

Charel Schmit

Vom „Armenbüro“ zum kommunalen Sozialdienst

Das Gesetz zur kommunalen Sozialhilfe aus Sicht der Sozialen Arbeit

Niemand wird bestreiten, dass das Gesetz vom 18. Dezember 2009 zur kommunalen Sozialhilfe eine längst fällige Reform der kommunalen Sozialämter – im Volksmund wurden das Office social lange Zeit stigmatisierend „Armenbüro“ genannt – eingeleitet hat. Es trifft am 1. Januar 2011 vollständig in Kraft und reduziert die Zahl der Sozialämter von derzeit 116 auf 30! So konnten die Modernisierungsbemühungen fortgeführt werden, die erstmals in den 1930er Jahren mit einem Gesetzesprojekt begonnen und durch den Nationalen Inklusionsplan für die Jahre 2001-2003 mit der Schaffung einer Reflexionsgruppe wiederbelebt wurden.

Vom Bittsteller zum Anspruchsberechtigten („ayant droit“)

Hilfreiche Inspiration fand der Gesetzgeber bei unseren belgischen Nachbarn, die bereits im Juli 1976 eine neue Rahmengesetzgebung für kommunale Sozialzentren schufen und ein bedarfbedingtes Recht auf Sozialhilfe einführten mit der gleichen Zielsetzung, ein der Menschenwürde entsprechendes Leben führen zu können: „Article. 1er. Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est créé des (centres publics d'action sociale) qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide.“ (Loi organique des centres publics d'action so-

ciala 8.7.1976). Bürger in Notlagen sollen keine Bittsteller sein, sondern einen Anspruch auf die solidarische Unterstützung durch die Gesellschaft haben. Somit werden einheitliche Verfahren notwendig zur Ermittlung der Bedarfe und Kriterien zur Vergabe und Berechnung der Hilfen. Diese wiederum müssen nicht nur finanzieller

Das neue Gesetz dokumentiert die wiedergewonnene Rolle der Gemeinden im „aktivierenden Sozialstaat“, soziale Aufgaben vor Ort stärker wahrzunehmen.

und materieller Art sein (z. B. Lebensmittelscheine), sondern können auch in Form von Dienstleistungen (Haushaltshilfe, Schuldnerberatung, Kostenübernahme von sonstigen Dienstleistungen) gewährt werden. Kommunale Sozialhilfe wird jedoch nur subsidiär gewährt, wenn alle anderen Hilfsmöglichkeiten national ausgeschöpft worden sind.

Im Verlauf der Gesetzgebungsprozedur zog die Stellungnahme des Staatsrates grundsätzliche Veränderungen mit sich: Der Gesetzgeber verzichtete auf die in der ersten Gesetzesvorlage angeführten „besoins de première nécessité comprenant notamment les soins médicaux, le logement, l'alimentation, l'habillement, la mobilité,

l'eau destinée à la consommation humaine et l'énergie domestique“. Die Idee eines „Hilfskontraktes“ zwischen Sozialamt und Hilfeempfänger musste der allgemeinen Einforderung nach einer „participation active de la part des bénéficiaires“ weichen. Vor allem aber kam es zur Priorisierung sozialarbeiterischer/sozialpädagogischer Begleitung und Betreuung gegenüber der materiellen und finanziellen Hilfeleistungen. Hieß es zunächst „L'aide peut être matérielle, financière ou sociale“, so betont nun Artikel 3 das „accompagnement social“ in besonderer Weise. „Art. 3. L'aide est de nature palliative, curative ou préventive. Elle est axée sur un accompagnement social à court, moyen ou long terme; en cas de nécessité, cet accompagnement sera assorti d'une aide matérielle en nature ou en espèces.“ Anliegen des Staatsrates war es, eine „holistische“, sprich „ganzheitliche“ soziale Begleitung einzufordern, die einer Kompartimentierung des Klienten in Kurzzeitbetreuung („Notfallhilfe“) und Langzeitbetreuung („Assistenz“) widerspricht. Vielmehr wünschte sich der Staatsrat eine Sozialarbeit, die neben Verwalten und Verteilen die Hilfsbedürftigen stärker aktiviert und zur Autonomie hinführt. Nebenbei erinnerte er an die hohen Erwartungen, die

der Gesetzgeber in eine „guidance psychosociale, morale et éducative nécessaire à la personne aidée“ hegte, als er diese bereits 1986 verordnete.

Mehrere Anläufe zur Modernisierung

In der Tat wurden über den Umweg des Gesetzes vom 26.7.1986 zur Schaffung des Mindesteinkommens („revenu minimum garanti“) sowie des Service national d'action sociale (SNAS) die „Bureaux de bienfaisance“ in „Office sociaux“ (Sozialämter) umbenannt und ein Rahmen für Professionalisierung und Innovation vorgegeben (Art. 37-43). Fortan mussten alle Sozialämter mit sozialarbeiterischen Fachkräften zur Begutachtung der Hilfsanträge zusammenarbeiten: Bis 2009 griffen die meisten Gemeinden unentgeltlich auf die Mitarbeiter der Croix-Rouge luxembourgeoise und der Ligue médico-sociale zurück, nur wenige Städte verfügen derzeit über eigenes Fachpersonal. Bereits 1986 wurde den Sozialämtern ausdrücklich ermöglicht weitere kommunale Dienste und Sozialprojekte zur Umsetzung ihrer Aufgaben zu gründen, so wie es z. B. das Ettelbrücker Sozialamt 1997 tat mit der Schaffung der ersten lokalen, bis heute funktionierenden Beschäftigungsinitiative „Arcade“. Selbst die Gründung einer kommunalen Koordinierungsplattform für die Mitarbeiter der ansässigen sozialen Dienste wurde als fakultatives Steuerungsinstrument kommunaler Sozialarbeit angeboten; zu einer eingängigen Praxis derselben ist es nie gekommen. Schließlich erhielt der neu geschaffene SNAS ein Mitsprache- und Einspruchsrecht bezüglich der Entscheidungen der Sozialämter (Art. 42-43); gleich einer Wächterin über die Anwendung des Sozialrechts erhielt der kontinuierlich personell aufgestockte und regional operierende SNAS über diesen Umweg eine Koordinierungs- und Inspektionsrolle.

Trotz dieser Bemühungen blieb eine Professionalisierung der Sozialämter aus und die Praxis in den Hilfefahrten wurde von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlicher. Die im Januar 2001 besiegelte Trennung von Croix-Rouge luxembourgeoise und Ligue médico-sociale und der damit vereinbarten Aufteilung des ehemals „polyvalenten“ Sozialdienstes mit Hilfen „aus einer Hand“ in einen „allgemeinen Sozialdienst“

En route pour un droit à l'aide sociale

Une réforme d'une envergure extraordinaire a pu être entamée avec le vote de la loi du 18 décembre 2009 organisant l'aide sociale. Cette nouvelle législation remplace notamment les textes légaux sur les bureaux de bienfaisance et le domicile de secours datant respectivement de 1846 et de 1897. Certes, le principe de la solidarité sociale existe depuis plus longtemps, mais se limitait au début au partage des denrées et des abris disponibles. Ce n'est qu'au fil des siècles passés que l'aide sociale a suivi l'évolution et l'organisation de notre société, en passant des ordres religieux à la société et l'État. Il s'agissait avant tout d'assurer aux plus démunis de la société un minimum de biens leur permettant de survivre.

Tout en saluant l'excellent travail fourni par les différents offices sociaux du pays et l'engagement impressionnant des travailleurs sociaux au cours des décennies passées, il est un fait qu'une certaine appréciation discrétionnaire et paternaliste était ancrée dans l'ancienne législation. Une aide consentie sur base d'une seule obligation morale conservait la notion de charité et le demandeur dépendait largement de la bonne volonté des organismes chargés de lui venir au secours. Le traitement des demandes de secours variait en plus de manière très importante suivant la commune ou l'office social auxquels elles étaient adressées. Cette forme d'assistance ne conférait ni droit ni moyen de réclamation. Des possibilités d'injustice ou d'inégalité de certaines décisions étaient quasiment inévitables.

L'adaptation d'une législation surannée s'est avérée nécessaire pour permettre une mise à niveau de l'aide sociale dans toutes les communes du Luxembourg et pour apporter ainsi cohérence et efficacité à un système de secours, tout en mettant fin à un certain potentiel d'arbitraire incompatible avec l'État de droit de nos jours et avec nos valeurs en matière de justice sociale. Ce besoin de modernisation et de professionnalisation s'est déjà fait ressentir à intervalles réguliers depuis les années 1930.

La nouvelle législation est ambitieuse en ce qu'elle instaure pour la première fois un véritable droit à l'aide sociale, qui se traduit en faveur des bénéficiaires par une aide leur permettant de mener une vie conforme à la dignité humaine, en assurant un accès aux biens et aux services adaptés à la situation individuelle de chacun. Le but ultime est de parvenir à acquérir et à préserver l'autonomie des personnes et des ménages qui sont dans le besoin. D'abord, chaque personne est ainsi en droit d'attendre de la collectivité, en tant qu'être humain, la garantie d'un minimum d'existence. Évidemment, l'aide sociale n'intervient que si la personne ne peut subvenir à ses besoins et toutes les autres sources d'aide disponibles ont été épuisées ou s'avèrent insuffisantes. Les prestations prévues par la loi sont dispensées de façon adaptée à chaque cas particulier et peuvent revêtir un caractère plus ou moins long, voire être assorties d'un accompagnement social du bénéficiaire d'aide. L'aide sociale entend remédier à une situation de détresse individuelle et précise. La « nouvelle » aide sociale est basée sur une évaluation précise de la situation du demandeur par un travailleur social, une mise au point concertée d'un plan d'action et une offre d'aide individualisée. Ce droit est assorti d'un droit de recours qui oblige l'office social à fournir une motivation détaillée de sa décision qui, elle, devra intervenir dans un délai déterminé.

L'aide sociale sera maintenue au niveau communal et distribuée, en principe, par 30 nouveaux offices sociaux qui devront fonctionner à partir du 1^{er} janvier 2011 avec un contingent en personnel social et administratif déterminé. La nouvelle législation a réussi à créer les instruments nécessaires au niveau local et régional pour une intervention concertée et coordonnée, précoce et efficace dans les situations de détresse.

Tout en sachant qu'il reste un long chemin à faire pour maîtriser tous les déterminants menant à l'exclusion, à la pauvreté et à la précarité, je suis convaincue que les nouvelles dispositions légales et réglementaires, et surtout le dynamisme et l'expérience des professionnels du terrain permettront de serrer davantage les mailles du filet social existant. ♦

(Service social de proximité), einen „Sozialdienst für Langzeitbegleitung“ (Service d'accompagnement social) sowie weiterer „Spezialdienste“ vereinfachte die Lage nicht. Aufgrund der staatlich konventionierten Globalfinanzierung dieser Dienste blieb eine enge Zusammenarbeit mit den kommunalen Entscheidungsträgern aus, so dass die politische Bereitschaft zur Reform der Sozialämter auch seitens der Gemeinden stieg.

Im Zuge der Debatten über die Rolle des Staates (2001-2003), der Landesplanung (1999-2004), der Kompetenzverteilung zwischen Staat und Gemeinden (2003), des sozialen Zusammenhalts (2007) sowie der territorialen Reorganisation (2005-2009) kristallisierte sich ein wachsendes Interesse der Kommunalpolitiker an bürgernahen Sozialdiensten (etwa durch die Schaffung des „guichet unique social“), einer landesweit gleichwertigen Sozialinfrastruktur sowie ihrer zukünftigen solidarischen Finanzierbarkeit (etwa im Rahmen von „plans sectoriels services sociaux“) heraus. Somit war die Zeit reif, das „kommunale Sozialamt“ als Instrument kommunaler Fürsorge und Sozialpolitik wiederzubeleben.

Gemeinden als rehabilitierte Akteure der Sozialentwicklung

Das neue Gesetz dokumentiert demnach die wiedergewonnene Rolle der Gemeinden im „aktivierenden Sozialstaat“, soziale Aufgaben vor Ort stärker wahrzunehmen. Somit scheint auch die Expansion des Sozialwesens, die seit den 1970er Jahren quasi im Alleingang der Regierung vorangetrieben wurde (Seniorenpolitik, Pflegeversicherung, Mindesteinkommen, Arbeitslosenhilfe, Behindertenpolitik) einen Zenit erreicht zu haben. Mit der flächendeckenden Kinderbetreuung („maison relais“) sowie der Reorganisation der kommunalen Sozialhilfe wurden die Gemeinden gleichsam „über Nacht“ sowohl als „Alliierte“ gewonnen als auch in die Pflicht genommen, die langfristig v. a. auch finanzielle Folgen für die Gemeinden nach sich ziehen wird.

Das neue Gesetz zur kommunalen Sozialhilfe gibt nicht nur einen klaren strukturellen („établissement public“) und verwaltungstechnischen Rahmen (Personalschlüssel und Prozeduren) vor, sondern

erweitert die Aufgaben und Möglichkeiten sozialer Arbeit vor Ort. Artikel 7 beinhaltet einen breit interpretierbaren Aktionsrahmen für die zukünftigen Sozialämter: „L'office collabore avec toute personne, autorité ou service impliqués dans la situation des personnes en difficultés afin d'aboutir à des actions coordonnées, concertées et durables au niveau de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.“ Vieles hängt demnach von der lokalen Umsetzung in die Praxis ab. Das Office social kann weiterhin minimalistisch als Sozialkasse betrieben werden oder aber zu einem „kommunalen Sozialdienst“ avancieren, der eine abgestimmte Palette

Erstaunlich wenig wurde im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Frage nach der Qualifikation der Fachkräfte sowie generell der Qualitätssicherung gestellt.

von sozialen Dienstleistungen im Verbund mit anderen Hilfsystemen anbietet und koordiniert sowie präventive Maßnahmen auf der Ebene des Gemeinwesens (Region, Stadtviertel, Zielgruppe) anstößt und umsetzt. Wie in der Vergangenheit (cf. 1986) hat der Gesetzgeber auch nun einen Rahmen gesetzt, der Perspektiven öffnet, nicht aber vorschreibt. Der Innovationsgeist der sozialen Fachkräfte vor Ort und ihre Unterstützung auf behördlicher Ebene wird darüber entscheiden, ob das Office social kein weiteres Mal in einen sozialarbeiterischen und kommunalpolitischen Dornröschenschlaf versinkt.

Vergleich und Verbund mit anderen Hilfs- und Versorgungssystemen

Die Bestimmungen des neuen Gesetzes müssen im Kontext einer veränderten Landschaft wohlfahrtsstaatlicher Hilfsysteme betrachtet werden: 2006 wurde die Arbeitslosenhilfe (cf. „5611“) unter der Losung der „Aktivierung“ reformiert. 2008 wurde die Kinder- und Familienhilfe ergänzend zum Jugendschutz (1992) eingeführt u. a. mit dem Novum einer institutionsübergreifenden Fallkoordination sozialer Dienstleistungen („Coordinateur de projet d'intervention“). Die 2009 erfolgte Reform der Grundschule führte obligatorisch team-

basierte Prozesse im Bildungswesen ein und vernetzte die Inklusionsakteure im Rahmen der Commission d'inclusion scolaire, die eine „personne référent“ benennt. Derzeit neu geregelt werden die Bestimmungen in der Schulmedizin, die sich ebenfalls als Bindeglied und Referenzakteur an der Schnittstelle zwischen dem Bildungs- und Gesundheitswesen sieht. Demnach stellt sich die Frage nach der Vernetzung kommunaler Sozialhilfe mit anderen Hilfs- und Versorgungssystemen. Im Vergleich zur „Aide à l'enfance et à la famille“ vermochte man kein übergreifendes Fallmanagement verordnen, lediglich als Option wird es möglich. Die Lebenslagendimension „Arbeit und Beschäftigung“ könnte nur durch eine institutionelle Annäherung mit einer stärker regionalisierten/kommunalisierten Arbeitsmarktagentur erfolgen.

Die Praxis der kommenden Jahre wird zeigen, inwiefern eine vereinfachende/übergreifende Koordinierung „aus einer Hand“ der nun an mehreren Stellen eingeführten Fallkoordinationen vorgenommen werden muss, etwa im Rahmen der ASFT-Gesetzgebung. Beklagt wird in diesem Zusammenhang gerne die Bestimmung bezüglich des Berufsgeheimnisses, das mit dem neuen Gesetz zu Recht auf alle Mitarbeiter und Mitwirkende des Office social ausgedehnt wurde. Im Sinne abgestimmter Hilfsprozesse jedoch fehlt weiterhin eine gesetzliche Grundlage zur Weitergabe („partage de l'information“) personenbezogener Falldaten in Netzwerken.

Erstaunlich wenig wurde im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die Frage nach der Qualifikation der Fachkräfte sowie generell der Qualitätssicherung gestellt. Im Unterschied zu Belgien sieht die luxemburgische Neuregelung keine Organisation und Hierarchie innerhalb des Service de travail social vor. Die Personalausstattung dieser kann mitunter stark variieren, so dass die nicht vorgesehene Funktion des Leiters neu zu bestimmen bleibt. Im Unterschied zu den französischen Fortbildungsdiplomen CAFDES (Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale) und CAFERUIS (Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale) werden die hiesigen Fachkräfte auf diese Führungsaufgaben

bislang wenig vorbereitet und begleitet. Im Unterschied zur reformierten Grundschule verfügt das Arbeitsfeld nicht über aufwendig begleitete Pilotprojekte, Evaluierungsstudien oder eine institutionalisierte Fortbildung. Ähnlich dem Paradigmenwechsel in der Grundschule vom Lehrer als „Einzelkämpfer“ zum „Teamworker“ steht in diesem Arbeitsfeld beispielsweise der Wechsel von der individuellen Fallarbeit hin zum teambasierten Fallmanagement bevor. Der Gesetzgeber hofft und vertraut auf die Erstausbildung und Selbstorganisation vor Ort: „L'office exerce les missions lui confiées en suivant les méthodes de travail social les mieux adaptées.“ Die Qualitätssicherung geschieht zunächst einmal durch die willkommenen und präzise gefassten Ausführungsbestimmungen zur Antragstellung, -bearbeitung, Aktenführung und Kommunikation mit dem Klienten.

Eine Debatte um interne/externe Qualitätskontrollen, um Standards oder Empfehlungen in der sozialen Betreuung oder Einbindung/Partizipation der Klienten steht noch aus. Im Unterschied zu Frankreich ist die Ausarbeitung arbeitsfeldspezifischer Tätigkeits-, Kompetenz- und Ausbildungsprofile für die hiesigen Fachkräfte bislang nicht vorangeschritten. Wünschenswert wäre zudem ein offiziellierter arbeitsfeldübergreifender berufsethischer Kodex.

Von der Assistenz zum „advocacy work“?

Zurecht wird das neu geschaffene Rekursrecht der Sozialhilfeempfänger beim Conseil arbitral betont. Es kann im Rahmen der internen Organisationsbestimmungen um Mediationsverfahren ergänzt werden, um mögliche juristische Klagen zu verhindern. Zu den Rechten der Hilfeempfänger gehört zudem die verankerte Akteneinsicht; mittels partizipatorischer Vorgehensweisen (z. B. bei der Erstellung personenbezogener Sozialdiagnosen) in der Hilfeplanung kann sich auch das bisherige Gefälle in der Beziehung zwischen Sozialarbeiter und Klient zugunsten einer aktivierenden Motivation verändern. Strukturell sieht das Gesetz keine Nutzervertretung vor und überlässt es der lokalen Governance, wie sie eine Interessenvertretung dieser heterogenen Gruppe der Hilfeempfänger ermöglicht („assise/forum/comité des bénéficiaires“). Die

Schaffung eines Rechts auf Sozialhilfe eröffnet aber auch einen Raum für verstärktes „advocacy work“, z. B. in der unterstützenden Begleitung bei Rekursverfahren allgemein im Sozialwesen.

Eines der stärksten Argumente für die Reform war die große Disparität der Vorgehensweisen und gewährten Hilfen in den 116 Gemeinden, deren Intransparenz und stellenweise Willkür seitens der Sozialarbeit kritisiert und völlig korrekt als Ungerechtigkeit angeprangert wurde. Eine gerechte soziale Hilfe darf weder vom Wohnort, noch von der persönlichen Beurteilung einer Person abhängen, sondern vom festgestellten Bedarf bzw. der Bedürftigkeit. Das neue Gesetz möchte auf prozeduralem Weg

zu mehr Gerechtigkeit beitragen: durch landesweit einheitliche (Entscheidungs-) Verfahren. Der Handlungsspielraum vor Ort bleibt groß, denn einheitliche Hilfen mit einheitlichen Bemessungsgrundlagen („barèmes“) sind bislang nicht vorgesehen.

Das neue Gesetz zur kommunalen Sozialhilfe ist ein Meilenstein auf dem Weg zu kommunalen Sozialdiensten, die Teil der Basisinfrastruktur einer jeden Gemeinde sein sollen. Im Rahmen des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements sollte diesen eine privilegierte Stellung als lokalem Koordinationsakteur zufallen, auf der Ebene des einzelnen Falles („intervention d'aide à la personne“, ISAP) und der Sozialentwicklung („intervention sociale d'intérêt collectif“, ISIC). ♦

Regionale Sozialentwicklung im Landesnorden

Im Sommer 2005 startete eine Arbeitsgruppe der LEADER-Region Clerf-Vianden* ihre Überlegungen zur Sozialentwicklung im Landesnorden. Der Arbeitsgruppe gehörten kommunale Mandatsträger, sozialpädagogisches/-arbeiterisches Fachpersonal sowie Vertreter von Trägervereinen an. Die ausgearbeiteten Ideen wurden in fünf Phasen umgesetzt:

RESONORD I – Regional Sozialétude Norden (Oktober 2006-Dezember 2007)

Begonnen wurde mit einer regionalen Sozialstudie, die verfügbare Sozialdaten zusammenführte, soziale Bedarfe ermittelte und aufgrund einer Befragung der Gemeindeverantwortlichen mögliche sozialpolitische Maßnahmen auf (inter-)kommunaler Ebene auslotete.

RESONORD II – Réseau Social Norden (Mitte 2008-Mitte 2011)

Fortführung der Sozialberichterstattung und Umsetzung der zuvor gewonnenen Schlußfolgerungen: bessere Zugänglichkeit zu den Sozialdiensten, Professionalisierung durch interkommunales Sozialamt, regionale Koordinierung und Netzwerkbildung.

RESONORD III – Pilotphase zum Office social (Januar-Dezember 2010)

Eine 2009 ausgearbeitete Konvention zwischen den 14 Gemeinden ermöglichte es, ein Jahr früher mit der Umstellung zu beginnen und das zukünftige „Office social“ zu simulieren. Die Erkenntnisse dienen den landesweit laufenden Vorbereitungen zur Umstellung. Seit September steht das Team der Fach- und Verwaltungskräfte.

RESONORD IV – Guichet unique social (2010)

Den Zugang zu Sozialdiensten soll eine web-basierte soziale Anlaufstelle im zukünftigen Sozialamt vereinfachen. Das „Sozialportal“ geht im Dezember als Teil des „guichet unique social“ online.

RESONORD V – Regionale Sozialzenter Norden (ab Januar 2011)

Als regionaler Sozialdienst funktioniert das interkommunale Sozialamt RESONORD ab Januar 2011 mit Sitz in Hosingen (Zweigstellen in Wintger und Vianden) und ist in ein Service de travail social und einen Service de coordination sociale gegliedert. Aufgabe der Sozialkoordinierung ist u. a. das regionale soziale Netz(werk) und (präventive) Maßnahmen zur regionalen Sozialentwicklung.

CS

* Die Planungsregion zählt derzeit 21 294 Einwohner in den Gemeinden Clerf, Consthum, Eschweiler, Heinerscheid, Hoscheid, Hosingen, Kiischpelt, Munshausen, Pütscheid, Tandel, Ufflingen, Vianden, Weiswampach und Wintger.