

Forschungsfelder und institutionelle Landschaft

Nach der historischen und politischen Einordnung der Pflegeversicherung ist es nun an der Zeit, die Ergebnisse der Forschung in den beiden Städten Nürnberg und Japan vorzustellen. Dazu soll zunächst kurz das Forschungsdesign vorgestellt werden, das dieser Darstellung zugrunde liegt.

Forschungsdesign

Die Daten dieser Studie wurden von zwei miteinander kooperierenden Forschungsteams erhoben, einem japanischen der Präfekturuniversität Fukuoka, angesiedelt in der Stadt Tagawa, und einem deutschen des Sozialwissenschaftlichen Forschungszentrums (SFZ) der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Dies geschah nicht allein jeweils im eigenen Land, sondern wurde in mehreren Feldforschungsaufenthalten vom deutschen Team in Japan und umgekehrt vollzogen. So konnten durch die gegenseitige Bespiegelung eingefahrene Wahrnehmungsmuster durchbrochen und Begrifflichkeiten hinterfragt werden. Indem das jeweils heimische Team die logistische Grundlage für die Feldforschung in der Fremde stellte und in Diskussionen zur Klärung beitrug, welche Forschungsstrategien am erfolgsversprechendsten sein könnten, wurden typische Probleme der Forschung in fremder Umgebung umgangen. Gleichzeitig wurde ein doppelter Blickwinkel auf die Wohlfahrtsstaatlichkeit in beiden Ländern eröffnet.

Eine solche Vorgehensweise hat allerdings zur Folge, dass für beiderseitige Reflexionen sehr viel Zeit beansprucht wird. Diese Form der kulturvergleichenden Forschung benötigt daher eine wesentlich längere Auswertungsphase als gängige hypothesesstützte Vorgehensweisen. Im Gegensatz zur rein theoriegeleiteten Forschung müssen alle Ergebnisse im Verlauf des Forschungsprozesses wechselseitig rekonzepualisiert werden. Durch die Anwesenheit des Forschungspartners im Feld und den Bezug der Ergebnisse auf dessen Kenntnisse in der Auswertung entsteht eine Form von *metagrounding* der Theorie – zum einen ist die entstehende Theorie klassisch im Sinne von Glaser und Strauss (1967) in der Feldforschung begründet, zum anderen erfährt sie aber auch eine Begründung in der Forschungspraxis des kooperierenden Teams. Die in diesem Sinne in einer zweiten Ebene im Forschungsfeld begründete Theorie muss aber auch wieder im je eigenen Wissenschaftsdiskurs anschlussfähig werden, so dass schließlich noch eine weitere zeitintensive Phase der Reflexion anhängt werden muss.

Mit einem Methodenmix wurde versucht, sowohl die Anforderungen an die Forschung in beiden Ländern abzudecken als auch eine höhere Validität der Beobachtungen zu erreichen. Im Mittelpunkt standen vor allem die teilnehmende Beobachtung, Leitfadeninterviews mit einzelnen Experten und Expertengruppen, sowie ein standardisierter Fragebogen, der an pflegende Angehörige verschickt wurde.

Die *teilnehmende Beobachtung* in Japan und Deutschland hatte im Wesentlichen zwei Dimensionen. Erstens wurden Foren, Diskussionsrunden und ähnliche Veranstaltungstypen beobachtet, in denen die Pflegeversicherung oder die Pflege in beiden Städten thematisiert wurde. Dabei erstreckte sich das Spektrum von großen Kongressen mit mehreren hundert Teilnehmern¹, über kleinere politische oder fachspezifische Runden² bis hin zu informel-

1 Als Beispiel sei ein landesweiter Kongress über alternative, lokale Formen der Pflege in der Stadt Kumamoto im September 2001 genannt.

2 So in Nürnberg die Pflegekonferenz oder in Fukuoka die Diskussionsrunde des Forums für Sozialpolitik, einer Vereinigung, die einen Stadtratsabgeordneten unterstützt.

len Stammtischen.³ Zweitens gelang es in zwei Fällen, in japanischen Pflegeeinrichtungen einige Tage am Pflegealltag teilzunehmen.⁴ Durch die teilnehmende Beobachtung konnte die kommunalpolitische Bedeutung der Pflegeversicherung eingefangen werden. Anhand der Beobachtung des Pflegealltags wurden die praktischen Auswirkungen sichtbar, darüber hinaus aber auch die Performanz der lokalen Erneuerung in Japan. Über die relativ intensiven Phasen der teilnehmenden Beobachtung von Einrichtungen hinaus wurden in Fukuoka und Nürnberg sowie im Umland beider Großstädte zahlreiche Einrichtungen, von Tagesstätten mit gerade einmal einem Dutzend alter Menschen bis hin zu Großaltersheimen mit mehreren hundert Bewohnern besucht. Daraus ergab sich ein relativ geschlossenes Bild über die Bandbreite der Einrichtungsformen in beiden Städten.

Abgesichert wurden die Erkenntnisse aus der teilnehmenden Beobachtung durch zahlreiche *Interviews mit Experten oder Expertenrunden* auf verschiedensten Ebenen, oft im Anschluss an den Besuch in Heimen und Einrichtungen. Da die Experten für völlig verschiedene Institutionen und Zusammenhänge befragt wurden, kam es weniger auf die Vergleichbarkeit der Interviews oder die Erfüllung eines engen Standards an, sondern vielmehr auf die spezifische Aussagekraft innerhalb des Kontextes, in dem die Befragten sich bewegten.

Mit Hilfe zweier *standardisierter Fragebögen* in Fukuoka und Nürnberg wurde schließlich versucht, die Situation der pflegenden Angehörigen zu erfassen. Diese beiden Fragebögen wurden in enger gegenseitiger Abstimmung entworfen, um hier eine möglichst hohe Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Auch bei der Auswahl des Samples und seiner Größe galt dies. In enger Verbindung mit den qualitativen Methoden wurde so noch einmal ein repräsentatives Bild der Lage der Pflegebedürftigen und deren Angehörigen erhoben, das sich vor allem dazu eignete, diskursive Ergebnisse in Relation zur realen Pflegesituation zu setzen.

- 3 Wie den Nürnberger Pflegestammtisch oder die Treffen von Alten- und Pflegeheimsbetreibern in Fukuoka im Anschluss an Vorträge für ihre lokale Vereinigung.
- 4 Hier handelte es sich in beiden Fällen um kleine Heime für Demenzkranke. Diese Heime legen besonderen Wert auf eine lokale Verankerung.

Städtische Institutionen im Wandel

Mit der Einführung der Pflegeversicherung ergaben sich für Nürnberg und Fukuoka völlig unterschiedliche neue Ausgangslagen. Nürnberg hatte als Kommune bis zur Pflegeversicherung aufgrund der zu leistenden Sozialhilfe hohe Kosten durch pflegebedürftige Einwohner, wurde 1995 aber aus der Pflicht genommen. Dagegen wurde Fukuoka durch die neue Versicherung zum Versicherungsträger, wodurch sich völlig neue Gestaltungsaufgaben ergaben. So gesehen könnte leicht der Eindruck entstehen, mit Einführung der Pflegeversicherung hätten sich die Kommunen in Deutschland aus der Gestaltung und Kontrolle von Pflege verabschiedet, während in Japan Pflege nun völlig kommunalisiert sei. Tatsächlich wurde aber in beiden Ländern nur ein neues Verhältnis zwischen verschiedenen politischen Ebenen für den Umgang mit Pflegebedürftigkeit herbeigeführt. Ein genauerer Blick auf die verschiedenen Aufgaben Nürnbergs und Fukuokas unter den neuen Bedingungen macht dies deutlich und zeigt, welche Gestaltungsspielräume beide Kommunen tatsächlich haben und wie diese genutzt werden.

Der „Nürnberger Weg der Pflege“

Das Selbstverständnis, in der Kommunalpolitik einen spezifischen „Nürnberger Weg“ (Mittenhuber et al. 1995) eingeschlagen zu haben, der vor allem durch eine hohe Sensibilität für soziale Belange gekennzeichnet ist, schlägt sich auch in der Behandlung der Pflegesituation durch die Stadt nieder. Obwohl Städte als politische Instanzen in der Gesetzgebung zur Pflegeversicherung gar nicht vorgesehen sind, versucht die Stadt doch, einen „Nürnberger Weg der Altenpolitik“ zu gehen. Voraussetzung dafür war, dass das Land Bayern als zuständige Körperschaft seine Verantwortlichkeiten an die Kommunen delegiert hat. Welche Aufgaben der Stadt damit übertragen wurden, geht aus der Abb. 3 hervor.

Es wird ersichtlich, dass die Stadt Nürnberg die Pflegeheime kontrolliert, die Pflegekassen berät und die Pflegedienste zulässt und fördert. In dieser möglichen Förderung von Pflegediensten liegt auch die einzige Möglichkeit der Kommune, die Qualität der Pflege direkt zu beeinflussen. Alle anderen Aufgaben sind gesetz-

lich festgeschrieben. So kann die Stadt Nürnberg einem Pflegedienst nur auf gesetzlicher Grundlage die Zulassung verweigern, nicht aber aus eigenem Gestaltungswillen Zulassungen vergeben oder entziehen.

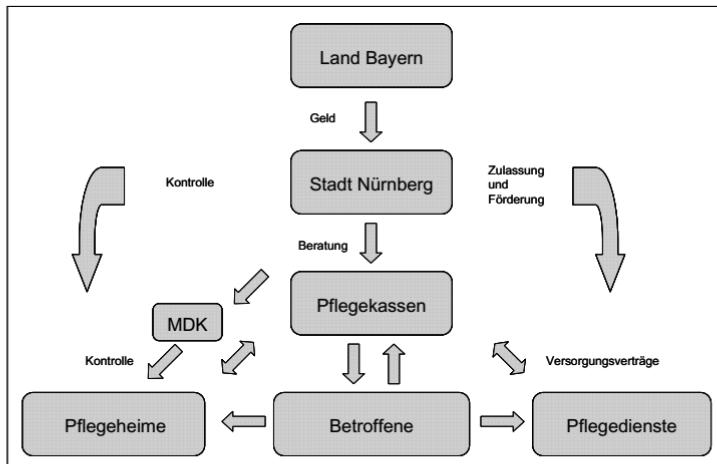


Abb. 3: Die Rolle der Stadt in der Pflegeversicherung. Das Land Bayern hat seine Aufgaben aus der Pflegeversicherung an die Kommunen delegiert. Daher steht die Stadt Nürnberg in unterschiedlicher Form in Verbindung mit Pflegeheimen, Pflegekassen und Pflegediensten. Die Pflegebedürftigen stehen jedoch nicht in Kontakt mit der Stadt. Ihre Einstufung nimmt der Medizinische Dienst der Kassen (MDK) vor, die Pflege greift auf Heime und Dienste zurück, die Beiträge und Kosten werden mit den Pflegekassen abgerechnet.

Die Position, die in Abb. 3 von der Stadt eingenommen wird, wird im Wesentlichen vom Seniorenamt ausgefüllt. Dessen Einfluss auf die Gestaltung der Pflege hat sich durch die Einführung der Pflegeversicherung kaum geändert, da schon vor 1995 nur wenig Gestaltungsspielraum bestand. Zwar mussten die Kommunen die Sozialhilfe an Pflegebedürftige ausbezahlen, wenn diese wie oft der Fall nicht mehr selbst in der Lage waren, die Kosten aufzubringen. Da diese Verpflichtung jedoch eindeutig geregelt war, vollzog die Stadt Nürnberg nur noch lokal, was vom Gesetzgeber vorgegeben war. Die Sozialhilfe als Erbe der städtischen Armenfürsorge hatte die Stadt nur noch als Kostenträger, also nicht mehr wie noch

hundert Jahre früher auch als verordnende Instanz. Allerdings gab es in Nürnberg bis zur Einführung der Pflegeversicherung eine Informationsausstellung von Pflegehilfsmitteln. Diese wurde aber durch die neuen Regelungen und das breitere Angebot von privaten Firmen überflüssig und aufgelöst.

Das Seniorenamt gliedert sich in zwei Abteilungen. Die eine ist mit offener Altenarbeit befasst, organisiert Fahrten, einen Seniorencomputerclub und setzt sich für die Förderung des Ehrenamtes ein, ist also kaum mit Pflege befasst. Die andere Abteilung klärt Grundsatzfragen, plant, fördert und berät. Genau an dieser Stelle versucht die Stadt ihren selbst gestellten Anspruch zu verwirklichen, durch Moderation als Bindeglied zwischen Gesetz und Trägern von Pflegeeinrichtungen zu vermitteln und so einen „Nürnberger Weg der Pflege“ zu begründen. Erhofft wird, Probleme in Einrichtungen vorab erkennen und lösen zu können und so Skandale in der Pflege zu vermeiden.

Scheinbar hat die Stadt Nürnberg damit nur einen sehr indirekten Einfluss auf die Gestaltung des Pflegemarktes, der sich zudem in engen gesetzlichen Bahnen bewegt. Immerhin gibt es eine städtische Institution, die sehr direkt auf dem Pflegemarkt in Erscheinung tritt. Im *NürnbergStift* wurden 1999 bis dahin unabhängige städtische Einrichtungen, die dem Seniorenamt unterstanden, zusammengefasst und neu ausgerichtet. Das *NürnbergStift* ist ein Eigenbetrieb der Stadt Nürnberg, also ein kommunales Unternehmen und untersteht dem Referat Jugend, Familie und Soziales, ist mithin nicht mehr dem Seniorenamt direkt unterstellt. Es unterhält drei Pflegeheime, einen ambulanten Pflegedienst sowie darüber hinaus Wohn- und Altenheime. Insgesamt werden durch über 300 Mitarbeiter ungefähr 2000 alte Menschen betreut oder versorgt. Fortgeführt werden durch das *NürnbergStift* Alteneinrichtungen mit einer langen Geschichte, wie das Heilig-Geist-Spital, das im geschichtlichen Überblick schon angesprochen wurde, oder das Sebastiansspital, einst vor den Toren der Stadt gelegen, durch das Wachstum Nürnbergs nun aber direkt am Rande der Innenstadt. Durch die Pflegeversicherung muss das *NürnbergStift* wie ein privater Träger kostenorientiert arbeiten. Trotzdem beeinflusst die gut abgesicherte Institution, die sich im Fahrwasser der Stadtverwaltung bewegen kann, durch ihre Größe und Präsenz selbstverständlich nachhaltig den Pflegemarkt in der Stadt. Daher stellt sie einen Faktor städtischer Pflegepolitik dar.

Dafür war es aber auch nötig, die dem NürnbergStift angehörigen Heime und Dienste nach und nach grundlegend zu modernisieren. So hatte z.B. das Sebastiansspital lange keinen guten Ruf und war als „Wastl“ eher als Sterbe- denn als Pflegeeinrichtung verschrien.

Dass das NürnbergStift nicht einfach nur ein Anbieter von Pflegeleistungen ist, sondern in der städtischen Landschaft eine besondere Rolle spielt, wird deutlich, wenn man die Verbindung zur Moderationsfunktion des Seniorenamtes näher betrachtet. Auf zweierlei Weise wird diese Moderationsfunktion umgesetzt, durch die Pflegekonferenz und den Pflegestammtisch. Die Bedeutung und Atmosphäre beider Veranstaltungen haben wir teilnehmend beobachtet.

In der *Pflegekonferenz* treffen sich viertel- bis halbjährlich Vertreter des Seniorenamtes und verschiedener Pflegeeinrichtungen in Nürnberg an einem runden Tisch. Hier wird relativ fachbezogen und eher in einem formellen Rahmen über aktuelle Themen der Pflege diskutiert. Eine Sitzung dauert ungefähr zwei Stunden, bietet aber im Vorfeld und nach Beendigung Möglichkeiten zu informelleren Gesprächen. Es nehmen zwischen 15 und 30 Personen teil. Die Einladung erfolgt durch das Seniorenamt, ist aber nicht verpflichtend für Pflegeeinrichtungen in der Stadt, da sie nicht auf gesetzlicher Grundlage beruht, sondern dem politischen Gestaltungswillen der Stadt zuzuschreiben ist. In der Pflegekonferenz treffen sich vor allem Vertreter der Stadt und der Träger, die bereits relativ gut miteinander bekannt sind. Kleinere rein private Pflegedienste, d.h. ohne Anbindung an die großen Wohlfahrtsverbände, nehmen nicht oder kaum teil. Ort der Pflegekonferenz ist ein Raum im Sebastiansspital, also eine Räumlichkeit des NürnbergStifts. Hier wird sehr augenfällig, dass die Trennung der Stadt von ihrem Eigenbetrieb, der als Marktteilnehmer auftritt, keine vollständige ist.

Der *Pflegestammtisch* wird von einer ähnlichen Klientel wie die Pflegekonferenz besucht, ist jedoch, wie der Name schon vermuten lässt, weitaus informeller gehalten. Ebenfalls in einem vierteljährlichen Turnus stattfindend ist der Stammtisch prinzipiell offen, wenngleich sich letztlich eine einigermaßen fest gefügte Gruppe zusammenfindet, um bei einem Abendessen in einer Gastwirtschaft sowohl über Berufliches zu reden als auch Small talk zu führen. Die Teilnehmerzahl ist etwas geringer als bei der

Pflegekonferenz, die Teilnehmer rekrutieren sich anscheinend aus denselben Institutionen wie im Falle der Pflegekonferenz. Kleine private Anbieter tauchen selten auf, wohingegen Mitarbeiter von Pflegediensten der großen Wohlfahrtsverbände häufig anwesend sind. Gerade der Pflegestammtisch scheint die Möglichkeit zu bieten, verschiedenste Neuigkeiten auszutauschen und sogar auch gewissermaßen unter der Hand Informationen über schlechte Pflege bei bestimmten Anbietern in Umlauf zu setzen und so die anwesenden Vertreter der Stadt vorzuwarnen. So können Mitteilungswege mit offiziöserem Charakter unterlaufen werden. Durch den informellen Kontext ist gesichert, dass die Gesprächspartner keine direkten Verpflichtungen eingehen, aber das Netzwerk zwischen Stadt und Anbietern verbessern können. Der Pflegestammtisch ergänzt damit das Angebot der Pflegekonferenz.

Fukuoka als Pflegeversicherungsträger

Während sich die Änderungen durch die Pflegeversicherung für Nürnberg vor allem finanziell, weniger organisatorisch bemerkbar machten, musste Fukuoka 2001 zahlreiche Anpassungen in der Stadtverwaltung vornehmen, um den gewaltigen neuen Anforderungen gerecht werden zu können. Zwar nimmt die Stadt Fukuoka in der graphischen Darstellung (Abb. 4) auf den ersten Blick einen ähnlichen Platz wie Nürnberg in Abb. 3 ein, doch unterscheiden sich die Aufgaben deutlich. Da die Städte in Japan seit 2001 Träger der neuen Versicherungsform sind, genau genommen also Fukuoka sowohl den Platz Nürnbergs als auch der Pflegekassen eingenommen hat, haben sie einen erheblichen Verwaltungsaufwand zu bewältigen. Fukuoka als Versicherungsträger legt einen Versicherungsbeitrag fest, der zu Beginn der Pflegeversicherung bei 3.290 Yen lag und zuletzt 2004 bei 3.586 Yen. Diesen Beitrag zahlen die Versicherten, also die über 40-jährigen, angepasst nach Einkommen. Mit den so entstandenen Einnahmen muss die Stadt Fukuoka alle Ausgaben für die Pflege von bedürftigen Bürgern decken und daher je nach Entwicklung des Bedarfs entweder die Beitragshöhe anpassen oder andere Maßnahmen ergreifen, wie z.B. vermehrt ehrenamtliche Mitarbeiter zu gewinnen. Nachdem Fukuoka unter den japanischen Millionenstädten den niedrigsten Altenanteil hat, fällt es der Kommune aber derzeit

noch relativ leicht, einen im Landesschnitt eher moderaten Beitragssatz zu halten.

Viele kleinere ländliche Kommunen haben sich allerdings kaum ausreichend auf die Einführung der Pflegeversicherung vorbereitet, sei es, weil sie die neue Problematik zu spät ausreichend erkannten, sei es, weil ihnen schlichtweg die Ressourcen fehlten, um eigene Ansätze zu entwickeln. So haben sie sich teilweise in Pflegeversicherungskommunalverbänden zusammenge schlossen. Der größte derartige Verband Japans bei Einführung der Pflegeversicherung umfasste fast die ganze Präfektur Fukuoka. Das Büro des Verbandes liegt in der Stadt Fukuoka selbst, obgleich diese gar nicht dem Verband angehört.

Das augenscheinliche Gerechtigkeitsproblem, das durch die kommunale Trägerschaft mit unterschiedlichen Beitragssätzen entsteht, wurde in Japan von keinem Interviewpartner als problematisch empfunden. Vielmehr wurden die Chancen der kommunalen Selbstverwaltung, einer in dieser Form völlig neuen Herausforderung für japanische Kommunen, in den Vordergrund gestellt. Deshalb ist auch eine Gemeinde in der Präfektur bewusst aus dem Pflegeversicherungskommunalverband ausgeschert, um eine eigene lokale Lösung der kommenden Probleme zu erarbeiten. Wie der Bürgermeister S. der Kommune im Interview ausführte, hat sich diese schon seit Jahren um ein eigenes Programm für ihre alten Mitbürger bemüht und wäre durch einen Beitritt zum Kommunalverband daher eher zurückgeworfen worden. Der von Mitarbeitern des Kommunalverbandes angesprochene Effizienzgewinn in der Verwaltung durch den freiwilligen Zusammenschluss der Kommunen kann bei engagierten eigenen Initiativen nach Ansicht des Bürgermeisters S. mehr als aufgewogen und der Geist des neuen Gesetzes viel besser erfüllt werden.

Die eigentliche Kommunikation mit Pflegebedürftigen, ein Problemfeld, das in Deutschland im Wesentlichen Aufgabe der Pflegekassen ist, wird im Falle Fukuokas von den Stadtbezirksrat häusern übernommen. Mit dem Anwachsen auf über 1,4 Millionen Einwohner hat sich Fukuoka in den letzten zwei Jahrzehnten auch flächenmäßig deutlich ausgedehnt, so dass allein schon die Wege zum Rathaus in der Stadtmitte zu weit für viele ältere Bürger wären. Die sieben Stadtbezirke sind sowieso schon seit langem Ansprechpartner für die meisten Bürgeranliegen gegenüber der Stadt, wie z.B. dem Meldewesen. Mit Beginn der Pflegeversiche-

rung haben sie eigene Abteilungen eingerichtet, die sich um Beratung und Anträge zur Pflegeversicherung kümmern, und entwickeln dabei auch durchaus ein stadtteilspezifisches Profil in diesen Beratungsleistungen (Interview Herr F., Leiter der Abteilung Pflegeversicherung des Stadtteils Higashi-ku). Durch die regelmäßige Absprache der Bezirke untereinander bleibt aber ein einheitliches Erscheinungsbild gewahrt.

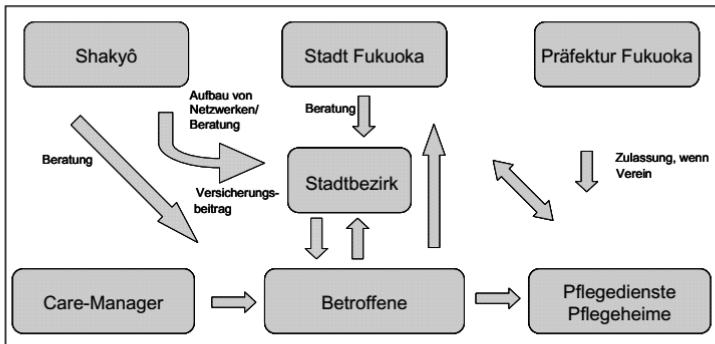


Abb. 4: Im japanischen Fall sind die Pflegebedürftigen direkt mit der Stadt in Kontakt, da diese der Versicherungsträger ist. Sie entscheidet über Anträge, erhält die Beiträge und zahlt die Leistungen. Die Zusammenstellung der Pflegeleistungen erfolgt allerdings gemeinsam mit einem Care-Manager. Die *shakyō* („Städtische Wohlfahrtskomission“) hat eine Beratungs- und Moderationsfunktion und ist eine zusätzliche Anlaufstelle. Schließlich wird ein Teil der Kontrollfunktionen in Japan durch die Präfektur wahrgenommen

Die genannten städtischen Stellen können aber kaum eigene politische Impulse geben, wenn es sich um grundsätzlichere Fragen der Ausgestaltung städtischer Angebote im Pflegebereich handelt, da sie durch die Regelungen der Pflegeversicherung gebunden sind. Die wesentliche Einflussmöglichkeit auf dieser Ebene bleibt der Beitragssatz für die Pflegeversicherung. Dieser Beitrag muss aber eben die pflegerischen Leistungen abdecken, die wiederum gesetzlich sehr genau festgelegt sind, also keine echten Einsparpotentiale bieten. Trotzdem haben viele japanische Kommunen seit Einführung der Pflegeversicherung erkennbare Anstrengungen unternommen, ein positives Umfeld für Pflege und Altenbetreu-

ung zu schaffen. Immerhin bekamen sie mit der neuen Versicherung erstmals eine derart zentrale Aufgabe direkt übertragen, sind also in diesem Fall nicht mehr einfach nur weisungsabhängige untergeordnete staatliche Organe wie in vielen anderen Feldern. Eine zentrale Institution, über die Kommunen Einfluss zu nehmen versuchen, ist die *Shakai fukushi kyōgikai* (kurz *shakyō* – übersetzt „Städtische Wohlfahrtskommission“).

Im Vergleich zu Nürnberg, wo das Seniorenamt sowohl administrative Aufgaben hat als auch Altenbetreuung durch verschiedene Angebote leistet, ist dieser Bereich in japanischen Städten völlig ausgegliedert. Während die Stadt Fukuoka und die Stadtbezirke die Verwaltung der Pflegeversicherung übernommen haben, sind alle darüber hinaus gehenden Aktivitäten in die *shakyō* verlagert. Eine *shakyō* gibt es in japanischen Kommunen schon seit den 1950er Jahren. Ausgangspunkt war das 1951 erlassene „Gesetz für Unternehmen der sozialen Wohlfahrt“ [*Shakai fukushi jigyōhō*], das auf Betreiben der amerikanischen Besatzung zustande kam. Wenige Jahre später hatten nahezu alle Kommunen eine *shakyō* eingerichtet, die sich wiederum auf den Ebenen der Präfekturen und Gesamtjapans vernetzten.⁵ In den 1950er und 1960er Jahren spielten Fragen des Alter(n)s für die *shakyō* der japanischen Städte dabei noch keine so herausragende Rolle. Andere Probleme der Wohlfahrt, wie Hygiene oder Erziehung standen noch im Vordergrund.

In Fukuoka wurde die *shakyō* im Jahr der neuen Gesetzgebung 1951 gegründet und erlangte 1965 den Status einer Rechtsperson der öffentlichen Wohlfahrt (*Shakai fukushi hōjin*). Im Jahre 1998 errichtete die Stadt Fukuoka nach einem entsprechenden Wahlversprechen des Oberbürgermeisters für die *shakyō* Fukuoka, die gewissermaßen die Wohlfahrtsabteilung der Stadt mit einem eigenen Rechtsstatus darstellt, einen Neubau, der der in den letzten Jahrzehnten gestiegenen Bedeutung Rechnung trägt (Abb. 5). Der Bau erhielt den Namen *Fukufukupuraza*, wobei das erste *fuku* für Fukuoka steht, das zweite für *fukushi*, die japanische Vokabel für Wohlfahrt und *puraza* die direkte Adaption von Plaza ist. Entsprechende „Wohlfahrtsplazas“ wurden zu dieser Zeit in einigen japanischen Großstädten errichtet. Mit der Konjunkturflaute seit der

5 Die Homepage des *shakyō*-Netzwerkes ist <http://www.shakyo.or.jp/> (Abruf 20. Februar 2006).

Jahrtausendwende sind solche Großprojekte aber unfinanzierbar geworden.



Abb. 5: Der neue Fukufukupuraza der *shakyō* wurde 1998 errichtet und befindet sich am Rande der Innenstadt.

Die *shakyō* hat sich in den letzten Jahren vor allem in Bezug auf die Alterung der Gesellschaft neu positioniert und bietet zahlreiche entsprechende eigene Programme an, stellt aber auch ihre Räumlichkeiten für Veranstaltungen anderer Ausrichter in diesem Themenkreis zur Verfügung. So gibt es von Seiten der *shakyō* aus eine Form des Essens auf Rädern, Altenbegegnungsnachmittage, Kurse für pflegende Angehörige oder eine Pflegehilfsmittelausstellung. Im neuen Gebäude wurde auch eine Bibliothek mit relevanter Fachliteratur eingerichtet, die gut bestückt ist, da soziale und speziell altenspezifische Themen auf dem japanischen Buchmarkt in den letzten Jahren sehr erfolgreich waren und dementsprechend viele Titel erschienen. Die Aktivitäten der *shakyō* Fukuoka setzen sich fort in den Stadtbezirken, wo es Bezirksbüros gibt, die seit einigen Jahren jeweils mit um die sechs Mitarbeitern besetzt sind; bis Ende der 1990er Jahre waren es nur je drei Angestellte gewesen. Diese Büros versuchen nicht nur, die Angebote der zentralen *shakyō* in den Bezirken umzusetzen und anzubieten, sondern können auch einen engeren Kontakt mit Gruppen und Vereinen selbst pflegen. Die Verdoppelung der Mitarbeiterzahl

zeigt deutlich, dass die *shakyō* versucht, stärker in die Stadtbezirke zu gehen und mehr Aktivitäten vor Ort anzuregen. Eigene Räumlichkeiten außer den Büros besitzen die *Bezirksshakyō* allerdings nicht. Sie halten ihre Veranstaltungen in den Bezirksrathäusern oder anderen öffentlichen Gebäuden ab. Geplant ist seit längerem, das Angebot der *shakyō* noch näher an die Bürger heranzutragen und nicht nur in den sieben Stadtbezirken, die immer noch in Fläche und Einwohnerzahl einer mittleren Großstadt entsprechen, sondern auf Ebene der Grundschulbezirke in allen 147 dort existierenden Bürgerhäusern regelmäßige Treffen durchzuführen.⁶ Damit würden die untersten Einheiten des Engagements der *shakyō* aus Stadtvierteln mit durchschnittlich ungefähr zehntausend Einwohnern bestehen und laut Leiter der *shakyō* Fukuoka leicht zu Fuß abgehbar sein. Bisher dienten die Bürgerhäuser in den Grundschulbezirken vor allem dazu, volkshochschulähnliche Kurse für Hobbys abzuhalten. Sie sollen aber nach dem Willen der *shakyō* zu Kristallisierungspunkten für die Bildung lokaler Community-Strukturen werden, die sich der Förderung der Wohlfahrt direkt vor Ort annehmen sollen. Dazu wäre eine höhere Mobilisierung ehrenamtlicher Mitarbeiter von Nöten. Einzelne derartige Stadtteilgruppen gibt es schon, die teilweise auch beachtliche Aktivitäten wie Wohltätigkeitsbasare entfalten. Doch war es in den letzten Jahren immer ein Ziel der *shakyō*, hier noch mehr Aktivitäten anzuregen, indem auch entsprechende Fortbildungsmöglichkeiten geschaffen wurden.

So ist ein Hauptziel, neben den eigenen Angeboten Ehrenamtliche, auf Japanisch *borantia*, vom englischen Volunteer, zu gewinnen. Ein Programm der *shakyō* ist dabei die Verwaltung einer Datenbank für Bürger, die bereit sind, bei ehrenamtlichen Aktivitäten mitzuhelfen. Diese können sich in der *shakyō* in einer eigenen Abteilung anmelden und ihre Präferenzen angeben, zu welchen ehrenamtlichen Tätigkeiten sie bereit sind. Sie werden dann bei Bedarf mit Gruppen zusammengebracht, die sich ebenfalls an die Abteilung für ehrenamtliche Arbeit wenden und nach Hilfe anfragen. Durch dieses System hofft die *shakyō*, einen wahrgekommenen Trend zu stärker individuellem Engagement aufzu-

6 In japanischen Kommunen werden üblicherweise Grundschulbezirke als kleinste Einheit für Maßnahmen der Stadtverwaltung herangezogen. Daher wissen die Bürger von Städten auch meist, in welchem Grundschulbezirk sie wohnen.

fangen. Gerade für jüngere Mitbürger wird von Seiten der *shakyō* vermutet, dass zwar durchaus die Bereitschaft existiert, sich zu engagieren, aber nur noch wenige Menschen bereit sind, sich in feste Hilfsnetzwerke einbinden zu lassen. Stattdessen besteht vermutlich aber schon die Bereitschaft, von Fall zu Fall Zeit zu investieren. Hinzu kommt, dass einige Universitäten, vor allem in Studiengängen, die für soziale Berufe ausbilden, ihre Studierenden gezielt zur Teilnahme an diesem Programm verpflichten. Insgesamt umfasste die Datei mehrere tausend Karteikarten. Wie in den anderen Bereichen wird diese Aktivität auf Stadtbezirksebene fortgesetzt. Die Bezirksbüros der *shakyō* versuchen also ebenfalls, Bürger für ehrenamtliche Tätigkeiten zu gewinnen und in ihrem Stadtbezirk zu vermitteln. Im Interview mit dem Leiter der Abteilung für das Volunteer-Programm der *shakyō* wurde allerdings deutlich, dass durch diese Form der Rekrutierung von Ehrenamtlichen wahrscheinlich nur wenig Einfluss auf die Möglichkeiten der Pflegesituation in Fukuoka zu nehmen ist. Für eine Millionenstadt wie Fukuoka ist die Zahl der gemeldeten Freiwilligen, wenn man die angegebenen Präferenzen mit einbezieht, zu gering, um eine nachhaltige Wirkung zu zeitigen. Daher scheint es insgesamt bedeutsamer zu sein, dass die *shakyō* versucht, bestehende Netzwerke, Gruppen und Vereine logistisch zu unterstützen.

Um dies zu erreichen, können entsprechende Gruppen, die sich der Wohlfahrt angenommen haben und nicht gewinnorientiert arbeiten, Büroräume im Gebäude der *shakyō* nutzen. Ihnen wird dort neben den Räumlichkeiten Bürotechnik, das heißt ein Faxgerät, Kopierer, Telefonanlage u.ä. zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig wird es kleineren Gruppen dadurch möglich, feste öffentliche Büro- und Beratungszeiten anzubieten. Dadurch, dass die Gruppen im Fukufukuplaza präsent sind, erreichen sie eine größere Öffentlichkeit, da interessierte Bürger die *shakyō* aufsuchen und so direkt auf entsprechende ehrenamtliche Angebote verwiesen werden können. Mehrere Gruppen teilen sich auf diese Weise die Büroräume, indem sie sie an jeweils verschiedenen Wochentagen fest besetzen.

Somit ist insgesamt betrachtet sicherlich ein beachtlicher Teil der jährlich über 300.000 Besucher des Fukufukuplaza im Bereich der Altenarbeit und Pflegeversicherung engagiert. Die *shakyō* hat damit ihr selbst gestecktes Ziel, mit dem Bau eines neuen Zentrums 300.000 Bürger für soziale Belange zu mobilisieren, erreicht.

Allerdings ist dieser Mobilisationsgrad angesichts der neuen Herausforderungen durch die Pflegeversicherungen wohl kaum ausreichend.

Verwaltung und Visionen

Würde man die neuen Pflegegesetzgebungen in Deutschland und in Japan vergleichen, ohne die tatsächliche alltägliche Umsetzung der mit der Ausführung betrauten Institutionen mit einzubeziehen, würden die Unterschiede beider Versionen vielleicht gar nicht so sehr ins Auge fallen. Zwar sind die Kommunen in Japan zu zentralen Organen der Versicherung geworden, indem sie als Träger agieren. Doch könnte man argumentieren, der gesetzliche Rahmen sei so eng gesteckt, dass sich daraus kaum lokale Impulse ergeben können.

Gerade eine vom Gesetzgeber vorgesehene Einflussmöglichkeit würde aus deutscher Sicht wohl sogar hart kritisiert werden. Denn die Möglichkeit der Kommunen, als Versicherungsträger die Beitragssätze selbst festzulegen, bietet offensichtlich keine Handhabe, die Entwicklung der Pflegesituation regional zu beeinflussen. Vielmehr ist der Beitragssatz nur an die Relation von Beitragzahlern und Pflegebedürftigen gebunden. Da die Leistungen der Pflegeversicherungen gesetzlich klar definiert sind, hat trotz aller Versuche, ehrenamtliche Arbeit zu fördern, keine Kommune große Spielräume im Kostenmanagement. Das heißt letztlich, dass der Anteil alter Menschen in einer Region entscheidend bestimmt, wie hoch die Beitragssätze zur kommunalen Versicherung ausfallen. Die ungleiche Verteilung des Altenanteils in Stadt und Land ist aber nicht Folge kommunalpolitischer Entscheidungen, sondern der Migrationsbewegungen seit Einsetzen der Hochindustrialisierung in den 1950er Jahren (Lützeler 1995: 25f.). War Japan bis in diese Jahre trotz eines ersten Industrialisierungsschubes in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts noch agrarisch geprägt, kam es in dieser Zeit zu einem neuen, viel umfassenderen Schub. Dabei wanderten viele junge Menschen in die industriell geprägten Städte an der Ostküste Japans und ließen ihre Eltern und Großeltern in ländlichen Regionen zurück. Insbesondere die Regionen um Tōkyō sowie Ōsaka und Kobe bündelten die Energien und wuchsen zu noch riesigeren Verdichtungsräumen heran, als sie es bis dato sowieso schon gewesen waren. Infolge dieser dra-

matischen Binnenwanderungsprozesse sind die Großstädte der Ostküste Japans derzeit relativ jung, während ländliche Regionen, speziell in abgelegenen Gegenden zu überaltern drohen. Hat Fukuoka einen Anteil von 12,5% über 65-jähriger, liegt dieser Prozentsatz in manchen Winkeln Japans bei über 50%! Dabei sind die Alterungsprozesse durch das teilweise Fehlen bestimmter Kohorten teilweise rapide. Hatte die Gemeinde Kiwa in der Präfektur Mie 1990 noch einen Altenanteil von 36,6%, waren es fünf Jahre später schon 44,3% und im Jahr 2000 50,3%. Erst in einigen Jahrzehnten werden nach den gegenwärtigen Prognosen auch die Metropolen wieder aufholen, so dass sich das regionale Gefälle langsam einebnen wird (Kōseishō 2000: 11ff.) Diese Unterschiede werden aber in der japanischen Pflegeversicherung nur marginal berücksichtigt. Es gibt einen staatlichen Fond, durch den extreme Belastungen durch einen hohen Altenanteil ausgeglichen werden können, doch ist dieser schlecht ausgestattet. So können durch den Finanzausgleich nur wenige Kommunen auf Unterstützung hoffen, die zudem nicht sonderlich hoch ausfallen kann.

Über das Problem des zumeist weit höheren Altenanteils hinaus sind die ländlichen Kommunen noch durch einen weiteren Faktor im Nachteil: Aufgrund der schlechteren infrastrukturellen Bedingungen haben privatwirtschaftliche Pflegeanbieter gegenüber ihren städtischen Kollegen Standortnachteile. Die Entfernungen zwischen den Pflegebedürftigen sind deutlich weiter. Kleinere japanische Gemeinden, vor allem in den Bergen, sind oft durch zerstreut liegende Haushalte gekennzeichnet. Zudem lohnt es sich meist nicht, nur für ein kleines Dorf Pflegeleistungen anzubieten. Erst durch Dienste für mehrere kleine Kommunen können genügend Kunden geworben werden, um den Betrieb rentabel zu machen. Damit sind jedoch letztlich die Kosten und Ausfallzeiten durch An- und Abfahrt höher. In der Gesetzgebung sind diese Unterschiede nicht berücksichtigt, alle Leistungen werden einheitlich abgerechnet.

Nach deutschem Verständnis verletzen die japanischen Gesetzgeber damit massiv den solidarischen Grundsatz, die regionalen Unterschiede in den Lebensbedingungen so weit wie möglich auszugleichen.⁷ Für die Versicherten in ländlichen Regionen tut

7 Wie tief diese Form des Gerechtigkeitsverständnisses hierzulande verwurzelt ist, zeigte sich auf dem Workshop einer Tagung in

sich eine gewaltige Gerechtigkeitslücke auf, da die Versicherungsbeiträge auf dem Land sicherlich nach und nach deutlich steigen werden, wenn sich die Probleme weiter verschärfen. Für denselben Versicherungsschutz wird ein Einwohner eines Bergdorfes dann womöglich doppelt oder gar dreimal so viel bezahlen müssen wie ein Bürger in Fukuoka. Im japanischen Diskurs vor und während der Einführung der Pflegeversicherung spielte diese für den deutschen Betrachter offensichtliche Problematik aber keine Rolle! Die beiden Schlagwörter Solidarität und Gerechtigkeit, die den deutschen Wohlfahrtsdiskurs so nachhaltig prägen, sind in dieser Form in Japan nicht Teil der Debatte; die diesen Prinzipien zugrunde liegenden Normen können nicht aktiviert werden. Deshalb wird auch der Zusammenschluss der Kommunen in der Präfektur Fukuoka zu einem Zweckverband nicht durch einen Verweis auf das Problem der Gerechtigkeit begründet, sondern vor allem durch Bürokratieersparnisse infolge größerer und effizienterer Strukturen.

Dass die Fragen der Solidarität oder Gerechtigkeit in der japanischen Debatte um Wohlfahrt keine Rolle spielen, ist nicht nur dem Verlauf des Diskurses in den letzten Jahrzehnten geschuldet, sondern geradezu Voraussetzung für die eigentliche Vision, die das neue Versicherungsgesetz beinhaltet. Die Pflegeversicherung ist nicht nur Teil des Versuches, Japan zu dezentralisieren. Vielmehr entwickeln die Kommunen aus dem Auftrag, die Pflegeversicherung nun lokal zu verwalten, viel weiter reichende Visionen der Herausbildung lokaler zivilgesellschaftlicher Elemente. Die Versuche der *shakyō* Fukuoka, der Stadt selbst oder der Präfekturverwaltung, ehrenamtliche Arbeit zu stärken, sind nur ein Teil dieser größeren Vision. Am Beispiel der größeren Pläne der *shakyō*

Deutschland. Eine Frage zu unserem dort vorgestellten Projekt bezog sich darauf, ob der Zweckverband in der Präfektur Fukuoka begründet worden sei, um Gerechtigkeitsprobleme auszugleichen, obgleich vorher schon betont worden war, dass die Kategorie „Gerechtigkeit“ keine Rolle im japanischen Diskurs spiele. Dies wäre eine an sich im Rahmen eines Workshops ganz normale weitere Klärung. Im Protokoll des Workshops stand dann allerdings erneut, der Zweckverband sei eine Antwort auf die wahrgenommene Gerechtigkeitslücke im System! Die Gerechtigkeitslücke wurde offensichtlich als so gravierend wahrgenommen, dass sie alle gegenteiligen Versicherungen überdauerte und in die schriftliche Niederlegung einging.

Fukuoka lässt sich gut aufzeigen, wie die städtische Gesellschaft insgesamt umgestaltet werden soll, und welche Rolle hier die Altenproblematik und die Pflegeversicherung spielen.

Das eigentliche Ziel der *shakyō* ist es, die sich aus der Alterung der Gesellschaft ergebenden Probleme aufzufangen, indem die Beziehungen der Bürger untereinander gestärkt werden. Getragen wird dies von der Vorstellung, früher sei die soziale Kohäsion höher gewesen, durch die Verstädterung, die sinkenden Kinderzahlen und die hohe Binnenmigration jetzt aber der soziale Zusammenhalt teilweise verloren gegangen. Der Leiter der *shakyō* Fukuoka Herr U., selbst um die 50 Jahre alt, formuliert dies im Interview als persönliche Erfahrung:

„Früher, als wir klein waren, war es ganz selbstverständlich, sich nachbarschaftlich zu helfen. Außerdem war es ganz normal, dass eine Familie fünf bis sechs Mitglieder hatte. Darum hat sich ganz natürlich eine lokale Bindung ergeben. Beispielsweise wenn man Essen gemacht hat, hat man etwas mehr gemacht, es in eine Schale getan und den Nachbarn etwas gebracht. Meine Eltern haben gesagt, bring das rüber, und ich bin losgegangen. So ein Zusammenhalt war das. Das gibt es jetzt aber nicht mehr. So ein Zusammenhalt ist nur noch in ländlichen Gebieten übrig geblieben, auch in der Stadt Fukuoka.“ (Interview Herr U.)

Typisch ist, dass diese leicht verklärende Nostalgie mit ländlichen Verhältnissen in Verbindung gebracht wird. Herr U. glaubt zudem, dass Menschen oft sogar nur deswegen vom Land nach Fukuoka zuzögen, um sich der sozialen Kontrolle zu entziehen, die mit der nachbarschaftlichen Hilfe einhergeht. Gemeinsam mit den zahlreichen Studenten und Angestellten großer Firmen, die nur zeitweise in Fukuoka wohnen, bilden zugezogene Bewohner Fukuokas mit diesen Motiven die am schwersten von der *shakyō* erreichbare Zielgruppe. Bei einer Einwohnerzahl von ca. 1,3 Millionen Bürgern wechseln außerdem jedes Jahr 220.000 Menschen den Wohnsitz, entweder innerhalb der Stadt oder durch Zu- und Wegzug, was die Herausbildung einer hohen Kohäsion noch weiter erschwert. Daraus ergeben sich aber problematische Folgen. So hat es in Fukuoka laut Herrn U. auch schon des Öfteren Fälle gegeben, dass der Tod alter Menschen erst nach mehreren Tagen oder Wochen entdeckt wurde, weil sie keine sozialen Kontakte

mehr hatten und allein lebten. Dies ist aber nur symptomatisch für das eigentliche Problem.

Die *shakyō* Fukuoka hat deshalb eine eigene Vision entwickelt, die in vergleichbarer Form charakteristisch für Kommunen in Japan im beginnenden 21. Jahrhundert ist. Ziel ist, bei allen Haushalten wenigstens die Aufmerksamkeit für die direkt benachbarten fünf Haushalte zu stärken. Dazu wird das einprägsame Bild von einer Straße verwendet, bei der die direkt anliegenden zwei Häuser und die gegenüber liegenden drei Häuser als unmittelbarer Nachbarschaftsbereich angesehen werden. Für diese fünf Nachbarn sollen die Bürger wieder ein gewisses Verantwortungsgefühl entwickeln, indem sie zumindest darauf achten, ob der Briefkasten regelmäßig gelehrt wird, Lichter im Haus an- und ausgemacht werden u.ä. Idealerweise sollten gerade gegenüber älteren Nachbarn auch Hilfeleistungen übernommen werden, wie das Heben schwerer Gegenstände oder Hilfe, wenn an Feiertagen keine Pflegedienste verfügbar sind. Vergleichbare Nachbarschaftsvereinigungen haben in Japan schon in verschiedener Weise existiert. Herr U. verwies im Interview selbst auf eher problematische Vorgänger aus den 1930er Jahren, als die Machthaber die Nachbarschaftsvereinigungen als Kontroll- und Disziplinierungsorgan stärkten, damit aber auch eine hohe freiwillige Bindung an das System erreichten. Auch in der Tokugawa-Zeit zwischen dem 17. und 19. Jahrhundert gab es die Zusammenfassung von je fünf Häusern zu einer kleinen Einheit mit Verantwortung gegenüber den Dorfältesten.

An sich gab es in Japan auch nach dem Krieg weiterhin eine vergleichbare Struktur der Nachbarschaft in den sogenannten *chōnaikai*, der Selbstorganisation eines Wohnviertels (Robertson 1994). Diese *chōnaikai*, die über Mitgliedsbeiträge und städtische Zuschüsse finanziert werden, haben Entscheidungsbefugnisse, wenn es um direkte Belange des Viertels geht, wie die Anlage von Müllsammelplätzen oder die Aufstellung neuer Straßenlampen. Als Organisationsform für die Verbesserung nachbarschaftlicher Verhältnisse sind sie jedoch eher auf Insider beschränkt, die schon lange im Viertel leben. Zudem hängt es stark vom Leiter der *chōnaikai* ab, ob diese aktiv ist. In vier von 144 Stadtvierteln Fukuokas gelang es zudem trotz intensiver Bemühungen der Kommune noch nicht einmal, überhaupt eine *chōnaikai* zu bilden. Nicht zufällig handelt es sich dabei um gesichtslose Stadtteile in den

Trabantenvierteln Fukuokas, wo die Fluktuation der Bewohner hoch ist und die emotionale Bindung an das Umfeld eher niedrig. Die *shakyô* möchte aber durch ihre Volunteerprogramme und durch den direkten Kontakt zu den *chônaikais* die Community-Bildung in den Vierteln weiter vorantreiben und benutzt als Hauptargument für den Sinn eines verstärkten Zusammenhalts die fortschreitende Alterung der Gesellschaft. Dadurch, so die Hoffnung, lassen sich auch Bürger, die engen nachbarschaftlichen Beziehungen ablehnend gegenüber stehen, überzeugen. Dass dies nicht so einfach fallen dürfte, hat eine Umfrage der Stadtverwaltung zu dieser Thematik im Jahre 1999 gezeigt. Nur rund 40% der Befragten wünschten sich enge nachbarschaftliche Bindungen. 60% empfanden dies entweder als unnötig oder hatten keine Meinung.

Trotzdem lässt sich feststellen, dass die Einführung der Pflegeversicherung von weit tiefgreifenderen Visionen begleitet ist als in Deutschland. Zwar will Nürnberg einen eigenen Weg der Pflege gehen, doch heißt dies letztlich vor allem, dass die gesetzliche Kontrollfunktion der Stadt gegenüber den verschiedenen Akteuren auf dem Pflegemarkt durch weiche Maßnahmen wie eine gute Moderation und informelle Kontaktmöglichkeiten flankiert wird. Dagegen soll die Pflegeversicherung in Fukuoka dazu dienen, die Aufmerksamkeit der Bürger wieder stärker auf die Strukturen der städtischen Gesellschaft zu lenken und diese zu stärken. Diesem Unterschied liegt eine prinzipielle Differenz zugrunde: Während in Nürnberg offensichtlich bereits ein Verständnis von Öffentlichkeit existiert, an der die Beteiligten auf unterschiedliche Weise partizipieren und die sie selbst gestalten, so dass die Kommune mit dem Moderations- und Beratungsangebot schon ausreichend tätig ist, muss im Falle Fukuokas eine derartige städtische Öffentlichkeit erst durch das Wirken der kommunalen Einrichtungen konstruiert werden.