

## **Momentum10: Solidarität**

### **Beitrag für Track # 3: Arbeitsrecht und Arbeitsverhältnisse von Almut Bachinger , Oktober 2010**

#### **Grenzenlose Haus- und Sorgearbeit und die Grenzen des Normalarbeitsverhältnisses - Zum Transformationsprozess von unbezahlt in bezahlte Arbeit**

##### **Abstract**

Die sogenannte 24-Stunden-Pflege wurde in den Jahren 2006 bis 2008 durch eine Reihe von Gesetzesänderungen und neuen Gesetzen legalisiert. Bis auf die Tatsache der Legalität der Beschäftigung an sich und eine Einbindung in die Sozialversicherung im Rahmen einer selbständigen Ausübung als Gewerbe, erhielten die Pflege- und Betreuungskräften durch die Legalisierungsmaßnahmen keine soziale Absicherung. Arbeitsrechtliche Bestimmungen gelten für die Gewerbetreibenden nicht. Die Arbeitsbedingungen haben sich daher kaum verbessert, es gibt keinen Schutz vor Überlastung und Ausbeutung und keine Kontrollen. Dabei wäre gerade die belastende Tätigkeit in der 24-Stunden-Pflege, ein besonders schützenswerter Arbeitsmarktbereich. Die Qualität des Arbeitsplatzes für die Pflegekräfte ist vor allem vom Gesundheitszustand, der Persönlichkeit und den Lebensbedingungen der gepflegten Person abhängig. Da weiterhin keinerlei Kontrollen oder Aufsicht vorgesehen sind, kann es zu äußerst prekären Arbeitsbedingungen kommen. Mit Einführung des Personenbetreuungsgewerbes wurde eine weitere Gruppe von Selbständigen oder „Scheinselbständigen“ geschaffen und damit der ArbeitnehmerInnenbegriff weiter erodiert.

##### **Einleitung**

Haus- und Sorgearbeit ist bis heute nicht egalitär verteilt. Frauen tragen den größten Teil der unbezahlten Arbeit. Nichtsdestotrotz haben sich viele Frauen mittlerweile von der Haus- und Sorgearbeit *befreit* und sie in Ermangelung männlicher Arbeitsbereitschaft oder einer ausreichenden Versorgung durch öffentliche Dienste an andere Frauen delegiert, indem sie vornehmlich migrantische HaushaltsarbeiterInnen und BetreuerInnen für Kinder oder ältere Angehörige engagierten. Das spart Zeit, Geld, Nerven und Auseinandersetzungen und ist vielfach eine praktikable, unbürokratische und flexible Lösung des leidigen Hausarbeitsproblems und klaffender Betreuungslücken für sorgebedürftige Verwandte.

Trotz der steigenden Nachfrage sind reguläre Arbeitsverhältnisse eine Seltenheit in diesem Arbeitsmarktsegment. Ein Normalarbeitsverhältnis, das also die Einhaltung von arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen und in der Folge geregelte Arbeitszeiten, regelmäßiges und existenzsicherndes Einkommen, bezahlten Urlaub, Einbindung ins Sozialversicherungssystem und damit Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall, eine Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, Pensionsversicherung usw. bedingte, ist für ArbeitsmigrantInnen häufig rechtlich gar nicht möglich, weil sie vom Arbeitsmarktzugang ausgeschlossen sind, zum anderen wird es als unfinanzierbar und unpraktikabel dargestellt. Irreguläre Arbeit<sup>1</sup> ist hingegen eine Praxis, die nicht sozial geächtet ist oder als illegitim erachtet wird. Vielmehr gilt irreguläre Arbeit im Privatbereich als normal.

Interessanterweise gibt es andererseits gerade für die Erbringung von Haus- und Sorgearbeit einige rechtliche Sonderregelungen, wie die Au-Pair-Regelung, den Dienstleistungsscheck und als aktuellstes Beispiel die Legalisierung der 24-Stunden-Pflege.

Im Bereich der Altenpflege und –betreuung entwickelte sich in den letzten 20 Jahren ein wachsender irregulärer Pflegearbeitsmarkt. 24-Stunden- oder Rund-um-die-Uhr-BetreuerInnen, vornehmlich PendelmigrantInnen aus den osteuropäischen Nachbarländern, betreuen pflegebedürftige Menschen in deren häuslichem Umfeld. Meist wechseln sich zwei Frauen 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. Vermittelt werden die Pflegekräfte Vermittlungsagenturen und informelle Netzwerke. Ein transnationaler Pflegedienstleistungs- und Arbeitsmarkt hat sich also herausgebildet. Schätzungen zufolge sollen bis zu 40.000 24-Stunden-Pflegekräfte in Österreich arbeiten. Wenngleich diese Zahl übertrieben scheint, ist von 10.000 bis 20.000 Pflegekräften auszugehen. Rund 80 % der Pflegebedürftigen beschäftigen zwei Pflegekräfte.<sup>2</sup> Somit nimmt ein relativ geringer Anteil von

---

<sup>1</sup> 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 pejorativen Konnotation nicht verwendet.

<sup>2</sup> Im ersten Halbjahr des Jahres 2008 ließen sich 11.000 Personen zur Ausübung des neugeschaffenen Personenbetreuungsgewerbes registrieren. Genaue Zahlen wie viele PersonenbetreuerInnen in Österreich legal beschäftigt sind gibt es auch aktuell nicht. Zum Stichtag 25. Juni 2010 gab es 27.707 aktive Gewerbeberechtigungen für PersonenbetreuerInnen. Wie viele PersonenbetreuerInnen tatsächlich aktuell ihr Gewerbe ausüben, ist aber nicht bekannt. (Quelle: 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.

[http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/AB/AB\\_05266/pmh.shtml](http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/AB/AB_05266/pmh.shtml), Zugriff am 13.09.2010). 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.

schätzungsweise zwei Prozent der Pflegebedürftigen eine 24-Stunden-Pflege in Anspruch.<sup>3</sup> Besondere gesellschaftspolitische Bedeutung gewinnt das Problem mehr durch die Tatsache, dass ein einigermaßen großes Arbeitskräftepotential für eine verhältnismäßig geringe Zahl von pflegebedürftigen Personen zur Verfügung steht. Im Vergleich dazu nimmt rund ein Viertel der PflegegeldbezieherInnen mobile Dienste in Anspruch. In den mobilen Diensten sind an die 14.000 Beschäftigte zu verzeichnen, insgesamt in der Altenpflege rund 33.000 (Nemeth/Pochobradsky 2004; Simsa et al. 2004, 190). In der 24-Stunden-Pflege dürften also mehr Personen beschäftigt sein, als in den regulären mobilen Diensten, möglicherweise reicht die Zahl der Pflegekräfte sogar an die Gesamtbeschäftigtenzahl in der Altenpflege heran. Angesichts der drohenden Verknappung sowohl des familiären als auch des professionellen Arbeitskräfteangebotes ist dieser Aspekt gesellschaftspolitisch relevant.

### **Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung**

Bis zum Jahr 2006 konnte die 24-Stunden-Pflege nicht als gesetzeskonforme Beschäftigung ausgeübt werden. 2006 wurden in Niederösterreich mehrere BeschäftigterInnen von 24-Stunden-PflegerInnen angezeigt. Das führte zur Skandalisierung der Thematik im Zuge des Nationalratswahlkampfes 2006. In der Folge konnte die bis dahin auf Bundes- und Landesebene betriebene Laissez-faire-Politik hinsichtlich der irregulären Pflegearbeit nicht mehr aufrechterhalten werden.<sup>4</sup> Es kam zu einer andauernden, intensiven öffentlichen Debatte um die Ermöglichung einer legalen Beschäftigung von Pflegepersonen im Privathaushalt. Diese mündete letztlich in dem politischen Konsens, dass gesetzlichen Rahmenbedingungen hergestellt werden sollten, die die 24-Stunden-Pflege in der Form, wie sie sich über die Jahre als gängige Praxis etabliert hatte, zulässig machen (vgl. zur Debatte ausführlich Bachinger 2009). Mit einer ganzen Reihe von Gesetzesänderungen betreffend das Ausländerbeschäftigungsgesetz, die Gewerbeordnung, das Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz sowie das Berufsrecht der in der Pflege und Betreuung eingesetzten Professionen und durch neue Gesetze, wie das Hausbetreuungsgesetz und das Pflegeverfassungsgesetz, wurde die 24-Stunden-Pflege legalisiert. Eine Rechtsgrundlage für eine gesetzeskonforme Beschäftigung und sogar ein öffentliches Fördermodell wurden geschaffen, um Pflegebedürftigen eine legale Inanspruchnahme der 24-Stunden-Pflege zu ermöglichen. Ergebnis der Legalisierungsmaßnahmen ist demzufolge eine Regulierung, die in höchstem Maße an den Bedürfnissen der NutzerInnen von 24-Stunden-Pflege orientiert ist. Soziale Rechte für die in der häuslichen Pflege Beschäftigten blieben weitestgehend auf der Strecke.

---

<sup>3</sup> Als Pflegebedürftige wurde die Anzahl der PflegegeldbezieherInnen (Bundes- und Landespflegegeld) herangezogen. Im Mai 2010 waren das 423.000 (Quelle: Bundesministerium für Soziales, Arbeit, Generationen und Konsumentenschutz

[http://www.bmsk.gv.at/cms/site/index\\_presseaussendung.html?doc=CMS1273586510708](http://www.bmsk.gv.at/cms/site/index_presseaussendung.html?doc=CMS1273586510708), Zugriff am 13.09.2010). Geht man von der Annahme aus, dass sich pro BeschäftigterIn zwei PflegerInnen abwechseln und 11.000 angemeldeten Pflegekräften, so nehmen nur 1,3 % der Pflegebedürftigen eine legale 24-Stunden-Betreuung in Anspruch. Zieht man die angebliche Zahl von insgesamt 40.000 Pflegekräften als realistisch in Betracht, so hätten 4,7 % der Pflegebedürftigen eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung.

<sup>4</sup> vgl. zur Debatte um die 24-Stunden-Pflege und Gesetzgebung ausführlich Bachinger 2009

Das Herzstück der Legalisierung ist das Hausbetreuungsgesetz, das 2007 beschlossen wurde. Das Hausbetreuungsgesetz ermöglicht eine reguläre, selbständige oder unselbständige Beschäftigung von 24-Stunden-Pflegekräften (PersonenbetreuerInnen oder HausbetreuerInnen). Die Betreuungskraft kann entweder nach dem Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz zu einem Privathaushalt oder zu einer Trägerorganisation in einem Arbeitsverhältnis stehen - dazu wurden arbeitsrechtliche Sonderbestimmungen hinsichtlich der Arbeitszeit<sup>5</sup> erlassen - oder selbständig das Gewerbe der Personenbetreuung ausüben. Voraussetzung für eine gesetzeskonforme Beschäftigung ist, dass die zu betreuende Person mindestens Anspruch auf Pflegegeld der Stufe drei hat oder nachweislich an einer Demenzerkrankung leidet und in diesem Fall Pflegegeld der Stufe eins oder zwei erhält. Die Betreuungskräfte dürfen Hilfestellung bei der Haushalts- und Lebensführung leisten, soweit diese nicht Angehörigen der Gesundheits- und Krankenpflegeberufe vorbehalten sind (durch das Berufsrecht geregelte Vorbehaltstätigkeiten). Voraussetzungen für eine Beschäftigung nach dem Hausbetreuungsgesetz sind außerdem die Aufnahme der Betreuungskraft in den Haushalt der pflegebedürftigen Person, eine wöchentliche Arbeitszeit von mindestens 48 Stunden, nach einer Arbeitsperiode von höchstens 14 Tagen muss eine ebenso lange Periode von Freizeit gewährleistet sein. Die gesetzliche Regelung wurde also sehr eng auf Betreuungsarrangements, wie sie bis dahin gängige Praxis waren, zugeschnitten.

Hinsichtlich der Gestaltung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen wurde einige Kritik, z.B. in den Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf, geäußert. Die Ausgestaltung der Arbeits- und Ruhezeit sei weder für die BeschäftigterInnen noch für die BetreuerInnen bedarfsgerecht sei. Sowohl die Regelungen der Ruhepausen wie auch der vorgeschriebene 2-Wochen-Turnus, führe möglicherweise zur Überlastung der Beschäftigten. Andererseits verursache auch die Einhaltung der Pausen eine Betreuungslücke für die Pflegebedürftigen, die allenfalls durch eine zweite Arbeitskraft kompensiert werden müsste. ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen, wie sie in vergleichbaren Sektoren (in Alten- und Pflegeheimen, bei mobilen Diensten) vorhanden seien, vor allem was die körperliche und psychische Belastung sowie Belastungen oder Gefährdungen, z.B. durch übertragbare Krankheiten oder mangelnde Hygiene, betrifft, fehlten. Auch gäbe es keine Kontrolle der Einhaltung der ArbeitnehmerInnenschutzbestimmungen. Die Kontrolle der Arbeitsinspektorate erstreckt sich ja nicht auf private Haushalte. Insgesamt wurde das Gesetz als bedenkliche Aufweichung arbeitsrechtlicher Normen kritisiert (Stellungnahmen zum Gesetzesentwurf von ÖGB, AK, ÖRAK u. a., vgl. dazu ausführlich Bachinger 2009, 125f). Nichtsdestotrotz wurde das Hausbetreuungsgesetz unverändert vom Nationalrat beschlossen.

Abgesehen davon betreffen die arbeitsrechtlichen Bestimmungen nur eine Anstellung nach dem Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz (HGHA). Wie sich auch in der Praxis erwies, wurde dieses

---

<sup>5</sup> 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 Zeitraumes von 24 Stunden insgesamt weitere zehn Stunden nicht in Anspruch genommen werden.

Modell ohnedies kaum umgesetzt, da es doch einige Restriktionen aufgrund der Einhaltung von arbeits- und sozialrechtlichen Bestimmungen (Mindestlohn nach Kollektivvertrag, Arbeitszeiten, Ruhezeiten, Urlaubsanspruch, Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall usw.) mit sich bringt und auch was die Kosten betrifft weniger attraktiv für die BeschäftigtenInnen ist. Der Kostenvorteil des Selbständigen-Modells gegenüber dem Unselbständigen-Modell besteht aber vor allem aus der Differenz zum Kollektivvertragslohn (der Nettokollektivvertragslohn macht rund 900 Euro monatlich aus!). Um dasselbe Einkommen wie bei unselbständiger Beschäftigung zu erhalten, müsste die 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, da war von den doppelten bis dreifachen Kosten der unselbständigen Beschäftigung die Rede. Dennoch setzte sich die selbständige Pflege durch. Die überwiegende Zahl der Legalisierungen wurde nach dem Selbständigen-Modell, also in Form des Personenbetreuungsgewerbes, realisiert. Im Sommer 2010 gab es rund 27.000 aktive Gewerbeberechtigungen, wobei nicht bekannt ist wie viele davon tatsächlich als Personenbetreuung ausgeübt werden, und nur rund 300 unselbständige PersonenbetreuerInnen. (Standard 14. Juli 2010, 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).

Beim Modell der gewerblichen Personenbetreuung gelten keine arbeitsrechtlichen Bestimmungen. Anzumerken ist, dass die Legalität der selbständigen Ausübung der Personenbetreuung unter ExpertInnen umstritten ist. So hieß es beispielsweise in der Stellungnahme des Österreichischen Rechtsanwaltskammertages zum Gesetzesentwurf: *„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 Österreichischer Rechtsanwaltskammertag zum Gesetzesentwurf zum Hausbetreuungsgesetz)

Faktisch bedeutet die Regulierung, dass die 24-Stunden-Pflege in derselben Form wie sie vor der Legalisierung Praxis war, ermöglicht wurde. Es gelten keinerlei Arbeitszeitbestimmungen. Das kann überlange Arbeitszeiten bedeuten. Tatsächlich gibt es BetreuerInnen, die kaum eine Nachtruhe haben und äußerst gefordert sind (Ergebnisse: Interviews mit 24-Stundenpflegekräften, vgl. ausführlich Bachinger, 2009). Als Gewerbetreibende haben die Pflegekräfte auch keinen Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall und keinen Urlaubsanspruch. Es gilt kein Kollektivvertrag, infolgedessen können die gängigen Tagessätze von durchschnittlich 50 Euro pro Tag bezahlt werden. Auch besteht keine Arbeitslosenversicherung, was viele Betreuungskräfte dazu zwingt äußerst prekäre Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen. Alles in allem sind die Arbeitsbedingungen

hochgradig von der Persönlichkeit, dem Gesundheitszustand sowie den Wohnbedingungen der pflegebedürftigen Person abhängig. Die Arbeitsplatzqualität variiert stark je nach diesen Faktoren. Tendenziell verschlechtern sich die Arbeitsbedingungen aber mit einem schlechteren Gesundheitszustand der Pflegebedürftigen. Dann nehmen auch die pflegerischen Tätigkeiten in Relation zu Haushaltstätigkeiten zu. Auch die Ausübung der Pflegetätigkeiten wurde übrigens durch eine entsprechende Gesetzesänderung<sup>6</sup> im Jahr 2008 noch ermöglicht. Ursprünglich waren den PersonenbetreuerInnen die Tätigkeiten, die den Gesundheits- und Krankenpflegeberufen vorbehalten sind (Vorbehaltstätigkeiten) untersagt, was aber als unpraktikabel kritisiert wurde. So hätte nur eine diplomierte Pflegekraft beispielsweise die Medikamentenabgabe vornehmen dürfen, was in der Praxis eine Visite mehrmals täglich erforderlich gemacht hätte. Fragen der Haftung, der Qualität der Pflege sowie der Gefahr der Deprofessionalisierung wurde weitgehend ausgeblendet. Die 24-Stunden-Pflege wurde mit der Angehörigenpflege gleichgesetzt, indem argumentiert wurde, dass Familienangehörige ebenfalls pflegerische Tätigkeiten ausübten (vgl. Bachinger 2009, 137f).

Es wurde auch eine Förderung für die 24-Stunden-Betreuung eingeführt. Selbständige Betreuungskräfte werden mit 550, unselbständige mit 1.100 Euro pro Monat gefördert. Mit der Förderung sollen die sogenannten Legalisierungskosten, i.e. die Kosten für die Sozialversicherung der Pflegekräfte abgedeckt werden. Durch die Förderung wurde die reguläre Beschäftigung einer selbständigen PersonenbetreuerIn sogar kostengünstiger als die irreguläre Beschäftigung. Außerdem profitieren Pflegebedürftige mit höherem Einkommen auch noch durch die steuerliche Absetzbarkeit der Kosten.

**Tabelle 1: Kostenvergleich reguläre und irreguläre 24-Stunden-Pflege**

Annahme		
Pflegestufe	3	422
Nettoentgelt pro Monat für zwei selbständige PersonenbetreuerInnen (über Mindestbeitragsgrundlage)	1.800	Tagessatz € 60
unberücksichtigt bleiben Echkosten für Kost, Logis und Fahrt sowie Vermittlungskosten etc. (fallen in allen Varianten gleich an)		
	Irregulär	Förderung neu
Nettohonorar (für zwei Personen)	1.800	1.800
Sozialabgaben (Unfall-, Kranken-, Pensionsversicherung, Selbständigenvorsorge)		454
Kosten pro Monat	1.800	2.254
Kosten pro Jahr	21.600	27.043
Förderung (bei Vorliegen der Voraussetzungen)	0	550
Pflegegeld	422	422

<sup>6</sup> Gesundheitsberuferechtsänderungsgesetz (GesBRÄG)

Förderung gesamt	422	972
Kosten abzügl. Förderung und Pflegegeld pro Monat	1.378	1.282
Differenz zu illegaler Betreuung/Monat	0	-96

Quelle: Berechnung Hilfswerk 2008, Walter Marschitz

## 24-Stunden-Betreuung im Zusammenhang der Pflegevorsorge

Hinsichtlich des Pflegevorsorgesystem und der Alterssicherung in Österreich können in Bezug auf die 24-Stunden-Pflege folgende Befunde gestellt werden: Die Transferintensität der Altersvorsorge<sup>7</sup> (hohe Pensionsausgaben) sowie der Pflegevorsorge insgesamt (Pflegegeld, Förderung der 24-Stunden-Pflege) befördern private haushaltsnahe Dienstleistungen und damit eine Tendenz zu informalierten, zum Teil prekarierten und irregulären Arbeitsverhältnissen. Die Geldleistungsorientierung des Sozialschutzsystem bzw. der Pflegevorsorge wurde durch die Förderung der 24-Stunden-Betreuung noch verstärkt. Das Sachleistungssystem kann demgegenüber als relativ unattraktiv bezeichnet werden. So sind die Kosten für mobile Dienste für die KlientInnen vergleichsweise hoch. Die Leistung kommt zumindest in quantitativer Hinsicht nicht an eine 24-Stunden-Pflege heran. Die öffentlich bereitgestellten Dienste werden durch Budgetrestriktionen äußerst knapp gehalten und sind entsprechend unattraktiv, insbesondere für jene die sich eine 24-Stunden-Pflege leisten können. Die Kosten für eine Einsatzstunde von mobilen Diensten variieren je nach Bundesland und Berufsgruppe von 14,20 bis 42,60 Euro (ohne Unterstützung durch die Sozialhilfe; Schneider et al. 2006, 10). Folgendes Beispiel, das Schneider et al. anführen veranschaulicht den Kostenaufwand für Pflege und Betreuung:

*„Herr Gruber lebt mit seiner Frau in Graz. Beide sind nicht mehr in der Lage regelmäßig Besorgungen zu erledigen und für sich zu kochen. Weiters ist Herr Gruber nicht in der Lage die Körperpflege alleine zu erledigen. Er benötigt zudem täglich eine Injektion. Zu seiner ASVG Höchstpension von 1.715 €/Netto erhält er Pflegegeld Stufe 3 in der Höhe von 421,80 €. Seine Frau erhält Pflegegeld Stufe 2 in der Höhe von 273,40 €. Für den täglichen Besuch einer Heimhilfe (1Std.) und einer Krankenschwester (1/2 Std.) werden ihm 1.159 € verrechnet.“ (Schneider et al. 2006, 10)*

Demgegenüber ist eine Rund-um-Betreuung um durchschnittlich 50 Euro pro Tag für Personen, die einen entsprechenden Bedarf haben, wesentlich kostengünstiger, vorausgesetzt klarerweise sie können sie sich leisten. Aus der Sicht der NutzerInnen mag die 24-Stunden-Pflege eine gut Lösung sein, auch die PflegerInnen können, zumindest solange ein entsprechendes Lohngefälle zwischen Ankunfts- und Herkunftsland gegeben ist, profitieren. Die öffentlichen Hände ersparen sich mit dieser Form der Versorgung einiges, zumindest auf den ersten Blick. Längerfristige Folgekosten z.B.

<sup>7</sup> Im europäischen Vergleich sind die Pensionen sehr hoch, dennoch ist ein großer Teil der PflegegeldbezieherInnen mit einem sehr geringen Einkommen ausgestattet. Zwei Drittel der PflegegeldbezieherInnen sind Frauen. Auch pflegende Angehörige sind zu einem hohen Anteil von niedrigen Einkommen betroffen (OECD 2009; Pacolet et al. 1999; Pochobradsky et al. 2005, 18f).

mangelhafte Pflegequalität, durch das Abfließen der Gelder ins Ausland sind dabei nicht berücksichtigt. Die Kosten der Förderung der 24-Stunden-Betreuung pro pflegebedürftiger Person sind schätzungsweise ungefähr halb so hoch als jene die für mobile Dienste ausgegeben werden.<sup>8</sup>

Stationäre Dienste (Pflege- und Altenheime) gelten, nicht zuletzt durch die Diskurse und Skandale der vergangenen Jahre, nur als allerletzter Ausweg. Bei Inanspruchnahme stationärer Dienste wird das Einkommen und Vermögen der Pflegebedürftigen und in einigen Bundesländern auch der Kinder zur Kostendeckung herangezogen. In letzter Konsequenz sind die mobilen und die stationären Pflegedienste im Sozialhilfesystem verankert. Das Sozialschutzsystem ist aufgrund des Subsidiaritätsprinzips stark familienzentriert. Auch das Pflegesystem baut auf die unbezahlte Arbeit von Angehörigen. Die Zahl der pflegenden Angehörigen verringert sich jedoch Schätzungen zufolge um einen halben bis zu einem Prozentpunkt jährlich. Wurde Mitte der 1990er Jahre noch 80% der Pflege von Angehörigen geleistet, so ist der Anteil gegenwärtig bereits auf rund 75% gesunken, in 20 Jahren würde demgemäß nur mehr die Hälfte der Pflegebedürftigen von Angehörigen versorgt werden (Mühlberger et al. 2008, 22). Das bedeutet, dass in Zukunft mehr Pflege und Betreuung vom Markt oder durch öffentliche Dienste erbracht werden muss. Abgesehen von dieser Notwendigkeit böte ein gut ausgebautes Sachleistungssystem die Chance qualifizierte und attraktive Arbeitsplätze in einem expandierenden Pflegearbeitsmarkt zu etablieren.

## Schluss

Die 24-Stunden-Pflege wirft Fragen der Formalisierbarkeit der Haus- und Sorgearbeit und der Verknüpfung mit sozialen Rechten (Dekommodifizierung) auf. Das Problem der Dekommodifizierung von Haus- und Sorgearbeit weist über die engen Grenzen des idealtypischen Normalarbeitsverhältnisses hinaus, sowohl was den Ort der Arbeit (das Private) als auch die Zeit, die Bedingungen und Erfordernisse der Arbeit (Entgrenzung, Gefühlsarbeit, Subjektivität) anbelangt. Das müsste zwar nicht bedeuten, dass soziale Rechte aufgrund der Tatsache, dass die Arbeitsbedingungen von der Norm abweichen, nicht gewährt werden können, im Falle der Haus- und Sorgearbeit gelingt es aber offenbar, diese Abweichung als nicht formalisierbar und unbezahlbar zu konstruieren. Je größer die Nähe zur unbezahlten Arbeit ist, desto eher werden soziale Rechte und die Bezahlung der Arbeit prinzipiell in Frage gestellt, die Arbeit wird familialisiert oder hausfrauisiert (Werlhof 1983). An die häusliche Pflege werden die Ansprüche der privaten und familiären Arbeit gestellt, nämlich der Einsatz der ganzen Person und Subjektivität rund um die Uhr. Ein derart exklusives Eins-zu-Eins-Betreuungsverhältnis, wie es bei der 24-Stunden-Pflege verlangt wird, ist aber über längere Zeiträume nicht in bestehende Kollektivvertragsmodelle zu integrieren. Die erforderliche Flexibilität der Tätigkeit ist nicht mit arbeitsrechtlichen Bestimmungen vereinbar und eine kollektivvertragskonforme Entlohnung für die meisten BeschäftigtenInnen nicht finanzierbar. Es

---

<sup>8</sup> Die Ausgaben des Bundes für die 24-Stunden-Pflege betragen laut BM Hundstorfer im Jahr 2009 28,82 Mio. Euro. Angenommen 11.500 Pflegebedürftige nutzen die 24-Stunden-Betreuung, lägen die Kosten bei ca. 2.400 pro Person. Die Ausgaben für mobile Dienste belaufen sich auf ca. 444,7 Mio. Euro, bei 80.000 NutzerInnen, betragen die Kosten ca. 5.600 Euro. (Schneider et al. 2006, 10)



gelang zwar durch die Gesetzesänderungen unselbständige Beschäftigung zu ermöglichen, allerdings wurde diese faktisch durch die zugleich erfolgte Einführung des Personenbetreuungsgewerbes und die Gestaltung der Förderung wieder unterminiert. Dabei wäre gerade die belastende Pflegearbeit ein besonders schützenswerter Bereich. ArbeitnehmerInnenschutzrechte, wie Arbeitszeitbestimmungen, Urlaubsanspruch, Anspruch auf Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall usw. würden die Beschäftigten vor Überlastung schützen und verhinderten auch mögliche negative Folgewirkungen und Qualitätseinbußen für die KlientInnen.

Kritik an der Förderung privater haushaltsnaher Dienstleistungen kann auch aus gesellschaftspolitischer und feministischer Sicht angebracht werden. Die Arbeit im Privathaushalt begünstigt die Informalisierung der Arbeit und die Familialisierung der Arbeitskraft. Dadurch verfestigt sich tendenziell die Nähe zur unbezahlten Hausarbeit, die Warenförmigkeit der Arbeitskraft (Kommodifizierung) - sprich den ArbeitnehmerInnenstatus wird verschleiert und negiert – und folglich die Dekommodifizierung, also die Abschwächung der Warenförmigkeit durch soziale Rechte, unterminiert. Die Gewährung und Einhaltung sozialer Rechte, wie ArbeitnehmerInnenschutzrechte, Einbindung in das Sozialversicherungssystem oder Mitbestimmungsrechte, ist im Bereich der Haus- und Sorgearbeit jedenfalls eher in Form von institutionellen Arbeitsplätzen, z.B. als Beschäftigung bei sozialen Diensten oder in der stationären Versorgung, zu verwirklichen. Gerade die häusliche Pflege und Betreuung ist von zeitlicher, örtlicher und subjektiver Entgrenzung geprägt und wäre daher besonders schutzwürdig. Die 24-Stunden-Pflege ist demgegenüber ein Beispiel, dass ArbeitnehmerInnenrechte in keinsten Weise berücksichtigt werden. Im Gegenteil wurden sie durch die faktische Aberkennung des ArbeitnehmerInnenstatus völlig erodiert. Die 24-Stunden-Pflege wurde als KleinunternehmerInnentum verrechtlicht.

Mit dem entsprechenden politischen Willen hätte das Modell der unselbständigen Beschäftigung mittels finanzieller Anreize attraktiver gestaltet werden können. Dem standen aber nicht nur eine mangelnde Bereitschaft zur Finanzierung von Länder- wie von Bundeseite entgegen, sondern offenbar auch Interessen an der Etablierung bzw. Ausweitung atypisierter Beschäftigungsmodelle. Bis zur Legalisierung der 24-Stunden-Pflege wurde eine große Lohndifferenz noch durch die Umgehung von Lohnnebenkosten bzw. durch den Ausschluss von sozialen Rechten durch Illegalisierung erreicht. Ein Schließungsinstrument – die Beschränkung des Arbeitsmarktzuganges - kann nach dem EU-Beitritt der Herkunftsländer nur mehr bis 2011 aufrechterhalten werden (weiterhin bleibt die Exklusion durch bürokratische Hürden und Kosten, die mit Hilfe des Berufsrechtes aufrechterhalten wird). Entsprechend war es eine konsistente Strategie, rechtzeitig ein Selbständigen-Modell zu etablieren, das den Kostenvorteil gegenüber unselbständiger Arbeit weiter aufrechterhält. Im Sinne der Förderung von qualifizierter Arbeitsmigration, die längerfristig aufgrund der demographischen Alterung hochnotwendig sein wird, ist die Schließung des Arbeitsmarktes allerdings kontraproduktiv. Angesichts des sinkenden Potentials an Angehörigenpflege, aber steigendem Pflegebedarf aufgrund der demographischen Alterung, scheint es doch eine einigermaßen fragwürdige Praxis, ein dermaßen großes Arbeitskräftepotential in der Eins-zu-eins-

Betreuung zu binden. In der 24-Stunden-Pflege sind derzeit schon annähernd so viele Arbeitskräfte beschäftigt, wie in den mobilen Diensten. Pflegebedürftigkeit ist als neues soziales Risiko, von dem immer mehr Menschen direkt und indirekt betroffen sind, nicht oder nur rudimentär in das soziale Sicherungssystem integriert ist. Das bedeutet, dass Pflege zum größten Teil privat durch Eigenarbeit (größtenteils familiär) oder privat finanziert erbracht wird. Letztlich wird durch den Einsatz *billiger* migrantischer Arbeitskräfte Professionalisierung und Innovation gehemmt. Dem gegenüber stünde die kreative Entwicklung von neuen Arbeits- und Berufsfeldern sowie der Neugestaltung von Arbeitsverhältnissen und der sozialen Absicherung (z.B. Grundeinkommen) ebenso wie die innovative Gestaltung der Pflegevorsorge (neue Wohnformen, Adaption von Wohnraum, Einsatz technischer Hilfsmittel etc.). Das Arbeitsmarktsegment Altenpflege könnte ein attraktiver, wachsender Arbeitsmarktbereich sein. Insbesondere auch geringer qualifizierbare Arbeitskräfte könnten bezahlte mit sozialen Rechten verbundene Arbeit finden.

## Literatur

Bachinger, Almut (2009). *Der irreguläre Pflegearbeitsmarkt. Zum Transformationsprozess von unbezahlter in bezahlte Arbeit durch die 24-Stunden-Pflege*. Dissertation, Universität Wien, [http://inex.univie.ac.at/uploads/media/DISSERTATION\\_almut\\_bachinger.pdf](http://inex.univie.ac.at/uploads/media/DISSERTATION_almut_bachinger.pdf)

Mühlberger, Ulrike/Guger, Alois/Knittler, Käthe (2008). Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge, Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz

Nemeth, Claudia/Pochobradsky, Elisabeth (2004). Qualitätssicherung in der häuslichen Betreuung. Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG) im Auftrag des Ministeriums für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Wien

Pacolet, Josef/Bouten, Ria/Lanoye, Hilde/Viersieck, Katia (1999). Sozialschutz bei Pflegebedürftigkeit im Alter in den 15 EU-Mitgliedstaaten und in Norwegen. Zusammenfassung im Auftrag der Europäischen Kommission und des belgischen Ministers für soziale Angelegenheiten. Europäische Gemeinschaften

Pochobradsky, Elisabeth/Bergmann, Franz/Brix-Samoylenko, Harald/Erfkamp, Henning/Laub, Renate (2005). Situation pflegender Angehöriger, Endbericht, Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG) im Auftrag des Ministeriums für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz, Wien

Schneider, Ulrike/Österle, August/Schober, Doris/Schober, Christian (2006). Die Kosten der Pflege in Österreich, Forschungsbericht 02/2006, Expertise im Auftrag der S-Versicherung, Wien [http://www.wu.ac.at/sozialpolitik/pub/fbn02\\_06](http://www.wu.ac.at/sozialpolitik/pub/fbn02_06)

Simsa, Ruth/Schober, Christian/Schober, Doris (2004). Nonprofit Organisationen im sozialen Dienstleistungsbereich Bedeutung, Rahmenbedingungen, Perspektiven, Studie im Auftrag der BAG „Freie Wohlfahrt“, Gekürzte überarbeitete Version, Studienendbericht. Wien

<http://www.npo.or.at/downloads/texte/freiestudien/NPOs%20im%20sozialen%20Dienstleistungsbereich.pdf> (31.08.2006)

Standard (14. Juli 2010). Pflege: Zahl der 24-Stunden-Betreuer weiter gestiegen (Zugriff: 11.10.2010)

Werlhof, Claudia (1983). Der Proletarier ist tot, es lebe die Hausfrau? in: v. Werlhof, Claudia/Mies, Maria/Bennhold-Thomsen, Veronika (1983). Frauen, die letzte Kolonie. Rowohlt Taschenbuch Verlag, Reinbek bei Hamburg