

sein sowie die Akzeptanz der Bevölkerungen für diese neuen Möglichkeiten zu heben.

Wünschenswert wäre die Evaluierung der in dieser Studie beleuchteten internationalen Modelle unter Miteinbeziehung des AMS. Dabei ist auf die Erfahrungen bereits existierender privater Erbringer in Österreich Bedacht zu nehmen.

3.2. Soziale Dienstleistungen

Die derzeitigen „Marktbedingungen“, unter denen soziale, gesundheitliche und fürsorgliche Pflegeleistungen in Österreich erbracht werden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der tiefgreifende gesellschaftliche Strukturwandel kommt unmittelbar in veränderten und zusätzlichen Bedürfnissen privater Haushalte zum Ausdruck.
- Gemessen an den vorhandenen Bedürfnissen ist der Anteil der institutionell erbrachten Leistungen gering.
- Die Besonderheiten des „Marktes“ äußern sich auf der Nachfrageseite darin, daß die Bedürfnisse nur beschränkt artikuliert werden und äußerst flexibel auf Preisänderungen reagieren.
- Die Angebotsseite, also die Betriebe des Dienstleistungssektors, ist hochgradig von finanziellen Zuwendungen aus den öffentlichen Budgets abhängig.
- Abhängig von den institutionellen Rahmenbedingungen kann auch in Hinkunft mit einer dynamischen Beschäftigungsentwicklung in Betrieben des sozialen Dienstleistungssektors gerechnet werden. Die potentielle Ausweitung der Beschäftigung konnte bislang nur teilweise ausgeschöpft werden, da Budgetvorgaben mit eingeschränkten Zuwendungen verbunden sind und eine höhere Kostenbeteiligung von seiten der nachfragenden Personen zur Inanspruchnahme der Schattenwirtschaft führt.
- Die derzeitigen Förderbedingungen erschweren eine längerfristige Planung und den Aufbau, Einsatz und Attraktion von privatem Kapital.
- Die fehlenden kollektivvertraglichen Regelungen beeinflussen die Aktivitäten der Anbieter von Dienstleistungen nachteilig und wirken sich gleichzeitig negativ auf die Attraktivität derartiger Beschäftigung für Arbeitssuchende aus.
- In Verbindung mit Budgetbeschränkungen, begrenzten Möglichkeiten höherer finanzieller Beteiligungen von „Kunden“ sowie fehlender kollektivvertraglicher Regelungen werden Anpassungsstrategien zu Lasten der Arbeitsbedingungen und der Qualität erbrachter Leistungen begünstigt.

- Bei den Vereinbarungen mit öffentlichen Subventionsgebern fehlen Planungssicherheit (zu kurze Finanzierungszeiträume) und längerfristige Zielvorgaben (Ausbau- oder Schrumpfsplanung). Das sofortige Abschöpfen von evtl. entstandenen Überschüssen läßt beschäftigungsfördernde Erweiterungsinvestitionen zur Entwicklung der Beschäftigung nicht zu.

Die institutionell erbrachten Leistungen sind gerade bei der Pflege nie vollständiger Ersatz, sondern Ergänzung zur Eigenversorgung. Diese wird in erster Linie von Familienangehörigen, aber auch im Rahmen der Schattenwirtschaft erbracht. Die Inanspruchnahme von institutioneller Versorgung hängt ab von der möglichen Eigenvorsorge (Familie, informelle Netze) sowie von der Struktur, der Reichweite und den Preisen von Heimangeboten und häuslichen Diensten. Ausgehend von den verfügbaren Erhebungen kann von einem Pflegebedarf bei 5% der Bevölkerung ausgegangen werden. Differenzierte Erhebungen der Bundesländer liegen nicht vor. Eine dringende Versorgung durch soziale und sozialmedizinische Pflegedienste benötigen rund 20% der pflegebedürftigen Personen (1% der Bevölkerung). Derzeit werden rund 40.000 Personen durch ambulante institutionalisierte Pflegedienste betreut, dies entspricht einem Anteil von 0,5% der Gesamtbevölkerung.

Nicht zuletzt in Verbindung mit den angestrebten Zielen bei der Krankenanstaltenreform (Auslagerung von Pflegebetten) und angesichts vergleichbarer ausländischer Erfahrungen kann eine Verdoppelung der Zahl der zu betreuenden Personen in absehbarer Zeit erwartet werden. Dies würde eine zusätzliche Beschäftigung von rund 8.500 Personen im Pflegedienst und 500 Personen im administrativen Bereich erfordern. Für Pflegedienste (soziale und sozialmedizinische Betreuung) werden rund 2,5 Mrd. S aufgewendet, bei einem Ausbau im genannten Ausmaß wären zusätzlich 1,5 Mrd. S erforderlich (bei einem Vollausbau wären dies 2,5 Mrd. S, dem entspräche dann ein vergleichsweise höherer Beschäftigungszuwachs von rund 12.500 Personen).

Finanzierung

Da nicht zu erwarten ist, daß dieser Aufwand alleine von Bundes- und Landesbudgets zusätzlich aufgebracht wird, sind geänderte Finanzierungsmechanismen notwendig. Eine entscheidende Bedeutung wird der Verwendung des Pflegegeldes beigemessen. Für die Gesamtkosten der Pflegeleistungen tragen die Empfänger mit einem Anteil von 24% vergleichsweise wenig bei. Neben einer erhöhten finanziellen Zuwendung der Gebietskörperschaften nach Maßgabe der budgetären Möglichkeiten ist für eine Realisierung des Beschäftigungspotentials daher eine höhere Beteiligung der Leistungsempfänger erforderlich.

Ein Teil des arbeitsmarktrelevanten Potentials im Bereich der sozialen Dienstleistungen wurde bereits durch das Pflegegeld abgedeckt. Die Erzielung des gewünschten Beschäftigungseffektes erfordert die Sicherstellung der zweckentsprechenden Verwendung des Pflegegeldes für den Kauf qualifizierter Pflegeleistungen am Markt oder zur teilweisen Abgeltung der Pfllegetätig-

keit von Familienangehörigen. Offen bleibt die Frage der Sozialversicherung für betreuende Familienangehörige.

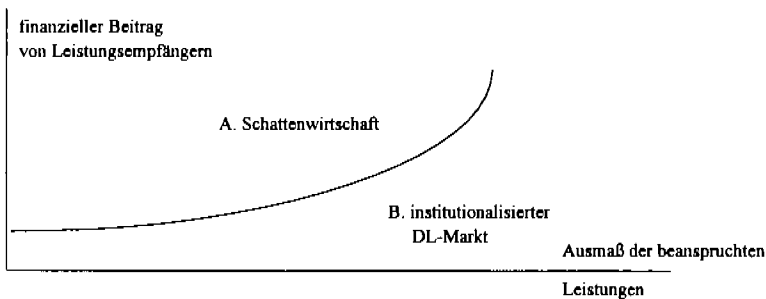
Ausweichreaktion – Schattenwirtschaft

Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß die Leistungsempfänger bei erhöhten finanziellen Eigenleistungen auf die Inanspruchnahme der Schattenwirtschaft ausweichen. Die hohe Elastizität schlägt sich im nachgefragten Umfang derart nieder, daß eine teilweise oder vollständige Substitution der benötigten Dienstleistungen erfolgt. Je stärker eine Annäherung an „Marktpreise“ oder kostendeckende Preise vorgenommen wird, umso attraktiver wird das Ausweichen in Schwarzarbeit. Eine eingeschränkte öffentliche Finanzierung sozialer Pflegedienste hat daher zur Folge, daß bei gegebener (geringer) Beteiligung der Leistungsempfänger das Leistungsangebot zurückgenommen und weniger Versorgung angeboten wird. Im Fall einer höheren (kostendeckenden) Beteiligung durch Anhebung der Gebühren (Preise) ist ein Ausweichen in Schwarzarbeit zu erwarten.

In einer schematischen Darstellung wird der funktionale Zusammenhang deutlich sichtbar:

Das Ausweichen auf die Schattenwirtschaft wird ab einer bestimmten Reizschwelle überproportional wirksam. Wo diese Reizschwelle liegt, ist nicht allgemeingültig darstellbar. Aus empirischen Beobachtungen geht hervor, daß die dargestellte Elastizität stark von der Höhe des verfügbaren Einkommens der nachfragenden Personen abhängig ist.

Neben der Kostenspanne zwischen Preisen auf dem Schwarzmarkt und jenen im professionellen Sektor ist die jeweilige Inanspruchnahme auch abhängig von der Qualität der erbrachten Leistungen und der Kundenzufriedenheit, abgeleitet von Kriterien der Verlässlichkeit, Freundlichkeit etc.



Institutionelle Rahmenbedingungen

Das vorhandene Volumen von öffentlich aufgebrauchten Geldmitteln wäre bei einer Änderung von institutionellen Rahmenbedingungen zunächst prinzipiell ausreichend, um zusätzliches Beschäftigungswachstum realisieren zu

können. Vorgeschlagen wird jedoch die Beseitigung von beschäftigungshemmenden Vertragsbestandteilen:

1. Vereine (Leistungserbringer), die eine Förderungsvereinbarung abgeschlossen haben, sind nicht in der Lage, Kapital zur Erschließung neuer und zusätzlicher Geschäftsfelder zu bilden. Längerfristig wird die Abhängigkeit von öffentlichen Geldgebern als strukturelles Merkmal erhalten.
2. Ausgehend von einer Preisobergrenze im Rahmen der (zu schaffenden) Förderungsrichtlinien und der Vorgabe einer flächendeckenden Bereitstellung mit Betreuungsverpflichtung sollen die Anbieter von Dienstleistungen ihre Kostenstruktur und Preisgestaltung selbst festlegen können.
3. Zusätzliche Elemente in einem so definierten Markt sind die zu erbringenden Qualitätsstandards bei den Leistungen, sowie die Verankerung eines kollektivvertraglich geregelten Rahmens, wirksam als Ordnungs- und Schutzfunktion. Angesprochen ist hier der Abschluß von Kollektivverträgen für den sozialen Dienstleistungssektor, womit eine Konkurrenz zwischen den Anbietern nicht über Lohn- und Arbeitsbedingungen ausgetragen würde. Damit verbunden wäre auch der Ausschluß von der Zuteilung öffentlicher Geldmittel bei Nichteinhaltung kollektivvertraglicher Normen.
4. Ausbildungsvorschriften leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Qualitätssicherung. Eine Überregulierung allerdings, etwa in bezug auf vorbehaltene Tätigkeiten, ist für die Entfaltung der Beschäftigung nachteilig und begünstigt das Ausweichen in die Schattenwirtschaft.
5. Auf der Grundlage einer öffentlich abgesicherten Bereitstellungsfinanzierung können Empfänger einer sozialen Dienstleistung ein umfassendes Leistungsangebot erwarten, wenn auch das Ausmaß der zumutbaren Eigenleistung angehoben wird.
6. Strukturelle Änderungen sind im Verhältnis zwischen (öffentlichen) Auftraggebern und durchführenden Trägern in bezug auf die Vorgabe von Zielen und zeitlich entsprechend längeren Förderungszeiträumen erforderlich. Ausgehend von ohnehin bestehenden und politisch akzeptierten Vereinbarungen (Ausbau der Pflegeleistungen und Kinderbetreuungseinrichtungen) läßt ein verbindlicher Zeit- und Budgetrahmen über einen längeren Zeitraum die Nutzung des Beschäftigungspotentials erwarten.
7. Davon ausgehend kann eine strikte organisatorische und personelle Trennung von Auftraggebern und durchführenden Träger erreicht werden. Damit würden zudem die jeweiligen Verantwortungsbereiche erkennbar.