

Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich Notwendigkeit oder Risiko?

Teil 1: Bedarfssituation in ausgewählten Bereichen des Sozialwesens in Südtirol

München, März 2000

ISW Institut für sozial- und wirtschafts-
wissenschaftliche Studien
Landwehrstr. 37
80336 München

Dipl.-Soz. Erich Eisenstecken
Dr. Andreas Sagner



Auftraggeber: Autonomen Provinz Bozen-Südtirol, finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozial-
fonds

Inhaltsverzeichnis

1 Konzeption der Untersuchung	4
1.1 Überblick über das Gesamtprojekt	4
1.2 Bedarfsanalyse	5
1.2.1 Ziel	5
1.2.2 Vorgehen und Methoden	6
2 Ergebnisse	7
2.1 Vorbemerkungen	7
2.1.1 Einbindung in die internationale Diskussion um neue Arbeitsformen	7
2.1.2 Entwicklungen im Bereich der Sozialverwaltung und Sozialarbeit	9
2.1.3 Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich und die Rollen der öffentlichen und privaten Träger	10
2.1.4 Bedarfsermittlungen im sozialen Bereich: Allgemeine Anmerkungen	12
2.2 Bedarfslagen und mögliche Aktionsfelder im Bereich der Altenhilfe	16
2.2.1 Ausgangspunkte / Entwicklungslinien	16
2.2.1.1 Ambulante Dienste	16
2.2.1.2 Stationärer Bereich	17
2.2.1.3 Teilstationären Bereich	18
2.2.1.4 Pflegeversicherung	18
2.2.2 Bereits existierende Anknüpfungspunkte für neue Beschäftigungsformen	19
2.2.3 Weitergehende Überlegungen	21
2.3 Bedarfslagen und mögliche Aktionsfelder im Bereich Kindertagesbetreuung	24
2.3.1 Ausgangspunkte / Entwicklungslinien	24
2.3.1.1 Grundsätzliche Anmerkungen	24
2.3.1.2 Außerfamiliäre Kindertagesbetreuung	25
2.3.2 Weitergehende Überlegungen für "neue" Beschäftigungsformen	27
2.4 Weitere sozialpolitische Handlungsfelder	28
2.4.1 Behindertenbetreuung	28
2.4.1.1 Ausgangspunkte / Entwicklungslinien	28
2.4.1.2 Ansatzpunkte für "neue Beschäftigungsformen"	29
2.4.2 Sozialpsychiatrie	31
2.4.2.1 Ausgangspunkte / Entwicklungslinien	31
2.4.2.2 Ansatzpunkte für "neue Beschäftigungsformen"	32
2.4.3 Suchtkranke und Drogenabhängige	35
3 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	37

1 Konzeption der Untersuchung

1.1 Überblick über das Gesamtprojekt

Der vorliegende Bericht ist Teil eines Gesamtprojekts, dessen Ziel darin besteht, die Chancen und Probleme sogenannter neuer Arbeits- und Beschäftigungsformen im Bereich des Südtiroler Sozialwesens einer detaillierten, empirisch untermauerten Analyse zu unterziehen.

Die Grundfrage lautet, ob und unter welchen Voraussetzungen es sinnvoll und auch möglich ist, spezifische Bedarfe an sozialen und pflegerischen Dienstleistungen im Rahmen von Beschäftigungsformen abzudecken, die nicht der unbefristeten und (kollektiv-) vertraglich geregelten Anstellung entsprechen.

Dem Projekt liegt die Annahme zugrunde, daß sich in Zukunft ein steigender bzw. veränderter Bedarf an sozialen und pflegerischen Dienstleistungen herauskristallieren wird, der unter qualitativem wie auch unter Kostenaspekt zumindest teilweise besonders gut im Rahmen 'neuer' Arbeits- und Beschäftigungsformen gedeckt werden kann.

Zu vermuten ist zudem, daß bei zunehmendem Bedarf an sozialen und pflegerischen Dienstleistungen private Träger (Vereine, Genossenschaften usw.) eine immer größere Rolle spielen werden, da sie aufgrund ihrer weniger bürokratisch angelegten Struktur besonders geeignet sind, kostengünstig bedarfsgerechte und (zeitlich) flexible Dienste spezialisierter wie niederschwelliger Art bereitzustellen, die den Hilfs- und Betreuungsbedürfnissen der jeweiligen Zielgruppen besonders gut entsprechen.

Angenommen wird schließlich, daß sich eine große Zahl von Menschen dafür interessiert bzw. interessiert werden kann, flexible, selbstbestimmte und in Eigenverantwortung erbrachte Arbeit außerhalb einer traditionellen Fixanstellung zu erbringen, und daß diese Bereitschaft den sozial-pflegerischen Bereich einschließt.

Vor dem Hintergrund der genannten Prämissen zielt die vorliegende Untersuchung auf die Überprüfung des Entwicklungsstands sozialer und pflegerischer Dienste in Südtirol hinsichtlich der Umsetzung innovativer Arbeits- und Beschäftigungsformen.

Das Augenmerk richtet sich in dieser Untersuchung vor allem auf die privaten Träger (Vereine, Genossenschaften, Verbände usw.) sozialer und pflegerischer Dienste und ihre Möglichkeiten und Chancen, auf der Grundlage neuer Organisationsformen und Beschäftigungsverhältnisse ein bedarfsgerechtes Angebot an Dienstleistungen im Sozial- und Pflegebereich bereitzustellen. Es wird in diesem Zusammenhang darum gehen herauszuarbeiten, wo bereits neue Arbeits- und Beschäftigungsformen im Sozial- und Pflegebereich umgesetzt sind bzw. umzusetzen versucht worden sind und welche Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sich dabei als förderlich bzw. hemmend erwiesen haben. Es sind zudem die Leistungsbereiche zu identifizieren, in denen die Umsetzung neuer Arbeitsformen einen Beitrag zur Optimierung und Weiterentwicklung des Angebots verspricht und die Personengruppen zu beschreiben, die für Tätigkeiten im Sozialbereich auf der Grundlage neuer Beschäftigungsformen in Frage kommen.

Die Studie basiert damit auf insgesamt vier Untersuchungsansätzen, deren Ergebnisse in ebenso vielen Teilberichten sowie einem zusammenfassenden Gesamtbericht niedergelegt sind.

Bei den Untersuchungsansätzen handelt es sich im Einzelnen um

- die Analyse des Bedarfs an sozialen und pflegerischen Leistungen, der von privaten (und öffentlichen) Trägern sozialer bzw. pflegerischer Dienste im Rahmen neuer Arbeitsformen abgedeckt wird bzw. werden könnte¹,
- die Analyse des Potentials an Arbeitskräften, das an alternativen Formen der Arbeit und Beschäftigung im sozialen bzw. pflegerischen Bereich interessiert ist²,
- die Analyse der sozialrechtlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen neuer Arbeits- und Organisationsformen im Sozialbereich³ sowie
- die Durchführung von Fallstudien⁴ an ausgewählten sozialen und pflegerischen Diensten im Hinblick auf die kritischen Erfolgsfaktoren der Umsetzung neuer Beschäftigungsformen und ihre Nach- und Vorteile für die Qualität der Dienstleistung, für die Mitarbeiter/innen und für den Dienst⁵.

Der vorliegende Bericht folgt dem erstgenannten Untersuchungsansatz, beschreibt also die Ergebnisse der Analyse des Bedarfs an Leistungen im Sozial- und Pflegebereich.

1.2 Bedarfsanalyse

1.2.1 Ziel

Ziel der Bedarfsanalyse ist das Aufzeigen von aktuellen und zukünftigen Angebotslücken im Bereich des Sozialwesens, von denen angenommen werden kann, daß sie in geeigneter Weise (auch) im Rahmen "neuer Arbeits- und Beschäftigungsformen" geschlossen werden können.

Der Bedarf wird differenziert nach Zielgruppen und Art der benötigten Dienstleistungen analysiert, wobei aus pragmatischen Erwägungen heraus das Schwergewicht auf den

¹ Vgl. die nachfolgenden Ausführungen.

² Vgl. hierzu den Teilbericht: Depner, Martin / Schnock, Brigitte (2000), *Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich - Notwendigkeit oder Risiko?*, Teil 2: „Analyse der Arbeitskräftepotentials“. Bericht an den Auftraggeber, Bozen: **apollis**.

³ Vgl. hierzu den Teilbericht: Schnock, Brigitte (2000), *Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich - Notwendigkeit oder Risiko?*, Teil 3 „Analyse der rechtlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen“. Bericht an den Auftraggeber, Bozen: **apollis**.

⁴ Vgl. hierzu den Teilbericht Schnock, Brigitte (2000), *Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich - Notwendigkeit oder Risiko?*, Teil 4: „Ergebnisse der Fallstudien“. Bericht an den Auftraggeber, Bozen: **apollis**.

⁵ Eine Zusammenfassung des Gesamtprojekts ist niedergelegt in: Schnock, Brigitte / Atz, Hermann (2000), *Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich - Notwendigkeit oder Risiko?*, *Zusammenfassender Endbericht*. Bericht an den Auftraggeber, Bozen: **apollis**.

Bereichen der Altenhilfe und Kinderbetreuung, aber auch der Behindertenhilfe sowie der Sozialpsychiatrie liegt.

1.2.2 Vorgehen und Methoden

Die Bedarfsanalyse basiert einerseits auf Expertengesprächen mit Vertreter/innen der öffentlichen und privaten Träger im Sozial- und Pflegebereich, andererseits auf der Sekundäranalyse bereits vorliegender Untersuchungen und Materialien, darunter die Fachpläne und die Begleitdokumentation zur Entwicklung des Landessozialplans 1999-2001. Darüber hinaus gingen auch Ergebnisse der Arbeitstreffen der Steuerungsgruppe in die Analyse ein.

Die Bedarfsanalyse stellt eine eigenständige Untersuchung dar, deren Durchführung in den Händen und der Verantwortung des ISW, Institut für sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Studien, München, lag. Die Übertragung dieser Aufgabe an das ISW geschah mit dem Ziel, auch die Erkenntnisse und Erfahrungen, die das Institut im Zusammenhang mit der Erstellung des Sozialplans 1999-2001 für die Provinz Bozen-Südtirol gewonnen hat, für das Projekt nutzbar zu machen.

2 Ergebnisse

2.1 Vorbemerkungen

2.1.1 Einbindung in die internationale Diskussion um neue Arbeitsformen

Die Diskussion um "neue Beschäftigungsformen", nicht nur im Bereich der Sozialen Arbeit, sondern in allen Bereichen der Erwerbsarbeit, steht für Südtirol in einem sehr spezifischen Kontext. Während in den meisten mitteleuropäischen Ländern die Veränderungsprozesse im Bereich von Arbeit und Beschäftigung sehr stark unter dem Gesichtspunkt einer Verknappung der Arbeit diskutiert werden, kann in Südtirol derzeit noch von einer Arbeitsmarktsituation ausgegangen werden, die nahezu durch Vollbeschäftigung gekennzeichnet ist.⁶

Für die meisten mitteleuropäischen Industrienationen stimmt das Leitbild einer lebenslangen, sozial abgesicherten und tarifvertraglich geregelten Erwerbsarbeit, die zu festen Zeiten erbracht wird, schon länger nicht mehr mit der Realität überein. Durch die zunehmende Technisierung aller Arbeitsbereiche, von der Produktion bis hin zu den Dienstleistungen, und die damit verbundenen Produktivitätssteigerungen wird immer weniger menschliche Arbeitskraft benötigt. Arbeitsplätze werden damit immer knapper. Die unter dem Stichwort der Globalisierung diskutierte zunehmende Internationalisierung der Wirtschaftsbeziehungen im Gefolge der rapiden Entwicklung der Kommunikationstechnologien führt in bestimmten Beschäftigungszweigen auch zu einem zunehmenden Export von Arbeitsplätzen in Ländern mit einer günstigeren Lohnstruktur. All diese Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt führen zu einem veränderten Umgang mit dem Produktionsfaktor Arbeit. Die Wirtschaftsunternehmen fragen zunehmend flexiblere Arbeitskraftangebote nach, die sie den jeweiligen konjunkturellen Bedingungen anpassen können, und sie versuchen, Lohnnebenkosten auf die Beschäftigten umzulegen, indem sie in steigendem Ausmaß flexiblere Arbeitsverträge abschließen, die zeitlich befristet und nur eingeschränkt oder gar nicht sozialversicherungspflichtig sind. Neue Formen der Selbständigkeit, Werkverträge und Honorartätigkeiten haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Arbeitszeiten werden immer stärker flexibilisiert. Es wird über die Anbindung eines Teils der Löhne und Gehälter an die Unternehmenserträge diskutiert. Auch über eine stärkere Spreizung der Löhne (nach amerikanischem und britischem Vorbild) wird in den mitteleuropäischen Ländern nachgedacht, um damit mehr Arbeitsplätze in einem neuen Billiglohnsektor zu schaffen.

Arbeit, Arbeitsbedingungen und Erwerbsverläufe werden sich in den kommenden Jahren auch in Mitteleuropa also deutlich verändern. Es kann zukünftig wohl immer weniger von dem Normalbild einer kontinuierlichen auf Vollzeitbeschäftigung fußenden Erwerbsbiographie ausgegangen werden, einem Bild, das freilich auch schon in der Vergangenheit in

⁶ 1997 Arbeitslosenquote von 2,8%, *ASTAT Statistisches Jahrbuch* 1998, S. 195.

erster Linie auf den männlichen Teil der Bevölkerung zutrif. Weibliche Beschäftigungsformen waren wegen der Hauptverantwortung der Frauen für die Familienaufgaben und der entsprechenden Perzeption dieser Vorstellung im Wirtschaftsleben immer schon diskontinuierlich und prekär.

Sogenannte "prekäre" Beschäftigungsformen, also Tätigkeiten die zeitlich befristet, diskontinuierlich und sozial schlecht abgesichert sind, haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen⁷. Anfang der 70er Jahre lag z.B. in Westdeutschland das Verhältnis zwischen Nicht-Normbeschäftigten und Normbeschäftigten bei eins zu fünf. Mitte der 90er Jahre lag es bereits bei eins zu zwei. Wenn dieser Entwicklungstrend anhält, wird in ca. 15 Jahren nur noch die Hälfte der Erwerbstätigen in einem dauerhaften, arbeits- und sozialrechtlich abgesicherten Arbeitsverhältnis beschäftigt sein.⁸ Der international bekannte deutsche Soziologe Ulrich Beck beschreibt diese Entwicklung in seinem neuesten Buch provokativ als „Brasilianisierung“ und meint damit einen fortschreitenden Prozeß der Informalisierung von Arbeit und das damit zusammenhängende Anwachsen von sozialer Ungleichheit und Unsicherheit.⁹ Diesem Szenario stellt er seine Vision einer transnationalen Bürgergesellschaft gegenüber, in der diejenigen, die überhaupt nicht mehr am klassischen Erwerbsleben teilnehmen oder ihr Überleben durch prekäre Arbeitsverhältnisse sichern müssen, für zu leistende „Bürgerarbeit“ (Arbeit für das Gemeinwesen) durch ein steuerfinanziertes „Bürgergeld ... zwar nicht entlohnt, aber belohnt und damit sozial anerkannt und aufgewertet“ werden.¹⁰ Inwieweit ein solches Modell Zukunft haben könnte, wird derzeit in einem kleinen Modellversuch in mehreren Gemeinden Bayerns praktisch erprobt.¹¹

Die erfreuliche gesamtwirtschaftliche Situation, in der sich Südtirol derzeit befindet, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, daß sich mittelfristig auch die Südtiroler Wirtschaft den tiefgreifenden strukturellen Veränderungen nicht entziehen können wird. Dafür sorgt alleine schon die Integration in die Europäische Union, die mit Binnenmarkt und Währungseinheit für viele Wirtschaftszweige und Unternehmen neue Entwicklungs-chancen, aber auch neue Herausforderungen mit sich bringt. Die Öffnung der Märkte, führt zu einer verschärften Konkurrenzsituation und damit auch zu veränderten Rahmenbedingungen für die Arbeitnehmer. Im Gefolge dieser Entwicklung läßt sich auch auf dem Arbeitsmarkt in Südtirol bereits heute schon eine zunehmende Öffnung feststellen. Einerseits werden gezielt qualifizierte Arbeitskräfte angeworben, die es in Südtirol in manchen Sparten nicht ausreichend gibt (vor allem im Technologiesektor, aber auch im Sozial- und Gesundheitsbereich),

⁷ Vgl. Ulrich Beck, *Schöne neue Arbeitswelt, Vision: Weltbürgergesellschaft*, Frankfurt/Main und New York, 1999, S.8 ff.

⁸ Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen*, Teil I, Bonn 1996, S. 62).

⁹ Vgl. Beck, a.a.O., S. 96 f.

¹⁰ Vgl. Beck a.a.O., S. 129.

¹¹ Ergebnisse zu dem Projekt, das vom Bayerischen Arbeits- und Sozialministerium unterstützt wird, liegen zwar noch nicht vor, weil das Projekt erst seit Frühjahr 1999 läuft, aber die Nachfrage nach dem „Bürgergeld“, das auf Sozialhilfeniveau liegt, ist bisher sehr zurückhaltend.

andererseits ist auch eine Zuwanderung von Billiglohnkräften festzustellen, wie dies beispielsweise in der Landwirtschaft in den vergangenen Jahren verstärkt zu beobachten war. Insgesamt dürfte in den Südtiroler Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren viel Bewegung kommen, allein schon deshalb, weil der Südtiroler Arbeitsmarkt für benachbarte Regionen und Länder in dem Maße interessanter wird, wie dort die Arbeitslosigkeit anhält bzw. zunimmt.

2.1.2 Entwicklungen im Bereich der Sozialverwaltung und Sozialarbeit

Arbeit ist aber nicht nur im Bereich der Wirtschaft einschneidenden Veränderungen ausgesetzt, auch im Bereich der öffentlichen Sozialverwaltung und der Sozialarbeit zeichnen sich einschneidende Veränderungen ab. Unter dem Druck der stark zunehmenden Ausgaben im Sozialbereich (zurückzuführen vor allem auf die demographische Entwicklung, aber auch die Belastungen einer wachsenden Arbeitslosigkeit und steigender sozialer Ungleichheit) wird auch im Bereich des Sozialwesens zunehmend über Möglichkeiten zur Einsparung von Kosten nachgedacht. Hauptsächlich unter diesem Gesichtspunkt sind auch die Reformen in der Sozialverwaltung zu sehen, die unter den Stichworten „Neue Steuerung“, „new public management“ usw. derzeit heiß diskutiert werden. In erster Linie geht es in diesen Reformbestrebungen darum, mehr betriebswirtschaftliches Denken in die Organisation und das Handeln der Verwaltung einzuführen, erst in zweiter Linie um mehr Bürgernähe und Bedarfsgerechtigkeit der angebotenen Leistungen und eine Stärkung des Dienstleistungsgedankens. An oberster Stelle steht die Entwicklung eines stärkeren Kosten-Nutzen-Bewußtseins, sowohl bei der Verwaltung wie auch bei den Erbringern sozialer Leistungen. Genau diese Kosten-Nutzen-Abwägung gestaltet sich aber in vielen Bereichen des Sozialwesens sehr schwierig, da vor allem der Nutzen sozialer Arbeit häufig schwer zu bemessen und damit zu bewerten ist.

Mit den neuen Steuerungsinstrumenten zieht nicht nur betriebswirtschaftliches Denken in die öffentliche Verwaltung und die öffentlichen Dienste ein, sondern es werden auch die privaten Träger sozialer Leistungen mit neuen Anforderungen konfrontiert. Ihre Finanzierung im Rahmen von Konventionen oder ihre Unterstützung durch Beiträge wird in zunehmendem Maße von differenzierten Leistungsbeschreibungen und -nachweisen abhängig gemacht. Die verschiedenen privaten und öffentlichen Träger treten in eine neue Konkurrenz miteinander. Marktmechanismen, wie wir sie aus der Wirtschaft kennen, mit einem Preis-Leistungs-Wettbewerb als Steuerungsmechanismus, halten Einzug in den Sozialbereich. Wie sich das auf die Trägerlandschaft und letztlich auf die sozialen Leistungen auswirken wird, muß noch als offene Frage betrachtet werden.

Letztlich läßt sich diese Problematik auf folgende Fragen zuspitzen: Wieviel Markt verträgt der Sozialbereich? Wo sind die Grenzen, soziale Leistungen als Produkte bzw. Waren auf einem Markt der Dienstleistungsangebote aufzufassen? Inwieweit können die unterschiedlichen Klientengruppen des Sozialwesens als mündige Nachfrager bzw. „Konsumenten“

sozialer Leistungen angesehen werden, die sich auf dem Markt der sozialen Dienstleistungen die „preiswertesten“ Angebote auswählen?

Grundsätzlich kann die These formuliert werden, daß, je mehr die neuen Steuerungsmechanismen im Bereich der Sozialverwaltung und bei den Leistungserbringern Einzug halten, desto mehr werden sich die Institutionen der öffentlichen Hand auf die Aufgabe der Gewährleistung, Koordination und Kontrolle von sozialen Dienstleistungen zurückziehen und die konkrete Erbringung der Leistungen anderen Trägern wie Wohlfahrtsverbänden, Vereinen oder auch gewerblich ausgerichteten Organisationen überlassen. Wie sich dieses „outsourcing“ im Bereich der Sozialdienste auf die Trägerlandschaft und letztlich auf die sozialen Leistungen auswirken wird, ist noch nicht absehbar.

Die Brücke zu den „neuen Beschäftigungsformen“ im Sozialbereich ist darin zu sehen, daß mit der Zunahme der Auslagerung von sozialen Dienstleistungen aus den klassischen, öffentlich geführten Diensten auch „neue Beschäftigungsformen“ noch stärker als bisher in den Bereich der Sozialdienste Einzug halten werden. Die privaten Träger werden unter dem zunehmenden Kostendruck, ebenso wie Wirtschaftsunternehmen, in steigendem Maße flexibler einsetzbare Arbeitskräfte nachfragen, eine Strategie, die in den öffentlichen Institutionen aufgrund der stark reglementierenden arbeitsrechtlichen Vorschriften nur sehr eingeschränkt möglich ist.

2.1.3 „Neue Beschäftigungsformen“ im Sozialbereich und die Rollen der öffentlichen und privaten Träger

Die im Rahmen des Projektes vorgenommene Definition von „neuen Beschäftigungsformen“ weist diese zwar nicht grundsätzlich nur den privaten Trägern zu, denn auch die öffentliche Verwaltung bedient sich z.T. bereits solcher Beschäftigungsformen. Aber dennoch kann festgestellt werden, daß die „neuen Beschäftigungsformen“ bisher hauptsächlich bei den privaten Trägern zu finden sind. Somit stellt sich mit der Frage nach Chancen und Risiken der „neuen Beschäftigungsformen“ im Sozialbereich zwangsläufig gleichzeitig auch die Frage nach dem Verhältnis von öffentlichen und privaten Trägern.

Hierzu läßt sich aus einer international vergleichenden Perspektive feststellen, daß in Italien allgemein und in der Autonomen Provinz Bozen / Südtirol im besonderen, die Gesamtverantwortung für Planung und Erbringung sozialer Leistungen bei den Institutionen der öffentlichen Hand gesehen wird. Faktisch konzentrierten sich lange Zeit auch fast alle wichtigen Aufgaben im Bereich des Sozialwesens auf die Zuständigkeit des Landes. Erst 1991 wurde mit dem Gesetz zur Neuordnungen des Sozialwesens ein umfassender Dezentralisierungsvorstoß unternommen, indem die Verwaltungsbefugnisse für den Bereich des Sozialwesens an die Gemeinden delegiert wurden, die diese allerdings aus Gründen der Machbarkeit wieder an die nächsthöhere Ebene, die Bezirksgemeinschaften weiter

delegiert haben.¹² Die Gesamtverantwortung für die Definition und Überwachung der Versorgungsstandards bleibt damit zwar noch beim Land, aber was die Planung und konkrete Erbringung der Leistungen vor Ort angeht, haben die Gemeinden und Bezirksgemeinschaften einen großen Teil der Aufgaben übernommen.

Durch die Dezentralisierung bei den öffentlichen Trägern des Sozialwesens haben sich auch für die privaten Träger sozialer Dienstleistungen (Vereine, Genossenschaften und andere soziale Initiativen) die Rahmenbedingungen für ihre Tätigkeit deutlich verändert. Nicht mehr nur das Land ist für die privaten Träger Ansprechpartner, wenn es um die Koordination und die Finanzierung von Tätigkeiten im Sozialbereich geht, sondern in zunehmendem Maße auch die Bezirksgemeinschaften und Gemeinden, auf deren Territorium die Leistungen erbracht bzw. benötigt werden. Damit stellt sich erneut, diesmal jedoch auf einer territorial und verwaltungstechnisch unteren Ebene die Frage, welche Aufgaben im Sozialbereich von den öffentlichen Trägern (Land, Bezirksgemeinschaften, Gemeinden) erbracht werden sollen und welche Aufgaben von privaten Trägern übernommen werden können. Durch den flächendeckenden Ausbau der Sprengeldienste, die den Bürgerinnen und Bürgern Südtirols eine einheitliche soziale und gesundheitliche Versorgung auch abseits der größeren Ballungszentren gewährleisten soll, ist es in bestimmten Bereichen bereits zu Konkurrenzsituationen zwischen öffentlichen und privaten Trägern gekommen (so z.B. im Bereich des Hauspflegedienstes). Aus dieser Problematik wird ersichtlich, daß es dringend einer grundsätzlichen Klärung des Verhältnisses von privaten und öffentlichen Trägern bedarf.

Derzeit ist in Südtirol nicht eindeutig geklärt, ob es bezüglich der Erbringung von sozialen Leistungen einen Vorrang der öffentlichen Träger gibt, oder ob solche Leistungen nicht auch von privaten Trägern erbracht werden können bzw. mit Bezugnahme auf das Subsidiaritätsprinzip sogar vorrangig von solchen erbracht werden sollten (wie dies in anderen europäischen Ländern wie Deutschland, der Schweiz und in England praktiziert wird). Ein gewisser Konsens besteht derzeit lediglich darüber, daß private Anbieter sozialer Leistungen, die auf einer gewerblichen Basis arbeiten, nicht in die Planungen der öffentlichen Hand einbezogen und auch nicht von ihr unterstützt werden. Soll der Bereich sozialer Arbeit aber auch in Zukunft noch finanzierbar bleiben - eine Frage die sich in der Altenbetreuung mit besonderer Dringlichkeit stellt -, so darf es auch in dieser Diskussion keine Tabus geben. Sie muß sachlich und rational geführt werden und darf das Wohl der Betreuten als obersten Wertmaßstab nicht aus den Augen verlieren. Denn solange diese Frage nach dem Verhältnis von öffentlichen und privaten Anbietern sozialer Leistungen nicht eindeutig geklärt ist, kann es auch keine rationalen Entscheidungskriterien geben, wenn es zu Konkurrenzsituationen zwischen öffentlichen und privaten Anbietern sozialer Leistungen kommt.

Will man diese sozialpolitisch zweifellos grundlegende Frage nach dem Verhältnis von öffentlichen und privaten Anbietern sozialer Leistungen nicht als eine rein gesellschaftspolitische Grundsatzentscheidung definieren, sondern stärker von rationalen Entscheidungs-

¹² Siehe Landesgesetz vom 30. April 1991, Nr. 13.

kriterien abhängig machen, so bieten sich folgende Kriterien an: Qualität und Zuverlässigkeit der Leistungen sowie die dafür aufzuwendenden Kosten. Eine Entscheidung auf dieser Basis setzt allerdings auch voraus, daß die Leistungen ausreichend klar definiert sind und Konsens über das Qualitätsverständnis besteht. Die Frage, welche Aufgaben die öffentlichen Träger und welche die freien Träger zu erbringen haben, würde sich somit auf folgende Entscheidungssituation reduzieren lassen: Die Leistungen sollen im Einzelfall von jenem öffentlichen oder freien Träger erbracht werden, der die bessere Qualität mit einem günstigeren Kostenaufwand erbringen kann. Aufgabe der öffentlichen Träger muß es - davon unberührt - bleiben, dafür zu sorgen, daß alle grundlegenden sozialen Leistungen, insbesondere jene, die von privaten Trägern nicht abgedeckt werden, den Bürgerinnen und Bürgern garantiert werden können.

Fest steht, daß die Diskussion um die Rolle von öffentlichen und privaten Trägern im Bereich des Sozialwesens in Südtirol erst begonnen hat und in den kommenden Jahren zunehmend an Dynamik gewinnen wird. Vor allem die geplante Übertragung (im Unterschied zu Delegation) der Verwaltungsbefugnisse auf die Gemeinden, die diesen dann noch mehr Entscheidungsgewalt über die Angebote und Ausgaben im Sozialbereich zuweisen wird, dürfte vor allem die Kostenaspekte stärker in den Vordergrund rücken. Dies wird auch die Diskussion um die Aufgaben der öffentlichen Hand und die Rolle der privaten Träger erheblich beeinflussen.

2.1.4 Bedarfsermittlungen im sozialen Bereich: Allgemeine Anmerkungen

Bedarfsermittlungen im sozialen Bereich sind hochgradig komplex. Der Bedarf ist grundsätzlich zu unterscheiden von

- den subjektiven *Bedürfnissen* der jeweiligen Zielgruppe, deren Erhebung eine detaillierte Kenntnis der relevanten Zielgruppen voraussetzt;
- der tatsächlichen *Nachfrage* der Nutzer nach konkreten Sozialleistungen.

Während die direkte Ableitung eines Dienstleistungsbedarfs von dem konkreten Nachfrageverhalten eine stark verengte Sichtweise darstellen würde, würde die Gleichsetzung des Bedarfs mit den artikulierten Bedürfnissen ebenfalls zu starken Verzerrungen führen. Denn obwohl die subjektiven Bedürfnisse den Ausgangspunkt der Sozialplanung darstellen¹³ - und darstellen müssen -, sind Bedürfnisse doch auf ihre Übereinstimmung mit gesellschaftlichen/kulturellen Wertvorstellungen und auf jene Auswirkungen zu überprüfen, die mit ihrer Befriedigung voraussichtlich einhergehen würden.

¹³ Deutscher Verein für Öffentliche und Private Fürsorge, *Handbuch der Sozialplanung*, Frankfurt/Main, 1986, S. 379.

Dies vorausgeschickt können fünf Verfahren der Bedarfsermittlung unterschieden werden:

- Einsatz von *Rechtsnormen*: So können bestimmte Ansprüche unterstützungsbedürftiger Personen bzw. Personengruppen grundsätzlich aus gesetzlichen Regelungen abgeleitet werden. Für Südtirol sind die wichtigsten Vorschriften für den Sozialbereich in der 1998 neu aufgelegten Sammlung der Bestimmung im Sozialwesen zusammengefaßt. Allerdings haben diese Regelungen bislang *nicht* den Charakter subjektiver Rechtsansprüche, die von den Betroffenen individuell eingeklagt werden könnten. Letztlich entscheidet im Südtiroler Sozialwesen also die jeweilige Haushaltslage darüber, welchen sozialen Aufgaben in welchem Umfang nachgekommen wird. Abgesehen davon sind in vielen Bereichen die sozialen Leistungen, die die Bürgerinnen und Bürger erwarten dürfen, nur sehr ungenau beschrieben. So gibt es häufig keine genau überprüfbaren Standards, z.B. hinsichtlich der von dem Allgemeinen Sozialdienst oder den Familienberatungsstellen in den Sprengeln zu erbringenden Leistungen. Kurz, eine strikte Ableitung des Bedarfs aus den gesetzlich formulierten Standards ist nur sehr bedingt möglich.
- Einsatz von *normativen Richtwerten*, wie sie in Fachplanungen - z.B. in den Bereichen Altenhilfe, Behindertenhilfe, Jugend- und Familienhilfe - üblich sind. Richtwerte können zwar äußerst hilfreich sein, da sie zur Vereinfachung von Planungsprozessen beitragen. Andererseits stellt sich - gerade mit Blick auf Südtirol nach der Dezentralisierung und Regionalisierung der sozialen Versorgungslandschaft - die Frage nach der örtlichen Angemessenheit/Aussagekraft solcher in der Regel doch eher großräumig abgeleiteter/fundierter Parameter.
- *Nutzungsanalysen von vorhandenen (oder auch von geplanten) Angeboten* wie sie im Rahmen von fachbereichsspezifischen Untersuchungen auch in Südtirol üblich sind. Obwohl von der Nutzung eines Angebots durchaus auf benötigte Leistungsumfänge (Bedarfe) geschlossen werden kann, ist der Zusammenhang doch weder ein unmittelbarer noch ein offensichtlicher. So steuern z.B. die jeweiligen Eingangsvoraussetzungen und Zugangsbedingungen eines Angebots natürlich unweigerlich seine Annahme wie andererseits durch bestehende Angebotslücken in anderen Feldern Nutzungen u.U. auch als Fehlbelegungen zu deuten sind. Kurz, die Überprüfung der Bedarfsgerechtigkeit von Angeboten setzt deren detaillierte Analyse voraus, und zwar jeweils entlang mehrerer Dimensionen.
- Einsatz von *professionellen Erfahrungswerten* und *qualitativen Bedarfsabschätzungen* der fachlichen Basis. Gespräche mit Experten, die intensiven Kontakt mit einer Zielgruppe haben, geben ein differenziertes und facettenreiches, wenn auch häufig standortgebundenes Bild eines Problem-/Bedarfsfeldes. Expertenverfahren sind besonders geeignet, um bestehende Bedarfslücken qualitativ „aufzuschließen“ und neue bedarfsgerechte Angebotsfelder zu erkunden.
- *Modellversuche* bzw. *Rückgriff auf andernorts gemachte Erfahrungen*: Erfahrungen, die andernorts mit einem neuen - in der eigenen Region noch nicht realisierten - Angebot

gemacht wurden, können sehr vorteilhaft sein, um neue Bedarfsfelder, qualitativ wie quantitativ, zu durchleuchten. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die eigene Planungsregion zu klein ist oder über zu wenige Ressourcen verfügt, um in potentiellen Problemfeldern die konkreten Bedarfslagen durch Implementierung von Modellversuchen abzuschätzen.

Es ist offensichtlich, daß im Rahmen dieses Projektes nicht alle dargestellten Verfahren in der gleichen Tiefe herangezogen werden können. Zur Identifizierung jener Bedarfslagen, die sich als potentielle Einsatzfelder für sogenannte "neuen Beschäftigungsformen" eignen, wurden

- Fachpläne und bereichsspezifische Untersuchungen analysiert;
- Expertengespräche mit verantwortlichen Vertretern der öffentlichen Verwaltung geführt;
- Expertengespräche mit Vertretern privater Träger sozialer Dienste durchgeführt;
- Gruppendiskussionen mit der für das Projekt eingerichteten Steuerungsgruppe, der Vertreter privater Träger von sozialen Diensten, Vereinigungen von Freiwilligen und Vertretern die der öffentlichen Verwaltung angehörten, ausgewertet.

Im Rahmen des Projektes war es natürlich nicht möglich, im gesamten Bereich des Sozialwesens die Bedarfslagen zu untersuchen (hierfür sind die einzelnen Fachplanungen auf einem zu unterschiedlichen Entwicklungsstand). Die Betrachtung konzentriert sich deshalb schwerpunktmäßig auf die Bereiche Altenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe. Am Rande wurden auch die Bereiche Sozialpsychiatrie und Behindertenhilfe gestreift.

- Der Bereich der *Altenhilfe* wurde deshalb ausgewählt, weil hier bereits gegenwärtig personelle Engpässe im Bereich der pflegerischen und sozialen Betreuung zu verzeichnen sind und sich diese angespannte Situation aufgrund der demographischen Entwicklung in den nächsten 10 - 15 Jahren noch erheblich verschärfen wird.
- Der Bereich *Kinder- und Jugendhilfe* wurde herangezogen, da es nicht zuletzt im Bereich der Kindertagesbetreuung bereits interessante Beispiele für "neue Beschäftigungsformen" gibt. Hier sei nur an die Beschäftigung von Tagesmüttern erinnert, aber auch an die Vielzahl von oftmals informellen – d.h. privat organisierten - Betreuungsformen.
- Obwohl der Bereich der *Behindertenbetreuung* - vor allem im stationären Sektor - bereits heute als sehr gut ausgebaut gilt, lassen sich auf dem Feld der ambulanten pflegerischen und sozialen Betreuung doch Bedarfslücken erkennen. Im Hinblick auf die Einsetzbarkeit von "neuen Beschäftigungsformen" weist der Bereich der Behindertenbetreuung Parallelen zum Bereich der Altenbetreuung auf, wenn gleich sich die Bedarfslage rein quantitativ auch längst nicht so dramatisch darstellt. Qualitativ lassen sich jedoch durchaus Ähnlichkeiten feststellen.

- Die Bedeutung der *Sozialpsychiatrie* für diese Untersuchung liegt in dem Umstand begründet, daß sie in Südtirol einen noch relativ jungen Bereich des Sozialwesens darstellt, in dem sich einige Angebotssektoren noch im Aufbau befinden. Die Sozialpsychiatrie markiert außerdem in besonderer Deutlichkeit auch die Grenzen der Einsetzbarkeit "neuer Beschäftigungsformen" und die Notwendigkeit, öffentlich garantierte Qualitätsstandards für bestimmte soziale und pflegerische Tätigkeiten zu gewährleisten.

2.2 Bedarfslagen und mögliche Aktionsfelder im Bereich der Altenhilfe

2.2.1 Ausgangspunkte / Entwicklungslinien

2.2.1.1 Ambulante Dienste

Im Bereich der ambulanten Dienste herrscht *bereits heute* ein offensichtlicher *Mangel an qualifiziertem Pflegepersonal*, zumindest in einzelnen Landesteilen. So werden nach Expertenmeinung viele ältere Personen nur deswegen in ein Altersheim eingewiesen, weil keine ausreichende ambulante Betreuung für sie organisiert werden kann und auch informelle (familiäre) Ressourcen nicht im notwendigen Umfang aktiviert werden können¹⁴. Kurz, die sozialpolitische Leitlinie im Altenhilfebereich: ambulant vor teilstationär vor stationär ist in der Praxis derzeit nur bedingt einlösbar. Vor dem Hintergrund der bereits mittelfristig absehbaren demographischen Verschiebungen wird sich die pflegerische Versorgungslücke im ambulanten und auch im (teil-)stationären Bereich mit Sicherheit noch beträchtlich ausdehnen:

- So wird sich bis zum Jahre 2007 der Anteil der über 65jährigen nach einer Bevölkerungsprognose des Landesamtes für Statistik ASTAT von derzeit 14,9% auf ca. 17% erhöhen. In absoluten Zahlen entspricht dies einem Anstieg von 67.820 auf dann 79.232 Personen. Bezogen auf die Gruppe der über 75jährigen wird mit einem Anstieg von 6,2% auf 7,4% gerechnet, d.h. von 28.312 auf 34.665 Personen. Obschon Alter, wie dies leider sehr oft geschieht, nicht einfach mit Krankheit und Pflegebedürftigkeit gleichgesetzt werden darf („Defizitmodell des Alterns“), deutet die rasch anwachsende Zahl der Älteren - absolut steigt deren Zahl um 17% (über 65jährige) bzw. 22% (über 75jährige) - doch auf einen wachsenden Bedarf nach Betreuungsleistungen hin. Eingedenk der sozialpolitischen Zielsetzung, daß "offene Betreuungsformen absoluten Vorrang vor stationären"¹⁵ haben sollen, werden sich demographisch bedingte Bedarfszuwächse natürlich vor allem im ambulanten Bereich auswirken bzw. dort aufzufangen sein.
- Die absoluten (und relativen) Zugewinne werden in ihren Konsequenzen durch die Tendenz zu kleiner und instabiler werdender Familien, zu steigender räumlicher und sozialer Mobilität und zu einer abnehmenden Dichte familiärer Beziehungen noch verschärft.

Eine erhebliche Bedarfslücke im Bereich der ambulanten Betreuung stellt derzeit die Versorgung an Wochenenden und Feiertagen dar. Solange dieser Bedarf nicht durchgän-

¹⁴ Autonome Provinz Bozen, *Alte Menschen in Südtirol*, Studie des SOFFI-Instituts Innsbruck, Bozen 1998, S. 21.

¹⁵ Autonome Provinz Südtirol, *Altenbetreuung in Südtirol 2001*, Bozen 1996, S. 4.

gig abgedeckt werden kann, kommt für viele ein ambulantes Betreuungskonzept nach wie vor nicht in Frage. Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, daß das Amt für Senioren und Sozialsprengel allein im Bereich des Hauspflegedienstes bis zum Jahre 2001 mit einem zusätzlichen Bedarf von 223 Sozialhilfebetreuer/innen bzw. Sozialhilfekräfte rechnet. Dies stellt aber mit Sicherheit nur die "Spitze" des zukünftigen Bedarfs nach Leistungserbringern im ambulanten Bereich dar. Grundsätzlich werden die skizzierten Entwicklungslinien nicht nur zu einer steigenden Nachfrage nach *grundpflegerischen* Leistungen (Körperpflege), *rehabilitativen* und *therapeutischen* Angeboten (einschließlich aktivierender und übender Verfahren) führen, sondern auch nach *sozialpflegerischen* und *psychosozialen* Diensten wie

- offenen (sozialpädagogischen) Angeboten im Bereich der Tagesbetreuung,
- Hilfen im privaten Haushalt (Wäscheversorgung, Haushaltsreinigung, Einkaufsdienste, etc.)
- Mahlzeitenzubereitung und Speisensversorgung, z.B. in Form des "Essens auf Rädern",
- Wohnraumanpassungen,
- Begleit- und Besuchsdiensten,
- Kontaktdiensten und Haus-Notruf-Diensten,
- Unterstützung bei der Erledigung bürokratischer Angelegenheiten,
- familienunterstützenden und -entlastende Diensten,
- Sterbebegleitung.

Wie im Fachplan „Altenbetreuung 2001“ des Amtes für Senioren und Sozialsprengel der Landesabteilung Sozialwesen dargelegt, werden die absehbaren demographischen und sozialstrukturellen Trends aber in allen Interventionsbereichen eine erhebliche Erweiterung der Angebote notwendig machen, d.h. in der *stationären Betreuung* (d.h. in Alters- und Pflegeheimen) und im *teilstationären Bereich* (d.h. Tagespflege) gleichermaßen wie im *ambulanten Sektor*.

2.2.1.2 Stationärer Bereich

Für den stationären Bereich ist auf der Basis des geltenden Richtwertes, wonach für 14,4% aller über 75jährigen ein Platz in einem Alters- oder Pflegeheim zur Verfügung stehen sollte, mit einem zusätzlichen Bedarf von 700 Betreuungsplätzen in Alten- und Pflegeheimen zu rechnen. In Personaleinheiten ausgedrückt hieße dies, daß bis zum Jahre 2001 *zusätzlich* etwa 225 Sozialbetreuer/innen, circa 225 Hilfskräfte sowie ungefähr 160 technische Hilfskräfte benötigt würden, d.h. insgesamt 610 Arbeitskräfte.¹⁶ Es ist bereits heute absehbar, daß dieser Personalbedarf innerhalb dieses kurzen Zeitraums nicht vollständig

¹⁶ Berechnungen des Amtes für Senioren und Sozialsprengel.

wird abgedeckt werden können; dies vor allem auch deswegen, da *bereits heute* viele Alten- und Pflegeheime über Personalmangel klagen, wengleich sich die Personalsituation der Alten- und Pflegeheime örtlich natürlich sehr unterschiedlich darstellt. Auch im stationären Bereich wird sich der zusätzliche Bedarf nach Leistungserbringern nicht auf den Bereich der Grundpflege bzw. allgemein: auf gesundheitspflegerische Leistungen beschränken, wenn hier auch weiterhin der Schwerpunkt der stationären Versorgung liegen wird. Folgt man altenhilfepolitischen Konzepten, wonach das Alten-/Pflegeheim der Zukunft (noch stärker als bisher) Wohnqualität mit sozial aktivierenden und rehabilitativen Leistungen zu verbinden habe, ergibt sich automatisch ein zusätzlicher Bedarf nach

- offenen (sozialpädagogische) Angeboten im Bereich der Tagesbetreuung,
- individuelleren Formen der Mahlzeitenzubereitung und Speisenversorgung,
- Begleit- und Besuchsdiensten.

Und insofern seitens der „zukünftigen Alten“ ein beträchtliches Interesse an *alternativen Wohnformen* wie Seniorenwohngemeinschaften oder generationenübergreifenden Wohnprojekten festgestellt werden kann¹⁷, wird die zukünftige Bereitstellung von altersgerechtem Wohnraum die Notwendigkeit neuartiger Dienstleistungs- und Organisationsformen nach sich ziehen. Vor dem Hintergrund bundesrepublikanischer Erfahrungen mit dem sogenannten Betreuten Wohnen werden sozialpflegerische aber auch gesundheitspflegerische Dienstleistungen im Falle der Realisierung solcher alternativen Wohnformen deutlich stärker als bisher zu individualisieren sein. Kurz, ein Funktionieren solcher Wohnmodelle setzt nicht nur eine angemessene flankierende ambulante Betreuung voraus, sondern auch die Implementierung neuer Dienstleistungsstrukturen.

2.2.1.3 Teilstationären Bereich

Im teilstationären Bereich wird mit Blick auf die Kurzzeitpflege der zusätzliche Bedarf auf 130 Plätze veranschlagt und im Bereich der *halboffenen Betreuung* wird ein Ausbau der Tagespflege um 118 Pflegeplätze gefordert.

2.2.1.4 Pflegeversicherung

Die Nachfrage nach alternativen Beschäftigungsformen wird auch vom Ausgang der gegenwärtigen Diskussion um die Einführung einer Pflegeversicherung abhängen. Sowohl die allgemeinen sozialpolitischen Richtlinien, wie sie im Landessozialplan 1999-2001

¹⁷ Siehe SOFFI-Studie, a.a.O., S. 12.

formuliert worden sind¹⁸, als auch die bereits erfolgten Überlegungen zur Einführung einer gesetzlichen Pflegevorsorge¹⁹ geben indes schon eine bestimmte Richtung vor. Nimmt man die hier benannten Grundsätze - insbesondere: Vorrang der häuslichen Pflege, Stärkung der Eigenverantwortung, Selbstbestimmung der pflegebedürftigen Menschen, Vorrang von Prävention und Rehabilitation - ernst, wird mit der Pflegeversicherung - zumindest partiell - eine Abkehr von der bisher dominanten Objektförderung hin zur Subjektförderung verbunden sein (müssen).²⁰ Orientiert man sich an den bundesrepublikanischen Erfahrungen, wo 1994 eine gesetzliche Pflegeversicherung eingeführt worden ist, wird

- die Schwerpunktsetzung auf den ambulanten Bereich das Angebot der sogenannten vorstationären Leistungen erweitern;
- Pflegegeldleistungen die familiäre Motivation stärken, Pflegebedürftige weiter zu Hause zu versorgen;
- die Subjektförderung Ansprüche der Nutzer nach einer Individualisierung von Betreuungsleistungen gemäß ihren Vorstellungen und Wünschen stärken;
- sich der Druck auf Alten-/Pflegeheime zur Flexibilisierung ihrer Angebotspalette/-erbringung erhöhen.

Kurz, wenngleich eine dezidierte Abschätzung der Folgen einer Pflegeversicherung zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich ist - vieles wird von der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung des Vorhabens abhängen -, so läßt sich doch eine Zunahme der Nachfrage nach flexiblen und auf die individuellen Bedürfnissen (noch stärker) abgestimmten Leistungen erwarten, v.a. (aber nicht nur) im vorstationären Bereich.

2.2.2 Bereits existierende Anknüpfungspunkte für "neue Beschäftigungsformen"

Im Rahmen von Expertengesprächen zeigt sich, daß ungenügende *Flexibilitätpotentiale* in (einzelnen) professionellen Diensten bereits heute zu neuartigen Organisationsformen geführt haben, die durchaus als Ansatzpunkte der hier diskutierten "Neuen Beschäftigungsformen" dienen könnten. Es seien hier schlaglichtartig zwei Beispiele genannt, und zwar aus den Bereichen der *Einstellpraxis* und der *Leistungserbringung*:

- Die Behebung des derzeitigen Engpasses an Pflegekräften wird nicht nur die begrenzte Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal erschwert, sondern auch durch bürokratische

¹⁸ Autonome Provinz Bozen - Abteilung Sozialwesen, *Landessozialplan 1999-2001*, v.a. S. 68--71, 150, 156.

¹⁹ Autonome Provinz Bozen - Abteilung Sozialwesen, *Landessozialplan 1999-2001*, S. 213.

²⁰ Subjektförderung meint, daß Leistungen unmittelbar den betroffenen Personen zugute kommen bzw. diese über ihre Nutzung entscheiden. Bei einer Objektförderung hingegen erfolgen Leistungen an die Dienstleister, die dann gegenüber dem Zuschußgeber nach erbrachten Leistungen abrechnen.

Regelungen. Die Zweisprachigkeitsregelung etwa, obschon von entscheidender Bedeutung für die Betreuungsqualität, wird oftmals nicht mit der gebotenen Flexibilität gehandhabt. Dies führt örtlich immer wieder zu großen Schwierigkeiten, wie z.B. in Bozen, wo es den Heimen große Schwierigkeiten bereitet, die Stellen entsprechend den Vorgaben der Sprachgruppenregelung zu besetzen. Gezwungenermaßen haben einige Heime daher neue Strategien zur Überwindung dieser Hürden entwickelt. (Die theoretische Möglichkeit, durch ein Dekret des Bürgermeisters befristet Pflegekräfte einzustellen, die nicht über die geforderten sprachlichen Kenntnisse verfügen, hat sich in der Praxis als nicht ausreichend erwiesen.) Kurz: Heime "leihen" sich benötigte Pflegekräfte kurzfristig von anderen Trägern „aus“, die nicht den selben Regelungen für die Personaleinstellung wie sie selbst unterliegen. Das Arbeitskräfteangebot der privaten Träger ermöglicht es den Heimen daher, benötigtes Personal flexibel und bedarfsgenau einzusetzen bzw. ihren Personalbedarf überhaupt zu decken. Neben der "Ausleihe" von Arbeitskräften durch die Heime erfolgt eine Zusammenarbeit zwischen stationären und ambulanten Diensten aber auch durch fallbezogene "Aushilfen" im Bereich der stationären Tagesbetreuung.²¹ Hier deuten sich ohne Zweifel *potentielle* Einsatzfelder für "neue Beschäftigungsformen" an, speziell im Fall der Tagesbetreuung, wo eine *institutionell* abgesicherte Zusammenarbeit von stationären Diensten und ambulanten Sozialdiensten durchaus wünschenswert wäre. Dies würde auch erlauben, Dienstleistungen - gerade im sozialpflegerischen Bereich - (noch) stärker als bisher auf die jeweiligen Wünsche und Vorstellungen der Dienstbenutzer abzustimmen. (*Individualisierung von Dienstleistungen durch Flexibilisierung von Beschäftigungsformen*.) Allerdings ist zu bedenken, daß die für stationäre Einrichtungen typischen Betriebs- und Arbeitsabläufe einer Erprobung "neuer Beschäftigungsformen" insofern strukturelle Grenzen ziehen, als die nicht nur wünschenswerte, sondern vor dem Hintergrund der Qualitätssicherung und innerbetrieblichen Planbarkeit auch notwendige Integration speziell pflegerischer "externer" Fachkräfte in den Arbeitsalltag zeitlich geringfügige Arbeitsverhältnisse rasch problematisch erscheinen lassen.

- Der Mangel an qualifiziertem Pflegepersonal ist auch ein Ausfluß des Umstandes, daß qualifizierte Kräfte oftmals Dienstleistungen erbringen, für die eine Pflegequalifikation nicht unbedingt erforderlich ist, wie z.B. Hilfen im Haushalt, Mahlzeitenzubereitung oder Unterstützung bei der Erledigung bürokratischer Angelegenheiten. Nach Information einer Dienstleiterin²² wären daher so manche Engpässe bei den Hauspflegediensten leichter zu überwinden, wenn es möglich wäre, für jene Tätigkeiten, die eben keine pflegerische Qualifikation benötigen, andere Kräfte einzusetzen²³. Hier tut sich ganz deutlich ein mögliches Aktionsfeld für "neue Beschäftigungsformen" auf. So ist es ohne weiteres vorstellbar, daß zuverlässige Personen im Rahmen eines flexiblen Arbeitsverhältnisses, Aufgaben des Hauspflegedienstes übernehmen, z.B. die Erledigung von

²¹ Apollis, Gespräch mit Vertreterin des ASOD (KVV-Genossenschaft), Meran, 24 August 1999.

²² ISW, Gespräch mit einer Dienstleiterin eines Hauspflegedienstes.

²³ Derzeit müssen die Angestellten des Hauspflegedienstes eine 3jährige Ausbildung als Pflegekräfte oder eine einjährige Ausbildung als Hilfskraft absolvieren. Die Personalordnung sieht vor, daß 50% gelernte Pflegekräfte und 50% Hilfskräfte eingesetzt werden sollen.

Einkäufen, Unterstützung bei der Mahlzeitenzubereitung, Hilfe bei Reinigungsarbeiten in der Wohnung, Begleitung bei oder Erledigung von Amtsgängen, Fahrdienste bei Arztbesuchen. Die Einbeziehung "externer" Arbeitskräfte bräuchte dabei keineswegs auf geringer qualifizierte Tätigkeiten beschränkt bleiben. So wies etwa die Dienstleiterin eines Hauspflagedienstes darauf hin, daß sie in ihrem Sprengel zur Deckung des Personalbedarfs eine pensionierte Krankenschwester im Hauspflagedienst einsetze, die im Rahmen eines Werkvertrages beschäftigt werde. Dieses Beispiel zeigt, daß eine stärkere Flexibilisierung der Beschäftigungsformen nicht nur zu einer Verbesserung der Angebotslandschaft führt bzw. führen kann, sondern daß dergestalt auch neue Arbeitskräfte gewonnen werden können. Denn um bei dem eben genannten Beispiel zu bleiben: Während die pensionierte Krankenschwester kein anderes Beschäftigungsverhältnis eingehen darf (und dies auch nicht wollte), bietet die Regelung der Pflegedienstleitung den Vorteil, daß sie diese Pflegekraft flexibel und zeitlich befristet in Phasen besonders großer Nachfrage einsetzen kann. Eine derartige Lösung stellt derzeit aber immer noch eine Ausnahmesituation dar und bedarf einer speziellen Genehmigung. Die institutionelle Sicherung solcher flexiblen Rekrutierungsstrategien – eine Notwendigkeit vor dem Hintergrund der bereits gegenwärtig festzustellenden Personalknappheit bei vielen Hauspflagediensten und der zu erwartenden wachsenden Nachfrage – bietet ohne Zweifel hervorragende Ansatzpunkte für Initiativen im Bereich der "neuen Beschäftigungsformen".

2.2.3 Weitergehende Überlegungen

Wie in Abschnitt 4.3.1 dargelegt, besteht bereits heute ein erheblicher Bedarf an zusätzlichen Dienstleistungen, und zwar über alle Interventionsbereiche hinweg. Der zukünftige Stellenwert "neuer Beschäftigungsformen" in der Altenhilfe wird – wie auch in den anderen Bereichen - natürlich dadurch entscheidend bestimmt (werden), in welchem Umfang und auf welchem Niveau Dienste durch das Volontariat einerseits und durch "klassische" Dienstleister andererseits erbracht werden. Trotz des hohen Stellenwerts des Volontariats muß aber klar sein, daß die Anforderungen an die Altenhilfe der Zukunft nicht allein durch Hinweis auf das Volontariat gelöst werden können, aber wohl auch nicht durch einen alleinigen Ausbau professioneller "klassischer" Dienstleister. Denn der "Pool" freiwilliger Mitarbeiter ist mit Sicherheit nicht groß genug, um die abzusehenden Bedarfsentwicklungen abzudecken; bereits heute deuten sich diesbezüglich ja Rekrutierungsprobleme an. Ganz abgesehen davon kann die mitunter notwendige Qualifizierung von Volontären ein Problem darstellen, da ihre Teilnahme an entsprechenden Kursen, etc. naturgemäß nicht einforderbar ist.²⁴ Andererseits scheint es fraglich, ob der notwendige Ausbau ambulanter Dienste allein in Form der Organisationsform "Hauspflagedienst" erfolgen sollte, selbst wenn diese Dienste nicht nur auf reguläre Beschäftigungsverhältnisse zurückgreifen sollten. Gespräche mit Experten und Expertinnen lassen es durchaus fraglich erscheinen, ob diese Organisationsform die notwendige Flexibilität besitzt, um den individuellen Be-

²⁴ Apollis, Gespräch mit Vertreterin des ASOD (KVV-Genossenschaft), Meran, 24 August 1999.

dürfnissen und Wünschen der Klienten stets gerecht werden zu können (siehe oben). Daß hier in der Tat eine Lücke besteht, beweist die sehr gute Annahme des von der Lebenshilfe getragenen Mobilen Hilfsdienstes in Meran, der im übrigen ausschließlich auf freiberuflichen Honorarkräften beruht.²⁵

Selbst in klassischen Tätigkeitsfeldern deuten sich also Aktionsfelder für "neue Beschäftigungsformen" an, und zwar sowohl "innerhalb" angestammter Dienste als auch "extern", d.h. als zusätzliche Bausteine in der sozialen Versorgungslandschaft. Allerdings, und dies sei ausdrücklich betont, sollte durch Absprachen stets gewährleistet sein, daß der Aufbau paralleler privater Strukturen – wie z.B. des Meraner Mobilen Hilfsdienstes – nicht zu einem unkonstruktiven Verdrängungswettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern führt.²⁶ Abgesehen von solchen sicherlich noch zu vertiefenden "klassischen" Handlungsfeldern muß die Altenhilfepolitik aber in noch viel stärkerem Maße als bisher – nicht zuletzt eingedenk der skizzierten Verschiebungen im demographischen Aufbau Südtirols – darauf abstellen, spezielle Bedarfsfelder des höheren Lebensalters in systematischer Weise anzugehen. Mit Blick auf "neue Beschäftigungsformen" seien in diesem Zusammenhang beispielhaft drei Handlungsfelder genannt:

- So könnten "neue Beschäftigungsformen" dazu dienen, die wachsende Zahl rüstiger Senioren im Sinne des Selbsthilfepinzips in die soziale Versorgungslandschaft aktiv einzubinden, aber auch institutionelle Regelungen aufzubauen, welche die mannigfaltigen Lebenserfahrungen alter Menschen (ihr Expertenwissen) zu nutzen und in Arbeitskontexte zu reintegrieren suchen. Um zwei Beispiele zu nennen: So könnten Angebote im Rahmen eines generationenübergreifenden *Bürgertreffs* – wie ein selbstverwaltetes Tagescafé, selbst organisierte Weiterbildungsveranstaltungen oder eine "Kontaktbörse" – sehr gut durch Beschäftigungsformen jenseits der klassischen Anstellungsverhältnisse erbracht werden (z.B. durch Stundenentlohnung der älteren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; Honorarverträge mit eingeladenen Experten). Ein weiteres zukunftsträchtiges Aktivitätsfeld "neuer Beschäftigungsformen" könnte auch im Bereich der *Senioren-genossenschaften* liegen, in denen sich (ältere) Bürgerinnen und Bürger mit ihren Kenntnissen/Fähigkeiten praktisch einbringen. Aufgabenfelder solcher Genossenschaften könnten sowohl im sozialpflegerischen (Besuchsdienste, Nachbarschaftshilfe, Tagesbetreuung) als auch im handwerklichen oder eher kommunikativen Bereich liegen.

²⁵ Apollis, Gespräch mit Vertreterin des Mobilen Hilfsdienstes (MOHI) Meran, 30 August 1999.

²⁶ Es sei an dieser Stelle nur am Rande betont, daß zwar zwei Drittel der ambulant betreuten Senioren finden, daß die öffentliche Hand die Kosten für Dienste und Einrichtungen der Altenbetreuung im wesentlichen finanzieren sollte, aber nur ein Drittel der Meinung ist, daß diese Dienste auch von der öffentlichen Hand selbst geführt werden sollten. Gleichzeitig betonten aber 39% der Befragten, daß die öffentliche Hand als Garant für die Qualität der zu erbringenden Leistungen auftreten sollte (vgl. SOFFI-Studie zur Lebenssituation älterer Menschen in Südtirol, S. 32). Sofern die Entscheidung für einen (öffentlichen oder privaten) Anbieter auf der Grundlage objektiver Kosten-Nutzen-Überlegungen getroffen werden kann – was natürlich die präzise Definition der Leistungen der ambulanten Dienste sowie ihrer Versorgungsziele und -standards voraussetzt –, kann die Etablierung paralleler Strukturen natürlich auch zu einem Wettbewerb in einem positiven Sinne führen.

Praxisbeispiel 1: Seniorengenossenschaften

Seniorengenossenschaften sind in der Bundesrepublik Deutschland mittlerweile ein vertrautes Element in der Versorgungslandschaft geworden. Ihr übergeordnetes Ziel, durch "Hilfe zur Selbsthilfe" diejenigen Arbeiten, die häufig durch professionelle Sozialdienste geleistet werden, wieder in das Umfeld der Haushalte zurück zuverlagern, verbindet sich zwar häufig mit unentgeltlichen Leistungserbringungsformen (wie Gutschriften auf Zeitkonten), ist aber auch mit entgeltlichen Formen organisierbar. Die *Seniorengenossenschaft e.V.* in Ravensburg beispielsweise, die zur Durchbrechung des faktischen Automatismus "vom Krankenhaus ins Pflegeheim" gegründet wurde, verrechnet die Tätigkeiten der Genossenschaftsmitglieder (häusliche Dienste in der Wohnung der Entlassenen, Mitarbeit in der Tagespflege, etc.) entweder mittels Zeitscheckkarte auf einem Zeitkonto oder zahlt ihre Mitglieder in bar aus. Da die erbrachten Leistungen ausdrücklich solche sind, zu denen kein Fachpersonal benötigt wird, bieten sich hier vielen Bürgern und Bürgerinnen flexible (Neben-)Beschäftigungsmöglichkeiten. Eine 1991 in der Nähe Stuttgarts gegründete Seniorengenossenschaft zur Betreuung altersverwirrter Menschen in einer Tagespflege hat zur Vergütung der Helferinnen und Helfer (Frühstücksversorgung, Gymnastikübungen, Bewegungsübungen, Vorlesen, etc.) ein Punktesystem entwickelt. Jede Viertelstunde Einsatz wird hierbei mit einem Punkt honoriert. Die Gemeinde vergütet dann für die Punkte einen bestimmten Betrag. Alternativ ist es auch möglich, die Zeitgutschriften einem anderen (z.B. für eine pflegebedürftige Verwandte) zugute kommen zu lassen.

- Mit der Neuordnung der sozialen Dienste in Südtirol im Zuge von Dezentralisierung und Regionalisierung wird die fortgeschrittene Einzelfallbetreuung im Sinne von *Case Management* zukünftig noch mehr an Bedeutung als bisher gewinnen. Berücksichtigt man nordamerikanische Erfahrungen könnte Case Management durchaus als eine selbständige Berufstätigkeit konzeptionalisiert und realisiert werden. Obwohl Case Management natürlich auch in anderen sozialpolitischen Bereichen – d.h. jenseits der Altenhilfe – von (zumindest potentiell) zentraler Bedeutung ist, besitzt es im Altenhilfebereich doch bereits aus demographischen Gründen heraus eine entscheidende Rolle. Eingedenk der Sicherung notwendiger Grundqualifikationen könnten freiberufliche Case Manager über eine Art Kontaktbörse an Hilfesuchende bzw. an interessierte Institutionen fallbezogen vermittelt werden.
- Ein in Südtirol bislang eher vernachlässigtes sozialpolitisches Handlungsfeld liegt im Bereich der *Sterbebegleitung*. Daß eine qualifizierte Sterbebegleitung ein interdisziplinäres Team von Fachkräften voraussetzt, stellt keinen vorgängigen Hinderungsgrund für die Heranziehung von "neuen Beschäftigungsformen" zur Implementierung entsprechender Angebote dar. Letzteres um so mehr, als solche Teams nicht nur aus Ärzten, Krankenschwestern und Geistlichen bestehen, sondern auch sozialarbeiterische und sozialpsychologische Dienstleistungen erforderlich sind.

2.3 Bedarfslagen und mögliche Aktionsfelder im Bereich Kindertagesbetreuung

2.3.1 Ausgangspunkte / Entwicklungslinien

2.3.1.1 Grundsätzliche Anmerkungen

Im einleitenden Kapitel wurde bereits darauf hingewiesen, warum im Zusammenhang mit dem Thema "neue Beschäftigungsformen" der Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und hier im besonderen der Bereich der Kindertagesbetreuung ausgewählt wurde. Es handelt sich dabei um einen Bereich des Sozialwesens, in dem Privatinitiative programmatisch eine zentrale Rolle spielt, weil die Betreuung und Erziehung von Kindern in Italien - und ganz besonders in Südtirol - als eine Aufgabe der Eltern und der Familien gesehen wird. Daß die Tagesbetreuung von Kindern dennoch als eine Aufgabe des Sozialwesens gesehen wird, ist darauf zurückzuführen, daß die Eltern diese Betreuung aus verschiedenen Gründen oft nicht ausreichend abdecken können und deshalb auf Unterstützungsangebote angewiesen sind. Ein Auftrag für das Sozialwesen ergibt sich auch aus der internationalen Formulierung von Kinderrechten.²⁷ Allen Kindern soll ein Recht auf eine möglichst gute, die Entwicklung ihrer Persönlichkeit fördernde Betreuung und Erziehung gewährleistet werden. Die Voraussetzungen in der Gesellschaft hierfür sind aber sehr unterschiedlich, und diese sozialen Unterschiede bzw. Benachteiligungen auszugleichen oder zumindest zu verringern und damit mehr Chancengleichheit herzustellen, ist Auftrag des Sozialwesens. Ebenso ist es Auftrag des Sozialwesens, Kinder und Jugendliche zu unterstützen und zu schützen, die in besonders schwierigen familiären Verhältnissen leben bzw. die keine Familie mehr haben oder aus verschiedenen Gründen aus ihren Familien ausgeschlossen wurden.

Vor dem Hintergrund dieses grundsätzlichen Auftrages der Kinder- und Jugendhilfe, lassen sich für den Bereich der Kindertagesbetreuung eine ganze Reihe von gesellschaftlichen Entwicklungen benennen, die der Kinderbetreuung außerhalb der Familien eine wachsende Bedeutung zukommen lassen und einen steigenden Bedarf an außerfamilialen Betreuungsangeboten mit sich bringen.

Mit wenigen Stichworten können diese Entwicklungen wie folgt zusammengefaßt werden:

- zunehmende Erwerbsorientierung und Erwerbstätigkeit der Frauen;
- sich nur langsam verbreiternde Bereitschaft der Männer, Aufgaben der Kinderbetreuung mit zu übernehmen;

²⁷ Dazu verpflichtet u.a. die UNO Konvention über die Rechte von Kindern, die auch Italien ratifiziert hat und die mit dem Gesetz Nr. 176 vom 27. Mai 1991 rechtskräftig wurde.

- abnehmende Kohäsionsfähigkeit der elterlichen Beziehungen, die sich in einer Zunahme der Trennungen und Scheidungen ausdrückt und zunehmende Ausdifferenzierung von Familien- und Partnerschaftsformen (alleinerziehende Mütter und Väter, Partner, die nicht zusammen in einem Haushalt leben usw.);
- zunehmende räumliche und auch soziale Mobilität der Familienmitglieder, die dazu führt, daß Betreuungsangebote durch Großeltern oder andere Verwandte zunehmend schwieriger werden;
- die wachsenden Flexibilitäts- und Mobilitätsanforderungen gegenüber den Arbeitnehmern lassen den Bedarf nach zuverlässigen Kinderbetreuungsangeboten ansteigen;
- die abnehmende Kinderanzahl in den Familien verleiht den außerfamilialen Kinderbetreuungsangeboten eine zusätzliche Bedeutung, da diese als wichtiges soziales Lernfeld im Umgang mit anderen Kindern und für den Erwerb sozialer Kompetenzen ganz allgemein gesehen werden;
- neben dem zunehmenden Wunsch der Frauen, berufstätig und damit auch ökonomisch unabhängiger zu sein, muß auch die zunehmende Notwendigkeit gesehen werden, daß beide Elternteile einer Erwerbsarbeit nachgehen - Gründe hierfür sind die sich abschwächende Zunahme der Reallöhne sowie die wachsende Zunahme "prekärer" Beschäftigungsverhältnisse. Die gestiegenen Anforderungen bezüglich einer stärkeren Eigenbeteiligung an der sozialen und gesundheitlichen Versorgung und Vorsorge lassen die Lebenshaltungskosten steigen und die Familienbudgets knapper werden.²⁸

2.3.1.2 Außerfamiliale Kindertagesbetreuung

Früher gab es als außerfamiliale Betreuungsangebote für Kleinkinder in Südtirol nur private Babysitter und in besonderen Fällen Pflegefamilien. Mit der Einrichtung von Kinderhorten und der Einführung der Tagesmütterdienste sowie der Entstehung privater Tagesmüttergenossenschaften hat sich das Angebot deutlich verbreitert. Neben diesen institutionalisierten Betreuungsangeboten haben sich auch private Betreuungsinitiativen mit vornehmlich informellem Charakter deutlich ausgeweitet. Letzteres nicht zuletzt deshalb, weil die öffentlichen Betreuungsangebote Beschränkungen aufweisen, die den Bedarf der Eltern oft nicht ausreichend abdecken. Dennoch läßt sich festhalten, daß der Bedarf das derzeit verfügbare Angebot an Kindertagesbetreuungsmöglichkeiten in örtlich unterschiedlichem Ausmaß überschreitet.

In einer Untersuchung zur Tagesmütterbetreuung in Südtirol wurde die Zufriedenheit der Eltern mit den genutzten außerhäuslichen Betreuungsangeboten (vor allem Hort und Tagesmutter) untersucht sowie eine Bedarfserhebung vorgenommen.²⁹ Ergebnis der

²⁸ Siehe auch Autonome Provinz Bozen, *Landessozialplan 1999-2001*, Bozen 1999, S. 163 f. sowie Brigitte Schnock, *Auswirkungen des Tagesmütter-/Vätergesetzes auf die außerfamiliale Betreuung von Kleinkindern in Südtirol*, Bozen 1998, S. 148 ff.

²⁹ Siehe Schnock a. a. O.

Untersuchung ist, daß es, örtlich unterschiedlich verteilt, durchaus einen erheblichen Bedarf an Angeboten der außerfamilialen Kindertagesbetreuung gibt und daß vor allem in Bezug auf die Tagesmütterbetreuung eine große Nachfrage besteht.

Die Untersuchung zeigt, daß in Bozen lediglich für 2 % der Familien mit Kleinkindern Plätze für eine Tagesmutterbetreuung zur Verfügung stehen. Auch bei der Hortbetreuung sieht es ähnlich aus. Allein in Bozen fehlen mindestens 80 Hortplätze und in Leifers mindestens 30.³⁰ Dabei ist die Hortbetreuung nicht einmal die bevorzugte Betreuungsform. Rund 60 % der Mütter, die aktuell auf keine Betreuungseinrichtung zurückgreifen, und sogar 70 % der Mütter, die ihre Kinder bereits in Horteinrichtungen betreuen lassen, würden sich für ihre Kinder eine Tagesmutterbetreuung im eigenen Haus wünschen. Der Wunsch nach Tagesmutterbetreuung im eigenen Hause entspricht vor allem der Betreuungs- und Erziehungskultur der italienischsprachigen Bevölkerung Südtirols.³¹ Die Untersuchung zeigt auch, daß ein zentrales Motiv für die Entscheidung der Eltern, das Kind in einem öffentlichen Kinderhort betreuen zu lassen, die Kosten sind. Zahlreiche Familien, die sich für eine Hortbetreuung entschieden haben, hätten ein Interesse daran, insbesondere wegen der größeren zeitlichen Flexibilität, ihr Kind von einer Tagesmutter betreuen zu lassen, wenn die damit verbundenen finanziellen Belastungen geringer wären.³²

Die rechtlichen Rahmenbedingungen, die das Tagesmüttergesetz diesbezüglich schafft, machen eine Tagesmutterbetreuung im elterlichen Haus derzeit allerdings sehr schwierig. Aufgrund der festgestellten Bedarfslage wird in der Untersuchung von Schnock gefordert, daß die Kinderbetreuung durch eine Tagesmutter im elterlichen Haus des Kindes zumindest bei sehr kleinen Kindern aber auch bei Krankheit eines Kindes als normaler Bestandteil der Tagesmuttertätigkeit anerkannt werden sollte. Solange dies nicht der Fall sei, wären die Eltern weiterhin gezwungen, auf privat organisierte Babysitter ohne formale Qualifikation auszuweichen. Da letztere naturgemäß auch über keine institutionelle Anbindung verfügen, wird ein fachlichen Austausch beträchtlich erschwert. Eine nicht unerhebliche Hürde stellt auch die Einschränkung der Tagesmutterbetreuung auf Kinder im Alter von bis zu drei Jahren dar. Sie mindert deutlich den Entlastungseffekt dieses Angebots, weil die gemeinsame Betreuung von Geschwisterkindern auch über diese Altersgrenze hinaus bei einer Tagesmutter zum einen für die Kinder vorteilhaft wäre und zum anderen für die Eltern große organisatorische Vorteile bieten würde.³³ Auch kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß die Kindergartenbetreuung die elterlichen Betreuungsbedürfnisse voll abdeckt.

Vom zeitlichen Zuschnitt des Tagesmütterbetreuungsangebots her, bestehen nach der Untersuchung von Schnock derzeit insbesondere am Nachmittag Defizite. Hier könnten "Tageskindertreffpunkte", die räumlich bei den Kindergärten angesiedelt werden, eine

³⁰ Stand: Wartelisten beim Aufnahmeterrmin im Herbst 1997. Vgl. Schnock a.a.O., S. 152 f.

³¹ Vgl. Schnock, a.a.O., S. 153.

³² Vgl. Schnock a.a.O., S. 154.

³³ Vgl. Schnock a.a.O., S. 153.

interessante Ergänzung bieten, bei der Tagesmütter in den Nachmittagsstunden die Kinder mehrerer Tagesmütter zusammen betreuen. Dieses Angebot könnte vor allem in den dünner besiedelten Gegenden Südtirols eine interessante Variante darstellen, weil hier oft nicht genug Tagesmütter in einer zumutbaren Entfernung zur Verfügung stehen.

Interessante Schlußfolgerungen über den Bedarf an Kinderbetreuungsangeboten und die sozialräumlichen Differenzierungen lassen auch die folgenden Ergebnisse der genannten Untersuchung zu: Der hohe Auslastungsgrad der Tagesmütterdienste im Eisacktal und im Wipptal deutet auf die große Bedeutung dieses Angebots auch in ländlichen Regionen hin. Andererseits zeigt beispielsweise der geringe Auslastungsgrad der Tagesmütter im Pustertal (lediglich 20% der Tagesmütter haben hier ein Tageskind gefunden), daß die Siedlungsstruktur und damit die räumliche Entfernung der Betreuungsangebote einen ausschlaggebenden Einfluß auf die Inanspruchnahme der Kinderbetreuungsangebote hat.³⁴

Insgesamt kann festgehalten werden, daß außerfamiliale Betreuungsangebote von der italienischen Sprachgruppe in Südtirol deutlich häufiger nachgefragt und auch in Anspruch genommen werden. Hier muß also von einem größeren Bedarf ausgegangen werden als bei der deutschen Sprachgruppe. Dies mag unter anderem mit der stärker urban geprägten Lebensweise der italienischen Sprachgruppe zusammenhängen, während in der deutschen Sprachgruppe der ländliche Lebenshintergrund mit den entsprechenden familiären Netzwerken noch stärker zum tragen kommt, auch wenn nur mehr ein kleiner Teil der Bevölkerung konkret im landwirtschaftlichen Bereich arbeitet (10,7 %).³⁵

2.3.2 Weitergehende Überlegungen für "neue Beschäftigungsformen"

Nachdem nun dargestellt worden ist, daß es im Bereich der außerfamilialen Kindertagesbetreuung einen durchaus beachtlichen Bedarf gibt und dieser, aufgrund der beschriebenen gesamtgesellschaftlichen Entwicklung eher noch zunehmen wird, soll nun wieder die Brücke zu den "neuen Beschäftigungsformen" geschlagen werden. Wie bereits angedeutet, stellt der Aufgabenbereich der außerfamilialen Kindertagesbetreuung ein besonders interessantes Aktionsfeld für "neue Beschäftigungsformen" dar. Noch mehr als in anderen Bereichen kann und sollte hier die Abdeckung des Betreuungsbedarfs durch die konsequente Unterstützung von privaten Initiativen, wie

- Tagesmüttergenossenschaften,
- Eltern-Kind-Zentren,
- Spiel- und Krabbelgruppen und anderen Netzwerken
- Betriebskinderhorte, aber auch von

³⁴ Vgl. Schnock, a.a.O., S. 154.

³⁵ Autonome Provinz Bozen, *Statistisches Jahrbuch für Südtirol 1998*, Bozen 1998, S. 187.

- Kinderhorten in Verwaltungsstrukturen (z.B. in Sanitätseinheiten)

erfolgen. Der große Vorteil der Privatinitiativen besteht in der Vielfalt und Anpassungsfähigkeit ihrer Angebote an die jeweiligen sozialräumlich und kulturell bedingten Bedarfslagen.³⁶ Die Privatinitiativen setzen genau dort an, wo Angebotslücken wahrgenommen werden und versuchen, ihre Angebote gezielt auf die Bedürfnisse der Familien auszurichten.

Die im Rahmen dieser Privatinitiativen erbrachten Leistungen werden zwar z.T. im Rahmen ehrenamtlicher Tätigkeit erbracht, doch müssen auch die Grenzen dieses ehrenamtlichen Engagements richtig eingeschätzt werden. Letztlich geht es hier auch um die Frage der gesellschaftlichen Bewertung von Familienarbeit in Relation zur außerhäuslichen Erwerbsarbeit. Zuverlässige Kinderbetreuung durch qualifizierte Betreuungspersonen kann z.T. nur durch eine entsprechend honorierte und in ihren Qualitätsstandards klar definierte Tätigkeit geleistet werden. Hier bieten sich unterschiedlichste Beschäftigungsformen an. Mit dem Tagesmüttergesetz wurde ein erster Versuch unternommen, eine dieser Beschäftigungsformen rechtlich zu regeln. Weitere sollten folgen.

2.4 Weitere sozialpolitische Handlungsfelder

2.4.1 Behindertenbetreuung

2.4.1.1 Ausgangspunkte / Entwicklungslinien

Seit Mitte der 80er Jahre ist die Südtiroler Versorgungslandschaft im Bereich der Behindertenhilfe deutlich in Bewegung geraten. Trotz unbestreitbarer Fortschritte im Aufbau moderner und bedarfsgerechter Versorgungsstrukturen – speziell im Bereich stationärer Angebote (Stichwort: Sozialzentren) -, lassen sich aber doch weiterhin Lücken in der sozialen Versorgungslandschaft ausmachen, besonders (aber nicht nur) in der ambulanten Betreuung von Menschen mit einer Körperbehinderung.³⁷ Auf Grundlage der umfangreichen wissenschaftlichen Untersuchungen der Universität Wien zur Situation behinderter Menschen in Südtirol und der im Rahmen dieses Projektes durchgeführten Expertengespräche kann ein Handlungsbedarf insbesondere für folgende Dienstleistungsfelder konstatiert werden:

- ambulante Grundpflege/Gesundheitspflege,

³⁶ Vgl. Schnock, a.a.O., S. 194.

³⁷ Innerhofer, Paul und Christian Klicpera, *Die Situation behinderter Menschen in Südtirol*, Wien und Bozen, 1994, S. 51 ff.

- Hilfen im privaten Haushalt (die eine *Grundvoraussetzung* für die sozialpolitisch gewünschte Realisierung selbständigerer Wohnformen³⁸ darstellen),
- offene Angebote im Bereich der Freizeitgestaltung (z.B. Freizeit-, Urlaubsfahrten, Sport- und Bildungsangebote),
- Begleitdienste und Transportdienste,
- familienunterstützende und -entlastende Dienste (z.B. Begleitung und Beratung von Eltern jüngerer Menschen mit einer Behinderung; saisongebundene Angebote wie Kurzzeitbetreuung/pflege).

Daß die Behindertenhilfe verstärkt auf den Ausbau der ambulanten Versorgungsstrukturen achten sollte, wurde unlängst mit dem neuen Landessozialplan 1999-2001 noch einmal betont.³⁹ Bei der Umsetzung dieser strategischen Zielsetzung könnten "neue Beschäftigungsformen" ohne Zweifel eine gewisse Rolle spielen.

2.4.1.2 Ansatzpunkte für "neue Beschäftigungsformen"

Ähnlich wie im Bereich der Altenhilfe (siehe 2.2.3) läßt sich der potentielle Bedarf nach "neuen Beschäftigungsformen" im Bereich der Behindertenhilfe zum einen aus den bestehenden ungedeckten Bedarfslagen ableiten. Zum anderen läßt er sich aus notwendigen Flexibilitätserfordernissen begründen. Mit Blick auf "neue Beschäftigungsformen" seien in diesem Zusammenhang drei Handlungsfelder genannt:

- Da sich der *Hauspflegedienst* als der wichtigste Dienst zur ambulanten pflegerischen Betreuung bislang fast ausschließlich auf die Versorgung älterer Menschen konzentriert, ist sein weiterer Ausbau in Richtung Behindertenbetreuung unerlässlich. Dieser Ausbau kann – und sollte, zumindest partiell – durch eine verstärkte Nutzung flexibler Beschäftigungsformen und flexibler Rekrutierungsstrategien erreicht werden. (Um eine Doppelung der Argumentation zu vermeiden, sei hier auf die entsprechenden Abschnitte im Abschnitt "Altenhilfe" hingewiesen.)⁴⁰

³⁸ Autonome Provinz Bozen - Abteilung Sozialwesen, *Landessozialplan 1999-2001*, S. 161.

³⁹ Autonome Provinz Bozen - Abteilung Sozialwesen, *Landessozialplan 1999-2001*, S. 69, S. 156 und S. 162.

⁴⁰ Daß der Hauspflegedienst bei der Behindertenbetreuung derzeit noch eine untergeordnete Rolle spielt, liegt wohl nicht nur an der Personalknappheit, sondern hängt wohl auch mit dem Selbstverständnis der Dienste und ihrer Außendarstellung zusammen. So wird in der Außendarstellung des Hauspflegedienstes häufig zu wenig deutlich gemacht, daß sich dieser auch an behinderte Personen und deren Familien richtet. D.h. die Ausdehnung der Dienste in Richtung Behindertenbetreuung zeigt auch die Notwendigkeit einer veränderten und zielgenaueren Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik der Hauspflegedienste. Abgesehen davon, gilt es natürlich auch zu berücksichtigen, daß sich bei einer stärkeren Ausdehnung der Tätigkeit auf die ambulante Betreuung von Menschen mit Behinderungen ein zusätzlicher Qualifizierungsbedarf für das Personal dieser Dienste ergibt.

- Eingedenk der bereits bestehenden Angebotslücken im Bereich der *ambulanten pflegerischen Leistungen* – wie ausgeführt, zeigen sich ja bereits im Bereich der pflegerischen Versorgung älterer Menschen Bedarfslücken (siehe Abs. 2.2.1.1) -, sollten in die Überlegungen zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten pflegerischen Versorgung der Menschen mit Behinderung auch alternative Dienstleistungsmodelle einbezogen werden. Im Sinne "neuer Beschäftigungsformen" wäre hierbei sowohl in Richtung Etablierung privater Dienste - etwa nach dem Vorbild des von der Lebenshilfe getragenen Mobilen Hilfsdienstes in Meran (siehe Abs. 2.2.3) – als auch in Richtung Selbsthilfinitiativen zu denken. Da der Selbsthilfeförderung gerade im Bereich der Behindertenarbeit sozialpolitisch eine große Bedeutung beigemessen wird⁴¹, sei für letzteres Modell hier ein potentielles Beispiel genannt: So wäre es denkbar, daß Menschen mit Behinderung einen *Selbsthilfeverein* gründen, der potentielle Betreuungskräfte an Nachfrager aus ihren Reihen vermittelt und der gegebenenfalls auch Grundkenntnisse zum Bereich der Behindertenbetreuung anbieten könnte bzw. die Qualifikation der Interessenten überprüft; Menschen mit Behinderung würden in solchem Modell als Arbeitgeber fungieren. Es versteht sich von selbst, daß so ein Modell nicht auf gesundheitspflegerische Leistungen im engeren Sinne beschränkt wäre.

Praxisbeispiel 2: Der Verein für Integrationsförderung (VIF)

Der in München beheimatete gemeinnützige *Verein für Integrationsförderung* bietet neben Hilfs- und Beratungsdiensten insbesondere Pflegedienste an. Da angestelltes Personal nach Tarif bezahlt werden müßte, was ambulante Hilfeleistungen für viele hilfsbedürftige Menschen oftmals unerschwinglich machen würde, konzentriert sich die VIF, in den achtziger Jahren als Selbsthilfeverein gegründet, neben der Vermittlung von Zivildienstleistenden auf die Vermittlung von Studenten, Schülern und anderen Interessenten zu den betroffenen behinderten Personen selbst. Letztere beschäftigen als Arbeitgeber ihre persönlichen Betreuerinnen und Betreuer dann auf Stundenbasis und organisieren entsprechend den persönlichen Wünschen und Bedürfnissen beider Parteien auch den Einsatzplan und die Art der Leistungserbringung. Dieses beispielhafte Modell nimmt nicht nur den Gedanken des selbstbestimmten Lebens ernst, sondern bietet als Konsequenz auch flexible Arbeitsformen.

- Ein erheblicher Bedarf wird von Vertretern von Betroffenenorganisationen auch im Bereich der *psychosozialen Betreuung der Familien* gesehen, die Ihre Angehörigen zu Hause versorgen. Vor allem in Familien, in denen bereits ältere behinderte Kinder betreut werden, würden vor allem die Mütter nicht selten von Seiten der betreuten Kinder Gewalt erfahren und selbst schwer psychisch darunter leiden. Hier wäre eine ambulante psychosoziale Betreuung dringend erforderlich. Dieser Bedarf ist beim derzeitigen Zuschnitt der ambulanten Betreuung völlig unzureichend angedeckt.

⁴¹ Autonome Provinz Bozen - Abteilung Sozialwesen, *Landessozialplan 1999-2001*, S. 156.

- Daß Vorwiegen ehrenamtlicher Kräfte in der *Freizeitarbeit* mit behinderten Menschen sollte nicht vor der Erprobung "neuer Beschäftigungsformen" in diesem Bereich abhalten. Denn ohne die Bedeutung/Leistungen des Voluntariats diesbezüglich schmälern zu wollen, ist doch klar, daß sich aus dieser Form der Behindertenarbeit Beschränkungen bezüglich der Kontinuität und Bedarfsgerechtigkeit der Leistungen ergeben bzw. ergeben können. Auch vor dem Hintergrund der tendenziell wohl ungenügenden Zahl von potentiellen Freiwilligen sollten örtliche Freizeitorganisationen aber auch die Sozialzentren daher versuchen, Freizeithelfer im Rahmen "nicht-klassischer" Beschäftigungsverhältnisse zu rekrutieren und bedarfsgerecht einzusetzen. (Dies könnte natürlich auch im Sinne einer Stärkung des Voluntariats gedeutet werden.⁴²) Durch das flexible Engagement von entsprechenden Kräften – wie z.B. von (ehemaligen) Sportlehrern und anderem pädagogischen Personal – könnte ohne Zweifel eine erhebliche Verbesserung der Angebotssituation erreicht werden.
- Wie oben bereits angedeutet wird ein ungedeckter Bedarf auch bei den *Transportmöglichkeiten* für Menschen mit Behinderungen gesehen. Hier wäre eine Ergänzung der bestehenden Angebote durch die Einbeziehung neuer, flexibler Beschäftigungsformen sehr erwünscht, da es derzeit vor allem außerhalb der Städte und größeren Gemeinden nach Einschätzung von Betroffenenvertretern durchaus Versorgungsengpässe gibt. Ein größeres Angebotsspektrum mit flexibler gestaltbaren Einsatzzeiten würde auch eine bessere Abdeckung problematischer Zeiträume, wie etwa in den Abendstunden und an Wochenenden und Feiertagen ermöglichen.

2.4.2 Sozialpsychiatrie

2.4.2.1 Ausgangspunkte / Entwicklungslinien

Trotz bemerkenswerter Fortschritte im Aufbau eines umfassenden und differenzierten territorialen Betreuungsnetzes im sozialpsychiatrischen Bereich in den vergangenen zehn Jahren weist die sozialpsychiatrische Versorgungsstruktur in Südtirol immer noch Lücken und Schwachstellen auf, und zwar sowohl im stationären, teilstationären wie ambulanten Sektor.⁴³ Eine der wichtigsten Ursachen hierfür, ist der Mangel an qualifiziertem Personal. Dieser führt z.B. dazu daß eine Reihe von sozialpsychiatrischen Diensten, die eigentlich rund um die Uhr und auch an den Wochenenden und Feiertagen zugänglich sein sollten, derzeit meist nur im Rahmen der üblichen Öffnungszeiten zur Verfügung stehen bzw. qualifiziert betreut werden (z.B. Zentren für Psychische Gesundheit, Wohnheime).

⁴² Vgl. den Hinweis von Innerhofer und Klipcera (a.a.O., S. 54), wonach Ehrenamtlichkeit im Behindertenbereich "nicht unbedingt so [zu] verstehen [ist], daß hier kein Anerkennungsbetrag gezahlt werden kann".

⁴³ Autonome Provinz Bozen, Amt für Menschen mit Behinderungen und Zivilinvaliden, *Ein zeitgemäßes Betreuungskonzept für die psychisch Kranken*, Bozen 1996.

Der bedarfsgerechte Ausbau des sozialpsychiatrischen Versorgungsnetzes wird sich mittelfristig entlang von fünf Funktionsachsen vollziehen müssen:⁴⁴

- therapeutische Behandlung und Rehabilitation (Ausbau der psychiatrischen Fachabteilungen, von Nacht- und Tageskliniken),
- Wohnen (z.B. Wohnheime und –gemeinschaften),
- Arbeit und Beruf (z.B. Berufstrainingszentren, Werkstätten, Arbeitsgenossenschaften),
- Kommunikation, Freizeit- und Ferienbetreuung (z.B. Etablierung von Treffpunkten, Begleitdiensten, Organisation von betreuten Ferientaufenthalten),
- Angehörigenarbeit.

2.4.2.2 Ansatzpunkte für "neue Beschäftigungsformen"

Es ist unstrittig, daß der weitere Ausbau des sozialpsychiatrischen Versorgungsnetzes nicht zuletzt die verstärkte Einbeziehung von Freiwilligenorganisationen und Selbsthilfegruppen erfordert⁴⁵. Der Stellenwert "neuer Beschäftigungsformen" in diesem Prozeß wird vor allem vor dem Hintergrund der Qualifikationsfrage diskutiert. So wird von Seiten der Verwaltung wenig Spielraum für "neue Beschäftigungsformen" in diesem Bereich gesehen, da gerade in der sozialpsychiatrischen Betreuung sehr gut qualifizierte Arbeitskräfte benötigt werden. Dennoch sollte unseres Erachtens das Leistungspotential von "neuen Beschäftigungsformen" auch im Bereich der Sozialpsychiatrie nicht zu gering veranschlagt werden. Der Wert eines Einsatzes "neuer Beschäftigungsformen" läßt sich hierbei sowohl aus bestehenden Personalengpässen in bereits existierenden Diensten als auch aus Angebotslücken in der sozialpsychiatrischen Versorgungslandschaft ableiten.

Mit Blick auf "neue Beschäftigungsformen" seien in diesem Zusammenhang einige Handlungsfelder genannt:

- Ohne den Bereich des Volontariats in irgendeiner Weise schmälern zu wollen, sollte doch diskutiert werden, ob nicht gerade der *Freizeit- und Kommunikationsbereich* eine sinnvolles Einsatzfeld für "neue" Beschäftigungsverhältnisse darstellt, und zwar sowohl innerhalb wie außerhalb psychiatrischer Einrichtungen. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Erfahrung, daß gegenwärtig viel zu wenig freiwillige Mitarbeiter im sozialpsychiatrischen Bereich zur Verfügung stehen und diese oft überfordert sind.⁴⁶ Stichwortartig seien hier nur Besuchs- und Begleitdienste und die Entwicklung/Stützung von entsprechenden Angeboten in den Treffpunkten für psychisch Kranke aber auch in den Rehabilitationszentren genannt. Es sei in diesem Zusammenhang vermerkt, daß die Freizeit- und/oder Beschäftigungsangebote in den beiden zuletzt genannten Institutio-

⁴⁴ Ein zeitgemäßes Betreuungskonzept für die psychisch Kranken, a. a. O., S. 8.

⁴⁵ Ein zeitgemäßes Betreuungskonzept für die psychisch Kranken, a. a. O., S. 5.

⁴⁶ ISW, Expertengespräch, Verband der Angehörigen und Freunde psychisch Kranker.

nen zumeist von privaten Trägern geführt werden. (Im Falle der Rehabilitationszentren geregelt über Konventionen mit den Bezirksgemeinschaften). Das heißt, daß rechtliche Rahmenbedingungen der Nutzung von flexiblen Rekrutierungsstrategien kaum entgegenstehen würden. Allerdings sollte letzteres nicht zu einer Unterminierung des Volontariats führen. Hier wird also genau zu prüfen sein, ob etwaig vorhandene Volontäre den Bedarf nach wünschenswerten Leistungen abdecken können und, von besonderer Wichtigkeit, wie gegebenenfalls das Verhältnis zwischen letzteren und den "flexiblen" Mitarbeitern inhaltlich auszugestalten bzw. zu differenzieren ist.

- Ein Ansatzpunkt für die Einbeziehung von "neuen Beschäftigungsformen" im Bereich der Sozialpsychiatrie bietet sich auch im Bereich der *Wohnbetreuung*. Das Psychiatriekonzept des Landes sieht hier vor: Wohnheime als Langzeiteinrichtungen für psychisch Kranke mit einem chronischen Krankheitsverlauf, die eine kontinuierliche längerfristige Betreuung benötigen (insgesamt ca. 44 Plätze), Übergangswohnheime als vorübergehende Unterbringungsmöglichkeiten nach einer Krise oder zur psychotherapeutischen Nachbehandlung (landesweit ebenfalls ca. 44 Plätze) und Wohngemeinschaften für psychisch Kranke Personen, die in der Lage sind, relativ selbständig mit einer gewissen Unterstützung in einer Gemeinschaft zusammenzuleben, entweder langfristig oder als Übergangslösung bis zu einem völlig eigenständigen Wohnen (vorgesehen sind mittelfristig ca. 88 Plätze). Auch betreutes Einzelwohnen für psychisch Kranke wird zunehmend ein Thema, als alternative Betreuungsform zur Wohngemeinschaft, auch wenn dieses Angebot bisher noch nicht vorgesehen ist.
- Ein erheblicher Bedarf im Bereich der Betreuung psychisch Kranker läßt sich bei *familienunterstützenden Maßnahmen* feststellen.⁴⁷ Es muß davon ausgegangen werden, daß vor allem jene psychisch Kranken, die in ihren Familien leben, häufig nicht ausreichend Unterstützung erhalten. Dies gilt meist auch für die Familien selbst, in denen die psychisch kranken Angehörigen leben. Sie benötigen häufig selbst Unterstützung und Begleitung, um mit den Belastungen fertig zu werden. Erschwert wird die Betreuung der Familien und Betroffenen dadurch, daß psychische Erkrankungen (ähnlich wie auch Suchterkrankungen) in der Gesellschaft immer noch stark stigmatisiert sind. Nach Auskunft einer Betroffenenorganisation hat sich dieser Umstand in den letzten Jahren zwar verbessert, ist aber immer noch sehr unbefriedigend. Dies erschwert für die Betroffenen und deren Familien den Zugang zu den Diensten. Neben einer Bewußtseinsbildung, die mit viel Aufklärungsarbeit verbunden ist, sind deshalb niederschwellige Angebote sowie Ansätze einer aufsuchenden Sozialarbeit von entscheidender Bedeutung. Während ersteres von Betroffenenorganisationen im Rahmen von Selbsthilfeinitiativen wie Angehörigengruppen, Informationsveranstaltungen usw. durchaus geleistet wird, bleibt für letzteres aufgrund des Mangels an qualifiziertem Personal nur wenig Spielraum. Neben dem Aufsuchen betroffener Familien wären auch Ferienmaßnahmen für die Betroffenen wichtige familienunterstützende Initiativen. Dabei geht es nicht nur um eine Freizeitbetreuung der direkt betroffenen psychisch kranken Menschen sondern auch um die Schaffung von unbedingt erforderlichen Regenerationszeiträumen für die Familien.

⁴⁷ ISW, Expertengespräch, Verband der Angehörigen und Freunde psychisch Kranker.

Für alle diese Angebote wird qualifiziertes Personal benötigt. Wie oben bereits dargestellt, wird es in den kommenden Jahren jedoch nicht einfach sein, die entsprechenden Fachkräfte im geplanten Umfang zu rekrutieren. Nach dem geltenden Fachplan für den Bereich der Psychiatrie und Sozialpsychiatrie ergibt ein IST-SOLL-Vergleich des Personalstandes am 31.12.1997 folgenden Personalbedarf: Im Bereich der Gesundheitsdienste fehlen 20 Psychiater, 17 Psychologen, 93 Krankenschwestern/pfleger, 31 psychiatrische Hilfspflegerkräfte (OTAP), 7 Sozialassistenten sowie ca. 30 Fachkräfte im Rehabilitationsbereich.⁴⁸ Im Bereich der Sozialdienste wird noch eine größere Anzahl von Behindertenbetreuern, Werkerziehern sowie Assistenten benötigt.

Die Einbeziehung "neuer Beschäftigungsformen" könnte auch hier das Potential der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte erweitern und damit eine raschere Deckung des Personalbedarf ermöglichen. So könnten etwa einige der Betreuungsleistungen im Wohnbereich durchaus auch auf der Grundlage von flexibler gestaltbaren Werk- oder Honorarverträgen erbracht werden, die auch Beschäftigungen im Ausmaß von weniger als einer halben Stelle möglich machen. Eine notwendige Bedingung ist allerdings, daß solche Lösungen nicht auf Kosten von Qualität oder Kontinuität der Betreuung gehen. Dies läßt sich allerdings durch entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen und eine geeignete Gestaltung der Arbeitsverträge durchaus gewährleisten. Die Vorteile solcher Lösungen bestehen darin, daß auf diese Weise auch Beschäftigungsverhältnisse unterhalb einer halben Stelle möglich werden, was von der örtlichen Nachfrage her sinnvoll sein kann. Andererseits würde dergestalt auch das Potential von Arbeitskräften, auf das zurückgegriffen werden kann, größer sein.

Ein ungedeckter Bedarf ergibt sich im Bereich der Sozialpsychiatrie aus dem noch nicht ausreichend erkannten bzw. umgesetzten Erfordernis eines systematischen *Case-Managements*. In der Sozialpsychiatrie haben wir es in besonderer Weise mit einem Klientel zu tun, dessen Betreuung in den unterschiedlichen Einrichtungen und Diensten gut koordiniert und langfristig geplant sein muß.⁴⁹ Da die Betroffenen häufig nur eingeschränkt fähig sind, die Betreuungsangebote kontinuierlich und eigenverantwortlich in Anspruch zu nehmen, sind hier die Dienste gefordert, eine entsprechende Koordinationsverantwortung im Sinne des Betroffenen zu übernehmen. Diese Case-Management Funktion kann von einer professionellen Kraft im Netz der Sozial- und Gesundheitsdienste des Klienten übernommen werden, welche die Primärverantwortung für die Koordination der Hilfemaßnahmen übernimmt. Wie oben für den Bereich der Altenhilfe bereits dargestellt wurde, kann diese Case-Management-Funktion aber auch durch eine gut qualifizierte „externe“ Kraft übernommen werden, welche die erforderlichen Leistungen im Rahmen einer eigenständigen Tätigkeit erbringt. Ähnliches wird bei Pflugschaften oder Vormundschaften ja bereits praktiziert, indem Anwälte oder andere legitimierte Personen bestimmte Koordinierungs-, bzw. Entscheidungsfunktionen in Zusammenarbeit mit den Sozial- und Gesund-

⁴⁸ Siehe Autonome Provinz Bozen, *Sozialbericht 1996/97*, S. 106.

⁴⁹ Ähnliches gilt auch für den Suchtbereich.

heitsdiensten übernehmen. Hier ergeben sich also wiederum Ansatzpunkte für "neue Beschäftigungsformen".

2.4.3 Suchtkranke und Drogenabhängige

Der Bereich der sozialen Betreuung von Suchtkranken ist in Südtirol insgesamt noch wenig entwickelt und bedarf eines systematischen Ausbaus.⁵⁰ Hier fehlt es derzeit insbesondere an niederschweligen Angeboten, mit denen Suchtkranke unterstützt werden können, die noch keine Entscheidung für einen Entzug treffen konnten und in diesem Zusammenhang von den Gesundheitsdiensten betreut werden. Der Mangel an niederschweligen Angeboten ist vielerorts (nicht nur in Südtirol) ein Ausdruck grundsätzlicher Verständnisprobleme im Umgang mit Suchtkrankheiten. Solange Sucht als Charakterschwäche und nicht als Krankheit angesehen wird, solange werden Suchtkranke, die sich nicht zum Ausstieg entschieden haben, immer mit einer defizitären Versorgung leben müssen. Die Erfahrungen vieler großer Städte in Mitteleuropa (z.B. Frankfurt, Berlin, Hamburg und Zürich) mit unterschiedlichen Drogenkonzepten zeigen jedoch, daß die Probleme der Suchtkranken und die damit zusammenhängenden Folgeprobleme (Beschaffungskriminalität, Prostitution, HIV-Infektion und andere gesundheitliche Schädigungen) nur mit einer Strategie wirksam eingedämmt werden können, die den Suchtabhängigen in ihrer Not entgegenkommt und ihnen durch entsprechende Unterstützungsmaßnahmen ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen versucht. Zu diesen Konzepten gehören einerseits Substitutionsprogramme, um den Konsum und die Verbreitung illegaler Drogen einzuschränken, sowie Unterstützungsmaßnahmen für die Betroffenen, wie Schutzräume für Süchtige, in denen diese ihre Grundbedürfnisse erfüllen können (dazu gehören Wasch- und Schlafgelegenheiten, Essensversorgung und falls vorübergehend nicht anders lösbar auch eine Drogeneinnahme unter hygienisch vertretbaren Bedingungen).⁵¹ Derartige Angebote für Suchtkranke gibt es in Südtirol derzeit erst in Ansätzen. Es sind bisher vor allem private Träger, die sich z.T. bereits seit Jahren um die Betreuung von Suchtkranken kümmern.⁵² Über die genannten Unterstützungsmaßnahmen hinaus sollten auch die Initiativen zur sozialen und zur Arbeitsintegration von Suchtkranken ausgebaut werden. Besondere Aufmerksamkeit und auch besondere Strategien verlangt der Bereich der Alkoholabhängigkeit. Auch für diesen Bereich sollte eine umfassende Konzeption erarbeitet werden, in deren Mittelpunkt niederschwellige Angebote zur sozialen Betreuung der betroffenen und ihrer Familien stehen sollten. Der Landessozialplan 1999-2001 sieht diesbezüglich die Initiierung von Pilotprojekten zur Rehabilitation von Drogenabhängigen vor. Grundsätzlich kann hierzu festgestellt werden, daß vor allem der Bereich der Arbeitsrehabilitation viele Ansatzpunkte für "neue Beschäftigungsformen" bietet. Hier ist insbesondere an Arbeitsintegrationsprojekte zu

⁵⁰ So auch die Einschätzung des für diesen Bereich zuständigen Amtsdirektors der Landesabteilung Sozialwesen, Dr. Staindl, mit dem im Rahmen des Projektes ein Expertengespräch (ISW) geführt wurde.

⁵¹ Die Errichtung einer entsprechenden Versorgungseinrichtung in Bozen ist bereits vorgesehen (siehe *Landessozialplan 1999-2001*, S. 191).

⁵² Erwähnt seien in diesem Zusammenhang die Organisationen „hands“ und „La Strada“.

denken, in denen handwerklich qualifizierte Fachkräfte mit qualifizierten Kräften aus dem Sozialbereich zusammenarbeiten. In verschiedenen Genossenschaften wird dies ja bereits praktiziert.⁵³ Die rechtlichen Rahmenbedingungen erschweren derzeit aber erheblich einen flexiblen Einsatz von handwerklichen und anderen Fachkräften, in dem sie z.B. eine Beschäftigung von weniger als einer halben Stelle unmöglich machen.⁵⁴

⁵³ Beispielhaft sei hier die Genossenschaft „Novum“ genannt, die seit knapp zehn Jahren arbeitsrehabilitative Maßnahmen für unterschiedliche Zielgruppen bietet.

⁵⁴ ISW, Expertengespräch mit einem Vorstandsmitglied der Genossenschaft „Novum“.

3 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die in zentralen sozialpolitischen Handlungsfeldern bereits heute bestehenden Angebotslücken im Bereich der professionellen sozialen und pflegerischen Betreuung werden durch die absehbaren demographischen Verschiebungen im Altersaufbau Südtirols aber auch durch sozialstrukturelle Entwicklungslinien (Tendenz zu kleiner und instabiler werdender Familien, zu steigender räumlicher und sozialer Mobilität, zu steigender weiblicher Erwerbstätigkeit und abnehmenden Dichte familiärer Beziehungen, etc.) noch verschärft. Dies gilt vor allem, aber nicht nur für den Bereich der Altenhilfe. Andererseits wird unter dem Druck der wachsenden Ausgaben im Sozialsektor im Bereich des Sozialwesens zunehmend über Möglichkeiten zur Einsparung von Kosten nachgedacht. Die Institutionen der öffentlichen Hand werden sich infolgedessen tendenziell wohl mehr und mehr auf die Aufgabe der Gewährleistung, Koordination und Kontrolle von sozialen Dienstleistungen zurückziehen und die konkrete Erbringung der Leistungen anderen Trägern wie Wohlfahrtsverbänden, Vereinen oder auch gewerblich ausgerichteten Organisationen überlassen. Diese Entwicklung wird durch die Diskussion um Einführung neuer Steuerungsmodelle noch zusätzlich befördert (werden). Mit der (zu erwarteten) zunehmenden Auslagerung von sozialen Dienstleistungen aus den öffentlich geführten Diensten werden im Bereich der Sozialdienste (auch) "neue Beschäftigungsformen" an Bedeutung gewinnen. Denn die privaten Träger werden unter dem zunehmenden Kostendruck in steigendem Maße flexibler einsetzbare Arbeitskräfte nachfragen (müssen), eine Strategie, die in den öffentlichen Institutionen aufgrund der stark reglementierenden arbeitsrechtlichen Vorschriften nur sehr eingeschränkt möglich ist.

Die auf regionaler wie internationaler Ebene bereits gemachten Erfahrungen - gerade (aber nicht nur) im Bereich der Altenhilfe, Kindertagesbetreuung und der Behindertenarbeit - belegen, daß "neue Beschäftigungsformen" nicht nur unter den eben diskutierten Kostenerwägungen ins Kalkül gezogen werden sollten. Denn die hier skizzierten Erfahrungen zeigen, daß eine Flexibilisierung der Beschäftigungsformen im Sinne der Einführung "neuer Beschäftigungsformen"

- zu einer unmittelbaren *Verbesserung der Angebotslandschaft* führen kann. Hier sind mit Blick auf die Alten- und Behindertenhilfe insbesondere grundpflegerische und hauswirtschaftliche Tätigkeiten, offene und sozialpflegerische Angebote zu nennen und im Bereich der Kindertagesbetreuung unter anderem die nachmittägliche Betreuung; im Bereich Sozialpsychiatrie ist hier in erster Linie an Angebote im Freizeit- und Kommunikationsbereich sowie im familienunterstützenden Sektor zu denken;
- das Potential der zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte erweitern und damit eine *raschere Deckung des Personalbedarf* ermöglichen kann;
- die sozialpolitisch gewollte (noch) stärkere Klienten- und Nutzerorientierung der Leistungsanbieter durch eine *Individualisierung von Dienstleistungen* unmittelbar befördern kann;
- hilfreich sein kann, um die (potentiellen) Klienten selbst - ganz im Sinne des *Selbsthilfeprinzips* - in die soziale Versorgungslandschaft aktiv einzubinden. In diesem Kontext

wäre es denkbar, neue Organisationsformen wie Seniorengenossenschaften oder auch Selbsthilfevereine behinderter Menschen zu etablieren;

- unmittelbar den (wünschenswerten) *Ausbau* von fortgeschrittener Einzelfallbetreuung im Sinne von *Case Management* unterstützen kann.

Einsatzmöglichkeiten für "neue Beschäftigungsformen" im Sozialbereich bestehen daher nicht nur da, wo

- ein *Mangel an qualifiziertem Personal* besteht und wo zusätzlich Reserven mobilisiert werden müssen, sondern auch da, wo
- eine - unter anderen durch bürokratische Hemmnisse verhinderte - hohe (bzw. höhere) *Flexibilität und Bedarfsnähe* angestrebt wird;
- es gilt, *Familien* in ihrer betreuenden und pflegerischen Arbeit zu *unterstützen* und/oder zu *entlasten*;
- das *Volontariat* quantitativ nicht *ausreicht* oder überfordert ist;
- *qualifiziertes Personal* von Tätigkeiten *entlastet* werden soll, die nicht seiner Qualifikation im engeren Sinn entsprechen (z.B. häusliche Arbeiten durch qualifizierte Pflegekräfte);
- *Nichterwerbskräfte* (wie Hausfrauen, -männer, RentnerInnen), die sich nicht auf ein klassisches Beschäftigungsverhältnis einlassen können oder wollen, aufgrund ihrer spezifischen Kompetenzen gut *einsetzbar* sind, wie z.B. in den Feldern Kinderbetreuung, Besuchs- und Begleitsdienste oder Haushaltshilfe;
- auch potentielle *Nutzergruppen* selbst (wie Senioren, Behinderte) in die Versorgungslandschaft *integriert* werden sollen (z.B. in den Bereichen Freizeitgestaltung) und/oder in ihrer *Eigenverantwortlichkeit* gestärkt werden sollen.

Andererseits ist zu bedenken, daß

- befristet und flexibel beschäftigte Honorarkräfte tendenziell schwieriger in die Dienstpläne der Sozialdienste zu integrieren sind als die festangestellten Mitarbeiter/innen;
- eine "Anstellung" im Rahmen der hier diskutierten "neuen Beschäftigungsformen" für die Betroffenen mit deutlich höheren sozialen Risiken verbunden sein kann;
- Leistungsanbieter, die "neue Beschäftigungsformen" nutzen, sich besonderen Problemen in punkto Qualitätssicherung gegenübersehen;
- "neue Beschäftigungsformen" die Gefahr der Verdrängung des Volontariats aber auch professioneller Dienste beinhalten.

Trotz dieser potentiellen Probleme stellen "Neue Beschäftigungsformen" im Sinne flexibler, zeitlich unterschiedlich bemessener, arbeits- und sozialrechtlich weniger stark regulierter Tätigkeiten aber doch eine wertvolle Ergänzung zu den klassischen Beschäftigungsformen dar. Sie können vor allem in jenen Bereichen des Sozialwesens, in denen Personalknappheit herrscht, dazu beitragen, den erforderlich Bedarf abzudecken.

Darüber hinaus können mit solchen Beschäftigungsformen auch Bedarfslagen abgedeckt werden, die von den öffentlichen Sozialdiensten nicht ausreichend bedient werden.