

Koordination und Steuerung von Leistungen der Altenhilfe – Analyse der Einführung einer Koordination von Betreuung und Pflege in OÖ aus der Governance-Perspektive

| | | |
|-------|--|----|
| 1. | Einleitung | 48 |
| <hr/> | | |
| 2. | Das Governance-Konzept als Instrument zur Analyse von Prozessen gesellschaftlicher Gestaltung und Transformation | 48 |
| <hr/> | | |
| 3. | Entwicklungen der Altenhilfe in Oberösterreich seit 1990 | 50 |
| <hr/> | | |
| 4. | Regional Governance – Regionale Planung und Koordination sozialer Hilfe in OÖ | 54 |
| | 4.1. Regionale Sozialplanung in OÖ: Aufgabenbereiche und Gremien | 54 |
| | 4.2. Das Konzept der Koordination für Betreuung und Pflege | 56 |
| | 4.3. Mögliche Ausformungen der Rolle der Koordination für Betreuung und Pflege im Netzwerk von Regional Governance | 57 |

*Anita Buch-
egger-Traxler*

*Johannes Kepler
Universität Linz,
Abteilung für Pädagogik und pädagogische
Psychologie*

*Brigitta
Nöbauer*

*FH OÖ, Fakultät
für Gesundheit und
Soziales*

*Herbert
Altrichter*

*Johannes Kepler
Universität Linz,
Abteilung für Pädagogik und pädagogische
Psychologie*

1. Einleitung

In den letzten Jahren wurden in Oberösterreich zahlreiche Interventionen im System der Altenbetreuung und -pflege gesetzt, die als Veränderung der Koordinations- und Steuerungsmodi dieses Systems zu interpretieren sind. Zu nennen sind hier z. B. das sogenannte „Normkostenmodell“, Leistungsverträge mit den Anbietern Mobiler Dienste, ein Controlling-System zur unterjährigen Steuerung von Leistungen und die Einsetzung von regionalen KoordinatorInnen für Betreuung und Pflege. Im folgenden Beitrag sollen diese Entwicklungen mit Hilfe von Kategorien der Governance-Forschung nachgezeichnet und analysiert werden. Diese Überlegungen sind im Zuge des INTERREG-Projekts „Zukunft Pflegen – Grenzüberschreitendes Agemanagement in der Pflege. Bayern – Österreich 2007 – 2013“¹ entstanden, in dem innovative länderübergreifende, regionale Kooperationsformen für verschiedene soziale Dienste gefunden und entwickelt werden sollen.

*„Zukunft Pflegen
– Grenzüberschreitendes
Agemanagement
in der Pflege“*

Zunächst werden im ersten Teil einige zentrale Ideen des Governance-Konzeptes vorgestellt. Der zweite Teil thematisiert dann Entwicklungen der Steuerung der Altenhilfe in Oberösterreich. Das Bemühen um eine verstärkte regionale Planung und Koordination wird unter dem Aspekt „Regional Governance“ beleuchtet, bevor abschließend eine neu eingeführte Funktion, nämlich jene der Koordination für Betreuung und Pflege (KBP), vorgestellt und ihr möglicher Beitrag zu einer Regional Governance diskutiert wird.

2. Das Governance-Konzept als Instrument zur Analyse von Prozessen gesellschaftlicher Gestaltung und Transformation

In vielen gesellschaftlichen Bereichen, wie z. B. im Gesundheitswesen, im Bildungswesen und im Sozialbereich, wurde in den letzten Jahren von politischen Verantwortungsträgern und anderen gesellschaftlichen Mitspielern versucht, die Art und Weise der Leistungserbringung dieser Sektoren und ihrer gesellschaftlichen Steuerung zu verändern. Solche Transformationsprozesse haben auch in den Sozialwissenschaften verstärkte Aufmerksamkeit erlangt und werden gegenwärtig häufig unter dem Begriff „Governance“ (vgl. Benz et al. 2007) diskutiert. Mit dem Begriff Governance werden soziale Prozes-

se des Steuerns, Regierens, Verwaltens, Planens u. Ä. thematisiert, ohne – wie dies in der traditionellen Steuerungstheorie üblich war (vgl. Mayntz 2009) – zu schnelle Vorentscheidungen über Akteure und Einflussrichtungen der Steuerung zu treffen. „Governance“ geht weg von der Vorstellung einer unilateralen Einflussrichtung, die von „Regierenden“ ausgeht. Vielmehr wird angenommen, dass eine Mehrzahl von Akteuren an der sozialen Koordination beteiligt ist. In der Altenbetreuung und -pflege sind dies z. B. die Angehörigen, die Alten- und Pflegeheime, die Anbieter Mobiler Dienste, Freiwillige, Tageszentren, die Sozialabteilung oder die regionalen Träger sozialer Hilfe (RTSH). Diese Mitwirkung geschieht jedoch mit unterschiedlichen Beteiligungs- und Einflusschancen (Altrichter & Maag Merki 2010).

Was uns als gesellschaftliches Steuerungsgeschehen erscheint, ergibt sich aus den Übersetzungsprozessen, die zwischen den verschiedenen Ebenen komplexer Systeme notwendig sind, und dem (willentlichen und non-intentionalen) „Zusammenhandeln“ (Fend 2006), aus der „Handlungskoordination“ unterschiedlicher und unterschiedlich einflussreicher Akteure. In diesem Sinne ist definiert worden (vgl. Altrichter & Maag Merki 2010: 22): Governance-Forschung untersucht das Zustandekommen sozialer Ordnung und sozialer Leistungen unter der Perspektive der Handlungskoordination zwischen verschiedenen Akteuren in komplexen Mehrebenensystemen.

Die Aufmerksamkeit der Governance-Forschung richtet sich zunächst auf die (einbezogenen und ausgeschlossenen) Akteure und die Formen ihrer Handlungskoordination, wobei für letztere verschiedene Kategorisierungskonzepte zur Diskussion gestellt wurden (vgl. Schimank 2007; Altrichter & Heinrich 2007: 71ff). Auf einer mikroanalytischen Ebene haben Lange & Schimank (2004: 20ff) vorgeschlagen, Koordination durch „Beobachtung“, „Beeinflussung“ und „Verhandlung“ zu unterscheiden: In Beobachtungs-Konstellationen findet eine einseitige oder wechselseitige Anpassung an das wahrgenommene Handeln der anderen statt. Im Modus der Beeinflussung (der Beobachtungsbeziehungen voraussetzt) erfolgt ein gezielter Einsatz von Einflusspotentialen, wie z. B. von Macht, Geld, Wissen, Emotionen, moralischer Autorität usw. Innerhalb von Verhandlungs-Konstellationen basiert Handlungskoordination auf der zweiseitigen Ausarbeitung von

Governance: soziale Prozesse des Steuerns, Regierens, Verwaltens, Planens

Mehrzahl von Akteuren an der sozialen Koordination beteiligt

Zustandekommen sozialer Ordnung und sozialer Leistungen

Koordination durch „Beobachtung“, „Beeinflussung“ und „Verhandlung“

Vereinbarungen, die ihre bindende Wirkung auch ohne die Aktualisierung von Macht entfalten können.

*Funktion der
Koordination
für Betreuung
und Pflege*

Wie ist dies in Zusammenhang mit der Funktion der Koordination für Betreuung und Pflege zu sehen? „Koordination durch Beobachtung“ findet beispielsweise statt, wenn eine neu eingeführte Rolle, wie jene der Koordination für Betreuung und Pflege, in einem Bezirk die Aufgabenerfüllung anderer Akteure beobachtet und anschließend jene Agenden/Funktionen übernimmt, die bisher nicht wahrgenommen werden. „Koordination durch Beeinflussung“ geschieht beispielsweise, wenn Verwaltungsstellen durch Anreize (z. B. finanzielle Mittel) oder Vorschriften (z. B. Verordnungen) auf die Handlungen der anderen Akteure einwirken können. „Verhandlungskonstellationen“ sind beispielsweise zwischen den Anbietern Mobiler Dienste gegeben, wenn sie gemeinsame Positionen in Bezug auf bestimmte Neuerungen erarbeiten. Solche Verhandlungskonstellationen sind auch zwischen Beteiligten denkbar, die traditionell oder zu anderen Gelegenheiten über hierarchische Beziehungen miteinander verbunden sind.

3. Entwicklungen der Altenhilfe in Oberösterreich seit 1990

Die Governance-Perspektive ist auch geeignet, den Wandel von Koordinations- und Steuerungsbemühungen aufzuzeigen (vgl. Altrichter 2010 für Wandel im Schulsystem). Wir versuchen hier verschiedene Veränderungen der Steuerungsbemühungen in der Altenbetreuung und -pflege abzugrenzen.

In der Altenbetreuung und -pflege in Oberösterreich sind seit den 1990er-Jahren Professionalisierungs- und Vereinheitlichungs-bemühungen feststellbar. Diese Jahre waren durch zahlreiche Gesetze und Richtlinien auf Landesebene gekennzeichnet, wie z. B. Sozialhilfegesetz, Heimaufenthaltsgesetz, Heimverordnung sowie erste Bedarfs- und Entwicklungspläne. Oberösterreich nahm damals eine Vorreiterrolle innerhalb der Bundesländer ein. Ziel der Bestrebungen war eine Vereinheitlichung gewisser Mindeststandards sowie deren Festlegung für die Betreuung und Pflege alter Menschen. Man könnte auch von einer Konzentration auf „Input-Merkmale“ (wie z. B. bauliche Standards, Berufsbilder, Personalschlüssel) sprechen, d. h. auf die Gestaltung von Voraus-

setzungen, deren Klärung als wichtig erachtet wurde, bevor die „Produktion“ der systemspezifischen Leistungen begann.

Ab dem Jahr 1998 ist ein verstärkter Wille zu einer regionalen Steuerung der Altenbetreuung und -pflege erkennbar. Im Sozialhilfegesetz von 1998 wurden die regionalen Träger sozialer Hilfe explizit für die Sicherstellung der Sozialhilfe zuständig erklärt, 2006 traten Richtlinien zur Förderung professioneller Sozialer Dienste in Kraft, 2007 folgten Richtlinien zur regionalen Sozialplanung. Die RTSH wurden darin zu einer regionalen Sozialplanung verpflichtet, sie sollten ein Controlling-System zur unterjährigen Steuerung der Leistungen einführen und die Wirtschaftlichkeit der Anbieter-Organisationen beobachten.

Wille zu einer regionalen Steuerung der Altenbetreuung und -pflege

Eine grundsätzliche Veränderung in den Steuerungsbemühungen kam durch ein seit 2007 forciertes Maßnahmenbündel in Gang. Das Normkostenmodell, die Leistungsverträge, das Berichtswesen sowie die Einrichtung der Koordination für Betreuung und Pflege zielten stärker als bisher auf eine „Außensteuerung über die Vorgabe von Zielen und die Prüfung von Ergebnissen“. Schimank (2007) stellt mit den sogenannten „Governance-Equalizern“ ein Analyseinstrument zur Verfügung, mit dem verschiedene Steuerungszustände und ihre Veränderungen in Systemen veranschaulicht werden können. Folgende fünf Dimensionen der Analyse von Governance-Transformationen werden dabei unterschieden:

Veränderung in den Steuerungsbemühungen

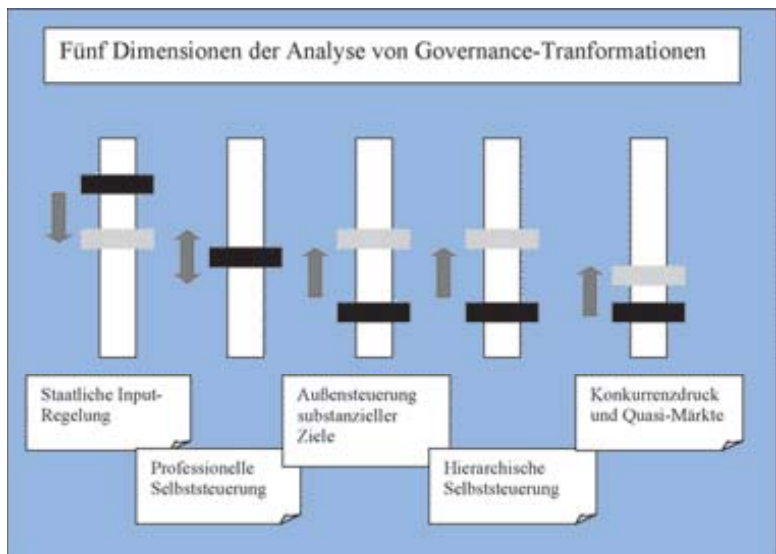
fünf Dimensionen der Analyse von Governance-Transformationen

- staatliche Input-Regelung – eine starke Ausprägung dieser Dimension bedeutet: Die Steuerung von Systemen konzentriert sich auf die Formulierung von rechtlichen Vorgaben und die Verteilung von Ressourcen an die Einzelakteure, deren reale Leistungen kaum geprüft werden;
- professionelle Selbststeuerung – eine starke Ausprägung dieser Dimension bedeutet: Die Ausgestaltung der tatsächlichen Leistungserbringung wird der „professionellen“ Entscheidung der zentralen operativen Berufstätigen in einem Bereich überlassen;
- Außensteuerung substanzieller Ziele – eine starke Ausprägung dieser Dimension bedeutet: Politik und Administration steuern durch Formulierung relativ konkreter Leistungsziele und durch deren regelmäßige Prüfung;
- hierarchische Selbststeuerung – eine starke Ausprägung dieser Dimension bedeutet: Die Einzelinstitutionen haben eine betrieblich-hierarchische Struktur mit Management, Anordnungs-

- befugnissen und steuerungs-fähigen Abläufen;
- Konkurrenzdruck und Quasi-Märkte – eine starke Ausprägung dieser Dimension bedeutet: Die Koordination zwischen Einzelakteuren beruht auf Beobachtung von KonkurrentInnen und Kunden sowie auf der Formulierung und Propagierung konkurrenzfähiger Angebote.

In der folgenden Abbildung 1 haben wir für die Altenbetreuung und -pflege den Ausgangszustand mit dem dunklen Balken dargestellt, die Veränderungsrichtung jeweils mit dem Pfeil bzw. dem helleren Balken symbolisiert.

Abbildung 1: Governance Equalizer nach Schimank (2007)



*Lockerung
der traditionell
„hierarchisch-
bürokratischen“
Beziehungen*

*Verstärkung
von Marktbe-
ziehungen*

Neuerungen wie Leistungsverträge oder feste Leistungspreise bedeuten üblicherweise eine Lockerung der traditionell „hierarchisch-bürokratischen“ Beziehungen zwischen den verschiedenen Systemebenen, hier zwischen Auftraggeber und Anbieterorganisationen (Rücknahme „staatlicher Input-Regelungen“). Sie schaffen Platz für alternative Koordinationsformen, wie Verhandlungsbeziehungen oder marktähnliche Steuerungsformen (z. B. durch Ausschreibung von Leistungen, Bieterverfahren und zeitlich befristete Beauftragung in Leistungsverträgen). Jedenfalls wurden einige „koordinative“ Grundlagen für eine Verstärkung von Marktbeziehungen geschaffen. Diese haben in den aktuellen Koordinationsbeziehungen noch

weniger prägende Spuren hinterlassen, als man erwarten würde, möglicherweise durch historisch gewachsene Beziehungen und andere („politische“) Loyalitäten zwischen Auftraggebern und Anbietern, durch langfristige (im Gegensatz zu eher marktkonformen kurzfristigen) Beauftragungen und Absprachen (z. B. Gebietsabsprachen) sowie durch eine ohnehin erfolgte „präventive“ Vorbereitung aller Anbieterorganisationen auf wettbewerbskonforme Arbeitsweisen. Eine gesonderte Diskussion erfordern Veränderungen auf der Dimension „Selbststeuerung der Profession“. In der Altenbetreuung haben wir es mit einer sehr heterogenen Gruppe der operativ Tätigen, sowohl in Hinblick auf Qualifikation als auch in Hinblick auf gesellschaftliche Gratifikationen, wie Bezahlung und Status, zu tun. Wir gehen daher davon aus, dass der Ausgangspunkt in der Dimension „Selbststeuerung der MitarbeiterInnen“ eher niedrig liegt. Andererseits gab es in der Altenbetreuung in den letzten Jahren Verbesserungen in der Ausbildungssituation und vermehrte Qualitätsinitiativen (z. B. E-Qalin), die im Sinne eines Zugewinns professioneller Selbststeuerung der MitarbeiterInnen (allerdings mit starkem Organisationsbezug) interpretiert werden können.

*Dimension
„Selbststeuerung
der MitarbeiterInnen“
eher niedrig*

Die „hierarchische Selbststeuerung“ durch das Management der Einzelorganisationen war unserer Einschätzung nach in den 1990er-Jahren relativ gering ausgeprägt, deren Führung einerseits durch die fachliche Orientierung der Leitungspersonen (z. B. Pflegedienstleitungen) oder andererseits durch die „Verwaltung“ der Einrichtungen geschah. In den letzten Jahren werden Leitungspersonen im stationären und mobilen Bereich verstärkt für Management-Aufgaben qualifiziert. Eine Aufwertung erfährt die „hierarchische Selbststeuerung“ auch durch das Normkostenmodell, da es die Organisationen gleichsam „zwingt“, Management-Aufgaben wahrzunehmen. Gleichzeitig könnte dadurch die „professionelle Selbststeuerung der MitarbeiterInnen“ an Bedeutung verlieren, weil die von ihnen vertretenen fachlichen Ansprüche einen starken und klar formulierten Gegenpol durch die vom Management zu berücksichtigenden Normkosten erhalten haben. Diese Entwicklung ginge konform mit einer allgemeinen gesellschaftlichen Tendenz, den Spielraum der Professionellen gegenüber den Organisationen/Betrieben einzuschränken.

*Aufwertung der
„hierarchischen
Selbststeuerung“
durch das Norm-
kostenmodell*

Diese Überlegungen zeigen, dass neue Steuerungsformen in der Altenhilfe bisherige Steuerungsbemühungen ergänzen bzw.

zurückdrängen. Das folgende Kapitel widmet sich einer weiteren Entwicklungsrichtung, nämlich dem Bestreben nach einer stärkeren Regionalisierung der Koordination und Steuerung von Leistungen der Altenhilfe.

4. Regional Governance – Regionale Planung und Koordination sozialer Hilfe in OÖ

regionales Steuerungs- und Koordinationsgeschehen

Auch in Hinblick auf regionales Steuerungs- und Koordinationsgeschehen waren in den letzten Jahren Veränderungen zu beobachten (vgl. Fürst 2007):

1. Gesellschaftliche Veränderungen machen regionale Zusammenarbeit bedeutsamer: Die Region wird als relevante Handlungsebene gesetzlich und realpolitisch aufgewertet.
2. Die Grenzen zwischen Staat und Gesellschaft werden diffuser und offener. Dies führt dazu, dass öffentliche Organe häufiger Koordinationsbeziehungen mit Privaten (Firmen, NGOs usw.) eingehen.
3. Zudem sind tradierte Rechtsnormen auf solche Kooperationen oft schwer anzuwenden, sodass mit neuen Koordinationsformen experimentiert wird.

Wenn im Folgenden der Begriff der Regional Governance verwendet wird, so meinen wir damit die Koordination und Planung von Leistungen der Altenhilfe in den Bezirken, Gemeinden oder anderen regionalen bzw. lokalen Einheiten.

4.1. Regionale Sozialplanung in OÖ: Aufgabenbereiche und Gremien

Wie bereits oben dargestellt, wurden in Oberösterreich mit dem Sozialhilfegesetz (SHG)² bereits 1998 die Sozialhilfeagenden den regionalen Trägern sozialer Hilfe (Sozialhilfeverbände, Magistrate in Städten mit eigenem Statut) überantwortet. Damit wurde auch die Grundlage für regionale Planung und Koordination geschaffen. Auf Basis des SHG (v. a. dem 8. Hauptstück) hat die Sozialabteilung des Landes im Jahr 2007 Richtlinien für regionale Sozialplanung erarbeitet. Diese Richtlinien beschreiben Ebenen, Gremien sowie den Prozess der Sozialplanung und präzisieren die regionale Sozialplanung auf Basis der gesetzlichen Grundlage. Sie beziehen sich dabei insbesondere auf §5 des OÖ SHG, in dem die regionalen Träger sozialer Hilfe zur Sozialplanung aufgefordert werden.

§54 bzw. 57 des OÖ SHG 1998 grenzen die sozialplanerischen Aufgaben des Landes und der RTSH voneinander ab. Demnach stellt die Sozialplanung des Landes die informatorische Grundlage für regionale Planungen dar. § 57 des OÖ SHG regelt die Sozialplanung der regionalen Träger der sozialen Hilfe, das sind die Sozialhilfeverbände und die Magistrate in den Statutarstädten. Die Richtlinie der Sozialabteilung hebt insbesondere folgende Aufgaben regionaler Sozialplanung hervor (vgl. Amt der OÖ Landesregierung 2007: 6f):

- Erhebung und Sammlung von Daten, die den Wirkungsbereich des regionalen Trägers betreffen (eventuell in Zusammenarbeit mit der Sozialabteilung des Landes OÖ)
- planerische Maßnahmen für den sachlichen und örtlichen Wirkungsbereich des regionalen Trägers (Alten- und Pflegeheime, mobile Dienste usw.). In den jeweiligen Bezirkskonzepten bzw. den Konzepten der Statutarstädte sind auch Einrichtungen und Dienste mit zu erfassen, die nicht von den Trägern selbst betrieben werden.
- Anregung und Koordinierung sozialplanerischer Maßnahmen der Gemeinden
- regelmäßige Überprüfung und Evaluierung der Maßnahmen
- Erstattung von Vorschlägen für die Sozialplanung des Landes

Diese Aufzählung gibt mehrere Hinweise in Bezug auf die Rolle der regionalen Träger: Einerseits geht es um die Präzisierung der Sozialplanung, bezogen auf den regionalen Wirkungsbereich. Andererseits wird den Sozialhilfeverbänden eine eigenständige Rolle in der regionalen Planung und Koordination zugewiesen, sei es durch aktive Einflussnahme auf die Sozialplanung des Landes oder indem sie Planungsaktivitäten auf Gemeindeebene initiieren.

Diese Aktivitäten sollen laut OÖ SHG 1998 durch die sogenannte „Fachkonferenz“ unterstützt werden, der u. a. VertreterInnen der Anbieter, Krankenanstalten, Ärzte und Sozialberatungsstellen angehören.

„Die Beratungen der Fachkonferenz sind insbesondere dazu gedacht, den fachlichen Austausch zwischen den Akteuren und den Vertretern des regionalen Trägers zu fördern und vorhandene fachliche Ressourcen aus den Reihen der genannten Vertreter(innen) für den regionalen Träger zu nutzen. Die zwingend vorgesehenen Beratungen des Verbandsvorstandes mit der Fachkonferenz be-

*Beratungen der
Fachkonferenz*

ziehen sich insbesondere auf planerische Maßnahmen. Die soll sicherstellen, dass die Akteure in die Planungen mit eingebunden sind (...). Für den regionalen Träger sozialer Hilfe bietet dieses Beratungsgremium aber die Möglichkeiten, Rückmeldungen über die Bedarfssituation in der Region seitens der Anbieterorganisationen dargestellt zu erhalten. Damit wird eine wesentliche Grundlage für die regionale Sozialplanung abgedeckt.“ (Amt der OÖ Landesregierung 2007:12)

Die Richtlinien weisen der Fachkonferenz die Aufgabe zu, an Nahtstellenthemen wie auch an einer verbesserten Zusammenarbeit mit Einrichtungen aus dem Gesundheitsbereich zu arbeiten. Die Sozialabteilung sieht die Fachkonferenz in einer unterstützenden Funktion in Bezug auf die Sozialplanung sowie in Fragen der Qualitätssicherung. Diese Funktion soll einerseits durch fachliche Beratung, durch Aufzeigen und Analyse regionaler Defizite und Missstände sowie durch das Erarbeiten von Vorschlägen für deren Behebung und die Erstattung sonstiger Vorschläge und Anregungen wahrgenommen werden (Amt der OÖ Landesregierung 2007).

4.2. Das Konzept der Koordination für Betreuung und Pflege

Hintergrund und Anlass der Schaffung des neuen Instruments „Koordination für Betreuung und Pflege“ war die bedarfsgerechte Planung und Leistungserbringung, also die Ermöglichung einer Steuerung für den Verantwortungsträger im Bezirk (regionaler Träger sozialer Hilfe). Die Ziele werden in einem vom Amt der OÖ Landesregierung 2009 verfassten „Handbuch für die Koordination für Betreuung und Pflege“ folgendermaßen formuliert: Sicherstellen des Zugangs zu bedarfsgerechter Leistung, Vernetzungsarbeit im Bezirk, Optimierung der Prozesse, Sicherstellung eines landesweit einheitlichen und flächendeckenden Leistungsniveaus, Mitwirkung an der Steuerung eines bedarfsgerechten Ausbaus von Betreuungs- und Pflegeangeboten für ältere Menschen.

Die Sozialabteilung des Landes OÖ. (2009) definiert drei Aufgabenschwerpunkte für die Koordinationsfunktion:

- a) Analyse des Einzelfalles: dazu gehören Durchführen individueller Bedarfsanalysen, Festlegen von Zielen und Erstellen des individuellen Versorgungsplanes, Überprüfen und evaluieren der Maßnahmen, Mitwirken an der Bedarfsobjektivierung

*bedarfsgerechte
Planung und
Leistungserbringung*

drei Aufgabenschwerpunkte

- b) Mitwirken an der Sozialplanung: Mitwirken bei der Entwicklung des Leistungsangebotes und der unterjährigen Steuerung, Steuern der Leistungsangebote der Anbieterorganisationen, Erarbeiten fachlicher Standards und Kennzahlen, Durchführen struktureller Bestandsanalysen, Information über Versorgungsengpässe
- c) Koordinieren und Vernetzen: Koordinieren der angebotenen Versorgungsleistungen, Entscheiden auf fachlicher Ebene bei multiplen Problemlagen, Kooperieren mit den Sozialberatungsstellen und Dienstleistern im Sozialbereich, Vernetzen mit dem Gesundheitsbereich, Einbeziehen des Landes (v. a. in Bezug auf Qualitätssicherung), Umsetzen des Subsidiaritätsgedankens.

Schnittstellen zu bestehenden Akteuren und Angeboten bleiben erhalten und sind im Besonderen zu berücksichtigen: Hospizbewegung, Alten- und Pflegeheime, Krankenhäuser und Überleitungspflege, Kurzzeitpflege, mobile Therapieangebote, teilstationäre Dienste und Behörden. Bei der Koordination und Abklärung ist stets das Subsidiaritätsprinzip zu berücksichtigen, d. h. es ist abzuklären, inwieweit „die zu betreuenden und pflegenden Personen selbst in der Lage sind, zum Betreuungsprozess beizutragen (Hilfe zur Selbsthilfe); Angehörige vorhanden sind, die in den Betreuungs- und Pflegeprozess aktiv einbezogen werden können; Nachbarschaftshilfe möglich ist; Angebote der Gemeinde (Mahlzeitdienste, Fahrtendienste etc.) bestehen; ehrenamtliche Unterstützungsleistungen vorhanden sind sowie sonstige Leistungen der Betreuung und Pflege abgedeckt werden können“ (Amt der OÖ Landesregierung, Sozialabteilung 2006:24).

*Schnittstellen
bleiben erhalten*

4.3. Mögliche Ausformungen der Rolle der Koordination für Betreuung und Pflege im Netzwerk von Regional Governance

Im Rahmen des eingangs genannten Projekts haben wir in zwei oberösterreichischen Bezirken jeweils wichtige Funktionsträger in der Altenarbeit interviewt, um die Erwartungen und Vorstellungen jener Akteure zu erfassen, mit denen die neu einzuführende (und in den gewählten Bezirken noch nicht etablierte) Funktion KBP ihr Handeln „koordinieren“ wird müssen, um Wirksamkeit zu entfalten. Dadurch wollten wir potentielle Rollen der neuen Funktion erfassen und auf dieser Basis potentielle Szenarien der Veränderungen der regionalen Steuerungsstruktur diskutieren (für Vorgangsweise und weitere Ergebnisse vgl. Altrichter, Buchegger-Traxler & Nöbauer 2010).

*unterschiedliche
Erwartungen und
Wünsche*

Die Ergebnisse der vergleichenden Fallanalyse zeigen, dass die betroffenen Akteure unterschiedliche Erwartungen und Wünsche auf die neue Funktion projizieren, die auch als Beziehungsangebote an die Funktion zu verstehen sind. In beiden Bezirken wird übereinstimmend eine Aktivierung regionaler Potenziale erwartet, nicht aber eine grundlegende Veränderung der existierenden Steuerungsstruktur. Die neue Funktion KBP wird in das bestehende Institutionengefüge (und zwar im SHV) eingebettet, ohne eine deutlich sichtbare, eigenständige und mit eigenen Ressourcen ausgestattete Position zu gewinnen.

*Aufgabenbe-
reiche der KBP
werden ungleich
intensiv wahrge-
nommen*

Die drei vorgesehenen Aufgabenbereiche der KBP werden ungleich intensiv wahrgenommen, mit einer anfänglich stärkeren Betonung der einzelfallbezogenen Arbeit.

- a) Ebene des Einzelfalls: Die Koordination kann hier – vermöge rechtlicher Regelungen und eigener fachlicher Kompetenz – über den Modus der „Beeinflussung“ agieren. Sie kann über Heimaufnahmen entscheiden bzw. bei Bedarf eine Veränderung des Betreuungsausmaßes durchsetzen.
- b) Ebene der Koordination/Vernetzung: Auf dieser Ebene wurde bisher stark die „Sammlung von Informationen“ betrieben, die die Möglichkeiten für Koordination durch „Beobachtung“ verbessern soll. Wenn aussagekräftige Maßzahlen existieren, dann ist damit eine Basis für neue Koordinationsbemühungen gelegt, die entweder als „Beeinflussung“ durch das Land oder aber durch „Verhandlung“ zwischen den verschiedenen Akteuren auf Bezirksebene stattfinden können.
- c) Ebene der Sozialplanung: Hier wird die „Beobachtungs“-Position des Landes im Bezirk durch die KBP potentiell gestärkt; ihre Ergebnisse können über „Verhandlungs“-Koordination, notfalls auch über „Einfluss“-Koordination durch das Land durchgesetzt werden.

Wie meist in realen Politikbereichen handelt es sich nicht um ein „reines“, idealtypisches Koordinationsmuster, das durch neue Maßnahmen grundlegend verändert wird, sondern um hybride Formen, die durch „Reformen“ weiter „hybridisiert“ und vielleicht in ihrer Balance etwas verändert werden. Wie in vielen Politikfeldern, die unter starkem Einfluss und Verantwortung der öffentlichen Hand arbeiten (z. B. Gesundheit, Bildung), wird auch im Bereich der Altenpflege der traditionelle Modus einer „bürokratisch-hierarchischen“

Beeinflussungs-Koordination über die Linien einer Verwaltungshierarchie „modernisiert“. Dies geschieht v. a. über zwei Strategien:

- (1) Durch neue Berichts- und Beobachtungssysteme wird die Informationslage über das zu koordinierende System verbessert.
- (2) Über neue Beauftragungs- und Finanzierungsformen (z. B. kurz- und mittelfristige indikator- und ergebnisgesteuerte Finanzierung von Teilaufgaben statt längerfristige institutionsbezogene Subvention, stärker projektartige, zeitlich befristete Finanzierung von Teilaufgaben) wird die (Möglichkeit der) Flexibilität der Steuerung erhöht.

Verwaltungshierarchie „modernisiert“

Die Analysen der Fallstudien und Dokumente lassen erkennen: Die Einführung der „Koordination für Betreuung und Pflege“ erscheint weder als zentraler Baustein einer solchen Veränderungsstrategie noch als Abkehr davon; sie könnte im Zuge der Verbesserung der Berichts- und Beobachtungssysteme die Informationslage weiter verbessern und durch persönliche Beziehungen sowie durch lokale und professionelle Kenntnisse anreichern und dadurch inhaltsreicher machen. Wahrscheinlich erschien uns die Betonung dieses „sozialplanerischen“ Rollensegments allerdings nicht, da sie gegenwärtig von möglichen Promotoren dieser Aufgabe (Sozialabteilung, SHV) offenbar auch nicht energisch betrieben wird.

Die KBP trifft nämlich auf ein Feld etablierter Beziehungen, und zwar auf einen Mix von hierarchisch-verwaltungsorientierten Beziehungen und lokalen Verhandlungsbeziehungen mit persönlicher Färbung. Ihre Funktion ist schwach institutionalisiert, was hierarchische Stellung und Ressourcen anlangt. Dies macht eine eigenständige Etablierung im bestehenden System nicht einfach. Am wahrscheinlichsten ist eine Ausformung der Rolle in Richtung der mitgebrachten professionellen Kenntnisse (was aufgrund der bevorzugten Anstellungserfordernisse wohl meist in Richtung einer Betonung der Einzelfallarbeit gehen wird) oder in Richtung einer regional verträglichen Koordinations- und Vernetzungstätigkeit (die von den regionalen Stakeholdern präferiert wird).

Funktion ist schwach institutionalisiert

Dennoch lassen sich aus den Ergebnissen einige Faktoren herauslesen, die der Etablierung dieser neuen Rolle behilflich sein könnten, diese sind: gefestigte, den drei Tätigkeitssegmenten entsprechende professionelle Werte, Kompetenzen und Beziehungen; spezielle Schulung für die Position; besondere Unterstützung

zur konzeptentsprechenden Implementierung der Funktion in der ersten Phase der Berufstätigkeit; regelmäßiger überregionaler Austausch zwischen den KBP; Unterstützung durch einflussreiche Akteure; Beauftragung der neuen Position mit der Wahrnehmung einflussverleihender Instrumente, Prozeduren und Aufgaben (z.B. Erhebungsmaßnahmen, Umsetzung neuer Regelungen).

Literaturverzeichnis

- Altrichter, H. (2010): Lehrerfortbildung im Kontext von Veränderungen im Schulwesen. In: Müller, F. H., Eichenberger, A., Lüders, M., Mayr, J. (Hg.): Lehrerinnen und Lehrer lernen. Konzepte und Befunde zur Lehrerfortbildung. Waxmann: Münster, S. 17-34.
- Altrichter, H., Buchegger-Traxler, A., Nöbauer, B. (2010): Endbericht zum WP 8: Regional Governance des INTERREG-Projekts „Zukunft Pflegen – Grenzüberschreitendes Agemanagement in der Pflege. Bayern – Österreich 2007 – 2013“. Unveröffentlichter Forschungsbericht, Linz.
- Altrichter, H., Maag Merki, K. (Hg.) (2010): Handbuch Neue Steuerung im Schulsystem. Wiesbaden: VS.
- Altrichter, H., Heinrich, M. (2007): Kategorien der Governance-Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In: Altrichter, H., Brüsemeister, T., Wissinger, J. (Hg.): Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS, S. 55-103.
- Amt der OÖ Landesregierung, Sozialabteilung (2006): Richtlinien zur Förderung professioneller sozialer Dienste in Oberösterreich. Hauskrankenpflege – Mobile Betreuung und Hilfe. Linz.
- Amt der OÖ Landesregierung, Sozialabteilung (2007): Richtlinien Regionale Sozialplanung gemäß OÖ SHG 1998.
- Amt der OÖ Landesregierung, Sozialabteilung (2009): Handbuch für die Koordination für Betreuung und Pflege (KBP), Linz.
- Benz, A., Lütz, S., Schimank, U., Simonis, G. (Hg.) (2007): Handbuch Governance, Wiesbaden: VS.
- Fend, H. (2006): Neue Theorie der Schule. Einführung in das Verstehen von Bildungssystemen. Wiesbaden: VS.
- Fürst, D. (2007): Regional Governance. In: Benz, A., Lütz, S., Schimank, U., Simonis, G. (Hg.): Handbuch Governance, Wiesbaden: VS, S. 353-365.
- Lange, S., Schimank, U. (2004): Governance und gesellschaftliche Integration. In: Lange, S., Schimank, U. (Hg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden: VS, S. 9-46.
- Mayntz, R. (2009): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt/M.: Campus.
- Schimank, U. (2007): Die Governance-Perspektive: Analytisches Potenzial und anstehende konzeptionelle Fragen. In: Altrichter, H., Brüsemeister, T., Wissinger, J. (Hg.): Educational Governance – Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. Wiesbaden: VS, S. 231-260.
- Schimank, U. (2009): Planung – Steuerung – Governance: Metamorphosen politischer Gesellschaftsgestaltung. In: Die Deutsche Schule 101.

Anmerkungen

1. Siehe Altrichter, Buchegger-Traxler & Nöbauer 2010
2. Das OÖ Sozialhilfegesetz bezieht sich nicht nur auf die Altenhilfe, sondern u.a. auch auf Familienhilfe, Geldleistungen aus der Sozialhilfe und Hilfe zur Erziehung und Erwerbsbefähigung.