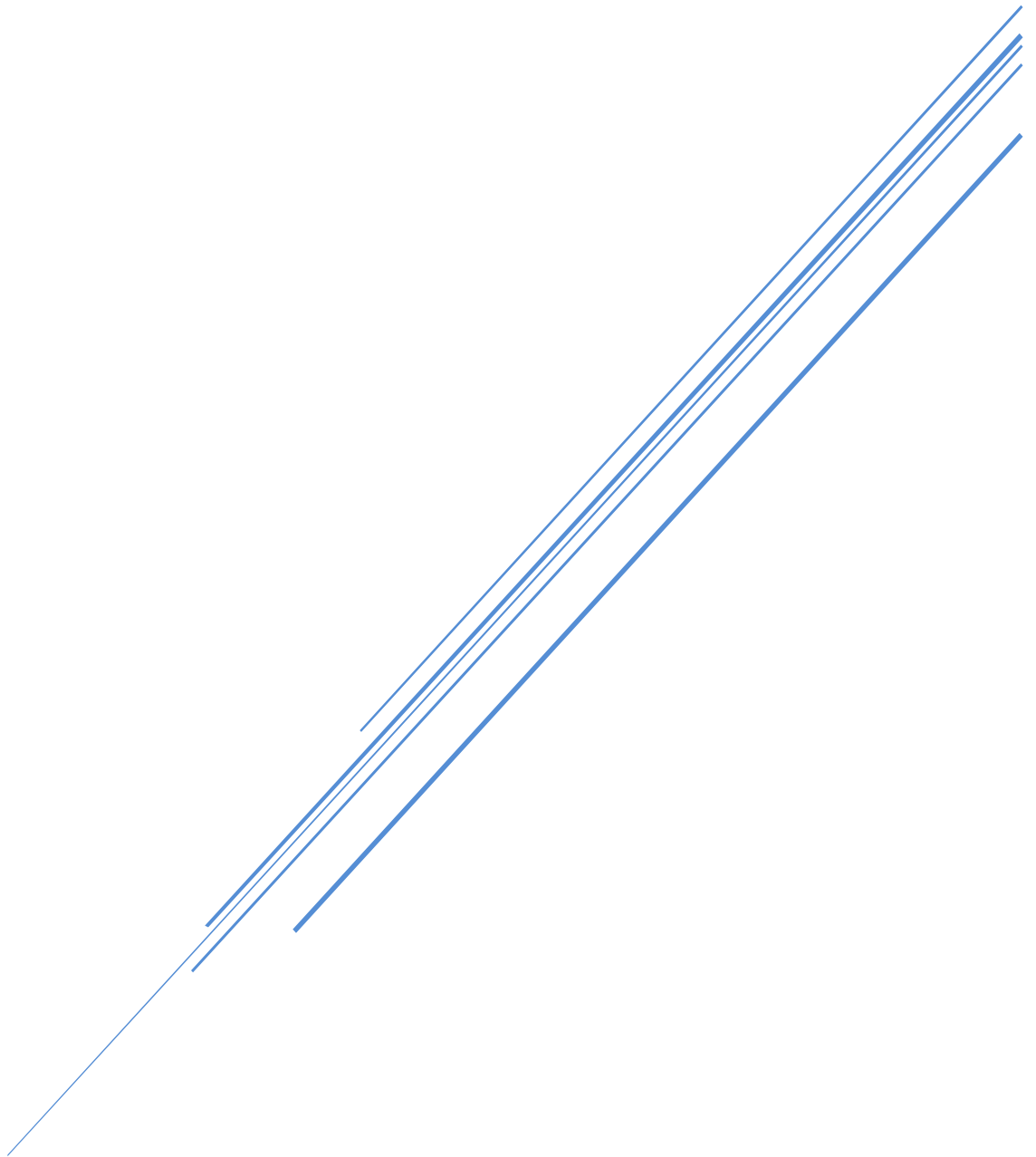


LOGBUCH DES KOLLEGIALKREISES

Stand 09.10.2018



Inhalt

I. Hintergrund	2
II. Thesen des kollegialen Kreises	4
III. Materialienbuch	10

I. Hintergrund

Anlässlich der Jahresfachtagung der Landesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros NRW am 28.06.2016 wurde im Workshop 2 das Thema „Kollegialer Austausch zu Planung und Steuerung gemeinwesenorientierter Arbeit“ behandelt. Ergebnis dieser Runde der Fachkolleginnen und -kollegen, die aus unterschiedlichen Kommunen, Kreisen, Organisationen und Wohlfahrtsverbänden kamen, war der Wunsch, sich zu den dort angesprochenen Themen und Fragestellungen auch zukünftig in einem Kollegialen Kreis regelmäßig, mindestens 3-mal jährlich, zu treffen.

Die Landesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros NRW (LaS NRW) unterstützt seit 2010 auf vielfältige Weise die Seniorenarbeit in NRW: Sie stellt ihren Mitgliedern auf verschiedenen Kanälen Informationen zur Seniorenarbeit in NRW zur Verfügung, betreibt Öffentlichkeitsarbeit, Qualifizierungsmaßnahmen und fördert nicht zuletzt den Austausch zwischen ihren Mitgliedern in Fachtagungen – seit kurzem auch im kollegialen Kreis. Im kollegialen Kreis stellen interessierte Vertreterinnen und Vertreter der Mitgliedsbüros und weiterer Kommunen ihre Zeit zur Verfügung, um in geschütztem Raum über wichtige Themen und Problemstellungen in der gemeinwesenorientierten Arbeit zu sprechen und gemeinsam neue Perspektiven und Lösungsansätze zu erarbeiten. Die wichtigsten Thesen werden als Ergebnisse in diesem Dokument festgehalten.

Gemeinsames Ziel des kollegialen Kreises ist: Den demografischen Wandel als wichtiges Querschnittsthema kommunal zu verankern.

- Es braucht den erklärten Willen einer kommunalen Spitze zur Formulierung des politischen Anspruches, dass sich Bürgerinnen und Bürger – auch auf Landes- und Bundesebene – Gehör verschaffen und die Lebensverhältnisse in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld mitgestalten können.
- Die kommunal Verantwortlichen und ihre Kooperationspartner fördern strukturell und inhaltlich diese „Bürgerbewegung von unten“ unter Einbeziehung der Gruppen, die gewöhnlich nicht gehört werden (Arme, Zugewanderte, Pflegebedürftige).
- Die kommunal Verantwortlichen und ihre Kooperationspartner entwickeln und fördern eine integrierte und integrierende Sichtweise und Strategie, mit der umsetzbare Ziele gemeinsam angegangen, verwirklicht und überprüft werden.

Um diese Aufgaben zu bewältigen, soll der Kollegiale Kreis ein offener Austausch von Meinungen ohne Zwang zum Konsens sein. Der Kreis soll Kontakte stiften und zum Erfahrungsaustausch anregen. Er soll unkomplizierte gegenseitige Beratung von Fachkräften ermöglichen. Zugleich will er auch gegenseitig Mut machen. Die politische Aufwertung der Quartiersarbeit braucht eine Lobby.

Die ersten gemeinsamen Treffen fanden in den Räumen des Regionalverbandes Ruhr in Essen am 13.09.2016, am 17.01.2017 und am 10.05.2017 statt. Mitgewirkt am kollegialen Kreis und an der Aufstellung dieser Thesen haben:

- Marc Bagusch, ZWAR Zentralstelle NRW
- Miriam Bahr/Anna Schewerda,
Landesbüro Altengerechte Quartiere NRW
- Susanne Barth, Stadt Herten
- Sabine Bretschneider, Kreis Mettmann
- Prof. Dr. Elisabeth Bubolz-Lutz, FoGera
- Kristin Dittrich, Regionalverband Ruhr
- Nina Efker, Stadt Solingen
- Marc Gottwald-Kobras, Diakonie Münster
- Carolin Herrmann, Schnittpunkt Alter
- Kornelia Jordan, Stadt Moers
- Brigitte Kreitz, Stadt Aachen
- Margarethe Kubitza, Ennepe-Ruhr-Kreis
- Petra Kuschnerenko, Stadt Dorsten
- Jörg Marx, Stadt Mülheim a. d. Ruhr
- Thomas Müller, Kreis Mettmann
- Christian Pälme,
Landesarbeitsgemeinschaft Seniorenbüros NRW
- Tim Rankenhohn, Stadt Düsseldorf
- Dr. Wilfried Reckert,
Generationennetz Gelsenkirchen e.V.
- Egbert Steinhoff, Stadt Beckum
- Karl-Heinz Theußen, sci:moers gGmbH
- Manfred Wittmann, Stadt Viersen

Die folgenden Thesen fassen den derzeitigen Stand der Diskussion (letzte Änderung 23.07.2018) im kollegialen Kreis aus Sicht der Autorengruppe zusammen:

II. Thesen des kollegialen Kreises

1. Das Quartier als Gestaltungs- und Ermächtigungsraum

Eine **Verstärkung kommunaler Anstrengungen** zur gemeinwesenorientierten Altenarbeit / zur kommunal verantworteten Quartiersentwicklung in Städten ist erforderlich, um die demografischen Herausforderungen zu bewältigen. Der Schlüssel liegt in der Teilhabe Älterer am Leben der Gemeinschaft, an der Ermöglichung ihres Engagements und ihrer Mitwirkung als Expert(inn)en ihrer Lebenslage an der Gestaltung einer Bürgerkommune. Quartier meint dabei vor allem den Sozialraum der Bewohner(innen): Bewohner/innen gestalten das Quartier und das Quartier beeinflusst seine Bewohner/innen. Entscheidend ist, dass das **Quartier zum Gestaltungs- und Ermächtigungsraum** wird. Insofern meint Quartiersarbeit nicht, sozialstaatliche Daseinsvorsorge in die Zivilgesellschaft zu verlagern, sondern neue Nachbarschaftlichkeit und Widerstand gegen die Ausbreitung sozialer Ungleichheit zu entwickeln.

2. Leitbild Bürgerkommune

Aufwertung gemeinwesenorientierter Altenarbeit muss sich mit latenter **Altersdiskriminierung** und einseitigen tradierten Altersbildern auseinandersetzen. Soziale Themen gelten in der Kommunalpolitik oft als nachrangig gegenüber einer **Ökonomisierung** und „**Festivalisierung**“¹ von Städten unter dem Leitbild der „unternehmerischen Stadt“². Unser Leitbild heißt **Bürgerkommune**.

3. Zusammenspiel der Akteure

Die **politische Aufwertung der gemeinwesenorientierten Altenarbeit** kann nur im Zusammenspiel von Bürgerinnen und Bürgern, von kommunaler Verwaltungsspitze und Politik, von den Fachleuten in der Verwaltung und von Kooperationspartnern in Wirtschaft und Wohlfahrt gelingen. Was nicht bedeutet, dass jede der Gruppen darauf wartet, bis eine andere sich bewegt! Bund und Land müssen auch gesetzliche und finanzielle Rahmenbedingungen schaffen, die kommunale Verantwortung stützen.

a) (Ältere) Bürgerinnen und Bürger zeigen **Bereitschaft zum Engagement und Mitsprache**, vertreten ihre Interessen, organisieren sich dazu in traditionellen Organisationen oder neuen

¹ Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1993): Festivalisierung der Stadtpolitik. Stadtentwicklung durch große Projekte. Opladen: Westdt. Verl.

² Vgl. Oehler, Patrick; Thomas, Nicola; Drilling, Matthias (Hg.) (2016): Soziale Arbeit in der unternehmerischen Stadt. Kontexte, Programmatiken, Ausblicke. Wiesbaden: Springer Fachmedien

Selbstorganisationen bzw. partiellen Initiativen. Viele wenden sich aber auch wieder ab, wenn sie den Eindruck haben, kein Gehör zu finden, oder verhärten sich in prinzipieller Ablehnung demokratischer Strukturen oder anderer Bevölkerungsgruppen. Engagement- und Partizipationsbereitschaft darf sich nicht frustrieren lassen. Bürgersinn gedeiht besonders, wo er ermutigt wird.

b) Auch die **Wertschätzung durch Verwaltungsspitze und Politik** ist nicht selbstverständlich. Als nicht nach Art und Höhe fixierte Leistung braucht Quartiersorientierung die Erkenntnis, dass Prävention kostengünstiger ist als Problembehebung. Als auf lange Frist erfolgreiches Tun überschreitet sie die Rechnung nach Wahlperioden und hat nicht die Strahlkraft sogenannter Leuchttürme. Und doch werden Stadtbere sensibler gegenüber dem Thema, die eigene Betroffenheit im Blick und in der Erfahrung mit ihren Eltern entdecken sie z. B. die Bedeutung weicher Standortfaktoren wie des sozialen Zusammenhalts. Sie entdecken, dass mit den Bürger(inne)n entwickelte Lösungen besser ausfallen, auf mehr Akzeptanz stoßen und nachhaltiger sind. Es lohnt sich, die **Expertise der Betroffenen einzubeziehen**. Bürger(innen) entziehen sich mehr und mehr, wenn sie den Eindruck haben, instrumentalisiert zu werden und Sozialabbau ehrenamtlich abfedern zu sollen.

c) Fachkräfte in den Verwaltungen, die für die kommunale Orientierung der Quartiersarbeit zuständig sind, sind oft in der **Verwaltungshierarchie nicht hoch angesiedelt** und haben meist wenige Ressourcen zur Verfügung. In Kooperation mit engagierten Bürger(inne)n und Bündnispartnern der freien Träger kann **eigenes Engagement Wirkung erzielen und entsprechenden Einstellungswandel** bei Politik und Verwaltungsspitze fördern.

Um Verwaltungsspitze und Politik zu überzeugen, gibt es verschiedene Ansätze. Sie reichen davon, den Nutzen gemeinwesenorientierter Seniorenarbeit exakt zu beziffern, bis hin, demokratie- und sozialpolitisch zu argumentieren, ohne dem Druck betriebswirtschaftlicher Effizienz nachzugeben.³

d) Was die **freien Träger** betrifft, so hängt vieles davon ab, ob sie sich als (konkurrierende) Unternehmen oder vorwiegend als Teil der Zivilgesellschaft verstehen, ob sie als abhängige Dienstleister des Unternehmens Stadt agieren oder als in der Bürgerschaft mit Einrichtungen und Dienstleistungen verankerte subsidiäre Partner der Kommune.⁴

³ So wurde verschiedentlich der Versuch unternommen, den finanziellen Nutzen sozialer Prävention zu berechnen oder zumindest die Kosten unterbleibender Prävention in Euro nachzuweisen, um Politik und Verwaltungsspitze davon zu überzeugen, mehr Ressourcen in die Altenarbeit bzw. in die Gemeinwesenarbeit einfließen zu lassen. Andererseits bedeutet Soziale Arbeit allgemein und gemeinwesenorientierte Arbeit im Besonderen, sich einzulassen, also das „geneigte Ohr“ zu leihen, eine Idee wachsen zu lassen, Beziehung herzustellen und zu pflegen, gemeinsam nach neuen Lösungen zu suchen, neue Gemeinschaften zu stiften. Das aber kostet Zeit, „hält den Betrieb auf“. Eine solche Arbeit sollte nach eigenen Kriterien und nicht nach betriebswirtschaftlichen gemessen werden. (Siehe auch das Materialienbuch Nr. 1!)

⁴ Vgl. Wohlfahrt, Norbert (2015): Subsidiaritätsprinzip – Welfare mix – Neue Subsidiarität. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit : TUP (5), S. 329–338.

4. Altenarbeit bedeutet zielgruppen- übergreifende Gemeinwesenarbeit

Auch wenn sich **Altenarbeit** besonders an eine Zielgruppe richtet, ist sie **mit zielgruppenübergreifender Gemeinwesenarbeit vereinbar**, wenn unter Altenarbeit keine Lobbyarbeit verstanden wird, sondern Ältere als Avantgarde bürgerschaftlichen Einsatzes entdeckt werden, die mehr Zeit zur Verfügung haben, ihr Quartier meist gut kennen und von disziplinierender Erwerbsarbeit und Karriere befreit sind. Viele Ältere fühlen sich gerade für das gute Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen verantwortlich, sind am Vorankommen ihres Viertels insgesamt interessiert und engagieren sich auch gerne für andere. In diesem Engagement lassen sich Ängste und Unsicherheit sowie gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit⁵ überwinden.

5. Zusammenarbeit auf Augenhöhe

Bürger(inne)n und ihre Zusammenschlüsse, andere zivilgesellschaftliche Institutionen (Wohlfahrt, Vereine, Kirchengemeinden usw.), **lokale Wirtschaft und Kommune müssen zusammenarbeiten**. Kooperation basiert auf einer entsprechenden **Kultur der gleichen Augenhöhe**. Sie entsteht durch gemeinsame strategische Entscheidung, durch gemeinsam geteilte Werte und Haltungen der beteiligten Repräsentanten, durch ihr Vertrauen zueinander, durch ein gemeinsames Verständnis, welche Rolle jeder Partner im Bündnis spielt im Wissen und in der Anerkennung der jeweiligen Interessen. Dann blockiert Konkurrenz auch nicht die Zusammenarbeit. Das verlangt, dass Positionen offen und klar vertreten werden – auch von den kommunalen Akteuren! Z. B. dass der Umgang mit Steuergeldern Sparsamkeit verlangt. Klientelpolitik untergräbt Zusammenarbeit.

6. Konsensentscheidungen

Die besten Entscheidungen basieren auf dem **Konsens**, auf gegenseitigem Respekt und auf der Achtung der anderen Argumente, auf einem Abgleich der Vorschläge, Bündeln der Positionen und Akteure. Wo dies gelingt, können sich repräsentative und direkte Formen kommunaler Demokratie gut ergänzen. Quartiersarbeit braucht Moderator(inn)en der Zusammenarbeit, hauptamtliche Netzwerker(innen).

⁵ Heitmeyer, Wilhelm (Hg.): Deutsche Zustände. Frankfurt: Suhrkamp 2002-2011

7. Partizipation durch Ermunterung, Ermöglichung, Ermutigung und Ermächtigung

Kern der Gemeinwesenarbeit ist die **Partizipation**. Partizipation beginnt, wenn Entscheidungsmacht geteilt wird oder wenn den Betroffenen Entscheidungskompetenzen oder die gesamte Entscheidung übertragen wird. Sie verlangt **Selbstorganisation**. Benachteiligte Gruppen müssen dazu befähigt werden. Selbstorganisation verlangt **Bildung und Selbstwirksamkeitserfahrung**. Darüber verfügen Arme und Bildungsbenachteiligte oft nicht. Wenn aber Partizipation nur die einbezieht, die selbst wirkmächtig sind, verfestigt sich soziale Spaltung und gerät Bürgerengagement zur Lobbyarbeit nach dem Floriansprinzip: „Verschon mein Haus, zünd‘ and’re an“. Kommunale Partizipationsförderung verlangt **Ermunterung** (Ansprache aller), **Ermöglichung** (Strukturen für Engagement und Mitsprache), **Ermutigung** (hauptamtliche Begleitung) und **Ermächtigung** (Befähigung der Armen und Bildungsbenachteiligten, Erfolgserfahrungen).⁶ (ehemals 3 a)

Empowerment braucht hauptamtliche Fachkräfte der Sozialen Arbeit, die von dieser Aufgabe begeistert sind und Hilfe zur Selbsthilfe leisten. Partizipation erfordert die Fähigkeit, Beziehungen zu stiften und zu gestalten. Sie sollte wertschätzend ansprechen, den Willen der Betroffenen erfahren und verstehen wollen. Die Quartiersstrukturen sollten den Bedürfnissen, Denk- und Zeitstrukturen der Bewohner(innen) angepasst werden und nicht umgekehrt. Benachteiligte sollten von Anfang an einbezogen werden.⁷

8. Verbindlichkeit schaffen

Direktdemokratisches gedeiht nur, wenn **Mitwirkung nicht unverbindlich** bleibt. Dazu braucht es **Brückenbauer(innen)** zwischen Verwaltung / Politik und Bürgerbewegungen, zwischen Lebenswelt und Systemwelt. Dazu müssen Mitarbeiter(innen) der Verwaltung den Quartierskonferenzen und Quartiersmanager(inne)n zur Verfügung stehen, Mitarbeiter(innen), die mehr Autonomie und besondere Spielräume benötigen und auch in der Lage sind, mehrere Dienststellen koordiniert in den Dialog mit der Bürgerschaft zu führen und als Dolmetscher(innen) zu wirken. Ob darüber hinaus Verwaltung dauerhaft raumbezüglich umstrukturiert werden soll – thematisch über integrierte Handlungskonzepte, finanziell über Gebietsbudgets, politisch über mehr Partizipation der Gebietsbevölkerung und -akteure und organisatorisch durch Gebietsteams⁸ – wäre zu prüfen.

⁶ Reckert, Wilfried; Heite, Lisa; Mail, Martina (2015): Ermöglichung bürgerschaftlichen Engagements Älterer. Gelsenkirchener Erfahrungen. In: Soziale Arbeit 64 (3), S. 96–101.

⁷ Alisch, Monika; Hofmann, Patricia (2015): Dabeisein ist eben nicht alles. Partizipationsrealitäten von Projektverantwortlichen und Projektnutzenden. In: Monika Alisch (Hg.): Sozialraum und Governance. Handeln und Aushandeln in der Sozialraumentwicklung. Leverkusen: Budrich, Barbara, S. 157–177

⁸ Ruiz, Marcelo; Grzella, Gerd; Kranz, Anna; Preis, Michael; Sauter, Matthias; Schiller, Irmgard; Wermker, Klaus (2001): Raumorientierung der kommunalen Selbstverwaltung. Positionspapier. Hg. v. Städte-Netzwerk

9. Nachhaltigkeit der Quartiersentwicklung

Kommunale Verantwortung für die **Quartiersentwicklung** bedeutet, den Prozess **planmäßig und nachhaltig zu gestalten** und in entsprechende Daseinsvorsorge zu investieren. Kommunale Verantwortung besteht in der Garantie, dass Partizipation der Quartiersbevölkerung und nicht Träger- oder Wirtschaftsinteressen im Mittelpunkt stehen und dass Allgemeininteressen gegenüber partikularen zur Geltung kommen.⁹ Kommunen brauchen eine entsprechende politische Willensbildung als Voraussetzung solcher Prozesse. Sie brauchen Gremien und Institutionen, die sich dieser Aufgabe stellen, und eine eigene Dienststelle, die das Quartiersmanagement koordiniert.

10. Verstetigung von Strukturen der Quartiersentwicklung

Quartiersentwicklung funktioniert nicht als Projekt, sondern **verlangt dauerhaft finanzierte Strukturen**. Selbstorganisation, Partizipation und sektor übergreifende Kooperationen funktionieren nicht auf Antrieb, sondern brauchen eine lange Entwicklungszeit und müssen immer neu begründet und begleitet werden. Quartiersentwicklung braucht Kümmerer(innen) (Durch Freie Träger vermeidet es Loyalitätskonflikte.) in den Quartieren. Die kommunale „Investition“ in unterstützendes, langfristig tätiges, arbeitsvertraglich abgesichertes und sehr gut qualifiziertes hauptamtliches „Personal macht überhaupt erst deutlich, wie ernst es einer Stadt ist, bürgerschaftliches Engagement nicht als Lückenbüßer zu missbrauchen, sondern erkennbar zu unterstützen. Dazu braucht es eine funktionierende Infrastruktur mit dem Kern Quartiersmanagement, Stadtteilladen, Stadtteilbüro oder wie immer die Institution genannt wird“¹⁰.

11. Begegnungsräume schaffen

Um einander begegnen und sich organisieren zu können, braucht man **Treffpunkte im Viertel**, Anlaufstellen für Hilfebedarf und -gewährung, für Beratung und Kontakt, Drehkreuze der

für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf. Essen. Online verfügbar unter http://www.soziale-stadt.nrw.de/downloads/Positionspapier_10_2001.pdf, zuletzt geprüft am 22.02.2016

⁹ Reckert, Wilfried (2016): Kommunen machen sich auf den Weg. Kommunal gesteuerte Quartiersnetzentwicklung in Aachen, Bremerhaven, Düsseldorf, Frankfurt, Gelsenkirchen, Hannover, Leipzig, Nürnberg und Regensburg. Im Auftrag des Projektes „Ältere als (Ko-) Produzenten von Quartiersnetzwerken im Ruhrgebiet (QuartiersNETZ)“, gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Gelsenkirchen: Manuskript, S. 3

¹⁰ Ebenda, S. 47

Information und der Meinungsbildung. Begegnung ist die Basis für Organisation und Aktion. Formelle und informelle Treffpunkte ermöglichen bürgerschaftliches Engagement und Engagierte schaffen sich Begegnungsorte. Solche Treffpunkte sind „Kristallisationspunkte für Engagement und sozialen Zusammenhalt“.¹¹ Damit Quartierstreffs zu Orten der Partizipation und Quartiersaneignung werden, müssen sie „gestaltbar bleiben“¹².

12. Handlungsfähigkeit der Kommunen gewährleisten

Quartiere werden durch soziale Entwicklungen geprägt, die dort gar nicht entscheidend beeinflusst werden können. Deshalb sollte sich Quartiersarbeit auch politisch verstehen und nicht nur die Auswirkung von Fehlentwicklung abfedern, sondern zumindest auch auf Fehlentwicklungen hinweisen – man denke an wachsende Altersarmut oder an Pflegenotstände. Kommunalpolitik gleicht einem Lauf gegen die Rolltreppe. Wenn sie sich nicht bewegt, wird sie zurück geworfen.

Sozialraumorientierung setzt handlungsfähige Kommunen voraus. Sie sind systemrelevant für den sozialen Zusammenhalt und brauchen deshalb mehr rechtliche Kompetenzen und eine bessere finanzielle Ausstattung.¹³ Um ihrer Anforderung, sozial präventiv zu wirken, gerecht werden zu können, schlagen wir vor, dass die Städte und Gemeinden von den Pflegekassen mit pauschal 1 % der Einnahmen aus der Pflegeversicherung zur Wahrnehmung der sozialräumlich ausgerichteten Aufgaben beauftragt werden (= ca. 3,80 € / Versicherter/m) (Materialienbuch Nr. 2).

¹¹ BBSR (Hg.) (2015): Engagement im Quartier. BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) im BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (BBSR-Online-Publikation, 4). Online verfügbar unter http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2015/DL_ON042015.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 10.10.2015, S. 22

¹² Spatscheck, Christian (2009): Methoden der Sozialraum- und Lebensweltanalyse im Kontext der Theorie- und Methodendiskussion der Sozialen Arbeit. In: Sozialraum.de (1). Online verfügbar unter <http://www.sozialraum.de/spatscheck-theorie-und-methodendiskussion.php>

¹³ Siehe dazu auch: Altenberichtscommission (2016): Siebter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften und Stellungnahme der Bundesregierung. Berlin (Bundestagsdrucksache, 18/10210). Online verfügbar unter https://www.siebter-altenbericht.de/index.php?elD=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&t=1479213587&hash=93bf8f17e9810aa8a4894fd0484e0db9ff70de41&file=fileadmin/altenbericht/pdf/Der_Siebte_Altenbericht.pdf, zuletzt geprüft am 14.11.2016.

III. Materialienbuch

Nr. 1:

Versuch eines Nachweises der präventiven Wirkung von Seniorenbüros

Anhand der vier Seniorenbüros Gelsenkirchens 2013

Die Inanspruchnahme einzelner Hilfen, die Belegung der jeweiligen Heime etwa kann durch die Kommune nicht beeinflusst werden. **Der einzige Steuerungsmechanismus der Kommune** besteht darin, dämpfende Maßnahmen zu entwickeln, um nicht pflegebedürftig zu werden oder im Pflegefall häusliche und nachbarschaftliche Arrangements zu etablieren, wobei auch nicht alle ambulanten Maßnahmen für die Kommune günstiger sind wie die Erfahrungen mit ambulanten Demenzwohngemeinschaften zeigen.

Über die finanziellen Effekte präventiver Maßnahmen lassen sich nur bedingt valide Angaben machen: Sie sind sozialpolitisch geboten und finanzpolitisch wahrscheinlich günstiger. Darauf weisen vor allem Studien aus anderen Ländern hin, die der Prävention eine wesentlich größere Bedeutung zubilligen.

Für die vier Seniorenbüros mit insgesamt sechs (2017 10) Stellen für Fachpersonal der Sozialen Arbeit bzw. der Pflegewissenschaft verausgabt die Stadt jährlich 330 000 € (2017 ca. 500 000). Die Stellen sind ab 2013 beim Verein (Generationennetz Gelsenkirchen e.V.) angesiedelt. Im Einzelnen ist folgender Nutzen ersichtlich:

1. Seniorenbüros binden kein zusätzliches städtisches Personal und beziehen die Netzwerkpartner in die Finanzierung ein, (brauchen aber eine koordinierende Stelle in der Stadtverwaltung).

Durch die Mischfinanzierung entsteht ein wesentlich größerer Effekt als der Einsatz der Mittel alleine bedeuten würde:

- Durch die Trägerschaft des Vereines werden andere Institutionen an den Kosten von Beratung, Aktivierung, Vernetzung und Sozialraumgestaltung beteiligt:
 - Die Pflegekassen bringen jeweils zwei Casemanagerinnen in die Seniorenbüros ein, die sie selbst finanzieren.
Effekt (3,5 Stellen wegen AOK größerer Einzugsbereich): 191 000 €
 - Die Räumlichkeiten werden durch die Betreiber finanziert. Zurzeit trägt die Kommune also nur die Räumlichkeiten und Ausstattung eines Seniorenbüros. Die Räumlichkeiten der drei weiteren Seniorenbüros werden durch andere Träger finanziert.
Effekt (Büro- und Sachkosten für 5 Arbeitsplätze): 48 250 €

- Weitere Sachkosten werden durch den Verein in Umlage derjenigen finanziert, die keine eigenen Beiträge leisten.

Effekt: ca. 10 000 € jährlich

- Durch die Seniorenbüros motiviert, angeleitet, begleitet und kontrolliert erbringt der Verein eigenständige zusätzliche Beratungsleistungen durch selbst finanzierte Außenstellen der Seniorenbüros. Dadurch wird eine wohnortnahe Struktur (mindestens auf Stadtteilebene!) an 35 Standorten mit einem Beratungsstundenangebot von mindestens 186 Stunden pro Woche ermöglicht. Die dafür anzurechnenden Stunden ergeben auf das Jahr folgenden Effekt: ca. 290 000 €

Insgesamt rechnet sich in diesem Feld ein Effekt von ca. 540 000 €

2. Seniorenbüros sind Motoren einer kontinuierlichen Primärprävention.

Seniorenbüros fördern Aktivität und verhindern Isolation, Passivität und das Gefühl von Nutz- und Sinnlosigkeit. Engagement und soziale Beziehungen sind erforderlich:

- um selbstbestimmte Hilfe im Bedarfsfall zu erlangen,
- um seelisch gesund zu bleiben und Menschen zu stabilisieren, die durch Verluste (Arbeit, Partner, körperliche Fitness) depressiv zu werden drohen. Menschen, die z. B. in ZWAR-Gruppen älter werden, stützen zunächst Andere und werden später selbst gestützt.
- und den Zustand der Hilfsbedürftigkeit möglichst lange hinauszuzögern.

Mit Blick auf die Sozialstruktur in unserer Stadt ist auch zu bedenken, dass der Gesundheitszustand der Menschen zwischen 55 und 65 Jahren im unteren Bereich des Sozialstatus dem der über 75-Jährigen in den beiden oberen Statusbereichen vergleichbar ist. (Walter/Schwarz 2002) Nach verschiedenen Studien tragen Menschen, die sozial eingebunden sind und eine für sie sinnvolle Aufgabe in der Gesellschaft wahrnehmen, ein geringeres Krankheitsrisiko für Demenz und psychische Erkrankungen. Psychische Krankheiten erhöhen wiederum die Verletzlichkeit gegenüber somatischen Krankheiten.¹⁴

¹⁴ Wenn man bedenkt, dass die volkswirtschaftlichen Kosten eines Demenzkranken mit 44 000 € jährlich beziffert wurden, lässt sich der Nutzen von Verzögerungen ersehen. Nach US-amerikanischen Studien ist eine Reduktion alterstypischer Krankheitsbelastungen und alterstypischen Fremdhilfebedarfs durch Prävention und Rehabilitation bis zu einem Maximum von 70 % möglich. (Nägele 2009) 25 % der über 65-Jährigen leiden an einer psychischen Krankheit. (BVPG: Präventionsziele für die zweite Lebenshälfte, 2009) Die Bundesvereinigung Prävention und Gesundheitsförderung kommt zum Ergebnis: „Gesundheit im Alter resultiert aus verschiedenen komplexen Zusammenhängen und ist keineswegs automatische Folge somatischer Gesetzmäßigkeiten. Neben den personalen, gesellschaftlich-ökologischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen spielen soziale Beziehungen im Nahbereich des Individuums eine wichtige Rolle. Aktivität und soziale Teilhabe als Momente einer sinnerfüllten Lebensgestaltung sind deshalb neben den medizinischen Aspekten wichtige Voraussetzungen für Gesundheit und Wohlbefinden im Alter.“

Ergebnisse gerontologischer Studien (SimA, BASE) belegen, dass soziale Kontakte die Wahrnehmungs- und Reaktionsfähigkeit ständig herausfordern und damit trainieren. Eine stimulierende Umgebung erhält aktiv und gesund: Soziale Kontakte stimulieren den Aufbau zusätzlicher Verbindungen zwischen den Hirnzellen und möglicherweise sogar die Bildung neuer Hirnzellen.“

Die Seniorenbüros fördern Engagement und Geselligkeit durch die Gründung und Begleitung von Projektwerkstätten, ZWAR-Gruppen und durch die Vermittlung in diese Gruppen, durch die Vermittlung in traditionelle Seniorengruppen und ins Ehrenamt und durch die Gewinnung, Schulung und Begleitung von Seniorenvertreterinnen / Nachbarschaftsstiftern.

Aus einer Studie der Forschungsstelle Geragogik wurden für ZWAR-Gruppen folgende Wirkungen auf Gruppenmitglieder festgehalten: „ZWAR hilft gegen Einsamkeit“, „Zusammengehörigkeit und Hilfsbereitschaft schafft Sicherheit im Alltag“, „Der Zugewinn an Kontakten in der Nachbarschaft“, „ZWAR aktiviert“, „ZWAR fördert soziales Verhalten“, „ZWAR verändert Einstellungen“, „ZWAR regt persönliche Entwicklungen an“, „ZWAR regt Lernen an“, „ZWAR ermöglicht Teilnahme, auch für Personen mit wenig Geld“, „ZWAR macht weniger depressiv“, „ZWAR bietet vielfältige Lernfelder und Lernmöglichkeiten“, „Gruppe als Initialzündung für ein Nachdenken über sich selbst“, „ZWAR als Prävention für das eigene Alter“ (Elisabeth Bubolz-Lutz, Dietmar Köster, unter Mitarbeit von Nadeshda Feld 18.06.2010)

In den derzeitigen ZWAR-Gruppen nehmen mindestens 300 Personen regelmäßig an Bewegungsangeboten teil (wandern, nordic walking, radfahren, tanzen und anderes). Mindestens 250 Personen sind in Angebote der Geselligkeit (Gesprächsrunden, Spielegruppen, gemeinsames Kochen, Nachbarschaftstreff usw.) eingebunden. Mindestens 300 Personen nehmen regelmäßig kulturelle Angebote wahr oder bieten sie selbst an (Sprachen lernen, Literaturkreis, Theater, Museum, Besichtigungen, Gedächtnistraining, Kinocafé, Erzählcafé usw.) Mindestens 10% der Teilnehmer an ZWAR-Gruppen werden in besonderem Maße durch die Gruppe seelisch gestützt.

Insgesamt werden durch die Engagementförderung der Seniorenbüros regelmäßig mindestens 700 Personen erreicht. Durch den Schneeballeffekt erweitert sich der Kreis kontinuierlich.

Würde die Pflegebedürftigkeit dieser 700 Personen um ein Jahr verzögert und würden dabei nur ambulante Leistungen nachgefragt, würden die kommunalen Ausgaben für HzP um 23 250 € entlastet, im Falle stationärer Unterbringung um knapp 3 Mio. €.

Hier sind die volkswirtschaftlichen Kosten bei unterbleibender Depressionsverhütung, Sturzprophylaxe usw. nicht gerechnet.

Die Seniorenbüros organisieren weitere Maßnahmen der Gesundheitsförderung, um Pflegbedürftigkeit zu verhindern (z. B. Spaziergangsgruppen, Sportgruppen für ältere Menschen mit Zuwanderungsgeschichte, Ernährungsberatung, Organisation von Mittagstischen).

3. Seniorenbüros sind Motoren bürgerschaftlichen Engagements und der damit verbundenen Entlastung und Begleitung professioneller Hilfe.

Die Seniorenbüros gewinnen, schulen und begleiten ZWAR-Gruppen und Seniorenvertreterinnen / Nachbarschaftsstifter, also Aktivisten der Nachbarschaft, und fördern damit, wie die bisherige Analyse der Tätigkeit zeigt,

- Bürgerschaft und gegenseitige Hilfe, die die Basis der Gestaltung einer familien- und seniorengerechten Stadt darstellen,
- fördern Teilhabe und damit seelische Gesundheit,
- wirken auf intergenerationellen Zusammenhalt und Unterstützung von Familien, besonders von Alleinerziehenden hin,
- fördern das Zusammenleben von Menschen mit und ohne Handicaps, auch die Einbindung von Menschen mit Demenz in die Nachbarschaft.

Die genannte Studie von Fogera weist auf folgende Effekte der ZWAR-Gruppen hin: „Durch ZWAR-Gruppen entsteht Nachbarschaftlichkeit“, „ZWAR gibt Orientierung beim Übergang in Ruhestand oder Arbeitslosigkeit“, „Die Träger werden durch ZWAR zum Umdenken bewegt“, „Die Älteren werden zur Übernahme politischer Verantwortung in Gremien motiviert.“, „ZWAR fungiert als Anreger von Kooperationen“, „ZWAR als Aushängeschild für eine innovative Kommune“.

Durch die ZWAR-Gruppen und Seniorenvertreterinnen / Nachbarschaftsstifter werden u. a. folgende Projekte getragen: Internetcafés, Zeitschrift GE-nior, Homepages mit Angeboten für Ältere, Familienlotsen, Zusammenarbeit mit Schulen: Tischtennis-AG, Englisch und PC, Handarbeiten für soziale Zwecke, Spenden für Kinokarten für Kinder im Kinderheim, Nachhilfe für Schüler/-innen, Leseomas/-opas, Sonntagskino-Café, Programm der Messe Senio, 1x1 des guten Tons mit und für Schüler/innen, Erzählcafé, Spaziergangspaten, Nachbarschaftstreffs, Kochkurs mit Kindern aus Zuwanderungsfamilien, Stadtteilstefte, Altenheimbesuche (mit Hund), Schulkinderbeaufsichtigung nach Schulschluss, Märchen vorlesen im Kindergarten, Demenz-Hilfe, Erinnerungsbox, Benefiz-Flohmärkte, öffentliches Bücherregal, Müllsammeln, Unterstützung für die Aktion „Weihnachten nicht alleine feiern“ der Apostelkirche. der SeniorenvertreterInnen/Nachbarschaftsstifter kommen aus ZWAR-Gruppen.

Seniorenbüros organisieren Beratung und Schulung für pflegende Angehörige (besonders im Bereich Demenz), um die Angehörigen zu entlasten und auch dort Erkrankungen vorzubeugen.

Seniorenbüros fördern bürgerschaftliches Engagement als Voraussetzung, um Pflege (wieder) ins Quartier zu holen und professionelle Unterstützung auf die dafür erforderlichen Maße zu reduzieren, sie stärken Partizipation und Solidarität, wirken gegen Segregation und Ausgrenzung und für den Erhalt von Kompetenzen zur Selbstbestimmung und Selbststeuerung.

Insgesamt würden Lohnkosten von mindestens 295 000 € entstehen, wenn die Arbeitsstunden der ZWAR-Aktivisten/-innen und SeniorenvertreterInnen/ Nachbarschaftsstifter nach Mindestlohn bezahlt würden.

Die Effekte der Stabilisierung von Nachbarschaften und der Förderung von Kindern und Jugendlichen zu rechnen, würde entsprechende Studien voraussetzen. Eine Studie zum „Social Return“ sozialer Netzwerke auf Stadtviertelebene (Gütersloh 2010) weist aus, dass in den Projektgebieten im Verhältnis zu entsprechenden Quartieren ohne Nachbarschaftsprojekten bei gleicher Ausgangsbasis der gesundheitliche Zustand der Bewohner/-innen besser, der Hilfebedarf geringer, dass die Kosten von Trägern und Bewohnern/-innen für die über 50-Jährigen 50 % geringer waren, dass die Nutzung nachbarschaftlicher Hilfe trotz geringeren Bedarfs höher war, dass mehr Zeit außerhalb der Wohnung verbracht wurde, dass Angebote im Quartier mehr genutzt wurden und dass der soziale Zusammenhalt besser bewertet wurde.

4. Seniorenbüros sind Motoren für sozialräumliche Vernetzung und die Verbindung von Dienstleistungen und nachbarschaftlicher Hilfe und Motoren der Öffentlichkeitsarbeit zur Einbindung der Gesamtgesellschaft (Geschäftsleute, Banken, Polizei, Ärzte, Behörden...) in die Verantwortung für eine alternde Gesellschaft.

Die Seniorenbüros leisten an einigen Stellen die für die ganze Stadt erforderliche Vernetzung der Träger und der bürgerschaftlich Organisierten in einem Sozialraum. Es können auch solche Akteure einbezogen werden wie Polizei, Geschäfte, Banken, Ärzte, Behörden. Sie sorgen damit für gegenseitiges Kennenlernen, die Abstimmung, Bekanntheit und Synergien einzelner Projekte. Sie sind Motoren für Kooperation zwischen Trägern und zwischen Einrichtungen und bürgerschaftlich Engagierten. Sie unterstützen damit die Wirksamkeit der verschiedenen sozialen Dienstleistungen und sorgen für eine breit getragene Kultur des Miteinanders.

Effekte: Viele Probleme und damit Kosten entstehen erst gar nicht, wenn die Gesellschaft funktioniert.

Darüber hinaus besteht die Aufgabe der Seniorenbüros

- in der Anleitung, Kontrolle und Unterstützung der Außenstellen der Seniorenbüros,
- in der Organisation von nachbarschaftlichen und damit kostengünstigeren und mehr selbstbestimmten Pflegearrangements,
- in der Ausgestaltung von Überleitungsprozessen, insbesondere von der medizinischen Versorgung in die Pflege, in der frühzeitigen Gewährung angemessener Hilfe und in der Hinauszögerung von professioneller Pflege. (siehe 5)

5. Seniorenbüros sorgen für eine frühzeitige Hilfestellung mit guten Effekten für die Inanspruchnahme preiswerter Pflegearrangements.

Nach der Methode des Instituts für Sozialwissenschaften der Universität Kiel¹⁵ lässt sich für die Beratungseffekte der Seniorenbüros Folgendes rechnen:

Faktor 1: Bei 11 %¹⁶ der Pflegeberatungsfälle wird stationäre Dauerpflege verzögert. Angewandt auf die Fälle der Seniorenbüros 2011 (hier nur Seniorenbüro Nord¹⁷ ergeben sich ca. 100 Fälle von Verzögerung.

Faktor 2: davon Anteil der Klienten/-innen, die bei stationärer Dauerpflege HzP in Anspruch nehmen (% 2010 in GE): 47 % = 47 Personen.

Faktor 3: Durchschnittlicher Zeitraum der Verhinderung von Pflege (nach SH-Berechnung 11,5 Monate) multipliziert mit

Faktor 4: durchschnittliche monatliche Kosten (GE 2010 pro Jahr) von 8 570 € ergibt rund 8 213 € pro Fall. Auf die 47 Fälle bezogen beträgt die Einsparung also ca. 386 000 €. Davon sind abzuziehen:

Faktor 5: entfallende Kosten für HzP in der häuslichen Situation. Von den 47 Fällen hätten nach den GE Zahlen von 2010, wenn sie alle pflegebedürftig außerhalb von Einrichtungen gewesen wären, 26 % HzP bezogen, also 12 mit einem Kostenaufwand von 11,5 Monaten der Durchschnittsjahreskosten von 4 650 €, zusammen: ca. 53 500 €.

Es verbleiben **Einsparungen von mindestens 332 500 €** ohne Pflegewohngeld.¹⁸

Bei allen Unwägbarkeiten der Rechnung und Problemen der Vergleichbarkeit liegt aus meiner Sicht der Nutzen solcher Einrichtungen auf der Hand.

¹⁵ Das Institut für Sozialwissenschaften der Universität Kiel hat 2006 die Pflegeberatung im Bundesland Schleswig-Holsteinischen dem Landtag gegenüber analysierte. Vergleichbare Untersuchungen liegen für den Kreis Unna (2008) und die Stadt Duisburg (2009) vor. Für die 8 Beratungsstellen in Schleswig-Holstein wurden Einsparungen bei den Sozialhilfekosten von 1,47 Mio. € und nach Abzug der Kosten der Beratungsstellen von 235 000 € errechnet, für die im Kreis Unna tätigen Beratungsstellen knapp 403 000 € und nach Kostenabzug ca. 202 000, für die Stadt Duisburg als Einsparung von HzP 831 742 €. Hier wurde auch der Ersparnis des Pflegewohngeldes berechnet und ergab eine weitere Einsparung von mehr als 895 000.

¹⁶ Für Schleswig-Holstein errechnet

¹⁷ Hier nur die Leistungen der Vereins-Mitarbeiter des Seniorenbüros Nord (2 Stellen), hochgerechnet auf 6 Stellen.

¹⁸ Eine weitere Untersuchung der Effekte von Beratung erfolgte in Ahlen. Hier wurden die Leistungsbezieher in Ahlen mit denen in Menden verglichen, wo es keine vernetzte Beratungsstrukturen gibt, und es wurden die in Ahlen verglichen, die Beratung in Anspruch nahmen, mit denen, die das nicht taten. Die beratenen verursachten weniger Kosten nach SGB XI – in Pflegestufe II 240 €/Monat weniger als Nichtberatenen und 174 € weniger als in Menden, signifikant weniger Kosten von Leistungen nach SGB V und ebenso bei ambulanter Versorgung signifikant weniger Leistungen des Sozialhilfeträgers.

Nr. 2:

Stärkung der kommunalen Verantwortung in der Pflegeversicherung

Von Egbert Steinhoff, Seniorenbüro Beckum

Mit diesem Papier legen die Kolleginnen und Kollegen des LaS-Kollegialkreises, basierend auf Mit diesem Papier will der sog. Kollegiale Kreis, bestehend aus Vertretern von Kommunen, sozialen Organisationen, Wohlfahrtsverbänden und wissenschaftlichen Bereichen, Impulse für eine nachhaltige kommunalpolitische Gemeinwesenarbeit setzen. Der Kollegiale Kreis wird unterstützt durch die Landesarbeitsgemeinschaft der Seniorenbüros (LaS) und den Regionalverband Ruhr (RVR).

Der Vorschlag basiert auf der Forderung nach einer bisher ausstehenden Leistungsgewährung für eine sozialräumliche Ausrichtung im SGB XI.

Vorschlag

Neben den Pflegekassen werden die Kommunen Träger der sozialen Pflegeversicherung (§ 1 (3) SGB XI). Für die Umsetzung und Steuerung sozialraumorientierter Aufgaben aus der Pflegeversicherung erhalten sie pauschal 1 % der Gesamteinnahmen (= ca. 4,44 €/Versicherter). Das Gesamtvolumen beläuft sich (nach den Zahlen von 2017) auf ca. 360 Mill. €.

Zu den Aufgaben gehören im Einzelnen:

- Bildung und Moderation kommunaler Netzwerke zu Pflege, Gesundheit und sozialer Teilhabe,
- Nachhaltige Altenplanung in rhythmischen Intervallen,
- Fokussierung auf kleinräumige und achtsame Strukturen in Nachbarschaften oder Quartieren,
- Berücksichtigung prekärer Lebenslagen von Menschen mit Demenz, geringem Einkommen, sozialer Teilhabe, erschwerten Zugängen zu Angeboten des Wohnens, der Bildung und zu Ansprüchen aus der Kranken- und Pflegeversicherung.

Die Städte und Gemeinden legen dafür einen Plan gemeinwesenorientierter Seniorenarbeit vor, der von der jeweiligen Vertretungskörperschaft verabschiedet und dessen jeweiliger Stand jährlich im Rat diskutiert, modifiziert und mit einer Jahresplanung versehen wird.

Die Zuständigkeit für die Verwendung und deren Aufsicht wird ähnlich dem Baurecht subsidiär ausgerichtet: Vorbehaltlich der landesrechtlichen Umsetzung liegt die Zuständigkeit grundsätzlich auf der Kreisebene. Mittlere kreisangehörige Gemeinden ab 25.000 Einwohner können die Aufgaben selbst übernehmen. Der zuständige örtliche Träger (Kreis) kann die übrigen kreisangehörigen Gemeinden zur Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben durch Satzung heranziehen. Diese entscheiden das Verfahren in eigenem Namen. In den Satzungen ist zu

bestimmen, welche Aufgaben ganz oder teil-weise zu erfüllen sind. Grundsätzlich werden die Gemeinden in die Lage versetzt, selbst-ständig Strategien für ein Älterwerden in den gewohnten Strukturen zu entwickeln. Die Mittel aus der Pflegeversicherung werden entsprechend aufgeteilt. Fachaufsicht ist die jeweils übergeordnete Behörde. Die Erfahrungen werden regelmäßig in der Kommunalen Konferenz für Alter und Pflege ausgetauscht.

Die Ausgangslage:

Die Pflegeversicherung hat sich als feste Säule im deutschen Sozialversicherungssystem etabliert. Nach den letzten Reformen wird der individuelle Anspruch vor allem durch den Grad der persönlichen Selbstständigkeit definiert. Gleichzeitig sind die Leistungen für die häusliche Pflege und die pflegenden Angehörigen erneut ausgeweitet worden.

Viele Kommunen haben sich seit der Einführung der Pflegeversicherung, spätestens seit der Abschaffung der bedarfsorientierten Planung vor etwa 15 Jahren aus ihrer Verantwortung für die Gestaltung einer pflegerischen Versorgungslandschaft weitgehend zu-rückgezogen und beschränken sich auf Funktionen der Bau- und Heimaufsicht.

Die vom Bund und den Ländern aufgelegten Projektausschreibungen je nach gerade angesagter thematischer Ausrichtung fördern zeitlich und regional eingeschränkt Pro-jekte nach den Zielsetzungen von Bund und Ländern. Sie sind aufgrund der zeitlichen Begrenztheit weder nachhaltig noch in der Fläche wirksam. Sie unterhöhlen sogar den verfassungsrechtlichen Auftrag der Kommunen, ihre Anliegen selbst zu definieren und zu gestalten, weil die Kommunen sich nicht mehr danach richten, was sie selbst für not-wendig erachten, sondern ihre Kapazitäten darauf ausrichten, an entsprechende (fremd-definierte) Projektmittel zu gelangen.

Auch die Kassen verlieren aufgrund zunehmender Zentralisierung jeglichen kommunalen Gestaltungswillen. In dem Bestreben, eine möglichst effektive Leistungsabwicklung zu gewähren, geraten einige Fragen in den Hintergrund:

- Erreichen die Leistungen auch alle Anspruchsberechtigten?
(Menschen mit geringer Bildung/Behinderung, Menschen mit Migrationshinter-grund etc.)
- Werden die Leistungen in einem für die Betroffenen optimalen Mix gewährt (und nicht in erster Linie für die Dienstleister)? Dazu braucht es ein enges Beratungs-angebot bis hin zum Fallmanagement, das immer wieder auf Veränderungen rea-giert. Die Beratungsangebote der Kassen können das nicht leisten, weil sie die kleinräumigen Lebensfelder gar nicht kennen.
- Was ist der Beitrag der Kassen an der Entwicklung der jeweiligen kommunalen Versorgungslandschaften?
- Wie können Menschen so unterstützt werden, dass sie möglichst nicht pflegebe-dürftig werden und möglichst selbstständig und selbstbestimmt leben können?

Es wird deutlich, dass die Kassen auf einen individuellen Leistungsanspruch orientiert sind, nicht aber auf vielfältige Lebensräume. Eine sozialräumlich ausgerichtete Leistungsgewährung ist in der Pflegeversicherung bisher ausgeblieben, obwohl sie im SGB XI ausdrücklich benannt wird. Immerhin können mit dem neu geschaffenen § 45c Abs. 9 zum ersten Mal regionale Netzwerke bis zu einem Gesamtvolumen von 25 Mill. € gefördert werden.

Kommunale Sozialraumorientierung und Daseinsvorsorge

Der individuelle Rechtsanspruch auf Hilfe im Bedarfsfall muss durch eine sozialräumliche Orientierung ergänzt werden. Auch finden sich in den Sozialversicherungen Aufgaben, die ohne eine sozialräumliche Orientierung gar nicht umgesetzt werden können. Dazu gehören viele allgemeine Rechte im SGB I, die „gemeinsame Verantwortung“ im § 8 SGB XI etc. Versuche, diese Inhalte träger- und gesetzesübergreifend zu gestalten, sind bis auf wenige Ausnahmen kläglich gescheitert oder drohen zu scheitern (einschließlich der geplanten Modellkommunen).

Tatsächlich zeigen die sozialräumlich orientierten Inhalte eine große Schnittmenge mit der zentralen kommunalen Aufgabe der Daseinsvorsorge. Die Städte und Gemeinden bilden die Ebene mit der größten Identifikationskraft („wir in ...“). Nur in den selbstständigen Städten und Gemeinden finden wir die Organisations- und Managementkompetenz, Netzwerke und Strukturen für eine flächendeckende pflegerische Versorgung (gepaart mit den anliegenden Politikbereichen Wohnen, Bildung, Teilhabe etc.) zu entwickeln, die ein Zusammenwirken von Bürgerinnen und Bürgern, von fachlicher Expertise und einer Investitionsbereitschaft im Sinne des Gemeinwohls einschließt. In einem kommunalen Setting könnten Steuerungsprozesse im Sinne einer breit aufgestellten Stadtentwicklungsplanung organisiert werden, in dem mit der Beteiligung vieler Akteure das nachhaltige Gemeinwohl sowohl in finanzieller als auch in lebensweltlicher Hinsicht unter dem Dach eines kommunalen „Wir“ in den Blick gerät. Aus diesem Grund betonen auch sämtliche Expertinnen und Experten der verschiedenen Alterswissenschaften, dass die Kommunen von entscheidender Bedeutung sind, um zukunftsfähige Gemeinschaften in geteilter Verantwortung zu bilden (siehe 7. Altenbericht der Bundesregierung!). Mit geteilter Verantwortung ist gemeint, dass sich das Individuum, dessen Familie, dessen nachbarschaftliche Netzwerke, bürgerschaftlich Engagierte, Wohlfahrtsverbände, private Dienstleister und Kommunen Aufgaben teilen, das heißt – aufeinander abgestimmt – Verantwortung übernehmen. Nur so ist Pflege in Zukunft denkbar.

Darüber hinaus: Alle vorliegenden Studien weisen auf den Zusammenhang von Gesundheit und einer aktiven und sozial eingebundenen Lebensweise hin und darauf, dass gesundheitsbewusstes Verhalten von der Selbstwirksamkeitserfahrung abhängt. Insofern ist die kommunale Ermöglichung von Kontakten und Engagement im Alter von herausragender Bedeutung zur Gesunderhaltung und Pflegeprävention.

Erwünschte Effekte

- Die Ausrichtung auf ein kommunales „Wir“ fördert das Miteinander der kommunalen Gemeinschaft. Die Steuerungsintention verlagert sich vom individuellen „Leistungsgrund Pflege“ zu einer gemeinschaftlichen Aufgabe der Erhaltung anhaltender Teilhabe in einer für alle überschaubaren Region.
- Wesentliche Synergieeffekte treten mit der Aufgabe zur kommunalen Daseinsvorsorge auf. Die Kommunen erhalten einen finanziellen Rahmen für Aufgaben, die aktuell und zukunftsgerichtet die Pflege betreffen und losgelöst von anderen Politikbereichen (wie Wohnen, Teilhabe, Bildung etc.) auch gar nicht einzulösen sind. Ein anfänglich belastender Impuls wird bei den Kassen schnell zu entlastenden Effekten führen.
- Die kommunale Politik hat wieder in einem umfassenden Sinn mit Fragen der Daseinsvorsorge zu tun. Die pflegerische Versorgung gerät wieder als Gestaltungsaufgabe in den Blick und verlässt das negative Image des möglichst klein zu haltenden Kostenverursachers.
- Pflege geht alle an. Viele Aktive können viel bewirken und haben gleichzeitig das Gefühl dazuzugehören. Die Veränderung der Steuerungslogik führt zu Kosteneinsparungen im System.
- Investoren, denen das Gemeinwohl wenig am Herzen liegt, haben in gemeinsam entwickelten Versorgungskonzepten wenig Chancen.
- Die Finanzierung von Arbeitszeit und anspruchsvollem Management für Netzwerkentwicklung und Bürgerbeteiligungsstrategien findet Eingang in den Leistungskatalog der Sozialversicherungen.
- Die Kommunen richten sich nicht mehr nach fremdbestimmten Bedingungen einer Landes- und Bundesförderung, sondern entwickeln selbstständige und nachhaltige Strategien. Dies hat notwendigerweise einen Kontrollverlust höherer Ebenen zur Folge, der bei konsequenter subsidiärer Haltung aber auch gewollt werden kann.

Wir laden alle Akteure in der Seniorenarbeit dazu ein - Betroffenenverbände, Sozialverbände, Kommunen, Pflegekassen und das Land NRW, mit uns in eine lebhafte Diskussion über diesen Finanzierungsvorschlag zur Gemeinwesenarbeit einzutreten.“

Nr. 3:

Investitionen in die Quartiersentwicklung

Von Carolin Herrmann, Schnittpunkt Alter

Eine Verstärkung der kommunalen Anstrengungen zur Bewältigung der demographischen Herausforderungen ist aus fachlicher Sicht zweifelsfrei notwendig; Politik und Verwaltungsspitzen zu überzeugen, gestaltet sich dagegen oft schwierig, insbesondere wenn Fachleute nachhaltige Investitionen in die Quartiersentwicklung anregen. Zur Durchsetzung von kommunalen Investitionen in die Quartiersentwicklung ist es deshalb sinnvoll, neben einer fachlichen Argumentation auch Argumente im Hinblick auf die Stadtfinanzen zu entwickeln.

Da die Hilfe zur Pflege/SGB XII einer der größten Positionen im Sozialhaushalt einer Kommune ist, bietet sich an, hier mit Steuerungsüberlegungen einzusetzen und den durchschnittlichen finanziellen Aufwand für ambulante Leistungen mit dem Aufwand für stationäre Leistungen der Hilfe zur Pflege (SGB XII) zu vergleichen: Der Sozialhilfeaufwand einer ambulanten Versorgung für Ältere beträgt im Durchschnitt ca. 1/3 des Aufwands für eine stationäre Versorgung. Somit ist jeder Pflegebedürftige, der nicht bzw. später in eine Einrichtung zu Lasten des Sozialhilfeträgers zieht, eine finanzielle Einsparung für die Kommune. Die entsprechende Kennzahl macht deutlich, dass die Quote AMB:STAT in den Kommunen sehr unterschiedlich ist und damit Hinweise auf Steuerungsdefizite gibt. Stichworte zur Qualifizierung der Steuerung der Hilfe zur Pflege sind Hilfekreislauf, Fallmanagement, individuelle Hilfeplanung und IT-Einsatz. Eine solche Strategie muss selbstverständlich mit einem Controlling versehen sein.

Die so erzielten Einsparungen können als Investitionen für die Quartiersentwicklung eingesetzt werden. Eine kluge Gestaltung dieser Investitionen erhöht den Anteil ambulant versorgter Pflegebedürftiger und führt zu einer weiteren Verbesserung der Quote. Dazu gehören zum einen präventive Maßnahmen und Maßnahmen, die den Zugang von älteren Menschen, Angehörigen und Pflegebedürftigen zu allen wichtigen Informationen und Beratung sicherstellen sowie Moderation und Vernetzung aller Akteure im Quartier, aber natürlich auch stadtweit.

Wenn die Investitionen in die Quartiersentwicklung in einer Kommune gezeigt haben, dass die Quote AMB:STAT gesunken ist, also die beabsichtigte Wirkung erzielt wurde, werden die Pflegekassen nachziehen und die Strategie der Investitionen in Quartiersentwicklung kann mit Mitteln der Pflegekassen ausgebaut werden.