

Ein Geheimnis ist es nicht: Der Umbau der Eingliederungshilfe aus der Perspektive zweier Sozialunternehmen

Vortrag von Hanne Stiefvater, Vorständin der Ev. Stiftung Alsterdorf und Dr. Stephan Peiffer, Geschäftsführer Leben mit Behinderung Hamburg Sozialeinrichtungen gGmbH

Hanne Stiefvater:

Sehr geehrte Frau Senatorin Leonhard, sehr geehrte Abgeordnete der Hamburgischen Bürgerschaft, liebe Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Kongresses,

vielen Dank für Ihre wertschätzenden Worte über unsere Arbeit, Frau Leonhard, an die wir in unserem Beitrag wunderbar anknüpfen können.

Wir wollen Ihnen heute zu zweit einen Überblick geben über 13 Jahre Umbau der Hamburger Eingliederungshilfe und zwar aus der Perspektive der beiden Sozialunternehmen, für die wir Verantwortung tragen.

Erst einmal vielen Dank an die Kolleginnen und Kollegen der anderen Budgetträger, fördern und wohnen und BHH Sozialkontor, die uns den Raum lassen, unsere Entwicklungsprozesse darzulegen. Wir sind zwar alle unsere eigenen Wege gegangen, doch sie werden viele parallele Entwicklungen erkennen können.

Für uns beide ist dieser Tandemvortrag auch eine neue Erfahrung, sozusagen eine Premiere, und auch dies bereits ein Element der spannenden Lernprozesse, die wir durchlaufen.

Wir beide stehen hier für sehr unterschiedliche soziale Unternehmen in Hamburg: zum einen die Evangelische Stiftung Alsterdorf (ESA), 1860 gegründet, um die damals prekäre Lebenssituation vieler Menschen zu verbessern, Mitglied im Diakonischen Werk; zum anderen Leben mit Behinderung Hamburg (LmBHH), entstanden aus der Selbsthilfebewegung von Eltern, Mitglied im Paritätischen Wohlfahrtsverband und gegründet, um als Betriebsgesellschaft neue Konzepte umzusetzen und Versorgungslücken zu schließen.

Wir als ESA unterstützen mit ca. 2.500 Mitarbeitenden ungefähr 4.400 Menschen in der Eingliederungshilfe, Ihr bei LmBHH mit 900 Mitarbeitenden rund 1.800 Menschen. Beide Organisationen sind für vergleichbare Zielgruppen in den Bereichen Wohnassistenz, Arbeit und Beschäftigung sowie Freizeit und Bildung tätig.

Dr. Stephan Peiffer:

Einige von Ihnen werden vielleicht denken, da stehen jetzt die beiden und kriegen so ein Trägerbudget. Was machen die mit so viel Geld, bauen die sich nun ein Schloss? Picken Sie sich nun die einfachen Assistenz-Situationen heraus? Bleiben Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf unversorgt?

Ich muss gestehen, ich stand der Idee eines Trägerbudgets 2013 sehr skeptisch gegenüber. Schließlich waren Sozialraumbudgets in der Jugendhilfe vor Gericht gescheitert. Werden hier nicht Rechtspositionen der Leistungsberechtigten geschwächt, entledigt sich der Leistungsträger seiner Verantwortung? Was wenn die öffentliche Hand ein Budget dazu nutzt, ihre Belegungsrechte auszuüben, um uns Dienstleister unter Druck zu setzen?

Weshalb hat sich dieses Instrument in Hamburg durchgesetzt? Um das zu verstehen, müssen wir den Horizont erweitern. Das Budget stellt eine Etappe in der Hamburger Weiterentwicklung dar, die auf den Erfahrungen der Ambulantisierung in den Jahren 2004 bis 2010 aufbaute. Deshalb schlagen wir mit diesem Kongress den Bogen weiter und beleuchten den System-Umbau von 2004 bis heute. Nur wenn wir auch die Etappe der Ambulantisierung einbeziehen, lässt sich der Abschluss von Budgetvereinbarungen mit Skeptikern wie mir nachvollziehen.

Was erwartet Sie in dem Vortrag? Wir wollen vertiefen, was Frau Leonhardt eben im Überblick aufgezeigt hat. Zunächst wollen wir Ihnen die Ausgangslage darstellen: Was hat uns angetrieben, dieses große Vorhaben anzuschieben? Es folgt eine kurze Abfolge der verschiedenen Etappen des Umbaus, der Bauabschnitte von der Ambulantisierung bis zur Budgetphase. In den verschiedenen Teilen werden wir immer wieder Faktoren des Gelingens aus unserer Sicht festhalten. Dann ziehen wir eine Bilanz: Was haben wir erreicht? Und schließlich werfen wir einen Blick in die Zukunft auf die Baustellen, auf die wir uns derzeit vorbereiten.

Hanne Stiefvater:**1. Ausgangslage: Welche Anlässe gab es zur Veränderung, welche maßgeblichen Triebkräfte wirkten?**

Bei uns in der ESA war der **Druck zur Veränderung** enorm: Vor 25 Jahren waren wir eine Komplexeinrichtung mit großen Sonderbauten. Mit 85 Prozent stationären Wohnformen, teilweise bis zu 220 Menschen in einem Gebäude. Es gab zwar bereits vereinzelte Wohnprojekte außerhalb - aber damals lebten und arbeiteten noch über 1.000 Menschen auf dem stiftungseigenen Gelände, 22 Hektar groß in Alsterdorf gelegen, einem Stadtteil von Hamburg. In den Wohngruppen lebten meist acht Menschen. Viele mussten sich ein Bad teilen. Die Mitarbeitenden bemühten sich sehr, in diesen räumlichen Strukturen so etwas wie eine Privatsphäre und Individualität zu ermöglichen. Herzlich wenig hatten

diese Gegebenheiten mit Normalität in den Lebensverhältnissen zu tun - eigentlich schon damals ein Unding für eine moderne Großstadt wie Hamburg.

Zugleich gab es einen enormen **Instandhaltungstau**, sowohl fachlich als auch gebäudetechnisch. Es war sehr klar: Wenn jetzt nicht etwas passiert, wären wir auf mittlere Sicht weg vom Fenster, keine Betroffenen oder Angehörigen hätten sich mehr für uns entschieden.

Aber wie es dann oft bei Veränderungen ist, brauchte es einen richtigen **Weckruf**: Im Prinzip war die ESA in den 90ern wirtschaftlich so gut wie am Ende. In einer konzertierten Aktion wurde eine Sanierungsvereinbarung mit der Stadt, den Banken und der Kirche geschlossen, die umfangreiche Auflagen enthielt.

Unsere Mitarbeitenden leisteten ihrerseits einen enormen Beitrag. Mit der Gewerkschaft wurde ein Tarifvertrag, das **Bündnis für Investition und Beschäftigung**, geschlossen, in dem die Mitarbeitenden fünf Jahre auf Gehaltserhöhung verzichteten. Mit dem gesparten Geld konnte in viele moderne Wohnprojekte investiert werden. Und überhaupt: Es ist einigen sehr couragierten Mitarbeitenden und Zivildienstleistenden zu verdanken, dass die Steine ins Rollen gekommen sind.

Ein wichtiger Meilenstein und entscheidender Punkt für die weitere Entwicklung war der **Wille** der damals Verantwortlichen in der ESA sowie in Politik und Verwaltung, sich nicht mit kleinen Lösungen zufrieden zu geben - es sollte ein großer Wurf werden, radikal und gewagt:

Die **Auflösung unseres Stiftungsgeländes** als Sondergelände für Menschen mit Behinderung Anfang 2000: Wir öffneten die Türen für den Stadtteil Alsterdorf und schufen mit dem Alsterdorfer Markt einen neuen Stadtteilmittelpunkt dadurch, dass wir Gewerbe und Dienstleistungen ansiedelten: Lebensmittelläden, Drogerien, Blumenhändler, Spielzeugladen, Apotheken, Arztpraxen, Restaurants, abgerundet durch Kulturveranstaltungen wie Open-Air-Kino. Ca. 5.000 Besucherinnen und Besucher pro Tag nutzen heute das vielfältige Angebot. Sie wissen mittlerweile nicht mehr, dass sie sich auf einem ehemaligen Anstaltsgelände befinden.

Gleichzeitig zogen in den weiteren Jahren ca. 700 Menschen sukzessive in die verschiedensten Stadtteile von Hamburg. Da war eine große Beharrlichkeit gefragt: Von durchschnittlich zehn anvisierten Wohnprojekten wurde oft nur eins realisiert.

Für diesen Weg gab es so gut wie keine Vorbilder in Deutschland. So holten wir uns Anregungen auch aus anderen Ländern in Europa und aus den USA - und

kamen mit Ideen und Ansätzen von Community Care und Community Living wieder nach Hause.

Diese Ideen haben uns ungeheuer inspiriert und angespornt. Aber verständlicherweise gab es auch große Vorbehalte und Widerstände: bei den Betroffenen und Angehörigen, bei Mitarbeitenden und bei der Bevölkerung im Stadtteil. Manchmal gab es auch Unterschriftensammlungen gegen eine neue Hausgemeinschaft.

Wir haben sehr viel geredet, beteiligt und moderiert.

Es wurde deutlich: Teilhabe stellt sich nicht von allein her und unsere Mitarbeitenden waren in einer ganz neuen Weise gefragt, nämlich als Brückenbauer in die Gemeinden. Dazu später noch mehr.

Ganz **klares Erfolgskriterium Nr. 1** bei großen Veränderungen: **Ganzheitlich denken, das heißt mit Herz, Kopf und Hand**. Der Spirit muss überkommen, die große Idee will geplant sein, und das Ganze geht nicht nur vom Schreibtisch aus. Auch als Führungskraft muss man in solchen Zeiten die Ärmel hochkrempeln und ran - und zwar ganz nach vorne.

Dr. Stephan Peiffer:

Die Ausgangssituation von LmBHH unterschied sich stark von der der Stiftung. Wir hatten ein großes Wachstum hinter uns, die stadtteilintegrierten Wohngruppen waren stark nachgefragt. Angehörige wie Mitarbeitende waren im Grunde zufrieden mit den Lösungen, die gemeinsam durchgesetzt worden waren. Eine stabile, manchmal familiäre Lebenssituation, mit gemischter Zusammensetzung, auch offen für Menschen mit hohem Bedarf.

Diese Einschätzung teilten aber nicht alle Bewohner der WGs. Es gab Konflikte und Unzufriedenheit, schließlich hatten sie sich ihre Mitbewohner in einer solchen 8er-Gruppe nicht ausgesucht. Für den Auszug in die eigene Wohnung musste ein pädagogischer TÜV durchlaufen werden (viele kennen von Ihnen noch die Rituale des Waschmaschinen-Trainings! Was für ein Unsinn!) und man durfte auch nicht mehr als elf ambulante Fachleistungsstunden in der Woche benötigen, das war die behördliche Obergrenze. Kurzum: Vielen wurde der Wunsch nach den eigenen vier Wänden verwehrt.

Und auch viele Mitarbeitende realisierten die wachsende Spannung zu den sich verändernden Visionen sozialer Arbeit und zu den angelsächsischen oder skandinavischen Fachkonzepten für personenzentrierte Assistenz. Lange Kämpfe um den Ausbau ambulanter Hilfen mit unserer Fachbehörde waren erfolglos verlaufen.

Sie haben es erkannt: Die Überwindung von Anstaltsstrukturen und das Elterngagement zeigen sehr unterschiedliche Wurzeln und Treiber, aber es lassen sich gemeinsame Positionen erkennen.

Hanne Stiefvater:

Unter dem Strich war in dieser Phase die Zusammenarbeit zwischen uns Trägern, der Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (AGFW) und der Behörde noch eher von Misstrauen geprägt. Viele standen einer Systemumstellung hin zu ambulanten und personenzentrierten Leistungen eher skeptisch gegenüber und unterstellten dem jeweils anderen, entweder Sparmaßnahmen realisieren zu wollen oder das Füllen der eigenen Kasse. Eigentlich also keine gute Voraussetzung für den Erfolg eines neuen Entwurfs der Eingliederungshilfe in Hamburg.

Dr. Stephan Peiffer:

2. Zur Geschichte des Umbaus anhand von Bauabschnitten

2a. Die Intervention 2004: Haushaltskonsolidierung, Ambulantisierung

Nachdem schon eine Weile auch über Ambulantisierung diskutiert worden war, kam 2004 plötzlich Bewegung in die Landschaft. Die Politik schaltete sich ein und mahnte Handlungsbedarf wegen rapide steigender Ausgaben in der Eingliederungshilfe an. So waren wir überrascht, dass wir im Haushaltsplan der Hamburgischen Bürgerschaft lesen konnten, dass eine Umwandlung von 30 Prozent aller stationären Plätze in ambulante Strukturen binnen drei Jahren herbeigeführt werden sollte. Da war der Sense of Urgency (Gefühl der Dringlichkeit).

Wir empörten uns, dass das erste Motiv für den Systemumbau ausgerechnet Haushaltskonsolidierung sein sollte. Aber wir erkannten auch schnell in der Sozialbehörde wie auch in der Führung der großen Anbieter die große Chance, die in dieser Intervention lag. Hier wollen wir das **zweite wichtige Erfolgskriterium** festhalten, neben dem ganzheitlichen Denken den **Willen zum Umbau, den Willen zur Veränderung** und zwar auf Seiten der Verwaltung und auf Seiten vieler Leistungsanbieter.

Das waren aber erst zwei Schenkel des Sozialhilfe-Dreiecks. Wie stand die Seite der Betroffenen und ihrer Vertreter zu dieser Intervention? In unserem Vereinsvorstand wurde hitzig diskutiert. Schließlich setzte sich die Sorge um die Menschen mit hohem Bedarf durch. Wenn viele Menschen aus den Wohngruppen ausziehen, weil sie endlich den Schritt in die eigene Wohnung machen können, könnten Kleinstheime für Menschen mit großer Assistenzabhängigkeit die Folge sein. So entschied sich unser Verein zusammen mit der Landesarbeitsgemeinschaft für behinderte Menschen (LAG) dazu, alle drei Seiten an einen Tisch zu

holen, um gemeinsam Bedingungen für den Systemumbau zu vereinbaren; dies war der Beginn des Dialogs, der in Hamburg vieles ermöglichte, was vorher nicht durchsetzbar war. Im sogenannten Konsenspapier wurde strikte Freiwilligkeit für die Klienten zugesagt, jedem wurde das Recht zugebilligt, wieder zu stationärer Hilfe zurückkehren zu können, und es wurde eine Beratungsstelle der Selbstvertreter auf den Weg gebracht. **Unser drittes Erfolgskriterium: Vertrauensbildende Maßnahmen** für die großen Risiken eines solchen Vorhabens.

Hanne Stiefvater:

2b. Der erste Bauabschnitt: Zielvereinbarungen mit vier großen Trägern zur Ambulantisierung 2006 bis 2010

Nun begann es also tatsächlich, es folgten Zielvereinbarungen mit den Wohlfahrtsverbänden für alle ihre Mitglieder. Ein ehrgeiziges Ziel: 30 Prozent Umwandlung in drei Jahren, Einführung einer neuen ambulanten Leistung, die auch für hohe Bedarfsgruppen zugänglich war, sowie Schaffung von sogenannten Treffpunkten in den Stadtteilen als erster Schritt einer sozialräumlichen Ausrichtung.

Dr. Stephan Peiffer:

Wie das gehen sollte, davon hatten wir alle nur rudimentäre Vorstellungen. Unser Elternvorstand war nur bereit, sich auf einen solchen Weg einzulassen, weil wir zusagten, dass wir das ganze System, auch das der stationären Hilfen, umgestalten würden. Wir entwickelten das Konzept der Hausgemeinschaft mit Wahlmöglichkeiten zwischen Einzelwohnungen und Wohngemeinschaften, zwischen ambulanten und stationären Leistungen. So konnten wir sicherstellen, dass auch Personen mit hoher Assistenzabhängigkeit Zugang zu den neuen Wohnformen haben würden.

Hanne Stiefvater:

So konnten wir starten, jedes Unternehmen mit unterschiedlichen Umsetzungswegen, aber mit vergleichbaren Zielvorgaben. Was alle drei Seiten – Betroffene, Behörden und wir – mitbrachten, war Mut zum Risiko, zu unkonventionellen Lösungen und eine Mentalität des **einfach Machens: Wir müssen die Probleme beim Gehen lösen**, viele der Stolpersteine entdeckten wir erst auf dem Weg.

Dr. Stephan Peiffer:

Die größte Aufgabe für uns war es, die Angehörigen und rechtlichen Betreuer zu bestärken, den Weg zu unterstützen und auch für den eigenen Angehörigen Risiken zu akzeptieren. Wir erklärten immer und immer wieder in kleinen und in großen Angehörigenforen die neuen Konzepte Wohngemeinschaft und Hausgemeinschaft. Bei allen Kontroversen hielt der gemeinsame Ansatz des Konsen-

spapiers. Aber es waren schließlich die Klienten und Klientinnen selbst, die sorgfältig und verantwortlich ihre Zukunft abwogen und sich für die neue Selbstständigkeit entschieden und mit dieser Haltung Zweifel bei ihren Assistenten wie in den Familien relativierten. In unserem Vereinszentrum besuchte eine gut 60jährige Frau, die Zeit ihres Lebens in Einrichtungen gewohnt hatte, regelmäßig Eltern-Veranstaltungen, verschaffte sich Raum und erklärte gern auch mehrmals: "Sie glauben es nicht, ich habe jetzt eine eigene Wohnung!"

Hanne Stiefvater:

2c. Der zweite Bauabschnitt: die Anschlussvereinbarung von 2010 bis 2013, noch mit dem Schwerpunkt Ambulantisierung, doch verstärkt mit Sozialraumorientierung

Bis zu diesem Zeitpunkt, 2010, hatten wir querfeldein 25 Treffpunkte – manche von ihnen bereits trägerübergreifend – an den Start gebracht, die ca. 1.000 Menschen nutzen.

Dabei ging es uns nicht um so etwas wie einen externen Gemeinschaftsraum im Stadtteil, sondern darum, mehr Gelegenheiten für Begegnungen von Menschen mit und ohne Behinderung zu schaffen. Wie das geht, das mussten wir richtig neu lernen.

In dieser Zeit beschäftigten wir uns intensiver mit dem Thema Sozialraumorientierung und sind auf das Fachkonzept von Prof. Hinte von der Universität Duisburg-Essen gestoßen, den sie morgen an dieser Stelle noch hören werden. Der Ansatz hat uns vor allem deshalb überzeugt, weil er zu unseren Werten und zur Inklusion passt: Denn der Wille der Menschen ist Ausgangspunkt unserer Arbeit, sie ist aktivierend, hat die persönlichen und sozialräumlichen Ressourcen im Blick und ist zielgruppen- und bereichsübergreifend angelegt.

Dieses Konzept überführen wir nach und nach auch in unsere Arbeitsinstrumente: Die Ressourcenorientierte Assistenzplanung wird aufwendig und intensiv mit jedem einzelnen Menschen erarbeitet.

Am Ende der ersten Vereinbarung 2010 waren die Prozesse der Ambulantisierung auf den Weg gebracht, aber nicht zu Ende. Nun wollten wir Sozialraum- und Quartierarbeit nach den genannten Prinzipien machen. Für die Finanzierung dieser fallübergreifenden Arbeit brauchten wir alle eine Lösung. Deshalb gab es ab 2010 erstmals einen pauschalen Zuschlag auf alle Leistungen für sozialräumliche Projekte.

Wir als ESA haben diesen Zuschlag genutzt, um den Ansatz Q8 in ausgewählten Quartieren zu entwickeln: Eine Schlüsselfunktion haben darin "Quartierintermediäre", das sind Projektmitarbeitende, die zwischen den "Welten" vermit-

ten. Ziel ihrer Arbeit ist es, das inklusive Zusammenleben im Quartier zu befördern. Die Welten sind Verwaltung und Politik, Unternehmen, Initiativen und Zivilgesellschaft. Mittlerweile seit sieben Jahren bringt Q8 in einem offenen Prozess Bedarfe, Ideen, Ressourcen und Menschen zusammen.

Wir erleben derzeit ja geradezu einen Hype um diesen ganzen Sozialraum, um das Quartier als Ressource. Doch wie geht das, wenn die Mutter stirbt und für die Tochter im Rollstuhl eine Welt zusammenbricht? Und sie unbedingt in der Wohnung bleiben will und nicht stationär versorgt werden will? Möglichkeiten gibt es, aber sie erreichen die Menschen oft nicht, weil wir sie nicht richtig zusammenbringen. Genau daran arbeiten wir mit Q8.

Die Projekte und Ergebnisse sind sehr unterschiedlich, jedes Quartier ist anders. Auf St. Pauli bewegen die Menschen andere Themen als in Wandsbek. Dann unterstützt Q8 entweder beim Aufbau eines Nachbarschaftsvereins oder bei der Gründung eines Quartiermittagstisches.

Ein tolles Beispiel ist sicherlich Q8 in Altona-Mitte, neben der Hafencity ein sehr großes Neubauprojekt mit vielen neuen Wohnungen. In einem mehrjährigen Beteiligungsprozess mit phasenweise bis zu 300 Menschen wurden Standards zur inklusiven Stadtentwicklung erarbeitet. Diese wurden mittlerweile von der Hamburger Regierungskoalition als Vorbild für alle Neubauprojekte in Hamburg benannt. Im Übrigen arbeiten unsere Unternehmen auch in diesem Stadtteil sehr fruchtbar zusammen.

Dr. Stephan Peiffer:

Wir stellten uns mit dem Sozialraumzuschlag etwas anderen Aufgaben. Wir forcierten die Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements mit Projekten wie dem Hamburger Kulturschlüssel. Dieser ermöglicht Kulturgenuss für Menschen, die aus den verschiedensten Gründen Kulturangebote nicht wahrnehmen können. Bis heute wurden so 18.000 von Freiwilligen begleitete Kulturbesuche ermöglicht, unerwartete Begegnungen erreicht, feste Kontakte angebahnt. Und auch die Veranstalter machten neue Erfahrungen, senkten Barrieren, wurden Inklusionspartner.

In zwei weiteren Projekten führten wir das Instrument der Persönlichen Zukunftsplanung ein und gaben der Tagesförderung mit dem Projekt Auf Achse eine sozialräumliche Ausrichtung. Dazu später mehr.

Hanne Stiefvater:

Während des Projektes Q8 haben wir aber auch die Erfahrung gemacht, dass die strukturelle Arbeit im Stadtteil allein nicht ausreichend ist, sondern dass man von zwei Seiten kommen muss, vom Quartier und vom Menschen her.

Daher haben wir gegen Ende dieses Vereinbarungszeitraums gemeinsam mit der Hamburger Sozialbehörde und der Gesundheitsbehörde das bereits von Frau Leonhard erwähnte Projekt Qplus entwickelt.

Bei Qplus arbeiten die Leistungsberechtigten mit sogenannten Quartier-Lotsen daran, den Alltag nach ihren Vorstellungen anhand von folgenden Fragen und in dieser Reihenfolge neu zu gestalten:

1. Was kann ich selbst, gegebenenfalls mit technischer Hilfe, tun?
2. Wie können mich Familie, Freunde und Nachbarn unterstützen?
3. Welche Unterstützung bietet das Quartier? Zum Beispiel durch Vereine, Initiativen und Geschäfte.
4. Welche ergänzenden Hilfen durch Profis benötige ich?
5. Was kann ich selbst für andere tun?

Die Idee von Qplus war, dass die Leistungsberechtigten ihren Anspruch auf Leistungen in einen gemeinsamen „Stadtteiffonds“ einbringen, der dann für diese neu kreierten Unterstützungssettings eingesetzt werden kann, der also in etwa ein **trägerbezogenes Quartiersbudget** darstellt.

Die Finanzierung nach dieser Logik von Qplus hatten wir zunächst nur für zwei Quartiere mit einer Gruppe freiwilliger Leistungsberechtigter geplant. Am Ende des Tages haben wir uns dann aber gefragt: Warum machen wir ein Budget denn nur für diese Menschen, könnte es nicht für alle sinnvoll sein? Letztlich kann man sagen, dass die Idee von Qplus ein Vorläufer des Budgets wurde. Ermutigt wurden wir auch dadurch, dass in Hamburg die Elbe-Werkstätten und die alsterarbeit bereits seit ca. zehn Jahren mit einem Budget arbeiteten.

Im Übrigen: Im Forum 3 können Sie zu Q8 und Qplus mehr erfahren.

Dr. Stephan Peiffer:

In dieser Phase trat die Hamburger Sozialbehörde mit der Budgetidee auch an uns heran. Meine Skepsis hatte ich bereits erwähnt. Der Auftrag unseres Gesellschafters war klar. Bei allem Mut zur Innovation, zum Brückenschlagen, zum gesellschaftlichen Engagement: Unsere Leistungen müssen verlässlich, nachhaltig und wirtschaftlich sein. So machten wir zur Bedingung, dass weiterhin individuelle Bewilligungen für die Betroffenen ausgestellt werden und dass die Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen zwischen den zwei Parteien fortgeführt werden. Bei Inklusion darf niemand auf der Strecke bleiben. Kein Creaming, sondern Verbesserungen, und sei es in kleinen Schritten, auch für Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf.

2d. Der dritte Bauabschnitt: Rahmenvereinbarung 2014 bis 2018 und Trägerbudget

Unsere Bedenken wurden an dieser Stelle von den anderen Budgetträgern geteilt und so schlossen vier Träger unter dieser Voraussetzung Vereinbarungen, nun für 2014 bis 2018, über ein Trägerbudget. Das war das Startsignal für den dritten Bauabschnitt unseres Umbaus, in dem wir immer noch kräftig zugange sind. Übrigens wurde parallel hierzu für alle Hamburger Leistungen der Ambulanten Sozialpsychiatrie (ASP) ebenfalls ein Budgetsystem eingeführt. Diese Budgets haben jedoch andere Systembestandteile, die wir auf diesem Kongress nicht beleuchten.

Hanne Stiefvater:

Wie funktioniert das Trägerbudget konkret?

In den Budgetvereinbarungen sind gemeinsame Oberziele beschrieben und es werden konkrete Projekte zur inhaltlichen Weiterentwicklung benannt.

In der Abrechnung der Leistungen gilt mit dem Hamburger Leistungsträger eine besondere Vereinbarung. Hier wird nicht nach Einzelfällen abgerechnet, sondern es wird ein Betrag über alle Leistungen der Eingliederungshilfe berechnet. Für alle anderen Leistungsträger gilt die herkömmliche Systematik.

Für jedes der Jahre 2014 bis 2018 wurde ein fixes Budget vereinbart, mit einem über die Jahre leicht ansteigenden Betrag. Damit müssen jegliche Fallzahlen oder Kostenveränderungen abgedeckt werden. Auch eine Veränderung des Hilfebedarfs nach oben oder unten beeinflusst das verabredete Budget nicht.

Das Budget wurde auf der Grundlage einer Stichtagserhebung kalkuliert und für die Folgejahre fortgeschrieben. Beide Seiten haben also über mehrere Jahre Budgetsicherheit.

Für die Budgetsteuerung wurde auf bilateraler Ebene ein Controlling-Instrument etabliert, das durch trägerübergreifende Lenkungsgruppen unter Einschluss der Selbsthilfeverbände ergänzt wird. Mehr dazu in den Foren 5 und 7.

Die Umstellung hat verständlicherweise verwaltungstechnisch eine Weile gedauert. Mittlerweile wird regelmäßig pünktlich zum Ersten des Monats ein Abschlag von der Behörde gezahlt und wir sichern im Gegenzug die sich aus den Zielen des Gesamtplans abgeleiteten Leistungen und die Umsetzung unserer verabredeten Projekte.

Dieser neue Systemschritt war eine echte Zäsur und ein Wagnis und, wie ein Kollege vom BHH Sozialkontor etwas flapsig meinte, im Prinzip eine Blankowette auf die Zukunft.

Dr. Stephan Peiffer:

Wir konnten beginnen, die Energie, die über viele Jahre und fest in Berufsbildern verankert für den Nachweis von Hilfebedarf und die Durchsetzung von Leistungsansprüchen eingesetzt worden war, anders nutzen. Ein verlässlicher wirtschaftlicher Rahmen war gegeben, nun hieß es, Qualität und Wirksamkeit unserer Leistungen, Partizipation und Sozialraumorientierung ins Zentrum zu rücken.

Bundesweit wurde der Schritt ins Trägerbudget durchaus kritisch verfolgt. Wir entschieden uns deshalb für absolute Transparenz, veröffentlichten die Verträge im Internet, berichteten auf einem Fachtag über die Ergebnisse externer Evaluationen, wir erstellten einen gemeinsamen Zwischenbericht. Und auch dieser Kongress dient dazu, unsere Arbeit kritisch zu prüfen. Die **Transparenz in allen Phasen des Prozesses** sehen wir **als vierten Gelingensfaktor** an.

3. Bilanz: Was haben wir beim Umbau und bei der Systemumstellung der letzten Jahre faktisch erreicht?

Heute stehen wir im vierten Jahr unserer Budgetvereinbarung und ziehen eine Bilanz der Ergebnisse. Wir sind im vorletzten Teil unseres Vortrags angekommen.

Zunächst einmal zur Budgeteinhaltung selbst, unserem letzten Bauabschnitt. Niemand musste bislang nachverhandeln, der Budgetrahmen wurde eingehalten, die ungesteuerte Ausgabenentwicklung beendet. Die Anzahl der Menschen mit hohem Bedarf, die die Budgetträger versorgen, ist konstant geblieben. Es gibt keine Anzeichen dafür, dass wesentliche neue Angebotslücken entstanden sind. Die vorgesehenen Projekte wurden umgesetzt, die Budgetziele erreicht.

Aber wenn wir auf alle drei Bauabschnitte zurückschauen und bilanzieren, was wir von 2004 bis heute erreicht haben:

Was hat sich für die Bezieher von Eingliederungshilfe verändert?**Hanne Stiefvater:**

Ein großer Meilenstein ist die **Wohnstruktur**, die sich in den letzten Jahren vollkommen verändert hat.

Da die Wohnungswirtschaft in Hamburg noch immer zögerlich an die Menschen direkt vermietet, haben wir als ESA rund 950 Wohnungen in unterschiedlicher Größe angemietet.

In Zahlen ergibt sich dazu folgendes Bild:

1.600 Menschen leben in ca. 75 Hausgemeinschaften in 31 Stadtteilen. Hinzu kommen ca. 66 Gemeinschaftsräume, die teilweise von der Nachbarschaft mit genutzt werden können. Im Eigentum der ESA befinden sich nur noch 20 Prozent der Wohnungen.

In diesen Hausgemeinschaften sind 40 Prozent der Wohnungen für eine Person und 30 Prozent für zwei Personen. Weitere 30 Prozent entfallen auf 3er, 4er und auf Wohngemeinschaften mit fünf oder mehr Personen. Bemerkenswert ist, dass die 1-Personen-Wohnungen hoch nachgefragt sind, auch bei Menschen mit hohem Unterstützungsbedarf, allerdings in Kombination mit der Nutzung von Gemeinschaftsräumen.

Mit dieser Wohnstruktur lösen wir ein zentrales Versprechen ein, nämlich Wahlmöglichkeiten für alle zu schaffen. Auch wenn wir homogene Hausgemeinschaften vermeiden, machen spezielle Wohnsettings aber an manchen Stellen Sinn: Für Familien mit Kindern mit Behinderung, die sich gegenseitig unterstützen möchten, für behinderte Eltern mit ihren Kindern, für Jugend-WGs, für Senioren und Seniorinnen mit Pflegebedarf oder für Menschen mit Unterbringungsbeschluss.

Soweit zur Wohnstruktur. Nun noch die Fakten zum Verhältnis von ambulant und stationär: Die Anteile haben sich insgesamt verkehrt von 60 Prozent stationär und 40 Prozent ambulant zu 40 Prozent stationär und 60 Prozent ambulant. Der gesamte Ambulantisierungsprozess ist extern evaluiert worden und unsere Unternehmen haben Zufriedenheitsbefragungen durchgeführt. Unter dem Strich sind die Rückmeldungen insgesamt positiv.

Dr. Stephan Peiffer:

Unsere Wohnangebote unterscheiden sich von denen der Alsterdorfer. Die Flächen waren schon immer überwiegend von der Wohnungswirtschaft angemietete Flächen. Die gemeinschaftlichen Wohnformen werden bei uns stark nachgefragt. Vor Beginn der Ambulantisierung wohnten bei den stationären Wohngruppen im Durchschnitt sechs Menschen in einer Großwohnung zusammen. Zwölf Jahre später war die Durchschnittsgröße pro Wohnung für dieselbe Zielgruppe auf 3,3 Personen zurückgegangen.

Dahinter steht ein Kraftakt. Durch Neubauvorhaben, durch Umbau vorhandener Wohnungen und durch Anmietung neuer Wohnungen konnten 38 Prozent aller Wohngruppen-Bewohner sich in diesem Zeitraum neu entscheiden, ob sie alleine wohnen wollen oder mit wem sie zusammenziehen wollen. Fluktuation ist hier nicht mitgezählt. Hier konnten sie praktisch erfahren, dass sie Alternativen haben, dass es verschiedene Lebensformen gibt. Und dies war kein Privileg derer, die auf ambulante Leistungen umstellten, sondern galt auch für Menschen, die weiterhin stationäre Leistungen bezogen. Seit dem Jahr 2000 gilt für LmbHH für alle neuen Vorhaben eine maximale WG-Größe von fünf Personen,

seit 2014 werden neue Projekte nur noch mit eigenem Badezimmer für jeden Mieter geplant.

Die Möglichkeiten, den Alltag in den kleineren WGs selbst zu gestalten, sind größer geworden, auch über den Einzug neuer Bewohner bestimmen die WGs selbst. Aber auch Menschen mit hohem Bedarf hier verlässliche Assistenz zu bieten, ist eine riesige Herausforderung für unsere Organisation und für die Verantwortung tragenden Mitarbeitenden.

In Hamburg ist eine große Vielfalt an Wohnformen entstanden. Mehr und mehr Klienten haben die Wahl, sie kennen Alternativen. Schauen Sie sich den wunderbaren Arte-Film "Nicki will ausziehen" an, der im Foyer gezeigt wird. Er macht deutlich, wie die Auseinandersetzung mit Optionen den Reifungsprozess eines jungen Erwachsenen beschleunigt, Eigenständigkeit entstehen lässt. Und der Film zeigt ebenso einfühlsam den Lernprozess des Vaters in der Phase des Auszugs. Sehenswert!

Hanne Stiefvater:

Die klassische **Tagesförderung** haben wir ebenfalls komplett verändert, indem wir für über 700 Menschen neue sinnstiftende Tätigkeiten ermöglichen. 100 Kooperationen mit Firmen und Institutionen machen es möglich, Beschäftigungen anzubieten, die im handwerklichen, im Garten- oder im Dienstleistungsbereich liegen. Auch ein inklusiv geführtes Restaurant gehört mittlerweile dazu.

Dr. Stephan Peiffer:

Unser Projekt Auf Achse hat neue Orte der Teilhabe für eine Zielgruppe ermöglicht, die bislang das höchste Exklusions-Risiko trug. 125 von 300 Beschäftigten haben mit Auf Achse bereits ein regelmäßiges Arbeitsangebot außerhalb ihrer Tagesförderstätte. Ein aufregendes Sozialraum-Projekt. Mehr dazu im Forum 6.

Hanne Stiefvater:

Mit über 120 kooperierenden Firmen steht auch der **Werkstattbereich** heute anders da, von IKEA über Airbus und den Flughafen: Viele sind mit ausgelagerten Werkstattplätzen unterwegs und das Hamburger Budget für Arbeit ermöglicht eine Arbeit mit tarifentlohntem Mindestlohn. Über 170 Beschäftigte profitieren hamburgweit davon. Forum 10 wird dazu weitere Einblicke geben.

Dr. Stephan Peiffer:

Mit dem Umbau verändert sich mehr und mehr das Bild der Eingliederungshilfe. Wir schlagen **Brücken zwischen den versäulten Systemen**, bringen immer mehr sektorenübergreifende Assistenz-Settings von informeller und professioneller Unterstützung an den Start, wie es in Forum 2 unter der Überschrift Inklusive Wohnprojekte aufgezeigt wird, aber auch von Lösungen für das Zusammenwirken von Pflege und Eingliederungshilfe. Dies wird Thema von Forum

4 sein. Dort hören Sie mehr über die Erfahrungen auf dem Weg zu Integrierter Assistenz für Menschen mit hohem Unterstützungsumfang.

Hanne Stiefvater:

Wie steht es mit der neuen Leistungslogik und dem erwähnten Projekt Qplus? Die Ergebnisse einer Begleitforschung zeigen heute nach vier Jahren: Die Teilhabemöglichkeiten, auch für Menschen mit einem hohen Unterstützungsbedarf, haben sich erhöht. Dies bei gleichzeitiger Reduktion der Profileistungen und zwar beim größten Teil der Menschen zugunsten persönlicher und sozial-räumlicher Unterstützungen. Deshalb und auch weil die Qplus Systematik gut in die Logik des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) passt, sollen in der nächsten Budgetphase diese Erfahrungen in die Strukturen des Hilfesystems schrittweise überführt werden. Dabei wird es auch um die Installierung der neuen Funktion des Quartierlotsen gehen, die insbesondere vor Beginn einer professionellen Hilfemaßnahme gefragt ist.

Dr. Stephan Peiffer:

Hier noch einige Ergebnisse zum Thema **Partizipation**: Die Eingliederungshilfe ist ja wie der Gesundheitssektor ein Bereich, der in geringem Maße Marktstrukturen aufweist, in dem Kundensouveränität in weiter Ferne liegt. Welche Anreize zur Verbesserung von Qualität und Wirtschaftlichkeit setzt ein System, das Ressourcen der Eingliederungshilfe im berühmten Dreieck zwischen Eingliederungshilfe-Träger, Betroffenen und Leistungserbringern verteilt? Nutzerinnen und Nutzer sollen auf Basis verbriefter Rechte eine gewichtigere Stimme in diesem Dreieck haben. Gelingt dies? Forum 8 wird die Frage der Partizipation vertiefen.

Frau Leonhardt hat bereits die Nutzerbefragung nach dem System NUEVA als neues Beteiligungsinstrument genannt. Was sagen uns die ersten Ergebnisse? Was haben wir gelernt? Neben großer Bestätigung für die Mitarbeitenden ist ein wichtiges Ergebnis der Befragung bei LmBHH: 38 Prozent der Befragten äußern, dass sie nicht an Hilfeplan-Gesprächen beteiligt gewesen seien. Wir wissen, dass die Gespräche mit wenigen Ausnahmen mit den Betroffenen durchgeführt wurden. Wir werten dies als deutliches Zeichen dafür, dass Klienten dieses Instrument nicht verselbständigt hat, dass es auf Seiten der Unterstützungsplanung Handlungsbedarf gibt, dass Beteiligungschancen vergeben werden. Ein Ergebnis, das einen Diskussionsanstoß für das Forum 1 geben kann.

Wie das gehen kann, da hat uns die Einführung der Persönlichen Zukunftsplanung (PZP) (ein Projekt finanziert mit dem Sozialraumzuschlag) wichtige Hinweise gegeben. Über 150 Klienten haben hier gute Erfahrungen gemacht, haben an Selbstvertrauen gewonnen. Sie haben neue Unterstützer gewonnen und sehr viele haben herausgefunden, was ihnen besonders wichtig ist. Ein Instrument, das sich übrigens auch für Menschen, die sich nicht gut verständigen

können, gut eignet. Die Erfahrungen haben wir genutzt und führen derzeit eine gänzlich neu aufgesetzte Unterstützungsplanung für alle Klienten ein.

Besondere Bedeutung für uns als Betriebsgesellschaft eines Elternvereins ist die Zusammenarbeit mit den Angehörigen mit oder ohne rechtliche Betreueraufgabe. Hier nehmen wir wachsendes Selbstbewusstsein wahr. Hier sind Verschiebungen im Dreiecks-Verhältnis unterwegs. Wir müssen noch stärker als früher unsere Arbeit erklären, müssen bei den Änderungen konkrete Vorteile aufzeigen und Mut machen.

Früher sind wir Hand in Hand zur Behörde marschiert und haben Dinge gemeinsam durchgesetzt. Jetzt können wir gemeinsam den Dialog über Inhalte mit dem Leistungsträger führen, das Ringen um den Umfang von Assistenz findet in der Regel zwischen rechtlicher Betreuung und uns statt. Und nicht immer sind wir in der Lage, den Erwartungen z.B. an Begleitung im Freizeitbereich gerecht zu werden.

Dies ist besonders bedeutsam, weil wir sehr engagierte Angehörige haben und weil wir die Gesprächsstrukturen eines Elternvereins für den Dialog auch von Angehörigen untereinander nutzen können. Dieses Spannungsverhältnis für die künftigen Aufgaben im BTHG zu nutzen, wird eine der großen Chancen und zugleich Herausforderungen sein.

Als sehr hilfreich hat sich hierbei die Ombudsstelle der Hamburger Landesarbeitsgemeinschaft für behinderte Menschen (LAG) erwiesen, die von den vier Budgetträgern finanziert wird. Hierzu wird im Anschluss sicherlich Kerrin Stumpf berichten.

Hanne Stiefvater:

Ein wichtiges Ergebnis bezieht sich auf unsere Mitarbeitenden. Bei ihnen finden wir einen enormen Kompetenzzuwachs auf allen Ebenen, auch durch mehrjährige umfassende **Organisations- und Personalentwicklungsprozesse**, die Thema in Forum 9 sein werden. Permanent müssen die Mitarbeitenden ihre Arbeit hinterfragen, Verunsicherungen zulassen, Risiken eingehen, neue Instrumente in der Arbeit anwenden. Sie wissen selbst, wie schwierig es ist, gelerntes Verhalten zu verändern. Auch durch neue Funktionen in der sozialen Arbeit wächst die Befähigung, ressourcenorientiert und sozialräumlich zu arbeiten. Ein Prozess der noch lange nicht abgeschlossen ist und unser **fünftes Erfolgskriterium ist: die fachliche Investition in Mitarbeitende**.

Dr. Stephan Peiffer:

Als letztes Feld dieser Zwischenbilanz ein Blick auf unsere **Kooperationserfahrungen**: Wir haben gelernt, dass wir unsere Aufgabenstellungen nicht allein lösen können. Wir haben gelernt, dass wir auf die Kompetenz unserer Partner bauen können, wenn die Bedingungen stimmen, wenn alle Seiten profitieren, wenn verschiedene Perspektiven zusammenkommen und unterschiedliche Interessen auch formuliert werden. Wir stehen im Qualitätswettbewerb miteinan-

der, klar. So ist zwischen den Unternehmen im Wettbewerb zueinander, aber auch in Zusammenarbeit mit der Sozialbehörde und dem fallsteuernden Fachamt Eingliederungshilfe gegenseitige Wertschätzung und Vertrauen entstanden, das trägt. Die **Fähigkeit zur Kooperation** sehen wir **als sechstes Erfolgskriterium**.

Ein bedeutsames Beispiel ist die sogenannte Praxisgruppe. Zum ersten Mal gibt es in Hamburg ein Gremium, in dem Fachamt und Mitarbeitende der Budgetträger gemeinsam an einzelnen Fall-Lösungen arbeiten, für eine Gruppe, die unversorgt ist und die im städtischen Umfeld derzeit keine Arbeits- und Lebensperspektive findet. Hier wird mit dem Instrument des Case Managements trägerübergreifend an Lösungen für diese Konstellationen gearbeitet, die in der Vergangenheit unversorgt blieben oder außerhalb der Landesgrenzen untergebracht wurden. Forum 5 wird diese Arbeit näher beleuchten.

Hanne Stiefvater:

4. Ausblick - last but not least: Wie sehen die Perspektiven mit dem BTHG aus?

Baustellen bleiben:

Die Rahmenbedingungen für die **Teilhabechancen für Menschen mit hohem Bedarf** haben sich zwar deutlich verbessert, aber noch nicht im gleichen Maß wie die anderer Gruppen. Dies wird zum Beispiel deutlich an der noch verhältnismäßig geringen Nutzung neuer Wohnformen oder an den Barrieren, die aufgrund mangelnder Mobilität bestehen, z.B. um Kulturveranstaltungen am Abend zu besuchen. Hier gibt es noch einiges zu tun, um in einer Großstadt wie Hamburg individuelle und bezahlbare Transportlösungen zu finden und die Digitalisierung zu nutzen.

Ein weiteres Thema beschäftigt uns ebenfalls: **die Wirkung**. Der Erfolg von Eingliederungshilfe ist nicht einfach messbar und schon gar nicht in Preis- oder Anreizmodelle zu überführen. Erfolgreich war hierzu ein Prozess mit der Landesarbeitsgemeinschaft für behinderte Menschen (LAG) und der Behörde zur gemeinsamen Erarbeitung von Leitplanken zur Wirkungsorientierung, die demnächst veröffentlicht werden.

Das BTHG mit der **Aufteilung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen** ist für uns alle eine große Veränderung. Bei den **Pflegeleistungen** müsste die Systembarriere des § 43a SGB XI fallen und es müssen die **Bürokratiemonster** gebändigt werden, damit face-to-face bei den Menschen genug ankommt. Auch deshalb werden wir uns an den Modellprojekten zur Umsetzung des BTHG aktiv beteiligen.

Und wie geht es weiter mit dem Budget?

Dr. Stephan Peiffer:

Die Aufteilung von Fachleistungen und existenzsichernden Leistungen am 1.1.2020 von vorneherein in eine Folgevereinbarung einzubinden, bereitet uns Partnern einiges Kopfzerbrechen. Aber wir wollen auch hier eine Rampe bauen, die wir zur Überwindung dieser Barriere so konstruieren, dass alle am Umbau Beteiligten nicht ins Rutschen kommen. Wir knüpfen auch dabei an der guten Tradition an: Verbleibende Stolpersteine räumen wir gemeinsam während des Bauens aus dem Weg.

Unser **Fazit**: Der Stadtstaat bietet gute Ausgangsbedingungen und wir haben sie genutzt. Wir haben einen Umbau vorangetrieben, indem die Hausbewohner mehr und mehr mitreden. Einen fertigen Bauplan haben wir bis heute nicht, aber wir haben einige Punkte gelernt, die uns auf dem Weg geholfen haben. Das ganzheitliche Denken, der Wille zum Umbau, die Vereinbarung vertrauensbildender Maßnahmen, Transparenz und die Fähigkeit zur Kooperation sind die Elemente, die diesen Change ermöglichten. Das können Sie so ähnlich in jedem Lehrbuch für Change Management nachlesen. Ein Geheimnis ist das nicht. Und noch eines: Es ist gewiss auch kein Patentrezept, das wir Ihnen mitgeben wollen. Wir hoffen, dass Sie den einen oder anderen Aspekt erkannt haben, der Ihnen bei Ihren Bauplänen nützlich sein könnte. Wir freuen uns natürlich, wenn unsere Projekte auch Sie inspirieren.

Zum Schluss aber doch noch ein Wort zu denjenigen, die diesen Bauplan zusammen mit den Nutzerinnen und Nutzern in die Tat umgesetzt haben: Liebe Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, egal, an welcher Stelle Sie hier beigetragen haben. Danke, dass Sie die Herausforderungen eines zwölfjährigen Umbaus angenommen haben, bei dem kein Ende in Sicht ist. Dass Sie bereit sind, sich mit einem neuen beruflichen Verständnis auseinanderzusetzen, dass Sie die vielen Turbulenzen auf der Baustelle bewältigt haben und dass Sie mit Neugier und Kompetenz den Klienten und Klientinnen zur Seite stehen. Das ist großartig!

Hanne Stiefvater:

Und da Frauen bekanntlich das letzte Wort haben, bin ich nochmal dran: Ich hoffe, Sie haben auch gemerkt, dass es trotz Konkurrenz und unterschiedlicher Fokussierungen zwischen uns bereichernd ist, als Sozialunternehmen bei der **Pionierarbeit zur Personenzentrierung und Sozialraumarbeit** gemeinsam zu wachsen. Wir sagen uns unsere Meinung, lernen und beflügeln uns beim Willen, es immer besser im Sinne der Menschen zu machen.

In diesem Sinne wünschen wir Ihnen noch einen interessanten Kongress!