



Donau-Universität Krems

Department Migration und Globalisierung

FRAUEN und die WIRTSCHAFTSKRISE

**Vernetzung sozialer Dienstleistungen zur
Sicherung der sozialen Wohlfahrt und
Förderung des Wirtschaftswachstums**

Gudrun Biffl

Februar 2012

Donau-Universität Krems
Department Migration und Globalisierung
Zentrum Migration, Integration und Sicherheit
Dr. Karl Dorrek Straße 30
3500 Krems



Impressum:

Dieser Bericht wurde von der Donau-Universität Krems - Department Migration und Globalisierung - Zentrum für Migration, Integration und Sicherheit im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien erstellt.

© Gudrun.Biffel@donau-uni.ac.at

**Frauen und die Wirtschaftskrise –
Vernetzung sozialer Dienstleistungen zur Sicherung der sozialen Wohlfahrt
und Förderung des Wirtschaftswachstums**

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	1
Abbildungsverzeichnis	2
1. Einleitung	1
2. Die Wirtschaftskrise und der Arbeitsmarkt	3
3. Beschäftigung und die Rolle der sozialen Dienstleistungen	6
4. Organisationsprinzipien des sozialen Dienstleistungssektors	13
5. „Industrialisierung“ und flexible Spezialisierung sozialer Dienste	15
6. Sozialdienstleistungen und regionales Wirtschaftswachstum	18
7. Vorbildliche Praxisbeispiele – eine Auswahl	20
7.1. Vorbildliche Praxisbeispiele aus Österreich	20
7.2. Vorbildliche Praxisbeispiele im Ausland	23
8. Empfehlungen und Fazit	24
9. Literaturverzeichnis	25

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum in Österreich im EU-Vergleich (Veränderung des realen BIP in % gegenüber Vorjahr)	4
Abbildung 2: Wirtschaftswachstum der Bundesländer im Vergleich (kumulative Differenz des Wirtschaftswachstums im Vergleich zum österreichweiten Durchschnitt, Preise von 2005)	5
Abbildung 3: Binnen- und Außenwanderung in Österreich 2002-2010 nach politischen Bezirken, je 1.000 EinwohnerInnen ...	5
Abbildung 4: Erwerbsquoten der Männer nach Altersgruppen, 2010, ausgewählte EU-Mitgliedstaaten	7
Abbildung 5: Erwerbsquoten der Frauen nach Altersgruppen, 2010, ausgewählte EU-Mitgliedstaaten	8
Abbildung 6: Öffentliche Ausgaben für Familienleistungen und deren Komponenten in ausgewählten OECD-Ländern (in % des BIP): 2007	9
Abbildung 7: Positive Korrelation zwischen der Beschäftigungsquote der Frauen und dem kaufkraftbereinigten BIP pro Kopf (KKS), 2009	10
Abbildung 8: Vernetzung sozialer Dienstleistungen durch Vertiefung und Ausweitung der lokalen Sozialinfrastruktur	16
Abbildung 9: Spezialisierung lokaler Gemeinden und Zusammenarbeit bei der Erbringung von Sozialdienstleistungen	17

1. Einleitung^{*}

Österreichs offene kleine Volkswirtschaft wurde von der Wirtschaftskrise 2008/09 schwer getroffen: 2009 ging das BIP um 3,8% zurück, und der Arbeitsmarkt litt stärker als erwartet unter der wirtschaftlichen Schockwelle. Die Beschäftigungsquote der unselbständig Erwerbstätigen fiel um 1,5% (Gesamtbeschäftigung -0,9%), und rund 67.000 Personen – 2% aller Arbeitskräfte – befanden sich in Kurzarbeit. Letztere wurde als arbeitsmarktpolitische Maßnahme eingesetzt, um den durch die sinkende Nachfrage entstehenden Kostendruck auf die Unternehmen abzufangen und den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu mildern.

Die Maßnahmen der Beschäftigungs- und aktiven Arbeitsmarktpolitik, die eingesetzt wurden, um die Auswirkungen des Konjunkturerinbruchs auf den Arbeitsmarkt abzufedern, verfolgten zwei Ziele: Einerseits sollten abrupte Einkommensverluste der Beschäftigten und ihrer Familien verhindert werden; andererseits sollte der Effekt der rückläufigen Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen auf die Produktionskosten exportorientierter Unternehmen gedämpft werden. Es ging bei den umgesetzten Maßnahmen aber nicht um die Vision einer langfristigen Neuorientierung der Politik in Richtung einer zunehmend wissensgetriebenen Gesellschaft, in der eine solide Sozialwirtschaft und soziale Dienstleistungsinfrastruktur das Rückgrat nachhaltigen Wirtschaftswachstums bildet.

Wirtschaft und Gesellschaft sind in Österreich nach wie vor am Modell des männlichen Familienerhalters ausgerichtet, bei dem der Großteil der Betreuungs- und Pflegearbeit im Haushalt erbracht wird und Ganztagschulen und –kindergärten weiterhin Ausnahmeerscheinungen sind. Dementsprechend sind 43% der Frauenbeschäftigung Teilzeitjobs (2010), womit die Chancen auf eine Effizienzsteigerung und Professionalisierung der Pflege- und Betreuungsarbeit ebenso beeinträchtigt werden wie die Karriereaussichten von Frauen in den jeweiligen Wirtschaftssektoren. Das starke und weiter zunehmende Einkommensgefälle zwischen Männern und Frauen (25,4% „gender pay gap“ im Jahr 2009) ist ein Folge dieser politischen Haltung, die ausgeprägte Geschlechterdifferenzierung bei den Bildungswegen und Berufsentscheidungen eine zweite.¹

Damit erhebt sich die Frage, in welchem Ausmaß sozioökonomische Entwicklungsmaßnahmen, gestützt auf eine innovative und flexible sozialwirtschaftliche Infrastruktur, ein Weg zur Erreichung von nachhaltigem Wirtschaftswachstum und sozialem Zusammenhalt unter unterschiedlichen regionalen Gegebenheiten sein können. Die vorliegende Studie untersucht, wie qualitätsvolle, für alle erschwingliche soziale Dienstleistungen gefördert werden können; ein weiteres Thema sind die Anreize, die es braucht, um reguläre Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der sozialen Dienstleistungserbringung zu fördern, und was dies für die institutionelle Ausformung der sozialwirtschaftlichen Infrastruktur bedeutet, insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung, der Altenbetreuung und –pflege sowie der Unterstützung und Pflege für andere Zielgruppen.

* Der vorliegende Text ist eine gekürzte und aktualisierte Version einer Forschungsstudie, die am Department Migration und Globalisierung der Donau-Universität Krems durchgeführt wurde (Biffi et al.). Ich danke Anna Faustmann für die Forschungsassistenz und die Aktualisierung der statistischen Daten und Frau Vera Ribarich für die Übersetzung der englischen Kurzstudie ins Deutsche.

¹ Ausführlichere Darstellung in: Biffi 2010: 474.

Mit diesem Ziel vor Augen wurden vier Modellregionen in Österreich ausgewählt, die sich vor dem Hintergrund höchst unterschiedlicher demografischer, geografischer und sozioökonomischer Gegebenheiten mit unterschiedlichen Herausforderungen im Hinblick auf die Finanzierung und Organisation der sozialen Dienstleistungen konfrontiert sehen. Die demografischen Unterschiede sind vor allem eine Folge der divergierenden Entwicklungen der Alters- und Qualifikationsstruktur sowie der ethnisch-kulturellen Zusammensetzung der Bevölkerung in den einzelnen Regionen. Während es in manchen Regionen deutliche Abwanderungsbewegungen gibt, wobei vor allem junge, dynamische und qualifizierte Arbeitskräfte abwandern, zeichnen sich andere durch zunehmende Zuwanderungsströme aus, häufig von MigrantInnen, die infolge von Familiennachzug und Kettenwanderung aus dem Ausland in die Region zuziehen.

Eine Region mit einer schnell alternden Bevölkerung braucht natürlich einen anderen Mix sozipolitischer Maßnahmen als eine wachsende Bevölkerung, in der die Alterung langsamer verläuft, in der allerdings der Anteil der MigrantInnen steigt und die ethnische Diversität zunimmt. Ein derartiger Wandel hat nicht nur auf die Gestaltung der Sozialpolitik Auswirkungen, sondern auch auf das wirtschaftliche Wachstumspotenzial. Während ein negativer Wanderungssaldo für eine Region bedeutet, dass sie die für das Wirtschaftswachstum lebensnotwendigen qualifizierten Arbeitskräfte verliert, ergeben sich aus der zunehmenden ethnischen Vielfalt der regionalen Bevölkerung andere Herausforderungen. Da die jüngere Zuwanderung häufig in einem Zusammenhang mit der vormaligen Gastarbeiterwanderung steht, kommt es einerseits zu einer Konzentration auf bestimmte ethnisch-kulturelle Gruppen und Herkunftsregionen, andererseits auf gewisse Berufs- und Qualifikationsmerkmale, die eher den Anforderungen einer Industriegesellschaft als einer wissensorientierten Dienstleistungsgesellschaft entsprechen. Da es in Österreich kein umfassendes System für lebensbegleitendes Lernen gibt, sind die Wachstumsaussichten infolge oft nicht rosig, insbesondere wenn es sich um alte Industrieregionen handelt, die infolge der Internationalisierung der Industrieproduktion starker internationaler Konkurrenz ausgesetzt sind.

Beispiele wie diese zeigen, dass die lokalen Entscheidungsträger je nach den lokalen demografischen und sozioökonomischen Gegebenheiten vor unterschiedlichen Herausforderungen stehen, nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen Berufsanforderungen der verschiedenen sozialen Dienste vor Ort, die von den lokalen Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen häufig nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Damit wird die Organisation der sozialen Dienstleistungen zu einer zentralen Frage, insbesondere der Mix von Leistungen, die auf Gemeindeebene vom Markt, von den Privathaushalten und vom informellen Sektor erbracht werden, und die Konsequenzen, die das für die Bildungs- und Berufsbildungseinrichtungen und für die Finanzierung durch die öffentliche Hand hat.

Um Antworten auf diese Fragen zu finden, untersucht die vorliegende Studie die Sozialdienstleistungsstruktur von vier EU-Mitgliedstaaten mit hoch entwickelter sozialwirtschaftlicher Infrastruktur und vergleicht ihre Institutionalisierung und Regelmechanismen mit jenen in Österreich. Für diesen Vergleich wurden die Niederlande, Dänemark, Schweden und Frankreich ausgewählt. Schwerpunkte der Analyse sind: die Effekte einer gut entwickelten Infrastruktur sozialer Dienstleistungen für die Beschäftigungsquote; die Finanzierung und Organisation der verschiedenen sozialen Dienstleistungen; die Auswirkungen verschiedener Anreizsysteme auf den Einzelnen und auf

die staatliche Politik, insbesondere im Hinblick auf Investitionen in berufliche Aus- und Weiterbildung, die das Wachstumspotenzial nachhaltig beeinflussen.

Für die detaillierte Analyse österreichischer Regionen wiederum wurden Neunkirchen, Schwechat, Osttirol und der Wiener Bezirk Leopoldstadt als Modellregionen ausgewählt. Der Bezirk Neunkirchen, ein altes Industriegebiet in Niederösterreich, war in den 1960er-Jahren unter den ersten Regionen, die Gastarbeiter beschäftigten. Heute sind die Branchen mit einem hohen Anteil an ArbeitsmigrantInnen (Textil, Bekleidung, Metall und Maschinenbau) einem scharfen internationalen Wettbewerbsdruck ausgesetzt, der dem wirtschaftlichen Wachstumspotenzial der Region enge Grenzen setzt. Die einheimischen Arbeitskräfte beginnen, auf der Suche nach besseren Beschäftigungsmöglichkeiten, abzuwandern; der Abgang wird durch den Zustrom neuer MigrantInnen dafür mehr als kompensiert.

Die Situation in Schwechat ist anders; diese Region liegt im Südosten Wiens am Weg zum internationalen Flughafen, mit guten Straßen- und Transportverbindungen, aber einer eher schwach entwickelten sozialen Dienstleistungsinfrastruktur. Die lokale Bevölkerung wächst aufgrund des Zustroms junger, dynamischer und qualifizierter Arbeitskräfte aus Wien, die vor allem im unternehmensorientierten Dienstleistungssektor arbeiten. Sie ergreifen die Chancen auf qualitativem und leistbarem Wohnraum in der Gegend, ohne sich darüber Gedanken zu machen, was der Mangel an flexiblen Kinderbetreuungseinrichtungen in der Umgebung für sie bedeuten kann.

Die periphere Gebirgsregion Osttirol wiederum liegt weitab von dynamischen Wirtschaftszentren. Der Dienstleistungssektor ist – mit Ausnahme des Tourismus – unterentwickelt, in der Wirtschaft dominieren Klein- und Mittelbetriebe im Bereich Gewerbe, Industrie und Handel. Osttirol verzeichnet weniger Wirtschaftswachstum als das übrige Tirol, was zur Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften und zur Schrumpfung der Bevölkerung bei gleichzeitig rascher Alterung führt. Daher werden im ländlichen Raum Schulen geschlossen, während der Bedarf an Altenpflege zunimmt.

Die vierte Modellregion, der zweite Wiener Gemeindebezirk Leopoldstadt, weist einen hohen Anteil an MigrantInnen aus den verschiedensten Herkunftsländern auf. Der sozioökonomische Hintergrund ist bei den EinwohnerInnen dieses „Regenbogen“-Bezirks sehr heterogen: armen, unqualifizierten ArbeiterInnen unterschiedlicher Herkunft, die in einem Teil der Altbauwohnhäuser des Bezirks leben, stehen Einheimische und MigrantInnen mit hohem Qualifikationsniveau gegenüber. Zunehmend zieht der Bezirk auch Bobos² an, was dem Bezirk einen schicken und interessanten Flair verleiht.

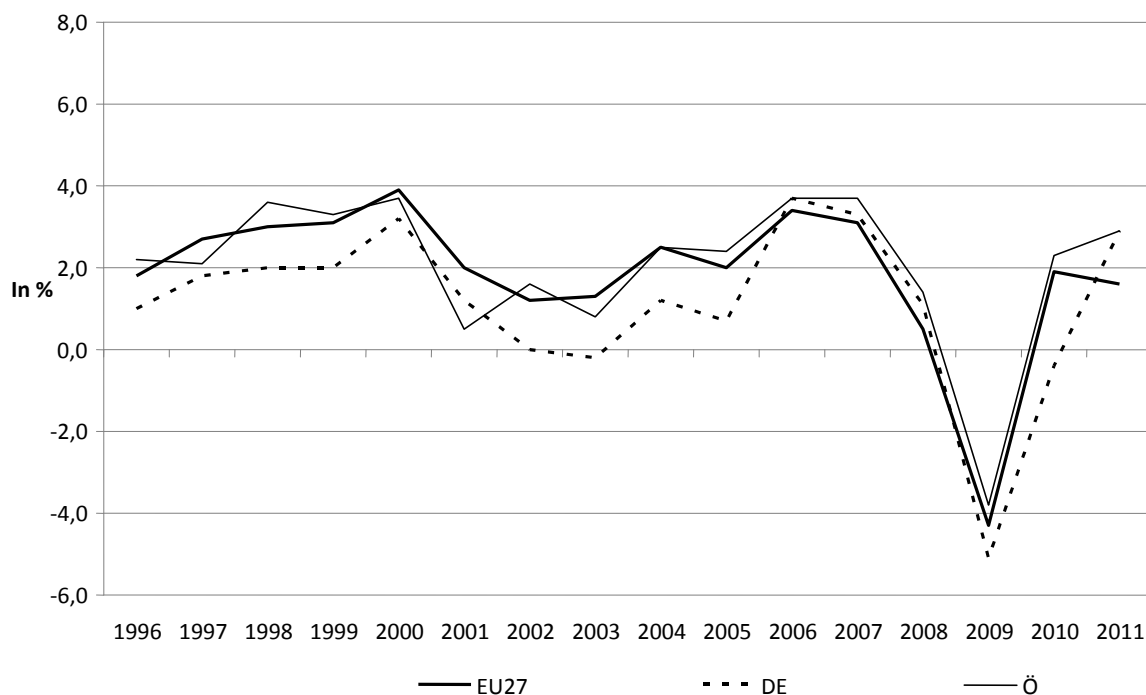
2. Die Wirtschaftskrise und der Arbeitsmarkt

Im internationalen Vergleich erreichte die jüngste Wirtschaftskrise Österreich etwas später als unseren wichtigsten Handelspartner Deutschland; sie hat die Wirtschaft aber ebenso getroffen, vor allem die export- und marktorientierten Branchen. Entsprechend der ausgeprägten geschlechtsspezifischen Segmentierung der Beschäftigung nach Sektoren und Berufen waren vor allem männliche Beschäftigte von der Krise betroffen. Bei den Frauen gab es keine Netto-Beschäftigungsverluste, was zum Teil eine Folge der starken Geschlechtersegmentierung der

² Dieser Neologismus ist eine Zusammenziehung von „Bourgeois“ und „Bohemien“ und wurde von David Brooks in seinem Buch *Bobos in Paradise* geprägt (2000).

Beschäftigung ist, zum anderen auf den ‚Zusatzarbeitereffekt‘ zurückzuführen ist. Letzterer besagt, dass im Krisenjahr Frauen verstärkt ins Erwerbsleben eintraten, um die Familieneinkommen zu stabilisieren (Arbeitsangebot der Frauen: +12.000 bzw. 0,7%), das im Gefolge des Einbruchs der Männerbeschäftigung Einbußen erlitt (Arbeitsangebot der Männer: -13.400 bzw. -0,7%). Dieses Beschäftigungsverhalten der Frauen trug tendenziell zum überproportionalen Beschäftigungsrückgang bei MigrantInnen bei, die einerseits in stark konjunkturabhängigen Jobs konzentriert sind und andererseits mit „Sekundärarbeitskräften“ – oft gering qualifizierte, verheiratete einheimische Frauen – um die Arbeitsplätze konkurrieren. Daher wurden mehr MigrantInnen arbeitslos, die sich dann vielfach in den informellen Sektor zurück zogen, häufig als Reinigungs- und Pflegekräfte in Privathaushalten.

Abbildung 1: Wirtschaftswachstum in Österreich im EU-Vergleich (Veränderung des realen BIP in % gegenüber Vorjahr)



Quelle: EUROSTAT

Das langfristige Wirtschaftswachstum ist regional ungleich verteilt. Die stärker industrialisierten Regionen Westösterreichs befinden sich eher auf einem positiven, stabilen längerfristigen Wachstumspfad, während der Süden und Osten des Landes stärkere Schwankungen der Wachstumsraten aufweist. In einer besonders schwierigen Situation ist Wien, das Betriebe mit ausgereifter Produktionstechnologie an Standorte in den Nachbarregionen und –ländern im Osten verliert, während sich das Ziel, zu einem internationalen, markt- und wirtschaftsorientierten Dienstleistungszentrum im oberen Qualifikationssegment für die CENTROPE-Region zu werden, bisher nicht so rasch wie erhofft umsetzen ließ (Römisch et al. 2011).

Dementsprechend sind die Arbeitslosenquoten im Süden und Osten Österreichs am höchsten und im Westen am niedrigsten. Aber auch im Westen gibt es in peripheren Regionen wie Osttirol hohe und steigende Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Bevölkerungsrückgang (Biffel et al. 2009).

Abbildung 2: Wirtschaftswachstum der Bundesländer im Vergleich (kumulative Differenz des Wirtschaftswachstums im Vergleich zum österreichweiten Durchschnitt, Preise von 2005)

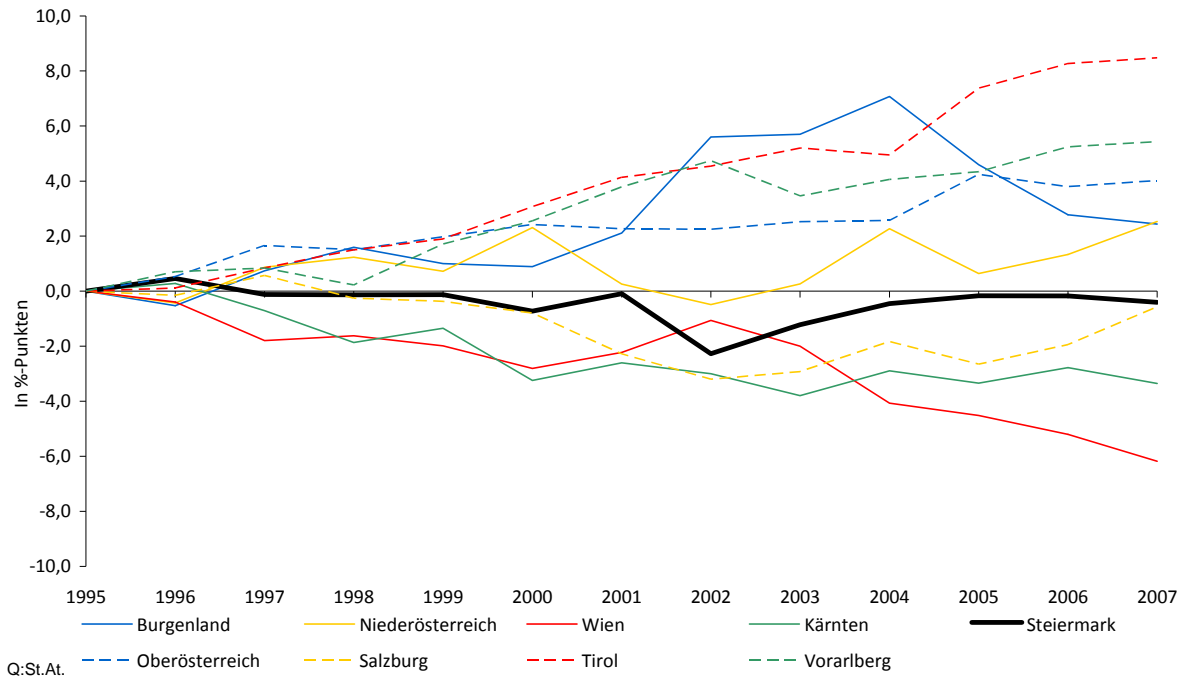
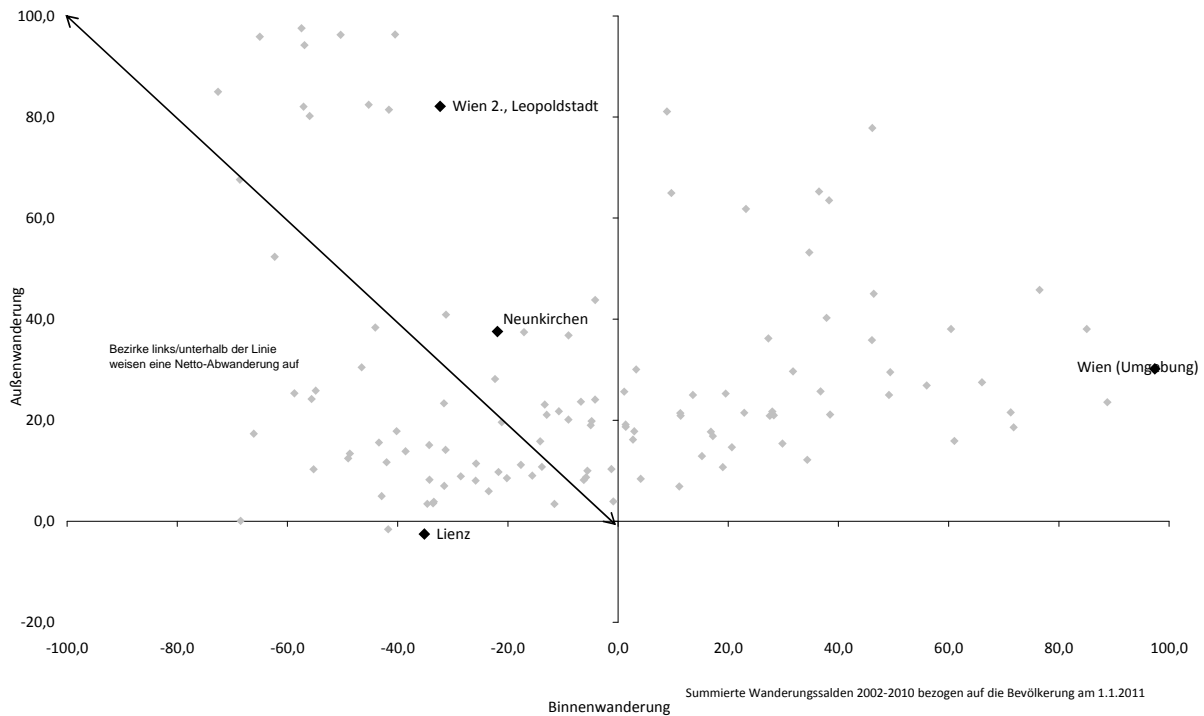


Abbildung 3: Binnen- und Außenwanderung in Österreich 2002-2010 nach politischen Bezirken, je 1.000 EinwohnerInnen



Die Migrationen folgen den längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklungsmustern. Das kann an den Migrationsströmen nach politischen Bezirken (insgesamt 121) abgelesen werden. Sie zeichnen ein

deutliches Bild der Veränderungen in der Zusammensetzung der jeweiligen lokalen Bevölkerungen aufgrund von Binnen- und Außenwanderung und geben Hinweise auf die Wechselwirkung zwischen wirtschaftlichem Wachstumspotenzial, Beschäftigungslage und Bevölkerungsentwicklung auf lokaler Ebene. Abbildung 3 zeigt die Veränderungen in der Größe und Zusammensetzung der Bevölkerung aufgrund von Migration im Zeitraum 2002-2010 (Gesamtsaldo der Migrationsbewegungen 2002–2010 je 1.000 Einwohner). Demnach wächst die Region Schwechat (Wien Umgebung) aufgrund von Nettozuwanderung aus anderen Regionen des Inlands, vor allem aus Wien, und in geringerem Ausmaß auch durch Zuwanderung aus dem Ausland. In Neunkirchen wandern Einheimische ab, was aber durch Nettozuzug aus dem Ausland mehr als ausgeglichen wird. Auch im zweiten Wiener Gemeindebezirk Leopoldstadt wächst die Bevölkerung aufgrund von Zuwanderung aus dem Ausland, die deutlich stärker ist als die Abwanderung aus dem Bezirk. In Osttirol (Lienz) hingegen schrumpft die Bevölkerung; sowohl der Binnen- als auch der Außenwanderungssaldo ist negativ.

Veränderungen in der Größe der Bevölkerung und ihrer Zusammensetzung nach Alter und ethnischer Zugehörigkeit sind für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen, insbesondere Bildungsleistungen, von großer Bedeutung. Osttirol muss finanzielle und infrastrukturelle Ressourcen von Kinderbetreuungseinrichtungen und Schulen abziehen, um sie für die Altenbetreuung einzusetzen, was wiederum die Abwanderung von jungen Familien mit Kindern beschleunigen kann. In Neunkirchen hingegen gibt es eine steigende Zahl von Kindern mit Migrationshintergrund, die auf ihre besonderen Bedürfnisse abgestimmte Betreuungs- und Bildungsangebote erforderlich machen. Auch das Arbeitsmarktservice ist mit größerem Bedarf an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen konfrontiert, um die Beschäftigungschancen der Menschen zu verbessern.

In dieser Situation kann die Entwicklung einer effizienten und dem Bedarf angemessenen Sozialwirtschaft und sozialen Dienstleistungsinfrastruktur ein wichtiger Faktor dafür sein, die Abwanderung einzudämmen und das lokale Angebot an Arbeitskräften zu erhalten, was wiederum das lokale wirtschaftliche Wachstumspotenzial stärkt.

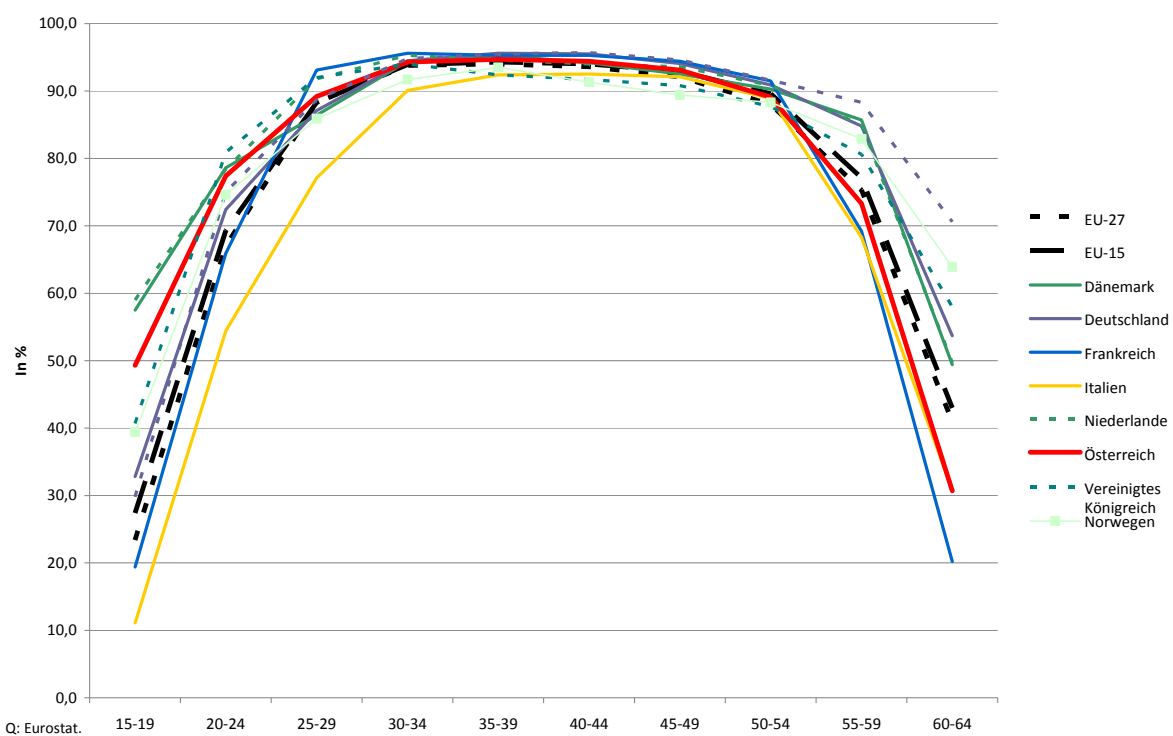
3. Beschäftigung und die Rolle der sozialen Dienstleistungen

In Österreich ist die Arbeitsmarktintegration der Bevölkerung im Erwerbsalter (15 bis 64) etwas höher als im EU-Durchschnitt. Die Erwerbsquote betrug 2010 bei den Männern 80,9% gegenüber 77,7% in den EU-27 und 79,0% in den EU-15. Bei den Frauen lag die Erwerbsquote in Österreich bei 69,3% gegenüber 64,5% (EU-27) und 65,8% (EU-15). Die Integration in den Arbeitsmarkt variiert zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten beträchtlich, besonders bei den Frauen. Der Grund dafür ist hauptsächlich in den unterschiedlichen, historisch gewachsenen Sozial- und Bildungssystemen zu suchen, die vor allem bei den jüngeren und älteren Gruppen große Differenzen der Erwerbsquoten zur Folge haben, bei den Frauen jedoch auch in den mittleren Altersgruppen.

Während in einigen Ländern Jugendliche vielfach bis zum Alter von 17 oder 18 ausschließlich zur Schule gehen und es kein Angebot für eine Kombination von Schule und Arbeit gibt (z.B. Italien und Frankreich), stellt in anderen Ländern, darunter Österreich, das duale System der Lehrlingsausbildung, das theoretische Schulbildung und praktische Berufsausbildung am Arbeitsplatz kombiniert, einen wichtigen Bereich des Bildungswesens dar. Das erklärt, warum die

Beschäftigungsquote der 15- bis 20-Jährigen in Österreich hoch und in Italien niedrig ist. Hingegen zählt Österreich zu den EU-Mitgliedsstaaten mit der geringsten Arbeitsmarktintegration älterer Menschen, während deren Erwerbsquoten in den nordischen Ländern am höchsten sind. Diese divergierenden Befunde haben ihre Ursachen in unterschiedlichen Pensionssystemen und Arbeitsmarktregelungen. In Österreich, Italien, Belgien und Frankreich hat man älteren Arbeitskräften, deren Beschäftigungschancen durch Restrukturierungen in der Wirtschaft und geringere Leistungsfähigkeit in späteren Lebensjahren sanken, Wege eröffnet, frühzeitig aus dem Arbeitsmarkt auszutreten, während in den nordischen Ländern Möglichkeiten für Teilzeitarbeit und eine Reduktion der Arbeitsbelastung angeboten wurden, gestützt auf finanzielle Anreize, weiter in Beschäftigung zu verbleiben (OECD 2006). Die Auswirkungen dieser Politik auf die Erwerbsquoten der Männer sind in Abbildung 4 dargestellt.

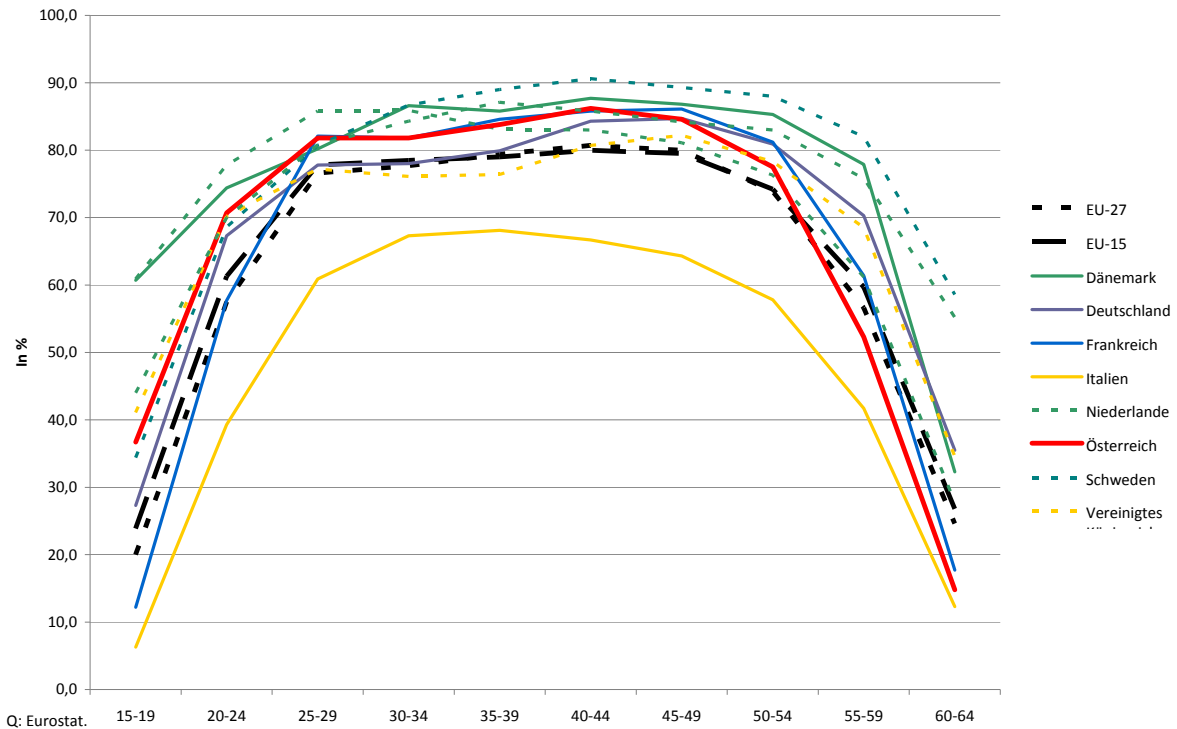
Abbildung 4: Erwerbsquoten der Männer nach Altersgruppen, 2010, ausgewählte EU-Mitgliedstaaten



Der wichtigste Faktor, der die deutlichen Unterschiede bei den Erwerbsquoten der Frauen im mittleren Alter erklärt, ist hingegen die unterschiedliche Organisation von Pflege und Betreuung sowie anderer sozialer Dienstleistungen (Biffi 2004). In diesem Lebensabschnitt versuchen Frauen und Männer, die Erwerbsarbeit mit dem Familienleben zu vereinbaren. Unterschiedliche Besteuerung, Transferzahlungen und öffentliche Leistungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten haben zur Folge, dass die Anreize, Leistungen – in erster Linie Pflege und Betreuung – in den Haushalten oder über den Arbeitsmarkt verfügbar zu machen, sehr unterschiedlich sind. In den nordischen Ländern schafft ein System der Individualbesteuerung mit hohen Grenzsteuersätzen einen Anreiz für jedes Familienmitglied, Erwerbsarbeit zu leisten. Damit hat das staatliche Wohlfahrtssystem den Frauen Arbeitsmöglichkeiten im formellen Sektor eröffnet und ein Ansteigen der Erwerbsquoten der Frauen auf das Niveau der Männer ermöglicht. Die sozialen Dienstleistungen werden dementsprechend eher vom Staat als von den Familien zu Hause organisiert. Durch eine

solidarische Lohnpolitik wurde erreicht, dass die Einkommensdifferenz zwischen Männern und Frauen zu einer der niedrigsten in Europa gehört, obwohl die Arbeitsplätze stark geschlechtsspezifisch verteilt sind – während die Männer vor allem in der Privatwirtschaft arbeiten, sind die Frauen überproportional in betreuungsorientierten öffentlichen Einrichtungen beschäftigt³.

Abbildung 5: Erwerbsquoten der Frauen nach Altersgruppen, 2010, ausgewählte EU-Mitgliedstaaten



In Ländern wie Österreich hingegen fördert ein komplexes System von Geldleistungen für Familien (Steuererleichterungen für Alleinverdiener-Haushalte und Familienbeihilfen) in Kombination mit großzügigen Transferzahlungen an die Haushalte (für behinderte und andere (aus Altersgründen) pflegebedürftige Personen) die Erbringung sozialer Dienstleistungen durch die Haushalte – und nicht durch den Markt. Österreich hat zwar Anfang der 1970er-Jahre die Individualbesteuerung eingeführt, was jedoch die durch Steuerbegünstigungen und Transferleistungen für Leistungserbringung im Haushalt gesetzten Anreize nicht völlig aufwiegt. Daher sind die Erwerbsquoten der Frauen in Österreich niedriger als in Skandinavien, besonders bei Berechnung auf Basis von Vollzeitäquivalenten. (Abbildung 5)

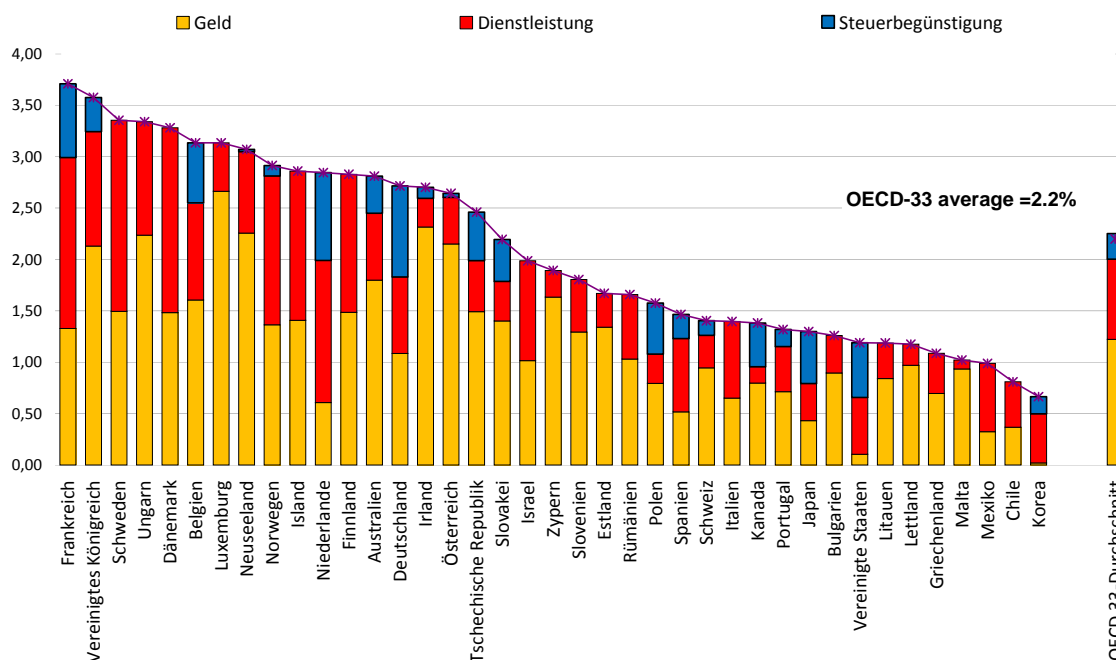
In diesem Kontext zeigen sich die zwei Seiten der Sozialwirtschaft und die Wechselwirkung zwischen Angebot und Nachfrage: Einerseits eröffnen soziale Dienste Arbeitsmöglichkeiten, die von Frauen und – aufgrund des Fortbestehens traditioneller Geschlechterrollen in geringerem Maße – Männern wahrgenommen werden; andererseits ist die Verfügbarkeit ausreichender, leistbarer und qualitativvoller sozialer Dienstleistungen eine Voraussetzung dafür, dass Frauen diese Leistungen, vor

³ Untersuchungen zum Thema der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung haben ergeben, dass in allen modernen Industriegesellschaften, auch in Skandinavien, eine starke Segregation der Arbeit nach Geschlecht besteht. Von Land zu Land gibt es große Ähnlichkeiten, was die überproportionale Präsenz der Frauen in bestimmten Berufsgruppen angeht (Anker, 1998).

allem im Bereich Pflege und Betreuung, am Markt nachfragen. Daher gilt: Je höher die Erwerbsquote der Frauen, desto mehr trägt der formelle Arbeitsmarkt zur Erbringung sozialer Dienstleistungen bei.

Im Vergleich zu anderen EU-Ländern hat Österreich relativ wenig in den Ausbau der sogenannten produktiven sozialen Infrastruktur, d.h. in leistbare, qualitätsvolle Kinder- und Altenbetreuung, Pflege und andere soziale Dienstleistungen, investiert (Bock-Schappelwein et al. 2009). Aus Abbildung 6 ist ersichtlich, dass die Ausgaben der öffentlichen Hand für Familienpolitik in Österreich mit 2,6% des BIP im Jahr 2007 höher sind als im OECD-Durchschnitt, der bei 2,2% liegt. Der Großteil der Mittel geht in Geldleistungen für die Haushalte: Transferzahlungen summieren sich in Österreich auf 27,4% der Haushaltseinkommen der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter; im Vergleich dazu beträgt der OECD-Durchschnitt 15,8% (OECD 2008: 103). Auf die Finanzierung von Kinderbetreuungseinrichtungen hingegen entfällt nur ein vergleichsweise geringer Teil der öffentlichen Ausgaben⁴.

Abbildung 6: Öffentliche Ausgaben für Familienleistungen und deren Komponenten in ausgewählten OECD-Ländern (in % des BIP): 2007



Q: OECD Familiendatenbasis.

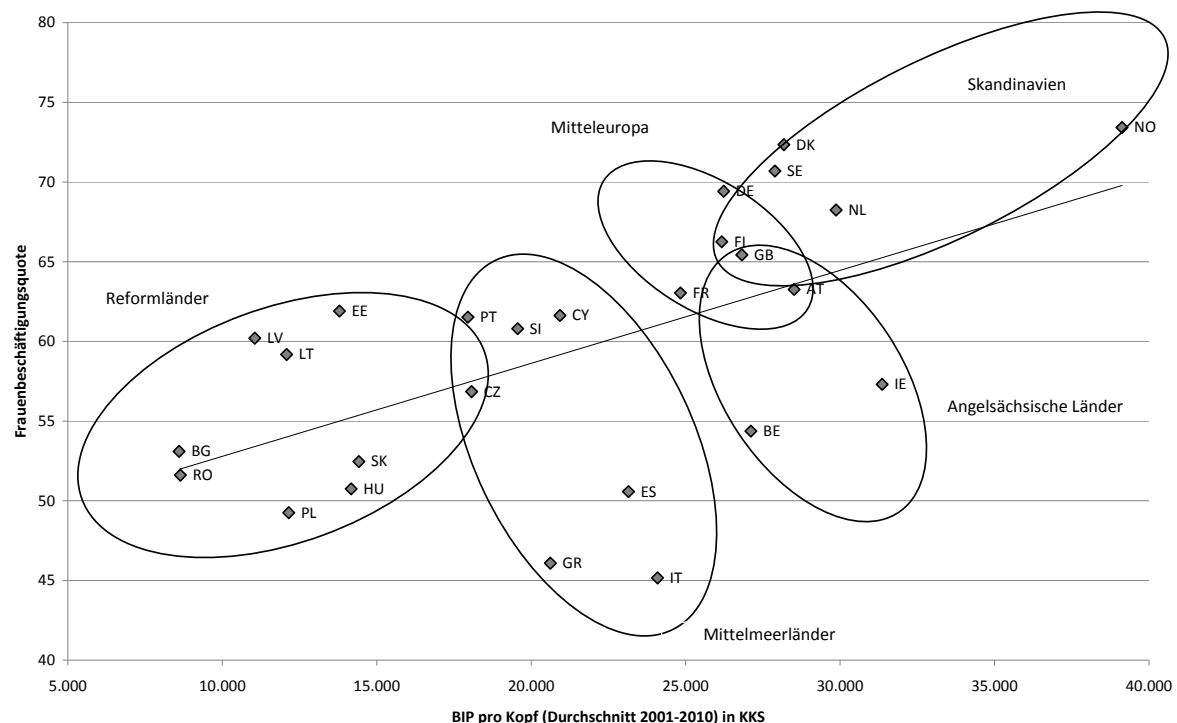
Im Gegensatz dazu wird in den nordischen Ländern, den Niederlanden, Frankreich, Großbritannien und Deutschland ein wesentlich höherer Anteil der öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuung für die Bereitstellung von Leistungen über den formellen Arbeitsmarkt, sei es durch öffentliche oder private Anbieter, verwendet. Die Organisation der Kinderbetreuung durch den formellen Sektor anstatt durch die Haushalte oder den informellen Sektor schafft nicht nur Beschäftigungschancen, sondern ermöglicht über Arbeitsteilung und Spezialisierung der Dienste auch, spezifische Bedürfnisse

⁴ In Österreich werden die Ausgaben der Bundesländer für Kinderbetreuung nicht zur Gänze erfasst, was bedeutet, dass die gesamten öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuung im internationalen Vergleich unterschätzt sein dürften.

der Kinder zu berücksichtigen, z. B. kultursensible Betreuung. Damit kann die Qualität der Leistung ebenso gesteigert werden wie die Effizienz der Leistungserbringung.

Die „Vermarktlichung“ der Haushaltsproduktion zeigt sich nicht nur in höheren Frauenbeschäftigungsquoten, sondern hat auch bedeutende Auswirkungen auf die Produktionsmöglichkeiten im Marktsektor. Es besteht eine positive Korrelation zwischen dem Entwicklungsniveau einer Wirtschaft, gemessen am BIP pro Kopf, und der Frauenbeschäftigungsquote (Abbildung 7). Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass der Bedarf an unterschiedlichen und hoch spezialisierten Qualifikationen mit größerer Komplexität der Wirtschaft zunimmt. In diesem Umfeld bietet der Markt mehr Möglichkeiten für Arbeitsteilung, Einsatz anderer Technologien und Erzielung von Größenvorteilen als die Haushalte oder der informelle Sektor. (Bassanini et al 2001, Behrens 2000/2003)

Abbildung 7: Positive Korrelation zwischen der Beschäftigungsquote der Frauen und dem kaufkraftbereinigten BIP pro Kopf (KKS), 2009



Laut Dhont & Heylen (2006) war die Vermarktlichung der häuslichen Arbeit, die eine effizientere Allokation der Ressourcen ermöglicht, der Grund dafür, dass die nordischen Staaten im Zeitraum 1995-2004 das höchste Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum in ganz Europa (und ebenso viel oder mehr als die USA) erzielten.

Die Verlagerung von häuslicher Arbeit auf den Markt lässt die Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften ansteigen. Bleibt hingegen die Arbeit im Haushaltssektor, so werden dadurch in diesem Sektor die verschiedensten Fähigkeiten gebunden – was möglicherweise zu einem Mangel an Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt beiträgt, wodurch das wirtschaftliche Wachstumspotenzial eingeschränkt wird. Freeman & Schettkat (2001) sagen dazu: „Solange qualifizierte und gebildete Personen Produktivarbeit im Haushalt selbst erledigen anstatt diese am Markt einzukaufen, bleibt die

Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften in der Wirtschaft niedriger, bei größerer Haushaltsproduktion.“

Die Auslagerung von Haushaltsarbeit erhöht somit die Beschäftigungschancen für Menschen aller Qualifikationsniveaus, da der Markt mehr Möglichkeiten der Arbeitsteilung nach unterschiedlichen Aufgaben, Anforderungen und Fähigkeiten eröffnet. Die Leistung wird effizienter erbracht als im Haushalt, insbesondere bei jenen Aufgaben, wo Größenvorteile und der technische Fortschritt genutzt werden können. Anders gesagt, der Markt kann Güter und Dienstleistungen – als Alternative zu häuslicher Arbeit – effizienter produzieren als die modernen kleinen Kernfamilien-Haushalte. Zeitbudgeterhebungen in Europa zeigen, dass in Ländern, in denen Frauen zugunsten von Erwerbsarbeit weniger Stunden mit häuslicher Arbeit verbringen, vor allem Wäsche und Bügeln, Kochen und Geschirrabwaschen, Reinigungsarbeiten und Kinderbetreuung für Kinder über 7 ausgelagert werden. (EC 2004)

Die Verlagerung der Haushaltsproduktion auf den Markt trägt zu einer effizienteren und gerechteren Allokation der Ressourcen bei. Dadurch kann das Produktionspotenzial der Gesellschaft gehoben werden, und Wirtschaftswachstum und Wohlfahrt können gefördert werden⁵. Allerdings ist die Frage der Kausalzusammenhänge ungeklärt. Ist es der Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitskräften in Industrie- und postindustriellen Gesellschaften, der Frauen aus dem Haushaltssektor abzieht (nachfrageseitige Pull-Faktoren), oder sind es Individualisierungsprozesse (angebotsseitige Push-Faktoren), insbesondere der autonome Trend zu höherer Bildung oder der Wandel im Bereich der sozialen und kulturellen Normen und Werte (wie er sich in gesetzlichen Regelungen zur Gleichbehandlung ausdrückt), die als wichtigste treibende Kräfte für eine neue Arbeitsorganisation und Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern verantwortlich sind?

Damit häusliche Arbeit in den Markt verlagert wird, muss die Marktorganisation einen Produktivitätsvorteil gegenüber der Haushaltsproduktion haben, d.h. der Wert der Haushaltsproduktion muss geringer als jener des entsprechenden, vom Markt produzierten Alternativgutes sein. Zeitbudgeterhebungen zeigen eine klare negative Korrelation zwischen dem BIP Pro-Kopf und der durchschnittlichen Zahl der Stunden, die Frauen mit Hausarbeit verbringen. Diese negative Korrelation könnte zumindest teilweise auch darauf zurückzuführen sein, dass der Beitrag der Haushaltsproduktion zum BIP unterschätzt wird.

Inwieweit ein Anreiz besteht, Haushaltsarbeit auf den Markt zu übertragen, wird einerseits durch die Einkommenschancen auf dem Arbeitsmarkt beeinflusst, andererseits durch die Kosten der Marktalternativen häuslicher Produktion von Gütern und Dienstleistungen. Diese relativen Kosten bzw. Preise sind nicht unabhängig vom Steuer- und Abgabensystem, und zwar vom „Steuerkeil“ der Besteuerung der Güter und Dienstleistungen und der Erwerbsarbeit. Wenn etwa die Haushaltsleistungen steuerfrei erbracht werden und weiters der Haushalt für die Erbringung bestimmter Dienstleistungen eine Transferleistung erhält (Kinderbetreuungsgeld, Pflegegeld), so hat

⁵ Ein höheres Niveau an Wohlfahrt kann mit geringem sozialen Gefälle (kleine Differenzen bei Einkommen, Bildung, Wohnstandards), Langlebigkeit und dem Erhalt einer die Reproduktion sichernden Fertilitätsrate einhergehen. Die nordischen Länder scheinen bei all diesen Punkten vorne zu liegen, die Länder im Süden und in Mittel- und Osteuropa schneiden am schlechtesten ab.

das einen Einfluss auf die relativen Preise der am Markt angebotenen Substitutionsgüter, die aus dem besteuerten Erwerbseinkommen (Nettoerwerbseinkommen) zu bezahlen sind und auf die obendrein einer Besteuerung unterliegen. In Österreich sind bestimmte Dienstleistungen, die nicht über den Markt sondern über den Haushalt organisiert werden (Familienleistungen, Pflegegeld) de facto nicht unbezahlt sondern mit einer Transferleistung und/oder Steuerbegünstigung (Alleinverdienerabsetzbetrag) bedacht. Im Gegensatz dazu unterliegen Marktgüter und Dienstleistungen einer Besteuerung ebenso wie die Erwerbsarbeit. Je höher die Familientransfers (insbesondere in Kombination mit Alleinverdiener-Absetzbeträgen und/oder Familienbesteuerung), umso geringer ist der Anreiz für Frauen, Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt anzunehmen, insbesondere wenn die Nettowerwerbseinkommen für haushaltsnahe Dienste gering sind. Somit wirkt sich auch die Streuung der Löhne nach Qualifikationsniveau auf die Auslagerung von Arbeit aus dem Haushaltssektor aus, d.h. je größer die Lohnstreuung, umso stärker ist der Anreiz für Qualifizierte, Haushaltsarbeit auszulagern, und umso geringer für Geringqualifizierte.

In den nordischen Ländern bildet die vergleichsweise geringe Lohndifferenzierung nach Qualifikation in Kombination mit hohen Grenzsteuersätzen und Individualbesteuerung einen Anreiz für alle Familienmitglieder, ihre Erwerbsarbeit zu maximieren. Was die Alternativen zur Haushaltsproduktion angeht, so schafft ein universeller Zugang zu sozialen Dienstleistungen zu vergleichsweise geringen Kosten (EU-weit höchste „produktive“ Staatsausgaben) in Kombination mit geringen Transferleistungen einen Anreiz, Güter und Dienstleistungen nicht im Haushalt zu produzieren, sondern sie am Markt einzukaufen. Auf diese Weise fördert das institutionelle System, das sich angebots- und nachfrageseitig auf die Anbieter/Bezieher sozialer Dienstleistungen auswirkt, die Verlagerung der häuslichen Arbeit in den Marktsektor. Die hohe Orientierung der Bevölkerung an der Erwerbsarbeit hat zusätzlich den Effekt eines starken Anreizes, in das eigene Humankapital mittels Bildung und Ausbildung zu investieren, um den individuellen und sozialen Gewinn zu maximieren. Die Sozialrendite einer höheren Bildung ist in einer zunehmend auf Wissensarbeit aufbauenden Gesellschaft und Wirtschaft besonders hoch.

Dagegen wird durch hohe Einkommenssteuern, vergleichsweise geringere Differenzierung der Löhne nach Qualifikation (hohe Mindestlöhne) und hohe, nicht an Erwerbsarbeit gebundene Transferleistungen an die Haushalte (Familienleistungen) die Produktion von Gütern und Dienstleistungen im Haushaltssektor gefördert und dadurch das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften für Erwerbsarbeit reduziert. Eine Folge davon ist die Schmälerung des wirtschaftlichen Wachstumspotenzials. Im Gegensatz zu Schweden wird in dem angelsächsischen Modell (Vereinigtes Königreich) die Auslagerung von häuslicher Arbeit durch niedrige Lohnsteuern, große Einkommensunterschiede nach Qualifikation und eingeschränkte Transferzahlungen (mit Bedürftigkeitsprüfung) für Haushalte, ähnlich wie in den USA, gefördert.

Die Unterschiede in der Organisation und Finanzierung von Kinderbetreuung wirken sich nicht nur auf die Arbeitsmarktintegration der Frauen, ihren Bildungsgrad und die Berufswahl sowie das Wirtschaftswachstum aus, sondern auch auf die Fertilitätsrate. Länder, in denen durch den Staat oder durch Privatanbieter (hoch subventionierte) Kinderbetreuung in großem Umfang zur Verfügung gestellt wird, haben tendenziell höhere Fertilitätsraten als Länder, die die Kinderbetreuung an die

Haushalte verweisen. Daher finden sich die höchsten Fertilitätsraten⁶ – durchschnittlich 1,9 Kinder pro Frau – in den nordischen Ländern. Ähnlich hoch ist die Fertilitätsrate in Frankreich. Alle anderen mittel- und südeuropäischen Länder mit weniger umfassenden Systemen öffentlicher Ganztagsbetreuung für Kinder haben niedrigere Fertilitätsraten (durchschnittlich 1,3). Die angelsächsischen Länder (Vereinigtes Königreich und Irland) haben ebenfalls relativ hohe Fertilitätsraten (1,8), da Betreuungsleistungen auch hier oft aus dem Haushalt ausgelagert werden. Neben der öffentlichen Kinderbetreuung kann ein ausgebauten Ganztagschulsystem nicht nur Humanressourcen im Haushaltssektor freisetzen, sondern auch zur Schaffung von Arbeitsplätzen für qualifizierte wie unqualifizierte Arbeitskräfte beitragen. Dasselbe gilt für die Bereitstellung von Pflege- und Betreuungsleistungen für ältere Menschen (Pflegeheime oder flexible, von nichtstaatlichen Organisationen oder Gemeinden organisierte Betreuung zu Hause). Die Organisation dieser sozialen Dienstleistungen ermöglicht den Frauen und Männern in der Gesellschaft einen gesunden Ausgleich zwischen Erwerbsarbeit und Familienleben, ohne dass dadurch das Wohlergehen von einzelnen Menschen oder Gruppen gefährdet würde.

Das Zusammenwirken der verschiedenen Anreizsysteme hat zur Folge, dass in Österreich mehr Arbeitspotenzial an die Haushalte gebunden ist als in Skandinavien und im Vereinigten Königreich. Das zeigt sich in einer geringeren Erwerbsquote der Frauen, aber auch im höheren Anteil von Teilzeitbeschäftigung – vielfach halbtags oder noch weniger Wochenarbeitsstunden – vieler Frauen in dem Lebensabschnitt, in dem sie Kinder zur Welt bringen und aufziehen. Diese Verhaltensmuster führen zu einem Mangel an Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt, vor allem an qualifizierten Arbeitskräften. Daraus ergibt sich ein Druck, die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte zu forcieren – in Österreich ist die Einführung der Rot-Weiß-Rot-Karte für Zuwanderer im Jahr 2011 ein Beleg für diese Logik⁷ – und eine beschleunigte Urbanisierung, da die Menschen aus dem ländlichen Raum in die Städte ziehen, was vor allem durch die Abwanderung gut qualifizierter Frauen bedingt ist, die eine adäquate soziale Infrastruktur brauchen, um ihre Beschäftigungs- und Einkommenschancen zu verbessern, ohne deshalb auf Kinder verzichten zu müssen.

4. Organisationsprinzipien des sozialen Dienstleistungssektors

Internationale Studien haben gezeigt, dass die Organisation von sozialen Dienstleistungen, insbesondere Kinderbetreuung, Betreuung für kranke und alte Menschen, sowie Bildung und Ausbildung, nicht nur Auswirkungen auf die Menschen hat, die betreut bzw. gepflegt werden, sondern auch auf die Familien, die regionale Wirtschaft und das Produktivpotenzial (Morissey – Warner 2007, OECD 2002). Wo diese Leistungen lokal über den Arbeitsmarkt organisiert werden, sind nicht nur die Beschäftigungsquoten der Frauen höher, sondern auch die wirtschaftliche Wertschöpfung der Region.

Um soziale Dienstleistungen zu organisieren und bestimmte Qualitätsstandards zu gewährleisten, bedarf es der Unterstützung durch den Staat, einerseits um die entsprechenden Dienste einzurichten,

⁶ Die Fertilitätsrate ist definiert als die durchschnittliche Anzahl von Lebendgeburten einer Frau im Laufe ihrer gebärfähigen Jahre.

⁷ Mehr dazu in Biffel—Bock-Schappelwein 2011.

zu koordinieren und zu finanzieren, andererseits um Qualitätsstandards und Qualitätssicherungsmaßnahmen festzusetzen. Ein umfassendes System definierter Standards und Kriterien, an das sich Anbieter von sozialen Dienstleistungen halten müssen, ist in Österreich nicht gegeben. Das gilt in unterschiedlichem Maße für die Erbringung von Betreuungsleistungen durch den Privatsektor, häufig in Form selbständiger Erwerbstätigkeit, und für den öffentlichen Sektor, in erster Linie die Gemeinden und gemeinnützigen Organisationen, und natürlich die Haushalte. Angesichts vager Kriterien und begrenzter Kontrollmechanismen ist die Zugangsschwelle für Anbieter von Betreuungsleistungen niedrig. Es ist für die Haushalte nicht einfach, wohlüberlegte Entscheidungen darüber zu treffen, wohin man sich bei Bedarf nach Betreuungsleistungen wenden soll, da es an Informationen über die lokale Verfügbarkeit verschiedener sozialer Dienstleistungen, deren Kosten, Qualität, Öffnungszeiten und die Qualifikation und Kompetenz des Personals, das die Leistungen erbringt, mangelt.

All das sind wichtige Gründe dafür, die Leistungen lieber zu Hause zu erbringen, oft unter Inanspruchnahme von Schwarzarbeit. Solche Gegebenheiten sind der Nährboden für den informellen Sektor, in dem nicht nur die Steuer umgangen wird, sondern auch der Ausbeutung von Schwarzarbeitskräften Tür und Tor geöffnet wird. Auch die Qualität der Leistung für die einzelnen KonsumentInnen ist nicht gewährleistet.

Damit erhebt sich die Frage, wie das derzeitige soziale Dienstleistungssystem am besten reorganisiert werden könnte, um die Bedürfnisse von Einzelnen und Gruppen zu befriedigen und die Leistungen gleichzeitig für KlientInnen und KonsumentInnen leistbar zu machen. Dazu wird die Situation in einigen EU-Mitgliedsstaaten analysiert, um gute Praxisbeispiele zu finden, an denen sich Entscheidungsträger in Österreich in ihrem Bemühen um Verbesserungen der Dienstleistungen, um höhere Qualität und Produktivität sowie Erschwinglichkeit orientieren können.

Die Finanzierung der sozialen Dienste ist natürlich für die Leistungserbringung von großer Bedeutung. Ein besonders interessantes Beispiel in diesem Zusammenhang sind die Niederlande, wo im Gefolge zunehmender Finanzierungs- und Budgetprobleme bereits in den 1980er-Jahren tiefgreifende Reformen durchgeführt wurden (Kapteyn et al. 1998). In den letzten 25 Jahren ging man in den Niederlanden von Transferzahlungen an die Haushalte ab und forcierte stattdessen die Leistungserbringung durch den Markt. Diese Politik trug nicht nur zu einer Steigerung der Erwerbstätigkeit der Frauen bei, sondern konnte auch den Budgetdruck mildern und stimulierte das Wirtschaftswachstum, ohne die Qualität der Leistungen in Frage zu stellen.

Erhebliche Unterschiede in der Organisation des Sozialdienstleistungssystems sind eine Folge unterschiedlicher Finanzierungsmodelle, für die es zwei Möglichkeiten gibt: Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen oder aus beitragsgespeisten Sozialversicherungen. Es ist oft nicht leicht, eine klare Trennlinie zu ziehen, aber in manchen Ländern, wie Frankreich, Österreich oder den Niederlanden, steht eher das Prinzip der Risikoversicherung im Vordergrund, während in anderen, wie den nordischen Ländern, das Schwergewicht auf universellen Versorgungsleistungen aus den allgemeinen Steuermitteln liegt. Neben diesen allgemeinen Finanzierungsprinzipien können auch unterschiedliche Schwerpunkte der Förderung – beim Leistungsempfänger oder -erbringer – Unterschiede in der Organisation bedingen. In den fünf für eine detaillierte Analyse ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten finden sich verschiedene Kombinationen der beiden genannten Ansätze in der

Kinderbetreuung und im Gesundheitswesen, was zu unterschiedlichen Anreizsystemen und unterschiedlicher Aufteilung der Leistungserbringung durch den Markt, die Haushalte und den informellen Sektor führt (Bettio/Plantenga 2004: 86ff).

So finanzieren beispielsweise die Niederlande Leistungen für Kinder (bis zum 18. Lebensjahr) aus dem allgemeinen Steueraufkommen, während diese Mittel in Österreich großteils aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen und nur in begrenztem Maß aus dem allgemeinen Budget aufgebracht werden. Im Gegensatz dazu finanzieren beide Länder Gesundheitsleistungen in erster Linie aus einem Versicherungssystem. In Dänemark wieder werden sowohl Leistungen für Kinder (bis zum 18. Lebensjahr) als auch Gesundheitsleistungen aus dem allgemeinen Budget getragen, wobei die Leistungen als Sachleistungen erbracht werden. In Schweden hat man sich für einen anderen Weg entschieden: Es wird eine Kinderbeihilfe bis zum 16. Lebensjahr ausbezahlt, danach gibt es großzügige Zuschüsse für Jugendliche, die länger im Bildungssystem bleiben.

In Frankreich wie auch in Österreich werden soziale Dienstleistungen zu einem großen Teil aus Versicherungsbeiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert. Kinderbeihilfe wird in Frankreich ab dem zweiten Kind gewährt, und zwar bis zum Alter von 20. In Österreich hingegen gibt es Familienbeihilfe für jedes Kind bis zum 25. Lebensjahr. Das ist ein Sonderfall innerhalb der EU und der österreichische Weg, höhere Bildung der Jugendlichen und jungen Erwachsenen zu fördern, insbesondere auch Universitätsstudien.

In Frankreich und Österreich erhalten pflegebedürftige Menschen über 60 eine Beihilfe, die einkommensabhängig ist, aber ohne Bedürftigkeitsprüfung vergeben wird; die Höhe des Pflegegeldes richtet sich nach dem Pflegebedarf. In den nordischen Ländern werden universelle Leistungen des Gesundheitssystems aus dem allgemeinen Budget finanziert; institutionelle und mobile Pflege und Betreuung sind zunehmend verzahnt.

Das französische Sozialleistungssystem ist stark zentralisiert, wodurch die Gemeinden weniger Gestaltungsmöglichkeiten haben als in den nordischen Staaten, Österreich und den Niederlanden. In Österreich werden bis zu 80% der Pflegebedürftigen von Familienmitgliedern betreut, unterstützt von mobilen Pflegediensten und andere sozialen Diensten.

5. „Industrialisierung“ und flexible Spezialisierung sozialer Dienste

Durch die Analyse der österreichischen Pilotregionen und der Experteninterviews konnten Einblicke in die Funktionsweise der sozialen Dienste gewonnen und Möglichkeiten für Effizienzsteigerungen und Verbesserungen bei der Qualität der Dienstleistungen ausgemacht werden. Eine Erhöhung der Produktivität ist vor allem durch die Koordination verschiedener sozialer Dienste auf lokaler und regionaler Ebene möglich. Potenzial liegt auch in der Vernetzung verschiedener Leistungen im Sinne einer „Wertschöpfungs- oder Dienstleistungskette“, d.h. in einem integrierten System, das alle Organisationen, Personen, Technologien, Tätigkeiten, Informationen und Ressourcen einbezieht, die bei der Erbringung der Leistung für die KonsumentInnen beteiligt sind. Die „Dienstleistungskette“ ist im Falle sozialer Dienstleistungen ein komplexes, dynamisches Netz von AnbieterInnen und KonsumentInnen sozialer Leistungen, in dem alle Beteiligten über Informationsplattformen und Logistik verbunden sind. Dies ist besonders in ländlichen Gebieten von Bedeutung, in denen erhebliche Distanzen zwischen den Akteuren liegen können. Diese müssen durch flexible Mobilitäts-

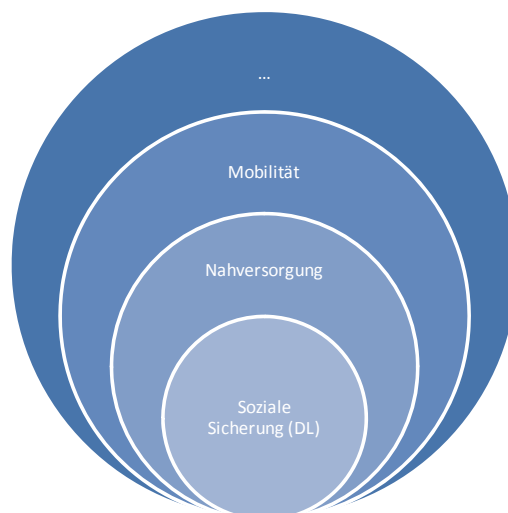
und Transportangebote überwunden werden, die auf die Bedürfnisse der teilnehmenden Personen und Gruppen abgestimmt sind.

Die Analyse legt den Schluss nahe, dass die Sozialwirtschaft mit Hilfe wissenschaftlicher Managementmethoden ähnlich wie marktorientierte Leistungen für Unternehmen oder KonsumentInnen in der Privatwirtschaft organisiert werden kann. Die persönliche Dienstleistung muss für die Bedürfnisse des/der Einzelnen „maßgeschneidert“ sein (Customised Service), während die Organisationsstrukturen und das Management „industrialisiert“ werden können.

Die Koordination einer Vielzahl von Bedürfnissen und Leistungsanbietern ist eine hochkomplexe Aufgabe, die jenseits der Möglichkeiten einzelner Haushalte und privater Initiativen liegt. Was es dazu braucht, ist ein institutioneller Rahmen, gestützt auf Anreizsysteme, wobei beispielsweise Förderungen nur an Leistungsanbieter ausbezahlt werden, die in mehr als einer Gemeinde aktiv sind, sodass Größenvorteile genutzt und die Fixkosten für die einzelnen Gemeinden reduziert werden können. Ein so aufgebautes System sichert das Fortbestehen von Kinderbetreuungseinrichtungen in abgelegenen Gemeinden und trägt damit zur Stabilisierung der lokalen Bevölkerung und Wirtschaft bei.

Negativ hervorgehoben wurde von den befragten ExpertInnen der derzeitige Mangel an professionellem Personal in der Betreuung und Pflege. Die Folge ist, dass deutlich mehr Menschen in stationärer Pflege sind als im europaweiten Durchschnitt, was sowohl finanziell als auch psychologisch einen hohen Preis hat. Viele Bedürfnisse könnten durch mobile – auch hochspezialisierte – Pflegeleistungen in den Haushalten in Kombination mit institutioneller Pflege abgedeckt werden. Heute werden Pflegeleistungen oft von Haushaltsmitgliedern erbracht, die dafür nicht regulär ausgebildet sind. Das kann zu Erschöpfung bis hin zum Burnout bei der Pflegeperson führen, aber auch für die Person, die gepflegt wird, schwer erträglich sein.

Abbildung 8: Vernetzung sozialer Dienstleistungen durch Vertiefung und Ausweitung der lokalen Sozialinfrastruktur

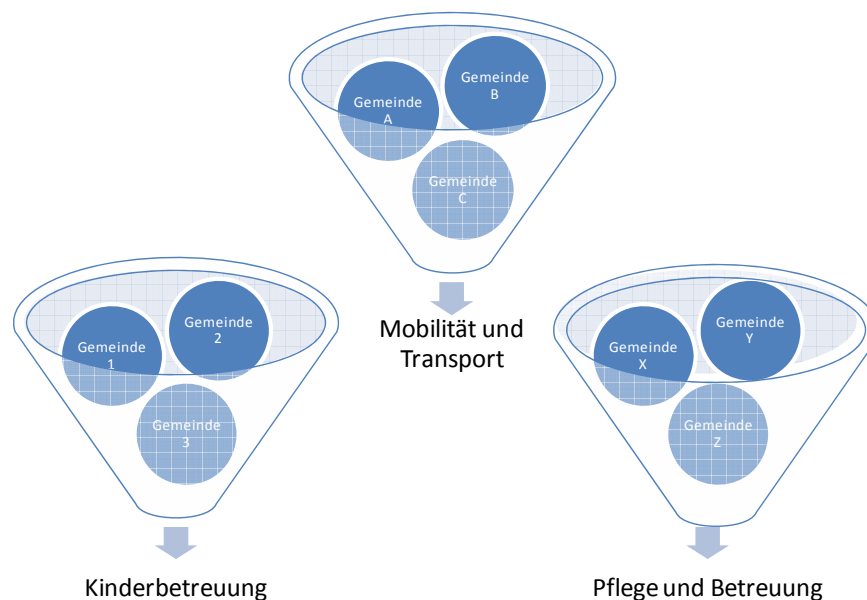


Um die Versorgung mit erschwinglichen, qualitätvollen sozialen Dienstleistungen in der Wohnumgebung sicherzustellen, kann eine Vernetzung der verschiedenen Dienste mit lokaler Koordination unter Nutzung moderner Informations- und Kommunikationstechnologie der richtige

Weg sein. Ein derart strukturiertes System ermöglicht es, die Bedürfnisse des/der Einzelnen durch Arbeitsteilung zu erfüllen, und es schafft Arbeitsplätze für professionelle Arbeitskräfte ebenso wie für solche mit geringeren Qualifikationen. Die Produktivitätssteigerungen, die durch koordinierte Umsetzung arbeitsteiliger Leistungserbringung ermöglicht werden, setzen Arbeitskraftressourcen frei, die das lokale Arbeitskräfteangebot bereichern und dem Mangel an Fachkräften entgegenwirken, wodurch wiederum das wirtschaftliche Wachstumspotenzial der Region steigt.

Die Auslagerung bestimmter Aufgaben (z. B. Buchführung, Organisation von Pflege- und Betreuungsleistungen, Koordination von Fahrtendiensten, etc.) an spezialisierte Anbieter oder an eine von mehreren Gemeinden in einer gemeindenübergreifenden Kooperation kann Kosteneinsparungen ermöglichen. Die Integration geht über Angebot von und Nachfrage nach Dienstleistungen hinaus und umfasst unterschiedliche Akteure, Verwaltungsebenen und –funktionen im lokalen und regionalen Zusammenhang.

Abbildung 9: Spezialisierung lokaler Gemeinden und Zusammenarbeit bei der Erbringung von Sozialdienstleistungen



Q: Eigene Darstellung.

Abbildung 8 und 9 stellen ein solches Konzept lokaler Sozialnetzwerke dar, das verschiedene Orte und Dienstleistungen einbindet und damit Möglichkeiten für eine Reduktion der Sozialinfrastruktur-Fixkosten in den Gemeinden eröffnet; so kann in einer Gemeinde ein Schwerpunkt für die Betreuung älterer Menschen aus allen beteiligten Gemeinden liegen; eine andere kann sich auf Kinderbetreuung, Lernhilfe etc. spezialisieren. Die Gemeinden und Dienste sind dabei durch ein flexibles Transportsystem verbunden. Das haushaltsnahe Sozialdienstleistungsnetz, das mobile Dienste in Kombination mit institutioneller Betreuung und Pflege anbietet, kann auch die Buchführung für Haushalte übernehmen, denen es an Qualifikation und Ressourcen mangelt, um die rechtlichen Anforderungen gegenüber der Steuerbehörde, finanzierenden Institutionen usw. zu erfüllen. Auf diese Weise kann die Bündelung der Sozialdienste und der Aufbau damit verbundener Netzwerke dazu führen, dass Arbeitsplätze geschaffen werden – nicht nur in der Betreuungs- und

Pflegearbeit selbst, sondern auch an den Schnittstellen dieser Aufgaben, also Beschäftigung z. B. für FahrerInnen, Hilfskräfte, Computerfachleute, BuchhalterInnen, GeschäftsführerInnen usw.

In einem solchen Netzwerk kann stabile Beschäftigung gewährleistet werden, die Qualität der Leistungen kann kontrolliert werden, und Aus- und Weiterbildung durch das Arbeitsmarktservice kann entsprechend den lokalen Bedürfnissen hinzukommen. Auch Non-Profit-Arbeitsagenturen können hier eine Rolle spielen, um die Flexibilität des Systems zu erhöhen, da Schwankungen in der Bedarfslage möglicherweise flexible Beschäftigungsformen erfordern. Ehrenamtliche MitarbeiterInnen können ebenfalls in das Netz integriert werden, was zur sozialen Inklusion und zum Zusammenhalt der lokalen Gemeinden beiträgt.

6. Sozialdienstleistungen und regionales Wirtschaftswachstum

Untersuchungen über die Antriebskräfte des Wirtschaftswachstums haben eine lange Tradition. Dennoch bestehen nach wie vor viele Ungewissheiten, und die Ökonominnen und VertreterInnen anderer Disziplinen sind heute ebenso uneinig darüber, welche Faktoren ausschlaggebend für das Wirtschaftswachstum sind, wie sie es zu Keynes' Zeiten waren. Es ist aber notwendig, ein Verständnis für die daran beteiligten Prozesse zu entwickeln. Das ist besonders für die Förderung des regionalen Wirtschaftswachstums und die regionale Politik und Entscheidungsfindung von Bedeutung (Armstrong/Taylor 2000).

Die EU ist bezüglich der Konvergenz von Wirtschaftswachstum und Wohlstand sehr optimistisch, und zwar sowohl europaweit als auch innerhalb der einzelnen Mitgliedsstaaten. Da die Konvergenz nicht durch die Marktkräfte herbeigeführt wird, strebt die EU dieses Ziel aktiv an, indem die verschiedenen wirtschaftlich rückständigen Regionen Förderungen und Leistungen aus Strukturfonds erhalten, damit sie aufholen können und so die regionalen Unterschiede beim Pro-Kopf-Einkommen reduzieren⁸.

Es zeigt sich jedoch, dass die regionalen Disparitäten in der Wirtschaftsleistung weder im Ländervergleich, noch innerhalb der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten zurückgehen. Die „neue ökonomische Geografie“ (Krugman 1991) bietet einen Erklärungsansatz für den Fortbestand oder sogar das Anwachsen der regionalen Disparitäten. Denn laut Krugman fördern die Größenvorteile, die infolge der regionalen Spezialisierung der Produktion entstanden sind, in Wechselwirkung mit Faktorpreisdifferenzen das Wirtschaftswachstum jener Regionen, die bereits erfolgreich sind. Das heißt, dass die ungehemmten Marktkräfte allein die regionalen Disparitäten eher verstärken und den Prozess der Urbanisierung fördern. Räumliche Konzentrationsprozesse laufen sowohl in großen städtischen Siedlungsgebieten (Metropolisierung) als auch in den Regionen ab, wo sie regionale Agglomerationen entstehen lassen, die BewohnerInnen aus ländlichen und peripheren Gebieten abziehen. Daher vertritt Krugman den Standpunkt, dass der internationale Trend zur Urbanisierung vor allem durch die Marktkräfte vorangetrieben wird.

Andere Sozialwissenschaften weisen jedoch darauf hin, dass der Trend zur Urbanisierung möglicherweise nicht nur durch wirtschaftliche Kräfte bestimmt ist; auch andere soziale, kulturelle

⁸ Artikel 23 der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) führt das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ein: „ ... Die Gemeinschaft setzt sich insbesondere zum Ziel, den Abstand zwischen den verschiedenen Regionen und den Rückstand der am wenigsten begünstigten Gebiete zu verringern.“

und institutionelle Faktoren könnten dazu beitragen. So sieht Ostrom (1990), der Nobelpreisträger von 2009, die Urbanisierung als mögliches Ergebnis eines umfassenderen sozialen Wandels. Traditionelle Lebensweisen und Formen der Gesellschafts- und Wirtschaftsorganisation, die dazu beitragen, dass periphere und ländliche Gebiete bewohnt bleiben, sind im Rückzug begriffen. Unsere Gesellschaften werden immer flexibler, sowohl in der Arbeitswelt als auch im Privatleben, was die Individualisierung fördert. Letztere hat weitreichende Konsequenzen für die Gesellschaft, nicht zuletzt für die Rollenverteilung der Geschlechter in der Gesellschaft. Gleichstellung der Frauen, insbesondere in Bezug auf Einkommen und Karriere, wird dadurch ein notwendiges Erfordernis. Wenn Chancengleichheit und Aufstiegsmöglichkeiten für Frauen im ländlichen Raum nur in geringerem Maße vorhanden sind, wird das eine Abwanderung der Frauen aus diesem Raum zur Folge haben.

Auch der technologische Wandel wirkt sich auf die Gemeinden aus: Er fördert einerseits Spezialisierung und Größenvorteile, andererseits Dezentralisierung und Individualisierung, da das Bedürfnis nach sozialer Interaktion durch die Vernetzung mit virtuellen Communities befriedigt wird. Das Bedürfnis nach sozialer Interaktion und moralischer Unterstützung ist so nicht mehr an einen bestimmten Ort gebunden. Die Teilnahme an virtuellen Communities reduziert tendenziell das Gefühl der Verantwortlichkeit und die aktive Partizipation im Bereich der unmittelbaren Wohnumgebung und lokalen Gemeinde. Während die Notwendigkeit erhöhter geografischer Mobilität anerkannt wird, bietet die Informationsgesellschaft neue Möglichkeiten, sich am wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Leben zu beteiligen, was der Landflucht entgegenwirken kann. Allerdings ist der Zugang zu ISDN-Breitbanddiensten (ISDN: Integrated Services Digital Networks) eine Voraussetzung für die Entscheidung, im ländlichen Raum zu bleiben.

All diese Faktoren müssen von Raumplanung und Politik berücksichtigt werden, wenn die Landflucht eingedämmt werden soll. Will man die Bevölkerung in den ländlichen Gemeinden halten, so muss die lokale Infrastruktur an die sich wandelnden Bedürfnisse und Verhaltensmuster der Bevölkerung angepasst werden.

Wenn die Gesellschaft überzeugt ist, dass der Fortbestand der ländlichen Gemeinden ein lohnenswertes Ziel ist, weil damit eine höhere Qualität des Soziallebens verbunden ist und die Gesellschaft so mehr Möglichkeiten hat, ökologisches Gleichgewicht und Umweltschutz zu verwirklichen, dann werden die sozialen und politischen Akteure die dazu erforderlichen Reformen in Angriff nehmen. Das bedeutet, dass die lokalen Akteure die Sozialinfrastruktur an neue Werte und Verhaltensmuster anpassen werden müssen. Um das tun zu können, müssen jedoch die Grundfragen nach Werten wie Umwelt, Selbstverwirklichung und Teilhabe an Gesellschaft und Wirtschaft, Kultur und Politik gestellt werden, und es ist zu fragen, wie diese Werte am besten gelebt werden können.

Wenn diese fundamentale Frage der Präferenzen und Werte nicht gestellt wird, kann die Herausforderung von PolitikerInnen und sozialen AkteurInnen nicht angenommen werden, und die institutionellen Anpassungen und organisatorischen Veränderungen werden nicht stattfinden. In Abwesenheit sozialer und politischer Kräfte werden die Marktkräfte der bestimmende Faktor und führen zum Unausweichlichen: Entleerung des ländlichen Raums und zunehmende Konzentration von Menschen in urbanen Gebieten.

Es gibt jedoch in Österreich und anderen Ländern alternative Formen der Sozialorganisation, bei denen das gemeinschaftliche Leben und Arbeiten in den Mittelpunkt rückt. Diese werden meist als soziale Experimente, losgelöst und unabhängig vom Wirtschaftssystem, betrachtet. Tatsächlich aber stehen der Fortbestand und die Förderung der lokalen Wirtschaft bei diesen Formen der Sozialorganisation, die sich als „alternativ“ vom Mainstream abheben, im Zentrum ihrer Strategie. Ihnen liegt die Auffassung zugrunde, dass Wirtschaftstätigkeit nur dann erfolgreich sein kann, wenn die soziale Infrastruktur, deren Kern die sozialen Dienste wie Bildung, Gesundheitswesen und Wohnbau bilden, vorhanden und von guter Qualität ist. Soziale Dienstleistungen sind daher im Wirtschaftsleben funktional integriert und sichern die Nachhaltigkeit von Wirtschaftswachstum und Wohlfahrt. Das ist das Grundprinzip der Gemeinwesenökonomie (Etzioni 1988).

Die Theorie der Gemeinwesenökonomie und der Rolle der Gemeinschaftsgüter (Allmende) wird erst entwickelt, wobei verschiedene Sozialwissenschaften einbezogen werden. Dabei geht es darum, den lokalen Gemeinschaften eine größere Rolle für die Sicherung des Wohlergehens zu geben und die Menschen zum gemeinschaftlichen Engagement zu bringen. Im folgenden Abschnitt werden Beispiele für solidarische Gemeinschaften in Österreich und anderen Ländern präsentiert, bei denen die Erbringung von qualitativ hochwertigen sozialen Dienstleistungen im Zentrum steht. Man kann sie als Experimente mit alternativen Lebensweisen sehen, oder auch als einen Prozess der Suche nach einer nachhaltigeren sozioökonomischen Entwicklung. Daher tragen sie die Merkmale nachhaltiger sozialer und wirtschaftlicher Organisationsformen, die sich um einen Ausgleich zwischen Individualrechten und –pflichten einerseits und sozialen Rechten sowie Umweltschutz andererseits bemühen. (Elsen 2007)

7. Vorbildliche Praxisbeispiele – eine Auswahl

Bei den in- und ausländischen Beispielen für vernetzte und integrierte soziale Dienstleistungen stehen die Qualität der Dienstleistungen, eine erhöhte Effizienz und Leistbarkeit im Zentrum. Sie berücksichtigen bei der Planung und Bereitstellung verschiedener sozialer Dienstleistungen die Ressourcenknappheit und bemühen sich gleichzeitig, den kleinräumigen sozialen Zusammenhalt zu fördern. Die Liste der Fallbeispiele ist nicht erschöpfend, soll aber lokalen Entscheidungsträgern und Leistungsanbietern Ideen dafür vermitteln, wie Reformen im sozialen Dienstleistungssystem aussehen können.

7.1. Vorbildliche Praxisbeispiele aus Österreich

Österreich ist ein Land mit vergleichsweise begrenzter Urbanisierung. Das bedeutet, dass es den lokalen Verwaltungen bisher relativ gut gelungen ist, die Lebensqualität in ländlichen Regionen, auch in peripheren Gebieten, zu sichern. Es wird jedoch, nicht zuletzt aufgrund der niedrigen Fertilitätsraten und der raschen Alterung der ländlichen Bevölkerungen, zunehmend schwieriger, in diesen Regionen soziale Dienstleistungen zu finanzieren. Man bemüht sich nun sehr, Kinderbetreuung zur Verfügung zu stellen, denn es wurde erkannt, dass darin der Schlüssel liegt, wenn man junge Familien in den Gemeinden halten will. Daher kooperieren immer mehr Gemeinden bei der Kinderbetreuung. Ein Beispiel ist die GEKIP (Gemeindeübergreifende Kinderkrippe) im Burgenland⁹, eine Kooperation der vier Gemeinden Draßburg, Baumgarten, Schattendorf und

⁹ Mehr dazu auf <http://www.burgenland.at/buergerservice/kinderbetreuung>

Loipersbach, die gemeinsam eine Kinderkrippe mit flexiblen Öffnungszeiten und qualitativ hochwertiger, pädagogisch hochwertiger Betreuung anbieten. Im Alleingang hätte keine der vier Gemeinden diesen qualitativ hochwertigen Dienst anbieten können, in der Kooperation ist die Kinderkrippe aber sowohl für die Eltern als auch für die Gemeinden leistbar. Die Gemeinden erhalten dafür eine Förderung des Landes Burgenland, das Anreize für die Zusammenarbeit der Gemeinden im Bereich der Sozialdienstleistungen setzen will.

In ähnlicher Weise hat die oberösterreichische Gemeinde Grieskirchen ihre Kinderbetreuung für Kinder aus den nahegelegenen kleineren Gemeinden Tollet und St. Georgen geöffnet, die im Gegenzug einen entsprechenden Finanzierungsbeitrag leisten. Um die Teilnahme zu fördern, wurde ein Busdienst eingerichtet. Der Bus holt die Kinder zu Hause ab und bringt sie auch wieder heim, was eine Ganztagsbetreuung (anstatt Halbtags) der Kinder in den Landgemeinden ermöglicht.¹⁰ Die größere Kinderzahl ermöglicht auch eine Schwerpunktsetzung bei kulturübergreifenden Kompetenzen, wodurch interkulturelle Fähigkeiten und Fremdsprachenkenntnisse gefördert und entwickelt werden können.

In der peripheren Gebirgsregion Osttirol haben sich 26 Gemeinden zu einem gemeinnützigen Sozialverein zusammengeschlossen, der im „Osttiroler Kinderbetreuungscenter“ flexible Ganztagsbetreuung für Kinder vom Säuglingsalter bis zu 12 Jahren anbietet. Das ganzjährige Angebot orientiert sich an den spezifischen Bedürfnissen der Eltern, sei es stundenweise, halbtägige oder ganztägige Betreuung. Die Kinder können von der Schule, von anderen Betreuungseinrichtungen mit weniger breitem Angebot (öffentliche Kindergärten haben meist nur am Vormittag offen und bieten kein Mittagessen) oder von zu Hause abgeholt werden. Mit seinem umfassenden Angebot leistet das Osttiroler Kinderbetreuungscenter wichtige Unterstützung für Familien, die Erwerbsarbeit und Familienleben vereinbaren wollen¹¹.

Ein weiteres Beispiel ist eine Kooperation von sieben Gemeinden mit dem Familiennetzwerk Mühlthal in Oberösterreich, wobei Nachmittagsbetreuung für Schulkinder zur Verfügung gestellt wird.¹² In der Volksschule wurden Räume für diesen Zweck adaptiert, sodass die Kinder nicht nur dort essen können, sondern auch Lernhilfe, Sport und andere Aktivitäten möglich sind. Der Schulhort fördert die Beschäftigung im Einzugsgebiet und ist vor allem auch für Alleinerziehende von größter Bedeutung; gleichzeitig bietet er Hilfe für Schulkinder und erweitert ihre Möglichkeiten der sozialen Interaktion. Diese Kooperation besteht seit 2007 und funktioniert zur größten Zufriedenheit der beteiligten Gemeinden und Personen.

In der Region Hansberg, ebenfalls in Oberösterreich, stehen bei der gemeindeübergreifenden Kooperation Einsparungen von Verwaltungskosten im Vordergrund. In diesem Fall wurde die Universität Innsbruck mit einer Analyse der verschiedenen Kostenelemente der lokalen Gemeindeverwaltungen beauftragt; nach Erhebung der Verwaltungsfunktionen und der ihnen

¹⁰ Mehr dazu auf

http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Kindergartenkooperation_Grieskirchen

¹¹ Mehr dazu auf <http://www.ok-zentrum.at/>

¹² Mehr dazu auf http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Hortkooperation_Altenfelden

zugeordneten Kosten wurden in Zusammenarbeit mit dem beteiligten Verwaltungspersonal Optionen für die Kooperation erarbeitet. Als Ergebnis dieses Prozesses wurden eine gemeinsame Lohnverrechnung, zentrale Beschaffung, gemeinsame Nutzung von technischen Ausrüstungen, eine zentrale EDV und eine gemeinsame Stabsstelle eingerichtet. Weitere wichtige Ergebnisse der Zusammenarbeit waren eine verstärkte Identifikation der Gemeindebediensteten mit der ganzen Region, ein tieferes Verständnis für ihre eigenen Funktionen und ihren Beitrag zur Steigerung der Effizienz, Flexibilität und Qualität der Gemeindeleistungen, sowie Einsparungen bei den Verwaltungskosten aller beteiligten Gemeinden.¹³

Eine vorbildliche Kooperation im Bereich der integrierten Altenpflege besteht seit 17 Jahren in der Gemeinde Ludesch und expandiert von dort in andere Regionen¹⁴. Es handelt sich um einen Zusammenschluss einer Reihe von Leistungsanbietern, darunter ein Sozialzentrum, mobiler Pflegedienst, Essen auf Rädern, Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen und Case Management. Dabei wird von BeraterInnen (Case Managern) gemeinsam mit dem/der Pflegebedürftigen und den Familienmitgliedern ein Pflegekonzept entworfen. In diesem Team verständigt man sich darüber, wie die Bedürfnislage der Familie und der pflegebedürftigen Person ist und wie eine mögliche Kombination der verschiedenen mobilen und stationären Angebote aussehen könnte. Das Zentrum für stationäre Kurzzeitpflege dient als Organisationsplattform. Diese institutionalisierte Brücke stellt sicher, dass auf den Einzelfall zugeschnittene Hilfe geleistet wird, wann und wo sie benötigt wird. Durch das Case Management und die Zusammenarbeit der Dienste konnten Kosten eingespart werden, vor allem wurde der Bedarf an langfristiger stationärer Pflege reduziert, während sich gleichzeitig die Zufriedenheit der Betroffenen erhöhte. Infolge des positiven Ergebnisses traten zunehmend auch andere Gemeinden dieser Kooperation bei. Derzeit nehmen neun Gemeinden daran teil.

Bei einer Kooperation im Bezirk Deutschlandsberg, Steiermark, geht es um Informationen über die regional verfügbaren Pflegedienste.¹⁵ Hier sind die Pflegeeinrichtungen verpflichtet, die öffentliche Verwaltung regelmäßig via Internet, E-Mail oder den zentralen Monitor über ihre Ressourcen (MitarbeiterInnen, Betten, BewohnerInnen) und deren Nutzung zu informieren. Dass die Informationen und Daten übermittelt werden, ist nichts Neues, aber es wurden neue Instrumente dafür entwickelt. Die Plattform ist so organisiert, dass jeder Verwaltungsvorgang beim Pflegedienstanbieter (Anträge, Abgänge, Art der Leistung) im zentralen Monitor erfasst wird; dieser fungiert als interaktive Verwaltungs-Datenbank, die sowohl von den Pflegeeinrichtungen als auch von der öffentlichen Verwaltung genutzt werden kann und somit zu größerer Effizienz der Verwaltung beiträgt. Die öffentliche Verwaltung erhält damit Einblick in Angebot und Nachfrage bei den Pflegeleistungen und sieht auch, wer konkret auf der Suche nach Pflege ist. Die BeamtenInnen können auf die Website zugreifen und mit einem Mausklick unter anderem herausfinden, welche Dienstleistungen in der Wohnumgebung verfügbar sind, wie viel sie kosten und welche Ressourcen

¹³ Mehr dazu auf

http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Gemeindekooperation_HansbergLand

¹⁴ Mehr dazu auf http://www.gemnova.net/613/uploads/sozialzentrum_ludesch.pdf

¹⁵ Mehr dazu auf <http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Pflegepilot.AT>

und Qualifikationen die betreffenden MitarbeiterInnen haben. Durch die Integration der Verwaltungsdaten der Pflegeeinrichtungen konnte die Abstimmung von Nachfrage und Angebot und die Leistungserbringung deutlich verbessert werden; aufwändiges Suchen und Doppelgleisigkeiten bei Privaten und öffentlicher Verwaltung konnten reduziert werden.

In Tirol haben sich fünf Gemeinden in anderer Form zu einer Pflege-Kooperation zusammengeschlossen.¹⁶ Sie gründeten eine gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung unter der Firma „Sozialzentrum Münster“, die in Zusammenarbeit mit einem im Pflegebereich erfahrenen Unternehmen ein Pflegeheim mit 52 Betten errichtete und betreibt. Evaluierungen haben ergeben, dass die professionelle Führung des Sozialzentrums Münster gute Qualität zu leistbaren Kosten zur Verfügung stellt. Auch die Arbeitsbedingungen der Angestellten sind gut, sodass ausreichend Pflegekräfte im lokalen Arbeitsmarkt gefunden werden können.

Kooperation und Vernetzung verschiedener Sozialdienste ist aber nicht nur in ländlichen Gebieten sinnvoll, sondern auch in der Stadt. Ein Beispiel dafür ist sALto in Wien¹⁷, ein Kooperationsprojekt der Geschäftsgruppen „Stadtentwicklung und Verkehr“ und „Gesundheit und Soziales“ in der Wiener Stadtverwaltung. Eingebunden sind Nachbarschaftszentren, Migrantenorganisationen, Bezirksverwaltungen, SozialarbeiterInnen und EntscheidungsträgerInnen, die gemeinsam mit den BewohnerInnen der einbezogenen Stadtteile Maßnahmen zur Gesundheitsförderung erarbeiten und aufzeigen, was alles zu einem gesunden, selbstbestimmten Altern im Stadtviertel beitragen kann.

7.2. Vorbildliche Praxisbeispiele im Ausland

In Deutschland ist die Vernetzung verschiedener Sozialdienste zu einem wichtigen Faktor bei der Revitalisierung von Städten und Stadtteilen (Quartiersmanagement) geworden. Zwei Beispiele in diesem Zusammenhang sind Haidach¹⁸ and AMOK¹⁹. Im ersten Projekt geht es um die Integration junger „Aussiedler“, d.h. die Nachkommen früherer Emigranten aus Deutschland, die historisch im Gebiet der früheren Sowjetunion ansässig waren. Nach der „Rückkehr“ nach Deutschland hatten sie große Schwierigkeiten, sich an die neue Lebenswelt anzupassen. Ihr Wohngebiet, in dem Gewalt, Drogenmissbrauch und Vandalismus überdurchschnittlich häufig waren, geriet als „Russenghetto“ in Verruf. Die Probleme konnten durch den Einsatz von SozialarbeiterInnen in den Schulen, durch Berufsberatung und Ausbildungsmaßnahmen, die den Übergang von der Schule zum Arbeitsleben erleichtern sollen, sowie durch soziale Integrationsmaßnahmen wirksam bekämpft werden. Nach der Umsetzung dieser koordinierten sozialpolitischen Maßnahmen sank der Anteil der gefährdeten Jugendlichen in Haidach, einem Bezirk von Pforzheim (Baden-Württemberg), unter den Durchschnitt der Stadt.

Beim zweiten Beispiel geht es um aufsuchende Sozialarbeit für die Altersgruppe der 10- bis 14-Jährigen im Bezirk Haidhausen in der Innenstadt von München. In den Parks und auf der Straße

¹⁶ Mehr dazu auf http://www.verwaltungskooperation.at/index.php?title=Sozialzentrum_M%C3%BCnster

¹⁷ Mehr dazu auf <http://www.saltowien.at/>

¹⁸ Mehr dazu auf <http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=356&>

¹⁹ Mehr dazu auf <http://www.sozialestadt.de/praxisdatenbank/suche/ausgabe.php?id=126&>

bieten SozialarbeiterInnen den jungen Menschen einzeln oder in Gruppen Hilfe an. Das Orientierungs- und Hilfsangebot ist so gestaltet, dass ein Weg zurück in die Mitte der Gesellschaft möglich wird. Dazu gehört auch die Zusammenarbeit mit Familien, Schulen, Jugendberatungsstellen und Wohlfahrtseinrichtungen.

Einen ganz anderen Ansatz hat man in Zschadraß²⁰ in Sachsen gewählt. Diese Gemeinde fasste 1999 den Entschluss, bis 2050 ihren gesamten Energiebedarf aus erneuerbaren Energieträgern zu decken. Einnahmen aus der Energieproduktion werden in soziale Leistungen wie Gratis-Mittagessen an den Schulen, Betreuungseinrichtungen usw. investiert. Die Gemeinde zeigt damit den Weg in eine neue Ära auf, in der ökologisches Denken mit sozialer Verantwortung Hand in Hand geht. Das Beispiel zeigt, dass eine derartige politische Neuorientierung sowohl für die Gemeinde als auch für die lokale Wirtschaft funktioniert und Vorteile bringt.

8. Empfehlungen und Fazit

Wissenschaftliche Studien zeigen ebenso wie nationale und internationale Fallbeispiele, dass bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen erhebliche Kosteneinsparungen möglich sind, wobei gleichzeitig die Qualität der Dienste und die Arbeitsbedingungen der dort Beschäftigten verbessert werden können, wenn die Maßnahmen in eine breitere sozioökonomische Entwicklungsstrategie eingebettet sind. Der Aufbau eines funktionierenden und integrierten Netzwerks sozialer Dienste kann auf lokaler Ebene als stabilisierender Faktor für Wirtschaftswachstum und Wohlfahrt wirken.

Die Analyse der österreichischen Pilotregionen hat gezeigt, dass Einzelne und Gruppen viel beim Aufbau von Gemeinschaften erreichen können; die Beispiele zeigten jedoch auch, dass eine Garantie für den nachhaltigen Bestand von Sozialdienst-Netzwerken nur gegeben ist, wenn die öffentliche Hand ein System finanzieller Anreize schafft und die Institutionalisierung der Sozialinfrastruktur unterstützt. Die Art der Unterstützung kann unterschiedlich sein: es können Förderrichtlinien sein wie im Burgenland, öffentliche Stellen können Partner in größeren Netzwerken werden, oder Netzwerke können mit staatlicher Unterstützung etabliert werden, wobei die Kooperation verschiedener Institutionen eine Vorbedingung für den Erhalt öffentlicher Mittel ist. Manche Sozialnetzwerke wenden sich auch an die EU: Sie bewerben sich um EU-Förderungen oder Mittel aus dem einen oder anderen Kohäsionsfonds. Solche Initiativen tragen zum sozialen Zusammenhalt und nachhaltigem Wirtschaftswachstum bei und sind daher von zentraler Bedeutung für den Lissabon-Prozess und die „Europa 2020“-Strategie. Die wichtigsten Politikbereiche und EU-Finanzierungsinstrumente für die Förderung der lokalen und regionalen sozioökonomischen Entwicklung sind der Fonds für ländliche Entwicklung (LEADER), der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und der Europäische Sozialfonds (ESF). LEADER²¹ ist eine von vier Initiativen, die zur Erhöhung des Potenzials ländlicher Regionen von den europäischen Strukturfonds finanziert werden. Die Initiative trägt zur Finanzierung von Reformen in ländlichen und landwirtschaftlichen Gebieten bei und fördert so die Lebensqualität und wirtschaftliche Vitalität des ländlichen Raums. Zweck des EFRE ist die Förderung der Kohäsion,

²⁰ Mehr dazu auf <http://greennewdeal.boellblog.org/2010/energiespargemeinde-zschadras/>

²¹ Mehr dazu auf http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm, und http://ec.europa.eu/agriculture/rurdev/index_en.htm

d.h. die Reduktion regionaler Unterschiede bei Einkommen und wirtschaftlicher Entwicklung. Er hat mehrere Zielsetzungen, darunter die Förderung grenzüberschreitender, transnationaler und interregionaler Zusammenarbeit sowie die wirtschaftliche und soziale Revitalisierung von Städten und Stadtteilen²². Breiter eingesetzt wird der ESF, der eine größere Bandbreite von Politikinitiativen umfasst; die wichtigste von ihnen ist die Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie²³.

In Österreich waren die staatlichen Richtlinien für Förderungen eine besonders erfolgreiche Strategie; das Angebot von Förderungen an die Gemeinden für die Errichtung von Kinderbetreuungsstätten, wenn diese von mehreren Gemeinden gemeinsam betrieben und genutzt werden, ermöglichte es, Betreuung für mehr Kinder anzubieten, die Betreuung zu diversifizieren und mit Hilfe von geschulten KinderpädagogInnen und spezialisierten Betreuungspersonen stärker auf die besonderen Bedürfnisse und Talente jedes einzelnen Kindes einzugehen. Diese Kooperationen hatten neben Kosteneinsparungen auch viele andere positive Nebenwirkungen; wichtig war in diesem Zusammenhang, dass es gelang, die Abwanderung zu stoppen und die lokale Wirtschaft zu stabilisieren, nicht zuletzt aufgrund des höheren Angebots an Arbeitskräften und der Reduktion des Mangels an Fachkräften. Daneben schufen auch die Kinderbetreuungseinrichtungen Beschäftigung für Betreuungspersonal, Hilfs- und Reinigungskräfte, Küchen- und Verwaltungspersonal sowie FahrerInnen. Mit dieser Art von Dienstleistungen kann eine Positivspirale in Gang gesetzt werden. Die Erfahrung im Burgenland legt nahe, dass öffentliche Förderungen und Anreizsysteme im Hinblick darauf analysiert werden sollten, wie sie sich auf institutionelle Kooperationen, das Erzielen von Größenvorteilen und Effizienzsteigerungen auswirken.

Um die Zusammenarbeit lokaler Stellen im Bereich der sozialen Dienstleistungen zu fördern, könnte in Kooperation mit EU-Entwicklungsstrategien und –fonds ein Investitionsfonds gegründet werden, der die Integration vorhandener sozialer Dienste in größere Netzwerke sowie die Einbeziehung neuer, innovativer und experimenteller Konzepte und Projekte fördert. Eine Dokumentation solcher Aktivitäten und ihrer Ergebnisse im Hinblick auf Wohlfahrt, Wirtschaftlichkeit der Dienste und Wirtschaftswachstum wäre eine wichtige Ergänzung für diese Maßnahmen und Anreizsysteme.

9. Literaturverzeichnis

Anker, Richard, (1998). Gender and Jobs, Sex segregation of occupations in the world. ILO, Genf.

Armstrong, H., Taylor, J. (2000): Regional Economics and Policy, Oxford und Malden, Blackwell Publ.

Bassanini, A., Scarpetta, S., Hemmings, P., Economic Growth: The Role of Policies and Institutions. Panel Data Evidence from OECD Countries, Economics Department Working Paper Nr. 283, OECD, Paris, 2001.

Behrens, A., Das BIP pro Kopf in 50 der 211 Regionen der EU unter 75% des EU-Durchschnitts, Statistik kurz gefasst: Allgemeine Statistik, Thema 1 – 1/2000, EUROSTAT, 2000.

Bettio, Francesca/Plantenga, Janneke (2004): Comparing Care Regimes in Europe. In: Feminist Economics 10(1), S. 85-113.

Biffi, Gudrun (2010). Die ökonomische Situation der Frauen in Österreich, Frauenbericht 2010, BKA, Wien. http://www.frauen.bka.gv.at/studien/frauenbericht2010/Frauenbericht_Teil2_3Biffi.pdf

²² Mehr dazu auf http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_en.cfm

²³ Mehr dazu auf <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp>

- Biffi, Gudrun (2004). Diversity of Welfare Systems in the EU: A Challenge to Policy Coordination, European Journal of Social Security, Band 6/2.
- Biffi, Gudrun, Bock-Schappelwein, Julia (2011). Zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern in Österreich, Forschungsstudie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung (WIFO) und der Donau-Universität Krems (DUK), im Auftrag des Bundesministeriums für Inneres, Wien.
http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Niederlassung/statistiken/files/Endbericht_zur_NLV_2012.pdf
- Biffi, Gudrun, Faustmann, Anna, Skrivaneck, Isabella (2011). Frauen und die Wirtschaftskrise. Vernetzung sozialer Dienstleistungen als Antwort auf Konjunktur- und Strukturkrise, Forschungsbericht der Donau-Universität Krems.
http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/vernetzung-sozialer-dienstleistungen_ak-dlz_gesamtbericht_2010.pdf.
- Biffi, Gudrun, Steinmayr, Andreas, Wächter, Natalia (2009). Lebens- und Erwerbssituation arbeitsmarktferner Jugendlicher mit Migrationshintergrund in Tirol, Donau-Universität Krems. <http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/departement/migrationglobalisierung/forschung/jugendstudie-amg-Tirol.pdf>
- Bock-Schappelwein, Julia, Eppel, Rainer, Mühlberger, Ulrike (2009). Sozialpolitik als Produktivkraft, WIFO-Forschungsstudie, Wien. [http://www.wifo.ac.at/www/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2009_SOZIALPOLITIK_35602\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/downloadController/displayDbDoc.htm?item=S_2009_SOZIALPOLITIK_35602$.PDF)
- Brooks, David (2000). Bobos in Paradise. The new upper class and how they got there. Simon & Schuster Publ. New York.
- Dhont, Tine, Heylen, Freddy, 2006, Why Europeans work (much) less? It's taxes and government spending, EALE-Conference 2007. <http://www.eale.nl/Conference2007/programme/Papers%20Friday%2014.00%20-%2016.00/add42062.pdf>
- Elsen, S. (2007): Die soziale Ökonomie des Gemeinwesens. Eine problemorientierte Einführung. Weinheim und München: Juventa.
- Etzioni, Amitai (1988). The moral dimension: toward a new economics. The Free Press, New York.
- European Commission 2004, How Europeans spend their time: Everday life of women and men (Data 1998-2002), Pocketbooks in theme 3, 2004 Edition.
- Europäische Gemeinschaften (1987): Einheitliche Europäische Akte, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 169/9.
- Freeman, Richard B., Schettkat, Ronald 2001, Marketization of production and the US-Europe employment gap, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 63, Special Issue: 647-670.
- Kapteyn, A., I. Woittiez and P. ten Hacken (1998). Household labor supply in the Netherlands in the eighties and the nineties, OSA working paper W61, Den Haag.
- Krugman, Paul (1991). Increasing returns and economic geography, Journal of Political Economy, Bd. 99(3): 483-499.
- Morrissey, Taryn W., Warner, Mildred E. (2007). Why early care and education deserves as much attention, or more, than prekindergarten alone, Applied Developmental Science 11(2):57-70.
- OECD (2008). OECD (2008): A Profile of Immigrant Populations in the 21st Century: Data from OECD Countries, Paris.
- OECD (2006). Live longer, work longer. Ageing and employment policies, OECD, Paris.
- OECD (2002): Babies and Bosses, OECD, Paris.
- Ostrom, Elenor (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, New York: Cambridge University Press.
- Römisch, Roman, Huber, Peter, Nowotny, Klaus, Strauss, Ulrike (2011). CENTROPE Regional Development Report, Focus on Spatial Integration, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO) und Wiener Institut für internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW), im Auftrag der ARGE Centrope, Wien.

http://www.centrope.com/repository/centrope/downloads_AT/Focus%20Report%20on%20Spatial%20Integration%20%28auf%20Englisch%29.pdf