

Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich  
Notwendigkeit oder Risiko?

## Zusammenfassender Endbericht

Brigitte Schnock  
Hermann Atz

Februar 2000



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



**apollis** - Sozialforschung und Demoskopie

Dominikanerplatz 35

I-39100 BOZEN

Tel.: +39-0471-970115

Fax.: +39-0471-978245

E-mail: apollis@tin.it

Zitat: Schnock, Brigitte / Atz, Hermann (2000): Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich - Notwendigkeit oder Risiko? Zusammenfassender Endbericht. Bericht an den Auftraggeber, Bozen: **apollis**.

Auftraggeber: Autonome Provinz Bozen - Südtirol, finanziert aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds

Interne Projektnummer: 22#98

Bozen, Februar 2000



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Das Forschungsprojekt</b> .....	<b>7</b>
1.1	Zielsetzung .....	7
1.2	Auftrag und Durchführung .....	7
<b>2</b>	<b>Ausgangslage</b> .....	<b>8</b>
2.1	Entwicklung der Anforderungen im Sozialwesen .....	8
2.2	'Neue' Arbeits- und Beschäftigungsformen im Sozial- und Pflegebereich .....	9
<b>3</b>	<b>Konzeption und Durchführung der Untersuchung</b> .....	<b>11</b>
3.1	Untersuchungsansätze und Methoden .....	11
3.1.1	Bedarfsanalyse .....	11
3.1.2	Analyse des Arbeitskräftepotentials .....	12
3.1.3	Analyse der rechtlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen .....	12
3.1.4	Fallstudien .....	13
3.2	Steuerungsgruppe .....	15
<b>4</b>	<b>Ergebnisse</b> .....	<b>16</b>
4.1	Bedarfsanalyse .....	16
4.2	Analyse des Arbeitskräftepotentials .....	18
4.2.1	Personen mit Wunsch nach Teilzeitbeschäftigung .....	18
4.2.2	Allgemeines Interesse an bezahlter Tätigkeit im Sozialbereich .....	19
4.2.3	Motive der Fachkräfte für 'neue' Beschäftigungsformen .....	20
4.3	Analyse der rechtlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen .....	22
4.4	Fallstudien .....	26
4.4.1	Bedarf an rechtlich-administrativer Sachkompetenz bei der Gründung sozialer und pflegerischer Dienste in privater Trägerschaft .....	26
4.4.2	Bedeutung des Verhaltens der Akteur/innen im Umfeld bei der Etablierung neuer Initiativen .....	27
4.4.3	Einfluß der Fördermodalitäten privater Sozialdienste auf die Entwicklung des Angebots .....	29
4.4.4	Abdeckung des Bedarfs an niedrighschwelligen und zeitlich flexiblen Betreuungsangeboten durch 'neue' Beschäftigungsformen .....	31
4.4.5	Zielgruppen neuer Beschäftigungsformen im Sozial- und Pflegebereich .....	34
4.4.6	Bedeutung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung 'neuer' Beschäftigungsformen im Sozial- und Pflegebereich .....	36
<b>5</b>	<b>Schlußbemerkung</b> .....	<b>38</b>



## 1 Das Forschungsprojekt

### 1.1 Zielsetzung

Der vorliegende Bericht faßt die wesentlichen Ergebnisse eines Forschungsprojekts zusammen, dessen Ziel es ist, 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 von der unbefristeten und (kollektiv-)vertraglich geregelten Vollzeitanzstellung abweichen.

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

### 1.2 Auftrag und Durchführung

Die Untersuchung entstand im Auftrag der Südtiroler Landesregierung und wurde im Rahmen des Programms „Projektspark – Netzwerk für die lokale Entwicklung“ aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds finanziert. Für das Gesamtprojekt, ebenso wie für drei der vier Teiluntersuchungen zeichnet apollis – Sozialforschung und Demoskopie verantwortlich, die Durchführung der Bedarfsanalyse lag dagegen in den Händen des ISW, Institut für sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Studien, München.

Den Zielsetzungen der Förderschiene „Projektspark“ entsprechend, beschränkt sich das Projekt nicht auf die reine Forschungstätigkeit. Durch Einbeziehung von Vertreter/innen maßgeblicher Akteure im Bereich des Südtiroler Sozialwesens in die Konzeption und Steuerung des Projektes und durch die Vorstellung und Diskussion der Ergebnisse im Rahmen einer breit angelegten Arbeitstagung werden schon im Rahmen des Projektes selbst erste Schritte in Richtung einer Nutzbarmachung der Erkenntnisse für die Praxis gesetzt.

Insgesamt hat sich die Arbeit am Projekt über einen Zeitraum von ca. eineinhalb Jahren erstreckt, beginnend Ende 1998 und abschließend mit der Präsentation der Ergebnisse im Rahmen der erwähnten Arbeitstagung am 2. Juni 2000 in Bozen. Die Erhebungen zu den Fallstudien fanden zwischen August und November 1999 statt. Das Projekt wurde von einer kontinuierlichen Steuerungsgruppe begleitet, die sich aus Vertretern/innen wichtiger Akteure im Südtiroler Sozialwesen sowie aus Mitgliedern des Forschungsteams zusammensetzte.

## 2 Ausgangslage

### 2.1 Entwicklung der Anforderungen im Sozialwesen

Der Bereich der sozialen und pflegerischen Dienste stellt eine besondere Herausforderung für die Sozial- und Gesundheitspolitik der kommenden Jahre und Jahrzehnte dar. Die starke Zunahme von Senior/innen, die abnehmende Belastbarkeit familiärer Strukturen, der Verlust an tragfähigen sozialen Netzen in Krisensituationen erhöhen die Nachfrage nach Dienstleistungen sozialer und pflegerischer Art, die außerhalb privater Bezüge wie Familie, Nachbarschaft oder Freundeskreis erbracht werden.

Unterstützungs- und Hilfsdienste im Sozial- und Pflegebereich werden derzeit in Südtirol von öffentlichen Sozialdiensten, von Diensten und Einrichtungen in privater Trägerschaft und von Volontären (in organisierter Form oder als Einzelpersonen) erbracht.

Der rasch wachsende Bedarf an Sozial- und Pflegeleistungen wird allerdings immer weniger in der bisherigen Art abzudecken sein. Hier spielen folgende Gründe eine Rolle:

- Ein starker Ausbau öffentlicher und halböffentlicher Einrichtungen mit festangestellten Mitarbeiter/innen stößt an die Grenzen der Finanzierbarkeit.
- Öffentliche Einrichtungen und Dienste verfügen aufgrund ihrer organisatorischen, rechtlichen und dienstrechtlichen Rahmenbedingungen oft nicht über die gerade in diesem Bereich notwendige Flexibilität.
- Zum Teil herrscht ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften, welche die formellen Voraussetzungen und die individuelle Bereitschaft mitbringen, in ein reguläres öffentliches Dienstverhältnis einzutreten.
- Für manche Tätigkeiten ist der Einsatz qualifizierter Fachkräfte der öffentlichen Dienste kaum zu rechtfertigen, weil sie von relativ einfacher Art sind (z.B. kochen, begleiten, bestimmte Erledigungen tätigen), oder aber weil sie nicht in den Bereich des Grundbedarfes an Pflege- und Betreuungsleistungen fallen.
- Die Freiwilligenorganisationen sind in vielen Tätigkeitsfeldern überfordert, wenn sie sich nur auf ehrenamtliche Mitarbeiter/innen stützen können.

Um die genannten Schwierigkeiten zu überwinden und ein ausreichendes bedarfsgerechtes Angebot sozialer und pflegerischer Dienstleistungen gewährleisten zu können, müssen bestehende Betreuungsstrukturen ergänzt oder verändert werden.

Zugleich wird zunehmend auch in Südtirol über Möglichkeiten zur Einsparung von Kosten im Sozial- und Pflegebereich nachgedacht, etwa im Rahmen der Bemühungen um die Tarifbeteiligung der Bürger/innen und der sogenannten Harmonisierung der Beiträge an private Träger nach Maßgabe einer Prioritätenliste.

Vor diesem Hintergrund sehen sich nicht zuletzt die gemeinnützigen privaten Träger sozialer und pflegerischer Dienste neuen Anforderungen gegenüber, indem sie in eine Konkurrenz mit den öffentlichen Sozialdiensten treten, in der neben der Qualität auch das Preis-Leistungs-Verhältnis die Erfolgchancen am 'Markt' bestimmt.

## 2.2 'Neue' Arbeits- und Beschäftigungsformen im Sozial- und Pflegebereich

Es ist zu erwarten, daß vor allem die privaten Träger sozialer und pflegerischer Dienste unter zunehmendem Kostendruck vermehrt flexibel einsetzbare Arbeitskräfte nachfragen werden. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, daß auch öffentliche Sozialdienste früher oder später über kosteneinsparende Varianten der Beschäftigung von Betreuungs- und Pflegepersonal nachdenken müssen.

Damit werden zunehmend 'neue Arbeits- und Beschäftigungsformen' bei den Anbietern sozialer Dienste Eingang finden, die über den zu erwartenden Kostenvorteil auch der steigenden Nachfrage nach flexiblen, eng am individuellen Betreuungsbedarf der Klient/innen ausgerichteten Dienstleistungen Rechnung tragen und unter der Voraussetzung ihrer größeren 'Strukturähnlichkeit' mit privat (familiär, nachbarschaftlich o.ä.) erbrachten Betreuungsleistungen eine besondere Betreuungsqualität gewährleisten können.

'Neue' Arbeits- und Beschäftigungsformen - und 'neu' meint hier Erwerbsarbeit jenseits der bislang in den Industriegesellschaften dominierenden unbefristeten, (kollektiv-)vertraglich geregelten Festanstellung - können hinsichtlich Arbeitszeitumfang und Arbeitszeitregelung, hinsichtlich der vertraglichen Grundlagen, des sozialversicherungsrechtlichen Status, der Beziehung zum arbeitgebenden Dienst und des Arbeitsorts sehr unterschiedlich organisiert sein.

'Neue' Arbeit kann sein: Teilzeitbeschäftigung bis hin zu geringfügiger Tätigkeit, Beschäftigung im Rahmen von 'Mobilzeit' (ungleichmäßig verkürzte Arbeitszeit, tage-, wochen-, monatsweise Mobilzeitarbeit), Beschäftigung im Rahmen von Arbeit auf Abruf, ausschließliche Abend-, Nacht-, Wochenendarbeit u.a.

'Neue' Arbeit kann erbracht werden als gelegentliche oder kontinuierliche freie Mitarbeit, als freiberufliche Tätigkeit, als Tätigkeit des Arbeiter-Mitglieds einer Genossenschaft, mit jeweils verschieden geregelter sozialer Absicherung (Pensionsversicherung, Arbeitslosenversicherung, Unfallversicherung), aber auch als Festanstellung mit besonderen Regelungen der Arbeitszeit, des Arbeitsortes usw.

'Neue' Arbeit kann geleistet werden beim arbeitgebenden oder einem anderen als dem arbeitgebenden Dienst (Stichwort 'Leiharbeit', teilweise auf der Basis von Konvention), in Betreuungseinrichtungen, ausschließlich vor Ort oder im Hause des/der Mitarbeiter/in.

Erwerbstätigkeit auf der Grundlage 'neuer' Arbeitsformen bietet hierbei Erwerbsmöglichkeiten auch für Personen, die an einem abhängigen Arbeitsverhältnis nicht interessiert sind, sondern einen Zusatzverdienst suchen, der sich mit ihrer Haupttätigkeit z.B. als Hausfrau bzw. Hausmann, mit ihrem Status als Frühpensionist/in oder mit einem Studium vereinbaren läßt. 'Neue' Arbeits- und Beschäftigungsformen können zudem für Personengruppen geeignet sein, denen die Integration in den regulären Arbeitsmarkt nur schwer gelingt, z.B. Wiedereinsteiger/innen nach der Familienphase, Personen mit eingeschränkter beruflicher Einsatzfähigkeit, Langzeitarbeitslose u.a.

Sie können allerdings auch für Personen von Interesse sein, die eine hauptsächliche Einkommensquelle suchen, aufgrund veränderter Arbeitseinstellung und Erwartungen an die Erwerbsarbeit kein abhängiges Arbeitsverhältnis eingehen wollen oder wegen bestimm-

ter Hemmnisse (Sprache, Anerkennung der Ausbildung) nicht eingehen können, bzw. die sich einfach selbständig machen wollen.

Über neue Arbeit zu sprechen und sich der Frage nach Formen ihrer Umsetzung zuzuwenden heißt allerdings immer auch, die Gefahr der prekären Beschäftigung und d.h. der zeitlich befristeten, diskontinuierlichen und sozial schlecht oder nicht abgesicherten Tätigkeiten im Blick zu behalten, die in Europa stark zugenommen haben gerade durch die Aufweichung von Erwerbsarbeit als stabiler und langfristig den Lebensunterhalt sichernder abhängiger Beschäftigung.

Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang jedoch die besondere Arbeitsmarktlage in Südtirol mit annähernder Vollbeschäftigung und d.h. ohne Arbeitskräfteüberschuß, der als 'Reservearmee' im Rahmen ungesicherter Arbeitsverhältnisse ausgebeutet werden könnte. Angesichts dieser besonderen lokalen Voraussetzungen ist davon ausgehen, daß die Förderung und Umsetzung 'neuer Arbeits- und Beschäftigungsformen' im Sozial- und Pflegebereich eine wichtige Strategie sein kann, um dem Arbeitskräftemangel in diesem Sektor entgegenzuwirken.

### 3 Konzeption und Durchführung der Untersuchung

#### 3.1 Untersuchungsansätze und Methoden

Die Studie verfolgt einen systemischen Ansatz, der sich – in Erkenntnis der engen Verflechtung zwischen Angebot und Bedarf an Pflegeleistungen einerseits, und der beschränkten Verfügbarkeit von geeigneten Arbeitskräften andererseits – dem Forschungsgegenstand von verschiedenen Seiten zu nähern sucht.

Die Untersuchung basiert damit auf insgesamt vier Ansätzen, deren Ergebnisse in ebenso vielen Teilberichten niedergelegt sind:

- Analyse des Bedarfs an sozialen und pflegerischen Leistungen, der von privaten (und öffentlichen) Trägern sozialer bzw. pflegerischer Dienste im Rahmen neuer Arbeitsformen abgedeckt werden kann<sup>1</sup>,
- Analyse des Potentials an Arbeitskräften, das an alternativen Formen der Arbeit und Beschäftigung im sozialen bzw. pflegerischen Bereich interessiert ist<sup>2</sup>,
- Analyse der sozialrechtlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen neuer Arbeits- und Organisationsformen im Sozialbereich<sup>3</sup>,
- Fallstudien<sup>4</sup> 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 Dienst.

Beim vorliegenden Bericht handelt es sich um eine gebündelte Zusammenfassung der Ergebnisse aller vier Untersuchungsansätze und die Darstellung von Schlußfolgerungen und Empfehlungen.

##### 3.1.1 Bedarfsanalyse

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

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu den Teilbericht: Eisenstecken, Erich/ Sagner, Andreas (2000), Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich - Notwendigkeit oder Risiko?, Teil 1: „Bedarfssituation in ausgewählten Bereichen des Sozialwesens in Südtirol“. Bericht an den Auftraggeber, München: ISW.

<sup>2</sup> 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**.

<sup>3</sup> 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**.

<sup>4</sup> 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**.

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

Methodisch basiert die Bedarfsanalyse 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 gehen auch Ergebnisse der Arbeitstreffen der Steuerungsgruppe in die Analyse ein.

### 3.1.2 Analyse des Arbeitskräftepotentials

Bei der Arbeitskräfteanalyse geht es darum, das Potential an Personen, die für 'neue' Arbeits- und Beschäftigungsformen im Sozialbereich in Frage kommen, zu ermitteln und zu beschreiben. Untersucht wird im einzelnen,

- welche Personengruppen und Arbeitsmarktsegmente an einer Beschäftigung in Vereinen, sozialen Genossenschaften u.a. außerhalb eines regulären, abhängigen Arbeitsverhältnisses interessiert sind bzw. für eine solche Beschäftigung gewonnen werden könnte,
- welches die Hintergründe, Bedürfnisse und Merkmale dieser Arbeitskräfte sind, die Interesse an nicht-traditionellen Beschäftigungsformen im Sozialbereich zeigen, und
- welche Formen nicht-traditioneller Arbeitsverhältnisse von den jeweiligen Personengruppen bevorzugt werden.

Es handelt sich im Wesentlichen um eine sekundärstatistische Auswertung bereits vorliegender Daten zum Arbeitskräftepotential in Südtirol. Datengrundlage sind vor allem relevante Ergebnisse der vierteljährlichen Arbeitskräfteerhebung des ASTAT und Ergebnisse einer von **apollis** durchgeführten repräsentativen Befragung zum Erwerbsverlauf und Erwerbsinteresse von Frauen im Rahmen des Projekts 'Frauen in Handwerksberufen', in die Fragen zum Interesse an nicht-traditionellen Beschäftigungsformen im Sozialbereich aufgenommen wurden<sup>5</sup>. Ergänzend dazu werden andere Quellen berücksichtigt, darunter die im Rahmen dieses Projektes gemachten Fallstudien (siehe unten).

### 3.1.3 Analyse der rechtlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen

Neue Arbeits- und Beschäftigungsformen im Sozial- und Pflegebereich können nur dann Bedeutung erlangen, wenn sie rechtlich und sozialpolitisch adäquat eingebettet und gestützt sind. Bei der Analyse der Rahmenbedingungen der Umsetzung innovativer Beschäftigungsformen wird deshalb nachgezeichnet, inwieweit die Gesetzgebung und die Sozialplanung auf nationaler und lokaler Ebene derzeit auch 'neue' Formen der Arbeit im Bereich des Sozialwesens vorsieht und welcher Stellenwert ihnen für die Zukunft zugewiesen wird.

---

<sup>5</sup> Vgl. Schnock, Brigitte/ Pörnbacher, Helmuth (1999), Frauen in Handwerksberufen: Interesse von Frauen an Umschulung in Südtirol. Eine repräsentative Befragung von Frauen zwischen 25 und 49 Jahren. Illustrierter Bericht an den Auftraggeber, **apollis**, Bozen.

Vor dem Hintergrund der Annahme, daß vor allem private Träger sozialer und pflegerischer Dienste geneigt und in der Lage sind, innovative Beschäftigungsformen jenseits der regulären Fixanstellung zu erproben, setzt sich die Analyse auch mit der Frage nach dem generellen Stellenwert gemeinnütziger privater Anbieter sozialer und pflegerischer Dienste im Gesamtgefüge des Südtiroler Sozialwesens sowie mit den Beziehungsformen zwischen privaten Trägern und der öffentlichen Hand unter besonderer Berücksichtigung der Fördermodalitäten für Dienste in privater Trägerschaft auseinander.

Die Analyse der Rahmenbedingungen neuer Arbeits- und Beschäftigungsformen basiert zum einen auf dem Studium der relevanten Gesetze und Regelungen unter besonderer Berücksichtigung der Sozialgesetzgebung, des Vereins- und Genossenschaftsrechts sowie des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts. In die Analyse gehen darüber hinaus auch einschlägige Planungsdokumente sowie Diskussionspapiere ein, die Aussagen über die Fortentwicklung des Sozialwesens im allgemeinen und die Entwicklung des Verhältnisses von öffentlichen und privaten Trägern sozialer und pflegerischer Dienste im besonderen zulassen.

Es wurden zudem ausführliche leitfadengestützte Intensivinterviews mit Expert/innen und Entscheidungsträgern im Sozialbereich geführt, die Aufschluß über die Umsetzung der rechtlichen Regelungen und die Praxis der Südtiroler Sozialpolitik im Zusammenhang mit der Förderung neuer Beschäftigungsformen geben. Schließlich erwiesen sich auch die Expertengespräche im Rahmen der Fallstudien als überaus erhellend.

#### 3.1.4 Fallstudien

Das Herzstück der gesamten Untersuchung bilden die Fallstudien. Ihr Ziel ist es zu untersuchen, ob und unter welchen Voraussetzungen neue Beschäftigungsformen im Sozial- und Pflegebereich unter den in Südtirol gegebenen Verhältnissen realisiert werden können und d.h. auch, welche Möglichkeiten und Erfolgsbedingungen herrschen und welche Schwierigkeiten und Hemmnisse auftreten.

Aufschluß über diese Fragen gibt eine qualitativ angelegte empirische Analyse von ausgewählten Diensten im Sozial- und Pflegebereich, die sich in besonderer Weise mit 'innovativen' Arbeits- und Beschäftigungsformen auseinandergesetzt haben bzw. in diesem Zusammenhang über besondere Erfahrungen verfügen.

Insgesamt wurden 5 Fallstudien durchgeführt; ihre Auswahl erfolgte mit Hilfe der Expert/innen der das Projekt begleitenden Steuerungsgruppe.

Bei der Auswahl der beleuchtenden Dienste wurde neben anderem darauf geachtet, daß Dienste mit unterschiedlichem Rechtsstatus (Verein, Genossenschaft des Typ a und b) in die Untersuchung eingingen; zudem wurden Dienste mit unterschiedlicher Beziehung zur öffentlichen Hand und d.h. nicht zuletzt auch unterschiedlichen Finanzierungsquellen berücksichtigt sowie Dienste mit unterschiedlicher Verortung, sei es, daß sie aus größeren Verbänden hervorgegangen sind, sei es, daß es sich um eigenständige Initiativen handelt.

Alle von **apolis** angesprochenen Dienste bekundeten auf Anhieb ihre Bereitschaft am Projekt mitzuwirken und stellten sich in den großenteils recht umfänglichen Intensivinterviews gerne und überaus auskunftsbereit zur Verfügung. Im einzelnen sind Gegenstand der Fallstudien: der Ambulanter Sozialdienst (ASOD), Meran; der Mobile Hilfsdienst (MOHI) der

Lebenshilfe e.V., Meran; der Second-Hand-Shop TRILLI, Meran; die Genossenschaft CLAB 'Cultura Laboratori protetti es Assistenza Bolzano', Bozen und die Südtiroler Tagesmütterdienste unter besonderer Berücksichtigung des Tagesmüttervereins. Interviewpartner/innen waren Mitarbeiter/innen des jeweiligen Dienstes, die in leitenden oder koordinierenden Funktionen tätig sind, teilweise ergänzt durch Akteur/innen im Umfeld des Dienstes.

Als Erhebungsmethoden kamen zum Einsatz:

- Auswertung institutionsinterner Materialien (Satzung/Leitbild, Protokolle, Nutzer- und andere Statistiken usw.)
- Fragebögen zur Erfassung der wesentlichen Strukturdaten der Dienste
- Leitfadenorientierte Intensivinterviews mit zentralen Akteur/innen der Dienste.

Die Fragestellungen in den Interviews reichen von Fragen zur Entstehung des Dienstes und den Erfahrungen in der Gründungs- und Etablierungsphase über Fragen zum konzeptionellen Rahmen bzw. das Selbstverständnis des Dienstes bis hin zu Fragen der Struktur des Angebots, der Mitarbeiter/innen, der umgesetzten Beschäftigungs- und Partizipationsformen und der Finanzierungsmodalitäten.

Die Fallstudien sollen - über ihre Funktion der Datengewinnung und -analyse hinaus - den Einrichtungen auch die Gelegenheit bieten, ihre Einschätzungen und Erwartungen nach außen zu tragen und einen öffentlichen Diskurs über Rolle, Chancen und Hindernisse privater Träger sozialer Dienste zu initiieren.

### 3.2 Steuerungsgruppe

Das Projekt wurde zum Zeitpunkt der Einreichung von den Abteilungen für Sozialwesen und für deutsche und ladinische Berufsbildung der Landesregierung sowie vom Konsortium sozialer Genossenschaften SOCIALCOOP im Bund der Genossenschaften unterstützt. Im Verlauf seiner Durchführung konnten weitere Körperschaften und Vereinigungen interessiert und in die kontinuierliche Steuerungsgruppe des Projektes einbezogen werden.

Mitglieder der Steuerungsgruppe waren Dr. Josef Gasteiger, Abteilung Sozialwesen; Albert Tschager, Amt für Senioren und Sozialsprengel; Dr. Hubert Sparer, Sonderbetrieb der Sozialdienste Bozen; Dr. Wolfgang Obwexer, Verband der Lebenshilfe e.V.; Rag. Heinrich Oberrauch, SOCIALCOOP; Gertrud Gänsbacher Calenzani und Dr. Georg Leimstädtner, Dachverband der Sozialverbände, Dr. Alexander Nothdurfter, Caritas und Dr. Annika Michelin, KVV sowie Dr. Brigitte Schnock und Dr. Hermann Atz von **apolis**.

Aufgabe der Steuerungsgruppe war es - neben der Feinabstimmung des Untersuchungskonzepts zu Projektbeginn - vor allem, die Praxisorientierung der Studie zu gewährleisten, Zwischenergebnisse zu diskutieren und wichtige Entscheidungen über die konkrete Ausführung der einzelnen Projektphasen mitzugestalten und mitzutragen. Die Gruppe übernahm sozusagen die Rolle des Auftraggebers, den es bei dieser Art von ESF-finanzierten Projekten sonst nur indirekt gibt. Die Treffen der Steuerungsgruppe erwiesen sich im Verlauf des Projekts zudem als Forum des fruchtbaren Austauschs verschiedener Akteur/innen im Sozial- und Pflegebereich außerhalb der Anforderungen des Alltagsbetriebs. Insgesamt fanden zwischen März 1999 und Februar 2000 acht Treffen der Steuerungsgruppe statt.

## 4 Ergebnisse

### 4.1 Bedarfsanalyse

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 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. 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 Personalbedarfs* 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 anderem 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. haushälterische Arbeiten durch qualifizierte Pflegekräfte);
- *Nichterwerbskräfte* (wie Hausfrauen, -männer, Rentner/innen), 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 Begleitdienste 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 reglementierter 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.

## 4.2 Analyse des Arbeitskräftepotentials

Eine Beschreibung des Potentials an Arbeitskräften, die an 'neuen' Beschäftigungsformen interessiert sind, verlangt eine genauere Definition dieser untypischen Arbeitsverhältnisse, wie sie in Abschnitt 2.2 versucht wird. Unter Berücksichtigung der Datenlage konzentriert sich die folgende Analyse auf Personen, die

- eine Teilzeitbeschäftigung bevorzugen,
- bereit sind zu einem zeitlich befristeten Arbeitsverhältnis,
- sich grundsätzlich eine bezahlte Tätigkeit im Sozial- oder Pflegebereich vorstellen können,
- an einen Wechsel der derzeitigen Tätigkeit denken.

### 4.2.1 Personen mit Wunsch nach Teilzeitbeschäftigung

Hinsichtlich des Arbeitszeitumfangs können sich 'neue' Arbeits- und Beschäftigungsformen z.B. durch eine reduzierte Wochenstundenzahl bis hin zur geringfügigen Beschäftigung unter 20 Stunden pro Woche auszeichnen. Nun zeigt die Arbeitskräfteerhebung des ASTAT, daß bei den aktiv arbeitssuchenden Personen und d.h. bei den Personen, die potentiell für eine Tätigkeit im Rahmen 'neuer' Arbeit zur Verfügung stehen, 25% primär an einer Teilzeitstelle interessiert sind, darunter 10%, die ausschließlich eine solche wünschen. Bei den Frauen erhöht sich der Anteil der an Teilzeit interessierten Arbeitssuchenden auf 36%, darunter 16%, die ausschließlich part-time arbeiten möchten. Diese Werte liegen höher als der Anteil von Teilzeitbeschäftigten unter den Erwerbstätigen (11% insgesamt, 23% für Frauen), was darauf hinweist, daß das Angebot an Teilzeitstellen hinter der Nachfrage zurückbleibt. Denselben Schluß legt ein Blick auf nord- und mitteleuropäische Staaten nahe, wo vielfach der Anteil teilzeitbeschäftigter Personen insbesondere unter den weiblichen Erwerbstätigen ein wesentlich höheres Niveau aufweist als in Südtirol.

Bei Frauen tritt der Wunsch nach Teilzeitbeschäftigung vor allem dann auf, wenn sie verheiratet oder im Alter sind, in dem sie Kinder bekommen, bzw. wenn es sich um Hausfrauen handelt, die ihre Erwerbsarbeit einige Jahre unterbrochen haben. Die Stärke dieses Wunsches zeigt sich deutlich, wenn nach dem idealen Beschäftigungsumfang gefragt wird, wie es 1997 durch das ASTAT im Rahmen einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage geschah.<sup>6</sup> Laut dieser Untersuchung würde sich nur ein knappes Drittel aller Frauen für eine Vollzeitbeschäftigung, dagegen über 60% für eine Teilzeitbeschäftigung entscheiden, wenn sie das frei von anderen Zwängen tun könnten. Männer streben dagegen mehrheitlich eine Vollzeitstelle an, doch auch unter ihnen würde ein gutes Viertel am liebsten part-time arbeiten.

Die zitierten Ergebnisse unterstreichen, daß Teilzeitbeschäftigung vor allem für Personen von Interesse ist, die neben einer Erwerbsarbeit anderweitigen Verpflichtungen, in diesem

---

<sup>6</sup> „Die Einstellung der Südtiroler zur Arbeit“, astat-information Nr. 19, Oktober 1997, Autonome Provinz Bozen/Südtirol, Landesinstitut für Statistik - ASTAT (Hg.), Bozen.

Fälle der Familienarbeit, nachgehen wollen oder müssen, und dies betrifft bis heute in erster Linie die Frauen. Auch der Umstand, daß Frauen mit einem männlichen Hauptverdiener an der Seite nur in reduziertem Maße zum Familieneinkommen beitragen müssen, mag dabei eine Rolle spielen.

Frauen als Potential von Arbeitskräften im Sozial- und Pflegebereich zu gewinnen, heißt somit in vielen Fällen die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie zu gewährleisten. Dies ist im Rahmen 'neuer' Arbeitsformen vor allem dann der Fall, wenn Teilzeitarbeit auch unter 20 Stunden möglich oder die Gelegenheit zur spontanen und flexibel am individuellen Zeitbedarf der betreffenden Person orientierten Arbeitszeitgestaltung gegeben ist<sup>7</sup>.

Gemäß der Arbeitskräfteerhebung des ASTAT strebt der Großteil der Arbeitsuchenden ein unbefristetes Arbeitsverhältnis an. Einen zeitlich begrenzten Arbeitsvertrag können sich etwas häufiger Frauen und auch eher junge Leute auf der Suche nach ihrer ersten Beschäftigung vorstellen.

#### 4.2.2 Allgemeines Interesse an bezahlter Tätigkeit im Sozialbereich

Neben der Frage nach dem Interesse an 'neuen' Arbeitsformen im Sinne von Teilzeit- oder befristeter Beschäftigung konnte auf der Grundlage der verfügbaren Daten auch der Frage nach dem Interesse innerhalb der Südtiroler Bevölkerung an einer Tätigkeit im Sozial- und Pflegebereich nachgegangen werden.

Die Befragung einer repräsentativen Stichprobe von Frauen im Alter zwischen 25 und 49 Jahren<sup>8</sup> ergibt eine enorme Aufgeschlossenheit der Frauen sozialen und pflegerischen Tätigkeiten gegenüber: 21% der Befragten können sich vorstellen, ehrenamtlich bei einer sozialen Genossenschaft oder einem Verein mitzuarbeiten, die soziale Dienste erbringen; 30% sind an einem solchen Engagement dann interessiert, wenn es finanziell entgolten wird; weitere 15% würden sich sozial engagieren noch ohne zu wissen, ob sie dies eher ehrenamtlich (und damit auch weniger verbindlich) tun wollen, oder eher gegen Bezahlung. Somit kann knapp die Hälfte der befragten Frauen zum Potential für bezahlte soziale Tätigkeiten gerechnet werden.

Das potentielle Interesse an einer entlohnten sozialen Tätigkeit ist durch zahlreiche Einflußgrößen bedingt, die vor allem auf Zustände hindeuten, welche eine Veränderungsbereitschaft begründen. Besonders relevant erscheinen hierbei die berufliche Situation, die Ausbildung und die familiäre Situation.

Ein großer Teil der Interessierten (gut 40%) ist nicht erwerbstätig, findet also vielleicht schon aus diesem Grund eine bezahlte soziale oder pflegerische Tätigkeit reizvoll. Für die Berufstätigen läßt sich vor allem das Auslaufen eines befristeten Arbeitsvertrags als Motiv erkennen, eine solchen Tätigkeit aufzunehmen. Weiters sind die Ausbildung und die Zufriedenheit mit dem erlernten Beruf Indikatoren für das Interesse an einer Beschäftigung im sozialen Sektor, zumal die Gruppe der lediglich Angelernten und derjenigen, die einen anderen als ihren Wunschberuf erlernt haben, besonders starkes Interesse an einer entlohnten Tätigkeit im Sozialen zeigt. Bezüglich der familiären Situation gilt, daß vor allem

---

<sup>7</sup> Vgl. in diesem Zusammenhang die interessanten Fallbeispiele TRILLI und MOHI, die im Rahmen des Projektes untersucht wurden.

<sup>8</sup> Siehe Abschnitt Analyse des Arbeitskräftepotentials.

Frauen in Partnerschaft mit volljährigen Kindern dieses Interesse anmelden. Die Befragung bestätigt zudem das Bedürfnis von Frauen mit Familie nach einer Beschäftigung geringeren Umfangs: Weniger als 20 Wochenstunden möchten Frauen, die an sozialen Tätigkeiten interessiert sind, vor allem dann arbeiten, wenn sie aktuell nicht erwerbstätig sind bzw. sich im Wartestand befinden.

Ein unmittelbarer Vergleich zum Interesse von Männern an (bezahlter) Mitarbeit im Sozial- und Pflegebereich ist angesichts der verfügbaren Daten leider nicht möglich, wobei allerdings feststeht, daß Frauen sozialen und pflegerischen Tätigkeiten gegenüber ungleich aufgeschlossener sind als Männer.<sup>9</sup> Immerhin lassen sich aufschlußreiche Aussagen in Bezug auf das Sozialengagement zukünftiger (weiblicher und) männlicher Senioren machen. Zu ihren Interessenbereichen und Aktivitätspotentialen befragt, gaben Personen im Alter zwischen 55 und 59 Jahren im Rahmen einer repräsentativen Telefonbefragung des SOFFI-Instituts<sup>10</sup> zu 45% an, sich in den nächsten Jahren im Bereich sozialer und gesundheitlicher Dienste engagieren zu wollen, wobei Frauen dies nur unwesentlich häufiger als Männer bekundeten und Frauen es stets ehrenamtlich, Männer zu immerhin 8% gegen Entgelt tun wollten; fast 60% wären an der Ausübung handwerklicher und wirtschaftlicher Tätigkeiten wie Stricken, Nähen, Werken, aber auch im Sinne einer nachberuflichen Tätigkeit zum Dazuverdienen interessiert, und 66% bejahten die Frage, ob sie sich 'vorstellen könnten, an Projekten wie etwa einem Bürgerbüro mitzuwirken, wo Dienste von Bürgern für Bürger organisiert werden (z.B. Besuchsdienste, Reparaturdienste, Babysitting)?'

Dieser Befund kann durch ein weiteres Ergebnis der Frauenbefragung ergänzt werden, wonach nämlich besonders viele Frauen sich ein Engagement im sozialen Bereich vorstellen können, wenn sie aus einem medizinisch-therapeutischen oder betreuenden Beruf und auch aus einem frauentypischen Handwerksberuf (z.B. Friseurin, Kosmetikerin) kommen. Damit wird deutlich, daß aus der Sicht der potentiellen Arbeitskräfte (hier: aus den Reihen zukünftiger Senioren und aus den Reihen von Frauen) soziales Engagement gerne auch aufbauend auf beruflichen Vorerfahrungen praktiziert wird, und zwar sowohl im sozial-pflegerischen und medizinischen als auch auf im praktisch-handwerklichen Bereich.

#### 4.2.3 Motive der Fachkräfte für 'neue' Beschäftigungsformen

Eine jüngst durchgeführte Befragung von ehemaligen Mitarbeiter/innen sozialer Dienste<sup>11</sup> beleuchtet neben anderem die Ausstiegsgründe und die Änderungswünsche von Fachpersonal im Sozial- und Pflegebereich, das die Arbeitsstelle verlassen bzw. gewechselt hat. Als wesentliche Motive für den Ausstieg aus dem Beruf bzw. den Arbeitsplatzwechsel innerhalb des Berufs werden genannt:

<sup>9</sup> Vgl. Pörnbacher, Helmuth (1998), Studien- und Berufswünsche Südtiroler Oberschüler. Teiluntersuchung im Rahmen des Projektes „Bedarfserhebung für eine Fachhochschule für soziale Berufe in Südtirol“. Illustrierter Bericht an den Auftraggeber, **apollis**, Bozen.

<sup>10</sup> Vgl. Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Amt für Senioren und Sozialsprengel: Studie 'Alte Menschen in Südtirol', durchgeführt von SOFFI Institut Innsbruck, Juni 1998, S. 70ff

<sup>11</sup> Vgl. Depner, Martin/ Atz, Hermann (1999): Befragung ehemaliger Mitarbeiter/innen sozialer Dienste. Teiluntersuchung im Rahmen des Projektes 'Integrierte Schätzung des Personalbedarfs im Bereich der Sozialen Dienste' in Südtirol. Illustrierter Bericht an den Auftraggeber, **apollis**, Bozen.

- Überforderung und Streß, bedingt nicht zuletzt durch Personalmangel, zu viele Dienste oder den unerfüllten Wunsch nach Teilzeitarbeit;
- Mängel bei der Führung des Dienstes, die sich als unzureichend kompetent erweist oder es an Organisation und Unterstützung fehlen läßt;
- mangelnde Zusammenarbeit unter den Mitarbeiter/innen und schlechtes Arbeitsklima;
- zu wenig Zeit für die betreuungs- und hilfebedürftigen Menschen.

Diese Untersuchung liefert damit erste Hinweise darauf, wie die Arbeit und die Arbeitsorganisation sozialer und pflegerischer Dienste aussehen könnte, um die Berufs- und Arbeitszufriedenheit der Fachkräfte zu erhöhen und die nur allzu typische hohe Personalfluktuation in diesem Bereich einzudämmen. In Verbindung mit den Erkenntnissen aus den Fallstudien (siehe Abschnitt 3.1.4), wird damit deutlich, daß 'neue' Beschäftigungsformen, wenn sie spezifische Bedingungen erfüllen, auch für diplomierte Fachkräfte im Sozial- und Pflegebereich eine attraktive Form der Beschäftigung darstellen können.

Gefordert wären dazu

- die Gelegenheit zur freiwilligen Reduzierung der Wochenstundenzahl und/oder zur flexiblen individuellen Gestaltung der Arbeitszeiten, um den Zeit- und Erholungsbedürfnisse der Mitarbeiter/innen entgegenzukommen (was eine insgesamt ausreichende Zahl von Mitarbeiter/innen zur Voraussetzung hat),
- die Einrichtung flacher Hierarchien und die Partizipation der Mitarbeiter/innen an der organisatorischen und inhaltlichen Ausgestaltung der Betreuungsleistungen ebenso wie die konsequente Durchführung von Maßnahmen der Teamintegration und Organisationsentwicklung und schließlich
- die Umsetzung innovativer und ganzheitlicher Betreuungsansätze auch im Zuge des Aufweichens starrer Organisations- und Arbeitszeitstrukturen.

### 4.3 Analyse der rechtlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen

Historisch gesehen besteht in Südtirol wie insgesamt in Italien eine Dominanz der öffentlichen Anbieter sozialer und pflegerischer Dienste gegenüber den privaten Trägern. Bis vor etwa 10 Jahren spielten laut Meinung befragter Experten dementsprechend Vereine, Verbände oder Genossenschaften als Anbieter sozialer und pflegerischer Dienste in Südtirol nur eine untergeordnete Rolle. Seither jedoch ist die Position und der Stellenwert der privaten Träger offenbar erstarkt: In den verschiedenen Sektoren des Sozial- und Pflegebereichs sind etliche Dienste und Einrichtungen tätig, die ehemals in direkter Führung der öffentlichen Hand lagen und auch heute weiterhin öffentlich gefördert werden, sich allerdings in privater Trägerschaft von Genossenschaften, Vereinen oder Verbänden befinden. Zudem sind aus privaten Initiativen neue Dienste entstanden, die inzwischen öffentlich anerkannt und finanziell unterstützt werden, wie dies z.B. bei den Tagesmutterdiensten der Fall ist.

Nicht zuletzt die Initiative politischer Entscheidungsträger scheint für diese Entwicklung ausschlaggebend gewesen zu sein. Von grundlegender Bedeutung erweist sich für die Stellung der privaten Träger im Gesamtgefüge der sozialen Dienste das Landesgesetz Nr. 13 'Neuordnung der Sozialdienste' von 1991. So ist in Art. 1, Abs. 2 festgelegt, daß Träger der Sozialdienste Gemeinden, Gemeindekonsortien und die BZG sind, daß an der Durchführung der Sozialdienste allerdings auch private Fürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen beteiligt sind.

In der Praxis bedeutet dies, daß grundsätzlich jeder Dienst auch von privaten Trägern geführt werden kann, ausgenommen es handelt sich bei den zu erbringenden Diensten um Aufgaben im Zusammenhang mit der Wahrung der Grundrechte (wie Gewährleistung des Lebensminimums und Jugendschutz) oder um Aufgaben, bei denen staatseigene Hoheitsgewalt zum Tragen kommt<sup>12</sup>. Ein Vorrang der privaten vor den öffentlichen Trägern im Sinne des Subsidiaritätsprinzips besteht allerdings nicht. Aufgabe des Landes und der Träger der Sozialdienste ist es aber von Gesetzeswegen, die Tätigkeit privater Anbieter zu unterstützen und für den nutzbringenden Einsatz der privaten Tätigkeit im Bereich der Sozialdienste zu sorgen<sup>13</sup>.

Wie die Expertengespräche dieser Untersuchung ergaben, wird für die Zukunft ein weiterer 'Privatisierungsschub' im Sozial- und Pflegebereich erwartet, da zentrale Entscheidungsträger insbesondere auf der Ebene der Landesverwaltung die Bedeutung und Chancen der privaten Organisationen im Non-Profit-Bereich erkennen und die Delegation von Leistungen an private Träger forcieren möchten. Die Tendenz scheint dahin zu gehen, neben der Reform des Beitragsvergabeverfahrens private Träger vorzugsweise auf der Grundlage Konventionen als Anbieter sozialer und pflegerischer Dienste mit einzubeziehen.

In den Genuß der öffentlichen Förderung gelangen laut Landesgesetz Nr. 13/91 mit oder auch nicht mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Vereine, Stiftungen, Genossenschaften

---

<sup>12</sup> Vgl. die Ausführungen von Amtsdirektor Dr. Staindl in: Dokumentation der Tagung 'Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Trägern der Sozialdienste'. Rollen und Arbeitsinstrumente. Abteilung Sozialwesen, November 1997, insbes. S. 150 und das Eröffnungsreferat des Landesrates Dr. Saurer, S. 96

<sup>13</sup> Vgl. Landesgesetz Nr. 13 'Neuordnung der Sozialdienste' von 1991, Art. 20 in geltender Fassung

oder andere private Einrichtungen, die im Bereich der Sozialdienste ohne Gewinnabsicht und entsprechend der Zielsetzungen der Programme auf Landes- und Sprengelzebene tätig sind; die Führung und Durchführung der Dienste durch private Träger hat gemäß den gesetzlich vorgesehenen Kriterien und Führungsstandards zu erfolgen.

Je nach Art der Förderungen entstehen so spezifische Formen der Rechtsbeziehungen zwischen geförderten privaten Organisationen und der öffentlichen Hand, die nicht zuletzt auch über den Grad der Bindung bzw. Autonomie der privaten Anbieter entscheiden.

Was die Finanzierungsmodalitäten anbetrifft, können private Einrichtungen auf zweierlei Weise von seiten der öffentlichen Hand unterstützt und finanziell gefördert werden:

- im Rahmen einer Konventionierung auf der Basis von Vereinbarungen oder
- im Zuge von Beitragsgewährung.

Konventionen können zwischen privaten Einrichtungen und der Provinz, den Gemeinden oder den BZG abgeschlossen werden und müssen vom Land genehmigt werden. Mit der Konventionierung ist die private Einrichtung mit der Führung eines Dienstes beauftragt, der kraft Gesetz zu den Aufgaben der öffentlichen Sozialdienste gehört. Daß vom privaten Träger die geltenden Kriterien und Führungsstandards einzuhalten sind, soll nicht zuletzt die Gleichbehandlung der Bürger/innen bei der Inanspruchnahme von Diensten gewährleisten, gleichgültig ob diese in öffentlicher oder privater Trägerschaft organisiert sind.

Die öffentliche Hand kann sich auf der Basis einer Konvention entweder einen Dienst als ganzen 'einkaufen' oder Leistungen innerhalb eines Dienstes wie z.B. Plätze in geschützten Werkstätten oder Arbeitskräfte, die in einem öffentlichen Altersheim tätig sind. Die Dienste, die der private Dienst im Rahmen einer Konventionierung erbringt, werden in Form von öffentlichen Zuwendungen zu 100% der laufenden Kosten finanziert.

Gemeinnützige private Träger können anstatt im Rahmen von Konventionierungen auch mittels Beiträgen gefördert werden. So sehen z.B. die 'Kriterien und Modalitäten für die Gewährung von Beiträgen auf Grund von Landesgesetz Nr. 69 'Bereich Sozialdevianz' vom 9.12.78 Beiträge in einer Höhe von bis zu 90% bzw. 95% für die anerkannten Ausgaben der ordentlichen Tätigkeit und Beiträge bis zu 80% für Investitionsausgaben vor<sup>14</sup>. Genossenschaften wird nur ein Beitrag in Höhe von 60% der anerkannten Ausgaben für die ordentliche Tätigkeit gewährt, da es dem Selbstverständnis von Genossenschaften entspricht, als Wirtschaftseinheit auch zu einer gewissen Eigenfinanzierung zu gelangen.

Mit der Novellierung des Art. 20 des Landesgesetzes Nr. 13 von 1991 im Jahre 1997 sind auch Arbeitsübereinkommen zwischen privaten und öffentlichen Trägern als Instrument der Zusammenarbeit vorgesehen, so daß Elemente der Beitragsgewährung auch mit vertragsartigen Abmachungen verbunden werden können. Diese Zwischenform wird aus Expertensicht insbesondere als geeignet bei der Initiierung neuer Dienstleistungsformen sowie als Vorstufe für den Abschluß von Vereinbarungen betrachtet<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Vgl. Kriterien und Modalitäten für die Gewährung von Beiträgen auf Grund von Landesgesetz Nr. 69 von 1978, Abschnitt 6.

<sup>15</sup> Vgl. Staindl, Erwin: Vereinbarungen zwischen öffentlichen Trägern und privaten Non-Profit-Organisationen im System der Sozialdienste, S. 150, in: Dokumentation der Tagung über 'Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Trägern der Sozialdienste. Abteilung Sozialwesen (Hg.), 19.11.1997

Die Beitragsvergabe basiert zur Zeit - Mai 2000 - noch auf einer Vielzahl sektorieller Landesgesetze und Beschlüsse, auf deren Grundlage die jeweiligen Ämter der Abteilung Sozialwesen den privaten Trägern Beiträge gewähren. Eine entsprechende Durchführungsverordnung zum Landesgesetz Nr. 13 von 1991, welche die allgemeinen Grundsätze und Verfahren der finanziellen Förderung privater Dienste im Sozialbereich festhält, liegt im Entwurf vor und befindet sich in Begutachtung. Die für die konkrete Beitragsbemessung erforderlichen sektoriellen Kriterien, mit denen sich eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe auf Landesebene befaßt, müssen dagegen erst fertiggestellt werden.

Anspruch ist es hierbei, eine bedarfsgerechte Förderung auf der Grundlage der Prioritäten der Landesplanung und eine verbesserte Kontrolle der Verwendung der Fördermittel zu gewährleisten. Zudem sollen Qualitätskriterien bei der Vergabe der Beiträge eine größere Rolle spielen; entsprechend wird ein sogenanntes Akkreditierungsverfahren vorbereitet, in dessen Ausarbeitung auch die privaten Träger einbezogen werden<sup>16</sup>. Dieses Verfahren soll es erlauben, sowohl öffentliche als auch private Dienste und Einrichtungen im Sozial- und Pflegebereich anhand festgelegter Standards und Vorgaben hinsichtlich ihrer Förderungswürdigkeit zu beurteilen und damit unter stärkerer Berücksichtigung der Qualität der Dienste Fördermittel effizienter zu verwenden.

Seit der Umstrukturierung des Sozialwesens auf der Grundlage des Landesgesetzes Nr.13 'Neuordnung der Sozialdienste in der Provinz Bozen' vom 30. April 1991 finden umfassende Dezentralisierungen im Sozialwesen Südtirols statt. Ziel ist die Gewährleistung der größtmöglichen Bürgernähe der Dienste und der Bedarfsgerechtigkeit ihrer Angebote durch die Verlagerung der Zuständigkeiten und Verwaltungsbefugnisse auf die Gemeinden und die Bezirksgemeinschaften einerseits und den verstärkten Einbezug auch der Potentiale der Nachbarschaftshilfe, des Ehrenamts und nicht zuletzt der gemeinnützigen privaten Träger sozialer und pflegerischer Dienste andererseits: Lange Zeit angesichts des Primats der öffentlichen Sozialdienste in einer untergeordneten Rolle befindlich, sind die (nicht-kommerziellen) privaten Anbieter im Recht wie in der sozialpolitischen Praxis inzwischen aufgewertet, wobei genauere Regelungen ihrer öffentlichen Unterstützung und Förderung, wie sie teilweise schon gelten oder derzeit erarbeitet werden, ihnen neue Planungssicherheit und Gestaltungsspielräume eröffnen.

Damit bieten sich für die privaten Dienste und Einrichtungen im Sozial- und Pflegebereich, also die Vereine, Verbände, Genossenschaften, Stiftungen usw., die in diesen Bereichen tätig sind, neue Chancen sowohl im Hinblick auf das Angebot *inhaltlich* innovativer Dienstleistungen als auch im Hinblick auf die Umsetzung innovativer *Betreuungsformen*.

Vor diesem Hintergrund stellt sich dann auch die Frage neu, auf der Basis welcher Arbeits- und Beschäftigungsformen die Leistungen der privaten Träger am besten erbracht werden können bzw. sollten, vor allem wenn innovative Betreuungs- und Unterstützungsangebote innovative Formen der Arbeitsorganisation jenseits der kollektivvertraglich geregelten Fixanstellung erfordern. An dieser Stelle greifen über die entsprechenden Regelungen und Vorgaben der Sozialgesetzgebung auch das Vereins- und Genossenschaftsrecht oder das Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, das die Dienste nicht zuletzt in Abhängigkeit von

---

<sup>16</sup> Vgl. Autonome Provinz Bozen-Südtirol, Abteilung 24 - Sozialwesen (Hg.): Landessozialplan 1999-2001, S. 220f

ihrer Rechtsform mehr oder weniger rigiden Beschränkungen bei der Umsetzung 'atypischer' Arbeits- und Beschäftigungsformen unterwirft. So können Vereine Dienstleistungen im Rahmen sowohl abhängiger als auch freier Mitarbeit erbringen, während Sozialgenossenschaften Arbeitsangebote in Form der Fixanstellung oder der selbständigen Tätigkeit vorhalten können, geregelte, kontinuierliche bzw. gelegentliche Mitarbeit dagegen in Sozialgenossenschaften rechtlich nicht möglich ist.

## 4.4 Fallstudien

### 4.4.1 Bedarf an rechtlich-administrativer Sachkompetenz bei der Gründung sozialer und pflegerischer Dienste in privater Trägerschaft

Die Gründung und Etablierung eines gemeinnützigen privaten Dienstes gelingt, wenn die Initiator/innen Ansprechpartner haben, die über Sachkompetenz in rechtlichen und verwaltungstechnischen Fragen verfügen. Von zentraler Bedeutung erweist sich die Abdeckung des Informationsbedarfs der vielfach 'fachfremden' Initiator/innen.

Angesichts der Komplexität der rechtlichen Regelungen, die für Vereine, Genossenschaften oder andere Organisationsformen mit Tätigkeit im Sozial- oder Pflegebereich maßgeblich sind, kann es selbst für Expert/innen sehr aufwendig sein, eine private Initiative in einen angemessenen Rechtsrahmen zu stellen und korrekt zu verwalten. Um so größer ist die Herausforderung für Initiator/innen eines Dienstes, die zwar sozial engagiert und hoch motiviert sind, sich im Reglement des Non-Profit-Bereichs aber als wenig oder nicht fachkundig erweisen. Sie brauchen einen langen Atem, um Mut und Selbstvertrauen zu bewahren und eine Projektidee schließlich in die Tat umzusetzen. Von besonderer Problematik erweist es sich zudem, wenn den Gründer/innen einer Initiative verwaltungstechnische Fehler unterlaufen, die von rechtlichen Konsequenzen oder dem Verlust von Finanzierungsmöglichkeiten oder Vergünstigungen gefolgt sind.

Informationsbedarf besteht bei der Gründung und Etablierung eines privaten Dienstes, wie die Fallstudien zeigen, neben anderem in bezug auf das Vereins- bzw. Genossenschaftsrecht im allgemeinen, darunter auch bezüglich der besonderen Fördermöglichkeiten bei der Gründung einer privaten Initiative; Kenntnisse sind darüber hinaus im Bereich der Sozialgesetzgebung und des Zuwendungsrechts gefordert, d.h. der Regelungen der verschiedenen Formen, Anforderungen und zuständigen Stellen der finanziellen Förderung eines Dienstes, im Bereich des Steuerrechts, im Bereich der korrekten Umsetzung und Gestaltung bezahlter und unentgeltlicher Formen der Mitarbeit, und schließlich im Bereich der kompetenten Führung des Dienstes in verwaltungstechnischer Hinsicht und in bezug auf die Einrichtungen und Stellen, bei denen diesbezügliche Information und Beratung geboten wird.

Initiativen können auch in Schwierigkeiten geraten, wenn Verwaltungs- und Organisationsfragen in der Gründungs- und Etablierungsphase die Gruppenbeziehung zwischen den Initiator/innen in einem Ausmaß belasten, daß eine Fortführung der Arbeit in Frage gestellt ist. Damit können auch Kompetenzen im Bereich der Organisations- und Personalentwicklung von grundlegender Bedeutung sein.

Für die gelungene Gründung eines sozialen Diensts in privater Trägerschaft ist es deshalb von großer Bedeutung, in den eigenen Reihen oder im Umfeld Fachleute zur Verfügung zu haben, von deren rechtlichen, verwaltungstechnischen und organisatorisch-sozialen Kompetenzen profitiert werden kann. Diese Fachleute sind in den Fallstudien teilweise Mitbegründer/innen der Initiative, teilweise sind sie im übergeordneten Verband tätig, aus dem eine Initiative hervorgeht; oder es sind andere Vereine oder Genossenschaften aus ähnlichen Tätigkeitsbereichen bereit, ihr Know-how an eine neue Initiative weiterzugeben. Eine unverzichtbare Rolle als Berater und Unterstützer in rechtlichen und verwaltungstech-

nischen Dingen spielen darüber hinaus die Konsortien und Interessenverbände der Genossenschaften und Vereine, die jeweils zuständigen Landesämter und schließlich auch privatwirtschaftlich tätige Berater/innen für den Non-Profit-Bereich.

Um einen ausreichenden Kenntnis- und Informationsstand der an der Gründung einer sozialen Initiative interessierten Bürger/innen und deren kompetente Begleitung insbesondere in der Phase der Etablierung des Vereins oder der Genossenschaft zu gewährleisten, sind folgende Strategien denkbar:

- Einrichtung einer Informations- und Beratungsstelle für private Träger sozialer und pflegerischer Dienste auf Landesebene.
- Information der Informanten: regelmäßige Aktualisierung des Kenntnisstandes der Fachleute auf allen Ebenen und in allen Organisationen (Landesverwaltung, Gemeinden, BZG, Sprengel, Konsortien, Verbände, Gewerkschaften usw.) hinsichtlich der rechtlich-administrativen Neuerungen.
- Unterstützung von Machbarkeitsstudien für geplante soziale und pflegerische Projekte aller Art, wie dies für den Bereich des Genossenschaftswesen zum Teil schon der Fall ist.
- Aus- und Weiterbildung der Initiator/innen von Projekten, unter anderem durch Fortsetzung der diversen Qualifizierungsmaßnahmen im Bereich Sozialmanagement.

#### 4.4.2 Bedeutung des Verhaltens der Akteur/innen im Umfeld bei der Etablierung neuer Initiativen

- a) Die Etablierung einer neuen Initiative ist erleichtert, wenn sie von Akteur/innen aus Politik und Verwaltung und von den öffentlichen und privaten Trägern im Umfeld gewünscht bzw. aktiv unterstützt wird.
- b) Die Bevorzugung 'altbewährter' privater Anbieter sozialer Dienste bei der Vergabe finanzieller Mittel seitens der öffentlichen Hand fördert den Verbleib der Sozial- und Pflegedienste in den Händen eines eher geschlossenen Zirkels öffentlicher und privater Anbieter und verhindert tendenziell innovative Projekte.
- c) Konkurrenzängste auf seiten der Sozialverwaltung und der öffentlichen Sozialdienste können die Etablierung von privaten Diensten erschweren.

Wie die Fallstudien zeigen, profitieren private Initiativen im Sozial- oder Pflegebereich zum einen ganz erheblich davon, wenn sie in der Phase ihrer Etablierung von anderen privaten oder öffentlichen Diensten aus dem gleichen oder ähnlichen Bereich mit Rat und Tat (z.B. in Fragen der Arbeitsorganisation, Angebotsentwicklung, Akquisition von Fördermitteln, Gewinnung von Klienten/Erhöhung des Bekanntheitsgrades) unterstützt werden und vorhandenes Know-how anderer 'Praktiker' nutzen können. Eine wechselseitige Bereicherung und Unterstützung unter den Anbietern sozialer und pflegerischer Dienste gelingt um so mehr, je stärker diese durch gemeinsame Interessen und ein gemeinsames Ziel in ihrem Bereich verbunden sind; Konkurrenzängste unter den Sozialdiensten führen dagegen eher zu Distanzierung und Entsolidarisierung.

Vorteilhaft ist es zum anderen, wenn ein im Entstehen begriffener privater Dienst auf gute Kontakte zu einflussreichen Persönlichkeiten in Politik und Verwaltung, zu Ämtern und

Gremien zurückgreifen kann. Stimmen die Arbeitsziele eines privaten Dienstes mit den (politischen) Interessen relevanter Entscheidungsträger überein oder stoßen dort zumindest auf Wohlwollen, helfen gute Beziehungen bei der Erhöhung der Akzeptanz und Bekanntheit einer neuen Initiative im Umfeld und nicht zuletzt auch beim Zugang zu öffentlichen Fördermitteln. Bestehen solcherart Kontakte nicht oder nur wenig ausgeprägt, sind Lobbyarbeit und der Aufbau von Kontakten unverzichtbar.

Als problematisch erweist es sich allerdings, wenn das Fehlen 'guter Beziehungen' zu Politik und Verwaltung dazu führt, daß Neueinsteiger viel härter um ihre Anerkennung und finanzielle Sicherung kämpfen müssen, als wenn sie über entsprechende Kontakte verfügen. Eine Förderpraxis, die den 'altgedienten' Trägern und den 'klassischen' Dienstleistungsangeboten vor den neuen oder in den Kreisen der Entscheidungsträger weniger etablierten Trägern und innovativen Angeboten den Vorzug gibt, mag zwar vordergründig 'Experimente' mit ungewissem Ausgang im Sozialwesen vermeiden helfen, ist allerdings nicht zwangsläufig eine Garantie für die Qualität, ein angemessenes Preis-Leistungs-Verhältnis, die Bedarfsnähe oder den Innovationsgrad eines Dienstes.

Von eher konservativer Prägung vermittelt sich auch eine Förderpraxis, die die öffentlichen Sozialdienste auf Kosten der privaten Träger privilegiert. Im krassesten Fall komme es nach Aussagen eines Experten dazu, daß ein Dienst, der sich in privater Trägerschaft etabliert hat, dann von einem öffentlichen Träger übernommen wird. Trotz einer gewissen Aufwertung der Stellung und der Möglichkeiten privater Träger sind etliche der in den Fallstudien befragten Vertreter/innen privater Dienste der Ansicht, die Haltung der öffentlichen Hand sei insbesondere auf der Ebene der Verwaltung weiterhin vom unverrückbaren Vorrang der öffentlichen Träger sozialer Dienste vor den privaten Trägern bestimmt. Erschwerend kommt hinzu, daß mit der Dezentralisierung des Sozialwesens eine Interessenverschränkung auf der Ebene der Bezirksgemeinschaften bzw. Gemeinden eingetreten ist, die nun einerseits für die Erbringung sozialer und pflegerischer Dienste in eigener Regie zuständig sind, andererseits aber auch privaten Anbietern finanzielle Förderung für entsprechende Dienste gewähren. Die daraus entstehende Konkurrenzsituation zwischen öffentlichen und privaten Diensten, wie sie z.B. im Bereich der Hauspflegedienste besteht, geht angesichts des Machtgefälles zwischen öffentlichem Finanzgeber und privatem Finanznehmer nur zu leicht auf Kosten der privaten Träger.

Im Sinne der Förderung innovativer Projekte, die an der Basis entstehen und den veränderten Bedarf im Sozial- und Pflegebereich oftmals am unmittelbarsten widerspiegeln, und um ausgeglichene Startbedingungen für verschiedene Gruppen von Initiatoren zu gewährleisten, lassen sich folgende Vorschläge formulieren:

- Grundsätzliche Offenheit und Unterstützungsbereitschaft der öffentlichen Hand und der politischen Vertreter/innen allen Initiativen und Trägern gegenüber.
- Schaffung objektivierbarer Beurteilungskriterien von Leistungen (Definition der Leistungen, Qualitätsanforderungen, Preis-Leistungsverhältnis usw.) sowohl für Leistungen, die im Rahmen von Konventionen gefördert werden, als auch für Leistungen auf der Grundlage öffentlicher Beiträge.
- Gewährleistung kompetenter Beurteilung von Diensten und Projekten durch Expert/innen im Sozial- und Pflegebereich auf allen Entscheidungsebenen, insbesondere auch im Zuständigkeitsbereich von Gemeinden und BZG.

- Grundsätzliche Klärung des Verhältnisses von öffentlichen und privaten Trägern im Sozial- und Pflegebereich, und zwar in folgender Hinsicht
  - eindeutige politisch-rechtliche Bestimmung des Verhältnisses von privaten und öffentlichen Trägern im Südtiroler Sozialwesen im Zuge einer gültigen und eindeutigen Auslegung und Anwendung der entsprechenden Regelungen der 'Neuordnung der Sozialdienste',
  - Reflexion der praktischen Ausgestaltung des so bestimmten Verhältnisses von privaten und öffentlichen Trägern und hierbei auch Erhöhung der Transparenz der Sozialplanung und Förderpolitik, um bei den öffentlichen und privaten Trägern von Sozialdiensten Ängste vor finanziellen Einbußen zu verhindern,
  - Bildung von lokalen Arbeitsgemeinschaften, bestehend aus allen öffentlichen und privaten Anbietern in einem Einzugsbereich zur Förderung des Informationsaustauschs und zum Abbau von Konkurrenzängsten.

#### 4.4.3 Einfluß der Fördermodalitäten privater Sozialdienste auf die Entwicklung des Angebots

Fördermodalitäten, die mit strikten Vorgaben der öffentlichen Hand in bezug auf Art und Gestaltung der sozialen und pflegerischen Leistungen privater (und öffentlicher) Dienste gekoppelt sind, können einer Erstarrung des Leistungsangebots im Bereich des Sozialwesens Vorschub leisten und eine rasche Reaktion auf veränderte Bedarfslagen erschweren. Bei entsprechender Gestaltungsfreiheit können private Träger eine wichtige Vorreiterfunktion für die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des öffentlichen und privaten Dienstleistungsangebots im entsprechenden sozialen Sektor einnehmen.

Derzeit zeichnet sich die Tendenz ab, private Dienste verstärkt auf der Grundlage von Konventionen finanziell zu unterstützen. Zudem sind im Hinblick auf die Förderung durch Beitragsvergabe Reformen geplant: Ziel ist eine Beitragsförderung, die stärker als bisher an die Prioritäten im Landessozialplan sowie an die Erfüllung festzulegender Qualitätsstandards gekoppelt ist und eine verbesserte Kontrolle der Mittelverwendung erlaubt.

Mit zunehmender Bindung privater Träger auf der Grundlage von Konventionen und der 'kontrollierteren' Beitragsförderung sind der Sozialverwaltung Mittel und Wege an die Hand gegeben, um soziale und pflegerische Dienste auch privaten Trägern übertragen zu können, ohne Gefahr zu laufen, sich der sozialpolitischen Verantwortung im Sinne ihrer Planungs-, Gestaltungs- und Kontrollfunktion zu entziehen.

Dennoch kann nicht übersehen werden, daß eine Förderpolitik, die private Anbieter in Inhalt und Ausführung der Dienste zunehmend an öffentliche Vorgaben bindet, einem verstärkten Zentralismus und Dirigismus und einer Erstarrung des Sozialwesens Vorschub leisten kann, die sich möglicherweise auf Kosten eines bedarfsgerechten Angebots auswirkt. Eine solche Förderpolitik läuft nicht zuletzt auch der im Rahmen der 'Neuordnung der Sozialdienste' vorgesehenen Dezentralisierung zuwider, deren Ziel es ist, die größtmögliche Bürger-  
nähe und Bedarfsgerechtigkeit der Dienste unter Maßgabe der lokalen Gegebenheiten und Bedürfnisse zu gewährleisten<sup>17</sup>. Private Anbieter sozialer und pflegerischer Leistungen

---

<sup>17</sup> Vgl. Kapitel 4.3

können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Der besondere Vorteil der privaten Träger besteht - vor allem, wenn sie aus Betroffeneninitiativen entstanden sind - nämlich vielfach darin, über besondere Kenntnis der Bedarfe vor Ort zu verfügen und gleichzeitig weniger an schwerfällige Organisationsstrukturen gebunden zu sein. Unter diesen Voraussetzungen können sie oftmals rascher veränderte Bedarfe erkennen und schneller mit der Bereitstellung entsprechender Betreuungs- und Hilfsangebote reagieren, als dies in der Regel bei der öffentlichen Sozialverwaltung und ihren Diensten der Fall ist.

Diese Potentiale der privaten Träger nutzen heißt allerdings, ihnen Gestaltungsspielräume offenzuhalten, in denen sie sich mit ihrem Angebot neuen Bedarfslagen zuwenden können, und zwar mit der Finanzierungssicherheit durch die öffentliche Hand bzw. ohne sich der Gefahr der Illegitimität auszusetzen, wenn sie mit öffentlichen Fördermitteln zwar bedarfsgerechte, aber nicht förderungswürdige Leistungen erbringen. In diesem Zusammenhang erscheint es auch unangebracht, die Sinnhaftigkeit und Angemessenheit eines 'innovativen' Dienstes vor allem an der Bereitschaft von Klient/innen zur Kostenbeteiligung zu messen und damit die Gestaltungsfreiheit privater Träger auf die Bereiche reduzieren zu wollen, in denen finanzielle Förderung durch die öffentliche Hand minimiert werden kann. Auch die Forderung der 'Drittmittelfinanzierung' innovativer Dienste über Spenden, Benefizveranstaltungen o.ä. kann sich bestenfalls für kleinere Projekte eignen, nicht jedoch zur finanziellen Absicherung eines Dienstleistungsangebots, das die veränderten Bedarfslagen der Bevölkerung widerspiegelt, ohne bereits in die öffentliche Förderung aufgenommen worden zu sein.

Folgende Maßnahmen und Strategien können der Aufrechterhaltung eines flexibel auf die Bedarfsentwicklung reagierenden Sozialwesens unter Einbezug der privaten Träger dienlich sein:

- Gewährleistung systematischer und umfassender Bedarfserhebung im Sozial- und Pflegebereich mit Offenheit gegenüber neu entstandenen Bedarfen und Bedürfnissen.
- Anerkennung der privaten Initiativen als wichtige Indikatoren der Bedarfsentwicklung im Sozial- und Pflegebereich und als Partner für eine bedarfsorientierte Angebotsplanung
- Beschränkung der Kriterien und Standards, die bei der Konventionierung und Beitragsvergabe maßgeblich sind, auf das Notwendigste und Gewährung eines größtmöglichen Gestaltungsspielraums der Dienstleistungsanbieter vor Ort.
- Entwicklung von Kriterien zur angemessenen Einschätzung neu entstandener oder geplanter Leistungen und Dienste im Hinblick auf ihre sozialen und sanitäre Bedeutung.
- Handhabung einer Förderpolitik privaten Trägern im Sozial- und Pflegebereich gegenüber, die auch Projekte und Dienstleistungsangebote anerkennt und finanziell unterstützt, welche in ihrem Inhalt, der Art ihrer Erbringung und/oder ihrer Zielgruppe (noch) nicht unter die Prioritäten der Sozialplanung fallen.
- Gewährleistung von zeitlich angemessener Finanzierungs- und damit Planungssicherheit privater (und öffentlicher) Dienste, die ein innovatives Leistungsangebot erproben möchten.

#### 4.4.4 Abdeckung des Bedarfs an niedrighschwelligen und zeitlich flexiblen Betreuungsangeboten durch 'neue' Beschäftigungsformen

Neue Beschäftigungsformen erleichtern es den Trägern sozialer und pflegerischer Dienste, 'niedrighschwelligen' und zeitlich flexiblen Betreuungsbedarf abzudecken. Die Umsetzung innovativer Beschäftigungsformen macht private Träger zudem zu wertvoller Ergänzung öffentlicher Sozialdienste.

Öffentliche und konventionierte Sozialdienste sind in ihrem Stellenplan an den offiziell festgelegten Personalschlüssel gebunden und (kollektiv-)vertraglichen Regelungen unterworfen, die eine Fixanstellung einschlägig qualifizierten Fachpersonals mit einer festen Wochenstundenzahl vorsehen. Die hohen Lohnkosten eines festen Anstellungsverhältnisses erfordern in der Regel eine knappe Stellenkalkulation, die es z.B. im Bereich der Hauspflegedienste angesichts der stets ansteigenden Nachfrage nach ambulanter Pflege oftmals erzwingt, sich auf die Erbringung des existentiellen Pflegebedarfs der Klient/innen zu beschränken und Betreuungsleistungen im psycho-sozialen, im hauswirtschaftlichen oder im Freizeitbereich zu minimieren. Es heißt dies allerdings auch, den Anspruch der Ganzheitlichkeit der Pflege zumindest ein Stück weit aufzugeben, auch wenn z.B. niedrighschwellige Betreuungs- und Hilfeleistungen Bestandteil der Musterdienstordnung des Hauspflegedienstes sind und es auch von den Pfleger/innen teilweise als Minderung der Arbeitsqualität erlebt wird, wenn sie sich z.B. wesentlich auf die Körperpflege ihrer Klient/innen beschränken müssen.

Dienstpläne der Hauspflegedienste, die auf Stellen mit verbindlichen 40- oder 20-Wochenstunden aufbauen, erschweren auch die flexible Abdeckung von unkalkulierbarer Nachfrage nach Unterstützung, wie sie z.B. im Rahmen der Familien- und der Notfallhilfe besteht. Spontan entstehende Schwankungen der täglichen Betreuungszeiten entsprechend dem individuellen Bedarf der Klient/innen erzeugen bei Vollzeit- oder Teilzeitstellen Überstunden, die ausgeglichen werden müssen.

Auch in den stationären Einrichtungen ergeben sich laut Expertenerfahrung immer wieder Situationen, in denen sie an die Grenzen ihrer Personalkapazität stoßen, um den Betreuungs- und Pflegebedarf in vollem Umfang abzudecken. So kann z.B. vorübergehender Personalausfall durch Krankheit oder Urlaubszeiten zu personeller Unterbesetzung führen, die nicht mit internem Personal ausgeglichen werden kann. Noch gravierender wirken sich kurzfristige Kündigungen des Personals aus: Bürokratische Regelungen der Neueinstellung verhindern hier nicht selten, in angemessener Zeit neue Mitarbeiter/innen einzustellen. Aber auch Personalknappheit in Stoßzeiten macht den Einrichtungen unter Umständen zu schaffen, so etwa in Alters- und Pflegeheimen in den Morgen- oder Abendstunden bzw. zu den Essenszeiten.

In den Fallstudien wird deutlich, daß mit der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse, wie sie derzeit bei einigen privaten Trägern sozialer und pflegerischer Dienste umgesetzt sind, z.B. in Form einer Honorartätigkeit auf freiberuflicher Basis, mit flexiblen Arbeitszeiten bzw. Wochenarbeitsstunden, im Hinblick auf die *Pflegeleistung* eine flexibel am individuellen zeitlichen Betreuungsbedarf der Klient/innen ausgerichtete Betreuung besonders gut zu gewährleisten ist.

Es zeigt sich in bezug auf die *Arbeitsorganisation*, daß im Rahmen sogenannter neuer Beschäftigungsformen im obigen Sinne das Problem der Überstunden bei Nachfragespitzen ebenso wie Fehlzeiten der Mitarbeiter/innen besser ausgeglichen bzw. Vertretungsprobleme leichter gelöst werden können, so daß Einsatzpläne flexibler gestaltbar und handhabbar sind. In diesem Sinne können die Dienste auch eine wertvoller Ergänzung öffentlicher Sozialdienste darstellen, die auf den chronischen wie den spontanen Arbeitskräftemangel derzeit nur sehr schwerfällig reagieren können.

Die *Mitarbeiter/innen* betreffend weisen die Ergebnisse der Fallstudien darauf hin, daß Arbeitsqualität, Leistungsbereitschaft und Arbeitszufriedenheit bei Betreuer/innen vor allem dann hoch sind, wenn sie ihre Arbeitszeit im Rahmen einer Honorartätigkeit frei gestalten können und bei reduzierter Wochenstundenzahl weniger stark durch ihre Arbeit belastet sind.

Schließlich kann mit neuen Arbeitsformen im obigen Sinne ein *Arbeitskräftepotential* angesprochen werden, das hinsichtlich Arbeitsmotivation und Qualifikation eine wertvolle, bislang wenig genutzte Ressource in einem von Personalknappheit gekennzeichneten Dienstleistungsbereich darstellt: Im Rahmen neuer Arbeitsformen können z.B. sozial interessierte und engagierte Personen mit Lebensqualifikation<sup>18</sup> im Bereich der Betreuung und Pflege tätig werden, die eine Gelegenheit des Nebenerwerbs auf Honorarbasis bei begrenzter Stundenzahl suchen, wie im Falle der Mitarbeiter/innen des MOHI. Oder aber es handelt sich um Personen, wie z.B. die Tagesmütter, die durchaus um die Anerkennung als qualifizierte Berufsgruppe mit eigenem Berufsbild, Kollektivvertrag und geregelter Einkommen kämpfen, hinsichtlich der Gestaltung der Arbeitszeit und der Wahl des Arbeitsorts aber neue Wege beschreiten möchten, in denen ihre private/familiäre Situation (als Mutter) mit einer Berufsarbeit verbunden werden kann.

Wie die Beispiele aus der Fallstudien zeigen, können neue Beschäftigungsformen im Sozial- und Pflegebereich somit eine Arbeitsmöglichkeit für Personen sein, die eine Zwischenstellung einnehmen zwischen unentgeltlich tätigen Volontären und diplomierten Fachkräften.

Gegenüber dem - in bestimmten Bereichen unbestritten wertvollen - Ehrenamt haben diese gegen Entgelt tätigen 'Laienhelfer/innen' den Vorteil, auf die regelmäßige Erbringung eines Kanons von Leistungen verpflichtet werden zu können, während der Einbezug von Volontären aufgrund der Freiwilligkeit ihres Einsatzes für den jeweiligen Dienst laut Aussagen verschiedener Expert/innen unter Umständen ganz erhebliche Planungs- und Koordinierungsunsicherheiten und nicht zu vertretende Diskontinuität der Betreuung mit sich bringt. Als nachteilig kann sich im Zusammenhang mit dem Ehrenamt auch die Nicht-Einforderbarkeit von Weiterbildung erweisen, ein Problem, das sich bei gegen Entgelt tätigen freien Mitarbeiter/innen so nicht stellt. Schließlich scheint es zunehmend schwieriger zu werden, überhaupt eine ausreichende Zahl geeigneter Volontäre zu finden, so daß unter Umständen weniger eine Verdrängung der ehrenamtlich Tätigen durch bezahlte Laienhelfer/innen zu befürchten ist, als vielmehr eine wichtige Ergänzung des diplomierten Fachpersonals durch die sogenannte dritte Figur erhofft werden kann.

Gegenüber den Fachkräften, die sich mit ihrem Beruf den Lebensunterhalt sichern möchten, zeichnet sich die 'dritte Figur' im beschriebenen Sinne dadurch aus, daß sie eher zu

---

<sup>18</sup> Andere Zielgruppen für innovative Beschäftigungsverhältnisse vgl. im Kapitel 4.4.5

flexiblem Arbeitseinsatz bei wechselndem Arbeitsanfall bereit ist. Oft ist sie nicht existenziell auf den Erwerb eines bestimmten Einkommens aus ihrer Arbeit angewiesen und will auch keine umfangreiche Fachausbildung absolvieren, sondern möchte soziales Engagement und den Einsatz von erweitertem Erfahrungswissen mit gewissen Verdienstmöglichkeiten verbinden. Dadurch eignet sie sich auch für niedrighschwellige Bereiche, für die kein Pflegediplom erforderlich ist bzw. der Einsatz diplomierter Fachkräfte zu teuer wäre.

Derzeit jedoch sind im Südtiroler Sozialwesen lediglich diplomierte Fachkräfte und ehrenamtlich Tätige als Mitarbeiter/innen der Sozialdienste anerkannt und gefördert<sup>19</sup>. Eine Ausnahme hierzu bilden die Tagesmütter, die auf der Grundlage eines eigens geschaffenen Gesetzes mit finanzieller Förderung (der Dienste und der Eltern) Kleinkinderbetreuung leisten dürfen, wenn sie Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen absolviert haben.

Dienste jedoch, die wie der MOHI gebunden sind an rechtliche Regelungen von Sozialdiensten (hier: dem Hauspflegedienst), die nur den Einsatz einschlägig qualifizierter, fix angestellter Fachkräfte vorsehen, können aufgrund der mangelnden formalen Voraussetzungen bezüglich des Beschäftigungsverhältnisses der Betreuer/innen und deren nur informeller Qualifikation z.B. nicht konventioniert werden. Mit der geplanten Ausweitung von Konventionierungen privater Träger und der verstärkten Bindung privater Dienste, die über Beiträge finanziert werden, an öffentliche Vorgaben, ist zu erwarten, daß der Fachkräfteeinsatz auf der Grundlage eines fixen Angestelltenverhältnisses sich weiter als die einzige 'förderwürdige' Arbeitsform bei privaten Diensten etablieren wird. Zudem deutet sich an, daß Qualitätssicherung im Sozial- und Pflegebereich immer stärker an Fachqualifikation und Verberuflichung gebunden werden soll.

Auch aus Expertensicht wird der Bedarf an Betreuer/innen, die im niedrighschwelligen Bereich tätig sind und damit nicht über eine einschlägige Fachausbildung verfügen müssen, unter Umständen noch stärker ansteigen als der Bedarf an diplomierten Kräften im Sozial- und Pflegebereich. Dieser Bedarf wird bei weitem nicht auf der Grundlage des Ehrenamtes abgedeckt werden können.

Vor diesem Hintergrund zeichnet sich das Erfordernis ab, auch solche sozialen und pflegerischen Dienste anzuerkennen und angemessen zu finanzieren, die den Bedarf an zeitlich flexibler und niedrighschwelliger Betreuung auf der Grundlage innovativer Beschäftigungsformen abdecken. Erforderlich wären demnach:

- Generelle Anerkennung einer 'dritten Figur' unter den Mitarbeiter/innen anerkannter und geförderter Dienste im Sozial- und Pflegebereich neben den Fachkräften einerseits und den Volontären.
- Lockerung der Vorgaben hinsichtlich der Beschäftigungsformen der Mitarbeiter/innen im Sozialwesen, durch die eine unbefristete Anstellung der 'dritten Figur' allerdings nicht ausgeschlossen sein sollte.
- Würdigung und Anerkennung von Kenntnissen und Fähigkeiten im Sinne der 'Lebensqualifikation', und zwar nicht nur als Billigressource zur Ausführung 'unqualifizierter Arbeit', für die die Fachkräfte als 'überqualifiziert' und zu teuer gelten.

---

<sup>19</sup> Vgl. Kapitel 4.3

- Gewährleistung einer angemessenen Aus- und Weiterbildung der 'dritten Figur' im Sozial- und Pflegebereich, aufbauend auf dem Erfahrungswissen der Personen, die sowohl der Lebenssituation dieser Personen als auch dem Anspruch der Klient/innen auf eine qualifizierte Betreuung gerecht wird.
- Um Abgrenzungsprobleme zwischen Volontären und freien, bezahlten Mitarbeiter/innen ('dritte Figur') ebenso wie zwischen den freien, bezahlten Mitarbeiter/innen und den Fachkräften zu vermeiden, sind geeignete Rahmenbedingungen und Strukturen innerhalb der Dienste zu gewährleisten, die eine fruchtbare Kooperation zwischen den drei Kategorien an Mitarbeiter/innen erlauben und Konkurrenzverhältnisse verhindern (z.B. klare Abgrenzung der Tätigkeitsfelder und Befugnisse, regelmäßige Teamsitzungen und Fallbesprechungen).

#### 4.4.5 Zielgruppen neuer Beschäftigungsformen im Sozial- und Pflegebereich

'Neue' Beschäftigungsformen stellen - trotz reduzierter finanzieller und sozialer Sicherheit, die aus diesen Beschäftigungsmöglichkeiten abgeleitet werden kann - , für bestimmte Bevölkerungsgruppen die geeignete Form der beruflichen Betätigung im Sinne einer Nebenbeschäftigung dar.

Wie die Nachfrage nach freiberuflicher Mitarbeit beim MOHI, bei TRILLI oder CLAB zeigt, besteht ein ganz erhebliches Interesse an 'neuen' Beschäftigungsmöglichkeiten im Sozial- und Pflegebereich, ein Interesse, dessen Existenz auch aus den Reihen der Steuerungsgruppe bestätigt wird.

Bei den Interessent/innen handelt es sich vielfach um Personen, die soziales Engagement mit der Möglichkeit des Zuverdienstes verbinden möchten, ohne auf eine Fixanstellung angewiesen zu sein, weil ihr hauptsächliches Einkommen anderweitig gesichert ist. Im Falle des MOHI tritt noch ein weiteres Motivationselement hinzu: Die freiberufliche Tätigkeit wird nach Aussagen der Koordinatorin in Meran von den Betreuer/innen vielfach als Element der Freiheit, der Selbstbestimmung und Selbstentfaltung erlebt und gewürdigt, das diese Mitarbeiter/innen nicht gegen höheres Einkommen im Rahmen einer Festanstellung eintauschen würden. Hier schlägt sich offenbar auch eine veränderte Einstellung zu Arbeit und Erwerb im Rahmen des Wertewandels in der gegenwärtigen Gesellschaft nieder.

Schließlich bietet eine zeitlich reduzierte, flexible Honorartätigkeit - wie die Genossenschaft TRILLI zeigt - Personen, und hier vor allem Frauen, die Chance, Arbeit und Familie weitaus besser miteinander zu vereinbaren als im Rahmen regulärer Arbeitsverhältnisse mit fixem Stundenplan.

Zielgruppen 'neuer Beschäftigungsformen' im genannten Sinne können so z.B. Haus- und Familienfrauen (bzw. -männer), Wiedereinsteiger/innen, (Früh-)Pensionist/innen, Arbeitslose, Student/innen und andere Personen sein, die neben Haushalt und Familie, Schule oder Studium oder aus persönlich-gesundheitlichen Gründen zeitlich nur begrenzt für eine Arbeit einsetzbar sind und eine Quelle des Nebenerwerbs suchen, ohne ihre Existenz über diese Tätigkeit sichern müssen. In Einzelfällen sind auch Fachkräfte an einer zeitlich reduzierten Honorartätigkeit in Ergänzung zu einer Fixstelle interessiert, ansonsten deutet sich in den Fallstudien allerdings an, daß diplomierte Kräfte aus dem Sozial- und Pflegebereich in der

Regel ein festes Anstellungsverhältnis mit den entsprechenden finanziellen Sicherheiten wünschen und dieses angesichts der Arbeitsmarktlage auch finden.

Dennoch kommen sogenannte neue Beschäftigungsformen im Sinne einer zeitlich reduzierten und flexiblen Arbeit auf Honorarbasis den Arbeitsbedürfnissen bestimmter Personen überaus entgegen; zum Teil sind sie sogar die einzige Möglichkeit der Erwerbstätigkeit (oder des Einstiegs in dieselbe), auch wenn sich diese Beschäftigungsformen nicht zur Sicherung der wirtschaftlichen Existenz eignen. Nicht nur unter dem Aspekt der Dienstleistungserbringung, als vielmehr auch unter dem Aspekt der Arbeitserfordernisse und -wünsche einer großen Bevölkerungsgruppe erscheint es daher durchaus gerechtfertigt, die Voraussetzungen dafür zu schaffen und weiterzuentwickeln, daß interessierte Personen ihre Fähigkeiten auch gegen Entgelt in private wie öffentliche soziale Dienste und Einrichtungen einbringen können.

Wichtig erweist es sich in diesem Zusammenhang für die (privaten bzw. öffentlichen) Träger der Dienste

- in 'neue' Beschäftigungsverhältnisse stets nur Arbeitskräfte aufzunehmen, für die sich diese Arbeitsformen eignen und hierbei
- die 'neuen' Beschäftigungsformen in ihrer flexiblen Ausgestaltung möglichst optimal mit den arbeitsorganisatorischen, finanziellen und sozialversicherungsrechtlichen Bedürfnissen und Wünschen dieser Arbeitskräfte abzustimmen, soweit dies die Finanzen ebenso wie die rechtlichen Rahmenbedingungen zulassen.
- Des weiteren sollten die 'neuen' Beschäftigungsverhältnisse, die angeboten werden, in ihrer konkreten Ausgestaltung für die potentiellen Interessent/innen transparent sein und bei den Mitarbeiter/innen keine falschen Erwartungen wecken.
- Neue Beschäftigungsverhältnisse dürfen nicht ausschließlich zur Minimierung der Personalkosten benutzt werden, vielmehr sind die Möglichkeiten der Fixanstellung von Mitarbeiter/innen, z.B. auch mit reduzierter und flexibel gestaltbarer Stundenzahl, weiter aufrechtzuerhalten bzw. anzustreben, wo immer möglich und gewünscht.
- Arbeitskräfte auf der Basis finanziell weniger einträglicher Arbeit zu beschäftigen muß stets heißen, andere Voraussetzungen hoher Arbeitszufriedenheit und Arbeitsmotivation zu gewährleisten und zu kultivieren, darunter z.B. das Recht auf Selbstentfaltung und Mitbestimmung bei der inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung der Arbeit.
- Vor dem Hintergrund solcher 'Attraktivitätssteigerung' von sozialer Arbeit wird es dann eher möglich sein, auch Fachkräfte für eine Tätigkeit im Rahmen 'neuer Beschäftigungsformen' zu gewinnen und damit die Voraussetzungen dafür zu schaffen, daß Dienstleistungen, wie sie nur von einschlägig qualifiziertem Personal erbracht werden können bzw. dürfen, mit den Vorzügen einer flexiblen, am individuellen Betreuungsbedarf ausgerichteten Betreuung und Pflege ausgestattet werden können.

Jenseits der beschriebenen Anforderung an die Sozialverträglichkeit 'neuer' Beschäftigungsformen ist bei der Umstrukturierung der Finanzierungsgrundlagen des Südtiroler Sozialwesens stets im Blick zu behalten, daß eine Reduzierung der öffentlichen Förderung privater Dienste immer auch die Gefahr in sich birgt, durch Verschärfung der Konkurrenzsituation auf dem Markt der sozialen und pflegerischen Dienstleistungen 'prekäre' Beschäfti-

gungsverhältnisse zu forcieren und stabile Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Sektor zu unterminieren.

#### 4.4.6 Bedeutung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Umsetzung 'neuer' Beschäftigungsformen im Sozial- und Pflegebereich

Je nach den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen kann die Umsetzung neuer Beschäftigungsformen bei privaten Trägern sozialer und pflegerischer Dienste erschwert oder erleichtert sein. Derzeit wirken sich eine Reihe von gesetzlichen Regelungen, hauptsächlich auf gesamtstaatlicher Ebene, sehr hemmend aus.

Die Fallbeispiele zeigen auf, daß rechtliche Vorgaben, mit denen 'neue Beschäftigungsformen' geregelt sind, darunter die Rentenversicherungspflicht gemäß Art. 2 Absatz 26 des Gesetzes Nr. 335 von 1995, deren Umsetzung keineswegs immer erleichtern. Die Rentenversicherungspflicht bei geregelter und kontinuierlicher freier Mitarbeit leistet zwar einerseits einen wichtigen Beitrag zur sozialen Absicherung der betreffenden Arbeitskräfte im Alter und verhindert Arbeitsverhältnisse, die sich durch gänzliche soziale Unsicherheit auszeichnen. Andererseits aber kann insbesondere bei reduzierter Arbeitsstundenzahl bzw. geringem Stundenhonorar, wie es für die Laienhelfer/innen im Sozial- und Pflegebereich nur allzu typisch ist, die finanzielle Belastung für die Mitarbeiter/innen ein Ausmaß annehmen, das die Zahlung von Rentenbeiträgen nicht mehr attraktiv erscheinen läßt. Damit wächst die Gefahr eines völligen Rückzugs der Beschäftigten aus der Erwerbstätigkeit oder eines Ausweichens in die Schwarzarbeit. Bei Tätigkeiten im Sozial- und Pflegebereich kann dies bedeuten, daß deren Qualität nicht mehr im Rahmen öffentlicher Aufsicht und Kontrolle gewährleistet werden kann, etwa wenn die Tagesmütter sich von den Tagesmütterdiensten lösen und in die Babysitter-Tätigkeit zurückkehren, die mit der Entstehung der Tagesmütterdienste und der Definition ihrer Aufsichtsfunktion in Verantwortung für die Kinder gerade überwunden werden sollte.

Zudem kann die Pflicht der Rentenversicherung den Finanzhaushalt der Träger empfindlich belasten und insbesondere bei knapper Kostenkalkulation eine Reduzierung des Leistungsangebots erfordern.

Die derzeitigen Regelungen der Sozialgenossenschaften schließlich verbieten in Gänze die Umsetzung neuer Beschäftigungsverhältnisse außerhalb der Festanstellung, etwa im Sinne geregelter, kontinuierlicher oder der gelegentlichen freien Mitarbeit. Damit geht eine Vielzahl von Chancen verloren, um im genossenschaftlichen Bereich Beschäftigungsmöglichkeiten für sozial benachteiligte Personengruppen zu schaffen oder 'regulären', hochqualifizierten Arbeitskräften eine Organisationsform zu bieten, die ihnen Erwerbstätigkeit mit größtmöglicher Gestaltungsfreiheit und unter selbstbestimmten Arbeitsbedingungen ermöglicht.

Nun liegt die Regelung der Sozialversicherungspflicht von Beschäftigten auf der Grundlage geregelter und kontinuierlicher freier Mitarbeit ebenso in der Zuständigkeit der staatlichen Gesetzgebung wie die Regelung der Beschäftigungsverhältnisse in Sozialgenossenschaften; die Autonome Provinz Bozen-Südtirol hat in diesen Bereichen keine Gesetzgebungsbefugnis.

- Vor diesem Hintergrund erweist sich die Beratungs- und Informationsfunktion nicht zuletzt auch der öffentlichen Hand erneut als grundlegend, um den privaten Trägern Lösungswege aufzuzeigen, die ein Abgleiten der Dienste in die Illegalität verhindern.
- Unverzichtbar ist auch die fortgesetzte Unterstützung der Anliegen der privaten Träger auf staatlicher Ebene.
- 'Prekäre' Beschäftigungsverhältnisse verhindern zu wollen heißt immer auch dafür Sorge zu tragen, daß sozial abgesicherte Erwerbsarbeit - sei es z.B. im Sinne rentenversicherungspflichtiger Honorartätigkeit, sei es im Sinne einer Festanstellung - finanzierbar ist. Vor diesem Hintergrund würde eine Umstrukturierung der Förderpolitik, die verstärkt auf die Eigenfinanzierung der privaten Dienste abzielt, ohne die daraus resultierenden wirtschaftlichen Konsequenzen für die Dienste wie vor allem für ihre Mitarbeiter/innen im Blick zu behalten, entweder der Verbreitung sozial ungesicherter Arbeit Vorschub leisten oder der Umsetzung neuer Beschäftigungsformen im Sozialbereich einen Riegel vorschieben. Insbesondere qualifizierte Fachkräfte werden unter den Bedingungen ungeschützter 'neuer' Arbeit nicht für die Realisierung von Sozial- und Pflegediensten auf der Grundlage der Selbstbestimmung und Selbstorganisation gewonnen werden können. Förderpolitik im Sozialwesen ist damit immer auch ein Stück weit Beschäftigungspolitik in diesem Sektor, wie nicht zuletzt im Zusammenhang mit der geplanten öffentlichen Mitfinanzierung der Sozialversicherungsabgaben bei den Tagesmütterdiensten deutlich wird.

## 5 Schlußbemerkung

Eine Besonderheit der vorliegenden Untersuchung liegt darin, daß sie sich dem Thema neue Beschäftigungsformen im Sozial- und Pflegebereich in Form eines systemischen Ansatzes von mehreren Seiten nähert: jener der Bedarfsentwicklung, jener der aktuellen und potentiellen Arbeitskräfte, jener der gesetzlichen und institutionellen Rahmenbedingungen und schließlich jener der tatsächlich existierenden Strukturen und Initiativen im Südtiroler Sozialwesen.

Die Zusammenschau der Ergebnisse aller Untersuchungsteile darf fraglos als Bestätigung der Grundthese dieser Studie gedeutet werden, daß nämlich neue Arbeits- und Beschäftigungsformen schon heute in vielfältiger Weise genutzt werden und vor allem in Zukunft einen wertvollen Beitrag zur Entwicklung des Sozialwesens leisten können. Etwas überspitzt ließe sich vielleicht sogar sagen, daß der rasant wachsende Betreuungsbedarf in der Altenhilfe, aber auch in anderen Betreuungsbereichen nur mit Hilfe des zusätzlichen Potentials an Arbeitskräften zu decken ist, das - wie die Studie zeigt - vorhanden ist und das zu aktivieren die neuen Beschäftigungsformen in der Lage sind, wenn nicht gleichzeitig die Kosten des Sozialwesens explodieren sollen. Zudem darf ein erheblicher Innovationsschub von der Förderung privater und öffentlicher Initiativen erwartet werden, die sich (auch) auf diese 'dritte Figur' als Bindeglied zwischen regulär angestellten Fachkräften und ehrenamtlich Tätigen im Sozial- und Pflegebereich stützen können. Gerade die Fallstudien zeigen aufschlußreiche und ermutigende Ansätze in diese Richtung.

Dieselben Fallstudien, ebenso wie die Stellungnahmen zahlreicher Expert/innen, die im Zuge der Untersuchung befragt wurden, zeigen aber auch große Probleme und Hindernisse für einen breiten Einsatz neuer Beschäftigungsformen auf. Diese liegen unter anderem in der Komplexität der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen, dem klärungsbedürftigen Verhältnis von öffentlicher Verwaltung und privaten Trägern im Südtiroler Sozialwesen, der Rigidität und mangelnden Anpassung von Förderbestimmungen an die Bedürfnisse privater Träger und den Beschränkungen des gesamtstaatlichen Arbeits- und Genossenschaftsrechtes. Auch auf seiten privater Initiativen sind zum Teil Schwächen festzustellen, wie zu geringe Kompetenz in Rechts- und Verwaltungsfragen, mangelnde Transparenz in bezug auf die Perspektiven 'prekär' beschäftigter Arbeitskräfte, unzureichende Klarheit und Abstimmung der Aufgabenbereiche verschiedener Kategorien von Mitarbeiter/innen oder geringes Qualifizierungsniveau von Personen, die im Sinne der 'dritten Figur' beschäftigt sind.

Alles in allem lassen sich die schwerwiegenderen Probleme jedoch auf seiten der öffentlichen Hand und der gesetzlichen Rahmenbedingungen orten. Zumindest sind das jene Bereiche, wo sich zahlreiche Ansatzpunkte für Veränderungen anbieten, die zu einer deutlichen Verbesserung der Umweltbedingungen für private Initiativen auf der Grundlage neuer Beschäftigungsformen führen würden. Die entsprechenden Aussagen der Studie sind deshalb nicht als Forderungskatalog zu lesen, der in einer wissenschaftlichen Untersuchung nichts zu suchen hätte, sondern als Anregungen für die Akteure des Sozialbereiches gedacht, denen es jetzt freisteht, jene aufzugreifen und umzusetzen, die sie für besonders erfolgversprechend halten.