



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Vermittlungsagenturen von Betreuungskräften als transnationale Organisationen

Eine akteurszentrierte Analyse ihrer Entstehung und Positionierung in der
transnationalen Organisation von Betreuung

Verfasserin

Theresa Landl

angestrebter akademischer Grad

Magistra (Mag.)

Wien, 2013

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 570 390

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Individuelles Diplomstudium Internationale Entwicklung

Betreuer:

ao.Univ.Prof. Dr. August Österle

Vermittlungsagenturen von Betreuungskräften als transnationale Organisationen

Eine akteurszentrierte Analyse ihrer Entstehung und Positionierung in der transnationalen Organisation von Betreuung

Theresa Landl

Universität Wien

Wien, 2013

DANKSAGUNG

Zunächst bedanke ich mich bei Hr. ao.Univ.Prof. Dr. August Österle, der von Beginn an großes Interesse an meiner Forschungsthematik zeigte, sich bereit erklärte, die Betreuung meiner Diplomarbeit zu übernehmen und mir stets mit seiner fachlichen Expertise zur Seite stand.

Außerdem danke ich meinen InterviewpartnerInnen, die sich die Zeit nahmen, mir Rede und Antwort zu stehen.

Ein großer Dank gilt meinen beiden Freundinnen Kathi und Marlene, die mir insbesondere während des Schreibens dieser Arbeit sowohl mit fachlicher, aber vor allem auch mit seelischer Unterstützung stets zur Seite standen. Insbesondere bedanke ich mich bei Kathi für die aufbauenden Worte und die Bereitschaft, das Korrekturlesen der Arbeit zu übernehmen. Unsere unzähligen Tage und Abende an diversen Bibliotheken Wiens werde ich mit Sicherheit nicht so schnell vergessen!

Ich möchte diese Gelegenheit außerdem nutzen, mich bei meiner besten Freundin Franzi zu bedanken, die bereits Zeit meines Lebens für mich da ist und es in schwierigen Momenten meiner Studienzeit immer wieder schaffte, ermutigende Worte für mich zu finden.

Insbesondere bedanke ich mich bei meiner Oma, die sich – solange ich denken kann – stets um mein seelisches, aber auch leibliches Wohl sorgte. Ich bewundere sie für ihren Kampfgeist- ihr schwerer persönlicher Schicksalsschlag war es, der mich mit der Thematik der vorliegenden Arbeit überhaupt erst in Verbindung brachte.

Einen Dank spreche ich zudem meinen Großeltern aus, die mich während meines Studiums stets unterstützten.

Save the best for last - in diesem Sinne möchte ich mich schließlich ganz herzlich bei meinen Eltern bedanken. Sie unterstützten mich während meiner gesamten Studienzeit, bestärkten mich immer wieder und eröffneten mir zahlreiche Möglichkeiten, wodurch ich viele wertvolle Erfahrungen sammeln konnte. Ich bin mir darüber im Klaren, dass dies ohne sie nicht möglich gewesen wäre und dafür bedanke ich mich ganz außerordentlich! Ich bin stolz darauf, sie als meine Eltern zu haben!

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	III
1. Einleitung	1
1.1. Forschungsgegenstand	1
1.2. Forschungsfragen	3
1.3. Forschungsinteresse	3
1.4. Aufbau der Arbeit	4
I. DIE ÖSTERREICHISCHE BETREUUNGSSITUATION UND DAS MODELL DER 24-STUNDEN-BETREUUNG	6
2. Einführung in das Forschungsfeld	6
2.1. Pflege vs. Betreuung	6
2.2. Transnationale Pendelwanderung	7
2.3. Organisationsformen von Langzeitpflege	10
2.4. Organisationsformen von Vermittlungsagenturen	12
3. Pflegepolitik in Österreich	16
3.1. Demographische Entwicklung	16
3.2. Der österreichische Wohlfahrtsstaat nach Esping-Anderson	17
3.3. Pflegevorsorgesystem und die Einführung des Pflegegeldes	20
3.4. PflegegeldbezieherInnen	25
4. 24-Stunden-Betreuung in Österreich	28
4.1. Voraussetzungen für das Entstehen eines transnationalen Pflege- und Betreuungsmarktes ...	29
4.2. Gesetzliche Rahmenbedingungen	29
4.2.1. Hausbetreuungsgesetz und Novellierung der Gewerbeordnung	30
4.2.2. Österreichisches Gewerberecht und das freie Gewerbe der Personenbetreuung	33
4.2.3. Standes- und Ausübungsregeln für Leistungen der Personenbetreuung	36
4.2.4. Ausübungsregeln für die Vermittlung von Leistungen der Personenbetreuung	37
4.2.5. Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (GuKG) und Ärztegesetz (ÄrzteG)	37
4.2.6. Abschluss eines Betreuungsvertrags bzw. Werkvertrags	39
4.2.7. Einführung des Fördermodells der 24-Stunden-Betreuung	40
4.3. Entstehung und Etablierung der 24-Stunden-Betreuung	41
4.4. Auswirkungen der Etablierung der 24-Stunden-Betreuung	43
4.5. Leistbarkeit der 24-Stunden-Betreuung	44
4.6. Konkrete Zahlen und Fakten zur 24-Stunden-Betreuung	45
4.6.1. Entwicklung der FördergeldbezieherInnen	45
4.6.2. Entwicklung der Gewerbebeanmeldungen	46
4.6.3. Entwicklung der FördergeldbezieherInnen vs. Entwicklung der Gewerbebeanmeldungen	47
4.6.4. Herkunft der PersonenbetreuerInnen	48
4.7. Schlussfolgerungen	51

II. FORSCHUNGSGEGENSTAND: VERMITTLUNGSAGENTUREN VON BETREUUNGSKRÄFTEN	52
5. Entstehung und Entwicklung der Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung	52
6. Theoretische Einbettung des Forschungsgegenstandes	58
6.1. Organisationssoziologie	59
6.1.1. Organisationen als <i>open systems</i>	59
6.1.2. Kernelemente von Organisationen.....	60
6.1.3. Organisationsumwelt und Organisationale Felder	62
6.1.4. Organisationsidentität	63
6.2. Transnationalismus	64
6.3. Vermittlungsagenturen als transnationale Organisationen	66
III. EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG	68
7. Forschungsmethodologie	68
7.1. Forschungsfragen	68
7.2. Auswahl und Zugang zur Zielgruppe	69
7.3. Untersuchungsplan und –methode	71
7.4. Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayering (Auswertungsmethode).....	73
8. Ergebnisdarstellung	75
8.1. Kernelemente der Organisationsstruktur	75
8.2. Etablierungs- und Transnationalisierungsprozess	81
8.3. Entwicklung und Ausformung der Organisationsidentität	87
8.4. Positionierung im österreichischen Pflege- und Betreuungssystem.....	90
8.5. Zukunftsperspektiven	92
8.6. Ansatzpunkte zur Systemverbesserung	95
9. Ergebnisauswertung.....	100
9.1. Untersuchte Vermittlungsagenturen als transnationale Organisationen.....	100
9.2. Zentrale Ergebnisse der Interviews.....	101
9.3. Verbesserungsvorschläge.....	106
10. Abschließende Bemerkungen.....	109
Bibliographie	111
ANHANG	118
Deutsches Abstract	119
Englisches Abstract.....	120
Interviewleitfaden	121
Lebenslauf.....	123

Abkürzungsverzeichnis

ÄrzteG	Ärztegesetz
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMI	Bundesministerium für Inneres
BPGG	Bundespflegegeldgesetz
EU	Europäische Union
EURES	European Employment Services
GewO	Gewerbeordnung
GmbH	Gesellschaft mit begrenzter Haftung
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz
GuKG	Gesundheits- und Krankenpflegegesetz
HBeG	Hausbetreuungsgesetz
HgHaG	Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz
NGO	Non-governmental Organization (dt.: Nichtregierungsorganisation)
ÖBIG	Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheit
ÖGB	Österreichischer Gewerkschaftsbund
PB	Personenbetreuung bzw. PersonenbetreuerInnen
PSG	Privatstiftungsgesetz
SVA	Sozialversicherungsanstalt
SVB	Sozialversicherungsanstalt der Bauern
VerG	Verfassungsgericht
WKO	Wirtschaftskammer Österreich
VA	Vermittlungsagentur/en
ZVR	Zentrales Vereinsregister

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Formen transnationaler Mobilität	7
Abbildung 2: Voraussetzungen für das Entstehen transnationaler Pendelwanderung	8
Abbildung 3: Bevölkerungspyramide für 2011, 2030, 2060	16
Abbildung 4: Bevölkerung 1961-2060 nach Altersgruppen.....	17
Abbildung 5: Sozialausgaben 1990-2011	19
Abbildung 6: Sozialquote 1990-2011.....	19
Abbildung 7: Struktur der Sozialausgaben 1990.....	20
Abbildung 8: Betreuungsformen der PflegegeldbezieherInnen.....	25
Abbildung 9: Herkunft PersonenbetreuerInnen, Juli 2008	48
Abbildung 10: Herkunft PersonenbetreuerInnen, Dezember 2012.....	49
Abbildung 11: Kernelemente von Organisationen	60
Abbildung 12: Hauptdimensionen der formalen Organisationsstruktur	61
Abbildung 13: Kategorienbildung	74

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einteilung Pflegegeld	21
Tabelle 2: Übersicht BundespflegegeldbezieherInnen nach Stufen im Zeitverlauf.....	26
Tabelle 3: Übersicht LandespflegegeldbezieherInnen nach Stufen im Zeitverlauf.....	27
Tabelle 4: Anzahl gestellter Förderanträge 2008-2011.....	45
Tabelle 5: Anzahl Gewerbeanmeldungen (aktiv/ruhend) nach Bundesländern.....	46
Tabelle 6: Anzahl Gewerbeanmeldungen und Pflichtversicherungen 2008-2013	47
Tabelle 7: Anzahl Gewerbeanmeldungen und Pflichtversicherungen nach Herkunft zum 31.12.2012.....	50

1. Einleitung

Angesichts sich verändernder demographischer und sozioökonomischer Strukturen, welche u.a. einhergehen mit einer zunehmenden Überalterung der Gesellschaft und sich verändernden Familienstrukturen, gewinnt folglich der Bereich der Pflege und Betreuung älterer Menschen sowohl für Privathaushalte als auch für die öffentliche Hand zunehmend an Brisanz.

Neben bestehenden privaten und öffentlichen Angeboten im Bereich der Pflege und Betreuung älterer Menschen kam es insbesondere seit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 zur Etablierung eines transnational organisierten Pflege- und Betreuungsmarktes. Hierbei erfolgt eine Übernahme der Betreuung älterer Menschen in Österreich durch (vorrangig) Frauen aus Osteuropa. Die BetreuerInnen sind in Form eines zweiwöchigen Turnus im Privathaushalt der zu betreuenden Person untergebracht, was als *live-in*-Beschäftigungsverhältnis (vgl. Anderson 2000: 84) bezeichnet werden kann und namensgebend ist für diese Form der Betreuung- der so genannten 24-Stunden-Betreuung.

Der daraus entstandene *transnational care space*¹ – wie bereits die Bezeichnung „transnational“ verdeutlicht – kann demnach nicht nationalstaatlich begrenzt werden und muss in einen größeren Kontext eingebettet und auch von diesem aus betrachtet werden. Als österreichischer Beitrag zur Vergrößerung dieses *transnational care space* ist einerseits die Einführung ungebundener Geldleistungen in Form des Pflegegeldes, andererseits das Fehlen alternativer Pflege- und Betreuungsangebote zu sehen. Dieser *transnational care space* lag bis zu den Regularisierungsmaßnahmen im Jahr 2007 in einem Graubereich und entwickelte sich somit fernab nationalstaatlicher Grenzen und jeglicher aufenthalts- und arbeitsrechtlicher Regelungen.

1.1. Forschungsgegenstand

Dieser soeben grob skizzierte Transnationalisierungsprozess und die damit verbundene Entstehung eines *transnational care space* findet gemäß Pries (1997, 2008) auf drei Ebenen statt. Diese sind es auch, die diesen Prozess beeinflussen und stets vorantreiben. Auf der Mikroebene sind demnach die in Österreich tätigen PersonenbetreuerInnen und NachfragerInnen des 24-Stunden-Betreuungsmodells anzusiedeln, wohingegen auf der Makroebene die vorhandenen staatlichen Rahmenbedingungen und gesetzlichen Regelungen zu verorten sind. Auf der Ebene dazwischen – der Mesoebene – befinden sich die

¹ Diese Begriffsbezeichnung stammt von Gendera (2007) und wurde an Pries' (1997) Begriff der „Transnationalen Sozialen Räume“ angelehnt

Vermittlungsagenturen, die maßgeblich an der Organisation dieses Transnationalisierungsprozesses beteiligt sind.

Genau auf dieser Ebene – der Mesoebene – setzt die vorliegende Arbeit an. Demnach stellen Vermittlungsagenturen von Betreuungskräften den zentralen Forschungsgegenstand dar. Wurde bereits die Ebene der in Österreich tätigen PersonenbetreuerInnen (Mikroebene) und jene der staatlichen Maßnahmen (Makroebene) in der Forschung vielfach untersucht, kam es hingegen zu einer Vernachlässigung der Ebene der Organisation dieses Sektors (Mesoebene). Diese Arbeit soll diesem Umstand Rechnung tragen und widmet sich demzufolge den Vermittlungsagenturen von Betreuungskräften, die aktiv am Prozess der Organisation und Transnationalisierung von Betreuungsleistungen beteiligt sind und diesen auch dementsprechend beeinflussen und vorantreiben.

So etwa zeigt sich, dass „Organisationen einerseits selbst Träger von Transnationalisierungsprozessen [sind], dass Vergesellschaftlichung also *durch* transnationale Organisationen eine ganz bestimmte – nämlich transnationale – grenzüberschreitende Form annehmen kann, die sich von den anderen Formen der Internationalisierung [...] unterscheidet. Andererseits können Transnationalisierungsprozesse auf der mikro-soziologischen Ebene alltäglicher Lebenswelten oder der makro-soziologischen Ebene von Institutionen auch *in* verschiedenen Typen von grenzüberschreitend tätigen Organisationen vorangetrieben werden“ (Pries 2010: 73 f.; Hervorh. im Original).

Bezogen auf den vorliegenden Forschungsgegenstand wirft dies die Frage auf, inwiefern der soeben beschriebene Transnationalisierungsprozess und die Entstehung eines *transnational care space* überhaupt erst **aufgrund** der Organisationen in Form von Vermittlungsagenturen stattgefunden hat, oder ob dieser Transnationalisierungsprozess vielmehr auf der mikro-soziologischen Ebene der PersonenbetreuerInnen ausgelöst und lediglich **durch** Vermittlungsagenturen vorangetrieben wurde.

Aufgrund der soeben dargestellten Überlegungen stellt sich die Frage, welche Position die Vermittlungsagenturen in diesem Prozess der Transnationalisierung einnehmen, wie sie darin überhaupt erst Fuß fassen und sich weiterentwickeln konnten und wo sie sich demnach ihrer Einschätzung nach positionieren würden in der transnationalen Organisation von Betreuung und darüber hinaus insbesondere im österreichischen Pflege- und Betreuungssystem.

Es ist somit bereits erkennbar, dass im Laufe der vorliegenden Arbeit zwar nationalstaatlich begrenzte Räume verlassen werden, gleichzeitig aber stets ein Bezug zum österreichischen

Kontext bewahrt und hergestellt wird, da gemäß Pries „Transnationales als Nationen überschreitendes bzw. übergreifendes nur so lange existieren [kann], wie es Nationen als Bezugspunkte des zu Bezeichnenden gibt“ (Pries 2010: 12). Außerdem ist es mir ein Anliegen, neben den der transnationalen Organisation von Betreuung zugrunde liegenden Mechanismen, auch einen Einblick in die Praxis und den Arbeitsalltag von Vermittlungsagenturen zu geben. Demzufolge beinhaltet die vorliegende Arbeit sowohl theoretische Überlegungen als auch praktische Einblicke in ein Feld, das sich mit der Organisation von Betreuung beschäftigt.

1.2. Forschungsfragen

Schließlich führen die soeben ausgeführten Überlegungen zur Formulierung folgender Forschungsfragen:

- 1) Wie haben sich Vermittlungsagenturen von Betreuungskräften im Laufe der Zeit entwickelt?**
- 2) Wie sehen sie ihre Rolle in der transnationalen Organisation von Betreuung und insbesondere im österreichischen Pflege- und Betreuungssystem?**

Demnach interessiert sich die vorliegende Arbeit insbesondere für die Gründung und Entstehung von Vermittlungsagenturen und den Kontext, in dem dies stattfand. Sofern es möglich ist und es die Auswahl der InterviewpartnerInnen zulässt, soll außerdem herausgefunden werden, inwiefern die 2007 eingeführten Legalisierungsmaßnahmen zu einer Veränderung der Tätigkeit von Vermittlungsagenturen führten. Darüber hinaus interessiert sich die Arbeit für den im Anschluss daran stattgefundenen Etablierungs- und Transnationalisierungsprozess, den diese Agenturen durchliefen bzw. möglicherweise nach wie vor durchlaufen.

Anschließend soll das Selbstbild dieser Organisationen analysiert und erforscht werden, um schließlich deren Rolle und Bedeutung in der transnationalen Organisation von Betreuung darzustellen und mögliche Zukunftsperspektiven aufzuzeigen.

1.3. Forschungsinteresse

Zum gegebenen Zeitpunkt ist zu bestehenden Vermittlungsagenturen jedoch nur wenig bzw. lediglich unvollständiges Informationsmaterial vorhanden. Der Verein für Konsumentenschutz kritisiert in diesem Zusammenhang, dass „Angebot und Kosten [...] höchst unterschiedlich und teilweise undurchsichtig sind“ und kommt zu dem Schluss, dass „Anbieter von 24-Stunden-Pflege [...] sich nur ungern in die Karten schauen [lassen]“ (Konsument 2012a: 27).

Umso mehr hat es mein Interesse geweckt, diesen Bereich näher zu beleuchten. Erste Informationsbeschaffungen und –anfragen verdeutlichten mir den bestehenden Informations- und Datenmangel, welcher zur Folge hat, dass man vielerorts gezwungen ist, lediglich mit Hypothesen zu arbeiten.

Aufgrund persönlicher Betroffenheit, dem sich daraus ergebenden persönlichen Interesses und angesichts des lückenhaften Forschungsstandes ist es mir somit ein Anliegen, bestehende Informationen zusammen zu tragen und im Zuge einer empirischen Untersuchung einen, wenn auch nur kleinen, jedoch tiefergehenden Einblick in den Forschungsgegenstand Vermittlungsagenturen zu gewähren, möglicherweise bisher Unbekanntes aufzudecken, um so etwa weitere Forschungsansätze aufzuzeigen.

1.4. Aufbau der Arbeit

Aus dem vorliegenden Forschungsgegenstand und der damit verbundenen Forschungsfrage lässt sich folgender Aufbau der Arbeit ableiten:

Der erste Teil der Arbeit befasst sich mit der Betreuungssituation und dem Modell der 24-Stunden-Betreuung in Österreich. Hierbei kommt es zu einer Literaturrecherche und Zusammentragung vorhandenen Materials und Daten.

Kapitel 2 widmet sich der Einführung in das Forschungsfeld und klärt Begrifflichkeiten und Rahmenbedingungen, die für den weiteren Verlauf der Arbeit von Relevanz sind.

Um den Kontext, in welchen das Modell der 24-Stunden-Betreuung und die darin tätigen Vermittlungsagenturen eingebettet sind, besser verstehen zu können, folgt in Kapitel 3 ein Überblick über die österreichische Pflegepolitik.

Darauf aufbauend beschäftigt sich Kapitel 4 mit dem Betreuungsmodell der 24-Stunden-Betreuung, dessen gesetzlicher Rahmenbedingungen, Entstehungsgeschichte und den jeweiligen Auswirkungen. Zudem werden aktuelle Zahlen und Fakten präsentiert.

Der zweite Teil der Arbeit befasst sich explizit mit dem Forschungsgegenstand Vermittlungsagenturen, wobei in Kapitel 5 auf deren Entstehung und Entwicklung eingegangen wird und aktuelle Forschungsergebnisse und Zahlen präsentiert werden.

Im Zuge von Kapitel 6 erfolgt schließlich die theoretische Einbettung der Vermittlungsagenturen. Hierbei wird insbesondere auf die Theorien der Organisationssoziologie und der Transnationalismus Forschung zurückgegriffen.

Darauf aufbauend widmet sich der dritte Teil der vorliegenden Arbeit mit der empirischen Erforschung des Untersuchungsgegenstandes. Nachdem in Kapitel 7 die Forschungsmethodik vorgestellt wird, folgt in Kapitel 8 die Auswertung der Interviews, welche mit den Leiterinnen von drei unterschiedlichen Vermittlungsagenturen geführt wurden und deren zentrale Ergebnisse schließlich in Kapitel 9 dargestellt und zusammengefasst.

Kapitel 10 widmet sich den abschließenden Bemerkungen.

Anmerkungen

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit ist im Folgenden durchgängig die Rede von Vermittlungsagenturen. Dies umfasst folglich sowohl gemeinnützige als auch gewinnorientierte Organisationsformen von Vermittlungsagenturen. Inwieweit diese Bezeichnung jedoch mit deren Selbstverständnis übereinstimmt, wird sich im Zuge der Interviews zeigen. Wie der Titel der Arbeit bereits vorgibt, wird auch mancherorts die Rede von transnationalen Organisationen sein, wenn es um den Forschungsgegenstand Vermittlungsagenturen geht.

Darüber hinaus kommt es zur Verwendung unterschiedlicher Bezeichnungen jener betreuungsbedürftigen Menschen, die im Zuge einer 24-Stunden-Betreuung umsorgt werden. So etwa wurde ich im Laufe des Forschungsprozesses und der durchgeführten Gespräche mit Akteuren, die dem Feld der Pflege und Betreuung entstammen, mit unterschiedlichen Termini konfrontiert: Es war die Rede von KlientInnen, KundInnen, Betreuungsbedürftigen, auch der Begriff PatientInnen tauchte auf. Sofern es nun im Folgenden um die NachfragerInnen der 24-Stunden-Betreuung geht, werden diese soeben genannten Begrifflichkeiten synonym verwendet.

Umgangssprachlich ist im Zusammenhang mit der 24-Stunden-Betreuung oftmals die Rede von „PflegerInnen“. Wie sich jedoch im Kapitel 2.1. zeigen wird, ist diese Bezeichnung nicht richtig, da diese lediglich Angehörigen der Gesundheits- und Krankenpflegeberufe vorbehalten ist. Korrekterweise ist somit – sofern nicht eine entsprechende Ausbildung vorliegt – die Rede von PersonenbetreuerInnen. Im Laufe der Arbeit tauchen auch Bezeichnungen wie BetreuerInnen bzw. Betreuungskräfte auf und können als Synonyme für PersonenbetreuerInnen betrachtet werden.

I. DIE ÖSTERREICHISCHE BETREUUNGSSITUATION UND DAS MODELL DER 24-STUNDEN-BETREUUNG

2. Einführung in das Forschungsfeld

Um den Kontext, in dem das Modell der 24-Stunden-Betreuung und somit auch die Tätigkeit von Vermittlungsagenturen eingebettet ist, besser fassen zu können, ist es notwendig, einige grundsätzliche Begrifflichkeiten und Rahmenbedingungen im Vorfeld zu klären. Insbesondere die klare Abgrenzung der Bereiche Pflege und Betreuung ist für den weiteren Verlauf der Arbeit besonders wichtig.

2.1. Pflege vs. Betreuung

Grundsätzlich teilt sich die häusliche Pflege in zwei Bereiche: Jenen der Pflege und jenen der Betreuung. Eine Grenzziehung zwischen den beiden ist oftmals nur schwer möglich, jedoch – insbesondere in Bezug auf das Tätigkeitsfeld der PersonenbetreuerInnen – von großer Bedeutung (vgl. Schmid 2010: 174).

Demnach bezieht sich das Hausbetreuungsgesetz (HBeG, § 1 Abs. 3) explizit auf die Klärung des Begriffs der Betreuung, welcher im Mittelpunkt der vorliegenden Arbeit steht. Betreuung umfasst demnach jene „Tätigkeiten für die zu betreuende Person, die in der Hilfestellung, insbesondere bei der Haushaltsführung und der Lebensführung bestehen, soweit diese Tätigkeiten nicht dem Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (GuKG) unterliegen, sowie sonstige auf Grund der Betreuungsbedürftigkeit notwendige Anwesenheiten.“

Es zeigt sich, dass die Betreuung einer Person ausdrücklich keine pflegerischen oder medizinischen Tätigkeiten beinhaltet und diese folglich von PersonenbetreuerInnen auch nicht übernommen werden dürfen.

Eine Ausweitung des Tätigkeitsfeldes der PersonenbetreuerInnen wurde jedoch durch das Gesundheitsberufe-Rechtsänderungsgesetzes erreicht, indem die Möglichkeit einer Übertragung pflegerischer bzw. medizinischer Tätigkeiten durch diplomiertes Pflegepersonal bzw. durch ÄrztInnen an die Betreuungskraft geschaffen wurde. Dies bedeutet, dass auch PersonenbetreuerInnen im Einzelfall pflegerische bzw. medizinische Tätigkeiten übernehmen können (BMASK 2012b: 12 f.). Wie sich diese im Detail ausgestaltet und inwiefern sie für den vorliegenden Forschungsgegenstand relevant ist, wird in Kapitel 4.2., welches sich mit den

gesetzlichen Rahmenbedingungen der 24-Stunden-Betreuung beschäftigt, noch näher erläutert werden.

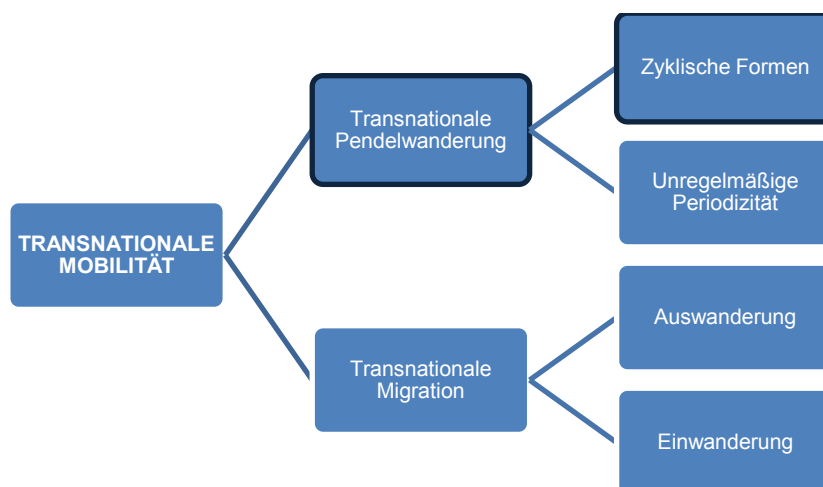
2.2. Transnationale Pendelwanderung

Wie bereits eingangs dargestellt wurde, kommt es im Rahmen des 24-Stunden-Betreuungsmodells zu so genannten *live-in* Beschäftigungsverhältnissen. Dies bedeutet folglich, dass die PersonenbetreuerInnen die eine Hälfte des Monats in ihrer Heimat, die andere in Österreich verbringen. Diese Wanderung mit dem Phänomen der Migration, welches von einer einmaligen Verlagerung des Lebensmittelpunktes von einem Land in ein anderes ausgeht, zu beschreiben, würde zu kurz greifen.

„Sie [die MigrantInnen; Anm. d. Verf.] praktizieren einen neuen Typus von Migration, der weder einer dauerhaften Ansiedelung, noch einem kurzfristigen Aufenthalt entspricht, sondern begrifflich dazwischen liegt“ (Fassmann 2003: 57). In diesem Zusammenhang ist die Rede von einer transnationalen Pendelwanderung, welche „eine grenzüberschreitende Verlagerung des Wohnortes“ beinhaltet, jedoch „nicht auf Dauer angelegt“ ist und „unter Beibehaltung des ursprünglichen Wohnsitzes“ erfolgt (ebd.: 58) und schließlich die Entstehung geteilter Haushalte und der Herausbildung doppelter Identitäten zur Folge hat (vgl. ebd.: 68 ff.).

Die im Anschluss dargestellte Graphik dient der Einbettung und Darstellung der transnationalen Pendelwanderung als möglicher Ausformung transnationaler Mobilität. Dabei gilt es anzumerken, dass die Grenzen zwischen den unterschiedlichen Kategorien fließend sind und eine eindeutige Zuordnung oftmals nicht möglich bzw. stets Ansichtssache ist.

Abbildung 1: Formen transnationaler Mobilität

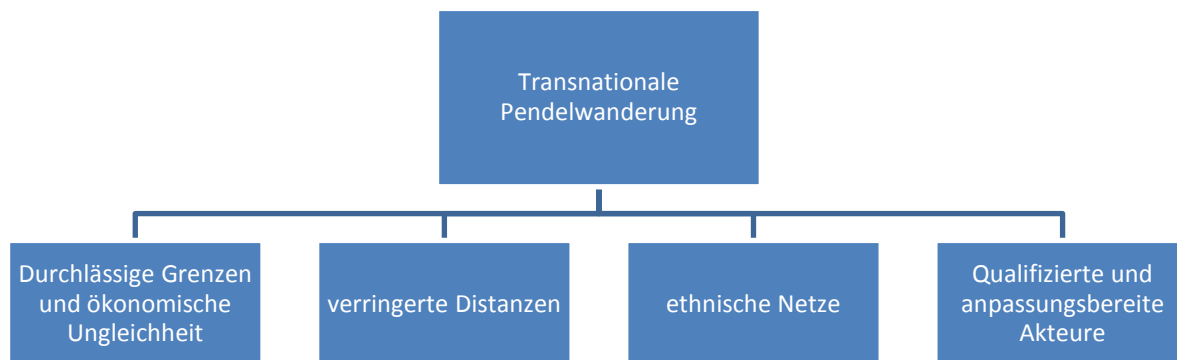


Quelle: Fassmann 2003: 59; [Anm.: eigene Darstellung; Hervorh. d. Verf.]

Das Modell der 24-Stunden-Betreuung kann somit dem Konzept der transnationalen Mobilität zugeordnet werden. Enger gefasst handelt es sich hierbei um eine transnationale Pendelwanderung, welche durch den regelmäßigen Arbeitsturnus von jeweils zwei Wochen eine zyklische Form annimmt.

Fassmann zufolge können vier Phänomene, welche im Anschluss visuell dargestellt und näher erläutert werden, für die Entstehung transnationaler Pendelwanderungen verantwortlich gemacht werden: Durchlässige Grenzen und ökonomische Ungleichheit, verringerte Distanzen, ethnische Netze und qualifizierte und anpassungsbereite Akteure.

Abbildung 2: Voraussetzungen für das Entstehen transnationaler Pendelwanderung



Quelle: Fassmann 2003: 61; [Anm.: eigene Darstellung]

Erst mit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989 war eine Überschreitung der Grenzen nach Österreich möglich und somit die Basis für das Entstehen eines transnationalen Betreuungs- und Pflegemarktes geschaffen. Zusätzlich erleichtert wurde die Grenzüberschreitung durch die EU-Erweiterung im Jahr 2004, wodurch u.a. Tschechien, Slowakei, Polen und Ungarn Mitglieder der EU wurden. Darüber hinaus muss eine gewisse ökonomische Ungleichheit vorherrschen – Fassmann zählt sie zu den so genannten „mobilitätserzeugenden sozialen Faktoren“ (ebd.: 60) –, damit überhaupt eine Wanderung ausgelöst wird. Diese ökonomische Ungleichheit kann etwa in Form unterschiedlicher Beschäftigungs- und Einkommenschancen bestehen (vgl. ebd.).

Des Weiteren können aufgrund technischer Neuerungen und den damit verbesserten Kommunikationsmöglichkeiten geographische Distanzen einfach und kostengünstig überwunden werden, was zur Folge hat, dass größere geographische Distanzen ihre Wirkung als Barriere verlieren (können). So etwa kann ein transnationaler Raum geschaffen werden, der unabhängig

von nationalstaatlichen Grenzen existiert und es ermöglicht, räumliche Trennungen besser und einfacher zu überstehen (vgl. ebd.: 61f.).

Insbesondere zu Beginn der Entstehung des transnationalen Pflege- und Betreuungsmarktes waren BetreuerInnen auf ethnische Netzwerke in Österreich angewiesen, denn „[j]e ‚unsicherer‘ und fremder die Umwelt ist, je restriktiver der ‚offizielle‘ Zugang zu Ressourcen und Informationen gehandhabt wird, desto wichtiger ist das Netzwerk für die Neuankömmlinge“ (ebd.: 62). Diese Netzwerke dienten und dienen dem Informationsaustausch über Arbeitsplätze, Mitfahrgelegenheiten und persönliche Erfahrungen und Erlebnisse. Fassmann stellt in diesem Zusammenhang fest: „Soziale Netze vermitteln soziale Sicherheit, weil sie die individuellen Risiken entschärfen“ (ebd.).

Demzufolge kann davon ausgegangen werden, dass Vermittlungsagenturen versuchten bzw. versuchen, als derartige Netzwerke aufzutreten und diesen Informationsaustausch zu übernehmen. Inwiefern sie jedoch in der Lage sind, ethnische Netzwerke vollständig zu ersetzen, bleibt anzuzweifeln. Viel mehr sind ethnische Netzwerke oftmals überhaupt erst erforderlich, um auf eine Vermittlungsagentur aufmerksam zu werden. So etwa sind – wie der weitere Verlauf der Arbeit noch zeigen wird – Vermittlungsagenturen nicht nur in Bezug auf die Akquise von KundInnen, sondern auch von PersonenbetreuerInnen, vermehrt auf persönliche Empfehlungen und Mund-zu-Mund-Propaganda angewiesen. Dementsprechend können ethnische Netzwerke sogar förderlich sein, indem sie jene Agenturen, die ihre Leistungen zu fairen Konditionen anbieten, weiterempfehlen und von jenen, die dies nicht tun, abraten.

Eine transnationale Pendelwanderung kann zudem nur durch flexible und anpassungsbereite Akteure entstehen, indem sie Nischen auf Arbeitsmärkten, etwa im Bereich der Pflege und Betreuer älterer Menschen, ausloten und letztlich erschließen. Dies kann auch etwa eine Umgehung gesetzlicher Regelungen bedeuten.

Des Weiteren sind, Fassmann zufolge, die Qualifikationen der PersonenbetreuerInnen relativ einfach zu transferieren. „Qualifikationen binden den, der sie besitzt, immer weniger an den Ort der ersten Verwertbarkeit“ (ebd: 63).

Inwiefern hierbei jedoch von einer Bereitschaft und nicht eher von einem Zwang zur Anpassung auszugehen ist, bleibt zu hinterfragen.² Fassman formuliert es folgendermaßen: „Transnationale

² An dieser Stelle sei auf Helma Lutz verwiesen, die sich mit dieser Thematik kritisch auseinandersetzt (vgl. Lutz 2007)

Mobilität hat für die Beteiligten unzweifelhaft einen ökonomischen Gewinn, aber auch einen emotionalen Preis“ (ebd.: 75).

Abschließend gilt festzuhalten, dass eine transnationale Pendelwanderung nicht zwangsläufig in einer Niederlassung am Zielland mündet: „Transnationale Pendelwanderung ist mit einer davon abweichenden Form der Eingliederung verbunden. Nicht die Eingliederung in die Gesellschaft der neuen Heimat – entweder perfekt durch Assimilation oder nur teilweise durch Beibehaltung kultureller Freiräume – steht im Vordergrund, sondern die Gleichzeitigkeit von Rückbesinnung und gesellschaftlicher Anpassung“ (ebd.: 72).

Die soeben dargestellten Ausführungen werden in Kapitel 6 erneut aufgegriffen, dann aber auf eine andere Ebene, nämlich die Mesoebene, auf der auch Vermittlungsagenturen von Betreuungskräften anzusiedeln sind, bezogen.

2.3. Organisationsformen von Langzeitpflege

Nachdem nun erste theoretische Grundlagen geklärt wurden, folgt nun die Darstellung unterschiedlicher öffentlich-angebotener Möglichkeiten, die betreuungs- bzw. pflegebedürftige Menschen grundsätzlich in Anspruch nehmen können. Für den vorliegenden Forschungsgegenstand ist dies insofern relevant, als dass es erste Hinweise auf die Einbettung der 24-Stunden-Betreuung in das österreichische Pflege- und Betreuungssystem geben kann.

Grundsätzlich kam es durch das 1993 eingeführte, ungebundene Pflegegeld zu einer erhöhten Entscheidungsautonomie der Betroffenen, was eine entsprechende Nachfrage nach einem Zukauf von Pflegedienstleistungen zur Folge hatte und gemäß Schmid (2009: 58) zu einem steigenden Angebot bzw. der Herausbildung legaler, halblegalen und nicht legaler Dienstleistungsangebote führte. Inwiefern diese entstandenen Möglichkeiten jedoch für die Betroffenen auch tatsächlich nutzbar sind, ist u.a. abhängig von der räumlichen Verfügbarkeit dieser Angebote und der finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Person.

Grundsätzlich unterscheidet das österreichische Pflegesystem zwischen dem stationären, teilstationären und ambulanten Bereich.

Der **stationäre Bereich** bezieht sich hierbei – je nach Gesundheitszustand – auf die Unterbringung in einem Alten-, Senioren- oder Pflegeheim (vgl. HELP GV 2013a: www). Das Angebot aus diesem Bereich wird vorrangig von staatlicher Seite und vom Non-Profit-Sektor bereitgestellt und zieht eine private Kostenübernahme bzw. –beteiligung mit sich. Demnach werden die Heimplätze durch die Pension und das Pflegegeld der jeweiligen Person finanziert

und an die jeweilige Institution transferiert. Reicht dieser Betrag nicht aus, kann auf Vermögenswerte und Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung zurückgegriffen werden (vgl. Österle, Heitzmann 2009: 38), welche unter Umständen im Zuge von Regressansprüchen rückerstattet werden müssen (vgl. HELP GV 2013b: [www](http://www.help.gv.at)).

Der **teilstationäre Bereich** in Form von Tageszentren dient als „Zwischenglied zwischen der Betreuung zu Hause und der stationären Aufnahme in ein[em] Pflegeheim“ (BAG 2010: 8) und kann dabei auf eine Entlastung der betreuenden Angehörigen abzielen (vgl. Badelt, Österle 2001: 125).

Darüber hinaus gibt es den **ambulantem Bereich**, der sich vorwiegend in den letzten 15-20 Jahren entwickelt hat (vgl. Österle, Heitzmann 2009: 37) und auf die Erbringung mobiler sozialer Dienste abzielt. Diese werden vorwiegend von freien Wohlfahrtsverbänden (Non-Profit-Anbieter) bereitgestellt und durch eine Kombination aus öffentlichen Mitteln und privaten Beitragszahlungen finanziert (vgl. ebd.; Österle, Bauer 2012: 267). Obwohl die Einführung des Pflegegeldes die Attraktivität ambulanter Dienste erhöhte, blieb die Entwicklung dieses Angebots begrenzt aufgrund der erforderlichen Finanzierungsbeteiligung der InanspruchnehmerInnen, der oftmals lückenhaften Verfügbarkeit dieser Dienste, sowohl in geographischer (v.a. in ländlichen Regionen) als auch in zeitlicher Hinsicht (zu Nachtzeiten) und des vergleichsweise billigen Angebots der 24-Stunden-Betreuung (Österle, Heitzmann 2009: 38; Da Roit, Le Bihan, Österle: 2007). Ambulante Dienste stellen somit lediglich eine Ergänzung, nicht aber einen Ersatz informeller Betreuungs- und Pflegeleistungen dar (vgl. Österle, Bauer 2012: 270).

Schmid geht davon aus, dass erst die Verfügbarkeit mobiler Dienste, die Nachfrage und das Entstehen des Modells der **24-Stunden-Betreuung** ermöglichte, da auf diese Weise „immer mehr pflegebedürftigen Menschen ein Verbleiben in den eigenen vier Wänden ermöglicht [wurde]“ (Schmid 2009: 58).

Auf der Angebotsseite wurde die 24-Stunden-Betreuung durch die Grenzöffnung im Jahr 1989 und die sich daraus ergebende Verfügbarkeit von günstigem Betreuungspersonal gefördert. Es stellt sich somit die Frage, inwiefern das Modell der 24-Stunden-Betreuung als Alternative bzw. Ergänzung zu bestehenden Betreuungsformen betrachtet werden kann. Genau diese Einbettung in das österreichische Pflege- und Betreuungssystem wird u.a. Gegenstand der empirischen Forschung sein und somit zu einem späteren Zeitpunkt erneut aufgegriffen werden.

Im Jahr 2008 nahmen demnach 32 % der PflegegeldbezieherInnen die Leistungen ambulanter Dienste in Anspruch. Weitere 14 % waren zu dem Zeitpunkt stationär aufgenommen. Diese Zahlen belegen erneut, dass in Österreich die Betreuung und Pflege älterer Menschen größtenteils informell, meist durch die Familie – und hier wiederum sind es meist Frauen –, übernommen wird: Mehr als 50 % der PflegegeldbezieherInnen nehmen folglich weder ambulante noch stationäre Betreuungsangebote in Anspruch. Die Tatsache, dass ambulante Dienste meist nicht als Ersatz, sondern als Ergänzung zu informellen Betreuungs- und Pflegetätigkeiten in Anspruch genommen wird, lässt die Schlussfolgerung zu, dass demnach 75-80 % aller Pflegearrangements informell organisiert sind (vgl. Badelt et al. 1997; ÖBIG 2005: www).

In jüngerer Zeit lässt sich jedoch feststellen, dass vermehrt mobile Dienste nachgefragt werden bei einer gleichzeitigen Inanspruchnahme von Leistungen einer PersonenbetreuerIn. In Zeiten vor der Legalisierung wurde dies seitens der Trägerorganisationen oftmals verweigert, um Fragen der Verantwortlichkeit und der rechtlichen Haftung zu umgehen. Nun ist aber eine vermehrte Koordination zwischen PersonenbetreuerInnen und Anbietern mobiler Dienste feststellbar (vgl. Österle, Bauer 2012: 271). Interessanterweise sind die Trägerorganisationen im Zuge der Regularisierungsmaßnahmen 2007 selbst zu Anbietern und Vermittler der 24-Stunden-Betreuung geworden. Wie sie dieses Feld einschätzen und sich darin verankern, wird sich im empirischen Teil dieser Arbeit noch zeigen.

2.4. Organisationsformen von Vermittlungsagenturen

Grundsätzlich handelt es sich gemäß der österreichischen Rechtslage bei der Arbeitsvermittlung um ein reglementiertes Gewerbe. Hierbei kommt es zu einer Zusammenführung von Arbeitssuchenden und Arbeitgebern bzw. Auftraggebern, welche in weiterer Folge ein Arbeits- bzw. Heimarbeitsverhältnis begründen (§ 94 Z 1 GewO). Die Ausübung eines reglementierten Gewerbes setzt – wie im Zuge der gesetzlichen Rahmenbedingungen der 24-Stunden-Betreuung noch näher ausgeführt wird – das Vorliegen eines Befähigungsnachweises voraus, der u.a. aus dem erfolgreichen Abschluss einer facheinschlägigen Studieneinrichtung oder einer mindestens eineinhalbjährigen fachlichen Tätigkeit bestehen kann (vgl. Arbeitsvermittlungs-Verordnung).

Die Rechtsform, die von Vermittlungsagenturen von PersonenbetreuerInnen eingenommen wird, ist davon klar abzugrenzen. Im Zuge der Regularisierung der bestehenden Beschäftigungsverhältnisse im Jahr 2007 kam es zur Schaffung des freien Gewerbes der Personenbetreuung, welches von nun an auch die Organisation und somit Vermittlung von

Personenbetreuung beinhaltet. Demnach können Vermittlungsagentur von PersonenbetreuerInnen zwar unterschiedliche Organisations- bzw. Rechtsformen annehmen, ihnen gemein ist jedoch, dass sie im Besitz des Gewerbescheins der Personenbetreuung sind bzw. sein müssen.

In der Praxis trifft man vorwiegend auf Vereine und Personen- bzw. Aktiengesellschaften (z. B. GmbH). Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit der Gründung einer Stiftung (vgl. PSG; Forschungsinstitut für Stiftungsgründung und Stiftungsrecht 2013: www). Da ich im Laufe meines Forschungs- und Rechercheprozesses jedoch auf keine einzige Agentur gestoßen bin, die zum momentanen Zeitpunkt derartig organisiert ist und dies auch für die anschließende empirische Forschung nicht weiter relevant ist, wird im Folgenden von einer genaueren Betrachtung dieser Rechtsform abgesehen.³

Gründung eines Vereins

Eine der am häufigsten gewählten Varianten ist jene des Vereins. Hierbei handelt es sich um einen „Zusammenschluss mindestens zweier Personen zur Verfolgung eines bestimmten, gemeinsamen, ideellen Zwecks. Der Verein genießt Rechtspersönlichkeit.“ (§ 1 Abs. 1 VerG 2002). Demnach ist ein Verein nicht auf Gewinnerzielung ausgelegt. Er kann jedoch auch wirtschaftlich tätig sein, sofern „die Einnahmen der Verwirklichung des übergeordneten ideellen Vereinszwecks dienen“ (BMI 2013a: www).

In diesem Zusammenhang sieht das österreichische Vereinsgesetz (VerG 2002) die Vereinbarung von Statuten vor, woran mindestens zwei Personen beteiligt sein müssen und diese als Grundlage des Vereins gelten und mit der tatsächlichen Geschäftsführung des Vereins übereinstimmen müssen. Bei der Aufstellung der Statuten ist u.a. zu beachten, dass der Vereinsname bereits Rückschlüsse auf den jeweiligen Vereinszweck ermöglicht, wobei sicherzustellen ist, dass Verwechslungen mit anderen, bereits bestehenden Vereinen vermieden werden müssen. Die Rechte und Pflichten der jeweiligen Mitglieder müssen klar dargelegt werden. Außerdem muss sich der Vereinssitz in Österreich befinden, das Vorliegen der österreichischen Staatsbürgerschaft ist jedoch nicht notwendig (vgl. HELP GV 2013c: www). Demnach ist es PersonenbetreuerInnen, die nicht im Besitz der österreichischen Staatsbürgerschaft sind, möglich, einen Verein in Österreich zu gründen.

³ In der Forschung taucht lediglich die Stiftung „Südböhmische Volkspflege“ auf, dessen Rechtsform mittlerweile aber in eine GmbH geändert wurde (vgl. Südböhmische Volkspflege 2013: www)

Sofern die Statuten als gesetzeskonform eingestuft werden und es somit zu einem positiven Abschluss des Prüfungsverfahrens kommt, gilt der Verein als juristische Person und kann seine Tätigkeit aufnehmen (vgl. ebd.).

Ein Verein kann zu Schadenersatz verpflichtet werden. Außerdem besteht die Möglichkeit, dass ein Verein in Konkurs geht. Dabei haftet er für Verbindlichkeiten in Höhe des Vereinsvermögens. (vgl. BMI2013a: www).

Grundsätzlich ist ein Verein steuerpflichtig. Die Verfolgung eines ideellen Zwecks (vgl. §1 Abs. 1VerG) an sich reicht somit nicht aus, abgabenrechtliche Begünstigungen zu erhalten.

Gewählte FunktionärInnen (Obleute, Vereinsvorstand, RechnungsprüferIn), aber auch MitarbeiterInnen können Zuwendungen vom Verein erhalten. Bei einem Vorliegen fixer Arbeitszeiten und eines bestimmten Arbeitsortes kann dabei von einem Dienstverhältnis ausgegangen werden (vgl. BMF 2011: 54 ff., www).

Die Daten des Vereins werden im lokalen Vereinsregister eingetragen, welche in Folge im Zentralen Vereinsregister (ZVR)⁴ aufscheinen. Hinsichtlich der Gestaltung der Vereinsorganisation gibt es keine gesetzlichen Regelungen- diese kann somit von den VereinsgründerInnen frei festgelegt werden (vgl. HELP GV 2013c: www).

Das Vereinsministerium ist dem österreichischen Bundesministerium für Inneres untergeordnet und beschreibt den Anwendungsbereich der Organisationsform des Vereins folgendermaßen: „Überall dort, wo das gemeinschaftliche Anliegen in der dauernden Verfolgung ideeller Ziele durch die beteiligten Personen besteht und diese zugleich ein Bedürfnis nach förmlicher Organisation bzw. nach Verselbstständigung des gemeinsamen Interesses empfinden, wird gerne auf die Rechtsform des Vereins zurückgegriffen“ (BMI 2013b: www).

In Bezug auf Vermittlungsagenturen von Betreuungskräften, die in Form eines Vereins organisiert sind, sind oftmals sowohl die betreute Person bzw. dessen Angehörige als auch die Betreuungskraft Mitglieder des Vereins und dementsprechend zur Zahlung von Mitgliedsbeiträgen verpflichtet. Dies muss jedoch nicht immer zwingend der Fall sein (vgl. Schmid 2009: 60).

⁴ <http://zvr.bmi.gv.at/Start>

Gründung einer Personen- bzw. Aktiengesellschaft

Neben einer Vereinsgründung besteht auch die Möglichkeit, eine Aktiengesellschaft in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) zu gründen. Es handelt sich hierbei um eine juristische Person mit eigener Rechtspersönlichkeit. Es besteht keine persönliche Haftung, hingegen haftet die Gesellschaft mit ihrem Gesellschaftsvermögen. Zudem sind ein Gesellschaftsvertrag und eine Anmeldung zum Firmenbuch erforderlich. Durch die Eintragung im Firmenbuch entsteht die GmbH (konstitutive Eintragung). Dabei fallen Eingabe- und Eintragungsgebühren an, welche aber – sofern das Neugründungsförderungsgesetz Anwendung findet – entfallen können. Außerdem unterliegt die GmbH den handelsrechtlichen Rechnungslegungsvorschriften. Folglich muss ein Jahresabschluss, welcher Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung, Anhang und Lagebericht beinhaltet, vorgelegt werden (vgl. WKO 2012a: www).

Die von den österreichischen Trägerorganisationen etablierten Angebote von 24-Stunden-Betreuung nehmen unterschiedliche Organisationsformen an. So etwa handelt es sich beim Hilfswerk Austria und der Volkshilfe um Gesellschaften mit beschränkter Haftung, die die Bezeichnungen „Hilfswerk-Personaldienstleistungs-GmbH“⁵ bzw. „24 Stunden Personenbetreuung (PB) GmbH“⁶ tragen während es sich bei der Caritas um einen Verein mit dem Namen „Caritas Rundum Zuhause Betreut“⁷ handelt.

Organisation von Betreuungskräften im Rahmen des Gewerbes der PersonenbetreuerIn

Die soeben erfolgten Ausführungen bedeuten nicht, dass ein derartiger Zusammenschluss in Form eines Vereins oder einer GmbH, zwingend notwendig ist, um die Organisation und Vermittlung von Personenbetreuung ausüben zu können.

Somit ist es PersonenbetreuerInnen, die im Besitz des Gewerbescheins der Personenbetreuung sind, erlaubt, die Organisation von Betreuungskräften – was gleichzusetzen ist mit der Vermittlung von Betreuungskräften – zu übernehmen.

Wie sich dies im Detail gestaltet, wird im Zuge der rechtlichen Rahmenbedingungen in Kapitel 4.2. behandelt.

⁵ <http://www.hilfswerk.at/wir-ueber-uns/das-hilfswerk/geschichte>

⁶ <http://www.pflegen.at/>

⁷ <http://www.caritas-rundumbetreut.at/>

3. Pflegepolitik in Österreich

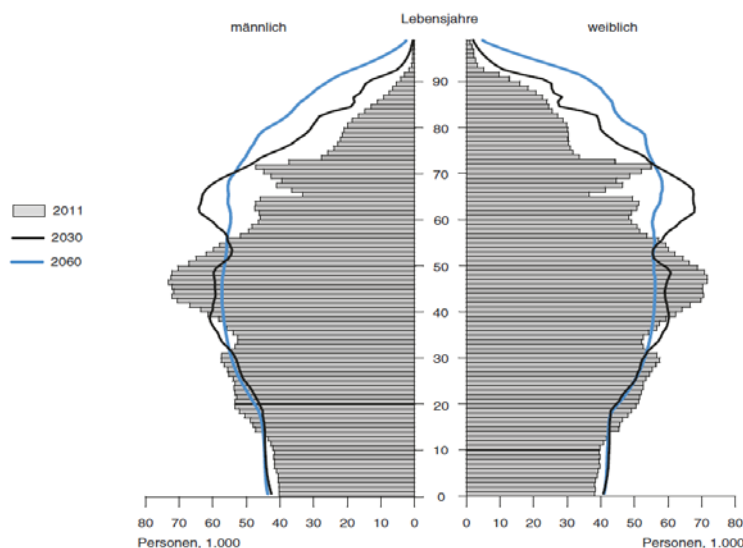
Um die Relevanz des Modells der 24-Stunden-Betreuung und dessen zukünftige Entwicklung einschätzen zu können, ist es erforderlich, die Rahmenbedingungen, in dem dieses eingebettet ist, zu kennen. Hierbei wird dem Pflegegeld besondere Aufmerksamkeit geschenkt, da dieses überhaupt erst den Zukauf von Pflege- und Betreuungsdienstleistungen ermöglichte und somit entscheidend zur Etablierung des 24-Stunden-Betreuungsmodells beigetragen hat.

3.1. Demographische Entwicklung

Angesichts der steigenden Lebenserwartung, der rückläufigen Geburtenraten und der damit einhergehenden Morbidität und Überalterung der österreichischen Gesellschaft (vgl. Österle, Meichenitsch, Mittendrein 2011: 42 f.), steht die österreichische Sozialpolitik vor der Herausforderung, wie mit diesen Entwicklungen zukünftig umgegangen werden kann und soll.

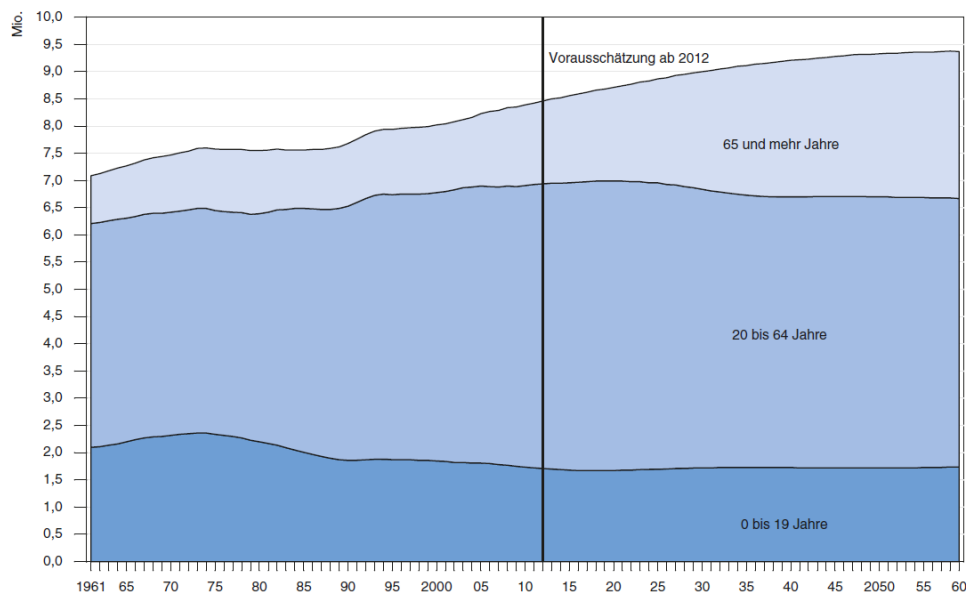
Folgende Graphik zeigt hierbei die Altersstruktur für das Jahr 2011 und liefert Prognosewerte für die Jahre 2030 und 2060, welche jeweils anhand der schwarzen bzw. blauen Farbe erkennbar werden. Dadurch wird erneut deutlich, dass der Anteil der über 65-jährigen weiterhin steigen und jener, der darunter liegt, immer weiter sinken wird. So sind etwa im Jahr 2011 17,7 % der Bevölkerung 65 Jahre oder älter. Bis zum Jahr 2030 steigt dieser Wert bereits auf 24 %, während im selben Zeitraum der Anteil der unter 19-jährigen von 20,4 % auf 19,1 % sinken wird. Die derzeitige Lebenserwartung (Stand 2011) liegt bei Frauen bei 83,4 Jahren, bei Männern bei 78,1 Jahren (vgl. Statistik Austria 2013a: www).

Abbildung 3: Bevölkerungspyramide für 2011, 2030, 2060



Quelle: Statistik Austria 2012: 53

Abbildung 4: Bevölkerung 1961-2060 nach Altersgruppen



Quelle: Statistik Austria 2012: 53

3.2. Der österreichische Wohlfahrtsstaat nach Esping-Anderson

Esping-Anderson (1990) schlägt vor, unterschiedliche Wohlfahrtsregime anhand eines Clusterverfahrens, welches die Kriterien „Maß der Dekommodifizierung“, „Wirkungen sozialstaatlicher Leistungen auf die soziale Schichtung“ und „Rolle von Staat, Familie und Markt“ beinhaltet, einzuteilen. Demnach stellt sich im Zusammenhang mit dem „Maß der Dekommodifizierung“ die Frage, inwiefern die Gewährung von Sozialleistungen abhängig ist von einer vorangegangenen Erwerbsbeteiligung. „Dekommodifizierung“ könnte somit als „Markunabhängigkeit“ bezeichnet werden.

Demnach kann Österreich als korporatistischer Wohlfahrtsstaat eingestuft werden, in dem das Versicherungsprinzip eine große Rolle spielt. Demnach sind Sozialleistungen abhängig von den zuvor geleisteten Beiträgen und somit vom Erwerbseinkommen. Diese Form des Wohlfahrtsregimes sieht den Mann traditionellerweise in der Rolle als Ernährer der Familie (vgl. Badelt, Österle 2001: 35 ff.).

Länder wie die USA, Kanada, Australien und die Schweiz ordnet er hingegen dem liberalen Wohlfahrtsstaatsmodell zu, das auf die Betonung der Freiheit abzielt und auf die Wirkung des freien Marktmechanismus setzt. Die soziale Sicherung findet vorrangig durch die Familie, informelle Netze oder aber durch Marktleistungen statt (vgl. ebd.).

Die skandinavischen Länder zählen gemäß der drei eingangs vorgestellten Kriterien hingegen zu dem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodell. Hierbei fällt die Sozialpolitik in den Bereich des Staates und einen Anspruch auf Sozialleistungen gibt es in Form von Bürgerrechten (vgl. ebd.).

Das österreichische Wohlfahrtsmodell besteht hierbei im Wesentlichen aus drei Grundpfeilern: Jener der Sozialversicherung (v.a. bei Pensionen, Gesundheit, Arbeitslosigkeit), der universellen staatlichen Wohlfahrtspolitik (v.a. in der Pflegepolitik) und der sozialen Unterstützung (v.a. bei Armutsbekämpfung) (vgl. Badelt, Österle 2001).

Antonnen und Sipilä (1996: 97) stellen fest, dass in Zentraleuropa das System der Langzeitpflege durch das Subsidiaritätsprinzip geprägt ist, das die Verantwortung zunächst bei der Familie sieht und nongouvernementale Organisationen (NGOs) als hauptsächliche Serviceanbieter betrachtet, die staatlich (ko-)finanziert werden. Dies kann auch für das österreichische System konstatiert werden.

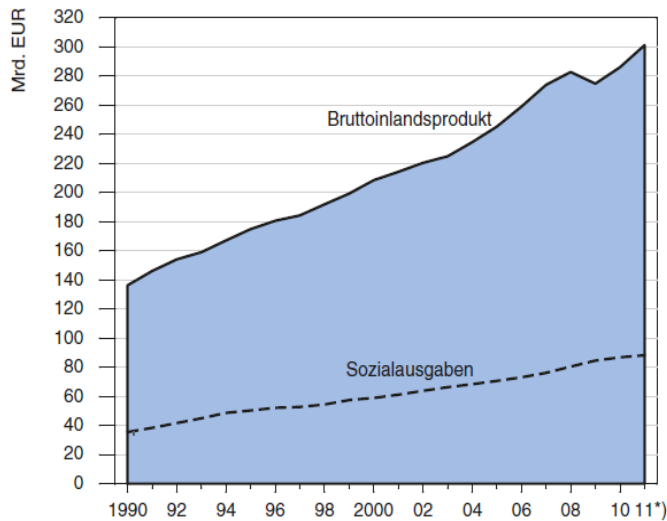
Im Detail wird das österreichische System der Langzeitpflege vorrangig von drei Faktoren bestimmt: Erstens wird im Zuge der Einführung des Pflegegeldes deutlich, dass Österreich vermehrt auf Geld- anstelle von Sachleistungen setzt und dadurch eine Entscheidungsautonomie des Pflegegeldempfängers schafft. Zweitens wird die Erbringung von Pflege- und Betreuungsleistungen größtenteils informell innerhalb familiärer Netzwerke erbracht, wobei die Gewährung von Geldleistungen diesen Umstand möglicherweise aufrecht erhält bzw. sogar verstärkt. Als dritten kennzeichnenden Punkt ist das Angebot staatlich ko-finanzierter sozialer Dienste zu erwähnen, dessen Ausbreitung und Angebot jedoch äußerst unterschiedlich ausfällt im Bundesländervergleich (vgl. Österle, Bauer 2012: 265; Österle, Meichenitsch, Mittendrein 2011: 47 f.).

Simultan dazu kam es zur Herausbildung eines vierten Pfeilers, dem die vorliegende Arbeit gewidmet ist. Es ist dies die 24-Stunden-Betreuung, die von ausländischen (vorrangig weiblichen) Betreuungskräften übernommen wird und bis zum Jahr 2007 in einem rechtlichen Graubereich lag (vgl. Österle, Meichenitsch, Mittendrein 2011: 41).

Widmet man sich nun dem Zahlenmaterial, stiegen – nominell betrachtet – die Sozialausgaben Jahr für Jahr seit 1990 von in etwa EUR 36 Mrd. (Wert für 1990) auf über EUR 88 Mrd. (vorläufiger Wert für 2011), was in der Abbildung 5 ersichtlich wird. Stellt man diese Werte jedoch der Entwicklung des Bruttoinlandproduktes (BIP) gegenüber, verändert sich das Schaubild: Die sogenannte Sozialquote, welche die Sozialausgaben gemessen am jeweiligen

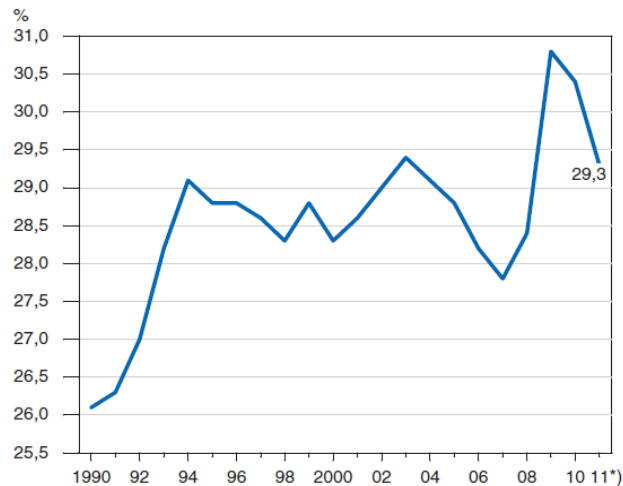
BIP angibt, hat im Zeitablauf deutliche Schwankungen erlebt. Kam es in Zeiten vor der Krise zu einem Rückgang der Sozialquote, stieg diese während der Krise deutlich an und erreichte ihren Höchststand bei 30,8 % im Jahr 2009, um in weiterer Folge auf 29,3 % im Jahr 2011 (vorläufiger Wert) zu sinken (vgl. Statistik Austria 2012: 222). Diese Entwicklung wird anhand Abbildung 6 verdeutlicht.

Abbildung 5: Sozialausgaben 1990-2011



Quelle: Statistik Austria 2012: 222

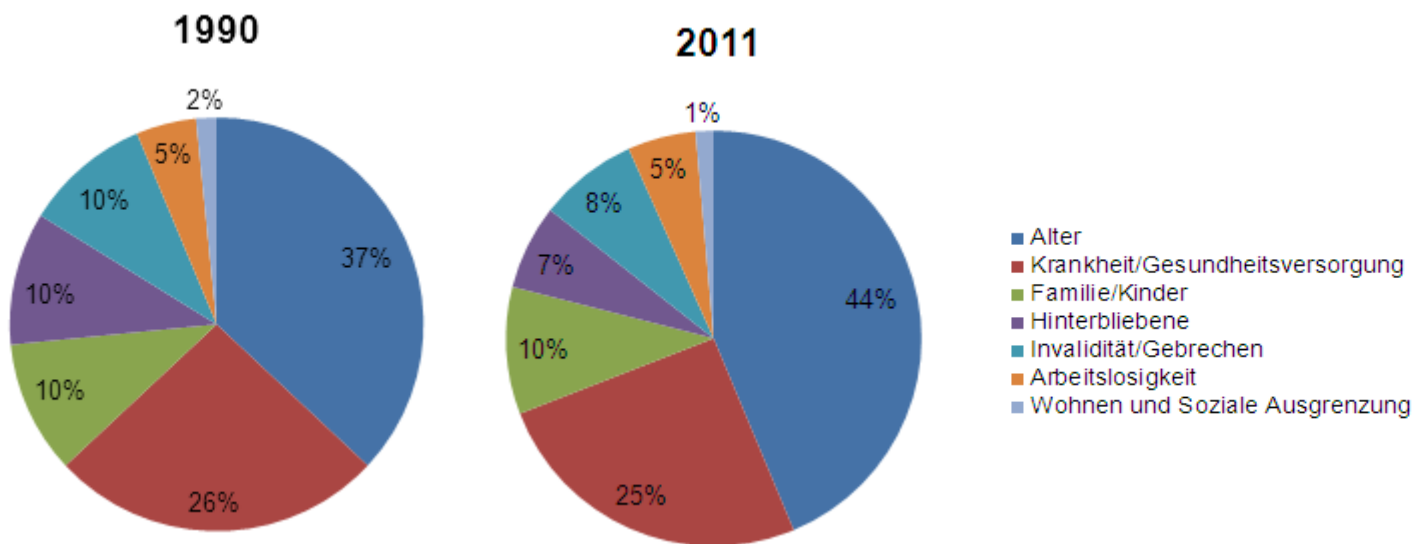
Abbildung 6: Sozialquote 1990-2011



Quelle: Statistik Austria 2012: 222

Folgende Graphik stellt die Struktur der Sozialausgaben detaillierter dar. Deutlich ersichtlich wird, dass ein beachtlicher Teil der Ausgaben dem Bereich „Alter“ gewidmet ist. Betrug dieser Anteil im Jahr 1990 noch 37 %, wuchs dieser in der Zwischenzeit auf knapp 44 % im Jahr 2011 (vorläufiger Wert). Die Kategorie „Alter“ beinhaltet u.a. Alterspensionen aus der Pensionsversicherung, den Ruhegenuss öffentlicher Rechtsträger und auch Teile des Bundes- und Landespflegegeldes (vgl. ebd.).

Abbildung 7: Struktur der Sozialausgaben 1990



Quelle: Statistik Austria 2012: 222; [Anm.: eigene Darstellung]

Dies verdeutlicht die jeweilige Schwerpunktsetzung der österreichischen Sozialpolitik. Es zeichnet sich bereits ab, dass keinerlei öffentliches Geld – abgesehen von den Fördermitteln des Bundessozialamtes, welche in Kapitel 4.2.7. noch näher behandelt werden – in das System der 24-Stunden-Betreuung fließt. Die 24-Stunden-Betreuung wird somit durch den Bezug der Pension, des Pflegegeldes und der Fördermittel von den Betreuungsbedürftigen finanziert.

3.3. Pflegevorsorgesystem und die Einführung des Pflegegeldes

Gab es zwar die Betreuungsform der 24-Stunden-Betreuung auch schon vor der Einführung des Pflegegeldes 1993, ist davon auszugehen, dass diese insbesondere seit der Gewährung von Geldleistungen in Form von Pflegegeld und der damit verbundenen Möglichkeit des Zukaufs von Pflege- und Betreuungsdienstleistungen vermehrt nachgefragt wird.

Um den Kontext, indem die Tätigkeit der PersonenbetreuerInnen und der Vermittlungsagenturen eingebettet ist, besser verstehen zu können, ist es zunächst erforderlich, ein Bild über die finanziellen Möglichkeiten der pflege- und betreuungsbedürftigen Menschen zu bekommen.

Daraus können möglicherweise Schlüsse über die Leistbarkeit und Relevanz des Sondermodells der 24-Stunden-Betreuung gezogen werden. Demnach wird im Folgenden zunächst das Pflegevorsorgesystem, insbesondere das Pflegegeld, dargestellt und im anschließenden Kapitel 3.4. aktuelle Zahlen über dessen BezieherInnen geliefert.

Mit 1. 7. 1993 traten das Bundespflegegeldgesetz und die neun Landespflegegeldgesetze in Kraft, wodurch ein einheitliches Pflegevorsorgesystem geschaffen und die einheitliche Ausbezahlung von Pflegegeld beschlossen wurde. Beim Pflegegeld handelt es sich demnach um eine zweckgebundene und einkommensunabhängige (pauschalierte) Geldleistung, welche zwölf Mal jährlich erfolgt (vgl. Schmid 2010: 174 f.; Bundessozialamt 2013a: www) und in sieben Stufen unterteilt wird. Je nachdem, wie hoch der monatliche Pflegebedarf in Stunden ist, wird man einer bestimmten Stufe zugeordnet, was mit der Ausbezahlung folgender Geldbeträge verbunden ist. Anzumerken ist, dass vom Pflegegeld keine Lohnsteuer und Krankenversicherungsbetrag abgezogen wird; folglich ist es steuerfrei (vgl. Bundessozialamt 2013a).

Tabelle 1: Einteilung Pflegegeld

Pflegebedarf in Stunden/Monat	Pflegestufe	monatl. Betrag
> 60 Stunden	1	EUR 154,20
> 85 Stunden	2	EUR 284,30
> 120 Stunden	3	EUR 442,90
> 160 Stunden	4	EUR 664,30
> 180 Stunden, wenn ein außergewöhnlicher Pflegeaufwand erforderlich ist	5	EUR 902,30
> 180 Stunden, wenn - zeitlich unkoordinierbare Betreuungsmaßnahmen erforderlich sind und diese regelmäßig während des Tages und der Nacht zu erbringen sind oder - die dauernde Anwesenheit einer Pflegeperson während des Tages und der Nacht erforderlich ist, weil die Wahrscheinlichkeit einer Eigen- oder Fremdgefährdung gegeben ist	6	EUR 1.260,00
> 180 Stunden, wenn - keine zielgerichteten Bewegungen der vier Extremitäten mit funktioneller Umsetzung möglich sind oder - ein gleich zu achtender Zustand vorliegt	7	EUR 1.655,80

Quelle: HELP GV 2013d; [Anm.: eigene Darstellung]

Um keinen neuen Zweig der Sozialversicherung schaffen zu müssen, wird das Bundespflegegeld von jenem Träger ausgehändigt, bei dem bereits ein Transferanspruch, z. B. in Form einer Pensionsversicherung, bzw. ein Einkommensanspruch, z. B. im Falle von BundesbeamtenInnen, besteht. Wer in einem Land oder einer Gemeinde beamtet ist oder aber keinen Anspruch auf Transferleistungen hat, bekommt das Landespflegegeld vom jeweiligen Bundesland ausbezahlt. Angesichts des bestehenden einheitlichen Pflegevorsorgesystems gilt es hierbei jedoch festzuhalten, dass das Bundes- und Landespflegegeldgesetz über selbigen Inhalt verfügen (vgl. Schmid 2010: 175).

Außerdem wurde im Zuge des Pflegegeldreformgesetzes 2012, welches am 1. Jänner 2012 in Kraft trat, die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz weg von den Bundesländern hin zum Bund übertragen, was eine vereinheitlichte Vollziehung, eine deutliche Reduktion der Entscheidungsträger und eine Beschleunigung der Verfahren zur Folge hatte (vgl. HELP GV 2013e: www). Anzumerken ist, dass das Pflegegeld in der Zeit von 1995 bis 2008 inflationsbedingt 20 % an Wert verloren hat und der Kaufkraftverlust somit dementsprechend hoch ist (vgl. Österle, Bauer 2012: 269).

Um Pflegegeld beanspruchen zu können, muss ein ständiger Betreuungs- und Hilfsbedarf wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung bzw. einer Sinnesbehinderung vorliegen, welcher mindestens sechs Monate andauern wird. Betreuungstätigkeiten beziehen sich hierbei etwa auf die tägliche Körperpflege oder das Zubereiten von Mahlzeiten. Hilfsverrichtungen beziehen sich hingegen auf Tätigkeiten, die die Haushaltsführung betreffen, wie z. B. einkaufen gehen, putzen oder das Einheizen von Öfen. Des Weiteren muss, um überhaupt Pflegegeld beziehen zu können, ein Pflegebedarf von mindestens 60 Stunden monatlich und ein gewöhnlicher Aufenthalt in Österreich gegeben sein. Die Ursache der Pflegebedürftigkeit ist hier nicht weiter relevant (vgl. HELP GV 2013d).

Prochazkova und Schmid (2007: 145 f.) kritisieren in diesem Zusammenhang, dass das Pflegegeld lediglich körperliche Defizite berücksichtige, insbesondere jedoch bei demenzkranken Menschen auch andere Aspekte in Betracht bezogen werden müssten. Dieser Kritik wird durch die Schaffung der Möglichkeit – zusätzlich zum Pflegegeld und sofern die Voraussetzungen erfüllt werden – finanzielle Unterstützung für die Pflege eines nahen Angehörigen, der an einer demenziellen Erkrankung leidet, zu beantragen (Bundessozialamt 2013b).

Bestandteil der Gewährung von Pflegegeld ist die Qualitätssicherung und die damit einhergehende Qualitätskontrolle der Pflege. Bei Missbrauch kann das Pflegegeld durch

entsprechende Sachleistungen ersetzt werden (vgl. BPGG § 20). Diese sogenannte „Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege“ wurde 2003 eingeführt, wird von der Sozialversicherungsanstalt der Bauern ausgeführt und hat bisher (Stand 2009) 66.000 Hausbesuche überprüft. „Neben der Hilfestellung wird den Pflegepersonen auch die notwendige Aufmerksamkeit geschenkt und eine entsprechende Anerkennung für ihre mühevollen und oft sehr belastende Arbeit entgegengebracht“ (SVB 2013). Insgesamt kommt die Sozialversicherungsanstalt der Bauern zu dem Ergebnis, dass der Gesamteindruck der Pflegequalität nahezu ausschließlich im Bereich „sehr gut“ bzw. „gute“ und lediglich in 0,23 % der geprüften Haushalte die Pflegequalität als „mangelhaft“ bzw. „verwahrlost“ eingestuft werden musste (vgl. ebd.). Demnach ist davon auszugehen, dass das Pflegegeld nur äußerst selten durch Sachleistungen ersetzt werde.

„Das Pflegegeld hat den Zweck, in Form eines Beitrages pflegebedingte Mehraufwendungen pauschaliert abzugelten, um pflegebedürftigen Personen soweit wie möglich die notwendige Betreuung und Hilfe zu sichern sowie die Möglichkeit zu verbessern, ein selbstbestimmtes, bedürfnisorientiertes Leben zu führen“ (BPGG §1). Folglich handelt es sich hierbei um eine zweckgebundene Leistung, wobei deutlich wird, dass diese lediglich einen Beitrag zu pflegebedingten Mehraufwendungen leistet, diese aber nicht vollständig abdeckt: „Da die tatsächlichen Kosten für die Pflege das gebührende Pflegegeld in den meisten Fällen übersteigen, kann das Pflegegeld nur als pauschalierter Beitrag zu den Kosten der erforderlichen Pflege verstanden werden. Es ermöglicht den pflegebedürftigen Menschen eine gewisse Unabhängigkeit und einen (längeren) Verbleib in der gewohnten Umgebung (zu Hause)“ (vgl. HELP GV 2013d: www).

Demnach findet hierbei der Betreuungsbedarf, der über den Pflegebedarf hinausgeht, keine weitere Berücksichtigung. Dies wird von den AutorInnen Prochazkova und Schmid (2007: 146) zwar grundsätzlich kritisiert, andernorts äußert sich Schmid (2010: 178) aber, dass diese Einschränkung erforderlich war, um die Pflegevorsorge überhaupt erst durchsetzen und finanzieren zu können (vgl. ebd.: 178). Schmid sieht darin eine implizit vorgegebene Verteilung der Verantwortung. Während die Pflege über die Pflegevorsorge (pauschalisierte Geld- und Sachleistungen) abgedeckt wird, liegt die Verantwortung für darüber liegende Betreuungsaufgaben bei den betroffenen Personen bzw. ihren Angehörigen (vgl. Schmid 2009: 58).

Inwiefern sich betreuungsbedürftige Personen und ihre Angehörigen letztlich für bzw. gegen eine informelle Pflege oder 24-Stunden-Betreuung bzw. stationäre Unterbringung entscheiden,

hängt demnach entscheidend von alternativen Möglichkeiten der Betreuung und Pflege und insbesondere deren Kosten ab. Im Falle eines stationären Aufenthalts eines Patienten/in, etwa in einem Pflegeheim, werden bis zu 80 % der Pension, fast das gesamte Pflegegeld und das sonstige Einkommen zur Deckung der Heimkosten eingezogen (vgl. HELP GV 2013a: www). Dem/der HeimbewohnerIn bleiben in diesem Fall 20 % der Pension inkl. Sonderzahlungen, wie etwa die 13. und 14. Pension (vgl. Schmid 2010: 176) und EUR 44,30 Pflegegeld als Taschengeld monatlich (vgl. HELP GV 2013a: www). Reichen diese Beträge zur Deckung der Kosten nicht aus, wird der Restbetrag von der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung übernommen, woraus sich aber Kostenersatzansprüche (Pflegereregresse) gegenüber Dritten ergeben können. Diese sind jedoch, je nach Bundesland, unterschiedlich geregelt- so etwa wurde die Aufkommenspflicht von Kindern für ihre im Heim untergebrachten Eltern, bis auf die Steiermark, abgeschafft. Kostenersatzsprüche des Sozialhilfeträgers verjähren drei Jahre nach Ablauf des Kalenderjahres, in dem Hilfe gewährt wurde. Ansprüche gegenüber ErbInnen können, je nach Bundesland, bis zu 10 Jahre rückwirkend geltend gemacht werden (vgl. HELP GV 2013b: www).

Von öffentlicher Seite her wird stets die Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Angeboten betont, die sich aus der Zweckgebundenheit des Pflegegeldes ergebe. Diese Wahlfreiheit kann jedoch von den bestehenden Pflegeregressen deutlich verzerrt werden, indem diese – wie soeben ersichtlich wurde – die Unterbringung in einem Pflegeheim äußerst unattraktiv machen und somit die Nachfrage nach einer im Privathaushalt stattfindenden 24-Stunden-Betreuung verstärken. Außerdem sei diese Wahlfreiheit nicht gegeben, solange soziale Dienste nicht flächendeckend angeboten werden würden. Demnach wäre sogar ein Überangebot der unterschiedlichen Dienste erforderlich, um tatsächliche Wahlfreiheit gewährleisten zu können (vgl. Prochazkova, Schmid 2007: 147).

Prochazkova und Schmid (ebd.: 146) kritisieren, dass bei der Beschlussfassung des Pflegegeldes keinerlei soziologische Veränderungen, welche in den Familien festgestellt werden können und sich etwa auf die sinkenden Möglichkeiten von Familienangehörigen – meist sind es Frauen – und die immer länger werdenden Perioden der Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit beziehen, berücksichtigt wurden. Demnach sei es naheliegend, dass eine Nachfrage nach einer 24-Stunden-Betreuung besteht.

Österle und Hammer (2004: 13 ff.) zeichnen im Zusammenhang mit der Gewährung von Pflegegeld, was als „Kommodifizierung“, also einer Vermarktlichung von Pflegearbeit, gewertet werden kann, u.a. zwei Szenarien auf. Zum einen könne diese als „Kommodifizierung als Erhöhung der Kaufkraft“ begriffen werden, wonach die Gewährung von Pflegegeld zu einer

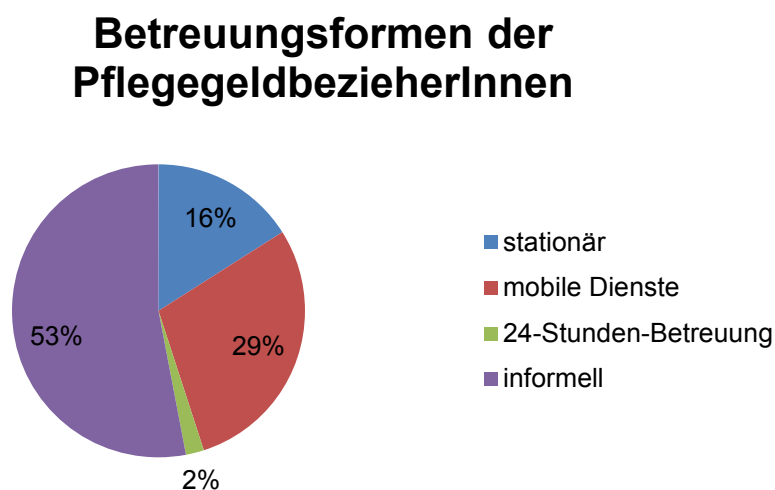
Herausbildung unterschiedlicher Dienstleistungsangebote führe. Angesichts der Tatsache, dass jedoch dieses Angebot unvollkommen ist und nach wie vor der Großteil der Pflege und Betreuung älterer Menschen auf informelle Weise (Familie, Nachbarschaft) erfolgt, kann eine derartige teilweise finanzielle Abgeltung informell geleisteter Pflege das Alltagsverständnis von Pflege als „nicht bezahlte, informelle und familiäre Tätigkeit“ noch weiter verstärken. Hierbei ist die Rede von einer „Teilkommodifizierung zur Stärkung informeller, familiärer Pflege“. Hierbei kann die Kommodifizierung im Sinne „symbolischer Zuwendungen“ gesehen werden.

3.4. PflegegeldbezieherInnen

Im Moment beziehen rund 5 % der ÖsterreicherInnen Pflegegeld nach inländischen Rechtsvorschriften. Dies bedeutet, dass in etwa 440.000 Menschen in Österreich ständige Pflege benötigen (vgl. HELP GV 2013d: www).

16 % der PflegegeldbezieherInnen werden stationär in Altenwohn- und Pflegeheimen betreut. 29 % der Pflegebedürftigen leben in den eigenen vier Wänden und werden durch mobile Pflegedienste unterstützt. Lediglich 2 % werden im eigenen Haushalt rund um die Uhr durch Betreuungskräfte gepflegt und beanspruchen zum Teil zusätzlich mobile Dienste. Der Großteil, nämlich die restlichen 53 % nehmen keinerlei Betreuungsangebote in Anspruch und werden demnach informell durch Angehörige gepflegt (vgl. BMASK 2012a: 20). Dies verdeutlicht erneut, welche große Bedeutung familiäre Betreuungsleistungen innerhalb der österreichischen Gesellschaft einnehmen und zu 80 % von Frauen übernommen werden.

Abbildung 8: Betreuungsformen der PflegegeldbezieherInnen



Quelle: BMASK 2012a: 21; [Anm.: eigene Darstellung]

Folgende Tabellen, geben einen Überblick über die Anzahl jener Personen, die Pflegegeld im Zeitraum von 1993 bis 2011, entweder vom Bund oder vom Land, bezogen haben.

Entwicklung der Anzahl der BundespflegegeldbezieherInnen

Hierbei kann ein Anstieg der PflegegeldbezieherInnen im Laufe der Zeit festgestellt und somit ein steigender Pflegebedarf in der österreichischen Gesellschaft konstatiert werden. Konkret bedeutet dies, dass die Anzahl jener, die Bundespflegegeld beziehen, seit der Einführung des Pflegegeldes im Jahr 1993 um 43 % gestiegen ist und aktuell (Stand: 2011) bei 371.198 BezieherInnen liegt, wobei mehr als die Hälfte (knapp 54 %) Pflegegeld der Stufen 1 oder 2 beziehen (vgl. BMASK 2012a: 64). 2011 ist die Anzahl jener, die Pflegegeld gemäß dem Bundespflegegesetz beziehen, gegenüber dem Vorjahr um 0,42 % leicht gesunken.

Tabelle 2: Übersicht BundespflegegeldbezieherInnen nach Stufen im Zeitverlauf

Jahr	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6	Stufe 7	Summe
1993	2.506	198.597	25.724	14.576	12.969	2.882	1.634	258.888
1994	13.123	161.674	44.919	21.198	19.041	4.103	2.440	266.498
1995	22.631	146.441	51.801	23.591	19.690	4.364	2.735	271.253
1996	27.634	133.180	52.983	23.478	18.336	4.093	2.516	262.220
1997	34.449	125.380	56.837	25.388	19.777	4.265	2.899	268.995
1998	40.275	118.586	59.422	26.220	20.743	4.630	3.144	273.020
1999	45.571	112.964	48.701	40.581	21.889	5.630	3.551	278.887
2000	50.379	110.605	49.644	42.156	22.743	6.058	3.915	285.500
2001	54.485	109.551	50.304	43.594	23.460	6.410	4.215	292.019
2002	58.830	109.891	52.285	45.720	24.960	7.092	4.750	303.528
2003	62.172	109.944	52.507	46.365	25.085	7.090	4.836	307.999
2004	67.039	111.971	53.348	48.830	26.069	7.758	5.243	320.258
2005	70.437	112.150	52.865	49.215	25.409	8.052	5.160	323.288
2006	74.294	115.455	54.986	51.458	26.578	8.848	5.703	337.322
2007	76.444	119.086	57.372	53.942	28.397	9.732	6.084	351.057
2008	78.004	121.587	59.091	54.881	28.542	10.210	6.230	358.545
2009	76.522	121.253	60.775	54.249	33.389	12.644	6.978	365.810
2010	78.901	124.522	62.118	53.750	34.092	12.820	6.560	372.763
2011	81.802	117.803	62.765	53.533	35.794	13.510	6.711	371.918

Quelle: BMASK 2012a: 64; [Anm.: eigene Darstellung]

Eine geschlechtsspezifische Betrachtung ergibt, dass zwei Drittel der BundespflegegeldbezieherInnen weiblich sind (vgl. ebd.: 63). Darüber hinaus wird das Pflegegeld vorrangig von älteren Menschen bezogen: Rund 88 % der BundespflegegeldbezieherInnen sind demnach älter als 61 Jahre, ca. 92 % der weiblichen und

ca. 81 % der männlichen Pflegegeldbezieherinnen befinden sich in dieser Kategorie. Während männliche Bezieher in der Altersklasse 61 bis 80 mit 43 % (vs. knapp 31 % bei den Frauen) am stärksten vertreten sind, befindet sich der Großteil der weiblichen BezieherInnen in der Kategorie der 81+ mit 61 % (vs. 38 % bei den Männern) (vgl. ebd.: 71).

Entwicklung der Anzahl der LandespflegegeldbezieherInnen

Ein ähnliches Bild liefert die Auswertung der BezieherInnen des Landespflegegeldes, dessen momentane Anzahl (Stand: 2011) bei 70.135 liegt. Auch hier ist ein deutlicher Anstieg der BezieherInnen um 73 % seit Einführung des Pflegegeldes zu verzeichnen. Gegenüber dem Vorjahr ist die Anzahl der BezieherInnen um weniger als 1 % gestiegen (vgl. ebd.: 67).

Tabelle 3: Übersicht LandespflegegeldbezieherInnen nach Stufen im Zeitverlauf

Jahr	Stufe 1	Stufe 2	Stufe 3	Stufe 4	Stufe 5	Stufe 6	Stufe 7	Summe
1993	7.281	15.670	8.565	4.876	2.117	1.383	549	40.441
1994	7.866	13.398	9.107	4.416	4.007	2.674	1.081	42.549
1995	8.359	14.017	10.248	4.212	4.526	2.877	1.192	45.431
1996	7.537	15.517	11.233	4.449	4.741	2.994	1.218	47.689
1997	7.696	14.784	11.118	4.435	4.542	2.685	1.229	46.489
1998	7.856	14.702	10.978	4.425	4.507	2.664	1.233	46.365
1999	8.987	15.272	10.697	6.150	4.641	2.861	1.390	49.998
2000	9.608	15.602	10.601	6.516	4.579	2.866	1.440	51.212
2001	9.913	15.814	10.409	6.674	4.471	2.966	1.516	51.763
2002	10.306	16.558	10.349	6.864	4.550	3.001	1.641	53.269
2003	10.709	16.968	10.517	6.918	4.476	2.981	1.684	54.253
2004	11.339	17.930	10.742	7.271	4.556	3.072	1.799	56.709
2005	11.710	18.124	11.042	7.299	4.619	3.158	1.796	57.748
2006	12.155	18.649	11.283	7.679	4.694	3.172	1.863	59.495
2007	12.565	19.426	11.263	7.730	4.668	3.295	1.972	60.919
2008	13.495	20.331	11.657	7.939	4.701	3.483	2.073	63.679
2009	14.367	20.999	12.201	8.032	5.235	3.841	2.263	66.938
2010	15.151	21.643	12.611	8.273	5.586	4.026	2.325	69.615
2011	15.538	21.053	12.752	8.450	5.861	4.115	2.366	70.135

Quelle: BMASK 2012a: 67; [Anm.: eigene Darstellung]

Hierbei waren im Jahr 2011 65 % der BezieherInnen weiblich (vgl. BMASK 2012a: 65). Hinsichtlich der Altersstruktur gibt es einen deutlichen Unterschied im Vergleich zu den BezieherInnen des Bundespflegegeldes: 38 % der unter 40-Jährigen bezogen demnach Pflegegeld, der Anteil jener über 60-Jährigen lag bei lediglich 46% (vgl. BMASK 2012a: 72).

4. 24-Stunden-Betreuung in Österreich

Nachdem nun der Kontext der österreichischen Pflegepolitik, in dem die 24-Stunden-Betreuung einbettet ist, erläutert und entsprechendes Zahlenmaterial geliefert wurde, wird nun insbesondere das Feld der 24-Stunden-Betreuung näher beleuchtet, um darauf aufbauend die Rolle der Vermittlungsagenturen, die diese darin einnehmen, eingehend analysieren zu können.

Als Alternative bzw. Ergänzung zu bestehenden staatlichen und privaten Angeboten der stationären Pflege und mobilen Dienste hat sich – insbesondere seit der Grenzöffnung 1989 und des im Jahr 1993 eingeführten Pflegegeldes – ein transnationaler Pflegemarkt fernab gesetzlicher Regelungen entwickelt, auf dem österreichische Privathaushalte und ausländische Betreuungskräfte zusammentreffen. Dieses Zusammentreffen wurde oftmals mittels Agenturen erleichtert bzw. überhaupt erst möglich gemacht. Schätzungen zufolge ist davon auszugehen, dass sich im Jahr 2006 in etwa 40.000 ausländische BetreuerInnen in Österreich aufhielten, jedoch ohne jeglicher arbeits- oder gewerberechtlichen Erlaubnis (vgl. Pichler, Bodmann 2012: 171).

Nachdem die Voraussetzungen, die zum Entstehen dieses *transnational care space* beitrugen, geklärt sind, folgt eine Darstellung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der 24-Stunden-Betreuung. Diese gesetzlichen Neuerungen sind auch für Vermittlungsagenturen insofern relevant, als dass diese seit der Novellierung der Gewerbeordnung von nun an auch in den Bereich des freien Gewerbes der Personenbetreuung fallen und somit ihre Geschäftstätigkeit innerhalb der vorherrschenden gesetzlichen Rahmenbedingungen stattzufinden hat. Darauf aufbauend wird insbesondere auf die Entwicklung und Etablierung des 24-Stunden-Betreuungsmodells eingegangen, um schließlich – im Rahmen des empirischen Teils – die Rolle der Vermittlungsagenturen in diesem Prozess näher zu erforschen und zu analysieren.

Vorweg gilt es festzuhalten, dass kaum verlässliche und vollständige Daten im Bereich der 24-Stunden-Betreuung vorhanden sind. Dies erklärt sich aus dem Umstand, dass wir es hierbei mit einem Tätigkeitsfeld zu tun haben, welches lange Zeit in einem Graubereich und somit erst seit der Legalisierung im Jahr 2007 von öffentlichen Statistiken – etwa in Form von Gewerbeanmeldungen und FördergeldbezieherInnen – erfasst wird. Umso mehr ist man folglich auf Schätzungen und Einzelfallerhebungen angewiesen.

4.1. Voraussetzungen für das Entstehen eines transnationalen Pflege- und Betreuungsmarktes

Vorweg gilt anzumerken, dass das Sondermodell der 24-Stunden-Betreuung Schmid zufolge nur in bzw. zwischen jenen Ländern entstehen kann, „wo das Lohngefälle zwischen Herkunftsland und Zielland entsprechend hoch, das (illegale) Angebot daher deutlich billiger als legal zu erwerbende Dienste ist und wo staatlich angebotene Pflege- und Betreuungsdienste nicht ausreichen“ (Schmid 2010: 173; vgl. Bauer, Österle 2011). Schmid formuliert es folgendermaßen: „[D]as Modell lebt und fällt mit einer ausreichenden Einkommensdrift zwischen den Herkunftsländern und dem Zielland“ (Schmid 2009: 75). Folglich ist klar, dass dieses System weder in skandinavischen Ländern noch in Süd- und Osteuropa, jedoch in Ländern wie Österreich oder Deutschland vorzufinden ist (vgl. Schmid 2010: 173).

Ein in der Slowakei vorherrschender Bruttodurchschnittslohn von EUR 780 und ein im Gegensatz dazu vorliegendes Bruttomonatseinkommen von EUR 2070 verdeutlichen das soeben beschriebene Modell (vgl. derStandard 2013; Statistik Austria 2013c). Demnach ist das Lohngefälle zwischen Österreich und der Slowakei relativ hoch und dementsprechend ist auch der Anreiz gegeben, ins Ausland arbeiten zu gehen. Wobei jedoch beachtet werden muss, dass sich die jeweiligen Lohnniveaus zwischen den unterschiedlichen Regionen – wie etwa Bratislava im Vergleich zur Ostslowakei – deutlich unterscheiden können⁸.

4.2. Gesetzliche Rahmenbedingungen

In der Zeit vor 2004 und somit vor dem EU-Beitritt osteuropäischer Staaten wurde die Personenbetreuung unter dem Deckmantel der Nachbarschaftshilfe ausgeführt, indem es sich etwa um eine ehrenamtliche Tätigkeit handelte oder man sich lediglich auf Besuch in Österreich aufhielt. Vermittlungsagenturen präsentierten sich in dieser Zeit als karikative Organisationen, die ehrenamtlich tätige Personen vermittelten und somit selber auch ehrenamtlich tätig waren. Eine genauere Analyse der zu diesem Zeitpunkt tätigen Agenturen folgt im nächsten Teil dieser Arbeit.

Im Zuge des EU-Beitritts 2004 berief man sich auf die von nun an geltende Dienstleistungsfreiheit innerhalb der EU. Das Gewerbe hatten die PersonenbetreuerInnen in ihrem jeweiligen Herkunftsland angemeldet. Dementsprechend waren sie auch dort sozialversichert und zahlten Steuern. Inwiefern dies gesetzeskonform war, bleibt unklar: „Da jede gerichtliche Klärung die Anzeige einer betreuungsbedürftigen Person als ‚illegalem

⁸ Einen guten Länderüberblick im Bereich „Leben & Arbeiten“ liefert „Das europäische Portal zur beruflichen Mobilität“ (vgl. EURES 2013)

Arbeitgeber⁹ voraussetzt, wovon aus verständlichen Gründen hohe Scheu besteht, ist die Legalität der verschiedenen Betreuungsformen bisher noch nicht höchstgerichtlich überprüft worden“ (Schmid 2009: 60).

Im Sommer 2006 – während des Nationalratswahlkampfes – entflammte schließlich die Pflegedebatte⁹ und die nicht länger tragbaren Umstände sowohl für PersonenbetreuerInnen als auch für Pflege- und Betreuungsbedürftige, wurden öffentlich angeprangert und diskutiert. Schließlich führte die Regularisierung der bis zu diesem Zeitpunkt in einem rechtlichen Graubereich befindlichen Betreuungsverhältnisse im Jahr 2007 zur Schaffung des Hausbetreuungsgesetzes und der Einführung des freien Gewerbes der Personenbetreuung, was eine Novellierung der Gewerbeordnung erforderte.

Daraus ergibt sich schließlich die Notwendigkeit, die grundlegenden gesetzlichen Richtlinien betreffend der Ausübung und Organisation bzw. Vermittlung von Personenbetreuung näher zu erläutern, um darauf aufbauend analysieren zu können, inwiefern diese auch in ihrer alltäglichen Praxis angewendet werden.

4.2.1. Hausbetreuungsgesetz und Novellierung der Gewerbeordnung

Damit die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung überhaupt durchgesetzt werden konnte, war die Schaffung einer entsprechenden arbeitsrechtlichen Grundlage erforderlich, welche seit 1. 7. 2007 in Kraft ist und das Hausbetreuungsgesetz (HBeG) und die Novellierung der Gewerbeordnung (GewO) beinhaltet.

Damit eine 24-Stunden-Betreuung in Anspruch genommen werden kann und somit das Hausbetreuungsgesetz mit seinen erweiterten Arbeitszeitgrenzen zur Anwendung kommt, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

- Die zu betreute Person muss mindestens Anspruch auf Pflegegeld nach inländischen Rechtsvorschriften der Stufe 3 haben bzw. im Falle nachweislicher Demenzerkrankungen Anspruch auf Pflegegeld der Stufen 1 oder 2 und einen ständigen Betreuungsbedarf vorweisen.
- Die Betreuungskraft muss das 18. Lebensjahr vollendet haben.
- Nach einer Arbeitsperiode von zwei Wochen muss eine durchgehende Freizeit von zumindest der gleichen Dauer gewährt werden.

⁹ Richtigerweise müsste hier – angesichts der Bezeichnung „PersonenbetreuerIn“ – die Rede von einer Betreuungs- anstatt einer Pflegedebatte sein. Da sich jedoch die Bezeichnung „Pflegedebatte“ insbesondere im Zuge der damaligen Berichterstattung etablierte, wird diese Bezeichnung auch im Weiteren verwendet.

- Die Arbeitszeit muss mindestens 48 Stunden pro Woche betragen.
- Für die Dauer der Arbeitsperiode muss ein Wohnraum und volle Verpflegung zur Verfügung gestellt werden (vgl. BMASK 2012b: 14).

Sofern die betreute Person nicht die Voraussetzungen des Hausbetreuungsgesetzes erfüllt, kommen die Arbeitszeitgrenzen des Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz zur Anwendung (HgHaG), welches u.a. mit einem Nachtarbeitsverbot verbunden ist.

Dem HBeG zufolge kann die Personenbetreuung sowohl in Form einer selbstständigen als auch unselbstständigen Erwerbstätigkeit ausgeführt werden. Daraus ergeben sich drei unterschiedliche Möglichkeiten, wobei festzuhalten ist, dass die arbeitsrechtlichen Sonderbestimmungen (vgl. HBeG 2. Abschnitt) lediglich bei den ersten beiden Formen (unselbstständige Erwerbstätigkeit) der Personenbetreuung zutreffen.

- So etwa besteht die Möglichkeit, ein Arbeitsverhältnis zu Privathaushalten einzugehen (vgl. §3), wobei in diesem Fall, mit Ausnahme der §§ 5 und 6 Abs. 1 bis 3, das Hausgehilfen- und Hausangestelltengesetz (HgHaG) zur Anwendung kommt. Dies bedeutet, dass die zu betreuende Person bzw. deren Angehörige die Betreuungskraft bei sich anstellen. In diesem Zusammenhang regelt das HgHaG die Beschäftigung von Personen in Privathaushalten, wie etwa den Abschluss und Inhalt des Dienstvertrages, das Entgelt (Anwendung des Mindestlohntarifs) und die Arbeitszeit.
- Eine weitere Möglichkeit ist das Eingehen eines Arbeitsverhältnisses mit einer Trägerorganisationen (vgl. §4). Hierbei ist zu beachten, dass anstelle des Mindestlohntarifs der Lohn nach dem jeweiligen Kollektivvertrag der Trägerorganisation zu zahlen ist, welcher deutlich höher als im Falle einer direkten Anstellung beim Haushalt ausfallen kann.
- Die dritte und auch jene Variante, die sich in der Praxis bewährt hat, besteht darin, dass die Betreuungskräfte im Besitz eines Gewerbescheins und somit selbstständig sind und im Zuge eines Werkvertrages von Privathaushalten engagiert werden. Bei dieser Ausübungsform der Personenbetreuung gelten keinerlei arbeitszeit- und entgeltrechtliche Einschränkungen (vgl. BMASK 2012b: 15). Aktuellen Zahlen zufolge üben im Moment rund 97 % der Betreuungskräfte ihre Tätigkeit in Form einer selbstständigen Erwerbstätigkeit aus (vgl. BMASK 2012a: 17). Aufgrund der starken Verbreitung des Selbstständigenmodells wird auf dieses im Anschluss näher eingegangen.

Neben der Klärung möglicher Beschäftigungsverhältnisse in der Personenbetreuung beschäftigt sich das HBeG mit der Qualitätssicherung in der Betreuung (vgl. HBeG 3.Abschnitt), womit das Aufstellen und Einhalten von Handlungsleitlinien für den Alltag und Notfall (§ 5), die Verpflichtung, mit anderen in die Pflege und Betreuung involvierten Personen und Einrichtungen zusammen zu arbeiten (§6) und das Einhalten der Verschwiegenheitspflicht (§ 7) gemeint sind.

Im Gegensatz zum HBeG, welches sowohl für die selbstständige, als auch unselbstständige Ausübung des Personengewerbes zutrifft, beschäftigen sich die Gewerbeordnung und dessen Novellierung (GewO§§159 und 160) lediglich mit den Details betreffend der selbstständigen Erwerbstätigkeit als PersonenbetreuerIn.

Demnach ist die Ausübung folgender Tätigkeiten in der Personenbetreuung erlaubt:

1. Haushaltsnahe Dienstleistungen insbesondere:

- a) Zubereitung von Mahlzeiten
- b) Vornahme von Besorgungen
- c) Reinigungstätigkeiten
- d) Durchführung von Hausarbeiten
- e) Durchführung von Botengängen
- f) Sorgetragung für ein gesundes Raumklima
- g) Betreuung von Pflanzen und Tieren
- h) Wäscheversorgung (Waschen, Bügeln, Ausbessern)

2. Unterstützung bei der Lebensführung insbesondere:

- a) Gestaltung des Tagesablaufs
- b) Hilfestellung bei alltäglichen Verrichtungen

3. Gesellschafterfunktion insbesondere:

- a) Gesellschaft leisten
- b) Führen von Konversation
- c) Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Kontakte
- d) Begleitung bei diversen Aktivitäten

4. Führung des Haushaltsbuches mit Aufzeichnungen über für die betreute Person getätigte Ausgaben

5. praktische Vorbereitung der betreuungsbedürftigen Person auf einen Ortswechsel

6. Organisation von Personenbetreuung

Der Tätigkeits- und Zuständigkeitsbereich einer PersonenbetreuerIn ähnelt somit jener einer österreichischen HeimehelferIn, dessen/deren Ausbildung in etwa 200 Theorie- und 200 Praxisstunden umfasst (vgl. Pichler, Bodmann 2012: 173).

Diese Auflistung verdeutlicht erneut, dass die Tätigkeit der Personenbetreuung grundsätzlich keine pflegerischen oder medizinischen Tätigkeiten umfasst, sofern nicht eine explizite Delegation stattgefunden hat.

4.2.2. Österreichisches Gewerberecht und das freie Gewerbe der Personenbetreuung

Wie bereits erläutert, hat sich in der Praxis vorrangig das Selbstständigenmodell durchgesetzt. Zudem sind auch Vermittlungsagenturen im Besitz dieser Gewerbeform. Aus diesem Grund wird darauf im Folgenden näher eingegangen.

Grundsätzlich unterscheidet das österreichische Gewerberecht zwischen

- reglementierten Gewerbe und Teilgewerbe
- freien Gewerbe und
- Gewerbe, die in Form eines Industriebetriebs ausgeübt werden.

Die verschiedenen Arten von Gewerbe können jeweils danach unterschieden werden, ob das Vorliegen eines Befähigungsnachweises erforderlich ist oder nicht. Ein Befähigungsnachweis belegt demzufolge, „dass der Gewerbetreibende alle fachlichen und kaufmännisch-rechtlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen besitzt, um ein reglementiertes Gewerbe oder Teilgewerbe selbständig ausüben zu können“ (WKO 2012b: www).

Um etwa ein reglementiertes Gewerbe und Teilgewerbe ausüben zu können, muss zum Zeitpunkt der Gewerbeanmeldung dieser jeweils vorgeschriebene Befähigungsnachweis vorgelegt werden. Bei der Ausübung eines freien Gewerbes ist dies nicht der Fall- hierbei muss kein Befähigungsnachweis erbracht werden. In Bezug auf Gewerbe, die in Form eines Industriebetriebs ausgeübt werden, ist – ausgenommen einiger Gewerbe (z. B. Waffengewerbe, Baumeister) – kein Befähigungsnachweis erforderlich (vgl. ebd.).

Gemäß dieser Unterteilung nimmt die Personenbetreuung und somit auch die Organisation von Personenbetreuung, worunter die Tätigkeit von Vermittlungsagenturen fällt, die Rechtsform eines freien Gewerbes an. Folglich ist die Erbringung eines Befähigungsnachweises weder für die Ausübung der Personenbetreuung noch für die Organisation der selbigen erforderlich.

Voraussetzung ist lediglich die Vollendung des 18. Lebensjahres und die Staatsangehörigkeit zu einem EU-Mitgliedstaat bzw. Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz bzw. eine gültige Aufenthaltsberechtigung. Zudem dürfen keine Gewerbeausschlussgründe, wie etwa eine gerichtliche Verurteilung, vorliegen (vgl. BMASK 2012b: 31).

Bei der Gewerbebeanmeldung zum freien Gewerbe der Personenbetreuung, welches auch die Organisation der Betreuung umfasst, hat ein Nachweis der Personaldaten und Staatsangehörigkeit zu erfolgen. Außerdem müssen ein Meldezettel, eine Erklärung betreffend Gewerbeausschlussgründen gemäß § 13 GewO 1994 für natürliche Personen, eine Strafregisterbescheinigung des Heimatstaates (sofern sich der Wohnsitz im Ausland befindet bzw. der Wohnsitz in Österreich weniger als fünf Jahre dauert) und die Erklärung der Neugründung (sofern es sich um eine erstmalige Gewerbebeanmeldung handelt), welche von der jeweils zuständigen Wirtschaftskammer bestätigt werden muss, vorgelegt werden (vgl. HELP GV 2013f: [www](http://www.help.gv.at)).

Die Kosten der Gewerbebeanmeldung liegen bei EUR 70, wobei – sofern es sich um eine Erstanmeldung des Gewerbes handelt – um eine Gebührenbefreiung nach dem Neugründungsförderungsgesetz angesucht werden kann (vgl. ebd.). Aus der Gewerbebeanmeldung ergibt sich eine Pflichtmitgliedschaft bei der Wirtschaftskammer, die der Betreuungskraft jährlich – je nach Bundesland – zwischen EUR 40 und EUR 140 kostet (vgl. BMASK 2012b: 32).

Bürokratische Hürden wurden durch die Schaffung eines One-Stop-Shops für Gewerbebeanmeldungen, welcher im Rahmen des Gründerservice der Wirtschaftskammer¹⁰ gegründet wurde, auf ein Minimum reduziert. Darüber hinaus ist, sofern alle Voraussetzungen erfüllt sind und alle erforderlichen Unterlagen dem Antrag beigelegt wurden, die Gewerbebeanmeldung sofort rechtswirksam und kann somit ab diesem Tag ausgeübt werden (vgl. HELP GV 2013f: [www](http://www.help.gv.at)). Das Gewerbe kann bei der jeweils zuständigen Gewerbebehörde (Bezirkshauptmannschaft bzw. Magistrat) des Standortes angemeldet werden. Mit Standort kann etwa der Privathaushalt gemeint sein, in dem man arbeitet (vgl. BMASK 2012b: 31). In der Praxis jedoch dient oftmals der Sitz der Vermittlungsagentur als Standort, an dem das Gewerbe angemeldet wird, um – im Falle eines Betreuungswechsels – das Gewerbe nicht erneut ummelden zu müssen.

¹⁰ <http://www.gruenderservice.net/startseite.wk>

Des Weiteren ergibt sich aus der Gewerbeanmeldung eine Pflichtversicherung (Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung) bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft, welche quartalsweise der selbstständigen Betreuungskraft zur Zahlung vorgelegt wird (vgl. ebd.: 33). Im Falle, dass die jährlichen Einkünfte unterhalb von EUR 4.515,12 (Wert für 2012) und der jährliche Umsatz aus gewerblicher Tätigkeit EUR 30.000 nicht übersteigt, kann die Kranken- und Pensionsversicherungspflicht entfallen. Das Fehlen dieses Sozialversicherungsverhältnisses führt jedoch dazu, dass in diesem Fall keine Förderung gewährt wird (vgl. ebd.).

Obwohl die Erlangung des freien Gewerbes der Personenbetreuung keine besonderen Qualifikationen voraussetzt, ist die Einhaltung bestimmter Regelungen, den so genannten Standes- und Ausübungsregeln, welche für die Personenbetreuung und für die Organisation von Personenbetreuung getrennt voneinander festgelegt sind, notwendig (vgl. WKO 2012b: www). Außerdem verlangt der Bezug der Förderung der 24-Stunden-Betreuung ein Mindestmaß an Qualifikationen, die u.a. einer heimhilfeähnlichen Ausbildung bzw. einer mindestens 6-monatigen Berufspraxis entsprechen.

Selbstständige Erwerbstätigkeit vs. Scheinselbstständigkeit

Abschließend gilt festzuhalten, dass nicht die formelle Bezeichnung des Vertrags bezeichnend dafür ist, ob es sich um eine selbstständige oder unselbstständige Tätigkeit handelt, sondern ob bestimmte Merkmale überwiegend zutreffen oder nicht (vgl. BMASK 2012b: 9).

Von einer selbstständigen Tätigkeit ist die Rede, wenn

- die Betreuungskraft einen Gewerbeschein für Personenbetreuung vorweisen kann,
- sie keine Weisungen erhält, wie und welche Aufgaben auf welche Art und Weise für die Erbringung der vereinbarten Leistungen zu erbringen sind,
- ihre erbrachten Leistungen weder in zeitlicher oder örtlicher Hinsicht noch bezüglich der genauen Arbeitsabfolge kontrolliert werden,
- eine Vertretung durch eine andere Betreuungskraft möglich ist.

Hingegen kann von einer unselbstständigen Erwerbstätigkeit ausgegangen werden, wenn die Betreuungskraft

- genaue Vorgaben darüber erhält, welche Tätigkeiten sie wann, wo und auf welche Art und Weise (Arbeitszeit, Arbeitsort, Arbeitsabfolge) auszuführen hat,
- bei der Durchführung der Tätigkeiten durchgehend kontrolliert wird,

- sich nicht durch eine andere Betreuungskraft vertreten lassen darf (vgl. ebd.).

Da in der Praxis die Ausführung der Personenbetreuung oftmals mit konkreten Weisungen verbunden ist, handelt es sich etlicher ArbeitsrechtsexpertInnen zufolge nicht um eine selbstständige Tätigkeit (vgl. Mazal 2007: 583). In diesem Zusammenhang ist die Rede von einem Vorliegen von Scheinselbstständigkeit, indem Vermittlungsagenturen oftmals die genaue Arbeitszeit und die Höhe der Honorare – ohne dabei Absprache mit den PersonenbetreuerInnen zu halten – festlegen (vgl. Kretschmann 2010).

Darüber hinaus wird kritisiert, dass aufgrund des Selbstständigen-Status keinerlei Mindeststandards hinsichtlich Arbeitszeit und Honorar gelten. Außerdem fehle es an unternehmerischem Wissen seitens der PersonenbetreuerInnen, das aber die Ausübung eines selbstständigen Gewerbes voraussetzt (Pichler, Bodmann 2012: 175). Es kann demnach davon ausgegangen werden, dass PersonenbetreuerInnen oftmals in der Rolle als UnternehmerInnen überfordert sind.

4.2.3. Standes- und Ausübungsregeln für Leistungen der Personenbetreuung

Demnach sehen die Ausübungsregeln etwa vor, dass die erbrachten Leistungen „ausreichend und regelmäßig“ (§ 1 Abs. 4) dokumentiert werden müssen. Außerdem ist es erforderlich, dass zwischen dem Gewerbetreibenden (PersonenbetreuerIn) und dem Interessenten (Pflegebedürftige) ein schriftlicher Werkvertrag abgeschlossen wird, welcher die Leistungen und den Preis der Personenbetreuung beinhaltet und regelt, welche Maßnahmen im Falle von Verhinderung ergriffen werden (vgl. § 2 Abs. 2). Dabei ist darauf zu achten, dass die Inhalte des Vertrages „einfach und verständlich, aber doch umfassend und genau“ (§ 2 Abs. 3) abgehandelt werden. Des Weiteren ist es Gewerbetreibenden nicht erlaubt, Leistungen ohne entsprechende Gegenleistung anzunehmen und ihre berufliche Stellung auszunutzen und unaufgefordert Geschäfte zu vermitteln (§1 Abs. 1). Außerdem müssen die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit befolgt werden (§1 Abs. 2) und Privatpersonen dürfen nur im Zuge einer ausdrücklichen Aufforderung „zum Zwecke des Sammelns von Bestellungen auf Leistungen des Personenbetreuungsgewerbes“ aufgesucht werden (§1 Abs. 3).

Die Standesregeln sehen hingegen vor, dass die Gewerbetreibenden „jedes standeswidrige Verhalten zu unterlassen“ (§ 3) haben. „Standeswidrig ist ein Verhalten im Geschäftsverkehr mit den Auftraggebern oder der zu betreuenden Person, das geeignet ist, das Ansehen des Berufsstandes oder Interessen des Berufsstandes zu schädigen und die Persönlichkeitsrechte einschließlich der wirtschaftlichen Interessen des zu Betreuenden zu verletzen“ (§ 4).

4.2.4. Ausübungsregeln für die Vermittlung von Leistungen der Personenbetreuung

Neben den Standes- und Ausübungsregeln für Leistungen der Personenbetreuung beinhaltet das Bundesgesetz auch jene Ausübungsregeln, die die Vermittlung von Leistungen der Personenbetreuung betreffen.

Demnach ist auch hier, ebenso wie für Leistungen der Personenbetreuung betreffend, „[d]as Aufsuchen von Privatpersonen zum Zwecke des Sammelns von Bestellungen auf Leistungen des Personenbetreuungsgewerbes [...] nur auf ausdrückliche, an den zur Ausübung des Betreuungsgewerbes berechtigten Gewerbetreibenden gerichtete Aufforderung gestattet. Die Entgegennahme von Bestellungen auf solche Leistungen ist nur in den Betriebsstätten oder anlässlich des gemäß dem vorherigen Satz zulässigen Aufsuchens gestattet“ (§ 1 Abs. 3). Dies bedeutet folglich, dass es etwa nicht erlaubt ist, Privatpersonen unaufgefordert aufzusuchen.

Außerdem haben „Vermittler von Leistungen der Personenbetreuung [...] vor Abschluss des Vermittlungsvertrages über zulässige Inhalte von Leistungen der Personenbetreuung aufzuklären und den Preis für die Vermittlungstätigkeit anzugeben“ (§5 Abs. 2).

Des Weiteren hat „[d]er Vermittler [...] in seiner Werbung auf seine Vermittlereigenschaft hinzuweisen und den Preis der Vermittlertätigkeit anzugeben“ (§ 5 Abs. 3).

Abschließend wird in § 5 Abs. 4 folgendes festgehalten: „Der Vermittlungsvertrag ist in schriftlicher Form abzuschließen und dem Vertragspartner abschriftlich auszufolgen.“

Bei den soeben dargestellten Standes- und Ausübungsregeln für die Personenbetreuung handelt es sich folglich um sehr vage formulierte Stellungnahmen. In der Praxis wird immer wieder die mangelnde Transparenz hinsichtlich der Kosten – insbesondere hinsichtlich der Kostenaufstellung in Brutto- und Nettoangaben – und der gebotenen Leistungen seitens der Agenturen bemängelt (vgl. Österle, Hasl, Bauer 2013; Konsument 2012b), dessen Einhaltung aber grundsätzlich von den soeben erläuterten Standesregeln für Vermittler vorgesehen wäre. Dieser Bereich wird auch im Zuge der Interviews im empirischen Teil der vorliegenden Arbeit thematisiert werden.

4.2.5. Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (GuKG) und Ärztegesetz (ÄrzteG)

Wie bereits erläutert, setzt das Gewerbe der Personenbetreuung keine bestimmten Qualifikationen voraus. Demzufolge ist es PersonenbetreuerInnen auch nicht erlaubt, pflegerische oder ärztliche Tätigkeiten durchzuführen. Das Gesundheitsberufe-

Rechtsänderungsgesetzes 2007 sah jedoch eine Kompetenzerweiterung vor: Seit 10. 4. 2008 dürfen nun derartige Tätigkeiten – sofern diese von einem diplomierten Gesundheits- und Krankenpflegepersonal gemäß dem Gesundheits- und Krankenpflegegesetz bzw. von Ärzt/Innen gemäß dem Ärztegesetz delegiert bzw. übertragen wurden – von PersonenbetreuerInnen übernommen werden (vgl. BMASK 2012b: 12).

Ziel dieser berufsrechtlichen Regulierung ist es, die Qualität in der Hausbetreuung zu gewährleisten und eine Kompetenzabgrenzung zu anderen Berufen des Gesundheits- und Pflegebereichs zu ziehen (vgl. Schmid 2010: 188).

Pflegerische Tätigkeiten werden gemäß GuKG (§ 3 b Abs. 2) folgendermaßen definiert:

1. die Unterstützung bei der oralen Nahrungs- und Flüssigkeitsaufnahme sowie bei der Arzneimittelaufnahme,
2. die Unterstützung bei der Körperpflege,
3. die Unterstützung beim An- und Auskleiden,
4. die Unterstützung bei der Benützung von Toilette oder Leibstuhl einschließlich Hilfestellung beim Wechsel von Inkontinenzprodukten und
5. die Unterstützung beim Aufstehen, Niederlegen, Niedersetzen und Gehen, sobald Umstände vorliegen, die aus medizinischer Sicht für die Durchführung dieser Tätigkeiten durch Laien eine Anordnung durch einen Angehörigen des gehobenen Dienstes für Gesundheits- und Krankenpflege erforderlich machen.

Neben pflegerischen Tätigkeiten, können auch ärztliche Tätigkeiten gemäß ÄrzteG (§ 50 b Abs. 2) an PersonenbetreuerInnen delegiert werden. Diese umfassen:

1. die Verabreichung von Arzneimitteln,
2. das Anlegen von Bandagen und Verbänden,
3. die Verabreichung von subkutanen Insulininjektionen und subkutanen Injektionen von blutgerinnungshemmenden Arzneimitteln,
4. die Blutentnahme aus der Kapillare zur Bestimmung des Blutzuckerspiegels mittels Teststreifens,
5. einfache Wärme- und Lichtanwendungen sowie
6. weitere einzelne ärztliche Tätigkeiten, sofern diese einen zu den in den Z 1 bis 5 genannten Tätigkeiten vergleichbaren Schwierigkeitsgrad sowie vergleichbare Anforderungen an die erforderliche Sorgfalt aufweisen.

Diese Tätigkeiten dürfen jedoch nur an der betreuten Person innerhalb deren Privathaushalt, nur bei rechtsgültiger Einwilligung seitens der betreuten Person oder deren gesetzlicher Vertretung, grundsätzlich nur nach schriftlicher Anordnung und sofern die Betreuungskraft dauernd oder zumindest regelmäßig im Privathaushalt der betreuten Person anwesend ist, durchgeführt werden (vgl. BMASK 2012b: 13).

Darüber hinaus ist diese Delegation maximal für die Dauer des Betreuungsverhältnisses gültig und kann jederzeit – etwa aus Gründen der Qualitätssicherung oder aufgrund einer Veränderung des Gesundheitszustandes des/r Patienten/in – wieder entzogen werden (ÄrzteG § 3b Abs. 5). Außerdem müssen die delegierten, pflegerischen Tätigkeiten dokumentiert werden (ÄrzteG § 3b Abs. 6).

Zum momentanen Zeitpunkt sind keinerlei Daten oder Einschätzungen vorhanden, die Aufschluss darüber könnten, inwiefern derartige Delegationen in der Praxis durchgeführt werden bzw. in wie vielen Fällen diese eigentlich erforderlich wären, jedoch schlichtweg nicht stattfinden. Das BMASK betont jedoch, dass „[d]iese Möglichkeiten der Übertragung pflegerischer sowie auch ärztlicher Tätigkeiten an die Betreuungskräfte [...] nur für den Einzelfall geschaffen [wurden]“ (BMASK 2012b: 13).

Inwiefern diese gesetzlichen Rahmenbedingungen in der Praxis der Vermittlungsagenturen Anwendung finden, wird Gegenstand des empirischen Teils der vorliegenden Arbeit sein, der sich u.a. mit dem Leistungsangebot und Tätigkeiten von Vermittlungsagenturen auseinandersetzt.

4.2.6. Abschluss eines Betreuungsvertrags bzw. Werkvertrags

Damit eine Betreuungskraft die selbstständige Tätigkeit der Personenbetreuung schließlich ausführen kann, muss ein Vertrag zwischen dem/der zu Betreuenden bzw. den Angehörigen und der Betreuungskraft abgeschlossen werden, welcher u.a. die Leistungsinhalte, die Festlegung von Handlungsleitlinien, eine Vereinbarung, was im Falle der Verhinderung der Betreuungskraft zu geschehen hat, die Fälligkeit und Höhe des Werklohns und Bestimmungen über die Beendigung des Vertragsverhältnisses enthalten muss. Außerdem ist es erforderlich, die mögliche Delegation pflegerischer bzw. ärztlicher Tätigkeiten an die Betreuungskraft im Vorfeld abzuklären, da diese – im Falle einer erforderlichen Übertragung – ebenfalls Bestandteil des Betreuungsvertrags ist und somit berücksichtigt werden muss (vgl. BMASK 2012b: 38).

Der abgeschlossene Vertrag kann – unter Einhaltung einer zweiwöchigen Kündigungsfrist – zum Ende des Kalendermonats von beiden Vertragsparteien aufgelöst werden. Im Falle, dass die betreute Person verstirbt, erlischt der Vertrag automatisch (vgl. BMASK 2012b: 38).

4.2.7. Einführung des Fördermodells der 24-Stunden-Betreuung

Eingeführt wurde dieses Fördermodell 2007 vom Sozialministerium im Zuge der gesetzlichen Neuerungen der 24-Stunden-Betreuung aus Sorge davor, die erhöhten Arbeitskosten, welche sich aus der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung ergeben, könnten das Entstehen regulärer Beschäftigungsverhältnisse verhindern.

Ziel war es folglich, die damit einhergehenden Mehrkosten in Form der Sozialversicherungskosten – zumindest teilweise – abzudecken. Die Höhe der Förderung richtet sich danach, ob Betreuungskräfte als selbstständige oder unselbstständige PersonenbetreuerInnen in einem Privathaushalt angestellt sind (vgl. Österle, Bauer 2012: 270; BMASK 2012b: 18).

Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit eine derartige finanzielle Förderung gewährt wird:

- Es muss ein Betreuungsverhältnis gemäß dem Hausbetreuungsgesetzes vorliegen.
- Die betreute Person muss zumindest Pflegegeld der Stufe 3 nach inländischen Rechtsvorschriften beziehen.
- Es muss die Notwendigkeit einer 24-Stunden-Betreuung gegeben sein, welche durch den behandelnden (Fach-)Arzt nachgewiesen werden muss. Sofern Pflegegeld ab der Stufe 5 in Anspruch genommen wird, ist von einem derartigen Nachweis abzusehen (vgl. BMASK 2012b: 18).

Darüber hinaus ist seit 1. 1. 2009 für die Ausbezahlung der Förderung die Erfüllung weiterer Kriterien erforderlich. Es handelt sich hierbei um Qualitätskriterien, die die Qualität der Betreuungsleistungen sicherstellen sollen (vgl. BMASK 2012b: 20) und folgendermaßen ausgestaltet sind:

- Die Betreuungskraft muss entweder über eine Ausbildung verfügen, die der theoretischen Ausbildung einer HeimehelferIn (200 Stunden) entspricht oder eine 6 Monate andauernde, sachgerechte Betreuung vorweisen können.

- Außerdem ist es erforderlich, im Falle der Übernahme pflegerischer und/oder ärztlicher Tätigkeiten, dass eine ordnungsgemäße Delegation dieser Tätigkeiten an die Betreuungskraft erfolgte (vgl. ebd.).

Es ist zu beachten, dass das monatliche Netto-Gesamteinkommen der betreuten Person EUR 2.500 nicht übersteigen darf (vgl. ebd.: 19). Seit 1. 11. 2008 ist die Höhe des Vermögens der betreuten Person für die Gewährung der Förderung nicht weiter relevant (vgl. BMASK [o.J.]).

Die Höhe der Förderung bei selbstständigen Betreuungskräften liegt derzeit bei EUR 275 für eine Betreuungskraft bzw. EUR 550 für zwei Betreuungskräfte. Handelt es sich um unselbstständige Betreuungskräfte fällt die Förderung mit EUR 550 für eine Betreuungskraft bzw. EUR 1.100 für zwei Betreuungskräfte deutlich höher aus. Der Grund hierfür liegt darin, dass im Falle von Unselbstständigkeit deutlich höhere Sozialversicherungsabgaben fällig werden (vgl. BMASK 2012b: 19).

Es gilt festzuhalten, dass durch diese Förderung explizit die Mehrkosten, welche sich im Zuge der Regularisierung der 24-Stunden-Betreuung ergeben, gefördert werden, jedoch nicht die Betreuungskosten an sich (vgl. Schmid 2009: 74).

4.3. Entstehung und Etablierung der 24-Stunden-Betreuung

Der Grundstein für das Entstehen eines transnational organisierten Arbeitsmarktes wurde durch die Grenzöffnung im Jahr 1989 gelegt. Im Jahr 1993 kam es schließlich zur Schaffung eines einheitlichen Pflegevorsorgesystems, das den Ausbau mobiler Dienste und die Einführung des Pflegegeldes beinhaltete. Dies bedeutete zwar eine größere Entscheidungsautonomie, jedoch ging diese einher mit einer gesteigerten Nachfrage nach einem Zukauf von Pflege- und Betreuungsdienstleistungen (vgl. Schmid 2010: 178). Angesichts der Tatsache, dass aber die zur Verfügung gestellten Geldmittel dafür nicht ausreichten, den individuellen Betreuungsbedarf mit den am Markt legal angebotenen Dienstleistungen zu decken, wurde die Herausbildung dieses Sondermodells der Pflegevorsorge weiter verstärkt und Schmid (ebd.: 174) zufolge war „[e]in Ausweichen auf billigere (illegale) Angebote [...] daher vorprogrammiert“. Dies führte schließlich zur Vergrößerung dieses transnational organisierten Arbeitsmarktes.

Schmid (2009: 63) konstatiert insbesondere seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts „eine offensichtliche Abnahme des Unrechtsbewusstseins der beteiligten Personen bezüglich der illegalen Nutzung ausländischer 24-Stunden-Betreuungskräfte.“ Dies zeigt sich im Zuge „eine[r] wachsende Offenheit und Bereitschaft, über die Nutzung dieses Angebotes offen zu sprechen“ (Prochazkova, Rupp, Schmid 2008: 31), was dazu führte, dass vermehrt entsprechende

Adressen und Telefonnummern privat, aber auch von ÄrztInnen und Spitälern weitergegeben wurden (vgl. ebd.: 31).

Dieses Angebot kostengünstiger und (zunächst) illegaler Betreuungsleistungen entwickelte und verbreitete sich im Laufe der Jahre in einem rechtlichen Graubereich, als es schließlich 2007 zu einer Legalisierungs- und Amnestieregelung für alle bereits in Österreich tätigen Betreuungskräfte kam.

Obwohl die unbefriedigende Lage bereits vor dieser Einführung weitgehend bekannt und auch durch Studien belegt war (vgl. u.a. Bachinger 2006), kam es erst im Zuge der Anzeige von Familien in Niederösterreich als „Schwarzarbeitgeber“ zu Verurteilungen und der nötigen öffentlichen und medialen Aufmerksamkeit. Ein unausweichlicher Handlungsbedarf war die Folge, indem die Pflegedebatte das zentrale Wahlkampfthema des Nationalratswahlkampfes im Sommer 2006 wurde. Angeheizt wurde diese zusätzlich durch das Faktum, dass selbst hochrangige Politiker bzw. deren Familien zu diesem Zeitpunkt die illegale Form der 24-Stunden-Betreuung in Anspruch nahmen (vgl. Schmid 2010: 184).

Als erste Reaktion in der Debatte folgte eine Verordnung, der zufolge Beschäftigte aus den neuen EU-Mitgliedstaaten keine Beschäftigungsbewilligung mehr vorweisen mussten, sofern sie Personen betreuten, die mindestens Pflegegeld der Stufe 2 bezogen (vgl. Pichler, Bodmann 2012: 172). Außerdem folgte der Beschluss einer Amnestieregelung, welche ursprünglich bis Ende Juni 2007 befristet war und somit zum damaligen Zeitpunkt laufende Verwaltungsstrafverfahren und drohende Strafen außer Kraft setzte (vgl. Schmid 2010: 184). Hierbei wurde zwar noch immer von einem illegalen Arbeitsstatus ausgegangen, jedoch wurde zumindest von Verfolgungen abgesehen (vgl. Österle, Bauer 2012: 270).

Ziel war es, eine nachhaltige Regularisierung der 24-Stunden-Betreuung zu schaffen, was die Schaffung geeigneter arbeits- und gewerberechtlicher Rahmenbedingungen mit einem damit verbundenen Fördermodell zur Deckung der durch die Legalisierung entstandenen Mehrkosten erforderte (vgl. Schmid 2010: 184). Wie diese im Detail ausgestaltet sind, wurde bereits in Kapitel 4.2. ausführlich erläutert.

Neben diesen neuen Bestimmungen kam es außerdem zur Ausdehnung der Amnestieregelung bis zum 31. 12. 2007, welche schließlich bis zum 30. 6. 2008 verlängert wurde und eine erleichterte Anpassung an die neue gesetzliche Situation ermöglichte (vgl. ebd.: 184f.). Die rasche Umsetzung der einzelnen Beschlüsse und Gesetze sieht Schmid in der „mediale[n]

Wirkung der Anzeigen vom Sommer 2006, kombiniert mit einem heftig geführten Nationalratswahlkampf“ (Schmid 2009: 67) begründet.

Die Schwierigkeit der gesamten Legalisierungspolitik bestand darin, „sowohl rechtlich wie sozialpolitisch [eine] befriedigende Lösung für die Betreuung in Privathaushalten zu finden, die nicht mit einer deutlichen Erhöhung der Kosten verbunden [war]“ (Schmid 2010: 185). Demzufolge standen die Politik und zuständige Träger „vor der Entscheidung, entweder das bisher geltende Recht auch im Bereich der Hausbetreuung durchzusetzen und ausschließlich Betreuung durch unselbstständige angestellte Beschäftigte zu akzeptieren (was hohe zusätzliche Kosten verursacht hätte, die weder von den betroffenen Privathaushalten noch aus den öffentlichen Budgets zu finanzieren gewesen wären) oder die gesetzliche Situation weitgehend an die tatsächliche Lage anzupassen“ (ebd.).

Wie bereits deutlich wurde, wählte Österreich die zweite Möglichkeit und es erfolgte eine Anpassung der gesetzlichen Regelungen an die Gegebenheiten und nicht umgekehrt. Dies äußert sich etwa darin, dass es zur Schaffung eines eigenen Gewerbes der Personenbetreuung kommt, um auf diese Art und Weise arbeits- und entgeltrechtliche Bestimmungen zu umgehen und die bereits etablierte Ausgestaltung der 24-Stunden-Betreuung auch weiterhin zu gewährleisten.

4.4. Auswirkungen der Etablierung der 24-Stunden-Betreuung

Für die Zeit vor der Legalisierung liegen unterschiedliche Schätzungen hinsichtlich der Anzahl der in Österreich tätigen BetreuerInnen vor. Gehen Pichler und Bodmann (2012: 171) von rund 40.000 Personen aus, schätzen Prochazkova, Rupp, Schmid (2008: 30), dass zwischen 27.000 bis 30.000 ausländische PersonenbetreuerInnen Ende 2006 in österreichischen Haushalten tätig waren. Dabei ist davon auszugehen, dass etwa 20 % der Haushalte mit nur einer Betreuungskraft auskamen, während sich in den restlichen Haushalten zwei Betreuungskräfte im zweiwöchigen Turnus abwechselten. Somit wird die Zahl jener Haushalte, die eine 24-Stunden-Betreuung im Jahr 2007 in Anspruch genommen hat, auf 15.000 geschätzt (vgl. ebd.: 30).

Schmid zufolge ist davon auszugehen, dass sich die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung ab 2008 bewährt hat (vgl. Schmid 2010: 189 f.). Per 20. 11. 2009 waren bereits 21.799 Personen als selbstständige PersonenbetreuerInnen angemeldet. Darüber hinaus waren mehrere Hundert in Form eines Angestelltenverhältnisses bei Haushalten oder Trägerorganisationen beschäftigt (vgl. Schmid 2010: 189; Österle, Bauer 2012: 271).

Geht man von den bereits genannten 30.000 bzw. 40.000 laut Gesetz illegal anwesenden BetreuerInnen im Jahr 2007 aus, impliziert dies, dass zwei Jahre nach der Regularisierung der 24-Stunden-Betreuung bereits drei Viertel der Arbeitsverhältnisse legalisiert wurden (vgl. Schmid 2010: 189). Möglicherweise greift jedoch diese Annahme zu kurz, da – im Zuge der öffentlich geführten Pflegedebatte – das Modell der 24-Stunden-Betreuung an Bekanntheit gewann, es somit möglicherweise zu einer gesteigerten Nachfrage und einer entsprechenden Zahl an Gewerbeneuanmeldungen kam. Es lässt sich somit nicht eindeutig feststellen, wie viele der bereits vor dem Einsetzen der Regularisierungsmaßnahmen in Österreich tätigen PersonenbetreuerInnen ihr Gewerbe tatsächlich anmeldeten.

Außerdem sind insbesondere jene PersonenbetreuerInnen, die in ihrem Herkunftsland Transferleistungen beziehen, nicht interessiert an einer Legalisierung aus Angst vor einem Datenabgleich zwischen Österreich und dem Herkunftsland und dem damit verbundenen Verlust des Leistungsanspruchs bzw. den folgenden Straf- oder Rückzahlungen (vgl. ebd.: 189).

Schmid stellt fest, dass die EU-Erweiterung 2004, wodurch u.a. Tschechien, Slowakei, Polen und Ungarn Mitglieder der EU wurden, einherging mit einer Verschiebung der bisherigen Migrationsströme: Aufgrund der in Österreich herrschenden Übergangsbestimmungen, die einen eingeschränkten Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt bedeuteten, entschlossen sich viele gut qualifizierte Personen aus dem Gesundheits- und Pflegepersonal ihre Tätigkeit in jenen Ländern auszuüben, wo es diese Einschränkungen nicht gab, wie etwa Großbritannien, Irland, aber auch Schweden. Demnach kam es zur Anziehung von schlechter ausgebildetem Personal. Prochazkova (2006) und Schmid (2009) zufolge entstamme nur noch ein geringer Teil tatsächlichen Pflegeberufen. Parallel dazu geht Schmid davon aus, dass auch seitens der Agenturen weniger Wert auf eine einschlägige Qualifikation gelegt wurde bzw. wird; dies jedoch niemals öffentlich Preis gegeben werden würde (vgl. Schmid 2009: 65). Wie sich die Qualitätsanforderungen der heute am Markt tätigen Agenturen und insbesondere jener von mir befragten gestalten, wird sich im Zuge des empirischen Teils der Arbeit noch zeigen.

4.5. Leistbarkeit der 24-Stunden-Betreuung

Abschließend gilt es festzuhalten, dass das Betreuungsarrangement einer 24-Stunden-Betreuung nur für die wenigsten Teile der Bevölkerung leistbar ist. Bereits vor der Legalisierung wurde eine 24-Stunden-Betreuung vor allem von Familien mit mittlerem und hohem Einkommen nachgefragt (vgl. Pichler und Bodmann 2012: 171). Daran änderte die Regularisierung der Betreuungsverhältnisse nichts. So etwa ist es nicht möglich, anhand von Pflegegeld und der Förderung der 24-Stunden-Betreuung die laufenden Kosten abzudecken. Österle und Bauer

(2012: 270) führen hierbei ein Beispiel an, indem von einem Pflegegeldbezug der Stufe 3 in Höhe von EUR 443 und dem Erhalt finanzieller Förderungen in Höhe von EUR 550 ausgegangen wird. Rechnet man mit monatlichen Kosten in der Höhe von EUR 2.000 (exklusive Reisekosten, Unterbringung und Verpflegung der/des PersonenbetreuerIn), müssen demnach private Eigenmittel in der Höhe von ca. EUR 1.000 aufgebracht werden. In der Zeit vor der Legalisierung ging Schmid (2009: 62) von monatlichen Kosten zwischen EUR 1.120 und EUR 1.680 aus, wobei hierbei die Reisekosten noch nicht inkludiert sind.

Es handelt sich somit beim Modell der 24-Stunden-Betreuung um ein Angebot, das vorrangig an die Ober- und Mittelschicht gerichtet ist, wobei dies seitens der Politik und dem Großteil der Vermittlungsagenturen niemals derart dezidiert gesagt werden würde. Wie dies meine Interviewpartnerinnen einschätzen, wird sich im Zuge des empirischen Teils der Arbeit zeigen.

4.6. Konkrete Zahlen und Fakten zur 24-Stunden-Betreuung

4.6.1. Entwicklung der FördergeldbezieherInnen

Eine E-Mail Anfrage an das Bundessozialamt ergab, dass seit der Einführung des Fördermodells der 24-Stunden-Betreuung im Sommer 2007 die Zahl der gestellten Anträge Jahr für Jahr gestiegen ist und auch davon auszugehen ist, dass diese Tendenz zukünftig anhalten wird. Die genauen Zahlen können der im Anschluss dargestellten Tabelle entnommen werden (vgl. Bundessozialamt 2013c).

Tabelle 4: Anzahl gestellter Förderanträge 2008-2011

Jahr	Anzahl gestellter Anträge
2008	4.041
2009	4.249
2010	5.795
2011	6.728

Quelle: Bundessozialamt 2013c; [Anm.: eigene Darstellung]

Dem Pflegevorsorgebericht zufolge erreichte das Bundessozialamt bisher rund 26.400 Anträge (per 1. 10. 2012) auf Gewährung einer Förderung zur Unterstützung der 24-Stunden-Betreuung, wovon rund 22.700 genehmigt wurden. Derzeit (per 1. 10. 2012) liegt die Zahl der FördergeldbezieherInnen bei etwa 14.000. Demnach wird die Tätigkeit von ca. 28.000 PersonenbetreuerInnen gefördert. Die daraus entstehenden Kosten dieser Förderung beliefen sich im Jahr 2011 auf rund EUR 73,5 Mio., welche zu 60 % vom Bund und zu 40 % vom Land finanziert werden (vgl. BMASK 2012a: 18).

4.6.2. Entwicklung der Gewerbeanmeldungen

Eine E-Mail Anfrage, welche an den Fachverband der gewerblichen Dienstleister der Wirtschaftskammer Wien betreffend der Anzahl der Anmeldungen zum freien Gewerbe der Personenbetreuung gestellt wurde, lieferte folgendes Ergebnis (Stand 31. 12. 2012):

Tabelle 5: Anzahl Gewerbeanmeldungen (aktiv/ruhend) nach Bundesländern

	Aktiv	Ruhend	Insgesamt
Burgenland	1.907	2.146	4.053
Kärnten	1.790	1.014	2.804
Niederösterreich	10.632	3.840	14.472
Oberösterreich	6.759	1.285	8.044
Salzburg	1.249	627	1.876
Steiermark	5.271	2.135	7.406
Tirol	1.634	472	2.106
Vorarlberg	1.930	354	2.284
Wien	6.971	1.376	8.347
ÖSTERREICH	38.143	13.249	51.392

Quelle: WKO Fachverband der gewerblichen Dienstleister 2013; [Anm.: eigene Darstellung]

Demnach gibt es derzeit 51.392 Anmeldungen zum Gewerbe der Personenbetreuung, wobei dieses in 38.143 der Fälle aktiv ausgeübt wird. Die restlichen 13.249 Personen haben ihr Gewerbe ruhend gemeldet. Dies bedeutet, dass sie im Moment nicht als PersonenbetreuerIn tätig sind und demnach derzeit auch keine Beitragszahlungen an die Wirtschaftskammer leisten müssen.

Eine E-Mail Anfrage bei der Sozialversicherungsanstalt der Gewerblichen Wirtschaft lieferte eine Auflistung der Gewerbeanmeldungen und der Anzahl jener, die pflichtversichert sind, welche bis zum 30. 1. 2008 zurückreicht, in Tabelle 6 dargestellt wird und ebenfalls die steigende Zahl der in Österreich tätigen PersonenbetreuerInnen abbildet. Die Diskrepanz zwischen der Zahl der Gewerbeanmeldungen und jener der Pflichtversicherungen kann dadurch entstehen, dass unter bestimmten Voraussetzungen eine Ausnahme von der Kranken- und Pensionsversicherung nach dem Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz (GSVG) erwirkt werden kann (vgl. WKO 2013: 4, www). In diesem Zusammenhang ist die Rede von Kleingewerbetreibenden, deren jährliche Einkünfte EUR 4.641,60 bzw. deren jährlicher Umsatz aus sämtlichen unternehmerischen Tätigkeiten den Betrag von EUR 30.000 nicht übersteigen. Dies trifft insbesondere auf jene zu, die erst seit Kurzem im Besitz des Gewerbes der Personenbetreuung sind. Eine derartige Ausnahme von der Pflichtversicherung impliziert, dass keine

Pensionsversicherungszeiten erworben werden und kein Krankenversicherungsschutz gegeben ist (ebd.).

Tabelle 6: Anzahl Gewerbeanmeldungen und Pflichtversicherungen 2008-2013

	Gewerbeanmeldungen	pflichtversichert
30.01.2008	1.480	1.105
26.02.2008	2.822	2.232
02.04.2008	3.952	3.447
06.05.2008	4.996	4.435
14.05.2008	5.369	4.478
18.06.2008	7.200	5.744
30.06.2008	7.900	6.620
24.07.2008	10.668	8.947
29.09.2008	13.282	11.287
17.11.2008	14.741	12.061
09.03.2009	17.549	13.810
07.05.2009	19.153	14.982
14.12.2009	22.509	18.707
19.08.2010	28.531	23.376
18.10.2010	30.092	24.614
31.12.2010	31.981	25.676
22.01.2011	32.724	26.599
27.04.2011	34.693	27.746
10.10.2011	39.197	30.276
31.12.2011	41.168	31.729
30.04.2012	44.300	33.852
30.09.2012	48.405	36.742
31.12.2012	50.694	37.720
14.02.2013	51.618	38.078

Quelle: Sozialversicherungsanstalt der Gewerblichen Wirtschaft 2013; [Anm.: eigene Darstellung]

4.6.3. Entwicklung der FördergeldbezieherInnen vs. Entwicklung der Gewerbeanmeldungen

Schmid zufolge herrscht eine große Diskrepanz zwischen jenen PersonenbetreuerInnen, die das Gewerbe gemeldet haben und denjenigen Privathaushalten, die eine Förderung beziehen (vgl. Schmid 2010: 189 f.). Dies wird auch im Zuge der soeben präsentierten Zahlen deutlich: Ausgehend von etwas mehr als 38.000 Personen, die als selbstständige PersonenbetreuerInnen zum Stichtag des 31. 12. 2012 in Österreich tätig waren, erhielten zum Stichtag des 1. 10. 2012

lediglich 14.000 Haushalte eine Förderung. Dies impliziert, dass die Beschäftigung von bestenfalls 28.000 PersonenbetreuerInnen finanziell unterstützt wurde, wobei es auch sein kann, dass lediglich ein/e PersonenbetreuerIn im Haushalt tätig ist. Somit kann von der Zahl der FördergeldbezieherInnen nicht direkt auf die Zahl der in Österreich tätigen PersonenbetreuerInnen geschlossen werden.

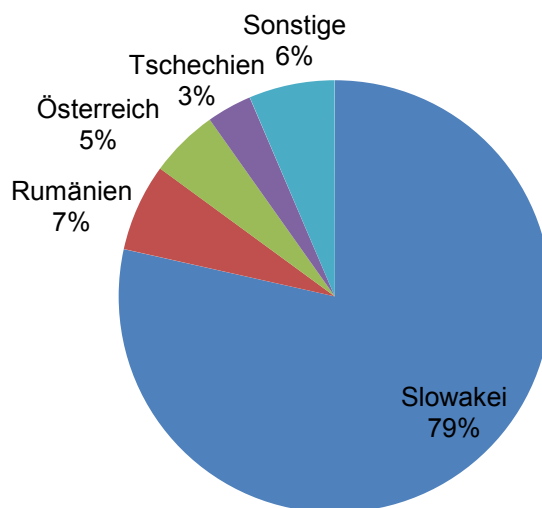
Diese Spannweite kann unterschiedliche Ursachen haben. So etwa kann es sein, dass die Voraussetzungen der Förderungsbeanspruchung nicht erfüllt werden, indem es sich bei den PersonenbetreuerInnen, von denen man betreut wird, um Kleingewerbetreibende handelt und demzufolge kein Anspruch auf den Erhalt der Förderung besteht. Zudem kann es sein, dass das Einkommen der betreuten Personen über der Grenze von EUR 2.500, liegt oder aber schlichtweg die Förderung nicht beantragt wird, weil man den damit verbundenen Kontrollen kritisch gegenüber steht (vgl. Schmid 2010: 189 f.).

4.6.4. Herkunft der PersonenbetreuerInnen

Die Herkunft der PersonenbetreuerInnen ist für den weiteren Verlauf der Arbeit insofern relevant, als dass diese (möglicherweise) Schlüsse über das Tätigkeitsfeld und den Operationsradius der Vermittlungsagenturen und die Ausbreitung des *transnational care space* zulässt. Zum Juli 2008 ergibt die Auswertung der Herkunftsländer der PersonenbetreuerInnen folgendes Bild:

Abbildung 9: Herkunft PersonenbetreuerInnen, Juli 2008

Herkunft PersonenbetreuerInnen, Juli 2008



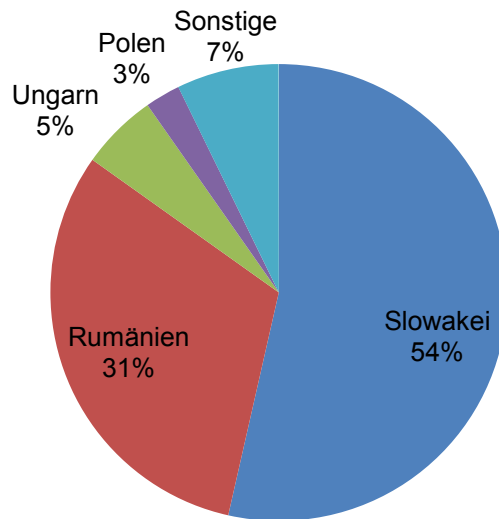
Quelle: Prochazkova, Rupp, Schmid 2008: 96 f.; [Anm.: eigene Darstellung]

Demnach stammt der Großteil der PersonenbetreuerInnen aus der Slowakei (79 %), vor Rumänien (7 %), auch Österreich ist zu diesem Zeitpunkt als Herkunftsland der PersonenbetreuerInnen vertreten (5 %). Außerdem kommt ein Anteil von 3 % aus Tschechien und die restlichen 6 % aus anderen Ländern.

Im Gegensatz dazu zeigt die Auswertung der Sozialversicherungsanstalt der Gewerblichen Wirtschaft (Stand: Dezember 2012) nach Staatsbürgerschaften der PersonenbetreuerInnen folgendes Bild:

Abbildung 10: Herkunft PersonenbetreuerInnen, Dezember 2012

Herkunft PersonenbetreuerInnen, Dezember 2012



Quelle: Sozialversicherungsanstalt der Gewerblichen Wirtschaft 2013; [Anm.: eigene Darstellung]

Die Zahlen der SVA der Gewerblichen Wirtschaft gestalten sich zudem folgendermaßen:

Tabelle 7: Anzahl Gewerbeanmeldungen und Pflichtversicherungen nach Herkunft zum 31.12.2012

Staat	Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
	Gew.Anm.	in %	Pflichtvers.	in %
Slowakei	27.148	53,55	23.075	61,17
Rumänien	15.862	31,29	9.539	25,29
Ungarn	2.755	5,43	1.911	5,07
Polen	1.264	2,49	765	2,03
Österreich	1.237	2,44	715	1,90
Bulgarien	948	1,87	731	1,94
Tschechische Republik	672	1,33	496	1,31
Lettland	326	0,64	184	0,49
Slowenien	126	0,25	94	0,25
Deutschland	68	0,13	37	0,10
ungeklärt	73	0,14	56	0,15
Rest	215	0,42	117	0,31
alle	50.694	100,00	37.720	100,00

Quelle: Sozialversicherungsanstalt der Gewerblichen Wirtschaft 2013; [Anm.: eigene Darstellung]

Gegenüber 2008, wonach die Mehrheit der PersonenbetreuerInnen (79 %) aus der Slowakei und lediglich ein sehr geringer Anteil etwa aus Rumänien (7 %) stammte, ist seither eine deutliche Verschiebung bei den Herkunftsländern erkennbar. Mittlerweile sank der aus der Slowakei stammende Anteil auf 54 %, hingegen stieg jener der rumänischen PersonenbetreuerInnen auf 31 %. Dass es sich hierbei um ein relativ neues Phänomen handelt, zeigt sich etwa an der prozentuellen Verteilung der Pflichtversicherungen, welcher etwa bei jenen PersonenbetreuerInnen aus Rumänien deutlich niedriger ausfällt (25 %) als bei jenen, die aus der Slowakei stammen (61 %). Demnach befindet sich unter den rumänischen BetreuerInnen eine beträchtliche Zahl, die noch als Kleingewerbetreibende tätig ist und deren jährliche Einkünfte somit unterhalb von EUR 4.641,60 liegen (vgl. WKO 2013: www).

4.7. Schlussfolgerungen

Im Zuge der soeben beschriebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen und des vorhandenen Informationsmaterials wird deutlich, dass Vermittlungsagenturen im gesamten Prozess bisher nur am Rande berücksichtigt wurden. Verstärkt wird diese Vernachlässigung durch die Zusammenfassung der Ausübung **und** der Organisation von Personenbetreuung zum Gewerbe der Personenbetreuung.

Zudem wurde durch die bisherigen Ausführungen verdeutlicht, dass sich das System der 24-Stunden-Betreuung bis 2007 fernab jeglicher gesetzlicher Regelungen entwickelte. Kam es zwar zu dieser Zeit zur Einführung gesetzlicher Rahmenbedingungen, bleibt anzumerken, dass diese sehr offen gehalten wurden und dadurch mit einem entsprechend großen Handlungsspielraum für Vermittlungsagenturen einhergingen.

Die Position der Vermittlungsagenturen in der transnationalen Organisation von Betreuung und die damit verbundenen Tätigkeitsbereiche und Problemfelder werden nun im Zuge des empirischen Teils näher erläutert und in Form qualitativer Interviews ein Einblick in das Feld der Vermittlung von PersonenbetreuerInnen gewährt.

II. FORSCHUNGSGEGENSTAND: VERMITTLUNGSAGENTUREN VON BETREUUNGSKRÄFTEN

5. Entstehung und Entwicklung der Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung

Als es im Zuge der Grenzöffnung 1989 zum Aufbau transnationaler Beziehungen und Betreuungsverhältnisse zwischen österreichischen Privathaushalten und ausländischen Betreuungskräften kam, waren es anfangs vor allem persönliche Kontakte und Empfehlungen in Form von Mundpropaganda, die das Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage von Betreuungsleistungen ermöglichten (vgl. Bachinger 2009: 153; Pichler, Bodmann 2012: 171). Daraus entstanden – verstärkt durch weitere Faktoren, wie etwa der Gewährung ungebundener Geldleistungen in Form von Pflegegeld – informelle Netzwerke, die dieses Zusammentreffen erleichterten und vereinzelt auch eine monetäre Gegenleistung dafür verlangten (Gendera 2007: 93). Dies kann bereits als eine spezielle Form transnational tätiger Vermittlungsagenturen bezeichnet werden.

Demnach waren bereits vor der Regularisierung der 24-Stunden-Betreuung Vermittlungsagenturen tätig und somit auch maßgeblich an der Ausgestaltung der 24-Stunden-Betreuung und des transnational organisierten Pflege- und Betreuungsmarktes beteiligt. Fernab staatlicher Regulierungen und Gesetzgebungen etablierten sich Standards und Richtlinien in der Ausübung und Organisation der 24-Stunden-Betreuung, welche nun auch in den gesetzlichen Regelungen wiedergefunden werden können (vgl. Bachinger 2009: 111; Schmid 2009: 67). Erneut wird hierbei sichtbar, dass es zu einer Anpassung der gesetzlichen Grundlagen an die realen Gegebenheiten und nicht umgekehrt kam. Bachinger schlussfolgert in diesem Zusammenhang: „Die Pflegearrangements, an deren Entwicklung die Vermittlungsagenturen über die vergangenen 20 Jahre hinweg maßgeblich beteiligt gewesen waren, wurden damit letztlich übernommen und normiert“ (Bachinger 2009: 114).

Wie bereits eingangs dargestellt, handelt es sich bei der Arbeitsvermittlung um ein reglementiertes Gewerbe. Rechtlich gesehen war somit bis zur Schaffung des freien Gewerbes der Personenbetreuung im Jahr 2007, welches von diesem Zeitpunkt an auch die Organisation von Personenbetreuung umfasste, das Vorliegen eines Befähigungsnachweises für die Ausübung dieser Tätigkeit erforderlich. Jedoch war dies bei keiner einzigen von Bachinger untersuchten Vermittlungsagentur der Fall.

Verschiedene Legitimationsmuster wurden hierbei angewandt: Einerseits versuchten viele, ihre Tätigkeit möglichst gesetzeskonform auszuüben indem etwa private Hauskrankenpflegedienste angeboten wurden und dabei die Vermittlungstätigkeit lediglich in Form eines Nebengeschäftes ausgeübt wurde, obwohl hierfür jedoch beträchtliche Summen eingenommen wurden. Andererseits wurde lediglich versucht, den Anschein zu erwecken, einer legalen Tätigkeit nachzugehen, indem Prinzipien wie Gemeinnützigkeit und Altruismus vermittelt und ein wohltätiger Organisationszweck vertreten wurde, obwohl es sich schlichtweg um eine kommerzielle Arbeitsvermittlung handelte. Dies wurde untermauert, indem sich die Organisationen – unabhängig von ihrer tatsächlichen rechtlichen Organisationsform – in der Öffentlichkeit als Vereine oder Stiftungen präsentierten und dabei religiös inspirierte Namen verwendeten (vgl. Bachinger 2009: 109 f.). Argumentiert wurde die Vereins- bzw. Stiftungsgründung damit, dass sich die jeweiligen Mitglieder gegenseitig helfen und unterstützen würden (vgl. Prochazkova, Rupp, Schmid 2008: 26).

Als einer der am längsten bestehenden Vermittler gilt die Stiftung „Südböhmische Volkspflege“ (ehemals: Südböhmische Volkshilfe), deren Vereinssitz in Budweis liegt, jedoch auch über eine Filiale in Linz verfügt. Mittlerweile handelt es sich hierbei um eine GmbH, welche seit 2012 nun auch die Vermittlung unselbstständiger PersonenbetreuerInnen in Österreich übernimmt und diese insbesondere an öffentliche Krankenhäuser und Seniorenheime weitervermittelt (vgl. Südböhmische Volkspflege 2013).

Die von Bachinger befragten LeiterInnen bzw. Obleute der Agenturen meinten, nicht an der Vermittlungstätigkeit zu verdienen, sondern als Arbeitsmotivation etwa die „Verbesserung der unzureichenden Pflegesituation“ zu sehen. Das Entgelt der PersonenbetreuerInnen verstand man als „Taschengeld“ und ihre Tätigkeit als eine Art von Nachbarschaftshilfe oder ehrenamtliche Tätigkeit. Die von Bachinger untersuchten Agenturen rechtfertigten ihre Tätigkeit damit, dass es um die reine Kontaktherstellung zwischen BetreuerIn und zu Pflegende/n ginge und man somit der Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen nicht unterliege. Außerdem wurde die Verantwortung zunehmend den PersonenbetreuerInnen zugewiesen. Diese seien es, die für einen Qualifikationsnachweis und die rechtmäßige Abführung etwaiger Steuern verantwortlich sind (vgl. Bachinger 2009: 109 ff.).

Bereits zu diesem Zeitpunkt übten jedoch die Agenturen weitgehenden Einfluss und oftmals auch entsprechenden Druck und Kontrolle auf die jeweiligen Pflegearrangements aus, indem Mitfahrmöglichkeiten und Tagessätze von ihnen organisiert und festgelegt wurden und die Bezahlung über die Agentur und nicht direkt an den/die PersonenbetreuerIn erfolgt. Eine

Qualitätssicherung durch diplomiertes Krankenpflegepersonal fand in dieser Zeit nur in seltenen Fällen statt (vgl. ebd.: 111 f.).

Obwohl es vereinzelt immer wieder zur Anzeige von Vermittlungsagenturen und BetreuerInnen kam, wog man sich auf der sicheren Seite angesichts des fehlenden öffentlichen bzw. leistbaren Angebots von Pflege- und Betreuungsmöglichkeiten und des somit notwendigen Systems der 24-Stunden-Betreuung, in dem auch Vermittlungsagenturen einen fixen Platz einnahmen (vgl. ebd.: 113). So etwa wurde das System als eine *win-win*-Situation angesehen, indem es einerseits ausländischen Betreuungskräften bessere Verdienstmöglichkeiten und das Sammeln von Berufserfahrungen ermöglichte und andererseits für österreichische Familien eine flexible Betreuung in den eigenen vier Wänden darstellte (vgl. Schmid 2009: 61). Außerdem sahen sich die illegal tätigen Vermittlungsagenturen in ihrer Arbeit bestätigt, indem sie sogar von PolitikerInnen (u.a. Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel) in Anspruch genommen wurden (vgl. Bachinger 2009: 113).

Neben diesen Vereinen und Vermittlungsorganisationen entwickelten sich immer mehr informelle Netzwerke zur Vermittlung und Organisation von 24-Stunden-Betreuung, welche zum Teil aus den Agenturen hervorgingen, indem Betreuungskräfte, aber auch betroffene Familien Wege wählten, die an Vermittlungsagenturen und somit an deren Gebühren vorbeigingen und für beide Seiten kostengünstiger ausfielen. Im Laufe der Zeit verbesserten sich außerdem die Kommunikationsmöglichkeiten via Internet und Mobiltelefonie (vgl.: 151).

Weitere Hürden fielen weg, als die mittel- und osteuropäischen Länder 2004 Mitglieder der EU wurden und somit die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit innerhalb der EU Gültigkeit erlangte, wobei die PersonenbetreuerInnen bis 2011 nur einen beschränkten Zugang zum österreichischen Arbeitsmarkt hatten. Diese Regelung der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit nahmen jedoch viele Agenturen zum Anlass, ihre bisherige Tätigkeit zu legalisieren. Die Erfüllung spezieller rechtlicher Anforderungen oder Qualifikationen war hierbei nicht notwendig, da sie (zumindest nach außen hin) keine pflegerischen, sondern lediglich betreuerische und hauswirtschaftliche Tätigkeiten anboten (vgl. Krawietz 2010: 259). Durch die steigende Nachfrage und die zunehmende Bekanntheit dieses Systems kam es zu einer Verbreitung des irregulären Pflegeangebots, woraus ein transnationaler Pflegearbeitsmarkt und ein so genannter *transnational care space* entstanden (vgl. Bachinger 2009: 151 f.).

Vollständig legalisiert wurden bzw. expliziten Niederschlag im österreichischen Recht erhielten die Vermittlungsagenturen im Zuge der Regularisierung bestehender Betreuungsverhältnisse, indem die Vermittlungsagenturen Teil des freien Gewerbes der Personenbetreuung wurden,

welches neben der Tätigkeit auch die Organisation der Personenbetreuung umfasst. Somit wurde eine Transnationalisierung des Betreuungsdienstleistungsmarktes auch durch das österreichische Gesetz legitimiert bzw. zunehmend erleichtert, wobei es zu beachten gilt, dass diese transnationale Pendelmigration bis 2011 rechtlich eingeschränkt wurde im Zuge des beschränkten Zugangs zum österreichischen Arbeitsmarkt.

Diese soeben dargestellte Geschichte und Entwicklung der Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung gibt bereits Hinweise darauf, dass es sich um ein außerordentlich dynamisches Feld handelt, in dem Vermittlungsagenturen keinen strikt vorgegebenen „Entwicklungspfad“ eingeschlagen. Vielmehr passieren diese Entwicklungen oftmals in Abhängigkeit von den jeweils vorherrschenden gesellschaftlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen, an die es sich anzupassen gilt. Dieser soeben beschriebene dynamische Prozess wird sichtbar, indem einerseits davon auszugehen ist, dass aus den informellen Netzwerken von PersonenbetreuerInnen heraus Agenturen entstanden sind, andererseits aber davon auszugehen ist, dass genau diese Agenturen für das Entstehen informeller Netzwerke verantwortlich waren.

Hierbei stellt sich wieder die eingangs aufgeworfene These, inwiefern diese Transnationalisierungsprozesse und somit die Entstehung eines *transnational care space* gerade **wegen** Vermittlungsagenturen in Form von transnationalen Organisationen stattgefunden haben oder ob diese Transnationalisierungsprozesse bereits auf der Mikroebene der PersonenbetreuerInnen vorhanden waren und lediglich **durch** Vermittlungsagenturen vorangetrieben wurden (vgl. Pries 2010: 73 f.; Hervorh. d. Verf.).

Stand der Forschung

Dadurch, dass sowohl die Ausübung als auch die Organisation von Personenbetreuung zu nur einem Gewerbe zusammengefasst werden, ist es nicht möglich, die genaue Anzahl bestehender Vermittlungsagenturen zu ermitteln. Zusätzlich wird die Zählung erschwert durch die Tatsache, dass eine Vermittlungsagentur – rechtlich betrachtet – verschiedene Formen annehmen und sie somit keiner einheitlichen Organisationsform zugeordnet werden kann. Außerdem ist eine eindeutige nationalstaatliche Verortung durch die transnationale Vernetzung dieser Organisationen zusätzlich erschwert.

Umso mehr ist man deshalb auf Schätzungen und Einzelfallstudien angewiesen, welche im Folgenden zusammengefasst werden, um darauf aufbauend die empirische Untersuchung des Forschungsgegenstandes vornehmen zu können. Aufgrund der vorherrschenden starken

Dynamik am Markt für Vermittlungsagenturen – insbesondere in den Jahren rund um die Regularisierungsmaßnahmen – und der fehlenden eindeutigen nationalstaatlichen Verankerung ist es erforderlich, den jeweiligen Erhebungszeitpunkt und die Erhebungsmethode zu berücksichtigen, wodurch ein direkter Vergleich der jeweiligen Daten und Studien nur sehr eingeschränkt möglich ist.

Bachinger zufolge gab es Anfang 2006 22 Agenturen, die sich mit der Vermittlung von PersonenbetreuerInnen befassen (vgl. Bachinger 2006). Im Jahr 2007 konnten 37 Vermittlungsagenturen auf Basis ihrer Werbetätigkeit gezählt werden, die verschiedenste Rechtsformen annahmen und manchmal als Ein- oder Zwei-Personen-Unternehmen geführt wurden (vgl. Schmid 2009: 59). Bachinger kam im Jahr 2008 auf 52 Agenturen, wovon in etwa die Hälfte in der Slowakei ansässig war (vgl. Bachinger 2009: 152). Schmid hingegen kommt zu dem Schluss, dass die Zahl der Vermittlungsagenturen bis zum Jahr 2007 anstieg, diese aber im Jahr 2008 zurückging. Insbesondere kleine und kleinste Agenturen verschwinden in dieser Zeit von der Bildfläche. Schmid zufolge bedeutet dies aber nicht automatisch, dass sie ihre Vermittlungstätigkeit vollkommen aufgeben – vielmehr kann es sein, dass die vermittelten Betreuungskräfte an einer Formalisierung ihrer Beschäftigungsverhältnisse nicht interessiert sind und man somit verstärkt auf eine informelle Mund-zu-Mund-Propaganda setzt. Österle, Hasl und Bauer (2013: 163) zählten im Zuge ihrer Erhebung (Stand Ende 2011) 133 Vermittlungsagenturen, wobei nur jene gezählt wurden, die auch im Internet präsent waren.

Bachinger stellte etwa fest, dass sich in den Jahren zwischen 2005 und 2008 die Zahl der im Internet auftretenden Vermittlungsorganisationen in Oberösterreich und Wien verdoppelte, in der Slowakei stieg diese um mehr als das Vierfache. Während der Anteil jener österreichischen Agenturen, die ihren Sitz in der Slowakei hatten, 2005 bei einem Drittel lag, sank dieser bis 2008 um die Hälfte (vgl. Bachinger 2009: 152). Es ist also erkennbar, dass eine große Dynamik – Schmid (2009: 59) nennt es eine „starke Fluktuation“ hinsichtlich der Vermittlungsagenturen – in diesem Bereich herrscht und es im Zuge der Änderungen der gesetzlichen Rahmenbedingungen zu einem deutlichen Anstieg von Vermittlungsagenturen kam bzw. einige dadurch zum Teil überhaupt erst sichtbar wurden, andere sich jedoch aufgrund dieser Änderung wieder aus der Öffentlichkeit zurückzogen.

Obwohl sich seit der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung auch die österreichischen Trägerorganisationen bei der Vermittlung von PersonenbetreuerInnen aus den osteuropäischen Nachbarländern beteiligen, ist nach wie vor davon auszugehen, dass kleine Vermittlungsagenturen einen beträchtlichen Marktanteil einnehmen (vgl. Österle, Hasl, Bauer

2013: 164). Es ist davon auszugehen, dass lediglich 10 % der NachfragerInnen von 24-Stunden-Betreuung das Angebot österreichischer Trägerorganisationen in Anspruch nehmen (vgl. Kurier 2012).

Während Schmid (2009: 60) noch davon ausgeht, dass die meisten Vermittlungsagenturen als Verein organisiert sind, sind die von Österle, Hasl und Bauer (2013: 166) untersuchten Vermittlungsagenturen größtenteils in der Rechtsform einer GmbH, gefolgt von der Form eines Vereins und schließlich von der Form eines Einzelunternehmens, organisiert. Lediglich ein kleiner Anteil der GmbHs ist gemeinnützig organisiert. Bei mehr als 40% der untersuchten Vermittlungsorganisationen ist jedoch die konkrete Rechts- und Organisationsform nicht angeführt.

Zwei Drittel der von Österle, Hasl, Bauer (2013: 166) untersuchten Vermittler haben ihren Sitz in Österreich und sind über das gesamte Land verteilt. Bachinger zufolge sind die meisten Organisationen in Wien und Oberösterreich angesiedelt. Weitaus weniger sind in Niederösterreich, Salzburg und Tirol vorzufinden. In der Steiermark, Kärnten, Vorarlberg und dem Burgenland trifft man auf keine Agenturen (vgl. Bachinger 2009: 152).

Im Burgenland könnte hierbei die Grenze zu Ungarn als Erklärung dienen: Betreuungskräfte aus Ungarn kommen hierbei ohne die Unterstützung von Agenturen, sondern via informeller Netzwerke und Inseraten in Zeitungen und Internet, direkt nach Österreich (vgl. Bachinger 2009: 153; Schmid 2009: 60). Es ist davon auszugehen, dass insbesondere in Grenzgebieten nach wie vor illegale Betreuungsverhältnisse bestehen (vgl. Pichler, Bodmann 2012: 174).

Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass bei der Darstellung der Kosten oftmals die Gebühren, welche an die Vermittlungsagenturen sowohl seitens der zu Betreuenden als auch seitens der PersonenbetreuerInnen zu leisten sind, vernachlässigt werden. Schmid (2009: 62) bezeichnet die Kostenstruktur der 24-Stunden-Betreuung als „unübersichtlich“. So etwa verlangen manche Agenturen einmalige Gebühren, welche sich zwischen EUR 350 und 600 belaufen. Andere wiederum kassieren jährliche Beiträge. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt auch die Forschung von Österle, Hasl, Bauer (2013) und jene der Zeitschrift Konsument (2012a), in denen ebenfalls die Darstellung der Kosten und die dadurch fehlende Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Anbieter kritisiert werden.

6. Theoretische Einbettung des Forschungsgegenstandes

Die Analyse von Vermittlungsagenturen erfolgt in erster Linie anhand der Lehre der Organisationssoziologie, welche u.a. die Theorien der Organisationsökologie und des Neo-Institutionalismus beinhaltet. Zudem ist es erforderlich, das Konzept des Transnationalismus miteinzubeziehen, da eine nationalstaatliche und dementsprechend begrenzte Perspektive nicht ausreichen würde, die spezielle Organisationsform, die Vermittlungsagenturen annehmen, adäquat beschreiben zu können.

Kapitel 2.2. beschäftigte sich bereits mit der theoretischen Einbettung des Forschungsfeldes – der transnationalen Pendelmigration –, die den Wanderungen der PersonenbetreuerInnen zugrunde liegt. Dabei wurde ein Schwerpunkt auf die Mikroebene, nämlich jene der PersonenbetreuerInnen, gelegt. Da es nun um den Forschungsgegenstand Vermittlungsagenturen geht, wird der Fokus von der Mikro- hin zur Mesoebene verlegt. Es handelt sich hierbei um transnational tätige Organisationen, die in eine grenzüberschreitende Umwelt eingebettet sind.

Insbesondere seit der EU-Osterweiterung berufen sich Vermittlungsagenturen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit auf die in der EU geltende Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit, die es ermöglicht, Dienstleistungen ohne nationale Beschränkungen grenzüberschreitend innerhalb der EU anzubieten (vgl. Krawietz 2010: 257). Dieser Umstand ist bereits ein Indiz dafür, dass es sich um transnational tätige Organisationen handelt, welche in eine grenzüberschreitende Umwelt eingebettet sind (vgl. ebd.: 250) und sich insbesondere seit der Regularisierung der 24-Stunden-Betreuung im Jahr 2007 intensiviert hat. Eine dementsprechende Forschungsperspektive muss demzufolge eingenommen werden.

Bisherige Forschungen haben die Einteilung und Analyse bestehender Vermittlungsagenturen vorrangig länderbezogen durchgeführt und dabei auf quantitative Erhebungsmethoden zurückgegriffen (vgl. Österle, Hasl, Bauer 2013; Konsument 2012a). Dabei wird jedoch die Analyse der transnationalen Organisationsform und Arbeitsweise dieser Organisationen vernachlässigt. Die vorliegende Arbeit hat es sich somit zur Aufgabe gemacht, diesem Umstand entgegen zu treten und einen tieferen Einblick in unterschiedlich organisierte Vermittlungsagenturen zu gewähren.

6.1. Organisationssoziologie

Die Organisationssoziologie zielt auf „die Beschreibung, die Erklärung und die Gestaltung/Steuerung von Organisationen“ ab (vgl. Preisendörfer 2011: 11). Es handelt sich um eine spezielle Soziologie, die interdisziplinär arbeitet- dies eignet sich somit insbesondere für die Analyse von Vermittlungsagenturen, da hierbei soziologische, gesellschaftliche, aber auch ökonomische Teilaspekte untersucht werden.

Im Folgenden sollen die Struktur und Arbeitsweise von Organisationen erfasst und analysiert werden, außerdem besteht ein Interesse für das Umfeld, das die Organisationen jeweils umgibt und diese dementsprechend prägt. Demnach werden im Folgenden lediglich jene Teilbereiche der Organisationssoziologie näher erläutert, die für die weitere Analyse von Vermittlungsagenturen und ihrer Tätigkeiten relevant sind.

Im Allgemeinen gelten Organisationen als „zentrale Baustein[e] moderner Gesellschaften“ (ebd.: 15). Deren Analyse kann grundsätzlich auf der sozialpsychologischen, der strukturellen, aber auch auf der ökologischen Ebene stattfinden. Für die Untersuchung des vorliegenden Forschungsgegenstandes ist insbesondere die ökologische Ebene von Relevanz, die sich mit „Organisationen in ihrer Gesamtheit mit ihrem Bezug zur Umwelt“ und der so genannten „Organisationspopulation“ befasst (Preisendörfer 2011: 18). Organisationen werden in diesem Sinne als *open systems* verstanden.

6.1.1. Organisationen als *open systems*

„Wenn wir verstehen wollen, was Organisationen tun, wie erfolgreich sie sind, welche Entscheidungen sie treffen, welche Organisationsstruktur gewählt wird und welche organisationalen Praktiken und Routinen sie einsetzen, dann müssen wir die Einbettung einer Organisation in ihre Umwelt berücksichtigen“ (Preisendörfer 2011: 131).

Diese Ansicht entstammt der Zeit des Neoinstitutionalismus, welcher in den 1950er Jahren entstanden ist, und die bisher vorherrschende Ansicht kritisierte, wonach Organisationen als in sich abgeschlossene Systeme und somit rationale Akteure betrachtet wurden. Bei Organisationen handelt es sich somit um *open systems* (vgl. Scott, Davis 2007), die in einem regen Austausch mit ihrer Umwelt stehen. Sie werden nicht mehr als passive, Institutionen unterworfenen Gebilde dargestellt, sondern als aktive Akteure wahrgenommen (vgl. Berger, Luckmann 1966). Es kommt zu einer veränderten Auffassung des Verhältnisses zwischen Organisationen und Institutionen. Anstelle der „einseitige[n] Abhängigkeit von Organisationen“,

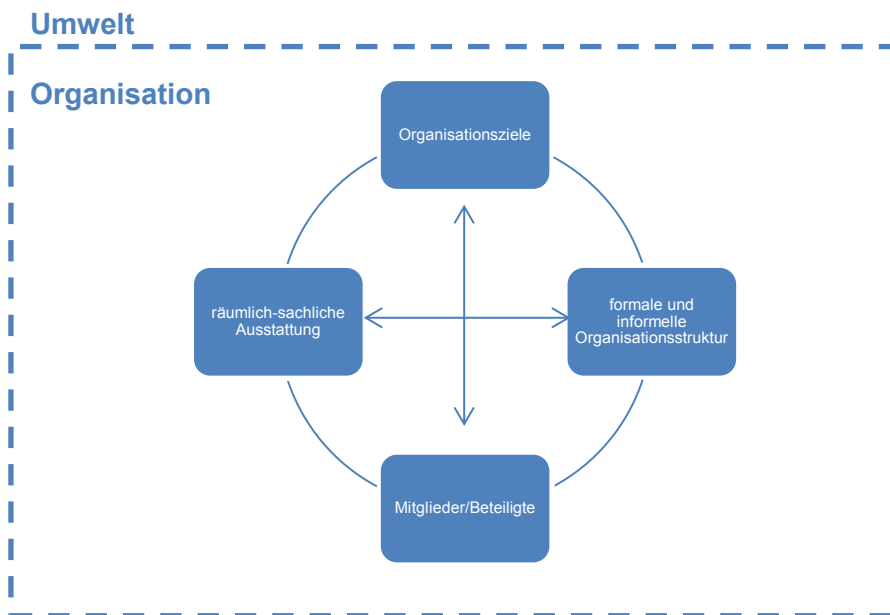
geht man nun von einer „wechselseitige[n] Beeinflussung von Organisationen und Institutionen“ aus (vgl. Koch 2009: 118).

Es geht folglich darum, Organisationen in ihrer Gesamtheit zu untersuchen. Zunächst ist es jedoch notwendig, das Innere bzw. das Zusammenspiel von Innerem und Äußerem einer Organisation zu verstehen, um in weiterer Folge die Beziehung zu anderen Organisationen (Organisationspopulation) analysieren zu können.

6.1.2. Kernelemente von Organisationen

Folgende Graphik bildet die Kernelemente einer Organisation ab. Die gestrichelte Linie deutet bereits daraufhin, dass ein Austausch von Umwelt und Organisation stattfindet bzw. diese sich gegenseitig bedingen und auch beeinflussen und somit die Organisation nicht unabhängig von der Umwelt und vice versa betrachtet werden kann (vgl. ebd.: 59).

Abbildung 11: Kernelemente von Organisationen



Quelle: Scott, Davis 2007: 20; Preisendörfer 2011: 59; [Anm.: eigene Darstellung]

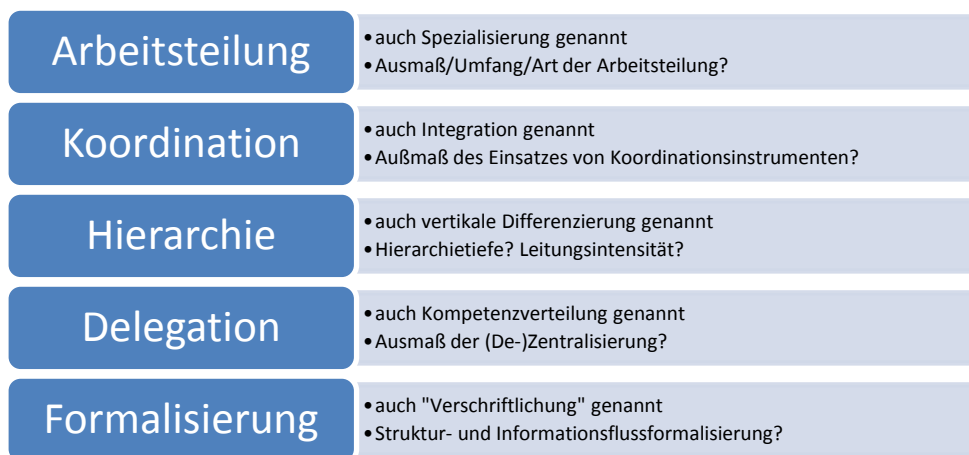
Angesichts der Fülle an unterschiedlichen Ansatzpunkten zur Definition von Mitgliedern einer Organisation (u.a. vgl. Luhmann 1964), unterscheide ich bei der Untersuchung von Vermittlungsagenturen, in Anlehnung an Meffert und Kirchgeorg (1998), zwischen unternehmensinternen (AgenturinhaberIn bzw. –leiterIn, MitarbeiterInnen) und unternehmensexternen Anspruchsgruppen (Betreuungsbedürftige, PersonenbetreuerInnen).

Die räumlich-sachliche Ausstattung meint hierbei u.a. die Räumlichkeiten eines Betriebs, im vorliegenden Fall handelt es sich hierbei folglich um die Büros der jeweiligen Vermittlungsagenturen.

Organisationszielen wird einerseits eine Motivationsfunktion zugeschrieben, andererseits dienen sie auch der Erfolgskontrolle. Aus diesem Grund sollten die jeweiligen Organisationsziele möglichst präzise formuliert sein. Zudem übernehmen Organisationsziele insbesondere nach außen hin eine Legitimationsfunktion. Indem Organisationen von KundInnen und somit von außen abhängig sind, ist es umso notwendiger, mit ihren Organisationszielen und angebotenen Leistungen die potentiellen KundInnen zu überzeugen (vgl. Preisendörfer 2011: 63). Bei der Durchführung der Interviews ist hierbei besondere Vorsicht geboten, da leitende Akteure von Organisationen zu positiven Selbststilisierungen neigen und stattdessen vermehrtes Augenmerk auf die Analyse von Dokumenten gelegt werden soll (vgl. ebd.: 65). Demzufolge wird nicht direkt nach den jeweiligen Organisationszielen gefragt, diese können aber aus anderen Elementen des Interviews möglicherweise abgeleitet werden.

Die formale Organisationsstruktur beschäftigt sich mit dem Aufbau von Organisationen, jedoch auch mit deren organisatorischen Abläufen und ist „für die Organisationspraxis der entscheidende Gestaltungs- und Handlungsparameter“ (ebd.: 67). Folgende Dimensionen können in der formalen Organisationsstruktur festgemacht werden:

Abbildung 12: Hauptdimensionen der formalen Organisationsstruktur



Quelle: Kieser, Walgenbach 2010 nach Preisendörfer 2011: 67; [Anm.: eigene Darstellung]

Für die vorliegende Arbeit sind – wie dies Kapitel 6.3. noch verdeutlichen wird – insbesondere die Dimensionen der Arbeitsteilung und Koordination von Relevanz. Die Dimension der

Arbeitsteilung fragt demnach nach dem Ausmaß und der Art der Arbeitsteilung (ebd. 68). Dies kann sich sowohl auf eine Vermittlungsagentur begrenzt, aber auch auf das Zusammenspiel zwischen kooperierenden Vermittlungsagenturen beziehen. So ist es möglich, dass innerhalb einer Vermittlungsagentur eine Arbeitsteilung erfolgt, aber auch zwischen kooperierenden Vermittlungsagenturen. Details dazu wird die Auswertung der Interviews zeigen. Wenn es nun zu einer Arbeitsteilung kommt, erhöht dies gleichzeitig den Bedarf an Koordination. Wie diesem entgegen zu treten ist, wird sich ebenfalls im Zuge der Interviews zeigen.

Neben der formalen Organisationsstruktur wird auch nach der informellen Organisationsstruktur gefragt und analysiert, inwiefern die beiden miteinander übereinstimmen (vgl. Preisendörfer 2011: 66). Dieser Aspekt wird in der anschließenden empirischen Forschung vernachlässigt, da die Durchführung von Leitfadeninterviews einen derartigen Einblick nicht ermöglicht.

6.1.3. Organisationsumwelt und Organisationale Felder

Um Abläufe und Strukturen innerhalb von Organisationen besser verstehen zu können, ist es erforderlich, die Umwelt einer Organisation in die Analyse mitaufzunehmen. Diese kann anhand unterschiedlicher Kreise, die die Organisation umfassen, beschrieben werden. Im inneren Ring befindet sich das organisationale Netzwerk („task environment“), das den „Satz der individuellen und korporativen Akteure bezeichnet, zu denen eine Organisation in ihrem Außenverhältnis direkte Austauschbeziehungen unterhält“. Hierunter sind etwa die PersonenbetreuerInnen und KundInnen zu zählen. Der mittlere Ring wird „organizational domain“ genannt und beschreibt jene Domäne bzw. Branche, in der die Organisation tätig ist. Dies kann auch als „organisationales Feld“ (im Neo-Institutionalismus) (vgl. DiMaggio, Powell 2009) oder als „Organisationspopulation“ (in der Organisationsökologie) bezeichnet werden. Dieses ist nicht notwendigerweise durch nationalstaatliche Grenzen definiert. Hierbei wird auch die in Kapitel 6.2. dargestellte Theorie des Transnationalismus anknüpfen und dieses Organisationale Feld erweitern. Der äußere Ring umfasst schließlich die globale Umwelt („global environment“) und damit die gesamtwirtschaftlichen und –gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (vgl. ebd.: 74 ff.).

Insbesondere in Bezug auf den vorliegenden Forschungsgegenstand Vermittlungsagenturen lässt sich diese wechselseitige Beeinflussung von Organisationen und deren Umwelt gut darstellen: So waren es die Vermittlungsagenturen und PersonenbetreuerInnen und deren informelle Ausformung der Beschäftigungsverhältnisse, die letztlich Eingang in das österreichische Gesetz fanden (Hausbetreuungsgesetz und Novellierung der Gewerbeordnung). Hierbei kam es folglich zu einer Beeinflussung der Umwelt (gesetzliche Rahmenbedingungen) durch Organisationen (Vermittlungsagenturen). Dieser Prozess kann jedoch auch in die

Gegenrichtung beobachtet werden, indem die Umwelt (gesetzliche Rahmenbedingungen) Einfluss auf die Organisation (Vermittlungsagentur) und deren Organisationspraxis nehmen. So geschehen im Zuge der Einführung des Fördermodells der 24-Stunden-Betreuung, welche nur beansprucht werden kann, wenn die PersonenbetreuerInnen eine Mindestqualifikation vorweisen können. Demnach werden Agenturen – im Sinne des Lukrierens von KundInnen – nur mehr mit PersonenbetreuerInnen kooperieren, die diese Voraussetzung erfüllen, womit es zu einer Beeinflussung der Organisation durch ihre Umwelt kam.

6.1.4. Organisationsidentität

Die Überlebensfähigkeit einer Organisation ist demnach von ihrer Umgebung abhängig – von strategisch ökonomischen Handlungen, sowie von sozialen Bedingungen wie etwa politischen Entscheidungen und gesellschaftlichen Werten. Es geht also um die „An- und Einbindung von Organisationen in eine sozial-kulturelle Umwelt“ (vgl. Krawietz 2010: 252). Koch und Schemmann (2009: 22) beschreiben die gesellschaftliche Umwelt „als eine Einflussgröße, welche die Grenzen der Organisation durchdringt, sich in ihr niederlässt und formenden Einfluss auf ihre Gestalt sowie ihre Handlungsoptionen nimmt“.

Inwiefern nun der jeweilige Kontext, in den Organisationen eingebettet sind, Einfluss auf die Organisation hat, zeigt der Vergleich polnischer und deutscher Vermittlungsagenturen von Betreuungskräften im Hinblick auf deren Selbstverständnis und Organisationsidentität: Von polnischer Regierungsseite her wurden Vermittlungsagenturen aktiv gefördert, indem Qualifizierungskurse für PersonenbetreuerInnen angeboten wurden und es somit zu einer Zusammenarbeit zwischen Vermittlungsagenturen und staatlich-öffentlichen Institutionen kam. Vermittlungsagenturen wurden demnach als aktive Arbeitsvermittler betrachtet (vgl. Krawietz 2010: 263ff.). Man scheut dabei nicht davor zurück, Begriffe wie „Personalbetreuung“ oder „Arbeit“ zu verwenden, wohingegen sich die Selbstdarstellung der deutschen Vermittlungsagenturen vollkommen anders gestaltet: Vermittlungsagenturen verstehen sich hier als ergänzende Anbieter zu bestehenden ambulanten privaten Pflegedienstleistern und Wohlfahrtsorganisationen. Hierbei werden vermehrt Schlagworte wie „häusliche Versorgung“ oder „familienähnlich“ verwendet (vgl. Krawietz 2010: 265f.).

Demnach werden in Deutschland die bestehenden Vermittlungsagenturen vollkommen anders im Organisationalen Feld positioniert, indem diese als „Eindringlinge‘ von außen“ gesehen werden, welche sich „auf ein national institutionales Feld, welches bereits von nationalen Akteuren besetzt ist“ begeben. (ebd.: 265).

Dies verdeutlicht sich daran, dass insbesondere Interessensverbände der Pflegebranche und der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) einer Regularisierung der Betreuungsverhältnisse und der Tätigkeit von Vermittlungsagenturen anfangs besonders skeptisch gegenüber standen bzw. dies nach wie vor tun (vgl. Wiener Zeitung 2013). Hierbei wird v.a. der Selbstständigenstatus der BetreuerInnen angeprangert und die Sorge vor einer De-Professionalisierung der Pflege- und Betreuungsberufe geäußert.

Einerseits sind somit materielle Ressourcen für das Überleben der Organisationen wichtig, andererseits ist aber auch die Entgegenbringung von Akzeptanz und Glaubwürdigkeit seitens der Umwelt erforderlich (vgl. Krawietz 2010: 252). Diese gesellschaftliche Einbettung kann anhand des Konzeptes der Legitimität verdeutlicht werden, welches Suchman (1995: 574) folgendermaßen definiert: „Legitimacy is a generalized perception or assumption that the actions of an entity are desirable, proper, or appropriate within some socially constructed system of norms, values, beliefs, and definitions.“ Demnach ist es nicht möglich, dass eine Organisation in Besitz von Legitimität ist, diese kann ihr nur von anderen Akteuren aus dem Umfeld zugesprochen werden.

Krawietz (2010: 266) kommt zu dem Schluss, dass „diese unterschiedlichen Legitimations- und Illegitimationserfahrungen von Pflegevermittlungsagenturen in Polen und der Bundesrepublik [zeigen], dass nationale Akteure weiterhin über starken Einfluss auf die Organisationsstrukturen und –identitäten von grenzüberschreitend tätigen Organisationen verfügen.“

Die These lautet somit, dass die jeweilige Legitimation der Vermittlungsagenturen und die sich daraus ergebende Einbettung in den gesellschaftlichen Kontext entscheidend sind für die Organisationsidentität und –struktur. Demnach widmet sich der empirische Teil der vorliegenden Arbeit u.a. der Erforschung der jeweiligen Organisationsidentitäten der Vermittlungsagenturen, indem Fragen nach dem Selbstverständnis und ihrer Rolle und Einbettung im österreichischen Pflege- und Betreuungssystem gestellt werden.

6.2. Transnationalismus

Um eine adäquate Einbettung des Untersuchungsgegenstandes in die Theorie gewährleisten zu können, ist es nun notwendig, die Bereiche der Organisationssoziologie um die Perspektive des Transnationalismus zu erweitern. Ansonsten würde ein zu eng gefasster Blick eingenommen werden.

Ihren Ursprung hat die Transnationalismus-Debatte in der Migrationsforschung. Demnach wird Transmigration „nicht als kurzfristige und vorübergehende Ausnahmesituation in einer

ansonsten sesshaften Lebensweise angesehen. Vielmehr ist das physische und mentale Pendeln zwischen verschiedenen geographisch-sozialen Containerräumen selbst zu einer genuinen alltagsweltlichen Lebenspraxis der transnationalen Migranten geworden, wodurch sich eigenständige transnationale Sozialräume jenseits der nationalen und lokalen Behältersozialräume bilden (können)“ (Pries 2008: 195f.).

Bezugnehmend auf das vorliegende Forschungsfeld bedeutet dies, dass im Zuge der seit 1989 stattfindenden Pendelmigration transnationale Sozialräume entstanden sind- unabhängig von bestehenden nationalstaatlichen Grenzen und gesetzlichen Einschränkungen. Vermittlungsagenturen könnten möglicherweise hierbei zur einer Intensivierung und Vergrößerung dieser Räume beitragen.

Pries trifft folgende Begriffsabgrenzung: „Transnationalisierung unterscheidet sich von Globalisierung dadurch, dass Erstere zwar grenzüberschreitende, aber nicht globale im Sinne von «überall präsente» Phänomene bezeichnet. Transnationalisierung unterscheidet sich von der Intensivierung zwischenstaatlicher oder intergouvernementaler Beziehungen dadurch, dass es dabei nicht um Beziehungen zwischen Regierungen und Staaten als korporativen Akteur geht, sondern um alltagsweltliche, organisationsbezogene und um institutionalisierte Verflechtungsbeziehungen zwischen individuellen und kollektiven Akteuren“ (ebd.: 16). Transnationalisierung findet demnach unabhängig von gesetzlichen oder politischen Rahmenbedingungen und nationalstaatlichen Grenzen statt. Diese verschwinden jedoch nicht vollkommen.

Während in der Theorie der Globalisierung das Räumliche an Bedeutung verliert, nimmt diese in der Theorie der Transnationalisierung sogar zu. Hierbei kommt es nicht zu einer „Verflüchtigung von Grenzen“ (ebd.: 212)- „Transnationalisierung ist [...] als Zunahme grenzüberschreitender Strukturen und Prozesse zu verstehen, die aber gleichzeitig in lokalen und nationalstaatlichen Beziehungen fest verankert sind“ (ebd.: 212).

Wie bereits zu Beginn dieser Arbeit dargelegt wurde, kann „Transnationales als Nationen überschreitendes bzw. übergreifendes nur so lange existieren, wie es Nationen als Bezugspunkte des zu Bezeichnenden gibt“ (Pries 2010: 12).

Obwohl österreichische und slowakische Vermittlungsagenturen transnational zusammenarbeiten, sind sie jeweils für sich in eine nationalstaatliche Umwelt eingebettet, was stets berücksichtigt werden muss. Folglich wird der Prozess der Transnationalisierung von den jeweiligen staatlichen Politiken (z. B. Einwanderungsgesetzen) und auch globalen

Entwicklungen (z. B. verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten) beeinflusst, wodurch „das Handeln von Menschen und Organisationen eine eigene Dynamik“ erhält, welche „sich weder durch die traditionellen nationalstaatlichen noch durch suprastaatliche oder zwischenstaatliche Regelwerke und Mechanismen hinreichend steuern oder kontrollieren [lässt]“ (ebd.: 47). Dies wird durch den Umstand verdeutlicht, dass die Pendelmigration und das Entstehen von Vermittlungsagenturen fernab gesetzlicher Regelungen und staatlicher Regulierungen stattfanden und erst seit den Legalisierungsmaßnahmen 2007 gesetzlichen Rahmenbedingungen unterliegen.

Die durch diesen Prozess entstehenden transnationalen organisationalen Sozialräume sind geprägt durch eine „Kombination aus starker dezentraler pluri-lokaler Anpassung an die Gegebenheiten einerseits und starker Aktivitätenkoordination andererseits“ (Pries 2008: 235f.).

Demnach können transnationale Sozialräume „in und durch Organisationen“ (Pries 2008: 259) entstehen, wie dies bereits zu Beginn dieser Arbeit beschrieben wurde. Hinsichtlich des Zusammenhangs zwischen transnationalen Sozialräumen und transnationalen Organisationen hält Pries fest: „Transnationale Sozialräume emergieren und festigen sich auch auf der meso-analytischen Ebene als transnationale Organisationen“ (Pries 2008: 239).

Nachdem die wichtigsten theoretischen Grundlagen dargestellt wurden, folgt nun deren Anwendung auf den Forschungsgegenstand.

6.3. Vermittlungsagenturen als transnationale Organisationen

Gemäß der Theorie von Pries können transnationale Organisationen folgendermaßen beschrieben werden:

“[T]ransnational organisations could be understood as highly decentralised and border-crossing pluri-locally distributed and, at the same time, intensely coordinated, stable and dense cooperation frameworks” (Pries 2007: 17).

Bei transnationalen Organisationen geht es folglich darum, dass diese dezentral und pluri-lokal organisiert sind und ihre Tätigkeit somit nicht auf die jeweils vorhandenen nationalen Grenzen begrenzt ist, was bei Vermittlungsagenturen eindeutig der Fall ist. Krawietz (2010: 250) zufolge sind jene Vermittlungsagenturen, die außerhalb von Deutschland liegen, für die Anwerbung der PersonenbetreuerInnen und jene, die in Deutschland angesiedelt sind, für die Rekrutierung und Betreuung der Privathaushalte zuständig. Wie die Ergebnisse der Interviews zeigen werden, kann diese Beobachtung auch für den österreichischen Raum weitgehend bestätigt werden.

Außerdem müssen Organisationen, damit sie als transnational gelten, neben „highly decentralised“ und „pluri-locally“, auch ein hohes Maß an Koordination („intensely coordinated, stable and dense cooperation frameworks“) aufweisen. Zuvor wurde bereits klar, dass eine gewisse Arbeitsteilung zwischen den jeweiligen Organisationen herrscht. Damit nun das gewünschte Ziel von allen, nämlich die erfolgreiche Vermittlung von PersonenbetreuerInnen, erreicht werden kann, ist nun eine Absprache und Koordination zwischen den verschiedenen Organisationen notwendig. Die Probleme, die dabei möglicherweise auftreten können, verdeutlichen die im Anschluss präsentierten Interviewergebnisse.

Obwohl die Agenturen, die sowohl außerhalb als auch in Deutschland angesiedelt sind, jeweils klar nationalstaatlich zu verorten sind, entstehen durch ihre Interaktionen (E-Mail, Telefon, usw.) Sozialräume, denen nationale Grenzüberschreitungen zugrunde liegen (vgl. ebd.: 250). Bevor es in Österreich zur Legalisierung der bis dahin irregulären Beschäftigungsverhältnisse und zur Einführung des freien Gewerbes der Personenbetreuung kam, hatten die Betreuungskräfte oftmals ihr Gewerbe in ihrem Herkunftsland gemeldet, zahlten dort Steuern und Sozialversicherungsbeiträge und traten in Österreich als freie Dienstleister auf, indem sie sich dabei auf die in der EU geltenden Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit beriefen (Schmid 2009: 60). Somit war der Charakter der Transnationalität auch in den Beschäftigungsverhältnissen deutlich erkennbar. Diese Transnationalität zeigte sich darüber hinaus in Bezug auf die monetären Flüsse: Hierbei wurde einerseits Einkommen aus Österreich bezogen, andererseits aber auch Transferleistungen aus dem Heimatland. Somit sind insbesondere jene PersonenbetreuerInnen, die Anspruch auf Leistungen in ihrem Heimatland haben, nicht an einer Legalisierung interessiert, da dies – wie bereits erläutert – zum Verlust der Leistungen bzw. möglicherweise zu Straf- und Nachzahlungen führen könnte (vgl. Schmid 2010: 189).

Es ist somit erkennbar, dass der transnationale Charakter, welcher der 24-Stunden-Betreuung zugrunde liegt, sowohl auf der Makroebene (gesetzliche Rahmenbedingungen) als auch auf der Meso- (Vermittlungsagenturen) und Mikroebene (PersonenbetreuerInnen) zu erkennen ist.

Wie bereits erläutert, widmet sich die empirische Untersuchung der vorliegenden Arbeit einer näheren Analyse der Vermittlungsagenturen, welche der Mesoebene zuzuordnen sind. Die Ergebnisse der mit den Agentur- bzw. Vereinsleiterinnen geführten Interviews werden im Folgenden präsentiert und einer theoretischen Einbettung unterzogen.

III. EMPIRISCHE UNTERSUCHUNG

Nachdem nun das Feld, in das das Sondermodell der 24-Stunden-Betreuung eingebettet ist, dessen gesetzliche Rahmenbedingungen und die damit verbundene Entstehung und Entwicklung von Vermittlungsagenturen und deren theoretische Einbettung ausführlich beschrieben wurden, folgt nun die empirische Untersuchung des Forschungsgegenstandes.

7. Forschungsmethodologie

Der vorliegende Forschungsgegenstand erfordert es, dass auch das Feld, in das Vermittlungsagenturen eingebettet sind, mitberücksichtigt und dementsprechend in der folgenden Forschung thematisiert wird. Nur auf diese Weise kann das Entstehen und der Etablierungs- und Transnationalisierungsprozess von Vermittlungsagenturen und deren Rolle in der transnationalen Organisation von Betreuung, im so genannten *transnational care space*, adäquat dargestellt werden.

Stand bisher die Literatur- und Dokumentenanalyse als Forschungsmethode im Vordergrund, kommt es nun – angesichts des vorliegenden Forschungsgegenstandes – zur Anwendung qualitativer Methoden, welche im Folgenden genauer erläutert werden.

7.1. Forschungsfragen

Wie bereits eingangs dargestellt, lauten die beiden dieser Arbeit zugrunde liegenden Forschungsfragen folgendermaßen:

- 1) Wie haben sich Vermittlungsagenturen von Betreuungskräften im Laufe der Zeit entwickelt?**
- 2) Wie sehen sie ihre Rolle in der transnationalen Organisation von Betreuung und insbesondere im österreichischen Pflege- und Betreuungssystem?**

Die erste Frage bezieht sich insbesondere auf die Analyse der jeweiligen Organisationsstruktur, Arbeitspraxis und den Etablierungs- und Transnationalisierungsprozess, den die Vermittlungsagenturen durchlebten bzw. nach wie vor durchleben.

In der zweiten Frage geht es vorrangig um persönliche Einschätzungen, um die Analyse des Selbstverständnisses und die ursprüngliche Motivation, die dazu führte, im Bereich der 24-Stunden-Betreuung tätig zu werden. Außerdem wird in diesem Zusammenhang die Verortung der im Zuge dieser Arbeit analysierten Vermittlungsagenturen in der transnationalen Organisation von Betreuung und im österreichischen Pflege- und Betreuungssystem eruiert.

Zudem werden mögliche Zukunftsperspektiven und etwaige Verbesserungsvorschläge im Bereich der 24-Stunden-Betreuung diskutiert. Insbesondere der Vergleich der Ergebnisse der von mir gebildeten Typen von Vermittlungsagenturen erscheint mir hierbei als äußerst relevant und spannend.

7.2. Auswahl und Zugang zur Zielgruppe

Auswahl der InterviewpartnerInnen

Aufgrund bestehender gesetzlicher Rahmenbedingungen in Österreich und der daraus resultierenden praktischen Ausformung des 24-Stunden-Betreuungsmodells können vorweg drei Typen von Vermittlungsagenturen festgemacht werden: Zum einen jene, die ihre Vermittlungstätigkeit privat in Form eines Vereins oder eines Unternehmens anbieten. Zum anderen jene, die neben der Ausübung der Personenbetreuung auch deren Organisation und somit Vermittlung übernehmen. Außerdem treten seit der Legalisierung der bis zu diesem Zeitpunkt irregulären Beschäftigungsverhältnisse im Jahr 2007 auch die großen Trägerorganisationen, wie etwa die Caritas, das Hilfswerk, das Rote Kreuz und die Volkshilfe als Anbieter von 24-Stunden-Betreuung auf. Demnach wurde jeweils ein Interview mit einer privaten Organisation, mit einer Personenbetreuerin, die gleichzeitig auch die Vermittlung von PersonenbetreuerInnen übernimmt und mit einer Trägerorganisation geführt.

Es gilt anzumerken, dass es sich hierbei um Einzelfallanalysen und somit größtenteils um individuelle Sichtweisen und Einschätzungen der jeweiligen Agenturleiterinnen handelt. Obwohl die Interviewpartnerinnen jeweils einem der von mir gebildeten Typen von Vermittlungsagenturen (privater Anbieter vs. Personenbetreuerin vs. Trägerorganisation) entstammen, bedeutet dies nicht, dass deren Einschätzungen und Statements jeweils für den gesamten Typus, dem sie angehören, zutreffen. Dies ist bei einem derart dynamischen und vielfältigen Feld, dem die 24-Stunden-Betreuung und somit auch die Vermittlungsagenturen angehören, nicht möglich.

Regionale Einschränkung

Zunächst wollte ich meine Untersuchung auf Vermittlungsagenturen beziehen, die im österreichisch-slowakischen Raum tätig sind, jedoch wurde mir schnell klar, dass eine derartige regionale Eingrenzung nicht zielführend war, da sich der Operationsradius vieler Agenturen oftmals über mehrere Länder spannt und dieser somit regional schwer eingrenzbar ist. Außerdem ist es nicht Ziel der vorliegenden Arbeit, länderspezifische Merkmale der jeweiligen Vermittlungsagenturen herauszuarbeiten, viel mehr steht die Erforschung des Entwicklungs- und

Transnationalisierungsprozesses, der Arbeitsweise und des Selbstverständnisses der selbigen im Vordergrund. Folglich findet bei der Auswahl der Interviewpartnerinnen bewusst keine regionale Einschränkung statt.

Zugang zur Zielgruppe und Erhebungssituation

Auf der Suche nach einer Agentur, die – nach Möglichkeit – schon länger in der Vermittlung von PersonenbetreuerInnen tätig ist, stieß ich auf die von Hr. Mag. und Fr. DGKS Tanzer im Jahr 1999 gegründete Agentur „Altern in Würde“¹¹. Zudem war Hr. Mag. Tanzer maßgeblich am Legalisierungsprozess des 24-Stunden-Betreuungsmodells beteiligt und hat sich in weiterer Folge für eine Förderungsanhebung und eine Ausweitung des Tätigkeitsprofils der PersonenbetreuerInnen eingesetzt (vgl. DerStandard 2008). Das Interview fand im Büro der Vermittlungsagentur in Bratislava statt, wo ich in erster Linie mit Fr. DGKS Tanzer, aber auch mit der Leiterin der Kundenbetreuung, Fr. DGKS Gürtnerova, das Gespräch führen durfte, nachdem mir die Räumlichkeiten gezeigt und die MitarbeiterInnen vorgestellt wurden.

Als Personenbetreuerin, die gleichzeitig in der Vermittlung von Personenbetreuung tätig ist, bot sich Fr. Kudziova und ihr Verein „24Std.Betreuung.Wien“¹² an. Auf sie wurde ich durch einen Beitrag in der ORF 2 Sendung „Konkret“ vom 15.11.2012¹³ aufmerksam. Nachdem ich sie per Mail kontaktiert hatte, vereinbarten wir sofort einen Termin und trafen uns für das Gespräch in einem Wiener Café in entspannter Atmosphäre.

Im Zuge eines Praktikums war es mir möglich, den Verein „Caritas Rundum Zuhause Betreut“¹⁴ und dessen Arbeitsweise besser kennen zu lernen. Aus diesem Grund wurde somit die Caritas als Vertreter der großen österreichischen Trägerorganisationen gewählt und ein Interview mit Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler, der Geschäftsführerin des Vereins, in ihrem Büro geführt. Angesichts der Tatsache, dass Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler diesen Posten erst seit Mitte 2008 innehat, ist ein Einblick in den Gründungsprozess von „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ somit nur eingeschränkt möglich.

Im Laufe des Forschungsprozesses ergab sich zudem die Möglichkeit, mit einem Beobachter aus den Reihen der BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt) zu sprechen.

¹¹<http://www.aiw.or.at/>

¹²<http://24stdbetreuungwien.wix.com/biba1#!>

¹³<http://www.youtube.com/watch?v=sUM00j5GNPq>

¹⁴<http://www.rundumbetreut.at/>

Es ist mir ein Anliegen, erneut zu betonen, dass es sich im Folgenden um persönliche Sichtweisen und Einschätzungen handelt, welche somit nicht automatisch als repräsentativ für den gesamten Typus von Vermittlungsagenturen angesehen werden können.

Die Interviews wurden – mit dem Einverständnis der Interviewpartnerinnen – auf Tonband aufgenommen.

7.3. Untersuchungsplan und –methode

Die beiden vorangegangenen Teile der Arbeit haben bereits verdeutlicht, wie komplex und zum Teil nur schwer durchschaubar das Feld der 24-Stunden-Betreuung ist und ebenso der *transnational care space*, in den u.a. die Vermittlungsagenturen eingebettet sind.

Angesichts des vorliegenden Forschungsgegenstandes und eingangs erläuterten Forschungsinteresses sind demnach quantitative Methoden nicht zielführend. Vielmehr bedarf es qualitativer Untersuchungen, die insbesondere in der Lage sind, auf diese im Feld auf vielfältige Weise stattfindenden Prozesse einzugehen und sich entsprechend dem Forschungsgegenstand anpassen können. Hierin liegt bereits meine Methodenwahl begründet, welche im Anschluss noch näher erläutert wird.

Aufgrund der Tatsache, dass das Feld, in das Vermittlungsagenturen eingebettet sind, sehr heterogen gestaltet ist, habe ich mich für die Durchführung einer qualitativen Forschung anhand von Einzelfallanalysen entschieden. Folglich sind die Ergebnisse der durchgeführten Interviews nicht in der Lage, den gesamten Markt von Vermittlungsagenturen abzubilden. Vielmehr gewähren sie jedoch einen vertiefenden Einblick in ein Feld, das bisher von der Forschung vernachlässigt bzw. nur am Rande behandelt wurde. Bestenfalls werden hierbei bisher vernachlässigte Aspekte aufgeworfen, welche möglicherweise als Ansatzpunkt weiterer Forschungen dienen könnten.

Hinsichtlich der Methodenwahl ist es mir ein Anliegen zu betonen, dass quantitative und qualitative Forschungsmethoden nicht im Gegensatz zueinander stehen müssen, sondern sogar einander bedingen: „Zur Bestimmung der Quantität eines Objektes ist immer auch das *Quale* anzugeben, dessen Quantum bei diesem Objekt bestimmt werden soll. Denn die Quantität eines Objektes ist verschieden auch je nachdem, worauf sich bei ihm der quantitative Vergleich erstreckt“ (Lewin 1981: 97 nach Mayering 2007: 19). Mayering spricht von einem Forschungsprozess, der von der Qualität zur Quantität und wieder hin zur Qualität führt (Mayering 2007: 19).

Zunächst ist es erforderlich, den konkreten Untersuchungsplan, welcher auch *design* bzw. Forschungsarrangement genannt wird, festzulegen, um darauf aufbauend das für die bevorstehende Forschung geeignete Untersuchungsverfahren vorzustellen.

Als Untersuchungspläne, welche allesamt der qualitativen Forschung angehören, gelten die Einzelfallanalyse, Dokumentenanalyse, Handlungsforschung, Feldforschung, das qualitative Experiment und die qualitative Evaluationsforschung (vgl. Mayering 2002). Für die Arbeit von Relevanz ist jener Untersuchungsplan der Einzelfallanalysen. Diese haben sich insbesondere im Bereich der Biografischen Forschung durchgesetzt, finden jedoch auch bei der Untersuchung von Organisationen Anwendung (vgl. Mayering 2002: 41 ff.). „Die Einzelfallanalyse will sich während des gesamten Analyseprozesses den Rückgriff auf den Fall in seiner Ganzheit und Komplexität erhalten, um so zu genaueren und tief greifenderen Ergebnissen zu gelangen“ (Mayering 2002: 42). Hierbei sind die Fragestellung der Fallanalyse, die Falldefinition, die spezifische Methode, die Aufbereitung des Materials und schließlich die Einordnung des Einzelfalls in seinen größeren Kontext von Bedeutung (vgl. Mayering 2002: 43 f.), wobei die Fragestellung meiner Forschungsfrage entspricht, die Fälle durch die von mir gebildeten Typen von Vermittlungsagenturen definiert wurden, als Methode das problemzentrierte Interview dient, das Material auf Tonband aufgenommen und anschließend transkribiert wurde und die Einbettung anhand der Organisationssoziologie und der Transnationalismusforschung erfolgt.

Als Zugang zum Forschungsfeld habe ich eine verbale Form gewählt. „Subjektive Beobachtungen lassen sich nur schwer aus Beobachtungen ableiten. Man muss hier die Subjekte selbst zur Sprache kommen lassen; sie selbst sind zunächst die Experten für ihre eigenen Bedeutungsinhalte“ (Mayering 2002: 66).

Eigentlich würde die Auswahl der InterviewpartnerInnen die Durchführung von Experteninterviews nahelegen. Jedoch wurde letztlich davon abgesehen, da deren Ergebnisse nicht als Einzelfall, sondern repräsentativ für die gesamte Gruppe, der sie angehören, betrachtet werden würden (vgl. Flick 2011), dies aber – wie bereits erläutert – nicht Ziel der vorliegenden Forschung ist. Aus diesem Grund kommt es zur Durchführung problemzentrierter Interviews, wohlwissend aber, dass es sich bei den Interviewpartnerinnen um Expertinnen handelt.

Das problemzentrierte Interview stellt eine offene, halbstrukturierte Befragungsform (vgl. Witzel 1982) dar, welche auf eine bestimmte Problemstellung abzielt, wobei sich „offen“ auf den Freiheitsgrad des/der Befragten bezieht und beinhaltet, dass diese/r frei antworten kann und keinerlei Antwortmöglichkeiten vorgegeben werden. „Halbstrukturiert“ beschreibt hingegen den Freiheitsgrad des/der InterviewerIn und bedeutet, dass der/die InterviewerIn zwar im Vorfeld

einen Interviewleitfaden zusammenstellt, in der Interviewgestaltung jedoch letztlich flexibel ist (vgl. Mayering 2002: 67).

7.4. Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayering (Auswertungsmethode)

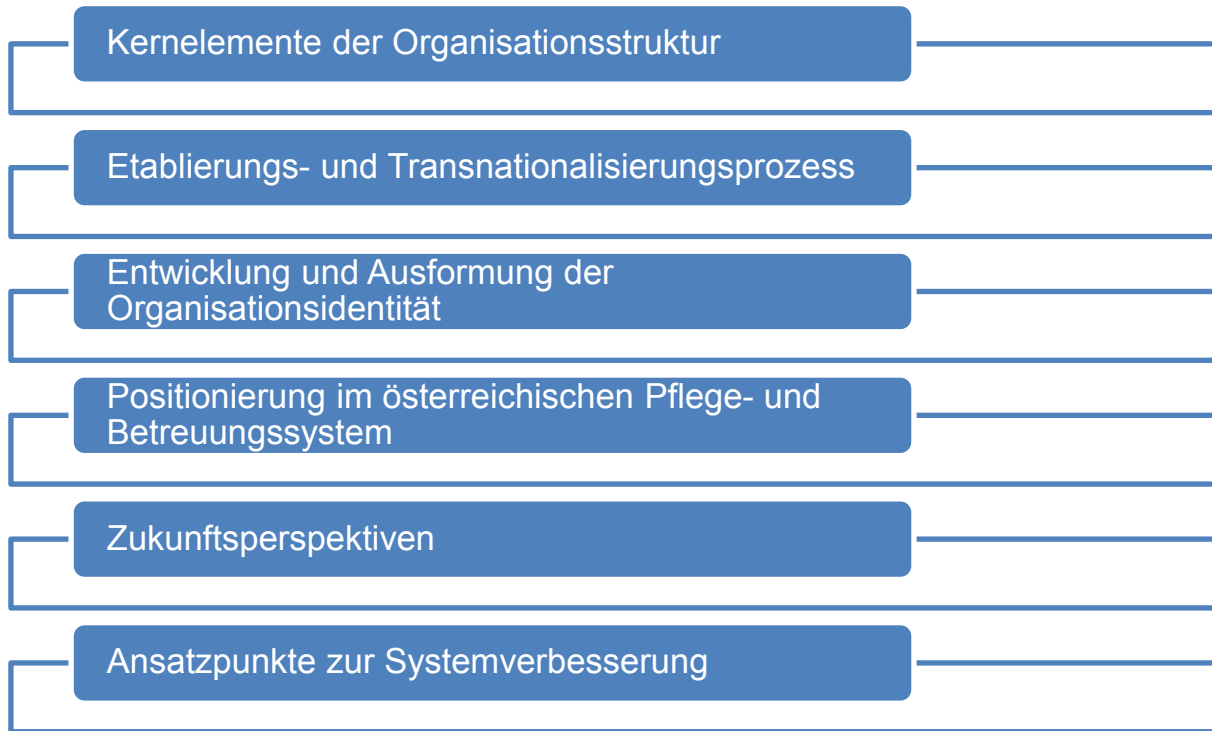
Als Auswertungsmethode für die durchgeführten Interviews wurde die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayering (2007) gewählt, welche einen Ansatz innerhalb der Qualitativen Sozialforschung darstellt. Dabei „sollen die Verfahren qualitativer Inhaltsanalyse nicht bloße Techniken sein, die beliebig einsetzbar sind. Die Anbindung am konkreten Gegenstand der Analyse ist ein besonders wichtiges Anliegen“ (Mayering 2007: 44). Die qualitative Inhaltsanalyse will „*Kommunikation analysieren, fixierte Kommunikation analysieren, dabei systematisch vorgehen, das heißt regelgeleitet vorgehen, das heißt auch theoriegeleitet vorgehen, mit dem Ziel, Rückschlüssen auf bestimmte Aspekte der Kommunikation zu ziehen*“ (Mayering 2007: 13). Durch die Theorie- und Regelgeleitetheit, womit jeweils die Anlehnung an eine theoretische Fragestellung bzw. das Bilden von Kategorien und eines Kodierleitfadens gemeint sind, ist die qualitative Inhaltsanalyse somit für explorativ-interpretative Materialerschließungen weniger zielführend (vgl. Mayering 2002: 121).

Es bestehen nun drei Grundformen qualitativer Inhaltsanalyse, welche Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung genannt werden (vgl. Mayering 2002: 115). Ich werde mich vorrangig mit der Form der Strukturierung beschäftigen, deren Ziel es ist, „eine bestimmte Struktur aus dem Material herauszufiltern“ (Mayering 2007: 82). Die von mir gewählte strukturierende Inhaltsanalyse zielt sowohl auf eine inhaltliche als auch typisierende Strukturierung ab. Es geht folglich um die Zusammenfassung des Materials zu theoriegeleitet entwickelten Kategorien und die Zuordnung markanter bzw. extremer Ausprägungen zu den von mir vorweg festgelegten Typen von Vermittlungsagenturen (vgl. Mayering 2007: 85), was als deduktive Kategoriendefinition bezeichnet werden kann (vgl. Mayering 2007: 74). Zunächst ist es dabei erforderlich, Kategorien zu definieren, welche anhand der Wahl der Überschriften in Kapitel 8 und der folgenden Graphik ersichtlich werden, und dazugehörige Ankerbeispiele festzulegen. Außerdem ist es notwendig, Kodierregeln zur Abgrenzung zwischen unterschiedlichen Kategorien festzulegen und diese in einem Kodierleitfaden inklusive der Ankerbeispiele festzuhalten (vgl. Mayering 2007: 83). Es gilt jedoch anzumerken, dass die Kategorien nicht nur anhand theoretischer Überlegungen (deduktiv), sondern auch erst im Zuge der Materialanalyse (induktiv) gebildet wurden (vgl. Mayering 2007: 74 f.).

Anhand eines Kodierleitfadens wurden Kategorien gebildet, welche sich einerseits bereits aus der Struktur des Interviewleitfadens ableiten ließen (deduktives Vorgehen), sich andererseits

aber auch erst im Zuge der Interviewdurchführung herausbildeten (induktives Vorgehen). Sofern es möglich ist, werden diese bereits in die Theorie der Organisationssoziologie eingebettet. Folgende Kategorien wurden hierbei gebildet:

Abbildung 13: Kategorienbildung



8. Ergebnisdarstellung

Es folgt nun die Darstellung der Ergebnisse anhand der sechs soeben vorgestellten, von mir gebildeten Kategorien. Schließlich werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst und mögliche Verbesserungsvorschläge angeführt und Schlussfolgerungen daraus abgeleitet.

8.1. Kernelemente der Organisationsstruktur

Wurden im Kapitel 6 die grundlegenden Aspekte einer Organisation theoretisch vorgestellt, folgt nun die praktische Einbettung, indem die Interviewergebnisse den Kategorien der Organisationsstruktur (Mitglieder, räumlich-sachliche Ausstattung, Organisationsziele, formale Ziele) zugeordnet werden. Außerdem wird der Faktor „Umwelt“ hierbei miteinbezogen, da dies erforderlich ist. Nur so kann die Struktur einer Organisation vollständig erfasst werden im Sinne des Verständnisses von Organisationen als *open systems*.

Mitglieder

Grundsätzlich ist es – wie bereits in Kapitel 6.1.4. ausgeführt – erforderlich, zwischen unternehmensinternen und unternehmensexternen Anspruchsgruppen zu unterscheiden. Demnach werden im Folgenden einerseits die AgenturleiterInnen und die MitarbeiterInnen, andererseits die KundInnen und PersonenbetreuerInnen der jeweiligen Organisation vorgestellt und charakterisiert.

Die Vermittlungsagentur „Altern in Würde“, geleitet von Hr. Mag. und Fr. DGKS Tanzer, besteht bereits seit 1999, war ursprünglich als karitativer Verein organisiert, ist seit 2007 aber eine GmbH. Sie verfügt über neun MitarbeiterInnen, wobei all jene, die im Pflegemanagement tätig sind, ausgebildete Diplomkrankenschwestern sind und zum Teil selber bereits Erfahrungen als Personenbetreuerinnen in Österreich gesammelt haben. Im Moment betreut die Agentur ca. 270 KundInnen, welche vorrangig Pflegegeld der Stufe 3 beziehen und der finanziellen Mittelschicht entstammen. Es befinden sich ca. 550 selbstständige PersonenbetreuerInnen im Personalpool der Agentur, wovon ca. 5 % männlich und 25 % diplomierte Gesundheits- und KrankenpflegerInnen sind. Die BetreuerInnen sind zwischen 25 und 63 Jahre alt und stammen aus der Slowakei, lediglich sechs kommen aus Rumänien.

Der Verein „24Std.Betreuung.Wien“ wurde 2010 von der Personenbetreuerin Fr. Kudziova, zusammen mit der Tochter einer ehemaligen Klientin, gegründet und wird seither im Alleingang von Fr. Kudziova geführt. Im Moment sind fünf KlientInnen, welche allen möglichen sozialen Schichten entstammen, und zehn selbstständige Personenbetreuerinnen, welche alle aus der Slowakei stammen, die unterschiedlichsten Ausbildungen, jedoch mindestens einen Pflegekurs

vorweisen können, Mitglieder ihres Vereins. Neben der Organisation der 24-Stunden-Betreuung ist Fr. Kudziova auch nach wie vor selber als Personenbetreuerin tätig und unterstützt außerdem im Zuge ihrer Facebook-Seite andere PersonenbetreuerInnen, die entweder bereits in Österreich tätig sind oder dies planen.

Der Verein „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ wurde angesichts der neuen gesetzlichen Regelungen im Juli 2007 von der Erzdiözese Wien und der Diözese St. Pölten gegründet, war ursprünglich in Form eines gemeinnützigen Vereins organisiert, wurde aber später in einen nicht-gemeinnützigen Verein umgewandelt. Mittlerweile sind auch die Caritas der Erzdiözese Salzburg, die Caritas Linz, die Caritas Graz-Seckau und die Caritas Eisenstadt Mitglieder des Vereins. Im Personalpool befinden sich derzeit etwa 510 selbstständige PersonenbetreuerInnen, wovon 9 % männlich sind, das Durchschnittsalter bei 49 Jahren liegt, in etwa 25 % diplomierte Pflegefachkräfte sind und 77 % aus der Slowakei, 16 % aus Ungarn und der Rest aus Tschechien, Rumänien, Polen oder Bulgarien stammen. Ein Teil davon war bereits auch schon vor der Regularisierung der Beschäftigungsverhältnisse in Österreich tätig. Diese 510 PersonenbetreuerInnen sind für die Betreuung von ca. 250 KundInnen zuständig.

Räumlich-sachliche Ausstattung

Die Agentur „Altern in Würde“ hat ihren Sitz in Bratislava, wo sich auch die Büroräumlichkeiten befinden, verfügt jedoch – Fr. DGKS Tanzer zufolge – über „Postkastenadressen“ in Oberösterreich und Wien, welche auch auf der Homepage angeführt werden. Fr. DGKS Tanzer begründet dies folgendermaßen:

„Das haben wir nur geschrieben, weil der Konkurrenzkampf so groß geworden ist seit der Legalisierung. Dass viele österreichische Patienten das eher schlecht angesehen haben, wenn eine Firma in der Slowakei saß. Nur genau das ist ja unser Vorteil, weil wir ja von genau hier die Personen haben, die wir überprüfen müssen. Viele Firmen, die zwar in Österreich ansässig sind, arbeiten mit BetreuerInnen, die sie nie zu Gesicht bekommen haben, die sie nie gesehen haben.“

Der Verein „24Std.Betreuung.Wien“ verfügt hingegen mittlerweile über keine Büroräumlichkeiten mehr. Fr. Kudziova erledigt eigenen Angaben zufolge alles vom Handy und Computer aus. Im Falle, dass Probleme auftreten, fährt sie ohnehin persönlich zu den KlientInnen. Somit ist der Bedarf für ein eigenes Büro nicht gegeben.

Der Vereinssitz von „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ befindet sich in Wien, wo auch die Büroräumlichkeiten vorzufinden sind.

Obwohl die von mir untersuchten Vermittlungsagenturen in unterschiedlichen Ländern situiert sind, widmen sie sich demselben Organisationalen Feld. Hierbei wird bereits der transnationale

Charakter von Vermittlungsagenturen erkennbar bzw. zumindest angedeutet. Es ist demnach erforderlich, das Organisationale Feld der Pflege und Betreuung auszuweiten und es somit nicht auf nationalstaatliche Grenzen beschränkt zu betrachten.

Organisationsziele

Wie bereits in Kapitel 6.1.4. erklärt wurde, ist zum Erfassen der Organisationsziele die direkte Befragung eher ungeeignet. Besser sei es, sich auf eine Analyse der Webseiten und Informationsbroschüren zu stützen. Da jedoch daraus keine eindeutigen Erkenntnisse gewonnen werden konnten, werden diese im Zuge der Analyse der Organisationsidentität in Kapitel 8.3. behandelt, wenn es etwa darum geht, zu fragen, warum eine Vermittlungsagentur gegründet wurde und welche Motivation hinter dieser Tätigkeit stecke.

Formale Struktur

Die formale Struktur widmet sich den organisatorischen Abläufen und der jeweiligen Organisationspraxis. Sie besteht aus unterschiedlichen Dimensionen, wobei im Folgenden insbesondere – in Anlehnung an die Theorie von transnationalen Organisationen von Pries (2007) – auf die Dimensionen der Arbeitsteilung, Koordination und Grad der De-Zentralisierung eingegangen wird.

Grundsätzlich ist die Agentur „Altern in Würde“ für beide Seiten, sowohl für die PersonenbetreuerInnen als auch für die PatientInnen, zuständig, betont jedoch immer wieder seine Expertise vor allem im Bereich der PersonenbetreuerInnen. Das Angebot der Agentur erstreckt sich über ganz Österreich, jedoch ist u.a. in Tirol oder Vorarlberg nicht möglich, einen persönlichen Erstbesuch abzuhalten; hier wird der Bedarf telefonisch erhoben. Fr. DGKS Tanzer zufolge hat dies aber bisher immer gut funktioniert. Das Problem der schlechten Erreichbarkeit der KundInnenseite konnte nun endlich gelöst werden, indem im Jänner diesen Jahres eine Kooperation mit dem Roten Kreuz Oberösterreich eingegangen wurde, worüber sich Fr. DGKS Tanzer sehr erfreut zeigt, da man diese bereits seit fünf Jahren angestrebt hatte.

Im Zuge dieser Kooperation kommt es zu einer klaren Arbeitsteilung: Während sich die Agentur vor Ort in Bratislava um die Seite der PersonenbetreuerInnen und deren Anwerbung und Organisation kümmert, ist das Rote Kreuz für die Seite der KundInnen und deren Rekrutierung und Betreuung vor Ort zuständig. Außerdem gründete „Altern in Würde“ im Jahr 2008 eine Firma in Rumänien, welche sich der Anwerbung von rumänischen BetreuerInnen widmen sollte,

welche aber stillgelegt wurde, da der Bedarf durch slowakische PersonenbetreuerInnen nach wie vor gedeckt werden kann.

Fr. Kudziova leitet, wie bereits erläutert, den Verein „24Std.Betreuung.Wien“ alleine und ist somit für die Rekrutierung und Betreuung sowohl der KlientInnen als auch der PersonenbetreuerInnen zuständig. Die Erstbesuche werden von Fr. Kudziova übernommen, während sie für die Durchführung der Qualitätsvisiten mit einer diplomierten Krankenschwester zusammenarbeitet. Durch ihren fixen Wohnsitz in Wien bietet sie persönlich auch stundenweise Betreuung an. Dieses Angebot kann von den anderen befragten Organisationen nicht geboten werden, da, ihnen zufolge, jene BetreuerInnen, die ihren Lebensmittelpunkt nach Österreich verlegt haben, meist nicht mehr in der Personenbetreuung tätig sind, sondern in stationären Einrichtungen angestellt seien. Eine Niederlassung in Österreich sei jedoch Grundvoraussetzung für die Vermittlung stundenweiser Betreuung, da hierbei der/die PersonenbetreuerIn nicht bei den KundInnen unterkommen kann.

Seit Kurzem arbeitet Fr. Kudziova mit einer Wiener Agentur zusammen. Es ist somit auch hier eine Arbeitsteilung erkennbar, welche sich folgendermaßen gestaltet: Die Wiener Agentur übernimmt die Rekrutierung der KlientInnen, während Fr. Kudziova für die Organisation und Formalitäten seitens der PersonenbetreuerInnen zuständig ist.

Im Wiener Büro des Vereins „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ beschäftigt man sich in erster Linie mit der Beratung, Betreuung und Begleitung sowohl neuer als auch bestehender KundInnen und mit der Organisation der 24-Stunden-Betreuung. Die jeweils zuständigen Sozialstationen oder regionalen Stellen der Caritas vor Ort übernehmen dabei die Durchführung des Erstbesuchs und der Qualitätsvisiten. Die Ergebnisse der Erstbesuche werden wiederum nach Wien weitergeleitet, von wo aus geeignete PersonenbetreuerInnen zugeteilt werden können.

Der Verein richtete im Oktober 2011 ein Informationsbüro in Košice (Slowakei) und im Dezember 2012 in Satu Mare (Rumänien) ein. Hierbei handelt es sich um eine Caritas-interne Kooperation. Die MitarbeiterInnen sind bei der Caritas vor Ort angestellt und dort für die Information, Beratung und Einschulung von PersonenbetreuerInnen zuständig. Außerdem werden seit vergangenem Jahr kostenlose Weiterbildungsseminare vor Ort angeboten. In kleinen Teilbereichen wird noch mit privaten Agenturen zusammengearbeitet. Es kann somit auch hier eine gewisse Aufgabenteilung festgestellt werden. Hierbei ist aber – im Gegensatz zu der Kooperation zwischen „Altern in Würde“ und dem Roten Kreuz Oberösterreich und zwischen „24Std.Betreuung.Wien“ und der Wiener Agentur – weiterhin der Verein „Caritas Rundum

Zuhause Betreut“ zentraler Dreh- und Angelpunkt der finalen Organisation des 24-Stunden-Angebots in Österreich. Welche Vor- und Nachteile eine derartige Arbeitsteilung und (De-)Zentralisierung mit sich bringen kann, wird im Folgenden noch näher behandelt.

Organisationsumwelt

Im Sinne der Auffassung von Organisationen als *open systems* kommt der eine Organisation umgebenden Umwelt enorme Bedeutung zu, da sie einerseits von dieser beeinflusst wird, andererseits sie es aber ist, die auf die Umwelt wiederum Einfluss nimmt. Die Organisationsstruktur wird schließlich von einem inneren, mittleren und äußeren Ring umschlossen. Anhand dieser Dimensionen folgt nun die Analyse der Interviewergebnisse.

Vorweg gilt anzumerken, dass von einer detaillierten Kostenaufstellung abgesehen wurde. Diese kann aber den Webseiten der Agenturen entnommen werden, wobei berücksichtigt werden muss, dass insbesondere der Tagessatz, der an den/die BetreuerIn gezahlt werden muss, je nach Art der Betreuung großen Schwankungen (auch innerhalb nur einer Agentur) unterliegt.

Der innere Ring umfasst demnach das jeweilige organisationale Netzwerk, welches beim vorliegenden Forschungsgegenstand sowohl aus den KundInnen als auch PersonenbetreuerInnen besteht.

Die PersonenbetreuerInnen stehen dabei insofern mit der Vermittlungsagentur in Verbindung, als dass diese für die Abwicklung der Formalitäten wie etwa der Gewerbeum- bzw. –anmeldung und für die Vermittlung von Familien zuständig ist, bestenfalls in unklaren Situationen hinter ihnen steht und im Gegenzug Vermittlungs- bzw. Beitragsgebühr(en) von den BetreuerInnen verlangt. Diese gestalten sich durchaus unterschiedlich. So etwa werden einmalige, jährliche Gebühren oder aber eine Kombination aus beidem eingehoben.

Die Kundenseite leistet bei allen von mir untersuchten Agenturen an die Vermittlungsagentur regelmäßige Zahlungen. Die laufenden Kosten setzen sich dabei meist aus einer Jahresgebühr und u.U. aus monatlichen Kosten für die laufenden Qualitätsvisiten zusammen, jedoch zum Teil auch aus einem täglich anfallenden Betrag. Zunächst können bei den von mir befragten Agenturen Einmalzahlungen fällig werden, etwa in Form einer Bearbeitungsgebühr bzw. in Form von Vertragskosten, welche in zwei Stufen eingeteilt sind und von der Pflegestufe, in der sich der/die KundIn befindet, abhängig sind.

Außerhalb der Vermittlungsagentur kann ein weiteres organisationales Netzwerk festgemacht werden, welches sich zwischen den KundInnen und PersonenbetreuerInnen aufspannt. Dieses

umfasst die Betreuungstätigkeit und als Gegenleistung die Bezahlung der Honorare und Reisekosten. Allen Vermittlungsagenturen ist gemein, dass sich die Honorare nach den Bedürfnissen des/der KundIn und der Ausbildung bzw. der Erfahrung des/der PersonenbetreuerIn richten und der/die PersonenbetreuerIn größtenteils – gemäß des Selbstständigenstatus – der Honorarnote zustimmen muss. Hierbei merkt Fr. Kudziova an, dass das Honorar eigentlich direkt zwischen der Familie und der/dem PersonenbetreuerIn ausgemacht werden müsste, sich das aber in der Realität nicht praktizieren lässt, da verständlicherweise der/die KlientIn, sobald er/sie bei einer Agentur anruft, wissen möchte, mit welchen Kosten in etwa zu rechnen ist. Bei allen drei untersuchten Vermittlungsagenturen erfolgt die Bezahlung der Honorare laut eigener Angaben ordnungsgemäß. Dies bedeutet, dass diese direkt zwischen den KundInnen und BetreuerInnen abgewickelt wird und nicht – wie dies die LeiterInnen der Agenturen im Laufe der Interviews mehrmals schilderten – über Agenturen läuft, die u.a. einen prozentuellen Anteil des Honorars einbehalten oder lediglich einen Teil des Honorars letztlich an den/die PersonenbetreuerIn auszahlen.

Bei den von mir befragten Agenturen wird eine Betreuung ab einem Tagessatz von zwischen EUR 55 und EUR 63 angeboten. Die Bezahlung der Sozialversicherungsbeiträge gestaltet sich unterschiedlich. Sind diese bei einer Agentur bereits im Tagessatz enthalten, müssen sie bei einer anderen von dem/der KundIn zusätzlich zum Tagessatz gezahlt werden. Außerdem besteht auch jene Variante, dass die Sozialversicherungsbeiträge zwar grundsätzlich im Tagessatz enthalten sind, jedoch – sofern der/die BetreuerIn schon länger in Österreich tätig ist und dementsprechend höhere Sozialversicherungsbeiträge leisten muss – EUR 3 zusätzlich zum Tagessatz zu zahlen sind. Die Agentur „Altern in Würde“ bietet eine 24-Stunden-Betreuung ab einem Tageshonorar von EUR 60, der Verein „24Std.Betreuung.Wien“ ab EUR 55 und „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ ab EUR 63 an, wobei die Aussagekraft dieser Honorare ohne einer vorangegangenen individuellen Erhebung des Betreuungsbedarfs stark eingeschränkt ist und einer Einzelfallanalyse bedarf, da nur auf diese Weise die jeweiligen Honorare direkt miteinander verglichen werden könnten. Anzumerken ist jedoch, dass bei „Altern in Würde“ die Sozialversicherungsbeiträge grundsätzlich bereits in den Tageshonoraren enthalten sind, fällt jedoch die Betreuungskraft in eine höhere Stufe bei der Sozialversicherung, erhöht sich das Tageshonorar um EUR 3. Dies wird aber – Fr. DGKS Tanzer zufolge – den KundInnen von Anfang an mitgeteilt. Hingegen handelt es sich bei „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ bereits um einen Bruttobetrag, was bedeutet, dass die Sozialversicherungsbeiträge bereits in den Honoraren inkludiert sind und sich diese somit im Laufe der Zeit auch nicht erhöhen. Der Verein „24Std.Betreuung.Wien“ sieht hingegen die KlientInnen in der Pflicht, die

Sozialversicherungsbeiträge zu zahlen, diese müssen folglich dem Tageshonorar hinzugefügt werden. Allen Agenturen gemeinsam ist, dass die Reisekosten von den KundInnen – nach Vorlage eines Nachweises der tatsächlich angefallenen Reisekosten – übernommen werden müssen.

Anhand des organisationalen Netzwerks, welches sich zwischen den Vermittlungsagenturen, KundInnen und BetreuerInnen aufspannt, kann der jeweilige Operationsradius der Agentur abgelesen werden. Während der Verein „24Std.Betreuung.Wien“ eine 24-Stunden-Betreuung lediglich in Wien anbietet, erstreckt sich das Angebot von „Altern in Würde“ auf ganz Österreich. Das Angebot des Vereins „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ kann hingegen in Wien, Niederösterreich, Salzburg, Oberösterreich, in der Steiermark und im Burgenland in Anspruch genommen werden.

Der mittlere Ring der Organisationsumwelt befasst sich mit dem Organisationalen Feld, in dem sich Organisationen ähnlicher Art, einer so genannten „Organisationspopulation“ (vgl. Preisendörfer 2011: 135), befinden. Je nachdem, wie eng dieses Organisationale Feld gefasst wird, kann etwa die Agentur „Altern in Würde“ in das Feld aller bestehenden Vermittlungsagenturen eingebettet werden oder aber lediglich in jenes, das die kommerziell organisierten umfasst. In weiterer Folge verstehe ich das Organisationale Feld von Vermittlungsagenturen als eines, das alle auf dem Markt befindlichen Agenturen umfasst – unabhängig von ihrer jeweiligen Organisationsform und nationalstaatlichen Verankerung. Hierbei gilt es anzumerken, dass die von mir befragten Agenturen einen starken Konkurrenzdruck in diesem Organisationalen Feld verspüren, welcher sich unterschiedlich ausdrückt und Gegenstand weiterer Analyse sein wird.

Der äußere Ring der Organisationsumwelt befasst sich schließlich mit den gesamtwirtschaftlichen und –gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, welche eine Vermittlungsagentur umgeben und beeinflussen, wobei umgekehrt diese auch wieder Einfluss nehmen auf die Organisationsumwelt. Dieser äußere Ring hat somit einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die jeweilige Organisationsstruktur und –identität, aber auch auf deren Arbeitsweise und Selbstverständnis. Kapitel 8.3. widmet sich schließlich diesem Themenbereich noch eingehender.

8.2. Etablierungs- und Transnationalisierungsprozess

Der Einstieg in die Analyse des Etablierungs- und Transnationalisierungsprozesses der Vermittlungsagenturen soll durch folgendes Zitat, welches von einem Beobachter aus den

Reihen der BAG stammt und die schwierige Phase nach der Umsetzung der rechtlichen Regelungen beschreibt, erfolgen:

„Das Gesetz wurde beschlossen im Sinne von ‚jetzt gebt’s mal Ruh‘, jetzt haben wir’s‘. Als das Gesetz in Kraft trat, war niemand, schlicht und ergreifend niemand auf dieses Gesetz vorbereitet. Es tauchten Fragen auf wie zum Beispiel ‚Was heißt das jetzt- darf ich? Darf ich nicht? Ist das legal? Ist es illegal? Wo melde ich mich hin?‘. Die Gemeinden haben nicht gewusst, was sie tun sollen. Die Bezirkshauptmannschaften mit ihrer fremdenpolizeilichen Meldung haben nichts gewusst. Es hat niemand überhaupt irgendetwas gewusst. Die Wirtschaftskammer hat sich nicht darum gekümmert. Auch slowakische Agenturen wussten nicht, wie sie weiter vorgehen sollen, da die Gesetze muttersprachlich nicht zugänglich waren. Erst mit einem Jahr Verzögerung sind die Infoplattformen gekommen. Es gibt nun doch Formulare in Muttersprache. Auch die Wirtschaftskammer hat gesehen, dass es doch viele Leute sind und es sich somit lohnt, da was zu tun. Das Gesetz war also bereits in Kraft, als sich erst allmählich die internen Spielregeln und Richtlinien im Laufe der Zeit entwickelten.“

Gemäß Fr. Kudziova ist davon auszugehen, dass die 2007 stattgefundenen Regularisierungsmaßnahmen den Tätigkeits- und Zuständigkeitsbereich von Vermittlungsagenturen maßgeblich veränderten und ihnen eine bestimmte, im Folgenden dargestellte Rolle im System der 24-Stunden-Betreuung zugewiesen wurde. Ihre Einschätzung beginnt sie dabei mit der Schilderung der äußerst schwierigen und unklaren Situation, als 2007 die Legalisierung umgesetzt wurde:

„Es gab ja Broschüren und Informationen, aber alles auf Deutsch. Für mich persönlich war’s nicht schwer. Es war halt schwer für die anderen, die wirklich die Sprache nicht konnten. Und da haben die Vermittlungsagenturen, die eigentlich nur vermitteln sollten, diese Aufgabe auf sich genommen, alles um die Legalisierung mit Gewerbeanmeldung usw. zu übernehmen und für die Betreuerinnen zu übernehmen. Und so irgendwie entstand dieses falsche Bild zwischen der Betreuerin und der Agentur. Die Betreuerinnen sind hier hergegangen und dachten sich, die Agentur ist ja ein Arbeitgeber und vertritt sie, aber die Vermittlungsagentur hat eigentlich nur vermittelt. Da haben dann die Probleme angefangen.“

Fr. Kudziova zufolge werben zwar die Vermittlungsagenturen mit der Übernahme aller bürokratischen Formalitäten und vermitteln nach außen hin den Eindruck, dass sie mehr als nur die Vermittlung übernehmen, tun dies aber größtenteils nicht. Demnach finde man keine Agentur, die die Übernahme der bürokratischen Sachen nicht anbietet. Es bleibt jedoch fraglich, wie viele es auch tatsächlich machen.

Gründung und Etablierung

Der folgende Abschnitt widmet sich der Gründungs- und Etablierungszeit der jeweils befragten Vermittlungsagenturen. Dabei werden jene Faktoren angesprochen, die die Organisation wachsen ließen, aber auch solche, die sie daran hinderten.

In Hinblick auf die von mir untersuchten Agenturen besteht die Agentur „Altern in Würde“ bereits am längsten. 1999 als karitativer Verein gegründet, wurde daraus im Zuge der Regularisierungsmaßnahmen 2007 eine GmbH. Von nun an wurden – da dies, Fr. DGKS

Tanzer zufolge, weder den Familien noch den PersonenbetreuerInnen zugemutet werden konnte – die bürokratischen Tätigkeiten von der Agentur übernommen. Seit 1. 1. 2013 arbeitet man mit dem Roten Kreuz Oberösterreich zusammen. Hierbei sei man sich darüber im Klaren, dass man die von Anfang an angestrebten Leistungs- und Servicestandards erst jetzt, durch diese Zusammenarbeit, erreicht habe. Dies impliziert jedoch, dass auch das Rote Kreuz diesen Standard nicht ohne einen versierten Partner vor Ort, wie es die Agentur „Altern in Würde“ sei, erreichen hätte können. Von nun an kann somit eine Qualitätssicherung durch diplomiertes Gesundheits- und Krankenpflegepersonal garantiert werden. Eine Qualitätssicherung gab es jedoch auch schon zuvor, jedoch in anderer Form. Es seien zudem bereits weitere Kooperationen in Planung. Ein Zwischenrésumé ihrer bisherigen Arbeit lautet folgendermaßen:

„Es war kein normaler Weg. Wenn ein Tischler seine Tischlerfirma gründet, dann hat er einen Beruf, weiß er was er zu tun hat, hat ein Gewerbe und das macht er und bei uns hat sich immer, immer etwas verändert, aber so dass es völlig neu war. Nur die menschlichen Komponenten sind geblieben. Die Betreuerinnen gut zu beurteilen, die Klienten zu verstehen und das ist auch unsere Stärke, weil das genau auch eine der wichtigsten Kriterien für eine erfolgreiche Vermittlung ist. Nur das ganze Rundherum hat unser Leben erschwert einfach.“

Der Verein „24Std.Betreuung.Wien“ hat seinen Sitz in Wien. Seit dieser im Jahr 2010 gegründet wurde, erweiterte sich der BetreuerInnen- und KlientInnenstamm Schritt für Schritt. Diese Entwicklung wird auch in Zukunft weiter anhalten und durch die Zusammenarbeit mit der Wiener Agentur weiter verstärkt werden. Jedoch betont Fr. Kudziova, dass sie ihre Energie und Ressourcen eher der Beratung und dem Beibringen von Selbstständigkeit widmen möchte.¹⁵ Die Vermittlung sei demnach nicht ihr Haupttätigkeitsfeld.

Als der Verein „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ im Jahr 2007 gegründet wurde, handelte es sich ursprünglich um einen gemeinnützigen Verein, welcher jedoch im Zuge einiger Umstrukturierungen die Organisationsform eines nicht-gemeinnützigen Vereins annahm. Gemäß den Aussagen von Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler kam für die Caritas eine Beteiligung am Markt der 24-Stunden-Betreuung nur mit einer begleitenden Qualitätssicherung in Frage, welche somit von Anfang an fixer Bestandteil des Angebots war. Die Anfangsphase war davon geprägt, dass es für die Umsetzenden viele Unklarheiten in Hinblick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und deren Umsetzung gab. Zudem gab es seitens der KundInnen insbesondere in der Legalisierungsphase sehr viele Anfragen. Dies verdeutlicht die unklare und schwierige

¹⁵ Hierbei ist anzumerken, dass Fr. Kudziova mehrmals im Laufe des Interviews das Adjektiv „selbstständig“ verwendet. Auffallend hierbei ist, dass sie dies nicht dafür verwendet, um die Form der Erwerbstätigkeit der BetreuerInnen zu beschreiben, sondern viel mehr versteht sie Selbstständigkeit in dem Sinne, dass die PersonenbetreuerInnen über ihre Rechte Bescheid wissen, sich diese verinnerlichen und auch bewusst einfordern. Dies ist der Grundgedanke, in den sie ihre Tätigkeit eingebettet sieht.

Umsetzung der neu eingeführten gesetzlichen Regelungen. Eine Erweiterung der Tätigkeiten in den Herkunftsländern der PersonenbetreuerInnen erfuhr der Verein durch die Zusammenarbeit mit den Informationsbüros in Košice (Slowakei) und in Satu Mare (Rumänien), welche seit den Jahren 2011 bzw. 2012 bestehen und in Folge noch näher analysiert werden wird.

Weiterentwicklung und Ausweitung der Tätigkeit angesichts der Akquise neuer KundInnen

Im Zuge der Analyse des Entwicklungsprozesses von Vermittlungsagenturen stellte sich die Frage, auf welche Art und Weise die Agenturen sowohl an KundInnen als auch an PersonenbetreuerInnen herantreten und wie sich ihre Marketingmaßnahmen in diesem Zusammenhang gestalten.

Die Agentur „Altern in Würde“ gewinnt neue KundInnen größtenteils – Fr. DGKS Tanzer schätzt diesen Anteil auf 80 % - aufgrund von Weiterempfehlungen. Somit nimmt für die Agentur die Mundpropaganda als Werbemaßnahme einen zentralen Stellenwert ein. Außerdem werde auch immer wieder Werbung geschaltet und in der Vergangenheit erfolgten zudem große Aussendungen an Haus- und FachärztInnen. Aufgrund der vielen Zusendungen unterschiedlicher Agenturen können diese jedoch dieses Informationsmaterial oftmals gar nicht weiter berücksichtigen bzw. empfehlen sie einfach ein paar wenige Agenturen weiter, mit denen sie bereits gute Erfahrungen gemacht haben.

Fr. Kudziova beurteilt es – angesichts ihrer relativ geringen Vereinsgröße – als schwierig, an KlientInnen heranzukommen. Ihrer Einschätzung nach werden potentielle KlientInnen vom Entlassungsmanagement der Krankenhäuser direkt an die großen Organisationen weitergeleitet. Ihr Verein ist somit in erster Linie auf Mundpropaganda und persönliche Weiterempfehlungen angewiesen.

Viele KundInnen von „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ nahmen – bereits bevor sie das Angebot der 24-Stunden-Betreuung nutzten – die mobilen Dienste der Caritas in Anspruch. Daraus lasse sich schlussfolgern, dass teilweise die mobilen Dienste als Werbemaßnahme fungieren, wodurch neue KundInnen gewonnen werden können. Insgesamt nutzen – Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler zufolge – rund ein Drittel der KundInnen des Vereins auch die mobilen Dienste der Caritas. Grundsätzlich erfolgt das Marketing jedoch vor allem über die regionalen Stellen der Caritas, über das Internet, die Pflegehotline, die Webseite des BMASK, über Mundpropaganda und zum Teil durch Empfehlungen von Ärzten und Krankenhäusern.

Weiterentwicklung und Ausweitung der Tätigkeit angesichts der Akquise neuer PersonenbetreuerInnen

Fr. DGKS Tanzer von „Altern in Würde“ betont in diesem Zusammenhang, wie wichtig es sei, dass jene Personen, die die PersonenbetreuerInnen rekrutieren, selber Erfahrung in diesem Bereich haben.

„Daher sitzen im Mitarbeiterteam unserer Firma bereits diplomierte Pfleger, die das zukünftige Tätigkeitsfeld der gesuchten BetreuerInnen genau kennen, um ganz gezielt die best geeigneten Kandidaten bereits in deren Heimatländern herauszufiltern. Wir suchen dort nach Bewerbern, vorwiegend Frauen, welche die für diesen Beruf unbedingt notwendige soziale Kompetenz vorweisen können. In Österreich sind solche Menschen kaum mehr zu finden ... Natürlich hängt die Ressource ‚Betreuerin‘ auch unmittelbar mit dem Sozialgefälle in den neuen EU-Ländern zusammen. Auf der anderen Seite suchen wir auch genau dort nach menschlich geeigneten Kandidatinnen für die Betreuungstätigkeit, weil diese Frauen aus den ehemals sozialistischen Ländern sehr wertvolle menschliche Eigenschaften haben. Sie wurden durch das soziale System in den ehemals sozialistischen Ländern und die dort gelebte ‚Nachbarschaftshilfe‘ geprägt.“

In Zeiten, als ein höherer Bedarf an PersonenbetreuerInnen bestand, fuhr man auch in die Mittel- und Ostslowakei, mietete dort Räumlichkeiten, um auf die Weise auch jene BetreuerInnen erreichen zu können, denen es nicht möglich ist bzw. es nicht wollen, nach Bratislava zu kommen. Grundsätzlich kommt jedoch auch hier – genauso wie bei der Rekrutierung neuer KundInnen – der Weitempfehlung durch PersonenbetreuerInnen, die bereits mit der Agentur zusammenarbeiten und dementsprechend zufrieden sind, die höchste Bedeutung als Werbemaßnahme zu.

Wie bereits erläutert, übernimmt Fr. Kudziova die Rekrutierung der PersonenbetreuerInnen persönlich. Viele der BetreuerInnen kennt sie bereits persönlich, mit anderen führt sie persönliche Bewerbungsgespräche. Wenn dies – aufgrund der Distanz – nicht möglich ist, können diese unter Umständen auch via Skype stattfinden. Ihre Facebook-Seite dient mittlerweile als Werbemaßnahme für die Rekrutierung neuer PersonenbetreuerInnen. Diese wird von potentiellen PersonenbetreuerInnen genutzt, indem sie direkt mit Fr. Kudziova in Kontakt treten.

Beim Verein „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ setzte man anfangs bei der Rekrutierung neuer PersonenbetreuerInnen auf die Zusammenarbeit mit fast ausschließlich privaten Agenturen. Man habe jedoch teilweise schlechte Erfahrungen damit gemacht, außerdem erreichten den Verein zunehmend direkt übermittelte Bewerbungen, woraufhin man verstärkt auf diese Art der Rekrutierung setzte. Ab Oktober 2010 ging man zudem zu einer verstärkten (Caritas-internen) Kooperation mit den Herkunftsländern über, indem ein Informationsbüro in Košice (Slowakei) im

Oktober 2010 eingerichtet wurde. Seit Dezember 2012 gibt es nun auch ein Informationsbüro in Satu Mare (Rumänien). Außerdem arbeitet der Verein in kleinen Teilbereichen mit einer privaten Vermittlungsagentur zusammen. Ansonsten wird aber von privaten Vermittlungsagenturen als Kooperationspartner abgesehen, obwohl auch in dieser Hinsicht dem Verein viele derartige Anfragen zukommen.

Die Zusammenarbeit mit den lokalen Informationsbüros in den Herkunftsländern der PersonenbetreuerInnen bringe Vor- und Nachteile mit sich. Gegründet wurden die lokalen Büros vor dem Hintergrund, den PersonenbetreuerInnen den weiten und oftmals teuren Weg nach Österreich für ihre Bewerbung zu ersparen. Außerdem sei es wichtig, dass es einen Ansprechpartner vor Ort gäbe. Langfristiges Ziel der Kooperationen soll sein, dadurch einen Beitrag zu leisten, der den PersonenbetreuerInnen eventuell in Zukunft die Möglichkeit gibt, sich nach einer Berufspraxis im Ausland wieder in den nationalen Arbeitsmarkt integrieren zu können. Der persönlichen Einschätzung Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler zufolge, könnten jedoch die lokalen Büros dazu beitragen, dass die Bewerbungen von den PersonenbetreuerInnen zum Teil weniger ernst genommen werden. Demnach müssen die BetreuerInnen mehr investieren, wenn sie nach Österreich fahren müssen- dies fällt aber durch diese lokalen Kooperationen nun weg. Dies könnte möglicherweise auch dazu führen, dass sich die PersonenbetreuerInnen bei mehreren Agenturen gleichzeitig bewerben und mehr ausprobieren.

Weiterentwicklung angesichts Konkurrenz- bzw. Kostendrucks

Auf der Seite der PersonenbetreuerInnen spüre die Agentur „Altern in Würde“ keinen Konkurrenzdruck, da es nach wie vor genügend BetreuerInnen gäbe, jedoch gestalte sich die Situation auf Seiten der KundInnen bereits deutlich anders, da man hier insbesondere seit der Legalisierung einen starken Konkurrenzdruck verspüre und dieser den Handlungsspielraum der Agentur massiv einschränke. Wie bereits erläutert, neigen die Agenturen oftmals zu einer unklaren Darstellung der Kosten. Dies kritisiert auch Fr. DGKS Tanzer und stellt klar:

„Wir rechnen auch die Kosten, so wie sie sind. Sie müssen nur ins Internet schauen. Betreuung ab 28 Euro. Das ist unglaublich. Wozu soll ich 28 Euro schreiben, wenn das im Endeffekt 60 kostet? Nur das war für uns eine unglaublich harte Zeit, weil viele gesagt haben ‚Ja, Sie sind zu teuer‘. Wir waren aber nicht zu teuer. Wir waren genauso teuer, wir haben das anders dargestellt. Wir haben auch viele Klienten gehabt, die dann zu uns zurückgekommen sind, weil sie einfach betrogen worden sind oder weil sie unzufrieden waren.“

Als die damals noch in Form eines karitativen Vereins organisierte Agentur „Altern in Würde“ ihre Tätigkeit begonnen hat, gab es eigenen Angaben zufolge lediglich eine andere Agentur, die sich mit der Vermittlung von PersonenbetreuerInnen beschäftigte. Auch wenn Fr. DGKS diese

Agentur nicht namentlich nannte, ist davon auszugehen, dass es sich um die vormalig als Stiftung, jetzt als GmbH organisierte Agentur „Südböhmische Volkspflege“ handelt. 2007 ging man – Fr. DGKS Tanzer zufolge – von 40 Firmen aus, die den Betreuungsmarkt bedienten. Mittlerweile gehe man jedoch von 600 aus, welche sich nicht nur auf den Raum Österreich, sondern auch auf die Slowakei und Rumänien erstrecken. Fr. Gürtnerova begründet diese Entwicklung folgendermaßen:

„Erst seit der Legalisierung sind so viele Agenturen entstanden, weil das davor niemand getan hat, weil es so kompliziert war, dass man das auf irgendeine Weise legal macht. Man musste einen Weg finden. Und mit der Legalisierung gab es einen offenen Weg und jeder weiß nun, wie es zu tun ist.“

Auch Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler vom Verein „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ konstatiert einen großen Konkurrenzdruck, der verstärkt wird durch zunehmend am Markt auftretende Billiganbieter. Schätzungen zufolge gehe man von 100-300 Agenturen aus, welche sowohl im Inland als auch im Ausland angesiedelt sind. Aufgrund des höheren Angebots an Anbietern, stellt Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler fest, vergleichen die KundInnen mehr als in der Anfangsphase der Legalisierung. Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler zufolge nehmen demnach viele betreuungsbedürftige Personen und Familien das Angebot von Billiganbietern in Anspruch, einige wechseln aber schließlich – oftmals nach schlechten Erfahrungen (lt. Rückmeldungen bei Erstberatungen) und sofern finanzierbar – in die Hände von auf Qualitätssicherung ausgerichtete Organisationen.

Einer Einschätzung von Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler zufolge werde von den KundInnen Qualität nur zum Teil geschätzt, oftmals werde jedoch lediglich der Preis und die rasche Vermittlung als Kriterium für bzw. gegen eine Organisation herangezogen, was zur Folge hätte, dass viele KundInnen von Unzufriedenheit berichten. Somit sei davon auszugehen, dass es – insgesamt betrachtet – relativ häufige Agenturen- und PersonenbetreuerInnenwechsel gibt. Dazu seien jedoch zum momentanen Zeitpunkt keine Daten vorhanden.

8.3. Entwicklung und Ausformung der Organisationsidentität

Um auf die Organisationsidentität schließen zu können und das Selbstverständnis der jeweils untersuchten Vermittlungsagentur herauszufinden, wurde in den Interviews zunächst nach den jeweiligen Beweggründen bzw. der Motivation gefragt, die ausschlaggebend dafür waren, in den Bereich der 24-Stunden-Betreuung einzusteigen.

Organisationsidentität

Ein Beobachter aus den Reihen der BAG schildert die Begründung für eine Beteiligung der Trägerorganisationen am Markt der 24-Stunden-Betreuung folgendermaßen:

„Illegale Betreuungskräfte waren ja schon immer da. Ich sag's mal ganz pragmatisch. Ich glaub, alle Organisationen wussten, das Gesetz wird kommen. Alle Versuche, jetzt im Gesetzgebungsprozess noch einmal Einfluss zu nehmen auf inhaltliche Dinge, waren umsonst. Zwischen Entwurf und Gesetz ist nichts geändert worden. Da ist nichts passiert. Und es war einfach klar... Wir können uns da nicht – ob wir's jetzt gut finden oder nicht – raushalten. Und dem Ganzen den Rücken zuzudrehen können wir uns strategisch auch nicht leisten. Es ist ein Segment – ob wir's jetzt gern mögen oder nicht.“

Seinen Aussagen zufolge war es demnach anfangs völlig unklar, wie es der Markt aufnehmen wird. *„Möglicherweise so, dass es besser ist, wenn man das nicht mit unserer Organisation in Verbindung bringt. Man wusste das nicht...“*

Bevor der Verein „Altern in Würde“ 1999 gegründet wurde, war bereits Fr. DGKS Tanzer selber als Personenbetreuerin in Österreich tätig und hatte dementsprechenden Einblick in dieses Feld. So aber waren letztlich private Gründe dafür ausschlaggebend, dass Fr. DGKS Tanzer als Vermittlerin von PersonenbetreuerInnen tätig wurde und schließlich den Verein, gemeinsam mit ihrem Mann, gründete.

„Und ich dachte schon damals, dass, ja, eigentlich würde mich das interessieren, so Patienten zu begutachten, was brauchen sie und Betreuerinnen zu finden. Das war eine schöne Aufgabe. Ich finde diese Aufgabe heute noch schön. Und ich bin in meinem Bereich tätig. Ich bin in der Betreuung. [...] Mein Mann war halt ein Geschäftsmann [...] und dann haben wir beschlossen, so eine Firma zu gründen und das besser zu machen, als die einzige, die es damals gegeben hat. Und ich habe gewusst, ich bringe meine menschlichen Qualitäten und meine Fachkenntnisse, die ich bis dorthin gesammelt habe, ein und mein Mann macht die andere Seite.“

Von Anfang an lag der Fokus der Agentur auf der Seite der BetreuerInnen, da die Agentur den Grundsatz verfolgt, dass die Betreuung nur klappen könne, wenn die BetreuerInnen zufrieden sind, da sich dies letzten Endes auch auf die KundInnen überträgt. Dies war auch einer der Gründe, die Agentur in der Slowakei – ein Land, aus dem der Großteil der in Österreich tätigen PersonenbetreuerInnen stammt – anzusiedeln. Die mangelnde Berücksichtigung auf der BetreuerInnen-Seite kritisiert sie:

„Und viele Organisationen, die in Österreich tätig sind, die verstehen diese Bedürfnisse nicht von den BetreuerInnen. Die missachten sie. Die berücksichtigen sie einfach nicht. Und dann funktioniert das einfach nicht.“

Im Laufe des Gesprächs ging es auch um die Frage, inwiefern sich die Agentur „Altern in Würde“ selber als Vermittlungs- bzw. Pflegeagentur bezeichnen würde. Demnach handle es sich um eine „Organisation zur 24-Stunden-Betreuung“, nicht aber um eine Vermittlungsagentur. Die Vermittlungstätigkeiten nähmen nur einen ganz kleinen Anteil ein, 99 % der Tätigkeiten bestünden aber aus den damit verbundenen Service- und Administrationsarbeiten. Hierbei distanzieren man sich ganz klar von Vermittlern, die lediglich Namen weiterreichen.

Auch der Gründung des Vereins „24Std.Betreuung.Wien“ von Fr. Kudziova ging eine Tätigkeit als Personenbetreuerin voraus. Fr. Kudziova hat zwar mittlerweile ihren Lebensmittelpunkt nach

Wien verlegt, ist aber nach wie vor selber als PersonenbetreuerIn tätig. Die Beweggründe, einen eigenen Verein zu gründen, beschreibt sie folgendermaßen:

„Ich fand einfach die Situation in der Vermittlung und allgemein in der Betreuung katastrophal. Ich fand die Einstellung der Agenturen gegen den Personenbetreuer und Klienten unverantwortlich. Ich fand, dass zu wenig Informationen auf beiden Seiten zur Verfügung standen. Ich fand, dass die Personenbetreuer keine Stelle hatten, wo sie sich in Problemsituationen melden können. Und ich war vom Anfang an gegen die moderne Sklaverei. Und natürlich... wenn ich schon dem Thema so viel Zeit gewidmet habe, musste ich mir überlegen, wie ich davon auch leben könnte. Und so entstand mein Verein.“

Neben der Vereinstätigkeit steht Fr. Kudziova bei der Wirtschaftskammer jeweils zwei Mal wöchentlich an der muttersprachlichen Infohotline PersonenbetreuerInnen mit Rat und Tat zur Seite und bietet auf ihrer Facebook-Seite Hilfe und Unterstützung für PersonenbetreuerInnen an. Dabei handelt es sich um eine kostenlose Beratung. Auf die Frage der dahinterstehenden Motivation antwortete sie:

„Weil mich das einfach stört, wie die Agenturen vorgehen mit den Frauen. Mich stört, dass die Klienten dabei leiden, weil die kriegen nicht die Betreuung, die sie eigentlich brauchen... Und dann stört mich, dass die Agenturen mit den Betreuerinnen... Das ist wie am Fleischmarkt. Und drittens stört mich auch das Bild von der Gruppe als Personenbetreuung, denn viele Klienten und Klientinnen unterschätzen es irgendwie. Also sie geben dieser Position nicht den richtigen Wert. Und das kann man nur ändern, wenn die Betreuerinnen lernen, selbstständig zu sein und sich auch in der Problematik auskennen und sich verkaufen können.“

Sie selber würde sich keinesfalls als Vermittlungsagentur bezeichnen. Vielmehr sieht sie sich als eine Organisation, die sowohl den KlientInnen als auch den BetreuerInnen zur Seite steht. Außerdem vertrete sie auch BetreuerInnen, die nicht Mitglieder ihres Vereins sind. Oftmals gehe es dabei etwa um eine Hilfestellung bei Ämtern. Somit stehe die Vermittlungstätigkeit nicht im Mittelpunkt: *„Es geht mir nicht darum, Werbung für mich zu machen, sondern wirklich dieses Thema ein bisschen lebendiger zu halten und damit darüber gesprochen wird.“*

Wie bereits im Zuge der vorliegenden Arbeit festgestellt wurde, neigen Vermittlungsagenturen oftmals dazu, religiös inspirierte Namen zu verwenden. Demnach stellte sich die Frage, warum Fr. Kudziova „24Std.Betreuung.Wien“ als Vereinsname wählte: *„Ich wollte das bieten, was es ist und nicht auf die Gefühle ansprechen so wie das viele andere machen.“*

Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler schätzt die Tätigkeit des Vereins und inwiefern die Rede von einer Vermittlungsagentur sein kann, folgendermaßen ein:

„Die Caritas versteht sich nicht als reiner Vermittler, sondern als eingebettet in die gesamte Arbeit und Haltung der Caritas, worunter das Pflegeverständnis, die Qualitätssicherung in Zusammenhang mit mobilen Diensten, die Auslandsarbeit und damit zusammenhängende Fragestellungen rund um die Pflege und Migration zu verstehen ist.“

Ziel des Vereins sei es, stabile Betreuungen zum Wohle der KundInnen auch unter der Berücksichtigung fairer und korrekter Rahmenbedingungen der PersonenbetreuerInnen herzustellen. Zentral sei hierbei auch die Kommunikation und Kooperation mit allen Beteiligten im Betreuungsnetzwerk, worunter etwa die Angehörigen, der Hausarzt, usw. zu zählen sind.

8.4. Positionierung im österreichischen Pflege- und Betreuungssystem

Aufbauend auf die Betrachtung der Organisationsidentität stellte sich die Frage, wie die LeiterInnen der Vermittlungsagenturen das Modell der 24-Stunden-Betreuung und ihre Rolle im österreichischen Betreuungs- und Pflegesystem einschätzen.

24-Stunden-Betreuung als leistbares Modell für alle?

Fr. Kudziova beschreibt das damit in Zusammenhang stehende Problem folgendermaßen: *„24-Stunden-Betreuung zu Hause ist eigentlich ein Luxus, der aber sehr billig verkauft wird.“*

Des Weiteren führt sie aus, dass das 24-Stunden-Modell somit seitens der Politik, aber auch seitens der Agenturen anders vermarktet werden müsse:

„Die Agenturen machen so Angebote, dass sie Pflegegeld und Förderung abziehen und dann bleibt zum Beispiel nur noch 900 Euro zu zahlen, aber man muss zuerst einmal das Pflegegeld haben und die Förderung bekommen. Die Beantragung dauert ein halbes Jahr, bis man das Geld auf die Hand bekommt. Die zahlen das dann auch rückwirkend, aber diese Zeit muss man halt zuerst mal überbrücken.“

Fr. DGKS Tanzer zufolge handle es sich grundsätzlich um ein leistbares System, es aber eher um die Frage gehe, wofür jemand sein/ihr verdientes Geld ausgeben möchte. Hierbei werde die Pflege und Betreuung ganz hinten auf jener Liste gereiht, die angibt, was im Leben wichtig sei. Demnach müssten sich die Gesellschaftswerte ändern:

Fr. DGKS Gürtnerova fügt in diesem Zusammenhang hinzu, dass die 24-Stunden-Betreuung jedoch für Personen, die lediglich die Mindestpension erhalten, keine Option sei. Für Personen aber, deren Pension knapp über EUR 1000 liege, sei es durchaus eine Lösung, die finanzierbar sei. Hingegen würden es finanziell Wohlhabendere bevorzugen, in privaten Heimen unterzukommen oder von einer österreichischen Krankenschwester betreut zu werden.

Für Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler ist klar, dass das System – so wie es derzeit gestaltet ist – ein relatives Mittelschichtsangebot ist, wobei oftmals alle Familienmitglieder zusammenzahlen, um den Angehörigen einen Verbleib in den eigenen vier Wänden zu ermöglichen. Aus diesem Grund sind diese oftmals gezwungen, auf Agenturen aus dem Billigpreissektor zurückzugreifen.

Vermittlungsagenturen als dauerhafte Akteure in der transnationalen Organisation von Pflege und Betreuung?

Es stellt sich nun die Frage, inwiefern die Vermittlungsagenturen als dauerhafte Akteure in der transnationalen Organisation von Pflege und Betreuung bezeichnet werden können oder diese möglicherweise lediglich von den PersonenbetreuerInnen genutzt werden, um überhaupt Zugang zum österreichischen Betreuungsmarkt zu erhalten, in weiterer Folge aber auf informelle Netzwerke und somit auf die selbstständige Suche nach Familien setzen. Diese These kann von Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler nur zum Teil bestätigt werden. Demnach kommen viele auch wieder zu den Agenturen zurück, da es nicht immer einfach ist, selber KundInnen zu akquirieren. Diese Einschätzung wird auch von Fr. DGKS Gürtnerova vom Verein „Altern in Würde“ geteilt. Fr. DGKS Tanzer fügt in diesem Zusammenhang hinzu:

„Das passiert manchmal, aber das ist eine kurzfristige Lösung. Und das ist bei uns, in 13 Jahren, ist das vielleicht fünf Mal passiert. Es hängt von dem Service der Agentur ab. Es gibt so viele Agenturen, die zum Beispiel den Betreuerinnen nichts garantieren. Aber wenn sie bei der Agentur einen guten Service hat und einen neuen Klienten kriegt, wenn sie nicht zufrieden ist und die Agentur zu ihr steht, dann hat sie keinen einzigen Grund von der Agentur wegzugehen.“

Fr. Kudziova zufolge sind es lediglich jene BetreuerInnen, die schon wirklich gut deutsch sprechen, „selbstständig“ sind und sich dementsprechend mit der Problematik auskennen, die es bevorzugen, ohne Agentur tätig zu werden. Hierbei spricht sie aus eigener Erfahrung, da sie – nachdem sie sechs Jahre in Deutschland verbrachte – schließlich mittels einer Vermittlungsagentur nach Österreich kam. Nach nur drei Monaten wurde ihr bewusst, dass sie zwar für die Vermittlungsagentur regelmäßig Gebühren bezahle, jedoch keinerlei Unterstützung erhalte bei allfälligen Problemen. Aus diesem Grund entschied sie sich – gemeinsam mit ihrem damaligen Klienten – von der Agentur wegzugehen. Es war jedoch alles andere als einfach aus dem Vertrag rauszukommen, letztlich habe sie es aber geschafft, worüber sie sehr froh sei. Das Verlassen der Agentur und die Ausübung ihrer Tätigkeit ohne die Unterstützung einer Agentur war jedoch – so betonte sie mehrmals – nur möglich aufgrund ihrer bereits guten Sprachkenntnisse. Andernfalls wäre ein Arbeiten in Österreich ohne Agentur keinesfalls möglich gewesen.

Der Einschätzung von Fr. Kudziova zufolge nehmen 80 % der in Österreich tätigen PersonenbetreuerInnen die Services von Vermittlungsagenturen in Anspruch. Fr. DGKS Gürtnerova schätzt diesen Anteil auf 70 %. Dementsprechend groß kann deren Bedeutung – aus Sicht der befragten LeiterInnen der Agenturen – eingeschätzt werden. Fr. Kudziova sieht sie somit als fixen Bestandteil in der Organisation von Betreuungsleistungen:

„Ohne Agentur geht das nicht. Die Agentur verbindet eigentlich den Klienten und die Personenbetreuerin. Das ist die Stelle, wo sie sich treffen. Ohne geht es nicht.“

Sie appelliert jedoch daran, dass der eigentlich Tätigkeits- und Verantwortungsbereich von Vermittlungsagenturen wieder klar hervorgehoben werden muss:

„Ohne Agentur wird das nie funktionieren. Man muss ja nur lernen, was wirklich die Agentur ist. Dass das nicht der Arbeitgeber ist, sondern der Vermittler. Dass auch die Betreuerin die Freiheit hat und die Selbstständigkeit, was ihr ja eigentlich vom Gesetz her auch zusteht.“ ... „Weil die Klienten verstehen die Agentur meistens als Arbeitgeber und die Agentur sagt der Betreuerin vor, was sie machen muss hinsichtlich Freizeit und so.“

Einbettung in das österreichische Pflege- und Betreuungssystem

Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler vom Verein „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ sowie Fr. Kudziova vom Verein „24Std.Betreuung.Wien“ betonen in diesem Zusammenhang, dass es im Alltag oftmals zu einer fehlenden Trennung von Pflege und Betreuung kommt. PersonenbetreuerInnen berichten etwa davon, dass sie bei früheren Agenturen keine Informationen zur Delegation erhalten und somit auch pflegerische und medizinische Tätigkeiten ohne Delegation durchgeführt hätten.

Fr. Kudziova ist der Ansicht, dass ein höheres öffentliches Angebot an Pflege- und Betreuungsmöglichkeiten nicht zu einem Nachfragerückgang der 24-Stunden-Betreuung führen würde, da ältere Menschen – solange es möglich ist – zu Hause wohnen und dort auch betreut werden möchten.

Außerdem fügt Fr. DGKS Tanzer hinzu, dass viele ältere Menschen häufig gezwungen sind, eine 24-Stunden-Betreuung in Anspruch zu nehmen, da ein Angebot, welches zwischen den mobilen Diensten und der 24-Stunden-Betreuung angesiedelt ist, derzeit nicht bestehe.

Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler geht davon aus, dass die Nachfrage nach 24-Stunden-Betreuung auch weiterhin ansteigen wird.

8.5. Zukunftsperspektiven

Ein Teil der Interviews beschäftigte sich mit den möglichen zukünftigen Entwicklungen des 24-Stunden-Modells. Hierbei wurden von mir folgende zentrale Themen angesprochen und um eine persönliche Einschätzung gebeten.

Die aktuellen Zahlen der Sozialversicherungsanstalt der Gewerblichen Wirtschaft zeigen (siehe Kapitel 4.6.4), dass immer weniger slowakische PersonenbetreuerInnen in Österreich tätig sind und zunehmend rumänische Betreuungskräfte ihr Gewerbe in Österreich anmelden. Daraus kann etwa der Schluss gezogen werden, dass aufgrund des steigenden Lohnniveaus in der Slowakei und der sich dort verbessernden wirtschaftlichen Situation immer weniger slowakische

Betreuungskräfte nach Österreich kommen und sich somit die Herkunftsländer der PersonenbetreuerInnen immer weiter nach Osten verlagern werden.

Damit einhergehend stellte sich die Frage, wie sich dies auf das Modell der 24-Stunden-Betreuung und seine Qualität auswirken werde. Beobachtungen zufolge komme es zudem zu einem vermehrten Auftreten von Vermittlungsagenturen aus dem Billigpreissegment.

Die These, dass sich aufgrund des steigenden Lohnniveaus die Herkunftsländer der PersonenbetreuerInnen immer weiter nach Osten verlagern, kann Fr. Kudziova nicht bestätigen. Sie liefert für dieses Phänomen eine andere Erklärung. Demnach sei nicht der Einkommensunterschied ausschlaggebend dafür, dass SlowakInnen nach Österreich arbeiten kommen. Sie sieht die Ursache einzig und allein in den fehlenden Arbeitsplätzen in der Slowakei begründet. Es bestehe somit in Österreich ein falsches Bild:

„Es ist nicht so, wenn wir 700 Euro verdienen, dass wir da wie die Könige leben können. Bei uns kostet die Miete ja auch 300 Euro und dann kommen da noch andere Kosten und Schule und alles. Also 700 Euro ist eigentlich ganz normal. Nur haben Frauen hier die Möglichkeit, dieses Geld zu verdienen, in der Slowakei aber nicht.“

Der Grund, warum in Österreich immer weniger Slowakinnen sind, liegt – Fr. Kudziova zufolge – nicht darin, dass sich die Lage in ihrer Heimat derartig verbessert hätte, sondern weil die Bezahlung in Österreich immer weiter sinkt und sie somit ein Arbeiten in Ländern mit einer besseren Bezahlung bevorzugen, wie etwa in Deutschland oder der Schweiz.

„Das Bedauerliche daran ist, dass das Frauen sind, die wirklich schon jahrelange Erfahrung haben und Deutsch sprechen, aber mit ihrem Geld nicht weiterleben können und dann ziehen die weiter.“

Fr. DGKS Tanzer von der Agentur „Altern in Würde“ habe nicht den Eindruck, dass es etwa schwieriger geworden sei, geeignete PersonenbetreuerInnen in der Slowakei zu finden. Jedoch stellt sie durchaus ebenso fest, dass der Anteil an diplomierten Krankenschwestern kontinuierlich sinkt. Waren zu Beginn der Vermittlungstätigkeit von „Altern in Würde“ nahezu alle PersonenbetreuerInnen diplomierte Gesundheits- und KrankenpflegerInnen, ist dieser Anteil kontinuierlich am Sinken. Diese würden es mittlerweile bevorzugen, in einem österreichischen Seniorenheim oder Krankenhaus zu arbeiten. Viele von ihnen wollen jedoch nicht fix in Österreich leben und arbeiten somit im Grenzgebiet und pendeln zwischen ihrem Arbeitsplatz und Wohnort.

Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler zufolge werden sich die Löhne und Gehälter der Herkunftsländer nicht so rasch an jene in Österreich angleichen. Durchaus kann sie bestätigen, dass zumindest Beobachtungen zufolge das Billigpreissegment der Anbieter der 24-Stunden-Betreuung im

Steigen sei, leitet daraus aber keine direkten Schlüsse auf die Qualität des Marktes ab. Sie stellt jedoch fest, dass dadurch qualitätsgesicherte Organisationen unter einen nicht unerheblichen Kostendruck kommen würden.

Fr. DGKS Tanzer erzählt, dass sich im Personalpool der Agentur derzeit acht rumänische Betreuerinnen befinden. Man sei sehr zufrieden mit ihnen, auch die Qualität ihrer Ausbildung könne nicht bemängelt werden und sie verfügen außerdem zum Teil über relativ gute Deutschkenntnisse aufgrund der Tatsache, dass viele von ihnen aus Regionen Siebenbürgens stammen. Bei „Altern in Würde“ erhalten – Fr. DGKS Tanzer zufolge – die rumänischen PersonenbetreuerInnen denselben Tagessatz wie die slowakischen, was folgendermaßen begründet wird.

„Die bekommen natürlich dieselbe Honorarhöhe wie eine slowakische Betreuerin, weil was ist das für ein Unterschied!? Es hängt ja von dem Betreuungsaufwand ab, nicht welche Staatsangehörigkeit eine Person hat.“

Fr. Gürnterova kritisiert zudem die lange Turnusdauer, die rumänische BetreuerInnen oftmals auf sich nehmen müssen und sieht demnach das Problem nicht so sehr in der fehlenden Ausbildung der rumänischen PersonenbetreuerInnen, sondern in der Turnusdauer begründet:

„Die Qualität der Betreuung aus weit östlichen Ländern wird nie den guten Standard haben, weil es ist nie möglich, diesen kurzen Rhythmus einzuhalten. Und es kann niemand 24 Stunden im Bereitschaftsdienst stehen und dazu auch aktiv arbeiten drei Monate lang.“

Fr. Kudziova teilt diese Ansicht und sieht das System und die Qualität nicht dadurch gefährdet, dass PersonenbetreuerInnen aus Rumänien zunehmend in Österreich tätig sind. Vielmehr sieht sie das Problem darin, dass die Bezahlung immer weiter sinkt in Österreich, was u.a. dazu führe – wie bereits erläutert wurde –, dass die PersonenbetreuerInnen aus der Slowakei weiterziehen. Eigenen Aussagen zufolge tun ihr die Damen aus Rumänien schlichtweg leid, da diese noch mehr ausgenutzt werden, indem sie noch weniger verdienen und für einen längeren Turnus vermittelt werden, was psychisch sehr belastend sein kann. Dies wiederum habe Auswirkungen auf die Qualität in der Betreuung.

Seit Dezember 2012 hat die Caritas ein Informationsbüro vor Ort in Rumänien. Der Erfahrung des Vereins nach ist es schwierig, geeignete PersonenbetreuerInnen zu finden, da diese oftmals nicht den Anforderungen entsprechen, indem sie weder die Mindestqualifikation der Heimhilfe mitbringen noch über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen. Dabei handle es sich jedoch lediglich um eine persönliche Einschätzung, betont Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler. Um diesem Umstand entgegen zu treten, wird nun die Qualifikation der heimhilfeähnlichen Ausbildung vor Ort angeboten.

Den Unterschied in den Verdienstmöglichkeiten begründet Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler damit, dass insbesondere den rumänischen PersonenbetreuerInnen – im Gegensatz zu den slowakischen PersonenbetreuerInnen, die oftmals bereits zwischen fünf und zehn Jahren in Österreich tätig sind – die Erfahrung und eine geeignete Ausbildung fehle. Außerdem müsse man berücksichtigen, dass in Rumänien ein deutlich niedrigeres Lohnniveau vorherrsche und die rumänischen PersonenbetreuerInnen somit geringere Lebenserhaltungskosten in ihrer Heimat als jene in der Slowakei haben.

8.6. Ansatzpunkte zur Systemverbesserung

Den Äußerungen verschiedener Ansatzpunkte bzw. Forderungen, welche zu einer Verbesserung des Systems beitragen (könnten), geht eine Beurteilung der momentan bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen voraus.

Demnach äußerte sich der Beobachter aus den Reihen der BAG hinsichtlich der Umsetzung der gesetzlichen Regelungen folgendermaßen:

„Man musste das Gesetz machen. Das ging einfach nicht mehr. Da ist ja dann Ladendiebstahl und alles auch erlaubt. Man musste dieses Gesetz machen. Man hat's so niederschwellig wie irgendwie gemacht. Aber eigentlich hat man's vorher schon geregelt. Von Anfang an wurde der Bereich der Qualität nicht weiter berücksichtigt. [...] Es ging ums Legalisieren und damit war das Thema in der Öffentlichkeit vom Tisch. Und nach allem was ich mitkrieg', ist es das noch immer.“

Fr. DGKS Tanzer bewertet die Umsetzung der Legalisierung zwar als positiv für die PersonenbetreuerInnen, da diese nun zumindest versichert sind und an den Grenzen nicht mehr Angst vor Kontrollen haben müssen. Sie sieht darin jedoch ebenso lediglich die Durchsetzung dessen, was mindestens erforderlich war und zieht folgende Bilanz:

„Eigentlich war das eine Frechheit. Im Nachhinein, wenn ich daran denke. Das sind alles Frauen, die unglaublich sind. Die sorgen um die Patienten wie um eigene Eltern und werden so schikaniert. Das ist unmöglich. Die baden das aus, was die Politiker versäumt haben. Das ist unmöglich. Und es wäre endlich auch an der Zeit, dass die Betreuerinnen an Wert gewinnen. Auch in der österreichischen Bevölkerung.“

Fr. Kudziova zufolge habe die Legalisierung lediglich jenen Vorteil, dass sich die PersonenbetreuerInnen nicht mehr verstecken müssen, ansonsten habe es aber alles nur schwieriger gemacht. Darüber hinaus war es früher so, dass, wenn man EUR 50 am Tag verdient hat, dann verdiente man die auch wirklich. Ihrer Meinung nach wiegen der Versicherungsschutz und die Beiträge in die Pensionskasse, die angesichts des niedrigen Verdienstes ohnehin sehr gering ausfallen, dies nicht auf. Außerdem sei es sehr schwer, staatliche Ansprüche wie etwa die Familienbeihilfe geltend zu machen.

Finanzielle staatliche Unterstützung des 24-Stunden-Betreuungsmodells

Zunächst sei es erforderlich, die finanziellen Möglichkeiten der KonsumentInnen zu erhöhen. Angesichts der Tatsache, dass im Moment das System der 24-Stunden-Betreuung dem Staat lediglich EUR 550 pro Monat in Form der Förderung des Bundessozialamtes, sofern diese genehmigt wird, kostet und somit – im Vergleich zu den enormen Kosten für die Unterbringung in einer stationären Einrichtung – eine Erhöhung in diesem Bereich durchaus möglich und sinnvoll wäre.

„Die könnten ruhig die Förderung auf das Doppelte erhöhen und dann können auch die Honorare steigen. Wenn so etwas passieren sollte, wäre es doch vernünftig, aus der österreichischen Sicht, lieber die Förderung zu erhöhen, damit die Patienten höhere Honorare zahlen können und diese Frauen, die so beliebt sind, die das gut machen, die das auch gern machen, richtig bezahlt werden und dann haben sie keinen Notstand in Österreich.“

Auch für Fr. Kudziova ist klar, dass die NachfragerInnen der 24-Stunden-Betreuung mit höheren finanziellen Mitteln ausgestattet werden müssen. In diesem Zusammenhang tritt sie für eine explizite Förderung der 24-Stunden-Betreuung ein, da die bestehende Förderung des Bundessozialamtes keine Treffsicherheit habe:

„Das sollte ja eigentlich für die SVA benutzt werden. Es gibt aber kein Gesetz, das sagt, dass man von diesem Geld die SVA-Beiträge von den Personenbetreuerinnen bezahlen muss. Die Familien sehen es eher als finanzielle Hilfe und weigern sich oftmals, damit die Sozialversicherung der PersonenbetreuerInnen zu zahlen.“

Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler zufolge wäre es notwendig, einen gleichen Zugang für alle KundInnen zur 24-Stunden-Betreuung zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang wirft sie die Frage auf, inwiefern es zu rechtfertigen sei, dass Leute mit geringeren finanziellen Mitteln gezwungen seien, das Angebot von Billiganbietern in Anspruch und damit eine geringere Qualität in Kauf nehmen zu müssen. Das beobachtete verstärkte Angebot bzw. die Nachfrage nach dem Billigpreissegment bedeutet für die qualitätsgesicherten Organisationen zudem einen nicht unerheblichen Marktdruck.

Außerdem stellt sie fest, dass seit der Legalisierung keine öffentlichen Gelder in das System der 24-Stunden-Betreuung geflossen seien und somit bisher die Weiterbildungen und Qualitätssicherung seitens der Organisationen, PersonenbetreuerInnen und KundInnen finanziert werden mussten. Die Qualitätssicherung bedeutet insgesamt eine Verteuerung des Systems. Demnach würde nur eine einkommensabhängige Erhöhung der Fördermittel der 24-Stunden-Betreuung zu mehr Gleichheit des Zugangs führen.

Qualitätskriterien für Vermittlungsagenturen

Nahezu alle Interviewpartnerinnen sprechen sich für die Einführung von Qualitätskriterien für Vermittlungsagenturen aus. Demnach solle – Fr. DGKS Tanzer zufolge – eine Liste erstellt werden von jenen Firmen, die den KundInnen auch tatsächlich ein Service anbieten. Dies komme nicht nur der österreichischen Bevölkerung, sondern auch den PersonenbetreuerInnen zugute. Hierbei sehe man die Wirtschaftskammer in der Pflicht angesichts der Tatsache, dass die BetreuerInnen regelmäßig Zahlungen an diese leisten und demzufolge eine entsprechende Gegenleistung erwarten könnten. Wie sich diese Zertifizierung mittels Qualitätskriterien jedoch im Detail gestaltet, lässt sie offen:

„Eine Zertifizierung oder eine Lizenzierung. Oder mit Sternen, 4-Stern, 3-Stern... Was auch immer. Nur es darf kein Baupolier aus Rumänien, der selbst nicht Deutsch kann, BetreuerInnen vermitteln. Und es kann niemand BetreuerInnen prüfen, der nicht vom Fach ist.“

Auch Fr. Kudziova vom Verein „24Std.Betreuung.Wien“ spricht sich für die Einführung von Qualitätskriterien aus. Außerdem fordert sie eine stärkere staatliche Kontrolle bestehender Vermittlungsagenturen.

Trennung Vermittlung / Ausübung von Personenbetreuung

Für die Agentur „Altern in Würde“ gehen die Qualitätskriterien jedoch noch nicht weit genug. Demnach sollten lediglich spezialisierte Sozialdienstleister die Vermittlungstätigkeit übernehmen dürfen. Es käme somit zu einer Trennung von Vermittlung und Ausübung von Personenbetreuung, indem es sich bei der Vermittlung schließlich um ein reglementiertes Gewerbe handeln würde. Auch die Rechtsgrundlage der Tätigkeit der Personenbetreuung solle sich ändern, indem das Gewerbe nicht mehr den freien Berufen, sondern endlich den Sozial- bzw. Gesundheitsberufen zugeordnet werde.

„Erst dadurch kann der Gesetzgeber die notwendigen gesetzlichen Regelungen zur Kontrolle der aus den Fugen gelaufenen Branche beschließen und die dringen notwendige Kontrollfunktion wahrnehmen.“

Fr. Kudziova würde nicht unbedingt am Gewerbe der Personenbetreuung etwas ändern. Indes schlägt sie jedoch vor, die Vermittlungsagenturen einer verstärkten Kontrolle zu unterziehen und die Position der BetreuerInnen zu stärken.

Aus-/Weiterbildung der PersonenbetreuerInnen

Im Zuge der Zusammenarbeit mit dem Roten Kreuz plant die Agentur „Altern in Würde“, Weiterbildungskurse für BetreuerInnen anzubieten. Hierbei muss jedoch berücksichtigt werden, dass diese genau auf den jeweiligen Arbeitsrhythmus dieser Gruppe abgestimmt werden. Fr. DGKS Tanzer meint, dass der Pflegekurs, den die BetreuerInnen absolvieren müssen, zwar

viele Bereiche der Pflege und Betreuung älterer Menschen abdecke, jedoch keine Vertiefungen ermögliche, etwa im Umgang mit Sterbenden oder demenzkranken Personen. Ihr Vorschlag wäre, gemeinsam mit den Ausbildungsstellen, eine Lösung zu finden, da dies nicht nur den BetreuerInnen helfe, sondern letztlich auch der österreichischen Bevölkerung zugutekomme. In diesem Zusammenhang betont sie das Erfordernis, dass die an einem derartigen Entscheidungsprozess Beteiligten über die entsprechende Ausbildung und Erfahrung in diesem Bereich verfügen müssen, um überhaupt wissen zu können, wie die BetreuerInnen denken und was sie brauchen. Als positiv könne in diesem Zusammenhang das Abhalten eines internationalen Beratungstages der Sozialversicherungsanstalt bewertet werden, der in Bratislava abgehalten wurde, und – in Zusammenarbeit mit DolmetscherInnen – BetreuerInnen bei Fragen zur Seite stand. Dies wird als „ein Schritt, ein ganz kleines Schrittchen nach vorne“ gewertet.

Derartige Weiterbildungsprogramme werden bereits vom Verein „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ praktiziert. Diese Caritas-internen Kooperationen begründet Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler folgendermaßen:

„Ziel war es, mit den Herkunftsländern der PersonenbetreuerInnen verstärkt zu kooperieren, um nicht nur Arbeitskräfte so quasi ‚abzuziehen‘, sondern über die Verbesserung von Qualifikation, Weiterbildung und Begleitmaßnahmen auch zu einer nachhaltigen Verbesserung der Kompetenz der PersonenbetreuerInnen beizutragen, die bei einer eventuell irgendwann möglichen Rückkehr in den Heimat Arbeitsmarkt genutzt werden kann.“

Es fanden bereits drei Weiterbildungen vor Ort in Košice statt, u.a. zum Thema Demenz, Kinästhetik und der Verbesserung der Deutschkenntnisse in der Pflegedokumentation und -kommunikation. Obwohl es anfangs unklar war, wie diese von den PersonenbetreuerInnen aufgenommen werden würden, waren die Rückmeldungen, Fr. Dr.ⁱⁿ Pichler zufolge, grundsätzlich sehr positiv, vor allem weil die Kurse in ihrem Heimatland stattfinden und von slowakischen bzw. slowakischen und österreichischen Trainerinnen gehalten werden. Angesichts der in diesen Ländern vorherrschenden finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen gestaltet sich jedoch die Zusammenarbeit als nicht immer einfach.

Fr. Kudziova kritisiert zudem, dass es im Moment für die PersonenbetreuerInnen keine Möglichkeit zum Austausch und zur Supervision gäbe, dies aber dringend erforderlich wäre. Außerdem fehle es an psychologischer Beratung. Fr. Kudziova bezeichnet in diesem Zusammenhang ihre Facebook-Seite als „virtuelles Wohnzimmer“ für die Personenbetreuerinnen. Hier können sie ihre Probleme und Erfahrungen austauschen. Oftmals fehlt den PersonenbetreuerInnen eine Anlaufstelle, an die sie sich wenden und um Rat fragen

können beim Umgang mit schwierigen Situationen. Über ihre Facebook-Seite organisiert sie etwa auch kleine Events, wie etwa ein Grillfest in den Sommermonaten, das an alle PersonenbetreuerInnen gerichtet ist und dem Austausch von Erfahrungen, Problemen und der Vernetzung dient.

Bessere Aufklärung und Stärkung der Position der PersonenbetreuerInnen

Eine verstärkte Aufklärung über die jeweiligen Rechte und Pflichten sei Fr. Kudziova zufolge sowohl auf Seiten der BetreuerInnen als auch auf Seiten der KundInnen bzw. Agenturen erforderlich. Es müsse u.a. klargestellt werden, dass es sich bei dem Modell der 24-Stunden-Betreuung eben um die Betreuung, nicht aber um die Pflege älterer Menschen handle und die Fördermittel des Bundessozialamtes der Zahlung der Sozialversicherungsbeiträge dienen.

Außerdem sei es unbedingt notwendig – insbesondere zu Beginn der Tätigkeit als PersonenbetreuerIn in Österreich – die benötigten Informationen und Inhalte des Gewerberechts in der Muttersprache der PersonenbetreuerInnen zur Verfügung zu stellen. Nur so könne sichergestellt werden, dass die Betreuungskräfte ihre Rechte kennen und im Arbeitsalltag auch dementsprechend einfordern.

9. Ergebnisauswertung

9.1. Untersuchte Vermittlungsagenturen als transnationale Organisationen

Bevor es zur Darstellung der zentralen Ergebnisse der Interviews kommt, erfolgt vorweg eine Anknüpfung an Kapitel 6.3. Während sich dieses mit Vermittlungsagenturen als transnationale Organisationen im Allgemeinen beschäftigte, folgt nun eine Anwendung der Theorie transnationaler Organisationen gemäß Pries (2007) auf die von mir befragten Agenturen. Anhand der Organisationsstruktur lässt sich schließlich die Intensität der transnationalen Ausrichtung dieser Agenturen beurteilen.

Am stärksten erfüllt die Agentur „Altern in Würde“ in Zusammenarbeit mit dem Roten Kreuz Oberösterreich die Definition transnationaler Organisationen, da sie einen hohen Grad an Arbeitsteilung, De-Zentralisierung und dementsprechend hohen Koordinationsaufwand aufweist. Dies lässt sich anhand ihrer formalen Struktur nachweisen. Demnach handelt es sich bei der Agentur „Altern in Würde“ und dem Roten Kreuz um zwei vollkommen voneinander unabhängige Organisationen, welche pluri-lokal dezentral situiert sind, wobei „Altern in Würde“ seinen Sitz in Bratislava, hingegen das Rote Kreuz Oberösterreich diesen in Linz hat. Außerdem herrscht ein hoher Grad an Arbeitsteilung vor, indem die eine Seite für die KundInnen, die andere für die PersonenbetreuerInnen zuständig ist, was aller Wahrscheinlichkeit nach auch mit einem hohen Maß an Koordinationsbedarf verbunden ist.

Grundsätzlich lässt sich beim Verein „24Std.Betreuung.Wien“ keine Aussage zum Grad der Arbeitsteilung und der Koordination treffen, da die gesamte Organisation von Fr. Kudziova übernommen wird. Jedoch, im Zuge der Zusammenarbeit mit der Wiener Agentur, lässt sich auch hier eine strikte Arbeitsteilung und ein dementsprechendes Maß an Koordinationsbedarf feststellen, jedoch sind diese nicht bzw. nicht in jenem Ausmaß, wie dies die soeben behandelten Organisationen sind, pluri-lokal organisiert.

Beim Verein „Caritas Rundum Zuhause Betreut“ kommt es durch die Zusammenarbeit mit den Informationsbüros in den Herkunftsländern der PersonenbetreuerInnen zwar zu einer Arbeitsteilung, die sich wie folgt gestaltet: Der Verein in Österreich ist für die Seite der KundInnen und die jeweiligen Büros in der Slowakei bzw. Rumänien für die Seite der BetreuerInnen zuständig. Es gilt jedoch festzuhalten, dass das Ausmaß der Dezentralisierung lediglich sehr gering ist, da die MitarbeiterInnen vor Ort von der Caritas angestellt sind, es sich

demnach nicht um eigene Organisationen handelt und die Organisation der 24-Stunden-Betreuung nach wie vor hauptsächlich von Wien aus gesteuert wird.

9.2. Zentrale Ergebnisse der Interviews

Die soeben angeführten Auszüge aus den Interviews mit verschiedenen Typen von Vermittlungsagenturen gaben Aufschluss über deren Tätigkeit, dem Organisationalen Feld, in dem sie agieren und deren Verortung darin. Es folgt schließlich eine Zusammenschau dieser Erkenntnisse.

In den Personalpools der von mir befragten Vermittlungsagenturen befinden sich in erster Linie slowakische PersonenbetreuerInnen. Dies stimmt auch mit dem Zahlenmaterial in Kapitel 4.6.2. überein, wonach derzeit 54 % der Gewerbebeanmeldungen von SlowakInnen stammen. Es zeichnet sich jedoch bereits ab, dass vermehrt rumänische PersonenbetreuerInnen in Österreich tätig werden. Lediglich ein kleiner Anteil der Betreuungskräfte ist männlich. Fr. Kudziova schätzt diesen auf ca. 1 %. Von den österreichischen Familien werden männliche Betreuer oft nicht akzeptiert, da man es in Österreich nicht gewöhnt sei, dass Männer den Haushalt führen. Es seien jedoch männliche Betreuer oftmals vielfach geeigneter, insbesondere wenn es darum geht, KundInnen zu heben.

Allen von mir untersuchten Organisationen ist gemein, dass die in ihrem Personalpool befindlichen PersonenbetreuerInnen mindestens einen Pflegekurs absolviert haben. Es hat folglich den Anschein, dass die Förderung der 24-Stunden-Betreuung und die damit beabsichtigte Qualitätssicherungsmaßnahme Wirkung gezeigt hat. Diese Sicherstellung eines Mindestmaß an Qualität wird jedoch – wie sich noch zeigen wird – nicht als ausreichend empfunden.

War es zu Beginn der Tätigkeit vieler Agenturen noch so, dass sie sowohl die Akquise der KundInnen als auch der PersonenbetreuerInnen selber übernommen haben, lässt sich erkennen, dass eine vermehrte Zusammenarbeit zwischen inländischen und ausländischen Vermittlungsagenturen stattfindet. Hierbei ist die inländische Agentur für die Rekrutierung der KundInnen zuständig, während sich die Agentur im Ausland der Rekrutierung von PersonenbetreuerInnen widmet. Welche Probleme sich hierbei an den Schnittstellen ergeben können und wie sich diese Zusammenarbeit zukünftig entwickeln wird, bleibt abzuwarten.

Die erfolgte Kostenaufstellung der jeweiligen Agenturen verdeutlicht die erschwerte Vergleichbarkeit der unterschiedlichen Agenturen und ihrer Kosten, zumal sowohl von jährlichen, als auch monatlichen und einmaligen Gebühren die Rede ist. Es wird kritisiert, dass

bei der Angebotslegung zwischen Brutto- und Nettopreisen unterschieden wird. Dadurch kann es zu Missverständnissen kommen bzw. werden diese einer Interviewpartnerin zufolge oftmals seitens der Agenturen sogar bewusst in Kauf genommen, um nach außen hin die Kosten zunächst als möglichst günstig erscheinen zu lassen.

Ein erhöhter Kostendruck lässt sich insbesondere seit der Umsetzung der Legalisierungsmaßnahmen 2007 feststellen, da die gesetzliche Grundlage es nun jedem/jeder erlaubte – sofern er/sie im Besitz des Gewerbes der Personenbetreuung war – als VermittlerIn von PersonenbetreuerInnen tätig zu werden. Dies führte infolge zu einem entsprechend hohen Auftreten von Agenturen. Kürzlich sei zudem ein Anstieg von Vermittlungsagenturen aus dem Niedrigpreissektor zu verzeichnen, was zu einem Preisdruck, insbesondere für qualitätsgesicherte Anbieter, und möglicherweise einem Qualitätsverlust des gesamten Systems der 24-Stunden-Betreuung führen könne. Dies bleibt jedoch abzuwarten.

Es ist oftmals schwierig, Unterschiede in den angebotenen Serviceleistungen der unterschiedlichen Agenturen zu erkennen, zumal diese insbesondere seit der Einführung der Legalisierungsmaßnahmen einander sehr ähneln. Dies lässt bereits vermuten, dass von den KundInnen oftmals einzig und allein die Höhe der Kosten sowohl als Unterscheidungs- als auch als Entscheidungsmerkmal für oder gegen eine Agentur herangezogen wird, was für die Agenturen letztlich einen enormen Kostendruck bedeutet und in weiterer Folge möglicherweise mit einem Qualitätsverlust einhergehen könnte. Hierbei lässt sich jedoch beobachten, dass viele, die zunächst das Angebot von Billiganbietern in Anspruch nehmen, schließlich – aufgrund schlechter Erfahrungen – qualitätsgesicherte Anbieter nachfragen.

Dass die Kosten das ausschlaggebende Entscheidungskriterium für oder gegen eine Vermittlungsagentur sind, verübeln die Interviewpartnerinnen den Familien nicht angesichts der geringen finanziellen Unterstützung seitens des Staates und der somit (teilweise) enorm hohen finanziellen Belastung. Es ist schließlich davon auszugehen, dass – zumindest zu Beginn der Betreuungsbedürftigkeit – die Kosten Vorrang gegenüber der Qualität haben.

Die Phase der Regularisierungsmaßnahmen 2007 führte zu einer Tätigkeitsausweitung der Vermittlungsagenturen und war geprägt von einer großen Ungewissheit und auch Unwissenheit sowohl seitens der KundInnen als auch seitens der PersonenbetreuerInnen. Möglicherweise wurde dies von vielen Agenturen bewusst genutzt, um auf den Markt zu treten, ihr Handlungsfeld auszuweiten und sich und ihre jeweiligen Spielregeln dort zu etablieren. Es können aber auch das Fehlen von (muttersprachlichen) Informationsstellen und Hilfestellungen einerseits und ein fehlendes unternehmerisches Know-How andererseits letztlich dazu geführt

haben, dass die administrativen Aufgaben von den Vermittlungsagenturen (gezwungenermaßen) übernommen wurden und dies letztlich mit einem vergrößerten Handlungsspielraum und Tätigkeitsfeld einherging. Fest steht, dass die Übernahme dieser administrativen Aufgaben – zumindest nach außen hin – zu einem fixen Zuständigkeitsbereich der Agenturen geworden ist. Obwohl zu erkennen ist, dass öffentliche Stellen zunehmend darum bemüht sind, die Informationen in den jeweiligen Muttersprachen und verständlich aufzubereiten, fehlt es den PersonenbetreuerInnen nach wie vor am erforderlichen unternehmerischen Know-How.

Bereits mehrmals wurde in dieser Arbeit thematisiert, dass das 24-Stunden-Betreuungssystem und damit auch die Vermittlungsagenturen in erster Linie von Weiterempfehlungen leben. Im Zuge der vorliegenden Forschung konnte diese These erneut bestätigt und somit aktualisiert werden. Sowohl hinsichtlich der Akquise neuer PersonenbetreuerInnen als auch jene neuer KlientInnen scheint Mundpropaganda nach wie vor die zentrale Werbemaßnahme zu sein. Demnach kann davon ausgegangen werden, dass Webseiten und Informationsbroschüren für die Vermittlungsagenturen zwar der Informationsbeschaffung dienen, jedoch nicht als zentrale Werbemaßnahmen fungieren. Nach wie vor können ÄrztInnen, Krankenhäuser und sonstige AkteurInnen, die dem Organisationalen Feld der Betreuung und Pflege entstammen, als jene zentralen Multiplikatoren betrachtet werden, die wesentlich zum weiteren Bestehen des 24-Stunden-Betreuungsmodells beitragen.

Dadurch, dass die Agenturen in erster Linie von persönlichen Weiterempfehlungen abhängig sind, ist es umso wichtiger, einen guten Ruf, sowohl auf Seiten der KundInnen als auch der PersonenbetreuerInnen, zu haben. Wie bereits in Kapitel 6.1.4. beschrieben, hängt die Organisationsidentität entscheidend von dem jeweiligen Umfeld ab, das die Organisation umgibt. Demnach bezeichnen sich die von mir befragten Agenturen keinesfalls als Arbeitsvermittler, vielmehr sehen sie sich als Organisationen, deren Arbeit in einen breiten gesellschaftlichen Kontext eingebettet ist.

So etwa waren persönliche Betroffenheit oder der Drang, auf die Missstände im bestehenden System zu reagieren und es besser als „die anderen“ zu machen, die Hauptmotive, eine eigene Agentur zu gründen. Obwohl die Trägerorganisationen der 24-Stunden-Betreuung ursprünglich skeptisch gegenüber standen, ist davon auszugehen, dass sie es schließlich für notwendig hielten, diese auch anzubieten, jedoch nur unter der Voraussetzung einer begleitenden Qualitätssicherung.

Es lässt sich feststellen, dass Personen, welche dem Organisationalen Feld der Betreuung entstammen, oftmals einem gewissen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt zu sein scheinen, indem immer wieder die eigenen Stärken gegenüber den anderen Anbietern hervorgehoben werden. Dies kann möglicherweise dadurch erklärt werden, dass die Öffentlichkeit dem Betreuungssystem der 24-Stunden-Betreuung nach wie vor skeptisch gegenüber steht. Verstärkend können hierbei die Forderungen seitens des Österreichischen Gewerkschaftsbundes wirken, das Selbstständigen-Modell der 24-Stunden-Betreuung abschaffen zu wollen. Zudem sei es möglich, dass auch die permanente negative Berichterstattung über die Tätigkeit von Vermittlungsagenturen dazu führe, dieses Bild in der Öffentlichkeit weiterhin aufrecht zu erhalten bzw. weiter zu verstärken. Dies legt den Schluss nahe, dass auch im österreichischen Kontext nationale Akteure starken Einfluss auf die Organisationsstruktur und die jeweilige Organisationsidentität haben.

Den Einschätzungen der Interviewpartnerinnen zufolge gäbe es zwar einige PersonenbetreuerInnen, die auf eigene Faust versuchen, als PersonenbetreuerIn tätig zu werden, es jedoch schwierig sei, selber KundInnen zu akquirieren. Den Schätzungen zweier Agenturleiterinnen zufolge nehmen 70-80 % der in Österreich tätigen PersonenbetreuerInnen die Services einer Vermittlungsagentur in Anspruch. Fr. Kudziova zufolge sind es lediglich jene PersonenbetreuerInnen, die ohne Agentur tätig sind, die bereits über gute Deutschkenntnisse verfügen, sich mit der gesamten Problematik auskennen und „selbstständig“ sind. Demnach schätzt auch sie Vermittlungsagenturen als erforderliche Einrichtungen ein, fordert jedoch in diesem Zusammenhang, dass diese ihren Tätigkeits- und Verantwortungsbereich klar darstellen müssen.

Angesichts der momentanen Ausgestaltung des Systems der 24-Stunden-Betreuung ist davon auszugehen, dass es sich um ein relatives Mittelschichtsangebot handelt. Außerdem sei es kritisch zu sehen, dass die 24-Stunden-Betreuung oftmals als eine günstige Variante zur Betreuung älterer Menschen dargestellt werde, sie dies jedoch keinesfalls ist. Eine Interviewpartnerin geht zudem davon aus, dass es sich viele zwar grundsätzlich leisten könnten, jedoch werde dem Bereich der Pflege und Betreuung ein zu geringer Wert beigemessen und man deshalb nicht bereit sei, dafür Geld auszugeben.

Hinsichtlich der Einbettung der 24-Stunden-Betreuung in das österreichische Pflegesystem gilt es erneut, die Bereiche Betreuung und Pflege getrennt voneinander zu sehen bzw. ist der Bereich der Pflege hierbei nur insofern anwendbar, als dass dies eine durchgeführte Delegation möglich macht. Bis zu einem gewissen Grad kann folglich das Modell der 24-Stunden-Betreuung

bestehende öffentliche Angebote unter Umständen ersetzen. Sofern aber der Übergang von Betreuung hin zu Pflege überschritten wurde und auch eine Delegation ein Ausweiten dieser Grenze nicht mehr zulässt, können diese keinesfalls durch eine 24-Stunden-Betreuung ersetzt werden, bestenfalls können sie diese ergänzen, indem etwa pflegerische Tätigkeiten von den mobilen Diensten übernommen werden. Die von mir befragten Leiterinnen der Vermittlungsagenturen sind sich einig darüber, dass nicht alle Fälle durch das 24-Stunden-Betreuungsmodell abgedeckt werden können. Es sei hier seitens der Vermittlungsagentur unbedingt erforderlich, diese Grenze zu kennen und sich auch dementsprechend daran zu halten, was jedoch in der Realität oftmals nicht der Fall zu sein scheint. Wie der Name des Modells bereits zeigt, geht es hierbei vorrangig um Betreuung, nicht aber um Pflege.

Einen Zusammenhang zwischen öffentlichen Angeboten an Pflege- und Betreuungsleistungen und der Nachfrage nach einer 24-Stunden-Betreuung sehen die Interviewpartnerinnen weitgehend nicht gegeben. Demnach sei es älteren Menschen ein besonderes Anliegen, so lange wie möglich in den eigenen vier Wänden wohnen bleiben zu können. Jedoch gäbe es, so wie das österreichische Pflege- und Betreuungssystem derzeit ausgestaltet ist, keine Alternative zum Modell der 24-Stunden-Betreuung. Schließlich sei davon auszugehen, dass die Nachfrage danach auch weiterhin anhalten wird.

Die These, wonach sich die Herkunftsländer der PersonenbetreuerInnen immer weiter nach Osten verlagern würden aufgrund steigender Lohnniveaus und einer verbesserten wirtschaftlichen Situation in den direkt zu Österreich angrenzenden Ländern, konnte im Zuge der vorliegenden Arbeit nicht bestätigt werden. Einerseits geht man davon aus, dass dies ohnehin nicht so passieren werde. Andererseits sei nicht die Veränderung des Lohnniveaus in der Slowakei für den sinkenden Anteil an slowakischen PersonenbetreuerInnen in Österreich ausschlaggebend, sondern viel mehr die schlechten Verdienstmöglichkeiten, die sie in Österreich erwarten. Aus diesem Grund bevorzugen es die slowakischen BetreuerInnen nach Deutschland oder in die Schweiz zu gehen anstatt nach Österreich. Außerdem sei zu beobachten, dass zunehmend gut ausgebildete und erfahrene PersonenbetreuerInnen mit guten Deutschkenntnissen im stationären Bereich in Österreich, vor allem in den Grenzgebieten, tätig sind.

Hinsichtlich des verstärkten Auftretens rumänischer PersonenbetreuerInnen kommt es zu unterschiedlichen Einschätzungen. So etwa ist einerseits davon auszugehen, dass diese durch ihre schlechtere Qualifikation und fehlenden Erfahrung – im Vergleich etwa zu slowakischen oder ungarischen Betreuungskräften – möglicherweise einen Preisdruck auf das gesamte

System ausüben können, worunter insbesondere qualitätsgesicherte Anbieter von 24-Stunden-Betreuung leiden könnten. Andererseits sieht man die Gefährdung der Qualität des 24-Stunden-Betreuungsmodells nicht so sehr in der schlechteren Qualifikation oder den mangelnden Deutschkenntnissen begründet, sondern viel mehr in der langen Turnusdauer, die die rumänischen Betreuungskräfte auf sich nehmen müssen und eine enorme psychische Belastung mit sich bringt.

9.3. Verbesserungsvorschläge

Es herrscht zwar nahezu Einigkeit darüber, dass die Legalisierung und die damit geschaffenen gesetzlichen Rahmenbedingungen als notwendig und dementsprechend positiv zu bewerten sind, diese jedoch keinesfalls ausreichen und weitere Maßnahmen notwendig sind. In diesem Zusammenhang wurden immer wieder zwei Bereiche angesprochen, welche einer Überarbeitung bedürfen: Einerseits die Erhöhung der finanziellen Möglichkeiten seitens der NachfragerInnen der 24-Stunden-Betreuung, andererseits die Notwendigkeit und Forderung nach einer Einführung von Qualitätskriterien für Vermittlungsagenturen. Demnach wird die Verantwortlichkeit für eine Verbesserung des momentanen Systems vorrangig dem österreichischen Staat zugeschrieben.

Erhöhung der finanziellen Mittel

Systemgeld: Es lässt sich feststellen, dass seit der Legalisierung keine öffentlichen Gelder in das System der 24-Stunden-Betreuung geflossen sind, wonach derzeit die Finanzierung der Weiterbildungen und Qualitätssicherung von den Organisationen, PersonenbetreuerInnen und KundInnen finanziert werden muss.

Förderung der 24-Stunden-Betreuung: Die momentane Ausgestaltung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung wird dahingehend kritisiert, dass diese, obwohl sie der Bezahlung der Sozialversicherungskosten dient, einerseits von den KundInnen als finanzielle Unterstützung angesehen werde, aber andererseits auch als solche von den Vermittlungsagenturen verkauft werde. Demnach besteht die Forderung nach einer expliziten Förderung der 24-Stunden-Betreuung.

Einkommensabhängige Förderung: Angesichts der fehlenden staatlichen Unterstützung sind insbesondere einkommensschwächere KundInnen gezwungen, zu einem Billiganbieter überzugehen. Dies kann zu einer Verbilligung des gesamten Systems führen und einen enormen Kostendruck für insbesondere qualitätsgesicherte Anbieter bedeuten, wodurch sich ein Konflikt auftut: Einerseits sollen die Kosten möglichst niedrig gehalten werden aufgrund hoher

Konkurrenz, andererseits soll aber die Qualität möglichst hochgehalten werden, die jedoch wiederum einhergeht mit einer Verteuerung des Systems. Hierbei könnte etwa eine einkommensabhängige Erhöhung der Fördermittel zielführend sein, indem sich auch einkommensschwächere NachfragerInnen der 24-Stunden-Betreuung das Angebot qualitätsgesicherter Vermittlungsagenturen leisten können.

Einführung von Qualitätskriterien für Vermittlungsagenturen

Angesichts der unklaren Situation am Markt für Vermittlungsagenturen wurde die Einführung von Qualitätskriterien gefordert.

Eine telefonische Anfrage beim Fachgruppenobmann der gewerblichen Dienstleister, Hrn. KommR Flenreiss, ergab, dass eine derartige Zertifizierung bereits in Planung sei und in Kürze vorgestellt werde. Diese wurde in Zusammenarbeit mit der Berufsgruppe Wien der Personenbetreuung¹⁶ ausgearbeitet und widmet sich vorrangig drei zentralen Aspekten: Der transparenten und nachvollziehbaren Vertragsgestaltung zwischen den PersonenbetreuerInnen und Vermittlungsagenturen, der Qualitätssicherung gegenüber Familien und schließlich der Einhaltung von Leistungsversprechungen seitens der Agenturen gegenüber den Familien. Wie sich diese Zertifizierung im Detail gestaltet und in der Praxis Anwendung findet, bleibt abzuwarten.

Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für PersonenbetreuerInnen

Um die Qualität des Systems der 24-Stunden-Betreuung sicherzustellen, wäre die Schaffung von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten und die Möglichkeit zur Supervision für PersonenbetreuerInnen erforderlich. Wobei hierbei stets darauf zu achten ist, dass diese an den speziellen Arbeitsrhythmus der PersonenbetreuerInnen angepasst werden. Von einer Interviewpartnerin wird zudem gefordert, dass derartige Fortbildungskurse auch auf die Stärkung ihres unternehmerischen Know-Hows und auf die Inhalte des österreichischen Gewerberechts abzielen. Dadurch könnte eine Zusammenarbeit mit unseriösen Agenturen vermieden werden, welche (bestenfalls) schließlich vom Markt verschwinden würden.

Wie die Erfahrung zeigt, nutzen einige PersonenbetreuerInnen die 24-Stunden-Betreuung als eine Art „Türöffner“ für Beschäftigungsmöglichkeiten in der österreichischen Langzeitpflege. Demnach eignen sie sich in der Zeit als PersonenbetreuerIn die notwendigen Deutschkompetenzen an und sammeln wichtige Berufserfahrung, die es ihnen schließlich

¹⁶http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=632179&dstdid=9429&ctyp=1

ermöglichen, am regulären Arbeitsmarkt in Österreich Fuß zu fassen. Versteht man schließlich das Modell der 24-Stunden-Betreuung eingebettet in den österreichischen Pflege- und Betreuungskontext, erschließt sich demnach durch die 24-Stunden-Betreuung auch ein gewisses Arbeitskräftepotential für die heimische Langzeitpflege. Die vorangegangene Tätigkeit als PersonenbetreuerIn stellt sich somit als sehr wertvoll, sowohl für die PersonenbetreuerIn als auch für das österreichische Langzeitpflegesystem, heraus. Vor diesem Hintergrund könnte etwa die Finanzierung von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen als eine Investition in das zukünftige Langzeitpflegesystem betrachtet werden.

10. Abschließende Bemerkungen

Es gilt, die anfangs aufgeworfene Frage aufzugreifen, welche sich damit beschäftigte, inwiefern diese Transnationalisierungsprozesse und somit die Entstehung des *transnational care space* gerade **wegen** Vermittlungsagenturen stattgefunden haben oder ob diese Transnationalisierungsprozesse lediglich **durch** Vermittlungsagenturen vorangetrieben wurden (vgl. Pries 2010: 73 f.; Hervorh. d. Verf.).

Im Zuge der vorliegenden Arbeit lässt sich schließlich feststellen, dass kein eindeutiger Bezugs- bzw. Anfangspunkt im *transnational care space* festgemacht werden kann, ähnlich dem Henne-Ei-Problem. Es ist demnach nicht klar zu konstatieren, ob es die Vermittlungsagenturen waren, die die Transnationalisierungsprozesse ausgelöst haben oder sie diese Prozesse lediglich vorangetrieben haben. Fest steht jedoch, dass sie den *transnational care space* von Anfang an entscheidend mitgeprägt und geformt haben und davon auszugehen ist, dass sie dies auch weiterhin tun werden. Welche Richtungen dabei eingegangen werden können, konnte im Zuge der vorliegenden Arbeit ausgearbeitet werden und möglicherweise als Ansätze weiterer Forschungen dienen. Zunächst gilt es, die Auswirkungen der bevorstehenden Einführung von Qualitätskriterien für Vermittlungsagenturen, welche von der Wirtschaftskammer Österreich in Zusammenarbeit mit der Berufsgruppe Wien der Personenbetreuung ins Leben gerufen wurden, abzuwarten.

Bei all diesen Maßnahmen gilt es jedoch stets mitzubedenken, dass eine Pflege- bzw. Betreuungsbedürftigkeit meist plötzlich eintritt, sich die betroffenen Personen physisch und psychisch dabei in einer Ausnahmesituation befinden und demzufolge – im Gegensatz zu anderen Kaufentscheidungen – nicht so viel Zeit in die Informationsbeschaffung und den Vergleich verschiedener Angebote unterschiedlicher Vermittlungsagenturen investieren können bzw. wollen.

Obwohl sich die vorliegende Arbeit in erster Linie auf den österreichischen Kontext bezogen hat, ist es erforderlich, Betreuung breiter zu fassen und es nicht als rein österreichisches Problem zu betrachten (vgl. Prochazkova, Rupp, Schmid 2008: 20) – die Rede ist von der Einbettung in den *transnational care space*. Diese Betrachtungsweise verlangt es schließlich, die Maßnahmensetzungen nicht national aufzufassen, sondern stets die Folgewirkungen in den Herkunftsländern der PersonenbetreuerInnen mitzubetrachten. Demnach bringt die transnationale Ausrichtung von Organisationen auch eine entsprechende transnationale Verantwortung mit sich, derer sich sowohl die Agenturen als auch die Politik bewusst sein

müssen. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass dieses System auch weiterhin überlebensfähig ist und anstelle eines *brain-drains* eine *brain-circulation* stattfindet.

Bibliographie

Literaturquellen

Anderson, Bridget (2000): *Doing the Dirty Work? The Global politics of domestic labour*. London [u.a.]: Zed Books.

Antonnen, Anneli; Sipilä, Jorma (1996): European social care services. Is it possible to identify models? In: *Journal of European Social Policy* 6 (2), 87-100.

Bachinger, Almut (2006): *Einblick in die Vermittlungsagenturen*. In: ÖKSA [Hrsg.]: *24-Stundenbetreuung*. Tagungsdokumentation. Wien.

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

Badelt, Christoph; Holzmann-Jenkins, Andrea; Matul, Christian; Österle, August (1997): *Analyse der Auswirkungen des Pflegevorsorgesystems*. Wien: BMAGS.

Badelt, Christoph; Österle, August (2001): *Grundzüge der Sozialpolitik. Spezieller Teil: Sozialpolitik in Österreich*. Wien: Manz Verlag.

BAG (2010): *Leistungskatalog Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt (BAG)*. Wien.

Bauer, Gudrun; Österle, August (2011): *Personenbetreuung in Österreich. Motive und Beschäftigungsbedingungen der Betreuung in privaten Haushalten*. In: *Österreichische Pflegezeitschrift*, Nr. 12, 15-18.

Berger, Peter L; Luckmann, Thomas (1966): *The Social Construction of Reality. A treatise in the sociology of knowledge*. Garden City, NY [u.a.]: Doubleday.

BMASK (2012a): *Pflegevorsorgebericht 2011*. Wien.

BMASK (2012b): *24-Stunden-Betreuung zu Hause. Neues und Wissenswertes*. Wien.

Da Roit, Barbara; Le Bihan, Blanche; Österle, August (2007): Long-term Care Policies in Italy, Austria and France: Variations in Cash-for-Care Schemes. In: *Social Policy and Administration* 41 (6), 653-671.

DiMaggio, Paul J; Powell, Walter W. (2009): Das "stahlharte Gehäuse" neu betrachtet. Institutionelle Isomorphie und kollektive Rationalität in organisationalen Feldern. In: Koch, Sascha; Schemmann, Michael [Hrsg.]: *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 57-84.

Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Fassmann, Heinz (2003): Transnationale Pendelwanderung. Polen in Wien. In: Acham, Karl u.a. [Hrsg.]: Kontinuitäten und Brüche in der Mitte Europas. Wien: Passagen Verlag.
Flick, Uwe (2011): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag

Gendera, Sandra (2007): ‚Transnational Care Space‘ Zentraleuropa. Arbeits- und Lebensbedingungen von irregulär beschäftigten Migrantinnen in der häuslichen Pflege. Universität Wien, Dipl.Arbeit.

Kieser, Alfred; Walgenbach, Peter (2010): Organisation. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

Koch, Sascha (2009): Die Bausteine neo-institutionalistischer Organisationstheorie – Begriffe und Konzepte im Lauf der Zeit. In: Koch, Sascha; Schemmann, Michael [Hrsg.]: Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 110-131.

Koch, Sascha; Schemmann, Michael (2009): Entstehungskontexte und Grundlegungen neoinstitutionalistischer Organisationsanalyse. In: Koch, Sascha; Schemmann, Michael [Hrsg.]: Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 20-27.

Krawietz, Johanna (2010): Pflegearbeit unter Legitimationsdruck. Vermittlungsagenturen im transnationalen Organisationsfeld. In: Schewe, Kirsten; Krawietz, Johanna [Hrsg.]: Transnationale Sorgearbeit. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 249-275.

Kretschmann, Andrea (2010): Die Legalisierung hat uns überhaupt keine Vorteile gebracht. Die Vorteile gibt's nur für Österreicher. Effekte national strukturierter Rechts in der transmigrantischen 24-Stunden-Care-Arbeit. In: Appelt, Erna [Hrsg.]: Who cares? Betreuung und Pflege in Österreich. Eine geschlechterkritische Perspektive. Innsbruck, Wien: Studienverlag, 187-196.

Luhmann, Niklas (1964): Funktionen und Folgen formaler Organisationen. Berlin: Duncker & Humblot.

Lutz, Helma (2007): Vom Weltmarkt in den Privathaushalt. Die neuen Dienstmädchen im Zeitalter der Globalisierung. Opladen [u.a.]: Budrich.

Mayring, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim [u.a.]: Beltz.

Mayring, Philipp (2007): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim [u.a.]: Beltz Verlag.

Mazal, Wolfgang (2007): Hausbetreuung. Kritische Aspekte. In: Ecolex, August 2007, 580-583.

Meffert, Heribert; Kirchgeorg, Manfred (1998): Marktorientiertes Umweltmanagement. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.

ÖBIG (2005): Situation pflegender Angehöriger. Endbericht. Wien. BMSG.

Österle, August; Bauer, Gudrun (2012): Home care in Austria. The interplay of family orientation, cash-for-care and migrant care. In: Health and Social Care in the Community, 20 (3), 265-273.

Österle, August; Hammer, Elisabeth (2004): Zur zukünftigen Betreuung und Pflege älterer Menschen. Rahmenbedingungen – Politikansätze – Entwicklungsperspektiven. Wien: Kardinal König Akademie.

Österle, August; Hasl, Andrea; Bauer, Gudrun (2013): Vermittlungsagenturen in der 24-h-Betreuung. In: WISO 36., Nr. 1, 159-172.

Österle, August; Heitzmann, Karin (2009): Welfare state development in Austria: Strong traditions meet new challenges. In: Schubert, Klaus; Hegelich, Simon; Bazant, Ursula [Hrsg.]: The Handbook of European Welfare Systems. Abingdon; New York: Routledge, 31-48.

Österle, August; Meichenitsch, Katharina; Mittendrein, Lisa (2011): Long-term Care in Austria. Between Family Orientation, Cash for Care and Service Provision. In: Österle, August [Hrsg.]: Long-term Care in Central and South Eastern Europe. Frankfurt am Main [u.a.]: Peter Lang, 41-66.

Pichler, Irene; Bodmann, Alexander (2012): Praxisbericht. Die 24-Stunden-Betreuung in Österreich. In: Hitzemann, Andrea; Schirilla, Nausikaa; Waldhausen, Anna [Hrsg.]: Pflege und Migration in Europa. Transnationale Perspektiven aus der Praxis. Freiburg im Breisgau: Lambertus-Verlag, 171-184.

Preisendörfer, Peter (2011): Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Pries, Ludger (2008): Die Transnationalisierung der sozialen Welt. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.

Pries, Ludger (2010): Transnationalisierung. Theorie und Empirie grenzüberschreitender Vergesellschaftung. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Prochazkova, Lucie (2006): Gesundheitspersonal in ausgewählten neuen EU-Ländern. In: ÖKSA [Hrsg.]: 24-Stundenbetreuung. Tagungsdokumentation. Wien: [o.V.].

Prochazkova, Lucie; Rupp, Bernhard; Schmid, Tom (2008): Evaluierung der 24-Stunden-Betreuung. Endbericht. Wien.

Prochazkova, Lucie; Schmid, Tom (2007): Pflege und Betreuung zu hause. In: Pfeil, Walter [Hrsg.]: Zukunft der Pflege und Betreuung in Österreich. Wien: Manz, 139-162.

Schmid, Tom (2009): Hausbetreuung. Die Legalisierungs-Policy in Österreich. In: Larsen, Christa; Joost, Angela; Heid, Sabine [Hrsg.]: Illegale Beschäftigung in Europa. Die Situation in Privathaushalten älterer Personen. München [u.a.]: Hampp, 53-79.

Schmid, Tom (2010): Hausbetreuung in Österreich. Zwischen Legalisierung und Lösung. In: Scheiwe, Kirsten; Krawietz, Johanna [Hrsg.]: Transnationale Sorgearbeit. Rechtliche Rahmenbedingungen und gesellschaftliche Praxis. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 171-198.

Schmid, Tom; Prochazkova, Lucie (2006): Pflege und Betreuung im Spannungsfeld zwischen Nötigem, Wünschenswertem und Finanzierbarem. In: Soziale Sicherheit (6), 331-334.

Scott, Richard W.; Davis, Gerald F. (2007): Organizations and Organizing. Rational, Natural, and Open System Perspectives. Upper Saddle River, NJ: Pearson.

Statistik Austria (2012): Statistisches Jahrbuch 2013. Wien: Verlag Österreich GmbH.

Suchman, Mark C. (1995): Managing Legitimacy. Strategic and Institutional Approaches. In: Academy of Management Review 20 (3), 571-610.

Witzel, Andreas (1982): Verfahren der qualitativen Sozialforschung. Überblick und Alternativen. Frankfurt/Main [u.a.]: Campus-Verl.

Internetquellen

BMASK [o.J]: Informationsblatt zur Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung. Legalisierung im Überblick,

http://www.bundessozialamt.gv.at/cms/basb/attachments/7/5/4/CH0008/CMS1198828863126/pdf/ege24_legalisierung_infoblatt_inter.pdf (letzter Zugriff: 15.4.2013).

BMF (2011): Vereine und Steuern. Tipps für Vereine und ihre Mitglieder,

http://www.bmf.gv.at/Publikationen/Downloads/BroschurenundRatgeber/BMF_FOLDER_VEREINE_STEUERN_Internet.pdf (letzter Zugriff: 10.3.2013).

BMI (2013a): Vereinswesen,

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Vereinswesen/grundsatzliche/ (letzter Zugriff: 1.3.2013).

BMI (2013b): Vereinswesen. Ideeller Verein,

http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Vereinswesen/grundsatzliche/ideeller_Verein.aspx (letzter Zugriff: 10.3.2013).

Bundessozialamt (2013a): Pflegegeld, <http://www.bundessozialamt.gv.at/basb/Pflege/Pflegegeld> (letzter Zugriff: 2.3.2013).

Bundessozialamt (2013b): Demenzkranker,

<http://www.bundessozialamt.gv.at/cms/basb/etr/story.html?channel=CH0008&document=CMS1198828633920> (letzter Zugriff: 3.3.2013).

EURES (2013): Das europäische Portal zur beruflichen Mobilität. Leben & Arbeiten im Ausland,

<http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=de> (letzter Zugriff: 15.3.2013).

Forschungsinstitut für Stiftungsgründung und Stiftungsrecht (2013): Die österreichische

Privatstiftung, <http://www.stiftungswissenschaften.de/international/die-osterreichische-privatstiftung.html> (letzter Zugriff: 10.3.2013).

HELP GV (2013a): Alten- und Pflegeheime,

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/36/Seite.360540.html> (letzter Zugriff: 10.3.2013).

HELP GV (2013b): Kosten für Alten- und Pflegeheime,

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/36/Seite.360542.html> (letzter Zugriff: 10.3.2013).

HELP GV (2013c): Vereinsgründung,

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/22/Seite.220300.html#AllgemeineInformationen> (letzter Zugriff: 10.3.2013).

HELP GV (2013d): Pflegegeld,

<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/36/Seite.360510.html> (letzter Zugriff: 10.3.2013).

HELP GV (2013e): Pflegegeldreformgesetz 2012,
<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/171/Seite.1710363.html> (letzter Zugriff: 10.3.2013).

HELP GV (2013f): Gewerbeanmeldung,
<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/36/Seite.360638.html> (letzter Zugriff: 2.3.2013).

Pries, Ludger (2007): Transnationalism. Trendy Catch-all or Specific Research Program? A proposal for Transnational Organisation Studies as a Micro-macro-link. Paper presented at the conference on „Transnationalisation and Development(s): Towards a North-South Perspective“, Center for Interdisciplinary Research. Bielefeld, <http://pub.uni-bielefeld.de/luur/download?func=downloadFile&recordId=2318302&fileId=2319933> (letzter Zugriff: 3.2.2013).

Statistik Austria (2013a): Demographie,
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/gender-statistik/demographie/index.html (letzter Zugriff: 10.3.2013).

Statistik Austria (2013b): Bundespflegegeld,
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialleistungen_auf_bundesebene/bundespflegegeld/index.html (letzter Zugriff: 10.3.2013).

Statistik Austria (2013c): Jährliche Personeneinkommen,
https://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/personeneinkommen/jaehrliche_personen_einkommen/index.html (letzter Zugriff: 5.5.2013).

Südböhmische Volkspflege (2013): Webseite, <http://www.volkspflege.com/> (letzter Zugriff: 17.4.2013).

SVB (2013): Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege,
http://www.svb.at/portal27/portal/svbportal/channel_content/cmsWindow?p_tabid=4&p_menuid=67227&action=2 (letzter Zugriff: 20.4.2013).

WKO (2012a): GmbH,
[http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=421059&dstid=678&titel=Gesellschaft%2Cmit%2Cbeschr%C3%A4nkte%2CHaftung%2C\(GmbH\)](http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=421059&dstid=678&titel=Gesellschaft%2Cmit%2Cbeschr%C3%A4nkte%2CHaftung%2C(GmbH)) (letzter Zugriff: 10.3.2013).

WKO (2012b): Gewerbeberechtigung,
http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=422409&dstid=686 (letzter Zugriff: 2.4.2013).

WKO (2013): Merkblatt Personenbetreuung,
http://www.gruenderservice.net/dok_detail_file.wk?AngID=&DocID=802908&ConID=417705 (letzter Zugriff: 2.3.2013).

Zeitungsartikel

DerStandard (2008): ‚Pardonierung‘ für Pflegeverband ‚erster wichtiger Schritt‘. 15.1.2008, <http://derstandard.at/3181384> (letzter Zugriff: 5.4.2013).

DerStandard (2013): Slowakei. Hälfte würde unter Durchschnittslohn arbeiten. 12.3.2013, <http://derstandard.at/1362108203676/Haelfte-der-Slowaken-wuerde-unter-Durchschnittslohn-arbeiten> (letzter Zugriff: 2.4.2013).

Konsument (2012a): Holpriger Weg zu guter Pflege. 9/2012, 27-29.

Konsument (2012b): In vertrauter Umgebung. 2/2012, 10-15.

Kurier (2012): Lieber daheim statt ins Heim. 27.12.2012, <http://kurier.at/wirtschaft/wirtschaftspolitik/24-stunden-betreuung-lieber-daheim-statt-im-heim/2.113.516> (letzter Zugriff: 5.5.2013).

Wiener Zeitung (2013): Ostpflegerinnen ersparen Österreich eine Milliarde. 5.4.2013, http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/537208_Ostpflegerinnen-ersparen-Oesterreich-eine-Milliarde.html (letzter Zugriff: 5.4.2013).

E-Mails

Bundessozialamt (2013c): Anzahl gestellter Förderanträge 2008-2011. Elektronische Auskunft vom 25.3.2013.

Sozialversicherungsanstalt der Gewerblichen Wirtschaft (2013): Statistik Personenbetreuung. Gewerbeanmeldungen – Pflichtversicherte. Elektronische Auskunft vom 12.3.2013.

WKO Fachverband der gewerblichen Dienstleister (2013): Anzahl Anmeldungen zum freien Gewerbe der Personenbetreuung. Elektronische Auskunft vom 29.1.2013.

Interviews

Beobachter (2013): Gespräch am 7.3.2013.

Flenreiss, Gerhard (2013): Telefonat am 22.3.2013.

Gürtnerova, Elena (2013): Interview am 23.4.2013.

Kudziova, Bibiana (2013): Interview am 17.4.2013.

Pichler, Irene (2013): Interview am 16. 4. 2013.

Tanzer, Zuzana (2013): Interview am 23.4.2013.

ANHANG

Deutsches Abstract

Zielten bisherige Forschungen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung auf die Analyse sowohl der Mikroebene der PersonenbetreuerInnen als auch der Makroebene der gesetzlichen Rahmenbedingungen ab, beschäftigt sich die vorliegende Arbeit insbesondere mit der Mesoebene, auf der Vermittlungsagenturen angesiedelt sind.

Nachdem die in Österreich vorherrschenden rechtlichen Grundlagen und der Stand der Forschung anhand einer Literatur- und Dokumentenanalyse erarbeitet werden, folgt die empirische Untersuchung des Forschungsgegenstandes Vermittlungsagenturen, welche anhand dreier problemzentrierter Interviews mit Leiterinnen von Vermittlungsagenturen erfolgt und auf die Entstehung und Entwicklung von Vermittlungsagenturen und deren Positionierung in der transnationalen Organisation von Betreuung abzielt.

Die Arbeit zeigt, dass Vermittlungsagenturen von Beginn an maßgeblich an der Gestaltung des *transnational care space* beteiligt waren. Dabei hat anfangs ein und die selbe Agentur die Akquise sowohl der PersonenbetreuerInnen als auch der KundInnen übernommen, während nun eine vermehrte Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen inländischen und ausländischen Agenturen erkennbar ist.

Zudem führte die im Jahr 2007 geschaffene gesetzliche Zusammenfassung der Ausübung von Personenbetreuung und deren Organisation zu ein und dem selben Gewerbe zur Entstehung vieler unterschiedlicher und oftmals schwer voneinander unterscheidbaren Formen von Vermittlungsagenturen. Daraus folgt, dass oftmals die Höhe der Kosten für die Wahl einer bestimmten Vermittlungsagentur ausschlaggebend ist und es dadurch möglicherweise zu einem Qualitätsverlust kommt.

Angesichts der Tatsache, dass eine strikte Trennung zwischen den Bereichen der Betreuung und Pflege älterer Menschen gemacht werden muss, kann das Modell der 24-Stunden-Betreuung zudem nicht als Ersatz bestehender öffentlicher Angebote gesehen werden.

Damit das Modell der 24-Stunden-Betreuung auch zukünftig (qualitativ) aufrecht erhalten werden kann, werden insbesondere die Erhöhung der finanziellen Mittel, die Einführung von Qualitätskriterien für Vermittlungsagenturen und die Schaffung von Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für PersonenbetreuerInnen gefordert.

Englisches Abstract

While previous research in the area of 24-hours-care has analyzed the micro level of the personal carers as well as the macro level of the legal framework, the present work focuses on the meso level where agencies of personal carers are placed.

After the Austrian legal frameworks and the current state of research are explored by using literature and documentary analysis, an empirical study of the topic follows. It is carried out by three problem-centered interviews with heads of agencies and focuses on the formation and development of agencies and their position in the transnational organization of care.

The study shows that agencies, from the very beginning on, have been involved in the organization of the *transnational care space*. At first, the same agency took over the acquisition both of the personal carers and the clients, whereas now an enhanced division of labor and cooperation between domestic and foreign agencies can be determined.

Furthermore the legal bundling of the pursuit of the care assistance and its organisation to the same business, which was established in the year 2007, leads to very diverse forms of agencies which are therefore often difficult to distinguish from each other. This leads to the fact that the costs are often crucial for the choice of a certain agency which might lead to a loss of quality.

Bearing in mind that a strict differentiation must be made between the nursing and caring of elderly people, the model of the 24-hours-care cannot be seen as a substitute of existing public offerings.

In order to further maintain the model of the 24-hours-care (on a qualitative level), the implementation of increased financial resources, quality criteria for agencies and recruitment and training possibilities for personal carers are demanded.

Interviewleitfaden

Gründungsgeschichte und –motiv

- Wie kam es zur Gründung der Vermittlungsagentur? Persönliche Betroffenheit? Marktnische?
 - Seit wann sind Sie bereits tätig? (Vor/Nach Legalisierung)? In welchem Bereich davor tätig?
 - Welche Vorteile sehen Sie in der von Ihnen gewählten Rechtsform?
-

Niederlassungen und Operationsradius

- Gibt es weitere Niederlassungen/Kooperationen der VA im In- oder Ausland?
 - In welchen Bundesländern bzw. Gebieten Österreichs bieten Sie Ihr Angebot an bzw. welche Regionen decken Sie nicht ab und warum nicht?
 - Können Gebiete festgemacht werden, wo Ihr Angebot verstärkt nachgefragt wird?
-

MitarbeiterInnen

- Wie viele MitarbeiterInnen arbeiten in VA? Welche Ausbildungen (DGKS)?
 - Gibt es auch MitarbeiterInnen, die Sprache der PBs beherrschen? Welche Sprachen?
-

Leistungsangebot

- Wie wird Betreuungsbedarf erhoben? Findet ein Erstbesuch statt? Wie ist das machbar, wenn Sie in Gesamtösterreich Betreuung anbieten?
 - In welchen Pflegegeldstufen befinden sich Ihre KundInnen?
 - Wird auch stundenweise Betreuung angeboten?
 - Besteht auch Möglichkeit der Vermittlung von nur einem/r PB?
 - Wie gestaltet sich Qualitätssicherung? Von wem wird sie durchgeführt- DGKS? Wie oft?
 - Gibt es auch Fälle, die von Ihnen abgelehnt werden? Wenn ja, welche?
-

Kosten für KundInnen und Zahlungsablauf

- Vertragskosten? Einmalkosten? Laufende Kosten?
 - Kostenangabe brutto oder netto? Tagessätze inkl. Sozialversicherungsbeiträge? Sind Reisekosten inkludiert oder extra zahlen? Von KundInnen oder PBs bezahlt?
 - Wie erfolgt Zahlung? Direkt an die PBs oder via Agentur?
 - Unterscheiden sich Kosten je nach Betreuungsbedarf und Qualifikation der/des PBs?
-

KundInnen

- Wie viele Familien nehmen Ihr Angebot derzeit in Anspruch?
 - Wie sieht Ihr KundInnenstamm aus? Eher finanziell wohlhabender? Erhöhte Nachfrage am Land oder eher in der Stadt? Mögliche Gründe?
-

Marketing

- Wie werden potentielle KundInnen auf Sie aufmerksam? Internetanzeigen? Zeitungsanzeigen? Empfehlung durch ÄrztInnen oder Krankenhäuser? Aktive Werbung oder via Mundpropaganda und persönliche Empfehlungen?
-

PersonenbetreuerInnen

- Wie viele PBs sind derzeit bei Ihnen? Gibt es hohes Angebot an PBs? Hohe Fluktuation?
 - Wie sieht PersonenbetreuerInnenstamm aus? Aus welchen Ländern? Männer-/Frauenanteil? Wie alt? Welche Ausbildungen? Praxiserfahrungen?
 - Was sind „Aufnahmekriterien“, damit ein/e PB in Personalpool aufgenommen und vermittelt wird? Spezieller Ausbildungsnachweis? Nachweis Deutschkenntnisse?
 - Wie werden PBs rekrutiert?
 - Direkt von Österreich aus? Oder eigene Niederlassung vor Ort?
 - Zusammenarbeit mit Arbeitsämtern?
 - Wieviel müssen PBs an Sie zahlen? Einmalkosten oder laufende Kosten?
 - Welchen Vorteil haben PBs, wenn Sie Ihre Dienste in Anspruch nehmen? Organisierter Transportservice? Sprachkurse? Fortbildungen? Unterstützung?
-

Entstehung, Entwicklung und transnationale Ausrichtung von VAs

- Im Falle von mehreren Niederlassungen:
 - Zuerst österreichische, dann ausländische oder umgekehrt oder aber parallel gegründet?
 - Wie gestaltet sich transnationale Vernetzung? Gibt es Aufgabenteilung? Wie erfolgt Koordination?
 - Man hört immer wieder, dass PBs das Angebot von VAs in Anspruch nehmen, um erstmaligen Zugang zum österreichischen Markt zu erhalten, dann aber eigenständig KundInnen akquirieren? Können Sie diese These bestätigen?
-

Selbstverständnis / Organisationsidentität

- Wie würden Sie sich selber nennen? (VA? Vermittlungsorganisation?)
 - Wie sehen Sie Ihre Arbeit? (Reiner Arbeitsvermittler? Gemeinnützige Tätigkeit?)
 - Welche Motivation steckt dahinter? Warum machen Sie das überhaupt?
 - Sehen Sie sich als Ergänzung oder Konkurrenz zu staatlichem Angebot?
 - Wie würden Sie sich im österreichischen Pflege- und Betreuungssystem verorten?
 - Arbeiten Sie mit mobilen Dienstleistungsanbietern zusammen? Wenn ja, wie gestaltet sich Zusammenarbeit und wie wird diese organisiert? Welche Art von Diensten wird, neben der 24-Stunden-Betreuung, von Ihren KundInnen in Anspruch genommen?
-

Persönliche Einschätzung zu transnationalem Betreuungsmarkt und seinen gesetzlichen Rahmenbedingungen

- Wie hoch schätzen Sie den Anteil jener PBs, die mittels einer VA in Österreich tätig sind?
 - Spüren Sie einen starken Konkurrenzdruck am Markt für VAs?
 - Wird Ihrer Einschätzung nach Qualität seitens der KundInnen geschätzt?
 - Ist Ihrer Meinung nach der Versorgungsgrad mit öffentlichen Pflegediensten ausschlaggebend für die Inanspruchnahme einer 24-Stunden-Betreuung?
 - Sind Sie zufrieden mit den momentanen gesetzlichen Rahmenbedingungen? Mehr/weniger Regulierung erwünscht? Was halten Sie von einer Trennung der Vermittlung und Ausübung der Personenbetreuung?
 - Was halten Sie von der Idee einer Zertifizierung von VAs zur Qualitätssicherung?
 - Wo sehen Sie Verbesserungspotential im Bereich der 24-Stunden-Betreuung?
 - Wie sieht für Sie ein mögliches Zukunftsszenario aus, wenn man davon ausgeht, dass sich die Löhne in der Slowakei und Ungarn an jene in Österreich angleichen werden?
 - Wie schätzen Sie Zukunft des österreichischen Pflegemarktes und Rolle der Vermittlungsagenturen darin ein?
-

Lebenslauf

Theresa Landl

Geburtsdatum: 28.11.1988

Staatsbürgerschaft: Österreich

Ausbildung

- 10/2007 – 05/2013 Diplomstudium der Internationalen Entwicklung, Universität Wien
> Diplomarbeit: *Vermittlungsagenturen von Betreuungskräften als transnationale Organisationen*
- 10/2008 – 02/2013 Bachelorstudium der Volkswirtschaft und Sozioökonomie,
Wirtschaftsuniversität Wien
> Bachelorarbeit: *Aspectos lingüísticos de la inmigración – el caso de España*
- 03/2011 – 06/2011 Auslandssemester an der University of California Santa Barbara, USA
> Fächer: Economics, Black Studies, Religious Studies
- 09/1999 – 06/2007 Besuch des Europagymnasiums Baumgartenberg
> Schwerpunkt: Sprachen, Wirtschaft, Informatik
- 09/1995 – 07/1999 Besuch der Volksschule Tragwein

Praxiserfahrung

- 02/2013 – dato Ehrenamtliche Tätigkeit beim Verein *Caritas Rundum Zuhause Betreut*
- 03/2012 – 02/2013 Ehrenamtliche Tätigkeit als Lernbuddy im Rahmen des Programms
Volunteering@Wirtschaftsuniversität Wien
- 07/2012 – 08/2012 Praktikum in Hongkong am *AußenwirtschaftsCenter*
- 08/2011 Praktikum bei der *Raiffeisenlandesbank Oberösterreich*
- 07/2010 – 09/2012 Praktikum beim *Verein Ute Bock*
- 08/2009 – 09/2009 Praktikum in Costa Rica bei der *Asociación Cultural de Intercambio* im
Rahmen eines Social Work-Projektes

Sprachkenntnisse

Deutsch	Muttersprache
Englisch	verhandlungssicher
Spanisch	sehr gut
Französisch	gut

Wien, Mai 2013