

Mitteilung

öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Ausschuss Soziales und Senioren	17.09.2015

Wohn- und Lebensalternativen für Menschen mit Demenz Hier: Selbstverantwortete Wohngemeinschaften (WG) für Pflegebedürftige

1. Alternativen zur Pflegeeinrichtung

Viele Menschen, insbesondere Ältere, fürchten sich vor Pflegebedürftigkeit und Abhängigkeit. Sie möchten auch mit Pflegebedürftigkeit möglichst selbständig leben und den Umzug in eine Pflegeeinrichtung vermeiden. Umfragen zeigen immer wieder (zuletzt Pflege-Report 2015 des „Wiss. Instituts der AOK“), dass zwischen 39 % und 54 % der Befragten zwischen 50 und 80 Jahren sich 2014 Pflege zwischen „Heim und Häuslichkeit“ (Zitat) vorstellen können.

Die Anbieterseite im Pflegemarkt hat sich darauf eingestellt. Für Köln bestehen folgende Alternativen:

- Service-Wohnen/Betreutes Wohnen
- Wohnprojekte/Mehrgenerationen-Wohnen
- Senioren-Wohngemeinschaften/Demenz-Wohngemeinschaften (selbst- und anbieterverantwortet).

Detaillierte Auskünfte über die Alternativen sind auf www.stadt-koeln.de/beratungstelefon zu finden – selbstverständlich sind dort auch alle Pflegedienste und alle Pflegeheime verzeichnet.

Die genannten Alternativen entwickelten sich „am Markt“ (Service-Wohnen) oder wurden von der Stadt mit investiven Mitteln gefördert (Mehrgenerationen-Wohnen).

2. Wohngemeinschaften auch für Demenzkranke

Die besondere Herausforderung bestand darin, auch Alternativen für Menschen mit Demenzerkrankung zu finden. Dies gelang engagierten Angehörigen/BtG-Betreuern und Trägern (gemeinnützigen und gewerblichen) in Köln ab 2006. Angehörige bzw. Träger wandten sich damals sowohl an die Stadt Köln, als auch an große Wohnungsbaugesellschaften und baten um Unterstützung.

Da „Wohngemeinschaften“ leistungsrechtlich nicht definiert sind, setzte die Verwaltung viel Engagement und Fantasie ein, um diese moderne und gewünschte Entwicklung positiv zu begleiten. Sie tat dies, um auch in Köln praktische Alternativen zu ermöglichen. Viele Hürden konnten aus dem Weg geräumt werden, z. B. konnten Ausnahmeregelungen der Heimaufsicht und der Gesundheitsaufsicht erzielt werden. Da WG's, leistungsrechtlich betrachtet, aus Einzelfällen mit Rechtsansprüchen bestehen, standen zur Finanzierung die Leistungen der Pflegeversicherung sowie Eigenanteile bzw. Leistungen des Sozialhilfeträgers zur Verfügung und wurden auch in Anspruch genommen.

Große Unterstützung kam auch von etlichen Wohnungsbaugesellschaften, da sie sowohl im Bestand als auch im Neubau für besondere Raumprogramme sorgten. Außerdem halfen einige Wohnungs-

baugesellschaftlichen Angehörigen/BtG-Betreuern, die eine WG gründen wollten.

Schon in den ersten Gesprächen der Verwaltung mit Angehörigen/Trägern wurde deutlich, dass im Zusammenhang mit Wohngemeinschaften auch viele Fragen zu klären sind:

- Welche Rolle spielt die Stadt als Sozialhilfeträger bzw. als Träger der Daseinsvorsorge?
- Welche Rolle haben die Kranken- und Pflegekassen?
- Welche Rolle haben die Angehörigen/BtG-Betreuer/innen und welche Rolle haben die Pflegedienste?
- Sind solche kleinen Einheiten (WGs in Köln haben zwischen 7 und 10 Mieter/innen) wirtschaftlich?
- Wer zahlt sogenannte Leerstände, was ist bei längeren Krankenhausaufenthalten von einzelnen Pflegebedürftigen, wer kommt für die Kosten der Anschubphase auf?

Wohnungsbaugesellschaften, Dienste, Betroffenenvertreter und Verwaltung betraten 2006 zunächst Neuland und erarbeiteten sich gemeinsam Kenntnisse zu Wohngemeinschaften. Wohnungsbaugesellschaften und Träger ließen sich bewußt auf wirtschaftliche Risiken ein, weil sie diese Innovation zwischen „Heim und Häuslichkeit“ für Köln realisieren wollten.

Zu den anfänglichen Akteuren (Wohnungsbaugesellschaften und Pflegedienste) kamen später weitere Akteure hinzu: Beratungsunternehmen, Gesellschaften bürgerlichen Rechts (GbR) und Arbeitsgemeinschaften. Überhaupt entstand Begeisterung für die Wohn- und Lebensalternative „Wohngemeinschaft“.

Allerdings reagierte der Bundesgesetzgeber erst zum 01.01.2013 mit dem sogenannten Wohngruppenzuschuss (§ 38a SGB XII) auf die neuen Entwicklungen.

Damit Wohngemeinschaften nicht nur Wohnform für Selbstzahler sind, musste der Sozialhilfeträger reagieren und hat gemeinsam mit den Akteuren auf der Grundlage des § 61 ff SGB XII für Leistungsberechtigte eine Regelung gefunden: Die Tages- und Nachtpauschale mit entsprechender Reduzierung der Leistungskomplexe. Verbunden damit war die Anforderung für Leistungsberechtigte eine Tagespräsenzkraft sowie eine Nachtwache vorzuhalten. Die problematische Seite dieser „Lösung“ war eine komplizierte Abrechnung, denn das Nachrangprinzip der Sozialhilfe mußte berücksichtigt werden.

Eine Regelung mit freiwilligen Mitteln der Stadt wurde damals verwaltungsseitig verworfen, da eine Regelung im bestehenden Leistungsrecht als nachhaltiger angesehen wurde.

Ergänzend wurden vom Sozialhilfeträger Möglichkeiten zum Abschluss einer besonderen Miethöhe für Leistungsberechtigte geschaffen, um die Kosten der Unterkunft in WGs zu finanzieren.

3. Sachstand 2015

Bis 2015 entstanden in Köln 19 Wohngemeinschaften mit 160 Mieter/innen bei 8 Wohnungsgebern, davon 16 für Menschen mit Demenzerkrankungen. Darüber hinaus ist die Unterscheidung wichtig, ob eine Wohngemeinschaft von einem Träger verantwortet wird (= anbieterverantwortet) oder von einem Zusammenschluss der Mieter bzw. ihrer BtG-Betreuer (= selbstverantwortet).

In Köln konnte sich die selbstverwaltete Form mit GbRs (11 WGs von 19) durchsetzen, da mit tatkräftiger Hilfe der GAG und der Wohnagentur Schneider GmbH das sogenannte GbR-Modell (zum Teil als Kölner-Modell bezeichnet) entwickelt wurde: Die Mieter/BtG-Betreuer schließen sich zu einer Auftragsgebergemeinschaft zusammen, legen Regeln für ihre Wohngemeinschaft fest (u.a. wer in eine WG einzieht) und kaufen sich die Pflege- und Betreuungsleistungen bei einem Dienstleister ein. Mit diesem Modell sollte mehr Selbstbestimmung und Selbsthilfe in der pflegerischen Versorgung etabliert werden. Daneben gibt es die anbieterverantworteten Wohngemeinschaften, in denen der Pflegedienst die Entscheidungen trifft und das wirtschaftliche Risiko trägt.

Aufgrund der mangelnden leistungsrechtlichen Definition des Gesetzgebers gilt allgemein: Jede Wohngemeinschaft ist im Detail anders und entwickelt eine spezifische Ausprägung.

4. Rechtliche Änderungen / Kritik

Zum 01.01.2013 erfolgte eine weitere Novellierung des SGB XI; erstmals mit individuellen Leistungen für Menschen in Wohngemeinschaften. Dies ermöglichte bundesweit eine Stärkung dieser Wohn- und Lebensalternative, führte in Köln zu Problemen mit der örtlich getroffenen Regelung. Der Kölner Sozialhilfeträger passte sich im April 2013 rückwirkend zum 01.01.2013 an, schaffte bei Bestandsschutz die Tages- und Nachtpauschale ab und ersetzte sie, wie vor 2006, durch die sog. Leistungskomplexe für grundpflegerische und hauswirtschaftliche Leistungen.

Von den 11 selbstverantworteten Wohngemeinschaften mit Tages- und Nachtpauschale haben 6 Bestandsschutz, 5 unterliegen der Neuregelung seit 01.01.2013, die zum 01.04.2015 um ein Pflegegeld SGB XII erweitert wurde.

Die Verwaltung wird/wurde wegen der Neuregelung kritisiert. Im Wesentlichen geht es um folgende Punkte:

- Leerstände/Risikoabdeckung/Anlaufschwierigkeiten/Kosten für Selbstzahler
Die Kosten der Leerstände sind mit den Möglichkeiten des SGB XII nicht aufzufangen, im SGB XI finden sich ebenfalls keine Ansatzpunkte. Bisher sind häufig die Wohnungsbaugesellschaften eingesprungen. Eine systematische Lösung wäre hilfreich.
Die Kosten für eine/n Mieter/innen in einer Wohngemeinschaft entsprechen ungefähr den Kosten in einer Pflegeeinrichtung. Dies führt dazu, dass mancher Selbstzahler bzw. seine Angehörigen „Aufwand und Nutzen“ einer WG mit „Aufwand und Nutzen“ einer Pflegeeinrichtung vergleicht und zum Ergebnis kommt, dass er/sie doch die Pflegeeinrichtung oder eine andere ambulante Lösung bevorzugt bzw. dass er/sie sich eine finanzielle Unterstützung wünscht. Aus sozialhilferechtlicher Sicht ist hier keine Lösung möglich.
- Transparenz von Verwaltungshandeln / Partizipation
Die Kooperation zwischen Verwaltung und WG-Szene war von Anbeginn konstruktiv und arbeitsintensiv. Durch die steigende Anzahl an WGs zeigte sich ein enormer Beratungsbedarf bei Pflegediensten und GbRs, den die Verwaltung temporär bediente und versuchte mit schriftlichen Informationen zu begegnen. Insbesondere nach der Neuregelung 2013 haben erneut intensive Konsultationen stattgefunden und sind auch 2015 Praxis.
Hinzu kommt, dass für die Beratung der GbRs Mittel des Sozialhilfeträgers und ab 2013 der Kranken- und Pflegekassen zur Verfügung stehen. Die GbRs haben mehrheitlich die Wohnagentur Schneider GmbH damit beauftragt.
Mit der AG „selbstverantwortete Wohngemeinschaften“ sind bedarfsgerechte Gespräche verabredet, das 2. Gespräch hat am 12.08.2015 stattgefunden.
- Verbindlichkeit von Finanzierungsmodellen / Berücksichtigung der Besonderheit der „Sozialhilfe“
Einzelne Wohnungsbaugesellschaften haben kritisiert, dass sie Investitionsentscheidungen auf der Basis des Kölner GbR-Modell getroffen hätten und dass der Sozialhilfeträger dieses einseitig geändert habe. In Gesprächen hatte der Sozialhilfeträger die Gelegenheit deutlich zu machen, dass Finanzierungsmodelle aus Sozialhilfemitteln immer unter dem Vorbehalt stehen, dass bei neuen vorrangigen Sozialleistungen (Wohngruppenzuschuss der Pflegekassen) die Sozialhilfe nur nachrangig gewährt werden kann.
Sieben Leistungsberechtigte haben gegen die Entscheidung des Sozialhilfeträgers, die Tages- und Nachtpauschale abzuschaffen, Rechtsmittel eingelegt. Sämtliche Widersprüche wurden bzw. werden abgelehnt, 2 Leistungsberechtigte haben Klage eingereicht.

- Qualitätsstandards nach der Neuregelung
Mit der Abschaffung der Tages- und Nachtpauschale zum 31.12.2012 gibt es für neue Wohngemeinschaften nach diesem Datum bzw. bestehende Wohngemeinschaften, die ihren Pflegedienst wechseln wollen, keine Zusatzvereinbarung mit Basisstandards für Wohngemeinschaften (Präsenzkraft und Nachtwache), die Leistungsberechtigte aufnehmen möchten. Dies führte zu Unsicherheiten bei GbRs, Pflegediensten und Wohnungsbaugesellschaften. Als Sozialhilfeträger hat die Verwaltung keine Handhabe in das Vertragsverhältnis zwischen Pflegedienst und GbR einzugreifen. Im Vereinbarungswege könnten hier Qualitätsstandards abgestimmt werden. Die Verwaltung wirbt z. Zt. für diesen Weg.
- Stärkung GbRs / Qualifizierung von Pflegediensten
In vielen Gesprächen wurde deutlich, dass Wohngemeinschaften sowohl für die Betroffenen / Angehörigen/BtG-Betreuer als auch für die Pflegedienste eine Herausforderung darstellen. Die Verwaltung berät GbRs und Pflegedienste, um diese in der Anfangsphase zu stärken und zu qualifizieren. Pflegeversicherte haben für die langfristige Begleitung Mittel von ihrer Pflegekasse; Pflegedienste, die sich nicht sicher sind, ob sie dieses Marktsegment bedienen wollen, erhalten zu allen sozialhilferechtlichen Fragen Beratung durch die Verwaltung.
- Bedarfsdeckung/Kostendeckung durch den Sozialhilfeträger
Dieser Kritikpunkt wurde insbesondere von einigen Pflegediensten mit tarifrechtlichen Bindungen vorgetragen. Die Verwaltung konnte hier spezifische Probleme erkennen und hat die Neuregelung vom 01.01.2013 zum 01.04.2015 mit einem Pflegegeld nach SGB XII nachgebessert (vgl. Vorlage 1620/2015). Im Juli nach 3-monatiger Anwendung der erweiterten Neuregelung, hat die Verwaltung mittels einer Umfrage bei den Pflegediensten, die WGs betreuen, eine erste Zwischenbilanz mit folgenden Ergebnissen gezogen:
 - Die überwiegende Zahl der Pflegedienste bewertet die zusätzlichen Leistungen des Sozialhilfeträgers positiv und kommt nach einer Anlaufzeit finanziell zurecht.
 - Nicht immer setzen Leistungsberechtigte/Angehörigen/BtG-Betreuer diese zusätzlichen Mittel für die Betreuung in der WG durch den Pflegedienst ein, sondern verwenden es für ihr eigenes Engagement als Angehörige.
 - Der Personaleinsatz durch den Pflegedienst ist überall verschieden: Jeder Pflegedienst kalkuliert anderes, hat andere Kostenstrukturen und spezifische Qualitätsvorstellungen.
 - Einige Pflegedienste berichten, dass Angehörige bzw. GbRs mit den Leistungen teilweise nicht zufrieden seien. Hier erfolgen Aushandlungsprozesse zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer ohne Beteiligung des Sozialhilfeträgers, in denen praktikable Lösungen entwickelt werden müssen. Durch den individuellen Hilfeplan des städtischen Fachdienstes für Pflegebedürftige ist sichergestellt, dass die Pflegebedürftigen mit den bewilligten Sozialhilfeleistungen bedarfsgerecht von Pflegediensten versorgt werden können.

5. Ausblick

Die Verwaltung setzt die Begleitung und Beratung von Wohngemeinschaften fort, insbesondere unterstützt sie bei Neugründungen. Ziel ist die weitere Entwicklung von Wohn- und Lebensalternativen, wie Wohngemeinschaften, ohne die klassischen Versorgungsstrukturen in der eigenen Häuslichkeit und in der Pflegeeinrichtung zu vernachlässigen.

Zur Zeit üben Pflegedienste Zurückhaltung; die o.g. Umfrage zeigt, welche Hemmnisse sie sehen, weitere WGs zu übernehmen bzw. mit aufzubauen:

- a) Kaum aktuelle Nachfrage von Kunden: Durch die Novellierung des SGB XI ist sowohl das Angebot der Pflegeeinrichtungen attraktiver geworden als auch die Nutzung einer Tagespflege. In Verbindung damit steht, dass Angehörige nicht immer bereit oder in der Lage sind, die notwendige Selbsthilfe in einer WG zu leisten.
- b) Hohe Anlaufkosten bei der anbieterverantworteten Form und fortlaufend hoher Kommunikationsaufwand bei den selbstverwalteten WGs.

- c) Fehlender preiswerter Wohnraum in der Nähe des Standorts des jeweiligen Pflegedienstes; dies ist eine wichtige Voraussetzung, um die Wegekosten einzudämmen.
- d) Einnahmeverluste bei Leerständen/Krankenhausaufenthalten, bei gleichzeitiger Notwendigkeit bestimmte Basisleistungen unabhängig von der anwesenden Personalzahl sicherzustellen.

Angehörige, die für ihre Demenzerkrankten die Wohn- und Lebensalternative „Wohngemeinschaft“ wünschen, müssen viel Aufwand betreiben, um Gleichgesinnte zu finden, mit Unterstützern in Kontakt zu kommen und die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Hier sind alle Akteure gefragt, die notwendigen Hilfen zu geben.

Von den Kranken- und Pflegekassen liegen keine Problemanzeigen vor. In jüngster Zeit erhält der Sozialhilfeträger Kenntnis von Modellanträgen gemäß § 45f SGB XI, die sich mit Wohngemeinschaften und ihren Herausforderungen beschäftigen. Leider ist die Verwaltung hier nicht eingebunden, obwohl die Bundesregierung die Rolle der Kommunen stärken will.

Als Sozialhilfeträger hat die Verwaltung ihre Möglichkeiten genutzt und wird das in Zukunft auch weiterhin tun. Weitere finanzielle Anreize könnten politisch gesetzt werden, um diese Wohn- und Lebensalternative besonders zu fördern. Angesichts der Strukturen des Pflegemarkts kann die Verwaltung die positive Wirkung eines solchen Anreizes nicht voraussagen.