

Der Anspruch: Innovationen für die Versorgung im Alter – ein Deutsch-Schweizer Dialog

Herbert Schubert, TH Köln
Jürgen StremLOW, Hochschule Luzern

Köln, 08.09.2017

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

1

Was die EU an der Schweiz hat Frankfurter Allgemeinen Zeitung (Nr.173, S.20)

Gerhard Schwarz, Präsident der Progress Foundation in Zürich:
*„Wichtigste Rolle eines eigenständigen, ‚abseits‘ stehenden
Kleinstaates Schweiz wäre aber, ... die fast philosophische Rolle
des Gegenmodells, des Maßstabs, an dem man sich messen
kann, in kleinen Bereichen der Politik wie in großen Fragen der
staatlichen und wirtschaftlichen Ordnung. Davon profitieren, wie im
Wettbewerb der Unternehmen, die konkurrierenden Produzenten
ebenso wie die nachfragenden Konsumenten. Anbieter sind in der
Politik Regierungen und staatliche Verwaltungen, die durch
Wettbewerb zu Innovation und Effizienz getrieben würden;
Nachfrager sind Bürger, die zu niedrigeren Steuern oder besseren
Preis-Leistungs-Paketen kämen. Der Stachel im Fleisch verhindert
Trägheit und Nabelschau.“ (28. Juli 2017)*

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

2

D-These 1: Die Sozialplanung ist in der Geschichte des deutschen Sozialstaats verankert.

- ⊙ Ausgangspunkt: Innovative Sozialreformen im 19. Jahrhundert – zuerst vom preußischen Staat und später vom deutschen Nationalstaat
- ⊙ Aufbau einer Sozialverwaltung als rationale Form der legalen Herrschaft (Max Weber)
- ⊙ Professionalisierung des Verwaltungstabs und der Fürsorge / sozialen Arbeit
- ⊙ Folge: Zunehmende Rationalisierung sozialer Probleme nach der Logik der neuen Expertenregimes
- ⊙ → Grundlage für das spätere Entstehen einer präventiven planerischen Perspektive

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

3

CH-These 1: Der Schweizer Sozialstaat ist fragmentiert, spät entwickelt und zeichnet sich durch dezentrale Zuständigkeiten aus.

- föderalistisch geprägter Staat: Hoheit der Kantone und Gemeinden in Bundesverfassung (Art. 3) verankert: „Der Bundesstaat hat nur die Kompetenzen, die ihm von den Gliedstaaten (...) eingeräumt wird“.
- Einführung der Sozialversicherungen erst nach dem 2. Weltkrieg
- ➔ keine systematische und umfassende Gestaltung des Sozialstaates auf nationaler Ebene
- ➔ geringe zentrale Steuerungs- und Entwicklungsimpulse
- ➔ kein staatlicher Handlungsrahmen für Sozialplanung

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

4

D-These 2: Staatliche Gewährleistungspflicht durch die Institutionalisierung des Sozialstaatsprinzips im Grundgesetz.

- ⊙ Kein alleiniger Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip durch den Staat im Hinblick auf die Lösung sozialer Probleme.
- ⊙ Staatliche Gewährleistungspflicht: Durchgängige Regelung der Zuständigkeiten und Aufgaben (in Sozialgesetzbüchern) von der nationalen bis auf die kommunale Ebene.
- ⊙ Gestaltung der notwendigen Versorgung durch staatliche Instanzen, um Bevölkerungsgruppen in Belastungssituationen vor Überforderung zu schützen.
- ⊙ Ableitung einer Verpflichtung zur Sozialplanung aus dem Sozialstaatsprinzip.

CH-These 2: Eigenverantwortung steht im Schweizer Sozialstaat über der Gewährleistungspflicht.

- Aufbau des Sozialstaates durch liberales Bürgertum (Grundgedanke: bürgerliche Versicherungsethik)
- Subsidiarität und Eigenverantwortung als Grundprinzipien des Sozialstaates
- Bundesverfassung (Art 41): kein grundsätzliches Recht auf staatliche Sozialleistungen
- kein landesweites Sozialgesetz, sondern Koordination und Grundlagen durch private Träger, z.B. Konferenz für öffentliche Sozialhilfe (Existenzsicherung)

D-These 3: Sozialplanung repräsentiert eine präventive Perspektive rationalen Verwaltungshandelns.

- ⊙ Erstes Sozialgesetzbuch: rechtzeitige und ausreichende Bereitstellung von Diensten und Einrichtungen, die zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit erforderlich sind.
- ⊙ Ziel von Sozialplanung: präventive Vermeidung von Krisen.
- ⊙ Erfolgreiche Institutionalisierung der Jugendhilfeplanung im SGB VIII – aber Scheitern der Verankerung der Sozialplanung im BSHG (Entwurf § 101) – zu Beginn der 1990er Jahre
- ⊙ Geringe Bedeutung der Altenhilfeplanung: Infolge Fehlens gesetzlicher Grundlagen → Status einer freiwilligen Aufgabe (Art. 28 GG Abs. 2: Gewährleistung der kommunalen Selbstverwaltung).
- ⊙ „Administrative“ Sozialplanung: Orientierungswerte / Standards zur flächendeckenden Versorgung mit Einrichtungen des Gemeinbedarfs – wie z.B. Pflegeheimplätze.

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

7

CH-These 3: Die politisch-administrative Gestaltung erfolgt in dezentralen „Labors“.

Beispiel Alterspolitik:

- **Bund** (2007): erstmals Grundlagenpapier „Strategie für eine schweizerische Alterspolitik“ des Bundesrates → lediglich strategische Leitlinien ohne Umsetzungsverbindlichkeiten.
- **Kantone** (2010): 15 von 26 Kantonen verfügen über politische Grundlagen (Strategien, Leitbilder usw. Grundlagenberichte), politisch-administrative Institutionalisierung nach wie vor gering.
- **Kommunen als Labors** (2016): grosse Bandbreite in der Gestaltung → Beschränkung auf Kernaufgaben bis hin zu umfassender Alterspolitik.

→ **Folge:** situative Anwendung von Planungsverfahren.

!!! **Beachtenswert:** Trotz verschiedener Entwicklungspfade: ähnliche Situation der Altenhilfeplanung (= freiwillige Aufgabe)

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

8

D-These 4: Die neoliberalen Innovationen der Neuen Steuerung schwächen die Sozialplanung für das Alter.

- ⊙ Ausgangssituation bis 1994: Verantwortung der Kommunen für Pflegebedürftige, die nicht für Pflegekosten aufkommen konnten → Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG).
- ⊙ Pflegeversicherung/SGB XI 1995/96: Öffnung des (Pflege-) Markts für renditeorientierte Anbieter → Reduzierung der kommunalen Einwirkungs- und Steuerungsmöglichkeiten (Restkostenfinanzierung).
- ⊙ Ignorieren der Nähe der Kommunen zu den Bürger/innen in der Daseinsvorsorge
- ⊙ Defizit: Keine Verzahnung sozialraumorientierter Angebote der Beratung, Teilhabe, Prävention, Rehabilitation und medizinischen Versorgung mit der Pflegeinfrastruktur.

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

9

CH-These 4: Im Vergleich zu Deutschland moderatere Auswirkungen der Neuen Steuerung.

- seit etwa 10 Jahren: Privatisierungswelle kommunaler Alters- und Pflegeeinrichtungen wie in Deutschland zu beobachten → Steuerungsverlust bislang wenig thematisiert
- z.T. „bewusst gewählte“ Ausnahmen zum generellen Trend: Schaffhausen → kommunale Gestaltungshoheit ausgebaut
- verschiedene Kantone erlassen Regionen bezogene Planungsvorgaben (Anzahl bewilligte Pflegebetten) z.B. Kantone Luzern, Zug, Solothurn, Thurgau, Glarus → verbindliche Planungswerte für Kommunen und private Träger
- Pflegefinanzierung: kantonale und / oder kommunale Zuständigkeit wie in Deutschland vor 1994 (Restfinanzierung über Sozialhilfe, keine Sozialversicherung)

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

10

D-These 5: Öffnung zur Zivilgesellschaft durch die Public Governance schafft neue Balance von Staat und Subsidiarität.

- ⊙ Public Governance: (1) Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, (2) Steuerung durch kontinuierliche Verständigung unter interdependenten Akteuren.
- ⊙ Weder die Kommunalverwaltung noch die Sozialwirtschaft können die sozialen Entwicklungsaufgaben allein lösen.
- ⊙ „Netzwerkorientierte“ Sozialplanung → weg vom reinen „Plänemachen“ hin zu Beratung, Moderation und Vernetzung
- ⊙ Innovative Planungskultur: Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Sozialplanung im Rahmen von Netzwerkkonferenzen.
- ⊙ Vision: Planung, Moderation und Steuerung präventiver und pflegerischer Versorgungsstrukturen in Netzwerken der Versorgungseinrichtungen, Verbände, Initiativen und Betroffenen.

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

11

CH-These 5: Public Governance trifft auf förderliche politische Rahmenbedingungen.

- **Subsidiarität:** die „vertikale“ (staatliche Ebenen) und die „horizontale“ (Einbezug der Zivilgesellschaft) haben in der Schweiz eine lange Tradition
- **Direkte Demokratie:** institutionalisierter Einbezug von Bürger/-innen im politischen Prozess (z.B. Alters-kommissionen)
- ➔ **Folge:** Bewusstsein und Überzeugung der politischen Verantwortungsträger/-innen, dass der Staat nicht alle Aufgaben alleine bearbeiten muss und kann

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

12

D-These 6: Die Public Governance fördert eine integrierte – d.h. die Fachressorts der Verwaltung übergreifende – Sozialplanung.

Integrierte Perspektive

- ⊙ Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen verschiedenen Ressorts innerhalb der kommunalen Verwaltung → Netzwerkperspektive 1
- ⊙ Überwindung des Marktversagens: Sozialplanung als Fortsetzung der Altenhilfeplanung, aber neu kombiniert ...
 - ☆ mit ganzheitlichen Analysen der Lebens-, Wohn- und sozialen Bedingungen der älteren Generation im Quartier.

CH-These 6: Eine Fachressort übergreifende Gestaltung der Alterspolitik ist auch in der Schweiz wünschenswert.

- Alterspolitik wird erst in wenigen Gemeinden und Städten als Querschnittsthema bearbeitet (z.B. in ressortübergreifenden Arbeitsgruppen der Kommunalverwaltung).
- Einzelne Gemeinden verfolgen unter dem Begriff „Generationenpolitik“ ressortübergreifende Ansätze in der Alterspolitik.
- Entwicklungsbarriere „Verständnis von Alterspolitik“: In vielen Kommunen konzentriert sich die Alterspolitik auf die Kernaufgaben (=ambulante und stationäre Pflege) → fehlendes Bewusstsein für eine Querschnittsperspektive.

D-These 7: Die Public Governance fördert eine kooperative Sozialplanung, die lokale Stakeholder in die Planung involviert.

Kooperative Perspektive

- ☉ Einbezug aller Akteure, die zur Verbesserung des Planungsergebnisses beitragen können – wie z.B. Wohnungswirtschaft, Ärzte, Pflegekassen → Netzwerkperspektive 2

Laien-Profi-Perspektive

- ☉ Austausch unter formalen (professionellen) und informellen (nicht-professionellen) Kräften, die an Pflege, Versorgung und Unterstützung von älteren Menschen beteiligt sind → Netzwerkperspektive 3

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

15

CH-These 7: Die Etablierung lokaler Netzwerke ist auch für die Schweiz zukunftsweisend.

- Der Aufbau lokaler kooperativer Netzwerke von Akteuren sowie Kommunikationsnetzwerken von Pflege- und Unterstützungskräften (Laien-Profi-Perspektive) ist auch in der Schweiz erstrebenswert.
- **Kooperative Perspektive:** teilweise günstige Rahmenbedingungen für eine Kooperation der Akteure und der Bürger/-innen-Beteiligung
- **Laien-Profi-Perspektive - Entwicklungsbedarf:** Aufbau der Kommunikation zwischen formalen und informellen Akteuren, die in Pflege und Unterstützung involviert sind → Stärkung des informellen (Hilfs-) Netzwerks

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

16

D-These 8: Eine gelingende Sozialplanung für das Alter erfordert stärkeres Engagement des Staates in der Alterspolitik.

- ⊙ Bedarf: gesetzliche Initiative von Bund und Ländern zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit → Verlagerung von Kompetenzen auf die kommunale Ebene und Sozialplanung als Pflichtaufgabe (vgl. 7. Altenbericht: Altenhilfestrukturegesetz).
- ⊙ Neue Balance von Sozialstaats- und Subsidiaritätsprinzip: Neujustierung des Verhältnisses von Staat, Kommune, Wohlfahrtsverbänden, Unternehmen, professionell Tätigen, familiären/außerfamiliären Netzwerken und Bürger/innen.
- ⊙ Überwindung des Marktversagens: Sozialplanung als Fortsetzung der Altenhilfeplanung, aber neu kombiniert ...
 - ☆ mit Innovationen ermöglichender Partizipation und Teilhabe.

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

17

CH-These 8: Eine gelingende Sozialplanung für das Alter erfordert eine stärkere Bewusstseinsbildung bei den Kommunen.

- Tatsache: Nur der Kanton „Freiburg“ verfügt über ein Gesetz zur Altenhilfe.
- (staatlicher) Professionalisierungszugriff primär über Bewusstseinsbildung, Aktivierung und Anreize möglich
- „Dezentrale“ Innovations- und Entwicklungstreiber:
 - freiwillige Fachnetzwerke (z.B. Netzwerk altersfreund. Städte)
 - Fachverbände (Pro Senectute, Curaviva, SGG usw.),
 - einzelne Kantone (z.B. Aargau, beide Basel),
 - Stiftungen (z.B. Age Stiftung),
 - lokale Anbieter,
 - visionäre Personen in Politik und Verwaltung

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

18

Resümee 1a: Die Versorgung im Alter ist „**pfadabhängig**“.

- ⊙ **D:** Institutionalisierung des Sozialstaats im deutschen Grundgesetz: spezifische Balance von staatlicher Intervention und Subsidiarität
- **CH:** Der Sozialstaat ist von zwei in der Verfassung verbrieften Prinzipien geprägt: der Hoheit der Schweizer Kantone und Gemeinden (Föderalismus) und dem Fokus auf dem Subsidiaritätsprinzip (Eigenverantwortung der Bürger).

Konsequente Fortsetzung der Pfade bewirken:

- ⊙ **D:** gesetzliche Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit → Präventive Gestaltung der Versorgung im Alter als kommunale Pflichtaufgabe
- **CH:** (kantonale) Orientierungsrahmen für Kommunen → Entwicklung eines Planungsbewusstseins in der Kommunalverwaltung

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

19

Resümee 1b: Die Versorgung im Alter wird von **übergeordneten Diskursen** geprägt.

Gemeinsamkeiten in der deutschen und Schweizer Entwicklung in Folge länderübergreifender Einflüsse:

- **Ökonomisierung der Neuen Steuerung**
- **Verbreitung des Ansatzes der Public Governance**
- **Starker Einfluss von Fachdiskursen – Beispiele:**
 - Leitprinzip „ambulant vor stationär“
 - Unterstützung der Helfer
 - Vernetzung der Profi- und Laien-Leistungen
 - zu Hause alt werden
 - Erreichbarkeit benachteiligter Bevölkerungskreise

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

20

Resümee 2: Sozialplanung als „Ermöglicher“ von Innovationen für die Versorgung im Alter.

- ⊙ **D:** Voraussetzung → Sozialplanung für die Versorgung im Alter als Pflichtaufgabe der Kommunalverwaltung
- **CH:** Innovation erfolgt situativ in dezentralen kommunalen „Labors“ → breitere Professionalisierung wünschenswert.
- ⊙ **D:** Partizipative Einbettung der Sozialplanung in Deutschland: (1) Ressorts integrierend und (2) Stakeholder involvierend (Koordinationsverantwortung der Kommune durch Interdisziplinarität und Bedürfnisorientierung)
- **CH:** Angesichts der politischen Kultur generell günstige Bedingungen für eine partizipative und kooperierende Planung und Gestaltung; „enges“ Verständnis von Alterspolitik stellt u.U. eine Entwicklungshemmnis dar.

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

21

Resümee 3: Vermittlung der Chancen von Sozialplanung über „gute Praxisbeispiele“

- ⊙ **D:** Vermittlung guter Praxisbeispiele aus erfahrenen Kommunen → Befähigung lokaler Figurationen zur dezentralen Planung (nicht jede Kommune muss „das Rad neu erfinden“)
- **CH:** Schweizer Tradition → Die „dezentralen Gestaltungs-labors“ orientieren sich häufig und mit hohem Pragmatismus am „Lernen am (guten) Modell“.
- ⊙ **D:** Ziel → Innovative Praxis durch Institutionalisierung der Vernetzung von Kommune und Zivilgesellschaft
- **CH:** Durch die Beteiligungstradition viele innovative Anregungen aus der Zivilgesellschaft → Problem: nicht jede Kommune greift das systematisch auf.

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

22

Fazit: Was wir voneinander gelernt haben!

- 🕒 **D:** Die Beteiligung von Akteuren der Zivilgesellschaft, verschiedener Verwaltungsressorts und der Fachleute von Trägern und Anbietern an der Sozialplanung wirkt als Innovations- und Entwicklungstreiber.
- **CH:** Ein übergeordneter Orientierungsrahmen und eine Institutionalisierung der Sozialplanung sichert Fachlichkeit und ermöglicht die Bündelung lokaler Interessen.

Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

23

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

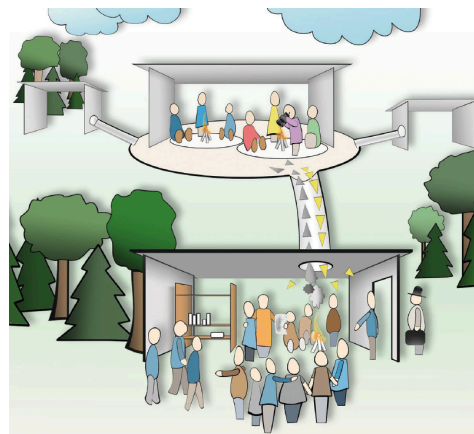
Fachtagung

**Integrierte Sozialplanung
für demografisch
gealterte Räume**
Anspruch und Wirklichkeit
einer innovativen Planungs-
praxis in Deutschland und
der Schweiz

gefördert vom



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



Technology
Arts Sciences
TH Köln

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts
**HOCHSCHULE
LUZERN**
Soziale Arbeit

24