

## ***Mitgliederversammlung 09.-11.10.2006 in Potsdam***

### **Persönliches Budget in der Behindertenhilfe**

#### **Eine Zwischenbilanz**

Das Persönliche Budget in Deutschland ist ein Entwicklungsprojekt, an dem sich seit Jahren viele Fachleute beteiligen. Die Resonanz bei Menschen mit Behinderung ist (außer in Rheinland-Pfalz<sup>1</sup>) bislang weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Im Juli 2006 waren 172 dokumentierte Persönliche Budgets aus den Bundesmodellregionen gemeldet (ohne Berücksichtigung von Rheinland-Pfalz). Und dies obwohl das Persönliche Budget seit dem 1. Juli 2004 erprobt werden soll. Auch wenn die Arbeit in den Modellregionen nur langsam in Gang kam, kann man heute von einer mindestens einjährigen Praxisbewährungszeit ausgehen.

Derzeit arbeitet die Bundesregierung an einer Zwischenauswertung, an der sich auch der Bundesverband evangelische Behindertenhilfe aus seiner Sicht mit diesem Papier beteiligen will.

#### **Der BeB fördert die Umsetzung des Persönlichen Budgets**

Der BeB hat die Einführung des SGB IX als einen Schritt in die richtige Richtung begrüßt und das Bemühen zur Weiterentwicklung des SGB IX zu einem einheitlichen Leistungsgesetz ausdrücklich unterstützt. Im trägerübergreifenden Persönlichen Budget gemäß § 17 SGB IX sieht der BeB grundsätzlich eine Möglichkeit, die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung zu stärken. Auf der Grundlage unseres Leitbildes demzufolge „jeder Mensch eine unverwechselbare Persönlichkeit ist, ein einmaliges Geschöpf Gottes, das ein Recht auf Teilhabe an der Gesellschaft hat“ (Leitbild BeB 1989), sehen wir uns dem Selbstbestimmungsrecht von Menschen mit Behinderung verpflichtet. Wir meinen, dass jeder Mensch sein von Gott geschenktes Leben in Freiheit, in Verantwortung für sich und andere, eingebunden in die Gemeinschaft mit anderen Menschen gestalten können soll. Selbstbestimmung spielt dabei eine große Rolle, denn Selbstbestimmung dient dem Ziel, ein zufriedeneres Leben führen zu können. Menschsein ist mehr als Selbstbestimmung, aber zum Menschsein gehört Selbstbestimmung. In der Rheinsberger Erklärung (BeB, Januar 2006) formulieren Menschen mit Behinderung: „Unser Platz ist mitten in der Gesellschaft. Dort wollen wir zusammen leben und arbeiten.“ Das Persönliche Budget kann als trägerübergreifende Komplexleistung einen Beitrag für die Erfüllung dieser Forderungen leisten. Deshalb gestalten der BeB und seine Mitglieder die Prozesse zur Entwicklung geeigneter Verfahren zur Umsetzung des Persönlichen Budgets aktiv mit.

---

<sup>1</sup> Hier ist die spezifische Entwicklung und Situation zu beachten, die sich mit der frühen landesweiten Einführung der „Hilfe nach Maß“ noch im Experimentierahmen des BSHG begründet.

## **Sozialpolitische Bedeutung**

Das im Jahr 2001 eingeführte Sozialgesetzbuch IX Rehabilitation und Teilhabe soll nach dem Willen des Gesetzgebers eine gemeinsame Plattform errichten „auf der durch Koordination, Kooperation und Konvergenz ein gemeinsames Recht und eine einheitliche Praxis der Rehabilitation und der Behindertenpolitik“<sup>2</sup> entstehen könne. Das gegliederte System der sozialen Sicherung in Deutschland wurde durch das SGB IX jedoch (noch) nicht überwunden. Die grundsätzliche Problematik der verschiedenen Leistungsstränge und ihrer inneren Differenzierung führt nach wie vor dazu, dass es beispielsweise unterschiedliche Behinderungsbegriffe und Leistungszugänge gibt.

Das trägerübergreifende Persönliche Budget bietet prinzipiell die Chance, auf einen Leistungsberechtigten bezogen eine Integration von aus verschiedenen Systemen mit unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen gewonnenen Leistungskomponenten zu schaffen, indem diese Entgelte pauschaliert werden und die konkrete Leistungskonfiguration und Ausgestaltung den Menschen mit Behinderung überlassen werden. Dies kann zu passgenaueren Unterstützungssettings führen. Das Persönliche Budget ist ein Versuch, die Zersplitterung des sozialen Leistungssystems im Einzelfall konkret zu überwinden. Es beinhaltet allerdings die strukturelle Zumutung, dass das, was der Staat mit seinem Rechtssystem nicht herzustellen vermag, nun individuell von Menschen mit Behinderung überbrückt werden muss. Dass dies nicht einfach ist, zeigen die Modellprojekte. Vielfach ist dauerhafte Unterstützung von Hilfeberechtigten und ihren Angehörigen notwendig, damit das neue Instrumentarium überhaupt genutzt werden kann. Dies ist bei der Einführung nicht hinreichend bewertet worden. Insbesondere dann, wenn - wie der BeB fordert - der Zugang zum Persönlichen Budget unabhängig von Art der Behinderung und Ausmaß des Unterstützungsbedarfs sein muss.

## **Konkrete Schwachstellen**

Wir sind der Auffassung, dass die aktuelle Einführungs- und Evaluationphase die Schwachstellen in der Kommunikation, Konzeption und in der Ausgestaltung Persönlicher Budgets deutlich macht, die überwunden werden müssen.

- Das Persönliche Budget ist vielerorts von Politik und Verwaltung in engem Zusammenhang mit aus ihrer Sicht notwendigen Einsparungen im Bereich sozialer Leistungen kommuniziert worden. Dies hat eine nachvollziehbare Skepsis bei vielen Menschen mit Behinderung, ihren Angehörigen, aber auch bei Fachleuten der sozialen Arbeit und Trägern hervorgerufen. Das Vertrauen ist gering, auf dem Wege des Persönlichen Budgets die notwendigen Leistungen auch dauerhaft zu erhalten. Vielen erscheint deshalb ein Verbleib im herkömmlichen Sachleistungssystem sicherer.
- Die Feststellung des Hilfebedarfs vollzieht sich in den Modellregionen in unterschiedlicher Art und Weise. Um die sozialleistungsträgerübergreifende Integrationsfunktion des Persönlichen Budgets voll wirksam werden zu lassen, muss insbesondere die Art der Bedarfsfeststellung eine einheitliche integrierte Sicht auf die Lebenssituation und die individuellen Unterstützungsmöglichkeiten gestatten. Fehlt diese Komponente oder ist sie wie derzeit bei uns noch nicht entwickelt, er-

---

<sup>2</sup> Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik, Eckpunkte zum Sozialgesetzbuch IX, Oktober 1999

geben sich Probleme, die nicht spezifisch der Methodik des Persönlichen Budgets anzulasten sind. Um Rechtssicherheit für die Hilfeberechtigten und Sicherheit für die Budgetbemessung im Einzelfall zu erhalten, bedarf es einer bundes einheitlichen, an der internationalen WHO-ICF-Norm orientierten Bedarfsfeststellung, die bislang nicht entwickelt ist.

Das softwaregestützte GBM-Verfahren des BeB (Gestaltung der Betreuung von Menschen mit Behinderung) bietet hier eine qualifizierte und in der Praxis erprobte Ausgangsbasis. Das Instrumentarium erfüllt alle Anforderungen von der Bedarfsfeststellung über die Unterstützungsplanung bis hin zur Entgeltberechnung (Details siehe auch [www.gbm.info](http://www.gbm.info)).

- Die zielgruppenadäquate Information über die Chancen und Möglichkeiten des Persönlichen Budgets lässt zu wünschen übrig. Bereits im Vorfeld der Entscheidung für die Beantragung eines Persönlichen Budgets ist eine umfangreiche Beratung und Information sicherzustellen, die am ehesten im Wege der Subsidiarität über die Freie Wohlfahrtspflege hergestellt werden kann.
- Ebenso wird in den Modellprojekten deutlich, dass auch über den konkreten Leistungszugang hinaus Budgetassistenz und Budgetberatung unverzichtbare Bausteine sind, damit Menschen unabhängig von Art und Ausmaß ihrer Behinderung Zugang zum Persönlichen Budget erhalten. Besondere Beachtung sollte die Tatsache finden, dass sich auch Angehörige und gesetzliche Betreuer nicht selten als überfordert ansehen, angemessene Budgetassistenz zu leisten. Der individuell zusätzliche Beratungs- und Unterstützungsbedarf ist zukünftig als Teil des zu bemessenden Gesamtbedarfs in die Kalkulation der zur Verfügung zu stellenden Geldmittel zusätzlich einzubeziehen.
- Die leistungsrechtliche Bindung der einzelnen Komponenten eines trägerübergreifenden Persönlichen Budgets an das jeweilige „Herkunftssozialleistungssystem“ führt zu weiteren Komplikationen, da der Versuch über die Zielvereinbarungen, die jeweils typischen Leistungserbringungskriterien in qualitativer Hinsicht auch an die im Rahmen des Persönlichen Budgets individuell einzuwerbenden Leistungen entsprechend zu gestalten, weitergereicht wird. Dies stellt sowohl den zuständigen Sozialleistungsträger als auch den jeweiligen Budgetnehmer vor erhebliche Kontroll- bzw. Gestaltungsprobleme.
- Überwiegend werden derzeit Persönliche Budgets im Rahmen der Eingliederungshilfe verortet. „Mehrträgerbudgets“ sind im Augenblick rar. Bei den ausschließlich auf Sozialhilfe basierenden Budgets ist jedoch zu bedenken, dass das SGB XII gemäß § 10 die Leistungserbringung in Form von Geldleistungen vorsieht. In diesem Kontext gibt es vielerorts eine entwickelte Praxis zeitlich vor und standardmäßig unterhalb der Regelungen zum Persönlichen Budget. Viele individuelle Regelungen, insbesondere in Verknüpfung mit dem Arbeitgebermodell, sehen Leistungen zur Eingliederung und Pflege im Rahmen der Sozialhilfe als Geldleistung vor. Die Erfahrungen in diesem Leistungssegment sind u. E. auch unter dem Gesichtspunkt, wie eine verwaltungsvereinfachte Abwicklung des Persönlichen Budgets gestaltet werden kann, auszuwerten.
- Die Begrenzung der Einbeziehung von Leistungen nach dem SGB XI in ein trägerübergreifendes Persönliches Budget erweist sich als weiteres Hindernis, das die Akzeptanz einschränkt. Gerade Leistungen der Pflegeversicherung bieten sich in Kombination mit Eingliederungshilfeleistungen als Standard-Konfiguration

an. Die Gutscheinelösung im Pflegesachleistungsbereich konterkariert das Prinzip des Persönlichen Budgets.

- Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge hat am 08. Dezember 2004 das Konzept eines Bundesteilhabegeldes ins Gespräch gebracht. Der BeB hat diesen Ansatz ausdrücklich begrüßt und hierin eine sinnvolle Möglichkeit gesehen, einen niedrigschwelligen Nachteilsausgleich für Menschen mit Behinderung bei der Lebensführung und bei der sozialen Teilhabe zu gewähren. Bei einer Ausgestaltung des Bundesteilhabegeldes als Geldleistung würde Menschen mit Behinderung eine grundsätzliche Wahlmöglichkeit zwischen eigenverantwortlich herzustellender Teilhabe und den schon eingeführten Unterstützungsleistungen der Sozialleistungsträger entweder in Form von Sachleistungen oder an feste Zielvereinbarungen gebunden Leistungen des Persönlichen Budgets gegeben. Das Bundesteilhabegeld wäre in diesem Kontext so etwas wie die „Grundstufe“ eines Persönlichen Budgets, das bereits früh Familien mit behinderten Angehörigen in die individuelle Gestaltungsverantwortung von Hilfen einbezieht und somit die Vorzüge und Freiheiten eines Persönlichen Budgets auf einer niedrigeren Stufe erfahrbar macht.
- Seitens des Gesetzgebers ist eine Stimulation hinsichtlich der Entwicklung von notwendigen Verbraucherschutzelementen sinnvoll, um ein Mindestmaß an Qualität der sozial-pflegerischen Unterstützungsleistungen zu sichern und unseriösen Leistungsanbietern (incl. Schwarzarbeit) entgegenzuwirken.
- Offensichtlich unterschätzt wurde in der fachpolitischen Diskussion die Notwendigkeit, über die Möglichkeiten, Chancen und die konkrete Praxis von Persönlichen Budgets zu informieren und bei betroffenen und Angehörigen einen Prozess anzustoßen, der auf die neuen Möglichkeiten und Spielräume neugierig macht. Insbesondere für Menschen mit Behinderung wird aber auch deutlich, dass nur längerfristige Lern- und Entwicklungsprogramme einen gelingenden Umgang mit dem Instrumentarium des Persönlichen Budgets ermöglichen. Zur Flankierung der weiteren Entwicklung sind deshalb umfangreiche, öffentlich geförderte erwachsenenbildnerische Programme notwendig, die das Zutrauen in eigene Kompetenzen stärken und den Umgang mit einem Persönlichen Budget vorbereiten und begleiten.  
Schließlich gilt aber auch für Mitarbeitende in Diensten und Einrichtungen, dass die konkrete Kenntnis des Instrumentariums und der Möglichkeiten noch nicht ausreichend entfaltet ist.

### **Der BeB leistet eigene Beiträge für notwendige Lernprozesse**

Der BeB unterstützt seine Mitgliedseinrichtungen und die Entwicklung des Persönlichen Budgets u.a.

- durch die aktive Einbeziehung und Information von Einrichtungen, Mitarbeitenden, Menschen mit Behinderung und ihren Angehörigen.
- durch eine verbandsinterne „Bildungsoffensive“. Über Fortbildungen, Tagungen und Diskussionsforen bieten wir vielfältige Plattformen zur intensiven Bearbeitung aller im Zusammenhang stehenden Fragestellungen zum Persönlichen Budget. Dabei entwickeln wir sowohl Schulungskonzepte und -maßnahmen für Menschen mit Behinderung, die sich mit dem Persönlichen Budget auseinandersetzen wol-

len als auch Fortbildungen für Mitarbeitende, die sich mit den neuen Herausforderungen beschäftigen müssen.

- durch die Vernetzung von derzeit im Rahmen der Bundesmodellprojekte beteiligten Mitgliedseinrichtung zum Zweck des Erfahrungsaustausches und der Verbreitung von beispielgebenden Konzepten, sowie durch regelmäßige Veröffentlichungen von Dokumentationen zum Verlauf des Bundesmodellprojektes und Praxisberichten aus den Mitgliedseinrichtungen in den verbandsinternen Medien (Fachzeitschriften, Internet).
- durch die aktive Unterstützung und Förderung von Selbsthilfeinitiativen von Menschen mit Behinderung und Budgetnehmer/innen zum Erfahrungsaustausch und zur gegenseitigen Beratung (peer counseling).
- durch die Informierung der Angehörigen und gesetzlichen Betreuer/innen von Menschen mit Behinderungen
- durch die Kooperation und Unterstützung von Wissenschaft und Forschung im Hinblick auf eigene Projekte, die der Flexibilisierung und Personenzentrierung unserer Angebote dienen (z.B. PerLe II).

### **Das Persönliche Budget im Kontext anderer Leistungsformen**

Der BeB engagiert sich grundsätzlich für die Weiterentwicklung von Leistungen für Menschen mit Behinderung, die dem Nachteilsausgleich, der Förderung gesellschaftlicher Teilhabe und der umfassenden Rehabilitation dienen.

Das Persönliche Budget steht dabei auch zukünftig als *eine* spezifische Form der Leistungserbringung klassischer Teilhabe-„Systemleistungen“ neben den eingeführten Sachleistungen ambulanter und (teil-)stationärer Art für Menschen mit Behinderung. Der Gesetzgeber trägt mit seiner Festlegung, dass das Persönliche Budget „auf Antrag“ gewährt werden soll der Tatsache Rechnung, dass Menschen mit Behinderungen hinsichtlich der Form der Leistungserbringung zur Bedarfsdeckung selbstbestimmt eine Entscheidung treffen sollen. Dies wird von uns ausdrücklich begrüßt.

Wenn man der Frage nachgeht, warum Menschen mit einer Behinderung, die heute Leistungen der Eingliederungshilfe nach dem Sachleistungsprinzip erhalten, nicht in starkem Maße auf die Leistung des Persönlichen Budgets übergehen, gilt sicherlich neben den vorgenannten Aspekten auch die Feststellung, dass vielerorts das Bemühen um Klientenorientierung der Dienstleistungen zu einer hohen Versorgungszufriedenheit bei den Klienten der Einrichtungen und Dienste geführt hat.

Um mehr Selbstbestimmung zu ermöglichen, befürwortet der Bundesverband evangelische Behindertenhilfe die Eröffnung von Wahlmöglichkeiten, insbesondere auch die Eröffnung von Wahlmöglichkeiten zwischen den im Sachleistungsprinzip erbrachten Dienstleistungen und den im Rahmen eines Persönlichen Budgets individuell einzuwerbenden Dienstleistungen. Hier gilt ebenso wie bei der Auswahl der Budgetberatung, dass das Wunsch- und Wahlrecht des Hilfeberechtigten die Grundlage sein muss.