

## **Ambulantisierung der Behindertenhilfe in Hamburg:**

### **Wichtige Schritte stehen noch aus**

#### **Eine kritische Zwischenbilanz aus Sicht der Landesarbeitsgemeinschaft für behinderte Menschen**

Die Hamburger LAG für behinderte Menschen hat am 5. Mai 2008 eine Tagung mit dem Titel „So will ich wohnen!“ veranstaltet. Die Tagung richtete sich an Menschen mit Behinderung, die im Rahmen des Ambulantisierungsprogramms von stationären in ambulant unterstützte Wohnformen gewechselt haben oder wechseln werden, sowie auch an Menschen, die weiterhin stationär wohnen. Die über 100 Teilnehmerinnen und Teilnehmer konnten sich über verschiedene Möglichkeiten des Wohnens mit Unterstützung informieren und hatten Gelegenheit, erste Erfahrungen mit den neuen ambulant unterstützten Wohnformen auszutauschen. Nutzerinnen und Nutzer haben im Rahmen dieser Veranstaltung über positive wie negative Erfahrungen berichtet und haben ihre Vorstellungen, Wünsche und Ziele hinsichtlich ihrer Wohnsituation formuliert. Wir möchten die Tagung zum Anlass nehmen, zum bisherigen Verlauf des Ambulantisierungsprozesses und zu aktuellen Entwicklungen Stellung zu beziehen. Diese Stellungnahme basiert zudem auf den inzwischen über eineinhalb-jährigen Erfahrungen aus der Arbeit der Beratungsstelle Ambulantisierung sowie den Beobachtungen des Ausschusses Wohnen, Leben, Qualität, der bereits seit Herbst 2005 den Prozess intensiv begleitet.

Maßgeblich für die Bewertung des bisherigen Geschehens aus unserer Sicht sind die Fragen, 1. inwieweit die Veränderungen für behinderte Menschen tatsächlich einen Gewinn an Selbstbestimmung und Eigenverantwortung bedeuten und 2. inwieweit es gelingt, möglichst vielen behinderten Menschen ein selbstbestimmtes Leben in den „eigenen vier Wänden“ zu ermöglichen. Wir möchten im Folgenden einige Aspekte benennen, die wir im Hinblick auf diese Fragestellung für besonders wichtig halten.

#### ***Umwandlung stationärer in ambulant unterstützte Wohnformen***

Gemäß Vereinbarungen zwischen Einrichtungsträgern und Sozialbehörde sollen im Rahmen des Hamburger Ambulantisierungsprogramms insgesamt 770 behinderte Menschen von stationären in ambulant unterstützte Wohnformen wechseln. Bis September 2007 haben 265 Personen den Wechsel vollzogen, 224 von ihnen leben seither in den neugeschaffenen ambulant betreuten Wohngemeinschaften (ABWG). Die Initiative für den Wechsel von stationärem zu ambulant unterstütztem Wohnen einzelner Nutzerinnen und Nutzer geht - so ist unsere Wahrnehmung - in der Regel von den Einrichtungsträgern / Dienstleistern aus, nicht oder nur sehr selten von den Nutzerinnen und Nutzern selbst bzw. ihren rechtlichen Betreuerinnen und Betreuern. Ein unmittelbares Interesse für die neuen Wohnformen konnte auf Seiten der Menschen mit Behinderung offenbar bislang nicht geweckt werden. Die Einrichtungsträger haben die Aufgabe, Bewohnerinnen und Bewohner wie rechtliche Betreuerinnen und Betreuer über die neuen Leistungsangebote zu informieren, um ihnen die Wahl zu ermöglichen. Die Träger, die ihre Zielvereinbarungen erfüllen müssen, können es jedoch nicht bei der reinen Informationsvermittlung belassen, sondern sind bemüht, Bewohnerinnen und Bewohner sowie rechtliche Betreuerinnen und Betreuer von einem Wechsel zu überzeugen. Ein Teil der Nutzerinnen und Nutzer entscheidet sich aufgrund der neuen Informationen für die ambulante Leistung, weil sie darin für sich eine neue Perspektive und die Chance auf ein Leben mit mehr Eigenverantwortung sehen. Die Entscheidungen vieler Nutzerinnen und Nutzer für einen Wechsel schei-

nen uns jedoch sehr deutlich auf die „Überzeugungsarbeit“ von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Einrichtungsträger zurückzugehen. Zu wünschen wäre, dass Nutzerinnen und Nutzer, die vor einer solchen Entscheidung stehen, vermehrt auf die verschiedenen Möglichkeiten unabhängiger, ergebnisoffener Beratung hingewiesen würden.

### ***Ambulant betreute Wohngemeinschaften***

Bei der Umwandlung stationärer Wohngruppen in ambulant betreute Wohngemeinschaften muss insbesondere hinterfragt werden, welche konkreten Vorteile sie abgesehen von den formal rechtlichen Veränderungen für die Bewohnerinnen und Bewohner mit sich bringt. Häufig bleibt ihre Wohnsituation einschließlich der Bewohnerkonstellation weitgehend unverändert. Auch die Unterstützung findet in einem ähnlichen Rahmen wie im stationären Bereich statt. Sie wird zu einem mehr oder weniger großen Anteil als Gemeinschaftsleistung erbracht. Damit es sich bei der Umwandlung von Wohngruppen in ambulant betreute Wohngemeinschaften nicht lediglich um einen Etikettenwechsel handelt, sondern tatsächlich um einen Schritt hin zu mehr Selbstbestimmung und Lebensqualität für die Mieterinnen und Mieter, sind aus unserer Sicht folgende Kriterien zu berücksichtigen:

- Die Nutzerinnen und Nutzer entscheiden, wo sie wohnen und mit wem sie zusammen wohnen. Da ambulant betreute Wohngemeinschaften derzeit meist aus stationären Zusammenhängen heraus entstehen, ist die Ausgangs-Wohnsituation, vor allem die Bewohnerkonstellation in der Regel keine frei gewählte. Daher bedarf es hier grundlegend neuer Entscheidungsfindungen.
- Der Anteil individueller Unterstützungsleistungen sollte gegenüber dem stationären Bereich deutlich erhöht sein. Für jede Nutzerin und jeden Nutzer sollte klar definiert und erkennbar sein, welche Unterstützung individuell und welche gemeinschaftlich erbracht wird. Es sollten sowohl Bereiche definiert als auch Zeitangaben über den individuellen Unterstützungsanteil gemacht werden. Generell darf die Finanzierung der Hilfen nicht so knapp bemessen sein, dass Leistungsberechtigte ihren Unterstützungsbedarf nur decken können, indem sie zu einem großen Teil gemeinschaftlich Dienstleistungen in Anspruch nehmen.
- Die freie Wahl des Dienstleisters muss für die Nutzerinnen und Nutzer als reale Möglichkeit wahrgenommen und tatsächlich umgesetzt werden können. Dazu bedarf es einer unabhängigen Unterstützung der Mieterinnen und Mieter bei der Gestaltung von Wohngemeinschaftsverträgen und u. U. der Bildung von Interessensgemeinschaften. Diese Prozesse sollten nicht von den Trägern initiiert werden, da - zumindest soweit die Regelungen den Umgang mit Dienstleistern betreffen - Träger und Mieterinnen und Mieter „naturgemäß“ unterschiedliche Interessen haben. Darüber hinaus sollten Wohngemeinschaften auch längerfristig unabhängige Unterstützung etwa im Umgang mit dem Dienstleister erhalten, sofern dies nicht durch eine andere Form der Interessenvertretung gewährleistet ist (siehe unten).

### ***ABWG und andere ambulante Leistungen***

Wie die ersten Evaluationsergebnisse zeigen, hat der weitaus überwiegende Teil der Nutzerinnen und Nutzer, die bisher den stationären Bereich verlassen haben, in ambulant betreute Wohngemeinschaften gewechselt (siehe oben). Wie den Ergebnissen außerdem zu entnehmen ist, gehören die Nutzerinnen und Nutzer, die in ambulant betreute Wohngemeinschaften gewechselt haben, fast ausschließlich den Hilfe-

bedarfsgruppen 2 und 3 an (Bedarfsgruppe 2: 106 Personen, Bedarfsgruppe 3: 98 Personen). Offenbar wird die Leistungsform ABWG also auch von behinderten Menschen „gewählt“, die sich aufgrund ihres eher geringen Unterstützungsbedarfs auch für den „klassischen“ Auszug in die eigene Wohnung mit Pädagogischer Betreuung im eigenen Wohnraum (PBW) und Wohnassistenz als Unterstützung hätten entscheiden können. Es stellt sich die Frage, ob nicht möglicherweise Befürchtungen, dass der Hilfebedarf mit diesen Unterstützungsleistungen aufgrund der begrenzten Stundenzahl und der zeitliche Befristung der PBW langfristig nicht gedeckt werden kann, einer solchen Entscheidung entgegen stehen. Darüber hinaus ist auch zu beobachten, dass bisherige Nutzerinnen und Nutzer von PBW und Wohnassistenz die Leistung ABWG beantragen und bewilligt bekommen. Sowohl einzelne Nutzerinnen und Nutzer haben diesen Weg gewählt, aber auch einzelne Träger haben einen Teil ihrer Wohnangebote insgesamt entsprechend verändert mit der Begründung, dass so die Unterstützung für die Nutzerinnen und Nutzer langfristig besser gewährleistet sei. Es muss weiter beobachtet werden, ob sich eine nennenswerte Entwicklung in diese Richtung abzeichnet. Die ambulant betreute Wohngemeinschaft ist im Vergleich zu den ursprünglichen ambulanten Hilfen eine deutlich weniger individuelle Leistung und hat deutlich mehr Nähe zum stationären Wohnen. Wir halten es daher für keineswegs wünschenswert, dass die „klassischen“ ambulanten Leistungen zunehmend durch die ABWG ersetzt oder abgelöst werden, weil PBW und Wohnassistenz den Hilfebedarf nicht decken und die ABWG daher als die „sicherere Variante“ gilt. Vielmehr müssen PBW und Wohnassistenz Leistungsberechtigten auch langfristig in bedarfsdeckendem Umfang gewährt werden.

### ***Wohnraum und Mietsituation***

Probleme bei der Übernahme von Mietkosten durch den Sozialhilfeträger waren bekanntlich einer der Gründe für die erhebliche Verzögerung des Ambulantisierungsprozesses. Inzwischen wurden Regelungen gefunden, die es Menschen mit Behinderung erleichtern, eine auch langfristig stabile Wohnsituation zu erreichen und die auch den besonderen Gegebenheiten ambulant betreuter Wohngemeinschaften Rechnung tragen. Besonderer Anstrengungen bedarf es in Zukunft, die Wohnungssituation behinderter Menschen zu verbessern. Die Stadtentwicklungsbehörde ist gefordert, die Belange behinderter Wohnungssuchender stärker zu berücksichtigen. Anzustreben ist, dass künftig die Dienstleister nicht mehr so häufig als Vermieter oder Zwischenvermieter fungieren müssen, damit deren problematische Doppelrolle und eine erhöhte Abhängigkeit der Mieterinnen und Mieter vermieden wird. Sozialbehörde wie Stadtentwicklungsbehörde müssen daher Wege finden, der Diskriminierung behinderter Menschen auf dem Wohnungsmarkt entgegenzuwirken und die Wohnungsunternehmen zu veranlassen, vermehrt Wohnraum an Menschen mit Behinderung zu vermieten.

### ***Interessenvertretung ambulant unterstützter Nutzerinnen und Nutzer***

Zurzeit entwickeln sich unterschiedliche Formen und Strukturen der Interessenvertretung von Nutzerinnen und Nutzern der neuen Wohnangebote. Die Entstehung von Interessenvertretungen wird von der Mehrzahl der Dienstleister gefördert und unterstützt. Zum Teil werden die Nutzervertretungen auch bereits extern begleitet. Teilnehmerinnen und Teilnehmer der LAG-Nutzertagung haben sich für eine Vernetzung der unterschiedlichen Interessenvertretungen ausgesprochen und auf längere Sicht für eine trägerübergreifende, stadtteilbezogene Arbeitsweise.

Interessenvertretungen sind ein wichtiger Bestandteil zur Sicherung der Beteiligung von Nutzerinnen und Nutzern nach Wegfall heimrechtlicher Regelungen. Ein zukünftiges Einrichtungs- und Dienstegesetz sollte den verschiedenen neuen Wohnformen angemessene Regelungen hinsichtlich der Nutzervertretung beinhalten.

### ***Transparenz in der Leistungserbringung***

Für Nutzerinnen und Nutzer wie für rechtliche Betreuerinnen und Betreuer ist in vielen Bereichen der Eingliederungshilfe kaum nachvollziehbar, welche Leistungen in welchem Umfang tatsächlich erbracht werden. Das gilt neben den stationären Hilfen vor allem auch für die ambulant betreute Wohngemeinschaft, da die Leistungen nicht stundenweise, sondern ähnlich wie im stationären Bereich pauschal erbracht werden. Hier braucht es pragmatische Dokumentationsverfahren, die für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ohne zu großen Zeitaufwand handhabbar sind. Gleichzeitig müssen Nutzerinnen und Nutzer anhand der Dokumentation leicht nachvollziehen können, welche Leistungen wann von welcher Mitarbeiterin / welchem Mitarbeiter tatsächlich erbracht wurden. Ein Einrichtungs- und Dienstegesetz sollte im Rahmen von Qualitätssicherung gewisse Mindeststandards für die Dokumentation der Leistungen festlegen.

### ***Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf***

Wie bereits erwähnt, haben bisher fast ausschließlich Nutzerinnen und Nutzer der Hilfebedarfsgruppen 2 und 3 in ambulant unterstützte Wohnformen gewechselt. Der bisher weitgehende Ausschluss von Menschen mit höherem Unterstützungsbedarf ist nicht einfach auf mangelnde Konsequenz in der Umsetzung des Ambulantisierungsprogramms zurückzuführen, sondern hat strukturelle Gründe: So ist etwa in den Leistungsvereinbarungen der meisten Träger vorgesehen, dass Mieterinnen und Mieter in ambulant betreuten Wohngemeinschaften stundenweise ohne Betreuung auskommen müssen. Weiter werden durch den häufigen Wegfall von Nachtbereitschaften viele behinderte Menschen von den ambulant unterstützten Wohnformen ausgeschlossen. Zusätzlich sind die neuen Konzepte der Träger / Dienstleister darauf ausgerichtet, dass bestimmte Hilfen bei Bedarf von den Nutzerinnen und Nutzern aufgesucht werden - in den Mitarbeiterbüros der Häuser und auch in Stütz- und Treffpunkten im Stadtteil. Auch diese Anforderungen an die Mobilität und die Selbstorganisation behinderter Menschen bilden ein Ausschlusskriterium.

Wie u. a. bei der Nutzertagung am 5. Mai deutlich wurde, ist für einige Mieterinnen und Mieter, die einen Pflegebedarf haben, die Unterstützung in den ambulant betreuten Wohngemeinschaften bei weitem nicht ausreichend. Durch festgelegte Zeiten der Pflegedienste sind sie in ihrem Alltag auf unzumutbare Weise eingeschränkt. Probleme haben vor allem auch Nutzerinnen und Nutzer, die während der Nacht einen Assistenzbedarf haben. Wie uns bekannt wurde, streben inzwischen einige behinderte Menschen aufgrund der unzureichenden Unterstützung die Rückkehr in den stationären Bereich an.

Im Vorfeld des Ambulantisierungsprogramms wurden von der AG Ambulantisierung, einer Arbeitsgruppe aus Vertreterinnen und Vertretern von Trägern, Sozialbehörde und LAG, Ziele und Grundsätze zur Umsetzung formuliert. Eines der Ziele lautet: „ambulante Leistungen sind so zu gestalten, dass sie für möglichst viele Leistungsberechtigte bedarfsgerechte Hilfen ermöglichen und allen Menschen mit entsprechender Leistungsberechtigung offen stehen.“ Soll dieses Ziel ernsthaft verfolgt werden, müssen dafür einige grundlegende Voraussetzungen geschaffen werden:

- Die Präsenzzeiten von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern müssen den jeweils individuellen Bedarfen der Nutzerinnen und Nutzer angepasst sein.
- Nachtbereitschaften müssen bei Bedarf auch in ambulant unterstützten Wohnformen eingerichtet werden.
- Mieterinnen und Mieter ambulant betreuter Wohngemeinschaften mit einem Pflegebedarf sollten die Möglichkeit haben, die Pflege individueller zu organisieren - etwa auch im Rahmen Persönlicher Budgets - und nicht generell dazu aufgefordert werden, gemeinschaftlich einen Pflegedienst in Anspruch zu nehmen.
- Für die Begleitung von Nutzerinnen und Nutzern zu Stütz- und Treffpunkten muss Assistenz gewährleistet sein, ebenso muss in den Stütz- und Treffpunkten auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf die notwendige Assistenz gesichert sein.

Für die Umsetzung dieser Kriterien müssen entsprechende finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen werden. Das Bedarfsdeckungsprinzip muss auch für Menschen mit hohem Assistenzbedarf realisiert werden. Hier sind die Anbieter gefordert, Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen auszuhandeln, die es ermöglichen, bedarfsgerechte ambulante Hilfen auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf vorzuhalten. Die Kostenträger müssen, wollen sie Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf tatsächlich die Teilhabe am Ambulantisierungsprogramm ermöglichen, akzeptieren, dass ambulante Hilfen gegenüber stationären nicht in jedem Fall kostengünstiger sind, sondern bei entsprechendem Assistenzbedarf auch Mehrkosten bedeuten können.

## **Resümee**

Damit die Umgestaltung der Hilfen für behinderte Menschen tatsächlich einen Gewinn an Selbstbestimmung und Eigenverantwortung bringt, sollten Nutzerinnen und Nutzer mehr als bisher ihre Wohnsituation selbst gestalten können, d. h. auch bereits an der Planung von Umwandlungsprojekten beteiligt werden - möglichst unter Einbeziehung unabhängiger Beratung und Unterstützung. Gleiches gilt für rechtliche Betreuerinnen und Betreuer. Darüber hinaus ist ein Gelingen des Ambulantisierungsprozesses entscheidend davon abhängig, inwieweit auch Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf ambulante Leistungen angeboten werden können. Als vordringlich gilt es, die Unterstützung von Mieterinnen und Mietern ambulant betreuter Wohngemeinschaften zu sichern, deren Pflegebedarf zurzeit nicht gedeckt ist.

Für eine Bewertung der bisherigen Umsetzung und die weitere Gestaltung des Prozesses sollte auf die bisherigen Erfahrungen von Nutzerinnen und Nutzern mit den neuen ambulanten Leistungsangeboten zurückgegriffen werden. Das setzt voraus, dass die Träger die ersten Ergebnisse ihrer im Rahmen der Evaluation durchgeführten Nutzerbefragungen offen legen. Auf dieser Grundlage braucht es einen offenen Austausch innerhalb der Fachöffentlichkeit über positive wie negative Erfahrungen und mögliche notwendige Verbesserungen. Auch die Ergebnisse der LAG-Nutzertagung können in eine solche Diskussion einfließen.

Der Ausschuss Wohnen, Leben, Qualität wird die Umsetzung des Ambulantisierungsprogramms weiterhin im Hinblick auf die genannten Aspekte beobachten und wird mit allen am Prozess Beteiligten im Gespräch bleiben.