

# Persönliches Budget

Referat zum 10. internationalen GBM - Anwendertreffen  
Werner Haisch, München (05/06)

## 1 Freiheit und Selbständigkeit

These: Im „Persönlichen Budget“ als neuer Form sozialer Leistung wird die Teilhabe und Selbstbestimmung der Unterstützungsbedürftigen zu Maßstab Sozialer Dienstleistung erklärt. Dieses schon seit längerem in der Fachdiskussion gültige und selbstverständliche Prinzip sozialer Dienstleistung erscheint hier allerdings als *Selbstkritik* des Gesetzgebers an seiner bisherigen Praxis. Die bisherige Sachleistung gegenüber dem Unterstützungsbedürftigen (insbesondere in Form der Heimunterbringung) wird damit als Fehler und unzumutbare Beeinträchtigung der Freiheit und Selbständigkeit des Menschen gebrandmarkt. Die offensichtliche Tatsache, dass der Sozialgesetzgeber dabei auf seine Kassenlage schaut, sich also mit dem Persönlichen Budget eine kostengünstigere Versorgung verspricht, steht dazu in einem eigenartigen Gegensatz und veranlasst zu einem kritischen Blick auf diese ansonsten so selbstverständlichen Prinzipien. Wird Selbständigkeit negativ, als „Unabhängigkeit von fremder Hilfe“ bestimmt, passen Sparbedürfnis des Sozialstaats und Selbstbestimmung des Unterstützungsbedürftigen durchaus zusammen – freilich um den Preis einer *entschiedenen Rücknahme der bisherigen gesellschaftlich organisierten Sorge* um einen Menschen, von dem jeder nach wie vor weiß, *dass er sich nur bedingt selbst helfen kann*.

Selbständigkeit eines Menschen kann in dreierlei Bedeutung verstanden werden: positiv als *Können irgendwelcher Art*, negativ als *Unabhängigkeit von fremder Hilfestellung* oder auch generalisierend als „*Lebenstüchtigkeit*“. Brauchbar für professionelle Arbeit scheint nur der erste Begriff, da er den Menschen selbst in den Blick nimmt.

Die anderen beiden Begriffe sehen individuelle Lebensäußerungen ausschließlich *orientiert* an einem *Ideal* des Könnens, vor dem gerade der unterstützungsbedürftige Mensch notwendig „schlecht aussieht“: in seiner größeren oder geringeren „Unfähigkeit“, mit dem eigenen Leben (selbst) fertig zu werden.

Allerdings verlangt auch der erste Begriff, der des „Könnens irgendwelcher Art“, eine nähere Untersuchung und provoziert zur *Unterscheidung der Gründe* für einen Unterstützungsbedarf: Gründe des (*Nicht-*)Könnens, Gründe des (*Nicht-*)Wollens und (*Nicht-*)Verfügens (über Mittel, Ressourcen).

### 1.1 Selbständigkeit

Dem generellen Verständnis von Selbständigkeit i.S. von „Kann/kann nicht“ mangelt die *Orientierung an der Wirklichkeit*, die professionelle Arbeit braucht. Hilfreich ist dabei, den praktischen Zusammenhang zu betrachten, in dem „Können“ z.B. in der Pädagogik eine Rolle spielt:

- *Will* er/sie denn, was man von ihm erwartet – wenn nicht: gibt es Gründe, die ihn/sie überzeugen könnten?
- *hat* er/sie die dazu *notwendigen Fertigkeiten, das nötige Wissen* – wenn nicht: wie lässt sich das erwerben? (das *eigentliche Können*)
- *verfügt* er/sie über *die erforderlichen Mittel* - wenn nicht, lässt sich das ändern?

Das Ideal des Könnens, das hier besprochen werden soll, missachtet diese Unterscheidung und verwandelt Unwillen (Uneinsichtigkeit), mangelndes Können/Wissen und mangelhafte Mittel in generelles Nicht-Können, d.h. „Versagen“. Erwartet wird nichts weniger als eine Heldentat: Der Mensch sollte *trotz* fehlender Einsicht, Kompetenz und Ressource und *gerade weil* dies alles fehlt, *lernen* „damit fertig zu werden“ – und schafft es nicht. Ein nicht allzu fern liegender Gedanke und nahe liegende Hoffnung eines jeden, der sich in Not und in auswegloser Situation sieht. Dieses Denken führt jedoch insbesondere den Unterstützungsbedürftigen dazu, die notwendigen Konflikte, die aus realer Ohnmacht oder auch aus (begründetem) Unwillen erwachsen, *sich als mangelhafte Fähigkeit zur Lebensbewältigung anzukreiden*, zusätzliche Probleme leidvoller und irreführender *Schuldfragen* aufzubauen und sich als „*Versager*“ zu sehen.

Der eine, von mir favorisierte Begriff von Selbständigkeit ist ein „materialer“ Begriff,

- meint eine konkrete Selbständigkeit irgendwelcher Art und ist daher nur im Plural sinnvoll, verstanden als eine Selbständigkeit unter anderen (z.B. kann mit dem Autofahren), und
- trifft nur in der Unterscheidung zum „Wollen“ und „Verfügen“ die wirkliche Situation (dazu brauchts ein Motiv dazu, ein Auto und das Geld für Benzin).

„Können“ meint daher z.B. eine lebenspraktischen Selbständigkeit wie Sich-Anziehen (wenn die Motorik das zulässt), Kochen (wenn die nötigen Grundbegriffe vermittelt sind und die Haushaltsmittel es zulassen), lesen, schreiben usw. (wenn man einen Grund dazu sieht), eine eigene Wohnung zu unterhalten (wenn man das Geld dazu hat), sich seinen Lebensunterhalt selbst zu verdienen (wenn man die Ausbildung hat, die gerade nachgefragt wird, der Lohn/Gehalt ausreicht, um laufende Kosten und Erholung usw. zu bezahlen) usw.

Von Selbständigkeit überhaupt zu sprechen, erscheint daher – wenn überhaupt – nur im summarischen Sinn angemessen: er/sie kann z.B. seinen/ihren Haushalt führen, die wesentlichen administrativen und finanziellen Angelegenheiten regeln, kann sich selbst krankpflegerisch versorgen usw. Dies sind also wiederum – wenn auch möglicherweise auf höherer Abstraktionsebene – einzelne, spezifische Selbständigkeiten mit unterschiedlichen Anteilen des Könnens, Wollens und Verfügens, die sich nicht als „Selbständigkeit“ überhaupt oder nicht generell als „Können“ treffend zusammenfassen lassen.

Denn Einiges „*will* der Mensch nicht können“, weil es seinen Überzeugungen nicht entspricht. Einiges „*kann* der Mensch nicht“, weil er es nie gelernt hat. Einiges „*kann* der Mensch nicht können“, weil er nur bedingten oder keinen Einfluss hat auf die Verfügbarkeit finanzieller Mittel, auf seine soziale Stellung, auf die politischen Verhältnisse, in denen er lebt. Einiges „*kann* der Mensch nicht können“, weil es keine Frage von Fertigkeiten oder Wissen ist, möglicherweise auch keine Frage von Verfügen, sondern von Zufall oder „Glück“. „Selbständigkeit“ ist also – wenn damit kein bestimmtes Wollen, Können/Wissen und Verfügen gemeint ist, das eine Differenzierung erlauben würde – kein brauchbares und kein wünschenswertes Ziel sozialer Dienstleistung!

## **1.2 Selbständigkeit als Unabhängigkeit von fremder Hilfe**

Unter dem zweiten Begriff von Selbständigkeit, der „negativer“ Art („negativ“ logisch, nicht moralisch verstanden: eine Sache wird bestimmt durch das, was sie *nicht* ist) und der wohl gebräuchlichste ist, erscheint dies ganz anders. Er zielt nicht auf die Sache, worin ein Mensch selbständig ist, sondern kennzeichnet den Umstand, *dass* der Mensch in einem generellen Sinn *nicht mehr* (wenn er der Kindheit entwachsen ist) oder *noch nicht* (vor im Alter sich

neue Formen der Abhängigkeiten ergeben) *fremder Hilfestellung bedarf*. Selbständigkeit wäre also nach diesem Verständnis durch das *Fehlen* von Hilfebedarf, insofern „negativ“ bestimmt.

Selbständigkeit nach diesem Begriff scheint ein in jedem Fall wünschenswerter Zustand. Dieser zweite Begriff der Selbständigkeit, weil er das *Fehlen* von Hilfebedarf zur Grundlage hat, beschreibt allerdings keinen Zustand, entfernt sich vielmehr von der Kenntnisnahme dessen, *worin* die so gekennzeichneten Lebensäußerungen des Menschen *bestehen*. In der Zufriedenheit darüber, dass der Mensch aus eigener Sicht *keinen Aufwand macht*, *übersieht* man die Besonderheit dieses individuellen Lebens. Und wie nebenher verliert man dabei die eigenen Kriterien *nicht* aus dem Auge, nach denen dieses Leben *bemessen* wird: er sollte „uns“ eben nicht zur Last fallen.

Was dem Unterstützungsbedürftigen aus dieser Sicht eines „negativen“ Begriffs der Selbständigkeit fehlt und er daher zu lernen hat, ist eine recht eigenartige „Fähigkeit“, da sie weniger mit den Eigenschaften des Menschen, vielmehr mit einer Projektion der Wünsche des (pädagogischen, sozialpolitischen usw.) Betrachters zu tun hat: *man sollte den Menschen eben alleine lassen können – weil er selbständig und von sich aus tut, was man von ihm erwartet*.

## 2 Persönliches Budget

These: Das Persönliche Budget ist eine Form der Leistungserbringung, die mit der unwiderstehlichen Aussicht auf Selbstbestimmung und Teilhabe den Unterstützungsbedürftigen die Kürzung ihrer Leistungen schmackhaft macht. Der Gewinn an Verselbständigung wird beeinträchtigt durch die beschränkten Mittel, über die diese dann verfügen. Es kommt eben nicht nur auf die „abstrakte Freiheit“ an, sondern auch auf die „konkrete Freiheit“: ausreichende Mittel, die erforderlich sind, *aus dem Wollen und Können auch ein wirkliches Verfügen* zu machen.

Die Finanzierungsform des „Persönlichen Budgets“ (§17 SGB IX) stellt an die Stelle der Sachleistung die Geldleistung direkt an den Leistungsempfänger, „um den Leistungsberechtigten in eigener Verantwortung ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen“ (§17 Abs. 2): als eine der möglichen – neben den bereits bestehenden – Formen, in denen Leistungen ausgeführt werden können.

Das Persönliche Budget ist dabei als „Komplexleistung“ gefasst, die trägerübergreifend von den beteiligten Leistungsträgern erbracht werden soll. Leistungen der Teilhabe von Krankenkassen, Pflegekassen, Unfallversicherung und Sozialhilfe sollen dabei also in einer Geldleistung zusammengefasst werden, die an den Leistungsempfänger ausgezahlt wird. Dies gilt „...insbesondere dann, wenn der Rehabilitationsträger die Leistung dadurch wirksamer und wirtschaftlicher erbringen kann“ (§17 SGB IX, Abs. 1)

In der methodisch sehr guten und sorgfältigen Studie von Kastl und Metzler (Modellprojekt Persönliches Budget für Menschen mit Behinderung in Baden-Württemberg, 2005) wurden in drei Modellregionen Baden-Württembergs 49 unterstützungsbedürftige Menschen mit psychischer, geistiger und körperlicher Behinderung bei der Umstellung auf das persönliche Budget begleitet.

Dabei wurde deutlich, dass die Leistungsträger strikt das beantragte Persönliche Budget nur in den Fällen genehmigten, in denen die Geldleistung geringer ausfiel, als die entsprechende Sachleistung bei stationärer Unterbringung kosten würde: insbesondere körperlich behinderte Menschen mit höherem Unterstützungsbedarf fanden daher keine Aufnahme (vgl. ebd. S. 65).

Die Gesamtbewertung „der Nutzung des Persönlichen Budgets und ihrer Wirkungen für den Budgetnehmer bzw. die Budgetnehmerin im jeweiligen Lebenskontext“ nach den Kriterien der sozialen Teilhabe, der Selbstbestimmungsmöglichkeit, der subjektiven Zufriedenheit und der Spezifität gegenüber einer vergleichbaren Sachleistung fiel dabei auffallend positiv aus:

- für 40% der Fälle ergab sich eine sehr positive Bewertung,
- für 30% eine positive Bewertung,
- für 22% eine neutrale Bewertung,
- für 8% eine negative Bewertung (a.a.O. S. 195).

In die Bewertung ging sowohl das Urteil der Unterstützungsbedürftigen selbst wie auch das Urteil der Untersucher ein.

Besonders auffällig ist auch der Kostenvergleich von Persönlichem Budget und Sachleistung: Bezüglich der Sozialhilfeleistung ergibt sich – für die Beispiele der Studie – ein gewichtiger Einsparungseffekt, der zwischen 1.077€ und 352€ pro Person im Monat liegt (a.a.O. S. 203).

Diese Ergebnisse sind keineswegs überraschend. Die Freiheit in der Verfügung über eine eigene Wohnung und eigene Geldmittel kommt dem Bedürfnis des Menschen nach: Was das eigene Wollen und Können ermöglicht – es handelt sich um Menschen mit geringerem (23 in Hilfebedarfsgruppe II) und mittlerem Hilfebedarf (12 in HBG III, a.a.O. S. 75) – wird durch die Verfügung über Geldmittel ergänzt und schafft manche tatsächlichen Freiheiten, die bei stationärer Betreuung so nicht gegeben wären.

Auch der Einsparungseffekt über diese Form der Leistungserbringung ist m.E. selbstverständlich zu erwarten – kann jedoch schlecht als „Ergebnis“ der Studie betrachtet werden: Wurde doch das Persönliche Budget nur dann genehmigt, wenn die Einsparung (für den Kostenträger) gegenüber einer vergleichbaren Sachleistung offensichtlich war.

Da jedoch das „Persönliche Budget“ eine Finanzierungsform sozialer Dienstleistungen darstellt, die allgemein Unterstützungsbedürftigen angeboten wird, wird diese erfreuliche Bilanz allerdings durch zwei Tatsachen getrübt:

Diejenigen Unterstützungsbedürftigen, die einen höheren Hilfebedarf aufweisen, sind der Kosten wegen von dieser Form ausgeschlossen. Ihre (Un-)Zufriedenheit mit dieser Regelung *muss also auch Berücksichtigung finden*. Die Bewilligungsquote bei Menschen mit *körperlicher Behinderung*, die das persönliche Budget beantragten, war in der Untersuchung von Kastl/Metzler 18% (a.a.O. S. 65): in einem Modellprojekt, das auch für die Leistungsträger einen nicht geringen Grad an Öffentlichkeitswirksamkeit hat, ein m.E. sehr geringer Anteil. Das Argument wiegt umso schwerer als Menschen mit körperlicher Behinderung den Vorstellungen des Persönlichen Budgets im Hinblick auf die Fähigkeit zur Selbstbestimmung, insbesondere in der Fähigkeit zur Selbstverwaltung der eigenen Ressourcen (also in der Frage des „Wollens“ und „Könnens“) am meisten entsprechen würden.

Daher ist auch folgendes Ergebnis nicht verwunderlich: „Die autonome Verwaltung des Persönlichen Budgets durch die Budgetnehmer/-innen selbst ist die Ausnahme und nicht die Regel... Das Persönliche Budget ersetzt in der Praxis so gesehen nicht Fürsorge durch Selbstbestimmung, sondern Fürsorge (im Sinne eines advokatorischen Engagements) und Eigenverantwortung gehen im Einzelfall eine je eigen Mischung und Balance ein.“ (a.a.O. S. 196)

Dass also die Bedingung der Kostenersparnis so selbstverständlich vorrangig vor die tatsächliche Möglichkeit an Selbstbestimmung und Teilhabe gestellt wird, zeigt deutlich *die Idee* dieser Form der Finanzierung Sozialer Dienstleistung: die Betreuung und Assistenz von unterstützungsbedürftigen Menschen soll für den sozialstaatlichen Haushalt kostengünstiger werden – gemäß dem Verständnis von „Selbständigkeit“ als „Freiheit von (höherem) Unterstützungsbedarf“.

Die Freude und Bereitschaft über den Zugewinn an selbständiger Verfügung bei den Unterstützungsbedürftigen, die das Persönliche Budget genehmigt bekommen, sollte daher nicht über die Tatsache hinwegtäuschen,

- dass die Unterstützungsbedürftigen im Allgemeinen (nicht notwendig in jedem Einzelfall) nun mit weniger Leistungen rechnen müssen,
- dass sie die (möglicherweise vorhandene) bisherige Form der Abhängigkeit im Heim austauschen gegen eine neue Abhängigkeit von Verwandten, Ehrenamtlichen, ambulanten Diensten und insbesondere Ämtern, die ihre Angelegenheiten – wieder – stellvertretend verwalten.

Es ist noch nicht lange her – und gilt offensichtlich (siehe die Ablehnung der Menschen mit körperlicher Behinderung) immer noch auf eigene Weise: Stationäre Unterbringung *ist kostengünstiger* – aus der Sicht der Kostenträger – durch die Betreuung in Gruppen, die gemeinsame Nutzung von Sachmitteln, Gebäuden, Therapieeinrichtungen, Schwimmbädern, Freizeitgelegenheiten usw. Auf die Kosten der einzelnen Leistung bezogen bleibt also dieser Grundsatz gültig. „Kostengünstiger“ kann daher im Rahmen des Persönlichen Budgets nur heißen, dass einige dieser – im stationären Bereich als Gemeinschaftsangebote vorhandenen – Leistungen einfach wegfallen.

Am Prinzip dieser Kosteneinschätzung hat sich also nichts geändert – im Fall höheren Betreuungsbedarfs bei Menschen mit körperlicher Behinderung kommt das Argument konsequenterweise auch wieder ins Spiel. Die hohe Personalintensität in solchen Fällen lässt die Kostenträger dann doch wieder – jenseits aller Fragen nach Selbstbestimmung und Teilhabe – an Gruppenbetreuung und stationäre Unterbringung denken.

Es hat sich nur eine differenziertere Interpretation des Satzes „ambulant vor stationär“ durchgesetzt: „Ambulant“ natürlich – wenn die Menschen bereit (und einigermaßen dazu in der Lage sind) sind, dafür einen Teil der bisherigen Leistungen zu opfern!/? Der Bedarf i.S. gehaltvoller (= mit der notwendigen Verfügung über Mittel verbundener) „Selbstbestimmung“ und „Teilhabe“ ist nicht das ausschlaggebende Kriterium für die Gewährung des „Persönlichen Budgets“.

### **3 Leben in der Abhängigkeit**

#### **Anerkannter und begründeter Bedarf**

Was einem unterstützungsbedürftigen Menschen an Mitteln zur Verfügung gestellt wird, repräsentiert das, was die Gesellschaft bzw. die Sozialpolitik ihm an Bedarf zugesteht. Dieser „anerkannte (=legitime) Bedarf“, selbst wenn ihm durch Geldleistung entsprochen wird, ist in zweierlei Hinsicht beschränkt:

1. Der Unterstützungsbedürftige hat zwar die Freiheit, sich *alles Mögliche* mit diesem Geld zu kaufen, ist jedoch durch die Geldsumme quantitativ beschränkt durch das, *was er sich damit leisten kann*.
2. Der „anerkannte Bedarf“ ist auch sachlich beschränkt, da die Gewährung einer Geldsumme sich auf eine prinzipielle Weise löst bzw. zu lösen versucht von der Frage nach dem „begründeten Bedarf“ (begründet aus dem individuellen Bedürfnis und der Sorge anderer um den unterstützungsbedürftigen Menschen): Dies umso mehr als die Geldleistung zu einer Art von „Pauschale“ zu werden droht, die den Einzelfall des individuellen Bedarfs nicht mehr berücksichtigt.

Der individuelle Bedarf eines Menschen begründet sich in erster Linie aus dem Bedürfnis. Da der Bedarf eines Unterstützungsbedürftigen allerdings – im Unterschied zum Bedürfnis – einen Anspruch an die Gesellschaft repräsentiert, *hat* er eine Begründung *notig*.

So schwierig sich solche Begründung jeweils darstellen mag, erscheint es dennoch unverzichtbar, sich mit der Formulierung eines „begründeten Bedarfs“ abzusetzen gegenüber dem, was der „legitime“ (=anerkannte) Bedarf nahe legt.

Die Alternative wäre sonst die Gleichung: „*der Bedarf des Menschen entspricht dem, was ihm von der Allgemeinheit zugestanden wird*“, der „Hauptsatz“ und Grundsatz jeder Ideologie, die unreflektierte Identifikation des individuellen Bedarfs mit dem anerkannten Bedarf wäre demgegenüber für den Unterstützungsbedürftigen schmerzhaft und leidvoll, bringt ihn in Not und Armut. Die öffentliche Leistung als einseitiger Akt des obrigkeitlichen „Zugeständnisses“ würde dann die Form eines *Almosens* annehmen.

Wenn im Gesetzestext zum Persönlichen Budget steht: „...um den Leistungsberechtigten in eigener Verantwortung ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen...“ (§17 SGB IX), droht eine Fortführung des Satzes, der oben als „Hauptsatz der Ideologie“ bezeichnet wurde: „*Der Mensch bekommt das, was er verdient*“. Wenn Selbständigkeit denn heißt, „mit seinem eigenen Leben fertig zu werden“, so steht alles, was der Mensch unter diesem Blickwinkel tut oder erreicht „in eigener Verantwortung“. Ausgeblendet die Frage, ob der Unterstützungsbedürftige über das Können und die angemessenen Mittel verfügt – geht der Unterschied von „Wollen, Können und Verfügen“ verloren: alle Resultate erscheinen als Ausfluss *seiner Unfähigkeit*, mit seinem Leben fertig zu werden – er bekommt also nur was er verdient?! Der Selbständige, aus Glück und Zufall nicht behindert oder krank, mag sich darüber ein „gesundes“ Selbstbewusstsein verschaffen: Er bekommt eben nur, was er verdient.

Eine andere Überlegung unterstreicht die Notwendigkeit fachlicher Begründung des Bedarfs. Mit der Bemerkung: „Wünschen kann man viel“ wird in dieser Diskussion immer wieder das Bedürfnis prinzipiell zu einem „Nimmersatt“, insofern zu einer Sucht erklärt – nur um die Leistung, die man dem Unterstützungsbedürftigen gewährt, aus eigenen Erwägungen heraus frei zu bestimmen: Als ob es da nur jemand bräuchte, der zum Wohl des Unterstützungsbedürftigen eine Grenze zieht und seiner Sucht ein Ende setzt!

### **Leben in der Abhängigkeit**

Die Gewährung einer Geldleistung scheint demgegenüber weniger bevormundend, da sie dem Menschen selbst, also seinen Bedürfnissen zu überlassen scheint, was er aus seinem Geld macht. Wenn da nur nicht ärgerliche „Nebensache“, die quantitative Beschränkung wäre, die im Geld liegt ...!

Ob angesichts einer Sachleistung oder auch einer Geldleistung: der unterstützungsbedürftige Mensch stellt sich auf seine Abhängigkeit ein und versucht notgedrungen, *damit zurecht zu kommen*. Die Formen, in denen er das tut, unterscheiden sich allerdings deutlich.

In der *Sachleistung* steht er in unmittelbarer Abhängigkeit zu einem Betreuer bzw. Assistenten, der zumindest aus der Sicht des Unterstützungsbedürftigen über alle Ressourcen verfügt, „Schlüssel und Macht“ über sie hat. Mit diesem Verhältnis der Abhängigkeit zurecht zu kommen, verlangt eine *Anpassung an eine Person*, deren Vorstellungen vom Arbeitsablauf, deren Vorlieben, Ideen und (zumindest aus der Sicht des Abhängigen) deren *Willkür*. Diesen Vorstellungen der Betreuerinnen/Assistentinnen zu „dienen“, sich angenehm und nützlich zu machen, ihr Wohlwollen zu gewinnen usw. erscheint ihm – insbesondere in der Konkurrenz zu anderen Unterstützungsbedürftigen – als das Mittel der Wahl, das eigene Leben in der Abhängigkeit zu bewältigen. Zwischen jedes Bedürfnis und dessen Befriedigung stellt sich das Wohlwollen der Betreuungsperson als *die* Bedingung, die es zu meistern gilt. Gemessen an den Ansprüchen an die private Freiheit der Lebensführung eines Erwachsenen in der bürgerli-

chen Gesellschaft repräsentieren solche persönlichen Lebensverhältnisse geradezu *feudale Verhältnisse zwischen Herr und Knecht*.

Werden soziale Leistungen als *Geldleistung* gewährt, gibt es diese unmittelbare Abhängigkeit einerseits nicht: Der Unterstützungsbedürftige hat selbst in Händen, was er zur Befriedigung seiner Bedürfnisse braucht, er muss bei keinem anderen das Wohlwollen erwirken, um Berücksichtigung zu finden. Sein Problem bestünde „nur“ in der Schwierigkeit, mit den begrenzten Mitteln auszukommen, *sich selbst in der Not einzurichten*. Wahrscheinlich würde jeder von uns diese Alternative mit Freuden wählen, *wenn er die Wahl hätte*. Allerdings ist das im Fall des Persönlichen Budgets – wie oben dargestellt – nicht ganz so: Nur ein kleiner Teil der Unterstützungsbedürftigen, wenn ihm denn überhaupt das Persönliche Budget genehmigt wird, wird seine Leistungen selbst organisieren können. Gesetzliche Betreuer/innen, professionelle Helfer und Verwandte werden die Geldleistung der Sache nach in Empfang nehmen und darüber verfügen: persönliche Abhängigkeitsverhältnisse werden auch hier entstehen – mehr oder weniger informell und – und sind, insbesondere bei Verwandten und Ehrenamtlichen, *einer öffentlichen Kontrolle praktisch entzogen*. Die Konflikte liegen hier in besonderer Weise nahe, da der Anspruch auf Selbständigkeit des Unterstützungsbedürftigen auf die Notwendigkeit der Beschränkung in der Haushaltsführung trifft und diese Beschränkung in Gestalt einer anderen Person, ihrer Formen und Prioritätensetzungen z.B. beim „Sparen“ *ihm als das Hindernis entgegentritt*.

## 4 Die Beteiligten

These: Wird die Leistung des Sozialstaats für Unterstützungsbedürftige als Sachleistung erbracht, so existiert eine „Dreiecksbeziehung“, in der der unterstützungsbedürftige Mensch in Gestalt der Einrichtungen und Dienste bzw. deren Verbänden eine gesellschaftlich organisierte Lobby vorfindet, die sich gegenüber dem Leistungsträger bei allen Eigeninteressen doch *auch* für sein Interesse an einer möglichst gut ausgestatteten und gut funktionierenden Betreuung bzw. Assistenz stark macht.

Mit dem Persönlichen Budget wird ihm diese Lobby in der Dreiecksbeziehung genommen und in zwei voneinander getrennte „Zweierbeziehungen“ verwandelt: Er wird *als Einzelperson* in seiner *notwendig beeinträchtigten Souveränität* auf der einen Seite dem Leistungsträger und – *getrennt davon* – auf der anderen Seite als Kunde den Leistungserbringern gegenübergestellt. Allein diese Umstellung zeigt einen deutlichen *Verlust an der bisherigen gesellschaftlich organisierter Sorge* um den Unterstützungsbedürftigen. Findet sich hier kein Ersatz, z.B. in Form einer Budgetassistenz, so wird *seine Not*, mit dem auszukommen, was ihm an Geldmitteln zugestanden wird, *zur Privatsache* erklärt.

Die Idee der Budgetassistenz, einer Person, die in dieser doppelten Zweierbeziehung die Interessen des Unterstützungsbedürftigen vertritt und die Folgen dieser eminenten Vereinzelung auffängt, findet in dieser Konstruktion weder beim Leistungsträger große Resonanz – das verteuert die Leistungen nur und beraubt diese Form der Leistung ihres eigentlichen Vorteils – noch beim Leistungsempfänger: Sein Gewinn an Verfügungsrecht über die Geldleistung würde damit praktisch eingeschränkt oder zumindest bedroht.

Dennoch gebietet die gesellschaftliche Sorge um eine bedarfsorientierte Ausrichtung der Leistung, eine solche Instanz *als professionelle Aufgabe* einzurichten:

- in der Feststellung des individuellen Bedarfs, den Verhandlungen über die Höhe der Leistung und in der rechtlichen Vertretung in Streitfragen,
- in der Planung, Organisation und Verwaltung der unterschiedlichen Leistungen von unterschiedlichen Leistungserbringern,
- in der weiteren Sorge um die Angelegenheiten der Unterstützungsbedürftigen insbesondere in den neuen Abhängigkeitsverhältnissen, die zu gesetzlichen Betreuern, professionellen Diensten und Verwandten entstehen.

Sich Makler, Rechtsanwälte und Berater zu engagieren ist ansonsten für alle „Selbständigen“ in der Gesellschaft – allerdings nur für die, die sich's leisten können – eine Selbstverständlichkeit. Warum soll ausgerechnet derjenige, der anerkanntermaßen einen Unterstützungsbedarf hat und in die „Selbständigkeit“ entlassen wird, nicht auf solche Personen seines Vertrauens zugreifen können und sich ihrer Hilfe bedienen? Wer es mit Teilhabe und Selbstbestimmung ernst meint, kann sich dieser Bedarfsfeststellung nicht entziehen!

## 5 Betriebliche Reformen

These: Dienste und Einrichtungen in der sozialen Arbeit müssen sich im Zusammenhang mit dem Persönlichen Budget entscheidend neu organisieren. Sie müssen sich auf die Produktion einzelner Dienstleistungen einstellen und in der Konkurrenz mit anderen Anbietern ihr ökonomisches Überleben sichern und ausbauen. Das überkommene Prinzip der „Selbstkostendeckung“ und der „Retrospektivität“ in der Planung muss ersetzt werden durch eine *überschussorientierte Kalkulation der Dienstleistungen* und eine *prospektive strategische Planung*.



Was bereits mit der Einführung des § 93 BSHG in Form der „Leistungsvereinbarung“ und der „Vergütungsvereinbarung“ angekündigt war, wird über das Persönliche Budget entscheidend durchgesetzt:

Ein sozialer Dienstleistungsbetrieb erhält sich nicht mehr über den Empfang einer mehr oder weniger feststehenden Summe von Einnahmen und über den Versuch mit den Ausgaben diesen vorgegebenen Rahmen nicht zu überschreiten (Selbstkostendeckungsprinzip). Vielmehr muss der Betrieb sich jetzt über viele Einzelverkäufe erhalten, die erst in ihrer Gesamtsumme die Erlöse bringen, die die Kosten des Betriebs decken: Der unterstützungsbedürftige Mensch wird sich die verschiedenen Leistungen, die er braucht, möglicherweise nicht nur von einem Dienst, sondern von verschiedenen Anbietern einkaufen.

Verwaltung ebenso wie Pädagogik muss da umdenken:

*Welche Leistungen wollen und können wir anbieten? Was kostet uns eine Leistung? Was lässt sich für diese Leistung auf dem Markt erzielen? Wie viele dieser Leistungen müssen wir verkaufen, um unsere Gesamtkosten zu decken? Was müssen wir – im Blick auf die Konkurrenten – tun, um unsere Leistungen tatsächlich auch im notwendigen Umfang verkaufen zu können?*

Bereits die erste Frage: *Welche Leistungen wollen und können wir anbieten?*, erfordert nicht nur Entscheidungen, für welche Klientel angeboten werden soll, sondern auch eine fachliche Systematik, die die *Bedarfe* auf Seiten der Unterstützungsbedürftigen *unterscheidet*, die Leistungen entsprechend differenziert als *betriebliche Standards* beschreibt und Methoden findet, um sicherzustellen, dass alle Mitarbeiterinnen diese *Standards auch einhalten und einhalten können*. Nicht nur der „Kunde“ selbst verlangt eine solche Differenzierung in der Ausrichtung auf seinen Bedarf. Auch die Konkurrenz erzwingt durch ein differenzierteres, auf den Einzelfall zugeschnittenes und daher in der Einzelleistung kostengünstigeres Angebot eine *fachliche Systematik in der Angebotspalette der Dienstleistungen*.

Dies muss der Betrieb schon deswegen zuwege bringen, um der zweiten Frage gerecht zu werden: *Was kostet uns eine Leistung?* Art und Umfang der Leistung kann nicht mehr dem einzelnen Mitarbeiter überlassen bleiben, wenn die Leistung in Art und Umfang eine verlässliche Kalkulationsgrundlage bieten soll. Jeder muss sich der *betrieblichen* Berechnung unterwerfen, nur *die* Leistung in Art und Umfang zu erbringen, die den Selbstkosten nach unter dem Preis liegt, den die Leistung auf dem Markt erzielt. In die Selbstkosten einer einzelnen Leistung gehen auch die Leistungen anderer *Kostenstellen* mit ein: Selbst die direkte Betreuung z.B. einer Pflegeleistung enthält nicht nur die Lohnkosten der Betreuungsperson, sondern auch die Kosten für den Unterhalt des Gebäudes, in dem die Betreuung stattfindet, die Energiekosten, die Kosten für die Leitung und die Fachdienste, die an dieser Einzelleistung indirekt beteiligt sind usw.

Die Frage: *„Was lässt sich für diese Leistung auf dem Markt erzielen?“* hängt eng damit zusammen: Findet sich in der Nachbarschaft ein kleiner Pflegedienst als Konkurrenz, so mag eine größere Einrichtung in Probleme kommen. Sie „befrachtet“ die Kosten für die einzelne Pflegeleistung mit Kosten z.B. für einen beratenden Fachdienst, die der kleine ambulante Pflegedienst nicht rechnen muss, da er diese Funktionen gar nicht hat. Da hängt dann viel daran, ob es der Einrichtung gelingt, ihr höherwertiges Angebot auch tatsächlich als solches „zu verkaufen“: zu begründen, Werbung zu treiben und sich zu präsentieren. Möglicherweise muss sie auch den eigenen Fachdienst beschneiden, verkleinern oder ganz abschaffen. Aus dem gleichen Grund werden sich die Betriebe in Zukunft schwer tun, mit „Quersubventionierungen“ innerhalb des eigenen Betriebs zu rechnen: So verteuern sie nur die einzelne Leistung und stellen sich in der Konkurrenz schlechter als es ein anderer Betrieb tut, der nur die „wahren“ Kosten in die Leistung einrechnet.

Die Frage: *Was müssen wir – im Blick auf die Konkurrenten – tun, um unsere Leistungen tatsächlich auch im notwendigen Umfang verkaufen zu können?* lässt sich evtl. auch so beantworten – um im Beispiel zu bleiben: Kann der konkurrierende Pflegedienst nicht einfach ü-

bernommen werden? Lässt sich mit größeren Betriebseinheiten nicht rationeller „produzieren“? Die Vergrößerung der eigenen Geschäftsbasis ist da das zentrale Mittel der Konkurrenz. Solche Vorgehensweisen brauchen nicht nur strategische Ausrichtung des Betriebs und seiner Planung, sondern auch entsprechende *Überschüsse*: Der Preis für die einzelne Leistung, den der Verkauf erzielt, muss *nicht nur die Selbstkosten decken, sondern sie deutlich überschreiten*. Nur so lassen sich Überschüsse erwirtschaften, die das ökonomische Überleben des Betriebs auf Dauer gegenüber der Konkurrenz und den Wechselfällen des Marktes sichern.

## 6 Folgerungen für die Fachlichkeit

These: Ganz entgegen den beschriebenen tatsächlichen aktuellen Anforderungen insbesondere an die sozialen Dienstleistungsbetriebe findet sich in der Szene die Überzeugung, mit dem „persönlichen Budget“ würde sich die fachwissenschaftliche Frage nach dem Bedarf, nach einer bedarfsorientierten Leistung, nach der Systematik der Leistungen im Angebot eines Betriebes, nach Methoden der Bedarfsbestimmung, Betreuungsplanung und Dokumentation *erübrigen*. Der Blick auf den „Kundenwunsch“, der scheinbar nun (als „König“) im Zentrum steht, das Zurücktreten der Sachleistung zugunsten der Geldleistung, die Pauschalisierung der Geldleistung durch den Leistungsträger usw. scheint es überflüssig zu machen, sich als Leistungserbringer, als Leistungsträger oder auch als Leistungsempfänger Gedanken darüber zu machen, was ein Unterstützungsbedürftiger braucht (er bestimmt es ja in Zukunft selbst), wie eine bedarfsgerechte Leistung auszusehen hat (das entscheidet „der Markt“) oder was sich als öffentliche Unterstützungsleistung rechtfertigen lässt (das entscheidet der Kostenträger „nach Kassenlage“ und durch die Festlegung einer Geldleistung in der „Pauschalisierung“).

Der bzw. die Leistungsträger sind nach § 17 SGB IX, Satz 2 zu einer „Komplexleistung“ aufgefordert: „Das Persönliche Budget wird von den beteiligten Leistungsträgern trägerübergreifend als Komplexleistung erbracht“. Welche praktischen Schwierigkeiten die verschiedenen Kostenträger auch immer haben werden, sich zu einer solchen Komplexleistung „zusammenzuraufen“, wie unterschiedlich auch immer die *gesetzlichen* Bedingungen für die Leistungen von Rentenversicherung, Krankenversicherung, Sozialhilfe, Pflegeversicherung usw. sein mögen: Sie selbst und alle übrigen Beteiligten brauchen zur Beurteilung der Zusammensetzung und der Höhe der Komplexleistung ein systematisches, fachlich begründetes Konzept des Bedarfs- und der Bedarfsdeckung.

Hier mag die vorrangige Frage nach dem „anerkannten“ Bedarf mit Blick auf Gesetzestexte und Verordnungen im Vordergrund stehen, die Frage nach dem (aus individuellem Bedürfnis und fachlichen Überlegungen) „begründeten“ Bedarf in den Hintergrund rücken und eher finanziellen und bürokratisch-pragmatischen Überlegungen den zweiten Platz einräumen.

Dennoch besteht der Anspruch auf die Ganzheitlichkeit einer solchen Komplexleistung mit dem Ziel „den Leistungsberechtigten in eigener Verantwortung ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen“ (§ 17 SGB, Satz 2). Nicht erst im gerichtlichen Streitfall, bereits im Vorfeld der Einigung der Leistungsträger untereinander und insbesondere in der Qualifikation der Mitarbeiterinnen in den Ämtern sind Konzepte für die Systematik, d.h. die Ganzheitlichkeit des individuellen Bedarfs unabdingbar: Die Leistungsträger stehen unter „*Legitimationsdruck*“.

Der Leistungsempfänger, der im Persönlichen Budget unmittelbar dem „Amt“ gegenübersteht, von dem er eine Geldleistung erwartet, braucht nicht nur eine *Auskunft*, was ihm im Einzelfall *zugestanden* wird, sondern auch ein Bewusstsein dafür, *was er selbst braucht*, und – wohl oft im Unterschied dazu – ein Wissen, worauf er nach Gesetzeslage einen *Anspruch* hat bzw. hätte. Dass er dazu meist nicht selbst in der Lage ist, ist offensichtlich: Das erfordert die Beratung durch eine Fachkraft, die diesen Gesamtzusammenhang von individuellem Bedarf, rechtlichem Anspruch und tatsächlichem Zugeständnis überblickt, berät bzw. dabei hilft, die dazu nötigen Daten zum sammeln, den Antrag zu stellen, mit den „Ämtern“ umzugehen, die Dienste zu organisieren, die Leistungen zu dokumentieren und abzurechnen. Diese Leistungen einer professionellen und qualifizierten Fachkraft, die den ganzen Zusammenhang von Bedarf, Leistung und Leistungserbringung überblickt, erscheinen unverzichtbar – soll das Persönliche Budget im Einzelfall nicht zu einer *Art der Verteilung von Almosen* verkommen (siehe oben), in der es ganz dem Leistungsträger und seinen pragmatischen Kriterien überlassen bleibt, wie viel *er* noch als Hilfe für ein „möglichst selbstbestimmtes Leben“ ansieht.

Die selbständige Lebensführung – im oben korrigierten Verständnis – und *alles, was dazu verhilft*, ist (oder sollte sein) ein selbstverständliches Ziel sozialstaatlicher Leistungen und sozialer Dienstleistungen.

Dabei sollte allerdings der Unterschied von „begründetem Bedarf“ und „anerkanntem Bedarf“ beachtet werden: Jede Bedarfsbestimmung hat notwendig beide Seiten an sich. Sie ist der Sache wegen keine „neutrale“, gleichsam wissenschaftliche Tat (aus dem Bedürfnis begründeter Bedarf), sondern notwendig auch eine *Entscheidung* und *sozialpolitische Stellungnahme* dazu, *welche Teilhabe am gesellschaftlichen Reichtum dem Unterstützungsbedürftigen zugestanden* wird (anerkannter Bedarf). Nicht zuletzt zeigt der Vergleich mit der Standards z.B. der Behindertenhilfe in andern europäischen Ländern, dass es hierfür keine „objektive“ Grenze gibt: die Grenze ergibt sich aus der gesellschaftlichen Auseinandersetzung darum, was man dem unterstützungsbedürftigen Menschen an Teilhabe ermöglichen soll. Da sollte man sich nicht allzu schnell mit dem Argument der „leeren Kassen“ oder dem „Wirtschaftsstandort“ abschrecken lassen: *es geht um die Verteilung von Reichtum* – nicht um das gemeinsame Einrichten in der Not („Knappheit“), wie es die Bilder vom „Boot, in dem wir alle sitzen“ oder vom „gemeinsamen Kuchen“ nahe legen.

Welcher Bedarf anerkannt wird, hängt also wesentlich davon ab

- ob es überhaupt eine – gegenüber dem anerkannten Bedarf – eigenständige Überlegung zum begründeten Bedarf (also einen fachlichen Standpunkt) gibt,
- ob sich genug Menschen finden, die sich für eine Teilhabe unterstützungsbedürftiger Menschen einsetzen und „Teilhabe“ nicht einfach verstehen als die „abstrakte Freiheit“ des herablassenden „Mitmachen-Dürfens“, sondern als eine konkrete Freiheit, die nicht nur den Willen, sondern auch das Können und insbesondere *die Verfügung über ausreichende Mittel* meint, *um die Freiheit wahr und wirklich zu machen*.