

Die Senatorin für
Soziales, Kinder,
Jugend und Frauen



Freie
Hansestadt
Bremen



**SelbstBestimmt Leben
Bremen**
Beratungsstelle für behinderte
Menschen und ihre Angehörigen

Die Zukunft der ISB in Bremen

**Dokumentation des fachlichen Austausches
zur Individuellen Schwerstbehindertenbetreuung
im Juli 2014**

im Auftrag der
**Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen
der Freien Hansestadt Bremen**

vorgelegt von
SelbstBestimmt Leben e.V. Bremen
Beratungsstelle für behinderte Menschen und ihre Angehörigen

bearbeitet von Wilhelm Winkelmeier

Bremen im Februar 2015

Inhalt

Kapitel 1 Einleitung: Anlass, Ziele und Verlauf des fachlichen Austausches	3
Redaktionelle Vorbemerkung.....	3
Anlass.....	3
Akteure	5
Konzept und Ablauf	5
Kapitel 2 Die Workshops und ihre Ergebnisse.....	7
Verlauf der Workshops und Vorgehen bei der Auswertung	7
Zentrale Themen und Aussagen der einzelnen Workshops.....	8
Benannte Probleme im Zusammenhang mit der Anleitungskompetenz	8
Anleitungskompetenz als Zugangskriterium	12
Benannte Probleme: Qualifikation und Fortbildung der Assisten/innen (inkl. Praxisbegleitung).....	12
Exkurs: Pädagogische Assistenz in der ISB?.....	14
Benannte Probleme: Bedarfsfeststellung	15
Forderungen und Lösungsvorschläge aus den Workshops.....	19
Kapitel 3 Eckpunkte einer verbesserten ISB und die Resonanz auf dem Fachtag	22
Zum Konzept des Fachtags und zur Bedeutung der Eckpunkte	22
1. Öffnung für Menschen mit Pflegestufe 1.....	23
2. Neudefinition des Kriteriums „Anleitungskompetenz“ iVm. mit einer „Verbleibegarantie“	24
3. Erstellung eines Begutachtungsleitfadens (in Ergänzung zur Fachlichen Weisung)	24
4. Ausführliche Bedarfsfeststellung nur bei Erstbegutachtung und veränderten Bedarfen im grundpflegerischen Bereich	25
5. Bedarfsfeststellungsverfahren auf Basis eines modifizierten Systems von Leistungskomplexen	25
6. Einheitlicher Stundensatz.....	25
7. Verbesserung der Inhalte und der Rahmenbedingungen für Qualifizierung und Praxisbegleitung der Assistent/innen.....	25
8. Aufbau eines durchgängigen Fortbildungs- und Supervisionsangebotes für ISB-Nutzer/innen.....	26
9. Anhebung der ISB Stundensätze	26
Statement von Horst Frehe, Staatsrat für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Zusammenfassung)...	27
Kapitel 4 Fazit und Ausblick.....	29
Anhang	30
Verzeichnis wichtiger verwandter Abkürzungen	30
Dokumentation: Fragenkatalog für die Workshops.....	31
Ablauf des Fachtags.....	33
Dokumentation: Eckpunkte einer verbesserten ISB	34

Kapitel 1

Einleitung: Anlass, Ziele und Verlauf des fachlichen Austausches

Redaktionelle Vorbemerkung

Dieser Bericht dokumentiert den Verlauf und die Ergebnisse des fachlichen Austausches über die Zukunft der ISB in Bremen und folgt in seinem Aufbau im Wesentlichen dem Ablauf des Fachtags, der am 30. Juli 2014 im Gehörlosenfreizeitheim stattgefunden hatte: In Kapitel 1 werden zunächst Anlass, Ziele und Aufbau des fachlichen Austausches dargestellt. Kapitel 2 beschreibt zunächst das Vorgehen in den Workshops, die im Vorfeld des Fachtags stattgefunden hatten, und die aus Sicht der Vorbereitungsgruppe wichtigsten Workshopergebnisse. Dieses Kapitel entspricht inhaltlich weitgehend dem Vortrag, den Wilhelm Winkelmeier auf dem Fachtag zu diesem Thema gehalten hat.

Kapitel 3 befasst sich mit dem Positionspapier der Vorbereitungsgruppe, in dem der Versuch unternommen wurde, auf Basis der Workshopergebnisse Vorschläge für konkrete und realisierbar erscheinende Maßnahmen zu formulieren. Das Positionspapier wurde auf dem Fachtag von Hannelore Laubstein vorgestellt und trägt den Titel „Eckpunkte einer verbesserten ISB“. In diesem Kapitel werden auch wichtige Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen, die anschließend über die Eckpunkte diskutierten, wiedergeben; es endet mit einer Zusammenfassung des Statements von Horst Frehe, Staatsrat für Soziales, Kinder Jugend und Frauen. Mit diesem Statement endete auch der Fachtag.

Kapitel 4 enthält eine kurze zusammenfassende Bewertung des fachlichen Austausches aus Sicht der Vorbereitungsgruppe und versucht einen ebenso knappen Ausblick zu geben, welchen neuen Herausforderungen sich möglicherweise die ISB stellen muss.

Anlass

Seit 1982 gibt es in der Stadtgemeinde Bremen die ISB: die *Individuelle Schwerstbehinderten Betreuung*. Unter derselben Bezeichnung wurden etwa zeitgleich auch in anderen westdeutschen Großstädten vergleichbare Dienste aufgebaut. Grundgedanke der ISB war (und ist), Menschen die aufgrund einer körperlichen Beeinträchtigung im hohen Maße auf Pflege und sonstige Hilfen im Alltag angewiesen sind, ein selbstbestimmtes Leben in einer eigenen Wohnung zu ermöglichen – außerhalb von stationären Behindertenwohneinrichtungen und unabhängig von der Unterstützung und Pflege durch Familienangehörige, in der Regel durch die Eltern.

Die ISB hat sich seitdem als eigenständige Leistungsform etabliert. Gleichzeitig haben sich die rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen aber stark verändert, und diese Veränderungen haben sich auch auf die ISB in Bremen ausgewirkt. Beispielhaft seien hier genannt:

- das Entstehen der deutschen Selbstbestimmt-Leben-Bewegung, die von Anfang an in Bremen besonders stark vertreten war. Mit der Formulierung des Konzepts der Persönlichen Assistenz und der Gründung der Assistenzgenossenschaft Bremen wurden für die ISB neue Qualitätsstandards formuliert und auch praktisch umgesetzt,

- die Einführung der Pflegeversicherung, die – aus Sicht der ISB – einen Rückschritt darstellte, weil hier ein medizin-ökonomisches Denken Einzug hielt, das mit den Lebenslagen der ISB-Nutzer/innen nur schwer in Einklang zu bringen war und ist,
- der stetige Rückgang der Zahl der Zivildienstleistenden und schließlich die faktische Abschaffung des Zivildienstes. Neben den veränderten Qualitätsanforderungen führte auch diese Entwicklung zu einer Quasi-Professionalisierung der ISB, aber auch zu einem deutlichen Kostenanstieg – bei gleichzeitig wachsenden Haushaltsdefiziten und daraus erwachsenen Sparzwängen.

Diese und andere Entwicklungen führten immer wieder zu Problemen und Konflikten zwischen den Leistungsberechtigten, den Leistungsträgern und den Leistungserbringern. Allerdings wurden einige Probleme oft nicht offen ausgesprochen und konnten deshalb nicht vernünftig bearbeitet werden. Bestimmte Probleme haben sich aufgestaut, und es stand zu befürchten, dass dies über Kurz oder Lang zu Konflikten und weiteren Schwierigkeiten geführt hätte, die die Leistungsfähigkeit der ISB erheblich beeinträchtigt hätten. Dem möglichst vorzubeugen, war ein wichtiger Anlass für den fachlichen Austausch über die Zukunft der ISB in Bremen.

Ein weiterer Anlass für ein grundlegendes Nachdenken ergibt sich aus der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK). In Artikel 19 BRK heißt es unter der Überschrift „Unabhängige Lebensführung und Einbeziehung in die Gemeinschaft“:

„Die Vertragsstaaten dieses Übereinkommens anerkennen das gleiche Recht aller Menschen mit Behinderungen, mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben, und treffen wirksame und geeignete Maßnahmen, um Menschen mit Behinderungen den vollen Genuss dieses Rechts und ihre volle Einbeziehung in die Gemeinschaft und Teilhabe an der Gemeinschaft zu erleichtern, indem sie unter anderem gewährleisten, dass

a) Menschen mit Behinderungen gleichberechtigt die Möglichkeit haben, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben;

b) Menschen mit Behinderungen Zugang zu einer Reihe von gemeindenahen Unterstützungsdiensten zu Hause und in Einrichtungen sowie zu sonstigen gemeindenahen Unterstützungsdiensten haben, einschließlich der persönlichen Assistenz, die zur Unterstützung des Lebens in der Gemeinschaft und der Einbeziehung in die Gemeinschaft sowie zur Verhinderung von Isolation und Absonderung von der Gemeinschaft notwendig ist;

c) gemeindenahe Dienstleistungen und Einrichtungen für die Allgemeinheit Menschen mit Behinderungen auf der Grundlage der Gleichberechtigung zur Verfügung stehen und ihren Bedürfnissen Rechnung tragen.“¹

¹ Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2006 in der zwischen Deutschland, Liechtenstein, Österreich und der Schweiz abgestimmten Übersetzung; Hervorhebung: WW. Quelle: http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/CRPD_behindertenrechtskonvention/crpd_b_de.pdf

In Artikel 19 wird ein hoher Anspruch an die Leistungsfähigkeit der Einrichtungen und Dienste insbesondere der Behindertenhilfe formuliert, ein Anspruch, an dem sich auch die ISB messen lassen muss und dessen tatsächliche Umsetzung letztlich in der Verantwortung der öffentlichen Kostenträger steht. Für die ISB ergeben sich konkret zwei Fragen, nämlich:

1. inwieweit sie in der jetzigen Form und Verfassung diesem Anspruch im Hinblick auf die jetzige Zielgruppe gerecht wird und welche Nachbesserungen ggf. notwendig sind, und
2. ob und welchen Beitrag der Ansatz der ISB im Hinblick auf weitere Personengruppen für die Umsetzung von Artikel 19 BRK leisten kann und welche konzeptionellen Veränderungen sich daraus ergeben.

Der hier dokumentierte fachliche Austausch im Juli 2014 befasste sich vor allem mit der ersten Fragestellung. Es geht hier zunächst um eine Konsolidisierung der ISB, bevor in einem zweiten Schritt eine mögliche Weiterentwicklung der ISB geprüft und ggf. auch in Angriff genommen werden kann.

Akteure

Der fachliche Austausch wurde gemeinsam initiiert von der *Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen der Freien Hansestadt Bremen (SKJF)* und *SelbstBestimmt Leben Bremen, Beratungsstelle für behinderte Menschen und ihre Angehörigen*.

Vorbereitet und begleitet wurde der fachliche Austausch von einer Vorbereitungsgruppe. Ihr gehörten an:

- Hannelore Laubstein, SKJF (Ambulante und offene Unterstützungsdienste für erwachsene Menschen mit Behinderung)
- Uta Kallweit-Görlisch, SKJF (Ältere Menschen, Fachkoordination Hilfe zur Pflege)
- Wilhelm Winkelmeier, SelbstBestimmt Leben Bremen

SelbstBestimmt Leben wurde außerdem mit der Dokumentation des fachlichen Austausches beauftragt.

Konzept und Ablauf

Die Workshops und der Fachtag richteten sich in erster Linie an drei Gruppen, die tagtäglich mit der ISB zu tun haben, aber jeweils einen sehr anderen Blick auf die ISB haben:

- an die ISB-Nutzer/innen
- an die in der ISB tätigen Assistent/innen
- an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialdienstes Erwachsene in den Sozialzentren

Fast alle ISB-Nutzer/innen in Bremen nehmen ihren Leistungsanspruch auf ISB-Leistungen als Sachleistung bei den drei Dienstleistern in Anspruch, die mit der Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen sowie mit den Pflegekassen eine entsprechende Leistungsvereinbarung abgeschlossen haben. Bei den drei Diensten handelt es sich um die *Assistenzgenossenschaft Bremen geG*, die

Paritätische Dienste Bremen gGmbH und die *AWO Ambulant gGmbH*. Die drei Dienste gaben die Einladungen zu dem fachlichen Austausch an alle ihre ISB-Nutzer/innen und Assistent/innen weiter.²

Im Mittelpunkt des gesamten fachlichen Austausches standen folgende Fragen:

1. Welche Bedeutung hat die Anleitungskompetenz für die ISB, und wie kann man diese Kompetenz fördern und stärken?
2. Was müssen die Assistentinnen und Assistenten können? Wer bringt es ihnen bei?
3. Wie lässt sich die Bedarfsfeststellung (neu) gestalten, dass mit ihrer Hilfe alle Assistenzbedarfe erkannt werden, sie gleichzeitig nachvollziehbar bleibt und mit möglichst wenig Stress verbunden ist?

In der ersten Julihälfte fand für jede dieser Zielgruppen gesondert ein dreistündiger Workshop statt. Jeder Workshop befasste sich mit den selben Fragen. Die Ergebnisse wurden dokumentiert.

Auf einem ganztägigen Fachtag am 30. Juli 2014 erhielt dann jede Gruppe Gelegenheit, die Ergebnisse der anderen Workshops kennenzulernen und die eigenen Ergebnisse mit den Teilnehmer/innen der anderen Workshops zu diskutieren. Hierzu wurden auch Personen eingeladen, die nicht an den Workshops teilgenommen hatten, aber einen engen beruflichen Bezug zur ISB haben. Auch die Diskussionsergebnisse des Fachtags wurden dokumentiert und ausgewertet.

² Nicht erreicht werden konnten auf diesem Weg diejenigen ISB-Nutzer/innen und ihre Assistent/innen in Bremen, bei denen die ISB ausschließlich als sogenanntes Arbeitgebermodell ohne Inanspruchnahme der ISB-Dienste organisiert ist. Diese fallen aber zahlenmäßig nicht ins Gewicht: Die Beratungsstelle Selbstbestimmt Leben geht von maximal fünf ISB-Nutzer/innen in Bremen aus, die derzeit dieses Modell nutzen.

Kapitel 2

Die Workshops und ihre Ergebnisse

Verlauf der Workshops und Vorgehen bei der Auswertung

Zum Verlauf der Workshops

Die drei Workshops wurden an den ausgeschriebenen Terminen durchgeführt. An dem Workshop für die ISB-Nutzerinnen nahmen 15 Personen, an den übrigen beiden etwa 20 Personen teil. Jeder Workshop wurde von einem Mitglied der Vorbereitungsgruppe moderiert.

Alle Workshops dauerten drei Stunden und hatten grundsätzlich den gleichen Ablauf: Nach einer Vorstellungsrunde stellte die Moderation noch mal den Hintergrund und die Absicht des fachlichen Austausches sowie die drei vorbereiteten Themen vor. Jede Workshopgruppe wurde nun gebeten, ein Schwerpunktthema auszuwählen, das zuerst diskutiert werden sollte und dem etwa die Hälfte der Diskussionszeit gewidmet werden sollte. Den verbleibenden Themen sollte jeweils gleich viel Zeit eingeräumt werden. Nach der Entscheidung für ein Schwerpunktthema wurden die Themen anhand eines vorbereiteten Gesprächsleitfadens (siehe Anhang), der für alle Workshops identisch war, diskutiert. Die Diskussionsbeiträge wurden für die Teilnehmer sichtbar auf Flipchartbögen festgehalten. Ergänzend dazu wurden weitere Notizen angefertigt.

Zur Datengrundlage, Auswertung und Interpretation

Der Kreis der Workshopteilnehmer/innen war vermutlich nicht repräsentativ für die jeweilige Grundgesamtheit. So ist beispielsweise für den Workshop der ISB-Nutzer/innen anzunehmen, dass Menschen mit einem besonders hohen Hilfebedarf bei gleichzeitig sehr eingeschränkter Alltagskompetenz nicht an dem Workshop teilgenommen haben und vielleicht auch nicht teilnehmen konnten. Andererseits haben an diesem Workshop nicht nur die „Aktivist/innen“, die bereits an anderer Stelle in Diskussionen über die ISB in Erscheinung getreten sind, teilgenommen. Auch die „Repräsentanz“ der ISB-Dienste bei den Workshops war hinreichend ausgewogen: bei dem Workshop für die ISB-Nutzer/innen waren etwa die Hälfte der Teilnehmer/innen Kund/innen bei der *Assistenzgenossenschaft*, bei dem Assistent/Innen-Workshop kamen die Teilnehmer/innen etwa zu gleichen Teilen von *Assistenzgenossenschaft*, *Paritätischen Diensten* und *AWO Ambulant*. Daher kann angenommen werden, dass es gelungen ist, eine Art Mainstream der Meinungen und Interessen abzubilden.

Datengrundlage der weiteren Auswertung waren in erster Linie die Statements der Teilnehmer/innen während des Workshops; diese wurden zum einen stichwortartig auf Flipchartbögen und für die Teilnehmer/innen sichtbar festgehalten; zum anderen fertigten die Mitglieder der Vorbereitungsgruppe für sich ergänzende Notizen an. Berücksichtigt wurden auch Nachmeldungen, also Statements der Teilnehmer/innen, die die Vorbereitungsgruppe nach den jeweiligen Workshops per Email erreichten.

Die dokumentierten Statements wurden dann in einer Synopse³ nach Workshopgruppe und Thema geordnet und einander gegenübergestellt.

Der Vorbereitungsgruppe diente diese Synopse als Grundlage für eine zusammenfassende Analyse, an welchen Stellen es Übereinstimmungen, abweichende oder einander widersprechende Auffassungen gab.

Auf Grundlage dieser Analyse formulierte die Vorbereitungsgruppe neun „Eckpunkte für eine verbesserte ISB“, einen Katalog von Maßnahmenvorschlägen. Einige dieser Vorschläge greifen Ideen aus den Workshops auf, bei anderen handelt es sich um Ideen der Vorbereitungsgruppe. Näheres zu den Eckpunkten: siehe Kapitel 3.

Zentrale Themen und Aussagen der einzelnen Workshops

Ein Blick in die erwähnte Synopse zeigt, dass in allen Workshops eine Vielfalt von Aspekten behandelt wurde. Dennoch wurde erkennbar, dass bei jeder der befragten Gruppen eine bestimmte Grundbefindlichkeit im Zusammenhang mit der ISB vorhanden war. Diese drückte sich zum einen in der Wahl des Themas aus, das besonders intensiv behandelt werden sollte, zum anderen in den Äußerungen selbst.

Den ISB-Nutzer/innen war vor allem eine aus ihrer Sicht bessere Bedarfsfeststellung wichtig. Im Mittelpunkt ihres Workshops stand die Sorge, dass bei Begutachtungen die Komplexität ihrer Bedürfnisse nicht gesehen und von daher auch nicht anerkannt wird; hinzu tritt die (subjektive) Wahrnehmung, oft nur als Patient, Pflegefall oder Leistungsempfänger gesehen zu werden, nicht aber als individuelle Persönlichkeit wahr- und ernstgenommen zu werden, die Interessen und Bedürfnisse hat, die über Pflege hinaus gehen.

Die Assistenten und Assistentinnen rückten das Thema Fortbildung und Qualifizierung in den Mittelpunkt ihres Workshops. Sie machten ihren Unmut darüber deutlich, dass ihre Arbeit und die damit verbundenen Herausforderungen nicht ausreichend wahrgenommen, anerkannt und wertgeschätzt werden.

Den Mitarbeiter/innen des Sozialdienstes Erwachsene beim Amt für Soziale Dienste (SDE) waren zwei Themen besonders wichtig, von denen sie keinem den Vorrang geben mochten: die Bedarfsfeststellung und die Bedeutung der Anleitungskompetenz für die ISB. Die SDE-Mitarbeiter/innen signalisierten, dass sie grundsätzlich hinter dem Konzept der ISB stehen und es grundsätzlich für sinnvoll halten, es für weitere Personenkreise zu öffnen. Deutlich wurde aber auch, dass bei vielen Unsicherheit im praktischen Umgang mit dieser Leistung besteht, weshalb man sich hier klarer formulierte Vorgaben wünscht.

Benannte Probleme im Zusammenhang mit der Anleitungskompetenz

Begrifflichkeiten

Der Begriff *Anleitungskompetenz* wird im Zusammenhang mit der ISB in mehrfacher Bedeutung benutzt:

³ Die Synopse kann auf der Internetseite von SelbstBestimmt Leben unter <http://www.slbremen-ev.de/index.php?menuid=41&reporeid=108> heruntergeladen werden

- *Anleitungskompetenz* im Sinne eines Gestaltungsrechtes, nämlich als ISB-Nutzer/in der Assistentin bzw. dem Assistenten Weisungen zu erteilen, die die Art und Weise der Ausführung der pflegerischen und sonstigen Hilfen betreffen. Im Zusammenhang mit der ISB ist die Frage bedeutsam, innerhalb welcher Grenzen dieses Weisungsrecht gilt.
- *Anleitungskompetenz* im Sinne der Fähigkeit, das oben beschriebene Weisungsrecht ziel- und zweckgerichtet auszuüben und die Grenzen dieses Rechtes zu erkennen und zu berücksichtigen.
- So verstanden beschreibt *Anleitungskompetenz* auch eine zentrale Zugangsvoraussetzung zur ISB und hat bislang dazu geführt, dass Menschen mit einer diagnostizierten geistigen Behinderung weitgehend keinen Zugang zur ISB hatten.

Aus Gründen der Klarheit wird in diesem Bericht von *Weisungsbefugnis* oder *Direktionsrecht* die Rede sein, wenn die *Anleitungskompetenz* im Sinne des Gestaltungs- und Weisungsrechts gemeint ist. Im Unterschied dazu wird der Begriff *Anleitungskompetenz* im Folgenden nur noch im Sinne seiner zweiten Bedeutung, also im Sinne einer *Fähigkeit* verwandt, sofern nichts anderes vermerkt ist.

In der Diskussion während des Workshops mit Mitarbeiter/innen des SDE wurde außerdem zwischen *Anleitungskompetenz* und *Alltagskompetenz* unterschieden. Während *Anleitungskompetenz* sich auf die Fähigkeit bezieht, die Weisungsbefugnis gegenüber der Assistentin/dem Assistenten sinnvoll auszuüben, meint *Alltagskompetenz* das Vermögen, den eigenen Alltag selbstständig zu planen und zu strukturieren. Dazu zählen dann auch Entscheidungen, die über den Tag hinaus gehen, z.B. das Einteilen der eigenen Geldmittel. Auch Menschen mit einer eingeschränkten Alltagskompetenz können – so die Auffassung bei diesem Workshop – noch über genügend *Anleitungskompetenz* verfügen, um ISB sinnvoll nutzen zu können.

Ist die jetzige ISB noch die alte?

Sowohl die Mitarbeiter/innen des SDE als auch die Assistent/innen vertraten die Auffassung, dass die ISB sich seit ihren Anfängen vor über 30 Jahren im Hinblick auf die vorhandene *Anleitungskompetenz* der ISB-Nutzer/innen wesentlich gewandelt habe. Diese vermutete Veränderung ist in Abbildung 1 etwas zugespitzt dargestellt.

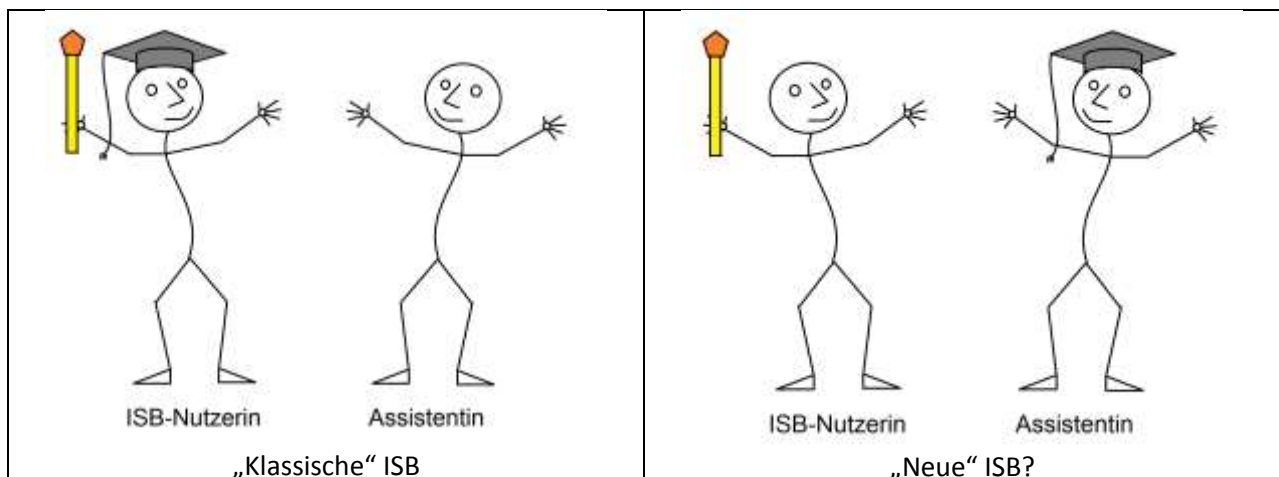


Abbildung 1: Verteilung von Weisungsbefugnis und Anleitungs- bzw. Alltagskompetenz⁴

Auf der linken Seite der Abbildung mit der Unterschrift „Klassische ISB“ ist die Situation dargestellt, die zu Beginn der ISB vor mehr als dreißig Jahren typisch war für das Verhältnis zwischen ISB-Nutzer/in und Assistent/in: Die ersten ISB-Nutzer/innen waren Menschen mit erheblichen körperlichen Beeinträchtigungen und hohem alltäglichen Unterstützungsbedarf im Bereich der Grundpflege, Hauswirtschaft und sonstigen alltäglichen Verrichtungen.

Was die notwendigen Hilfestellungen betraf, waren ihnen diese auch aufgrund jahrelanger Erfahrung so vertraut, dass sie selbst eine sehr konkrete Vorstellung davon hatten, wie diese durch die Assistent/innen zu erbringen sind. Sie waren nicht oder nur unwesentlich eingeschränkt in ihrer Alltagskompetenz (zum Begriff siehe oben). Und sie mussten notwendigerweise über die Fähigkeit verfügen, klare und ggf. auch sehr detaillierte Anweisungen zu erteilen. Denn bei den eingesetzten Helfern handelte es durchweg um Zivildienstleistende, also um Laienhelfer, die in der Regel über wenig bis keine pflegerischen und oft auch wenig bis keine hauswirtschaftlichen Vorkenntnisse verfügten.

Ob dieses Nichtwissen auf Seiten der Assistent/innen mangels Alternativen in Kauf genommen wurde oder ob es damals bewusster Bestandteil des ISB-Konzeptes war, mag dahingestellt bleiben. In der Konsequenz konnte die ISB nur funktionieren, wenn die ISB-Nutzer/innen bereit waren, die Weisungsbefugnis (in der Abbildung symbolisch dargestellt durch das Zepter) gegenüber den Assistent/innen selbst auszuüben und über die dafür notwendige Anleitungs- und Alltagskompetenz (symbolisch dargestellt durch den Doktorhut) verfügten.

Ob und wie viele ISB-Nutzer/innen jemals diesem Idealtypus der ISB, der sich auch in der entsprechenden fachlichen Weisung wiederfindet, tatsächlich entsprochen haben, ist schwer festzustellen. Der Wahrnehmung der Assistent/innen und SDE-Mitarbeiter/innen zufolge gibt es heute eine immer größer werdende Gruppe von ISB-Nutzer/innen, die diesem „Ideal“ nicht mehr entsprechen. Sie haben zwar noch die Weisungsbefugnis, verfügen aber über eine stark eingeschränkte Anleitungskompetenz und/oder stark eingeschränkte Alltagskompetenz; oft gibt es aber auch keine Angehörigen, die stellvertretend das Weisungsrecht ausüben könnten. Im günstigsten Fall verfügen die Assistent/innen dann über die Fähigkeiten, das Wissen und eine Fachlichkeit, die notwendig sind, um dem ISB-Nutzer/innen weiterhin ein selbstbestimmtes Leben in der eigenen Wohnung zu ermöglichen (siehe Abbildung 1, rechte Seite). Unter weniger günstigen Voraussetzungen gelingt dies nicht.

Während die Mitarbeiter/innen des SDE und die Assistent/innen diese Situation offen ansprachen und problematisierten, fiel dies den ISB-Nutzer/innen sichtbar schwerer. Das lag vielleicht an einem nicht so ausgeprägten Problembewusstsein dafür, dass das Verfügen über ausreichend Anleitungskompetenz keine Selbstverständlichkeit ist. Nachlassende Anleitungskompetenz ist ein Thema, dem sich die meisten Menschen irgendwann einmal stellen müssen, aber die wenigsten tun es leichten Herzens. Bei den ISB-Nutzer/innen ist das Thema zudem mit der Angst verbunden, wegen nicht mehr ausreichender Anleitungs- und Alltagskompetenz aus der ISB ausgeschlossen und in eine stationäre Pflegeeinrichtung eingewiesen zu werden.

⁴ Die Abbildung gibt zwei Folien einer Präsentation wieder, die auf dem Fachtag bei der Vorstellung der Workshopergebnisse gezeigt worden ist.

Neue Bedarfe und Herausforderungen durch schwindende Anleitungs- und Alltagskompetenz

Vor allem die Assistent/innen berichteten von behinderungsbedingter nachlassender Anleitungs- und Alltagskompetenz in vielen Assistenzen. Dadurch können unregelmäßige Alltagsfelder (z.B. Tagesstrukturierung, Kontakt zu Behörden, Ordnung und Sauberkeit in der Wohnung) entstehen.

Die Assistent/innen stellten auch fest: Viele ISB-Nutzer/innen leben sozial weitgehend isoliert. Sie erfahren darum auch in kritischen Situationen keine oder nur mangelnde Unterstützung bei der Ausübung ihres Direktionsrechts von anderer Seite. So bleiben dann oft nur die Assistent/innen, die diese Defizite in irgendeiner Weise ausgleichen müssen.

Außerdem belastet die Wahrnehmung, dass eigene Fähigkeiten nachlassen, die ISB-Nutzer/innen seelisch. Das führt zu Belastungen in der Assistenz, die die Assistent/innen unmittelbar miterleben und deshalb auffangen müssen. Damit übernehmen sie schnell Aufgaben mit sozialpädagogischer Prägung, was dann angemessen von außen begleitet werden müsste.

Aus Sicht der Assistent/innen ergeben sich damit neue Bedarfe innerhalb der ISB. Folgende Beispiele wurden genannt:

- komplexe Dinge sind zu regeln (z.B. mit Behörden),
- gestiegene Anforderungen an Situationsverständnis und Einfühlungsvermögen,
- Ausgleich von Befindlichkeitsschwankungen / Stabilisierung,
- höhere kommunikative Fähigkeiten.

Einseitige Sichtweise von Selbstbestimmung zulasten der Assistent/innen?

Einige Assistent/innen beklagten auch, dass ISB-Nutzer/innen ihr Recht auf Selbstbestimmung und ihre Weisungsbefugnis sehr einseitig und zu ihren Lasten ausleben würden. Sie nannten dafür folgende Beispiele:

- das Ausleben persönlicher Krisen/Launen auf Kosten der Assistent/innen (ungerechtes, unhöfliches, unverschämtes Verhalten),
- ein Verbot an Praxisbegleitung teilzunehmen unter Verweis auf informationelles Selbstbestimmungsrecht,
- vorhandene Hilfsmittel dürfen nicht eingesetzt werden, obwohl damit für den Assistenten/die Assistentin ein Gesundheitsrisiko verbunden ist (auch erhöhtes Unfallrisiko).

Es wurde nicht geklärt, ob und wie die Leitungen der ISB-Träger auf solche Verhaltensweisen reagieren, sofern sie ihnen denn bekannt werden.

Anm.: Die Vorbehalte einiger ISB-Nutzer/innen gegenüber Praxisbegleitungsangeboten sollten ernst genommen werden. Denn soweit Praxisbegleitung den Assistent/innen zur Reflektion der eigenen Arbeit dient und damit auch der Austausch mit Kollegen und Kolleginnen aus anderen Assistenzen verbunden ist, ist von dem Anbieter der Praxisbegleitung zu gewährleisten, dass das Gebot zur Verschwiegenheit

auch respektiert und eingehalten wird, auch wenn alle formalen Vorkehrungen schnell dort ihre Grenzen finden, wo das informelle Pausengespräch beginnt.

Anleitungskompetenz als Zugangskriterium

Alle Menschen sind unterschiedlich und verfügen in einem unterschiedlichen Maße über Anleitungs- und Alltagskompetenz. Doch welches Maß soll gelten, um den Zugang zur ISB zu regeln? Oder anders formuliert: welche Definition von Anleitungskompetenz soll als Zugangskriterium für die ISB verwandt werden? Mit dieser Frage beschäftigte sich ausschließlich die Gruppe der Mitarbeiter/innen des SDE. Sie forderte eine klare Definition ein, was unter ausreichender Anleitungskompetenz zu verstehen sei und befürwortete eine möglichst weite Definition. Ein Vorschlag hierfür lautete, unter Anleitungskompetenz die Fähigkeit zu verstehen, in irgendeiner Weise Wünsche und Präferenzen zu äußern.

Die neue Klarstellung, wann von (hinreichender) Anleitungskompetenz auszugehen sei, dürfe nicht so ausfallen, dass der Zugang zur ISB eine Frage der Intelligenz sei. Es müsse auch darauf geachtet werden, dass der nachträgliche Verlust von Anleitungskompetenz bei ISB-Nutzerinnen nicht dazu führt, dass sie diese Leistung nicht länger nutzen dürfen.

Benannte Probleme: Qualifikation und Fortbildung der Assistent/innen (inkl. Praxisbegleitung)

Bedeutung von Qualifizierung und Fortbildung

Alle Workshopgruppen waren der Auffassung, dass die in der ISB tätigen Assistent/innen einen besseren Zugang zu Qualifizierung und Fortbildung⁵ haben sollen. Die Motivation für diese Forderung und deren inhaltliche Füllung wies von Gruppe zu Gruppe aber deutliche Unterschiede auf.-

Aus Sicht der ISB-Nutzer/innen sollen Qualifizierung und Fortbildung (QuF) die Assistenz besser und effektiver machen.

Die Assistent/innen erwarten eine bessere Vorbereitung auf die Arbeit; ein verbessertes Angebot empfinden sie aber auch als Wertschätzung und (notwendige) Aufwertung ihrer Tätigkeit. Schließlich soll QuF ihnen auch eine berufliche Perspektive innerhalb, aber auch jenseits der ISB eröffnen.

Die SDE-Mitarbeiter/innen haben – ähnlich wie die Assistent/innen – unterstrichen, dass durch Angebote der QuF der berufliche und soziale Status der Assistent/innen erhöht werden sollte, um sie dadurch zu motivieren, auf längere Zeit in der ISB tätig zu bleiben und ihr Engagement zu stärken.

Allerdings gab es auch Statements, die vor einer Über- bzw. Fehlqualifizierung und vor zu hohen Ansprüchen warnten: Von Seiten der ISB-Nutzer/innen wurde gesagt, man wolle keine medizinische „Altenpflegeausbildung“. Darin drückt sich die Besorgnis aus, dass fehlqualifizierte Assistent/innen die

⁵ Die Begriffe Qualifizierung und Fortbildung meinen etwas Ähnliches, aber nicht das Gleiche. Während Qualifizierung in erster Linie der Vorbereitung auf eine aktuelle berufliche Aufgabe und Herausforderung abzielt, geht Fortbildung darüber hinaus: ein beruflicher Bezug bleibt oft zwar erhalten, aber es geht hier sehr stark auch schon um die Vorbereitung auf andere, neue Aufgaben, die möglicherweise auch für andere Berufsfelder von großer Wichtigkeit sind. Im Rahmen der Workshops wurden beide Begriffe immer im selben Atemzug verwendet. Dem folgt dieser Bericht.

ISB-Nutzer/innen nur noch als Patient/innen wahrnehmen und ihr Weisungsrecht nicht mehr respektieren könnten. Von Seiten einiger SDE-Mitarbeiter/innen wurde darauf hingewiesen, dass es sich bei den Assistent/innen in der ISB um Laienhelfer/innen handle. Das stelle auch eine besondere Qualität dar. Bislang gibt es nur niedrige Hürden für einen Berufseinstieg, und man erreiche dadurch auch Personengruppen mit niedriger (fachlicher) Qualifikation und ohne Anspruch auf eine langfristige berufliche Perspektive, die aber für die ISB dennoch wertvoll seien.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass vor allem die Assistent/innen von den zukünftigen Maßnahmen der QuF erwarten,

- dass (neue) Assistent/innen besser auf ihre Tätigkeiten in der Assistenz vorbereitet werden,
- dass die Assistent/innen mit den teilweise hohen emotionalen Herausforderungen nicht allein gelassen werden, sondern diese zum Thema gemacht werden,
- Antworten darauf gegeben werden, wie mit (neuen) inhaltlichen Herausforderungen, die durch Defizite in der Anleitungs- und Alltagskompetenz bei den ISB-Nutzer/innen entstehen, umgegangen werden soll.

Gewünschte Inhalte:

Gemeinsam war allen Workshopgruppen die Forderung nach einer besseren Grundausbildung zu den Themen Pflege, Umgang mit Hilfsmitteln (Rollstuhl), Behinderung, psychologische Grundlagen.

Von Seiten der ISB-Nutzer/innen wurde in dem Zusammenhang betont, dass ihnen menschlichen Qualitäten wie Empathie und Respekt bei den Assistent/innen sehr wichtig sind.

Einigkeit herrschte auch, dass wichtig sei, bei dieser Grundausbildung nicht allein allgemeine Kenntnisse zu vermitteln, sondern auch auf die jeweiligen Assistenzen mit ihren besonderen Anforderungen besonders vorzubereiten.

Die Assistent/innen formulierten zusätzliche Wünsche, die zum einen ihren Status als Arbeitnehmer/innen betrafen:

- Grenzen setzen,
- Arbeitsschutz und Arbeitsrecht.

Mehrere Assistent/innen regten an, auch Grundlagen des Sozialrechts zu vermitteln, damit man die ISB-Nutzer/innen bei der Durchsetzung ihrer Interessen besser unterstützen könne: „Sonst tut es ja keiner und die Assistenznehmer/innen sind oft allein damit überfordert.“⁶

⁶ Gewöhnlich wurden die Statements aller Teilnehmenden von der Workshopmoderation unkommentiert gelassen. Hier aber wies die Moderation aber darauf hin, dass jegliche Unterstützung in sozialrechtlichen Dingen, die über Assistenz beim Ausfüllen von Antragsformularen hinausgeht, den Aufgabenbereich der Assistenz überschreitet. Sinnvoller sei in solchen Situationen, Kontakte zu niedrigschwelligen Beratungsangeboten für behinderte Menschen und andere Sozialberatungsstellen herzustellen.

Eine Besonderheit des beruflichen Alltags von Assistent/innen ist, dass sie einsame Arbeitsplätze – also in der Regel ohne Kollegen und Kolleginnen – mit oft hohen emotionalen Herausforderungen haben. Daher wurde von einigen Assistent/innen die Möglichkeit zur Supervision und des kollegialen Austauschen im Rahmen von Praxisbegleitung eingefordert.

Bewertung des aktuellen Fortbildungsangebotes

Zur Qualität des aktuellen Angebots an QuF äußerten sich nur die Assistent/innen. Sie beklagten die mangelnde fachliche Qualität der Fortbildungsangebote und die Rahmenbedingungen, die die Inanspruchnahme von Fortbildung/Praxisbegleitung unattraktiv machen würden. Es wurde kritisiert, dass die Inhalte und ihre Vermittlung zu praxisfern seien und wenig Bezug zur ISB hätten. Außerdem fänden die Fortbildungen zu Zeiten und in einer zeitlichen Stückelung an, die für die Assistent/innen sehr unattraktiv seien.

Es würde auch zu wenig berücksichtigt, dass viele Assistent/innen schon über eine gute berufliche Ausbildung und/oder Berufserfahrungen verfügen würden, wenn auch aus anderen Berufsfeldern.

Exkurs: Pädagogische Assistenz in der ISB?

In diesem Kapitel wurde bereits der Gesprächsleitfaden erwähnt/vorgelegt, mit dem die Workshops inhaltlich strukturiert wurden. Eine der Fragen des Leitfadens lautete:

Was halten Sie von der Idee einer (ergänzenden) pädagogischen Assistenz in den Fällen, wo mangelnde Anleitungskompetenz die (weitere) Inanspruchnahme von ISB gefährdet?

Pädagogische Assistenz ist eigentlich ein Widerspruch in sich. Assistenz meint gewöhnlich die Unterstützung bei einer Verrichtung, die man nicht selbständig ausführen, wohl aber selbst planen und steuern kann. Pädagogisches Handeln aber verfolgt in der Regel pädagogische Ziele und versucht zumindest indirekt, das Verhalten von Menschen zu verändern und zu beeinflussen. Bei pädagogischer Assistenz wäre also unklar, wer „den Hut aufhat“: der ISB-Nutzer, der Weisungen erteilt, oder sein Assistent, der sogar den Auftrag hat, eben nicht nur und nicht immer weisungsbezogen zu handeln sondern selbst Impulse bis hin zu Weisungen zu geben, an denen sich der ISB-Nutzer orientieren soll.

Die Verwendung des Begriffs *Pädagogische Assistenz* war also durchaus provokativ gemeint, wurde aber längst nicht von allen Teilnehmer/innen der Workshops so wahrgenommen. Das lag vermutlich auch daran, dass keine genaue Definition des Begriffes mitgeliefert wurde und so jede/r diesen Begriff für sich selbst füllen konnte und musste.

Als Provokation nahmen nur die ISB-Nutzer/innen diesen Begriff wahr und sie reagierten eindeutig ablehnend: pädagogische Assistenz sei übergriffig und stelle einen Angriff auf ihr Selbstbestimmungsrecht dar. Sie sei zudem überflüssig, weil es andere Lösungen zur Erreichung der gleichen Zwecke und Ziele gebe.

Ein uneinheitliches Meinungsbild zeigte sich in der Gruppe der SDE-Mitarbeiter/innen: einerseits wurde vor einer Überpädagogisierung des Alltags gewarnt. Andererseits könne sie im Einzelfall vielleicht sinnvoll sein.

Die Haltung der Assistent/innen war eher pragmatisch, indem sie feststellten: „Das machen wir doch schon längst!“

Das alles deutet darauf hin, dass es innerhalb der ISB einen großen Bedarf nach einer Form von besonderer Unterstützung gibt, für die es noch keine genaue inhaltliche Beschreibung und keine Bezeichnung gibt.

Benannte Probleme: Bedarfsfeststellung

Die Sichtweise der ISB-Nutzer/innen

Für die ISB-Nutzer/innen ist es von existenzieller Bedeutung, dass ihnen ausreichend Assistenz zur Verfügung steht, um ihr Leben selbstbestimmt zu gestalten.

Wegen des Bedarfsfeststellungsverfahrens hatte es gerade in der jüngeren Vergangenheit kontroverse Diskussionen zwischen Selbstvertretungen der ISB-Nutzer/innen auf der einen Seite und dem Gesundheitsamt auf der anderen Seite gegeben; involviert waren aber auch die Sozialdienste des AfSD Bremen und die senatorische Behörde. Der Konflikt konnte beigelegt werden und es wurden Lösungen für die akuten Probleme gefunden.

Gleichwohl war in dem Workshop der ISB-Nutzer/innen das Bedarfsfeststellungsverfahren in der ISB das zentrale Thema. Die ISB-Nutzer/innen trugen eine Reihe von Vorbehalten, Befürchtungen und Forderungen vor. Diese lassen sich folgenden Themen zuordnen:

- (1) Vorbereitung und Organisation der Begutachtungen
- (2) Eignung des Begutachtungsverfahrens zur objektiven Bedarfsfeststellung
- (3) Beziehung und Kommunikation
- (4) Die nächtliche Versorgung

zu (1) Vorbereitung und Organisation:

Bereits die Organisation der Begutachtungen lässt sich aus der Sicht der ISB-Nutzer/innen verbessern:

- Wenn dem Amt bekannt wird, dass sich Bedarfe erhöht haben, sollte schneller neu begutachtet werden.
- Vorübergehende Bedarfserhöhungen wegen Krankheit müssen schneller berücksichtigt werden.
- Den Gutachtern fehle (in der Vergangenheit) oft das notwendige Hintergrundwissen und Vorstellungsvermögen; insbesondere sei ihnen die Hilfeform der ISB und die damit verbundenen Besonderheiten, was die Hilfe selbst und das Begutachtungsverfahren betrifft, nicht geläufig.
- Die zuständigen Mitarbeiter/innen des AfSD seien oft nur schwer zu erreichen.
- Manche Begutachtungen seien überflüssig: sie werden derzeit regelmäßig durchgeführt, auch wenn keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sich der Bedarf verändert hat. Das ist insbesondere bei Beeinträchtigungen, bei denen nicht zu erwarten ist, dass (gesundheitliche)

Verbesserungen eintreten und sich dadurch der Hilfebedarf verringert, für die ISB-Nutzer/innen nicht nachvollziehbar.

zu (2) Die Eignung des Begutachtungsverfahrens:

In Zusammenhang mit der Pflegeversicherung ist das Bedarfsfeststellungsverfahren in der ISB von einer zeitbasierten Erhebung auf eine Erhebung anhand von Leistungskomplexen umgestellt worden. Den einzelnen Leistungskomplexen sind Punktwerte zugeordnet, die anschließend in Zeit umgerechnet werden. Die Punktwerte sind zwar für die ISB weniger starr als in der „klassischen“ ambulanten Pflege. Es gibt aber auch hier Obergrenzen. An diesem Verfahren ist von Seiten der ISB-Nutzer/innen und ihren politischen Vertretungen immer wieder kritisiert worden, dass es nur sehr eingeschränkt in der Lage sei, die tatsächlichen Bedarfe abzubilden.

Folgende Kritikpunkte zum Verfahren wurden von den ISB-Nutzer/innen auch auf dem Workshop vorgetragen:

- Die Bedarfsfeststellung anhand von Leistungskomplexen lässt bestimmte Bedarfe und Bereiche des Lebens völlig unberücksichtigt. Dazu gehört vor allem die Unterstützung bei Tätigkeiten, die keinen Bezug zur Pflege oder Hauswirtschaft haben, aber auch keine Hilfe zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft sind, wie z.B. die Versorgung von Haustieren oder Pflanzen.
- Andere Bedarfe werden in manchen Fällen nicht angemessen berücksichtigt, sei es, weil die Gutachter die benötigten Zeiten von sich aus zu gering bemessen, sei es, weil die hierfür angesetzten maximalen Zeitwerte von vorneherein zu gering bemessen sind.
- Mehrbedarfe wegen Sprachbehinderung werden nicht gesehen; diese Mehrbedarfe ergeben sich aus der Ausübung des Weisungsrechts und treten vor allem bei neuen Assistent/innen auf.
- Schwankende Bedarfe („Tagesform“; behinderungsbedingte Einflüsse, Jahreszeiten, Krankheit, Kompetenz des Assistenten/der Assistentin) werden nicht angemessen berücksichtigt.⁷
- Die Zeitwerte sind insgesamt zu eng und fangen Unvorhergesehenes nicht auf.

zu (3) Kommunikation und Beziehung:

Einige ISB-Nutzer/innen schilderten, dass anstehende Begutachtungen zur Überprüfung des Bedarfs bei ihnen Schlaflosigkeit und andere erhebliche Stresssymptome auslösen. Das ist angesichts der Tragweite, die das Begutachtungsergebnis für die weitere Lebensführung der Betroffenen haben kann, vermutlich nicht ganz vermeidbar. Stress löst aber auch schon die Begutachtungssituation als solche aus, weil sich bei einigen ISB-Nutzer/innen der Eindruck verfestigt hat, den Gutachtern ausgeliefert zu sein. Sie sehen

⁷ Es gibt bei einigen ISB-Nutzer/innen die ausgeprägte Sorge, bei der Bedarfsfeststellung als zu „selbstständig“ angesehen zu werden, weil zufällig zum Zeitpunkt der Erhebung weniger Hilfe als im Durchschnitt gebraucht wird. Stark schwankende Hilfebedarfe sind aber nicht nur bei der Bedarfsfeststellung eine besondere Herausforderung, sie sind es auch in der praktischen Organisation der Hilfe. Darauf deuten auch einige Äußerungen der ISB-Nutzer/innen beim Workshop hin.

sich in einer Position, nicht nur ihren Hilfebedarf, sondern auch ihre Lebensführung rechtfertigen zu müssen. Manche Fragen werden als unzulässiger Übergriff in die Privatsphäre wahrgenommen.

Beklagt wird aber auch der umgekehrte Fall, dass Gutachter sich kein Gesamtbild von dem Menschen und der Situation machen und ihn lediglich als Hilfeempfänger wahrnehmen, dessen Bedarf nach einem bestimmten Schema erhoben werden kann und muss.

Von den Gutachtern wird (mehr) Empathie für die ISB-Nutzer/innen und (mehr) Respekt ihnen gegenüber erwartet.

zu (4) Die nächtliche Versorgung:

Von Seiten der ISB-Nutzer/innen wurde auch die nächtliche Versorgung angesprochen: Dort wo sie notwendig ist, sei sie oft nicht zufriedenstellend und zuverlässig zu organisieren. Als Grund wurde hierfür genannt, dass das AfSD hierfür zu geringe Mittel bereit stelle, wobei offen blieb, ob dies ein Problem der Bedarfsfeststellung oder der Verpreisung der nächtlichen Hilfestellungen ist.

Hinweise der Assistent/innen

Beim Workshop mit den Assistent/innen hatte die Frage der bedarfsgerechten Begutachtung nur eine nachrangige Bedeutung. Einige Assistent/innen wiesen darauf hin, dass bedarfsgerechte Begutachtungen dadurch erschwert würden, dass manche ISB-Nutzer/innen sozial sehr isoliert lebten und von daher keine Unterstützung (z.B. durch Angehörige oder sonstige Vertrauenspersonen) bekämen. Sie waren außerdem der Auffassung, dass manche ISB-Nutzer/innen zu wenig über ihre sozialen Rechte informiert seien.

Bewertung seitens der Mitarbeiter/innen des SDE:

Die Äußerungen der Mitarbeiter/innen des SDE behandelten vor allem folgende Themengebiete

- (1) Zugang zur ISB
- (2) Eignung des jetzigen Bedarfsfeststellungsverfahrens
- (3) Kontakt zu den ISB-Nutzer/innen
- (4) Zusammenarbeit mit den Gutachter/innen des Gesundheitsamtes (GA)
- (5) Wissenstransfer
- (6) Organisation der nächtlichen Dienste

zu (1) Zugang zur ISB:

Die SDE-Mitarbeiter/innen halten es für sinnvoll, den Zugang zur ISB im Einzelfall auch für Menschen mit Pflegestufe 1 zu ermöglichen. Gedacht ist dabei besonders an Menschen, für die die Flexibilität der Hilfe aus einer Hand von besonderer Bedeutung ist.

zu (2) Das Bedarfsfeststellungsverfahren (Methode):

Die Einschätzungen der Mitarbeiter/innen korrespondieren in einigen Punkten sehr deutlich mit denen der ISB-Nutzer/innen. Viele SDE-Mitarbeiter/innen haben die Erfahrung gemacht, dass das (bisherige)

Verfahren schnell dazu führen kann, dass Bedarfe übersehen oder unzureichend berücksichtigt werden oder manchmal nicht ausreichend berücksichtigt werden *können*. Als Ursachen wurden genannt:

- Das Verfahren ist zu kompliziert (Erhebung anhand von Punktwerten, die anschließend in Zeitwerte umgerechnet werden müssen; unterschiedliche Verpreisung von verschiedenen Leistungen, die im Prinzip eine Leistung (=ISB) sind)
- Der Anspruch auf Eingliederungshilfeleistungen wird oft vernachlässigt.
- Die Bedarfserhebung anhand der Leistungskomplexe ist zu wenig flexibel, weil das inhaltliche Spektrum der Komplexe selbst und die zugehörigen Zeitvorgaben zu wenig flexibel sind.

In jüngster Zeit ist es aber kaum noch zu Konflikten wegen der Bedarfsfeststellung gekommen. Die SDE-Mitarbeiter/innen führen das wesentlich auf die Schaffung des zusätzlichen Leistungskomplexes *Notwendige Präsenz des Assistenten* zurück. Dieser Leistungskomplex wird vergütet wie die pflegerischen und hauswirtschaftlichen Leistungskomplexe, die Feststellung des Bedarfs fällt aber in die Zuständigkeit der SDE-Mitarbeiter/innen. Damit haben sie – so die Auskunft der Workshopteilnehmer/innen – ein ausreichendes Instrument zur Verfügung, um offene Bedarfe zu berücksichtigen, die sich über die übrigen Leistungskomplexe nicht oder nur unzureichend erfassen lassen.

zu (3) Kontakt zu den ISB-Nutzer/innen:

Die SDE-Mitarbeiter/innen sehen das Problem, dass sie im Rahmen der Bedarfsfeststellung in die Privatsphäre der ISB-Nutzer/innen eindringen müssen; das sei aber zur Erfüllung ihres Auftrages unvermeidbar. Hier wird von einigen aber ein Schulungsbedarf gesehen.

zu (4) Zusammenarbeit mit den Gutachter/innen des Gesundheitsamtes:

Nach Auskunft der SDE-Mitarbeiter/innen verlief die Zusammenarbeit mit den Gutachter/innen des Gesundheitsamtes in der Vergangenheit nicht immer reibungslos: diese seien oft sehr „MDK-orientiert“ gewesen und hätten mit der Leistungsform ISB wenig anfangen können. Nach Anlaufschwierigkeiten klappte die Zusammenarbeit aber inzwischen gut: die Gutachter/innen des Gesundheitsamtes hätten eine hohe fachliche Kompetenz.

zu (5) Wissenstransfer:

Beim Workshop wurde offenkundig, dass es unter den SDE-Mitarbeiter/innen solche gibt, die schon über eine langjährige Erfahrung mit der ISB verfügen, andere hingegen nur wenige ISB-Nutzer/innen begleiten oder erst seit kurzem mit der ISB zu tun haben; auch verfügten nicht alle über alle relevanten verwaltungsinternen Informationen zur ISB.

zu (6) Organisation der nächtlichen Versorgung:

Auch die SDE-Mitarbeiter/innen wiesen auf das Problem der nächtlichen Versorgung hin: Nicht alle ISB-Anbieter würden sie anbieten, die Vergütung der Nachtversorgung sei „schwierig“ und es seien kaum Assistent/innen zu finden, die bei der angebotenen Vergütung bereit seien, Nachtdienste zu leisten.

Forderungen und Lösungsvorschläge aus den Workshops

Maßnahmen zur Förderung von vorhandener bzw. zum Ausgleich von nachlassender Anleitungskompetenz (bzw. Alltagskompetenz)

Im Zusammenhang mit der ISB meint eingeschränkte Anleitungskompetenz vor allem kognitive Einschränkungen der ISB-Nutzer/innen, unter Beachtung bestimmter sozialer Regeln ihr Weisungsrecht ziel- und zweckgerichtet auszuüben. Solche Einschränkungen können beispielsweise durch eine geistige und /oder psychische Beeinträchtigung mit verursacht sein. Sie können aber auch auf Wissens- und Erfahrungsdefizite zurückzuführen sein. Die Ausübung des Weisungsrechts kann aber auch durch (zeitweise) körperliche, geistige und/oder seelische Erschöpfung oder durch eine ausgeprägte Sprach- und oder Hörbehinderung beeinträchtigt werden.

Die Ausübung des Weisungsrechtes kann aber auch durch äußere Faktoren erschwert oder erleichtert werden. Hier sind besonders zu nennen:

- Vorkenntnisse der Assistent/innen,
- Die Zahl der in einer Assistenz beschäftigten Assistent/innen
- Die Häufigkeit des Personalwechsels innerhalb einer Assistenz
- Die Zusammenarbeit innerhalb eines Assistententeams
- Die Nutzung von kommunikativen Hilfsmitteln i.w.S.

Die Ideen und Vorschläge, wie sich die Anleitungskompetenz fördern und unterstützen lässt, bezogen sich vor allem auf organisatorische Rahmenbedingungen der Assistenz:

- gut eingearbeitete, engagierte Teams, die den/die Assistenznehmer/in gut kennen,
- Einarbeitung von neuen Assistent/innen durch erfahrene Assistent/innen,
- kleine Teams mit wenig Personalwechsel,
- Vorbereitung und Schulung der Assistent/innen,
- (bessere) Unterstützung der Assistent/innen durch die Pflegedienstleitungen der ISB-Dienste,
- Dienstbesprechungen bei den ISB-Nutzer/innen.

Nachgedacht wurde auch über Möglichkeiten, die Ausübung des Weisungsrechtes durch schriftliche Dokumentationen zu erleichtern. Dazu gab es zwei Ideen:

1. Der Assistenzalltag ist oft geprägt durch bestimmte regelmäßig wiederkehrende Tätigkeiten bzw. Aufgaben, die wiederum von Gewohnheiten oder durch äußere Rahmenbedingungen wie beispielsweise Berufstätigkeit oder regelmäßige Therapien geprägt sind. Je stärker ein Assistenzalltag eine gewisse gleichbleibende Vorstrukturierung aufweist, desto leichter lassen sich Tages- oder Wochenpläne verfassen, die als Orientierungshilfe sowohl für die ISB-Nutzer/innen und die Assistent/innen dienen können.
2. Schriftlich könnte auch von den ISB-Nutzer/innen festgelegt werden, bei welchen Verrichtungen sie es weitgehend den Assistenznehmer/innen überlassen wollen, wie sie ausgeführt werden und bei denen sie sich Eigeninitiative wünschen im Unterschied zu den Dingen, die sie je nach

Situation direkt anleiten wollen. Hier könnten auch Hinweise niedergelegt werden, wie bestimmte Verrichtungen ausgeführt werden sollen und können, ohne dass sich die Assistentin bzw. der Assistent vorher noch mal rückversichern muss.

Diese Dokumente dienen ausschließlich zur Kommunikation zwischen den ISB-Nutzer/innen und den Assistent/innen. Ob auch andere Personen, wie die Assistenzorganisator/innen oder Pflegedienstleitungen davon Kenntnis bekommen oder bei der Erarbeitung beteiligt werden, stünde im Ermessen des jeweiligen ISB-Nutzers/der ISB-Nutzerin.

Stärker als die ISB-Nutzer/innen selbst sprachen sich die Assistent/innen dafür aus, dass es auch Fortbildungsangebote für die ISB-Nutzer/innen zum Erwerb und Training der Anleitungskompetenz geben müsse.

Ideen zur Verbesserung der Bedarfsfeststellung

Die Vorschläge zur Verbesserung setzten im Wesentlichen an drei Punkten an (siehe auch Kapitel 2 Abschnitt *Benannte Probleme: Bedarfsfeststellung*):

- (1) Die Verwaltungsvorschriften
- (2) Die Vorbereitung der Bedarfsfeststellung
- (3) Das Verfahren selbst.

zu (1) Änderungen der Verwaltungsvorschriften zur ISB:

- Die Häufigkeit der Begutachtungen sollten auf das unbedingt Notwendige begrenzt werden. Wiederholungsbegutachtungen sollten grundsätzlich nur dann durchgeführt werden, wenn es konkrete Anhaltspunkte für eine Veränderung des Bedarfs gibt.
- Statt zwei Kostensätzen, bei denen zwischen pflegerischen Hilfen und Eingliederungshilfe unterschieden wird, sollte nur noch ein einheitlicher ISB-Kostensatz verwandt werden.
- Die Zugangsberechtigung zur ISB sollte konkretisiert werden. Das betrifft das Kriterium der erforderlichen Anleitungskompetenz und die Voraussetzungen, unter denen auch Menschen mit einer Pflegebedürftigkeit unterhalb der Pflegestufe 2 ISB-Leistungen nutzen können.

zu (2) Maßnahmen zur Vorbereitung der Bedarfsfeststellung:

- Die Begutachtungen können in einer stressfreieren Atmosphäre stattfinden, wenn die ISB-Nutzer/innen rechtzeitig und umfassend über eine anstehende Begutachtung informiert würden. Wichtig wären Informationen über Anlass (regelmäßige Überprüfung oder Reaktion auf bekannte oder vermutete Bedarfsveränderungen), Umfang (Überprüfung des gesamten Hilfebedarfes oder nur von Teilbereichen) sowie Angaben über die beteiligten Gutachter/innen.
- Die ISB-Nutzer/innen könnten die Begutachtungen erleichtern und zu deren Qualität beitragen, indem sie im Vorfeld einer (dann rechtzeitig) angekündigten Begutachtung ihren Hilfebedarf dokumentieren, z.B. mit Hilfe eines Pfl egetagebuches. Hilfreich könnten auch Tages- oder Wochenverlaufspläne sein, die den Gutachter/innen einen besseren Einblick in die Lebenssituation des ISB-Nutzers/der ISB-Nutzerin ermöglichen.

- SDE-Mitarbeiter/innen mit keiner oder wenig Erfahrung mit der ISB sollten (mehr) Möglichkeiten bekommen, sich bei Begutachtungen unterstützen zu lassen oder sich auf Begutachtungen besser vorzubereiten. Dies könnte z.B. im Rahmen des kollegialen Austausches oder durch besondere Fortbildungsangebote geschehen.

zu (3) Veränderungen beim Bedarfsfeststellungsverfahren:

- Das punkte- und leistungs-komplexbasierte Bedarfsfeststellungsverfahren sollte auf ein leitfadengestütztes Verfahren zur Ermittlung realistischer Zeitwerte umgestellt werden. Der Leitfaden soll Hintergrundinformationen zur ISB, Beurteilungskriterien und (Muster-)Begutachtungsfragen enthalten, mithilfe derer sich der zeitliche Hilfebedarf umfassend (inkl. Schwankungen im Bedarf) und auf den Einzelfall bezogen ermitteln lässt.

Ideen zur Fortbildung der Assistent/innen

Es bestand weitgehend Einigkeit über die Notwendigkeit einer möglichst guten Vorbereitung der Assistent/innen auf ihre Tätigkeit und berufsbegleitenden Weiterqualifizierung.

Folgende Verbesserungsvorschläge wurden dazu gemacht:

- Die Qualifizierungsangebote sollen einen stärkeren Bezug zur ISB haben. Dies könnte beispielsweise auch dadurch erreicht werden, dass Dozent/innen eingesetzt werden, die berufliche Erfahrung in der ISB haben; z.B. auch (ehemalige oder erfahrene) Assistent/innen.
- Die Angebote sollen außerdem die Assistent/innen besser auf die konkreten Herausforderungen in den jeweiligen Assistenzen vorbereiten.
- Qualifizierung und Fortbildung sollen auch mehr Möglichkeiten zum Meinungs- und Erfahrungsaustausch der Assistent/innen untereinander bieten. Ob auch ein Austausch zwischen Assistent/innen aus verschiedenen Assistententeams wünschenswert ist, wird zumindest von einigen ISB-Nutzer/innen kritisch gesehen, weil sie fürchten, dass auch Daten und Informationen über einzelne ISB-Nutzer/innen ausgetauscht werden, die Vertrauensschutz genießen.
- Fortbildungen müssen bezahlte Arbeitszeit sein und zeitlich so angeboten werden, dass es den Assistent/innen leicht fällt, sie auch zu nutzen, besonders dann, wenn sie zur Qualitätssicherung in der Assistenz dienen. Längeren zusammenhängenden Angeboten ist besonders der Vorzug vor kurzen Einheiten zu geben, und sollten nicht zu Zeiten stattfinden, die eigentlich Freizeit sind (Wochenenden).
- Die Fortbildungsangebote sollten aus Modulen bestehen, die je nach Bedarf unterschiedlich kombinierbar sind.
- Der Betriebsrat der Assistenzgenossenschaft Bremen hat sich für die Etablierung einer berufsbegleitenden dreijährigen Berufsausbildung zur persönlichen Assistentin/zum persönlichen Assistenten ausgesprochen, um den Assistent/innen eine berufliche Perspektive innerhalb der ISB, aber auch für andere ISB-nahe Berufsfelder zu eröffnen.

Weitere Ideen und Forderungen

Bei den Workshops kamen auch Ideen und Forderungen zur Sprache, die nicht unmittelbar den drei Themenkomplexen zuzuordnen sind, für die ISB aber von großer Bedeutung sind:

- Der (einheitliche) ISB-Kostensatz muss deutlich angehoben werden, um die Qualität und Leistungsfähigkeit der ISB-Dienste aufrechtzuerhalten. Parallel dazu muss auch die Entlohnung der Assistent/innen deutlich angehoben werden.
- Die Nutzung von Persönlichen Budgets als Alternative zur organisierten ISB sollte gefördert werden, z.B. indem bürokratische Hürden abgebaut werden.⁸

Kapitel 3

Eckpunkte einer verbesserten ISB und die Resonanz auf dem Fachtag

Zum Konzept des Fachtags und zur Bedeutung der Eckpunkte

Wie in Kapitel 2 dargestellt, wurde die ISB in den drei Workshops aus einer jeweilig anderen Perspektive betrachtet. Wie nicht anders zu erwarten war, wurden unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt und unterschiedliche Bewertungen vorgenommen. Zweck des Fachtages war, diese unterschiedlichen Schwerpunkte und Bewertungen nebeneinander und in Beziehung zu einander zu stellen, Übereinstimmungen und Meinungsverschiedenheiten zu identifizieren und zu diskutieren und damit eine fachliche Ausgangsbasis für eine Verbesserung der ISB zu schaffen, die von möglichst vielen der Beteiligten gemeinsam getragen werden kann. Zu dem Fachtag waren darum ausdrücklich auch Fachleute und Entscheider/innen aus der Sozialbehörde, aus dem Gesundheitsamt und von den drei ISB-Trägern eingeladen.

Der Vorbereitungsgruppe war wichtig, dass am Ende dieser Diskussion auf dem Fachtag ein Ergebnis steht, das als allgemein akzeptierte Grundlage für konkrete Verbesserungsmaßnahmen dienen kann. Sie entschloss sich daher zu einem vergleichsweise direktiven Eingriff in den Diskussionsprozess und formulierte auf Basis der Workshopergebnisse neun Empfehlungen für konkrete Verbesserungsmaßnahmen: die *Eckpunkte einer verbesserten ISB*. Diese stellten sie dann den Expert/innen, die der Einladung zum Fachtag gefolgt waren, in drei gemischten Arbeitsgruppen zur Diskussion.

Bei der Auswahl und Formulierung der Eckpunkte ging es der Vorbereitungsgruppe weder darum, es allen „irgendwie“ recht zu machen, noch einen fundamentalen Paradigmenwechsel in der ISB einzuleiten. Im Nachhinein lässt sich wohl feststellen, dass bei Auswahl und Formulierung der Eckpunkte der Vorbereitungsgruppe folgende Kriterien wichtig waren, ohne dass die Gruppe sich vorher ausdrücklich darauf verständigt hatte:

⁸ In der Praxis gibt es auch Mischformen aus Sachleistung und Persönlichen Budget, die zu mehr Flexibilität und damit mehr Selbstbestimmung beitragen.

- Wieweit kann die empfohlene Maßnahme zur Lösung eines drängenden Problems beitragen oder erscheint hierfür sogar notwendig?
- Wieweit greift die empfohlene Maßnahme Beobachtungen und Vorschläge auf, die in allen Workshops gemacht wurden?
- Wieweit taugt die empfohlene Maßnahme als Kompromiss für zutage getretene Interessenskonflikte?
- Wieweit ist die empfohlene Maßnahme praktikabel und kurzfristig umsetzbar?
- Welche (aus Sicht der Vorbereitungsgruppe) wünschenswerten Maßnahmen stellen zurzeit noch eine Überforderung dar?

Im Unterschied zu dem Fragenkatalog, der an manchen Stellen bewusst provokativ formuliert war, ging es hier um die Formulierung von Maßnahmevorschlägen, die von möglichst vielen Beteiligten mitgetragen werden können, und nur dort herausfordernd formuliert waren, wo der Vorbereitungsgruppe die Herausforderung unvermeidlich erschien.

Nachfolgend werden die Eckpunkte und die jeweiligen Rückmeldungen aus den Arbeitsgruppen, die beim Fachtag tagten, einzeln vorgestellt.

Die Eckpunkte in ihrer Gesamtheit stießen überwiegend auf eine positive Resonanz. Daher werden hier nur einzelne Rückmeldungen wiedergegeben, die eher kritisch oder ablehnend waren oder aber als inhaltliche Ergänzungen zu den Empfehlungen gemeint waren. Als Quelle für die hier wiedergegebenen Rückmeldungen dienten die Kurzberichte aus den Arbeitsgruppen und die dort angefertigten Zusammenfassungen auf Flipchart sowie eigene Mitschriften. Den einzelnen Eckpunkten und Rückmeldungen dazu folgt eine Zusammenfassung eines Statements von Horst Frehe, Staatsrat für Soziales, in dem er sich zu den Empfehlungen im Einzelnen und dem fachlichen Austausch und dessen Konsequenzen insgesamt äußerte.

1. Öffnung für Menschen mit Pflegestufe 1

Vorschlag

Die Praxis zeigt, dass auch für Menschen, die lediglich die Pflegestufe 1 zuerkannt bekommen haben, es besser sein kann, Leistungen in Form von ISB zu bekommen. Die Mitarbeiter/innen des Sozialdienstes Erwachsene (SDE) sollten hier ein größeres Ermessen eingeräumt bekommen, auf Wunsch der Leistungsberechtigten entsprechend zu entscheiden.

Rückmeldungen

- Eine Öffnung für Menschen mit der Pflegestufe 1 ist für Menschen mit fortschreitenden Behinderungen besonders wichtig/sinnvoll, da zu erwarten ist, dass ihr Hilfebedarf in absehbarer Zeit so groß wird, dass sie dann die ISB-Zugangsvoraussetzungen erfüllt werden.
- Pflegestufe 1 sollte für pflegebedürftige Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen als Zugang zur ISB ausreichen, weil es zurzeit für sie keine/zu wenig passenden Angebote gibt (Das Prinzip der Hilfe aus einer Hand ist hier wichtig)

- Eine solche Regelung kann zu Problemen für die ISB-Träger führen, wenn so möglicherweise Assistenzen entstünden, die wegen ihres geringen Stundenumfanges für die Träger nicht mehr zu organisieren sind
- Was spricht gegen eine Öffnung der ISB für Menschen mit der Pflegestufe „0“?

2. Neudefinition des Kriteriums „Anleitungskompetenz“ iVm. mit einer „Verbleibegarantie“

Vorschlag

Das Zugangskriterium Anleitungskompetenz muss klarer und weniger eng definiert werden. Außerdem sollten ISB-Nutzer/innen sich grundsätzlich darauf verlassen können, dass sie in der ISB bleiben können, auch wenn sich ihre Fähigkeit zur Anleitung deutlich verringert.

Rückmeldungen

- Die ISB sollte auch für Menschen mit kognitiven Beeinträchtigungen mehr geöffnet werden.
- Die Anleitungskompetenz sollte überhaupt nicht länger Zugangskriterium sein.

3. Erstellung eines Begutachtungsleitfadens (in Ergänzung zur Fachlichen Weisung)

Vorschlag

Die Mitarbeiter/innen des SDE und des Gesundheitsamtes bekommen einen Begutachtungsleitfaden an die Hand. Dieser Leitfaden enthält Erläuterungen zum neugefassten Zugangskriterium „Anleitungskompetenz“ (siehe oben) und einen Katalog von Fragen, der helfen soll, bestehende Bedarfe tatsächlich umfassend zu erfassen ohne dabei den Rahmen des Angemessenen zu verlassen.

Rückmeldungen

- Der Leitfaden sollte nicht Teil der fachlichen Weisung sein, sondern lediglich eine Orientierungshilfe.
- Der Leitfaden könnte zu mehr Sicherheit und mehr Transparenz beitragen.
- Der Leitfaden sollte von einer Arbeitsgruppe mit Mitgliedern aus den drei Gruppen (ISB-Nutzer/innen, Assistent/innen, SDE-Mitarbeiter/innen) erarbeitet werden.
- Ein Mitarbeiter des Gesundheitsamtes Bremen regte an, das Gesundheitsamt könne einen eigenen, leicht verständlichen Leitfaden vor den Begutachtungen an die ISB-Nutzer/innen versenden und so zu mehr Transparenz beitragen.
- Angeregt wurde, dass die ISB-Nutzer/innen die Bedarfsfeststellungen erleichtern und im Ergebnis verbessern könnten, indem sie im Vorfeld ihren Hilfebedarf z.B. in Form eines Pflorgetagebuches über mehrere Tage dokumentieren.

4. Ausführliche Bedarfsfeststellung nur bei Erstbegutachtung und veränderten Bedarfen im Grundpflegerischen Bereich

Vorschlag

Grundsätzlich sollten ausführliche Wiederholungsbegutachtungen (= vollständige Neubegutachtung unter Hinzuziehung der Gutachter/innen des Gesundheitsamtes (GA)) nur vorgenommen werden, wenn es Anhaltspunkte für eine wesentliche Veränderung im Bereich der Grundpflege gibt. Ansonsten sollten bei Wiederholungsbegutachtungen die ISB-Nutzer/innen grundsätzlich davon ausgehen können, dass die bisher geltend gemachten Bedarfe auch weiterhin akzeptiert werden. Bedarfsveränderungen im Bereich Hauswirtschaft und Eingliederung (Teilhabe am Leben der Gemeinschaft) sollten die SDE-Mitarbeiter/innen wieder wie früher allein feststellen können.

Rückmeldungen

- Der bereits erwähnte Mitarbeiter des Gesundheitsamtes war mit dem Vorschlag nicht einverstanden.

5. Bedarfsfeststellungsverfahren auf Basis eines modifizierten Systems von Leistungskomplexen

Vorschlag

„Kleine Lösung“: Das derzeit verwandte Bedarfsfeststellungsverfahren auf Basis von Leistungskomplexen ist – nach Überwindung einiger interner Probleme – gut eingeführt und führt inzwischen in der Regel zu angemessenen Ergebnissen. Durch die Einführung des LK „Notwendige Präsenz des Assistenten“ haben die Mitarbeiter/innen des SDE den notwendigen Spielraum erhalten, um Bedarfe zu berücksichtigen, die mit den übrigen LK nicht erfasst werden. Die Bedarfsfeststellung sollte aber von vornherein in Zeit- und nicht in Punktwerten erfolgen, und die Zeitwerte sollten sich an den tatsächlichen Bedarfen und nicht an vorher definierten Korridoren orientieren.

6. Einheitlicher Stundensatz

Vorschlag

Die unterschiedliche Vergütung von Pflegeleistungen und Eingliederungshilfeleistungen wird dem ganzheitlichen Charakter der ISB nicht gerecht und verkompliziert die Bedarfsfeststellung unnötig. Zukünftig sollte es nur noch einen einheitlichen Stundensatz geben.

7. Verbesserung der Inhalte und der Rahmenbedingungen für Qualifizierung und Praxisbegleitung der Assistent/innen

Vorschlag

Die Rahmenbedingungen und Inhalte der aktuell vorgehaltenen Fortbildungsangebote sollten aus Sicht der Assistent/innen verbessert werden.

Die besondere Anforderung an Empathie und Kommunikation, das Zusammentreffen von Selbstbestimmung der ISB-Nutzer/innen und Arbeitsbedingungen der Assistent/innen sollte bearbeitet

werden. Eine Grundqualifikation in u.a. Pflege, psychologischen Grundlagen, pädagogischem Grundwissen sollte verpflichtend angeboten werden. Dies im Rahmen der Arbeitszeit und durch den Kostensatz finanziell abgesichert.

Da es sich um einen „einsamen“ Arbeitsplatz handelt, ist der gemeinsame Austausch in trägerübergreifenden Seminaren wichtig. Supervision muss möglich sein.

Rückmeldungen

- Die Fortbildung sollte aus einer verpflichtenden Grundlagenschulung und frei wählbaren Zusatzmodulen bestehen.
- Die Fortbildung sollte zertifiziert sein, damit sie den Assistent/innen berufliche Perspektiven auch außerhalb der ISB eröffnet.
- Der Betriebsrat der Assistenzgenossenschaft fordert eine berufsbegleitende dreijährige Berufsausbildung; das wird von anderer Seite für zu umfangreich gehalten.
- Jegliche Form von Fortbildung darf nicht zu einer Umkehrung der Machtverhältnisse in der ISB führen. Das Direktionsrecht muss bei den ISB-Nutzer/innen bleiben

8. Aufbau eines durchgängigen Fortbildungs- und Supervisionsangebotes für ISB-Nutzer/innen

Vorschlag

Den ISB-Nutzer/innen sollten regelmäßig Schulungen und Trainings zur Verbesserung ihrer Anleitung- und anderer Assistenzkompetenzen angeboten werden; die Teilnahme daran muss aber freiwillig sein. Die Teilnahmekosten sollten im Rahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen übernommen werden.

Rückmeldungen

- Es wurde die Frage aufgeworfen, ob für ISB-Nutzer/innen eine Qualifizierung zur Pflicht gemacht werden sollte, die sie auf ihre besondere Rolle als Assistenznehmer/innen vorbereitet. Dadurch soll vor allem Konflikten vorgebeugt werden, die aus einer möglicherweise überzogenen Anspruchshaltung herrühren.
Dem wurde vor allem entgegengehalten, dass der Anspruch auf ISB-Leistungen nicht unter einen solchen Vorbehalt gestellt werden dürfe. Stattdessen wurde bei ernsthaften Konflikten auf die Möglichkeit von Supervision verwiesen.

9. Anhebung der ISB Stundensätze

Vorschlag

Die Entlohnung der Assistent/innen muss deutlich angehoben werden und die berufsbegleitende Fortbildung für Assistent/innen verbessert werden. Um dies umzusetzen und die Qualität in der ISB zu halten, muss der (dann einheitliche) ISB-Stundensatz deutlich angehoben werden.

Statement von Horst Frehe, Staatsrat für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen (Zusammenfassung)⁹

Am Ende des Fachtags gab Staatsrat Horst Frehe auf Bitte der Vorbereitungsgruppe eine erste Rückmeldung aus Sicht der Verwaltungsspitze auf die Ergebnisse des fachlichen Austausches.

Er machte deutlich, dass er die Zukunft der ISB darin sieht, dass diese zu einem Leistungsangebot weiterentwickelt wird, das einem größeren Kreis von behinderten Menschen offen steht, weitere Teilleistungen umfasst und dem er die Bezeichnung *Persönliche Unterstützung* gab. Kriterium für den Zugang zu diesem Leistungsangebot sollen nicht bestimmte Formen und Ausprägungen von Behinderungen sein, sondern ob der behinderte Mensch wichtige Lebens- und Teilhabeperspektiven habe, die sich ohne diese Persönliche Unterstützung nicht verwirklichen lassen.

Vor diesem Hintergrund würdigte er ausdrücklich die in den *Eckpunkten für eine verbesserte ISB* gemachten Empfehlungen und sagte grundsätzlich zu, dass die Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen deren Umsetzung fördern und weiterverfolgen werde; er wolle dem weiteren Diskussionsprozess innerhalb der Behörde aber nicht vorgreifen. Der Staatsrat verschwieg aber auch Kritik und Vorbehalte gegenüber einzelnen Empfehlungen nicht.

So machte er deutlich, dass er es nicht für ausreichend hält, die ISB stärker auch für Menschen mit Pflegestufe 1 zu öffnen und die Anforderungen an die Anleitungskompetenz zu senken, und sprach sich dafür aus, die Kriterien Pflegebedürftigkeit und Anleitungskompetenz im Zuge einer Veränderung der *ISB* in Richtung eines umfassenden Angebots von *persönlicher Unterstützung* ganz fallen zu lassen.

Hinsichtlich der Empfehlungen zum Begutachtungsverfahren und eines Leitfadens für die Begutachter/innen wies er auf Diskussionen im Zusammenhang mit dem geplanten Bundesteilhabegesetz hin, die derzeitigen Begutachtungsverfahren in Richtung einer personenzentrierten Bedarfsfeststellung zu verändern und bundesweit zu vereinheitlichen. Ausdrücklich sprach er sich gegen die Verwendung des HMB-W-Verfahrens nach Metzler aus. Kritisch sah er aber auch die in den Eckpunkten empfohlene Weiterverwendung von ggf. modifizierten Leistungskomplexen.

Der Staatsrat sprach sich in Anlehnung an die Empfehlungen ausdrücklich für eine deutliche Verringerung der Begutachtungen und des jeweiligen Begutachtungsumfangs auf das unbedingt Notwendige aus. Jede Begutachtung löse bei den Betroffenen Stress und Ängste aus; daran könne auch mehr Information im Vorfeld einer Begutachtung wenig ändern. Er unterstützte auch die empfohlene Vereinheitlichung des Stundensatzes: hier sei man auf dem Weg.

In Übereinstimmung mit der großen Mehrheit der Fachtagsteilnehmer/innen unterstrich der Staatsrat die Notwendigkeit, die Qualifizierungs- und Fortbildungsmöglichkeiten der Assistent/innen zu verbessern, nicht zuletzt um sie zu motivieren, dauerhaft in der ISB zu arbeiten. Er sprach sich für einen modularen Aufbau der Fortbildung aus. Mit jeder Qualifizierung sei aber auch das Risiko einer Machtverschiebung verbunden. Innerhalb der ISB stelle es eine hohe Qualifikation dar, gelernt zu haben, sich zurückzuhalten.

⁹ Ausdrücklich sei hier darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Bericht über das Statement nicht um eine quasi-regierungsamtliche Verlautbarung, sondern um eine subjektive Wiedergabe des Berichterstatters handelt.

Frehe unterstützte den in den Eckpunkten formulierten Anspruch auf qualifizierte Praxisbegleitung und Supervision.

Er vertrat außerdem die Auffassung, dass auch für die ISB-Nutzer/innen ein Angebot vorgehalten werden muss, ihre Anleitungsrolle zu reflektieren und ihre Fähigkeit zur Anleitung zu fördern, und verwies hier auf Beispiele in den USA. Gleichzeitig erwarte er aber von den ISB-Nutzer/innen ein entsprechendes Problembewusstsein und die Bereitschaft, solche Angebote auch zu nutzen.

Zur Empfehlung, den (dann einheitlichen) ISB-Satz anzuheben, wies Frehe auf bereits laufende Verhandlungen mit den ISB-Trägern hin.

Abschließend würdigte Frehe noch einmal den Weg, auf dem diese Maßnahmenvorschläge zustande gekommen sind, nämlich unter unmittelbarer Beteiligung der Menschen, die von solchen Veränderungen direkt betroffen wären, ganz getreu dem Motto der Selbstbestimmt-Leben-Bewegung: Nichts über uns ohne uns.

Kapitel 4

Fazit und Ausblick

Aus Sicht der Vorbereitungsgruppe ist der fachliche Austausch erfolgreich verlaufen und hat wichtige Ziele erreichen können:

Eine Reihe von Problemen, die die ISB teils schon länger begleiten, teils in jüngerer Zeit hinzugetreten sind, konnten offen besprochen werden. Dies führte auch zu neuen Sichtweisen und Analysen, die mit den Menschen diskutiert werden konnten, für die die ISB zu ihrem Alltag gehört, sei es als Nutzer/innen, Dienstleister/innen oder Entscheidungsträger/innen. Diese Diskussion hat zu neuen Ideen für Lösungen geführt bzw. die Notwendigkeit für die Umsetzung bereits länger diskutierter Maßnahmen bestätigt. Am vorläufigen Ende der durch den fachlichen Austausch angestoßenen Diskussion steht das am Fachtag vorgestellte Eckpunktepapier, das im Wesentlichen auf Zustimmung gestoßen ist und dessen Vorschläge inzwischen zum Teil bereits umgesetzt worden sind; andere werden noch geprüft oder sind in der Umsetzung. Damit ist aus Sicht der Vorbereitungsgruppe ein guter Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung der ISB zur Lösung der noch offenen Probleme erreicht.

Aber nicht alle Fragen konnten zufriedenstellend oder gar abschließend beantwortet werden. Ungeklärt ist beispielsweise, wie die nächtliche Versorgung besser abgesichert werden kann und wie in der ISB besser auf kurzfristig schwankende Bedarfe reagiert werden könnte. Hier sind Kostenträger und Leistungsanbieter gleichermaßen gefordert.

Andere Fragen sind hinzugekommen: Mit der Neudefinition des Zugangskriteriums Anleitungskompetenz bzw. dessen neuer Gewichtung würde die ISB konsequenterweise auch für Menschen geöffnet werden, die über eine eingeschränkte Alltags- und Anleitungskompetenz verfügen und auf die die klassische ISB heute eigentlich nicht eingestellt ist. Solche Menschen sind bereits jetzt unter den Nutzer/innen der ISB anzutreffen, und sie stellen bereits jetzt die dort eingesetzten Assistent/innen vor neue Aufgaben mit stark *betreuendem* und *alltagsorganisierenden* Charakter, auf die diese sich anscheinend oft nicht oder nur unzureichend vorbereitet fühlen. Es wäre zu prüfen, ob die Leistungsbeschreibung der ISB erweitert und differenziert werden muss – vermutlich mit Konsequenzen für die Qualifizierung der Assistent/innen und möglicherweise auch deren Entlohnung.

Man kann davon ausgehen, dass – nicht zuletzt auch durch den fachlichen Austausch – wichtige aktuelle Probleme der ISB zukünftig besser gelöst werden können und die ISB dadurch konfliktfreier und noch bedarfsgerechter arbeiten kann und damit an Leistungsfähigkeit gewinnt. Dann wäre die ISB gut vorbereitet, sich neuen inhaltlichen Herausforderungen zu stellen - auch jenen, die sich aus den anstehenden Veränderungen der Behindertenhilfe im Zuge der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention vielleicht noch ergeben werden.

Anhang

Verzeichnis wichtiger verwandter Abkürzungen

AfSD: Amt für Soziale Dienste Bremen

GA: Gesundheitsamt Bremen

ISB: Individuelle Schwerstbehindertenbetreuung

QuF: Qualifizierung und Fortbildung

SDE: Sozialdienst für erwachsene Menschen des Amtes für soziale Dienste Bremen

SKJF: Senatorin für Soziales, Kinder, Jugend und Frauen

Dokumentation: Fragenkatalog für die Workshops

Fragen zur Anleitungskompetenz

Zurzeit müssen behinderte Menschen, wenn sie ISB-Leistungen in Anspruch nehmen wollen, glaubhaft machen, dass sie über die dafür notwendige Anleitungskompetenz verfügen. Manche verstehen darunter die Fähigkeit, Wünsche, Vorlieben, Abneigungen und Bedürfnisse äußern zu können; andere sehen diese Kompetenz nur gegeben, wenn ein (behinderter) Mensch seiner Assistentin¹⁰ genau beschreiben kann, welche Hilfestellung er benötigt und in welcher Weise die Assistentin diese Hilfestellung erbringen soll.

- a. Was verstehen Sie unter Anleitungskompetenz? Neigen Sie eher der ersten oder der zweiten Sichtweise zu, wenn es darum geht, die Zielgruppe der ISB zu beschreiben? Welche zusätzlichen Fähigkeiten würden Sie von einem Menschen erwarten, um ihn für ausreichend anleitungskompetent zu halten?
- b. Anleitungskompetenz ist, wie jede andere Fähigkeit auch, Veränderungen unterworfen. Man kann sie erlernen und trainieren und dadurch verbessern, man kann sie aber – z.B. aus gesundheitlichen Gründen – auch wieder verlieren. Welche Maßnahmen und Hilfestellungen würden Sie für wünschenswert und akzeptabel halten, um vorhandene Anleitungskompetenz zu stärken und verloren gegangene Kompetenz auszugleichen?
- c. Was halten Sie von der Idee einer (ergänzenden) pädagogischen Assistenz in den Fällen, wo mangelnde Anleitungskompetenz die (weitere) Inanspruchnahme von ISB gefährdet?

Fragen zur Qualifikation und Weiterbildung der AssistentInnen

Das (theoretische) Berufsbild der AssistentInnen in der ISB lässt sich vielleicht am besten mit der Bezeichnung „ungelernte Hilfsarbeiter in der Behindertenhilfe“ umschreiben. Dazu gehört die Vorstellung, dass sie die eingeschränkte Funktionsfähigkeit von Gliedmaßen und Sinnesorganen der ISB-NutzerInnen ausgleichen sollen. Da die ISB-NutzerInnen – zumindest in der Theorie – ausreichend Anleitungskompetenz besitzen, um selbst vorgeben und kontrollieren zu können, was wie geschieht, benötigen die AssistentInnen selbst im Prinzip keine besondere Qualifikation, sondern erwerben alle notwendigen Kenntnisse und Fähigkeiten am Arbeitsplatz.

- a. Was meinen Sie: inwieweit stimmt das oben etwas zugespitzt formulierte Berufsbild von AssistentInnen in der ISB mit der Wirklichkeit und den Anforderungen überein, die tatsächlich an die AssistentInnen gestellt werden? Was halten Sie von einer Art Grundausbildung für AssistentInnen in der ISB und was sollte dort ggf. vermittelt werden?
- b. In der Praxis ist es jetzt schon so, dass die ISB-Träger berufsbegleitende Weiterbildungsangebote für die AssistentInnen vorhalten, die mal mehr, mal weniger auf Resonanz bei den AssistentInnen stoßen. Was halten Sie von diesem Angebot? Wie müsste es vielleicht verändert werden, um mehr Zustimmung bei den AssistentInnen, aber auch bei den ISB-NutzerInnen zu bekommen?

¹⁰ Wegen der besseren Lesbarkeit meint hier die Bezeichnung „Assistentin“ immer auch den männlichen Kollegen. Gleiches gilt auch für die Bezeichnung „Assistenznehmerin“.

- c. Was halten Sie von der Idee, formalisierte Weiterbildungen (z.B. zur pädagogischen Assistentin) zu schaffen, um die Qualität in der Assistenz zu verbessern, aber auch um den AssistentInnen eine bessere berufliche Perspektive in der ISB oder anderen Bereichen der Behindertenhilfe zu bieten?

Fragen zur Bedarfsfeststellung in der ISB

Die in regelmäßigen Abständen stattfindenden Bedarfsfeststellungen durch MitarbeiterInnen des Gesundheitsamtes und des Sozialdienstes ist für viele, wenn nicht die meisten ISB-NutzerInnen eine Situation, die mit großem Stress verbunden ist und oft auch als übergriffig wahrgenommen wird. Andererseits stehen die MitarbeiterInnen vor der Herausforderung, möglichst objektiv zu sein und dabei sehr unterschiedlichen Erwartungen gerecht werden zu müssen. Die ISB-NutzerInnen erwarten, die Hilfe zugesprochen zu bekommen, die ihnen eine möglichst selbstbestimmte und sichere Gestaltung des Alltags ermöglicht; andererseits werden die MitarbeiterInnen durch die fachliche Weisung angehalten, die zu gewährenden Hilfen auf das Notwendige zu begrenzen.

- a. Welche Bedarfe werden mit dem derzeitigen Bedarfsfeststellungsverfahren (über Leistungskomplexe) nur unzureichend erfasst?
- b. Was halten Sie von der Idee, wie bisher den Bedarf mit Hilfe eines Kataloges von vordefinierten Leistungskomplexen festzustellen, wenn der Katalog so erweitert würde, dass sich damit alle notwendigen Hilfestellungen beschreiben ließen, und wenn die Leistungskomplexe weder mit Punkt- noch mit Zeitvorgaben versehen wären, sondern die notwendige Zeit individuell festgestellt würde?
- c. Welchen Stellenwert könnten/sollten zukünftig Pflegedokumentationen und/oder von den ISB-Nutzer/innen selbsterstellte Dokumentationen ihres Hilfebedarfes haben?
- d. Haben Sie eine Idee, wie sich die Privatsphäre der ISB-Nutzer/innen zukünftig besser wahren ließe?

Ablauf des Fachtags

am 30. Juli 2014 von 10.00 bis 17.00 Uhr im Gehörlosenfreizeitheim Bremen

Zum Ankommen: Rosarot. Tanzpräsentation mit Nicole Buchholz, Corinna Mindt und zwei Rollkoffern, alle tanzbar bremen

Begrüßung durch die Vorbereitungsgruppe, Vorstellung des geplanten Tagesablaufs

Kurzberichte aus den Workshops

Bericht über Verlauf und Ergebnisse der Workshops im Vorfeld des Fachtags

Vorstellung der „Eckpunkte einer verbesserten ISB“

- Mittagspause –

Arbeitsgruppen: Diskussion der Eckpunkte

Kurzberichte aus den Arbeitsgruppen

Abschluss: Statement von Staatsrat Horst Frehe (SKJF) zu Verlauf und Ergebnissen des fachlichen Austausches

Dokumentation: Eckpunkte einer verbesserten ISB

1. Öffnung für Menschen mit Pflegestufe 1

Die Praxis zeigt, dass auch für Menschen, die lediglich die Pflegestufe 1 zuerkannt bekommen haben, es besser sein kann, Leistungen in Form von ISB zu bekommen. Die Mitarbeiter/innen des Sozialdienstes Erwachsene (SDE) sollten hier ein größeres Ermessens eingeräumt bekommen, auf Wunsch der Leistungsberechtigten entsprechend zu entscheiden.

2. Neudefinition des Kriteriums „Anleitungskompetenz“ iVm. mit einer „Verbleibegarantie“

Das Zugangskriterium Anleitungskompetenz muss klarer und weniger eng definiert werden. Außerdem sollten ISB-Nutzer/innen sich grundsätzlich darauf verlassen können, dass sie in der ISB bleiben können, auch wenn sich ihre Fähigkeit zur Anleitung deutlich verringert.

3. Erstellung eines Begutachtungsleitfadens (in Ergänzung zur Fachlichen Weisung)

Die Mitarbeiter/innen des SDE und des Gesundheitsamtes bekommen einen Begutachtungsleitfaden an die Hand. Dieser Leitfaden enthält Erläuterungen zum neugefassten Zugangskriterium „Anleitungskompetenz“ (siehe oben) und einen Katalog von Fragen, der helfen soll, bestehende Bedarfe tatsächlich umfassend zu erfassen ohne dabei den Rahmen des Angemessenen zu verlassen.

4. Ausführliche Bedarfsfeststellung nur bei Erstbegutachtung und veränderten Bedarfen im grundpflegerischen Bereich

Grundsätzlich sollten ausführliche Wiederholungsbegutachtungen (= vollständige Neubegutachtung unter Hinzuziehung der Gutachter/innen des Gesundheitsamtes (GA)) nur vorgenommen werden, wenn es Anhaltspunkte für eine wesentliche Veränderung im Bereich der Grundpflege gibt. Ansonsten sollten bei Wiederholungsbegutachtungen die ISB-Nutzer/innen grundsätzlich davon ausgehen können, dass die bisher geltend gemachten Bedarfe auch weiterhin akzeptiert werden. Bedarfsveränderungen im Bereich Hauswirtschaft und Eingliederung (Teilhabe am Leben der Gemeinschaft) sollten die SDE-Mitarbeiter/innen wieder wie früher allein feststellen können.

5. Bedarfsfeststellungsverfahren auf Basis eines modifizierten Systems von Leistungskomplexen

„Kleine Lösung“: Das derzeit verwandte Bedarfsfeststellungsverfahren auf Basis von Leistungskomplexen ist – nach Überwindung einiger interner Probleme – gut eingeführt und führt inzwischen in der Regel zu angemessenen Ergebnissen. Durch die Einführung des LK „Notwendige Präsenz des Assistenten“ haben die Mitarbeiter/innen des SDE den notwendigen Spielraum erhalten, um Bedarfe zu berücksichtigen, die mit den übrigen LK nicht erfasst werden. Die Bedarfsfeststellung sollte aber von vornherein in Zeit- und nicht in Punktwerten erfolgen, und die Zeitwerte sollten sich an den tatsächlichen Bedarfen und nicht an vorher definierten Korridoren orientieren.

6. Einheitlicher Stundensatz

Die unterschiedliche Vergütung von Pflegeleistungen und Eingliederungshilfeleistungen wird dem ganzheitlichen Charakter der ISB nicht gerecht und verkompliziert die Bedarfsfeststellung unnötig. Zukünftig sollte es nur noch einen einheitlichen Stundensatz geben.

7. Verbesserung der Inhalte und der Rahmenbedingungen für Qualifizierung und Praxisbegleitung der AssistentInnen

Die Rahmenbedingungen und Inhalte der aktuell vorgehaltenen Fortbildungsangebote sollten aus Sicht der AssistentInnen verbessert werden.

Die besondere Anforderung an Empathie und Kommunikation, das Zusammentreffen von Selbstbestimmung der ISB-Nutzer/innen und Arbeitsbedingungen der AssistentInnen sollte bearbeitet werden. Eine Grundqualifikation in u.a. Pflege, psychologischen Grundlagen, pädagogischem Grundwissen sollte verpflichtend angeboten werden. Dies im Rahmen der Arbeitszeit und durch den Kostensatz finanziell abgesichert.

Da es sich um einen „einsamen“ Arbeitsplatz handelt, ist der gemeinsame Austausch in trägerübergreifenden Seminaren wichtig. Supervision muss möglich sein.

8. Aufbau eines durchgängigen Weiterbildungs- und Supervisionsangebotes für ISB-Nutzer/innen

Den ISB-Nutzer/innen sollten regelmäßig Schulungen und Trainings zur Verbesserung ihrer Anleitungs- und anderer Assistenzkompetenzen angeboten werden; die Teilnahme daran muss aber freiwillig sein. Die Teilnahmekosten sollten im Rahmen der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen übernommen werden.

9. Anhebung der ISB Stundensätze

Die Entlohnung der AssistentInnen muss deutlich angehoben werden und die berufsbegleitende Fortbildung für AssistentInnen verbessert werden. Um dies umzusetzen und die Qualität in der ISB zu halten, muss der (dann einheitliche) ISB-Stundensatz deutlich angehoben werden.