

Schulz-Nieswandt | Kötler | Mann

Lehren aus der Corona-Krise: Modernisierung des Wächterstaates im SGB XI

Sozialraumbildung als Menschenrecht
statt „sauber, satt, sicher, still“



Nomos

Studien zum sozialen Dasein der Person

herausgegeben von

Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt

Band 39

Frank Schulz-Nieswandt | Ursula Köstler
Kristina Mann

Lehren aus der Corona-Krise: Modernisierung des Wächterstaates im SGB XI

Sozialraumbildung als Menschenrecht statt
„sauber, satt, sicher, still“



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

ISBN 978-3-8487-6364-1 (Print)

ISBN 978-3-7489-0464-9 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. 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.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
Einführung in die Problematik und Grundlegung der Sichtweise	15
Einleitung in die Kapitel I bis IV	25
I. Sozialraumorientierte Pflegepolitik als Daseinsvorsorge. Dichte Darlegung einer Vision	29
Einleitung zu Kapitel I	29
1. Sozialraum durch Sozialkapitalbildung	30
2. Caring Communities durch Kooperation zwischen Sozialversicherungen, Kommune und Land	31
3. Grundsatzfragen des Marktordnungsrechts	32
4. Sozialraumbildung im Rahmen des Grundrechts auf Daseinsvorsorge	32
5. Bausteine einer konkreten Utopie im geltenden Sozialrecht	34
6. Das Alter im sozialraumorientierten Wohnen	35
7. Die Idee der Gemeinde als Genossenschaft	36
8. Sozialraumorientierung statt »Krankenversorgungsindustrie« des SGB V	37
9. Anthropologie der Freiheit, Ordnung, Einbettung	38
Fazit und Diskussion zu Kapitel I	39
II. Heterotope Räume	43
Einleitung zu Kapitel II	43
1. Risikoprivatisierung: Mythos der Großfamilie	45
2. Gegenmythos: Politik der »Miteinanderfreiheit und Miteinanderverantwortung«	51
2.1 Das Projekt	51
2.2 Das Thema: Agenturen der Sozialraumbildung	52

2.3 Das Thema als dauerhafte Strukturbildungsaufgabe der Daseinsvorsorge	52
2.4 Das Thema als Entwicklungsaufgabe	54
3. Heterotope Räume statt Economics of Scale, Scope and Density	55
Fazit zu Kapitel II	56
III. Lehren aus der Corona-Krise: Sozialraumbildung als Menschenrecht statt »sauber, satt, sicher, still«	57
Vorbemerkungen zu Kapitel III	57
Einleitung: Das Problem, die Fragestellung und die These	59
1. Die »Corona-Gesellschaft« im Zeichen der Angst: zwischen Empathie sowie Solidarität und Ausgrenzung	64
2. Eskalation der Kasernierung alter Menschen in Zeiten von Corona	67
3. Der Rückbau der Sozialraumöffnung im Zeichen der Corona-Angst	72
3.1 Die Pflicht zur Sozialraumöffnung	73
3.2 Sozialraumöffnung als nicht-triviale Aufgabe	74
3.3 Einrichtungskulturen im »Spinnennetz des Kapitalismus«	76
4. Zuvor schon und nun auch nach Corona: Die Vision einer neuen Versorgungslandschaft	78
5. Im Namen der Würde und ihrer Lebensqualität: Modernisierung des Wächterstaates	81
6. Fazit	83
7. Ausblick	84
IV. Sektorversagen und Wächterstaat: Fazit und Ausblick	87
V. Corona verändert die Welt!?	93
Literaturverzeichnis	95
Vorbemerkungen	95
1. Literatur zum Vorwort	96

2. Literatur zur Einführung in die Problematik und Grundlegung der Sichtweise	96
3. Literatur zur Einleitung in die Kapitel I bis IV	103
4. Literatur zu Kapitel I. Sozialraumorientierte Pflegepolitik als Daseinsvorsorge. Dichte Darlegung einer Vision	106
5. Literatur zu Kapitel II. Heterotope Räume	112
6. Literatur zu Kapitel III. Lehren aus der Corona-Krise: Sozialraumbildung als Menschenrecht statt »sauber, satt, sicher, still«	117
7. Literatur zu Kapitel IV. Sektorversagen und Wächterstaat: Fazit und Ausblick	133
8. Literatur zu Kapitel V. Corona verändert die Welt!?	136

Vorwort

Die Corona-Krise radikalisiert die drängende Frage nach den Alternativen zum Pflegeheim.¹ Die vorliegende Abhandlung – quasi eine Entfaltung der gesellschaftspolitischen Konsequenzen der Kritik an der Kasernierung alter Menschen in Pflegeheimen (Schulz-Nieswandt, 2020; 2021) – hat auch eine gewisse Vorgeschichte einiger Aktivitäten von Frank Schulz-Nieswandt als Vorsitzender des Kuratoriums Deutsche Altershilfe (KDA) in den Jahren 2016-2020. Vor der Positionierung des KDA durch eine kritische Analyse über die »Kasernierung« der Bewohner*innen in Pflegeheimen, hat das KDA bereits das Problem der Hygieneregime in Pflegeheimen zum Thema gemacht, die das Wohnen entnormalisieren und hospitalisieren durch klinische Regime. Bevor sich die Corona-Krise entfaltete, breitete sich ferner eine dynamische Pflegereform-Diskussion aus. Sie hält noch zaghaft an, verdünnt sich aber erkennbar zunehmend in den substanzialen Erträgen. Dabei dominiert das Corona-Thema gar nicht die Dringlichkeit der Pflegereform. Wenn man diese nämlich als große SGB XI-Reform im Kontext der Sozialpolitik als Teil der infrastrukturellen Gesellschaftspolitik (und damit auch der Raum-, Verkehrs-, Wohn- und Bildungs- sowie Gesundheitspolitik) versteht. Das KDA – die Quellen werden im Verlauf der Abhandlung angeführt und aufgegriffen – hat sich mit einer gesellschaftspolitischen Perspektive beteiligt durch ein Positionspapier des damaligen KDA-Vorstandsvorsitzenden Frank Schulz-Nieswandt, argumentierend, dass Pflegepolitik genau dies ist: Teil der Sozialpolitik im Rahmen einer gestaltenden Gesellschaftspolitik. Und diese muss entsprechend konzipiert werden. Dabei trat u. a. die Sozialraumorientierung radikal in den Mittelpunkt der Vision. Hierbei wiederum geht es um die Differenzierung der Wohnformen im Alter und die Eingrenzung der Idee, den demografischen Wandel und die damit verbundene Zunahme der Pflegebedürftigkeit hauptsächlich durch den mechanischen Reaktionsstil eines Bettenkapazitätsbooms zu beantworten. Im Hintergrund wartet das Kapital – deren übliche Ökonomie eben nicht wertneutral ist, sondern abgründige Tiefen der Einschreibung von Gut und Böse aufzuweisen hat und die-

1 Vgl. dazu auch Schulz-Nieswandt F (2021) Dominanz des Sicherheitsdenkens. Die Corona-Krise radikalisiert die drängende Frage nach den Alternativen zum Pflegeheim. medAmbiente (1).

se Tiefenstrukturen in verborgenen Strukturen der Modelleleganz (deren Formalismus nichts mit höherer Mathematik [eher schon an Theologen der Äquilibriumreligion erinnert] zu tun hat) an die perzeptiven Oberflächen transportiert – in der Begierde auf Anlagemöglichkeiten eines sicheren Renditesektors.

Worum geht es? Was ist in der vorliegenden Abhandlung also zu entfalten? Es geht nicht um die Schutzbedürftigkeit des alten Menschen angesichts seiner Gefährdung. Diese Sorge steht nicht zur Disposition. Doch die kulturelle Grammatik dieser Sorge-Kultur steht zur Debatte. In diesem Lichte sind die Bilder vom Alter in den sozialen Praktiken der Settings der Versorgungslandschaft nach wie vor in diskriminierender Weise viel zu undifferenziert. Dieser »Austerity-orientierte cost containment policy-Sektor« ist in seiner Tiefenstruktur aus dem Geist eines Drehbuchs einer exkludierenden Diskriminierungskultur gestrickt, inszeniert an der Oberfläche die heroische Aura einer organisierten Nächstenliebe, verweist sich tiefenpsychologisch aber daher als eine Schuldkultur der kollektiven Ablasszahlung gegenüber dem Alter, dessen biologisches Ende kostensparend und konzeptionell relativ phantasielos verwaltet wird. Der wahre Preis, der soziale Kosten der negativen Externalitäten des sozialen Todes im Alter (und der Risikoprivatisierung eines moralischen Naturalismus der Angehörigenlastpflichtordnung) berücksichtigen würde, ist höher als die Pfliegelastquote im Sozialbudget.

Das Feld lässt sich – würde Deutschland (in Analogie zur Persiflage, die einst Umberto Eco [2001: 58 ff.] humorvoll vorlegte) von einem Ethnolog*innenteam einer ehemaligen Kolonie des frühen imperialen Kapitalismus studiert – in »dichter Beschreibung« morphologisch fassen als Sorgekultur eines funktionalen Zusammenspiels vom schuldulturell codierten parochialen Altruismus der Brutpflege-Gemeinschaften einerseits und Zuschussfinanzierung der Stammesgemeinschaft als einer von Angst geprägten liturgischen Ökonomik der Finanzierung von Altenhäusern zur unbewussten Besänftigung zukünftiger Ahnengeister andererseits. Numinos bleibt dabei eine relevante Subkultur sogenannter Volunteers, deren Motivkomplexe von Wissenschaftsorakeln des Häuptlingtums erforscht und sodann moralisch werden, aber unterschwellig suspekt bleiben, weil es nicht dem »Heiligen Geist« der Stammesreligion entspricht. Diese Religion wird Kapitalismus genannt, dabei leiden die Stammesmitglieder unter einer tiefsitzenden Ambivalenz, denn der Begründer dieser Begriffstradition wird als des Teufels bezeichnet. Die religionsethnologischen Mitglieder des ethnologischen Teams bezweifeln die behauptete Säkularisierung dieser Stammeskultur, die auf einen Propheten namens Nietzsche zurückge-

hen soll. Ein anderer Prophet im Club der Medizinmänner – Freud genannt – stellte die unfreudige Hypothese auf, irgendetwas stimme nicht im Seelenleben dieser Stammeskultur, die sich ansonsten als Kultur des Geistes und der Dichtung versteht, wobei die Mehrzahl des Stammes die größten dichtenden Geister (Hölderlin, Rilke, Celan genannt) gar nicht versteht und diesen einen Eskapismus vorwirft, der Hermetik genannt wird. Dabei verarbeiten diese (ebenso wie der oftmals angeführte Goethe) sog. Mythen, die die Mehrzahl der Mitglieder des ethnologischen Teams an die eigene hochkulturelle Religion erinnern. Daraufhin entbrannte im ethnologischen Team ein heftiger post-kolonialer Streit über das eigene Unbewusste des Neo-Kolonialismus.

Problematisch ist die dispositive Dominanz des Sicherheitsdenkens und der daraus resultierenden sozialen Praktiken des Wegschließens, was die Autor*innen »Kasernierung« nennen. Fragen der Selbstbestimmung und der Teilhabe als Grundrechte sind als konstitutive Dimensionen der »heiligen« Würde der Person als Ankerbegriff des modernen Naturrechts des sozialen Rechtsstaates, das sich in der Verfassung des GG, im europäischen Verfassungsrecht der Unionsbürgerschaft, im Völkerrecht in der Form der UN-Grundrechtskonventionen findet und den Geist der Sozialgesetzbücher sowie der Wohn- und Teilhabegesetze der Länder prägt, zu verstehen.

Es mag sein, dass die Situation des Krisenmanagements in diesen Settings keine triviale Aufgabe in den betroffenen Monaten der Jahre 2020 und 2021 war. Und insgesamt – mit Blick auf die Reaktions- und Verarbeitungsmuster in ihrer Verteilung der Bevölkerung – tun sich die Menschen schwer mit der eingestehenden Erkenntnis der Koevolution von Mensch und Virus umzugehen: Unter dem Titel „Die gekränkte Gesellschaft“ handelt Konrad Paul Liessmann in einem Gastkommentar in der NZZ vom 31. Dezember 2020 das Kastrationserleben des prometheischen Menschen ab. In Kapitel V kommen wir in einer Sichtung der aktuellen Literatur auf Bausteine und Konturen einer gesamtgesellschaftlichen Diagnostik – unabhängig von dem hier interessierenden Themenkomplex der Alter(n)s politik – zurück.

Der Verlust der (ohnehin nur begrenzten) Sozialraumöffnung und der Einbruch sozialer Beziehungen induzieren – fachwissenschaftlich in der gerontologischen Pflegeforschung unstrittig – dramatisch einzuschätzende Negativfolgen für Geist, Seele und Körper der Bewohnerschaft. Aber als eine verborgene Grammatik dieses stationären Sektors kam an die Oberfläche, dass diese Sonderwohnform, die rechtlich als Einrichtung betitelt wird, in der Tiefe ihres Programmcodes die Tradition einer totalen Institution – die wir ja auch aus der Erziehungsheim-Tradition (vgl. Staffel 5, Fol-

ge 2 [Folge 51] der TV-Serie „Der Kommissar“: „Fluchtwege“ [Grote, 2003]) kennen – nicht abgeschüttelt hat und sich immer noch auf eine Kultur des »satt, sauber, trocken und still«-Dispositivs fixiert.

Mag auch sein, dass die Verkürzung der Wohndauer hochaltriger Bewohner*innen hier zu einer Dichte besonders vulnerabler Menschen geführt hat. Aber genau in dieser Dichte liegt das Problem. Die Würde des alten Menschen in unserer Gesellschaft kommt in einem rationierten Budget zum Ausdruck, dass von der »economics of scale, scope and density« beherrscht wird (vgl. Kapitel II.3). Normales Wohnen im Sozialraum sieht anders aus.

Deshalb geht es in unserer Kritik auch um die längerfristige Weichenumstellung, die die pfadabhängige Haltung der Modernisierung der Strukturen innerhalb der Strukturlogik (Twenhöfel, 2007) überschreitet. Folgende argumentative Schritte einer transformativen Politik als Wohlfahrtskulturwandel sollen hier angeführt werden:

- 1) Moratorium des stationären Bauens und somit des Sogeffekts dieser panoptischen Welt sozialer Ausgrenzung.
- 2) Radikale Sozialraumorientierung inklusiver Gemeindeentwicklung in Verbindung mit der Differenzierung der Wohnformen.
- 3) Der Ausbau der hybriden Formen jenseits von ambulant und stationär im Sinne des § 3 SGB XI gehört in diese neuere Entwicklung, wobei der neuere Begriff „stambulant“ schon wieder ein ministerialbürokratischer Begriff des technokratischen Sozialrechts sein mag, der auf lukrative neue Geschäftsmodellideen der Sozialkonzerne und Sozialunternehmen reagiert.
- 4) Allerdings sollten hier radikal neue Wege mit sozialer Phantasie konkreter Utopie angedacht werden, dabei der Gemeinwohlökonomie² mehr Entwicklungsraum bietend. Der genossenschaftliche Gedanke könnte im Sinne bürgerschaftlicher Selbstverwaltung des Gesamtversorgungsvertragswesens im Sinn des § 72 SGB XI stärker zur Wirkung kommen. Das KDA denkt diese Perspektive im Rahmen der Idee von Wohnen 6.0 an.

2 Schulz-Nieswandt F (2021) Gemeinwirtschaft. Grundriss einer Morphologie der dualen Wirtschaft. In memoriam Theo Thiemeyer (1929-1991). Duncker & Humblot, Berlin (i. V.); ferner Schulz-Nieswandt F (2021) Der »Dritte Weg« als gleichgewichtiges Anziehungszentrum. Sozialontologische Geometrie und Psychodynamik der Gemeinwirtschaft im Werk von Werner Wilhelm Engelhardt. Duncker & Humblot, Berlin (i. V.).

- 5) Lebensqualitäts-zentrierte Weiterentwicklung verbleibender Strukturen der stationären Versorgung als Kulturentwicklung im Rahmen neuer öffentlicher Steuerung im Rahmen des geltenden Vertragsrechts.
- 6) Ordnungspolitische Fundamentalreform des Vertragswesens: Beendigung des obligatorischen Kontrahierungszwangs und Bildung eines bedingten Kontrahierungswesens, eingebettet in kommunale Steuerung der Strukturplanung in Verantwortungsk Kooperation (das Gefangenendilemma der eigensinnigen Konkurrenzhaltung zugunsten von Kollektivgütern [Hildebrand, 2011] überwindend) mit den Sozialversicherungen als Träger einer gemeinsamen Daseinsvorsorge.
- 7) Kreative, innovative Neu-Regulierung ohne neo-liberales Qualitätsdumping: Entwicklung eines post-technokratischen Outcome-orientierten Qualitätsmanagements auf der Grundlage eines »Index der Non-Exklusion«: Messungen der Lebensqualität und Validierungen von Konzeptqualität statt Dokumentationsfetischismus von Strukturqualität.
- 8) Ermöglichung formativ evaluierter Öffnung experimenteller Möglichkeitsräume für neue Teamformationen formeller und informeller Personalbemessung im Rahmen des Landesrechts.
- 9) Beibehaltung der Wächterstaatsfunktion als Missbrauchsaufsicht auf der Grundlage eines menschenrechtskonventionellen Grundrechtsschutzes, aber Einbau von innovativen Verfahren dialogischer Verständigung über die verbindliche Organisation sozialer Lernprozesse von Einrichtungen.