SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

24-Stunden-Betreuung - gelungenes Legalisierungsprojekt oder prekäre Arbeitsmarktintegration?

Bachinger, Almut

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Bachinger, A. (2010). 24-Stunden-Betreuung - gelungenes Legalisierungsprojekt oder prekäre Arbeitsmarktintegration? *SWS-Rundschau*, *50*(4), 399-412. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-339684

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Mitglied der
Leibniz-Gemeinschaft

24-Stunden-Betreuung – Gelungenes Legalisierungsprojekt oder prekäre Arbeitsmarktintegration?

Almut Bachinger (Wien)

Almut Bachinger: *24-Stunden-Betreuung – Gelungenes Legalisierungsprojekt oder prekäre Arbeitsmarktintegration?* (S. 399–412)

Der Artikel behandelt die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung[1] in Österreich. Die Ausgangslage, die rechtlichen Veränderungen und die Auswirkungen für die Pflegekräfte werden analysiert. Die Fragestellung betrifft die sozialen Rechte, die den 24-Stunden-PflegerInnen zu- oder aberkannt werden. Gefragt wird, ob die Regulierung der 24-Stunden-Pflege als Fortschritt in dieser Hinsicht zu werten ist. Der Artikel kommt zu einem anderen Schluss: Vielmehr wurde die Rechtslage der gängigen Praxis der 24-Stunden-Pflege angepasst. Die Arbeitsbedingungen bleiben daher für die Pflegekräfte äußerst prekär. Grundlage des Beitrags ist eine Politikfeldanalyse mittels ExpertInneninterviews, qualitativen Interviews, Literatur-, Medien- und Dokumentenanalyse, die im Rahmen der Dissertation »Der irreguläre Pflegearbeitsmarkt. Zum Transformationsprozess von unbezahlter in bezahlte Arbeit durch die 24-Stunden-Pflege« durchgeführt wurde.

Schlagworter: 24-Stunden-Betreuung, Prekarisierung, Migration

Almut Bachinger: *24-Hour Care – Successful Project of Legalization or Precarious Labour Market Integration?* (pp. 399–412)

This paper deals with the legalization of the so called 24-hour care in Austria. It provides answers to the question, to which extent the new laws represent a progress in terms of social rights and inclusion into the labour market for the care workers? The article concludes that the new laws, related to the regulation of the migrant care work, are only little more than an adjustment that permits the preservation and continuation of the existing system. The working conditions continue to be precarious and casualised. Casualisation is fostered by the legal facilitation of self-employment for 24-hour care, thus undermining efforts to standardize normal employment in this sector of care work. The article is based on (1) a policy analysis by means of qualitative interviews with experts in the related fields, care workers, agents of care work, care dependents and their relatives, and (2) a media and document analysis that was being conducted in the framework of the dissertation »Undocumented Migrant Labour in the At-Home Elderly Care. The Transformation from Unpaid to Paid Labour«.

Keywords: 24-hour care, casualisation, migration

1 Die Begriffe Pflege und Betreuung werden hier synonym verwendet. Damit wird dem Alltagssprachgebrauch gefolgt.

1. Einleitung

1.1. Relevanz

In Österreich entwickelte sich in den letzten 20 Jahren seit dem Fall des Eisernen Vorhangs ein wachsender irregulärer[2] Pflegearbeitsmarkt. 24-Stunden-PflegerInnen, vornehmlich aus den osteuropäischen Nachbarländern, betreuen pflegebedürftige Menschen in deren häuslichem Umfeld. Meist wechseln sich zwei BetreuerInnen in einem Turnus von zwei oder drei Wochen ab. Sie wohnen während ihrer Arbeit im Haushalt der pflegebedürftigen Person und übernehmen die notwendigen Pflege-, Betreuungs- und Hausarbeiten. Gängig ist ein Tagessatz zwischen 40 und 60 Euro. Die Vermittlung der Pflegekräfte übernehmen Vermittlungsagenturen und informelle Netzwerke. Mit der 24-Stunden-Pflege etablierte sich ein Modell, das in den letzten Jahren immer weitere Verbreitung fand. Schätzungen zufolge sollen bis zu 40.000 PflegerInnen in der 24-Stunden-Pflege arbeiten (vgl. z. B. Grimm in: 2006; Krajic u.a. 2005, 36f.; Schmidt/Prochazkova 2003). Im ersten Halbjahr des Jahres 2008 ließen sich 11.000 Personen zur Ausübung des Personenbetreuungsgewerbes registrieren. Zu bedenken ist, dass nur eine sehr kleine Zahl der Pflegebedürftigen eine 24-Stunden-Betreuung nutzen kann. Geht man von der Annahme aus, dass sich pro BeschäftigerIn zwei PflegerInnen abwechseln, so nehmen nur 1,3 Prozent der Pflegebedürftigen eine legale 24-Stunden-Betreuung in Anspruch.[3] Zieht man die angebliche Zahl von insgesamt 40.000 (regulären und irregulären) Pflegekräften als realistisch in Betracht, so hätten 4,7 Prozent der Pflegebedürftigen eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung. Eine relativ geringe Zahl von Pflegebedürftigen nimmt diese Pflegeform also in Anspruch.

Bis zum Jahr 2006 blieb die Tatsache, dass es sich bei der Arbeit der PflegerInnen um irreguläre, nicht gesetzeskonforme Beschäftigung handelte, weitgehend unthematisiert. Als jedoch einige BeschäftigerInnen irregulärer Pflegekräfte angezeigt wurden, kam es – ausgerechnet in der Frühphase des Nationalratswahlkampfes 2006 – zu einer breiten öffentlichen Debatte. Dass selbst die Schwiegermutter des damaligen Bundeskanzlers Wolfgang Schüssel von einer slowakischen Pflegerin betreut wurde, sorgte für zusätzlichen Zündstoff. Die bis dahin jahrelang praktizierte Laissez-Faire-Politik hinsichtlich der irregulären Arbeitsverhältnisse konnte nicht länger aufrechterhalten werden. In der folgenden XXIII. Gesetzgebungsperiode (30. 10. 2006 bis 20. 10. 2008) stand die Problematik der irregulären Pflege an oberster Stelle der politischen Agenda

2 Unter »irregulärer Arbeit« ist nicht gesetzeskonforme Arbeit zu verstehen. Gesetzeskonform ist ein Arbeitsverhältnis, wenn eine Anmeldung zur Sozialversicherung vorliegt, Steuern und Abgaben geleistet werden, arbeitsrechtliche und kollektivvertragliche Normen eingehalten werden usw. Alltagssprachlich wird diese Arbeit als Schwarzarbeit oder auch illegale Arbeit bezeichnet. Dieser Begriff wird hier aufgrund der negativen und abwertenden Konnotation nicht verwendet.

3 Als Pflegebedürftige wurde die Anzahl der PflegegeldbezieherInnen (Bundes- und Landespflegegeld) herangezogen. Im Mai 2010 waren das 423.000 Personen (Bundesministerium für Soziales, Arbeit, Generationen und Konsumentenschutz, verfügbar unter: http://www.bmsk.gv.at/cms/site/index_presseaussendung.html?doc=CMS1273586510708 , 13. 9. 2010.

der Regierungsparteien SPÖ und ÖVP. Zwei Jahre lang wurde versucht, gesetzliche Rahmenbedingungen und sogar ein öffentliches Fördermodell zu schaffen, um es Pflegebedürftigen zu ermöglichen, 24-Stunden-Pflege legal in Anspruch nehmen zu können. Die 24-Stunden-Pflege ist nun als *Personenbetreuungsgewerbe* legalisiert. Die Gesetzeskonformität dieser Regulierung blieb aber selbst unter ExpertInnen umstritten.

1.2. Ziele und Fragestellung

Dieser Artikel widmet sich der Analyse der Auswirkungen dieser Legalisierungspolitik für die 24-Stunden-PflegerInnen. Im Fokus steht die Frage, inwieweit die Legalisierung der 24-Stunden-Pflege mit sozialen Rechten für die Pflegekräfte verbunden ist. Bezugspunkt ist dabei jenes Maß an sozialen Rechten, die mit einem Arbeitsverhältnis *normalerweise* (Normalarbeitsverhältnis) verbunden sind: Das sind z. B. geregelte Arbeitszeiten, ein Anspruch auf ein Mindesteinkommen nach Kollektivvertrag, Urlaubsanspruch, soziale Absicherung durch eine Sozialversicherung, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, Arbeitslosenversicherung usw. Die These ist, dass durch die gesetzliche Regulierung ein prekäres Arbeitsmarktsegment etabliert und gefördert wird.

In Kapitel 2 wird die Ausgangslage vor der Verrechtlichung bzw. Legalisierung der 24-Stunden-Pflege analysiert. Die gängige Praxis der 24-Stunden-Pflege verstieß gegen eine Reihe von Gesetzen, die dargestellt werden. Kapitel 3 zeichnet die Regulierung der 24-Stunden-Pflege nach und stellt die neue Rechtslage dar. Im Fazit schließlich werden die Auswirkungen für die Pflegekräfte analysiert.

1.3. Methodik und Datengrundlage

Grundlage dieses Artikels ist eine Politikfeldanalyse, die die rechtliche Dimension der Praxis der 24-Stunden-Pflege vor 2006 dem neu geschaffenen Modell der Personenbetreuung gegenüber stellt. Es wurden zwischen Oktober 2005 und September 2007 in Wien, Niederösterreich und Oberösterreich neun Interviews mit pflegebedürftigen Personen oder deren Angehörigen durchgeführt. In einem Fall wurde das Interview mit der Pflegerin geführt. Die interviewten Personen wurden mittels Schneeballprinzip gefunden. Mit den Pflegebedürftigen und Angehörigen sowie den PflegerInnen wurden problemzentrierte, leitfadengestützte Interviews durchgeführt. Um zu neuen Erkenntnissen zu gelangen, wurde der Beginn des Interviews sehr offen gehalten und dem narrativen Element breiter Raum zugemessen, am Ende wurden noch offene Fragen geklärt, der letzte Teil bestand aus einem Fragebogen zu soziodemographischen Daten und speziellen Fragen zur Pflege. Es wurden so viele Interviews geführt, bis der Informationsgehalt als erschöpft bezeichnet werden konnte, d. h. kaum wesentliche neue Erkenntnisse die Forschungsfragen betreffend zu erwarten waren.

Weiters fanden im Herbst 2005 in Wien, Niederösterreich, Oberösterreich und Salzburg zehn leitfadengestützte ExpertInneninterviews mit VermittlerInnen, AgenturleiterInnen sowie PflegerInnen statt. Mit den AgenturmitarbeiterInnen bzw. -leiterInnen wurden ExpertInneninterviews geführt (Meuser/ Nagel 2005). Die Auswahl der Personen erfolgte nach vorhergehender Internetrecherche. Es wurden sämtliche Agen-

turleiterInnen, die im Zuge der Recherche aufgefunden worden waren, kontaktiert. Vorgesehen war auch die Befragung von ausländischen Agenturen, was jedoch scheiterte, weil alle Kontaktierten verweigerten.

Zwölf ExpertInnen aus dem Gesundheits-und Sozialbereich und von involvierten öffentlichen Körperschaften und ArbeitnehmerInnenvertretungen wurden ebenfalls befragt. Die GeschäftsführerInnen von vier der größten sozialen Dienste (Wohlfahrtsverbände) wurden befragt. Weiters wurden zwei BeamtInnen der zuständigen Magistratsabteilungen in Wien befragt, und zwar VertreterInnen der öffentlichen Bereitstellung von sozialen Diensten im Bereich Gesundheits- und Krankenpflege sowie Heimhilfe. Drei Interviewte sind den betreffenden Gewerkschaften der Beschäftigten in der institutionellen Pflege zuzurechnen (ArbeitnehmerInnenvertreterInnen). Außerdem wurden zum Thema AusländerInnenbeschäftigung eine Vertreterin eines Berufsverbandes sowie zwei ExpertInnen aus der Ministerialbürokratie interviewt (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Bundesministerium für Finanzen, Kontrolle der illegalen Arbeitnehmerbeschäftigung). Die Interviews wurden zwischen Oktober 2006 und März 2007 geführt.

Bei allen Interviews wurden die Fragen – falls erforderlich – laufend dem Erkenntnisprozess angepasst, neue Erkenntnisse flossen in die folgenden Interviews ein. Das war umso notwendiger, als sich während des Forschungsprozesses die rechtlichen und politischen Gegebenheiten der 24-Stunden-Pflege stark veränderten. Die Auswertung erfolgte themenzentriert anhand der Fragen des Leitfadens, es wurden thematische Kategorien gebildet und diese zu Themenblöcken zusammengefasst. Der erste Schritt war eine deskriptive Zusammenfassung des Interviewmaterials. In einem zweiten Schritt wurden die theoriegeleiteten Hypothesen beantwortet. Dazu wurden die Ergebnisse der einzelnen Analyseeinheiten zusammengefasst und synthetisiert. Insgesamt wurden zwischen Mai 2005 und September 2007 41 Interviews geführt.

Um die strukturellen Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren der Inanspruchnahme der 24-Stunden-Pflege zu untersuchen, wurden die relevanten Sozialpolitiken und Gesetze sowie die institutionelle Pflege (öffentliche Pflegevorsorge) anhand von Gesetzestexten, statistischem Datenmaterial sowie einer Literaturanalyse von Berichten und Studien, vor allem zur institutionellen Pflegeversorgung, zur Situation der Beschäftigten in der Pflege und zum Personalbedarf sowie zur Situation pflegender Angehöriger analysiert. Außerdem wurden die Ergebnisse der ExpertInneninterviews einbezogen.

Die medialen Debatten im Wahlkampf und im Zuge der darauf folgenden Regulierungsmaßnahmen hinsichtlich der 24-Stunden-Pflege wurde anhand der beiden österreichischen Qualitätszeitungen *Der Standard* und *Die Presse* (Online-Archiv) sowie weiterer relevanter Berichte vornehmlich aus ORF (Rundfunk und Online), *Salzburger Nachrichten, Wiener Zeitung* sowie *Profil* und *Kurier* analysiert. Auch Kommentare aus den beiden Medien *Die Presse* und *Der Standard* wurden berücksichtigt, um den Diskurs der 24-Stunden-Betreuung darzustellen.

Der Gesetzgebungsprozess wurde außerdem durch die Analyse der Gesetzestexte und der Stellungnahmen des Begutachtungsverfahrens nachvollzogen.

2. Rechtliche Ausgangslage: 24-Stunden-Pflege bzw. -Betreuung bis 2006

Bis zum Jahr 2006 bestand offenbar kein politischer Wille zur Regulierung und Legalisierung der 24-Stunden-Pflege, denn die Tatsache der irregulären Pflegearbeit war durchaus bekannt und auch öffentlich thematisiert worden (vgl. Hammer/ Österle 2001, Ergebnisse Interviews). Es hatte schon vor 2006 immer wieder Anzeigen und Medienberichte in diesem Zusammenhang gegeben. Schließlich hatte sich die 24-Stunden-Pflege seit Anfang der 1990er-Jahre in Österreich verbreitet. Dennoch wurde sowohl von Seiten der Länder als auch auf Bundesebene eine Laissez-faire-Linie in Bezug auf Arbeitsmarkt- und Immigrationspolitik im Bereich der irregulären Pflegearbeit betrieben. Die 24-Stunden-Pflege wurde weitestgehend geduldet. Letztlich war diese Politik im Sinne der Herstellung eines kostengünstigen Arbeitsmarktsegmentes durchaus funktional und daher im Interesse sowohl der NutzerInnen von 24-Stunden-Betreuung als auch der politisch Verantwortlichen, insbesondere der Länder und Gemeinden (Schierup u. a. 2006[4]). Zwar sind Berichte über einen drohenden Pflegenotstand übertrieben, aber gewisse Engpässe in der Versorgung sind nicht zu leugnen (vgl. Krajic u. a. 2005). Vor allem aber hätte eine der 24-Stunden-Pflege vergleichbare Leistung, aus personellen und vor allem budgetären Gründen nicht öffentlich bereitgestellt werden können (Krajic u. a. 2005, Simsa u. a. 2004).

Bis 2006 wurde die Beschäftigung in der 24-Stunden-Betreuung gemeinhin als Graubereich bezeichnet, dabei handelte es sich ganz klar um nicht gesetzeskonforme, also irreguläre Beschäftigung. Tatsächlich schien aber Unklarheit über die Gesetzeslage zu herrschen. Selbst ExpertInnen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich und aus der öffentlichen Verwaltung, ArbeitnehmerInnen- und BerufsvertreterInnen sprachen von einem Graubereich (Interviews mit diesem Personenkreis).

Von Seiten der Organisationen und Agenturen, die Pflegekräfte vermittelten, wurde auch eine Reihe von Konstruktionen angewandt, um der Praxis einen legalen Anstrich zu geben. Die Arbeit der Pflegekräfte wurde als Ehrenamt, karitative Tätigkeit oder Nachbarschaftshilfe bezeichnet oder auch als Kleinunternehmertum (selbständige Pflege) konstruiert, was die Ausübung aber tatsächlich keineswegs legal machte. Entgelte wurden Taschengeld genannt, um zu signalisieren, dass kein Arbeitsverhältnis vorliege. Die Begründungen und Rechtfertigungen der befragten AgenturleiterInnen in diesem Zusammenhang waren zirkulär und widersprüchlich. Keine dieser Legalitätskonstruktionen war bis 2006 gesetzeskonform, wenngleich die interviewten VermittlerInnen wie auch die NutzerInnen von 24-Stunden-Pflege an die Rechtmäßigkeit zum Teil glaubten oder das zumindest vorgaben (Interviews mit AgenturleiterInnen und VermittlerInnen, NutzerInnen von 24-Stunden-Pflege). Nichtsdestotrotz wird die Arbeit erwerbsmäßig ausgeübt, selbst dann, wenn die Bezahlung Taschengeld genannt und auch die Höhe des Entgelts bestenfalls einem solchen entspricht. Auch alle ande-

4 Schierup u. a. bezeichnen die Nichtregulation von Arbeitsmigration und Duldung der irregulären Arbeit als Laissez-faire-Politik und beschreiben diese für Italien. Schierup u. a. verweisen auch auf die Funktion dieser Politik, ein billiges Arbeitskräftereservoir durch die Ausschließung von sozialen Rechten zu schaffen (Schierup u. a. 2006, 151–152, 163–164).

ren Konstruktionen änderten nichts an den Gesetzesverstößen, die bei der Beschäftigung einer Betreuungskraft vorlagen. Im Wesentlichen waren folgende Gesetzesverstöße gegeben:

- Die Beschäftigung der 24-Stunden-PflegerInnen war zumeist ein Verstoß gegen das Ausländerbeschäftigungsgesetz. Der allergrößte Teil der 24-Stunden-PflegerInnen kam und kommt aus osteuropäischen Ländern (Quelle: Interviews mit VermittlerInnen). Obwohl die Hauptherkunftsländer (Slowakei, Tschechien, Ungarn, Polen, Rumänien etc.) 2004 bzw. 2007 der Europäischen Union beitraten, haben EU-BürgerInnen aus den neuen EU-Mitgliedsländern keinen Arbeitsmarktzugang. Bis 2011 bzw. 2014 gilt die Übergangsfrist, die den freien Zugang zum Arbeitsmarkt für die neuen EU-BürgerInnen beschränkt. Die Pflegekräfte müssen daher, wie andere ausländische Arbeitskräfte auch, eine Beschäftigungsbewilligung haben. Das setzt aber auch das Vorliegen eines regulären Arbeitsverhältnisses voraus.
- Die Arbeit wird erwerbsmäßig ausgeübt und zeigt die Kennzeichen einer unselbständigen Beschäftigung. Die Pflegekräfte hätten angestellt werden müssen, z. B. als Haushaltshilfe. Ein solches reguläres Arbeitsverhältnis bedeutet geregelte Arbeitszeiten, Gehalt nach Kollektivvertrag, Urlaubsanspruch usw.
- Steuern, Sozialversicherungsbeiträge und sonstige Abgaben hätten abgeführt werden müssen, was die 24-Stunden-Betreuung wesentlich teurer gemacht hätte. Während für eine 24-Stunden-Betreuung bei einem Tagessatz von 50[5] Euro pro Monat 1.500 Euro zu bezahlen waren bzw. sind, rechneten ExpertInnen bei regulärer Beschäftigung mit doppelt so hohen Kosten.[6]
- Zudem war die gängige Praxis der Rund-um-die-Uhr-Betreuung nicht mit dem Arbeitsrecht vereinbar. Die permanente Anwesenheit einer Betreuungsperson über zwei Wochen hinweg wäre unter Einhaltung des Arbeitszeitgesetzes nicht möglich.
- Schließlich leisten die Betreuungskräfte neben der Haushaltsarbeit vor allem die Grundpflege, darunter fallen Tätigkeiten wie Hilfe bei der Körperpflege, Ernährung etc., zum Teil aber auch medizinische Pflege. Diese Tätigkeiten sind nach dem Berufsrecht (z. B. Gesundheits- und Krankenpflegegesetz) qualifizierten Pflegekräften, also Pflegehilfen und diplomiertem Gesundheits- und Krankenpflegepersonal bzw. den Sozialbetreuungsberufen (z. B. Heimhilfe, Altenhilfe etc.) vorbehalten.

Bis 2006 wäre daher die einzig rechtskonforme Beschäftigung einer 24-Stunden-Pflegekraft eine Anstellung nach dem Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz unter Einhaltung der Berufsgesetze gewesen. Das bedeutete die Abfuhr von Sozialabgaben und Steuern, die Einhaltung arbeitsrechtlicher Bestimmungen wie Arbeitszeitbestim-

5 Der durchschnittlich an die Pflegekräfte bezahlte Tagessatz betrug im Zeitraum 2005 bis 2007 bei den untersuchten Agenturen wie auch bei den interviewten KlientInnen 48 Euro. Dazu kommen allerdings noch Vermittlungsgebühren an die Agenturen sowie die Verpflegung für die Betreuungskräfte (vgl. dazu ausführlich Bachinger 2009, 166f.).

6 Walter Marschitz errechnete, dass eine Anstellung einer Kranken- oder AltenbetreuerIn nach dem Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz rund 3.000 Euro pro Monat kosten würde (Mindestlohntarif für im Haushalt Beschäftigte in Niederösterreich, Information des Hilfswerks Österreich 2008).

mungen, Urlaubsanspruch, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, eine kollektivvertragsgemäße Entlohnung etc. Außerdem wäre eine Beschäftigungsbewilligung erforderlich gewesen.

3. Die Legalisierung der 24-Stunden-Pflege

Nach der intensiven medialen Inszenierung der 24-Stunden-Pflege im Sommer 2006 hatten sich die politischen Parteien, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, relativ schnell auf eine Legalisierung der bestehenden Praxis der 24-Stunden-Betreuung festgelegt. Eine rechtliche Verfolgung der BeschäftigerInnen oder Beschäftigten – die »*Kriminalisierung der Betroffenen*« – lehnten alle Parteien ab. Vielmehr sollte Rechtssicherheit für die Pflegebedürftigen, die eine 24-Stunden-Pflegekraft beschäftigten, hergestellt werden (z. B. Die Presse, 10. 8. 2006).

3.1 Ausnahmeregelung vom Geltungsbereich des Ausländerbeschäftigungsgesetzes

Als erste Maßnahme wurde daher im Oktober 2006 eine Ausnahmeregelung für die 24-Stunden-Pflege geschaffen. Ausländische Pflegekräfte, die in Privathaushalten beschäftigt und den Übergangsbestimmungen zur ArbeitnehmerInnenfreizügigkeit unterliegen und also keine Beschäftigungserlaubnis hatten, wurden per Verordnung aus dem Geltungsbereich des Ausländerbeschäftigungsgesetzes (AuslBG) ausgenommen. Die Beschäftigung der 24-Stunden-PflegerInnen war somit kein Verstoß mehr gegen das Ausländerbeschäftigungsgesetz.[7] Qualifizierte Pflegetätigkeiten sollten aber nach wie vor den Pflegeberufen vorbehalten bleiben. Mit derselben Intention wurde in späterer Folge das Hausbetreuungsgesetz (HBeG)[8] gestaltet (siehe Kap. 3.3). Dies erwies sich jedoch als unpraktikabel und widersprüchlich, denn ein Großteil der Betreuungskräfte übernahm ja auch Pflegetätigkeiten und verstieß somit wieder gegen Gesetze.

3.2 Amnestiegesetze

Im November 2006 wurde das sogenannte Amnestiegesetz (Pflegeübergangsgesetz[9]) beschlossen. Die Amnestie betraf vor allem die Nichtanmeldung zur Sozialversicherung. Allerdings waren die BeschäftigerInnen von 24-Stunden-PflegerInnen damit nur vor Verwaltungsstrafen geschützt, nicht aber vor zivilrechtlichen Ansprüchen. Pflegekräfte hätten ihren Anspruch auf Sozialversicherung, auf die Einkommensdifferenz auf bestehende Kollektivvertragstarife, auf das 13. und 14. Monatsgehalt etc. rückwirkend einklagen können. Das hätte hohe Rückzahlungen für die NutzerInnen von 24-Stun-

7 Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, mit der die Ausländerbeschäftigungsverordnung geändert wird (BGBl. II Nr. 405/2006).

8 Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen über die Betreuung von Personen in privaten Haushalten erlassen werden (Hausbetreuungsgesetz - HBeG) und mit dem die Gewerbeordnung 1994 geändert wird (BGBl. I Nr. 33/2007).

9 Bundesgesetz, mit dem Übergangsbestimmungen bis zur Neuregelung der Pflege erlassen werden (Pflege-Übergangsgesetz) (BGBl. I Nr. 164/2006).

den-Pflege bedeutet. Für die BeschäftigerInnen von 24-Stunden-Pflege-Kräften bestand also weiter keine Rechtssicherheit, was ja das vorrangige Ziel der Regierung war. Dieser Tatbestand fand jedoch zunächst wenig Beachtung. Erst Ende des Jahres 2007 kam es darüber zu heftigen Debatten. Letztendlich wurde im Jänner 2008 das *Pflegeverfassungsgesetz*[10] beschlossen, um das Problem der drohenden Nachforderungen sowohl des Fiskus und der Sozialversicherungsträger als auch der Nachforderung von Sozialversicherungsbeiträgen bzw. der Geltendmachung zivilrechtlicher Ansprüche von Seiten der Pflegekräfte zu beseitigen. Sämtliche arbeits- und sozialrechtlichen Ansprüche der Rund-um-die-Uhr-Betreuungskräfte wurden rückwirkend außer Kraft gesetzt. Außerdem wurde eine weitere halbjährige Amnestie fixiert. Die Amnestieregelung betraf darüber hinaus die Kompetenzbeschränkungen hinsichtlich der Pflegetätigkeiten, die aufgrund des Berufsrechts den diplomierten Gesundheits- und Krankheitspflegepersonen und den Sozialbetreuungsberufen vorbehalten sind. Diese wurden ja in der Praxis von den 24-Stunden-BetreuerInnen häufig ausgübt und stellten daher eine Rechtsverletzungen dar. Das Gesetz bedeutete eine starke Einschränkung der ArbeitnehmerInnenrechte. Zivilrechtliche Ansprüche auf Sozialversicherung, auf die Einkommensdifferenz auf bestehende Kollektivvertragstarife, 13. und 14. Monatsgehalt etc. hätten rückwirkend von den Pflegekräften eingeklagt werden können, was mit dem Pflegeverfassungsgesetz unterbunden wurde. Da das Gesetz im Verfassungsrang ist, kann es auch nicht angefochten werden.

3.3 Hausbetreuungsgesetz

Das Herzstück der Reformen bildete das im Frühjahr 2007 beschlossene Hausbetreuungsgesetz (HBeG). Mit diesem wurde eine Rechtsgrundlage für eine reguläre, selbständige oder unselbständige Beschäftigung von 24-Stunden-Pflegekräften geschaffen. Es bestehen also zwei Möglichkeiten: Die Betreuungskraft kann nun entweder von einer Privatperson oder auch einer Trägerorganisation nach dem Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz (HGHAG) angestellt werden. Um die gängige Praxis einer permanenten Anwesenheit einer Betreuungskraft zulässig zu machen, wurden arbeitsrechtliche Sonderbestimmungen für die Arbeitszeit[11] erlassen. Die zweite Möglichkeit besteht in der selbständigen Ausübung in Form des neugeschaffenen Personenbetreuungsgewerbes. Zum Personenbetreuungsgewerbe zählt außerdem die Vermittlung von PersonenbetreuerInnen. Damit war nun die Tätigkeit der Vermittlungsagenturen ebenfalls gesetzlich gedeckt, was davor nicht der Fall gewesen war. Problematisch blieb, dass die Betreuungskräfte lediglich Hilfestellungen bei der Haus-

10 Bundesverfassungsgesetz, mit dem Übergangsbestimmungen zur Förderung der Legalisierung der Pflege und Betreuung in Privathaushalten erlassen werden (Pflege-Verfassungsgesetz) (BGBl. I Nr. 43/2008).

11 Die Arbeitszeit darf in zwei aufeinander folgenden Wochen einschließlich der Zeiten von Arbeitsbereitschaft 128 Stunden nicht überschreiten. Eine tägliche Ruhepause (auch frei von Arbeitsbereitschaft) von mindestens drei Stunden muss gewährt werden, wobei davon mindestens zwei Ruhepausen von 30 Minuten ununterbrochen zu gewähren sind. Darüber hinaus dürfen ArbeitnehmerInnen während jedes Zeitraums von 24 Stunden insgesamt weitere zehn Stunden nicht in Anspruch genommen werden.

halts- und Lebensführung leisten durften, soweit diese nicht Angehörigen der Gesundheits- und Krankenpflegeberufe vorbehalten waren bzw. sind (Vorbehaltstätigkeiten nach dem Berufsrecht). Diese Regelung erwies sich als völlig unpraktikabel, denn eine Vielzahl von Tätigkeiten (z.B. die Verabreichung von Medikamenten), die von den 24-Stunden-PflegerInnen verrichtet wurden, war damit weiterhin ungesetzlich.

Das Gesetz wurde als Aushöhlung der arbeitszeitrechtlichen Bestimmungen von ExpertInnen und auch vom Österreichischen Gewerkschaftsbund kritisiert. Ohnedies betreffen die arbeitsrechtlichen Bestimmungen aber nur eine Anstellung nach dem Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz (HGHAG). Dieses Modell wurde jedoch kaum umgesetzt. Die überwiegende Zahl der Legalisierungen wurde in Form einer selbständigen Personenbetreuung realisiert. Ein Grund dafür ist wohl, dass die arbeitsrechtlichen Bestimmungen eines Anstellungsverhältnisses als zu rigide und unpraktikabel erachtet wurden. Vor allem aber ist das unselbständige Modell im Vergleich zum Personenbetreuungsgewerbe teurer für die BeschäftigerInnen. Es wurde zwar auch eine finanzielle Förderung (siehe unten) eingeführt, diese setzte aber keinen großen Anreiz in Richtung des so genannten Unselbständigen-Modells.

Durch die Änderung der Gewerbeordnung wurde jedenfalls die Ausübung der 24-Stunden-Pflege als selbständige Tätigkeit zulässig, wobei die Gesetzeskonformität dieser Regelung von ExpertInnen weiterhin angezweifelt wurde. Es handle sich vielmehr um Scheinselbständigkeit, so die Kritik. Beispielsweise äußerte sich der Österreichische Rechtsanwaltskammertag in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf folgendermaßen:

> *»Wie bereits zu § 1 des Gesetzesentwurfes ausgeführt, bestehen erhebliche Bedenken, dass die vollständig an den Bedürfnissen der zu betreuenden Person zu orientierende, örtlich und zeitlich exakt gebundene Tätigkeit einer Betreuungsperson als selbstständige Tätigkeit überhaupt ausgeübt werden kann. Formen der ›Scheinselbstständigkeit‹ könnten durch das Gesetz begünstigt werden und die vom Gesetz gewollte Legalisierung bisheriger illegaler Beschäftigungen damit nicht erzielt werden kann«* (Stellungnahme des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages zum Gesetzesentwurf, 13. 4. 2007).

3.4 Gesundheitsberuferechtsänderungsgesetz

Schließlich wurden im Jahr 2008 die Kompetenzen der 24-Stunden-Betreuungskräfte erweitert. Hinsichtlich der Tätigkeiten, die 24-Stunden-Pflegekräfte in der Praxis ausführten, herrschte ja bis dahin immer noch Rechtsunsicherheit. Mit dem Gesundheitsberuferechtsänderungsgesetz (GesBRÄG[12]) war es den Pflegekräften nun gestattet, bestimmte pflegerische und ärztliche Tätigkeiten zu übernehmen, vorausgesetzt

12 Bundesgesetz, mit dem das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz, das Hebammengesetz, das Kardiotechnikergesetz, das Medizinische Masseur- und Heilmasseurgesetz, das MTD-Gesetz, das Bundesgesetz über die Regelung des medizinisch-technischen Fachdienstes und der Sanitätshilfsdienste, das Sanitätergesetz, das Zahnärztegesetz, das Zahnärztekammergesetz, das Ärztegesetz 1998, das Hausbetreuungsgesetz, die Gewerbeordnung 1994 und das Bundespflegegeldgesetz geändert werden (Gesundheitsberufe-Rechtsänderungsgesetz 2007 – GesBRÄG 2007) (BGBl. I Nr. 57/2008).

die Betreuungskraft wurde von einem Arzt oder durch qualifiziertes Pflegepersonal entsprechend geschult. Das GesBRÄG bedeutete eine beträchtliche Ausweitung der Kompetenzen der PersonenbetreuerInnen. Ziel der Kompetenzerweiterung war es, Klärung und Rechtssicherheit in den bis dahin bestehenden *Graubereich* für das Berufsrecht zu bringen und PersonenbetreuerInnen die Berechtigung zu erteilen, dieselben Tätigkeiten wie Angehörige ausüben zu dürfen. Die Gesetzesänderung wurde als notwendige Anpassung an die Praxis der häuslichen Pflege argumentiert.

3.5 Förderung der 24-Stunden-Pflege

Beachtlich ist, dass für die 24-Stunden-Pflege sogar eine Förderung geschaffen wurde. Ursprünglicher Zweck war es, die Legalisierungskosten – also im Wesentlichen die Mehrkosten, die für die Sozialversicherung der Pflegekräfte aufzuwenden sind – abzudecken. Zunächst gab es für die Beschäftigung einer selbstständigen PflegerIn einen Zuschuss von 225 Euro pro Monat, die unselbständige Anstellung wurde mit 800 Euro unterstützt. Im Jahr 2008 wurde die Förderung auf 500 bzw. 1.100 Euro noch deutlich erhöht. Die Förderung war, nachdem die arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen durch das Hausbetreuungsgesetz bereits fixiert waren, der letzte Gestaltungsspielraum, die Anstellung gegenüber der selbständigen Ausübung des Personenbetreuungsgewerbes attraktiver zu machen. Durch eine höhere Förderung der angestellten Betreuungskräfte hätte dieses Modell möglicherweise mehr Verbreitung gefunden. Das ist aber nicht der Fall. Bemühungen, einen Lenkungseffekt in Richtung unselbständiger Personenbetreuung zu erreichen, können damit als gescheitert bezeichnet werden.

4. Auswirkungen der Legalisierung und Regulierung der 24-Stunden-Pflege

4.1 Anzahl der legalisierten PflegerInnen

Die selbständige Pflege in Form des Personenbetreuungsgewerbes setzte sich trotz aller Bedenken hinsichtlich der Legalität gegenüber der unselbständigen Beschäftigung durch. Die Zahl der Anmeldungen stieg nach 2008 und dem Auslaufen der Amnestieregelung rasch an. Anfang 2008 gab es an die 500 Anmeldungen, im Juli 2008 bereits fast 9.000 und im August 11.000 (Wirtschaftskammer Österreich; Oswald 2008; telefonische Auskunft Hansjörg Hofer, September 2008; Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz 2008). Die Zahl der unselbständigen PersonenbetreuerInnen ist wesentlich geringer. Genaue Zahlen sind nicht eruierbar, im Mai 2008 gab es rund 300 Anmeldungen.[13]

13 Die genaue Zahl der angemeldeten PflegerInnen ist laut Auskunft des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger nicht eruierbar (telefonische Auskunft von Karl Grillitsch, Hauptverband der Österreichischen Sozialversicherungen, September 2008). Grillitsch zufolge gibt es »einige hundert«; das seien fundierte Vermutungen und auch aus den Förderansuchen ableitbar.

Auch aktuell gibt es keine genauen Zahlen, wie viele PersonenbetreuerInnen in Österreich legal beschäftigt sind. In einer parlamentarischen Anfragebeantwortung im Juli 2010 gibt der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Rudolf Hundstorfer die Auskunft, dass es zum Stichtag 25. Juni 2010 27.707 aktive Gewerbeberechtigungen für PersonenbetreuerInnen gebe. Es sei aber nicht bekannt, wie viele PersonenbetreuerInnen tatsächlich aktuell ihr Gewerbe ausüben. Im Jahr 2009 wurden 4.069 Anträge auf eine Förderung gestellt, 83 davon betrafen eine Unterstützung der Beschäftigung unselbständiger Pflegekräfte. Rund 80 Prozent der Pflegebedürftigen beschäftigen zwei Pflegekräfte (Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Rudolf Hundstorfer).[14] Diesen Zahlen nach zu schließen, würden maximal 16.625 Pflegebedürftige eine angemeldete, selbständige Personenbetreuung nutzen, dazu kämen noch die unselbständigen PersonenbetreuerInnen und wohl auch noch eine nicht zu unterschätzende Zahl von weiterhin nicht angemeldeten 24-Stunden-PflegerInnen. Allerdings ist anzunehmen, dass nicht alle angemeldeten PersonenbetreuerInnen aktiv sind bzw. üben auch VermittlerInnen das Personenbetreuungsgewerbe aus.

4.2 Debatte um die 24–Stunden-Pflege

Aufgrund der öffentlichen Debatten entstand ein Druck zur Verrechtlichung vorrangig im Sinne der BeschäftigerInnen, die sich durch die Anzeigen in einer unsicheren rechtlichen Lage sahen. Die Legalisierungspolitik adressierte primär die NutzerInnen von 24-Stunden-Pflege. Den Pflegebedürftigen sollte es weiter ermöglicht werden, das informell etablierte Modell der 24-Stunden-Pflege in möglichst unveränderter Form fortzuführen. Es bestand aber kaum politischer Wille, die Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte zu verbessern.

Im Laufe der zweijährigen Debatte um die 24-Stunden-Pflege hatte sich die Argumentationslinie durchgesetzt, die erforderliche Pflege und Betreuung sei aus Gründen der Finanzierbarkeit und Praktikabilität nicht als Anstellungsverhältnis realisierbar. Daher müsse Pflege als selbständige Arbeit respektive als Gewerbe ermöglicht werden. Eine dem Wesen nach traditionell unselbständige Beschäftigung wurde somit als KleinunternehmerInnentum verrechtlicht.

Die Debatte um die Legalität des Selbständigen-Modells wurde mit der Zeit zu einer eher akademischen und wohl in der Öffentlichkeit mehr als Spitzfindigkeit wahrgenommen. Indessen wurde auch im Rahmen der durchgeführten ExpertInneninterviews die Ansicht vertreten, es handle sich um ein Übergangsmodell und die Regulierung sei als Prozess zu verstehen. Die 24-Stunden-Pflege schließe eine Lücke, die mit den gegebenen Strukturen und Kapazitäten und dem vorhandenen öffentlichen Finanzrahmen nicht geschlossen werden könne.

14 Anfragebeantwortung durch den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Rudolf Hundstorfer zu der schriftlichen Anfrage (5638/J) der Abgeordneten Karl Öllinger, Kolleginnen und Kollegen an den Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz betreffend die Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung, verfügbar unter: http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/AB/AB_05266/pmh.shtml , 13. 9. 2010.

4.3 Gelungene Legalisierung?

Als gelungen kann die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung insofern bezeichnet werden, als das gesteckte Ziel des Programms der Regierung Gusenbauer (2007 bis 2008) erreicht wurde, eine gesetzeskonforme Beschäftigung von 24-Stunden-PflegerInnen zu ermöglichen, ohne die bis dahin gängige Praxis einzuschränken. Für die NutzerInnen der 24-Stunden-Betreuung wurde Rechtssicherheit hergestellt, sie müssen keine Anzeigen oder Nachforderungen von Behörden oder PflegerInnen befürchten. Auch hat sich die Pflege nicht verteuert, im Gegenteil wurde sie sogar durch die Einführung der Förderung noch kostengünstiger (Berechnung von Walter Marschitz, Hilfswerk Österreich).[15]

4.4 Auswirkungen für die 24-Stunden-Pflegekräfte

Der legale Status der Betreuungskräfte und die Einbindung in das Sozialversicherungssystem als Gewerbetreibende sind immerhin als Fortschritt zu werten. Die Integration in die Sozialversicherung verschafft den Pflegekräften sogar einen Pensionsanspruch. Arbeitsrechtlicher Schutz besteht aber logischerweise im Modell der selbständigen Personenbetreuung nicht. Es gelten also weder das Arbeitszeitgesetz, noch andere ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen. Dabei wäre gerade die sehr belastende Tätigkeit in der häuslichen Pflege, verschärft noch durch die Tatsache, dass die Pflegekraft im Haushalt der zu pflegenden Person wohnt, ein besonders schützenswerter Arbeitsmarktbereich. Die Arbeitsbedingungen sind hochgradig vom Gesundheitszustand, der Persönlichkeit und den Lebensbedingungen der gepflegten Person abhängig. So können die Arbeitszeiten durchaus im Rahmen der Normalarbeitszeit sein, aber auch überlange Arbeitszeiten und hohe Belastungen durch eine permanente Rufbereitschaft oder Anwesenheit sind häufig. Zum Teil haben die Pflegekräfte nicht einmal Nachtruhe. Persönlichkeitsstörungen können die Arbeitsbedingungen zusätzlich äußerst erschweren (Ergebnisse Interviews). Zum Teil sind die Arbeitsbedingungen äußerst prekär, was letztlich auch die Qualität der Betreuung und Pflege beeinträchtigt. ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen, wie sie in vergleichbaren Sektoren (in Alten- und Pflegeheimen, bei mobilen Diensten) vorhanden sind, vor allem, was die körperliche und psychische Belastung sowie Belastungen oder Gefährdungen (z. B. durch übertragbare Krankheiten oder mangelnde Hygiene) betrifft, fehlen völlig. Es gibt auch keinerlei Kontrolle oder Aufsicht. Die PflegerInnen haben als Gewerbetreibende keinen Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall oder auf bezahlten Urlaub. Auch diese Aspekte verschärfen noch die Prekarität der Arbeit in der 24-Stunden-Pflege. Außerdem sind die Pflegekräfte unter starkem Druck, auch sehr belastende Arbeitsbedingungen zu akzeptieren, da sie ja auch gegen Arbeitslosigkeit nicht versichert sind. Sie sind vielmehr hochgradig von den Vermittlungsagenturen abhängig oder auf private Netzwerke angewiesen.

15 Information von Walter Marschitz, Hilfswerk Österreich, verfügbar unter: http://www.hilfswerk.at/b2464 , 14.7.2008.

Beim Selbständigen-Modell gilt zudem kein Kollektivvertragslohn. Das macht die gängigen Tagessätze von durchschnittlich 50 Euro weiterhin möglich. Die verbreitete Darstellung, die selbständige Beschäftigung sei wesentlich kostengünstiger, ist insofern eine Verzerrung, als der Kostenvorteil vor allem aus der Differenz zum Kollektivvertragslohn entsteht. Die selbständigen Pflegekräfte bekommen schlicht weniger bezahlt als unselbständige. Der Nettokollektivvertragslohn bei unselbständiger Beschäftigung macht rund 900 Euro monatlich aus. Um dasselbe Einkommen wie bei unselbständiger Beschäftigung zu erhalten, müsste eine selbständige Betreuungskraft 60 Euro Tagessatz erhalten, das Angestellten-Modell wäre dann unter Berücksichtigung der Förderung um rund zehn Euro pro Tag teurer. Die Lohnnebenkosten machen also keinen so großen Kostenunterschied, wie in der Öffentlichkeit kommuniziert wurde. Hier war von den doppelten bis dreifachen Kosten der unselbständigen Beschäftigung die Rede (vgl. dazu ausführlich Bachinger 2009, 148–149).

5. Fazit

Die Legalisierung der 24-Stunden-Pflege bedeutet faktisch die Etablierung des Selbständigen-Modells in Form des Personenbetreuungsgewerbes. Insgesamt kann die Regulierung der 24-Stunden-Betreuung als Gewebe als bedenkliche Aufweichung arbeits- und sozialrechtlicher Normen gedeutet werden. Mit dem Selbständigen-Modell, also der Ermöglichung der Personenbetreuung als Gewerbe, ist das unselbständige Normalarbeitsverhältnis in einem weiteren Bereich erodiert, und zwar gerade in einem, in dem es bislang kaum unselbständig Beschäftigte gab, weil die Arbeit unbezahlt und familiär oder informell und irregulär geleistet wurde. Klar ist aber auch, dass die gängige Praxis der Rund-um-die-Uhr-Betreuung kaum in bestehende Formen unselbständiger Beschäftigung integriert werden hätte können. Die Einhaltung arbeits- und kollektivvertraglicher Bestimmungen würde die Organisation der 24-Stunden-Pflege verkomplizieren und zu vermehrtem bürokratischen Aufwand führen. Die Flexibilität und Exklusivität einer Eins-zu-Eins-Betreuung wäre nicht aufrechtzuerhalten. Zusätzliche Kosten wären entweder von den öffentlichen Händen oder den InanspruchnehmerInnen zu tragen. Andererseits hätte die Etablierung eines Modells, das sich an normalen Standards des Sozialschutzes orientierte, die Chance geboten, qualitätsvolle, attraktive Arbeitsplätze in einem Beschäftigungssegment mit Wachstumschancen zu schaffen. Stattdessen wurde ein spezielles Niedriglohnsegment geschaffen, das einen begrenzten Kreis von NachfragerInnen bedient.

Einem zukünftig zu erwartenden Mangel an Personal sowohl im gering- als auch im höher qualifizierten Segment der sozialen und Pflegedienstleistungen wurde damit nicht vorausschauend begegnet. In Zukunft wird das Arbeitsmarktsegment der Pflege und Betreuung an Bedeutung gewinnen. Aufgrund der demografischen Alterung, des gesellschaftlichen Wandels und der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen wird das Angebot an unbezahlter privater, familiär geleisteter Arbeit sinken und durch Leistungen, die vom Staat oder vom Markt bzw. *Schwarzarbeitsmarkt* erbracht werden, kompensiert werden.

Aufgabe politischer Maßnahmen und sozialpolitischer Regulierungen im Politikfeld Altenpflege wäre es daher, die Arbeit so zu regulieren und auch zu finanzieren, dass soziale Rechte und arbeitsrechtliche Mindeststandards eingehalten werden, um Beschäftigte vor Überlastung, Ausbeutung und Übergriffen zu schützen. Zumindest die Legalisierung der Arbeit an sich und die wenngleich rudimentäre Integration in das Sozialversicherungssystem verbessern die Situation, die vor der gesetzlichen Regelung herrschte. In Anbetracht des mangelnden arbeitsrechtlichen Schutzes kann die Legalisierung für die Pflegekräfte jedoch als wenig zufriedenstellend bezeichnet werden. Nicht zuletzt im Sinne einer ausreichenden Qualität der Leistungen für Pflegebedürftige ist es besonders erforderlich, attraktive und qualitätsvolle Arbeitsplätze in diesem Sektor zu schaffen.

Literatur

Bachinger, Almut (2009) *Der irreguläre Pflegearbeitsmarkt. Zum Transformationsprozess von unbezahlter in bezahlte Arbeit durch die 24-Stunden-Pflege.* Dissertation Universität Wien. Wien.

Die Presse (2006) Entkriminalisieren und legalisieren. In: Die Presse Online, 10. 8. 2006.

Grimm, Oliver (2006) *Pflege: Schwarzmarkt ist € 300 Mio. schwer.* In: Die Presse Online, 15. 7. 2006.

Hammer, Elisabeth/ Österle, August (2001) *Welfare State Policy and Informal Long-Term Care Giving in Austria: Old Gender Divisions and New Stratification Processes Among Women.* Working Paper No. 7, Wirtschaftsuniversität Wien. Wien.

Krajic, Karl u. a. (2005) *Pflegenotstand in der mobilen Pflege? Diagnosen und Lösungsmöglichkeiten.* Forschungsendbericht des Ludwig Boltzmann Instituts für Medizin und Gesundheitssoziologie. Wien, verfügbar unter: http://lbimgs-archiv.lbg.ac.at/berichte/pflegenotstand_eb05.pdf , 18. 10. 2010.

Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (2005) *ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion.* In: Bogner, Alexander u. a. (2005) Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden. 71–93.

Oswald, Günther (2008) *Buchinger startet Serviceoffensive zur Pflege*. In: Der Standard, Printausgabe, 10. 1. 2008.

Schierup, Carl-Ulrik u. a. (2006) *Migration, Citizenship, and the European Welfare State. A European Dilemma*. Oxford u. a.

Schmid, Tom/ Prochazkova, Lucie (2006) *Pflege und Betreuung im Spannungsfeld zwischen Nötigem, Wünschenswertem und Finanzierbarem*. In: Soziale Sicherheit, Nr. 11. 454–464.

Simsa, Ruth u. a. (2004) *Nonprofit Organisationen im sozialen Dienstleistungsbereich Bedeutung, Rahmenbedingungen, Perspektiven*. Studie im Auftrag der BAG »Freie Wohlfahrt«. Gekürzte überarbeitete Version. Studienendbericht. Wien, verfügbar unter: http://www.npo.or.at/downloads/texte/freiestudien/NPOs%20im%20sozialen%20Dienstleistungsbereich.pdf , 31. 8. 2006.

Kontakt:
almut.bachinger@netjet.at