

Christian Heerdt

Sozialraumagenturen in der Langzeitpflege

Das Agenturmodell als versteckte Idee
im KDA-Projekt „Förderung bürgerschaftlichen
Engagements durch Pflegestützpunkte“



Nomos

Gemeinwirtschaft und Gemeinwohl
Social Economy and Common Welfare

herausgegeben von / edited by
Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt

Band 2 / Volume 2

Christian Heerdt

Sozialraumagenturen in der Langzeitpflege

Das Agenturmodell als versteckte Idee
im KDA-Projekt „Förderung bürgerschaftlichen
Engagements durch Pflegestützpunkte“



Nomos

Gefördert durch freundliche Unterstützung durch



Kuratorium Deutsche Altershilfe
Wilhelmine-Lübke-Stiftung e.V.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8726-5 (Print)

ISBN 978-3-7489-3117-1 (ePDF)



Onlineversion
Nomos eLibrary

1. Auflage 2022

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2022. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Für Danni und Emmi

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	15
Geleitwort	17
Vorwort	21
1 Einleitung	23
2 Theoretische und konzeptionelle Grundlagen	29
2.1 Lebenslagen und Capabilities: Herausforderungen in der langzeitpflegerischen Versorgung und sozialpolitischer Handlungsspielraum	30
2.1.1 Lebenslagenansatz	32
2.1.2 Capability-Ansatz, Inklusionsdiskurs und grundrechtliche Normierung	33
2.1.3 Zwischenfazit	35
2.1.4 Wohlfahrtspluralismus und Hilfe-Mix	36
2.1.5 Sorgende Gemeinschaften, caring communities und informelle Hilfen	38
2.1.6 Sozialraumorientierung und Gewährleistung von Hilfe-Mix-Strukturen	40
2.2 Sozialraum und Sozialraumentwicklung im Kontext von Netzwerkbildung und Sozialkapital	43
2.2.1 Sozialraum: Ursprung und begriffliche Eingrenzung	43
2.2.2 Sozialraumentwicklung und Netzwerkbildung	45
2.2.3 Sozialkapital	48
2.3 Zusammenführung und die Idee der Agenturen der Sozialraumentwicklung und Sozialkapitalförderung	50

Inhaltsverzeichnis

3	Untersuchungsgegenstand: KDA-Projekt „Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch Pflegestützpunkte“	55
3.1	Projekthintergrund und Ausgangslage	55
3.2	Methodische Vorbemerkungen und Begründung der Projektauswahl	60
3.3	Projektdesign und Konzeption der Kontakt- und Vermittlungsstellen als Servicepunkt und des Unterstützungsangebots bürgerschaftlich engagierter Einzelhelfer*innen als Nachbarschaftshilfe	62
3.3.1	Konzeption von Kontakt- und Vermittlungsstellen als Servicepunkt	64
3.3.2	Nachbarschaftshilfe als Unterstützungsformat bürgerschaftlich engagierter Einzelpersonen im Rahmen des § 45a SGB XI	67
3.4	Durchführung und modellhafte Erprobung	69
3.4.1	Implementierung, Erprobung und fachliche Begleitung	72
3.4.2	Wissenschaftliche Begleitung	72
3.5	Projektergebnisse im Überblick	73
4	Reflexive Ausarbeitung des Agenturmodells im Rahmen der Ergebnisse des KDA-Projektes	75
4.1	Gliederungsebene und sozialräumliche Verortung der Agentur: Wirk-Raum, Verortung im Mehr-Ebenen-System und Funktionen der Servicepunkte	75
4.1.1	Rolle und Funktion der Rechtsverordnungen gemäß § 45a Abs. 3 SGB XI als sozialraumorientierte Sozialpolitik und Gestaltungsinstrument von Hilfe-Mix-Strukturen	76
4.1.2	Verortung von Servicepunkten im Mehr-Ebenen-System der Sozialraumentwicklung	80
4.1.3	Hilfe-Mix-Idee als sozialpolitisch getragene Realität: Funktionen der Servicepunkte in der Sozialraumgenese und Netzwerkbildung	84
4.1.3.1	Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit	85
4.1.3.2	Aufklärung, Information und Beratung	87
4.1.3.3	Vermittlung und Begleitung	89

4.2	Agentur und Sozialraumentwicklung: vertikale Wirkung der Servicepunkte	91
4.2.1	Sozialraumentwicklung und Servicepunkte: Wirkung von Information, Aufklärung und Beratung	92
4.2.2	Sozialraumentwicklung und Servicepunkte: Wirkung von Vermittlung und Begleitung und entstandene Unterstützungspotenziale	94
4.2.3	Sozialraumentwicklung und Servicepunkte: Die Rolle von Rahmenbedingungen, Topografie und Einrichtungsart	97
4.3	Agentur und Sozialkapitalgenese: Förderung von Hilfen im sozialen Netzwerk durch Servicepunkte	98
4.3.1	Nachbarschaftshilfe als Netzwerkressource	99
4.3.2	Nachbarschaftshilfe als soziale Unterstützung: Formate, Umfang und Passung	101
4.3.3	Nachbarschaftshilfe als Angebote sozialer Integration	103
5	Zusammenführung und prototypischer Ausblick	106
5.1	Zentrale Ergebnisse und Ansatzpunkte einer prototypischen Vision eines Agenturmodells	107
5.1.1	Erkenntnistransfer I: Sozialkapitalgenese, Netzwerkbildung und Inklusion	108
5.1.2	Erkenntnistransfer II: Plastizität und horizontale Wirkungen im Mehr-Ebenen-Gefüge	110
5.1.3	Erkenntnistransfer III: Fluidität, Kompetenzentwicklung und Adaptionsfähigkeit	111
5.1.4	Erkenntnistransfer IV: Interdependenz und vernetzte Superstrukturen	113
5.2	Erkenntnis-Thesen einer prototypischen Vision von Agenturen der Sozialraumentwicklung	114
5.3	Schlussfolgerungen und Ansatzpunkte im sozialrechtlichen Gefüge	115
5.3.1	Die Agentur im Flickenteppich und sozialraumorientierte Sozialpolitik: Entwicklungsfolien im Leistungsrecht	116
5.3.2	Ansatzpunkt Pflegestützpunkte	118
6	Fazit	122
	Literaturverzeichnis	125

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Sozialraumentwicklung im Mehr-Ebenen-Modell	48
Abbildung 2:	Verortung wegweisender KDA-Projekte im Mehr-Ebenen-System der Sozialraumentwicklung	53
Abbildung 3:	Konzeptionelle Bestandteile des Servicepunktes	65
Abbildung 4:	Bundesländer mit Rechtsverordnungen (Stand Juni 2020), die eine Anerkennung von Einzelpersonen (gewerblich, ehrenamtlich) im Rahmen des § 45a SGB XI ermöglichen	68
Abbildung 5:	Kurzbeschreibung der Projektinhalte und Teilnahmemöglichkeiten	70
Abbildung 6:	Projektablauf	72
Abbildung 7:	Topografische Verortung der Einrichtungsarten im Mehr-Ebenen-System der Sozialraumentwicklung	82
Abbildung 8:	Arbeits- und Tätigkeitsschwerpunkte der beteiligten Einrichtungen	83
Abbildung 9:	Öffentlichkeits- und Netzwerkarbeit der Servicepunkte nach Zielgruppen	86
Abbildung 10:	Bekanntheitsgrad der Servicepunkte	86
Abbildung 11:	Aufklärung, Information, Beratung – Umfang der Aktivitäten	88
Abbildung 12:	Häufigste Fragestellungen im Bereich Information, Aufklärung und Beratung	89
Abbildung 13:	Aktivitäten von Servicepunkten bei der Vermittlung	90

Abbildung 14: Aktivitäten von Servicepunkten in der Vermittlung und Bedarfe	90
Abbildung 15: Aktivitäten von Servicepunkten zur Begleitung	91
Abbildung 16: Abgestufte Angebote von Servicepunkten im Mehr-Ebenen-System der Sozialraumentwicklung	92
Abbildung 17: Zentrale Motive für das Engagement als Nachbarschaftshelfer*in	100
Abbildung 18: Gegenüberstellung von Unterstützungsangebot und -nachfrage	102
Abbildung 19: Beitrag und Erfolge der Nachbarschaftshelfer*innen	105

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Projektdesign	63
Tabelle 2: Beteiligte Einrichtungen als Träger von Servicepunkten und Rücklauf zu den drei Befragungen nach Bundesländern	73
Tabelle 3: Servicepunkte nach Bundesland, Einrichtungstyp, und Raumklassifizierung	81
Tabelle 4: Aufklärung, Information, Beratung – Nachbarschaftshelfer*innen pro Monat	93
Tabelle 5: Aufklärung, Information, Beratung – Menschen mit Hilfe- und Unterstützungsbedarf pro Monat	94
Tabelle 6: Anzahl Tandems pro Servicepunkt und deren Begleitung nach Einrichtungstyp	95
Tabelle 7: Anzahl Tandems pro Servicepunkt und deren Begleitung nach Bundesland	97

Abkürzungsverzeichnis

AzUiA	Angebote zur Unterstützung im Alltag
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
GKV-SV	Spitzenverband Bund der Pflegekassen
ISO	Institut für Sozialforschung und Sozialwirtschaft (iso) e.V.
ISS	Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik
KDA	Kuratorium Deutsche Altershilfe
RVO	Rechtsverordnung
WHO	World Health Organization
ZQP	Zentrum für Qualität in der Pflege

Geleitwort

In seiner vorliegenden Studie, in der Christian Heerdt eine im KDA durchgeführte Studie paraphrasiert und in das größer aufgespannte Feld des Engagements des KDA einordnet, kann er exemplarisch zeigen, welche Bedeutung lokale bzw. regionale Agenturen der Bildung von Sozialraumentwicklungen haben. Denn der Sozialraum ist nicht einfach da, sondern muss immer erst gebildet, sodann gepflegt und gefördert werden.

Aus sozialkapitaltheoretischer Perspektive geht es raumtheoretisch nicht um ein geographisches Container-Denken, sondern um die soziale Unterstützung und um die sozialen Integrationswirkungen von Vernetzungen in der Lebenswelt der Menschen dort, wo sie wohnen. Was früher Hilfe-Mix, sodann im 7. Altenbericht lokale sorgende Gemeinschaften genannt worden ist, wird heute als Caring Communitys diskutiert.

Um dieses Wohnen herum siedeln sich sodann im Sinne der sozialen Daseinsvorsorge sozialpolitische Infrastrukturen (u. a. der primärmedizinischen und der pflegerischen Versorgung) der Sozialschutzsysteme an. Um die Gewährleistung der Sicherstellung der Daseinsvorsorge geht es, damit der Alltag funktioniert und die Menschen sich im sozialen Miteinander frei entfalten können. So steht es vor dem Hintergrund von Art. 2 GG im § 1 SGB I. Und das im Art. 1 GG fixsternartig auf die personale Würde axiomatisierte Menschenbild des Art. 2 GG knüpft Freiheit sittlich an soziale Rücksichtnahme. Man wird dazu die auch in den Grundrechtskonventionen der UN wie um im Europarecht der Unionsbürgerschaft verankerten Grundwerte der seit 1789 unvollendeten Moderne – Freiheit, Gleichheit, Solidarität – in der Kausalkette umgekehrt auslegend lesen und verstehen müssen: Solidarität ist die einbettende Voraussetzung für die Chancengleichheit aller Gesellschaftsmitglieder auf das Ziel der freien Entfaltung eben aller zu inkludierenden Gesellschaftsmitglieder im Lebenslauf hin. Deshalb ist der Rechtsstaat seinem Programmcode nach zwingend ein sozialer Rechtsstaat in Art. 20 GG.

Die Vielfalt der Kommunen als (mitunter digitalisiert virtuelle) Sozialräume kommt im Lichte der Verfassungsvorgabe der Gleichwertigkeit der Lebensräume in Art. 72 GG im Zuge der kommunalen Daseinsvorsorge in Art. 28 GG, validiert durch Art. 36 EU-Grundrechtscharta und deren Verankerung in EUV/AEUV, ins Spiel dieser systematisch erschließbaren Gestaltqualität der modernen Gesellschaft.

Geleitwort

Dem (möglichst barrierefreien) Wohnen kommt eine Ankerfunktion im Lebenszyklus und seinen Entwicklungsaufgaben der Menschen zu. Deswegen geht es auch nicht einfach nur um Krankheit und Pflege als Dimensionen existenzieller Sorge, die sich hierbei daseinsthematisch ansiedeln. Es geht um Verkehr und Mobilität, um Bildung und Kommunikation und um die anderen ökonomisch-technischen public utilities wie Energie, Abfall und Wasser.

Das Quartierskonzeptdenken des KDA dreht sich zwar traditionsgemäß oftmals um die Vulnerabilität des höheren Alters als homo patiens und somit um geriatrische Versorgung und um die Langzeitpflegepolitik. Und auch hier indiziert der § 71 SGB XII die Soll-Aufgabe der Kommunen zur Politik einer Befähigung des gelingenden Hineinalterns. Diese beginnt aber schon mit analoger Zielfunktion in der Kindeswohl-zentrierten Kinder- und Jugendhilfe und in der Vereinbarkeits-orientierten Familien- und Gender- und Diversitätspolitik unter Gesichtspunkten inkludierender Solidarität als Vermeidung sozialer Exklusion und Minimierung von sozialer Ungleichheit, die abzugrenzen ist von erwünschter Differenzierung und Vielfalt.

Es geht dem Quartiersdenken demnach um personale Freiheit im sozialen Mit-Sein. Damit ist die an die Gemeinwesenarbeit erinnernde Idee des Quartiersmanagements, wenn es als Sozialraumbildung verstanden wird, Politik der Daseinsgestaltung im Sinne der Förderung einer inkludierenden Sorgeskultur. Die Langzeitpflege ist, ganz im Lichte der Alter(n)bilder der differenziellen Gerontologie der vielen Formen des Alterns und der vielen Gesichter des Alters verstanden, nur ein Aspekt, wenngleich eine wichtige Dimension des Feldes. Es geht um das Gelingen des sozialen Miteinanders der Menschen als ein Netzwerkwesen dort, wo Menschen wohnen, arbeiten, pendeln, einkaufen und konsumieren, lieben und sterben, eben leben. Erst in der Dialogizität, also im Modus der „Du meinst Mich“-Erfahrung durch das anrufende, aktivierende Du wird das der Mensch zum personalen Ich in einer Bedürftigkeit an Generativität.

Wenn man das Thema so als ein onto-anthropologisch zu vermessenenes Daseinsthema auffasst, dann wird deutlich, dass die Sozialraumbildung ein Menschenrecht (dignity is inherent, lautet es im Völkerrecht und ist so auch im Art 1 GG gemeint) ist. Der Mensch entfaltet sich im Sinne des Person-Seins frei nur in der Form kultureller Einbettung und in der Form des Eingelassen-Seins in seinen sozialen Beziehungen. Geht es im Privaten um Freundschaft und Liebe, so im öffentlichen Raum um gute Nachbarschaft und gesellschaftliche Kohäsion durch eine generalisierte Solidarität als Norm.

Was hierbei zugleich deutlich wird, das ist die dadurch zunehmend sich aufhellende Beobachtung, wonach das KDA sein Ankerthema zwar zielgruppenspezifisch zunächst in der sog. „Altershilfe“ hat, aber es immer schon um die Wohnformen (weit über die „Modernisierung“ stationärer Langzeitpflege hinaus) ging und somit um das differenzierte Alter und um das gelingende und entsprechend befähigte Hinein-Altern im Generationengefüge und mit Blick auf die von kultureller Vielfalt geprägte und um die von der Sozialstruktur der sozio-ökonomischen Lebenslagenverteilung sozialer Schichten und sozialer Milieus gebahnten Biographien als Bezugspunkte der Daseinsgestaltungspolitik hatte.

Pflegepolitik ist Teil der Alterspolitik und ist Teil der Sozialpolitik, die systematisch integrierter Teil der Gesellschaftspolitik ist.

Dabei geht es als Konkretisierung des Würde-Begriffs in Art. 1 GG um die Gewährleistung möglichst selbstständiger Selbstbestimmung in Form der Teilhabe am Gemeinwesen. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe sind „produktive Leerformeln“: Sie müssen in der deliberativen Demokratie ausgelegt und gefüllt werden. Genau hier liegen Gefahren der politischen Zielverfehlung als Risiko der zivilisatorischen Regression verborgen, aber eben auch das Potenzial einer progressiven Diskursdynamik, die die sozialen Praktiken in Richtung auf immer höhere Stufen der Personalisierung der Gesellschaftsmitglieder treiben kann. Dies war weiter oben rechtsphilosophisch mit der dem Begriff der noch unvollendeten Moderne gemeint.

Es ist Aufgabe der Bundesländer, ihre Kommunen zu einer solchen Politik der Sozialraumbildung verwaltungskulturell zu befähigen. Die Beachtung des finanzverfassungsrechtlichen Prinzips des Konnexität stellt hierbei eine wichtige formale Voraussetzung dar. Hinreichende Bedingung ist aber der politische Tugendkomplex von sozialer Phantasie und langer Zeithorizonte sowie politischer Wille und Mut.

Wenn Sozialraumbildung als Aufgabe kommunaler Daseinsvorsorge im föderalen Bundesstaat verstanden wird, so ist dieses Anliegen zwar eine öffentliche Aufgabe, aber dennoch nicht allein staatlich sicherzustellen. Einerseits bedarf es in einem ganz fundamentalen kommunitären Sinne die tragende Mitwirkung der Zivilgesellschaft, aber andererseits auch der kooperativen Mitwirkungsrolle der öffentlich-rechtlichen Sozialversicherungen. Und ein letzter Aspekt muss eingebracht werden, eröffnet aber ein neues weites Feld: Wir benötigen jenseits des der freien Träger der Sozialwirtschaft im regulierten trägerpluralistischen Marktwettbewerb zwischen öffentlichen, gemeinnützigen und privatwirtschaftlichen Segmenten mehr Raum für Gemeinwohlwirtschaft und freien Gemeingütern (Commons)

Geleitwort

und eine vom Kosten- und Qualitätsdumpingdruck der Privatwirtschaft befreiten Sachzieldominanz öffentlicher und freier Gemeinwirtschaft.

Dieser letzte Aspekt bettet die Studie von Christian Heerdt nochmals in größere wirtschafts- und sozialordnungspolitische Zusammenhänge ein.

Aachen/Köln, Ende Oktober 2021

Frank Schulz-Nieswandt

Vorwort

Die vorliegende Studie von Christian Heerdt macht deutlich, dass das KDA – seine Mitarbeitenden und seine Mitglieder- die Verbindung von Wissenschaft und Praxis gestalten und „leben“. Seit nahezu 60 Jahren entwickeln und erforschen wir als neutrale und unabhängige Institution Lösungsansätze und Konzepte, um für ältere Menschen auch bei Hilfe- und Pflegebedarf eine selbstständige und selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen. Und zwar übergreifend, ganzheitlich und interdisziplinär.

Die Studie steht beispielhaft für die Initiative „KDA - Leben im Alter(n) 6.0“, mit der das KDA eine gesellschaftspolitische Initiative für mehr Demokratie in der Altenhilfe anstößt. In diesem Kontext zeigt die Untersuchung von Christian Heerdt auf, dass Beteiligung und Entscheidungsfreiheit gerade in der ganzheitlichen Gestaltung der Infrastruktur und Leitungsprozesse auf der Ebene der sorgenden Gemeinschaften im örtlichen Lebensraum nah am Menschen gelebt werden und in lokalen Verantwortungsgemeinschaften gestaltet werden müssen.

Das KDA will mit der Initiative Leben im Alter(n) 6.0 einen visionären Beitrag leisten zu einem notwendigen Entwicklungsschritt zur Rolle, Integration und Akzeptanz alternder Menschen in und für unsere Gesellschaft. Dazu gehört es, echte Teilhabemöglichkeiten für alle Menschen zu gestalten und zu entwickeln, insbesondere für die Angebote zu Wohnen, Mobilität, Versorgungssicherheit, Kommunikation, Bildung und Kreativität. Und es gehört dazu, mehr Demokratie zu wagen. Auch und gerade in der ganzheitlichen Gestaltung der Infrastruktur und Leitungsprozesse auf der Ebene der sorgenden Gemeinschaften im örtlichen Lebensraum nah am Menschen.

Der Studie von Christian Heerdt zeigt dazu Möglichkeiten und Denkansätze auf und steht damit für die aktuelle Ausrichtung und zugleich tief verankerte Tradition des KDA: radikal neu zu denken. Ich freue mich sehr, dass das KDA diese Arbeit und Publikation begleitend unterstützen kann.

Berlin, im November 2021

Helmut Knepppe

Vorstandsvorsitzender des KDA e.V.

