

GROSSEINRICHTUNGEN

Alles in Bewegung



VON ROLF DRESCHER

Rolf Drescher ist Geschäftsführer des Bundesverbands evangelische Behindertenhilfe e. V. (BeB). Er hat eine Ausbildung als Industriekaufmann absolviert und dann Sozialpädagogik und Betriebswirtschaft studiert. Der Bundesverband evangelische Behindertenhilfe ist ein Fachverband im Evangelischen Werk für Diakonie und Entwicklung. Seine rund 600 Mitgliedseinrichtungen halten Angebote für mehr als 100.000 Menschen mit Behinderung oder psychischer Erkrankung aller Altersstufen bereit.

www.beb-ev.de

Ein Projekt der Diakonie suchte nach gangbaren Wegen für die Umwandlung von Groß- und Komplexeinrichtungen in differenzierte gemeindenahe Wohnangebote. Eine wichtige Erkenntnis: Von einer Doppelstrategie, also Erhalt der zentralen und simultan dem Neuaufbau einer dezentralen Trägerstruktur, ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht dringend abzuraten.

Der Bundesverband evangelische Behindertenhilfe (BeB) hatte in den zurückliegenden Jahren mehrfach das Sonderförderprogramm der Aktion Mensch »Umwandlung von Groß- und Komplexeinrichtungen (UGK) in differenzierte gemeindenahe Wohnangebote« gemeinsam mit der Diakonie Deutschland und der Aktion Mensch beworben.

Nicht zuletzt aufgrund dieser Aktivitäten war und ist die Diakonie mit 25 Trägern der Behindertenhilfe an diesem Sonderprogramm und einem Zuschussvolumen von annähernd 100 Millionen Euro (von insgesamt ca. 160 Millionen Euro) beteiligt. Die dadurch ausgelösten Investitionen betrugen ein Vielfaches dieses Betrages. Damit werden rund 4.700 Wohnplätze in der Diakonie umgewandelt. Mit dieser umfassenden Aktivität leisten diakonische Träger und Einrichtungen einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention – konkret und vor Ort, also im Sozialraum.

Der Vorstand des Bundesverbands evangelische Behindertenhilfe Vorstand hat Ende 2012, in Abstimmung mit der Diakonie Deutschland und der Aktion Mensch, beschlossen, diesen Umwandlungsprozess von Groß- und Komplexeinrichtungen im Rahmen des Förderprogramms der Aktion Mensch evaluieren zu lassen.

Ziele und Beteiligte

Das Evaluationsprojekt richtete sich ausschließlich an die diakonischen Träger

im Bundesverband evangelische Behindertenhilfe, die am UGK-Programm der Aktion Mensch teilnahmen. Bei diesen Trägern war und ist die Umsetzung unterschiedlich weit vorangeschritten und reicht von »fast abgeschlossen« über »mittendrin« bis »ganz am Anfang«.

Mit der Evaluation sollte untersucht werden, wie sich die Leitmotive des Programms – Förderung der Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderung, Schaffen von Wahlmöglichkeiten, Partizipation von Menschen mit Behinderung und ihres sozialen Netzwerks – im Zuge des Umwandlungsprozesses realisieren lassen, welche Hürden dabei zu überwinden sind, welche Probleme nicht geklärt werden können und somit Änderungen der (politischen und rechtlichen) Rahmenbedingungen erforderlich machen. Neben den fachlichen Themenstellungen sollten zusätzlich, in einem zweiten Projektteil, betriebswirtschaftliche Fragestellungen in Bezug auf die Dezentralisierungsprozesse analysiert werden.

Ziel des auf 30 Monate angelegten Gesamtprojektes (Januar 2013 bis Juni 2015) war es, valide Zusammenhänge zwischen den sich veränderten Wohn- und Betreuungsanfragen von und für Menschen mit Behinderung und den betriebswirtschaftlichen Auswirkungen auf Unternehmensebene zu erfahren und darzustellen.

Es ging dabei um die Erhebung objektiver Veränderungen sowie subjektiver Wirkungen bei Menschen mit Behinderung (»Wirkung auf die Menschen mit

Behinderung«), die vom Umwandlungsprozess tangiert waren. Dazu zählen beispielsweise Fragen nach Art und Struktur der neuen Wohnform ebenso wie Fragen nach der Zufriedenheit der einbezogenen Menschen mit Behinderung.

Mittels Interviews, Fragebögen und Workshops konnten sich die Beteiligten am »Umwandlungsprozess« in den Prozess der Evaluation einbringen. Der Beirat der Menschen mit Behinderung im Bundesverband evangelische Behin-

Soweit wie möglich, wurden Einrichtungen in verschiedenen Projektphasen verglichen. Anschließend wurden die Daten in Beziehung zueinander gebracht, um dann entsprechende Kausalitäten darzustellen, die für die weitere Umsetzung von erfolgreichen Dezentralisierungsprozessen genutzt werden können. Um eine hohe Praxisrelevanz sicherzustellen, war in dem Projekt eine jeweilige Rückkopplung mit den Projektpartnern immanenten Bestandteil.

»Die wesentlichen Veränderungen bei der Umwandlung von Großeinrichtungen betreffen die Bereiche Organisation und Personal«

dertenhilfe hat das Evaluationsprojekt begleitet. Weiterhin wurden die Führungsebenen der am UGK-Programm beteiligten diakonischen Träger schriftlich befragt (»Wirkung auf die Träger«) und in Workshops einbezogen.

Zeitlicher Verlauf und Vorgehen

Das Projekt wurde mit einer Auftaktveranstaltung im Februar 2013 in Kassel, unter Beteiligung von Dr. Heidrun Metzler von der Universität Tübingen (für den Part »Wirkung auf die Menschen mit Behinderung«) und Prof. Dr. Arnold Pracht von der Hochschule Esslingen (zu den betriebswirtschaftlichen Fragestellungen) gestartet.

Ein multiprofessionell besetzter Beirat (unter Beteiligung der beiden Beiräte des Bundesverbands evangelische Behinderthilfe, also des Beirats für Menschen mit Behinderung und des Beirats der Angehörigen) begleitete das Evaluationsprojekt, bewertete Zwischenschritte und gab Impulse für die weitere Umsetzung.

Neben den inhaltlichen Fragestellungen wurden betriebswirtschaftliche Effekte im Gesamtprojekt untersucht. Ausgehend von der These, dass die Neugestaltung der Angebote zu anderen Strukturen, insbesondere in den Bereichen Personal und Immobilien und somit auch zu einer Veränderung der Ergebnisse der Gewinn- und Verlustrechnung und der Bilanzstruktur führt, sollte ein Vorher-Nachher-Vergleich durchgeführt werden.

Ausgangsmenge beim Projekt waren 25 Einrichtungen. Tatsächlich in vollem Umfang teilgenommen haben allerdings nur 17 Einrichtungen im Projektteil I (»Wirkung auf die Menschen mit Behinderung«) und 19 Einrichtungen im Projektteil II (»Wirkung auf die Träger«).

In die Abschlussstagung zu diesem Projekt (vgl. Kasten) waren auch Politik und Leistungsträger einbezogen, um gemeinsam die Ergebnisse (förderliche und hinderliche Faktoren beim Umwandlungsprozess) zu diskutieren und Handlungsbedarfe zu identifizieren.

Inhaltlicher Teil des Projektes

Beim Projektteil I (»Wirkungen auf Menschen mit Behinderung«) musste konstatiert werden, dass die ursprüngliche Projektkonzeption von teilweise höheren Beteiligungsraten (Interview mit Menschen mit Behinderung, Befragung der Einrichtungen) ausgegangen war, um eine valide Datenbasis zu erhalten. Dieses konnte aus unterschiedlichen Gründen leider nicht in dem erhofften Umfang realisiert werden. Insofern müssen die Projektergebnisse mit dieser statistischen Unschärfe umgehen. Sie sind aber als grundsätzliche Trends sicher nutzbar.

Auch die zu Beginn konzipierte Befragung der Leistungsträger wurde nicht umgesetzt, so dass zu der Beurteilung der Prozesse aus dieser Perspektive keine Aussagen getroffen werden können.

Betriebswirtschaftlicher Teil des Projektes

Bei der Konzeptionierung und dem Design der Umsetzung des Evaluationsauftrags gab es im betriebswirtschaftlichen Teil (Projektteil II: »Wirkungen auf die Träger«) unterschiedliche Auffassungen hinsichtlich der Tiefe der Umsetzung.

Zunächst wurde davon ausgegangen, lediglich auf Bilanzebene Aussagen zu treffen. Dieses wurde von Beginn an kritisch beurteilt, da die zu untersuchenden Einrichtungen oder Einrichtungsteile überwiegend keine eigenständig bilanzierenden Einheiten darstellen. Die sich abzeichnenden Veränderungen sind also nicht zwangsläufig auf Aktivitäten im Rahmen des Umwandlungsprozesses zurückzuführen. Weiterhin bestanden Bedenken, dass die Kostenrechnung bei den einzelnen Einrichtungen nicht so ausgeprägt ist, um spezifische Veränderungen im Verlauf aufzeigen zu können.

Unter Beachtung dieser kritischen Betrachtungsweise wurde eine Forschungsmethode gewählt, bei der in halbstrukturierten Interviews in drei ausgewählten Einrichtungen Daten erhoben wurden. Auf dieser Basis wurden Hypothesen abgeleitet, die dann in der zweiten Phase im Rahmen der Totalerhebung (bei den am Projekt beteiligten Einrichtungen) bestätigt oder widerlegt werden sollten.

Ferner wurden zu Beginn des Projektes unterschiedliche Projektphasen definiert. Es wurde davon ausgegangen, dass diese einzelnen Projektphasen – Einrichtung in der Vorbereitung, Einrichtung in der Umsetzung, Einrichtung nach der Umsetzung – in Reinkultur vorzufinden sind und hierzu jeweils abgegrenzt spezifische Daten erhoben werden können. Im Projektverlauf zeigte sich, dass dies nicht der Fall ist, da die Phasen nicht eindeutig abgegrenzt werden konnten und insbesondere die Einrichtungen sehr heterogen waren.

Im Forschungsvorhaben wurden auch keine eindeutigen Definitionen und Vorgaben gemacht und diese konnten auch nicht gemacht werden, so dass zum Teil nach eigenen Festlegungen Daten in die Erhebung eingespeist wurden.

Ebenso hat jedes Unternehmen, auch wenn es sich im gleichen Marktumfeld bewegt, ganz eigene Finanzstrukturen, die ohne Vorgaben zu unterschiedlichen Aggregationsdaten führen müssen. Eine zentrale Bedeutung kam der Frage nach

Gemeindenahe Wohnangebote



Die Ergebnisse des Evaluationsprojekts »Umwandlung von Groß- und Komplexeinrichtungen (UGK)« wurden im Dezember 2015 in Berlin in einer Fachtagung der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Ergebnisse des Projekts liegen in Form eines Abschlussberichts vor. Den Bericht zur Tagung und der Abschlussbericht können frei zugänglich im Internet abgerufen werden. Mit dieser öffentlich zugänglichen Aufbereitung soll für die Machbarkeit des Umwandlungsprozesses geworben und auf Problemlagen und Lösungsmöglichkeiten hingewiesen werden.

www.beb-ev.de/projekte/ugk-evaluationsprojekt

der Entwicklung von Gemein- und Einzelkosten zu, da unterstellt wurde, dass mit Zunahme von Einzelkosten eine sachgerechtere und ursachengerechtere Verteilung der Kosten stattfindet. Dies muss zwingend jedoch nicht der Fall sein, da auch Gemeinkosten mit einem differenzierten Umlagesystem im Ergebnis Einzelkosten gleich kommen können. Hier wurde keine Beurteilung der Gemeinkostensystematik vorgenommen.

Auch wurde eine mögliche Entwicklung des Kostenrechnungssystems nicht erfragt, so dass die eventuelle Ausweitung von Einzelkosten, auch aufgrund von organisatorischen Maßnahmen im Rechnungswesen, kausal nicht hergeleitet werden können, ohne dass diese in einem direkten Zusammenhang mit dem Umwandlungsprozess stehen. Dieses muss als eine Schwäche der Erhebung betrachtet werden.

Auch in anderen Bereichen wurden keine Analysen von anderweitigen Effekten vorgenommen. Die Vergütungssystematik nach dem SGB XII erfolgt nicht mehr wie in früheren Jahren nach dem Selbstkostendeckungsprinzip, sondern es werden prospektive Entgeltsätze aufgrund von kalkulierten Kosten vereinbart, so dass auf der Erlösseite positive als auch negative Effekte mit einfließen können.

Auf der Ebene der Kosten, insbesondere der Personalkosten, kommt es zu unterschiedlichen tarifrechtlichen Entwicklungen, die nicht synchron mit den Umwandlungsprozessen aufgrund des UGK-Programms erfolgen müssen.

Resümee und Aussagefähigkeit

Dieses Projekt ist von einigen Einschränkungen gekennzeichnet, die der Begrenztheit des Projekts geschuldet sind. Sie zeigen in ihrer Gesamtheit auf, dass eine Beurteilung, bei sonst gleichen Bedingungen, mit den eingesetzten Ressourcen nicht möglich gewesen wäre. Dieses hätte vielleicht gelingen können, wenn man sich auf eine Einrichtung begrenzt hätte. Dieses hätte wiederum zu einem nicht repräsentativen Ergebnis geführt, da die Besonderheiten in dem Einzelunternehmen mit eingeflossen wären.

Hinzu kam eine bei einzelnen Antworten äußerst geringe Rückmeldequote. Damit ist die Datenbasis leider nicht hinreichend groß. Somit ist eine Ableitung von Schlussfolgerungen aus diesen Aussagen nicht oder nur sehr begrenzt möglich.

Die qualitativen Daten sind aus Sicht des Bundesverbands evangelische Behindertenhilfe demzufolge nur bedingt als aussagekräftig zu betrachten, da Beson-

derheiten der Einrichtung, des Projektes und des Marktes nur unzureichend beachtet wurden – und bei realistischer Einschätzung auch nicht beachtet werden konnten (wie sich im Verlauf des Projektes gezeigt hat).

Der Bundesverband evangelische Behindertenhilfe als Auftraggeber hätte sich gewünscht, dass im Abschlussbericht zum Projektteil II deutlicher zum Ausdruck gekommen wäre, dass die getroffenen Aussagen an zentralen Stellen »eine geringe Datenbasis als Grundlage haben«, was u.a. auch der methodischen Herangehensweise geschuldet ist. Die aufgeführten Ergebnisse müssen deshalb sehr kritisch diskutiert werden.

Dennoch sind einige der getroffenen Aussagen in der Tendenz sicherlich richtig, müssen jedoch für eine genauere Beurteilung im Kontext sonstiger Veränderungen betrachtet werden. Die Beurteilung der qualitativen Lage kann aus Sicht des Bundesverband evangelische Behindertenhilfe nicht abschließend durch den Umwandlungsprozess beurteilt werden, sondern bedarf einer Analyse der sonstigen Marktbedingungen, wie zum Beispiel Kapitalmarkt und Förderzeiten.

Ausgewählte Handlungsempfehlungen

Aus den Erkenntnissen des Forschungsprojektes wurden, trotz der zuvor beschriebenen Einschränkungen in der Aussagekraft einzelner Projektergebnisse, Handlungsempfehlungen an unterschiedliche Adressatenkreise abgeleitet. Diese richten sich an externe Partner der Freien Träger, und hier ganz besonders an die Kosten- (bzw. Leistungs-) Träger, aber auch an andere Behörden, mit denen die Träger in Kontakt stehen (müssen). In einer zweiten Phase wurden auch Empfehlungen für die Träger selbst abgeleitet.

Handlungsempfehlungen an die Leistungsträger

Bei einer formalen Hoheit der Landkreise wäre es unbedingt erforderlich, dass es zu einer (z. B. ein ganzes Bundesland umfassenden) flächendeckenden Strategie kommt, insbesondere was die Planzahlen und die konzeptionellen Vorstellungen des Wohnens von Menschen mit Behinderung betrifft (z. B. Regionalkonferenzen).

Der besonderen Schwierigkeit von größeren Einrichtungsträgern in ländlichen Räumen muss Rechnung getragen

werden. Hier gilt es insbesondere mit Förderungen Anreize für Träger zu schaffen, damit diese in kleine Wohneinheiten in Siedlungsgebieten investieren. Bisher wird in den Richtlinien von zu geringen Baukosten ausgegangen.

Neben der Frage der Wirtschaftlichkeit stellt für die Einrichtungsträger häufig der Bedarf an liquiden Mitteln eine große Hemmschwelle für die Dezentralisierungsvorhaben dar. Es sollte in Einzelfällen überprüft werden, inwiefern nicht auch Darlehen als Zuschuss vonseiten der öffentlichen Hand gewährt werden können.

Alternativ sollte man sich auch für Mietlösungen stärker öffnen. Im ländlichen Raum sind die Mieten in aller Regel der Höhe nach überschaubar und werden keine gravierenden Steigerungen der Tagessätze zur Folge haben.

Die Regelung der Mindestentfernung von 500 Metern Abstand zur nächsten sozialen Einrichtung (z. B. Vorgaben der Aktion Mensch; die mittlerweile von einigen Leistungsträgern übernommen werden) sollte relativiert und einer Einzelfallüberprüfung unterzogen werden. Unter fachlichen Gesichtspunkten kann die »Abstandsregelung« die Gründung von Wohnverbünden behindern. Darüber hinaus werden die Kooperationsmöglichkeiten mit anderen sozialen Diensten eingeschränkt; beispielsweise wird angesichts der Zunahme der älteren Menschen mit Behinderung zurzeit diskutiert, ob nicht Kooperationen zwischen Alten- und Behindertenhilfe sinnvoll sein könnten.

Die Frage der Rückzahlung von Fördermitteln mit Zweckbindung sollte im Einzelfall sehr großzügig zugunsten der Einrichtungsträger entschieden werden. Sie könnte ansonsten einer raschen Umsetzung von Dezentralisierungsprojekten im Wege stehen.

Die Förderpraxis unterscheidet sich in Höhe und Umfang enorm zwischen den Bundesländern. Dass Anreize zur Dezentralisierung Wirkungen zeigen, erweist zum Beispiel die Förderpraxis der Aktion Mensch in hohem Maße. Falls dies auch politisch gewollt sein sollte, müssen Anreize auch und ergänzend von staatlicher Seite gesetzt werden.

Handlungsempfehlungen an andere staatliche Instanzen

Wohnortintegrierte kleine Wohneinheiten für Menschen mit Behinderung

vorzuhalten, stellt einen wichtigen Standortvorteil auch für Kommunen dar. So gibt es im nördlichen Deutschland sehr präsent, im Süden etwas weniger ausgeprägt, auch schon Bürgerinitiativen, aber auch Initiativen von Eltern und Angehörigen für »ihre« Menschen mit Behinderung, die neue kleinteilige Formen des Wohnens im angestammten Wohnort einfordern. Die Kommunalpolitik muss hier – früher oder später – reagieren.

Halten Einrichtungsträger in Gebieten, die zu Städten und Gemeinden gehören, eigene Infrastruktur vor, (die ja eigentlich eine hoheitliche Aufgabe darstellt), so müssen die Kommunen die Verantwortung des Erhalts oder des Rückbaus dieser Strukturen übernehmen, wenn Einrichtungsträger eine Konversion umsetzen wollen. Gegebenenfalls muss das jeweilige Bundesland hierfür zusätzliche Fördermittel bereitstellen.

Um kleinteilige Wohnformen für Menschen mit Behinderung vor Ort umzusetzen, müssten kommunale Wohnbaugesellschaften in einem stärkeren Maße hierfür akzeptable Kooperations- und Mietbedingungen für die Einrichtungsträger schaffen. Dieses Konzept könnte sich für beide Seiten sehr vorteilhaft auswirken.

Institutionen, die für Sicherheitsstandards im Bereich Hygiene und Brandschutz großer stationärer Heime zuständig sind, bedürfen angepasster Verordnungen im Bereich kleiner Einheiten. Hier wirkt die Umsetzung der für große Heime konzipierten Standards stark überdimensioniert und unangepasst. Der Gesetzgeber hat für entsprechende Verordnungen zu sorgen.

Handlungsempfehlungen für die Einrichtungsträger

Die Konversionsprozesse von der traditionell zentralen Einrichtung hin zu einer weitgehend dezentralen sollen möglichst schnell vollzogen werden. Dabei gilt es, die Philosophie eines dezentralen Einrichtungsträgers umzusetzen, die sich gravierend von der tradierten Form eines Einrichtungsträgers zentraler Wohnformen unterscheidet. Die wesentlichen Veränderungen sind hier im Bereich Organisation und Personal festzumachen.

Die weitere gravierende Veränderung betrifft die Verbreiterung inhaltlicher und räumlicher Konzepte, auch in Bezug auf deren Finanzierung: Beides, sowohl die Frage der Raumplanungen als auch die

Frage der Zuschnitte der sozialpädagogischen Konzepte, bedarf einer stärkeren Individualisierung, also eines stärkeren Zuschnitts auf die konkreten Bedürfnisse spezifischer Nutzergruppen und Personen.

Eine große Chance der Träger könnte zudem darin liegen, ihre spezifischen Kernkompetenzen in der Betreuung von Menschen mit hohem oder sehr spezifischem Unterstützungsbedarf zu »regionalisieren«. Zwar gelingt es bereits, auch diese Menschen vielfach in gemeinde nahe Angebote zu integrieren. Darüber hinaus könnten jedoch auf regionaler Ebene (z. B. landkreisbezogen) spezifische Kompetenzzentren errichtet werden, in denen beispielsweise Angebote der Beratung, der Krisenintervention und Ähnliches gebündelt werden könnten.

Neben traditionellen Konzepten des Bauens müssen zunehmend auch alternative Ansätze, wie Anmietung (dies kann ja in Einzelfällen auch eine nur vorübergehende Option sein) und Kooperationen mit Bauträgern, ins Auge gefasst werden. Insbesondere die Etablierung von Wohngemeinschaften von Menschen mit Behinderung in Mehrfamilienhäusern könnte deren soziale Kontaktchancen erhöhen.

Aufgabe eines Quartiersmanagements kann eine aktive Kontaktpflege mit Kommunen sein, die zum Teil auch bereit sind, neue Wohnkonzepte, beispielsweise innerhalb von Neubausiedlungen, in Kooperation mit Einrichtungsträgern der Behindertenhilfe umzusetzen.

Von der Vorstellung, man könne eine Doppelstrategie umsetzen, also Erhalt der zentralen und simultan dem Neuaufbau einer dezentralen Trägerstruktur, ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht abzuraten. Sie wäre die kostenintensivste Variante.

Die besondere Herausforderung für die Einrichtungsträger besteht darin, dass der Konversionsprozess möglichst rasch abgeschlossen sein sollte. Daher bedürfen die grob geschilderten Veränderungen eines »Masterplans«, bei dem eine strukturierte Unterstützung durch die Leistungsträger aber unabdingbare Voraussetzung ist.

Der Vorstand des Bundesverband evangelische Behindertenhilfe sieht in den Projektergebnissen, trotz der vorhandenen Einschränkungen, eine gute Grundlage, um einzelne Aspekte beim Dezentralisierungs- und Umwandlungsprozess vertieft aufzugreifen und weiter zu bearbeiten. Damit wurde eine Arbeitsgruppe beauftragt, die sich dieser Feinarbeit widmen wird.