
Soziale Dienste im Überblick

Rezension von: Nikolaus Dimmel, Tom Schmid, *Soziale Dienste in Österreich*, Studienverlag, Innsbruck/Wien/Bozen 2013, 218 Seiten, broschiert, € 29,90. ISBN 978-3-706-55116-8.

Soziale Dienstleistungen (S-DL) sind das Rückgrat unserer Gesellschaft. Sie sichern uns in sozialen Risikolagen ab und gewährleisten soziale Teilhabechancen. Durch die große Breite an Unterstützungsleistungen können praktisch alle Menschen zu einer ihrer Zielgruppen werden. Besonders angewiesen auf S-DL sind jedoch ältere Menschen, Menschen mit besonderen Bedürfnissen, vom Abstieg Gefährdete bzw. sozial Exkludierte, MigrantInnen sowie Familien mit besonderem Bedarf (wie bspw. alleinerziehende Mütter).

Trotz der immensen Bedeutung von S-DL für den Zusammenhalt der Gesellschaft wird die Arbeit ihrer Erbringenden (zumindest finanziell) wenig anerkannt: Der Anteil an atypischer und entgrenzter Beschäftigung ist in diesem Sektor besonders hoch, während die Löhne bei teilweise extremen Arbeitsbedingungen (wie der 24h-Pflege) eher gering ausfallen.¹ Grund genug, sich genauer mit den Formen, Funktionen und Problemen S-DL in Österreich auseinanderzusetzen. Nikolaus Dimmel, Universitätsprofessor an der Universität Salzburg, und Tom Schmid, Institutsleiter der Sozioökonomischen Forschungsstelle (SFS), haben dies mit ihrem neuen Buch versucht.

Das Buch richtet sich vorwiegend an Studierende im Bereich der sozialen Arbeit, der Sozialpolitik und der Sozio-

logie sowie an PraktikerInnen aus Sozialpolitik und Sozialplanung. Es ist als Lehrbehelf bzw. Nachschlagewerk konzipiert; einzelne Kapitel können somit auch unabhängig voneinander gelesen werden. Der Lehrbuchcharakter des Buches inkludiert einen recht trockenen Schreibstil.

Ziel des Buches ist es, sich dem Thema der S-DL in Österreich systematisch und interdisziplinär zu nähern, um die Rolle und Bedeutung S-DL sowie aktuelle Aufgaben und Probleme in den Blick zu bekommen. Die beiden Autoren widmen sich auf den knapp 220 Seiten daher (1) der Definition S-DL, (2) dem regulatorischen Rahmen, (3) der Finanzierung, (4) den Vergabepraktiken, (5) der Steuerung, (6) den Trägerstrukturen und Leistungserbringenden, (7) der Ökonomik S-DL, (8) dem Verhältnis von S-DL und Sozialarbeit sowie (9) ausgewählten sozialen Risiken und Rechtsfragen sowie (10) den zukünftigen Herausforderungen des Sozialen Dienstleistungssektors.

Merkmale, Arten und Aufgaben von sozialen Diensten

Im ersten Teil des Buches widmen sich die Autoren den Aufgaben der S-DL. Diese liegen in der Prävention sozialer Notlagen, der Risikokompensation sowie der sozialen Nachsorge. S-DL können stationär, mobil oder ambulant und auf verschiedenste Arten (Beratung, Betreuung, Unterbringung oder Pflege) erbracht werden. Sie erfüllen mehrere Funktionen: Sie tragen dazu bei, Lebensstandards aufrechtzuerhalten, soziale Notlagen zu überwinden, die Grundversorgung zu sichern sowie Menschen im Sinne des *Empowerment* zu eigenständigem Handeln zu aktivieren.

Für Dimmel und Schmid sind sieben Merkmale für die Definition S-DL zentral: (1) Individualität (S-DL sind nicht standardisierbar), (2) Immaterialität (S-DL sind nicht speicher- bzw. lagerbar), (3) Standortgebundenheit (bei S-DL fallen Produktion und Konsumtion zusammen), (4) Mitwirkungsabhängigkeit (S-DL bauen auf Formen der persönlichen Interaktion zwischen den ErbringerInnen und den EmpfängerInnen S-DL auf), (5) Inklusionsorientierung (das Ziel S-DL ist es, soziale Teilhabe zu ermöglichen), (6) Vertrauensbasierung (S-DL finden im persönlichen Nahbereich statt und müssen somit auf gegenseitigem Vertrauen basieren), (7) unschlüssige Tauschbeziehung (der Preis von S-DL ist abhängig von politischen Entscheidungen, nicht vom Markt).

Soziale Dienste in Österreich

Im zweiten Teil des Buches analysieren die Autoren die S-DL in Österreich: Hierzulande liegen die Ausgaben für Sozialleistungen (die sogenannte Sozialquote) bei 28,3%; rund 2% des BIP werden für S-DL im Konkreten ausgegeben. Am meisten wird in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in die Kinderbetreuung sowie in Pflegeleistungen investiert. Dennoch sind die meisten S-DL in Österreich mischfinanziert, d. h. ein Teil der Finanzierung stammt aus der öffentlichen Hand, ein anderer Teil aus privaten Zuwendungen (wie bspw. Spenden). Darüber hinaus wird die Finanzierung über ehrenamtliches Engagement gesichert.

S-DL werden entweder direkt von staatlichen Trägern erbracht oder an private Träger übertragen. Die Angebotsstruktur der Träger ist regional sehr unterschiedlich verteilt: Während im

Großraum Wien und rund um andere urbane Gebiete viele AnbieterInnen von S-DL zu finden sind, gibt es in ländlichen Gebieten recht wenig Auswahl. Die rechtlichen Bestimmungen bzgl. der Vergabe von Aufträgen an private Träger werden von Dimmel und Schmid im Buch genau beschrieben – die konkreten Vergabepraktiken entziehen sich den Autoren zufolge jedoch der wissenschaftlichen Erkenntnis.

Seit den 1990er-Jahren wird in Österreich vermehrt Wert auf die Qualität S-DL gelegt. Diese wird durch mehrere Faktoren gewährleistet: die (zunehmende) berufliche Qualifizierung der Beschäftigten, eine externe Fachaufsicht sowie Vorgaben zur Leistungsdocumentation und Supervision. Die hohe Anzahl an Ehrenamtlichen steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zu diesen Formen der Professionalisierung und Qualitätssicherung.

S-DL sind sehr personalintensiv; in den kommenden Jahrzehnten wird die Anzahl an Arbeitsplätzen durch die Veränderungen in der demografischen Struktur kontinuierlich steigen. Diese sind jedoch, wie bereits in der Einleitung erwähnt, hochgradig flexibel, vergeschlechtlicht und (räumlich wie zeitlich) entgrenzt. Dimmel und Schmid geben an, dass der Bruttostundenlohn derzeit bei € 11,69 liegt, in der privaten 24-h-Pflege sogar nur bei € 2,40. Beschäftigte in diesem Bereich gehören demnach zu den sogenannten „*Working Poor*“. Um die Beschäftigungsbedingungen etwas zu verbessern, werden seit einigen Jahren alle Beschäftigten nach dem BAGS-Kollektivvertrag entlohnt. Bei einigen Anbietern hat die Implementierung des KV zu einer Erhöhung der Stundenlöhne geführt; faktisch gilt der KV allerdings nicht als Unter-, sondern als Obergrenze für

Verdienste im Bereich der S-DL. Des Weiteren steht das „soziale Klima“ in den Betrieben einer Professionalisierung von Arbeitsbeziehungen entgegen. Dementsprechend gibt es nur in wenigen Organisationen einen Betriebsrat.

Europäische und nationale Trends

In einem weiteren Teil des Buches konstatieren die beiden Autoren seit den 1980er-Jahren starke Veränderungen im Bereich der S-DL. Erreichte ihr Ausbau 1978 mit der Vollversicherung für alle Berufsgruppen seinen Höhepunkt, so werden der Sozialstaat und somit auch die S-DL seit den 1980er-Jahren stark umgebaut. Als Gründe für diese Veränderungen nennen Dimmel und Schmid die Wiederkehr der strukturellen Arbeitslosigkeit, Verschiebungen in den demografischen Strukturen sowie die Globalisierung.

Im Zuge des Umbaus haben sich die Ziele von S-DL verändert: Hinsichtlich der EmpfängerInnen von S-DL wird Wert darauf gelegt, dass sie für sich selbst Verantwortung tragen können und in der Marktgesellschaft eigenständig reüssieren. Im Zuge dessen werden KlientInnen auch zu KundInnen umgedeutet, obwohl sie dieser Rolle oft gar nicht gerecht werden können. Gleichzeitig erschweren zahlreiche Sparpakete und geringer werdende Haushaltseinkommen den individuellen Zugang zu S-DL. Hinsichtlich der Rolle der öffentlichen Hand wird vermehrt darauf geachtet, Finanzierungsrisiken auszulagern und die öffentliche Administration zu entlasten. Dementsprechend werden die Aufträge vermehrt an private Träger übertragen. Diese stehen in einem starken Wettbewerbsverhältnis zueinander. Um am

Markt als Billigstbieter bestehen zu können, nützen die Träger wiederum die „Selbstausschüttungsbereitschaft“ (S. 55) der Ehrenamtlichen für ihre Zwecke.

Die *Social-Inclusion*-Strategie und die Dienstleistungsrichtlinie (DL-RL) der Europäischen Union haben diesen Trend zur Vermarktlichung von S-DL den Autoren zufolge weiter forciert: Zwar bleiben viele sozialstaatliche Entscheidungen weiterhin in der Kompetenz der Mitgliedsstaaten; gemäß der DL-RL müssen jedoch fast alle Aufträge öffentlich ausgeschrieben werden. Nur Sozialwohnungen, Kinderbetreuungsmaßnahmen und die Unterstützung von bedürftigen/behinderten Menschen sind vom Sozialmarktwettbewerb ausgenommen.

Die beiden Autoren stehen diesem Ökonomisierungstrend skeptisch gegenüber. Sie argumentieren, dass der Begriff der Wirtschaftlichkeit für den Bereich der S-DL „untauglich“ (S. 38) ist und eine ökonomische Inwertsetzung (im Sinne einer Input-Output-Analyse) nicht möglich sei. Sie setzen sich gegen Kürzungen im Bereich der S-DL ein und fordern vor allem im Bereich der Kinderbetreuung (insb. bei den Krippenplätzen und der Nachmittagsbetreuung) und der Pflege einen Ausbau von S-DL. Darüber hinaus argumentieren sie, dass die zunehmende (Binnen- wie internationale) Migration, die Alterung der Gesellschaft sowie die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau zentrale Herausforderungen sind, denen sich die S-DL in Zukunft verstärkt stellen müssen.

Fazit

„Soziale Dienste in Österreich“ bietet einen guten Überblick über die Struk-

tur, Funktionen und Probleme S-DL in Österreich. Die beiden Autoren schaffen es gleichzeitig, eine fundierte wissenschaftliche Beschreibung des Status quo zu liefern und sich kritisch mit den Entwicklungen im Bereich der S-DL auseinanderzusetzen. In einem – oben nicht beschriebenen Kapitel – weichen Dimmel und Schmid jedoch von eben diesem Gleichgewicht ab: In Kapitel 8 „Ökonomik sozialer Dienstleistungen“ werden sechs zentrale ökonomische Probleme S-DL aufgelistet, ohne in einen gesellschaftspolitischen Kontext gestellt zu werden. So steht das Problem des „*Creaming*“ (Anbieter von S-DL suchen sich „besonders spannende Fälle“ aus) unhinterfragt neben dem Problem der sogenannten „*Welfarization*“ (Personen verlassen sich auf den Sozialstaat). Allerdings ist Ersteres auf den Trend der zunehmenden Vermarktlichung zurückzuführen,

während Zweiteres oft von wirtschaftsliberalen Kräften als Argument benützt wird, um Kürzungen im Sozialbereich zu legitimieren. Vorurteile gegenüber EmpfängerInnen S-DL werden über diese scheinbar neutrale Auflistung „ökonomischer Probleme“ eher reproduziert als reflektiert; eine gesellschaftspolitische Einbettung der Argumente wäre wünschenswert gewesen. Der Kauf des Buches kann dennoch – insbesondere als Einführungs- bzw. Nachschlagewerk – empfohlen werden!

Julia Hofmann

Anmerkung

- ¹ Krenn, Manfred; Papouschek, Ulrike; Simsa, Ruth, Soziale Dienste (Mobile Pflege) in Österreich. Skizze eines Sektors (= EAP-Diskussionspapier 5, FORBA, Wien 2004).