

Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden



**Expertise von Professor Dr. Thomas Klie:
Sozialpolitische Neuorientierung und Neuakzentuierung
rechtlicher Steuerung**

Netzwerk: Soziales neu gestalten (Hrsg.)

**NETZ
WERK** soziales
neu
gestalten

Inhalt

I.	Vorwort der Herausgeber	4
II.	Vorbemerkungen des Autors	5
III.	Einführung	6
IV.	Förderung und Stützung von Solidarität	8
V.	Subsidiarität	17
VI.	Eine neue Architektur sozialpolitischer und sozialrechtlicher Steuerung in der Pflege	27
VII.	Über den Autor	30
VIII.	Das Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG)	31
	Impressum	34

I. Vorwort der Herausgeber

Die demographische und soziale Entwicklung erfordert eine grundlegende Neuorientierung der Gestaltung unserer sozialen Infrastruktur zur Stützung und Versorgung von Menschen, die auf Hilfe angewiesen sind. Es sind lokale, gemeinwesenorientierte Versorgungsangebote notwendig, die generationenübergreifend zu kleinräumigen Unterstützungsstrukturen führen und die Eigenverantwortung und Solidarität der Menschen vor Ort stärken.

Im Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG) haben sich vier Partner aus dem Bereich der Wohlfahrtspflege – die Bremer Heimstiftung, die CBT-Caritas Betriebsführungs- und Trägergesellschaft mbH (Köln), das Evangelische Johanneswerk e.V. (Bielefeld) und die Stiftung Liebenau (Meckenbeuren-Liebenau) – zusammen mit der Bank für Sozialwirtschaft AG (Köln) und der Bertelsmann Stiftung (Gütersloh) intensiv mit der Frage auseinandergesetzt, wie diese künftigen Strukturen in unserem Gemeinwesen aussehen könnten.

In Ergänzung zu den umfangreichen wissenschaftlichen Studien und Fachkonferenzen des Netzwerks SONG wurde Herr Professor Thomas Klie damit betraut, in einem Thesenpapier eine neue Architektur in unserer Rechtssystematik zu skizzieren. Ziel dieser Rechtsexpertise soll es sein, Möglichkeiten aufzuzeigen, dass niederschwellige Versorgungssettings eine größere Chance auf flächendeckende Umsetzung erhalten und somit Bestandteil eines nachhaltigen sozialen Infrastruktur-Mixes werden.

Folgende Ausführungen sollen als Diskussionsanregungen für Politik, Wohlfahrtspflege und Zivilgesellschaft verstanden werden. Nicht jeder SONG-Netzwerkpartner teilt alle hier abgedruckten Positionen zu 100 Prozent. Im Umkehrschluss ist es uns aber auch ein Anliegen, diese in Ihrer momentanen Ausführung dennoch so bestehen zu lassen und nicht „weich zu spülen“. Diese Expertise ist ein Namensbeitrag von Herrn Professor Thomas Klie von der Evangelischen Fachhochschule in Freiburg, für dessen Erarbeitung wir ihm herzlich danken möchten.

Auch mit dieser Veröffentlichung verbinden wir die Hoffnung, die aktuelle Diskussion über die Vorteile von Quartiersprojekten zu beleben, um Impulse für eine Weiterentwicklung von Versorgungsangeboten im Interesse älterer Menschen und der Gesamtgesellschaft zu geben.

Die Herausgeber

II. Vorbemerkung des Autors



Das Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG) hat sich in sehr unterschiedlicher Weise mit quartiersnahen Versorgungs- und Wohnkonzepten für ältere Menschen auseinandergesetzt. In der Potenzialanalyse der in SONG zusammengefassten Wohnprojekte wurden beispielgebende Wohnprojekte analysiert und dargestellt, in der SROI-Analyse die ökonomischen Wirkungen netzwerkorientierter Arbeitsansätze der SONG-Partner betrachtet sowie in einer Welfare-Mix-Analyse Netzwerke und Hilfsstrukturen in den Wohnprojekten exemplarisch beschrieben und interpretiert¹. Mit den Thesen zur sozialpolitischen Neuorientierung und Neuakzentuierung werden im Anschluss an das Positionspapier „Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden“ und die fünfteilige Themenheftreihe politische Schlussfolgerungen aus den Arbeiten des Netzwerkes „Soziales neu gestalten“ gezogen². Diese sind dazu geeignet, die SONG-Ansätze nicht nur als interessante Modelle zu begreifen, sondern sie als Anstoß für grundlegendere Reformüberlegungen zu nutzen. Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich weniger auf die „nachhaltige“ Finanzierung des bestehenden Systems, sondern zielen auf dessen Weiterentwicklung und effizientere sowie nachhaltige Ausgestaltung ab. Eine realistische Betrachtung der Zukunft verlangt bisweilen nach der Überwindung von Politikansätzen, die sich lediglich innerhalb der Grenzen des heute „Machbaren“ bewegen, dabei aber mögliche künftige Optionen außer Acht lassen.

¹ Siehe Netzwerk: Soziales neu gestalten (Hrsg.). Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden. Band 1. Eine Potenzialanalyse ausgewählter Wohnprojekte. Gütersloh 2008; Netzwerk: Soziales neu gestalten (Hrsg.). Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden. Band 2: Eine neue Architektur des Sozialen – Sechs Fallstudien zum Welfare Mix. Gütersloh 2009; Netzwerk: Soziales neu gestalten (Hrsg.). Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden. Band 3: Soziale Wirkung und „Social Return“. Eine soziökonomische Mehrwertsanalyse gemeinschaftlicher Wohnprojekte. Gütersloh 2009.

² Siehe Netzwerk: Soziales neu gestalten (Hrsg.). Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden. Positionspapier des Netzwerkes: Soziales neu gestalten (SONG) zum demographischen Wandel. Gütersloh 2008. Die Themenhefte zu den Schwerpunkten Hilfe-Mix, trägerübergreifende Kooperationen, Mitarbeiterqualifikation, Finanzierungsformen und wirkungsorientierte Steuerung stehen unter www.zukunft-quartier zum Download zur Verfügung.

Zentrale Thesen

III. Einführung



1. Das Weltereignis des demographischen Wandels verlangt nach einer grundlegenden Korrektur sozialpolitischer und sozialrechtlicher Steuerung im Sozial- und Gesundheitswesen. Das gilt in besonderem Maße für Fragen der Unterstützung und Versorgung älterer Menschen.

Das Weltereignis des demographischen Wandels erfasst alle Lebens- und Politikbereiche unserer Gesellschaft und verlangt nach einer Neuausrichtung in der Sozialpolitik. SONG hat sich in seinem Netzwerk sowie in Projekten intensiv mit möglichen praktischen Antworten auf die Herausforderung, die der grundlegende sozialstrukturelle und demographische Wandel unserer Gesellschaft für den sozialen Zusammenhalt und Formen des Zusammenlebens mit sich bringt, auseinandergesetzt. Im Mittelpunkt der Lösungsansätze von SONG stehen Lebensraum- und Quartierskonzepte, neue Kooperationsformen und Netzwerkbildung sowie eine kommunale Verankerung von „Sorgeaufgaben“. Zahlreiche Bundesprogramme – etwa das Programm „Aktiv im Alter“ – tragen insbesondere der veränderten Bedeutung der Kommunen Rechnung. Auch der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge betont die besonderen Gestaltungsaufgaben der Kommunen in der Altenhilfe³. Die aktuelle monetäre und rechtliche Steuerung weist insbesondere den Sozialversicherungsträgern eine herausragende Rolle zu. Die Finanzierungsstrukturen lassen auf dem Seniorenwohn- und Pflegeimmobiliensektor auch Investoren aktiv werden, die den Spielregeln quartiersbezogener Kommunal- und Infrastrukturentwicklung weitgehend entzogen sind. Damit werden Ansätze zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur vor Ort faktisch konkurrenzlos. SONG stellt sich mit seinem Ansatz, seinem Anliegen und seinem konzeptionellen Zugang gegen den Mainstream aktueller sozialpolitischer Steuerung.

³ Deutscher Verein (Hg.). Empfehlungen zur Gestaltung der sozialen Infrastruktur in den Kommunen mit einer älter werdenden Bevölkerung. Berlin 2006 und Deutscher Verein (Hg.). Eckpunkte des Deutschen Vereins zur sozialräumlichen Ausgestaltung kommunalen Handelns. Berlin 2008.

2. Eine sozialpolitische und sozialrechtliche Neuorientierung berührt nicht nur Fragen des Sozialrechts sondern unterschiedliche Politik- und Rechtsbereiche, die in ihren Steuerungslogiken stärker aufeinander zu beziehen sind.

Eine sozialpolitische und sozialrechtliche Neuorientierung kann nicht allein durch Änderungen in den Sozialgesetzbüchern erreicht werden – so schwierig allein dieses für sich genommen schon wäre, wie etwa die Diskussionen um die Reform der Gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung zeigen. Die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung und anderer Sicherungssysteme folgen ihren jeweils eigenen Spielregeln. Notwendig ist eine Reform, die ordnungs- und berufsrechtliche Regelungen ebenso einbezieht, wie etwa Bestimmungen des Familien-, Gemeinnützigkeits- und Bauplanungsrechts. Dies verlangt nach einer synthetischen Betrachtungsweise rechtlicher Steuerungsinstrumente sowohl auf der Bundes- als auch auf der Landesebene. Insofern fordern die Positionen von SONG den kooperativen Föderalismus heraus und verlangen nach einem intelligenten und wirkungsorientierten rechtlichen Gesamtsteuerungskonzept.

3. Eine sozialpolitische Neuorientierung verlangt auch von den Bürgerinnen und Bürgern ein Umdenken und Korrekturen in den Erwartungshaltungen an den Sozialstaat. Sie sind in ihrer Selbstverantwortlichkeit aber auch der Mitverantwortung für das Gemeinwesen neu gefragt.

Die Auseinandersetzung mit den An- und Herausforderungen im Lebenslauf ist eine Gestaltungs- und Entwicklungsaufgabe für jeden Menschen. Der demographische und soziale Wandel birgt neue Chancen aber auch Risiken und Gefährdungen, die in der persönlichen Lebensführung in den Blick zu nehmen sind. Sozialpolitik nimmt dabei wesentlich Einfluss auf die Gestaltung und Verteilung von Lebenslagen und schafft Rahmenbedingungen für gelingendes Leben und Persönlichkeitsentwicklung. Sie basiert dabei stets auf der Selbstverantwortlichkeit der Person und der Selbstorganisations- und Solidaritätsfähigkeit der Gesellschaft. Beide werden in unserer Gesellschaft im Großen wie im Kleinen auf die Probe gestellt: Vor Ort in den Gemeinwesen und Quartieren, national und international im verantwortlichen und fairen Umgang mit Ressourcen.

IV. Förderung und Stützung von Solidarität



These 1:

Eine der zentralen Herausforderungen des demographischen und soziostrukturellen Wandels liegt in der Veränderung von traditionellen Solidaritätsstrukturen in der Gesellschaft, auf denen unser soziales Sicherungssystem basiert und auf deren Basis es gleichsam „kalkuliert“ ist. Insbesondere die sozialen Auswirkungen dieses Wandels werden noch nicht hinreichend wahrgenommen.

Soziale Integration und Teilhabe sowie die Übernahme von Sorge- und Pflegeaufgaben finden in Deutschland bis heute überwiegend innerhalb der Familien und Partnerschaften statt. Die Rollenverteilung im Genderverhältnis und in den Generationenbeziehungen ist dabei zumeist vergleichsweise „traditionell“. Die Aussage von Böckenförde⁴, dass der Staat auf Voraussetzungen baue, die er selbst nicht schaffen könne, trifft auf die Solidaritätsfähigkeit und Wahrnehmung von Versorgungsaufgaben in der Gesellschaft in besonderer Weise zu. Die Pflegeversicherung etwa ist nur deshalb finanziell relativ stabil, da in der „modernen“ deutschen Gesellschaft eine unerwartet hohe Pflegebereitschaft zu finden war und nach wie vor ist.

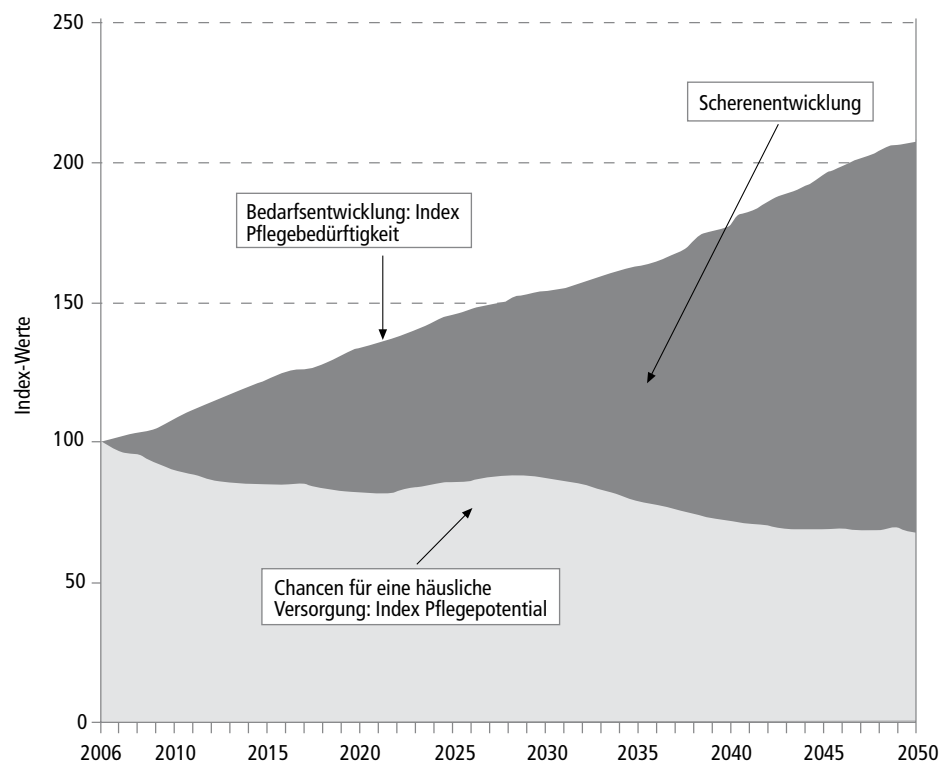
Von einer gleich großen Pflegebereitschaft ist in Zukunft jedoch nicht mehr auszugehen⁵. Die Versuche, die Pflegebereitschaft durch monetäre Transferleistungen (Pflegegeld) zu stützen, werden angesichts einer längeren Lebensarbeitszeit und einer sich erhöhenden Erwerbsbeteiligung von Frauen die Pflegebereitschaft und die Übernahme von Sorgeaufgaben nicht mehr in gewohntem Umfang sicherstellen können. Wenn man auf die Solidarität setzen will, verlangt dies nach einer anderen Akzentuierung der sozialrechtlichen „Förderung“ und Transfergestaltung.

⁴ Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Staat, Gesellschaft, Freiheit. Frankfurt, 1976

⁵ Häcker, J. und B. Raffelhüschen Die Pflegeversicherung in der Krise – Renditen, Leistungsniveau und Versorgungslücken, Studie im Auftrag des Deutschen Instituts für Altersvorsorge Freiburg 2008.

Abbildung 1: Die Entwicklung von Bedarf und Chancen im demographischen und sozio-kulturellen Wandel

Schätzwerte für die Entwicklung von 2006 bis 2050



Quelle: Blinkert/Klie: Soziale Ungleichheit und Pflege, Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“, 2008

| BertelsmannStiftung

Wenn nicht sozialpolitisch gegengesteuert wird⁶, ist in den nächsten Jahrzehnten von einer dramatisch höheren Nachfrage nach stationären Versorgungsformen auszugehen. Auch wenn es gelingt, die Häufigkeit von Pflegebedürftigkeit durch ein gesundheitsbewussteres Verhalten zu senken und sie gleichzeitig in ihrer Dauer zu begrenzen (Kompressionshypothese), ändert dies perspektivisch nichts an der mittelfristigen Prognose einer dramatischen Abnahme des informellen Pflegepotentials (s. Abb 1).

⁶ Vgl. Blinkert/Klie, Solidarität in Gefahr? Pflegebereitschaft und Pflegebedarfentwicklung im demographischen und sozialen Wandel, Hannover, 2004

Konsequenzen für Sozialpolitik und Sozialrecht:

Insbesondere auf der landes- und kommunalpolitischen Ebene sind die kulturellen und demographischen Entwicklungen systematisch abzubilden und miteinander in Beziehung zu setzen. Dafür eignen sich Szenario-Techniken und Simulationsverfahren, die den Handlungsbedarf ebenso sichtbar machen wie die Handlungsoptionen zur Beeinflussung zu erwartender Entwicklungen. Der „Wegweiser Kommune“ der Bertelsmann Stiftung⁷ gibt diesbezügliche Hinweise sowohl für die Bundesländer als auch für die Kommunen. Das Land Baden-Württemberg hat mit seinem „Demografie-Spiegel“⁸ eine lokalpolitische Entscheider und Akteure unterstützende und qualifizierende Datenbank aufgebaut. Das Land Rheinland Pfalz bietet den Kommunen Instrumente für ein Pflegemonitoring an, das sie bei ihrer lokalen Planung sowie in der öffentlichen Diskussion über älter werdende Kommunen unterstützt. Eine gestaltende und demographiegerechte Sozialpolitik stellt durch geeignete landesrechtliche Rahmenbedingungen und den Aufbau landes- und kommunalpolitischer Kompetenzen sicher, dass entsprechende Prognoseszenarien erstellt und politisch handlungsleitend werden können. Die Landespflegegesetze bieten hierfür den geeigneten Rechtsrahmen.

These 2

Für die Förderung der Solidarität und die Wahrnehmung von Sorgeaufgaben ist zunächst eine qualifizierte Unterstützungsstruktur erforderlich, um Einzelpersonen, Familien und zivilgesellschaftliche Assoziationen dabei zu unterstützen, eigene Lösungen zu finden, zu qualifizieren und zu stabilisieren. Die sozialstaatlichen Investitionen haben sich stärker als in der Vergangenheit auf eine unterstützende Infrastruktur hierfür zu konzentrieren.

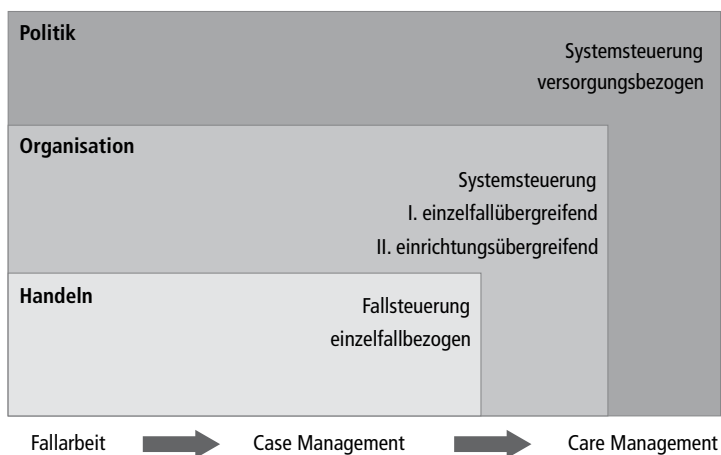
Aus der gerontologischen und sozialmedizinischen Forschung ist bekannt, dass etwa die Bereitschaft, längerfristige Pflegeaufgaben zu übernehmen, in hohem Maße mit dem Vorhandensein von Beratungs-, Unterstützungs- und Entlastungsangeboten sowie gesellschaftlicher Wertschätzung und ausreichenden Gestaltungsspielräumen korreliert⁹. Handlungsansätze, welche sich am Case Management orientieren, haben sich bewährt und tragen dazu bei, dass Hilfeleistungen nicht fragmentiert, sondern im Rahmen eines produktiven Aushandlungsprozesses zwischen Hilfebedürftigen, Angehörigen und Unterstützern integriert werden können. Eine entsprechende Unterstützungs- Infrastruktur darf nicht segmentiert und allein auf Fragen des Leistungszugangs ausgerichtet werden. Sie muss vielmehr im Vor- und Umfeld des Hilfebedarfes leicht zugänglich und in lokale Netzwerke eingebunden sein und muss Gesundheitsförderung und Präventionspotenziale einbeziehen. Entsprechendes existiert in Deutschland bislang nicht in befriedigender Art und Weise.

⁷ <http://www.wegweiser-kommune.de>

⁸ <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/BevoelkGebiet/Demografie-Spiegel/>

⁹ Blinkert/Klie, Solidarität in Gefahr? Pflegebereitschaft und Pflegebedarfentwicklung im demographischen und sozialen Wandel, Hannover, 2004

Abbildung 2: Systemsteuerung und Kooperationsformen



Quelle: Grundschemata aus: Wendt 1997

| BertelsmannStiftung

Zwar flossen in die Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung durchaus Case Management-Ansätze ein, die darin enthaltenen Impulse könnten – ergänzende Maßnahmen der Länder vorausgesetzt – in der Tat auch eine entsprechende Infrastrukturentwicklung anstoßen. Sie machen eine solche aber nicht zwingend. Dies hängt maßgeblich mit der dominanten Stellung der Sozialversicherungsträger und der üblichen Finanzierungsweise von Pflegestützpunkten als einer lokalen Unterstützungsstruktur¹⁰ zusammen.

Die Pflegestützpunkte werden unter Federführung der Pflegekasse im Wesentlichen aus Mitteln des SGB XI finanziert. Träger von Pflegestützpunkten sollen nur Leistungsträger sein¹¹.

Konsequenzen für Sozialpolitik und Sozialrecht:

Für die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger bei der Bewältigung von Pflegeaufgaben sind effiziente, leistungsträgerübergreifende Unterstützungsstrukturen auf kommunaler Ebene aufzubauen und rechtlich und finanziell abzusichern. Die im Pflegeweiterentwicklungsgesetz angelegte dominante Aufgabenwahrnehmung durch die Pflege- und Krankenkassen sollte zugunsten wohnortnaher Kooperationsformen auf kommunaler Ebene weiterentwickelt werden, wobei ein größerer politischer und rechtlicher Gestaltungsspielraum für die Länder notwendig ist. Die rechtlichen Barrieren für eine Case Management-basierte Infrastruktur sind unter gleichberechtigter Einbeziehung kommunaler und frei gemein-

¹⁰ Vgl. zu Standards und Empfehlung für den Aufbau wohnortnah Case Managementstrukturen in Bereich der Pflege: DGCC, Pflegeberatung und Pflegestützpunkte und das Case Management, www.dgcc.de

¹¹ Vgl. Ziller/Klie, NDV 2009 Heft 3 i.E.

nütziger Beratungsstellen abzubauen. Die Refinanzierung gemeinsam in örtlichen Beratungsstellen einzusetzenden Personals sollte verbindlich geregelt werden. Voraussetzung hierfür sind der gemeinsame politische Wille von Bund und Ländern sowie die gemeinsame Schaffung förderlicher rechtlicher Rahmenbedingungen¹².

Mittelfristig muss die Pflegeversicherung einer Strukturreform unterzogen werden, die die bislang bei den Sozialversicherungsträgern angesiedelten Aufgaben – etwa auch das Begutachtungswesen – schrittweise integriert und sie wieder auf die kommunale Ebene verlagert.

These 3:

Die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Pflegeaufgaben in Familie und Nachbarschaft wird zu einer zentralen Herausforderung für die Prosperität und Solidarität in unserer Gesellschaft – lokal und regional und für eine faire Verteilung von Teilhabechancen und Sorgeaufgaben in der Gesellschaft.

Die Erwerbsquote von Frauen wird wachsen. Die Lebensarbeitszeit wird länger. Sorgeaufgaben sind unter Fairnessgesichtspunkten neu zu verteilen – zwischen den Geschlechtern wie zwischen jung und alt. Sollen Sorgeaufgaben gleichermaßen im Lebensalltag von Männern und Frauen ihren Platz finden, so bedeutet dieses eine neue Herausforderung für die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Sorge- und Pflegeaufgaben. Im geltenden Recht sind eine Reihe von Instrumenten vorgesehen, die in der Praxis allerdings nur begrenzt greifen: Die mit dem Teilzeitarbeitsgesetz vorhandenen Möglichkeiten zur Flexibilisierung der Arbeitszeiten werden nicht ausgeschöpft. Der neu geschaffenen Pflegezeit wird es voraussichtlich ebenso wie den Karenzregelungen in Österreich an einer breiten Resonanz fehlen. Ein betriebliches Case Management zur Reduzierung der Vereinbarkeitskosten, die Finanzierung eines Ersatzehinkommens im Bedarfsfall sowie Regelungen zur Begrenzung von Überstunden (wie etwa in Norwegen) tragen neben einer entlastenden Infrastruktur (Tagesbetreuung, kollektive Versorgungssettings) zur substantiellen Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Sorge- und Pflegeaufgaben bei. An der Bereitschaft zur mitverantwortlichen Sorge fehlt es in der Gesellschaft nicht. Die Opportunitätskosten für die Übernahme von Sorgeaufgaben sind jedoch gestiegen und werden sich weiter erhöhen. Die Attraktivität des Standortes Deutschland, aber auch jeder einzelnen Kommune hängt wie die wirtschaftliche Prosperität und kulturelle Integrationsfähigkeit von Rahmenbedingungen ab, die ein hohes Maß an Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Sorge- und Pflegeaufgaben gewährleisten. Geeignete Rahmenbedingungen werden somit zunehmend zum wichtigen Standortfaktor.

¹² Beim mittlerweile verabschiedeten Pflegeweiterentwicklungsgesetz gab es kein gemeinsames parlamentarisches Verfahren zwischen Bundestag und Bundesrat, da die SGB XI Novellierung keiner Zustimmung durch den Bundesrat bedurfte.

Abbildung 3: Faktoren für Familienfreundlichkeit

Das bewerten Beschäftigte für die Familienfreundlichkeit eines Betriebes eher ...

positiv	negativ
<ul style="list-style-type: none"> ■ Rücksicht auf familiäre Belange bei der Planung der Arbeitszeit 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Arbeit auf Abruf
<ul style="list-style-type: none"> ■ Teilzeitarbeit ■ Gleitzeit ■ Telearbeit 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Arbeit zu unvorhergesehenen Zeiten ■ Wochenendarbeit ■ Zeitkontenmodelle zur betrieblichen Steuerung der Arbeitszeit
<ul style="list-style-type: none"> ■ verständnisvolle Kollegen ■ gutes Betriebsklima 	<ul style="list-style-type: none"> ■ negative Reaktionen von Kollegen auf Freistellungen

Quelle: Klenner, Schmidt 2007, Hans-Böckler-Stiftung 2007

| BertelsmannStiftung

Konsequenzen für Sozialpolitik und Sozialrecht:

Eine politische und rechtliche Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Sorge- und Pflegeaufgaben hat aus einem ganzen Maßnahmenbündel zu bestehen. Zu diesem gehören:

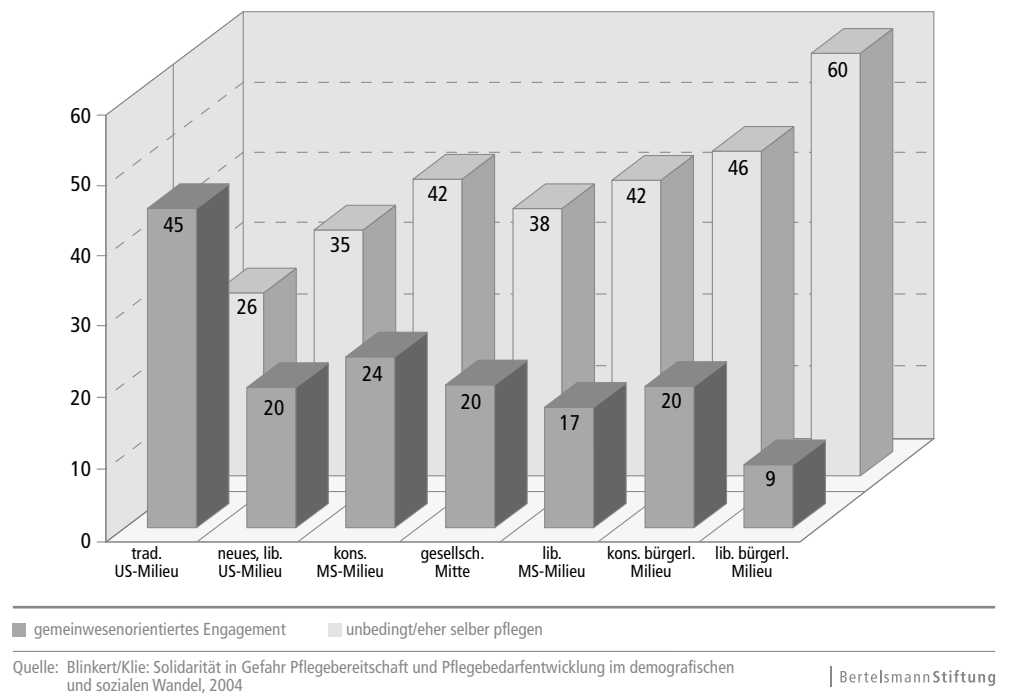
- Eine Ausschöpfung der Möglichkeiten, die das Teilzeitarbeitsgesetz bietet, insbesondere der zeitlich befristeten Reduzierung und Flexibilisierung der Arbeitsdeputate.
- Einkommensersatzleistungen für Personen, die zeitweise auf Erwerbsarbeit verzichten, um Sorgeaufgaben zu übernehmen, analog der Regelungen zu Elternzeit und Elterngeld.
- Eine Beschränkung und Reglementierung von Überstunden, als eine wichtige Voraussetzung insbesondere zur Beteiligung von Männern an Sorgeaufgaben.
- Eine unterstützende Infrastruktur mit Möglichkeiten der Tagesbetreuung- und -pflege, Gruppenangeboten für Hilfebedürftige sowie teilstationären Angeboten für die nächtliche Versorgung.
- Eine Unterstützung durch Case Managements, das auch als eine Aufgabe der Unternehmen begriffen und von ihnen selbst vorgehalten wird.
- Eine kommunale Alten- und Pflegepolitik, die günstige Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Sorgeaufgaben als Standortfaktor begreift und fördert.

These 4:

Es gibt keinen Grund für Kulturpessimismus. Die Bereitschaft zur Solidarität sinkt nicht, doch sie verändert sich. So ist etwa die Motivation zum bürgerschaftlichen Engagement in der Gesellschaft fest verankert und kennt vielfältige Erscheinungsformen. Auch die Einsicht in die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit des Engagements wächst – sie ist allerdings milieuspezifisch unterschiedlich.

Abbildung 4: „Fernraum-“ und „Nahraumsolidarität“ in den sozialen Milieus

Gemeinwesenorientiertes Engagement und Pflegebereitschaften, Angaben in Prozent



In der soziologischen Literatur wird von einem veränderten Verhältnis von Nah- und Fernraumsolidarität gesprochen¹³. Solidaritätsformen sind nach sozialen Milieus unterschiedlich verteilt. Das „Für-einander-da-zu-sein“ wird vermehrt als wichtig betrachtet – auch in seiner sinnstiftenden und kulturellen Bedeutung. Das Einüben und Gestalten von gegenseitiger Unterstützung bedarf gesellschaft-

¹³ Gensicke et.al., Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004. Empirische Studien zum bürgerschaftlichen Engagement, Wiesbaden, 2006

licher Katalysatoren, örtlicher Handlungsfelder und territorialer Identifikationsräume, wie auch eines professionellen Networkings und intelligenten Managements. Das zeigen die Leuchtturmprojekte der SONG-Netzwerkpartner. Die Förderung der Bereitschaft zur Solidarität in der Bevölkerung bedarf ebenso wie die Wirtschaftsförderung einer infrastrukturellen Verankerung. Die Solidaritätsbereitschaft ist in ihrer volkswirtschaftlichen Bedeutung nicht hoch genug einzuschätzen. Hier liegen für die Organisationen des Dritten Sektors zentrale Aufgabenfelder. Dabei wird die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und von Exklusion bedrohter Bürgerinnen und Bürger zu einem zentralen Qualitätsmerkmal einer Engagementpolitik.

Konsequenzen für Sozialpolitik und Sozialrecht:

Eine kommunale Engagementlandschaft ist geprägt durch eine regelhafte, lokal angepasste und zielgruppensensible Förderstruktur für freiwilliges Engagement. Die Vielfalt der Engagementformen umfasst beispielsweise:

- soziales Lernen in Schulen,
- Lerndienste für junge Menschen (ZDL, FSJ pp),
- Freiwilligendienste für jung und alt (FDaG),
- Qualifikationsorientierte Maßnahmen (Praktika),
- Formen nebenberuflicher Tätigkeit im sozialen und kulturellen Bereich,
- freiwillige und unentgeltliche Formen des Engagements.

Ein derartig breites Angebot lädt Bürgerinnen und Bürger mit unterschiedlichen Hintergründen, Motiven und Kompetenzen dazu ein, ihre Solidaritätsbereitschaft zu entwickeln und umzusetzen. Qualifizierte Engagementberichte auf der Bundes- und Landesebene können das Augenmerk auf die Bedeutung und Erscheinungsvielfalt, aber auch auf die Grenzen bürgerschaftlichen Engagements lenken. Regionale Kompetenzstrukturen und Förderinstrumente auf Landesebene leisten einen wesentlichen Beitrag dazu, dass sich in der Fläche eine Engagementkultur etablieren kann. Die Investition in entsprechende Infra- und Kompetenzstrukturen lohnt sich auch aus fiskalischen Gründen. Zu den Voraussetzungen einer erfolgreichen „Engagementpolitik“ gehören

- eine lokal angepasste Infrastruktur der Engagementförderung
- Ressort übergreifende Anstrengungen und Absprachen
- die Aufnahme der Zielsetzungen in die Curricula schulischer und beruflicher Ausbildungsgänge
- die Einbeziehung sozialer Kompetenzen in die Personalführungskonzepte von Unternehmen

These 5:

Bürgerschaftliches Engagement braucht einen zielgruppensensiblen rechtlichen Rahmen, der Schutz, Qualifikation, Förderung und einen Nachteilsausgleich sicherstellt, wo dies erforderlich ist. Ebenso ist ein engagementverträgliches Sozialleistungs- und Ordnungsrecht vonnöten.

Bürgerschaftliches Engagement tendiert noch immer dazu, ein Mittelschichtphänomen zu sein. Der nicht unberechtigten Befürchtung, dass freiwilliges Engagement mehr dem „bonding“ als dem „bridging“ diene und in der Gefahr stehe, die „Gesellschaft zu spalten“¹⁴, ist entgegenzuwirken. Zielgruppenspezifische Anspracheformen und biographisch passfähige Angebote für unterschiedliche Lebenssituationen ermöglichen vielen Menschen – auch solchen aus bildungs- und engagementfernen Milieus – ein teilhabe- und integrationsorientiertes Engagement.

Um möglichst vielen Menschen ein eigenes Engagement zu eröffnen, das soziale Integration fördert, lebenslanges Lernen ermöglicht und soziale Sicherheit stiftet, bedarf es einer rechtlichen Flankierung des bürgerschaftlichen Engagements. Auch die Regelungen zur Beschäftigungsförderung und Grundsicherung sind engagementverträglich auszugestalten und anzuwenden. Ebenso dürfen protektionistische berufsrechtliche Vorgaben sowie deren Entsprechungen im Sozialleistungsrecht Menschen nicht daran hindern, Sorgaufgaben für hilfebedürftige Menschen zu übernehmen – so weit die Sicherung der fachlichen Qualität durch entsprechende Anleitung und Qualifizierung gewährleistet werden kann.

Konsequenzen für Sozialpolitik und Sozialrecht:

Als Konsequenz aus den Empfehlungen der Enquetekommission zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements sind wichtige Schritte unternommen worden, freiwillige gemeinnützige Tätigkeiten insbesondere mit einem verbesserten Unfall-Versicherungsschutz zu versehen. Alle Bundesländer haben inzwischen auch den Haftpflichtversicherungsschutz für ehrenamtlich Engagierte verbessert. Dennoch bleibt Handlungsbedarf:

- hinsichtlich der Transparenz des Unfallversicherungsschutzes
- für eine flächendeckende Regelung der Haftpflichtversicherung, insbesondere mit Blick auf die Vorstände von Vereinen
- hinsichtlich der Würdigung des bürgerschaftlichen Engagements als der Erwerbsarbeit grundsätzlich gleichwertig, wenn es um Maßnahmen der Beschäftigungsförderung geht
- für eine sozial- und kindergeldrechtliche Flankierung von Freiwilligendiensten außerhalb des Jugendfreiwilligendienstgesetzes¹⁵

¹⁴ Schenkel, Martin, Engagement macht kompetent, Zivilgesellschaft und informelle Bildung in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegung 2/2007; Bonding bezeichnet milieubezogene und eher exklusive Formen gegenseitiger Unterstützung, im „bridging“ geht es um den Brückenschlag insbesondere zu benachteiligten Teilen der Bevölkerung.

¹⁵ Vgl. ZZE Schlussbericht zur Evaluation der Generationsübergreifenden Freiwilligendienste, Berlin, 2008, www.bmfsfj.de

V. Subsidiarität



These 6:

Das Subsidiaritätsprinzip bedarf in der aktuellen sozialpolitischen Diskussion und sozialrechtlichen Steuerung der Rekonzeptionalisierung und Neuverankerung

Subsidiarität kennt vier Traditionslinien:

- a. Als allgemeines „Klugheitsprinzip“ ist es schon im Alten Testament zu finden und bestimmt das Verhältnis von Pflichten, Hilfebedarf und -möglichkeiten des Einzelnen im Verhältnis zum Kollektiv.
- b. In der katholischen Soziallehre bezeichnet es ein Prinzip, das die Eigenleistung und Selbstbestimmung von Individuum und Gemeinschaft fördern will, den Staat auf eine nur unterstützende Rolle beschränkt und Leistungen nur dort vorsieht, wo Individuum und Gemeinschaft (einschließlich der Kommunen) nicht in der Lage sind, sich selbst zu helfen.
- c. In der neuen Subsidiaritätspolitik der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts wird das Kartell korporatistischer Strukturen in Richtung einer Öffnung für neue und plurale Formen gesellschaftlicher Mitverantwortung herausgefordert.
- d. Die Diskussion um die „neue Subsidiarität“ thematisiert den Rückzug des Staates und die Indienstnahme der Wohlfahrtsverbände als austauschbarer Leistungserbringer¹⁶

Versteht man das Subsidiaritätsprinzip im Sinne eines Vorranges der selbstbestimmten Lebensgestaltung weiterhin als zentralen Baustein gesellschaftlicher Ordnung, wird man es für die moderne, plurale Gesellschaft und den europäischen Sozialstaat reformulieren müssen. Dabei geht es keineswegs um die Rücknahme zentraler sozialstaatlicher Garantiefunktionen, wohl aber um eine Neujustierung der

¹⁶ Spieker, Manfred, Das Subsidiaritätsprinzip und anthropologische Voraussetzungen und politische Konsequenzen in: Die neue Ordnung sowie Nell-Breuning, Oswald, Baugesetze der Gesellschaft, Freiburg, 1968

- Zuständigkeiten und um die Infrastrukturverantwortung in Pflege und Betreuung
- Zugangsregelungen zu Sozialleistungen und ihre Realisierung vor Ort
- Prinzipien der Verteilungsgerechtigkeit und der individuellen Bedarfsgerechtigkeit¹⁷.

Mit dem Subsidiaritätsprinzip ist stets die Verantwortung des Staates verbunden, Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Einzelne, Familien, Nachbarschaften und andere soziale kleine Einheiten in der Lage sind, ihre Existenz zu sichern und ihr Leben menschenwürdig zu gestalten. Das Subsidiaritätsprinzip ist nicht mit laissez faire neoliberaler Rücknahmetendenzen des Staates und sozialpolitischer Gleichgültigkeit verbunden. Im Gegenteil: Subsidiarität spricht einen unterstützenden und ersatzweise eintretenden Staat an, der um die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit und potenzieller Dysfunktionen sozialstaatlicher Leistungen weiß, wenn mit ihnen kleineren Einheiten und der einzelnen Bürgerin und dem einzelnen Bürger Verantwortung und Gestaltungsoption genommen werden.

Konsequenzen für Sozialpolitik und Sozialrecht:

Das Subsidiaritätsprinzip erlebt derzeit eine Renaissance, denn das Leitbild eines versorgenden Sozialstaates ist nicht mehr angemessen. Gleichzeitig gilt, dass allein die Solidaritätsbereitschaft von Familien nicht mehr trägt: weder empirisch noch normativ. Insofern ist ein sozialpolitischer Entwurf gefragt, der das Subsidiaritätsprinzip rekonzeptionalisiert und „stark“ macht. Zu den Bausteinen einer auf dem Subsidiaritätsprinzip basierenden Sozialpolitik gehört eine Stärkung der Kommunen – und das nicht nur ideologisch und proklamatorisch, sondern in ihren Kompetenzen sowie fiskalisch. Die Übertragung zentraler Umsetzungsaufgaben der Pflegesicherung auf die kommunale Ebene zählt ebenso dazu, wie Investitionen in die Möglichkeiten einer selbstverantwortlichen Lebensführung derjenigen, die mit Sorgaufgaben konfrontiert sind. Subsidiarität sollte als zentrales Paradigma der Sozialpolitik neue Wirksamkeit entfalten, auch wenn dieses die Interessen wichtiger Akteure tangiert. Dabei geht es zentral um das Zusammenspiel von Markt, Sozialstaat, Wohlfahrtsgesellschaft und Familie. Die Jugendhilfe bietet hier in mancher Hinsicht Lernfelder für Altenhilfe und Pflege.

¹⁷ Schnell, Werner in: Büscher u.a., Soziale Ungleichheit und Pflege. Beiträge sozialwissenschaftlich orientierter Pflegeforschung, Wiesbaden, 2008

These 7:

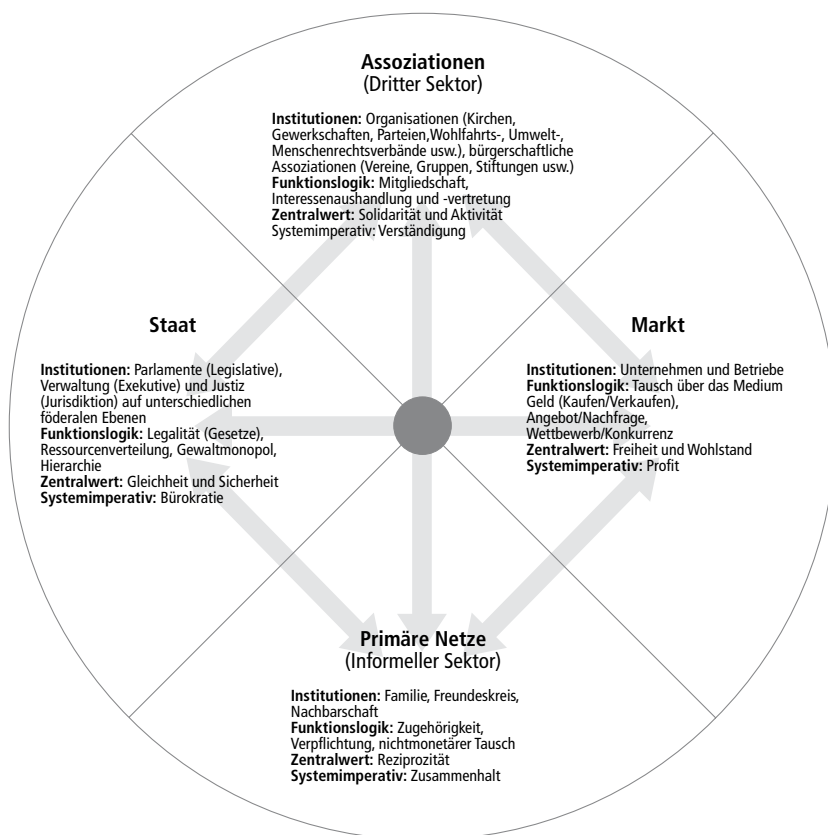
Die Ökonomisierung und Industrialisierung des Sozialen verletzt das Prinzip der Subsidiarität. Sie stellt erwerbswirtschaftliche Ziele in den Vordergrund und lässt Investoreninteressen zum Motor der Infrastrukturentwicklung werden, bei der lebensweltliche Logiken und Ökonomien marginalisiert werden. Dem muss – bei aller Einsicht in die Nützlichkeit wettbewerblicher Mechanismen – entgegengetreten werden.

Insbesondere durch Einführung der Pflegeversicherung hielt der marktwirtschaftliche Wettbewerb Einzug in Altenhilfe und Pflege. Dieses hat die Steuerungsfunktionen des Staates und der Kommunen gründlich verändert: Die öffentliche Hand hat kaum mehr Einfluss auf die Infrastrukturentwicklung und Planung von Einrichtungen. Investoren haben den Markt der Seniorenimmobilien und Pflegeeinrichtungen als attraktives Geschäftsfeld entdeckt. Lokal nicht angepasste Einrichtungen entstehen, regionale Überkapazitäten werden geschaffen und für die Betreiber von Einrichtungen stehen Renditeerwartungen im Vordergrund, die die Wahrnehmung übergreifender, gemeinwesenorientierter Aufgaben erschweren. Überdies haben betriebs- und erwerbswirtschaftliche Steuerungslogiken eine dominante Bedeutung für den Erfolg in der Sozialwirtschaft gewonnen. Damit werden gemeinwirtschaftliche Ziele potentiell gefährdet und Lösungen sozialer Aufgaben in einem subsidiären Verständnis marginalisiert. Sozialunternehmen verhalten sich in einem betriebswirtschaftlichen Sinne sogar „dumm“, wenn sie auf die Einbeziehung von Angehörigen und freiwillig Engagierten setzen oder durch „Welfare Mix“-Ansätze eigene entgeltfähige Leistungen hinten anstellen – an SONG-Beispielen lässt sich dieses studieren. Sozialunternehmen, die in Quartiersarbeit investieren, machen eigene stationäre Angebote tendenziell überflüssig. Neue Wohn- und Lebensformen, die zwischen ambulanter und stationärer Versorgung angesiedelt sind, erscheinen unter erwerbswirtschaftlichen Gesichtspunkten als unattraktiv.

Konsequenzen für Sozialpolitik und Sozialrecht:

Um Fehlentwicklungen in der vollstationären Infrastruktur zu begrenzen, sollten auf der planungsrechtlichen Ebene im Vorfeld verbindliche Verträglichkeitsprüfungen vorgesehen werden, die – so wie es etwa bei der Errichtung städtischer Einkaufszentren längst selbstverständlich ist – die Ansiedlung lokal nicht angepasster Einrichtungen verhindern und einen öffentlichen Diskurs über das Vorhaben initiieren. Hierfür sind sowohl bundes- als auch landesrechtliche Korrekturen im bestehenden Planungs- und Förderrecht vorzunehmen. Ebenso ist eine Pflegestrukturplanung zu implementieren, die sicherstellt, dass einer regionalen Unterversorgung mit bedarfsgerechten Einrichtungen und Diensten entgegengetreten wird.

Abbildung 5:



Quelle: Prof. Dr. Thomas Klie

BertelsmannStiftung

Investitions- und Betreiberanreize, die darin bestehen, dass Miet-, Unterkunft- und Dienstleistungskosten in einheitlichen Entgelten integriert werden, sind durch eine strikte Trennung von Miet- und Dienstleistungskosten abzuschaffen. In diesem Zusammenhang sind verbraucherrechtliche Standards aus dem Mietrecht sowie der damit verbundene Drittkostenvergleich auch auf stationäre Einrichtungen anzuwenden. Es geht nicht um die Wiederentdeckung der Planwirtschaft, sondern vielmehr um eine delibetäre Politik¹⁸, die eine transparente Aushandlung von Gemeinwohlanliegen zum verbindlichen Prinzip der Politikgestaltung macht.

¹⁸ Vgl. Habermas, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates, Frankfurt a.M. 1992, S. 349 ff.

Gemeinnützigkeit

These 8:

Das Gemeinnützigkeitsrecht sollte grundlegend reformiert werden: Nicht mehr die Finanzämter, sondern die Landesbehörden oder Zertifizierungsstellen, die die Gemeinwohlorientierung überprüfen, sollten zuständig sein. Die relevanten Prüfungskriterien dabei sind: das Integrations- und Partizipationspotential, der Aufbau sozialen Kapitals, die Förderung bürgerschaftlichen Engagements, Transparenz, Grundgesetzbindung und Ausschüttungsverbot.

Die Bewältigung des demographischen und sozialen Wandels gelingt nur, wenn ausreichend Ressourcen für das Gemeinwohl mobilisiert werden: in Form von Engagement, von zeitlichem Einsatz oder durch Geld- und Sachzuwendungen. Zudem hängt das Reform- und Innovationspotenzial einer lebendigen Zivilgesellschaft von ihren Kräften der Selbstermächtigung, Selbstverantwortung und Selbstorganisation¹⁹ ab. Zentral ist in diesem Zusammenhang ein glaubwürdiges und transparentes Gemeinnützigkeitsrecht. Von einem solchen kann in Deutschland freilich keine Rede sein. Vielmehr enthält das geltende Gemeinnützigkeitsrecht überkommene Formulierungen und selektive Privilegierungen. Außerdem manifestiert sich in ihm die Vorstellung, dass gemeinnützigen Organisationen eine Ergänzungsfunktion zu staatlichem Handeln zukomme.

Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht ist im Steuerrecht verankert und von ihm geprägt. Angesichts der zahlreichen Vereine und Initiativen, die keine steuerlich relevanten Umsätze aufweisen, ist es unter fiskalischen Gesichtspunkten nicht sinnvoll, die Feststellung der Gemeinnützigkeit den Finanzämtern zu überlassen. Durch die Logik des Steuerrechts wird überdies die Zuerkennung der Gemeinnützigkeit von fiskalischen Erwägungen getragen. Will man dagegen die Gemeinwohlorientierung zum Kriterium für die nicht nur steuerrechtliche Privilegierung machen, geht es um die Stärkung zivilgesellschaftlicher Strukturen und es sollten die genannten Kriterien in der Vordergrund gestellt werden. Verbunden mit Transparenzpflichten und dem Ziel, die Zweckentfremdung des Gemeinnützigkeitsrechts als Steuersparvariante einzuschränken, könnte auf diese Weise der Gemeinwohlorientierung besser gedient sein²⁰.

¹⁹ Maecenata Institut, Organisation der Zivilgesellschaft und ihre Besteuerung, Vorschlag für eine grundlegende Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts, Berlin, 2005

²⁰ Maecenata Institut, Organisation der Zivilgesellschaft und ihre Besteuerung, Vorschlag für eine grundlegende Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts, Berlin, 2005

Konsequenzen für eine Reform des Gemeinnützigkeitsrechts

Das deutsche Gemeinnützigkeitsrecht sollte – entsprechend dem Vorbild in anderen Ländern – außerhalb des Steuerrechtes grundlegend neu geregelt werden. Als Merkmale und Grundlage der Privilegierung gemeinnütziger Organisationen wären dabei folgende Kriterien anzusetzen:

- Ausschüttungsverbot
- Gemeinwohlverträglichkeit (etwa das Integrations- und Partizipationspotential)
- Primäre Verfolgung von Gemeinwohlzielen
- Aufgabenprüfung im Sinne der Grundgesetzbindung
- Drittvergleich hinsichtlich der Entgelt- und Preisstrukturierung
- Transparenz des Wirtschaftsgebarens
- Einrichtung einer zentralen Kompetenzstelle (Charity-Commission)

Infrastrukturverantwortung

These 9:

Die Infrastrukturverantwortung gehört auf die kommunale Ebene - und zwar so, dass die Kommunen die Nutznießer sozialer Investitionen sind. Die faktische Dominanz zentral steuernder nationaler Institutionen im Leistungsbringungsrecht marginalisiert die Kommunen in ihrer Steuerungsfähigkeit und -bereitschaft.

Die Entwicklung einer Wohn-Infrastruktur und Pflegelandschaft auf lokaler Ebene ist eine zentrale Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge und von erheblicher kommunalpolitischer Resonanzwirkung. Anders als im Bereich der Kindertagesstätten haben die Kommunen bei der Altenhilfe und Pflege kaum noch Einfluss auf die Infrastrukturentwicklung, insbesondere nicht im stationären Sektor. Die Landespflegegesetze sehen nach dem Verzicht auf die Objektförderung kaum mehr infrastruktursteuernde Instrumente vor. Die verbindliche Verankerung von partizipativ ausgerichteten Planungsprozessen im Landesrecht findet sich allenfalls noch in einigen wenigen Bundesländern, wie etwa in Rheinland-Pfalz. Um infrastrukturellen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, lokalen netzwerkbasierten Entwicklungen Raum zu geben und fiskalisch nachteilige Überkapazitäten im stationären Bereich zu vermeiden, sollten auf Bundes- und Landesebene die aus der Gewerbeansiedlung bekannten Instrumente der Verträglichkeitsprüfung und Partizipation vorgesehen werden.

Zu den Prinzipien, die es bei der sozialen Infrastrukturentwicklung zu beherzigen gilt, gehören die generationenübergreifende Konzeptionierung von Einrichtungen, die Prüfung der sozialräumlichen Orientierung von Institutionen und ihre Sozialverträglichkeit im Sinne der Stützung sozialer Netzwerke. Damit soll keineswegs einer klassischen Bedarfsplanung korporatistischer Tradition das Wort geredet werden, wohl aber einer stärkeren kommunalpolitischen Einflussnahme auf die Infrastrukturentwicklung. Anderenfalls sehen sich die Kommunen in Zukunft mit den sozialen und fiskalischen Folgen von Fehlinvestitionen konfrontiert und kleinräumige Lösungsansätze werden konterkariert. Die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen ambulanten und stationären Versorgungsformen stellt an die Kommunen neue Ansprüche: es geht um eine geteilte Verantwortung und die Ermöglichung neuer gemischter, nicht-stationärer Versorgungsformen. Lösungen lassen sich nur sektorenübergreifend im Sinne integrierter Versorgungskonzepte realisieren. Dabei geht es wesentlich um eine gesteigerte Kosten-Effektivität, das heißt um eine wirksame Verwendung von Sozialausgaben. Dieses verlangt nach einer Bündelung der Kompetenzen in den Leistungsbereichen Pflege- und Altenhilfe, kommunaler Wohnpolitik sowie bezüglich der Steuerung durch Kontraktmanagement. Übergeordnetes Ziel hierbei ist die Gewährleistung von Teilhabe.

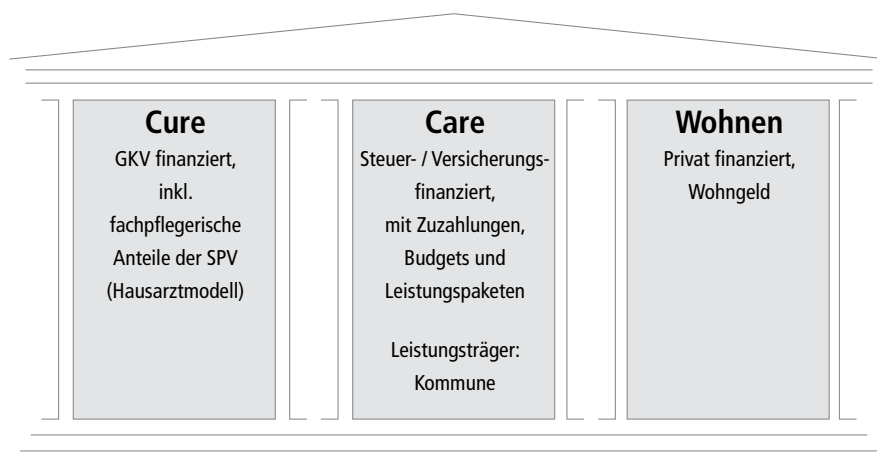
Konsequenzen für Sozialpolitik und Sozialrecht:

Im Rahmen einer sozialpolitischen Neuordnung des Care Sektors würden den Kommunen und der örtlichen Ebene Ressourcen und Kompetenzen zuzuordnen sein, die bislang bei zentralen Leistungsträgern angesiedelt sind. Ohne eine neue Kompetenz- und Ressourcenverteilung wird die kommunale Handlungsebene nicht die Steuerungsmacht und Kompetenz gewinnen, die zur Bewältigung der Herausforderungen des demographischen Wandels erforderlich sind. Zentrale Aufgaben der Pflege(ver)sicherung wären zu re-kommunalisieren. Dazu gehören die Begutachtungs- und Case Managementfunktionen, die Leistungsträgerschaft für Care Leistungen bei Beibehaltung eines zentralen Finanzierungsfonds und nationaler Vorgaben für Leistungsberechtigung und Leistungen und für sie geltende Qualitätsanforderungen.

Weitere Voraussetzungen zur Stärkung der Kommunen in der Altenpolitik und Pflege wären:

- Anpassungen im Bauplanungsrecht
- Bündelung der Kostenträgerschaft bei den Kommunen
- Kontraktmanagement bei den Kommunen
- Landesrechtliche Flankierung
- Aufbau von Kompetenzen im Rahmen der Organisations- und Personalentwicklung
- Bundes- und landesrechtliche Vorgaben und Anreize zur Schaffung von Infrastrukturen (ähnlich wie bei Kindertagesstätten)
- Qualitätssicherung auf kommunaler Ebene

Abbildung 6: Grundlegende Reformüberlegungen



Quelle: Prof. Dr. Thomas Klie

BertelsmannStiftung

These 10:

Um Individuum, Gemeinschaft und kommunale „Genossenschaft“ im Sinne moderner Subsidiarität zu unterstützen, bedarf es eines Case Managements, eines partizipativen Planungsansatzes in den Kommunen und Regionen sowie sozialarchitektonischer Investitionen.

Die SONG-Partner setzen erfolgreich auf quartiersbezogene Ansätze und berufsgruppenübergreifende Netzwerke; beides verlangt sowohl auf der Fall- und Quartiersebene als auch in den Kommunen und Regionen nach einer entsprechenden Steuerung und Finanzierung jener. Auf der Fallebene lässt sich dies am ehesten durch Nutzung von Case Management-Prinzipien realisieren²¹: Auf der Grundlage systematischer Assessments wird mit den Betroffenen, ihren sozialen Netzwerken und den beteiligten Berufsgruppen ein Unterstützungsarrangement ausgehandelt, das den fachlichen Voraussetzungen ebenso Rechnung trägt, wie den Ressourcen und kulturellen Präferenzen der zu Unterstützenden. Auf der Quartiersebene bedarf es dort, wo diese nicht aus sich selbst heraus tragfähig und integrierend wirken²², ggf. der sozialen und kulturellen Inszenierung von Nachbarschaften. Im Bereich der Kommunen sind Formen der verstetigten Sozialplanung noch rechtlich zu verankern²³. Von Seiten der Politik ist „Good Governance“ gefragt – eine intelligente Steuerung jenseits konditional programmierter Sozialprogramme, die sich in der Ausschüttung von Sozialleistungen erschöpfen.

21 Frommelt, Mona/Klie, Thomas/Monzer, Michael et al.: Pflegeberatung, Pflegestützpunkte und das Case-Management. Die Aufgabe personen- und familienbezogener Unterstützung bei Pflegebedürftigkeit und ihre Realisierung in der Reform der Pflegeversicherung, hrsg. v. Deutsche Gesellschaft für Care und Case Management, Freiburg: FEL, 2008

22 Maier, Konrad/Sommerfeld, Peter: Inszenierung des Sozialen im Wohnquartier. Darstellung, Evaluation und Ertrag des Projekts ‚Quartiersaufbau Rieselfeld‘, Freiburg: FEL, 2005

23 Pfundstein, Thomas/Klie, Thomas: Von der kommunalen Altenplanung zum Kultur- und Systemmanagement. Die neue Rolle der Kommunen in der Seniorenpolitik, in: Informationsdienst Altersfragen, Heft 3, S. 7–10., 2008

Konsequenzen für Sozialpolitik und Sozialrecht:

Selbstermächtigung, Selbstorganisation und Selbstverantwortung sind zentrale Kategorien einer Sozialpolitik, die an den Ressourcen und der Eigenverantwortung der Menschen sowie an sozialen Netzwerken ansetzt. Damit diese Prinzipien lebensweltlich wirksam werden können, bedarf es vielfältiger Unterstützung und flexibler Antworten auf spezifische Bedarfs- und Ressourcenkonstellationen. Dazu gehören:

- leicht zugängliche Case Management-Strukturen auf kommunaler Ebene
- eine kleinräumig angelegte Sozialplanung sowie Kultur- und Infrastrukturentwicklung
- Quartiersbezogene Arbeitsansätze (Quartiersmanagement, Gemeinwesenarbeit)

These 11:

Um die Gemeinschaft und das Individuum auch im Falle der Hilfeabhängigkeit im Sinne eines selbstbestimmten Alterns zu unterstützen, bedarf es eines größeren Gestaltungsspielraumes in der Inanspruchnahme und Ausgestaltung von Sozialleistungen, verbunden mit einer höheren Eigenverantwortlichkeit im Umgang mit begrenzten öffentlichen Mitteln.

Zahlreiche Sozialleistungen insbesondere für Pflegebedürftige sind sowohl in ihren Inhalten als auch in der Art und Weise der Leistungserbringung „determiniert“. Das vorherrschende Sachleistungsprinzip lässt dem Einzelnen kaum Möglichkeiten der individuellen Leistungsaushandlung und -gestaltung. Die vorhandenen Geldleistungen bleiben ihrerseits in ihrer Wirkung diffus, da sie in keine Aushandlungsprozesse eingebunden sind (Pflegegeld) und ihre Wirkung nicht systematisch in den Blick genommen werden. Von daher begegnet in einem Pflichtversicherungssystem die Gewährung von Pflegegeld sozialverfassungsrechtlichen Bedenken²⁴. So wichtig die Sicherstellung professioneller Dienstleistungen insbesondere dort ist, wo es um die körperliche Integrität und den Schutz der Gesundheit geht, so sehr sind individuelle Aushandlungsoptionen dort angemessen, wo es um Fragen der Lebensführung und -gestaltung geht. Das Konzept der Pflegeversicherung, Teilkaskoleistungen anzubieten, gleichzeitig aber die Gesamtverantwortung für die Qualität der Leistungserbringung zu übernehmen, erscheint als unangemessen. Insofern bedarf ein reformiertes Sozialleistungsrecht im Bereich der Teilhabe und Pflege einer wesentlich stärkeren Subjektorientierung und Öffnung für individuelle Aushandlungsoptionen, sei es auf der Ebene von Leistungspaketen oder persönlichen Budgets. In der Behindertenhilfe lässt sich beobachten, wie nicht zuletzt durch eine Rekommunalisierung der Eingliederungshilfe Diskussionen in diese Richtung befördert werden. Die Reformstrategien der Eingliederungshilfe lassen sich prinzipiell auf den Bereich der Pflege übertragen. Die Eigenverantwortlichkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln kann und sollte sowohl durch eine stärkere Aushandlungsorientierung als auch durch Co-Payments gefördert werden.

24 Vgl. Schütte, W.: Freiwilligenpflege, Angehörige und sozial Engagierte. Kritik des Pflegegeldes, Vortrag auf der Veranstaltung der Berufsgenossenschaft für Wohlfahrtspflege

Konsequenzen für Sozialpolitik und Sozialrecht:

Eine Flexibilisierung des Leistungsrechts sowie eine übergreifende, die „Autismen“ überwindende Integration von Leistungsträgern machen folgende Maßnahmen notwendig:

- Übernahme von Regelungen aus dem SGB IX in den Bereichen der Altenhilfe und Pflege bzw. Aufnahme der Pflege in das SGB IX – wohlwissend, dass die Implementierung ein langwieriges Geschäft ist.
- Flexibilisierung des Leistungsrecht der Pflegeversicherung in Richtung persönlicher Budgets und individuell ausgehandelter Leistungspakete.
- Einführung von Co Payments für Pflegeleistungen (Care), abgedeckt durch SGB XII Ausfallbürgschaft.
- Übertragung wesentlicher Aufgaben der Pflegekassen auf die Kommunen bei gleichzeitiger Weiterentwicklung bundeseinheitlicher Assessment-Instrumente, einheitlicher Begutachtungsverfahren sowie von Leistungsgrundsätzen und Qualitätsmaßstäben.

VI. Eine neue Architektur sozialpolitischer und sozialrechtlicher Steuerung in der Pflege



1. Fallebene

Care-Leistungen fallen zunächst in die Verantwortung des Einzelnen und seiner Familie. Sozialstaatliche Transferleistungen im Care-Sektor sollten, wie dies im Ausland üblich ist, über einkommensabhängige Zuzahlungen gesteuert werden. Dabei gilt es, die Leistungserbringung im Sinne von Leistungspaketen und Budgets deutlich zu flexibilisieren. Gratifikationsleistungen für familiäre und nachbarschaftliche Unterstützung können ähnlich dem Kindergeld vorgesehen werden; dies allerdings unabhängig vom Grad der Hilfeabhängigkeit, da ansonsten Prinzipien der Solidarität verletzt würden. Professionell erbrachte Dienstleistungen werden sinnvollerweise prinzipiell in Form von Sachleistungen sichergestellt. Dazu gehören sowohl medizinische, als auch fachpflegerische Leistungen für den einzelnen Patienten bzw. Klienten. Diese Leistungen sind über die Instrumente des klassischen Leistungserbringungsrechtes zu steuern. Im Rahmen einer zusammengeführten Kranken- und Pflegeversicherung könnten entsprechend professionell zu erbringende versorgungsbereichsübergreifende Dienstleistungen leistungserbringungsrechtlich verankert sein. Bei diesen „Fach“-Leistungen sind Optionen und Regelungen vorzusehen, die diese in eine integrierte und budgetbasierte Leistungserbringung einbeziehen und sie mit Instrumenten der Zielvereinbarung und Hilfeplanung verbinden.

Um eine teilhabeorientierte Gestaltung von Hilfen im Welfare Mix sicherzustellen, ist es sinnvoll, mit Hilfe geeigneter Assessment-Instrumente Hilfebedarfe und Leistungsträger sektorenübergreifend zu erheben. Dieses versetzt sowohl den Betroffenen und sein Umfeld, als auch die beteiligten Professionen in die Lage, den notwendigen Hilfebedarf, die vorhandenen Ressourcen und die erforderlichen sozialstaatlichen Leistungen miteinander in Beziehung zu setzen und somit zu einer aushandlungsorientierten Hilfestaltung zu gelangen. Der Hilfebedarf ist leistungsträgerübergreifend über Assessment- und Hilfeplanungsverfahren zu erheben, wie sie bereits im SGB IX vorgesehen sind. Es empfiehlt sich, die diesbezüglichen Regelungen im SGB I zu verankern und mit dem Ziel der kommunalen Verankerung eine entsprechende Strukturreform des Begutachtungswesens folgen zu lassen.

Dabei sollten die Arbeitsprinzipien und Arbeitsweisen des Case Managements sowohl auf der Fall- als auch auf der Systemebene handlungsleitend sein.

2. Quartiersebene

Auf der Quartiersebene ist eine systematische Vernetzung der unterschiedlichen Akteure im Care-Sektor gefragt, um im wohlfahrtspluralistischem Sinne wohnortnahe und quartiersbezogene Hilfestrukturen sicher zu stellen. Auch gilt es, Kooperationsweisen zwischen den Berufsgruppen und Institutionen zu etablieren, die ein aufeinander bezogenes und integriertes Vorgehen ermöglichen. Der im Pflegeweiterentwicklungsgesetz enthaltene Impuls zur Schaffung von Pflegestützpunkten weist in diese Richtung, freilich ohne dass der Gesetzgeber dafür auch hinreichende Förderinstrumente und rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen hätte. Hier bedarf es einer besseren Verschränkung der bundes- und landesrechtlichen Steuerung.

3. Kommunale Ebene

Auf der kommunalen Ebene ist eine verbindliche Planungskompetenz zu verankern und – im Sinne des Verbraucherschutzes – Markttransparenz herzustellen. So lassen sich Kundensouveränität, Netzwerkbildung und die kulturelle und infrastrukturelle Weiterentwicklung miteinander verbinden. Dabei können die u.a. im NAIS-Projekt (Neues Altern in der Stadt) der Bertelsmann Stiftung entwickelten Methoden der Moderation und der Wahrnehmung kommunaler Verantwortung handlungsleitend sein.

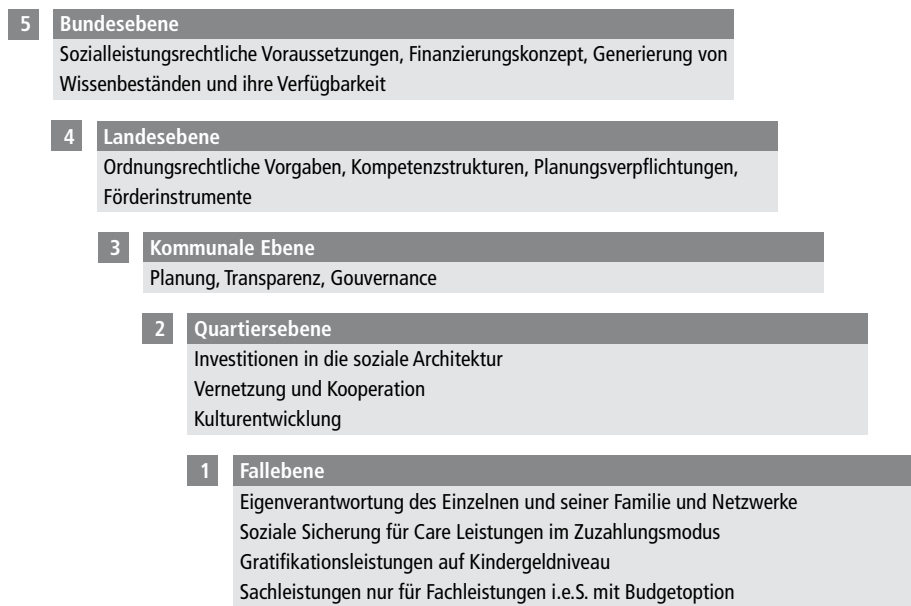
4. Landesebene

Auf der Landesebene bedarf es entsprechender Kompetenzstrukturen und eines Rechtsrahmens, der die kommunale Planungsverpflichtung begründet, eine gleichmäßige und flächendeckende Entwicklung von Hilfestrukturen fördert, Spielregeln für das Miteinander der Akteure festlegt sowie im Ordnungsrecht Instrumente der Qualitätssicherung verankert.

5. Bundesebene

Auf der Bundesebene sind die sozialleistungsrechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Bürger einen Rechtsanspruch auf existenzsichernde, fachlich erforderliche Leistungen besitzt. Dabei sind die Berechtigungskriterien so weit wie möglich von der Festlegung eines Leistungskataloges zu entkoppeln, um die begrenzten sozialstaatlichen Mittel effizient einsetzen zu können und gleichzeitig individuelle Bedarfsgerechtigkeit, Selbstbestimmung und Eigenverantwortung der Menschen zu stärken.

Abbildung 7: Graphische Darstellung des Zusammenhangs der Ebenen



Quelle: Prof. Dr. Thomas Klie

| BertelsmannStiftung

VII. Über den Autor

Thomas Klie

Jahrgang 1955; Professor für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften an der Evangelischen Hochschule Freiburg, Leiter des Zentrums für Zivilgesellschaftliche Entwicklung (zze) und des Arbeitsschwerpunktes Gerontologie und Pflege (AGP) des Forschungs- und Innovationsverbundes an der Evangelischen Hochschule e.V., Arbeitsschwerpunkte: Wert der Zivilgesellschaft, Welfare-Mix, Bürgerkommune, Good Governance sowie Rechtsfragen des bürgerschaftlichen Engagements im Bereich der Gerontologie, Kommunale Altenplanung, Pflegepolitik. Thomas Klie ist Mitglied der 6. Altenberichts-kommission der Bundesregierung.

VIII. Das Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG)

Das „Netzwerk: Soziales neu gestalten“ ist ein Zusammenschluss mehrerer Akteure in der Sozialwirtschaft. Ihr gemeinsames Fundament ist ihr Engagement für das Gemeinwohl und der Wille, die Herausforderungen und Chancen des demographischen Wandels aktiv zu gestalten. Die Partner des Netzwerks sind:

- Bank für Sozialwirtschaft AG, Köln
- Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
- Bremer Heimstiftung, Bremen
- CBT – Caritas-Betriebsführungs- und Trägergesellschaft mbH, Köln
- Evangelisches Johanneswerk e.V., Bielefeld
- Stiftung Liebenau, Meckenbeuren-Liebenau

In den Einrichtungen und Geschäftsstellen der Netzwerkpartner arbeiten rund 13.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die einen Jahresumsatz von über 3 Mrd. Euro erzielen. Mit ihren ambulanten, teilstationären und stationären Angeboten in der Alten-, Behinderten- und Jugendhilfe sowie mit Bildungsarbeit und generationenübergreifenden Projekten erreichen sie mehr als 50.000 Menschen.

Alle Netzwerkpartner teilen die Überzeugung, dass soziale Leistungen für die Zukunft dem Wunsch der Menschen nach Eigenverantwortung und Selbstbestimmung zu entsprechen haben sowie nachhaltig zu sichern sind. Daher müssen sich soziale Leistungen verstärkt an den Begriffen Solidarität und Subsidiarität und an dem Sozialraum orientieren um eine möglichst hohe Lebensqualität zu gewährleisten. Eine solche Grundausrichtung stiftet durch die Möglichkeit der Teilhabe bei den Menschen letztlich mehr Sinn als eine allein auf Konsum sozialstaatlicher Leistungen orientierte Einstellung. Die Kooperation der Beteiligten auf Ortsebene soll allen Bürgerinnen und Bürgern – mit und ohne Hilfebedarf – ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Die Teilhabe an der Gesellschaft entwickelt sich durch ein Geben und Nehmen im sozialen Miteinander am jeweiligen Wohnort.

Vor diesem Hintergrund befassen sich alle Netzwerkpartner mit der Entwicklung innovativer Konzepte und neuer Mechanismen der Steuerung dieser Angebote. Sie suchen die Diskussion mit der Fachöffentlichkeit und mit der Politik. Die Aktivitäten werden auf Themen fokussiert, die entscheidenden Einfluss auf die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft haben. Dabei spielen die Themenfelder Alten-, Behinderten- und Jugendhilfe eine große Rolle. In der ersten Projektphase bearbeitet das Netzwerk schwerpunktmäßig die Fragen einer zukunftsfähigen Ausrichtung der Altenhilfe. Eine besondere Rolle spielen dabei innovative, gemeinwesenorientierte Wohn- und Betreuungsmodelle.

Die Netzwerkpartner sehen in dieser Ausrichtung ein herausragendes Qualitätsmerkmal der Angebote der Freien Wohlfahrtspflege. Mit gemeinwesenorientierten Konzepten kann die Funktion der Träger der freien Wohlfahrtspflege als Dienstleister mit dem Gedanken der Gemeinwohlförderung verknüpft werden. Zudem lassen sich dadurch auf Ortsebene die Ressourcen von Staat, Markt und Bürgergesellschaft personen- und bedürfnisorientiert verbinden.

Während sich viele gemeinwesenorientierte Konzepte immer noch am Anfang der Entwicklung befinden, haben die vier großen Trägerorganisationen unter den Netzwerkpartnern in den letzten Jahren bereits zukunftsweisende Wohnprojekte realisiert. Sie verfügen damit über ein breites Erfahrungswissen. Dieses wird im Netzwerk SONG im kritischen, reflektierten Dialog und durch wissenschaftliche Analysen auf den Prüfstand gestellt.

Gemeinsames Ziel der Netzwerkpartner ist es, breitenwirksame, zielgruppenspezifische Rahmenbedingungen für quartiersbezogene Leistungs- und Wohnangebote zu definieren, zu entwickeln und daraus sozialpolitische Anforderungen zu benennen. Als Projektgrundlage dient die Evaluation der bestehenden vier Modelle zwischen 2006 und 2009, weitere in Planung befindliche Projekte sowie die generellen Erfahrungen der Netzwerkpartner im Altenhilfesystem.

Organisation	Projekt
Bremer Heimstiftung	„Haus im Viertel“
Evangelisches Johanneswerk e.V.	„Projekt Heinrichstraße“
CBT – Caritas-Betriebsführungs- und Trägergesellschaft mbH	„Mehrgenerationenwohnhaus Wipperfürth“
Stiftung Liebenau	„Lebensräume für Jung und Alt“

Weitere Partner des Netzwerks SONG sind die Bertelsmann Stiftung und die Bank für Sozialwirtschaft AG. Die Bertelsmann Stiftung unterstützt SONG in der Koordination der Netzwerkarbeit und mit ihren politikberatenden Erfahrungen. Die Bank für Sozialwirtschaft bringt ihre langjährige Erfahrung mit der Finanzierung von Sozial- und Gesundheitsdiensten ein. Sie ist unmittelbar konfrontiert mit den Grenzen der bisherigen Angebotsgestaltung und Finanzierung, aber auch mit den neuen Anforderungen an Anbieter und Mittelgeber.

Das Projekt umfasst folgende Module:

- Bestandsaufnahme in Form einer Selbstdarstellung der zu untersuchenden gemeinschaftlichen Wohnprojekte
- Potenzialanalyse dieser quartiersbezogenen Wohnprojekte
- Welfare-Mix-Analyse von Wohnprojekten anhand von Fallbeispielen
- Sozioökonomische Mehrwertanalyse gemeinschaftlicher Wohnprojekte nach dem Ansatz „Social Return on Investment“ (SROI)
- Durchführung von fünf Fachgesprächen (Workshops mit rund 60 Fachleuten aus den Partnerorganisationen) zu zentralen Fragen der Gestaltung und Finanzierung sozialer, gemeinwesenorientierter Leistungen und Hilfen
- Erstellung von Handlungsempfehlungen
- Beratung politischer Entscheidungsträger
- Erarbeitung von Fachpublikationen
- Realisierung eines Dokumentarfilms
- Durchführung öffentlicher Transferveranstaltungen

Impressum

© 2009 Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG)

Autor der Studie

Professor Dr. Thomas Klie

Sprecher des Netzwerks

Alexander Künzel

Projektmanagement

Gerhard Krayss, Hans Jörg Rothen

Projektassistenz

Ulrich Dobler

Gestaltung

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Bildnachweis

© Veit Mette, Bielefeld

Kontakt

Netzwerk: Soziales neu gestalten
Bertelsmann Stiftung
Programm Gesunde Lebenswelten gestalten
Gerhard Krayss
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh

Telefon 05241 81-81336
Fax 05241 816-81336
gerhard.krayss@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de

www.zukunft-quartier.de

NETZ
WERK soziales
neu
gestalten



Stiftung Liebenau



BertelsmannStiftung