

2. Zukunftskongress Soziale Infrastrukturen

Forum III „Sozialunternehmen auf dem Weg in den Sozialraum – als Dienstleister und Kooperationsstifter?“

Input III: Helmut Knepe, geschäftsführender Vorstand KDA

Soziale Träger und Quartiersentwicklung – Erfahrungen aus der Perspektive des Kuratorium Deutsche Altershilfe

Wo steht die Szene?

Quartiersentwicklung wird **seit mehr als zehn Jahren** in der Fachszene als ein Ansatz **diskutiert**, die zukünftigen Herausforderungen – demografischer, sozialer, ökonomischer Art – zu bewältigen. Seit sich viele Akteure seit Anfang 2000 verstärkt auf den Weg gemacht haben, dieses Konzept in der Altenhilfe umzusetzen, hat sich **viel getan**: Zahlreiche Veranstaltungen wurden durchgeführt, Ratgeber und Infobroschüren erstellt, Qualifizierungsangebote entwickelt, Landeskoordinierungsstellen eingerichtet (z.B. NRW, Brandenburg) und Förderbausteine erweitert (z.B. in Bayern, Rheinland Pfalz) oder spezielle Förderprogramme aufgelegt (z.B. DHW Förderbaustein 3.1.1. Quartiersentwicklung, Masterplan altengerechte Quartiere NRW, Wettbewerb Quartier 2020 Baden Württemberg) und Wirkungsinstrumente (z.B. WIN-Projekt NRW) bzw. Wirkungsstudien (S-ROI-Studie des Netzwerkes SONG) erstellt. Auch politisch wird das Konzept zunehmend anerkannt. Der 7. Altenbericht der Bundesregierung empfiehlt den zukünftigen Herausforderungen mit einer sozialraumorientierten Steuerung zu begegnen, die Öffnung ins Quartier wird als Qualitätsanforderung für neue Wohnformen von Leistungsträgern benannt (u.a. GKV Modellprogramm § 45f SGB XI) und einige Bundesländer haben die flächendeckende Verbreitung dieses Ansatzes ganz oben auf die politische Agenda gesetzt (wie z.B. NRW, Brandenburg, Baden Württemberg, Rheinland-Pfalz, Bayern) (Leider nicht immer mit Prioritäten und manchmal auch ohne Kontinuität– siehe NRW).

Vor allem wurde aber eine **Vielzahl von Initiativen gestartet**, die Quartiere bedarfsgerecht weiter zu entwickeln. Zwar lässt sich die genaue Anzahl der entstandenen Initiativen nicht quantifizieren, aber wenn man allein die Projekte betrachtet, die in den vergangenen Jahren aufgrund von Fördermaßnahmen entstanden sind¹, ist es sicher nicht zu hoch gegriffen, wenn man von **weit über 1.000 Quartiersprojekten** ausgeht, die in den vergangenen Jahren auf den Weg gebracht wurden.² Bei einer durchschnittlichen

¹ So wurden bundesweit allein über das Deutsche Hilfswerk/Deutsche Fernsehlotterie seit 2013 über 300 Quartiersinitiativen gefördert. Im Rahmen des Landesförderplans „Alter und Pflege NRW“ werden in Nordrhein-Westfalen seit 2015 ca. 80 kommunale Projekte über drei Jahre gefördert. Die Stiftung Wohlfahrtspflege in NRW hat 17 Quartiersprojekte fördert, auf den Wettbewerb „Quartier 2020“ in Baden Württemberg haben sich ca. 200 Quartiersinitiativen beworben. Im Rahmen des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt wurden bis 2016 bundesweit fast 800 sozialraumorientierte Gesamtmaßnahmen in Stadtgebiet/Quartier realisiert, die vielfach auch die sozialräumliche Verbesserung der Wohn- und Versorgungssituation von Älteren oder Pflegebedürftigen im Blick hatten.

² Zumal wir auch Ergebnisse haben, dass Kommunen hier in den vergangenen Jahren sehr aktiv waren. Nach einer repräsentativen KDA-Befragung in NRW 2016 ist mindestens jeder/jede fünfte Kreis/kreisfreie Stadt in dieser Richtung sehr aktiv geworden. (Ergebnisse aus dem Projekt KoQuMa NRW, Vollerhebung bei allen Kreisen und Kreisfreien Städten n=53, Rücklauf 70 % n=37)

Quartiersgröße von ca. 10.000 Einwohnern (siehe Ergebnisse aus DHW-Quartiers-Monitoring) und einer angenommenen Gleichverteilung von ambulant und stationär versorgten Pflegebedürftigen wie im Bundesdurchschnitt (nach der aktuellen Pflegestatistik 2017 mit 3,5 %), werden aktuell mehr als **350.000 Pflegebedürftige** mit solchen sozialraumorientierten Konzepten erreicht.

Wie haben sich Sozialunternehmen auf dem Weg in den Sozialraum gemacht?

Eine generelle Einschätzung wie viele Sozialunternehmen sich auf den Weg in den Sozialraum gemacht und welche Herausforderungen sie dabei zu bewältigen haben, kann nicht gegeben werden, da es aktuell keine repräsentativen Bestands- und Strukturanalysen hierzu gibt. Ein Einblick, was Träger der Wohlfahrtspflege unternommen haben, um Quartiere für Menschen mit Unterstützungsbedarf weiter zu entwickeln, kann über das „**DHW-Quartiers-Monitoring**“ gegeben werden, das das KDA in Kooperation mit dem DHW von 2012 bis 2017 durchgeführt.³ Mit Mitteln der Fernsehlotterie wurden bis Frühjahr 2017 **307 Quartiersprojekte** gefördert (219 mit dem DHW-Förderbaustein 3.1.1; 88 mit dem alten KDA-Förderbaustein). Die geförderten Projekte wurden im Untersuchungszeitraum mehrmals befragt. Hierzu ein paar Ergebnisse:

Strukturqualität – Welche Struktur weisen die Projekte der Sozialunternehmen auf?

- Die geförderten Projekte haben eine **durchschnittliche Quartiersgröße** von 10.592 Einwohnern.
- Die Quartierentwicklung erfolgte **vor allem in städtischen Räumen**, in ländlichen Räumen war es schwieriger solche Initiativen zu platzieren
- Ein Drittel der Projekte hat sich – in enger Kooperation mit der Kommune – hauptverantwortlich für eine „allgemeine Quartierentwicklung“ eingesetzt, zwei Dritteln haben lediglich ihre Wohn- und Versorgungsangebote sozialraumorientiert weiterentwickelt („**sozialraumorientierter Versorgungsansatz**“).
- Durch die Förderung beschäftigten alle Projekte einen „Kümmerer“ für das Quartiermanagement, jedoch mit unterschiedlichen Kapazitäten. Durchschnittlich wurde ein **Kümmerer** mit 26,4 WochenSt (also ca. eine $\frac{3}{4}$ Stelle) vor allem mit Sozialarbeiter-/Sozialpädagogischen Qualifikationsprofil beschäftigt.
- Innerhalb der überwiegend dreijährigen Förderung haben die Projekte durchschnittlich **8 einzelne Maßnahmen** zur Quartierentwicklung durchgeführt. Auffallend ist, dass die Entwicklungsmaßnahmen vor allem im Handlungsfeld „Soziales“ – also Förderung von Begegnung und Austausch - und weniger im Handlungsfeld „Wohnen“ – bedarfsgerechte Wohnangebote oder Wohnumfeldgestaltung - aber auch weniger im Handlungsfeld „Hilfe und Pflege“ - vor allem eine umfassende pflegerische Versorgung - umgesetzt wurden.

³ Ziel des Projektes war, das DHW bei der Implementierung seines damals neuen Förderbausteins „3.1.1 Quartiersentwicklung“ zu unterstützen und die Entwicklungen der in diesem Rahmen geförderten Projekte zu begleiten.

Prozessqualität: Wie haben die Sozialunternehmen Umsetzungsherausforderungen gemeistert?

Mehrere Herausforderungen waren von den Sozialunternehmen bei der Umsetzung zu bewältigen:

- Eine Herausforderung stellt die Vernetzung mit dem Sozialraum dar. Die geförderten Sozialunternehmen haben im Förderzeitraum ihre **Kooperationsbeziehungen** deutlich ausgeweitet und sind nach meist 3 Jahren Förderzeit gut vernetzt in den lokalen Strukturen. Fast 90 % arbeitet in Arbeitsgruppen mit einer Vielzahl lokaler Akteuren zusammen, zwei Drittel sind fest in lokalen Netzwerken integriert. 95 % arbeiten mit Kommunen zusammen, jedoch eher im Sinne eines mehr oder weniger festen Informationsaustausches, verbindliche Kooperationsbeziehung mit der Kommune hat nur jedes zehnte Projekt.
- Die Aktivierung und **Beteiligung der Bürgerschaft** bei der Quartiersentwicklung war für die geförderten Sozialunternehmen zu Beginn eine besondere Herausforderung, jedoch zeigen die Projektergebnisse, dass sich hier der Austausch nach und nach positiv entwickelt hat. So ist die Intensität der Bürgerbeteiligung im Lauf der Zeit bei den geförderten Projekten gestiegen und auch die Sozialunternehmen selbst werteten die Bürgerbeteiligung im Projektverlauf deutlich positiver (2014 bewerten ca. 50 % der geförderten Projekte die Bürgerbeteiligung mit „sehr gut“/gut“, 2016 waren dies bereits rund 60 %). Die Etablierung von Partizipationsprozessen braucht Zeit und Begleitung.
- Eine weitere Herausforderung war für die Sozialunternehmen die Etablierung eines systematischen **Quartiermanagements**. Schon Bestands- und Bedarfsanalysen für eine systematische Planung zu erstellen, war für Viele Neuland. Aber auch hier sind viele Lernprozesse von den Sozialunternehmen – begleitet durch umfassende Qualifizierungsangebote – vollzogen worden (z.B. 2014 stufte die Erstellung von Ist-Analysen noch 62,8 % der Projekte als schwierig ein, 2016 waren dies nur noch 19,6 %). Eine Herausforderung für Sozialunternehmen bleibt, flexibel auf sich wandelnde Anforderungen im Quartier in der Projektsteuerung zu reagieren. So war bei jedem fünften Projekt (18,7 %) Ziel- und Maßnahmenveränderungen erforderlich, bei jedem vierten Projekt (27,4 %) gab es Personalfluktuationen.

Ergebnisqualität:– Welche Wirkungen haben sich bei den Sozialunternehmen (und anderen Beteiligten) ergeben?

Im Rahmen von 8 Fallstudien wurden ein Jahr nach der Förderung Gespräche mit Kommunen, Trägern, Kooperationspartner sowie Bürgerinnen und Bürger über die erzielten und nachhaltig bleibenden Wirkungen geführt. Hierzu noch ein paar Ergebnisse: Was hat es gebracht?

- **Alle Beteiligten** berichteten, dass die Zusammenarbeit sich im Quartier deutlich verbessert habe und auch mittelfristig nach der Förderphase diese Zusammenarbeit meist erhalten werden konnten.
- Die **Bürgerschaft** berichtete - neben hilfreichen Einzelmaßnahmen, die ihr Leben erleichtert und ihre Möglichkeiten zum sozialen Austausch verbessert haben - vor

allem von einem insgesamt höheren Verbundenheits- und Verantwortungsgefühl im Quartier, das auch über die Förderphase hinaus erhalten geblieben ist.

- Die **Ehrenamtlichen** fühlten sich mit ihren Belangen ernster genommen.
- Die **Kommunen** berichteten von einer bedarfsgerechteren Planung, besserer Zusammenarbeit auf allen Ebenen - auch kommunalintern - und mehr aktivierten Ehrenamtlichen.
- In der schriftlichen Befragung berichteten über 100 **Sozialunternehmen** von besseren Vermarktungschancen eigener Leistungen (53,3 %), der Erweiterung des Kundenstamms (47,7 %), besserer Aktivierung von Ehrenamtlichen für ihre Kunden (63,6 %) sowie einem stärkerem Austausch mit anderen örtlichen Akteuren (87,9 %) und einer engeren Zusammenarbeit mit der Kommunen (55,1 %). Insgesamt gaben drei Viertel der Sozialunternehmen an, dass sie durch die Quartiersentwicklungsinitiativen eine bessere Marktposition im Quartier (73,8 %) haben.

Quartiersentwicklung ist also für alle ein Gewinn – Der Weg in den Sozialraum lohnt sich damit auch für Sozialunternehmen. Aber solche positiven Effekte bekommt man nicht zum „Nulltarif“. Die Sozialunternehmen berichteten neben den positiven Effekten auch von höheren Arbeitsanforderungen sowie anderen Qualifikationen, die sie brauchen, um solche Prozesse langfristig zu begleiten. 91 % halten zudem ein Quartiermanagement für die Fortführung erforderlich. Die Finanzierung eines solchen Quartiersmanagement bleibt für Sozialunternehmen jedoch eine Herausforderung, da es aktuell im Leistungsrecht dafür keine Regelfinanzierungsmöglichkeit gibt. Auch von den DHW geförderten Projekte hatten am Ende der Förderung **nicht einmal ein Viertel (22,0 %) der Projekte eine nachhaltige Finanzierung**. Dadurch sind nach der Förderphase viele Einzelmaßnahmen auch wieder eingegangen.⁴

Was braucht es in Zukunft, um solche Ansätze zu verbreiten und wie engagiert sich das KDA für eine Verbreitung?

- **Verantwortlichkeiten klären:** Quartiersentwicklung setzt eine enge Kooperation der lokalen Akteure und auch eine enge Kooperation mit der Kommune voraus. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Sozialunternehmen gut in die Sozialräume vernetzt haben. Nicht immer ist jedoch klar, wer eigentlich verantwortlich für die Quartierentwicklung ist. Vor allem in der Kooperation von Kommune und Sozialwirtschaft bedarf es einer engeren Verzahnung und einer Klärung von Verantwortlichkeiten. Wer sollte die Prozesse steuern, wer trägt Verantwortung für die Umsetzung, wer übernimmt welche Aufgaben. Das KDA hat aktuell hierzu gemeinsam mit der Bertelmanns Stiftung ein „*Arbeitshilfe zur Schärfung von Rollenprofilen und Klärung von Verantwortlichkeiten im Quartier*“ erstellt.
- **Versorgungssicherheit im Quartier stärken:** Die Ergebnisse zeigen, dass das Thema umfassende Versorgungssicherheit im Quartier noch einer Vertiefung bedarf. Kleinteilig und kleinräumig Versorgungsangebote für Schwerpflegebedürftige zu schaffen, bleibt angesichts der bestehenden ordnungs- und leistungsrechtlichen

⁴ Vielleicht noch Interessant: Eine nachhaltige Fortführung konnte eher gesichert werden, wenn ein Quartiertreff erhalten blieb und ein Bürgerverein systematisch während der Förderphase etabliert wurde, der anschließend teilweise Aufgaben in Selbstorganisation übernimmt.

Regelungen eine betriebswirtschaftliche Herausforderung. Quartierskonzepte müssen aber gerade in Zukunft für Pflegebedürftige tragfähig sein. Diesem Themenfeld wird man sich daher noch stärker widmen müssen. Das KDA engagiert sich seit Jahren gemeinsam mit seinen Partnern aus der Sozialwirtschaft dafür, die Versorgungskonzepte in dieser Richtung weiter zu entwickeln (z.B. KDA-Quartierhäuser, Evaluation des GKV-Modellprogramms Weiterentwicklung neuer Wohnformen für Pflegebedürftig nach § 45f). Das KDA setzt sich in diesem Kontext auch dafür ein, dass die kommunale Pflegebedarfsplanung stärker quartierbezogen ausgerichtet wird. Es berät und begleitet Kommunen (wie z.B. aktuell den Landkreis Esslingen) ihre Pflegebedarfsplanungen enger mit der Quartierentwicklung zu verzahnen.

- **Personalbedarfe decken:** Die Ergebnisse zeigen, dass Sozialunternehmen, die sich auf den Weg in den Sozialraum machen, sich in besonderer Weise mit der Personalentwicklung befassen müssen. Zum einen weil sie ihr Personal auf andere Aufgaben und besondere Anforderungen vorbereiten müssen. Hier engagiert sich das KDA mit seinen Netzwerkpartner Fachkräften für dieses besondere Arbeitsfeld weiter zu qualifizieren.⁵ Zum anderen erfordert die Personalentwicklung auch in diesem Bereich viel Kreativität um Personalengpässen zu begegnen. Nicht nur weil auch Sozialarbeiter-Fachkräfte auf dem Markt nicht mehr verfügbar sind. Sondern auch weil die Arbeitsbedingungen in diesem Arbeitsfeld aktuell wenig attraktiv sind. Aufgrund mangelnder Finanzierung werden vielfach nur befristete Teilzeitstellen angeboten, in diesem Kontext sind eine Vielzahl von sehr unterschiedlichen Aufgabenfelder zu bearbeiten, die oft als Einzelkämpfer bewältigt werden müssen. Berichte aus der Praxis zeigen, dass die festgestellten hohen Personalfluktuationen eine Folge dieser Arbeitsbedingungen sind. Die bundesweite Personaldebatte über Personalbedarfe in der Pflege, darf diesen Bereich nicht vernachlässigen. Wir brauchen nicht nur bessere Arbeitsbedingungen in der Pflege, sondern auch für Personal, das das synergetische Zusammenwirken lokaler Verantwortungsgemeinschaften gewährleistet. Die Personaldebatte in der Altenhilfe darf nicht nur eine Personaldebatte für rein pflegerische Aufgabenfelder bleiben.
- **Finanzierung regeln:** Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen setzt wesentlich eine gesicherte Finanzierung der sog. „Kümmerer“ voraus. Das KDA fordert seit Jahren für solche Tätigkeiten, die das synergetische Zusammenwirken stärken und die Selbstorganisation unterstützen, eine Regelfinanzierung zu sichern. Dabei sind Finanzierungsmodelle zu entwickeln, die alle in die Pflicht nehmen. Von Quartiersentwicklung profitieren alle, darum geht es auch bei der Finanzierung um einen Mix in geteilter Verantwortung. Nur dann werden die zukünftigen Herausforderungen zu stemmen sein. Weder die Zivilgesellschaft, noch der Markt, oder der Staat vermögen diese allein zu lösen, es bedarf der geteilten Verantwortung und die wird in Quartierskonzepten gelebt.

⁵ Es ist sowohl an den Qualifizierungsmaßnahmen für Sozialunternehmen des Netzwerkes SONG beteiligt, hat aber auch ein eigenes Qualifizierungsangebot für kommunale Mitarbeitende entwickelt und danach über 100 Kommunen qualifiziert (KoQuMa in NRW). Aktuell qualifizieren wir kommunale Mitarbeitende in Baden Württemberg (z.B. Gemeinde Sinsheim)