

Jean Schoos

Anmerkungen zum neuen AEF-Gesetz

Einige hatten es sich gewünscht, manche wollten es überhaupt nicht haben und die meisten mochten nicht so richtig sagen, was sie davon hielten. Die Familienministerin und ihr Regierungsrat waren jedoch entschlossen, das Vorhaben noch vor den nächsten Wahlen über die parlamentarischen Hürden zu bringen. Die Rede ist von dem Gesetz, das inzwischen den Titel „Aide à l'enfance et à la famille“ (AEF)¹ trägt und am 16. Dezember letzten Jahres von der Abgeordnetenkammer angenommen wurde.

Es ist schon bemerkenswert, dass dieses Gesetzesvorhaben seit 2005 in seinen verschiedenen Fassungen so verschiedene Stellungnahmen in der Fachwelt hervorgebracht hat. Magistraten sahen die Arbeit der Staatsanwaltschaft und die Rechtsprechung in Sachen Kinder- und Jugendschutz beeinträchtigt. Stationäre Einrichtungen befürchteten den finanziellen Ruin, während ambulante Dienste sich eine günstigere Verteilung der staatlichen Finanzmittel erhofften. Die Stimmung der Kritiker schwankte zwischen einer fatalistischen bis widerwilligen Haltung zu dem Gesetz, das nicht mehr abzuwenden war und als Mittel zur „Disziplinierung“ der freien Träger und ihres Fachpersonals betrachtet wurde. Die Befürworter hatten das Vorhaben mittlerweile mit diffusen Hoffnungen so überfrachtet, dass keiner mehr so richtig wusste, was konkret angestrebt und erreicht werden sollte.

Diese Kontroversen sind jetzt Schnee von gestern, denn das Gesetz wird zum Nationalfeiertag 2009 in Kraft treten und verdient den Respekt und die Beachtung, die dem Rechtsstaat gebühren.

Ob wir dann auch deswegen Grund zum Feiern haben werden, ist aus dem Gesetzestext allein nicht herauszulesen. Sind aber erst die fünf vorgesehenen Ausführungsbestimmungen („règlements grand-ducaux“) verabschiedet und die

Wozu ein neues Gesetz, wenn man offene Fragen im Rahmen des bereits bestehenden Gesetzes hätte regeln können?

notwendigen Finanzmittel im Haushalt 2010 eingeplant, wird erkennbar werden, ob soziale Arbeit zukünftig durch Ökonomie und Bürokratie fachfremd verordnet wird und damit als Profession an Wert verliert oder aber ob ihre Handlungsabläufe transparenter und qualitativ besser werden, was die professionelle Kompetenz der sozialen Arbeit letztlich aufwerten würde.

I.

Es bleibt auch weiterhin die Frage offen, was mit diesem neuen Gesetz erreicht werden soll, gibt es doch bereits seit

1998 das ASFT-Gesetz², welches die Beziehungen zwischen dem Staat und den freien Trägern festlegt.

Wozu ein neues Gesetz, wenn man offene Fragen im Rahmen des bereits bestehenden Gesetzes hätte regeln können? Es gibt sicherlich mehr als nur einen Grund. Auffällig ist zunächst einmal, dass das ASFT-Gesetz die Organisation und Finanzierung der sozialen Arbeit bestätigte und stärker systematisierte, so wie sie seit Mitte der 1970er Jahre über bilaterale Verträge zwischen Staat und freien Trägern praktiziert wurde. Demzufolge wurde dieses Gesetz in der Fachwelt auch weitgehend positiv aufgenommen, waren seine wichtigsten Inhalte über viele Jahre paritätisch erarbeitet und in der Praxis erprobt worden. Einige Enttäuschungen gab es darüber, dass die Möglichkeiten des Gesetzes von der Ministerialbürokratie nicht voll ausgenutzt wurden. Die Vision der Politiker, die das Gesetz von 1998 zur Abstimmung brachten war wohl größer gewesen als der Mut der Beamten, es als Instrument der Weiterentwicklung sozialer Arbeit einzusetzen.

Die Argumentation, dass die nicht genutzten Chancen des ASFT-Gesetzes das neue AEF-Gesetz sozusagen pro-

Jean Schoos ist Administrateur délégué des Jongenheem.

voziert hätten, reicht allerdings nicht aus, um zu erklären, weshalb die Familienministerin sich weigerte, das erste zu novellieren, um auf das zweite verzichten zu können. Aus Trägersicht hätte der Ansatz des ASFT-Gesetzes ausgereicht, um die Qualität der Hilfeangebote und die Partizipation der Nutzer zu verbessern. Sogar eine allgemeine Umstellung der Finanzierung wäre im gegenseitigen Einverständnis – aber eben nur in diesem Fall – möglich gewesen. Stattdessen wurden von den Protagonisten des AEF-Gesetzes bewusst zwei Bruchstellen geplant: Zum einen die zentrale Auftragsvergabe einer neuen staatlichen Verwaltung und zum anderen die Finanzierung der sozialen Arbeit per Leistungseinheit. Auch wenn beide Elemente im Folgenden analytisch getrennt behandelt werden, so sind sie über einen Katalog von Dienstleistungen mit einander verknüpft und bilden damit ein funktionales Ganzes.

II.

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts hat der Luxemburger Staat seine sozialen Dienste in einem dualen System von öffentlichen und privaten Einrichtungen betrieben. Für die öffentlichen gab es Strukturgesetze und für die privaten pauschale Zuwendungen und Almosen. Als beiden Systemen die billigen Arbeitskräfte – sprich die mildtätigen Frauen der religiösen Ordensgemeinschaften – abhanden kamen und ihre qualitativen und quantitativen Grundlagen sich dramatisch änderten, kam es zu der Reform, die 1998 im ASFT-Gesetz ihren vermutlichen Schlusspunkt erreichte, sozusagen als nachträgliche Kodifizierung einer Entwicklung, die seit Mitte der 1970er Jahre stattfand und die wohl in der näheren Zukunft auslaufen wird.

Die Vertragspartnerschaft von Staat und Träger hat in drei Jahrzehnten dazu geführt, dass die staatliche Verwaltung, in diesem Fall vor allem das Familienministerium, mit dem gewaltigen Volumen der abgeschlossenen Verträge überfordert wurde. Die vertragsschließenden Ministerien mussten zugleich die Funktion der Aufsicht- und Finanzbehörde übernehmen und zusätzlich das Angebot der Leistungen mit steuern. Es sollte sich dabei erweisen, dass sowohl die in den Verträgen als auch die im ASFT-Gesetz vorgesehenen Steuerungsinstrumente nur wenig wirksam waren und

die Vertragspartner eher auseinandertrieben als zusammenbrachten. Man muss sich deshalb auch nicht wundern, wenn der Staat zur Bewältigung seiner Legitimations- und Finanzprobleme in diesem Bereich einen Ausweg in einem neuen Steuerungsmodell suchte. Dass ihm dazu zunächst nichts Besseres einfiel als eine neue Behörde und ein staatlich bestimmtes leistungsbezogenes Tarifsysteem, muss auch nicht wundern, da in den westlichen Sozialstaaten schon seit geraumer Zeit Konzepte des „New Public Management“ oder der „wirkungsorientierten Verwaltungsführung“ eingeführt wurden.

Die Einführung einer Finanzierung sozialer Arbeit per Leistungseinheit ist die entscheidende Bruchstelle zu der bisherigen Praxis der sogenannten Fehlbedarfsfinanzierung.

Gemeinsam ist diesen Modellen, dass eine Behörde (Kostenträger) als Nachfrager von Leistungen auftritt, die sie auf einem Quasi-Markt bei Einrichtungen (den Leistungserbringern) zum Vorteil von Einzelpersonen oder Familien (den Leistungsempfängern) einkauft. Der Rekurs auf die Markt-Ideologie vermittelt dabei auch eine Fiktion von gesteigerter Effizienz und Effektivität und verlagert einige Legitimationsprobleme des Staates auf die Leistungserbringer.

„Mit dieser marktideologisch gefärbten Strategie gewinnt der Staat paradoxerweise in erheblichem Ausmaß an Autorität und zentraler Macht, (...) da er als der mit Abstand größte ‚Käufer‘ von Leistungen eine praktisch monopolartige Stellung auf der Seite der Nachfrage hat, mit der er die Angebotsseite in dem Sinn steuern kann, dass die Ressourcen von der Form der Leistungserbringung abhängig gemacht werden können. Diese Konstruktion steht aber unter der semantischen Bedingung, dass der Staat (der Käufer) nicht willkürlich oder aus Machtinteressen oder aus rein finanziellen Gründen und auch nicht aus rein ideologischen Gründen heraus seine Kaufentscheidungen trifft, sondern das öffentliche Interesse repräsentiert und im öffentlichen Interesse die qualitativ besten und effizientesten Angebote denen vorzieht, die schlechter sind bzw. weniger effizient.“³

III.

Die Einführung einer Finanzierung sozialer Arbeit per Leistungseinheit ist die entscheidende Bruchstelle zu der bisherigen Praxis der sogenannten Fehlbedarfsfinanzierung. Damit erhält die „Ökonomie“ einen Stellenwert, der das „Soziale“ und die „Hilfe“ – das Proprium sozialer Arbeit – aus seiner bislang zentralen Stellung verdrängt. Soziale Arbeit wird in Zukunft dann als erfolgreich angesehen werden, wenn sie ihre Kosten über den Verkauf ihrer Leistungen gegenfinanzieren kann. Die ökonomische Entwicklung sozialer Einrichtungen riskiert von ihrer fachlichen entkoppelt zu werden, da nur noch Dienstleistungen angeboten werden können, die im Tarif enthalten und ausreichend bezahlt werden. Es entsteht ein neues Spannungsfeld in der sozialen Arbeit, das sich mit dem Einzug fachfremder Professionen (Ökonomen, Juristen usw.) und Weiterbildungsinhalten (u. a. Managementkurse) schon bemerkbar gemacht hat. Die Weiterentwicklung der Dienstleistung kann sich zwar auch weiterhin an fachlichen Kriterien orientieren, wird aber in ihrer praktischen Umsetzung und sozialpolitischen Relevanz von einer externen ökonomischen Rationalität bestimmt.

Diese Umstände müssen nicht zwangsläufig als Fatalität aufgefasst werden, sondern können Teil des Kalküls der Träger werden, sich als Leistungserbringer neu zu positionieren, denn solange ihre Leistungen nachgefragt werden, können sie sich neue Spielräume erarbeiten. Die neue Steuerung und Finanzierung wird von den Trägern eine stärker betriebswirtschaftlich orientierte Organisationsstruktur erfordern. Leistungen werden gebündelt, Schwerpunkte gesetzt und Fusionen angestrebt, mit dem alleinigen Ziel, attraktive und lukrative Geschäftsfelder zu besetzen, bevor ein anderer es tut. Auf diese Weise werden expandierende Träger sich zu Großeinrichtungen entwickeln, die einen erheblichen Einfluss ausüben können. Die Bedeutung der kleinen Träger wird komplementär dazu abnehmen und ihre Mitbestimmungsmöglichkeiten im Rahmen der Trägerpolitik werden durch diesen Prozess erschwert.⁴

Weniger offensichtlich, aber darum umso folgenreicher geht es bei dieser ökonomischen Modernisierung auch um eine Verlagerung des finanziellen Risikos

zu Ungunsten der freien Träger. Hatten die Träger in der Vergangenheit schon Betriebskosten auf eigene Rechnung übernommen, hatten sie darüber hinaus in früheren Krisenjahren bereits empfindliche Kürzungen hingenommen, so werden sie zukünftig für unerwartete Mehrkosten, Einkommensausfälle und Belegungsschwankungen zunächst einmal selber aufkommen müssen.

War die Grundfinanzierung der sozialen Einrichtungen im ASFT-Gesetz über einen jährlichen Vertrag, die Konvention, abgesichert, wird im neuen AEF-Gesetz die Finanzierung der festen Kosten nur noch über eine optimale Belegung und einen angemessenen Tarif zu erreichen sein. Andernfalls werden zuerst die Rücklagen der Einrichtungen aufgebraucht, bevor die Zahlungsunfähigkeit festgestellt werden muss. Auch wenn dieses Szenario nicht der Regelfall werden wird, so entspricht es immerhin dem neuen Mechanismus. Auf diese Weise werden die sozialen Einrichtungen, allen beschwichtigenden Beteuerungen zum Trotz, unter dem Druck stehen, eine kostendeckende Belegung zu erreichen. Je nach Tarifgestaltung und Kostenentwicklung sind Überbelegungen nicht ausgeschlossen, um zeitweise oder dauerhaft die Ertragslage zu verbessern. Schlussendlich lässt sich auf diese Weise nicht nur über ökonomische Anreize sondern vielmehr über wirtschaftlichen Zwang die Produktivität der sozialen Arbeit steigern.

IV.

Den Protagonisten des AEF-Gesetzes muss aber aufgefallen sein, dass ökonomischer Zwang in der sozialen Arbeit eine Folter sein kann, deshalb wollten sie die Zangen nur mal vorzeigen, aber sie nicht gleich anlegen. Bereits vor dem Votum im Parlament hatte Frau Minister Jacobs den freien Trägern zugesichert, ihnen die Entscheidung zu überlassen, ihre Einrichtung(en) weiterhin nach dem ASFT- oder aber nach dem neuen AEF-Modus finanziert zu bekommen. Auch sollten sie zu den Ausführungsbestimmungen konsultiert werden. Die Situation der Träger wurde damit erheblich entschärft, da sie den Zeitpunkt der Übernahme der neuen Finanzierung mehr oder weniger selber bestimmen können und somit Zeit gewinnen, sich auf diese vorzubereiten. Es dürfte aber keinem dabei verborgen geblieben sein,

dass eine soziale Einrichtung sich nur in dem neuen System weiterentwickeln kann.

Die inzwischen eingesetzte gemischte Kommission zur Erarbeitung der Ausführungsbestimmungen, einerseits Beamte aus dem Familienministerium und andererseits Vertreter der freien Träger, steht jetzt vor der Herkules-Aufgabe,

Je nach Tarifgestaltung und Kostenentwicklung sind Überbelegungen nicht ausgeschlossen, um zeitweise oder dauerhaft die Ertragslage zu verbessern.

innerhalb von wenigen Monaten die zentrale Auftragsvergabe, die entsprechende Tarifgestaltung, die Mitbestimmungsrechte der Nutzer sowie die Standards für die Betriebsgenehmigungen zu definieren. Dabei sollen bestehende Qualitätsstandards bewahrt werden und zwar im Hinblick auf die Betreuung der Hilfesuchenden, aber auch im Hinblick auf Entlohnung und Arbeitsbedingungen des Personals. Wenn dabei auch noch die bestehenden Ungleichheiten in der Ausstattung der einzelnen Träger bereinigt werden sollen, wird die gestellte Aufgabe zur Quadratur des Kreises. Was in mehr als 30 Jahren sich



© Jih Lien Social

unterschiedlich entwickelt hat, kann nicht von einem auf den anderen Tag so standardisiert werden, dass es nach demselben Schema gesteuert und finanziert werden kann.

V.

Das professionelle Handeln in der sozialen Arbeit ist gekennzeichnet durch die Verbindung des fachlichen Wissens mit dem Wissen über den einzelnen Fall sowie durch die kontinuierliche Bearbeitung von Krisen, deren Ausgang jedes Mal vollkommen offen bleibt und die sich jeder planbaren Routine entziehen. Das Ganze findet auf dem Hintergrund von gesellschaftlichen Normen und Rollenanforderungen statt. Der hilfesuchende Mensch als Individuum oder als Mitglied einer sozialen Gemeinschaft steht dabei im Zentrum. Das Einwirken auf sein Verhalten und Erleben, die Veränderung seiner sozialen Beziehungen ist Ziel sozialer Arbeit. Es handelt sich dabei um eine personenbezogene Dienstleistung, die überwiegend unmittelbar erfolgt, d. h. die nur im direkten Kontakt mit dem Nutzer erbracht werden kann.⁵ „Unter diesem Gesichtspunkt können spezifisch zu definierende Bereiche Sozialer Arbeit als ‚nicht standardisierbare soziale Dienstleistung‘ (Oevermann) dergestalt definiert werden, dass gerade das Erwartbare nie passiert, sondern sich die Sozialarbeiter stets dem Unerwartbaren gegenüber verhalten müssen.“⁶



© Jihò-Lien Social

Demzufolge ließe sich die ökonomische Rationalisierung nicht auf die Professionellen der sozialen Arbeit übertragen, da ihre Art beruflicher Tätigkeit für Hilfs- und Pflegebedürftige nicht quantitativ sondern nur qualitativ beurteilt werden kann. Der Umstand, dass Fachkräfte diese Arbeit als Erwerb ausüben, reicht nicht aus, um diese Arbeit bereits als vermarktbar Dienstleistung einzustufen. Feuerwehrleute werden schließlich auch nicht für ihre konkrete Dienstleistung bezahlt, ihre Aufgabe besteht darin, zu intervenieren, wenn es nötig ist und in den Bereitschaftszeiten, den nächsten Einsatz vorzubereiten.

Entgegen all diesen Erkenntnissen wird die fachliche Dienstleistung mit dem AEF-Gesetz jetzt Leistungseinheit für die Finanzierung ganzer Einrichtungen werden. Leistung ist aber nicht gleich Leistung, deshalb ist der Ausgangspunkt jeder Tarifgestaltung die Definition der Leistung. Nicht nur aus Gründen der Transparenz hinsichtlich der zu erwartenden Leistung und ihrer Qualität, sondern auch wegen dem Preis-Leistungs-Verhältnis ist es geboten, über den Weg von Leistungsbeschreibungen, Kataloge zu den im Gesetz vorgegebenen 25 Abrechnungskategorien mit ihren Varianten zu erstellen. Angesichts der dürftigen Vorarbeiten ist jetzt aber schon abzusehen, dass dies in der gebotenen Zeit nicht ernsthaft zu bewältigen sein wird.

Spätestens an diesem Punkt wird jedem klar, dass Frau Minister Jacobs sehr umsichtig war, die Annahme des neuen Tarifsystems nicht zu erzwingen, sondern zur Wahl zu stellen.

VI.

In Anlehnung an das Frisör-Beispiel von Michael Galuske⁷ lässt sich darstellen, wie man sich das neue gegenüber dem alten System aus der Sicht der Beteiligten vorstellen kann.

Kevin soll zum Frisör. Im Vorfeld hat es darüber in der Familie so manche Diskussion gegeben, es wird sogar von emotionalen Krisen gesprochen. Fachleute wurden konsultiert. Dann war es soweit. Ein Antrag wurde geschrieben. Kevin kam auf eine Warteliste. Nach drei Wochen wurde ihm ein Frisörstuhl angeboten, zwar nicht der, den er sich gewünscht hatte, aber angeblich waren alle gleich gut.

Kevin, der Leistungsempfänger, kam in Begleitung seiner Eltern zum Frisör, dem Leistungserbringer. Der Salon war modern eingerichtet, zu 80% vom Kostenträger subventioniert. Der Zustand der Scheren, Kämmen und Bürsten war geprüft. Auch hatte der Frisör einen Meisterbrief. Das konnte man auf einer Urkunde unter Glas gleich bei der Eingangstür nachlesen.

Der Frisör fragte nach dem Haarschnitt. Der Vater wollte die Frisur hinten lang und vorne kurz, die Mutter war sauer auf den Vater und wollte deswegen Locken. Kevin wollte lieber Spikes. Der Frisör kannte nicht nur sein Handwerk, er hatte auf eigene Kosten eine Zusatzausbildung in Mediation absolviert. Nach einer Stunde Diskussion, Beratung und einigen alkoholfreien Getränken einigte man sich auf Spikes. Nach einer weiteren Stunde war das Werk vollbracht. Alle waren zufrieden. Die Rechnung hatte der Kostenträger bereits im Voraus bezahlt.

Jetzt soll das letzte Kapitel der Geschichte wie folgt umgeschrieben werden:

Der Frisör fragt nach dem Berechtigungsschein. Darauf steht „vorne kurz, hinten lang zu 15 Euro“. Der Vater triumphiert, die Mutter wird wütend auf den Vater und verlangt Locken und blond einfärben. Kevin will immer noch lieber Spikes. Der Frisör kennt nicht nur sein Handwerk, er kann auch rechnen. Also schneidet er in zwanzig Minuten dem Jungen die Haare, wie bestellt. Dann schmiert er auf eigene Kosten etwas Farbe und Gel ins Haar und macht ihm in den letzten fünf Minuten eine tolle Frisur. Das Kind ist glücklich. Die Eltern ärgern sich, dass ihnen etwas anders versprochen worden war. Der Frisör erfreut sich an der Reaktion des Jungen, schreibt eine Rechnung über 15 Euro in vierfacher Ausfertigung und wartet heute noch auf sein Geld. ♦

N.B. Merci à Jihò, le dessinateur de Lien Social, pour ses dessins.

¹ Loi du 16 décembre 2008 relative à l'aide à l'enfance et à la famille. Mémorial A - N° 192 du 22 décembre 2008, page 2584-2588

² Loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Mémorial A - N° 82 du 24 septembre 1988, page 1600-1604

³ Vgl. SOMMERFELD & HALLER (2003): „Professionelles Handeln und Management“. In: Neue Praxis. Heft 1, Seite 64f.

⁴ Vgl. MAASER, Wolfgang (2004): „Gemeinnützige Wohlfahrtsverbände zwischen moralischem Selbstverständnis und operativen Zwängen“. In: Neue Praxis. Heft 4, Seite 350

⁵ Vgl. GALUSKE Michael (2002): „Dienstleistungsorientierung – ein neues Leitkonzept Sozialer Arbeit?“ In: Neue Praxis. Heft 3, Seite 245f.

⁶ Vgl. HAUPERT Bernhard (2000): „Wider die neo-liberale Invasion der sozialen Arbeit“. In: Neue Praxis. Heft 6, Seite 548f.

⁷ GALUSKE (2002), Seite 248