

# Die Neuordnung der Sozialdienste – ein Weg zwischen Fachlichkeit, Management und Bürgerpartizipation

Vortrag von **Dr. Karl Tragust** Abteilungsdirektor für Familie und Sozialwesen in der Autonomen Provinz Bozen anlässlich der **Tagung „20 Jahre Neuordnung der Sozialdienste – ein reflektierende Ausblick“** am 11.Mai 2011 in Bozen

Sehr geehrte Damen und Herren,

die letzten 20 Jahre Sozialdienste sind eine **Erfolgsgeschichte** und dieser Erfolg hat viele Väter und Mütter.

- Die **Autonomie** mit der Möglichkeit, eigenständige Gesetze zu machen und die gute finanzielle Ausstattung aufgrund des anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwungs.
- Das **Engagement** von engagierten BürgerInnen und Fachleuten; Verbänden und SozialpolitikerInnen, die zukunftsweisenden Gesetze, zum Beispiel über das Lebensminimum, über die Seniorenbetreuung, über die Leistungen für Zivilinvalidenrenten, über die Betreuung für Menschen mit Behinderungen, über die Kinderhorte u. a. gemacht haben.
- Der große Wurf von **Landesrat Otto Saurer**, der dann im Jahr 1991 zum LG 13/91 mit der **Übertragung der Verwaltungsbefugnisse** zur Führung der Sozialdienste an die Gemeinden und von diesen an die Bezirksgemeinschaften geführt hat. Es entstand so ein Gesamtsystem der Sozialhilfe, das das frühere sektoriell organisierte System ablöste und eine organische Gesamtsozialhilfepolitik erlaubte. Die beiden Sozialpläne kodifizierten die Leitlinien, die Ziele und Maßnahmen und stellten im Sozialfonds des Landes die Geldmittel zur Verfügung. Die Schaffung der Landesabteilung für Sozialwesen und eines einzigen Landesbeirates für Sozialwesen war auch Ausdruck dieser Einheitlichkeit.
- Der obgenannte großer Wurf bestand auch im starken **sozio-sanitären Ansatz** mit der Einrichtung der 20 Sozial- und Gesundheitssprengel und der Betonung der Bedeutung der ambulanten Betreuung.
- Es war eine Zeit des fachlichen Aufbruchs. Das Sozialwesen kodifizierte in dieser Zeit neue **fachliche und organisatorische Standards**, die noch heute Gültigkeit haben.

Heute ist das Sozialwesen in Südtirol ein gut organisiertes System der **materiellen Absicherung**, ein Dienstleistungsbereich, **der Information, Beratung, Betreuung, Begleitung, Pflege und Unterkunft** in vielen ambulanten, teilstationären und stationären Diensten organisiert und bereitstellt und von der Bevölkerung und den Institutionen - Land, lokale Körperschaften, Verbänden, Gewerkschaften, Berufsvereinigungen - mitgetragen wird. Die **Freiwilligenarbeit** ist stark, die Fachwelt – Universität, EURAC Arbeitsförderungsinstitut, Wirtschaftsförderungsinstitut, Fachschulen – stützen das System durch **Ausbildung und Lehre**.

Inhaltlich haben wir ein differenziertes und relativ gut aufeinander abgestimmtes, durchaus einigermaßen vernetztes und miteinander kommunizierendes erweitertes **Wohlfahrtssystem**:

- Die Sozialhilfe mit den **finanziellen Mindestsicherungsleistungen** (soziales Mindesteinkommen, Miet- und Wohngeld, Zivilinvalidenrenten und diverse Renten und Zulagen für Zivilblinde und Taubstumme)
- Die **Vorsorge der Region** mit den Zusatzrentenfonds und den Leistungen der Zusatzvorsorge (Hausfrauenrente, Mobilitätsgeld, Absicherung von Erziehungs- und Pflegezeiten, außerordentliche Stützmaßnahmen bei Arbeitslosigkeit)
- Der **Pflegefonds** mit den Leistungen im Falle von Pflegebedürftigkeit.
- Das **Familiengeld** des Landes und der Region;
- Die **Sozialdienste** der Gemeinden im eigenen Wirkungsbereich (vor allem Kleinkinderbetreuung und Dienste für Obdachlose) und die Träger der delegierten Sozialdienste (Gemeinde Bozen mit dem Betrieb für Sozialdienste, die Bezirksgemeinschaften; die öffentlichen Betriebe für Betreuungsdienste)
- Die lebendige Szene der Freiwilligenorganisationen, der Selbsthilfegruppen, die Betroffenenverbände, die großen und kleinen, traditionsreichen und jungen **Sozialorganisationen**:
- Die **Betriebe** des öffentlichen und des privaten Non - Profitsektors

Vergleichen wir die Situation heute mit der Situation beim Inkrafttreten des LG 13/91, so sehen wir, dass

- Die **Leistungen** finanzieller Natur stark ausgebaut wurden;
- Die **Dienste** ungleich komplexer im Leistungsspektrum, in den fachlichen und Führungsansprüchen und in der Forderung nach höherer Effizienz gestiegen sind;
- Die Anzahl der Betroffenen- und Selbsthilfeorganisationen enorm zugenommen haben. Das Selbstbewusstsein und der Organisationsgrad der Vertretung der Klientengruppen gestiegen ist.
- Die **Professionen** des Sozialwesens sich neu herausgebildet und sich in ihrem Selbstverständnis konsolidiert haben, ohne allerdings das Gewicht anderer Professionen gewonnen zu haben (des Bildungswesens, des Gesundheitswesens)
- Die **öffentlichen und privaten Träger** und Organisationen sich organisatorisch konsolidiert haben, ohne allerdings ein befriedigendes Regelsystem der Koexistenz und Integration von Funktionen und Modalitäten der gemeinsamen Arbeit bei Zulassung, Koordination und Finanzierung gefunden zu haben.

- Ein organisches **Qualitätssicherungssystem** in Ansätzen entwickelt (vor allem über die Akkreditierungsrichtlinien) worden ist
- Die **Bedürfnisse** und die soziale und gesundheitliche Situation der BürgerInnen und Betroffenen sich grundlegend verändert hat, wobei viele Lösungsansätze der Gesetz vor 1991 und des LG 13/91 durchaus noch Gültigkeit haben.
- Eine organische und umfassende **Familienpolitik** heute vehement gefordert wird und als neues Thema auf der politischen Agenda steht.

Heute müssen wir über die Neuordnung der Sozialdienste hinausgehen zu **einer Neuordnung des Sozialwesens**: In den Jahren nach 1991 haben wir gesagt, den **institutionellen Rahmen** haben wir jetzt definiert, nun müssen wir die Leistungen neu schreiben, sozusagen den materiellen Inhalt der Leistungen oder **Rechte und Pflichten** der Klienten. Das haben wir zum Teil gemacht, wichtig in diesem Zusammenhang sind:

- Das DLH 30/2000 über die Leistungen der finanziellen Sozialhilfe und der Tariffbeteiligung bei den Sozialdiensten;
- Der Unterhaltsvorschuss;
- Das überarbeitete Jugendbetreuungsprogramm;
- Die vielen neuen Betreuungsleistungen und Betreuungseinrichtungen in den Bereichen Menschen mit Behinderungen, Abhängigkeitserkrankungen, Sozialpsychiatrie
- Die Betreuung von Flüchtlingen und MigrantInnen
- Die Kleinkinderbetreuung mit den neuen Diensten Tagesmütter/Tagesväter und der Kindertagesstätten
- Die Festschreibung von Standards in der Obdachlosenarbeit;
- Die Festlegung der wesentlichen Leistungsstandards der delegierten Sozialdienste
- Das LG 9/07 über die Sicherung der Pflege in Südtirol mit dem Pflegegeld, den Kriterien zur Bewertung der Pflegebedürftigkeit, dem Katalog der Pflegeleistungen und dem 5-Jahres-Plan für die Finanzierung der Alten- und Pflegeheime.
- Die Vorsorgegesetze der Region und das Familiengeld des Landes

Die **Bedürfnisse** wandeln sich rasant:

- Materielle Absicherung: alle Daten und Trends verweisen auf eine Zunahme von **Armutssituationen**, die sozialen Leistungen und Dienste sind immer mehr gefordert:
- **Beziehungsmäßige Absicherung und Identitätsfragen** bei Kindern, Jugendlichen, Erwachsenen und Senioren: Diese hängen zusammen mit materiellen Gegebenheiten, aber auch mit den modernen Rhythmen bei der Arbeit, in der Freizeit, bei Kommunikationsformen, Konsumgewohnheiten und Konsumnotwendigkeiten usw. Die Familie als Form der engeren und ursprünglichen sozialen Gemeinschaft hat viele unterschiedliche Erscheinungsformen .
- Die bekannten **demographischen Entwicklungen**.

Die wirtschaftlichen und politischen Kräfteverhältnisse haben sich zu Ungunsten sozialer Anliegen verschoben. Die Verfügbarkeit von finanziellen Ressourcen ist geringer geworden. Der Druck auf die Sozialorganisationen steigt enorm.

Trotzdem ist ein modernes europäisches Gemeinwesen der **Würde** eines jeden Einzelnen und dem sozialen Ausgleich verpflichtet.

## **Welche Strategie und welche Maßnahmen also für die Neuordnung des Sozialwesens, in der Tradition des LG 13/91**

**Der soziale Ansatz ist ein umfassender.** Er durchdringt **Wirtschaft, Bildung, Gesundheit, Natur, Kultur**. Wenn diese nicht auf Gerechtigkeit und Ausgleich der Lebenschancen ausgerichtet sind, sind sie nicht sozial und nicht demokratisch.

**Der soziale Ansatz ist ein behutsamer.** Es geht immer um ein Minimum, das zugesprochen wird. Das **Minimum** ist gleichzeitig das **Essentielle**. Das verlangt der Ansatz der Menschenwürde. Er meint ein Sprungbrett, der Chance und Verpflichtung gleichzeitig ist.

Es geht um das **Engagement für sich selbst und die anderen**. Solidarität ist Auftrag für sich selbst und das Gemeinwesen. In allen Ausformungen. Der soziale Ansatz ist ein extrem politischer. Ressourcen für Beziehungen und **Gemeinwesenarbeit** frei machen ist keine Option unter vielen, sondern die einzig mögliche, auch in Zeiten knapper werdender Ressourcen. Darin besteht die einzig mögliche und Erfolg versprechende **Prävention**. Die öffentliche Hand ist wichtiger und regulierender Nebenschauplatz, der wichtigere ist die **Partizipation** der Betroffenen und der Gemeinschaft.

Soziales und gut geführte Unternehmen sind deckungsgleich. Das Soziale im obigen Sinne ist wirtschaftlich. Wirtschaft im obigen Sinne ist sozial. Soziale Organisationen müssen wirtschaftlich geführt werden. Die Unternehmen müssen sozial geführt werden.

**Soziale Entwicklungsarbeit** ist also zentral. Das bedeutet Investitionen in soziales Know-How. Dieses steht gleichberechtigt neben wirtschaftlichem und technisch-naturwissenschaftlichem. Die verschiedenen **Innovationsfonds** sind auch von uns Sozialarbeitern zu nutzen und zugänglich zu machen.

Der öffentliche Bereich gibt die Regeln und deckt die Grundbedürfnisse für alle. Das ist die schwierigste Diskussion der nächsten Jahre: bedingungslose oder bedarfsgerechte **Mindestsicherung**: Es scheint, dass viele Argumente für eine bedingungslose Mindestsicherung sprechen. Sie sollte in behutsamen Zwischenschritten eingerichtet werden. Über das Niveau ist zu diskutieren. Es könnten wichtige Energien für die immaterielle Lebensqualität freigemacht werden. Die Menschen könnten Flexibilität mit Stabilität besser kombinieren. Für eine Mehrung der persönlichen Güter engagieren sie sich trotzdem und ohnehin.

Das Mindestsicherungsniveau ist unterschiedlich, je nachdem ob jemand in Ausbildung/Umschulung ist oder besondere Betreuungs- und Pflegenotwendigkeiten hat. Ausbildung ist Investition in Lebenschancen, Betreuung und Pflege ist die Garantie von Lebenschancen. Darauf müssen Rechte eingeräumt werden, deren Durchsetzbarkeit finanziell abgesichert sind.

Ich plädiere für Fonds in folgenden Bereichen:

- Mindestsicherung – **Mindestsicherungsfonds**
- Ausbildung – **Bildungsförderung**
- Pflege – **Pflegefonds**
- Familie – **Familienfonds** (Familiengeld, Kinderbetreuungsgeld)
- Dienste – **Sozialfonds** des Landes und der Gemeinden
- Gesundheit – **Gesundheitsfonds**

Diese Fonds finanzieren das öffentlich garantierte essentielle Niveau, und zwar über das **allgemeine Steueraufkommen** zu. **Zwecksteuern** stärken die Position der Betroffenen.

Die **Sozialpartner** definieren das Niveau aus Arbeitseinkommen und die daraus abgeleiteten Sozialversicherungsleistungen. (Renten, Arbeitslosigkeit). Ein integrierendes System der Zusatzleistungen in der Form der **Zusatzfonds** ist in allen Bereichen möglich und wünschenswert.

Das Land richtet die Fonds für die Mindestsicherung ein. Andere Körperschaften (Region) finanzieren mit, sie regeln aber weder die Leistungen im Detail, noch haben sie bei der Verwaltung direkte Mitsprache. Das **staatliche System** ist mitzudenken und zu integrieren, dort wo essentielle Leistungen bereits gesichert sind.

Das dient der Vereinfachung der Abläufe und der Übersicht. Das System muss **einfach**, transparent und effizient in den Grundbausteinen sein. Die Ressourcen dienen der Bedürfnisbefriedigung und nicht der Finanzierung von ungerechtfertigten bürokratischen Apparaten.

Neben diesem System der Grundsicherung besteht das **System der Leistungserbringer**. **Öffentlich und Privat stehen gleichberechtigt** nebeneinander und sind teilweise in Konkurrenz. Der Schiedsrichter ist der Klient, der die **öffentliche Hand als Regulator** und die Interessensverbände und die juristischen Schutzmechanismen an seiner Seite hat. Der Klient **zahlt** die Dienste im zumutbaren Ausmaß. Öffentliche und private Grunddienste werden im notwendigen Ausmaß und zum sozialen Ausgleich **querfinanziert**. Marktmechanismen allein sind ungeeignet. Non-Profit-Organisationen sind geeignete, aber nicht ausreichende Garantie für eine effiziente Leistungserbringung. For-Profit-Organisationen sollen aufgrund der guten Leistungserbringung von öffentlicher Hand und Non-Profit-Sektor keine Marktchancen vorfinden.

**Sozialarbeit** ist eine **Fachdisziplin** besonderer Art. Sie arbeitet, um sich aufzuheben. Sie setzt bei der alltäglichen Lebenssituation an. Jeder ist sein Sozialarbeiter, der Sozialarbeiter weiß das und begründet darin seine Fachlichkeit. Gute Sozialpolitik, gute Verwaltung, gutes Management respektieren und fördern diese Fachlichkeit und kommen ihr nicht durch anmaßende Pseudofachlichkeit in die Quere. Sie streitet mit der Fachlichkeit und sucht damit nach für die Gemeinschaft tragfähigen Problemlösungen.

Der Einzelne und die Familie bewegen sich auf abgesichertem Boden und engagiert sich für die Mehrung weiterer Lebenschancen. Die **Ressourcenbeschaffung** dafür obliegt dem Einzelnen und der Familie selbst. Er/sie bringen die eigenen Mittel ein und beschaffen sie sich von Dritten. Es ist dies ein Feld, welches regulativ und operativ wieder im Zusammenspiel zwischen gesetzlichen Rahmenbedingungen und **privatem Engagement** zu erkunden ist. Besonders in Südtirol und Italien. Wichtig ist, dass die Ebenen **Mindestsicherung, Zusatzfonds und das dritte Niveau** gut ausgehandelt werden. Notwendig sind sie alle drei. Sie bedingen sich gegenseitig.

Die Neuordnung des Sozialwesens ist also ein komplexes, umfassendes und gleichzeitig einfaches Projekt. Es setzt die Fähigkeit des gleichzeitigen Vorgehens im eigenen Bereich und in jenen der Nachbarn voraus. Diese Fähigkeit kommt mit dem Tun. **Familienpolitik ist nicht deckungsgleich, hat aber sehr viele Anknüpfungspunkte**. Sie sollte für eine konsequente Weiterentwicklung des Gesamtsystems der **Förderung von Lebenschancen** in engem Kontakt sein, das heißt im selben Ressort angesiedelt sein.

In diesem Rahmen eines weiterentwickelten Sozialwesens obliegen dem Land, den Gemeinden, den Bezirksgemeinschaften, den öffentlichen Betrieben für Betreuung und Pflege, den Verbänden und privaten Dienstleistern neue **Rollen und Aufgaben**. Zum Teil sind sie im LG 13/91 bereits vorgesehen, zum Teil müssen sie neu eingebaut werden.

- Die **Funktion des Landes** wird durch die Errichtung der Fonds und der Ausschüttung von Geldleistungen eine stärkere. Rechte- und Pflichten des Leistungsempfängers sind genau festzuschreiben und die Verwendung des Geldes in diesem Sinne ist zu kontrollieren.
- Die Dienstleister, egal ob dies Einzelpersonen (z.B. private Pflegehilfen oder Tagesmütter, Psychologen, Sozialassistenten, Mediatoren) oder Organisationen sind, müssen in ein arbeitsrechtlich und fachliches Regelungssystem eingebaut sein, das die Qualität ermöglicht und garantiert.
- Die **Gemeinden** und mit ihnen die **Bezirksgemeinschaften** sind die **Anstifter** für eine lebendige örtliche und überörtliche Soziallandschaft. Sie ergänzen sich darin mit den Freiwilligen, den Selbsthilfegruppen, den Verbänden. Sie sind Dienstleister für die Grundsicherung (finanzielle Sozialhilfe und sozialpädagogische Grundbetreuung) und können Dienste in Betreuung und Pflege führen. Wenn sie die Führung der Dienste anderen Trägern überlassen, garantieren sie die Koordination und die Angemessenheit der Leistungserbringung.

Die **privaten und öffentlichen Leistungserbringer** sind in erster Linie den Klienten verpflichtet. Sie sind in dem Ausmaße konkurrenzfähig, in dem sie bedürfnisgerechte und effizienten, als kostengünstige Leistungen erbringen, die gesetzliche und fachliche Vorgaben erfüllen. Die Vorgaben an die privaten Träger müssen arbeitsrechtlich einen angemessene Entlohnung garantieren, aber auch Zweisprachigkeit, Verankerung im Territorium, Netzwerkfähigkeit usw. Wenn es ohne Ausschreibung nicht geht, sind diese Elemente ein wichtiger Teil in der Bewertung des Angebotes und zu einem guten Teil ausschlaggebend für den Zuschlag.

- Der Auftrag soll über einen angemessenen Zeitraum Gültigkeit haben, um Träger und MitarbeiterInnen nicht in ungerechtfertigt instabile Arbeitssituationen zu treiben. Die Praxis der **Auslagerung** der Dienste muss rechtlich und verwaltungspraktisch erst noch genau analysiert und dann im Konsens zwischen Land, Lokalkörperschaften und privaten Dienstleistern vereinbart werden. Der Art. 20 des LG 13/91 ist neu zu schreiben.
- Die öffentlichen und privaten Träger brauchen ein **Managementmodell**, das ein Höchstmaß an Bedürfnisbefriedigung bei einfachen Organisationsformen ermöglicht. Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ja, aber bei fachlich gut fundierter und mit professioneller Autorität ausgeübter sozialarbeiterischer Ermessensausübung. Die politische Ebene soll sich nicht fachlich in die Lösung des Einzelfalles einmischen. Sie garantiert die Erfüllung der in den Plänen und in den Gesetzen formulierten Zielsetzungen und stellt die Ressourcen bereit. Die Organisationen achten auf das Gleichgewicht zwischen Bürokratie und juristischen Formalismen und der inhaltlichen Sozialarbeit. Die Politik soll mit der sozialarbeiterischen Ebene direkt und nicht über die Vermittlung von Betriebswirten und Juristen kommunizieren. Nicht zu viele Juristen bei der Leistung von Sozialdiensten! Und: Sozialarbeiter und Sozialpädagogen müssen sich juristische und betriebswirtschaftliche Kompetenzen aneignen! Die heutigen Führungsmodelle sind in diesem Sinne zu revidieren.
- Die **Verteilung der Verantwortung** zwischen Land, Gemeinden und Bezirksgemeinschaften ist wegen der zweifachen Delegation etwas unklar. Eigentlich haben wir 1991 an eine baldige Übertragung der Verwaltung der Sozialdienste in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden. Ich würde in dieser Phase Abstand davon nehmen. Es sind zuvor wichtigere Dingen anzugehen. Außerdem ist in einem kleinen Land wie Südtirol die Kommunikation zwischen Land und lokalen Trägern die Kommunikation zwischen Zentrale und lokalen Trägern nicht schwierig. Das hat die 20-jährige Praxis eigentlich bewiesen. Wichtiger ist die Klärung obiger Fragestellungen.
- Eine besonders wichtige Fragestellung ist jene des **Zusammenspiels von Geld- und Sachleistungen**. Geldleistungen erhöhen die Autonomie und Selbständigkeit der Betroffenen, bergen aber auch die Gefahr des Missbrauchs und der Zweckentfremdung. Wir haben uns für eine relativ große Freiheit der Leistungsempfänger entschieden. Die Kontrollmechanismen sind noch im Detail auszuloten. In diesem Sinne sind die Netzwerke von Verbänden, lokalen Träger, Dienstleistern, Freiwilligen und Fachkräften wichtig.
- Prof. Walter Lorenz hat in seinen Wortmeldungen immer wieder auf die große Bedeutung der Mitsprache und Mitbeteiligung der Klienten und deren Organisationen für die Sicherung von Qualität und Effizienz der sozialen Dienstleistungen hingewiesen. Es ist das – wie übrigens bei der Fachlichkeit – keine Option unter vielen, sondern ein Muss, ohne dem es eben nicht geht. Die

Zeit, die in diesem Sinne für manchmal anscheinend endlose Diskussionen aufgewendet wird, macht sich allemal bezahlt. Nach dem Motto: nicht ohne uns, nicht über uns, sondern mit uns.

Das gilt wohl für die Beziehungen zwischen allen Teilchen des inzwischen so komplexen Systems der sozialen Wohlfahrt. Ich wünsche uns und euch, dass wir so gut weiterkommen, wie uns dies in den letzten 20 Jahren gelungen ist. Ich danke allen sehr für die wertvolle Arbeit, die geleistet wurde.