

Zukunft Quartier – Lebensräume zum Älterwerden

Positionspapier des Netzwerks: Soziales neu gestalten
(SONG) zum demographischen Wandel



NETZ
WERK soziales
neu
gestalten

 Bank
für Sozialwirtschaft

 CBT
Caritas-Betrieblings-
und Trägergesellschaft mbH

 Evangelisches Johanneswerk e.V.
Einrichtungen der Diakonie

 BREMER
HEIMSTIFTUNG

Stiftung Liebenau



| BertelsmannStiftung

Mitglieder der Steuerungsgruppe:

Berthold Becher, Bank für Sozialwirtschaft AG

Berthold Broll, Stiftung Liebenau

Bodo de Vries, Evangelisches Johanneswerk e. V.

Andreas Esche, Bertelsmann Stiftung

Alexander Künzel, Bremer Heimstiftung (Sprecher)

Markus Nachbaur, Stiftung Liebenau

Franz Josef Stoffer, CBT – Caritas-Betriebsführungs- und Trägergesellschaft, Köln



Inhalt

Informationen zum Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG)	4
1. Provokation	6
2. Ausgangslage – gesellschaftliche Entwicklung	6
3. Lösungsansätze der Netzwerkpartner	7
4. Anforderungen an die Wohlfahrtspflege	9
5. Anforderungen an die Kommunen	11
Mögliche Instrumente der Prozessförderung	11
6. Anforderungen an Bund und Länder	13
Neue soziale Netzwerke durch Gemeinwesenarbeit unterstützen	13
Aktivierendes und flexibles Leistungsrecht schaffen	14
Ordnungsrechtlichen Rahmen flexibel gestalten	15
7. Fazit	16
Projektziele und Projektmodule im Netzwerk SONG	17

Informationen zum 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:

- 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 drei Milliarden 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. Besondere Bedeutung haben 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.

Dieses Papier gibt den aktuellen Diskussionsstand im Netzwerk wieder.

1. Provokation

Die Radikalität des demographischen Wandels erfordert von den gesellschaftlichen Gestaltern extrem starke Reaktionen. Die soziale Infrastruktur für die Stützung und Versorgung von Menschen, die auf Hilfe angewiesen sind, muss in der Hand lokaler Verantwortungsgemeinschaften liegen und darf nicht das Ergebnis spekulativer Investition sein. Der weitere, wildwüchsige Neubau isolierter Pflegeeinrichtungen muss verhindert werden. Stattdessen sind lokale, gemeinwesenorientierte¹ Versorgungsangebote notwendig, die generationenübergreifend zu kleinräumigen Unterstützungsstrukturen führen und die Eigenverantwortung und Solidarität der Menschen vor Ort stärken. Das in der Folge des radikalen demographischen Wandels geforderte verantwortliche Gestalten hat sich an diesen Grundsätzen zu orientieren.

2. Ausgangslage – gesellschaftliche Entwicklung

Immer mehr ältere Menschen

Angesichts des demographischen und sozialen Strukturwandels und der zu erwartenden Entwicklung im Bereich der Versorgungs- und Finanzierungssysteme für pflegebedürftige ältere Menschen in Deutschland wird das Wohnen im Alter zukünftig mit einer Reihe neuer Herausforderungen verbunden sein. So wird die Gruppe der „jungen Alten“ bis zum Jahr 2030 um rund fünf Millionen Menschen ansteigen. Auch die Zahl der Hochaltrigen wird von heute drei Millionen auf fast acht Millionen im Jahr 2050 anwachsen. Vor allem die zunehmende Zahl der über 80-Jährigen stellt erhebliche Anforderungen an die Altenhilfe, da mit steigendem Lebensalter auch das Risiko, pflegebedürftig zu werden, immer stärker zunimmt.

Immer weniger informelles Pflegepotenzial

Dagegen nimmt die Zahl der jüngeren Menschen kontinuierlich ab. Familienstrukturen, die heute noch die Pflege von Angehörigen weitgehend sicherstellen, werden sich ebenfalls verändern. Dies führt zu einem demographischen Wandel in den Wohnquartieren und Gemeinden und stellt neue Anforderungen an die Infrastruktur für Menschen aller Lebensalter. Die Pflege durch Nicht-Familienangehörige wird zunehmen.

¹ Im Text werden die Begriffe Gemeinwesen-, Lebensraum-, Sozialraum- und Quartiersorientierung synonym verwendet.

Das Quartier ist der Ort, an dem Stadt(teil)entwicklungsprozesse gestaltet und damit konkretisiert werden. Die Quartiere zeichnen sich durch eine bestimmte bauliche Struktur, infrastrukturelle Ressourcen und vor allen Dingen durch die Bewohnerschaft aus.

Gemeinwesen- bzw. quartiersbezogene Wohnkonzepte zielen darauf ab, dass Menschen aller Generationen, solange sie möchten, in ihrem Wohnquartier verbleiben können – auch dann, wenn sie auf Hilfe und Pflege angewiesen sind. Bezahlte Fachkräfte entwickeln und initiieren quartiersbezogene Kommunikations- und Kooperationsprozesse zwischen relevanten Akteuren unterschiedlicher gesellschaftlicher Bereiche. Ziel ist, eine kleinräumige, auf Mitwirkung und Mitbestimmung ausgerichtete Organisation und Vernetzung von passgenauen, generationengerechten Wohn-, Betreuungs- und Versorgungsmöglichkeiten einzurichten. Im Vordergrund steht dabei stets der Grundsatz „Hilfe zur Selbsthilfe“.



Der Erhalt einer menschenwürdigen Gesellschaft, in der ältere und besonders hilfe- bzw. pflegebedürftige Menschen angemessen unterstützt werden, ist allein über den weiteren finanziellen Ausbau der sozialen Sicherungssysteme und ohne Strukturveränderungen nicht möglich (vgl. die Szenarien im Abschlussbericht der Enquetekommission Demographischer Wandel). Vor dem Hintergrund sich ändernder Gesellschafts- und Familienstrukturen liegen wesentliche Potenziale der Problemlösung in einer Stärkung der Eigenverantwortung und der Selbsthilfekräfte älterer Menschen, dem Ausbau von Lebensräumen, der Förderung von Aktivität und Krankheitsprävention sowie der Entwicklung sozialen Kapitals und gelebter Solidarität. Diese Potenziale des Sozialkapitals gilt es kreativ zu verknüpfen mit den professionellen, über die Sozialsysteme finanzierten Unterstützungsformen. Das kann nur gelingen, wenn sozialwirtschaftliche Dienstleistungen nicht mehr in Sonderinstitutionen erbracht werden, sondern subsidiärer Bestandteil des Gemeinwesens sind.

Neue Formen des Sozialkapitals nötig

Heutige isolierte Antworten des Sozialsystems ungenügend

3. Lösungsansätze der Netzwerkpartner

Um die soziale Betreuung und Pflege älterer Menschen in Zukunft leistbar, wirksam und finanzierbar zu erhalten, muss die Unterstützung weiter in die Wohnquartiere verlegt werden. Denn dort, wo Alt und Jung zusammenleben, lässt sich gegenseitige Hilfe in Balance von Selbsthilfe und professionellen Angeboten organisieren. Mit Quartier ist daher die überschaubare Wohnumgebung gemeint. Dabei kann es sich um ein Siedlungsgebiet, ein städtisches Wohngebiet oder ein Dorf handeln.

Lebensraum- und Quartierskonzepte sichern individuelle, familiale und nachbarschaftliche Teilhabe

Zukünftig wird in Wohnquartieren die dezentrale pflegerische Versorgung eine größere Rolle spielen als derzeit. Zur bedarfsgerechten Versorgung müssen ambulante Pflege, einschließlich teilstationärer Angebote, betreute Pflegewohngruppen (Wohngemeinschaften), aber auch stationäre Einrichtungen wohnortnah organisiert sein und stärker zusammenarbeiten. Dieser Veränderungsprozess kann jedoch nur dort gelingen, wo er nicht konterkariert wird durch Maßnahmen wie den Neubau großer, mit dem Sozialraum unverbundener Pflegeeinrichtungen. Zudem müssen die Bürger aktiv in die Stadtteilentwicklung eingebunden werden.

Familiale Hilfe, Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement stützen

Familiale Hilfe, Selbsthilfe und bürgerschaftliches Engagement unterstützen und ergänzen die Bereitstellung öffentlicher Daseinsvorsorge. Allerdings darf sich der Staat nicht auf dem Rücken des bürgerschaftlichen Engagements ausruhen und sich von seinen Aufgaben bzw. aus seiner Verantwortung für eine bedarfsgerechte Infrastruktur zurückziehen.

Eigenverantwortung stärken

Selbst gewählte Wohnformen werden den individuellen Lebensbedürfnissen älterer wie jüngerer Menschen eher gerecht als isolierte Großeinrichtungen. Darum gilt es die Selbstständigkeit, Selbstbestimmung und Eigeninitiative zu erhalten, zu stärken und zu fördern.

Ortsbezug und Sozialraumorientierung in verschiedenen sozialen Politikfeldern notwendig

Parallel zu der Entwicklung in der Altenhilfe besteht der politische Wille, den kommunalen Kinder- und Bildungsbereich mit entsprechender Infrastruktur gemäß den demographischen Herausforderungen weiter auszubauen. Die Angebote der Behindertenhilfe werden immer stärker dezentral mit neuen gemeindeintegrierten Wohn- und Betreuungsformen organisiert. In der Jugendhilfe und im Bundesprogramm „Soziale Stadt“ werden sozialraumorientierte Konzepte mehr und mehr zum Standard.

Politikfelder vernetzen

Die soziale Infrastruktur für die unterschiedlichen Zielgruppen wird somit in den Kommunen – am Lebensort der Menschen – geschaffen und unterhalten. Ökonomische Effizienz, die Nutzung des Sozialkapitals und die Bedürfnisgerechtigkeit erfordern daher, Zusammenarbeit und gemeinsame Ressourcennutzung über fachpolitische Grenzen hinweg als Gestaltungsprinzip zu definieren. Kooperationen und Netzwerkarbeit setzen eigene Kompetenzen, Ressourcen und Steuerungsprinzipien voraus.

Synergien nutzen

Mit einer solchen Netzwerkstrategie kann das bislang herrschende unverbundene Nebeneinander sozialer Infrastruktur, das die Bedürfnislagen der Menschen kaum erreicht und auch das Potenzial im Quartier nicht nutzt, koordiniert und durch Zielbestimmungen synergetisch verbunden werden. Dies betrifft etwa Produktionsküchen für Kindertagesstätten, Schulen sowie Alteinrichtungen, Bürger- und Mehrgenerationenhäuser, Sport- und Familientreffs.

Kooperationen aller Akteure notwendig

Es ist notwendig, die Wohnungen baulich anzupassen, barrierefreie Neubauten zu errichten sowie unterschiedliche Wohnungsgrößen in den Quartieren bereitzustellen („Design for All“). Die Daseinsvorsorge und die soziale Infrastruktur – die durchaus im gegenseitigen Wettbewerb stehen können – werden dort künftig stärker im Mix verschiedener Akteure angeboten. Für die Entwicklung von Wohnangeboten brauchen wir eine enge Kooperation zwischen Wohlfahrtspflege, Wohnungsunternehmen, Kommunen und lokalen Initiativen. Für eine präventive und möglichst früh ansetzende Förderung muss das bestehende System der sozialen und kulturellen Infrastruktur stärker als bisher in lokalen sozialen Netzwerken arbeiten.

Sämtliche Angebote der Seniorenbetreuung, besonders zur sozialen Integration und gesundheitlichen Vorsorge und Pflege/Betreuung, sowie die absehbar notwendigen infrastrukturellen Investitionen in den anderen sozialen Aufgabenfeldern müssen auf Stadtteilebene realisiert und möglichst in Kooperation betrieben werden.



Selbstbestimmung und Teilhabe für die hilfebedürftigen Menschen werden vor allem dann realisierbar, wenn möglichst viel Wahlfreiheit unter den Hilfsangeboten und die Möglichkeit zur Mitgestaltung der individuellen Hilfearrangements besteht. Diese Anforderungen sind nur mit einer Pluralität des Dienstleistungsangebots erfüllbar. Dies erfordert eine ausreichende unternehmerische Handlungsfreiheit der Leistungserbringer. Als Dienstleistungsunternehmen müssen sie selbst und auf eigenes Risiko entscheiden, welche Dienste sie in welcher Art und Weise wo anbieten und ob und mit wem sie gegebenenfalls kooperieren.

Auch das klassische Heim mit stationärer Pflege steht für ein zukunftsfähiges Wohnangebot auf dem Prüfstand. Es muss die Erwartungen der heutigen und künftigen Generationen an ein selbstbestimmtes Wohnen und Leben erfüllen. Repräsentative Marktanalysen machen deutlich, dass sich die Menschen für alle Phasen ihres Lebens – auch unter Bedingung von Pflegebedürftigkeit – ein Höchstmaß an Autonomie, Individualität und Privatheit wünschen. Stationäre Einrichtungen werden auch in Zukunft nachgefragt werden, aber sie werden sich in Form, Personalstruktur, Aufbau und Ablauforganisation an die Bedürfnisse neuer Generationen anpassen müssen. Zudem gilt es, sich mit adäquaten Betreuungsformen auf die veränderte Zielgruppe und Bewohnerstruktur von morgen vorzubereiten.

4. Anforderungen an die Wohlfahrtspflege

Die Umstellung der klassischen Wohlfahrtsträger – weg von ihrer Investoren- und Dienstleisterrolle, hin zu gemeinwesenorientierten Akteuren – stellt einen Paradigmenwechsel gegenüber der Entwicklung der vergangenen Jahre dar. Im eigentlichen Sinne ist es jedoch eine Rückbesinnung auf gemeinwohlorientierte Aufgaben der freigemeinnützigen Träger. Sie können auf diese Weise ihr Alleinstellungsmerkmal herausarbeiten, das sie von privat-gewerblichen Trägerorganisationen unterscheidet.

Die Akteure müssen lernen, nicht gegeneinander, sondern mehr miteinander in Netzwerken zu arbeiten und Berührungssängste zu überwinden. Diese Öffnung bedarf einer Unterstützung auf der höheren Verbandsebene. Hilfreich könnte auch ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch von unterschiedlichen Akteuren gemeinwesenorientierter Wohnprojekte sein. Dabei geht es nicht darum, den Wettbewerb abzuschaffen, sondern diesen neu zu definieren – und zwar in dem Sinne, dass diejenigen Dienstleister Wettbewerbsvorteile gewinnen, die fusionieren und kleinräumige Kooperationen eingehen.

Wettbewerb und Anbieterpluralität notwendig

Stationäre Pflegeeinrichtungen weiterentwickeln

Netzwerke stärken

Konkurrenzen abbauen – Kooperationen leben

Professionelle werden immer mehr zu Moderatoren und Managern des Hilfemix

Integrierte Quartierskonzepte erfordern einen höheren Grad an Personalmix und eine stärkere Diversifizierung der Professionen. Professionelle werden künftig beim Aufbau von Strukturen im Gemeinwesen mitwirken, die allen Generationen ein weitestgehend gleichberechtigtes und selbstbestimmtes Leben ermöglichen. Das heißt: so viel Hilfemix wie möglich und so viel professionelle Hilfe wie nötig im Sinne des Subsidiaritätsprinzips. Die Rolle verändert sich dahin gehend, dass die Professionellen über die qualifizierte Pflege und Betreuung hinaus Teilbereiche sozialer Arbeit, vor allem sehr fachspezifische Aufgaben, übernehmen und mehr und mehr zum Moderator und Manager des Systems werden. Dabei kooperieren sie mit unterschiedlichen Organisationen und Anbietern, um Vielfalt und mehr Individualität zu ermöglichen.

Neue Aufgaben kommen hinzu

Neue Aufgaben kommen für die Professionellen hinzu, wie etwa die Gewinnung von Bürgerinnen und Bürgern, Information, Beratung, Fortbildung, Vermittlung und deren Koordination und Anleitung. Sie übernehmen damit auch ein Stück Mitarbeiterverantwortung. Einerseits verändert dies bestehende Berufsbilder und hat somit Einfluss auf die Ausbildung, andererseits kommen ganz neue Aufgaben hinzu. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter müssen ihr Wissen mit Bürgern und kommunalen Netzwerken teilen, um diese zu mehr Mithilfe zu befähigen. Sie sind somit Brückenbauer in die Gemeinde hinein.

Quartiersbewohner bestimmen die Dienstleistung und wirken dabei mit

Den Bürgerinnen und Bürgern in den Quartieren sind die Verantwortung und die Gestaltbarkeit des sozialen Miteinander vor Ort bewusst zu machen. Mitarbeiter professioneller Assistenzdienste haben künftig noch mehr die Aufgabe, Quartiersbewohner bei dieser Gestaltung zu unterstützen und Mitwirkungsmöglichkeiten aufzuzeigen. In einer Pflegeeinrichtung kann dies auch bedeuten, dass Bürger in den Austauschprozess integriert werden und bei Bedarf an Teamfortbildungen teilnehmen.

Mitarbeiter weiter qualifizieren – Schulungskonzepte entwickeln

Diese sozialräumliche Orientierung bringt neue Anforderungen an die Qualifikation des Fachpersonals mit sich. Darum müssen die Anforderungen vertiefend ermittelt und entsprechende Qualifikationsmaßnahmen durchgeführt werden. Diese Bildungsangebote sind für freiwillig Engagierte ebenfalls zu öffnen. Dies ist zugleich ein Beitrag, um auch künftig die Kultur des Ehrenamtes (Freiwilligenarbeit) nachhaltig durch angemessene Formen der Anerkennung zu unterstützen.

Freiwilligenarbeit anerkennen



5. Anforderungen an die Kommunen

Kommunen sehen sich aufgrund der demographischen Entwicklungen zukünftig entscheidenden Veränderungen und teils gravierenden Problemen gegenüber. Für ihre Seniorenpolitik und Altenarbeit ergeben sich komplexe neue Planungs- und Handlungserfordernisse. So muss beispielsweise Politik für Senioren künftig noch mehr als ganzheitliches Vorgehen verstanden werden, das alle relevanten Akteure einbezieht und Politik- und Ressortbereiche übergreifend berücksichtigt.

Kommunale Politik sollte zwei Perspektiven verfolgen:

- eine primär sozialpolitische Perspektive, die die Sicherheits- und Schutzfunktion der Kommunen bei besonderen Bedarfen wie Krankheit, Hilfs- und Pflegebedürftigkeit beinhaltet, sowie
- eine Perspektive, die auf die Förderung der Selbstbestimmung, den Erhalt der Selbstständigkeit sowie die Selbst- und Mitverantwortung der Menschen zielt.

Die Kommune ist der Ort, wo sich zeigt, inwieweit die Angebote des Altenhilfe-, Gesundheits- und Pflegesystems bedürfnis- und bedarfsgerecht sowie wirkungsorientiert und zukunftssicher ausgerichtet sind. Da kommunale Daseinsvorsorge auf einem Zusammenspiel der Kommunen, der sozialen Dienstleistungsunternehmen, der öffentlichen Leistungsträger sowie der Bürgerinnen und Bürger basiert, kann dieser Ansatz nur gelingen, wenn neben den Kommunen auch die anderen Akteure gemeinwesenorientiert handeln (vgl. die Punkte 4 und 6).

Die Kommunen können und sollen die Angebotsentwicklung dabei nicht zentralistisch steuern. Sie sollen vielmehr durch die Bereitstellung von Infrastruktur, Kommunikation und Dialogplattformen sowie den Abbau von Handlungsschranken die Basis und die Freiräume schaffen, damit die zivilgesellschaftlichen Akteure bedarfsgerechte Lösungen umsetzen können.

Mögliche Instrumente der Prozessförderung

Die Bewältigung des Wandlungsprozesses stellt neue Anforderungen, bietet jedoch auch Chancen für die Sozial- und Wohnungspolitik, für Quartiers- und Infrastrukturentwicklung und besonders für neue Kooperations- und Organisationsformen mit einer entsprechenden Bürgerbeteiligung.

Neue Anforderungen für Sozial- und Stadtplanung

Integrierte Sozialraumanalyse als Planungsinstrument

In der Raumordnung und Bauleitplanung sollten soziale Qualitätsziele sowie Standards für sozialverträgliches Bauen und Wohnen ausreichend berücksichtigt werden. Wenn soziale Arbeit mehr bedeutet als reparieren und der gesetzlich formulierte präventive Ansatz ernst genommen werden soll, wäre eine integrierte Sozialraumanalyse mit definierten Indikatoren für den Auf- und Ausbau von Quartierskonzepten eine gute Planungsgrundlage für die städtische Sozialplanung.

Indikatoren für gemeinwesenorientiertes Handeln

Indikatoren einer integrierten Sozialraumanalyse für Quartiersprojekte liegen in Deutschland bisher nicht vor. Eine mögliche Orientierung könnten die im Jahr 2004 im „Werkstatt-Wettbewerb Quartier“ von Bertelsmann Stiftung, Kuratorium Deutsche Altershilfe, BMFSFJ, Stiftung Liebenau und dem Bundesverband der freien Wohnungs- und Immobilienunternehmen gemeinsam entwickelten Schlüsselbausteine für Quartiersprojekte darstellen.

Ämter- und ressortübergreifende Kooperation in der kommunalen Verwaltung

Ein wesentliches Merkmal erfolgreicher Lebensraumkonzepte im Quartier ist, dass sie generationenübergreifend angelegt sind, unterschiedliche Zielgruppen einbeziehen sowie bauliche und soziale Angebote miteinander verknüpfen. Zudem lassen sich häufig quartiersbezogene Ziele nur erreichen, wenn sie von allen Planern ressortübergreifend verfolgt werden. Dies erfordert Kooperationsformen innerhalb der Verwaltung, die eine kleinräumige Problemlösung ermöglichen.

Entscheidungsbefugnisse auf Quartiersebene

Die Mehrheit der Quartiere ist kleiner als die zugehörige Verwaltungseinheit. Für politische Entscheidungen (etwa über Investitionen) haben die Akteure also keine Befugnis. Dies ist nur bei kleinen Gemeinden der Fall, die insgesamt ein Quartier bilden. Die großen Kommunen müssen Wege finden, um die Entscheidungskompetenzen auf Quartiersebene zu erhöhen. Eine Möglichkeit, diese Handlungsspielräume zu schaffen, ist die Einrichtung von Stadtteifonds.

Gemeinschaftsräume und Gemeinwesenarbeit

Die praktischen Erfahrungen zeigen die große Bedeutung von Gemeinschaftsräumen als Orte der Begegnung. Sie können Ausgangspunkt sein, um Hilfenetze für gemeinwesenorientierte Wohnprojekte zu entwickeln. Die Finanzierung des Baus und des Betriebs solcher Gemeinschaftsräume sowie die aufsuchende und dort stattfindende professionelle Gemeinwesenarbeit sind jedoch häufig problematisch. Unsicher ist bisher auch die Finanzierung der Moderationsprozesse in der Gemeinwesenarbeit. Dies sind notwendige Elemente einer Infrastruktur, die Prävention, Selbst- und Nachbarschaftshilfe sowie die Organisation von bedarfsgerechten Hilfemixmodellen fördern, aber nur zum Teil über Dienstleistungsentgelte refinanzierbar sind. Daher ist eine finanzielle Beteiligung der Kommunen (und ggf. der Sozialleistungsträger, vgl. Punkt 6) an diesen Personal- und Sachkosten unabdingbar.



Auch die Standortwahl ist wesentlich für das gute Funktionieren von gemeinwesenorientierten Wohnprojekten. Es bedarf zentraler Standorte mit entsprechender Infrastruktur, um den sozialen Austausch und ein selbstständiges Haushalten zu ermöglichen. Träger, die über Grundstücke in günstigen Lagen verfügen oder solche erwerben können, sollten durch solide Finanzierungsmöglichkeiten animiert werden, diese gezielt für innovative Projekte zu nutzen – auch wenn die Nutzung mit traditionellen Wohnformen für den Träger lukrativer sein könnte.

Die Vernetzung und Kooperation der Akteure vor Ort sind für neue gemeinwesenorientierte Hilfearrangements und eine möglichst effiziente Ressourcennutzung sehr vorteilhaft. Diese Zusammenarbeit sollte mit entsprechenden Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Mittel gefördert werden (gemeinsame Raumnutzung, Konzepte zur generationenübergreifenden Kooperation usw.).

Die Kommunen müssen auf Ebene des Stadtteils (Gemeinde) und der Gesamtstadt (Kreis) Gremien oder „Runde Tische“ zu generationenübergreifendem Wohnen und wohnortnaher Betreuung und Begleitung für alle Lebensalter einrichten. Bestehende Quartiersprojekte sollten in diese Gremien einbezogen werden, da hier die Kooperation und Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren erfolgen kann.

Außerdem ist der Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen, die bereits Quartierskonzepte verwirklicht haben, zu unterstützen.

6. Anforderungen an Bund und Länder

Das Netzwerk SONG begrüßt Anreize für eine Aufwertung der häuslichen und ambulanten Pflege und Versorgung. Um wohnortnahe Leistungen zu fördern, muss der Übergang zwischen ambulanter und stationärer Hilfe flexibler werden. Damit ist eine Leistungsgewährung unabhängig von der Wohnform möglich.

Neue soziale Netzwerke durch Gemeinwesenarbeit unterstützen

Die im Sozialsystem aufgebrauchten Mittel dürfen nicht komplett in die Einzelfallhilfe gehen. Ein Teil ist für die notwendige Infrastruktur einzusetzen: Koordination, Netzwerkarbeit, Case-Management, Gemeinwesenarbeit, Qualifizierung und Begleitung bürgerschaftlich Engagierter.

Unterstützung bei Standortsuche

Kooperationen anregende
Investitionsförderung

„Runde Tische“ zu Wohnen und
Betreuung

Überregionaler Austausch zwischen
Kommunen

Netzwerkarbeit finanzieren

Gemeinwesenarbeit und Quartiersmanagement fördern

Die Gemeinwesen- und Netzwerkarbeit – Beratung, Koordination, Moderation und Vermittlung von Dienstleistungs-, Unterstützungs- und Hilfeleistung für alle Generationen – erfolgt in unterschiedlichen Formen und Strukturen: Mehrgenerationenhäuser, Quartierszentren, Beratungsstellen, Sozialstationen, Pflegezentrum usw. Sie umfassen nicht nur den Pflegebereich, sondern integrativ die gesamten sozialen Netzwerke im Wohnquartier. Daher ist die Absicht der Bundesregierung, im Rahmen der Pflegeversicherungsreform eine neue flächendeckende Struktur von Pflegestützpunkten zu schaffen, die von den Pflegekassen gesteuert wird, abzulehnen. Statt solche Doppelstrukturen aufzubauen, sollten die Mittel zur finanziellen Förderung der bestehenden Angebote freier Träger und der Kommunen eingesetzt werden. So wären auch ein plurales Angebot und der Ideenwettbewerb durch unterschiedliche Umsetzungsformen gesichert.

Individuelle Begleitung und Beratung sichern

Auch die individuelle Begleitung und Beratung hilfebedürftiger Menschen ist in diesem Konzept sicherzustellen: durch neutrale Stellen und/oder in einem Zusammenspiel pluraler Beratungsangebote der freien Träger, die den betroffenen Menschen Wahlfreiheit ermöglichen. Daher ist das in der Pflegeversicherungsreform vorgesehene Konzept einer Pflegebegleitung/-beratung unter dem Dach der Pflegekassen abzulehnen. Der Fallmanager muss im Interesse des pflegebedürftigen Menschen handeln. Das Assessment des Hilfe- und Unterstützungsarrangements sowie die Evaluation seiner Wirkung sind deutlich voneinander zu unterscheidende Aufgaben, die auch getrennt wahrgenommen werden können. Deshalb sollten Dienste und Einrichtungen sowie die dort bereits vorhandene Qualifikation in ein Gesamtkonzept für Pflegestützpunkte (oder besser: Gemeinwesen-/Netzwerkarbeit) und Fallmanagement eingebunden werden.

Aktivierendes und flexibles Leistungsrecht schaffen

Leistungsbereiche durchlässig gestalten

Die Durchlässigkeit der Angebote ist offener zu handhaben, weil die eindeutige Zuordnung von Leistungsbereichen vor allem aus dem ambulanten und stationären Bereich Synergieeffekte häufig verhindert.

Leistungen modularisieren

Stationäre Angebote müssen in Teilleistungen und Module aufgliedert werden können. Die Mitwirkung bürgerschaftlich Engagierter in diesen Systemen kann nur funktionieren, wenn etwa das Haftungsrecht entsprechend differenziert wahrgenommen und die Fachkraftquote flexibel gehandhabt werden kann. Es muss auch die Möglichkeit bestehen, die Leistungsentgelte zu senken, wenn Angehörige einzelne Leistungen selbst übernehmen.



Die Finanzierung von Wohnen und Hilfe im Heim ist konsequent zu entkoppeln, um die Menschen zu stärken und flexible und fließende Übergänge der Inanspruchnahme von Hilfe und Unterstützung zu erreichen. Über Unterkunft, Verpflegung, Pflege usw. werden gesonderte Verträge abgeschlossen.

[Finanzierung entkoppeln](#)

Die Bedürfnisgerechtigkeit in der Angebotsstruktur lässt sich durch eine stärkere Einbindung von Elementen des Geldleistungssystems im Sozialsystem erhöhen. Insbesondere sollten Formen des persönlichen Budgets weiter erprobt und umgesetzt werden. Auch bei der Investitionsfinanzierung sollten die Gewichte von der Objektförderung verlagert werden zur Subjektförderung.

[Subjektfinanzierung stärken](#)

Dem Grundsatz des Vorrangs von Prävention und Rehabilitation vor Pflege wurde bisher nur unzureichend Rechnung getragen. Als Schritt in die richtige Richtung begrüßen die Netzwerkpartner den in den Eckpunkten vorgelegten Lösungsweg: Das Pflegeheim erhält bei einer Niedrigstufung der Pflegebedürftigen aufgrund von aktivierender und rehabilitativer Pflege einmalig einen einheitlichen Geldbetrag in Höhe der sich für ein halbes Jahr ergebenden Differenz zwischen den Leistungsbeträgen von Pflegestufe II und I.

[Pflegeerfolge honorieren](#)

Die Gemeinwesenorientierung hat beträchtliche Synergie- und Effizienzvorteile. In Einzelfällen können die erforderlichen kleinen Einheiten aber auch kostenintensiver sein. Diese unterschiedlichen Situationen sollten bei der Entgeltgestaltung berücksichtigt werden können. Des Weiteren könnte eine Honorierung von kooperationsorientierten Konzepten über die Dienstleistungsentgelte seitens der Kostenträger ein weiterer ökonomischer Anreiz für solche Strukturen sein.

[Gemeinwesenorientierung und Kooperation im Pflegesatzsystem honorieren](#)

[Ordnungsrechtlichen Rahmen flexibel gestalten](#)

Neue selbstständige Wohnformen für pflegebedürftige Menschen müssen – bei den Länderregelungen zur Ablösung des Heimgesetzes – eindeutig abgegrenzt werden gegenüber klassischen Heimeinrichtungen.

[Abgrenzungskriterien zum Heimrecht für neue Wohnformen festlegen](#)

Hilfe- und pflegebedürftige Menschen, die für sich die Wohnform Heim gewählt haben, müssen auch dort selbstbestimmt, sicher, selbst- und mitverantwortlich leben können. Die Teilhabe am Gemeinwesen ist zu ermöglichen.

[Selbstbestimmung und Teilhabe auch im Heim ermöglichen](#)

Für Menschen mit hohem Hilfebedarf, die strukturell stark von ihren Dienstleistungserbringern abhängig sind, sollten angemessene Formen des Verbraucherschutzes entwickelt werden.

[Verbraucherschutz regeln](#)

Bürokratie abbauen

Damit von den Finanzmitteln im Sozialbereich ein möglichst großer Anteil bei den hilfebedürftigen Menschen ankommt, sollte die Bürokratie so weit wie möglich zurückgefahren werden. Insbesondere sind die sehr zeitaufwendigen bürokratischen Qualitätskontrollen auf das notwendige Maß zu begrenzen sowie besser aufeinander abzustimmen.

Kommunen fachlich unterstützen

Kommunen brauchen Unterstützung durch entsprechende Beratungs- und Qualifizierungsmaßnahmen, um auf kleinräumiger Ebene solche gemeinwesenorientierten Konzepte initiieren und moderieren zu können. Wie bei der Initiative „Lokale Bündnisse für Familien“ könnte bundesweit eine Struktur zur Multiplikation der Handlungsansätze geschaffen werden.

Ähnlich der Umweltverträglichkeitsprüfung als Voraussetzung zur Genehmigung bestimmter Großprojekte könnte eine „Sozialstrukturverträglichkeitsprüfung“ dazu beitragen, dass nur soziale Bauvorhaben genehmigt werden, die den in diesem Positionspapier beschriebenen Kriterien entsprechen.

Steuerungsmöglichkeit über baurechtliche Genehmigung und Investitionsförderung schaffen

Auch die Investitionsförderprogramme von Bund und Ländern sollten – wie unter Punkt 4 bei den kommunalen Investitionsförderungen genannt – Anreize für gemeinwesenorientierte und kooperative Konzepte enthalten.

7. Fazit

Unverbundene, rechtlich parzellierte Leistungsbereiche, Politiken, Planungen, Verwaltungsstrukturen und Budgets sowie unkoordinierte und nicht im Sozialraum vernetzte Aktivitäten der Anbieter berücksichtigen nicht die Bedürfnislagen der Senioren, schaffen keine Lebensräume, nutzen nicht das Sozialkapital – und sind letztlich volkswirtschaftlich gesehen unökonomisch.

Lebensräume für unterstützungs-, betreuungs- und pflegebedürftige Senioren erfordern Veränderungen in den gemeinnützigen Organisationen, der Politik und der Verwaltung, in den Systemen sozialer Sicherung und zwischen diesen Akteuren. Die bestehenden Unzulänglichkeiten für die Senioren verschärfen sich durch die demographische und ökonomische Entwicklung. Jetzt muss gehandelt werden.

Der Abschied von ressortisolierten Investitionen und die Öffnung zu einer stadtteilorientierten Vernetzungspolitik bedeuten einen Paradigmenwechsel. Hier besteht die einmalige Gelegenheit, die Steigerung sozialer Leistungsfähigkeit in den Quartieren mit einem ökonomischen Effizienzgewinn zu koppeln. Quartiersprojekte sind nur



durch eine Umverteilung bestehender Mittel möglich. Hierfür sind ausgiebige Diskussionsprozesse notwendig, da es sich um eine langfristige Weichenstellung handelt.

Projektziele und Projektmodule im Netzwerk SONG

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 entwickeln, zu definieren und daraus sozialpolitische Anforderungen zu benennen. Als Projektgrundlage dienen die Evaluation der bestehenden vier Modelle zwischen 2006 und 2008, 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
- Durchführung einer Potenzialanalyse dieser quartiersbezogenen Wohnprojekte
- Durchführung einer sozio-ökonomischen Mehrwertanalyse gemeinschaftlicher Wohnprojekte nach dem Ansatz „Social Return on Investment“ (SROI)
- Durchführung von fünf Fachgesprächen (Workshops mit ca. 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
- Durchführung öffentlicher Transferveranstaltungen

Impressum

© März 2008 Netzwerk: Soziales neu gestalten (SONG)

Sprecher des Netzwerks

Alexander Künzel

Projektmanagement

Gerhard Krays

Lektorat

Heike Herrberg, Bielefeld

Gestaltung

Nicole Meyerholz, Bielefeld

Produktion

Druckerei Festge, Oelde

Bildnachweis

© P. Sheandell O'Carroll/PhotoAlto

Kontakt

Netzwerk: Soziales neu gestalten
Bertelsmann Stiftung
Aktion Demographischer Wandel
Gerhard Krayss
Carl-Bertelsmann-Str. 256
33311 Gütersloh

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

www.zukunft-quartier.de

NETZ
WERK soziales
neu
gestalten

 Bank
für Sozialwirtschaft

 **CBT**
Caritas-Betrieblings-
und Trägergesellschaft mbH

 Evangelisches Johanneswerk e.V.
Einrichtungen der Diakonie

 BREMER
HEIMSTIFTUNG

Stiftung Liebenau



| BertelsmannStiftung