

Auf dem Weg zu einem neuen Wohlfahrtsmix? Pflege im Alter und der mögliche Beitrag der Bürgergesellschaft

Adalbert Evers (2002)

1. Einleitung und Begriffe

Das Konzept der Bürgergesellschaft zielt auf die vielfältigen Beiträge im Gemeinwesen, die im sozialen und öffentlichen Raum erbracht werden, dort wo es nicht um marktwirtschaftliche Transaktionen geht, nicht um Angelegenheiten des privaten (Familien)Lebens und wo die betroffenen Bürger und Organisationen nicht als professionelle Politiker und Administratoren tätig sind. Je stärker in einer Gesellschaft Werte wie wechselseitiger Respekt, sowie wenn die Fähigkeit ausgeprägt ist, sich mit anderen gemeinsam zu organisieren, desto stärker ist sie als Bürger-Gesellschaft. Öffentlich braucht Bürgergesellschaft für all das demokratische Regierungsformen. Bürgerschaftliches Engagement kennt andere Formen wie zu spenden, Mitglied eines Vereins zu sein, gelegentlich Zivilcourage zu zeigen, ein ausgeprägtes politisches Interesse zu kultivieren, die eigene Organisation so zu präsentieren, dass sie nicht nur als egoistisches Lobby handelt.

Das Konzept des Wohlfahrtsmix kann auf zwei verschiedene Weisen verstanden werden. Zum einen kann es als ein sehr begrenztes analytisches Klassifikationskriterium verstanden werden, das jenseits von Staat und Markt auch nach den Beiträgen von Familien und Organisationen der Bürgergesellschaft fragt. Im Bereich der Altenhilfe und Pflege kann man z.B. sichtbar machen, dass die Pflegearbeit in der Familie die wichtigste Stütze eines „gemischten“ Pflegesystems ist. Am Wohlfahrtsmix beteiligen sich Akteure aus vier Sektoren:

- dem informellen Sektor (Familie, Freunde und Nachbar, Freiwillige)
- dem staatlichen Sektor
- dem dritten Sektor oder Sektor der freien Assoziationen (Wohlfahrtsverbände)
- dem Markt

Andererseits kann es aber auch in einem anspruchsvollen Sinn als Leitbild zum Umbau des Wohlfahrtsstaates verstanden werden. Hier lassen sich vier Trends identifizieren:

- Der Trend, den informellen Sektor gezielt in Wohlfahrtsmixturen einzubeziehen;
- Der Trend, kommerzielle Anbieter, den Markt in der Wohlfahrtsproduktion stärker zu berücksichtigen;
- Der Trend, dem Staat vorrangig die Rolle eines Initiators zuzuweisen und
- der Trend, freiwilliges bürgerschaftliches Engagement als unverzichtbaren Bestandteil zeitgemässer Wohlfahrtsmixturen zu betrachten.

2. Der traditionelle Wohlfahrtsmix in der Altenpflege

Der traditionelle Mix in der Altenpflege war durch Folgendes gekennzeichnet:

- einen Vorrang des Elements Familie,
- eine nur residuale Rolle des Staates,
- keine Attraktivität als potenzieller Markt für kommerzielle Anbieter,
- eine erhebliche Bedeutung von Beiträgen aus der Bürgergesellschaft und
- die staatliche Institution, die ihr am nächsten steht, die Kommune- Stadt, Gemeinde und Kreis.

Schaut man sich Bürgergesellschaft und Kommune näher an, so zeigt sich, dass im Bereich Hilfe und Pflege im Alter seit eher eine Vielfalt von Institutionen, Organisationen und Angeboten kennzeichnend war, bei der Engagement eine prägende Rolle spielte. Hilfe und Pflege im Alter ist über lange Zeit eine Domäne kirchlich getragener Organisationen gewesen, getragen von engagierten Personen, die zum Teil auch fachlich ausgebildet waren. Engagement wurde von Trägern der freien Wohlfahrtspflege getragen, die traditionell oft aus Mitteln des eigenen Verbandes Dienste und kostenfreie Leistungen anboten. Eine wichtige Rolle spielte darüber hinaus Institutionen wie die Kirchengemeinden, etwa in Form der Organisation von Besuchskreisen. Bis heute sind Unterstützungsleistungen aus der Familie – insbesondere von Töchtern und Schwiegertöchtern sowie EhepartnerInnen – die wichtigste Ressource für Hilfe und Pflege im Alter. Kehrseite dieser Art von traditionellem „Wohlfahrtsmix“ mit seinem Zusammenspiel von Staat, Kommunen, Familien und bürgerschaftlichen Elementen waren vor allem:

- ein geringes Niveau garantierter sozialer Rechte,
- eine fortdauernde „Armenhilfe“-Anbietung der stationären Versorgung,
- eine defensive Familienorientierung bei den Betroffenen.

Der Tendenz nach ging bereits im Vorfeld der Pflegeversicherung das bürgerschaftliche Element im Wohlfahrtsmix zurück. Massgeblich dafür waren eine bestimmte Form der Professionalisierung, ein wachsendes Gewicht der Krankenpflege und eine kontinuierliche Abnahme von ergänzenden Finanzierungsbeiträgen seitens der Kirchen. Pflegequalität ist heute eindeutig als Domäne der Fachkräfte festgelegt.

3. Das Pflegeversicherungsgesetz

Die positiven Seiten des Gesetzes:

- Das Gesetz sieht aus den Mitteln der Versicherung einen begrenzten, ergänzungsbedürftigen Unterstützungsbeitrag vor, der jedoch grundsätzlich jedem Bürger zustehen kann;
- das Gesetz erkennt die zentrale Aufgabe der Familie ausdrücklich an;
- es schafft einen Ordnungsrahmen für den Einbezug von kommerziellen Versorgungsbeiträgen;
- das Gesetz gibt formell mit der Geldleistungsalternative und der Kombileistung mehr Möglichkeiten, je eigene gemischte Versorgungsarrangements zu treffen.

Damit war grundsätzlich die Tür für einen Wohlfahrtsmix geöffnet, der insoweit „neu“ ist, als hier

- der Markt stärkere Rolle spielt,
- staatlich gesicherte soziale Rechte für alle den Rahmen bilden.

Beiträge aus der Bürgergesellschaft werden im Gesetz nur zum Teil genannt und aufgewertet. Elemente wie Selbsthilfe, Gesundheitsförderung und Beratung werden angesprochen, während man von bürgerschaftlichen Elementen, wie lokale Fördervereine oder auch Unterstützung aus kirchlichen Gemeinden, keine Notiz genommen hat. Die Regeln und Vereinbarungen, die dem Pflegeversicherungsgesetz folgten, geben keine Anreize für eine „neue Kultur des Helfens“, bürgerschaftliches Engagement o. Ä.

4. Schlussfolgerung

Die Schwierigkeit der Entwicklung von Konzepten zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements im Pflegebereich besteht darin, Leitbilder zu entwerfen, wo die Aufwertung von Engagement nicht als Lückenbüsser, sondern als dynamischer Bestandteil einer Modernisierung und Humanisierung der Pflegekultur erscheinen kann.

Ein neuer Wohlfahrtsmix als positives normatives Leitbild würde sich vor allem über vier Ziele definieren:

- Stärkung der Rolle der Zivilgesellschaft und Aufwertung und Aktivierung von zivilgesellschaftlichem Engagement;
- Gesellschaftliche Aufwertung familiärer Beiträge in der Pflege und Betreuung;
- Ein Design von Einrichtungen und Diensten, in dem neben Professionalität, staatliche Verantwortung und Marktelementen auch bürgerschaftliche Beiträge vorgesehen sind;
- Ressourcenbündelung und –Profilierung, was gesetzliche Pflichtaufgaben, die sogenannten „Freiwilligen Leistungen“, den Einbezug bürgerschaftlichen Engagements einschliesst und Wohlfahrtsmix als eine Gemeinschaftsaufgabe begreift.

Literatur unter:

<http://www.inbas-sozialforschung.de/download/bas-band13-aevers.pdf>