

NUR GEMEINSAM SIND WIR STARK

Wohlfahrtsträger als Partner lokaler Verantwortungsgemeinschaften

Weiter so geht nicht – der drohende Pflegenotstand geht alle an

Der Demographische Wandel und seine Folgen sind das Mega-Thema der nächsten Jahre und Jahrzehnte. Es handelt sich um eine nie gekannte Herausforderung, die mit den bisherigen Strukturen und Rezepten des Sozialstaats wohl nicht zu bewältigen ist. Die Lawine, die auf uns zurollt, scheint jedenfalls dramatisch: Nach den Ergebnissen des Pflegereports 2030 der Bertelsmann Stiftung¹ ist bis zum Jahr 2030 aufgrund der Zunahme der Zahl pflegebedürftiger Menschen um 50 % mit einer Versorgungslücke von bis zu einer halben Million Stellen für Vollzeitkräfte in der Pflege zu rechnen. Einfach mehr Geld ins System zu geben und die bisherigen professionellen Versorgungsstrukturen zu vervielfachen wird also nicht helfen, wenn das Personal dazu nicht da ist. Andererseits ist auch von einem weiter rückläufigen familiären Pflegepotential auszugehen. Einzig die Gruppe der älteren Menschen, die heute länger leistungsfähig sind und möglichst lange aktiv bleiben und sich auch für andere engagieren wollen, wächst. Dieses Potenzial gilt es stärker zu nutzen, um generationenübergreifend Solidarität zu leben und auch Menschen bei Hilfe- und Pflegebedürftigkeit die Chance zu eröffnen, möglichst lange im gewohnten Umfeld zu verbleiben und selbstbestimmt am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

Der wachsende Sorge- und Pflegebedarf ist also eine gesamtgesellschaftliche Herausforderung, die nur im Miteinander aller gesellschaftlichen Kräfte lösbar ist. Nicht allein die professionellen Versorgungseinrichtungen, nicht allein die Familien und auch nicht allein die bürgerschaftlich Engagierten werden die Aufgabe stemmen können. Wir brauchen daher Konzepte, die durch neue Aufgabenverteilungen und ein Ineinandergreifen der Sphären einen höheren Wirkungsgrad erreichen. In Zukunft müssen sich soziale Leistungen verstärkt an den Prinzipien Subsidiarität und Solidarität sowie am Sozialraum orientieren. Es sind lokale, gemeinwesenorientierte Wohn- und Assistenzangebote notwendig, die generationenübergreifend zu kleinräumigen Unterstützungsstrukturen führen, präventiv wirken und die Eigenverantwortung und Solidarität der Menschen vor Ort stärken. Dabei geht es insbesondere um eine neue Kultur des Miteinanders und der geteilten Verantwortung von Familien, bürgerschaftlich Engagierten und professionellen Dienstleistern. Die

¹ Bertelsmann Stiftung: Themenreport „Pflege 2030“, Gütersloh 2012.

Zukunftsvision kann im Begriff der „lokalen Verantwortungsgemeinschaften“ zusammengefasst werden. Zur Realisierung sind innovative Konzepte und neue Mechanismen der Steuerung der Systeme, Organisationen und Angebote erforderlich.

Welfare-Mix im Quartier als Lösungsansatz

Lokale Verantwortungsgemeinschaften in diesem Sinne erfordern eine Abkehr von starren Sektorabgrenzungen. Anstelle von Vereinseitigungen in Form einer Verstaatlichung, Vermarktlichung oder Privatisierung der Wohlfahrtsproduktion ist die richtige Mischung der Beiträge aus den jeweiligen Sektoren anzustreben. Es geht somit um die Gestaltung eines Welfare-Mix, der die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Sektoren Staat, Markt, gesellschaftliche Assoziationen und informelle soziale Netze überwindet und ihre spezifischen Leistungen in fruchtbarer Weise verknüpft. Diese Perspektive liegt im Zentrum der Theorie einer „gemischten Wohlfahrtsproduktion“. Nach diesem Verständnis ist „... Wohlfahrt niemals exklusives Ergebnis einzelner Handlungssysteme, sondern immer schon das Ergebnis des Zusammenspiels einer Mehrzahl unterschiedlicher Sektoren (...) Wohlfahrt wird deshalb pluralistisch, oder besser: in Koproduktion geschaffen.“²

In der gemischten Wohlfahrtsproduktion sind die Sphären und Verantwortungsbereiche auch nicht ein für alle Mal festgelegt, sondern es ist stets neu die Frage zu stellen: „Was könnt ihr gut? Was können wir gut?“³ Dementsprechend sind entsprechende Kooperationsformen und –vereinbarungen zu entwickeln. Notwendig ist „... die konkrete Anstrengung, indem Jung und Alt miteinander klären, wie Pflege, Transport, Kontakt, Wohnen, Beratung alter Menschen (...) und die Aufgaben junger Familien (...) gemeinsam zu lösen sind.“⁴ Als Praxiswerkstätten, „... in denen zivilgesellschaftlich gerahmte Formen gemischter Wohlfahrtsproduktion erprobt werden“, können zum Beispiel die Einführung persönlicher Budgets, das Case-Management zur Ausbalancierung sektorspezifischer Leistungen, aber auch Quartiersprojekte, wie sie die Partner des Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG) realisiert haben, betrachtet werden⁵.

Zukunft Quartier – Chancen und Wirkungen von Quartierskonzepten

Die Partnerorganisationen des Netzwerks SONG wollten daher genauer wissen: Welchen Beitrag können quartiersbezogene Wohn- und Assistenzmodelle für

² Netzwerk SONG (Hrsg.): Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden Band 2: Eine neue Architektur des Sozialen – Sechs Fallstudien zum Welfare Mix, Gütersloh 2009; S. 28.

³ Hummel Konrad: Die Bürgerlichkeit unserer Städte – Für eine neue Engagementpolitik in den Kommunen, Berlin 2009, S. 23.

⁴ Ebd.

⁵ Netzwerk SONG (Hrsg.): Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden Band 2: Eine neue Architektur des Sozialen – Sechs Fallstudien zum Welfare Mix, Gütersloh 2009, S. 31 f.

zukunftsfähige Versorgungsstrukturen im eingangs genannten Sinne leisten? Eine im Auftrag des Netzwerks in den Quartiersprojekten der Netzwerkmitglieder durchgeführte Potenzialanalyse⁶ ermittelte folgende wesentlichen Erfolgsfaktoren:

- Stärkung von Eigenverantwortung und Eigeninitiative der Menschen
- Förderung von sozialen Netzen und neuen Formen des Hilfemixes
- Entwicklung neuer Kooperationsformen und Pflegearrangements im Quartier

Im Rahmen einer Mehrwertanalyse⁷ sollten darüber hinaus die sozioökonomischen Wirkungen der Quartiersprojekte, die Wechselbeziehungen zum Wohnquartier sowie die Funktionsweisen der jeweiligen Hilfenetzwerke untersucht werden. Im Ergebnis weist die Studie zahlreiche Vorteile der Modellprojekte gegenüber herkömmlichen Wohn- und Betreuungsformen nach:

- Es gibt Anzeichen für eine bessere Gesundheitsentwicklung und geringeren Hilfebedarf der Bewohner der Modellprojekte
- Trotz geringeren Unterstützungsbedarfs wird Nachbarschaftshilfe stärker in Anspruch genommen und ein intensiveres soziales Zusammenleben praktiziert
- Es bestehen intensive Austauschbeziehungen mit dem Wohnquartier sowie Integrationseffekte für unterschiedliche Personengruppen
- Es sind messbare positive ökonomische Effekte für die einzelnen Bewohner sowie für die öffentlichen Kostenträger festzustellen.

Mittels einer Welfare-Mix-Analyse⁸ wurde schließlich in mehreren Fallstudien die besondere Funktionsweise der Modellprojekte untersucht. Sie zeigt auf, wie im Miteinander von Bewohnern, Angehörigen, Nachbarn, bürgerschaftlich Engagierten und professionellen Dienstleistern soziale Beziehungsnetze geknüpft und kleinräumige Unterstützungspotentiale entwickelt werden können. Die Lebens- und Wohnqualität steigt dadurch, während professionelle Unterstützungsleistungen zum Teil substituiert werden können. Die Studie identifiziert das in den Wohnprojekten jeweils fest verankerte professionelle Sozial- und Netzwerkmanagement als unabdingbares institutionelles Rückgrat für dieses Miteinander der Beteiligten.

⁶ Netzwerk SONG (Hrsg.): Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden Band 1: Eine Potenzialanalyse ausgewählter Wohnprojekte, Gütersloh 2008.

⁷ Netzwerk SONG (Hrsg.): Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden Band 3: Soziale Wirkung und „Social Return“, Gütersloh 2009.

⁸ Netzwerk SONG (Hrsg.): Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden Band 2: Eine neue Architektur des Sozialen – Sechs Fallstudien zum Welfare Mix, Gütersloh 2009.

Sozialunternehmen als intermediäre Organisationen

Was bedeuten diese Erkenntnisse nun für die Träger der freien Wohlfahrtspflege? Wenn sie sozialraum- und quartiersorientierte Strukturen in dem genannten Sinne mitgestalten wollen, müssen sie zu einem Teil der lokalen Verantwortungsgemeinschaften werden. Somit wird der Mix zu einem Schlüsselbegriff bei der organisatorischen Weiterentwicklung der Träger, und die Mitgestaltung von Netzwerken wird zu einer zentralen Kompetenz. Historisch gesehen spielten Elemente der Zivilgesellschaft durchaus eine wichtige Rolle in der Entwicklung und dem Selbstverständnis frei-gemeinnütziger Träger. Durch die Einführung von „Quasi-Märkten“ im Sozialbereich und die zunehmende Professionalisierung haben sich die Träger jedoch immer mehr als reine Dienstleistungsunternehmen verstanden und ihre Organisation entsprechend strukturiert. Mit dieser Engführung drohen sie aber ihre ursprüngliche Multifunktionalität als Dienstleister, Anwalt und Solidaritätsstifter zu verlieren. Eine Neuorientierung im Sinne des Welfare-Mix erfordert daher die Abkehr von der bloßen Investoren- und Dienstleisterrolle und die Erweiterung um die genannten ursprünglichen Funktionen. Die Entwicklung und Mitgestaltung lokaler Verantwortungsgemeinschaften im Sinne einer systematischen Kooperation mit Kommunen und zivilgesellschaftlich engagierten Bürgern könnte so zum Markenzeichen zukunftsorientierter Wohlfahrtsunternehmen werden. Diese können sich in zweifacher Rolle an der Ausgestaltung lokaler Verantwortungsgemeinschaften beteiligen. Zum einen dadurch, dass sie sich als sozialer Dienstleister für das Quartier öffnen und ihre Dienstleistungsangebote sozialräumlich, orientiert am Bedarf des lokalen Nahraums, entwickeln. Zum anderen dadurch, dass sie auch als zivilgesellschaftlicher Akteur bzw. gesellschaftlicher Partner auftreten. Sie müssten sich mit ihren Führungskräften und Mitarbeitenden als lokale Partner der örtlichen Akteure verstehen und sich entsprechend an lokalen Netzwerken und Projekten zur Verbesserung der Lebenssituation beteiligen. So würden sie zunehmend zu intermediären und multifunktionalen Organisationen, deren besondere Rolle gerade in der Vernetzung der lokalen Akteure liegen könnte.

Schlüsselqualifikation Netzwerkmanagement

Die genannten Rollenveränderungen erfordern eine intensive Auseinandersetzung der Sozialunternehmen mit ihrer Identität und strategischen Ausrichtung sowie die Herausbildung hybrider Organisationsstrukturen, um den verschiedenen Funktionen gerecht werden zu können. Gleichzeitig ändern sich Qualifikationsanforderungen für die Mitarbeiter/-innen sozialer Dienste. Integrierte Quartierskonzepte erfordern einen höheren Grad an Personalmix. Professionelle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter arbeiten am Aufbau eines inklusiven Gemeinwesens mit. Ihre Rolle ändert sich dahin

gehend, dass sie über die qualifizierte Pflege und Betreuung hinaus mehr und mehr zum Moderator und Manager des Systems werden. Dabei kooperieren sie mit unterschiedlichen lokalen Akteuren, um Kooperationsnetzwerke und Pflege-Mix-Arrangements zu ermöglichen. Um die erforderlichen Netzwerke in den Wohnquartieren aufbauen und managen zu können, benötigen die Fach- und Führungskräfte sozialer Träger neue Qualifikationen. Daher realisierte SONG im Rahmen des Programms „Rückenwind“ des Europäischen Sozialfonds für Deutschland (ESF) das Qualifizierungsprojekt „Lokale Verantwortungsgemeinschaften in kleinen Lebenskreisen“, kurz *LoVe*. Das Projekt ist ein innovatives Modell zur berufsbegleitenden Qualifizierung, Beratung und zum Coaching. Zielgruppen des Projekts sind Fach- und Führungskräfte aus der ambulanten und stationären Arbeit, die ihr Berufsfeld auf das Gemeinwesen ausweiten möchten. Die Qualifizierungsmaßnahme umfasste im ersten Durchlauf die Weiterbildung von Mitarbeitenden verschiedener Führungsebenen zum lokalen Dienstleistungs- und Netzwerkmanager (Umfang 400 Stunden), sowie die Weiterbildung von Fachkräften im Bereich sozialraumorientierter Assistenz (Umfang 200 Stunden). Darüber hinaus wurden Qualifizierungskonzepte (Umfang 120 Stunden) für Bürgermoderatorinnen und Bürgermoderatoren entwickelt und durchgeführt. Das Projekt lief erstmals vom August 2010 bis Mitte 2013. Eine Neuauflage der Bildungsangebote ist vorgesehen. Das Evangelische Johanneswerk in Bielefeld führt zur Zeit unter dem Titel „Qualifiziert fürs Quartier“ einen weiteren Kurs im Bereich Dienstleistungs- und Netzwerkmanagement durch. Ein vergleichbares Angebot plant die Stiftung Liebenau ab Jahresende. Aktuelle Informationen zu den Qualifizierungsangeboten sind unter www.netzwerk-song.de erhältlich.

Politische Reformnotwendigkeiten zur Zukunft von Pflege und Teilhabe

Um die skizzierten sozialraumorientierten Strukturen breitflächig umzusetzen, reichen innovative Modellprojekte und Mitarbeiterschulungen einzelner Sozialunternehmen nicht aus. Die Politik muss die Rahmenbedingungen hierfür grundlegend verändern. Die Steuerungs- und Anreizmechanismen müssen angepasst werden – weg vom Fokus auf sektorale, institutionelle, einzelfallbezogene Versorgung hin zur stärkeren Förderung der Vernetzung und der sektorübergreifenden, sozialraumorientierten Versorgung.

Aus der Sicht des Netzwerks SONG sind im Wesentlichen folgende politische Weichenstellungen⁹ erforderlich:

- Subsidiarität muss als zentrales Paradigma der Sozialpolitik neue Wirksamkeit entfalten. Die kleinen Lebenskreise und sozialen Netzwerke vor Ort müssen Vorrang haben und in ihrer Funktionsfähigkeit gestärkt werden.
- Die lokale Gestaltungsmacht auf der Ebene der Kommunen ist durchgängig zu stärken; im Bereich der Pflege ist daher eine grundlegende Neuverteilung von Aufgaben und Kompetenzen zwischen national strukturierter Pflegeversicherung und den Kommunen notwendig:
 - Bundesweite Regelung von Bedarfsbeurteilungs-, Leistungs- und Qualitätsgrundsätzen
 - Übertragung wesentlicher Elemente der Leistungsgewährung und der Entwicklung von Versorgungsstrukturen in kommunale Verantwortung
- Die Finanzierungssystematik ist folgendermaßen weiterzuentwickeln:
 - Keine ausschließliche Verwendung der Mittel des Sozialleistungssystems für Einzelfallhilfe; Einsatz eines Teils der Mittel zur Finanzierung von Netzwerkmanagement/ Gemeinwesenarbeit, das den erforderlichen individuellen Hilfemix und die Vernetzung im Quartier organisiert
 - Flexibilisierung des Leistungsgeschehens bei Assistenzleistungen zur individuellen Lebensführung durch Möglichkeit zur Vereinbarung individueller Leistungspakete oder persönlicher Budgets (bei Beibehaltung des Sachleistungsprinzips im medizinisch-fachpflegerischen Bereich)

In diesem Sinne haben im vergangenen Halbjahr mehrere Expertengruppen detailliert ausgearbeitete Reformkonzepte vorgelegt, die vom Netzwerk SONG unterstützt werden. Eine zusammenfassende gemeinsame Erklärung von AGP Freiburg, KDA Köln, Bertelsmann Stiftung und Netzwerk SONG findet sich unter dem Link: http://www.netzwerk-song.de/fileadmin/user_upload/Gem_Erklaerung_-_Pflege-Teilhabe-Reform.pdf

⁹ Memorandum des Netzwerks SONG: Lebensräume zum Älterwerden – Für ein neues Miteinander im Quartier, 2009.
SONG-Reformpaket zur Zukunft von Pflege und Teilhabe – Demographieperspektive durch Zweistufen-Reform, 2012.

Ulrich Kuhn ist Geschäftsführer des Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG). Weitere Informationen gibt es im Internet unter www.netzwerk-song.de

Kontakt: ulrich.kuhn@stiftung-liebenau.de