

Thomas Meyer

Potenzial und Praxis des Persönlichen Budgets

Thomas Meyer

Potenzial und Praxis des Persönlichen Budgets

Eine Typologie von BudgetnutzerInnen
in Deutschland



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2011

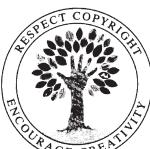
Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Dorothee Koch

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17930-8

„Das Persönliche Budget ist wie Weihnachten...“
(Berta, 54 Jahre, Budgetnehmerin)

„Was ich damit mache, das ist mir überlassen. Ich bin jetzt flexibler.“
(Yvonne, 33 Jahre, Budgetnehmerin)

„Wenn man selber bezahlt, schaut man genauer hin.“
(Horst, 60 Jahre, Budgetnehmer)

„Früher nach Stunden, heute nach Bedarf.“
(Werner, 40 Jahre, Budgetnehmer)

„Und jetzt bin ich Ich. Eine kranke – angeblich kranke – Frau, die ihr Leben in die eigenen Hände genommen hat. Und dadurch hat es sich erfüllt, dass ich alleine lebe, Persönliches Budget bekomme, und dies hat sich erfüllt.“
(Ulrike, 50 Jahre, Budgetnehmerin)

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Danksagung.....	15
1 Einleitung	17
1.1 Ausgangssituation.....	18
1.2 Zielsetzung und Fragestellung.....	21
1.3 Aufbau der Arbeit.....	23
2 Kernidee und Hintergrund der Einführung Persönlicher Budgets ..	27
2.1 Zum Begriff „Persönliches Budget“ – Definition und Grundidee	31
2.2 Rahmenbedingungen der Einführung Persönlicher Budgets – Rechtsgrundlagen und budgetfähige Leistungen.....	39
2.2.1 Rechtsgrundlagen	39
2.2.2 Leistungsträger und budgetgeeignete Leistungen.....	42
2.3 Das Persönliche Budget im Kontext des Paradigmenwechsels in der Behindertenhilfe – Eckpfeiler eines Wandels im Umgang mit Behinderung	45
2.3.1 Die normativ-ethische Ebene: Selbstbestimmung und Eigenverantwortung als zwei Seiten derselben Medaille – Persönliche Budgets als „riskante Freiheit“	49
2.3.2 Die professionstheoretisch-fachliche Ebene: Vom medizinisch geprägten Behinderungsbegriff zum bio-psycho-sozialen Modell – Abkehr von einer defizitären Sichtweise	52
2.3.3 Die sozialpolitische Ebene: Auflösung des leistungsrechtlichen Dreiecks und Stärkung der Rolle des Hilfeempfängers – Sozialpolitischer Richtungswechsel	61
2.4 Zusammenfassung	66

3	Das Persönliche Budget im Spannungsfeld zwischen Potenzial und Praxis – Erwartungen an die Einführung Persönlicher Budgets.....	67
3.1	Erwartungen auf normativ-ethischer Ebene: Selbstbestimmung, selbstständige Lebensführung und Regiekompetenz	68
3.1.1	Selbstbestimmung statt Fremdbestimmung – durch Persönliche Budgets vom Objekt der Fürsorge zum handelnden Subjekt.....	69
3.1.2	Selbstständigkeit statt Abhängigkeit – das Persönliche Budget zur Realisierung einer selbstständigen Lebensführung.....	74
3.1.3	Assistenz statt Betreuung – veränderte (Macht-) Verhältnisse und Stärkung der Regiekompetenz durch das Persönliche Budget	76
3.2	Erwartungen auf professionstheoretisch-fachlicher Ebene: Normalisierung und Inklusion statt Separation und Exklusion – Persönliche Budgets als Ausdruck von Neuorientierung.....	79
3.2.1	Normalisierung statt Separation – das Persönliche Budget als Instrument der Deinstitutionalisierung	80
3.2.2	Inklusion statt Exklusion – das persönliche Budget zur Verbesserung von Teilhabechancen	84
3.3	Erwartungen auf sozialpolitischer Ebene: Vorrang ambulanter Angebote, Veränderung der Angebotsstrukturen und Einflussnahme der Leistungsempfänger	87
3.3.1	Ambulant vor stationär – das persönliche Budget als Alternative zur stationären Versorgung.....	88
3.3.2	Kunde statt (abhängiger) Hilfeempfänger – Verbesserung der Qualität und passgenaue Angebote durch stärkere Einflussnahme	93
3.4	Zusammenfassung	97
4	Umsetzung von Persönlichen Budgets in Europa und der Bundesrepublik Deutschland.....	103
4.1	Erfahrungen mit Direktzahlungen an Menschen mit Behinderung im europäischen Raum	106
4.1.1	Personengebundene Budgets in den Niederlanden (Persoonsgebonden budget).....	106
4.1.2	Direct Payments in Großbritannien	112
4.1.3	Persönliche Assistenz in Schweden.....	118
4.2	Modellprojekte zur Erprobung und Einführung Persönlicher Budgets in der Bundesrepublik Deutschland.....	123

4.2.1	„Hilfe nach Maß“ (Rheinland-Pfalz 1998 – 2000)	124
4.2.2	Persönliche Budgets für Menschen mit Behinderung (Baden-Württemberg 2002-2005)	132
4.2.3	Persönliche Budgets im stationärem Kontext – das Projekt PerLe – Personenbezogene Unterstützung und Lebensqualität (Nordrhein-Westfalen 2003-2006)	141
4.2.4	Modellvorhaben zur Einführung Persönlicher Budgets für Menschen mit Behinderung in Niedersachsen (2004-2005).....	146
4.2.5	Persönliche Budgets in Hamburg (2003-2005)	149
4.2.6	Das bundesweite Modellvorhaben „Erprobung Trägerübergreifender Persönlicher Budgets“ (2004-2007)	152
4.3	Zusammenfassung – Persönliche Budgets in der Bundesrepublik Deutschland und anderen europäischen Ländern	165
5	Die Bedeutung Persönlicher Budgets im Lebenskontext der Budgetnutzer/innen – was weiß man über die individuellen Hintergründe der Budgetbeantragung und Budgetverwendung? ..	173
5.1	Hintergründe der Budgetbeantragung und Budgetverwendung.....	174
5.1.1	Motive der Budgetbeantragung und Budgetverwendung im rheinland-pfälzischen Modellvorhaben	175
5.1.2	Motive der Budgetbeantragung und Budgetverwendung im baden-württembergischen Modellprojekt.....	176
5.1.3	Motive der Budgetbeantragung und Budgetverwendung im niedersächsischen Modellvorhaben	181
5.2	Typologien der Budgetnutzung	184
5.2.1	Nutzungsverhalten von Direktzahlungen am Beispiel von Menschen mit Pflegebudgets in Großbritannien	185
5.2.2	Lebensweltlich-biografisch orientierte Zugänge zur Budgetnutzung am Beispiel der baden-württembergischen Budgetnehmer/innen	188
5.3	Zusammenfassung – welche Schlüsse können aus den Modellprojekten für eine empirische Betrachtung der Budgetverwendung gezogen werden?	193
6	Methodik, Datenbasis und Vorgehensweise der empirischen Analyse.....	199
6.1	Die Funktion von Typologien in der empirischen Sozialforschung	201
6.1.1	Der Begriff des Typus in den Sozialwissenschaften.....	203
6.1.2	Grundidee und Vorgehensweise einer Typenkonstruktion.....	205

6.1.3	Quantitative Typenbildung: Die Clusteranalyse	207
6.2	Empirische Daten der wissenschaftlichen Begleitforschung: Die Befragungen im Rahmen der Modellprojekte zur Erprobung „Trägerübergreifender Persönlicher Budgets“	210
6.2.1	Die Budgetnehmerbefragung – Vorgehensweise, inhaltliche Schwerpunkte und Datenbasis der Erstbefragungen.....	213
6.2.1.1	Zur Vorgehensweise der Budgetnehmer(erst)befragung.....	214
6.2.1.2	Konstruktion des Instruments und inhaltliche Schwerpunkte ..	216
6.2.1.3	Durchführung, Datenbasis und Vergleich zur Grundgesamtheit	219
6.2.2	Die Wiederholungsbefragung.....	225
6.3	Vorgehensweise und Auswertungsschritte – Verschränkung qualitativer und quantitativer Analysen.....	228
6.3.1	Die qualitative Analyse	228
6.3.2	Quantifizierung der qualitativ gewonnenen Kategorien	234
6.3.3	Die quantitative Analyse	235
7	Typologie der Budgetnutzung – Ergebnisse der empirischen Analyse.....	241
7.1	Hintergründe und Motive der Budgetbeantragung	242
7.1.1	Qualitative Analyse der Hintergründe der Budgetbeantragung – Ergebnisse der Kategorienbildung.....	242
7.1.1.1	Selbstständigkeit	243
7.1.1.2	Selbstbestimmung	250
7.1.1.3	Unabhängigkeit	256
7.1.1.4	Einflussnahme	264
7.1.1.5	Flexibilität	266
7.1.1.6	Individuelle Lösungen	278
7.1.1.7	Ersatzlösung	286
7.1.1.8	Versorgungssicherheit	293
7.1.1.9	Soziale Beziehungen	300
7.1.1.10	Vereinfachung	308
7.1.1.11	Entlastung	313
7.1.1.12	Initiative Anderer	315

7.1.2	Quantitative Analyse der Hintergründe der Budgetbeantragung – Ergebnisse der statistischen Auswertungen.....	315
7.1.2.1	Häufigkeit der qualitativ gebildeten Beantragungsmotive.....	316
7.1.2.2	Zusammenhänge zwischen den gefundenen Motiven – Ergebnisse der Faktorenanalyse.....	317
7.1.2.3	Motivtypen – Ergebnisse der Clusteranalyse	321
7.1.3	Gegenüberstellung der gefundenen Typen mit ausgewählten personenbezogenen Merkmalen	331
7.2	Budgetverwendung.....	337
7.2.1	Ergebnisse der Kategorienbildung – Art und Inhalt der finanzierten Leistungen	339
7.2.1.1	Alltagspraktische Unterstützung im (eigenen) Haushalt.....	341
7.2.1.2	Pädagogische und psycho-soziale Unterstützung.....	342
7.2.1.3	Persönliche Assistenz.....	345
7.2.1.4	Spezielle Aktivitäten	346
7.2.1.5	Sachmittel und Fahrtkosten.....	348
7.2.1.6	Spezielle Therapien und (Einzel-)Förderung	349
7.2.1.7	Hilfen in Einrichtungen.....	350
7.2.1.8	Ausbildung und Arbeit.....	352
7.2.1.9	Budgetbezogene Dienstleistungen und Kosten	353
7.2.2	Quantitative Analyse der Budgetverwendung – Ergebnisse der statistischen Auswertungen	355
7.2.2.1	Häufigkeit der qualitativ gebildeten Kategorien der Budgetverwendung	355
7.2.2.2	Gegenüberstellung der Verwendungsformen mit den Motiven der Budgetbeantragung – die Budgetverwendung im Kontext der gefundenen Typen.....	356
7.2.3	Organisation der Unterstützung und Entscheidung über die Budgetverwendung – Unterschiede zwischen den verschiedenen Typen.....	361
7.2.3.1	Organisatorische Hintergründe der Budgetverwendung	361
7.2.3.2	Entscheidung über die Budgetverwendung und Budgetverwaltung	368
7.2.4	Rekrutierung von Dienstleistern	372
7.3	Erfahrungen mit dem Persönlichen Budget – Ergebnisse der Wiederholungsbefragung im Spiegel der gefundenen Typen.....	375
7.3.1	Erfüllte Erwartungen an das Persönliche Budget	378
7.3.2	Alternative Budgetverwendung	380

8	Zusammenfassende Betrachtung der Typologie – Das Persönliche Budget im Lebenskontext der befragten Budgetnutzer/innen	383
8.1	Typus 1 – Selbstständige Lebensführung in sicherem Rahmen	383
8.2	Typus 2 – Individuelle Gestaltung von Teilhabe und Aktivität.....	392
8.3	Typus 3 – Emanzipation durch erweiterte Spielräume.....	400
8.4	Typus 4 – Pragmatische Nutzung des Persönlichen Budgets	409
9	Potenzial und Praxis des Persönlichen Budgets – Schlussfolgerungen, Thesen, Ausblick.....	415
9.1	Schlussfolgerungen für die theoretische Auseinandersetzung mit dem Persönlichen Budget – Überlegungen zu Anspruch und Wirklichkeit der Budgetnutzung	416
9.1.1	Überlegungen auf normativ-ethischer Ebene – Selbstbestimmung und selbstständige Lebensführung.....	416
9.1.2	Überlegungen auf professionstheoretisch-fachlicher Ebene – Normalisierung, Deinstitutionalisation und Teilhabe.....	420
9.1.3	Überlegungen auf sozialpolitischer Ebene – Ambulantisierung und Kundenbewusstsein	425
9.2	Schlussfolgerungen für eine wirkungsorientierte Betrachtung des Persönlichen Budgets – Überlegungen zu einem Perspektivenwechsel in Evaluation und Forschung.....	431
9.2.1	Überlegungen zu einer inhaltlichen Neuausrichtung – Ein Plädoyer für eine differenziertere Bewertung von Wirkungen	432
9.2.2	Überlegungen zu einer methodischen Neuausrichtung – Ein Plädoyer für qualitative Evaluation und den Einbezug einer fallrekonstruktiven Perspektive	436
9.2.3	Überlegungen zu einer Neuorientierung in der Qualitätssicherung – Ein Plädoyer für Nutzerorientierung und Ausrichtung an dem Konzept der Lebensqualität	440
9.3	Schlussfolgerungen für die Praxis der Budgetnutzung – Überlegungen zur Gestaltung und Bewilligung Persönlicher Budgets..	444
9.3.1	Planungssicherheit und Stabilität gewährleisten – Vermeidung von rigiden Budgetanpassungen.....	445
9.3.2	Beratung und Unterstützung in die Budgetgestaltung einbeziehen – Budgetassistenz als elementarer Bestandteil des Persönlichen Budgets	446

9.3.3	Individuelle Wege unterstützen – eigene Ideen zulassen und Zweckbindungen umgehen.....	449
9.3.4	Selbstbestimmung und Unabhängigkeit fördern – Mehrbedarf und Lernfelder zulassen.....	450
9.3.5	Pragmatismus erkennen und akzeptieren – Sachleistungen flexibilisieren, Wunsch und Wahlrecht ernst nehmen	452
9.4	Zusammenfassung	453
10	Abschließende Bemerkungen	455
Literaturverzeichnis		457
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis.....		471

Vorwort und Danksagung

Entstehungshintergrund der vorliegenden Arbeit ist das bundesweite Modellprojekt zur Einführung „Trägerübergreifender Persönlicher Budgets“, welches zwischen Oktober 2004 und Juli 2007 wissenschaftlich begleitet wurde. Aus diesem Grunde gilt eine erste und ausgesprochen wichtige Danksagung dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, welches mir nach Abschluss der Modellerprobung eine weitere Verwendung der Daten für Forschungszwecke ermöglicht hatte.

Die Modellerprobung liegt nun mittlerweile zwei Jahre zurück und es hat sich möglicherweise einiges getan in Sachen „Persönliches Budget“, vor allem, weil ein bedeutendes Datum zwischen dem Abschluss des Modellprojekts und der Fertigstellung dieser Arbeit liegt: Seit dem 01.08.2008 besteht nunmehr ein Rechtsanspruch auf ein Persönliches Budget. Auch wenn angenommen werden kann, dass seit diesem Zeitpunkt eine Vielzahl neuer Persönlicher Budgets bewilligt wurden, ist die vorliegende Arbeit keinesfalls anachronistisch, denn es soll in der folgenden Betrachtung nicht um die „Quantität“, sondern um die „Qualität“ der Budgetnutzung gehen. Im Vordergrund der Betrachtung stehen die Budgetnehmenden selbst, ihre Erwartungen und Beweggründe, ihre Ideen und kreativen Unterstützungsarrangements, aber auch ihre Ängste und Bedenken und vor allem ihr außerordentlicher Mut. Diesen Menschen, die mir immer wieder in den vielen spannenden Interviews bewusst gemacht haben, wie schwierig es ist, als Mensch mit Behinderung in unserer Gesellschaft zu leben, gebührt mein ganz besonderer Dank. Ohne deren Bereitschaft und ohne deren Engagement wäre diese Arbeit nicht geschrieben worden.

Sicher mag die eine oder andere Information, die eine oder andere Geschichte von Budgetnehmenden, jetzt, nach nunmehr zwei Jahren nach Abschluss der Modellerprobung, weniger spektakulär erscheinen als zu dem Zeitpunkt, an dem sie erzählt wurde. Und vermutlich wird ein im Themengebiet „Persönliche Budgets für Menschen mit Behinderung“ bewanderter Leser einige der Darstellungen bereits kennen, vieles für selbstverständlich halten oder anderes bereits als überholt bezeichnen, allerdings ist dies der Tatsache geschuldet, dass die Entstehungsgeschichte dieser Arbeit auf einen langjährigen Prozess zurückgeht und – wie bekannt ist – brauchen wissenschaftliche Arbeiten ihre Zeit. In diesem Zusammenhang muss zudem angemerkt werden, dass die Fertigstellung dieser Arbeit begleitet wurde durch die Geburt meiner beiden Töchter.

Diesen beiden neuen Erdenbürgern, die voller Vertrauen und Neugier in die Welt blicken, sowie ihrer Mutter (und meiner Lebensgefährtin), ist diese Arbeit ebenso gewidmet. Eine akademische Danksagung wäre hier eher unangebracht. Statt dessen möchte ich mich einfach nur für das Durchhaltevermögen und die Unterstützung bedanken.

Ein ganz besonderer Dank gebührt schließlich Herrn Prof. Dr. Jörg Michael Kastl und Herrn Prof. Dr. Rainer Trost, die beide die Entstehung der Arbeit betreuten und stets ein offenes Ohr für mich hatten. Bedanken möchte ich mich zudem bei Katja Schwarz für die äußerst kritische Durchsicht der Arbeit. Die Danksagung bezieht sich allerdings nicht nur auf die Unterstützung dieser drei Personen, sondern auch auf eine besonders prägende Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Fakultät für Sonderpädagogik in Reutlingen.

Danksagungen sollten irgendwann ein Ende haben, denn allen Menschen, die mich in dieser Zeit begleitet und unterstützt haben, gebührt eine Erwähnung. Zum Schluss möchte ich daher noch meinen Freunden und meinen Eltern danken, weil sie ebenfalls einen wichtigen Beitrag zum Gelingen dieses Vorhabens beigesteuert haben.

1 Einleitung

Hintergrund der vorliegenden Arbeit sind die Ergebnisse der bundesweit angelegten wissenschaftlichen Begleitforschung zur Erprobung „Trägerübergreifender Persönlicher Budgets“ in 14 verschiedenen Modellregionen, an der der Autor im Rahmen einer Projektstelle als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg, Fakultät für Sonderpädagogik Reutlingen, beteiligt war. Anliegen der wissenschaftlichen Begleitung war es, förderliche und hinderliche Rahmenbedingungen für die Umsetzung Persönlicher Budgets zu identifizieren sowie Wirkungen im Lebenskontext der Budgetnehmer/innen zu beleuchten. Die Ergebnisse liegen mit Beendigung des Projekts im Juli 2007 in Form eines Abschlussberichts vor (vgl. Metzler u.a. 2007).

Neben dieser bundesweit ausgerichteten Begleitforschung haben sich bereits seit 1998 eine Vielzahl an Modellprojekten in unterschiedlichen Bundesländern und etliche Forschungsarbeiten mit der Idee und Einführung des Persönlichen Budgets beschäftigt. In allen Studien geht es bislang jedoch schwerpunktmäßig um die Rahmenbedingungen der Umsetzung Persönlicher Budgets (vor allem im Hinblick auf sozial- bzw. leistungsrechtliche Fragestellungen) sowie um die Wirkungen Persönlicher Budgets (im Sinne einer Evaluation auf Basis vorab definierter Wirkungsaspekte). Nur am Rande wird allerdings thematisiert, was im Grunde ausschlaggebend für die Umsetzung Persönlicher Budgets ist: Die individuellen Motive, Intentionen und Erwartungen derjenigen Personen, die sich für ein solches Persönliches Budget entscheiden.

Gegenwärtig liegen keine Forschungsarbeiten vor, die sich ausschließlich mit den Motiven und Erwartungen der Budgetnehmer/innen beschäftigen und auch die Erkenntnisse aus den Modellvorhaben lassen nur bedingt Rückschlüsse zu. Im Grunde werden Motive, wie beispielsweise der Wunsch nach „Selbstbestimmung“, „Teilhabe“ oder „Einflussnahme“ sozusagen unmittelbar unterstellt. Ob diese Motivlagen ihre Entsprechung in der „Praxis“ der Budgetverwendung finden, bleibt jedoch meist unklar, denn die individuellen Intentionen und Erwartungen der Budgetnehmer/innen werden in den forschungsleitenden Fragestellungen der bisherigen Modellprojekte oftmals vernachlässigt oder nur am Rande thematisiert. Die Forderung nach einem stärkeren Miteinbezug dieser individuellen Erwartungshaltungen und spezifischen Hintergründe der Budgetbeantragung in die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Thema „Persönliche Bud-

gets“ leitet daher zu der Frage über, wer eigentlich diese Budgetnehmer/innen sind und was sie wollen.

Aus diesem Grunde zielt die vorliegende Arbeit keinesfalls darauf ab, eine (erneute) Betrachtung der Leistungsform Persönlicher Budgets unter umsetzungsrelevanten Gesichtspunkten, sei es hinsichtlich sozialrechtlicher Fragestellungen, sozialpolitischer Überlegungen oder anderer verwandter Themen, vorzunehmen. Im Zentrum der nachfolgenden Auseinandersetzung stehen hingegen die individuellen Wünsche, Erwartungen und Ziele der Budgetnehmer/innen. Damit wird auch versucht, das Persönliche Budget vor allem als ein Instrument zu sehen, das immer auch in eine spezifische Lebenssituation eines Menschen eingebettet ist „und dessen Gelingen davon [abhängt], wie dieses Instrument zu diesem Lebenskontext in Passung tritt“ (Kastl, Metzler 2005, 11). Es geht also vor allem um die Bedeutung, die ein Persönliches Budget in der jeweiligen konkreten Lebenspraxis von Menschen mit Behinderung einnimmt. Daher schließt die vorliegende Arbeit zwar an den Ergebnissen und Zielsetzungen der bisherigen Modellvorhaben zur Einführung Persönlicher Budgets an, wird jedoch durch eine weitere Perspektive ergänzt, die die individuell wirksamen Motive der Interessent/innen sowie die in diesem Zusammenhang intendierte Budgetverwendung in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt. Angestrebt ist eine Analyse der „Praxis“ der Verwendung Persönlicher Budgets, die im Kern die Budgetnehmer/innen, deren Motive zur Budgetbeantragung sowie deren Unterstützungsarrangements zum Thema hat.

1.1 Ausgangssituation

Menschen mit Behinderung haben nach der Einführung des Neunten Buches Sozialgesetzbuch – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) – erstmals die Möglichkeit, Unterstützungsleistungen auch als Direktzahlung, d.h. als Persönliches Budget, beantragen zu können. Konkrete Bestimmungen zur Ausgestaltung und Anwendung Persönlicher Budget lassen sich aus den entsprechenden Gesetzestexten allerdings nicht entnehmen. In dem dazu relevanten Paragraphen (§ 17 SGB IX) gibt es keine unmittelbaren Hinweise darauf, was genau unter einem Persönlichen Budget zu verstehen ist, wo bzw. wie es zur Anwendung kommen kann, in welchen Lebensbereichen es eine Bedeutung haben könnte und wie die Unterstützung mittels eines Persönlichen Budgets zu organisieren und zu gestalten ist. Erst in der Budgetverordnung zur Durchführung von § 17 Abs. 2 bis 4 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch vom 27. Mai 2004 (BudgetV) sind schließlich Bestimmungen zu den Anwendungsbereichen, zu so genannten „budgetfähigen Leistungen“, sowie zum Beantragungsverfahren geregelt. Aber auch hier liegen keine genauen Hinweise oder „praxisorientierte“

Beispiele zu den Gestaltungs- und Verwendungsmöglichkeiten eines Persönlichen Budgets vor. Insgesamt wird das Thema „Verwendung Persönlicher Budgets“ damit auf der rechtlichen und verwaltungsrelevanten Ebene mehr oder weniger offen gelassen. Diese Offenheit hat jedoch auch einen entscheidenden Vorteil: Schließlich sollten Persönliche Budgets zunächst einmal modellhaft erprobt und deren Gestaltungsmöglichkeiten ausgelotet werden.

Sichtet man weiterhin die Fachliteratur, so wird deutlich, dass an die Einführung Persönlicher Budgets eine Vielzahl an Erwartungen und Hoffnungen geknüpft sind. Das Persönliche Budget wird dabei nicht selten in den Kontext verschiedener Entwicklungen in der Behindertenhilfe gestellt, die unter dem Begriff „Paradigmenwechsel“ zusammengefasst werden können. Im Gegensatz zur herkömmlichen Leistungserbringung in Form einer so genannten Sachleistung soll das Persönliche Budget beispielsweise ein höheres Maß an Selbstbestimmung sowie eine Verbesserung von Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung ermöglichen. Kein anderes Instrument – so die Erwartung – könne besser dazu genutzt werden, das Wunsch- und Wahlrecht sowie eine verstärkte Teilhabe von Menschen mit Behinderung zu realisieren, sei es im Bereich Wohnen, Freizeit oder Arbeit. Ferner können – so weitere Annahmen – der Grundsatz „ambulant vor stationär“ (und damit eine strukturelle Verbesserung der Angebotslandschaft) sowie eine stärkere Wettbewerbssituation unter den Anbietern (und damit eine intendierte Qualitätsverbesserung) durch die Einführung Persönlicher Budgets vorangetrieben werden. Damit in Verbindung stehen weitere Erwartungen hinsichtlich der Deinstitutionalisierungspotenziale Persönlicher Budgets. Letztendlich ist auch die Hoffnung auf eine sich veränderte Rolle von Menschen mit Behinderung in der Gesellschaft mit der Einführung verbunden. Durch Persönliche Budgets würden die Leistungsberechtigten – so die Erwartung – in Zukunft nicht mehr als abhängige Empfänger von Leistungen, sondern vielmehr als „Kunden“ auftreten, so dass ihre Rolle im Rehabilitationssystem entscheidend gestärkt wird. Ausgehend von verschiedenen regionalen Modellvorhaben, die bereits seit nunmehr über zehn Jahren durchgeführt werden (erstmals in Rheinland-Pfalz, später in Baden-Württemberg, Niedersachsen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen) sowie aufgrund des Abschlusses der bundesweiten Erprobung „Trägerübergreifender Persönlicher Budgets“ im Juli 2007 und insbesondere im Hinblick auf den Rechtsanspruch auf ein Persönliches Budgets ab Januar 2008, ist die Diskussion über Potenziale, Chancen und Risiken Persönlicher Budgets keinesfalls verebbt. Gegenstand dieser Diskussion ist unter anderem auch die Frage, inwiefern sich die Erwartungen, die mit der Einführung Persönlicher Budgets verbunden sind, bislang erfüllt haben bzw. in Zukunft erfüllen werden.

Die Messlatte dieser Erwartungshaltungen ist entsprechend hoch. Nicht selten wird angenommen, dass die Einführung Persönlicher Budgets die (strukturellen)

Probleme der Behindertenhilfe „auf einen Schlag“ lösen könnte. Damit wird das Persönliche Budget in den Kontext allgemeiner Forderungen gestellt, die schon seit einigen Jahren unter dem Begriff „Paradigmenwechsel“ diskutiert werden. Dabei hat es den Anschein, als würde die Umsetzung all dieser Forderungen in der Umsetzung Persönlicher Budgets kumulieren. Entsprechend kann dem Persönlichen Budget nahezu der Charakter eines „Allheilmittels“ zugesprochen werden.

Vergegenwärtigt man sich die Vielfalt an Diskussionen über das Persönliche Budget, steht die weitere Umsetzung aber auch in der Gefahr, dass die Einführung Persönlicher Budgets mit Erwartungen und Hoffnungen überfrachtet wird. Denn inwiefern sich Erwartungen erfüllt haben, wird letztendlich auf Basis von anhand dieser Erwartungen definierten Wirkungen entschieden werden; das ist Sinn und Zweck von Evaluation. Sind Ziele und Erwartungen schließlich zu hoch gesetzt, dann ist die Einführung Persönlicher Budgets auch an solchen Zielen zu messen. Werden dann aber einige dieser Erwartungen nicht erfüllt, wird die Frage aufgeworfen werden, ob das „Experiment Persönliches Budget“ gescheitert ist. Entsprechend besteht gerade durch die Konzentration auf solche Erwartungshaltungen letztendlich die Gefahr, (andere) positive Wirkungen zu übersehen und aus den Augen zu verlieren. Außerdem entbindet die Einführung Persönlicher Budgets nicht davon, weitere Anstrengungen zu unternehmen, die Situation von Menschen mit Behinderung zu verbessern.

Die bisherigen Forschungsvorhaben zum Persönlichen Budget thematisieren im Schwerpunkt solche Erwartungen und die daraus abgeleiteten Wirkungen. Deutlich wird dies insbesondere in den bereits durchgeföhrten Modellprojekten. Im Kontext dieser Modelleprobungen werden Ziele definiert, deren Realisierung dann mittels wissenschaftlicher Begleitforschung anhand von entsprechenden Indikatoren überprüft wird. Diese Wirkungsziele werden allerdings oftmals aus relativ abstrakten theoretischen Überlegungen bzw. politischen Forderungen abgeleitet. Es muss allerdings immer auch davon ausgegangen werden, dass diese Erwartungen möglicherweise nur wenig den Erwartungen derjenigen Personen entsprechen, die sich letztendlich für ein Persönliches Budget entscheiden. Aus diesem Grunde ist es in der vorliegenden Arbeit von besonderem Interesse, eben diese Erwartungen und Motive genauer zu untersuchen. Damit einher geht auch die Forderung, die jeweils subjektiv bedeutsamen Erwartungen der Budgetinteressent/innen in die Betrachtung von „Wirkungen“ – auch im Sinne von Evaluation – mit einzubeziehen. Schließlich stecken diese individuellen Erwartungen den Rahmen ab, ob und inwiefern das Persönliche Budget seine „Wirkung“ entfaltet. Die Wirkungen sollten also zuallererst an den Erwartungen der Budgetnehmenden gemessen werden.

Aus diesem Grunde müssen die jeweiligen Beweggründe der Budgetnutzer/innen näher betrachtet und verstanden werden. Dies soll mittels einer systemati-

schen Rekonstruktion der Vielfalt der Motive zur Budgetbeantragung sowie durch eine detaillierte Analyse der inhaltlichen Verwendung Persönlicher Budgets realisiert werden. Dabei spielt die Frage der Einbettung Persönlicher Budgets in die Lebenssituation der Budgetnehmer/innen eine zentrale Rolle. Zwar werden diese Aspekte in den meisten Studien sozusagen „mitbedacht“, aufschlussreiche und systematisierte Forschungsergebnisse zur Budgetbeantragung und -verwendung bleiben aber meist ein Randthema. Ziel der vorliegenden Arbeit ist es daher, die jeweiligen Beweggründe der Budgetbeantragung sowie die daraus resultierenden Verwendungsmöglichkeiten aus *Sicht der Budgetnehmenden* genauer zu untersuchen und zu rekonstruieren. Schlussendlich sollen dazu die von den Budgetnehmenden verbalisierten und vorgebrachten Motive sowie die jeweiligen Unterstützungsarrangements systematisch *typisiert* werden.

1.2 Zielsetzung und Fragestellung

Die Ausführungen verdeutlichen, dass bisher schwerpunktmäßig die „Potenziale“ Persönlicher Budgets sowie die damit in Verbindung stehenden (theoretischen) Erwartungen hinsichtlich der Einführung Persönlicher Budgets diskutiert werden. Was diese Potenziale betrifft, so bilden die im SGB IX formulierten Ziele der Selbstbestimmung und gleichberechtigten Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Leben in der Gemeinschaft das Gros der Erwartungshaltung. Alles in allem soll das Persönliche Budget gemeinhin zur Verbesserung der Situation von Menschen mit Behinderungen beitragen (u.a. durch eine Verwirklichung des Wunsch- und Wahlrechts, mehr Teilhabemöglichkeiten, eine Veränderung der Rolle des Hilfeempfängers sowie eine Verbesserung des Angebotsspektrums). Auf der anderen Seite steht die „Praxis“ der bisherigen Budgetverwendung, die vor allem zeigt, dass Menschen mit Behinderung aufgrund einer Vielfalt an individuellen Gründen Persönliche Budgets beantragen und entsprechende Unterstützungsarrangements entwickeln. Allerdings deckt sich diese Vielfalt und Individualität nicht unbedingt mit den auf theoretischer Ebene formulierten Erwartungen und die unmittelbare Praxis der Budgetverwendung zeichnet oftmals eher ein pragmatisches Bild. Entsprechend verdeutlichen die bisherigen Erkenntnisse lediglich, „wie Menschen mit Behinderung und ihr professionelles und nicht-professionelles Lebensumfeld mit gewährten Spielräumen umgehen, welche produktiven Potentiale dabei entstehen, welche Probleme sich dabei zeigen, vor allem aber auch: welche Probleme dabei *nicht* auftreten“ (Kastl, Metzler 2005, 10f.; Hervorhebung im Original).

Diese Vielfalt an Motiven und Verwendungsmöglichkeiten verweist auf einen spezifischen „individuellen“ Nutzen Persönlicher Budgets im Lebenskontext der Budgetnehmer/innen. Im Grunde bildet die Budgetbeantragung und -verwendung

jeweils subjektive Vorlieben und eigene Wege der Unterstützung ab, die mitunter den auf theoretischer Ebene *allgemein* formulierten Zielen nicht unbedingt entsprechen müssen. Dies zeigt sich auch darin, dass es manchen Budgetnehmer/innen lediglich um „Kleinigkeiten“ geht, wie etwa die Teilnahmegebühren in einem Fitnessstudio zu finanzieren. Wieder andere Persönliche Budgets stellen beispielsweise eher eine Art „flexibilisierte Sachleistung“ dar. All dies steht auf den ersten Blick nicht oder nur indirekt mit der Kernintention Persönlicher Budgets in Verbindung. Insofern verweist die Verwendung Persönlicher Budgets nicht automatisch auf einen „Paradigmenwechsel“ in der Behindertenhilfe.

Auch wenn sich in diesen individualisierten Motiven und Beweggründen allgemeine Erwartungen und theoretische Annahmen nicht unmittelbar zeigen, kann nicht ausgeschlossen werden, inwiefern diese sozusagen hintergründig wirksam sind. Daher muss zunächst betrachtet werden, in welchen Begründungskontext die Budgetbeantragung eingebettet ist und welche Erwartungen ein Mensch mit Behinderung mit dem Persönlichen Budget verbindet. Dies soll Aufgabe der vorliegenden Untersuchung sein. Da eine solche Untersuchung aber nicht ohne entsprechende Annahmen auskommt, werden die allgemeinen Erwartungen ausführlich dargestellt und den individuellen Motiven gegenübergestellt. Dabei geht es vor allem auch darum herauszufinden, inwiefern sich diese theoretisch formulierten Erwartungen und Potenziale in den Bedürfnissen und Wünschen der Budgetbeantragenden tatsächlich niederschlagen, bzw. inwiefern die Beantragung und Verwendung Persönlicher Budgets einem allgemeinen Erwartungshorizont entsprechen.

Aus diesem Grunde gilt es, die Heterogenität der Motivlagen und Formen der Budgetverwendungen zu sichten und zu systematisieren. Auf Basis des aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zum bundesweiten Modellvorhaben zur Einführung „Trägerübergreifender Persönlicher Budgets“ vorliegenden Datenmaterials sollen die jeweiligen Beantragungsmotive von Budgetnehmer/innen sowie die Gestaltung und Organisation der Unterstützung analysiert und klassifiziert werden.

Hierzu liegt ein Datensatz mit Befragungsergebnissen von 196 Budgetnehmer/innen vor (100 schriftliche Fragebögen, 53 telefonische Interviews, 43 persönliche Interviews). Die zwei Hauptfragen, die im Rahmen der empirischen Analyse untersucht werden, sind:

- Warum entscheidet sich ein Mensch mit Behinderung für ein Persönliches Budget und welche Motive und Erwartungen stehen im Vordergrund? Damit in Verbindung steht auch die Frage, welche Bedeutung das Persönliche Budget in der unmittelbaren Lebenssituation der Budgetnehmer/innen hat und welcher spezifische Nutzen damit verbunden ist.

- Für was wird das Persönliche Budget verwendet und welche Arrangements trifft der/die Budgetnehmer/in zur Organisation seiner/ihrer Unterstützung? Diesbezüglich soll beleuchtet werden, inwiefern die Budgetverwendung der Intention der Budgetbeantragung entspricht und wie diese Verwendung in der spezifischen Lebenssituation verankert ist.

Die im Rahmen der Befragungen beobachtete Heterogenität der Beantragungsmotive und Verwendungsformen kann wiederum nur systematisiert werden, wenn die befragten Budgetnehmer/innen zu Gruppen zusammengefasst werden. Aus diesem Grunde bietet sich ein typisierendes Verfahren an. Ziel der Typenbildung ist demnach, Budgetnehmer/innen mit gleichen oder ähnlichen Motiven und Verwendungsformen zu Nutzertypen zusammenzufassen. Hintergrund dieser Strategie ist die Annahme, dass die Klärung der oben genannten Fragestellungen aufgrund der Vielfalt an Arrangements, die mit Hilfe von Persönlichen Budgets in der Praxis umgesetzt werden, ohne eine Typisierung nicht möglich wäre. Mit Hilfe einer typisierenden Vorgehensweise soll es gelingen, die hinter der Budgetbeantragung stehenden Motive zu systematisieren und letztendlich (vorläufige) Antworten darauf zu finden, ob man von generalisierbaren Zielen der Nutzung Persönlicher Budgets sprechen kann. Diesen Gedankengang zu Ende gedacht, eröffnet letztendlich eine Diskussion darüber, ob es vielleicht sinnvoller wäre, von verschiedenen Arten „Persönlicher Budgets“ zu sprechen, etwa „Teilhabe-Budgets“ für Freizeitaktivitäten, „flexibilisierte Sachleistungen“ usw.

Ziel der nachfolgenden Analyse ist es daher, detaillierte Informationen über die verschiedenen Motivlagen, Präferenzen und Wünsche der Budgetnehmer/innen zu sammeln und diese so zusammenzufassen, dass entsprechende Rückschlüsse auf Zielgruppen und den jeweiligen Zweck der Budgetnutzung gezogen werden können. Aus diesem Grunde soll die Arbeit einerseits die weitere wissenschaftliche Diskussion über die „Potenziale“ Persönlicher Budgets anregen, andererseits aber auch zur (Weiter-) Entwicklung der theoretischen Betrachtung von Funktionsweise und Nutzen Persönlicher Budgets beitragen.

1.3 Aufbau der Arbeit

Eine Auseinandersetzung mit dem Thema „Potenzial und Praxis des Persönlichen Budgets“ kommt ohne eine Klärung der relevanten Begriffe nicht aus. Daraus ist die Arbeit dreigeteilt:

- Erstens ist es notwendig, sich intensiv mit dem Begriff „Persönliches Budget“ zu beschäftigen. Hierbei müssen sowohl Definition als auch Kernidee des Persönlichen Budgets erläutert werden.

- Zweitens müssen die in der Literatur formulierten Erwartungen an die Einführung Persönlicher Budgets systematisch zusammengetragen und aufgearbeitet werden. Dieser Teil der Analyse stellt damit die Auseinandersetzung mit den „Potenzialen“ des Persönlichen Budgets dar.
- Um schließlich die „Praxis“ der Budgetnutzung untersuchen zu können, werden die Ergebnisse verschiedener Modellprojekte gesichtet. Im Zentrum der Betrachtung stehen dabei sowohl der Personenkreis der Budgetnehmer/innen als auch die Budgetverwendung. Letztendlich stellt auch die nachfolgende empirische Typenbildung ein Versuch dar, die „Praxis“ der Budgetnutzung zu beschreiben.

Analog zu dieser Dreiteilung ist auch der Aufbau der Arbeit zu verstehen. Zunächst erfolgt eine Darstellung allgemeiner Grundlagen zum Thema Persönliches Budget (Kapitel 2). Ziel dieses Kapitels ist einerseits eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Begriff „Persönliches Budget“, andererseits sollen aber auch Entwicklungen in der Behindertenhilfe beschrieben werden, die mit der Einführung Persönlicher Budgets zusammenfallen. Neben Rechtsgrundlagen und leistungsrelevanten Rahmenbedingungen bildet die Betrachtung dieser Entwicklungen, die gemeinhin unter dem Begriff „Paradigmenwechsel“ zusammengefasst werden, den Kern dieses Kapitels.

Auf Basis der Auseinandersetzung mit diesem Paradigmenwechsel stehen dann in Kapitel 3 die „Potenziale“ Persönlicher Budgets im Zentrum. Schrittweise werden die verschiedenen Erwartungen, die mit der Einführung Persönlicher Budgets in Verbindung stehen, einigen wichtigen Entwicklungen in der Behindertenhilfe gegenübergestellt. Dabei zeigt sich deutlich, dass die vielfältigen Forderungen, Paradigmen und Konzepte der letzten Jahre in den Erwartungen an die Einführung Persönlicher Budgets kumulieren. Genannt werden können beispielsweise das Selbstbestimmungsparadigma, verbesserte Teilhabechancen von Menschen mit Behinderung, die Forderung nach Deinstitutionalisierung sowie das Normalisierungsprinzip. All diese Forderungen – so wird zu zeigen sein – scheinen in den Potenzialen des Persönlichen Budgets aufzugehen.

Gleichsam ist diese Darstellung der Potenziale Persönlicher Budgets Ausgangspunkt der Betrachtung der Praxis der Budgetnutzung. Bevor jedoch die empirische Analyse der Budgetverwendung erfolgt, werden in Kapitel 4 und 5 internationale und nationale Erfahrungen mit der Umsetzung Persönlicher Budgets beschrieben. Länder wie Schweden, Großbritannien und die Niederlande verfügen dabei über langjährige Erfahrungen im Umgang mit dem Persönlichen Budget. Aus diesem Grunde wird die „Praxis“ der Budgetnutzung in diesen Ländern der Umsetzung Persönlicher Budgets in der Bundesrepublik Deutschland gegenübergestellt. Daran anschließend werden die Ergebnisse bisheriger Mo-

dellvorhaben zur Erprobung Persönlicher Budgets in Deutschland im Hinblick auf Umsetzung und Personenkreis der Budgetnehmer/innen näher beschrieben. Vereinzelt liegen dabei auch Informationen zu den Hintergründen der Budgetbeantragung und Budgetnutzung vor. Da diese Themen im Zentrum der vorliegenden Auseinandersetzung stehen, werden die Motive und Erwartungen der Budgetnehmer/innen sowie die Budgetverwendung schwerpunktmäßig in Kapitel 5 behandelt. Den Abschluss bildet eine Darstellung zweier Typologien zur Nutzung Persönlicher Budgets.

Gegenstand der beiden Kapitel 6 und 7 ist dann die empirische Analyse der Budgetnutzung auf Basis der Daten der bundesweiten Modellerprobung „Trägerübergreifender Persönlicher Budgets“. Zunächst werden in Kapitel 6 Methodik, Datenbasis und Vorgehensweise der empirischen Analyse beschrieben. Das methodische Vorgehen besteht dabei aus einer Verschränkung qualitativer und quantitativer Auswertungsschritte. In Kapitel 7 werden die Auswertungsergebnisse schließlich vorgestellt, diskutiert und zu einer empirisch begründeten Typologie verdichtet.

Im Anschluss daran dient Kapitel 8 der zusammenfassenden Darstellung der gefundenen Typologie. Die empirisch gewonnen Typen werden in diesem Kapitel nochmals im Hinblick auf zentrale Merkmale und Eigenschaften beschrieben und mit realltypischen Fallbeispielen untermauert. Kapitel 9 stellt den Abschluss der Arbeit dar. Ziel dieses Kapitels ist es, die gewonnenen Erkenntnisse den eingangs dargestellten Erwartungen und Potenzialen gegenüberzustellen.

2 Kernidee und Hintergrund der Einführung Persönlicher Budgets

Kaum eine Entwicklung hat die Diskussion um Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderung in den letzten Jahren so geprägt wie das Persönliche Budget. In dem Modellprojekt „Persönliches Budget für Menschen mit Behinderung in Baden-Württemberg“ (Oktober 2001 – Mai 2005) wurde eingangs formuliert: „„Persönliche Budgets“ sind die in der Bundesrepublik zurzeit meist diskutierte Innovation in der Behindertenhilfe und Rehabilitation“ (Kastl, Metzler 2005, 9). An der Aktualität dieser Aussage dürfte sich vier Jahre später nur wenig geändert haben und die Diskussionen über Chancen und Risiken, Potenziale und Grenzen Persönlicher Budgets halten weiterhin an, auch und gerade aufgrund des Abschlusses der bundesweiten Erprobung „Trägerübergreifender Persönlicher Budgets“ (Oktober 2004 – Juli 2007) sowie des Rechtsanspruchs auf ein Persönliches Budget seit dem 01.01.2008.

Die Reichweite und Bedeutung des Themas sowie die vielfältigen Diskussionen über das Persönliche Budget zeigen sich jedoch nicht nur in der bundesweiten Ausrichtung der Modellprojekte, deren wissenschaftliche Begleitung im Sommer 2007 endete (zu den Ergebnissen der wissenschaftlichen Begleitforschung vgl. Metzler u.a. 2007), sondern auch in einer Vielzahl an Fachtagungen und -vorträgen, die im selben Jahr zu diesem Thema durchgeführt wurden. Unter dem mehr als treffenden Wortlaut „Budget-Tour“ wurden beispielsweise von September 2007 bis November 2007 mit Abschluss der wissenschaftlichen Begleitforschung zur Erprobung „Trägerübergreifender Persönlicher Budgets“ bundesweit über 20 Informationsveranstaltungen in sämtlichen Bundesländern durchgeführt.¹ Neben dieser deutschlandweiten Informationskampagne können im zweiten Halbjahr 2007 weitere unzählige Fachtagungen ausgemacht werden, die das Persönliche Budget, dessen Einführung sowie diverse Verwendungsmöglichkeiten zum Thema hatten. Inhaltlich erstreckten sich diese von allgemeinen Informationsveranstaltungen zum Persönlichen Budget über spezielle Fachtagungen wie „Persönliche Budgets für Arbeit“ bis hin zu auf spezifische Ziel-

¹ Vgl. dazu die Internetplattform der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen, 2007. Ausführliches Programm unter: www.budget-tour.de.

gruppen zugeschnittene Themen wie beispielsweise „Persönliche Budgets für Künstler mit Behinderung“.²

In der Folgezeit scheint die Aktualität des Themas „Persönliche Budgets“ keinesfalls abgenommen zu haben, sicher auch bedingt durch den mittlerweile bestehenden Rechtsanspruch. Dies bestätigt eine weiter anhaltende Publikations-tätigkeit sowie ein nach wie vor bestehendes hohes Interesse an Informationsver-anstaltungen und Fachvorträgen:

„Das Persönliche Budget ist aktuell in aller (Fachleute-) Munde; es gibt unzählige Veröffentlichungen, Vorträge, Veranstaltungen, neue Beratungsstellen zum Thema Persönliches Budget – alle mit dem Ziel, das Persönliche Budget verstärkt nutzbar zu machen“ (Scholdei-Klie 2009, 4).

Die dabei zu beobachtende Rhetorik zeichnet zwar insgesamt ein äußerst positi-
ves Bild und einige Akteure sehen in dem Persönlichen Budget bereits seit län-
gerem die „Zukunft der Behindertenhilfe“ schlechthin,³ andere spötteln aber
gerade wegen des oben genannten „Veranstaltungsrums“⁴, dass es mehr Ver-
anstaltungen zum Thema „Persönliches Budget“ geben würde, als Persönliche
Budgets selbst (vgl. Meyer, Rauscher 2007a, 4).

Betrachtet man die Anzahl bewilligter Persönlicher Budgets, die bislang im Rahmen regionaler Modellprojekte in verschiedenen Bundesländern realisiert wurden, ist dieser Spott teilweise verständlich, denn in den verschiedenen Pro-
jekten, die in der Bundesrepublik seit 1998 durchgeführt wurden, übersteigt die Anzahl bewilligter Persönlicher Budgets in der Regel kaum die Zahl 100. In dem bundesweit ersten regionalen Modellvorhaben zur Einführung Persönlicher Bud-
gets in vier Kommunen in Rheinland-Pfalz wurden im Zeitraum von September 1998 bis Dezember 2000 insgesamt 119 Persönliche Budgets ausschließlich im Bereich der Eingliederungshilfe bewilligt (vgl. Kaas 2002). In dem Modellpro-
jekt in Baden-Württemberg konnten zwischen 2002 und 2005 in drei Landkrei-
sen insgesamt 37 Budgets in der Zuständigkeit der Sozialhilfeträger und 12 Bud-
gets in der Zuständigkeit der Rentenversicherung realisiert werden (vgl. Kastl,
Metzler 2005). Ähnlich viele Budgets (53 Budgets; ausschließlich im Bereich der ambulanten Eingliederungshilfe) wurden im Rahmen einer Modellerprobung

-
- 2 Es kann an dieser Stelle nur eine exemplarische Nennung entsprechender Fachtagungen erfolgen. Das Thema „Persönliche Budgets für Künstler mit Behinderung“ war beispielsweise Ge-
genstand auf dem von EUCREA Deutschland e.V. veranstalteten Forum „Perspektiven: Per-
sönliches Budget für Künstler mit Behinderung? Finanzierung und Organisationsstrukturen von Kunstprojekten“ vom 06.12.-08.12.07 in Berlin (vgl. www.eucrea.de).
 - 3 Exemplarisch kann hier die Überschrift eines im Jahr 2005 veröffentlichten Artikels von Jähnert genannt werden: „Das Persönliche Budget ist die größte Chance aller Zeiten (...)“ (Jähnert 2005, 32).

in drei Landkreisen in Niedersachsen zwischen Januar 2004 bis Dezember 2005 bewilligt (vgl. Windheuser u.a. 2006). In zwei weiteren Modellprojekten – in Hamburg zwischen Januar 2003 und Juni 2005 sowie in Bayern im Regierungsbezirk Mittelfranken zwischen Juli 2003 und Juni 2004 – wurden jeweils 18 und 10 Persönliche Budgets umgesetzt (vgl. Metzler u.a. 2007, 35).

Erst im Zuge der bundesweiten Erprobung „Trägerübergreifender Persönlicher Budgets“ in insgesamt 14 Modellregionen verteilt über acht Bundesländer konnten in nennenswertem Umfang Persönliche Budgets dokumentiert werden. Mit Abschluss der wissenschaftlichen Begleitforschung im Juli 2007 wurden 494 bewilligte Budgets in den Modellregionen gezählt; 353 weitere Persönliche Budgets konnten zudem außerhalb der Modellregionen erfasst werden. Insgesamt stützt sich die wissenschaftliche Begleitforschung auf 847 dokumentierte Budgets (vgl. Metzler u.a. 2007). Auch wenn in der Summe bundesweit über 800 persönliche Budgets bewilligt wurden, muss jedoch auch in diesem Fall einschränkend angemerkt werden, dass es keiner einzigen der 14 Modellregionen im Zeitraum zwischen Herbst 2004 und Sommer 2007 gelungen war, mehr als 100 Persönliche Budgets umzusetzen.

Allerdings scheint die Umsetzung Persönlicher Budgets nach Abschluss der bundesweiten Modellerprobung im Juli 2007 weiter an Dynamik zu gewinnen. Beispielsweise wurden nach Aussagen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „im zweiten Halbjahr 2007 rund 1.000 neue Persönliche Budgets bewilligt“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008).

Bundesweite Zahlen zur Entwicklung der Budgetbewilligungen im Jahre 2008 liegen nach Abschluss der Modellprojekte allerdings nicht vor, da „übergreifende statistische Daten seit der Modellerprobung nicht mehr zur Verfügung stehen“ (Metzler 2009, 18). Schätzungen stützen sich daher lediglich auf eine von Metzler (2009) durchgeführte Abfrage des Sachstands bewilligter Budgets in den ehemaligen Modellregionen sowie in einigen nicht an der Modellerprobung beteiligten Bundesländern. Diese Nacherhebung zeigt dabei eine weitere kontinuierliche Zunahme Persönlicher Budgets, wobei insbesondere Budgets in der Zuständigkeit der Sozialhilfeträger dominieren:

„Trotz des unvollständigen Überblicks über die Umsetzung Persönlicher Budgets seit Inkrafttreten des Rechtsanspruchs zum 1. Januar 2008 lässt sich zumindest in einigen der ehemaligen Modellregionen eine kontinuierlich steigende Nachfrage konstatieren. (...) Erkennen lässt sich darüber hinaus, dass Persönliche Budgets nach wie vor vor allem ein Thema der Sozialhilfeträger sind; Leistungen der Eingliederungshilfe und hier insbesondere Leistungen zur Unterstützung selbstständigen Wohnens dominieren nach wie vor. Soweit zuverlässige statistische Aussagen vorliegen, haben in diesem Bereich Budgetnehmer/innen einen Anteil zwischen 0,5% und 1,5% unter allen Menschen erreicht, die Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen. Würde man diese Anteile auf alle Empfänger/innen von Eingliederungshilfe

im Bundesgebiet hochrechnen, käme man auf Budgetnehmerzahlen zwischen 3.000 und 9.000 Menschen mit Behinderung“ (Metzler 2009, 28).

Auch wenn sich die Entwicklung demnach positiv darstellt, werden weitere politische Bemühungen unternommen, die Umsetzung Persönlicher Budgets zu beschleunigen. Die Aktualität des Themas wird dabei nicht zuletzt in einem gegenwärtig laufenden Förderprogramm des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales deutlich, durch das die Nutzung Persönlicher Budgets auch über die bundesweite Modellerprobung hinaus weiter vorangetrieben werden soll:

„Um eine stärkere Nutzung Persönlicher Budgets zu erreichen, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales für die Jahre 2008 bis 2010 ein Förderprogramm aufgelegt. Hierin fließen aus dem Bundeshaushalt 2,1 Millionen und aus dem vom Beirat für die Belange behinderter Menschen verwalteten Ausgleichsfonds 1,7 Millionen Euro. Mit diesen Mitteln werden zur Zeit 25 Modellprojekte gefördert“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008).

Bereits seit den ersten regionalen Modellvorhaben in einzelnen Bundesländern gehen die Meinungen über das Persönliche Budget auseinander: „Die umfassende Einführung Persönlicher Budgets wird als zentraler Hebel der Modernisierung verstanden – Kritiker sprechen eher von einer Brechstange“ (Hansen 2006, 24). Die auch gegenwärtig zu beobachtende Diskussion besteht aus konträren Meinungen, die sich zu folgendem Stimmungsbild zusammenfassen lassen: Einerseits wird das Persönliche Budget als überflüssig erachtet, teilweise auch direkt abgelehnt. Die Vertreter dieser Gruppe befürchten eher das Motiv der „Kosteneinsparung“ von Seiten der Leistungsträger und negative Begleiterscheinungen für die Leistungsberechtigten (beispielsweise „Versorgungsengpässe“). Andere Stimmen befürworten dahingegen eine Einführung und flächendeckende Umsetzung Persönlicher Budgets, während die dritte Gruppe eher eine „Ja, aber“ – Position einnimmt. Im letzteren Falle wird zwar die Bedeutung Persönlicher Budgets zur Stärkung von Selbstbestimmung und Teilhabe von Menschen mit Behinderung ausdrücklich hervorgehoben, andererseits werden gleichzeitig in fehlenden Rahmenbedingungen wie z.B. mangelnde ambulante Angebotsstrukturen, fehlende Beratung, ungeklärte Fragen hinsichtlich der Bedarfsermittlung usw. entscheidende Risiken gesehen (vgl. Meyer, Rauscher 2007a, 4).

Im Folgenden sollen daher zunächst einige Grundannahmen und die Kernidee Persönlicher Budgets dargelegt werden. Dieser Zugang ist nötig, um sich den jeweiligen Potenzialen und auf theoretischer Ebene formulierten allgemeinen Erwartungen nähern zu können. In den nachfolgenden Kapiteln 2.1 und 2.2 werden zunächst der Begriff des Persönlichen Budgets sowie gesetzliche Grundlagen skizziert. Darauf aufbauend gilt es zu zeigen, inwiefern das Persönliche

Budget gemeinhin in einen allgemeinen „Paradigmenwechsel“ in der Behindertenhilfe gestellt werden kann (Kapitel 2.3) und welche Erwartungen damit verbunden sind (Kapitel 3). Die Ausführungen markieren das Themenspektrum „Potenziale“ Persönlicher Budgets und sind Ausgangsbasis der weiteren Betrachtung der „Praxis“ der Budgetbeantragung und -verwendung, wie sie sich in verschiedenen regionalen Modellprojekten und insbesondere im Kontext der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung zum bundesweiten Modellvorhaben „Trägerübergreifendes Persönliches Budget“ darstellt (Kapitel 4).

2.1 Zum Begriff „Persönliches Budget“ – Definition und Grundidee

Gesetzlich verankert ist das Persönliche Budget im Sozialgesetzbuch Neentes Buch (SGB IX), allerdings lässt sich in den Gesetzesresten keine explizite Definition des Begriffs „Persönliches Budget“ finden (vgl. Diemer 2002, 398; Wessel 2007, 21). Aus diesem Grund werden im Folgenden einige exemplarische Definitionen aus verschiedenen Quellen vorgestellt, die jeweils für sich gesehen unterschiedliche Kernelemente des Begriffs „Persönliches Budget“ explizieren und thematisieren. Die nachfolgende Betrachtung stellt dabei keine systematische Sammlung sämtlicher verfügbarer Definitionen dar und soll eher dazu dienen, die Verschiedenheit der Schwerpunktsetzung einzelner (Teil-) Aspekte in den verschiedenen Definitionen zu verdeutlichen. Abschließend soll auf Basis dieser Kernelemente der Versuch einer umfassenden Definition Persönlicher Budgets gewagt werden.

Einen ersten Zugang zu unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen in den verschiedenen Definitionen erhält man, wenn man das Begriffspaar „Persönliches Budget“ in seine beiden Bestandteile „*Persönlich*“ und „*Budget*“ zerlegt.

Zunächst gilt es, die Begrifflichkeit „*Persönlich*“ näher zu betrachten. Der Begriff „*Persönlich*“ verweist zuallererst auf einen besonderen Bezug zu einem jeweiligen „persönlichen Bedarf“, für dessen Deckung das Budget gedacht ist. „*Persönlich*“ ist das Persönliche Budget also vor allem deswegen, weil es sich auf einen persönlichen Hilfe- und Unterstützungsbedarf bezieht. Beispielsweise lassen sich Definitionen finden, in denen vordergründig und explizit die Relevanz einer individuellen Bemessung des zur Verfügung gestellten Geldbetrags hervorgehoben wird („*Persönliches Budget*“). Hierbei wird herausgestellt, dass die zu bewilligenden Geldleistungen den individuellen Unterstützungsbedarf bestmöglich abbilden sollen:

„Bei einem Persönlichen Budget erhält der behinderte Mensch einen nach dem persönlichen Bedarf ermessenen Geldbetrag, mit dem er die benötigten Leistungen einkaufen kann“ (Fritz 2006, 2).

„Menschen mit Behinderung erhalten statt einer Sachleistung (...) einen bestimmten Geldbetrag. Dieser Geldbetrag (...) soll in einer Weise zugeschnitten sein, dass man damit einen regelmäßig erwartbaren Bedarf der Lebensführung decken kann“ (Wacker u.a. 2005, 32).

„Seit dem 1. Juli 2004 können behinderte Menschen nun ein auf ihre individuellen Bedürfnisse abgestimmtes Persönliches Budget beantragen. Das Budget bekommen sie als direkte Geldleistung bar auf ihr Konto ausgezahlt (...). Damit können die erforderlichen Leistungen individuell zusammengestellt und eingekauft werden“ (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2007).

Der Begriff „*Persönlich*“ kann aber auch anders verstanden werden. So verweist der Begriff auf eine Bindung der bewilligten Geldleistung an eine bestimmte Person und damit auch an eine bestimmte „persönliche“ Lebenssituation. Das Persönliche Budget ist insofern „persönlich“, weil es einer bestimmten Person bewilligt wurde und im Kontext der Lebenssituation dieser Person einen spezifischen Nutzen erfüllt. Es handelt sich also immer auch um einen „persönlichen“ Geldbetrag, der einer Person – und nur dieser Person – aufgrund leistungsrechtlicher Ansprüche zur Verfügung gestellt wird und über den diese Person im Kontext ihrer „persönlichen“ Lebenssituation verfügen darf. Entsprechend unterliegen Inhalt sowie Sinn und Zweck der Verwendung einem jeweiligen persönlichen Nutzen. Aus diesem Grunde sind es immer auch die *persönlichen Erwartungen und Lebenssituationen* der betreffenden Personen, die das Persönliche Budget „persönlich“ machen. Dieser Gedanke wird zum Abschluss des Kapitels nochmals aufgegriffen.

In einem zweiten Schritt soll nun der Begriff „*Budget*“ beleuchtet werden. So wird in anderen Definitionen insbesondere der „*Budgetcharakter*“ des Persönlichen Budgets in den Vordergrund gestellt. Der Budgetbegriff impliziert dabei, dass es sich um einen Geldbetrag handelt, der für bestimmte Zwecke und für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung gestellt wird. Bezogen auf das Persönliche Budget bedeutet dies:⁴

„(...) Menschen mit Behinderung [wird] mit einem Persönlichen Budget ein Betrag für einen bestimmten Zeitraum zur Verfügung gestellt, mit dem die Organisation und Ausgestaltung ihrer Unterstützung geplant und umgesetzt werden kann“ (Wacker u.a. 2005, 32).

Der Budgetbegriff ist also ebenso konstitutiv für die Idee des Persönlichen Budgets und kann in zweierlei Hinsicht gedeutet werden: Zum einen verweist der Begriff „*Budget*“ auf einen *Geldbetrag*, der es den Budgetnehmenden ermöglichen soll, entsprechend planen zu können. Sinn und Zweck eines Budgets ist es

4 Zum Budgetbegriff vgl. auch Kastl, Metzler 2005, S 13f.

schließlich, entsprechende Ausgaben zu tätigen und dafür einen plan- und erwartbaren finanziellen Rahmen zur Verfügung zu haben.

Bei dem Persönlichen Budget handelt es sich daher zuallererst um einen Geldbetrag, über den die betreffenden Personen regelmäßig verfügen und damit auch entsprechend „haushalten“ können. Die benötigte Unterstützung wird selbstständig organisiert und aus diesem Geldbetrag bezahlt:

„Das Persönliche Budget ist die Bewilligung einer Sozialleistung in Form einer Geldleistung. Menschen mit Behinderung können diese Geldleistung erhalten, um ihren Unterstützungsbedarf zu decken. Die für die Bedarfsdeckung erforderlichen Sach- und Dienstleistungen werden selbstständig ausgesucht und eigenverantwortlich eingekauft“ (Projektbericht Niedersachsen 2004 zitiert in Jähnert 2005, 32).

Wie die Definition zeigt, beinhaltet der Begriff „Budget“ aber auch, dass Menschen mit Behinderung ihre Unterstützung *in eigener Verantwortung* finanzieren. Aus diesem Grund ist das Persönliche Budget von seiner Grundidee her *disponibel* und kann für mehr oder weniger definierte Zwecke nach eigenen Vorstellungen eingesetzt werden. Neben dem monetären Charakter verweist die Begrifflichkeit „Budget“ daher insbesondere auch auf die Möglichkeit, über diesen Geldbetrag (über das „Budget“) „eigenverantwortlich“ und mehr oder weniger „frei“ verfügen zu können, was auch in der folgenden Definition explizit herausstellt wird:

„Bei einem Persönlichen Budget handelt es sich um eine finanzielle Leistung, die Menschen mit Behinderungen zukommen und über die sie mehr oder weniger frei verfügen können“ (Schlüter, Vogdt 2007, 24).

Neben dieser Betonung auf die „Eigenverantwortung“ und „Verfügungsgewalt“ über die bewilligten monetären Leistungen finden sich in anderen Definitionen gleichzeitig aber auch Hinweise auf die angestrebten „Wirkungen“ Persönlicher Budgets, die auf Seiten der Budgetnutzer/innen erhofft werden. Genannt werden z.B. die Stärkung von Selbstbestimmung und Selbstverantwortung von Menschen mit Behinderung sowie eine größere Flexibilität in der Auswahl und Gestaltung der Unterstützung. Diese Wirkungsebene wird exemplarisch in der folgenden Definition aus dem baden-württembergischen Modellprojekt zur Erprobung Persönlicher Budgets dargestellt:

„Die Grundidee Persönlicher Budgets lässt sich in wenigen Worten zusammenfassen: Menschen mit Behinderung erhalten einen bedarfsbezogenen Geldbetrag, mit dem sie selbst die für sie erforderlichen Unterstützungsleistungen auswählen und diese finanzieren. Intendiert ist mit diesem Ansatz, Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume für ihr Alltagsleben auszuweiten sowie ihre sozialen Teilhabechancen zu erhöhen“ (Kastl, Metzler 2005, 13).

Diese in der Begrifflichkeit „Budget“ angelegten „*Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume*“ rücken in anderen Definitionen noch mehr in den Vordergrund. Insbesondere die Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung sowie deren Einflussnahme auf die Organisation und Gestaltung der Unterstützung stehen dabei oftmals explizit im Zentrum der Aussagesysteme, wie auch die folgenden drei Definitionen zeigen:

„Ein Persönliches Budget ist ein Geldbetrag, mit dem Sie selbst Unterstützung/Fürsorge, Hilfe und Begleitung einkaufen können. Sie wählen selbst Ihre Helfeleister und Begleiter aus oder Sie heuern eine Organisation an, die in Ihrem Auftrag an die Arbeit geht. Sie treffen Absprachen darüber, was getan werden muss, an welchen Tagen und zu welcher Zeit der Helfer/die Helferin für Sie arbeitet, sowie die Vergütung, die Sie aus dem Persönlichen Budget dafür bezahlen. Auf diese Weise liegt die Regie über die Hilfe bei Ihnen. Sie behalten die Fäden Ihres eigenen Lebens selbst in den Händen“ (Per Saldo 2007 zitiert in Kastl, Meyer 2007, 187).

„Ein ‚Persönliches Budget‘ kann dazu dienen, den behinderungserfahrenen Personen selbst das Steuer für ihre Lebensführung in die Hand zu geben. Mit den für die hilfreichen und bedeutungsvollen Unterstützungen sollen sie die Mittel erhalten, die für ihre gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft notwendig sind“ (Wansing u.a. 2004, 319).

„Mit den Geldleistungen können Menschen mit Behinderung bedarfsgerecht und wunschgemäß Unterstützung bei professionellen Dienstleistern erwerben, nach dem Arbeitgebermodell Persönliche Assistenten einstellen oder Hilfen privat organisieren. Dabei werden wesentliche sachliche, soziale und zeitliche Entscheidungsspielräume geschaffen, welche zu einer individualisierteren Lebensführung beitragen und dem Budgetnehmer mehr Kontrolle über das eigene Leben ermöglichen“ (Wacker u.a. 2005, 31).

Neben den angestrebten Wirkungen *auf Seiten der Budgetnutzer/innen* werden aber auch noch auf anderen Ebenen Effekte antizipiert; beispielsweise Auswirkungen auf Seiten der *Leistungsanbieter bzw. -erbringer*.⁵ Demnach soll die Umsetzung und Nutzung Persönlicher Budgets auch dazu beitragen, dass sich Angebotsstrukturen verändern, weil eine stärkere Einflussnahme der Budgetnehmenden auf die Gestaltung und Organisation der Unterstützung – so die Vermutung – einen Einfluss auf den Markt sozialer Dienstleistungen haben wird. Deutlich wird dies in den folgenden drei Beispielen:

5 Zur Unterscheidung: Unter dem Begriff „Leistungsanbieter“ sind sämtliche Einrichtungen oder Dienste der Behindertenhilfe subsumiert, die allgemein Leistungen für Menschen mit Behinderung anbieten. Unter dem Begriff „Leistungserbringer“ werden dann diejenigen Einrichtungen oder Dienste verstanden, die im konkreten Fall eine Leistung erbringen (vgl. Windheuser u.a. 2006, 10).