



Brüsseler Kreis

»Zeitenwende: Quo vadis, Sozialstaat? Wohnraum für Menschen mit Behinderung«

Dokumentation zum Parlamentarischen Abend in Berlin am 17.05.2022

Vorwort

Dr. Michael Bartels

Sprecher des Brüsseler Kreises e.V., Vorsteher des Pommerschen Diakonievereins e.V.

Im Namen des Brüsseler Kreises darf ich Sie sehr herzlich zum heutigen Parlamentarischen Abend begrüßen. Der Brüsseler Kreis ist ein deutschlandweit einmaliger Zusammenschluss von sozialen Anbietern, die im Raum der katholischen Caritas und der evangelischen Diakonie beheimatet sind und sich dem christlichen Menschenbild verpflichtet wissen. Wir sind ein kooperatives Netzwerk von Sozialunternehmen, das im Rahmen der europäischen und nationalen Sozialgesetzgebung eigene Akzente setzen möchte und das sich unter den Vorzeichen von Kundenorientierung und unternehmerischem Selbstverständnis für die qualitative Weiterentwicklung unserer Dienstleistungsangebote starkmacht. Dem Brüsseler Kreis gehören 13 Mitgliedsunternehmen an, in denen derzeit ca. 50.000 Mitarbeiter*innen tätig sind.

Wir freuen uns, dass Sie entweder erstmals unserer Einladung gefolgt sind oder auch wieder da sind. Die persönliche Begegnung und der direkte Dialog mit Ihnen haben uns in den vergangenen zwei Jahren gefehlt. Und auch wir sind noch da. Das ist keine Selbstverständlichkeit. Denn der »Shutdown« in der Zeit der Pandemie vor gut zwei Jahren hat uns gezeigt, dass es existenzielle Abgründe gibt, die die soziale Infrastruktur gefährden können. In dieser Situation hat der Staat mit seinen umfangreichen Finanzierungsgarantien für eine notwendige Stabilität der Leistungsangebote gesorgt.

Solange die Pandemie bereits andauert, hat uns im Brüsseler Kreis die Frage beschäftigt, welche Veränderungen sich bezüglich der Gestalt des Sozialstaats ergeben können bzw. ergeben werden. Es gibt keine Garantien dafür, dass der Sozialstaat – so wie er heute

besteht – auch in Zukunft unveränderlich gesetzt ist. Er ist ein atmendes Gebilde, das immer wieder Anpassungen und Weiterentwicklungen aus der jeweiligen gesellschaftlichen Situation erfordert. Auch die Unternehmen, die als Leistungserbringer agieren, existieren nicht zum Selbstzweck, sondern müssen ihre Daseinsberechtigung immer wieder neu aus den sich verändernden Bedarfen innerhalb der Gesellschaft ableiten.

Die Herausforderungen, die damit verbunden sind, waren schon seit Beginn der Pandemie enorm. Und sie haben sich noch einmal durch die Kriegssituation in der Ukraine und die damit verbundenen direkten und indirekten Folgen verschärft. Der in diesen Tagen viel benutzte Begriff der »Zeitenwende« umfasst letztlich auch den Sozialstaat sowie die Sozial- und Gesundheitswirtschaft. Wir sind nicht Zuschauer einer Zeitenwende, die sich anderswo vollzieht, sondern direkt Betroffene, die sich unter veränderten Vorzeichen erneut fragen müssen, wie wir das Stadium des Reagierens durch Agieren und Gestaltung überwinden. In diesem Spektrum wird das Wort der Zeitenwende, das zunächst einmal neutral klingt, erst noch mit Konzepten und Positionen zu untersetzen sein. Eine Zeitenwende mag ihren Anfangspunkt gefunden haben, aber das eigentliche Ereignis dieser Zeitenwende einschließlich ihrer Folgen liegt noch vor uns. Das Thema »Zeitenwende: Quo vadis, Sozialstaat?« ist deshalb für uns als Anbieter von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von herausgehobener Bedeutung.

War der Beginn der Pandemie ein abrupter Einschnitt in die gewohnten Abläufe und Verhältnisse, so hat der 24. Februar 2022 disruptive Entwicklungen in Gang ge-

setzt. Der disruptive (d. h. zerstörerische) Teil verbindet sich zunächst visuell mit den Bildern des Kriegsgeschehens, betrifft dann aber auch systemische Auswirkungen auf Wirtschaft und Versorgungssicherheit sowie (in der Fortsetzung des Gedankens) auch die sozialen Verhältnisse innerhalb der Gesellschaft. Disruptive Entwicklungen werden als Voraussetzung von Innovation verstanden. Keine Innovation ohne Disruption. Das ist die Chance der Zeitenwende. Umgekehrt gilt aber auch: Nicht jede Disruption führt zur Innovation. Das ist das

Spannungsfeld, in dem wir uns zunehmend befinden – auch als Anbieter von Leistungen der Gesundheits- und Sozialwirtschaft.

An einem Abend wie diesem können und wollen wir die daraus resultierenden Fragen nur an einem ausgewählten Themenfeld darstellen und haben dafür die Anforderungen an Wohnprojekte im Bereich der Eingliederungshilfe ausgewählt. Unsere Perspektive auf das Thema ist eine sozialunternehmerische. Das ist die Kompetenz, die wir für uns beanspruchen.

Impuls

Andreas Rieß

stellvertretender Sprecher des Brüsseler Kreises e.V., Geschäftsführer der Josefs-Gesellschaft gGmbH

Abstract

Ein wesentlicher Gelingensfaktor zur Umsetzung der Inklusion für Menschen mit Behinderung nach § 2 SGB IX ist die Bereitstellung von barrierefähigem Wohnraum im sozialen Wohnungsbau. Barrierefähig bedeutet in diesem Zusammenhang die notwendige zusätzliche Ausstattung zur Überwindung oder Reduktion der Barrieren für die betroffenen Menschen.

Die Ausführungen setzen sich zunächst mit den Aspekten der notwendigen Ausstattungsmerkmale für den Personenkreis, den Schwierigkeiten bei der Beschaffung und Erschließung inklusionsgeeigneter Grundstücke sowie der Verfahrenslänge und den bürokratischen Anforderungen auseinander.

Gesondert betrachtet wird das Thema Klimaneutralität, welches derzeit bei Sonderbauten bauordnungsrechtlich zunehmend gefordert, aufseiten der Leistungs- und Kostenträger jedoch als nicht betriebsnotwendig angesehen wird und damit bei einer möglichen Refinanzierung unberücksichtigt bleibt.

Bei der Refinanzierung ist durch die Herleitung festzustellen, dass diese alleine aus Mitteln der Kosten der Unterkunft für einen Investor aus wirtschaftlicher Perspektive nicht möglich ist. Aktuelle Preisentwicklungen und Sonderausstattung verschärfen die Problematik drastisch.

Der Brüsseler Kreis schlägt vor, die Abschreibung der Sonderbauten auf 33 Jahre zu betrachten. Die Differenz zwischen Finanzierung/Baukosten und Refinanzierung muss entweder durch die Kostenanerkennung von standardisiertem barrierefähigem Wohnraum mit dann entsprechender Förderung durch den Leistungsträger anerkannt werden oder die nachgewiesene Differenz durch ein Sonderprogramm des Bundes getragen werden.

Ausführungen

Wir alle haben in den vergangenen zwei Jahren Erfahrungen in einer Dichte durchlebt, wie wir sie uns nicht haben vorstellen können. Wir erleben einen gesellschaftlichen und insbesondere sozialen Veränderungsprozess – zu dem der Brüsseler Kreis bereits Thesen veröffentlicht hat –

und hoffen, dass in diesem Prozess der Weg zur Inklusion weiter im Blick behalten wird und die gesellschaftliche Teilhabe für Menschen mit Behinderung weiterverfolgt wird, auch entsprechend dem Koalitionsvertrag und hierin inkludiert das Bundesteilhabegesetz (BTHG).

Die Schaffung von barrierefähigem Wohnraum, als Wohnraum, welcher die Barrieren der Beeinträchtigten reduziert, ist ein wesentlicher Gelingensfaktor der Inklusion. Handlungsleitend für das Thema – entsprechend dem Selbstverständnis des Brüsseler Kreises – sind neben einer kurzen Darstellung der Anforderungen und der Realisierungspraxis die Beschreibung der Ausgangslage und auch insbesondere die Vorstellung möglicher Lösungsansätze.

Einführung und Herleitung

Entsprechend der UN-Behindertenrechtskonvention und dem SGB IX haben Menschen mit Behinderung einen Rechtsanspruch auf ein selbstbestimmtes Leben für alle Lebensbereiche, welches selbstverständlich auch die Möglichkeit beinhaltet, ihren Aufenthaltsort zu wählen und wo und mit wem sie leben. Auch die Wohnform ist damit frei wählbar. Die Leistungen der Eingliederungshilfe sind personenzentriert zu gewähren und dienen der Teilhabe der Menschen mit Behinderung.

UN-BRK und BTHG

- Menschen mit Behinderung haben einen Rechtsanspruch auf ein selbstbestimmtes Leben für alle Lebensbereiche.
- Menschen mit Behinderung haben gleichberechtigt die Möglichkeit, ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und sind nicht verpflichtet, in besonderen Wohnformen zu leben.
- Leistungen der Eingliederungshilfe beziehen sich als personenzentrierte Leistungen zur Teilhabe auf die leistungsberechtigte Person in ihrer engeren Lebenswelt und ihrer weiteren Umgebung.

Die Diversität des Personenkreises, der mit der Formulierung »Menschen mit Behinderung« umfasst ist, ergibt sich aus dem uns allen bekannten § 2 SGB IX Absatz 1 Satz 1. Gestatten Sie, an dieser Stelle insbesondere auf das Wort »oder« zwischen den beschriebenen Beeinträchtigungen hinzuweisen. Dies beinhaltet im Sinne der nicht nur mathematischen Logik auch die Kombination der genannten körperlichen, seelischen, geistigen und Sinnesbeeinträchtigungen. Hieraus wird im weiteren Verlauf der Ausführungen deutlich, welche Anforderungen an einen entsprechenden Wohnraum gestellt sind.

§ 2 SGB IX Absatz 1 Satz 1

Menschen mit Behinderungen sind Menschen, die körperliche, seelische, geistige oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren an der gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate hindern können.

Ausgangslage

Grundsätzlich lässt sich bei der Schaffung von Wohnraum für Menschen mit Behinderung in den Kategorien sozialer Wohnungsbau, besondere Wohnform einschließlich Konversionsprojekten und »anbieterverantwortete ambulante Wohnformen« vereinfacht denken. Diese Differenzierung ist notwendig, da die Regulierungen und auch die Finanzierungen und Refinanzierungen grundsätzlich unterschiedlich sind.

Der Wohnraum ist entsprechend dem genannten, gesetzlich verankerten Basisverständnis des Personenkreises zu gestalten. Dies führt stets zu einem barriere-sensiblen Sonderbau, sodass die umweltbedingten Barrieren überwunden werden. Zu diesen besonderen Ausstattungsmerkmalen gehören dann u.a. Aufzug, Stellplätze für Hilfsmittel, extra breite Türen, Smart Home, Nullschwellen, Rammschutz, »Schwesternrufanlage«, vergrößerte Verkehrsflächen, Personalräume, Fäkalspülen, Pflegebad, verstärkte Sanitäreinbauten, höchste Sensibilität beim Brandschutz. Diese Aufzählung ist sicherlich nicht vollständig, verdeutlicht aber, welche zusätzlichen Kosten bei der Umsetzung einer inklusiven Gesellschaft zu tragen sind, wenn stets die Maximallösung angestrebt werden soll. Der soziale Wohnungsbau berücksichtigt diese infrastrukturellen Maßnahmen nur in Ansätzen, sodass im weiteren Verlauf manchmal von sozialem Wohnungsbau PLUS die Rede ist. Damit sollen die benannten Anforderungen für die Überwindung der Barrieren inkludiert werden.

Vor dem Baubeginn steht stets die Erschließung von Grundstücken. Die Unterstützung durch die öffentliche Hand bei dem Erwerb von Grundstücken für den sozialen Wohnungsbau ist insbesondere durch die Trennung

der Leistungen für soziale Unternehmen nahezu ausgeschlossen worden. Sonderprogramme sind punktuell aufgelegt, aber nicht flächendeckend vorhanden.

Je besser die Lage, desto höher der Preis. Ein durchaus bewährtes Prinzip in unserem System der sozialen Marktwirtschaft, welches aber aufgrund der mangelnden Renditeaussichten im sozialen Wohnungsbau PLUS dazu führt, dass Grundstücke in guter Lage hierfür kaum zur Verfügung stehen. Auch die Verpflichtung, einen Anteil an sozialem Wohnungsbau im Rahmen von Neubauprojekten zu errichten, führt bei dem genannten Personenkreis nur zu einer geringen Verbesserung der Wohnungssituation, da die notwendigen barriere-sensiblen Strukturen nicht ausreichend umgesetzt werden müssen. Wohnraum in zentraler Lage trägt wesentlich zur Umsetzung der Inklusion bei, da städtische Infrastruktur vorhanden ist, die die selbstbestimmte Nutzung alltäglicher Lebensnotwendigkeiten wie Einkaufen, Arztbesuche oder auch Freizeitgestaltung deutlich vereinfacht. Erwirbt man Grundstücke in Randlagen, so kann dies neben den schlechteren Refinanzierungsmöglichkeiten auch zu höheren Aufwendungen für den Investor führen, u. a. bedingt durch eine ggf. notwendige Änderung des Bebauungsplans oder erhöhte Erschließungskosten im Fall von Hanglage, Bergbau-Gebiet, schlechte Tragfähigkeit des Bodens oder Überschwemmungsgebiet.

Beispiel Bauprojekt JG-Gruppe »City Inklusive«: Dieses soll die Verfahrenslänge und die bürokratischen Anforderungen verdeutlichen:

Grundstückssuche inkl. Machbarkeitsstudie	6 Monate
Vertragsverhandlungen mit Kirchengemeinde und Erzbistum	22 Monate
Änderung Bebauungsplan	20 Monate
Abstimmung und Verhandlung Leistungsträger	18 Monate
Abstimmung Ministerium	3 Monate
Förderanträge Aktion Mensch / Wohnbauförderung	9 Monate
Abriss Bestand	3 Monate
Architektenwettbewerb	3 Monate
Baugenehmigung	10 Monate

Beginn Grundstückssuche:	07/2010
Baubeginn:	09/2015

Viele Aufgaben konnten durch Übernahme wirtschaftlicher Risiken (Planungskosten, Antragsgebühren) parallel bearbeitet werden. Einige durften nicht begonnen werden, um Fördermittel nicht zu gefährden.

Neben den zeitlichen Aufwendungen wird auch deutlich, welche Expertise hierfür notwendig ist. Die vier größten »Zeitfresser« waren in diesem Beispiel die Vertragsverhandlungen mit dem Eigner – sicherlich ein Sondertatbestand –, die Änderung des Bebauungsplans, die Verhandlung mit dem Leistungsträger und die Baugenehmigung. 62 Monate hat es von der Grundstückssuche bis zum Baubeginn gedauert. 16 Monate später waren die Apartments und die Wohngemeinschaft bezugsfertig. Die Mieter waren beim Einzug andere Menschen mit Behinderung als die, die ursprünglich Interesse bekundet hatten. Strategische Planungen werden damit ad absurdum geführt und kurzfristige Bedarfe für Betroffene sind nicht realisierbar.

Zusammenfassend eine nicht abschließende Auflistung der einzubeziehenden »Mitspieler«. Die Vielzahl macht die Komplexität deutlich und die Koordination obliegt in der Regel dem Investor.

Verfahrenslänge und bürokratische Anforderungen im Kontext BTHG

Abstimmungsbedarf mit

- Bauamt
- überörtlichem Träger der Eingliederungshilfe
- örtlichem Träger der Eingliederungshilfe
- Aufsichtsbehörden der Eingliederungshilfe
- Bauministerium
- Wohnbauförderung
- Kommune
- ...

Berücksichtigung der Förderbedingungen möglicher Fördermittelgeber, z. B. öffentliche Ausschreibung aller Gewerke

In Einzelfällen liegen widersprüchliche Anforderungen vor, bei denen durch den Investor Kompromisse zu erzeugen sind, die zu weiteren Mehrkosten führen.

Weiterhin ist festzustellen, dass aufgrund der Entwicklung des Baukostenindex, der auch inklusionsbedingten Steigerung der Anforderungen an barriere sensibles Bauen und des stetigen Prozesses der erhöhten Anforderungen ordnungsrechtlicher Grundlagen eine deutliche Steigerung der Kosten zu verzeichnen ist. Die Kosten pro m² für den refinanzierbaren Wohnraum betragen in der JG-Gruppe im Jahr 2016 ca. 1.800 € – hierbei handelt es sich um die Kosten für die refinanzierbare Fläche, nicht um die Nettogeschossfläche –, bei dem letzten Bauprojekt im Jahr 2021 waren dies 3.500 €, hierbei handelt es sich um ein Konversionsprojekt, welches nur durch Fördermittelgeber wirtschaftlich tragfähig wurde. Unberücksichtigt sind hierbei die Anforderungen der Klimaneutralität, da bei Ersatzbauten das entsprechende Herstellen als »nicht betriebsnotwendig« angesehen

ist und damit keine Berücksichtigung findet. Neben dieser Herstellung wären auch die Kosten der Sicherung des Betriebes der entsprechenden technischen Anlagen mit einzubeziehen.

Für die Finanzierung des Wohnraums sind grundsätzlich drei Wege, auch in einer Kombination denkbar: über Kapitalmarktdarlehen, Unterstützung durch Fördermittel wie Aktion Mensch oder KfW, bei denen in der Regel eigene Sondervoraussetzungen wie z. B. die Ausschreibung aller einzelnen Gewerke erfüllt werden müssen, oder über Eigenmittel und Rücklagen. Hierbei ist zu bedenken, dass Rücklagen dem eigentlichen gemeinnützigen Zweck des Unternehmens zugutekommen sollen und ggf. Rückforderungen bei einer Prüfung durch die Finanzämter erfolgen könnten.

Für die Refinanzierung im sozialen Wohnungsbau sind die Kosten der Unterkunft die alles entscheidende Größe. Ohne Berücksichtigung von Zinsen, Abschreibungen und auch Verkehrsflächen ergäbe sich unter der Annahme von Mietkostenerstattungen von 7 €/m² bei Baukosten von 3.500 €/m² für die Wohnfläche ein Refinanzierungszeitraum von knapp 42 Jahren. Unberücksichtigt sind hierbei die Risiken der Auslastung, von Mietrückständen und -ausfällen sowie Vandalismus durch die Mieter. Man muss zu dem Ergebnis kommen, dass ausschließlich profitorientierte Investoren nur ein sehr geringes Interesse an der Herstellung von sozialem Wohnungsbau PLUS haben. Sozialunternehmen, deren Kernkompetenz in der Erbringung von Leistungen zur Teilhabe liegt, gehen auch aufgrund der Trennung von Leistungen bei einem Bau von entsprechenden Wohnmöglichkeiten ein hohes Risiko ein. In dem Fall, dass doch ein Investor gefunden ist, wird nahezu immer der Leistungserbringer als Mietvertragspartner angefragt, da das Vertrauen und die Akzeptanz in Menschen mit Behinderung als Vertragspartner, die Leistungen der Eingliederungshilfe und der Sozialhilfe beziehen, als niedrig zu bewerten ist.

Zur Deckung des Bedarfs der Anfragen und auch der Veränderungen der Barrieren – hierbei ist insbesondere das fortschreitende Alter der Menschen mit Behinderung in der Eingliederungshilfe zu berücksichtigen – ist eine mögliche Folge die Ertüchtigung und Instandhaltung der besonderen Wohnformen, welche nach derzeitigem Stand wirtschaftlich in Ausnahmefällen gerade noch abbildbar ist. Dies gilt, wie bereits eben erwähnt, ohne die Herstellung der Klimaneutralität, da die Kosten als »nicht betriebsnotwendig« angesehen werden und bei der Refinanzierung keine Berücksichtigung finden. In der Studie »Sozialimmobilien zur Klimaneutralität« von Kamel & Nadelöhr wird geschätzt, dass die Herstellung der Klimaneutralität für die besonderen Wohnformen bis 2030 7 Mrd. € kosten wird.

Ein konkretes Beispiel der zusätzlich entstehenden Kosten, die in diesem Fall durch die Stadt Frankfurt – aufgrund des dortigen Eigenanspruchs und auch der finanziellen Möglichkeiten – übernommen worden sind. Aus Sicht des Brüsseler Kreises führt die aktuelle Situation auch zu einer Unsicherheit in der Planung für Leistungen zur gesellschaftlichen Teilhabe von Menschen mit Behinderung und damit mindestens zum Stillstand bei der angestrebten inklusiven Gesellschaft, da der Gelingensfaktor barriere sensibler Wohnraum derzeit nicht in ausreichendem Maß umgesetzt werden kann.

Bsp.: Kinderhaus in Frankfurt a. M.

Erhöhung energetischer Standard auf KfW 55 ee
530T € bei Gesamtbaukosten in Höhe von 5,5 Mio. €

Lösungsansätze

Im Kern geht es natürlich darum, die entstandene Lücke zwischen Finanzierung und Refinanzierung zu schließen, sodass der soziale Wohnungsbau PLUS auch für Investoren interessant ist und die Voraussetzungen für das gemeinsame Ziel der Inklusion für den Bereich des Wohnens erreichbar werden.

Für den Ausschnitt Umsetzung der Klimaneutralität bei Konversionsprojekten oder bestehenden Gebäuden schlagen wir als Brüsseler Kreis entweder die Anpassung der ordnungsrechtlichen Grundlagen in der Art vor, dass Klimaneutralität für entsprechende Wohngebäude anerkannt wird, woraus sich die Zugehörigkeit zur Betriebsnotwendigkeit ergibt und eine Refinanzierung unstrittig wird, oder ein Bundeszuschussprogramm »Klimaneutralität sozialer Einrichtungen«, welches dann nicht die kommunalen Haushalte belasten würde. Nach einer aktuellen Wohnungsbaustudie des Pestel Institut mit Sitz in Hannover, welches vom Verbändebündnis »Soziales Wohnen« in Auftrag gegeben worden ist, wären Subventionen zwischen 50.000 € und 85.000 € für eine 60 m² große Wohnung für die Herstellung der Klimaneutralität notwendig. Die Differenz von 35.000 € ergibt sich nach der Studie aus der gewollten Stufe der Energieeffizienz.

Welche Lösungsansätze sehen wir als Brüsseler Kreis für den eingangs beschriebenen Personenkreis nach § 2 SGB IX und den damit einhergehenden notwendigen Sondereinbauten?

1. Vereinbarung bundesweit einheitlicher barriere sensibler Ausstattungsmerkmale in Verbindung mit deren Refinanzierung
2. Geeignete Maßnahmen zur Entbürokratisierung, sodass insbesondere die tatsächlichen Kosten nicht durch die Verzögerungen des Baubeginns wesentlich von den Baukostenschätzungen abweichen

3. Die festgeschriebene progressive Berücksichtigung der Steigerung des Baukostenindex unter gesondertem Einbezug barriere sensiblen Wohnraums – hierbei ist auch die Wartung der notwendigen technischen Anlagen zu berücksichtigen

Der Brüsseler Kreis möchte anregen, dass diese zusätzlichen Kosten für die barriere sensiblen Investitionen im sozialen Wohnungsbau durch den Bund übernommen werden, und zwar in der Form, dass die dargestellte Lücke zwischen Finanzierung und Refinanzierung über die Kosten der Unterkunft derart geschlossen wird, dass eine Abschreibung eines Neubaus für den Personenkreis in 33 Jahren möglich sein kann. Begründet ist diese Abschreibungsfrist insbesondere damit, dass es sich stets um Spezialbauten handelt, die besonderen Ansprüchen und Anforderungen genügen, die sich im Laufe der Zeit allerdings verändern, und die einer hohen Abnutzung durch einen Großteil der Mieter unterliegen.



Brüsseler Kreis

Brüsseler Kreis e.V
Geschäftsstelle
Alsterdorfer Markt 11
22297 Hamburg
www.bruesseler-kreis.de