



## **Pressemitteilung**

### **Evaluation der Hamburger Suchthilfe**

#### **1. Auftrag und Gegenstand der Evaluation**

Zur Weiterentwicklung seiner drogenpolitischen Maßnahmen hat der Hamburger Senat im Januar 2003 die „Konzeption wirksamer Drogenpolitik in Hamburg“ vorgelegt, in der die drogenpolitischen Zielsetzungen neu ausgerichtet und künftige Arbeitsschwerpunkte benannt werden. In dieser Konzeption wird der Ausstieg aus der Sucht als das vorrangige Ziel aller hilfebezogenen Aktivitäten herausgestellt. Darüber hinaus werden fachliche Ziele (z.B. Verbesserung der Angebote für Kinder und Jugendliche) für die Weiterentwicklung der Hilfen formuliert. Schließlich sieht die Konzeption vor, die Hilfen im Rahmen einer Evaluation aufgabenkritisch zu betrachten, im Hinblick auf ihre Qualität und Wirksamkeit zu beurteilen und zu überprüfen, ob ggf. Unter- oder Überversorgungen vorliegen.

Mit der Durchführung der Evaluation wurde die FOGS - Gesellschaft für Forschung und Beratung im Gesundheits- und Sozialbereich mbH, Köln im Juni 2003 beauftragt.

Gegenstand der Evaluation war nicht das gesamte Suchthilfesystem, sondern vornehmlich die zuwendungsfinanzierten (ambulanten) Hilfen für Drogenabhängige sowie die stationären Einrichtungen der Eingliederungshilfe. Dabei zielte die Evaluation nicht auf die Bewertung einzelner Einrichtungen, sondern war auf das System der Hilfen als Ganzes ausgerichtet. Der durch den Auftrag vorgegebene Zuschnitt des Evaluationsgegenstandes ist aus Sicht von FOGS problematisch, da wichtige Angebote, z.B. für jugendliche DrogenkonsumentInnen, Entzugs- und Therapieeinrichtungen oder Hilfen für Alkoholabhängige nicht einbezogen werden konnten.

#### **2. Vorgehensweise**

Mit der Evaluation des beschriebenen Ausschnitts der Hamburger Suchthilfe unter den geschilderten Zielsetzungen wurde wissenschaftlich und fachlich Neuland betreten. Vor allem gilt dies bzgl. der Bewertung komplexer (Hilfe-)Systeme (und ihrer Angebotsbausteine) sowie der Frage, wann ein Hilfesystem als bedarfsgerecht zu charakterisieren ist. Hierzu liegen kaum übertragbare Ergebnisse und empirisch gesicherte Verfahren vor.

Im Rahmen der Evaluation wurde von FOGS ein mehrdimensionales Vorgehen umgesetzt. Dabei musste die im Auftrag vorgesehene vorrangig sekundäranalytische Auswertung von vorliegenden Materialien ergänzt werden um quantitative und qualitative Methoden der empirischen Sozialforschung. In diesem Rahmen wurden zum einen schriftliche Befragungen der in die Evaluation einbezogenen Träger und Einrichtungen durchgeführt. Zum anderen wurden - ergänzend dazu - weitere Einrichtungen für Menschen mit substanzbezogenen Problemen sowie von Kooperationspartnern der

Drogenhilfe in angrenzenden Arbeitsfeldern (z.B. Polizei, Ämter, Wohnungslosenhilfe) schriftlich befragt. Flankiert wurden die schriftlichen Befragungen durch über 50 leitfadengestützte Expertengespräche. Außerdem wurden fünf Fokusgruppeninterviews mit Elternvertreter, SchülerInnen und Drogenabhängigen geführt. Schließlich wurden, ausgehend vom Stand der Fachdiskussion sowie unter Heranziehung von ExpertInnen, Bewertungskriterien (z.B. Bedarfsgerechtigkeit, Fachlichkeit, Wirksamkeit) für die Evaluation erarbeitet.

Die beschriebenen Arbeitsschritte wurden mit dem Auftraggeber, der damaligen Behörde für Umwelt und Gesundheit (jetzt: Behörde für Wissenschaft und Gesundheit) abgestimmt. Die Durchführung der Evaluation wurde von einem Beirat, bestehend aus VertreterInnen der zuständigen Behörden sowie der Träger der Sucht- und Drogenhilfe begleitet. In ihm wurden u.a. die Arbeits- und Zeitplanung, die Bewertungskriterien für die Evaluation sowie Zwischenergebnisse und den Entwurf des Abschlussberichts vorgestellt und diskutiert. Trotz z.T. kontroverser Diskussionen zu Ablauf und Durchführung der Evaluation wurde von den Beiratsmitgliedern eine Vielzahl konstruktiver Hinweise und Anregungen zur Umsetzung der Evaluation gegeben, die FOGS - soweit dies in der begrenzten Zeit und der Aufgabenstellung möglich war - berücksichtigt hat.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Durchführung der Evaluation von allen Beteiligten, von den zuständigen Behörden, den Trägern und Einrichtungen, den befragten ExpertInnen und den TeilnehmerInnen der Fokusgruppen rege Unterstützung erfahren hat.

### 3. Ausgewählte Ergebnisse und Empfehlungen

Mit Blick auf die Aufgabenstellung der Evaluation - lt. Ausschreibung - lässt sich folgendes Bild zeichnen:

**Die erste Aufgabe** bestand darin, die Arbeit des evaluierten Bereichs der Suchthilfe darzustellen und ihre Effizienz im Hinblick auf den Ausstieg aus der Abhängigkeit von illegalen Drogen zu bewerten.

Im Verlauf der Evaluation ist deutlich geworden, dass eine Bewertung des Hilfesystems auch eine Beschäftigung mit Steuerungsaspekten voraussetzt. Dies gilt in besonderem Maße für Hamburg, da hier bereits seit etwa Mitte der 90er Jahre - basierend auf dem „Neuen Steuerungsmodell“ - ein Prozess zur Modernisierung der (ambulanten) Drogen- und Suchthilfe eingeleitet worden ist. Dabei wurden in Kooperation mit den freien Trägern der Sucht- und Drogenhilfe von der zuständigen Fachbehörde ein umfassender Steuerungsansatz entwickelt und wichtige (Steuerungs-)Elemente eingeführt. Auf Grundlage einer Bestandsaufnahme und einer Stärken-Schwächen-Analyse hat FOGS Vorschläge zur Weiterentwicklung der Steuerung sowie deren Umsetzung entwickelt. Diese zielen u.a. darauf, die eingeführten Leistungsbeschreibungen, die vertraglichen Grundlagen, das Berichtswesen sowie das Monitoring weiterzuentwickeln. Besondere Bedeutung wird darüber hinaus der Schaffung eines Abstimmungsgremiums beigegeben, das verschiedene Leistungsträger und -erbringer sowie Behörden zusammenführt und damit eine wichtige institutionelle Voraussetzung für eine problembezogene Diskussion von Zielperspektiven, Finanzierungsfragen sowie von entsprechenden Empfehlungen und Standards darstellt.

Hamburg verfügt über ein differenziertes Hilfesystem vor allem für langjährig drogenabhängige Menschen. Allein im evaluierten Ausschnitt des Hilfesystems sind insgesamt 17 Träger tätig, die zusammen 50 Einrichtungen, Angebote und Projekte vorhal-

ten. Die Angebote umfassen alle wichtigen Angebotssegmente, richten sich an unterschiedliche Gruppen von DrogenkonsumentInnen und -abhängigen, allerdings in unterschiedlichem Ausprägungsgrad. Positiv hervorzuheben ist, dass mehrere Einrichtungen sich spezifisch an Frauen wenden und generell frauenspezifischen Angeboten und Vorgehensweisen hohe Bedeutung zugemessen wird. Zudem hat Hamburg in der Vergangenheit immer wieder Innovationskraft gezeigt, Modellvorhaben aufgelegt (z.B. zur Akupunkturbehandlung) oder sich daran beteiligt (z.B. an Originalstoffvergabe, Heroinprojekt). In diesem Zusammenhang soll auch betont werden, dass in Hamburg suchtbezogener Forschung ein hoher Stellenwert zukommt und diese in engem Kontakt mit der Praxis arbeitet.

Für das breite Angebotsspektrum standen 2003 allein im evaluierten Bereich knapp 380 Personalstellen zur Verfügung. Damit stellt Hamburg - auch im bundesweiten Vergleich - in bedeutsamem Umfang Personalressourcen für Kontakt, Beratung, Betreuung und Behandlung von (Drogen-)Abhängigen bereit. Für das Hilfesystem wurden erhebliche Mittel aufgewendet: Im Jahr 2003 allein für den evaluierten Bereich über 20 Mio. Euro aus den Haushaltspositionen der Fachabteilung Drogen und Sucht (BUG) und anderer Behörden. Hinzu kommen Mittel in Höhe von über 5 Mio. Euro die u.a. für Investitionen, Bado-Auswertung und Modellversuche aufgewendet wurden sowie BSHG-Mittel.

Die Träger/Einrichtungen der Sucht- und Drogenhilfe im evaluierten Ausschnitt des Hamburger Hilfesystems haben in den letzten Jahren begonnen die Qualität der Hilfeerbringung systematisch zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

Mit Blick auf die der Evaluation zu Grunde liegenden Bewertungskriterien kann insgesamt festgestellt werden, dass vor allem langjährig Drogenabhängige mit komplexen Problemlagen gut erreicht werden und ein breites Hilfespektrum vorfinden. Ein wesentliches Ziel der meisten Hilfen liegt in der Förderung des Ausstiegs aus der Sucht. Um Effektivität und Effizienz des Gesamtsystems detailliert zu bewerten, fehlen allerdings wesentliche Angaben zu Betreuungsergebnissen und Wirksamkeit der Hilfen. Hingegen zeigt die Untersuchung, dass Drogenmortalität und HIV-Infektionsraten in den letzten Jahren gesenkt werden konnten, vor allem durch niedrigschwellige (Notfall-)Hilfen und Substitution. Weitere Hinweise gehen dahin, dass in Hamburg im Grundsatz vergleichbare Ergebnisse erzielt werden, z.B. bzgl. Reichweite und Vermittlung in Abstinenztherapien wie in anderen Großstädten. Hier soll jedoch betont werden, dass Vergleiche mit anderen Städten nur begrenzt möglich sind und nur eher grobe Einschätzungen zulassen.

**Die zweite Aufgabe** bezog sich auf die Untersuchung und die Bewertung der Voraussetzungen für die Umsetzung der im Rahmen der ausstiegsorientierten Reform der Suchthilfe festgelegten fachlichen Schwerpunkte.

Das evaluierte Hilfesystem erfüllt in unterschiedlicher Weise die Voraussetzungen, das drogenpolitische Konzept des Senats umzusetzen: Langjährig Drogenabhängige werden gut erreicht und umfassend betreut. Demgegenüber muss konstatiert werden, dass die Abhängigen vergleichsweise spät erreicht werden. Generell richtet das System sich zu wenig an junge KonsumentInnen und Menschen in frühen Phasen von Missbrauch und Abhängigkeit. FOGS schlägt deshalb Verbesserungen hierzu vor. Aus Sicht von FOGS ist es eine originäre Aufgabe der (ambulanten) Suchthilfe, wirksame Hilfen in frühen Stadien von Missbrauchsverhalten vorzuhalten. Dies erscheint auch aus gesundheitsökonomischer Perspektive geboten, um langfristig problematische Entwicklungen zu vermindern.

Ebenso ist der Ausstieg aus Hilfenutzung und Sucht nicht optimal gestaltet, insbesondere bestehen Bedarfe bzgl. abstinenzorientierter ambulanter Behandlung. Es fehlen wesentliche Voraussetzungen für Abstinenzperspektiven und -stabilisierung, wobei hier nur ein Teil der Verantwortung die Sucht- und Drogenhilfe trifft: Es steht z.B. zu wenig Wohnraum für Abhängige zur Verfügung - mit und ohne professionelle Unterstützung. Und schließlich sind verstärkt (Schul-)Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten vonnöten, die KlientInnen erst ermöglichen selbstständig zu leben. FOGS schlägt u.a. vor, (ambulante) Behandlung und Rehabilitation auszubauen. Bereits vorhandene personelle Ressourcen sollten i.d.R. an Beratungsstellen gebündelt und mit ambulanter Psychotherapie, bspw. in Kooperation mit niedergelassenen PsychotherapeutInnen und Institutsambulanzen, verknüpft werden. Weitere notwendige Hilfen (z.B. ambulantes betreutes Wohnen, stationäre Eingliederungshilfe, Beschäftigungsmöglichkeiten) sollten in Ergänzung von und in Abstimmung mit ambulanter Behandlung und Rehabilitation erbracht werden.

Mit Blick auf längerfristige Betreuungen schlägt FOGS eine grundsätzliche Neustrukturierung vor, wonach die bisherigen Leistungssegmente Psychosoziale Betreuung Substituierter (PSB) sowie Suchtbegleitung/soziale Stabilisierung, Integration und Case Management in einem Leistungssegment „Psychosoziale Betreuung“ zusammenzufassen wären. Eine derartige PSB sollte potenziell längerfristige und intensivere Betreuungen mit sozialarbeiterischem Fokus für substanzabhängige, substituierte und abstinenten Personen umfassen. Mit Blick auf die Organisationsform plädiert FOGS für eine - auch kostengünstigere - flexible und integrierte Form: PSB sollte als originäre Aufgabe von Sucht- bzw. Drogenberatung eben dort verortet sein bzw. sollten PSB-Einrichtungen in (Drogen-)Beratungsstellen umgewandelt/geöffnet werden.

Wie die Bestandsaufnahme zeigt, gibt es in Hamburg - im Unterschied zur Versorgung in anderen Städten - im Bereich der Eingliederungshilfe fast nur stationäre Einrichtungen mit hohem Personalschlüssel. FOGS schlägt deshalb vor, diesen Bereich stärker auszudifferenzieren und auf unterschiedliche Bedarfe auszurichten. Dabei ist den verschiedenen Formen des ambulant betreuten Wohnens ein deutlich höherer Stellenwert zuzuordnen, als dies in Hamburg bisher der Fall ist.

Im evaluierten Bereich sind aus der Sicht von FOGS, vor allem im ambulanten Drogenhilfebereich, transparente oder sogar unabhängige Bedarfsklärung und Indikationsstellung wenig entwickelt, der Zusammenhang von persönlichem Bedarf und Hilfestellung und -gestaltung muss als unzureichend bewertet werden. Eine Verbesserung von Passung und Zielgerichtetheit der Interventionen und Maßnahmen ist jedoch notwendig, um Fehl- oder Überversorgung zu vermeiden. Deshalb sollten Diagnostik und Therapie- bzw. Hilfeplanung u.a. durch Qualifizierungsmaßnahmen verbessert werden und Hilfe personenbezogen und unter Beachtung von Qualitätssicherungsprinzipien erbracht werden (strukturierte Bedarfsklärung, Zielorientierung und laufende Verfahrensprüfung).

Die Selbsthilfe von Drogenabhängigen ist in Hamburg unterdurchschnittlich ausgeprägt. Doch misst FOGS der Mitsprache und tätigen Mitgestaltung Betroffener grundsätzlich einen hohen Stellenwert zu und schlägt deshalb vor, dass seitens der Behörde und der Träger verstärkte Bemühungen zur Mobilisierung von Selbsthilfeaktivitäten und zum Einbezug von Abhängigen in die Hilfeerbringung und -gestaltung unternommen werden.

**Die dritte Aufgabe** lag in der Bewertung der Untersuchungsergebnisse mit Blick auf Rationalisierungsmöglichkeiten.

Das System der Hilfen für drogenabhängige Menschen in Hamburg ist im bundesweiten Vergleich sehr gut ausgestattet. Die Mittel sollten perspektivisch vor allem zur Steigerung von Reichweite und Wirksamkeit genutzt werden. Wirtschaftliche Reserven liegen aus der Sicht von FOGS vor allem in einer genaueren Passung von Hilfebedarfen und Hilfestellung - und das insbesondere in den kostenintensivsten und auf längerfristige Prozesse angelegten Bereichen der stationären Eingliederungshilfe und der PSB sowie einer Verringerung isolierter Einzelinterventionen. Darüber hinaus sollten vorrangige Leistungsträger (z.B. Krankenkassen, Rentenversicherung) stärker zur Finanzierung von Angeboten herangezogen werden. Entsprechende Vorschläge wurden unterbreitet. Doch sollte bei Kürzungen darauf geachtet werden, dass Versorgungsansprüche der Betroffenen beachtet werden. Drogenabhängige sollten insgesamt weniger ausgegrenzt, sondern in ihren besonderen Bedarfen wahrgenommen werden (z.B. hinsichtlich von Wohnungsvermittlung und Beschäftigungsförderung). Zudem sind politische Aktivitäten notwendig, um darauf hinzuwirken, dass vorrangige Leistungsträger ihrer Versorgungsverpflichtung nachkommen (z.B. medizinische Behandlung, ambulante Rehabilitation und Psychotherapie, Soziotherapie).

Entscheidungen der Politik müssen immer das Recht von Hilfebedürftigen auf „gerechte“ Hilfe, die sich zuerst an dem persönlichen Bedarf bemisst, abwägen mit der Mittelausstattung und dem Ausbaugrad von Hilfen in anderen Versorgungsbereichen/für andere Zielgruppen von (vergleichbar) Hilfebedürftigen. Zudem gilt es zu bedenken, dass unversorgte Drogenabhängige die Allgemeinheit am „teuersten zu stehen kommen“.

Die Evaluation war auf einen Ausschnitt der Hilfen vorrangig für drogenabhängige Menschen in Hamburg eingegrenzt. Die Evaluationsergebnisse liefern für diesen Teilbereich einen vertieften Einblick in Steuerung und Leistungserbringung. Gleichwohl wird empfohlen, Ergebnisse und Empfehlungen auch dahingehend zu prüfen, inwieweit sie auch für die nicht in die Evaluation einbezogenen Teile des Hilfesystems, insbesondere den so genannten legalen Bereich, relevant sind.

Köln, den 14. Mai 2004

**FOGS**

Gesellschaft für Forschung und Beratung  
im Gesundheits- und Sozialbereich mbH

Prälat-Otto-Müller-Platz 2, 50670 Köln  
Tel.: 0221-97 31 01-0, Fax.: 0221-97 31 01-11  
E-Mail: kontakt@fogs-gmbh.de, www.fogs-gmbh.de