

24-Stunden-Betreuung in Privathaushalten in Österreich: Neue Arbeitsmarktchancen oder prekäre Arbeitsmarktintegration für Frauen?

Efas Tagung 2012

15.-16. November 2012, Berlin

Margareta Kreimer
Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Graz,
margareta.kreimer@uni-graz.at

Motivation

- **Arbeiten in Privathaushalten** als Wirtschaftsfaktor und Möglichkeit zur Beschäftigungsausweitung
 - Ausweitung/Förderung haushaltsnaher Dienstleistungen
 - Teil der Europäischen Beschäftigungsstrategie
- **Steigender Pflegebedarf** infolge u.a. demografischer Faktoren bei gleichzeitigem Wunsch nach **Pflege zuhause**
 - Rückgang der Pflege durch Angehörige und Zunahme von Live-in-Arrangements in Privathaushalten
 - Kostenstruktur
- ⇒ Schwierige **Transformation** vormals unbezahlter Haus- und Sorgearbeit in zwar bezahlte Formen von Arbeit, aber
 - oft illegal/informell/„grau“ oder prekär (wenn „offiziell“),
 - Arbeitskräfte mit migrantischem Hintergrund,
 - fast ausschließlich Frauen

Vorgeschichte

- Generell: hoher Anteil familialer Pflege- und Betreuungsleistungen in Österreich und hoher Anteil von Transferleistungen im Pflegebereich (Pflegegeld 1993)
- Stillschweigende Etablierung eines grauen, von der Politik geduldeten transnationalen Arbeitsmarktes, v.a. mit slowakischen Arbeitskräften
- Schätzungen 2006: bis zu 40.000 Arbeitskräfte, realistisch eher max. 25.000 bis 30.000, in rund 15.000 Haushalten
- Unregulierter, irregulärer, aber bereits strukturierter Arbeitsmarkt (bzgl. der Abwicklung des transnationalen Austausches)
- Nach Kritik an der Praxis durch nationale Anbieter und politischen Skandal 2006 startete der Legalisierungsprozess

Status Quo: Regelungen

- Novelle zum „**Hausbetreuungsgesetz**“ 2007 ermöglicht unselbständige Beschäftigung in Haushalten, v.a. über Neugestaltung der Arbeitszeitregelung
- Schaffung des **Gewerbes der „Personenbetreuung“** 2007 ermöglicht selbständige Beschäftigung
- **Pflegeamnestie**: keine Beitragsforderungen bzw. Verwaltungsstrafen bei Anmeldung irregulärer Pflegekräfte bis Mitte 2008

Status Quo: Regelungen

- **Förderung:**
 - Pflegebedürftige Personen erhalten
 - max. 1.100 Euro / Monat bei Beschäftigung von zwei unselbständigen Pflegekräften,
 - max. 550 Euro / Monat bei zwei selbständigen Personenbetreuerinnen

- Voraussetzungen für die Förderung:
 - Anspruch auf Pflegegeld Stufe 3
 - Nettoeinkommen der pflegebedürftigen Person < 2.500 Euro/Monat
 - Zuerst Vermögensgrenzen, wurden wieder abgeschafft

Status Quo: Daten

- Gewerbeanmeldungen Personenbetreuung
 - 2007: 226 2008: 14.890
 - 2009: 21.132 2010: ca. 27.600

- Beschäftigung unselbständiger Pflegekräfte
einige hundert

- Förderung der 24-Stunden-Betreuung
 - 2010 bezogen rund 6.000 Personen die Förderung,
 - 2011 bereits 11.000,
 - 2012 rund 14.100

- Beschäftigung insgesamt
 - Nicht genau bestimmbar, um die 25.000 Personenbetreuerinnen aktiv

Prekarität: rechtliche Ebene

24-Stundenbetreuung zwar formal in österr. Rechts- und Sozialversicherungssystem integriert, aber zu besonderen Bedingungen

- z.B. bei **unselbständiger Beschäftigung** keine Kontrolle der Einhaltung von Arbeitszeit- und Schutzbestimmungen
- Tätigkeit der **Personenbetreuerinnen** = Selbständige Beschäftigung??
 - ⇒ Kritik **Scheinselbständigkeit**

„... erhebliche Bedenken, dass die vollständig an den Bedürfnissen der zu betreuenden Person zu orientierende, örtlich und zeitlich exakt gebundene Tätigkeit einer Betreuungsperson als selbständige Tätigkeit überhaupt ausgeübt werden kann.“

aus: Stellungnahme Österr. Rechtsanwaltskammertag zum Gesetzesentwurf

- ⇒ Verrechtlichungsprozess ohne grundsätzliche Reflexion und Diskussion der Arbeitsverhältnisse der 24-Stundenbetreuerinnen

Prekarität: Arbeitszeit

- Sonderregelungen im Hausbetreuungsgesetz, um die Praxis der 14-tägigen Live-in-Arrangements zu legalisieren:
 - Min. 48 Stunden pro Woche, max. 128 in zwei Wochen inkl. Arbeitsbereitschaft;
 - Dazu Regelungen zu Pausen / Arbeitsbereitschaft
Insgesamt relativ komplex und „dehnbar“
- keine Bestimmungen für selbständige Personenbetreuerinnen
=> flexibel gestaltbar
- Faktisch: Betreuerinnen leben 14 Tage im Haushalt und sind 24 Stunden pro Tag „bereit“, Praxis je nach Anforderungen sehr unterschiedlich

Prekarität: Arbeitsbedingungen

- Fremdbestimmtheit des Arbeitsalltages
 - Arbeitsalltag vollständig an den Bedürfnissen der pflegebedürftigen Person orientiert
 - Faktisch 24 Stunden Bereitschaft
 - Füllung der „Freizeit“ mit Haushaltstätigkeiten (oft auch für Angehörige) und über Gesellschafterinnenfunktion
- Affektive Arbeit
 - Pflege und Betreuung = Produktion und Austausch von Beziehung
 - Essentielle Bedürfnisse der pflegebedürftigen Person
 - Abgrenzung besonders schwierig
- Konfrontation mit dem Tod
 - Generell Herausforderung für Pflege- und Betreuungskräfte
 - Im Fall der 24-Stunden-Betreuung auch Ende des Dienstverhältnisses

Prekarität: Entlohnung

- Tagsätze zwischen 40 und 70 Euro
 - Bei 60 Euro/Tag knapp 900 Euro netto für 14 Tage Arbeit / einen Monat insgesamt
 - ...liegt unter Armutsgefährdungsschwelle in Österreich
 - ...aber tendenziell immer noch über den erzielbaren Nettoeinkommen in der Slowakei, deutlich darüber im Vergleich zu Bulgarien
- Motivation der 24-Stundenbetreuerinnen
 - ... ist in der Regel nicht das Einkommen an sich, sondern die Sicherung des Lebensstandards der eigenen Familie im Heimatland

Zwischenfazit 1

Hinsichtlich

- Arbeitszeit
- Entlohnung
- Arbeitsbedingungen
- Arbeitsrechtliche und sozialrechtliche Ausgestaltung

liegen jedenfalls Rahmenbedingungen vor, die eine Einstufung der gegenwärtig praktizierten Form der 24-Stundenbetreuung in Österreich als **prekäre Beschäftigung** erlauben

Ausbildung, Qualifikation

- Nur wenn Förderungen in Anspruch genommen werden, sind (minimale) Ausbildungserfordernisse zu erfüllen:
 - Theoretische Ausbildung auf dem Niveau einer Heimhilfe, oder
 - Bereits mindestens 6 Monate sachgerecht betreut, oder
 - Formale Ausbildung im Pflegebereich.
- ⇒ Tendenziell Laienbetreuerinnen ohne fachliche Ausbildung, haben in den Heimatländern angebotene Basiskurse absolviert
- Konfrontation mit sich verschlechternden / komplexen Krankheitsbildern und/oder Demenz würde weitaus bessere Ausbildung erfordern
- Unterschätzung der Anforderungen bei der Ausübung von Haushaltsdienstleistungen und der „Unterstützung bei der Lebensführung“

Tätigkeitsfelder / Kompetenzen

- In der ursprünglichen Regelung: Tätigkeitsbereich „Unterstützung bei der Haushalts- und Lebensführung“, aber keine pflegerischen Tätigkeiten
- Tätigkeitsfeld wurde alsbald ausgeweitet: 24-Stundenbetreuerinnen dürfen analog zu Angehörigen Medikamente und Injektionen verabreichen, Verbände anlegen etc.
- Diese Kompetenzausweitung erfolgte ohne Rücksichtnahme auf die 24-Stundenbetreuerinnen und ohne Einbettung in das professionelle System:
 - Ablehnung von Tätigkeiten, zu denen sich Betreuerinnen nicht qualifiziert fühlen, für diese schwierig
 - Laienpflegerinnen erhalten Kompetenzen, die Angehörige einiger Pflegeberufe in dieser Form nicht ausüben dürfen
 - Keinerlei Aufwertung der Tätigkeit der 24-Stundenbetreuerinnen trotz Übernahme „professioneller“ Tätigkeiten
 - Kein Status der 24-Stundenbetreuung in den Gesundheitsberufen

Efas Jahrestagung 2012, 16. Nov. 2012, Berlin

13

Aushandlungsprozesse

- Deutliche Unterschiede zu üblichen Verhandlungen über den Austausch von Dienstleistungen auf Märkten:
 - i.d.R. vier Beteiligte: Pflegebedürftige Person, Betreuungskraft, Angehörige, Agenturen
 - Pflegebedürftige Person verfügt häufig nicht (mehr) über individuelle Autonomie
 - Unvollständige Information, Informationsasymmetrien
 - Machtasymmetrien
- Rolle der (for-profit) Agenturen
 - Teilen Betreuerinnen den Haushalten zu, ohne Mitspracherecht
 - Geben Selbständigen Status vor
 - Qualitätsfragen spielen de facto keine Rolle

Ausnahmen: Agenturen etablierter non-profit Anbieter, allerdings nur wenige Agenturen

Efas Jahrestagung 2012, 16. Nov. 2012, Berlin

14

Aushandlungsprozesse

- Rolle der Angehörigen
 - Erleben mehrfach Überforderung (Abschätzung Pflegebedarf und dessen Entwicklung; Wissen um Qualitätsstandards)
 - Teilweise diffuse Erwartungen an die 24-Stundenbetreuerinnen
 - Widersprüchliche Haltung zur Rolle der „ArbeitgeberInnen“ bzw. „AuftraggeberInnen“

- ⇒ Geplantes Forschungsprojekt:
Untersuchung dieser Aushandlungsprozesse und der unterschiedlichen Rollen

Migrationsaspekte

- Transnationaler Arbeitsmarkt
 - spezifische Form der Arbeitsmigration: Pendelmigration,
 - v.a. Slowakei, zunehmend Bulgarien
 - Formulare auch in Polnisch, Rumänisch, Tschechisch, Ukrainisch und Ungarisch
 - Lohndifferenz als Voraussetzung
- Motivation der Frauen, diese Arbeitsform zu wählen
 - *Living at home and working abroad* wird als Vorteil gesehen
 - Job-Möglichkeiten im Heimatland
 - Sicherung des Lebensstandards der eigenen Familie
 - Partiiell jedenfalls: Interesse am Tätigkeitsfeld; Deutsch lernen; Arbeitsmarktchancen am österr. Arbeitsmarkt erhöhen
- Warum Migrantinnen
 - Sind während Tätigkeit frei von eigenen familiären Verpflichtungen...

Zwischenfazit 2

Hinsichtlich

- Ausbildung und Qualifikation
- Tätigkeitsbereich und Kompetenzen
- Aushandlungsprozesse
- Migrationsaspekte

sind prekäre Bedingungen häufig gegeben

Langzeitpflege in Österreich

- Derzeitige Gestaltung der 24-Stundenbetreuung **im Interesse aller Beteiligten:**
 - Pflegebedürftige erhalten Betreuung zuhause, unter quasi familiären Bedingungen
 - Anbieterinnen haben einen Job und verdienen verglichen mit ihren Alternativen recht gut
 - Staat spart Kosten des Ausbaus mobiler Dienste und (teil)stationärer Einrichtungen
- De facto kaum Interesse an einer Änderung des Systems
- Förderung der 24-Stundenbetreuung stärkt **Geldleistungsorientierung** im österreichischen Pflegesektor
 - Zulasten des Ausbaus der mobilen Dienste
 - Zulasten von Professionalisierung im Pflegesektor
 - Zulasten von Innovationen im Sektor

Langzeitpflege in Österreich

- Ist die Praxis einer exklusiven **Eins-zu-eins-Betreuung** auf Dauer **umsetzbar**?
 - Solange Lohngefälle zu Nachbarländern existiert und ein entsprechendes Angebot an migrantischen Arbeitskräften schafft
- Ist die Praxis einer exklusiven **Eins-zu-eins-Betreuung** auf Dauer **zielführend**?
 - Kurzfristige Kosteneinsparung (verglichen mit Ausbau mobiler Dienste, neuer Betreuungsformen....) verstellen Blick auf
 - Langfristige Folgekosten, u.a.:
 - mangelhafte Pflegequalität,
 - Abfluss von Einkommen ins Ausland,
 - Steigender Druck auf Arbeitsbedingungen in den mobilen Diensten und im stationären Bereich
 - Arbeitsmarktsegment der Altenpflege ist und bleibt unattraktiv und in großen Teilen prekär

Efas Jahrestagung 2012, 16. Nov. 2012, Berlin

19

Alternativen: einige Überlegungen

- Kurzfristig:
 - Förderung des Beschäftigungsmodells (z.B. durch Anstellung bei Trägern analog zu Dienstleistungsagenturen)
 - Verbesserung von Arbeitsbedingungen,
 - Bessere Abstimmung mit mobilen Diensten
 - Anbindung der 24-Stundenbetreuung an das System der Gesundheits- und Pflegeberufe
 - Berufliche Positionierung; Qualitätskontrolle; Perspektiven zur Qualifizierung im Sektor; Interessensvertretung
- Mittelfristig:
 - Ausbau mobiler Dienste
 - Entwicklung von Alternativen zum Eins-zu-Eins-Betreuungssystem: neue Wohnformen, teilstationäre Einrichtungen, Einsatz technischer Hilfsmittel....

Efas Jahrestagung 2012, 16. Nov. 2012, Berlin

20