



Geld- versus Sachleistungen

Wiener Sozialpolitische Schriften

Band 5

Herausgegeben von der Magistratsabteilung 24

**Wirkungsweisen und Effekte
von Geldleistungen und
Sachleistungen im Sozialbereich**

Wien, im Oktober 2012

Impressum

Herausgeberin:

Magistratsabteilung 24 – Gesundheits- und Sozialplanung
A-1080 Wien, Buchfeldgasse 6

Auftraggeberin und Finanzierung:

MA 24

Autorinnen- / Autorenschaft:

Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung
A-1090 Wien, Berggasse 17

Projektleitung: Michael Fuchs

Wissenschaftliche Mitarbeit: Kai Leichsenring, Bernd Marin, Georg Ruppe, Pieter Vanhuysse
Unter Mitarbeit von: Katrin Gasior, Willem Stamatiou

Projektkoordination MA 24:

Susanne Guld, Sonja Österreicher, Peter Stanzl

Grafik Cover:

Dietmar Stiedl

Cover Foto:

© Printemps - Fotolia.com

Bezugsadresse:

E-Mail: post@ma24.wien.gv.at

WEB: <http://www.wien.gv.at/gesundheit/einrichtungen/planung/index.html>

© MA 24, Gesundheits- und Sozialplanung 2012

Inhaltsverzeichnis

1	Management Summary	6
2	Einleitung.....	8
3	Empirischer und theoretischer Hintergrund.....	10
3.1	Die Entwicklung von Geld- und Sachtransfers: Ein internationaler Vergleich im Zeitverlauf	10
3.2	Die Analytik von Geld- vs. Sachleistungen	19
3.3	Literatur.....	31
4	Vergleichsschema für Geld- vs. Sachleistungen	34
4.1	Konzeptionelle Vorgangsweise.....	34
4.2	Allgemeine Dimensionsanalyse Geld- vs. Sachleistungen	35
4.3	Spezifische Leistungen der Stadt Wien	40
4.4	Subjektförderung als Methode der Erbringung von Leistungen	95
4.5	Literatur.....	100
5	Analyse der in Wien verfügbaren Leistungen bei Pflegebedürftigkeit bezüglich ihrer Wirkungsweise und Darstellung von Entwicklungsoptionen	106
5.1	Zum Status von Langzeitpflege und -betreuung im österreichischen System sozialer Sicherung	106
5.2	Definition und Analyse von Geld- und Sachleistungen in der LZPuB.....	113
5.3	Entwicklungsoptionen und Diskussion von Alternativen: Geld- vs. Sachleistungen.....	124
5.4	Literatur.....	137
6	Zusammenfassung	140
6.1	Empirischer und theoretischer Hintergrund	140
6.2	Vergleichsschema für spezifische Leistungen der Stadt Wien	142
6.3	Analyse der in Wien verfügbaren Pflegedienstleistungen	146

Sehr geehrte Leserin, sehr geehrter Leser!

Rasche Unterstützung in Notsituationen, nachhaltige Chancengleichheit, Empowerment und spezifische Anreizwirkungen beschreiben die politischen Ziele von Sozialleistungen in Wien. Mit welchen Angeboten, in welchem Ausmaß und zu welcher Zeit diese am besten erreicht werden können wird - auch international - kontroversiell diskutiert.

Die Frage, ob Geld- oder Sachleistungen zu bevorzugen sind, stellt einen wesentlichen Aspekt in dieser stark ideologisch geprägten Diskussion dar. Sachleistungen gelten generell als treffsicher und tragen nachhaltig zur Verbesserung von Chancengleichheit bei. Sie sind leichter zu steuern und ermöglichen eine einheitliche Qualitätssicherung. Neben diesen Vorteilen sind Sachleistungen im Sozialbereich mittlerweile eine wichtige arbeitsmarktpolitische Größe. Geldleistungen wiederum ermöglichen den Betroffenen mehr Wahlfreiheit und Selbstbestimmtheit. Nachhaltigkeit und Anreizwirkungen werden jedoch hintangestellt.

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass in Österreich wie auch in Deutschland und Frankreich Geldleistungen bei allgemein hohem Leistungsniveau überwiegen, während in den nordeuropäischen Staaten Sachleistungen stärker bevorzugt werden. Generell wurden in allen, mehrheitlich transferorientierten, OECD-Staaten die Sachleistungen auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ausgebaut. Offensichtlich finden sich abseits ideologischer Positionen gute sozial- und gesellschaftspolitische Gründe, die für ein sachleistungsorientiertes Angebotsspektrum sprechen.

Wien bietet einen effizienten Maßnahmenmix aus Geld- und Sachleistungen für unterschiedliche Zielgruppen, die jeweils spezifische Bedürfnisse und Ansprüche haben. Während bei Leistungen für Kinder und Familien der Versorgungsaspekt im Vordergrund steht, erwarten Menschen mit Behinderung durch die Sozialleistung zusätzliche Autonomie und Selbstbestimmung. Die Nachhaltigkeit der bedarfsorientierten Mindestsicherung kann durch Anreiz- und Qualifizierungsmaßnahmen gesichert werden. Qualität sowie Entlastung der Angehörigen durch innovative Konzepte spielen wiederum in der Pflege eine besondere Rolle.

Als Wiener Soziallandesrätin ist es mir ein großes Anliegen, politische Entscheidungen auf Basis wissenschaftlich fundierter Überlegungen zu treffen. Die vorliegende Studie bietet in diesem Zusammenhang eine objektive und umfassende Darstellung der Potentiale, Risiken und Effekte dieser Leistungsarten. Sie gibt einen fundierten Überblick zu theoretischen Überlegungen und der praktischen Umsetzung in Wien und enthält darüber hinaus wertvolle Anregungen für Adaptionen bestehender Leistungen ebenso wie Ideen zur Gestaltung zukünftiger Angebote.

Mag.^a Sonja Wehsely
Stadträtin für Gesundheit und Soziales

Liebe Leserin, lieber Leser,

die Sozialleistungen in Wien stehen - auch im internationalen Vergleich - auf sehr hohem Niveau. Trotzdem muss, gerade in ökonomisch schwierigeren Zeiten, das Leistungsspektrum kontinuierlich analysiert und weiterentwickelt werden, um dieses hohe Niveau auch langfristig gewährleisten zu können. Die grundlegenden Fragen, ob unsere Angebote passend sind und in einer auf die Bedarfslagen der Wienerinnen und Wiener abgestimmten Form angeboten werden, müssen bei der Weiterentwicklung der sozialen Versorgungslandschaft diskutiert und beantwortet werden. Als Leiterin der Abteilung für Sozial- und Gesundheitsplanung komme ich der Verantwortung gerne nach, theoretische Grundlagen für diesen Diskurs verfügbar zu machen.

Eine allgemeine Antwort, ob Geld- oder Sachleistungen in der Sozialpolitik besser geeignet sind, ist angesichts der Heterogenität von Leistungen und Zielgruppen nicht möglich. Die Ergebnisse der Studie zeigen jedoch deutlich, dass Geldleistungen die Empfängerinnen und Empfänger in ihrer Eigenständigkeit stärken, sich ihren aktuellen Bedarf nach ihren persönlichen Wünschen abzudecken. Sachleistungen sind jedoch am besten geeignet, um einerseits eine Basisversorgung zu gewährleisten und andererseits Weiterentwicklung und Nachhaltigkeit einer Leistung sicherzustellen.

Die Studie zeigt deutlich die Komplexität dieser Fragestellungen. Sie liefert aber auch Instrumente, um die geplanten und ungeplanten Effekte der Leistungen besser strukturieren und abschätzen zu können.

Die drei Betrachtungsaspekte Samariter Dilemma, Paternalismus und Auswirkungen auf politische Ziele und Koalitionen stellen eine hilfreiche Systematik dar, Effekte und Nebeneffekte einzuordnen und abzuschätzen. Wie soll eine Leistung zur Sicherung des Lebensunterhalts gestaltet sein, die zum einen die soziale Inklusion sichert und zum anderen Anreiz und Motivation zur beruflichen Wiedereingliederung und somit nachhaltiger Absicherung bietet? Wie können Betreuungsqualität und Sorgverantwortung ohne paternalistische Bevormundung gewährleistet werden? Und wie können ungewünschte Nebeneffekte rechtzeitig erkannt und vermieden werden?

Ich habe in der Studie wertvolle Anregungen zu diesen Überlegungen gefunden und freue mich auf eine konstruktive und bereichernde Diskussion im Sinne eines innovativen und zeitgemäßen sozialen Netzes für alle Wienerinnen und Wiener.

Mag.^a Agnes Berlakovich
Leiterin der MA 24 – Gesundheits- und Sozialplanung

1 Management Summary

Zur Planung und Ausrichtung von Sozialleistungen ist ein fundierter Überblick über deren Wirkungsweisen und Effekte gemessen an den Zielsetzungen unumgänglich. Ob eine Leistung als frei verfügbare Geldsumme oder als Sachleistung effizienter und nachhaltiger wirkt, sollte wissenschaftlich fundiert und abseits ideologischer Mythen diskutiert werden.

Die vorliegende Studie beleuchtet den empirischen und theoretischen Hintergrund der Fragestellung anhand einer tiefgehenden Literaturanalyse und diskutiert und bewertet sozialpolitische Konzepte hinsichtlich der jeweiligen Realisierungspotenziale ihrer Zielsetzungen sowie möglicher intendierter und nicht intendierter Effekte.

Weiters werden auf Basis sozialpolitisch wirkungsrelevanter Kriterien ausgewählte Wiener Sozialleistungen analysiert und alternative Angebotsoptionen besprochen. Dem Bereich der Pflege ist ein gesondertes Kapitel gewidmet, da hier die gewachsenen Strukturen sowohl eine Geldleistung (mit dem Pflegegeld durch den Bund) als auch eine Sachleistung (durch die stationären und mobilen Pflegeangebote der Länder) vorsehen. Die Studie beleuchtet die derzeitige Versorgungssituation und die Anforderungen an neue und innovative Konzepte angesichts der demografischen Herausforderungen.

In Österreich wird ein Mix aus Geld- und Sachleistungen angeboten, wobei Geldleistungen, wie auch in anderen kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten, den deutlich überwiegenden Anteil darstellen. Die Nordischen Staaten tendieren hingegen stärker zu Dienst- bzw. Sachleistungen. Generell ist in den OECD-Staaten ein aktueller Trend in Richtung Sachleistungen festzustellen.

Während die Literatur zur Wohlfahrtsökonomie im Allgemeinen nahelegt, dass Geldtransfers aus Gründen der Effizienz unter regulären Marktbedingungen zu bevorzugen sind, spezifiziert sie mit theoretischen Ansätzen auch ein breites Spektrum von Argumenten, die für Sachleistungen sprechen:

Das Samariter-Dilemma thematisiert das potentielle Anreiz-Defizit bei Geldleistungen, Bedürftigkeit zu überwinden. So könnten zum Beispiel bei der Weiterentwicklung der bedarfsorientierten Mindestsicherung vermehrte Arbeitsintegrationsangebote für bestimmte Zielgruppen den Ausstieg erleichtern. Zusätzlich könnten die Wirkungsweisen von Sozialleistungen genauer überprüft werden, sodass negative Anreize vermieden werden.

„Paternalistische“ Interventionen durch Sachleistungen werden bei Leistungen für Kinder zur Verbesserung der Chancengerechtigkeit und der innerfamiliären Umverteilung auf breiter Ebene akzeptiert, bei anderen Zielgruppen jedoch auch kritisch diskutiert.

Mit Sachleistungen können weiters multiple politische Ziele verfolgt werden, die über das direkte Ziel der Unterstützung bedürftiger Personen hinausgehen. Durch öffentlich finanzierte Angebote, etwa im Pflegebereich, können zum Beispiel auch Erwerbsquoten erhöht werden.

Es können aber auch nicht intendierte Effekte eintreten, wenn, wie in den USA, Lebensmittelprogramme zur Agrarförderung mutieren.

Der Mix an Geld- und Sachleistungen für Wienerinnen und Wiener gewährleistet einen hohen sozialen Versorgungsgrad. Dabei werden die Bundesleistungen wie Pensionen, Arbeitslosenbezüge oder Pflegegeld als Geldleistungen, die Landesleistungen wie Wohnungslosenhilfe, Behindertenhilfe, stationäre und mobile Pflegedienste als Sachleistungen zur Verfügung gestellt. Eine wichtige Geldleistung des Landes stellt die bedarfsorientierte Mindestsicherung dar. Die Pflegegeldergänzungsleistung für persönliche Assistenz bietet Wahlfreiheit und Autonomie bei der Einteilung der Assistenz und garantiert durch genaue Abrechnungskontrolle auch eine widmungsgemäße Mittelverwendung.

Im Pflegebereich wird besonderes Augenmerk auf Angebote der integrierten Versorgung sowie die Unterstützung der informellen Pflege zu legen sein. Durch den Ausbau professioneller, ergänzender mobiler und teilstationärer Betreuungsdienste können Angehörige entlastet und Akzente zur Steigerung der Erwerbsquote gesetzt werden.

Zusammenfassend kann aus den Studien-Ergebnissen bei bestimmten Fragestellungen eine Empfehlung in Richtung Sachleistungen – trotz zum Teil höherer administrativer Kosten – abgeleitet werden. Diese wirken tendenziell nachhaltiger, treffsicherer, effizienter und erhöhen das sozialpolitische Steuerungspotential. Allerdings muss bei der Implementierung das Risiko einer (zu weit gehenden) „paternalistischen“ Bevormundung der Klientinnen und Klienten sowie anderer nicht intendierter Nebeneffekte berücksichtigt werden.

2 Einleitung¹²

Die öffentlichen Gebietskörperschaften stehen in Zeiten knapper öffentlicher Budgets angesichts der steigenden Kosten der Sozialsysteme vor besonderen Herausforderungen. Eine alternde Bevölkerung, vergleichsweise hohe Arbeitslosenzahlen und die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung insbesondere auch bei Kindern und Jugendlichen führen zu einem Anstieg der Nachfrage nach Sozial-, Gesundheits- und Pflegediensten. Forderungen nach Qualitätsverbesserungen auf der einen Seite und höherer Treffsicherheit auf der anderen Seite verstärken zusätzlich die Tendenz, besser adaptierte und adäquate Sozialleistungen für die BürgerInnen zur Verfügung zu stellen. Als zentrale Aufgabe der Gebietskörperschaften ist die Sicherung von Wohlfahrt, Versorgung und sozialem Zusammenhalt bei gleichzeitig nachhaltiger Ausgabenfinanzierung anzusehen.

Die konkreten Wirkungen und Kosten sozialpolitischer Maßnahmen werden in einem nicht unbeträchtlichen Maße durch die Form des öffentlichen Eingriffs im Sinne eines aufeinander abgestimmten Mix von Geld- und Sachleistungen (z.B. im Bereich der Pflege Pflegegeld und Pflegesachleistungen) bestimmt. Geldleistungen in einer ungebundenen Variante können für jeden beliebigen Zweck individuell verwendet werden, während direkte Sachleistungen die unmittelbare Bereitstellung eines Gutes oder einer Dienstleistung implizieren. Zwischen diesen beiden Polen lassen sich Mischformen bzw. weniger eindeutige Typen wie gebundene Geldleistungen, Kostenrückerstattungen oder Gutscheine verorten, die je nach Ausgestaltung, Definition und Interpretation mehr in Richtung Geld- oder mehr in Richtung Sachleistung tendieren.

Im Rahmen der vorliegenden Studie gilt es sich der Frage anzunähern, ob bestimmte Ziele von Leistungen, ggf. auch unter Erzielung von politischen Lenkungseffekten, bei gleichzeitig vertretbarem Einsatz an budgetären Ressourcen (zielgerichtete Mittelverwendung, Vermeidung von Mitnahmeeffekten, etc.) eher mit Geldleistungen oder eher mit Sachleistungen erreicht werden können. Obwohl die traditionelle ökonomische Theorie davon ausgeht, dass Geldtransfers aus diversen Gründen unter freien Marktbedingungen effizienter sind, haben Sachtransfers in der politischen Realität jedenfalls eine große Bedeutung. "It is likely that in this far from perfect world, there is a legitimate role for in-kind transfers" (Currie/Gahvari 2007, 69).

In Österreich entfielen im Jahr 2008 insgesamt 32% der gesamten Sozialausgaben auf Sachleistungen (BMASK 2010, 18). Der Anteil ist damit im EU-Vergleich

¹ Wir danken Susanne Guld, Sonja Österreicher, Gerald Sirlinger und Peter Stanzl (MA 24) sowie Elfriede Buge (MA 40) und Heimo Wilfan (FSW) für wertvolle Hinweise, Kommentare und Berichtigungen für die gesamte Studie.

² Literatur siehe 4.5.

unterdurchschnittlich (sowohl EU-27 als auch EU-15: 35%) (BMASK 2011a). Während die Geldleistungen v.a. einen Ersatz des Einkommens in Zeiten der Erwerbslosigkeit oder Erwerbsunfähigkeit (Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit, etc.) bzw. die Abdeckung von zusätzlichen finanziellen Erfordernissen (Kinder, Pflegebedürftigkeit) gewährleisten, werden Sachleistungen v.a. in Situationen eines Betreuungsbedarfs (Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Behinderung, außerhäusliche Betreuung der Kinder) eingesetzt (BMASK 2010, 21).

Die soziale Absicherung in Österreich erfolgt durch Bund, Länder und Gemeinden. Bei Ländern und Gemeinden liegt die Verantwortung u.a. für Kinderbetreuung, Kinder- und Jugendwohlfahrt, Landespflegegeld (bis Ende 2011), Behindertenhilfe, Wohnversorgung und Wohnungslosenhilfe, ambulante bzw. mobile und stationäre Pflege und Betreuung sowie z.T. für die bedarfsorientierte Mindestsicherung (Stadt Wien 2010, 49f). Insbesondere bei einigen dieser Lebenssituationen (z.B. Mindestsicherung und Arbeitsintegration, Leistungen für Kinder, Wohnbedarf, Bedarf von behinderten Personen, Pflegebereich) hängt es in einem stärkeren Maße von bestimmten politischen (Wert)Vorstellungen und Einschätzungen ab, ob Geld- oder Sachleistungen bevorzugt eingesetzt werden. In der Regel handelt es sich um eine unterschiedliche Gewichtung der Kombination beider Leistungstypen (BMASK 2010, 21), die in den genannten Bereichen grundsätzlich relativ flexibel gestaltet werden kann.

Die im obigen Absatz angeführten, i.d.R. subsidiären, Sozialleistungen, die auch von der Stadt Wien angeboten werden, und deren Wirkungen stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Expertise. Sie basiert im Wesentlichen auf einer Literaturanalyse und einer Analyse von Internetdokumenten. Kapitel 3 („empirischer Hintergrund und theoretischer Hintergrund“) bietet zunächst eine Annäherung an das Thema Geld- vs. Sachleistungen auf der Basis von international vergleichenden Daten im Zeitverlauf bzw. allgemeinen Theorieansätzen zur Erklärung bzw. Rechtfertigung der Existenz von Sachleistungen. Das darauf aufbauende Kapitel 4 diskutiert relevante Dimensionen bzw. Parameter für die Entscheidung Geld- vs. Sachleistungen bezogen auf von der Stadt Wien angebotene Sozialleistungen, die in einer Übersichtstabelle im Sinne eines Vergleichsschemas zusammengefasst werden. Das vom Ausgabenschwerpunkt bzw. demographischen Wandel her zentrale Thema Pflegeleistungen wird schließlich in Kapitel 5 ausführlich und gesondert im Hinblick auf Geld- vs. Sachleistungen analysiert. Kapitel 6 fasst die zentralen Ergebnisse der Studie zusammen.

3 Empirischer und theoretischer Hintergrund³

3.1 Die Entwicklung von Geld- und Sachtransfers: Ein internationaler Vergleich im Zeitverlauf

3.1.1 Einleitung

Sowohl konzeptionell als auch empirisch ist die Unterscheidung zwischen Geldleistungen und Sachleistungen seit jeher von zentraler Bedeutung für das Verständnis sowohl der Ausgabenprofile als auch der Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten. Konzeptionell können Geldleistungen als Sozialleistungen definiert werden, die in bar ausbezahlt werden und nicht von der Erbringung des Nachweises der tatsächlichen Ausgaben durch die EmpfängerInnen abhängig sind. Sachleistungen wiederum sind Leistungen in Form von Gütern und Dienstleistungen, welche entweder direkt oder über eine Kostenrückerstattung (i.e. eine Leistung, die ganz oder teilweise bereits getätigte Ausgaben für bestimmte Waren und Dienstleistungen vergütet) gewährt werden (Kautto 2002, 56). Entscheidend ist, dass Sachleistungen durch die vorgesehenen EmpfängerInnen nicht weiterverkauft werden können. Können die EmpfängerInnen ihre zugeteilte Leistung problemlos (und legal) weiterverkaufen, dann wird diese de facto zu einer Geldleistung (Curry/Gahvari 2008).

Cluster-Analysen ergeben drei unterschiedliche Geld/Sachleistungs-Modelle in den OECD-Ländern: das Dienst-/Sachleistungs-Modell, das Transfer-Modell und das Modell insgesamt geringer Sozialausgaben

Die vergleichende sozialpolitische Literatur argumentiert traditionell, dass die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten eher zu (Geld)Transfers neigen, während die nordischen Staaten in der Regel mehr dienst-/sachleistungsorientiert sind (Bambra 2005; Castles 1998, 2005; Esping-Andersen 1999; Jensen 2008; Kautto 2002; Kuitto 2011; Nikolai 2012).⁴ Kautto (2002) zum Beispiel unterscheidet insgesamt drei Cluster: (1) Ein 'Sach-/Dienstleistungs-Modell' geprägt durch einen hohen Dienstleistungs- und Transferaufwand, vorzufinden in den nordischen Ländern (Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland) sowie in Frankreich und neuerdings auch in Deutschland und Großbritannien. Insbesondere im Falle der nordischen Länder gilt, dass das hohe Ausmaß an Sachausgaben zu einem großen Teil auf die Tatsache zurückzuführen ist, dass der Staat die Verantwortung für

³ Pieter Vanhuyse. Fachliche Diskussion mit Michael Fuchs; Layout/Grafik: Katrin Gasior; Übersetzung: Willem Stamatiou, Michael Fuchs.

⁴ Es ist jedoch zu beachten, dass sich diese Cluster nur teilweise mit den von Jensen (2008) vorgeschlagenen überschneiden.

gesellschaftliche Funktionen wie Altenpflege und Kinderbetreuung übernimmt (vgl. Abschnitt 3.1.3; siehe auch Esping-Andersen 1999, 2009; Jensen 2008; Kuitto 2011). (2) Ein 'Transfer-Modell' geprägt durch hohen (Geld)Transferaufwand, mittleren oder geringen Dienst-/Sachleistungsaufwand und wenig Schwerpunkt auf Sachleistungen, vorzufinden in Belgien, den Niederlanden, Österreich und Italien. (3) Ein drittes Modell mit insgesamt geringen Sozialausgaben geprägt durch geringen Dienst-/Sachleistungs- und (Geld)Transferaufwand, vorzufinden in Irland und den meisten südeuropäischen Ländern (Griechenland, Portugal und Spanien).

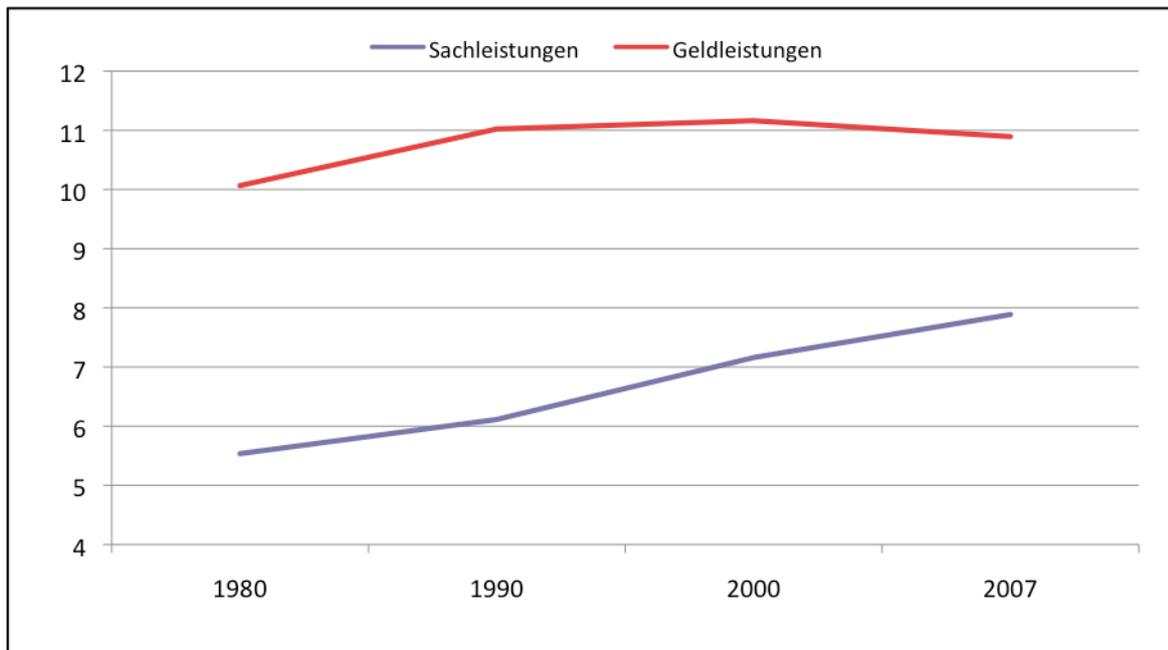
Dieses Bild befindet sich jedoch im Wandel. Abschnitt 3.1.2 zeigt die empirische Entwicklung von Sach- und Geldausgaben in den OECD-Ländern im Zeitverlauf und beinhaltet sowohl das Ausmaß der Investition unterschiedlicher Länder in Sachleistungen (ein Indikator für den 'Sach-/Dienstleistungsaufwand') als auch in Geldleistungen ('Transferaufwand') sowie den Anteil der Sachausgaben an den gesamten Ausgaben für Sozialleistungen (ein Indikator für das Ausmaß des 'Dienst-/Sachleistungsschwerpunkts'). Abschnitt 3.1.3 illustriert anhand des Beispiels „frühkindliche Bildung und Betreuung“, das international mit Abstand am besten durch empirische Daten untermauert ist, die Bedeutung von Investitionen in Sachleistungen.

3.1.2 Dienst-/Sachleistungsaufwand im internationalen Vergleich

Wie Abbildung 3.1 zeigt, sind die Ausgaben für Dienst-/Sachleistungen in den letzten drei Jahrzehnten generell stark gestiegen. Es lässt sich *in allen* OECD-Ländern eine deutliche und stetige, wenn auch langsame, Verschiebung bei der Gewichtung der Sozialausgaben nachweisen, wobei die Sachleistungen im Ausgaben-Mix der Wohlfahrtsstaaten an Bedeutung gewonnen haben, und zwar über alle Länder von rund 5,5 Prozent auf rund 7,9 Prozent des BIP. Tatsächlich sind die Ausgaben für Sachleistungen in % des BIP zwischen 1980 und 2007 in *keinem* der 23 OECD-Länder, für die es auch Daten für 1980 gibt (OECD 2011), zurückgegangen.⁵ Auch der relative Anteil von *Dienst-/Sachleistungen* an den Sozialausgaben hat deutlich zugenommen. Gemessen an den Ausgaben für Geldtransfers (=100%), sind die Ausgaben für Sachleistungen im gleichen Zeitraum von 55 auf 72 Prozent angestiegen.

⁵ Diese Daten umfassen die folgenden Kategorien von Sozialausgaben: Alter, Hinterbliebene, Invalidität, Gesundheit, Familie, Arbeitslosigkeit, aktive Arbeitsmarktpolitik, Wohnen und andere Sozialprogramme ausgenommen Bildung. Unter Sachleistungen werden sowohl die physische Bereitstellung eines Guts als auch gezielte Förderprogramme, in deren Rahmen der Staat einen Teil der Marktkosten eines Guts übernimmt, und Gutscheineprogramme subsumiert (vgl. auch Curry/Gahvari 2008).

Abb. 3.1: Gesamte öffentliche sach- und geldbezogene Sozialausgaben, OECD Durchschnitt 1980-2007, in % des BIP



Quelle: OECD (2011)

Diese generelle Verschiebung in Richtung Ausgaben für Dienst-/Sachleistungen ist umso bemerkenswerter, als sie in der Phase einer 'Politik der Wohlfahrtskürzungen' erfolgte, in der die Sozialausgaben in erster Linie aus der Perspektive von potentiellen Kürzungen betrachtet wurden (Pierson 1994, 2001). Im Großen und Ganzen stellen die Ausgaben für Sachleistungen somit eine Ausnahme von dem allgemeinen Credo der Leistungskürzungen dar.

In den vergangenen drei Jahrzehnten hat es in allen OECD-Ländern eine stetige Entwicklung hin zu mehr Ausgaben für Sachleistungen gegeben.

Heute geben die traditionell dienstleistungsorientierten skandinavischen Wohlfahrtsstaaten wie Schweden, Dänemark, Norwegen und Finnland nach wie vor am meisten für Sachleistungen aus (13,4, 12,2, 10,0 bzw. 9,7 Prozent des BIP im Jahr 2007 gegenüber einem OECD-Durchschnitt von 7,9 Prozent; vgl. Abbildung 3.2). Die post-kommunistischen Länder, vor allem Estland, Polen, Slowakei, Slowenien und die Tschechische Republik (jeweils weniger als 6,5 Prozent des BIP) wenden hingegen von allen EU-Mitgliedsstaaten am wenigsten für Sachleistungen auf (vgl. auch Kuitto 2011). Traditionell mehr transferorientierte kontinentale Wohlfahrtsstaaten wie Österreich, Frankreich und Deutschland und die südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten wie etwa Spanien und Italien haben jedoch die Ausgaben für Sachleistungen in den letzten Jahren deutlich erhöht. So

sind etwa die diesbezüglichen Ausgaben in Österreich zwischen 1980 und 2007 von 6,0 auf 8,2 Prozent des BIP bzw. von 12,1 auf 16,9 Prozent der gesamten Staatsausgaben angewachsen.⁶

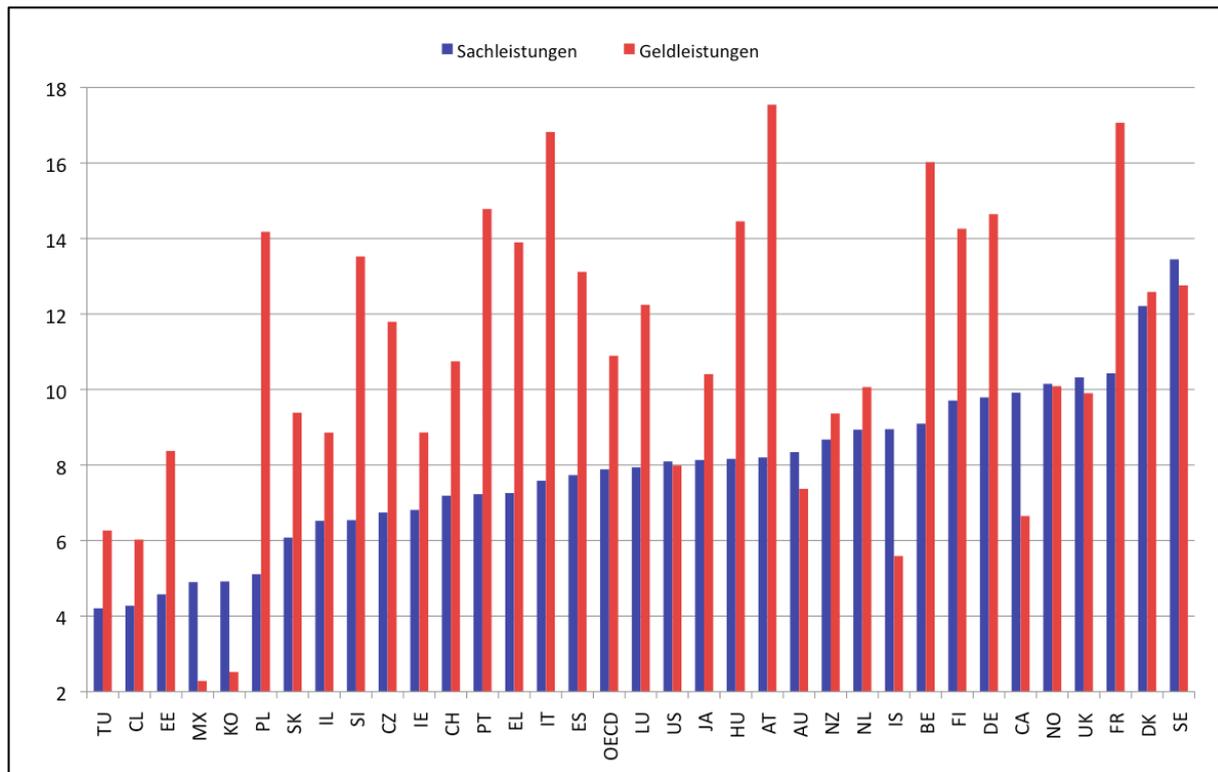
Traditionell mehr transferorientierte südeuropäische und kontinentale Wohlfahrtsstaaten wie Österreich haben ihre Sachausgaben in den letzten Jahren erheblich ausgebaut.

Bei der gleichzeitig erfolgten Ausbaustrategie liegt das aktuelle gesamte Ausgabenniveau für Sachleistungen in den kontinentalen Wohlfahrtsstaaten (Österreich 8,2 Prozent, Frankreich 10,4 Prozent, Deutschland 9,8 Prozent des BIP) doch noch relativ deutlich über jenem in den südeuropäischen Wohlfahrtsstaaten (Spanien 7,7 Prozent, Italien 7,6 Prozent oder Portugal 7,1 Prozent des BIP; vgl. Abbildung 3.2).

Zu der allgemeinen Verschiebung von Staatsausgaben hin zu Dienst- bzw. Sachleistungen haben die Alterung der Bevölkerung, die Entwicklung hin zu eher aktiven als passiven Wohlfahrtsmaßnahmen, eine erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen und Forderungen nach Gleichstellung der Geschlechter allesamt beigetragen (Kautto 2002; Nikolai 2012; Jensen 2008).

⁶ In Österreich sind die familienbezogenen Sachausgaben zwischen 1980 und 2007 von 0,6 auf 0,9 Prozent der gesamten Staatsausgaben angestiegen (Schweden 3,6 Prozent im Jahr 2007), und die altersbezogenen Sachausgaben in diesem Zeitraum von 0,4 auf 0,9 Prozent (Schweden 4,6 Prozent im Jahr 2007). Die gesundheitsbezogenen Sachausgaben stiegen von 10,3 auf 14 Prozent (gegenüber 12,9 Prozent in Schweden) (OECD 2011).

Abb. 3.2: Geld- und Sachausgaben 2007, in % des BIP



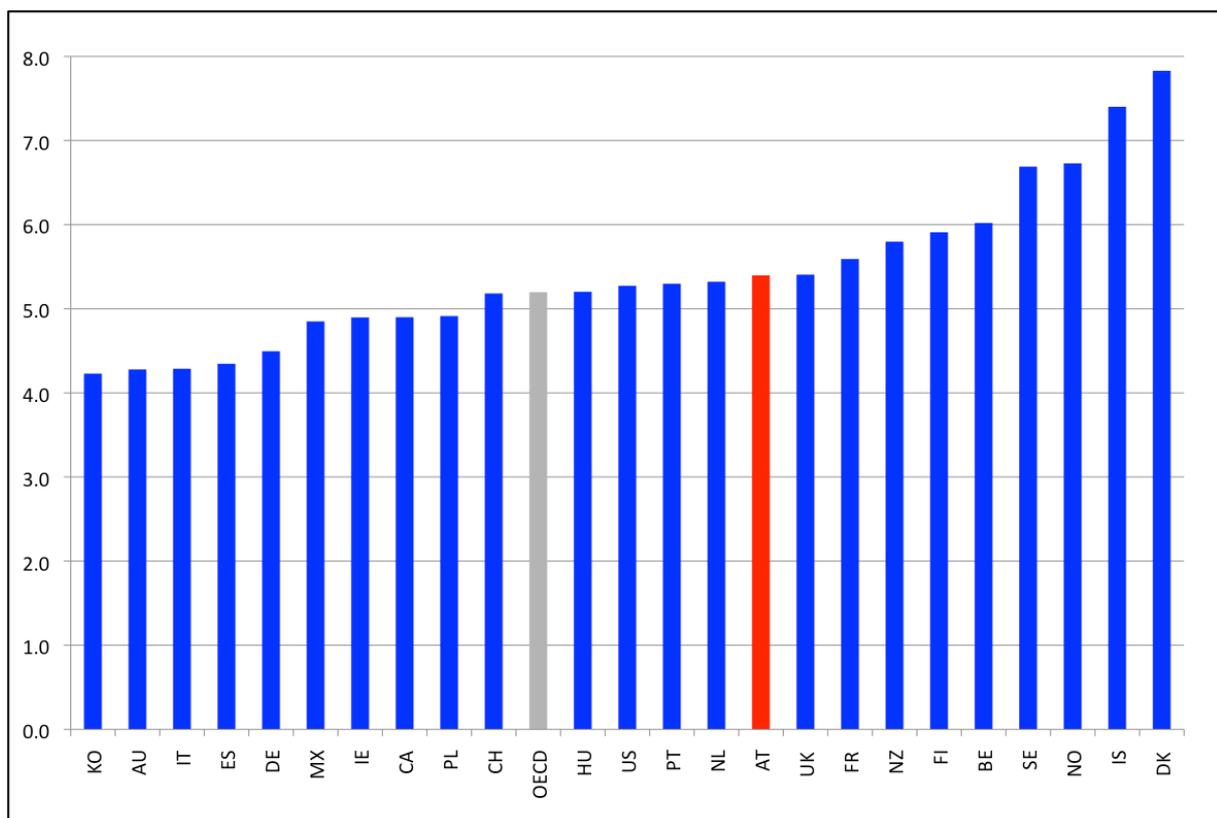
Quelle: OECD (2011)

Darüber hinaus zeigen die Muster der Ausgaben für Sach- und Geldleistungen im Zeitverlauf weder Anzeichen von deutlichen Trade-Offs, noch gibt es eine systematische Evidenz für einen generellen 'Wettlauf nach unten'. Während die Sachausgaben zwischen 1980 und 2007 gleichmäßig angestiegen sind, haben acht von 23 OECD-Ländern ihre Ausgaben für Geldleistungen tatsächlich (i.d.R. marginal) reduziert. Im Gegensatz dazu sind die Ausgaben für Geldleistungen in fünf Ländern sogar um vier oder mehr Prozentpunkte erhöht worden: Finnland, Griechenland, Portugal, Italien, Japan und die Türkei. Letztere Entwicklung fand auch in Österreich, wenn auch im geringeren Ausmaß, statt: von 16,4 auf 17,5 Prozent des BIP und von 33,1 auf 36,2 Prozent der allgemeinen Staatsausgaben (OECD 2011). Die Indikatoren für die σ -Konvergenz (wie Reichweite, Standardabweichung und Variationskoeffizient) haben für Geldausgaben abgenommen, was darauf hinweist, dass sich die OECD-Länder im Laufe der Zeit angenähert haben. Die Ausgabenmuster für Sachleistungen zeigen jedoch eine Divergenz, was impliziert, dass „Dienstleistungs-Nachzügler“ wie in Kontinental- und Südeuropa ihre Ausgaben für Sachleistungen intensiviert haben, aber es nach wie vor nicht gelungen ist, die Lücke zu den dienstleistungsorientierten nordischen Ländern zu schließen (Nikolai 2012).

In den letzten Jahrzehnten ist eine OECD-weite Konvergenz bei den Geldausgaben, aber eine Divergenz bei den Sachausgaben zu beobachten.

Diese Zahlen exkludieren jedoch einen großen Ausgabenposten bei Sachleistungen – die Ausgaben für Bildung. Abbildung 3.3 reiht die OECD-Länder ausschließlich nach Bildungsausgaben. Diese fügen in allen OECD-Staaten noch mindestens weitere 4% des BIP zu den Ausgaben für Sachleistungen hinzu, 5,4 Prozent in Österreich, und sogar 6 Prozent oder mehr in Belgien und den nordischen Ländern.

Abb. 3.3: Sachausgaben für Bildung 2007, in % des BIP



Quelle: OECD (2010)

Die Unterschiede bei den Ausgaben für Sachleistungen zwischen den einzelnen Ländern in den Abbildungen 3.2 und 3.3 sind nicht nur eine Frage des Gesamtniveaus; sie spiegeln auch starke konzeptionelle Unterschiede darüber wider, welche Leistungen Wohlfahrtsstaaten für die soziale Versorgung ihrer BürgerInnen bereitstellen. Wie Huber und Stephens (2000, 2001) argumentierten, können echte 'Dienstleistungsstaaten', die Dienste nicht nur finanzieren sondern diese auch direkt anbieten, multiple soziale Ziele gleichzeitig erreichen: sie können beispielsweise die Erwerbstätigkeit von Müttern erhöhen, indem sie ihnen Zugang zu leistbarer außerhäuslicher Betreuung für ihre Kinder gewähren, und

gleichzeitig dafür sorgen, dass diese Dienste hohe Qualität aufweisen und den dort Beschäftigten „gute“ Arbeitsplätze bieten. Ein solches Modell ist am umfassendsten im nordischen Europa anzutreffen (vgl. auch Esping-Andersen 1999, 2009). So werden zum Beispiel berufliche Karrieren von Frauen in konservativen kontinentalen und südeuropäischen Wohlfahrtssystemen oft zusätzlich durch gegensätzliche politische Anreize konterkariert. Insbesondere südeuropäische Wohlfahrtsysteme wie Italien, Spanien, Griechenland und Portugal sind darüber hinaus explizit 'familiär' orientiert, indem sie Frauen ein Maximum an familiären Verpflichtungen zuweisen. Die hohen Netto-Kosten der Kinderbetreuung machen es für Familien bzw. Mütter i.d.R. unerschwinglich, Kinderbetreuungsangebote am freien Markt zu bezahlen. Trade-Offs junger Frauen zwischen Mutterschaft und Karriere werden dadurch befördert, und führen zu einem „Gleichgewichtszustand“ niedriger Fertilität und geringer Erwerbsbeteiligung, der angesichts der alternden Bevölkerungen besonders problematisch ist (Esping-Andersen 1999, 2009).

Im Gegensatz dazu ist in den nordischen oder sozialdemokratischen Wohlfahrtssystemen wie Schweden, Norwegen und Dänemark die Abkehr von der überwiegenden Erbringung von Betreuungs- und Pflegeleistungen durch die Familie der Schlüssel. Durch die Bereitstellung eines breiten Angebots an Dienstleistungen für Familien maximiert der Staat die wirtschaftliche Unabhängigkeit der Frauen von der Familie, und damit das Wohlfahrtsniveau der Familien. So werden etwa umfassende Tagesbetreuungseinrichtungen zur Verfügung gestellt, die Netto-Kosten der Kinderbetreuung niedrig gehalten, und die Frauenbeschäftigung sowohl direkt (Dienstleistungsjobs) als auch indirekt (Entlastung von Betreuungspflichten) sowie zusätzlich über Programme aktiver Arbeitsmarktpolitik vom öffentlichen Sektor gefördert. Als international empirisch am besten unterlegtes Politikbeispiel illustriert der folgende Abschnitt, warum die *Kombination* von Geld- und Sachleistungen die positivste Wirkung bei der Verringerung von Kinderarmut (zusätzlich zum bzw. weitgehend über den fiskalisch wichtigen Effekt der Erhöhung der Beschäftigungsquote von Frauen) zeitigt.

3.1.3 Politikbeispiel: Reduktion von Kinderarmut durch Kombination von Geld- und Sachleistungen für frühkindliche Bildung und Betreuung

Ein hohes Niveau an Geldleistungen ist, für sich betrachtet, meist nicht ausreichend, um Familien mit Kindern vor Armut zu bewahren (Esping-Andersen 2009; 2002a; 2008). Tatsächlich stellt die Berufstätigkeit der Mutter den wichtigsten Erklärungsfaktor für die Vermeidung von Kinderarmut dar. Defizite in der Bereitstellung von außerhäuslicher Betreuung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf führen i.d.R. zu erhöhter Abhängigkeit von Sozialleistungen und entsprechend höherer Armutsgefährdung von Kindern. Eine optimale Politik würde Subventionen für Kinderbetreuungseinrichtungen oder

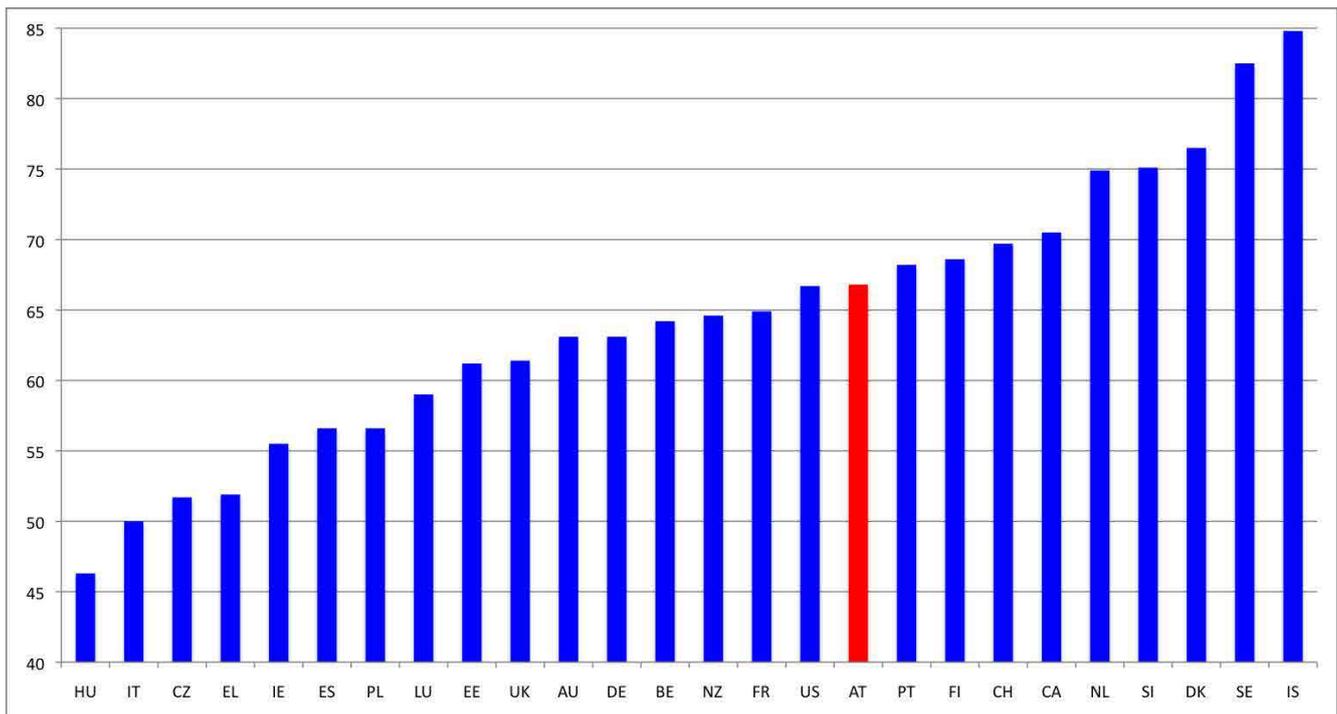
Kinderbetreuungsgutscheine erfordern. Die privaten Kosten der Kinderbetreuung sind ein zentraler Faktor, der Mütter daran hindert, (mehr) erwerbstätig zu sein. Die Verfügbarkeit von leistbarer, qualitativ hochwertiger Tagesbetreuung erhöht die Erwerbsquoten von Müttern.⁷ So ist etwa die Dauer der Abhängigkeit von Sozialhilfe bei alleinerziehenden Müttern in Spanien, Portugal und Italien viel ausgeprägter als in Schweden. Die Opportunitätskosten einer Arbeitsaufnahme sind für Mütter in Schweden aufgrund der kostenlosen außerhäuslichen Betreuung wesentlich geringer (Esping-Andersen 2009; 2002b, 39).

Ein ganzheitlicher Ansatz der Integration von Geld- und Sachleistungen für frühkindliche Bildung und Betreuung mit der Priorität auf Sachleistungen bei potentiellen Leistungsausweitungen bzw. -umschichtungen würde nicht nur die Kinderarmut verringern, sondern auch wichtige fiskalische Wirkungen über erhöhte Erwerbsquoten von Frauen haben.

Wie Abbildung 3.4 zeigt, sind die mit Abstand höchsten Beschäftigungsraten von Müttern mit Kindern unter 15 Jahren, die massiv von frühkindlichen außerhäuslichen Betreuungsmöglichkeiten beeinflusst werden, im nordischen Europa anzutreffen (Dänemark 76,5%, Island 84,8%, Schweden 82,5%). Tatsächlich gibt es in diesen Ländern keine wesentlichen Unterschiede im Beschäftigungsniveau zwischen Müttern und Frauen ohne Kinder, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die meisten Mütter nach dem Ende der Elternkarenz sofort in die Arbeit zurückkehren. Die Nachzügler bei den Erwerbsraten von Müttern sind die südlichen Länder wie Griechenland (51,9%) und noch mehr Italien (50,0%) sowie die post-kommunistischen Länder wie die Tschechische Republik (51,7%) und Ungarn (46,3%). Österreich weist mit 66% einen eher durchschnittlichen Wert auf.

⁷ Vgl. dazu auch die Berechnungen der Kinderbetreuungs-Preiselastizitäten hinsichtlich einer Beschäftigungsaufnahme (z.B. Connelly/Kimmel 2003a, 2003b).

Abb. 3.4: Beschäftigungsraten von Müttern mit Kindern im Alter unter 15 Jahren 2008, in %

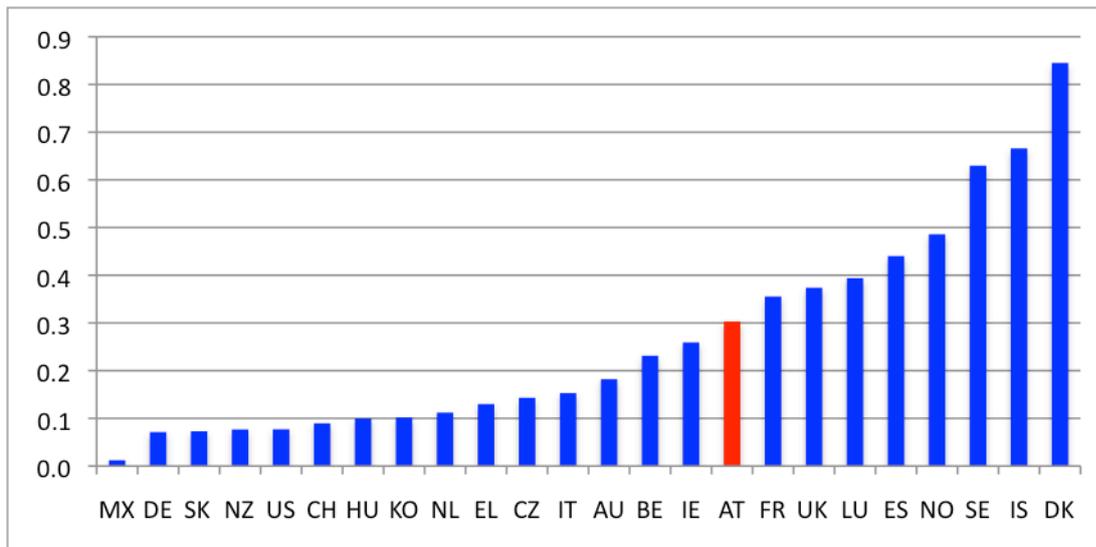


Somit ergeben sich starke theoretische und empirische Argumente für Subventionen der Bildung und Betreuung von Kindern, da die privat zu leistenden Ausgaben dafür stark regressiv sind.⁸ Tatsächlich können privat bezahlte Kinderbetreuungskosten als ‘das Äquivalent einer *regressiven* Steuer auf das Arbeitsangebot von Müttern’ angesehen werden (Esping-Andersen 2009, Hervorhebung im Original).⁹ Doch trotz wachsenden Bewusstseins für die Bedeutung insbesondere einer frühkindlichen Politik als Teil eines entstehenden Paradigmas von Investitionen in Humankapital (Heckman 2000; Heckman/Masterov 2007), sind die Fortschritte in dieser Hinsicht weitgehend inhomogen. Die europäischen Länder unterscheiden sich stark in ihren öffentlichen Ausgaben für frühkindliche Dienstleistungen, bei unter 3-jährigen Kindern von unter 0,1% des BIP in Deutschland, der Slowakei und der Schweiz, bis zu über 0,8% in Dänemark. Andere nordische Länder wie Schweden und Island mit über 0,6% komplettieren das ‘Top-Drei’ Ranking (vgl. Abbildung 3.5).

⁸ Familien mit geringerem Einkommen geben einen höheren Anteil ihres Einkommens für die Bildung und Betreuung von Kindern aus als Familien mit höherem Einkommen (vgl. z.B. Verry 2000, 115).

⁹ Generell können sich „schlechter gestellte“ Mütter privat zu bezahlende Kinderbetreuungskosten weniger leisten als „bessergestellte“ Mütter. Wenn sie dennoch arbeiten wollen (anstatt zu Hause zu bleiben), müssen sie einen größeren Anteil ihres Arbeitslohnes für Kinderbetreuung ausgeben als „bessergestellte“ Mütter.

Abb. 3.5: Öffentliche Ausgaben für Kinderbetreuungsleistungen unter 3 Jahren 2005, in % des BIP



Quelle: OECD (2011)

Hohe Ausgaben für frühkindliche Sachleistungen korrelieren positiv mit hohen Frauenerwerbsquoten („Bedarfsfaktor“) und mit hohen Frauenquoten im Parlament („Machtfaktor“) sowie negativ mit Sozialausgaben für ältere Bevölkerungsgruppen („Generationenfaktor“) (Tepe/Vanhuyse 2010; Bonoli/Reber 2010). Im Durchschnitt geben die OECD-Länder für Kinder im Vorschulalter (3-6 Jahre) – trotz des geringeren Bedarfs an Betreuungspersonen umgelegt auf die Anzahl der Kinder – mit 0,3% des BIP deutlich mehr aus, als für die unter 3-jährigen Kinder (0,2%). Darüber hinaus zeigt sich wesentlich weniger Variation zwischen den einzelnen Ländern bei den Ausgabenniveaus für die Betreuung von Kindern im Vorschulalter (OECD 2011).

3.2 Die Analytik von Geld- vs. Sachleistungen

3.2.1 Einleitung

Dieses grundlegende Kapitel bietet mit der Analyse der Literatur zur Wohlfahrtsökonomie (Atkinson 1999, 2011; Atkinson/Stiglitz 1980; Barr 2004, 2010; Bruce/Waldman 1991; Currie/Gahvari 2008; Musgrave/Musgrave 1989) einen ersten Ansatzpunkt für die Bewertung von Geld- vs. Sachleistungen und erstellt einen allgemeinen theoretischen Rahmen für die Evaluation von deren relativen Vor- und Nachteilen in der Sozialpolitik. Während diese Literatur im Allgemeinen nahelegt, dass *Geld*transfers aus Gründen der Effizienz unter regulären Marktbedingungen zu bevorzugen sind, spezifiziert sie auch ein breites Spektrum von bestimmten Ausnahmen von dieser Regel. Wenn darüber hinaus Überlegungen sozialer

Gerechtigkeit („Fairness“) und politischer Ökonomie einbezogen werden, können sich zusätzliche Argumente für *Sachtransfers* als adäquaten Zugang ergeben.

Es existiert eine Reihe von theoretischen Rechtfertigungen für Sachleistungen, die von Currie und Gahvari (2008) auch auf ihre Politikrelevanz überprüft wurden. So liegt der 'Self-Targeting'-Theorie von Nichols und Zeckhauser (1982) die Annahme zugrunde, dass aus Gründen der Effizienz die öffentliche Hand Sozialtransfers zielgerichtet armen bzw. bedürftigen Personen zukommen lassen will, aber nicht exakt feststellen kann, wer das Kriterium der Armut oder Bedürftigkeit erfüllt. Wenn die Leistung in Geld erfolgt, hätten auch nicht bedürftige Personen einen Anreiz, Bedürftigkeit vorzutäuschen. Die politischen Institutionen könnten jedoch stattdessen Sachleistungs-Transfers verwenden, die unter der Annahme, dass nur diejenigen, die die Leistung wirklich benötigen, die Mühen bzw. Kosten einer Beanspruchung auf sich nehmen, trennscharf sind. Gegen die 'Self-Targeting'-Theorie spricht jedoch, dass in der Praxis die meisten Staaten unabhängig von der Leistungsart – also auch für Geldleistungen – beträchtliche Ressourcen dafür verwenden, potentielle Anspruchsberechtigungen zu überprüfen und potentielle EmpfängerInnen in der Regel dazu angehalten werden, diesen Umstand entsprechend zu dokumentieren (Currie/Gahvari 2008).

Nachfolgend beschäftigen wir uns daher ausführlich mit den drei – aus unserer Sicht – plausibelsten theoretischen Ansätzen zur Rechtfertigung von Sachleistungen: das „Samariter-Dilemma“ (Abschnitt 3.2.2), „paternalistische“ Ansätze (Abschnitt 3.2.3) sowie „politische Ziele und Koalitionen“ (Abschnitt 3.2.4).¹⁰

3.2.2 Das „Samariter-Dilemma“ als theoretische Erklärung für Sachleistungen

Das „Samariter-Dilemma“ wurde als Konzept zunächst von Buchanan (1975) geprägt und durch Bruce und Waldman (1991) am Beispiel von sogenannten „Poverty-Traps“ und ähnlichen Phänomenen weiterentwickelt (vgl. auch Currie/Gahvari 2008). Wenn TransferempfängerInnen, solange sie bedürftig sind, Anspruch auf Geldleistungen (z.B. Sozialhilfe, Arbeitslosenunterstützung, diverse Zuschüsse, etc.) haben, untergräbt dies Anreize, eine Arbeit aufzunehmen oder aufzustocken bzw. ihr (Markt)Einkommen zu erhöhen. Da sie dafür aufzuwendende Kosten tragen, aber keinen unmittelbaren (Zusatz)Nutzen daraus ziehen, sind sie implizit mit sehr hohen Grenzsteuersätzen konfrontiert. Da die öffentliche Hand Leistungen für bedürftige Personen zumeist nicht einstellen kann oder aus Solidaritäts- oder Wohlfahrtsgründen nicht einstellen will, kann dies

¹⁰ Die „paternalistischen“ Ansätze sowie die Ansätze zu „politischen Zielen und Koalitionen“ inkludieren unterschiedliche „Stränge“ bzw. Abwandlungen, die z.T. auch als eigenständiger Erklärungsansatz fungieren können. Auch ist nicht in jedem Fall eine eindeutige Abgrenzung zwischen den einzelnen Konzepten gegeben. Im Hinblick auf die zu beantwortenden spezifischen Fragestellungen der Stadt Wien (vgl. Kapitel 3) erschien uns die vorgenommene Gruppierung für die vorgegebenen analytischen Zwecke am besten geeignet.

zu einem gesellschaftlich unerwünschten Gleichgewicht aus "Inaktivität und fortgesetztem Leistungsbezug" führen.

Investitionen in Humankapital (z.B. Gesundheit oder Bildung) bieten Auswege aus dem „Samariter-Dilemma“; entweder durch die Verknüpfung von Geldtransfers mit Auflagen oder durch direkte Investitionen in Sachleistungen bzw. Maßnahmen mit hohem individuellen und gesellschaftlichen Ertrag.

Ein Ausweg aus dem Samariter-Dilemma bestünde in der Verknüpfung von Geldtransfers mit der (verpflichtenden) Inanspruchnahme von anderen Leistungen zur Verbesserung von Gesundheit, Fähigkeiten oder Bildungsniveau (i.e., des Humankapitals) durch die EmpfängerInnen. So kann ein bedingtes Geldleistungs-Programm dazu verwendet werden, Eltern von kleinen Kindern dazu zu bringen, vor Erhalt des monetären Transfers eine weitere Leistung in Anspruch zu nehmen, wie etwa die Kinder in Bildungs- oder medizinische Einrichtungen zu schicken. Ein zweiter Ausweg wäre, direkt zur Verbesserung des Humankapitals etwa in die (Aus)Bildung der bedürftigen Personen zu investieren. Dies inkludiert auch Sachleistungen für frühkindliche Bildung und Betreuung, wie in Abschnitt 3.1.3 beschrieben.¹¹

Wie Psacharopoulos (1981, 1994) und andere gezeigt haben, gibt es massive Hinweise darauf, dass erhöhtes Humankapital den wirtschaftlichen Wohlstand auf der Mikro- (Privat-) und Makro- (Gesellschafts-) Ebene verbessert. Die Humankapitaltheorie untersucht, wie Menschen einen hohen Ertrag aus (Aus)Bildung erzielen, indem sie ihre künftigen Einkommen am Arbeitsmarkt erhöht. *Private* Erträge aus Bildung haben in den letzten Jahrzehnten enorm zugenommen. Beispielsweise hat sich der Einkommensunterschied zwischen HochschulabsolventInnen und AbiturientInnen von rund 50 Prozent in den späten 1960er Jahren auf etwa 75 Prozent an der Wende zum 21. Jahrhundert erhöht, was Gary Becker (2002, 5) als die "wahrscheinlich größten Zuwächse in der Geschichte der USA" bezeichnet hat. Aber über diese privaten Erträge hinaus, hat (Aus)Bildung auch wichtige *gesellschaftliche* Wirkungen und bringt Vorteile auf gesamtstaatlicher Ebene (Barro 2002; Hanushek/Kimko 2000; Hall 2002). Eine Bevölkerung mit besserer Gesundheit und höherer

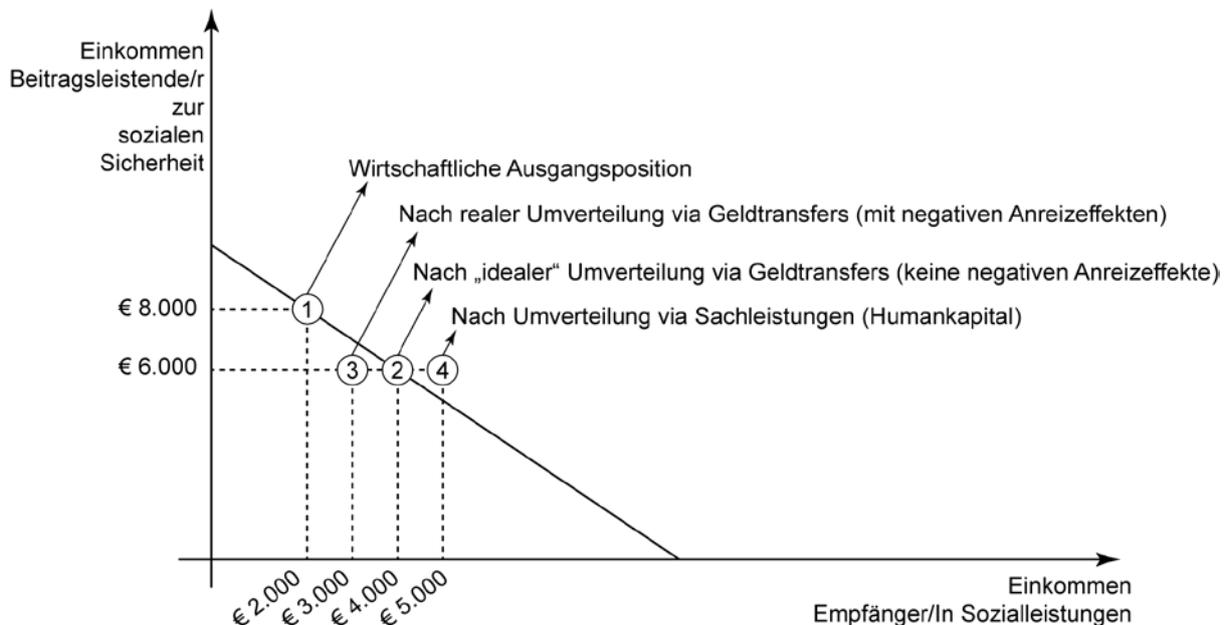
¹¹ Übereinstimmende Befunde zeigen, dass *selbst* aus ausschließlich ökonomischer Perspektive frühkindliche Förderprogramme einen effizienten Einsatz von Steuermitteln darstellen (vgl. z.B. Heckman 2000; 2004; Carneiro/Heckman 2003; Heckman/Masterov 2007). Im Vergleich zu zufällig ausgewählten Kontrollgruppen schneiden die TeilnehmerInnen an diesen Programmen auf einem breiten Spektrum von Indikatoren zur Messung schulischer Leistungen und später bei Beschäftigungsquoten, Verdiensthöhen sowie (Verhinderung von) Transferabhängigkeit und Kriminalität systematisch besser ab. Obwohl frühkindliche Förderprogramme per se u.U. kostspielig erscheinen, sind sie für die Gesellschaft bzw. Volkswirtschaft mehr als rentabel, sobald potentielle künftige Ausgaben bzw. Erträge sowohl auf der individuellen als auch auf der gesellschaftlichen Ebene in eine Gesamtbetrachtung einbezogen werden.

(Aus)Bildung kann zu einem steigenden Wohlfahrtsniveau beitragen, da sie (a) eher in der Lage ist, neue Ideen und Technologien zu entwickeln und/oder zu verbreiten, oder (b) einen höheren Output pro Zeiteinheit produzieren kann.

Dies impliziert, warum öffentliche Investitionen in Form der „Bereitstellung“ von ÄrztInnen, Krankenpflegepersonal, LehrerInnen, Schulen und Krankenhäusern und dergleichen effizienter sein können als Geldtransfers im äquivalenten Gegenwert. Als Begründer der neuen Wachstumstheorie der Wirtschaftswissenschaften weist Paul Romer (2002) darauf hin, dass die traditionellen ‘Steuer/Geldtransfer’-Umverteilungsmechanismen zur Milderung von Ungleichheit aufgrund des ‘Leaky-Bucket’-Phänomens (Negativanreize und Transaktionskosten, vgl. weiter unten) nicht nur inhärent ineffizient, sondern langfristig auch zunehmend kostspielig sind.

Betrachten wir das folgende Zwei-Typen-Modell einer Wirtschaft (Romer 2002, 51). Die Y-Achse in Abbildung 3.6 zeigt das Einkommen des Typus Beitragsleistende/r zur sozialen Sicherheit („SteuerzahlerIn“ C) und die X-Achse zeigt das Einkommen des Typus TransferempfängerIn („Bedürftige bzw. Bedürftiger“ R). Angenommen, die primäre Verteilung des Einkommens zwischen diesen zwei Typen befindet sich an *Punkt 1*, mit 8.000 Euro für C und 2.000 Euro für R.

Abb. 3.6: Geld- & Sachleistungen: 2-Typen-Modell: Beitragsleistende/r (SteuerzahlerIn) und EmpfängerIn Sozialleistungen (Bedürftige/r)



Quelle: Romer 2002, 51

Betrachten wir nun eine standardmäßige ‘Steuer/Geldtransfer’-Politik, bei der die öffentliche Hand 2.000 Euro an Steuern von C einbehält, mit dem Ziel der Umverteilung an R durch

einen Geldtransfer. In einer idealen Welt führt dies zu einer neuen Verteilung an *Punkt 2*, mit 6.000 Euro für *C* und 4.000 Euro für *R*. In der realen Welt treten jedoch eine Reihe von (Streu)Verlusten und Ineffizienzen in diesem Umverteilungsprozess auf, die sich aus Bürokratie (Verwaltung, Transaktionskosten, Korruption, etc.)¹² sowie aus endogenen Negativanreizen sowohl für *C* und *R* ergeben¹³ – was Arthur Okun (1975) als das ‘Leaky-Bucket’-Phänomen einer Umverteilung durch Steuer/Geldtransfers bezeichnet hat.¹⁴ Im Vergleich zur Ausgangsposition ‘keine Transfers’ am *Punkt 1*, wird für *C* die Tatsache, dass ihm ein Viertel seines ursprünglichen Einkommens weggesteuert wird, einen negativen Anreiz darstellen, „hart“ zu arbeiten und mehr Einkommen zu verdienen.¹⁵ Für *R* bildet wiederum die Tatsache, dass er den Geldtransfer nur bei bestehender Bedürftigkeit bekommt, einen negativen Anreiz, „hart“ zu arbeiten und (mehr) Primäreinkommen zu erzielen.

Das Ergebnis all dieser (Streu)Verluste und Ineffizienzen ist, dass die 2.000 Euro Steuern auf *C* in der Praxis wahrscheinlich einen viel kleineren (sagen wir 1.000 Euro) Geldtransfer zu *R* finanzieren, und wir bei *Punkt 3* statt *Punkt 2* landen.

Die positiven individuellen und gesellschaftlichen Erträge einer Erhöhung des Humankapitals zeigen, warum Sachausgaben in Humankapital effizienter sein können als Geldtransfers in äquivalenter Höhe.¹⁶

Die Belege für die hohen individuellen und gesellschaftlichen Erträge von Investitionen in Humankapital (Psacharopoulos 1981, 1994; Hanushek/Kimko 2000; Barro 2002) zeigen, dass für Regierungen in den Wissensgesellschaften eine alternative Strategie der Umverteilung darin bestünde, die aufgrund gravierender Qualifikationsdifferenzen

¹² Der bürokratische Aufwand fällt jedoch auch – u.U. sogar in einem noch stärkeren Ausmaß – bei der Bereitstellung von Sachleistungen an (vgl. dazu auch Kapitel 3).

¹³ Z.B., dass TransferempfängerInnen einen Anreiz haben, “arm” zu bleiben, um weiter anspruchsberechtigt auf den Transfer zu sein, und dass Beitragsleistende aufgrund von Steuern und Sozialbeiträgen über weniger Nettoeinkommen verfügen und damit weniger Anreiz haben, „hart“ zu arbeiten.

¹⁴ Für eine kritische Betrachtung zu Negativanreizen vgl. Atkinson (1999). Einige WissenschaftlerInnen argumentieren jedoch, dass solche Negativanreize auch im Falle von Sachleistungen auftreten können. Hoynes und Schanzenbach (2012) untersuchten die Auswirkungen der bezirksübergreifenden Einführung von Lebensmittelmarken-Programmen in den 1960er und 1970er Jahren in den USA. Sie stellten eine Abnahme bei Beschäftigungsraten und geleisteten Arbeitsstunden fest, vor allem bei AlleinerzieherInnen. Es ist jedoch zu beachten, dass es sich bei Lebensmittelmarken um eine vergleichsweise geldähnliche Sachleistung handelt, und daher das Argument positiver Renditen für Investitionen in Humankapital nicht tangiert ist.

¹⁵ Dies gilt jedoch auch für den Fall, dass „seine“ Steuerleistungen für Sachleistungen verwendet werden, außer paternalistische Argumente (vgl. weiter unten) kommen in dem Sinne ins Spiel, dass *C* seine Steuerleistung besser in Sachleistungen für Bedürftige investiert sieht.

¹⁶ Dies ist bei einigen Leistungen der Stadt Wien, wie z.B. Pflege oder Leistungen für Menschen mit Behinderungen allerdings nur sehr bedingt möglich.

zunehmenden Ungleichheiten durch massive Investitionen in Humankapital zu korrigieren, wodurch das Angebot an gering qualifizierten Erwerbskräften verringert und an hoch qualifizierten Erwerbskräften erhöht wird. Dabei könnten die Regierungen den Ertrag aufgrund des gestiegenen Humankapitals bei gleichzeitiger Reduktion von Ungleichheiten volkswirtschaftlich kostengünstig erzielen.¹⁷

Im konkreten Fall, wenn anstelle eines Geldtransfers der Betrag von 2.000 Euro an Steuern in Sachausgaben für (Aus)Bildung und Gesundheit investiert würde, führten die hohen individuellen und gesellschaftlichen Erträge derartiger Investitionen zu einer Verteilung wie an *Punkt 4*.¹⁸ Da die Sachausgaben das Humankapital erhöht haben, verschiebt sich die gesamte Wohlfahrtsfunktion nach oben, und die 2.000 Euro Steuern für C werden zu einer 3.000 Euro Leistung für R, die sich in Summe über die Zeit aus seinem hohen individuellen Ertrag ergibt.

Mit anderen Worten: auch wenn berücksichtigt wird, dass die Besteuerung bei C ähnlich negative Anreizeffekte auslösen könnte, und bei der Bedürftigkeitsprüfung für R sowie anderen administrativen Vorkehrungen vergleichbare Kosten entstehen wie bei der ursprünglichen Verwendung für einen Geldtransfer, hätte die Sachleistung einen positiven individuellen Nettoeffekt (im Vergleich zur Umverteilung via Geldtransfers in der „realen“ Welt), selbst vor der Berücksichtigung von ebenfalls positiven *gesellschaftlichen* Erträgen aus der Investition in das Humankapital von R.

3.2.3 Paternalismus als theoretische Erklärung für Sachleistungen

Die plausibelste Erklärung für die Existenz und weitläufige Verwendung von Sachleistungen kann u.U. unter dem (sehr vielschichtigen und nicht immer ganz glücklich gewählten) Begriff des „Paternalismus“ subsumiert werden. *Meritorische Güter* (Merit Goods) nach Musgrave sind ein allgemeines Beispiel dafür – i.e., Güter, bei denen die Nachfrage der BürgerInnen hinter dem gesellschaftlich gewünschten Ausmaß zurückbleibt, und bei denen sich deshalb die öffentliche Hand über die Souveränität der privaten VerbraucherInnen, die aus verschiedenen Gründen nicht „richtig“ entscheiden, hinweg setzt, um den gesamtgesellschaftlichen Nutzen zu maximieren. Beispiele sind etwa Schulpflicht

¹⁷ Romer (2002) weist darauf hin, dass die Bildungspolitik, die von südkoreanischen Regierungen seit den 1950er Jahren verfolgt wurde, ein Paradebeispiel dafür ist. Durch die schrittweise Verlagerung von Ausgabenprioritäten zwischen den 1950er und den 1980er Jahren hin zu sowohl mehr Bildungsangebot als auch mehr Bildungsqualität im Einklang mit den Erfordernissen sich wandelnder industrieller und makro-ökonomischer Umstände, wurde Humankapital zu einem Eckpfeiler der Entwicklungsstrategien, die dazu beigetragen haben, Südkorea aus der bitteren Armut zu führen, die weiterhin viele seiner Nachbarn charakterisiert.

¹⁸ Dabei scheint außerhäusliche Kinderbetreuung unter den potentiellen Sachtransfers am meisten direkt komplementär zum Arbeitskräfteangebot auf Seiten der EmpfängerInnen (i.e., Mütter) zu sein (vgl. z.B. Gelbach 2002).

(unabhängig von den Präferenzen der Eltern) oder Impfungen gegen Infektionskrankheiten (Musgrave/Musgrave 1989). Ein ähnliches Konzept repräsentiert der zuerst von James Tobin (1970) vorgeschlagene *spezifische Egalitarismus*, dessen Kernaussage darin besteht, dass Ungleichheit in der Regel akzeptabel sein mag unter der Einschränkung, dass alle BürgerInnen zumindest eine Mindestversorgung mit Sachgütern (i.d.R. des meritischen Typs wie Nahrung, Wohnen oder medizinische Versorgung) aufweisen müssen – auch wenn sie keinen Anspruch auf den Gegenwert dieser Güter in Geld haben (vgl. auch Kelman 1986; Currie/Gahvari 2008). Eine ähnliche Stoßrichtung verfolgt das Konzept der „zivilisatorischen Minima“.

Der spezifische Egalitarismus nach Tobin postuliert, dass alle BürgerInnen zumindest eine Mindestversorgung mit Sachgütern wie Nahrung, Wohnen oder medizinische Versorgung aufweisen müssen.

Derartige „paternalistische“ Argumente¹⁹ sind insbesondere relevant, wenn die anvisierten LeistungsempfängerInnen minderjährige Kinder sind, die tatsächliche Transferleistung aber an die Eltern ergeht (z.B. Kinderrichtsätze im Rahmen von Sozialhilfeprogrammen). Die Eltern könnten unter bestimmten Umständen der individuellen Nutzenfunktion ihrer Kinder nicht in vollem Umfang Rechnung tragen, und sie werden – fast schon per Definition – die positiven Externalitäten, die sich aus dem *gesellschaftlichen* Ertrag der (Aus)Bildung oder der Gesundheit ihrer Kinder ergeben, nicht internalisieren.²⁰ Wie bereits thematisiert, können suboptimale Humankapitalausgaben für Kinder nicht nur zu schlechteren individuellen Aussichten für diese Kinder, sondern letztlich auch zu einem geringeren künftigen Wirtschaftswachstum, etc. führen.

Daraus ergibt sich ein starkes Argument für eine Sachintervention durch die öffentliche Hand, sowohl aus *Gerechtigkeits-* als auch aus *Effizienzgründen*. Sachtransfers können in diesem Sinne für die öffentliche Hand auch ein Mittel sein, die Umverteilung innerhalb der Familie von Eltern zu Kindern sicherzustellen, indem Leistungen für Kinder direkt in einem Ausmaß bereitgestellt werden, das größer und zielgenauer ist als jenes von Gütern oder Dienstleistungen, die von den Eltern aus dem entsprechenden Geldtransfer gekauft worden

¹⁹ Dass ein Mindestmaß an Sachleistungen wie Nahrung, Wohnen oder medizinische Versorgung für alle Mitglieder der Gesellschaft unumgänglich sind, stellt zumindest im weiteren Sinne ein paternalistisches Argument dar, da deren Bedeutung von einer bestimmten Personengruppe für andere Personengruppen mit definiert wird. Auf der individuellen Ebene könnte zumindest Wohnen (z.B. überzeugt „auf der Straße leben“) oder medizinischer Versorgung (z.B. AnhängerInnen von „natürlichen“ Behandlungsmethoden) keinerlei Bedeutung zugemessen werden.

²⁰ Da die Individuen bzw. die KonsumentInnen bei ihren Entscheidungen einen anderen Nutzen als den eigenen häufig nicht oder nicht genügend berücksichtigen, entspricht die individuelle Nachfrage nicht dem volkswirtschaftlichen Optimum. Aufgrund von Externalitäten weicht der Nutzen des über die Nachfrage entscheidenden Individuums vom gesamten volkswirtschaftlichen Nutzen ab.

wären (Currie/Gahvari 2008). Defizite des im Lebenslauf potentiell zu erwerbenden Humankapitals entstehen in erster Linie bereits im Kindesalter aus einer ungünstigen Lernumgebung innerhalb der Familie.²¹ Selbst Ökonomen der eher neo-liberalen und pro-marktwirtschaftlichen Universität von Chicago (Carneiro/Heckman 2003; Heckman 2000, 2004; Heckman/Masterov 2007) vertreten im Falle evidenzgestützter Schlussfolgerungen den Standpunkt einer staatlichen Intervention über Sachleistungen zur Milderung der Auswirkungen einer ungünstigen Lern- bzw. Familienumgebung: *“Paternalistic interventions in the early life of children in certain dysfunctional families may be appropriate”* (Carneiro/Heckman 2003, 164; Hervorhebung hinzugefügt).

Paternalistische Argumente sind insbesondere relevant, wenn die anvisierten LeistungsempfängerInnen minderjährige Kinder sind. Auch Ökonomen der eher neoliberalen Universität von Chicago befürworten einige Formen paternalistischer Staatsintervention zur Milderung der Auswirkungen von ungünstigen Lern- bzw. Familienumgebungen.

Wie das vorangegangene Beispiel zeigt, ist die Existenz von ineinandergreifenden bzw. voneinander abhängigen Präferenzen und negativen Externalitäten entscheidend für den Begriff des Paternalismus: die „öffentliche Hand“ oder eine Gruppe von Beitragsleistenden (die „SteuerzahlerInnen“) sorgt sich auch um die *Konsummuster* der Bedürftigen, da die freien Konsumententscheidungen der letzteren Gruppe unter bestimmten Umständen zu negativen Externalitäten für die erste Gruppe führen könnten.

Das folgende – adaptierte – Grundmodell nach Barr (2004) bietet einen analytischen Ausgangspunkt zur Veranschaulichung der Wahlmöglichkeiten für die Politik. In Abbildung 3.7 repräsentiert die horizontale Achse die Menge der vom Staat ausgewählten „meritorischen“ Güter und die vertikale Achse die Menge aller anderen von einer Bürgerin bzw. einem Bürger konsumierten Güter, welche theoretisch sowohl normativ ‘guten’ Konsum (GC) vom Standpunkt der öffentlichen Hand, wie z.B. Mietzins, Lebensmittel oder Bücher, als auch normativ ‘schlechten’ Konsum (BC) wie z.B. Glücksspiel, Nikotin oder Spirituosen umfasst. Die YY Linien stellen die Budgeteinschränkungen der Individuen dar, die IC-Kurven repräsentieren individuelle Indifferenzkurven, die den Nutzen oder das Wohlfahrtsausmaß der BürgerInnen (C) zusammenfassen.²² Nehmen wir an, dass die BürgerInnen ihren

²¹ Die Literatur zum Humankapital zeigt, dass Interventionen, die auf die ersten Kindheitsjahre abzielen deshalb besonders wirksam sind, da sie zu einem Zeitpunkt einsetzen, zu dem die meisten neuronalen und kognitiven Fortschritte und Prägungen entstehen. Kompetenzdifferenzen zwischen sozioökonomischen Gruppen entstehen im frühen Kindesalter, dies gilt sowohl für kognitive Fähigkeiten wie Bildungsergebnisse und IQ als auch für kognitive Fähigkeiten wie Ausdauer, Motivation und Selbstkontrolle.

²² Eine Indifferenzkurve stellt alle Gütermengenkombinationen dar, zwischen denen ein Individuum (bzw. Haushalt) indifferent ist, weil es sie als gleich gut einschätzt. Indifferenzkurven basieren auf dem Konzept der Nutzenfunktion, welche jeder beliebigen Kombination von Gütermengen einen Wert derart zuordnet,

eigenen Nutzen dadurch maximieren, dass sie ihren Konsum an „meritorischen“ Gütern und allen anderen Gütern maximieren (GC und BC kombiniert):

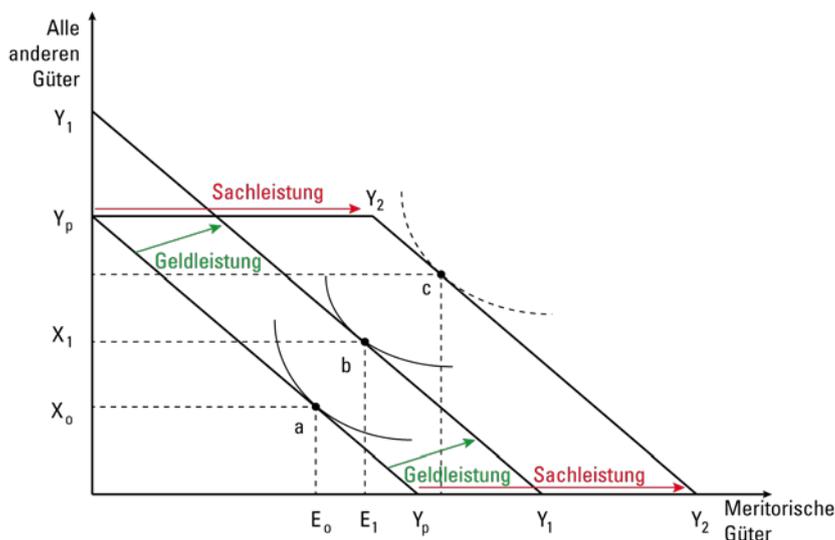
$$U_c = f(\text{meritorische Güter}_c, GC_c, BC_c)$$

Weiters ist davon auszugehen, dass die jeweilige Gebietskörperschaft (S) wiederum ihren eigenen Nutzen dadurch maximiert, indem sie ihr Budget optimiert: nicht durch Maximierung des (individuellen) Gesamtnutzens aller BürgerInnen, aber durch Maximierung jenes Nutzens, welcher sich aus „guten“ und meritorischen Formen des Konsums ergibt, und durch Minimierung jenes (negativen) Nutzens, welche sich aus „schlechten“ Formen des Konsums ergibt. Es wird somit angenommen, dass die Gebietskörperschaft eine Konsumexternalität in ihrer eigenen Nutzenfunktion hat:

$$U_s = f(Y_s, \text{„meritorische Güter“}_c, GC_c, BC_c), \text{ mit } f_1 > 0, f_2 > 0, f_3 > 0 \text{ und } f_4 < 0$$

Wobei f_1 , f_2 , f_3 und f_4 die partiellen Ableitungen von U_s in Bezug auf Y_s , meritorische Güter_c, GC_c , und BC_c sind. Bei einer ursprünglichen Budgetkurve von $Y_p Y_p$, maximiert ein/e individuelle/r BürgerIn seinen/ihren Nutzen am *Punkt a*.

Abb. 3.7: Die Wohlfahrtswirkungen von Sozialpolitik: Geld- vs. Sachleistungen



Hat eine Gebietskörperschaft die Wahl zwischen einer sozialen Intervention als Geld- oder als Sachaufwand, kann sie zum einen eine Geldleistung durch Verschiebung der „Budget

dass Güterkombinationen, die vom Individuum bzw. Haushalt für besser als andere befunden werden, einen höheren Wert erhalten. Für jedes Nutzenniveau kann dann eine Indifferenzkurve gefunden werden, auf der alle Güterbündel liegen, die exakt diesen Nutzen generieren.

Constraints“ bis zu Y_1Y_1 (grüne Pfeile) anbieten. Der Nutzen der BürgerInnen wird dann am *Punkt b* maximiert. Alternativ könnte sie eine Sachleistung durch Bereitstellung einer Anzahl von Y_pY_2 Einheiten des betreffenden meritorischen Gutes für die BürgerInnen (rote Pfeile) anbieten. Der Nutzen wird dann am Punkt c maximiert, der einen immer noch höheren Nutzen für die BürgerInnen repräsentiert als Punkt b und, entscheidend für die Gebietskörperschaft, auch einen höheren Verbrauch der meritorischen Güter impliziert.

Demnach würden die BürgerInnen die Sachleistung der Geldleistung vorziehen, da deren Nutzen in c höher ist. Entscheidend ist jedoch, dass die Sachleistung – obwohl in monetären Einheiten teurer (sie hat den Wert von Y_pY_2 Einheiten des meritorischen Gutes, während die Geldleistung nur ein Maximum an Y_pY_1 Einheiten erreichen kann), auch die Nutzenfunktion *der Gebietskörperschaft* nach oben verschoben wird, falls die darin enthaltene Konsumexternalität ausreichend groß ist. Unter diesen Bedingungen wird die Sachleistung zu einer ‘Win-Win’-Politik zum Wohle aller Beteiligten. Dies wird zum Beispiel der Fall sein, wenn:

- (1) die Wahrscheinlichkeit hoch ist, dass reine Geldtransfers von den EmpfängerInnen vermehrt zu ‘schlechtem’ relativ zu ‘gutem’ Konsum führen (‘Wohlfahrts-Cadillacs’), und/oder wenn
- (2) aus Gerechtigkeits- oder ökonomischen Gründen die Konsumexternalität der öffentlichen Hand (i.e., der Grad des Paternalismus‘) stark ausgeprägt ist: d.h. immer dann, wenn f_2 und f_3 größer (und positiv) sind und/oder f_4 größer (und negativ) ist relativ zu f_1 .

In derartigen Fällen werden sowohl die BürgerInnen als auch die öffentliche Hand Sachleistungen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht gegenüber Geldleistungen bevorzugen, selbst wenn diese in monetären Einheiten ausgedrückt teurer sind.

Während die bisher diskutierten Thesen im Rahmen des paternalistischen Ansatzes durchaus wohlwollenden und aufgeklärten Motivationen entstammen, sind auch nicht-wohlwollende Motive denkbar. Spezifisch haben Alesina, Glaeser und Sacerdote (2001) nahegelegt, dass Rassismus eine Hauptmotivation für die stark zu Sachleistungen neigende Struktur der Sozialtransfers und den relativen Mangel an politischer Unterstützung für Geldtransfers in den USA sein könnte, da Transfers überproportional an schwarze EmpfängerInnen ergehen. Wie Abbildung 3.2 zeigt, liegen die USA (mit einem Verhältnis von rund 50:50 zwischen Geld- und Sachleistungen) bei den Sachausgaben unter den Top-20 OECD-Staaten auf Platz vier, hinter Neuseeland, Kanada und Island.

Eine potenziell negative Seite des Paternalismus‘ als Motivation für Sachleistungen wäre die Überzeugung, dass die Bedürftigen insgesamt oder bestimmte ethnische Gruppen unter ihnen „nicht mit Geld umgehen können“.

Alesina et al. (2001) argumentieren, dass Schwarze in den USA im Vergleich zu durchschnittlichen BürgerInnen stärker benachteiligt sind als Minderheiten in europäischen Ländern. Dennoch ist der Ansatz u.U. auch für Europa mit seiner zunehmenden ärmeren Bevölkerung mit Migrationshintergrund von praktischer Bedeutung. Er weist jedenfalls auf eine potenziell „negative“ Seite des Paternalismus‘ als Motivation für Sach- statt Geldleistungen hin – eine Überzeugung auf Seiten der „öffentlichen Hand“ oder auch auf Seiten der „SteuerzahlerInnen“, dass bedürftige Personen bzw. spezifischer bestimmte ethnische Gruppen unter ihnen „nicht mit Geld umgehen können“ und daher direkter Sachleistungen bedürfen (Currie/Gahvari 2008).

Wie die theoretische Analyse zeigt, enthält das Konzept des Paternalismus‘, ob aufgeklärt oder nicht, in seiner Gesamtheit durchaus plausible Begründungsansätze für die Existenz von Sachtransfers und deren Kontinuität bzw. sogar Zunahme über die Zeit unter den realpolitischen Bedingungen in allen OECD-Ländern.

3.2.4 Politische Ziele und Koalitionen

Die dritte Gruppe von theoretischen Ansätzen zur Rechtfertigung von Sachleistungen ist relativ weit gefasst und bezieht sich auf politische Ziele und Koalitionen. Bei den politischen Zielen geht es darum, dass über die Gewährung von Sachleistungen von der öffentlichen Hand multiple Ziele verfolgt werden können, die über das direkte Ziel der Unterstützung von bedürftigen Personen hinausgehen. Ähnlich, aber mit einem anderen Ausgangspunkt der Grundgedanke der politischen Koalitionen: hier üben bestimmte Interessensverbände oder auch Stakeholder im Wohlfahrtssystem, die nicht unbedingt direkt die Anliegen von bedürftigen Personen vertreten, aus Eigeninteresse Druck auf staatliche Institutionen aus, Sozialtransfers in Form von Sachleistungen zur Verfügung zu stellen.

Im Sinne multipler Zielverfolgung können öffentliche Institutionen Sachleistungen aktiv einsetzen, um auch andere politische Ziele abseits von Umverteilung zu erreichen. So gehen einige theoretische Ansätze davon aus, dass Sachleistungen die Effizienz des Steuersystems erhöhen. Demnach sind Sachleistungen zu Arbeit eher komplementär und verzerren nicht das Arbeits(kräfte)angebot (Currie/Gahvari 2008).

Darüber hinaus können Sachleistungen erhebliche intendierte Preiseffekte – und zwar in beide Richtungen – auslösen. Die öffentliche Hand kann den Preis des öffentlich bereitgestellten Gutes *verringern*, indem das Angebot vergrößert wird. Öffentliche

Wohnungspolitik zur Sicherung von niedrigen oder moderaten Wohnkosten auch in einer teuren Umgebung ist ein Beispiel dafür. Sachleistungsprogramme können die Preise aber auch intendiert *erhöhen*. So könnten etwa Programme, die Lebensmittel aufkaufen und dann verteilen, auch als eine Form der landwirtschaftlichen Preisstützung angesehen werden (Currie/Gahvari 2008).

Auf der anderen Seite kann die Existenz von sozialen Dienstleistungen nach längerer Implementierung im politischen Prozess auch beachtliche politische Rückkopplungseffekte erzeugen, da Sachleistungsprogramme spezielle politische Stakeholder hervorrufen, die weit über den Kreis der unmittelbaren EmpfängerInnen hinausgehen (Goodin/Le Grand 1987; siehe auch Pierson 1994, 1996). Zum Beispiel waren Vorschläge, das US-Lebensmittelmarkenprogramm umzustrukturieren bzw. von einem Sach- in ein Geldtransferprogramm zu verwandeln, aufgrund des Widerstands einer politischen Koalition aus landwirtschaftlichen Interessen (ProduzentInnen und AnbieterInnen, die das Programm seit jeher unterstützt haben) sowie Interessensverbänden für bedürftige Personen nicht erfolgreich (Currie/Gahvari 2008). Bei Sachleistungen etwa in den Bereichen Arbeitsmarktintegration, Betreuung und Pflege könnte wiederum der beteiligte öffentliche Sozial- und Betreuungssektor (SozialarbeiterInnen, Pflegepersonal, etc.) eine Art „Sperrklinkeneffekt“ auslösen.

3.2.5 Conclusio

Die unterschiedlichen Ansätze und Parameter in diesem theoretischen Rahmen bieten einen analytischen Bezugspunkt für die Diskussion der Vor- und Nachteile von Geld- und Sachleistungen für jene spezifischen Fragen, die für das Sozialleistungsangebot der Stadt Wien von zentraler Bedeutung sind. Für jede Fragestellung ist eine Reihe von Dimensionen, die als Entscheidungsgrundlage von Relevanz sind, zu diskutieren. Dazu zählen u.a.:

- Welche Ziele sollen mit den vorgesehenen Maßnahmen erreicht werden?,
- Für welche Zielgruppen sind die Leistungen vorgesehen?,
- Welche potentiellen Anreize werden mit dem jeweiligen Leistungstyp gesetzt?,
- Wann übersteigt der Gewinn aus der Zieleffizienz die „Kosten“ eines Sachtransfers?, etc. (Currie/Gahvari 2008).

3.3 Literatur

- Alesina, A., Glaeser, E., Sacerdote, B. (2001), Why Doesn't the U.S. Have a European Style Welfare State? *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall, 187-278.
- Atkinson, A.B. (1999), *The Economic Consequences of Rolling Back the Welfare State*, London: The MIT Press.
- Atkinson, A.B. (2011), 'The Restoration of Welfare Economics', *American Economic Review* 101(3), 157-161.
- Atkinson, A.B., Stiglitz, J. (1989), *Lectures in Public Economics*. McGraw-Hill.
- Bambra, C. (2005), 'Cash Versus Services: "Worlds of Welfare" and the Decommodification of Transfers and Health Care Services', *Journal of Social Policy*, 34(2): 195-213.
- Barr, N. (2004), *Economics of the Welfare State*, 4th edition, OUP.
- Barro, R. (2002), 'Education as a Determinant of Growth', in Lazear, E. (Hg.), *Education in the Twenty-First Century*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Becker, G. (2002), 'The Age of Human Capital', in Lazear, E. (Hg.), *Education in the Twenty-First Century*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Bonoli, G., Reber, F. (2010), 'The Political Economy of Childcare in OECD Countries: Explaining Crossnational Variation in Spending and Coverage Rates', *European Journal of Political Research*, 49(2): 97-118.
- Bruce, N., Waldman M. (1991), 'Transfers in Kind: Why they can be efficient and nonpaternalistic', *American Economic Review*, 81, 1345-1351.
- Carneiro, P., Heckman J. (2003), 'Human Capital Policy', in J. Heckman & A. Krueger (Hg.), *Inequality in America: What Role for Human Capital Policy*. MIT Press. Cambridge, MA.
- Castles, F.G. (1998), *Comparative Public Policy. Patterns of Post-War Transformation*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Castles, F.G. (2005), 'Social Expenditure in the 1990s: Data and Determinants', *Policy and Politics* 33 (3): 411-30.
- Connelly R, Kimmel J. (2003a), 'Marital status and full-time/part-time work status in child care choices', *Applied Economics*, 35 (7): 761-777.
- Connelly R, Kimmel J. (2003b), 'The effect of child care costs on the employment and welfare reciprocity of single mothers', *Southern Economic Journal*, 69 (3): 498-519.
- Currie, J., Gahvary, F. (2008), 'Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data', *Journal of Economic Literature*, 46 (2), 333-383.
- Esping-Andersen, G. (1999), *New Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford Polity Press.

- Esping-Andersen, G. (2002a), 'Towards the Good Society, Once Again?', in Esping-Andersen, G., with Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2002b), 'A Child-Centered Social Investment Strategy', in Esping-Andersen, G., with Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 26-67.
- Esping-Andersen, G. (2002c), 'A New Gender Contract', in Esping-Andersen, G., with Gallie, D., Hemerijck, A., Myles, J., *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, G. (2008), 'Childhood Investments and Skill Formation', *International Tax and Public Finance*, 15: 19-44.
- Esping-Andersen, G. (2009), *The Unfinished Revolution*. Polity Press.
- Gelbach, J. (2002), 'Public schooling for Young Children and Maternal Labor Supply,' *American Economic Review*, 92(1): 307-322.
- Goodin, Robert E., Le Grand, J.; mit Dryzek, J.; Gibson, D.M.; Hanson, Russell L.; Haveman, R.H.; Winter, D. (1987), *Not Only the Poor: The Middle Classes and the Welfare State*. Allan and Unwin.
- Hall, R. (2002), 'The Value of Education: Evidence from Around the Globe,' in Lazear, E. (Hg.), *Education in the Twenty-First Century*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Hanushek, E.A., Kimko, D.D. (2000), 'Schooling, labor-force quality, and the growth of nations,' *American Economic Review*, 90 (5): 1184-1208.
- Heckman, J.J. (2000), 'Policies to Foster Human Capital', *Research in Economics*, 54, 3-56.
- Heckman, J.J. (2004), 'Lessons from the Technology of Skill Formation', *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1038 (1), 179-200.
- Heckman, J, Masterov D.V. (2007), "The Productivity Argument for Investing in Young Children," *Review of Agricultural Economics*, 29 (3): 446-493.
- Huber, E., Stephens, J.D. (2000), 'Partisan Governance, Women's Employment, and the Social Democratic Service State', *American Sociological Review*, 65 (3): 323-342.
- Huber, E., Stephens, J.D. (2001), *Development and Crisis of the Welfare State*. Chicago, IL and London: The University of Chicago Press.
- Jensen, C. (2008), 'Worlds of Welfare Services and Transfers', *Journal of European Social Policy*. 18 (2): 151-162.
- Jensen, C. (2009), 'Institutions and the Politics of Childcare Services', *Journal of European Social Policy*, 19 (1): 1-18.
- Jenson, C. (2012), 'Redesigning Citizenship Regimes after Neoliberalism: Moving towards Social Investment' in Morel, N., Palier, B., Palme, J. (Hg.), *What Future for Social Investment?* Policy Press, forthcoming.
- Kautto, M. (2002), 'Investing in Services in West European Welfare States', *Journal of European Social Policy*. 12 (1): 53-65.

- Kelman, S. (1986), 'A Case for In-Kind Transfers', *Economics and Philosophy*, 2(1): 55-73.
- Kuitto, K. (2011), 'More than Just Money: Patterns of Disaggregated Welfare Expenditure in the Enlarged Europe', *Journal of European Social Policy*, 21(4): 348-364.
- Musgrave, R., Musgrave, P. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*. 5th edition, McGraw Hill.
- Nikolai, R. (2012), 'Towards Social Investment? Patterns of Public Policy in the OECD World', in Morel, N, Palier, B., Palme, J. (Hg.), *What Future for Social Investment?* Policy Press, forthcoming.
- OECD (2010), *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- OECD (2011), *Social Expenditure Database*. Paris: OECD.
- Okun, A. (1975), *Equality and Efficiency: The Big Trade-Off*. Washington: Brookings Institution.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2001) (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Psacharopoulos, G. (1981), 'Returns to education: An updated international comparison', *Comparative Education*, 17: 321-341.
- Psacharopoulos, G (1994), Returns to investment in education: a global update, *World Development*, 22: 1325-1343.
- Romer, P. (2002), 'Redistributional Consequences of Educational Reform', in Lazear, E. (Hg.), *Education in the Twenty-First Century*, Stanford: Hoover Institution Press.
- Tobin, J. (1970), 'On Limiting the Domain of Inequality', *Journal of Law and Economics*, 8 (2): 263-277.
- Verry, D. (2000), 'Some Economic Aspects of Early Childhood Education and Care', *International Journal of Educational Research*, 33, 7-29.
- Williamson H.H., Schanzenbach, W.D. (2012), 'Work Incentives and the Food Stamp Program', *Journal of Public Economics*, forthcoming, pp. 151-162.

4 Vergleichsschema für Geld- vs. Sachleistungen²³

4.1 Konzeptionelle Vorgangsweise

Das entwickelte Vergleichsschema für Geld- vs. Sachleistungen bezieht sich nach einer allgemeinen Diskussion von relevanten Dimensionen spezifisch auf von der Stadt Wien angebotene Sozialleistungen, bei denen potentielle Alternativen im Sinne von (mehr Gewicht auf) Geld- bzw. Sachtransfers gegenüber der derzeitigen Form der Leistungserbringung (Status Quo bzw. Ausgangssituation) bestehen.²⁴ Diese zu untersuchenden potentiellen Alternativen wurden gemeinsam mit der Auftraggeberin im Hinblick auf die politische Relevanz festgelegt.

In einem allgemeinen, von konkreten Sozialleistungen unabhängigen Teil, nimmt das Vergleichsschema einleitend Bezug auf die Ergebnisse der Literaturanalyse zu theoretischen Erklärungsansätzen für Sachleistungen (Abschnitt 3.2). Dabei ist jedoch zu beachten, dass diese das Thema aufbereiten, aber insbesondere bei den später folgenden spezifischen Fragestellungen nur eingeschränkt auf die praktische Diskussion übertragbar sind. Bei der Diskussion der spezifischen Fragestellungen werden daher auch Dimensionen herangezogen, die nicht (direkt) auf Ansätze in der allgemeinen Literaturanalyse aufbauen. Da zusätzlich auch die Übergänge bzw. Grenzen zwischen den einzelnen Dimensionen häufig fließend sind, erfolgt die Diskussion bei den spezifischen Fragestellungen ebenfalls fließend und nicht strikt getrennt nach den einzelnen Erklärungsansätzen.

Ausgehend vom Status Quo bzw. von der Ausgangssituation sollen Wirkungsweisen bzw. Effekte potentieller alternativer Formen der Leistungserbringung einer Bewertung unterzogen werden. Aufgrund der limitierten Informations- und Datenlage (vgl. dazu z.B. auch OECD 2011c) handelt es sich dabei jedoch nicht um ein mathematisches Ableiten von empirisch exakt definierten Entscheidungsgrundlagen, als vielmehr um ein Aufzeigen und eine Diskussion von relevanten Entscheidungskriterien mit ansatzweiser Bewertung. Auch kann sich die Studie lediglich auf die derzeitige Ausgangssituation (Angebot einer bestimmten Leistung) und potentielle Alternativen in Richtung mehr Geld- oder Sachleistung konzentrieren, i.d.R. aber nicht auf größere Zusammenhänge mit vorgelagerten Faktoren eingehen (z.B. erfolgt beim Heizkostenzuschuss eine Analyse alternativer Leistungsformen, aber nicht eine Analyse einer potentiell geänderten [Gesamt]Sozialpolitik, mit der der Bedarf nach Heizkostenzuschüssen generell reduziert werden könnte).

²³ Michael Fuchs.

²⁴ Der Leistungsbereich Pflege ist im Kapitel „Vergleichsschema“ nicht enthalten. Siehe dazu das eigene Kapitel 4.

Für jede Entscheidungssituation bzw. spezifische Leistungsart wird die textliche Diskussion der Kriterien abschließend in einer Tabelle bzw. einem Datenblatt zusammengefasst. Dabei wurde versucht, die relevanten Dimensionen bzw. Parameter systematisch in ein Konzept zu bringen, wobei im Sinne der Vergleichbarkeit eine einheitlich strukturierte Analyse mit identen Kriterien erfolgt. Durch die einheitliche Analyseverfahren können aus den Datenblättern je nach Anwendbarkeit einzelne Parameter gezielt herausgegriffen werden. Im Zuge einer abschließenden Übersichtsbewertung werden die jeweils zentralen Parameter herangezogen und interpretiert. Das Schema soll letztlich als Informationsbasis für künftige sozialpolitische Strategien und Leistungsentwicklungen dienen.

4.2 Allgemeine Dimensionsanalyse Geld- vs. Sachleistungen

4.2.1 Ableitungen aus den theoretischen Ansätzen

4.2.1.1 Paternalismus: Wahlfreiheit vs. Zweckbestimmung

Ungebundene Geldleistungen sind aus ökonomischer Sicht effizient und vermitteln ein hohes Maß an Wahlfreiheit. Selbstbestimmung, eigenständiges Wirtschaften und individuelle Lebensgestaltung werden damit am besten erreicht, da sie für jeglichen Zweck verwendet werden können, sobald sie ausgezahlt wurden (OECD 2011a, 58). In Deutschland sind im Sozialbereich hierzu auch grundrechtliche Regelungen, die ein Mindestmaß an eigener Verantwortung für die Lebensgestaltung voraussetzen, beachtlich. So setzt etwa das deutsche Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit AsylwerberInnen eine Dispositionsfreiheit des/r Leistungsberechtigten voraus, der/die über die Verwendung der pauschal bestimmten Leistung im Einzelnen selbst bestimmen können muss. Ein Mindestmaß dessen gehört unabdingbar zum vom Staat zu gewährleistenden Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum (Lederer 2003).

Auf dem Gegenpol zur Wahlfreiheit liegt ein gewünschter gesellschaftlicher oder politischer Verwendungszweck. Die Sicherstellung einer zielgerichteten Mittelverwendung ist über eine Sachleistung grundsätzlich eher zu verwirklichen. Sie bewirkt für die EmpfängerInnen eine Reduktion der Möglichkeiten, mit den zur Verfügung gestellten Mitteln selbstständig zu wirtschaften und die eigenen Präferenzen umzusetzen. Aufgrund der unmittelbaren Form der Bedarfsdeckung besteht eine hohe Gewähr dafür, dass die Mittel für die vorgesehenen Ausgabenbereiche eingesetzt werden. Auch öffentliche bzw. politische Lenkungseffekte in größeren Zusammenhängen (z.B. generelle Förderung der Erwerbsbeteiligung; vgl. dazu auch weiter unten „Politische Ziele und Koalitionen“) lassen sich damit eher verwirklichen (Festl et al. 2010, 35). Gleichzeitig werden potentielle

Missbräuche im engeren Sinne durch Sachleistungen eher hintangehalten (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2011).²⁵

Letztlich führt dies zu der grundsätzlichen Frage, wer den „Bedarf“ „besser“ beurteilen kann: die Bedürftigen selbst oder die politischen Institutionen bzw. die Gesellschaft? Hinzu kommt, dass es dabei zumeist nicht nur um das individuelle Wohlergehen sondern auch um potentielle Externalitäten für die Gesellschaft (z.B. bessere Gesundheit, höhere Arbeitsfähigkeit, weniger Sozialausgaben, höhere Steuereinnahmen, höheres Wirtschaftswachstum) geht. Eine dahingehend spezielle Zielgruppe von Sozialleistungen stellen Kinder dar: wie kann sichergestellt werden, dass die Leistungen tatsächlich bei den Kindern ankommen und deren Entwicklung bestmöglich unterstützen?²⁶ Weitere spezifische Gruppen in dieser Hinsicht könnten auch Jugendliche bzw. junge Erwachsene, für die ganzheitliche Angebote im Sinne einer Kombination von Geld- und Sachleistungen eine Lösung bieten könnten, sowie mit Einschränkungen auch Personen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Bedürfnisse zu äußern (z.B. bestimmte pflegebedürftige Personen oder bestimmte Personen mit Behinderungen), darstellen. Mitunter werden Sachleistungen generell auch als geeignetes Mittel zur Unterstützung unterer (Einkommens)Schichten angesehen (Zimmermann/Henke 2005 zit. nach Festl et al. 2010, 35).

Wenn in bestimmten Fällen letztlich von staatlichen Institutionen bzw. der Gesellschaft beurteilt wird, was gut bzw. schlecht für Bedürftige und, mit den darauf beruhenden Externalitäten, für die Gesellschaft ist, so hat dies einen paternalistischen Charakter (Korte 2007, 16). Es wird konstatiert, dass die TransferempfängerInnen aus diversen Gründen ihre Ressourcen nicht zweckoptimal einsetzen (Friedrich 2010). Unabhängig davon, ob diese Annahme im Einzelfall gerechtfertigt ist oder nicht, stellt dies jedenfalls eine Erklärung der Existenz von Realtransfers als Ergebnis des politischen Prozesses dar. "(...) Taxpayers merely wish to see the poor have access to certain kinds of goods and services that taxpayers deem essential and meritorious, but do not trust the poor to purchase those goods and services were they to be given just cash. It is a paternal posture, to be sure, but what if it actually describes the median voter?" (Reinhardt 2011).

²⁵ Entsprechend wird sowohl in Österreich im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (Art. 10, Abs. 6) als auch in Deutschland im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende spezifiziert, dass Leistungen auch in Form von Sachleistungen erbracht werden können, wenn die zweckmäßige und wirtschaftliche Verwendung von Geldleistungen nicht gewährleistet ist. Ergänzend dazu gibt es auch sanktionierende Bestimmungen, dass etwa bei Ablehnung einer zumutbaren Arbeit oder einer Eingliederungsmaßnahme Geldleistungen gekürzt und ergänzende Sachleistungen erbracht werden können.

²⁶ Bei der Berücksichtigung von gesellschaftlichen Externalitäten wäre aus einer kritischen Sicht die Frage aufzuwerfen, ob etwa Ausbildung, Gesundheit und Wohlergehen von Kindern für sich genommen von Bedeutung sind, oder nur deshalb, weil entsprechende Verbesserungen wahrscheinlich auch zukünftige Einkommen und damit auch Steuereinnahmen, etc. erhöhen (Currie 1997, 128).

4.2.1.2 Samariter-Dilemma

Dem Ansatz des „Samariter-Dilemmas“ folgend, erhöhen Geldleistungen den Nutzen von Transferleistungen und damit den Anreiz, im Sozialsystem zu verweilen. Zum einen würde durch Sachtransfers die Position der TransferempfängerInnen weniger attraktiv. So würde etwa die monetäre Komponente von Sozialtransfers durch den Einsatz von Sachleistungen nicht oder weniger über das Niveau von Niedriglöhnen hinausgehen und damit mehr Arbeitsanreize bieten (Friedrich 2010). Zum anderen könnten Sachleistungen (z.B. Investitionen in Humankapital und Qualifizierung, aktive Arbeitsmarktmaßnahmen) die Hilfe zur Selbsthilfe fördern. Bei darauf basierender erfolgreicher (Re)Integration in den Arbeitsmarkt wäre der/die TransferempfängerIn nicht mehr auf die öffentliche Hilfe angewiesen. Auch statistisch gesehen schützt nichts so sehr vor Armutsgefährdung wie Erwerbstätigkeit (vgl. z.B. BMASK 2011b). In der Praxis ist es essentiell, bedürftige Personen nachhaltig aus der Langzeitabhängigkeit von Transferleistungen zu lösen, um deren materielle Situation zu verbessern, aber auch um die budgetären Kosten für die öffentliche Hand zu reduzieren. Die Politik muss dabei helfen, das Humankapital zu erhöhen, Qualifizierungen zu erwerben und Arbeit zu finden (Richardson 2011, 4).

Ein weiteres theoretisches Argument für Sachleistungen im Sinne des „Samariter-Dilemmas“, das auch als Abwandlung der „Self-Targeting“-Theorie von Nichols und Zeckhauser (1982) angesehen werden könnte, sieht diese auch als Selektionsmechanismus zur erhöhten Treffsicherheit von Transfers an. So würde es etwa mit der Einführung von verpflichtenden Arbeitsintegrationsmaßnahmen möglich, bestimmte Personen von einem Sozialhilfe- oder Arbeitslosengeldbezug abzuhalten, und sie dazu zu motivieren, etwa ihre bisherige berufliche Tätigkeit nicht aufzugeben bzw. weitgehend ohne Unterbrechung eine andere aufzunehmen (Andersen/Svarer 2008, 1; Besley/Coate 1992, 260; Fredriksson/Holmlund 2006, 380). Die Sachleistung diene dann als mit negativen Anreizen behaftete Maßnahme zur Verhinderung eines Transferbezugs.

Allerdings ist im Sinne von zusätzlichen Hürden oder Transaktionskosten, die potentielle KlientInnen zu tragen haben, an mögliche abschreckende oder stigmatisierende Effekte zu denken, die letztlich auch einen erhöhten Non-Take-Up von Leistungen auf Seiten von tatsächlich bedürftigen Personen zur Folge haben und somit die grundsätzliche Stoßrichtung des „Samariter-Dilemmas“ (Hilfe zur Selbsthilfe) zunichtemachen könnte. Zwar würden Bezugsraten von öffentlichen Transfers und damit budgetäre Ausgaben dadurch zumindest kurzfristig sinken, der Anstoß zur Hilfe zur Selbsthilfe würde jedoch unterbleiben und damit mittel- und langfristig erst wieder Armutsgefährdung und Transferabhängigkeit erzeugen.

Stigmatisierende Umstände können generell dadurch eintreten, dass die Transferabhängigkeit beim Einsatz von Sachleistungen mehr ersichtlich ist, als bei der Auszahlung von Geldleistungen. Grundsätzlich kann jedoch auch die Auszahlung von

Geldleistungen stigmatisierende Effekte beinhalten und die Gewährung von Sachleistungen so gestaltet werden, dass stigmatisierende Effekte weitgehend vermieden werden.

4.2.1.3 Politische Ziele und Koalitionen

Bei der Erreichung multipler Ziele geht es darum, durch die Art der Leistungserbringung (i.d.R. über eine Sachleistung, aber u.U. auch über eine Geldleistung) neben dem primären Ziel öffentlicher Transfers wie z.B. Existenzsicherung, gesellschaftliche Teilhabe oder Lastenausgleich zusätzliche gesellschaftliche bzw. politische Ziele zu fördern.

Ein Beispiel dafür wäre das Ziel einer Preisregulierung durch Angebotserhöhung. In partiell geschlossenen Wirtschaftssystemen erhöhen Geldleistungen die Nachfrage für normale Güter, was zu einem Preisanstieg führt. Echte Sachleistungen (nicht Gutscheine) generieren einen ähnlichen Anstieg bei der Nachfrage, erhöhen aber auch das Angebot. Daraus folgend, sollten Sachleistungen im Vergleich zu Geldleistungen eher zu geringeren Preisen führen, was den Nutzen von den ProduzentInnen bzw. AnbieterInnen zu den KonsumentInnen verschiebt (Cunha/De Giorgi 2010). Anzuführen ist hier etwa der Wohnungssektor, wo Sachleistungen in Form der Bereitstellung von günstigem Wohnraum das Gesamtangebot erhöhen, und damit auch dazu beitragen können, die Preise nicht nur im geförderten Sektor, sondern auch im nicht geförderten Sektor zu senken.

Die allgemeine Förderung von (Frauen)Erwerbstätigkeit stellt ein zweites Beispiel dar. Geldleistungen, vor allem im Familien- und Pflegebereich, tendieren eher dazu, traditionelle Formen der Arbeits- und der geschlechtsspezifischen Rollenverteilung zu verstärken. Es verbleiben dadurch mehr Arbeitsressourcen im Haushalt (Biffel et al. 2001, XI; Bock-Schappelwein et al. 2009, 853). Aber auch ganz allgemein kann davon ausgegangen werden, dass Sachleistungen (z.B. Ausweitung von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen) sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite beschäftigungswirksamer als Geldleistungen sind.

Ein weiterer, damit verbundener, theoretischer Erklärungsansatz geht davon aus, dass Sachleistungen auch dazu verwendet werden, eine bestimmte Klientelpolitik zu betreiben (z.B. Sachleistungen im Wohlfahrtsbereich zur Schaffung bzw. Erhaltung von öffentlichen Arbeitsplätzen). Im Umkehrschluss bieten Sachleistungen verstärkt den Einbezug von Fachkräften und die Möglichkeit von Case-Management, womit individuell angepasste Lösungen eher vermittelt werden können als mit Geldleistungen. Damit weisen Sachleistungen oder Eingliederungsprojekte auch einen höheren Grad an „Verhandlungsmöglichkeiten“ zwischen Fachkräften und KlientInnen auf, während Geldleistungen definitionsgemäß eher pauschale Wirkungen zeitigen (Baumann et al. 2010, 76; Steuerle et al. 2000, 497f).

Auf der anderen Seite ist bei diesem Erklärungsansatz für die praktische Anwendung vor allem relevant, dass in Zeiten einer „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik“ es einfacher und flexibler sein könnte, die Anspruchsvoraussetzungen von Geldleistungen an neue Gegebenheiten anzupassen. Es kann schneller auf (sich ändernde) Ziele reagiert werden. Geldleistungen sind außerdem i.d.R. transparenter, ihre Kosten und Wirkungen können relativ schnell evaluiert werden. Im Falle von Sachleistungen dürfen Flexibilität und kurzfristige Auswirkungen keine Prioritäten sein (OECD 2011a, 58f).

Nicht übersehen werden darf in diesem Zusammenhang auch, dass die Sicherstellung eines bestimmten Verwendungszweckes über Sachleistungen, die mit Beratung, Betreuung oder Pflege („persönliche Hilfen“) einhergehen, i.d.R. eines höheren Kontroll- und Verwaltungsaufwands sowie einer intensivierten Qualitätssicherung (Überprüfung Auswirkungen, Nachjustierungen, Qualifikation Personal, arbeitsrechtliche Absicherung, etc.) bedarf.²⁷ Im Sinne einer effizienten öffentlichen Mittelverwendung wären bei der Gewährung von Sachleistungen potentielle zusätzliche administrative Kosten durch gesellschaftliche Ersparnisse, ausgelöst auch durch potentielle positive Externalitäten, zu decken.

4.2.2 Weitere Überlegungen

Eine Evaluation der Art der Leistungserbringung muss sich zunächst stets von der Frage leiten lassen, was das Ziel der Regelung bzw. Leistung ist, und ob dieses Ziel mit den bisherigen oder den vorgesehenen Maßnahmen (besser) erreicht werden kann (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2011). Im Sinne von materieller Existenzsicherung und fördernden bzw. befähigenden Leistungen geht es dabei in vielen Fällen nicht um eine Entweder/Oder-Alternative zwischen Geld- und Sachleistung, sondern um den relativen Anteil der Leistungsformen an den Gesamtaufwendungen (z.B. Richtsatzleistungen und Arbeitsintegrationsmaßnahmen im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung).

Darüber hinaus spiegelt das Spektrum Geld-/Sachleistung keine Dichotomie sondern ein breites Leistungskontinuum wider: von der direkten Bereitstellung eines Gutes über relativ ungebundene Formen wie Chipkarten, Gutscheine, Kostenrückerstattung für definierte Ausgaben, die Entscheidungsspielraum lassen, bis hin zu gekoppelten Geldtransfers (z.B. an Erwerbstätigkeit) und ungebundenen Geldtransfers (Korte 2007, 2). Sowohl mit unterschiedlich gewichteten Kombinationsleistungen als auch mit dem breiten Leistungskontinuum kann vielfältigen Strukturen (Merkmale der TransferbezieherInnen,

²⁷ Im Gegensatz dazu fiel etwa die Ausgabe von Gutscheinen oder Essenspaketen vom administrativen Aufwand her weniger ins Gewicht. Zu beachten ist weiters, dass auch bedarfsgeprüfte Geldleistungen und sogar universelle Geldleistungen (z.B. aufgrund von Ruhensbestimmungen wie beim Pflegegeld) einen nicht unbeachtlichen administrativen Aufwand erzeugen.

Dauer der Leistungserbringung, Personalkapazität, etc.) Rechnung getragen werden (Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen 2010).

Nach der ökonomischen Theorie führt eine (äquivalente) Sachleistung für die EmpfängerInnen stets zu einem unter der Geldleistung liegenden monetären Niveau (vgl. z.B. Slesnick 1996). In der Praxis kann der Wert von bereitgestellten Gütern bzw. Dienstleistungen für die TransferempfängerInnen durchaus niedriger, jedoch auch höher als die ausgewiesenen Kosten (äquivalenter Wert einer Geldleistung) ausfallen (OECD 2011a, 84). Sachleistungen können eine Qualität erreichen, die höher ist als jene, die die EmpfängerInnen mit einer Geldleistung selbst kaufen würden bzw. könnten (Korte 2007, 12f). Beispiele wären die Bereitstellung von Nachhilfe oder Energie (vgl. dazu weiter unten). Zusätzlich ist anzumerken, dass bei obligatorischen Ausgaben (z.B. für Heizen) und ausreichend anderen (flexiblen) Einkommens-Ressourcen eine Sachleistung de facto wie eine Geldleistung wirkt, da diese den Geldtransfer für die Pflichtausgabe substituiert, und Geld-Ressourcen für andere Ausgaben freimacht.

Aus ökonomischer Sicht haben Geldleistungen grundsätzlich auch eine höhere Effizienz und verursachen geringere Transaktions- und Verwaltungskosten. Allerdings sind potentielle individuelle und gesellschaftliche Kosten bzw. Externalitäten einer unlimitierten Mittelverwendung zu beachten. Dies gilt insbesondere in Zeiten knapper öffentlicher Budgets, in denen einem effizienten und zielgerichteten Einsatz öffentlicher Gelder mehr und mehr Bedeutung zukommt. Spezifische Konstellationen sind dahingehend zu analysieren, ob der (teilweise) Einsatz von Sachleistungen (bzw. umgekehrt von Geldleistungen) in Erwägung zu ziehen ist, und ggf. durch den Vergleich erzielter Auswirkungen zu rechtfertigen ist.

Zu beachten gilt es dabei auch, ob sich bestimmte Maßnahmen relativ gleichmäßig auf die Gruppe der anspruchsberechtigten Personen auswirken, oder ob bestimmte KlientInnen bevorzugt oder benachteiligt werden könnten. Von zentraler Bedeutung ist dabei auch die genderspezifische Wirkung von bestimmten Maßnahmen.

4.3 Spezifische Leistungen der Stadt Wien

4.3.1 Regel- und Einmalleistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung

4.3.1.1 Ausgangssituation

Im internationalen Vergleich befinden sich die Richtsätze der Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Österreich auf einem eher gehobenen Niveau (2011 abzüglich Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs für Alleinstehende € 564,70, für Paare € 847,06

pro Monat).²⁸ Von den EU-15-Ländern weisen Belgien, Dänemark, Irland, Luxemburg und die Niederlande höhere nominelle Richtsätze im Rahmen einer Mindestsicherung auf. Etwa in Deutschland sind die Richtsätze wesentlich geringer (2011 für Alleinstehende € 364,-, für Paare € 656,- pro Monat) (MISSOC, Stand 1.7.2011). Eine nach Kaufkraftparitäten gewichtete Analyse der Sozialhilfeshöhen für zwei Familientypen (AlleinerzieherIn und ein Kind; Paar mit 3 Kindern) für das Jahr 2004 für 14 europäische Länder kommt zu dem Schluss, dass in Österreich neben Dänemark die höchsten entsprechenden Richtsätze gewährt werden (Bradshaw 2006 zit. nach Frazer/Marlier 2009).

Neben der materiellen Absicherung wird im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auch Unterstützung bei der beruflichen (Re)Integration gewährt. Mit ihrer Einführung erfolgte eine engere Verschränkung mit dem Arbeitsmarktservice sowie eine stärkere Erwerbsorientierung, die insbesondere für BezieherInnen ohne Ansprüche auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung relevant ist. In Wien fungiert das Projekt Step2Job als Bindeglied zwischen dem Arbeitsmarktservice und den Sozialzentren der Stadt.²⁹ Es gewährleistet kontinuierliches Unterstützungsmanagement zur beruflichen Reintegration und den Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Bei Mehrfacheinschränkungen der KlientInnen werden im Rahmen von Schuldnerberatung, gesundheitlicher Betreuung, psychologischer Beratung, Qualifizierung, etc. multiple Unterstützungen angeboten.

Darüber hinaus erfolgt eine Zusammenarbeit mit diversen Einrichtungen wie der Jugendwohlfahrt und anderen Beratungsstellen sowie der Fachstelle für Wohnungssicherung, die aus Sozialhilfemitteln finanziert wird. Weiters finanziert die Stadt Wien auch Deutschkurse und eine ausführliche Begutachtung (Arbeitsdiagnostik) bei Verdacht auf Arbeitsunfähigkeit. In den Sozialzentren erfolgt sozialarbeiterische Betreuung, Beratung und Coaching. Der Schwerpunkt liegt auf der Information über Ansprüche, bei der Durchsetzung von Ansprüchen sowie auf der Vermittlung von weiteren Unterstützungsangeboten (Stadt Wien 2010).

Im Jahr 2008 bezogen rund 6% der WienerInnen (93.000) mindestens einmal Geldleistungen aus der Sozialhilfe. Die Dichte hat sich seit 2000 verdoppelt, der Anteil junger Erwachsener ist stark gestiegen. Beinahe 10.000 Personen waren erwerbstätig und bezogen parallel über einen längeren Zeitraum Sozialhilfe. Drei Viertel davon wiesen mehrere „Risikofaktoren“ wie gesundheitliche Beeinträchtigungen, Schulden, familiäre Betreuungspflichten oder Wohnprobleme auf. Weniger als ein Fünftel der SozialhilfebezieherInnen verzeichnete eine Bezugsdauer von unter einem Jahr. Aufgrund der

²⁸ Die Bedarfsorientierte Mindestsicherung wurde im Jahr 2010 eingeführt und löste die Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts im Rahmen der Sozialhilfe ab. Die Richtsätze sind österreichweit weitgehend einheitlich gestaltet.

²⁹ Zwei weitere Beschäftigungsprojekte in Wien dienen als Vorstufe zu geförderter Beschäftigung.

hohen Anzahl an Wiederanfällen ist zusätzlich davon auszugehen, dass der Ausstieg aus der Sozialhilfe in vielen Fällen nur unvollständig gelingt. Vorhandene Mehrfacheinschränkungen und das Hauptproblem unzureichende Qualifizierung bzw. Ausbildung erfordern einen ganzheitlichen, individuellen Ansatz und die Einbeziehung der Betroffenen, um den Erhalt bzw. die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit zu erreichen. Die mit den Risikofaktoren zusammenhängenden Probleme müssen bereits im Vorfeld einer verstärkten Arbeitsintegration gelöst werden (Riesenfelder et al. 2011, Stadt Wien 2010).

Nach internen Angaben der MA 24 zeigen sich jedoch erste Erfolge der Arbeitsintegrationsmaßnahmen innerhalb der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Rund ein Fünftel der KlientInnen im erwerbsfähigen Alter kann über den Case-Management-Ansatz nachhaltig in den Arbeitsmarkt integriert werden.

4.3.1.2 Diskussion

Paternalistische Argumente gehen in die Richtung, dass vergleichsweise generöse Geldleistungen ohne Auflagen die Arbeitsmotivation untergraben, und dass zu einer erfolgreichen Reintegration verstärkt von passiven auf aktive Maßnahmen umzustellen sei. Viele Geldleistungsprogramme wären nicht ausreichend zielgerichtet und zu wenig an die Bedarfe der KlientInnen angepasst. Häufig würden spezifische Auflagen wie verpflichtende Teilnahmen an bestimmten Programmen oder adaptierte Beratungsmöglichkeiten benötigt (Handler 2003, 230f; OECD 2011b, 15).

Ähnlich geht es im Sinne des Samariter-Dilemmas um die Frage, wie das Ziel der Armutsvermeidung bzw. Existenzsicherung nachhaltig erreicht werden kann. Obwohl Geldleistungen Armutsgefährdungsraten für Risikogruppen in kurzer Frist verringern können, bestünde das Risiko der Erzeugung einer Transferabhängigkeit, vor allem für jüngere KlientInnen bzw. jene mit geringen Qualifikationen und geringer Arbeitserfahrung. Das unterstreiche die Bedeutung von individueller Aktivierung und zielgerichteten Arbeitsmarkt- und Bildungsmaßnahmen, um die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen (OECD 2011b, 15). Aktivierende Maßnahmen dienen als Hilfe zur Selbsthilfe, damit die betroffenen Personen ihren Lebensunterhalt zumindest teilweise (wieder) selbst verdienen können. Sachleistungen bzw. Arbeitsintegrationsmaßnahmen fungieren somit als Instrument, armutsvermeidende Investitionen zu setzen.

Das Risiko für Arbeitslosigkeitsfallen tendiert mit der Generosität der Geldleistungen zu steigen, insbesondere für jene KlientInnen, deren Wiedereinstiegslohn gering ist. In Ländern, die ein relativ hohes Mindesteinkommen bereitstellen, treten durchschnittliche effektive Steuerraten von 80% und mehr auf. Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen inkl. Verpflichtungen zur Arbeitssuche und Arbeitsbereitschaft können helfen, diese negativen finanziellen Anreize

zu kompensieren (OECD 2011d, 64ff). Zusätzlich ist es mit der Einführung von verpflichtenden Arbeitsintegrationsmaßnahmen auch möglich, Personen von einem Transferbezug („vorbeugend“) abzuschrecken. Entsprechend hängt der „Erfolg“ von derartigen Maßnahmen auch massiv von der Reaktion jener Personen ab, die sich (noch) nicht im Wohlfahrtsprogramm befinden (Andersen/Svarer 2008, 1; Besley/Coate 1992, 260; Fredriksson/Holmlund 2006, 380; Homburg 2003, 79).³⁰

Auf der anderen Seite sind dadurch ausgelöste Non-Take-Up-Effekte und Stigmatisierungseffekte bei anspruchsberechtigten und tatsächlich bedürftigen Personen zu bedenken. Arbeitsintegrationsmaßnahmen sind jedenfalls nur dann effizient, wenn das dadurch nachgefragte Arbeitsausmaß höher ist, als jenes, das KlientInnen in der Abwesenheit von derartigen Maßnahmen anstreben würden. Wenn Armut bzw. Sozialhilfeabhängigkeit auch als gesellschaftlich verursachtes Phänomen verbreiteter Arbeitslosigkeit und sozialer Ausgrenzung bzw. als Ergebnis eines Ausstoßungsprozesses der Gesellschaft von weniger „nützlichen“ Individuen betrachtet wird, können derartige Inklusionsstrategien zu einer weiteren Ausgrenzung führen: während es u.U. positive Auswirkungen für Personen mit größerer Nähe zum Arbeitsmarkt gibt (zusätzlich verbesserter Zugang zum Arbeitsmarkt), werden die am meisten benachteiligten KlientInnen weiter diskriminiert (Besley/Coate 1992, 260; Handler 2003, 229).

Vor allem der administrative Aufwand bzw. umgekehrt die administrativen Kapazitäten stellen dahingehend ein kritisches Thema dar. Bei verpflichtenden Arbeitsintegrationsmaßnahmen, die es auch schon derzeit im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung gibt, sind Verwaltungsbedienstete gefordert, komplexe, individuelle und diskretionäre Entscheidungen zu treffen, welche KlientInnen für eine bestimmte Maßnahme geeignet sind, oder etwa ob vorgeschriebene Verpflichtungen (ausreichend) erfüllt wurden oder bestimmte Gründe als Entschuldigung für die Nicht-Einhaltung von Vereinbarungen gelten. Die Verwaltungsbediensteten sind wiederum auf lokale Dienstleister (z.B. in den Bereichen Beschäftigung, Training) angewiesen, die häufig andere Missionen und Zielvorstellungen als die Unterstützung von TransferempfängerInnen verfolgen. Alle beteiligten Organisationen versuchen sich als effiziente und zielorientierte Institutionen zu präsentieren und bestimmte Output-Vorgaben zu erfüllen, die nicht unbedingt den individuellen Bedarfen der KlientInnen förderlich sind (Handler 2003, 230ff).

³⁰ Z.B. könnten sich Personen, die erwerbstätig sind, aber mit ihrem Job aus diversen Gründen unzufrieden sind, im Falle von Arbeitsintegrationsmaßnahmen bei einem Transferbezug davon abhalten lassen, ihre Stelle zu kündigen. Gleichfalls könnten bereits arbeitslose Personen dadurch davon abgehalten werden, einen Transfer zu beantragen, und versuchen, die Phase der Arbeitslosigkeit mit anderen Mitteln zu überstehen.

4.3.1.3 Alternative: vermehrtes Arbeitsangebot (für bestimmte Zielgruppen)

Arbeitsintegrationsmaßnahmen werden häufig zur Verbesserung der Trade-Offs zwischen Arbeitsanreizen auf der einen Seite und Versorgung bzw. materieller Absicherung auf der anderen Seite alternativ zu einer Reduktion des Transferrniveaus eingeführt. Auch angesichts der wirtschaftlichen Krise wird davon ausgegangen, dass gut abgestimmte Systeme, die adäquate Geldtransferleistungen mit aktivierenden Sachleistungen verbinden, die effektivste Wirkung bei der Integration von arbeitslosen und armutsgefährdeten Personen haben (Andersen/Svarer 2008, 1; OECD 2011d, 17).

Im Mittelpunkt des Interesses der vorliegenden Studie stehen insbesondere Maßnahmen, die ein verstärktes Arbeitsangebot für spezielle Zielgruppen bereitstellen. Hintergrund dieser vorgeschlagenen Alternative ist u.a., dass nach internen Angaben der MA24 die derzeitigen Arbeitsintegrationsmaßnahmen (z.B. Step2Job) bei jugendlichen KlientInnen nur wenig Erfolg zeigen. Allerdings ist diese Gruppe in Abhängigkeit von der Kompetenz zur Selbstorganisation auch sehr heterogen: manche KlientInnen, für die der Bezug der bedarfsorientierten Mindestsicherung nur eine Übergangsphase darstellt, benötigen kaum integrative Unterstützung, andere wären wiederum massiv auf spezielle Hilfen angewiesen. Ex ante ist es jedoch mitunter schwierig, das individuelle Ausmaß der diesbezüglichen Unterstützungsbedürftigkeit festzustellen.

Neuere Policy-Entwicklungen – in Abgrenzung zu den klassischen angelsächsischen „Workfare“-Programmen – lassen sich unter dem Ansatz „Work First“ oder „Vorrang der Arbeit vor Sozialleistungen“ (z.B. Niederlande seit 2002) subsumieren. Es werden individuelle Eingliederungsvereinbarungen zwischen Staat und KlientInnen als Ausdruck der gegenseitigen Verpflichtung geschlossen, wonach Arbeit so bald als möglich zu finden ist. Letztlich sind in der einen oder anderen Form „Arbeitsleistungen“ erforderlich, um weiterhin anspruchsberechtigt auf den Leistungsbezug zu bleiben, was einem verknüpften Geldtransfer entspricht. Der Ansatz kombiniert auf der Sachleistungsseite Arbeitsaktivitäten mit Aktivitäten zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit wie geförderter Weiterbildung, Qualifizierung, Hilfe bei der Stellensuche oder Hilfe bei der Bewältigung individueller Problemlagen.

Eine konkrete Einzelmaßnahme bestünde in einem öffentlichen, sozial nützlichen, Arbeitsangebot für spezielle Zielgruppen. Anhand von Fallstudien zu den USA, Großbritannien und den Niederlanden sowie dem regionalen Modell der BürgerInnenarbeit in Ostdeutschland zeigt sich, dass ein öffentliches Arbeitsangebot i.d.R. als ein Bestandteil einer umfassenden Aktivierungsstrategie eingesetzt wird. Je nach individuellen Voraussetzungen der KlientInnen erfolgt eine Vermittlung in verfügbare Stellenangebote, der Verweis in Qualifizierungsmaßnahmen oder andere aktivierende Maßnahmen. Nur für Personen, die aufgrund schwerwiegender Vermittlungsprobleme nicht anderweitig zu

integrieren sind, wird ein öffentliches Arbeitsangebot bereitgestellt, das zumeist aber auch fördernde Elemente inkludiert. Denkbar ist auch die Konzentration auf bestimmte Gruppen mit Arbeitsmarktproblemen, wie z.B. Jugendliche.

Ein Prinzip einer solchen Politik besteht darin, die Arbeitsanreize der TransferempfängerInnen dadurch zu erhöhen, dass das (weitgehend unveränderte) Mindesteinkommen im Sinne einer verknüpften Geldleistung nur als Gegenleistung für verpflichtende Beschäftigung gewährt wird. Der Transfer konkurriert dann unmittelbar mit dem Lohn, den die EmpfängerInnen bei Aufnahme einer regulären Beschäftigung erzielen würden, da der Zeiteinsatz (bei gleichem Arbeitszeitausmaß) identisch ist. Bei einer gelungenen Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt resultieren Einsparungen für die öffentlichen Haushalte aus dem Rückgang der Zahl der TransferbezieherInnen und aus potentiellen Mehreinnahmen an Steuern und Abgaben. Darüber hinaus könnten Mitnahmeeffekte vermieden werden, z.B., dass (illegal) Beschäftigte das Sozialsystem ungerechtfertigt in Anspruch nehmen.

Eine öffentliche Beschäftigung widerspricht jedoch zunächst einmal der Interessenlage der (bereits beschäftigten) ArbeitnehmerInnen, da sie potentiell lohnsenkend wirkt. Mögliche Verdrängungseffekte regulärer Beschäftigung ergeben sich, wenn durch die öffentlichen Arbeitsprogramme ein mit dem Marktsektor konkurrierender Sektor geschaffen wird. Schließlich besteht eine absolute Grenze der Sinnhaftigkeit derartiger Maßnahmen dort, wo kein Übergang in den Arbeitsmarkt erreicht werden kann. Die öffentlichen Programme ergeben z.T. auch nur wenig Output, wenn die Kosten für die Durchführung der Aktivierungsstrategie, der Organisation von Arbeitsgelegenheiten und Verwaltungskosten gegengerechnet werden. Letztlich mag es im Sinne des „Klientelpolitik“-Ansatzes zur Erklärung von Sachleistungen (vgl. 4.2.1.3) so sein, dass abgesehen von den Administratoren weder die TransferempfängerInnen noch die SteuerzahlerInnen profitieren (Bonin et al. 2002, 12ff; Eichhorst/Schneider 2008, 4ff; Homburg 2003, 80f).

Die von öffentlicher Beschäftigung zu unterscheidende geschützte Beschäftigung für Personen mit massiven Einschränkungen wurde in vielen Ländern dahingehend kritisiert, dass sie die Segregation zementiert und die Integration in den regulären Arbeitsmarkt erschwert. Einige Länder haben in der Folge die entsprechenden Regulierungen adaptiert und neue Formen mit größerer Nähe zum ersten Arbeitsmarkt entwickelt (z.B. soziale Betriebe in Finnland und Frankreich) oder den Fokus auf den Übertritt in den ersten Arbeitsmarkt verstärkt (z.B. Norwegen, das den Anteil von Personen, die langfristig in geschützter Beschäftigung bleiben können, limitiert hat). In beiden Fällen wird der professionellen Entwicklung und den erlernten Fähigkeiten während des Verweilens in geschützter Beschäftigung mehr Aufmerksamkeit gewidmet. In den Niederlanden verfolgen

Reformen das Recht auf maßgeschneiderte geschützte Beschäftigung, die auch von regulären Betrieben angeboten werden kann (OECD 2010, 80).

Alternativ zur öffentlichen Beschäftigung ist auch ein Kombilohn denkbar, der ausschließlich derzeitigen TransferempfängerInnen (Sozialhilfe, Mindestsicherung bzw. Arbeitslosenleistung) gewährt wird, und an das Haushalts- oder individuelle Einkommen gekoppelt ist.³¹³² Setzt man die Gesamtkosten für die öffentlichen Haushalte in Relation zum erzielten Arbeitsangebotseffekt, dann ist die Strategie finanziell eher ineffizient. Die von den Sozialämtern zu zahlende, vom Bruttoeinkommen ausgehende, Subvention setzt Anreize für Teilzeittätigkeiten. Die bislang vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass mit öffentlichen Mehrausgaben und einem verminderten Abgang in nicht subventionierte Tätigkeiten zu rechnen ist. Weiters sind bereits angesprochene Verdrängungseffekte im Niedriglohnbereich nicht auszuschließen (Bonin et al. 2002, 6ff; Eichhorst/Schneider 2008, 89).

Auswertungen von Studien für Europa und die USA zu Arbeitsintegrationsmaßnahmen allgemein zeigen, dass dadurch i.d.R. Wohlfahrtsausgaben reduziert wurden und damit zu Einsparungen der öffentlichen Institutionen führten. Manche empirischen Forschungsergebnisse legen nahe, dass dabei die Abschreckungswirkung von Arbeitsintegrationsmaßnahmen auf potentielle TransferbezieherInnen effektiver sein kann, als die Maßnahmen selbst: bei den Beschäftigungsraten von Experimental- und Kontrollgruppen zeigten sich relativ geringe Unterschiede. Die Gesamteinkommen pro Jahr erhöhten sich nur um einen relativ geringen Betrag und kompensierten oft nicht die Kosten einer Arbeitsaufnahme, die KlientInnen verblieben häufig in einer armutsgefährdeten Situation.

Die am stärksten motivierten, bestausgebildetsten und mit wenigen Problemen behafteten Personen konsumierten einen disproportionalen Teil der Förderungen und Programme. Für die beteiligten Institutionen ergab sich das Problem, einen kundenzentrierten Betreuungsansatz (anstelle eines vermittlungsorientierten Betreuungsansatzes) aufrechtzuerhalten. Die Ergebnisse sind Folge eines Prozesses, in dem beteiligte Verwaltungspersonen versuchen, konfligierende Anforderungen zu lösen, indem Personen, die eher ansprechen ausgewählt und als schwierig eingestufte KlientInnen eher aussortiert bzw. sanktioniert werden. I.d.R. wären auch wesentlich mehr KlientInnenkontakte erforderlich, um den Maßnahmenfortschritt zu leiten und die Befolgung der Maßnahmen zu kontrollieren. Case-ManagerInnen passten die KlientInnen z.T. in

³¹ Ein Kombilohn ist grundsätzlich ein an die Aufnahme oder die Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit gebundener öffentlicher Transfer bzw. eine „Lohnsubvention“, die direkt an den/die Arbeitnehmer/Inn geht.

³² Ein strukturell etwas anderes Förderprinzip beruht darauf, die Marginalbelastung niedriger Erwerbseinkommen durch veränderte Anrechnungsregeln im Transfersystem zu verringern (vgl. weiter unten „Einkommensfreibetrag in BMS“).

vorhandene Angebote und ignorierten dabei Unterstützungsbedarfe, die sie nicht abdecken konnten (Handler 2003, 230ff; Fredriksson/Holmlund 2006, 380f).

Schwierigkeiten bei einer Einschätzung der Netto-Effekte von Arbeitsintegrationsmaßnahmen ergeben sich letztlich auch aufgrund von potentiellen Mitnahmeeffekten (die KlientInnen hätten auch ohne Maßnahmen einen Arbeitsplatz gefunden), Substitutionseffekten (der/die KlientIn erhält einen Arbeitsplatz, den auch ein/e andere/r KlientIn bzw. arbeitslose Person übernehmen hätte können) und Verdrängungseffekten (ein Arbeitsplatz fällt durch die Maßnahmen aus dem privaten Arbeitsmarkt heraus, d.h. eine Stelle wird vom regulären zum bezuschussten Arbeitsmarkt transferiert) (Eichhorst/Schneider 2008, 49).

Aufgrund der beschränkten empirischen Datenlage bleibt es ein wichtiges Thema für die zukünftige Forschung, das optimale Design und das Ausmaß von Arbeitsintegrationsmaßnahmen soweit wie möglich zu spezifizieren, und die Auswirkungen mit anderen Dimensionen der Wohlfahrtspolitik zu vergleichen (Andersen/Svarer 2008, 24; Fredriksson/Holmlund 2006, 380; OECD 2011b, 4f).

4.3.1.4 Alternative: Zugang zu verbilligten Produkten des täglichen Bedarfes

Eine weitere konkrete Sachleistungsalternative, in diesem Fall jedenfalls bei gleichzeitiger Kürzung von ausgezahlten Geldleistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, bestünde in der öffentlichen Förderung des Zugangs zu verbilligten bzw. gebrauchten Produkten des täglichen Bedarfs, etwa über Sozialmärkte, Gutscheinsysteme, Tafeln oder Kleiderkammern.

In Österreich gibt es 63 stationäre und 5 mobile Sozialmärkte. Vor allem in den letzten Jahren ist eine hohe Zuwachsrate zu verzeichnen. Der Schwerpunkt liegt im Bereich Lebensmittel, die in etwa um ein Drittel billiger sind als im regulären Handel. Die Berechtigung wird häufig mit einer Einkaufskarte ausgewiesen, es gibt Einkommensgrenzen als Zugangsbeschränkung (Lienbacher/Holweg 2011).

Während es in Deutschland Sozialkaufhäuser für Möbel und Kleidung, etc. gibt sind im Bereich der Lebensmittel hingegen eher Tafeln verbreitet. Daneben nehmen sowohl von den Kommunen als auch von freien Trägern mit Förderung der öffentlichen Hand betriebene Kleiderkammern und Möbellager in einem erheblichen Umfang zu. Auch haben viele Caritasverbände Schulmaterialkammern eingerichtet. Eine zunehmende Anzahl von Personen ist auf das entsprechende Angebot angewiesen (Caritas in NRW 2011).

Grundsätzlich ist bei der Förderung jeder dieser Alternativen anstelle von Geldleistungen zu bedenken, dass diese zu einer Einschränkung der Wahlfreiheit auf Seite der KlientInnen führen. Im Einzelfall ist das Ausmaß abhängig vom jeweiligen Angebot. In den Sozialmärkten

ist die verfügbare Ware bei Grundnahrungsmitteln begrenzt. Es handelt sich zumeist um Waren von Herstellern und Handelsunternehmen kurz vor Erreichen des Ablaufdatums, falsch etikettierte oder beschädigte Ware, Waren mit Verpackungsänderungen, etc. Dazu kommen relativ stark eingeschränkte Öffnungszeiten (Lienbacher/Holweg 2011).

In einer qualitativen Befragung von NutzerInnen von Tafelangeboten in Deutschland wurde vor allem die Benachteiligung sowie die Vorauswahl und Selbstmitnahme von Lebensmitteln durch MitarbeiterInnen kritisch bewertet. Es wurden Forderungen nach mehr Transparenz und Mitspracherecht geäußert. Gleichzeitig bestand jedoch die Angst, bei nicht gefälligem oder kritischem Verhalten den Anspruch auf den Zugang zum Angebot zu verlieren. Da sich die NutzerInnen eher als KonkurrentInnen fühlten, sind Tafeln auch keine Orte, an denen Vergemeinschaftung entsteht (Caritas in NRW 2011).

Bei den Sozialmärkten ist für ihre eigene Existenz auch nur wenig Nachhaltigkeit gegeben. Wachsende Fixkosten von Mieten bis Energie machen einen ökonomischen Betrieb schwierig. Nur eine Minderheit der Sozialmärkte erzielt im Jahr mehr als 100.000 Euro Umsatz, was als wirtschaftlicher Schwellenwert gilt. Der Betrieb funktioniert dank ehrenamtlicher Arbeit, Förderungen und Spenden. Es wird vor einem Wildwuchs an Betreibern gewarnt, denen ökonomisches Know-How und verlässliche Partner aus Industrie und Handel fehlen (Lienbacher/Holweg 2011).

Insgesamt würden die genannten Alternativen zur Auszahlung der bedarfsorientierten Mindestsicherung in der bisherigen Höhe für Existenzsicherung und akute materielle Hilfe sorgen, aber keine echte Teilhabe wie z.B. einen Gaststättenbesuch ermöglichen. Zusätzlich besteht eine erhöhte Gefahr der Stigmatisierung. Es wird zwar u.U. der soziale und psychische Druck reduziert, da sich die betroffenen Personen in einer vergleichbaren Situation befinden; eine derartige Situation wird jedoch zumeist als kollektive Ausgrenzung empfunden. Der (teilweisen) Einschränkung der Wahlfreiheit stehen keine nennenswerten Steuerungs- oder aktivierenden Effekte entgegen. Auch die Überwindung der Notlage bzw. eine Hilfe zur Selbsthilfe wird dadurch eher nicht gefördert (Caritas in NRW 2011).

Ähnliches ist auch im Falle von alternativ eingesetzten Gutscheinsystemen anzunehmen. Die empirische Untersuchung der Auswirkungen der Einführung des Essensmarkenprogramms in den USA führte zu Ergebnissen, die den theoretischen Hypothesen weitgehend entsprechen: die bedürftigen Personen reagieren auf Sachleistungen mit der Reduktion von Geldausgaben für das geförderte Gut. Der Gesamtkonsum des geförderten Gutes aus allen Quellen (Geldausgaben und Sachleistungen) steigt. Die Essensmarken führen in Summe zu einer minimalen Verzerrung der Konsumwahl gegenüber einer Geldleistung (Hoynes/Schanzenbach 2009, 137f). Bei über den Wert des Gutscheins hinausgehenden anderen Einkommensquellen und

notwendigen Ausgaben für durch den Gutschein geförderte Güter erfolgt in der Regel eine Substitution der Geldausgaben für die geförderten Güter durch den Gutschein.

4.3.1.5 Systematische Bewertung

Tab. 4.1: Regel- und Einmalleistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung

	Status Quo	Alternative Sachleistung I	Alternative Sachleistung II
Allgemeine Information			
Beschreibung	Richtsätze im int. Vgl. relativ hoch; (verpflichtender Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Case-Management)	Vermehrtes Arbeitsangebot für spezielle Zielgruppen (z.B. Jugendliche)	Zugang zu verbilligten Produkten des täglichen Bedarfs anstelle hoher Richtsätze
Ziele	Existenzsicherung, Armutsvermeidung, Teilhabe, Reintegration	Existenzsicherung, Armutsvermeidung, Teilhabe, verstärkte Reintegration	Existenzsicherung, Armutsvermeidung
Zielgruppen	Geringes Einkommen, häufig Mehrfachprobleme, ansonsten heterogene Zielgruppe	spezielle Zielgruppen mit Problemen am Arbeitsmarkt	Geringes Einkommen, häufig Mehrfachprobleme, ansonsten heterogene Zielgruppe
Paternalismus			
Wer beurteilt Bedarf	Betroffene, (Case-Worker)	mehr Case-Worker	mehr bereitstellende Institution (z.B. Sozialmarkt)
Wahlfreiheit/Autonomie	Geldleistung: Wahlfreiheit	Autonomie geringer, weniger Freizeit	Wahlfreiheit geringer (Angebot begrenzt), aber i.d.R. substituierbar
Treffsicherheit/Verwendungszweck/Lenkung	Geldleistung: Existenzsicherung und Armutsvermeidung; sonst wenig Zielorientierung, keine Lenkung	Verknüpfter Transfer, mehr Zielorientierung; aber auch weitere Ausgrenzung möglich	Treffsicherheit geg. Geldleistung wenig erhöht, keine Lenkungseffekte
Missbrauch, Mitnahme	Missbrauch aufgrund Kontrollen wahrscheinlich gering	Missbrauch geringer, z.B. Abhaltung illegal Beschäftigte; Mitnahme- und Substitutionseffekte möglich	Missbrauch geringer, keine Mitnahmeeffekte
„Samariter-Dilemma“			
Risiko Verweilen im System	Geldleistung: potentiell hoch, v.a. bei Jüngeren und bei geringer Qualifikation	Für bestimmte Gruppen geringer	Geringer, da Leistung „unangenehmer“
Nachhaltigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe	Geldleistung: bei Personen mit multiplen Problemen gering	Fraglich: u.U. höher, aber häufig weiter armutsgefährdet und prekäre Jobs	gering, keine Hilfe zur Selbsthilfe; Betrieb Sozialmärkte selbst u.U. nicht nachhaltig
Rentabilität, Kosten/Nutzen	Geldleistung: in puncto Bekämpfung Armutsgefährdung hoch; in puncto Reintegration u.U. gering	Gering bei Personen, bei denen Übergang in Arbeitsmarkt nicht erreicht werden kann; hoch bei Personen mit geringeren Problemen; aber Gefahr Verdrängungseffekte, hohe Verwaltungskosten; scheinbarer Erfolg evtl. durch Abschreckungswirkung	gering geg. zusätzlichem Verwaltungsaufwand
Kostenbeteiligung		Einsatz Arbeitskraft	

	Status Quo	Alternative Sachleistung I	Alternative Sachleistung II
Individueller Arbeitsanreiz	Geldleistung: gering	Höher: Arbeitszeit bleibt gleich	Keine direkten aktivierenden Effekte
Abschreckung/ Stigmatisierung/ Non-Take-Up		u.U. Gefahr Ausgrenzung Benachteiligte, mehr Non-Take-Up	Stigmatisierung höher, Tafeln: keine Verge-meinschaftung, kollektive Ausgrenzung
Politische Ziele/Koalitionen			
Preisregulierung, Angebot/Nachfrage		evtl. lohnsenkende Wirkung durch Erhöhung Arbeitsnachfrage	Geförderte Güter evtl. etwas stärker nachgefragt
Erwerbstätigkeit, produktive Infrastruktur		Evtl. Förderung Angebots- und Nachfrageseite, aber mögliche Verdrängung	Evtl. Förderung Angebotsseite
Gesundheit			evtl. Konsum gesünderer Produkte (abhängig von Angebot)
Klientelpolitik		Potentiell Wohlfahrtsindustrie	Potentiell Betreiber Märkte, Tafeln, etc.
Flexibilität, Sperrklkeneneffekt	Geldleistung: flexibel	Sperrklkeneneffekt höher	etwas geringere Flexibilität
Einbezug Caseworker, Verhandlungsmöglichkeiten, individuelle Lösungen		mehr Case-Management und individuelle Lösungen, aber komplexe Entscheidungen; diverse Missionen der beteiligten Institutionen; nicht immer individuell passend	Keine individuellen Lösungen; Tafeln: wenig Transparenz, Mitspracherecht
Administrativer Aufwand		höher, auch mehr Qualitätssicherung erforderlich	etwas höher
Sonstige Aspekte			
Kombinierte Leistung		Kombination Existenzsicherung und Integration; häufig alternativ zu Kürzung Leistung	Geldleistung gekürzt, aber Substitutionseffekte
Subjektiver/ objektiver Wert	Geldleistung: subjektiv vergleichsweise hoch	subjektiv: geringer; objektiv: von Erfolg abhängig	subjektiv: geringer; objektiv: etwas geringer bis etwas höher (je nach Angebot)
Chancengleichheit, „Gerechtigkeit“		Gefahr weiterer Ausgrenzung: Bestausgebildete, etc. profitieren	Gleichbehandlung Betroffene, aber gesamt ausgrenzende Wirkung
Gender		potentiell Mütter von Kleinkindern von Maßnahmen eher ausgenommen	
Kurzbewertung			
im Vergleich zu Status Quo		Einsatz für bestimmte Zielgruppen denkbar; allerdings Gefahr Verdrängungseffekte und weitere Ausgrenzung	Konzept wenig nachhaltig, keine Lenkungseffekte

4.3.2 Mindeststandards minderjährige Kinder in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, Wiener Familienzuschuss

4.3.2.1 Ausgangssituation

Im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung gibt es in Wien im Vergleich zu den anderen Bundesländern erhöhte Mindeststandards für minderjährige Kinder. Sie betragen ab März 2011 27% statt 18% des Richtsatzes für Alleinstehende (€ 203,29 pro Monat). Soweit vergleichbar weisen innerhalb der EU-15 nur Luxemburg, die Niederlande und Finnland höhere (nominelle) Kinderrichtsätze auf (MISSOC, Stand 1.7.2011). Zusätzlich wird mit dem Wiener Familienzuschuss (ähnlich wie in anderen Bundesländern) eine bedarfsgeprüfte, ergänzende Geldleistung für Familien mit Kleinkindern (2. und 3. Lebensjahr) gewährt. Die Förderungshöhe beträgt – in Abhängigkeit von der Familiengröße und vom Familieneinkommen – zwischen € 50,87 und € 152,61 monatlich (Kammer für Arbeiter und Angestellte 2011, 106).

Im Jahr 2008 lebten in Wien rund 9% der minderjährigen Kinder in Sozialhilfe beziehenden Haushalten. Die Sozialhilfequote ist damit höher als für die Gesamtbevölkerung und hat sich gegenüber 2000 verdreifacht (Stadt Wien 2010, 116). Zusätzlich wurde für rund 5% der Kinder im 2. und 3. Lebensjahr ein Familienzuschuss bezogen (Berechnungen auf Basis Kammer für Arbeiter und Angestellte 2011, 106). Österreichweit weisen Kinder in Ein-Eltern-Haushalten und in Mehrpersonenhaushalten mit mindestens drei Kindern deutlich erhöhte Armutsgefährdungsquoten auf, während Kinder in Mehrpersonenhaushalten mit ein oder zwei Kindern eine unterdurchschnittliche Armutsgefährdungsrate aufweisen (BMASK 2011b, 53).

Österreich gab im Jahr 2007 für Familienleistungen insgesamt 2,6% des BIP aus (OECD-Durchschnitt 2,2%). 2,2% des BIP entfielen auf Geldleistungen (OECD-Durchschnitt 1,2%), lediglich 0,5% des BIP auf Sachleistungen (OECD-Durchschnitt 0,8%) (OECD 2011a, 42; aktualisiert mit StatLink). Im internationalen Vergleich bestünde somit im Familienbereich trotz überdurchschnittlicher Gesamtausgaben ein Nachholbedarf bei den Sachleistungen.

4.3.2.2 Diskussion

Für Kinder gedachte ungebundene Geldleistungen vermitteln grundsätzlich ein hohes Maß an Wahlfreiheit (Bock-Schappelwein et al. 2009, 848). Liberale bis konservative Kreise postulieren, dass Eltern am besten wissen sollten, was für ihre Kinder gut ist und wofür sie das Geld ausgeben sollten. Ärmere Familien müssten ohnehin den größten Teil ihres Einkommens für den gemeinsamen Grundbedarf aufwenden. Mehr Sachleistungen stellten eine Bevormundung dar, sie beschränkten die elterliche Erziehungsfreiheit und dienten einer

einheitlich-kollektiven Versorgung von Kindern (vgl. z.B. Institut für Demographie, Allgemeinwohl und Familie e.V. 2005).

Aus einer paternalistischen Sicht gibt es bei Geldleistungen (wie etwa der bedarfsorientierten Mindestsicherung) keine klare Differenz zwischen den für Kinder und den für andere Familienmitglieder vorgesehenen Anteilen. Wenn diese der Familie zur Verfügung gestellt werden, sind es typischerweise die Eltern, die entscheiden, wofür das Geld verwendet wird. Die Ausgaben könnten dem Kind zugutekommen, aber auch für andere Zwecke verwendet werden. Sachleistungen würden hingegen direkt dem Kindeswohl dienen (OECD 2011a, 83). Es falle u.U. auch „verantwortungsbewussten“ Eltern schwer, die soziale Teilhabe ihrer Kinder zu sichern, wenn das geringe Einkommen nicht für die Finanzierung etwa von Schulesen oder Schulausflügen reiche (Currie 2006, 140).

Geldleistungen im Familienbereich verzichten auch auf potentielle Lenkungs- und Steuerungseffekte (Bock-Schappelwein et al. 2009, 852; Festl et al. 2010, 4). In diesem Sinne kann auch argumentiert werden, dass Eltern die Bedürfnisse ihrer Kinder nicht richtig beurteilen und sowohl individuelle als auch gesellschaftliche Externalitäten ausblenden, oder die dafür notwendigen Informationen nicht haben (Currie 2006, 140). Bezogen auf das Samariter-Dilemma besteht bei Geldleistungen die Gefahr, dass notwendige Förderungen des Kindes unterbleiben und damit mitunter eine lebenslange Transferabhängigkeit erzeugt wird. Eingegrenzte Spielräume seien eine potentielle Ursache für eine Unterversorgung mit Folgen für Entwicklung, Bildung und Gesundheit. Sachleistungen könnten hingegen die Startchancen und die Förderung benachteiligter Kinder verbessern, gesellschaftliche Ungleichheiten verringern bzw. sogar ausgleichen, die soziale Mobilität erhöhen und das Bildungspotential aller Kinder insgesamt besser erschließen. Nicht optimale Ausgaben führten letztlich nicht nur zu geringerer „Wohlfahrt“ der betroffenen Kinder sondern auch zu höheren gesellschaftlichen Kosten, geringerem künftigen Wirtschaftswachstum, etc.

Auch angesichts der hohen Zahl bildungsferner Kinder und perspektivloser Jugendlicher wäre die Form der Familienförderung zu überprüfen. Der soziokulturelle Kontext der Bildungs- und Erziehungsarbeit und die zunehmend schwierigeren Bedingungen, unter denen Kinder aufwachsen, gelten grundsätzlich als Herausforderung in der Familienpolitik (Fuchs/Kränzl-Nagl 2010, 557). Wiederum aus der paternalistischen Perspektive haben die SteuerzahlerInnen auch Anspruch auf eine zielführende und effektive Verwendung von Sozialleistungen. In Zeiten knapper öffentlicher Budgets ist sicherzustellen, dass die individuell nötige Unterstützung zielgerichtet und unmittelbar tatsächlich beim Kind ankommt. Sachleistungen für Kinder können z.T. auch wertmäßig höher sein als dafür vorgesehene Anteile in Richtsätzen, beispielsweise bei Schulmittagessen im Vergleich zu Mittagessen zu Hause, bzw. für ärmere Familien individuell schwer finanzierbar sein wie etwa im Falle von benötigter Nachhilfe.

Im Hinblick auf multiple politische Ziele, die mit Sachleistungen verfolgt werden können, sind Familienleistungen bzw. für Kinder vorgesehene Leistungen ebenfalls ein klassisches Beispiel. Bei den unterschiedlichen und divergierenden Zielsetzungen der Familienpolitik lassen sich neben mehr indifferenten Zielen wie Berücksichtigung der horizontalen und vertikalen Leistungsfähigkeit und Bekämpfung der Kinderarmut Ziele wie Förderung der Frauenerwerbstätigkeit bzw. Gendergerechtigkeit, Herstellung von Chancengleichheit bei den Kindern selbst oder Erhöhung der Fertilitätsraten festmachen, die nach aller vorliegenden empirischen Evidenz eher mit Sachleistungen erreicht werden können (Festl et al. 2010, 1). Darüber hinaus könnte mit Sachleistungen wie Bereitstellung eines Schulmittagessens oder geförderter Mitgliedschaft in Sportvereinen neben der sozialen Teilhabe von Kindern u.U. auch das gesundheitliche Wohlbefinden erhöht werden. Nach empirischen Untersuchungen essen Kinder aus ärmeren Familien täglich weniger Obst und Gemüse und betreiben weniger sportliche Freizeitbeschäftigung (vgl. z.B. Mielck 2005; Robert Koch Institut 2011).

Der administrative Aufwand ist bei Sachleistungen für Kinder naturgemäß höher, da bei pauschalisierten bedarfsgeprüften Geldleistungen ausschließlich die Anspruchsberechtigung geprüft werden muss. Für eine potentielle stigmatisierende Wirkung ist die jeweilige Organisation der Leistungserbringung entscheidend. Grundsätzlich gehen manche Stimmen davon aus, dass bei Sachleistungen die Hilfsbedürftigkeit wesentlich ersichtlicher ist und eine Stigmatisierung noch schwieriger zu ertragen ist, als der konkrete materielle Mangel. Die Folge wäre u.U. die Nicht-Inanspruchnahme von Sachleistungen bei gleichzeitig gekürzten Geldleistungen. Andere Stimmen sind hingegen der Meinung, dass für Kinder bzw. Jugendliche nichts diskriminierender ist, als auf bestimmte Gemeinschaftsaktivitäten verzichten zu müssen.

Der Deutsche Caritasverband hält für die Sicherstellung der gesellschaftlichen Teilhabe zunächst eine angemessene materielle Unterstützung für erforderlich, damit die Familien ihre Alltagskosten decken können. Sachleistungen sind wiederum notwendig, um die Aktivität, Potenziale, Fähigkeiten, Talente und sozialen Kontakte der Kinder zu fördern, indem die Teilnahme in Sportvereinen, Musikschulen und an Nachhilfeunterricht oder einfach auch Nachmittage im Schwimmbad oder bei einem Zoo-Besuch ermöglicht werden. Nur befähigende Sachleistungen kombiniert mit materieller Absicherung steigerten die Teilhabechancen gefährdeter Kinder und Jugendlicher.

4.3.2.3 Alternative: mehr kinderzentrierte Sachleistungen

Eine Alternative sowohl zu den erhöhten Mindeststandards für minderjährige Kinder im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung als auch zum Familienzuschuss als

Gesamtleistung wären mehr kinderzentrierte Sachleistungen (z.B. mehr Sozialarbeit, Familienberatung, spezielle Förderungen, Kinderbetreuungsplätze, Gratisessen in Schulen und Kindergärten, Kinderaktivcard, etc.). Eine Illustration dazu liefern die aktuelle Entwicklung und Diskussion in Deutschland:

Das Bundesverfassungsgericht forderte im Februar 2010 eine transparente Neugestaltung der Regelsätze für „Hartz-IV“-EmpfängerInnen (mit Wirksamkeit ab 2011) und räumte Kindern einen eigenen Rechtsanspruch auf Teilhabe und Förderung ein. Die bisherigen reduzierten pauschalen Regelsätze für Kinder wurden als verfassungswidrig erklärt. Allerdings wurde ausdrücklich hinzugefügt, dass die Sätze nicht zu niedrig sind, sondern besser begründet und neu berechnet werden müssen.

Im Zuge der politischen Reaktion auf das Urteil wurde 2011 die Hilfe für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche aus Familien, die Grundsicherung für Arbeitsuchende (ALG II), Sozialhilfe oder Kindergeld mit Kinderzuschlag bzw. Wohngeld erhalten, eingeführt. Die Leistung ist an die Bewilligung der Grundleistung gebunden.

- Gemeinschaftliche Mittagsverpflegung in Kindertagesstätten und Schulen: anspruchsberechtigt sind Kinder in Kindertagesstätten und SchülerInnen unter 25 Jahren in allgemein- oder berufsbildenden Schulen mit einem Mittagsangebot. Ein Nachweis für die tatsächliche Teilnahme ist zu erbringen. Grundsätzlich ist eine Mittagsverpflegung im Regelbedarf von Kindern berücksichtigt. Da diese in der Schule oder Kindertagesstätte jedoch teurer ist, werden die Mehrkosten ausgeglichen. Es ist ein Selbstbehalt von 1 Euro pro Essen zu leisten.
- SchülerInnenbeförderung: im Einzelfall werden die Kosten für Fahrten zwischen Wohnung und Schule nach den Bestimmungen der Schülerfahrkostenverordnung übernommen. Grundsätzlich werden alle Leistungen von den Schulträgern geprüft.
- Außerschulische Lernförderung: ergänzt bereits vorhandene schulische Angebote. Anspruchsberechtigt sind SchülerInnen in allgemein- oder berufsbildenden Schulen unter 25 Jahren. Die ergänzende Lernförderung (z.B. Nachhilfe, Lerntechniken) muss individuell geeignet und erforderlich sein und bezieht sich auf wesentliche Lernziele (z.B. eigenmotiviertes Lernen, Aufstieg in die nächste Klasse). Die Schule muss die Notwendigkeit bestätigen. Keine Förderung wird bei häufigem Fernbleiben vom Unterricht, etc. gewährt. Die Auswahl der AnbieterInnen muss in Absprache mit dem Amt für Soziales oder dem JobCenter erfolgen. Die Rechnungen sind einzureichen, Leistungen werden unmittelbar an den/die AnbieterIn gezahlt.
- Ein- und mehrtägige Klassenfahrten und Ausflüge: anspruchsberechtigt sind Kinder in Kindertagesstätten und SchülerInnen in allgemein- oder berufsbildenden Schulen unter 25 Jahren. Übernommen werden die tatsächlichen Kosten, z.B. Taschengeld für

zusätzliche Ausgaben nicht. Ein Antrag gilt ab Antragstellung für alle bereits bekannten Ausflüge im Bewilligungszeitraum. Ein Elternbrief mit Angabe der Kosten ist vorzulegen.

- Soziale und kulturelle Teilhabe: anspruchsberechtigt sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Die Leistung bis zu 10 Euro pro Monat über einen bestimmten Bewilligungszeitraum soll die Eingliederung in Gemeinschaftsstrukturen und den Kontakt zu Gleichaltrigen ermöglichen. Sie kann individuell für Mitgliedsbeiträge aus den Bereichen Sport, Spiel, Kultur und Geselligkeit, Unterricht in künstlerischen Fächern, angeleitete kulturelle Bildung (z.B. Museumsbesuche), Teilnahme an Freizeiten (z.B. Pfadfinder, Theaterfreizeit) verwendet werden. Die monatliche Leistung kann ab Antragsstellung auch angespart werden. Das Amt für Soziales oder das JobCenter prüfen, ob die AnbieterInnen und Angebote geeignet sind. Die Leistung wird direkt an den/die AnbieterIn gezahlt.
- Schulbedarf: die Ausstattung mit persönlichem Bedarf zu Beginn eines Schulhalbjahres wird in zwei Tranchen zu 70 Euro und 30 Euro gefördert. Anspruchsberechtigt sind SchülerInnen unter 25 Jahren, die allgemein- oder berufsbildende Schulen besuchen. Eine Schulbescheinigung ist vorzulegen. Neben Schultasche und Turnsachen können auch Schreib-, Rechen- und Zeichenmaterialien gekauft werden. Nicht inkludiert sind Verbrauchsmaterialien, die aus dem monatlichem Regelbedarf zu bestreiten sind. Personen, die keine öffentliche Unterstützung beziehen, jedoch nur über geringe Einkünfte verfügen, können im begründeten Einzelfall ebenfalls Anspruch haben. Da es sich um eine zweckbestimmte Geldleistung handelt, können Nachweise über deren Verwendung (Kassenbelege) verlangt werden (Amt für Soziales und Wohnen der Stadt Essen 2011).

Bei der Hilfe für Bildung und Teilhabe für Kinder und Jugendliche handelt es sich mit Ausnahme des Schulbedarfes (zweckgebundene Geldleistung) um reine Sachleistungen. Eine Evaluation des Erfolgs des Pakets liegt derzeit noch nicht vor. Nach einer Umfrage des Deutschen Städtetages bei 15 kreisfreien Städten aus neun Bundesländern wurden bis Mitte September 2011 im Schnitt für 36 Prozent der berechtigten Kinder Anträge gestellt. Die größte Nachfrage gibt es bei Leistungen zu Klassenfahrten und Mittagessen. Nur ein geringes Interesse lösten hingegen die Angebote der Lernförderung aus. Einer Arbeitstagung der SozialamtsleiterInnen der großen Großstädte zufolge könnte dies auf Probleme hindeuten, dass die Eltern mit dem vorhandenen Nachhilfeangebot nicht einverstanden sind. Insgesamt müssten für eine Besserstellung der leistungsberechtigten Kinder die beteiligten Institutionen bei den betroffenen Personengruppen verstärkt für das

Bildungspaket werben. Es sei davon auszugehen, dass sich bessere Bildung und Teilhabe nur nach und nach verwirklichen lassen.

Probleme bereitet auch der administrative Aufwand bzw. die praktische Umsetzung seitens der Behörden. Dahingehend positiv wirkten sich bereits existierende Förderungsprogramme für SchülerInnen aus, die im Rahmen des Pakets übernommen werden können. Der grundsätzliche Leistungsbewilligungszeitraum von einem halben Jahr wird aufgrund einer wiederholten Antragswelle als problematisch angesehen. Auch die zukünftige Abrechnung der Leistungen mit dem Bund werde vermutlich zu Problemen führen. Bei der Teilhabeleistung von 10 Euro pro Monat wird in ca. 50 Städten ein elektronisches Abrechnungssystem per Chipkarte diskutiert, das derzeit nur in Stuttgart existiert. Dieses System soll in etwa gleiche Kosten wie ein Gutscheinsystem erzeugen (Großstädte 2011).

Um eine potentielle Stigmatisierung der betroffenen Kinder und Jugendlichen hintanzuhalten gibt es Forderungen, eine potentielle Chipkarte möglichst neutral zu gestalten. Die Deutsche Kinderhilfe fordert eine Chipkarte für alle Familien. Darauf sollten sämtliche finanziellen Förderungen des Staates für Kinder und Familien gebucht werden, einschließlich des Kindergeldes. Alternativ könnte eine Aufladung der Chipkarte auch durch Eltern und dritten Personen möglich gemacht werden, nicht nur durch die staatlichen Behörden.

In Österreich finden sich aktuelle Vorschläge von ÖGB und Arbeiterkammer, in Zusammenhang mit einer Neuordnung der monetären Familienförderung (Zusammenführung von Leistungen) auch zweckgebundene Gutscheine zur Förderung der Betreuung und Bildung der Kinder auszugeben. Im Wert von 35 Euro pro Kind und Monat könnten diese für Kinderbetreuung, Nachhilfe, Sprach- und Musikausbildung, Skikurse, etc. entweder kumuliert oder monatsweise eingelöst werden (ÖGB/AK 2012, 6).

Die Wirkungen von Geld- vs. Sachleistungen (hier im Wesentlichen außerfamiliäre Kinderbetreuung) im Familienbereich auf Fertilitätsraten, Armutsgefährdung von Kindern und Frauenerwerbsquoten sind empirisch weithin gut belegt (vgl. z.B. Abschnitt 3.1; Bock-Schappelwein, 848/852; Festl et al. 2010, 121; OECD 2011a, 109/182; Richardson 2012) und werden an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt. Andere Auswirkungen, die sich direkt auf das Wohlergehen von Kindern bzw. daraus resultierende gesellschaftliche Externalitäten beziehen, sind nur wenig erforscht (vgl. auch OECD 2011c).

Für die USA kommt Currie (1994, 35ff; 1997, 125ff; 2006) bei der Evaluation und dem Vergleich von acht großen bundesweiten Programmen für Kinder auf der Basis von vier Kriterien (Effizienz, Rentabilität, Anreize, Gerechtigkeit) zu dem Schluss, dass Sachleistungsprogramme, die Kindern spezifische Leistungen direkt zugutekommen lassen, eine Reihe positiver Ergebnisse zeigen. Die verfügbare Evidenz lege nahe, dass die am

meisten zielgerichteten Programme wie WIC³³ und Head Start³⁴ das beste Kosten/Leistungsverhältnis aufweisen. Auch das Mittagessenprogramm in Schulen hätte nachweislich positive Auswirkungen auf Kinder aus ärmeren Familien. Außerdem sei es wahrscheinlich, dass potentielle negative Anreize, das Familieneinkommen nicht über das Bedarfsniveau hinaus zu steigern, bei diesen Programmen geringer seien. Sie weisen allerdings auch höhere Einkommensschwelen als das typische AFDC-Programm³⁵ auf; die Leistungen werden nicht graduell bei geringen Einkommenssteigerungen reduziert. Umgekehrt gäbe es wenig Evidenz, dass existierende Geldprogramme effektiv bei der Verbesserung der Ergebnisse für Kinder seien. Sie hätten nur geringe und inkonsistente Effekte auf die Ernährung und die Schulleistungen von Kindern aus ärmeren Familien.

Currie konstatiert aber dennoch, dass eine rationale Wahl zwischen Geld- und Sachleistungen angesichts der Nichtvergleichbarkeit der einzelnen Parameter von verschiedenen Leistungstypen und der limitierten vorhandenen Information über die Auswirkungen schwierig ist. Wenig sei bekannt über die Langzeitwirkungen von alternativen Programmen, über die Effekte multipler Programmteilnahme und über gesellschaftliche Externalitäten. Es gäbe auch wenig Übereinkunft über das Gewicht, das die Gesellschaft bzw. die Politik Auswirkungen auf unterschiedlichen Gebieten verleihen soll. Diffizil gestaltet sich entsprechend das Ausmaß des „richtigen“ Mix an Geld- und Sachleistungen für Kinder im Sinne der Bekämpfung von finanzieller und sozialer Armut. Eine Antwort auf die Frage, ob zielgerichtete Transfers die Antwort auf die Vermeidung von negativen Langzeitwirkungen (soziale Ausgrenzung, geringe Bildung, Arbeitsmarktferne, etc.) bei gefährdeten Kindern bzw. Jugendlichen sind, ist empirisch generell schwierig, da Daten über viele Jahre notwendig sind, um longitudinale und intergenerationelle Effekte einzuschätzen (Barrientos/DeJong 2004).

³³ Staatliches Assistenzprogramm für Gesundheitsförderung und Ernährung von schwangeren und stillenden Frauen sowie Kindern unter 5 Jahren bei geringen Einkommen.

³⁴ Ziel von Head Start ist es, benachteiligte Kinder und Kinder aus bildungsfernen Schichten zu fördern, um Bildungsdefizite abzubauen und mehr Chancengerechtigkeit herzustellen.

³⁵ Geldleistungen für Familien mit abhängigen Kindern und geringen Einkommen.

4.3.2.4 Systematische Bewertung

Tab. 4.2: Mindeststandards minderjähriger Kinder in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, Familienzuschuss

	Status Quo	Alternative Sachleistung
Allgemeine Information		
Beschreibung	Erhöhte Mindeststandards für minderjährige Kinder; Familienzuschuss: bedarfsgeprüfte, ergänzende Leistung für Kleinkinder	Mehr kinderzentrierte Sachleistungen anstelle erhöhter Mindeststandards bzw. Familienzuschuss
Ziele	Existenzsicherung, Armutsvermeidung, Teilhabe	Existenzsicherung, Armutsvermeidung, Teilhabe, Förderung, Chancengleichheit
Zielgruppen	Kinder in Familien mit geringem Einkommen, geringe Bildung, multiple Probleme	Kinder in Familien mit geringem Einkommen, geringe Bildung, multiple Probleme
Paternalismus		
Wer beurteilt Bedarf	Betroffene (Eltern); prinzipiell kein Unterschied zwischen vorgesehen Anteilen für Erwachsene und Kinder	Politik
Wahlfreiheit/Autonomie	Wahlfreiheit	geringer
Treffsicherheit/Verwendungszweck/Lenkung	Treffsicherheit von Verhalten Eltern abhängig, keine Lenkung	Dienen direkt Kindeswohl; Zielorientierung, Lenkung
Missbrauch, Mitnahme		Missbrauch geringer, Mitnahmeeffekte möglich
„Samariter-Dilemma“		
Risiko Verweilen im System	potentiell hoch; Gefahr, dass notwendige Förderungen unterbleiben und langjährige Transferabhängigkeit	Verbesserung Startchancen und Förderung benachteiligter Kinder; abhängig auch von Qualität Maßnahmen
Nachhaltigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe	Gering; Unterversorgung mit Folgen für Entwicklung, Bildung und Gesundheit möglich	Erhöhung soziale Mobilität, bessere Erschließung Bildungspotential; abhängig auch von Qualität Maßnahmen
Rentabilität, Kosten/Nutzen		nach beschränkten empirischen Daten höher
Kostenbeteiligung		Eltern beteiligen sich indirekt in Summe mehr an Förderung Kinder
Individueller Arbeitsanreiz	Geringer	Höher, da Geldleistung gesamt geringer und Leistung bei steigendem Einkommen evtl. weniger graduell reduziert
Abschreckung/Stigmatisierung/Non-Take-Up	Evtl. resultierender Verzicht auf Gemeinschaftsaktivitäten diskriminierend	höhere Abschreckung; Stigmatisierung; Organisation entscheidend, z.B. Gestaltung Chipkarte; Non-Take-Up abhängig von individueller Reaktion auf Sachleistungen
Politische Ziele/Koalitionen		
Preisregulierung, Angebot/Nachfrage		Bestimmte geförderte Leistungen günstiger, z.B. Nachhilfe
Erwerbstätigkeit, produktive Infrastruktur		Potentiell fördernd, Angebots- und Nachfrageseite
Gesundheit		Potentiell fördernd, z.B. gesünderes Mittagessen, Sportvereine
Klientelpolitik		Potentiell Betreiber von Einrichtungen

	Status Quo	Alternative Sachleistung
Flexibilität, Sperrlinkeneffekt	Flexibel	Sperrlinkeneffekt; Eltern z.B. mit Art der Nachhilfe nicht einverstanden; Teilhabeleistungen wirken nur nach und nach
Einbezug Caseworker, Verhandlungsmöglichkeiten, individuelle Lösungen		Abhängig von Organisation Leistungen
Administrativer Aufwand	gering	höher; mehr Informationen notwendig; praktische Umsetzung und Abrechnung schwierig; einfacher bei bereits bestehenden Strukturen
Sonstige Aspekte		
Kombinierte Leistung		Existenzsicherung und befähigende Sachleistungen u.U. zielführend
Subjektiver/ objektiver Wert	Subjektiver Wert höher	Objektiver Wert kann höher sein, z.B. Schulessen, Nachhilfe
Chancengleichheit, „Gerechtigkeit“	u.U. von gewissen Aktivitäten ausgeschlossen	potentiell höher; außer bei stigmatisierenden Effekten
Gender	Etwa AlleinerzieherInnen können zusätzlich gefördert werden	Durch mögliche Erwerbsanreize potentiell fördernd für Gendergerechtigkeit
Kurzbewertung		
im Vergleich zu Status Quo		Nach (beschränkten) empirischen Daten könnten Sachleistungen effektiver sein; Nachteile: Gefahr Stigmatisierung und administrativer Aufwand

4.3.3 Einkommensfreibetrag in Bedarfsorientierter Mindestsicherung

4.3.3.1 Ausgangssituation und Alternativen

Personen, die nach längerer Arbeitslosigkeit (zumindest ein Jahr) bei gleichzeitigem Bezug der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (wieder) ins Erwerbsleben eintreten, steht ein „Einkommensfreibetrag“ zu (Kammer für Arbeiter und Angestellte 2011, 352). Dieser wird in Wien während eines aufrechten Beschäftigungsverhältnisses für einen Zeitraum von 18 Monaten berücksichtigt und beträgt im Jahr 2011 bei Einkommen bis zur Höhe der Geringfügigkeitsgrenze 55 Euro, bei höheren Einkommen 130 Euro pro Monat.

4.3.3.2 Diskussion

Da es sich um eine sehr spezifische Fragestellung handelt, wird auch auf die allgemeine Diskussion zu „Regel- und Einmalleistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ weiter oben verwiesen.

Grundsätzlich ist das Thema (hohe) Transferentzugsraten, (negative) Arbeitsanreize und daraus resultierende Armutfallen in der Literatur sehr weit verbreitet (vgl. z.B. nur Atkinson 1989) und spiegelt auch die Grundessenz des Samariter-Dilemmas wider. Hohe Transferentzugsraten oder Grenzsteuersätze bei einkommensgeprüften Leistungen ergeben

sich daraus, dass jede zusätzlich zum Transfer verdiente Einkommenseinheit den Transfer verringert, häufig um 100% (pro Einkommenseinheit). Sie vermindern finanzielle Arbeitsanreize und bergen so die Gefahr, dauerhafte Abhängigkeiten von Sozialtransfers zu erzeugen. Um diese Gefahr zu reduzieren, können Einschleifregelungen oder Freibeträge implementiert werden, die die Grenzsteuersätze verringern oder bis zu einer gewissen Grenze gänzlich eliminieren.

Letztlich soll mit einer Arbeitsaufnahme bzw. eigenen Anstrengungen (z.B. Qualifizierung) mehr Geld zur Verfügung stehen als ohne Eigeninitiative. Ein Freibetrag stellt somit einen finanziellen Anreiz bzw. einen eher „freiwilligen“ Anreiz zur Arbeitsaufnahme dar. Die primäre Wirksamkeit wird umso höher sein, je höher die absolute Gesamteinkommenshöhe ist, bis zu der noch ein Teil des Transfers gewährt wird, und je geringer die Abschmelzrate ist, mit der der Transfer bei einer zusätzlichen Einkommenseinheit entzogen wird.

Zu beachten sind dabei jedoch insbesondere die budgetären Kosten einer derartigen Regelung, die bei einem hohen Gesamteinkommenslimit und geringer Abschmelzrate massiv ausfallen können, und durch die gewünschten Effekte (mehr Beschäftigung, weniger Transferbezug) abgedeckt werden müssen. In der Literatur wird z.T. zusätzlich argumentiert, dass hohe Grenzsteuersätze Personen davon abhalten, sich als gering produktiv auszugeben, und somit Mitnahmeeffekte verringert werden, mit denen hohe fiskalische Kosten verbunden sind (Homburg 2003, 68ff).

Der gegenständliche Freibetrag im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung ist eher als gering unter zusätzlich teilweise einschränkenden Bedingungen (Arbeitslosigkeit von zumindest einem Jahr) zu bewerten, sodass weder die Anreizwirkungen noch die budgetären Effekte als besonders massiv erscheinen.

Im Gegensatz dazu üben alternative arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oder Workfare-Strategien tendenziell mehr Druck auf arbeitslose Personen im Hinblick auf Qualifizierungen bzw. eine Jobannahme aus, da sie zumeist bei Vorliegen entsprechender Bedingungen obligatorisch sind. Gleichzeitig wird bei der Verpflichtung erwerbsfähiger SozialhilfeempfängerInnen zu Qualifizierungs- und Trainingsmaßnahmen oder auch verpflichtender Beschäftigungsmaßnahmen bei unverändertem Niveau der sozialen Mindestsicherung die Aufnahme einer regulären Beschäftigung lohnender, weil sie bei gleicher Arbeits- bzw. Trainingszeit ein höheres Nettoeinkommen erzielen können, während ohne derartige verpflichtende Maßnahmen mehr Freizeit besteht, was eine Arbeitsaufnahme unattraktiver macht (Bonin et al. 2002, 16).

4.3.3.3 Alternativen

Alternativen zum Status Quo bestünden zum einen in Richtung mehr Geldleistung darin, die Zuverdienstmöglichkeit auszuweiten bzw. zu erhöhen, zum anderen in Richtung mehr Sachleistung darin, die Zuverdienstmöglichkeit zu streichen und stattdessen die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung in Wien zu verstärken.

Da es sich um eine sehr spezifische Fragestellung handelt, ist auch die empirische Evidenz zu dem Thema relativ begrenzt. Eine Reihe von Studien (Beaudry/Blackorby 2004; Besley/Coate 1995; Fortin et al. 1993) geht jedoch davon aus, dass die Fähigkeit der Individuen, Einkommen zu generieren bzw. eine adäquate Beschäftigung zu finden, massiv die Wirksamkeit der beiden Alternativen beeinflusst. Für Personen mit vielen Problemlagen und geringen Marktchancen wären demnach direkte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hilfreicher, für Personen mit wenigen Problemlagen und ausreichenden Fertigkeiten hingegen finanzielle Anreize in Form von Freibeträgen bzw. geringeren Grenzsteuersätzen.

Dies unterstreicht natürlich die problematische Bedeutung, die unvollkommene Informationen der Personen in der Verwaltung über die Situation und Fähigkeiten der KlientInnen auf ein optimales Programmdesign haben kann. Insbesondere bei Personen, die weder dem einen noch dem anderen Pol eindeutig zugeordnet werden können, wird es demnach schwierig sein, die richtige Maßnahmenwahl zu treffen. Auch könnten Gleichheitsgrundsätze verletzt werden, wenn etwa ein Freibetrag nur für einen Teil der KlientInnen zur Verfügung steht.

4.3.3.4 Systematische Bewertung

Tab. 4.3: Einkommensfreibetrag in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung

	Status Quo	Alternative Geldleistung	Alternative Sachleistung
Allgemeine Information			
Beschreibung	Personen nach längerer Arbeitslosigkeit steht Freibetrag zwischen 52 und 128 Euro/Monat zu	Zuverdienstmöglichkeit ausweiten bzw. erhöhen	Verstärkung arbeitsmarktpolitische Maßnahmen anstelle Zuverdienstmöglichkeit
Ziele	Arbeitsanreiz, Existenzsicherung, Armutsvermeidung	Arbeitsanreiz, Existenzsicherung, Armutsvermeidung	Arbeitsanreiz, Reintegration
Zielgruppen	Geringes Einkommen, längerer Transferbezug, arbeitsfähige Personen	Geringes Einkommen, (längerer Transferbezug), arbeitsfähige Personen	Geringes Einkommen, (längerer Transferbezug), arbeitsfähige Personen, aber Problemlagen
Paternalismus			
Wer beurteilt Bedarf	mehr Betroffene	mehr Betroffene	Case-WorkerInnen
Wahlfreiheit/Autonomie	Wahlfreiheit im Sinne von Entscheidung für/gegen Aufnahme Erwerbstätigkeit	Wahlfreiheit im Sinne von Entscheidung für/gegen Aufnahme Erwerbstätigkeit	Wahlfreiheit geringer, verpflichtende Maßnahmen
Treffsicherheit/Verwendungszweck/Lenkung	relativ treffsicher, wenig Lenkung	weniger treffsicher, mehr Lenkung möglich	Zielorientierung, Lenkungseffekte
Missbrauch, Mitnahme	relativ gering	Mitnahmeeffekte potentiell höher	Missbrauch geringer, Mitnahmeeffekte, Verdrängung möglich
„Samariter-Dilemma“			
Risiko Verweilen im System		Abhängig von Ausgestaltung	Geringer
Nachhaltigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe	nach Studien abhängig von Fähigkeit Generierung Einkommen; bei Personen mit Problemlagen und geringen Marktchancen gering	bei Personen mit weniger Problemen u.U. höher	bei Personen mit Problemlagen und geringen Marktchancen u.U. höher
Rentabilität, Kosten/Nutzen	Wenig Anreiz, wenig Kosten	Mehr Anreiz, höhere Kosten	kurzfristig geringer, bei Erfolg mittel-, langfristig hoch
Kostenbeteiligung	keine	keine	Aufwand Arbeitszeit, Freizeit
Individueller Arbeitsanreiz	Leichter Anstoß	Geringere Transferentzugsrate	Hohe Transferentzugsrate; dafür weniger Freizeit
Abschreckung/ Stigmatisierung/ Non-Take-UP		mit höherem Freibetrag Abschreckung und Non-Take-Up u.U. geringer	Abschreckung, Stigmatisierung, Non-Take-Up evtl. höher
Politische Ziele/Koalitionen			
Preisregulierung, Angebot/Nachfrage		evtl. lohnsenkende Wirkung durch höheren Freibetrag	evtl. lohnsenkende Wirkung durch Erhöhung Arbeitsnachfrage

	Status Quo	Alternative Geldleistung	Alternative Sachleistung
Erwerbstätigkeit, Produktive Infrastruktur			Evtl. Förderung Angebots- und Nachfrageseite, aber mögliche Verdrängung
Gesundheit			
Klientelpolitik			Potentiell Wohlfahrts- industrie
Flexibilität, Sperrklinkeneffekt	Flexibel	Flexibel	Sperrklinkeneffekt höher
Einbezug Caseworker, Verhandlungsmöglich- keiten, individuelle Lösungen			mehr Case-Management und individuelle Lösungen, aber komplexe Entscheidungen
Administrativer Aufwand	gering	gering	höher
Sonstige Aspekte			
Kombinierte Leistung	Kombination Existenzsicherung und Anreizwirkung	Kombination Existenz- sicherung und Anreiz- wirkung	Kombination Existenz- sicherung und Integration
Subjektiver/ objektiver Wert		Subjektiv höher; objektiv Balance zwischen Anreizen und Kosten	Subjektiv geringer; objektiv von Erfolg abhängig
Chancengleichheit, „Gerechtigkeit“		Bevorzugung besser Qualifizierte	Gefahr weiterer Ausgrenzung bei massivsten Problemlagen
Gender			
Kurzbewertung			
im Vergleich zu Status Quo		nach empirischen Studien besser für Personen mit Arbeitsmarktnähe und höherer Qualifizierung; bei erhöhtem Freibetrag ist Anreizwirkung gegen- über Kosten abzuwägen	nach empirischen Studien besser für Personen mit geringer Arbeitsmarkt- nähe und Quali- fizierungsbedarf

4.3.4 Wohn- und Mietbeihilfe

4.3.4.1 Ausgangssituation

Die Zweckbindung der Wohnbauförderung wurde im Zuge des Finanzausgleichs 2008 aufgehoben. Seitdem ist es jedem Bundesland u.a. freigestellt, ob es öffentliche Budgets für Objekt- oder Subjektförderungen bereitstellt.

In Wien ist in den letzten Jahren eine starke Zunahme der Subjektförderungskomponenten zu verzeichnen. Die „allgemeine“ Wohnbeihilfe (in Wien administriert von der MA 50) hat mit der Ausweitung auf den privaten Wohnungsallbestand eine starke Dynamik verursacht (2008 ca. 58.000 BezieherInnen oder 7% aller Haushalte), nicht zuletzt auch angesichts des großen Bestands an privaten Mietwohnungen mit einem größeren Anteil unterer EinkommensbezieherInnen. Aufgrund der Anforderung, ein Mindesteinkommen aufzuweisen, gab es bei der Wohnbeihilfe formal eine Abgrenzung zu Mietbeihilfen im Rahmen der Sozialhilfe (administriert von der MA 40), die auch mit

Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung aufrecht geblieben ist.³⁶ Derzeit läuft ein Projekt zur Reform beider Leistungen (Projekt „Wohngeld“) mit dem Ziel der Zusammenführung zu einer transparenten Leistung. Auch bei Eigenmittlersatzdarlehen weist Wien ein hohes Volumen auf. Die Eigenmittlerfordernisse im gemeinnützigen Wohnungssektor sind vergleichsweise hoch und würden ansonsten massive finanzielle Barrieren darstellen (Amann/Mundt 2009, 36; Mundt/Amann 2009, 127ff).

Der Mietwohnungssektor ist in der Bundeshauptstadt sehr groß, was eine preisdämpfende Wirkung auf den gesamten Wohnungsmarkt hat. Im Vergleich zu den übrigen größeren Städten in Österreich bestehen relativ geringe Preisdifferenzen zwischen den drei Mietsegmenten Gemeinde, Genossenschaft und kommerzieller Sektor. Dies ist die Folge einer ausgeprägten Versorgung mit gemeinnützigen und kommunalen Mietwohnungen, deren gemeinsamer Anteil an allen Mietwohnungen rund 50% beträgt. In den letzten Jahren ist der Genossenschaftssektor zum hauptsächlichen Bereitsteller von neuen sozial geförderten Wohnungen geworden. Es erfolgte ein Rückzug der Gemeinde von der direkten baulichen Bereitstellung auf eine Steuerungsfunktion (Lechner/Wala 2005, 21f; Stadt Wien 2010, 101).

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Bevölkerung in Wien angemessen quantitativ und qualitativ mit Wohnraum versorgt ist (Lechner/Wala 2005, 20). Allerdings wird in den nächsten Jahren die Schaffung von leistbarem Wohnraum aufgrund des Anstiegs der Bevölkerung zu einer zentralen Herausforderung (Stadt Wien 2010, 101). Eine weitere Herausforderung stellt die nach wie vor gegebene räumliche Segregation von MigrantInnen mit geringen Einkommen dar, die zu einem großen Teil auf private VermieterInnen und teure Wohnungen mit unterdurchschnittlicher Qualität angewiesen sind (Lang/Novy 2011, 36f).

4.3.4.2 Diskussion

Die Wohnungspolitik hat die Sicherung einer adäquaten Wohnraumversorgung der Bevölkerung bei vertretbarem Wohnungsaufwand zum Ziel. Allgemein werden Subjektförderungen/Geldleistungen (an die BewohnerInnen) als einkommenserhöhend und Objektförderungen/Sachleistungen (an die Bauträger) als wohnkostensenkend angesehen (Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen 2000). Während die Subjektförderung das verfügbare Einkommen der Haushalte erhöht, setzt die

³⁶ Mit Einführung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung wurde auch die „10-Jahres-Regel“ in das Wiener Wohnbauförderungs- und Wohnhaussanierungsgesetz aufgenommen. Damit haben formal auch Personen, die innerhalb der letzten zehn Jahre das Mindesteinkommen erreicht haben, Anspruch auf eine Wohnbeihilfe. Im praktischen Vollzug wurde diese Regelung bereits mit Einführung der Allgemeinen Wohnbeihilfe angewendet. Somit hat(te) auch der Großteil der BezieherInnen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung bzw. der Sozialhilfe die Möglichkeit, Wohnbeihilfe zu beantragen.

Objektförderung an einer Verbilligung des Wohnungsangebots durch öffentliche Subventionen an (Donner 2007).

Im Sinne paternalistischer Überlegungen geht es bei der Wohnförderung zunächst um die grundsätzliche Frage, ob die Förderungen den vorgesehenen Verwendungszweck erfüllen bzw. letztlich auch die gewünschte Zielgruppe erreichen. Bei der Subjektförderung ist die soziale Treffsicherheit bereits konzeptionell wesentlich höher als bei der Objektförderung. Die Wohnbeihilfe bemisst sich an Kriterien des geförderten Haushalts und reduziert den Wohnungsaufwand von unteren und mittleren EinkommensbezieherInnen. Ein hoher Anteil von BezieherInnen mit nichtösterreichischer Staatsbürgerschaft resultiert aus der bei MigrantInnen verbreiteten Wohnform Privatmiete, der vergleichsweise höheren Wohnkosten und der relativ geringen Einkommen von MigrantInnen (Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen 2000; Mundt/Amann 2009, 127ff).

Im Bereich des geförderten Wohnbaus wirken sich die hohen Einkommensgrenzen bis zu denen Förderungen gewährt werden, sowie der Umstand, dass Haushaltskriterien nur zum Zeitpunkt der Beantragung von Fördermitteln berücksichtigt werden, erschwerend auf eine bedarfsorientierte Verteilung von Wohnraum aus. Zinsen und Tilgungen werden unabhängig von der Entwicklung der Einkommen festgesetzt und belasten einkommensschwache Haushalte relativ stärker (Lechner/Wala 2005, 23). Kritische Stimmen sprechen auch von einer wenig transparenten und ungerechten Umverteilung von Förderungen hin zu MieterInnen im gemeinnützigen Sektor (Coate et al. 1994; Salvi 2009).

Durch die Ausweitung des gesamten Wohnungsangebots wirkt die Objektförderung aber auch dämpfend auf das allgemeine Mietenniveau. Obwohl sich keine offensichtlichen Mietpreisdynamiken der Wohnbeihilfe in der derzeitigen Form belegen lassen, gehen manche ExpertInnen davon aus, dass bei reiner Subjektförderung die öffentlichen Aufwendungen zumindest teilweise durch Mietensteigerungen seitens privater VermieterInnen abgeschöpft werden. Angebotsausweitungen, die durch Subjektförderungen induziert werden sollen, seien nicht ersichtlich (Donner 2007, 68; Mundt/Amann 2009, 127ff). Ein Beispiel dafür wäre die Entwicklung in Frankreich, wo die Einführung eines zweckgebundenen Wohngeldes für ärmere Personen zu einer Erhöhung der Mieten aufgrund eines inelastischen Wohnungsangebots führte (Fack 2004, 20).³⁷

Bei reiner Subjektförderung wären auch hohe öffentliche Aufwendungen zu befürchten (Donner 2007, 68). Kosteneinsparungen gäbe es lediglich in der Umstellungsphase, wenn die Förderungsdarlehen entfallen. Mit jedem neuen „Jahrgang“ an teureren Wohnungen würde die Anzahl der BezieherInnen von Wohnbeihilfen zunehmen (Österreichischer Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen). Zudem würde der frei finanzierte Wohnbau

³⁷ Inelastisches Wohnungsangebot bedeutet, dass das Angebot an Wohnungen nicht entsprechend der Erhöhung der Nachfrage durch das Wohngeld gestiegen ist.

sehr rasch auf schlechtere Finanzierungsbedingungen, etwa in wirtschaftlichen Krisenzeiten, reagieren.

Auf der anderen Seite kommt das IHS auf der Basis von ökonometrischen Berechnungen zu dem Schluss, dass von den Ausgaben für Wohnbaufinanzierung und Subventionen nur marginale Effekte auf die Wohnraumnachfrage zu verzeichnen sind. Preissenkungen aufgrund von Objektförderung hätten nur einen unterproportionalen Einfluss auf die Wohnraumnachfrage, während ein Prozent Einkommenssteigerung (auf der Basis von Subjektförderungen) auch ein Prozent Nachfragesteigerung erzeugt, was einer Nachfrageelastizität von 1 entspricht. Es sei daher verstärktes Augenmerk auf eine Deregulierung zur Vermeidung von Marktverzerrungen und die Entwicklung eines (freien) Mietwohnungsmarktes zu richten (Felderer/Helmenstein 1999).

Hinsichtlich der Wahlfreiheit gehen manche AutorInnen auch davon aus, dass bei einer Subjektförderung die Wohnungen am besten den Bedürfnissen der einzelnen Haushalte entsprechen, da diese die jeweils passende Wohnung selbst auswählen können. Außerdem entfällt der Lock-in-Effekt, weil die Subvention nicht an ein bestimmtes Objekt geknüpft ist. Bei einer Subjektförderung ist ein Wechsel der Wohnung möglich, ohne massive Mehrkosten befürchten zu müssen (Salvi 2009). Während die Wohnungsmobilität dadurch tatsächlich erhöht werden könnte, wäre dem Argument der Wahlfreiheit entgegenzuhalten, dass eines der Ziele der Objektförderung auch ist, für geringe EinkommensbezieherInnen das Beziehen von besserem Wohnraum zu gewährleisten, als sich diese Personen auf der Basis von Subjektförderung aussuchen würden bzw. könnten, was auch in der Realität belegt durch internationale Beispiele durchaus zutrifft (vgl. z.B. Currie 1994, 38; Fack 2004, 1; Waldegrave 2002, 73).

Das Auftreten des Samariter-Dilemmas ist bei der Wohnförderung nicht allzu relevant, obwohl nicht ausgeschlossen werden kann, dass es bei der Subjektförderung zu negativen Arbeitsanreizen kommt. Durch die Ausschleifung der Wohnbeihilfe ergeben sich in Verbindung mit dem progressiven Steuersatz der Einkommenssteuer in manchen Einkommensbereichen hohe effektive Grenzsteuersätze, was eine Verstärkung von Armutsfallen bzw. langfristigen Transferabhängigkeiten auslösen könnte (Amann/Mundt 2009, 43f; Mundt/Amann 2009, 127ff).

Was multiple politische Ziele abgesehen von den bereits thematisierten Preiseffekten betrifft, so erlaubt die Objektförderung Wohnbauinvestitionen zu aktivieren, und damit Beschäftigungseffekte auszulösen, die sich auf die Gesamtwirtschaft im Wege von Sekundäreffekten positiv auswirken. Davon kann auch ein stabilisierender Einfluss auf das Wirtschaftswachstum ausgehen. Darüber hinaus verfügt Österreich mit dem Wohnbauförderungssystem über ein wirksames Instrument zur Lenkung der Wohnbauentwicklung sowohl in ökonomischer Perspektive als auch im Hinblick auf soziale,

regionalpolitische und ökologische Aspekte. Investitionen sind jedoch nur sinnvoll bei vorhandener Wohnraumnachfrage, die allerdings unter derzeitigen Bedingungen eindeutig gegeben sein dürfte (Czerny/Weingärtler 2007; Donner 2007).

Bei der sozialen Durchmischung der Wohnbevölkerung als politisches Ziel ist es schwer zu beurteilen, ob dieses eher durch Objekt- oder Subjektförderung erreicht werden kann. Genossenschaftswohnungen etwa sind eher ein Mittelschichtphänomen, die Konzentration von MigrantInnen im privaten Mietensektor ist ein Beleg für Ausgrenzungsphänomene. Auf der anderen Seite könnten steigende Preise bei einer Einschränkung der Objektförderung zu weiteren Ausgrenzungsphänomenen führen.

Entschieden flexibler bei der Anpassung an neue Gegebenheiten sind Geldleistungen, die Förderkriterien lassen sich leichter an neue Umstände anpassen (Salvi 2009). Subjektförderungen können im Rahmen von relativ einfachen, wiederholten Bedürftigkeitsprüfungen unkompliziert gewährt bzw. eingestellt werden. Bei potentieller kontinuierlicher Überprüfung von Förderkriterien innerhalb der Objektförderung, besteht das Problem, dass im Extremfall Personen bzw. Familien, die die Kriterien nicht mehr erfüllen, gekündigt werden müsste. Beispielsweise in Frankreich wurden Personen trotz Nichterfüllung der Kriterien in ihren Wohnungen belassen, um die soziale Durchmischung nicht zu gefährden (Fack 2004, 4). Die Objektförderung hat zusätzlich nur eine mittel- bis langfristige Wirkung, wenn etwa an die langen Wartelisten für Genossenschaftswohnungen gedacht wird (Salvi 2009).

4.3.4.3 Alternativen

Alternativen zum derzeit existierenden Mix in der Wohnförderung wären in Richtung mehr Geldleistungen die Erhöhung des Subjektförderungsanteils bzw. auf der anderen Seite in Richtung mehr Sachleistungen die Forcierung der Objektförderung bzw. die verstärkte Bereitstellung günstiger/kostenfreier Wohnungen. Eine Möglichkeit wären hier auch Subventionen an VermieterInnen für die Errichtung oder Renovierung von leistbarem Wohnraum wie in den USA z.T. praktiziert. Im Gegenzug für die Subventionen werden die Mieten für eine bestimmte Zeit gesenkt. Dabei wird auch ein Budget für lokale Wohnungsvereinigungen bereitgestellt, die kontrollieren, ob die vorgegebenen Standards eingehalten werden (Currie 2006, 91/138).³⁸ Die Stadt Wien fördert im Zuge der Wohnbauinitiative derzeit auch sechs Konsortien von Bauträgern, Banken und

³⁸ In Wien wird die Wohnbeihilfe für GemeindewohnungsmieterInnen direkt an den Vermieter angewiesen und der Mietaufwand im Gegenzug reduziert. Bei der Mietbeihilfe im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung erfolgt eine Direktanweisung nur bei Vorliegen besonderer Gründe, z.B. bei wiederholten Mietzinsrückständen.

Versicherungen zur Errichtung von frei finanzierten Projekten, bei denen die Mietkonditionen an den geförderten Bereich angepasst werden.

Während die hohe soziale Treffsicherheit der Wohnbeihilfe empirisch gut belegt ist, bestünde durch massiv nachfrageseitige wohnungspolitische Systeme die Gefahr, dass die Wohnförderung auf ein Element der Sozialpolitik reduziert wird, das auf direkte wohnungspolitische Zielsetzungen wie Neubauraten und Wohnungspreise sowie antizyklische fiskalpolitische Ziele verzichtet (Amann/Mundt 2009, 43f).

Der eigentliche Erfolg bzw. Misserfolg von massiv nachfrageseitigen Geldleistungen in der Wohnungspolitik ist jedoch vor allem von der Preiselastizität des Wohnungsangebots abhängig. Die Einkommensförderung soll eine stärkere Nachfrage der geförderten Haushalte bewirken und dadurch mittelfristig eine Ausweitung des Angebots durch die Bauträger auslösen.

Bei einer niedrigen Preiselastizität des Wohnungsangebots werden die zusätzlichen Mittel jedoch vorwiegend in Preissteigerungen im betroffenen Wohnungssegment resultieren. Wenn Wohnbeihilfen tatsächlich eine preistreibende Wirkung entfalten (Preisdynamiken, die durch Wohnbeihilfen mit bedingt wurden, lassen sich für die USA, Großbritannien, die Niederlande, Schweden und sehr deutlich für Frankreich belegen), kann sich daraus eine Ausgabenspirale ergeben, da die durch Wohnbeihilfen hervorgerufenen Mietsteigerungen zusätzliche Haushalte für einen Bezug qualifizieren. Ein höheres Mietenniveau würde darüber hinaus Haushalte, die die Einkommensgrenzen für den Bezug von Wohnbeihilfe knapp überschreiten, oder jene, die sie aus unterschiedlichen Gründen nicht in Anspruch nehmen, benachteiligen (Amann/Mundt 2009, 43f). Allerdings ist relativierend anzuführen, dass ExpertInnen zum Teil auch von einer hohen Nachfrageelastizität und positiven Wirkungen auf den Wohnungsmarkt bei verstärkter Subjektförderung ausgehen (vgl. z.B. Felderer/Helmenstein 1999).

Auf der anderen Seite erscheint die Subjektförderung als zielgenaues, flexibles und kurzfristig wirkendes Element der Wohnförderung unverzichtbar zu sein. Eine massive Ausweitung der Objektförderung dürfte auch aus budgetären Gründen kaum verwirklicht sein. Erschwerend kommt noch hinzu, dass in einer Übergangsphase weiter für die derzeitigen KlientInnen der Wohnbeihilfe gesorgt werden müsste. Insbesondere für stark armutsgefährdete Gruppen wie z.B. MigrantInnen müsste der Zugang zur Objektförderung generell erst geebnet werden, was eines längeren Prozesses bedürfte.

Da eine Einschränkung der Objektförderung u.U. mit negativen Begleiterscheinungen verbunden ist und die Subjektförderung als komplementäres Instrument wichtige Bedarfe abdeckt, wäre u.U. ein goldener Mittelweg, ein möglichst breites Angebot an Förderungen mit geringstmöglichen Verlusten der eingesetzten öffentlichen Mittel zu verbinden (Donner

2007).³⁹ In diesem Sinne wären die Herabsetzung der Einkommensgrenzen bei der Objektförderung sowie die Regulierung der Wohnkosten über eine einkommensabhängige Anpassung der Kreditzinsen und Annuitätenzuschüsse überlegenswerte Korrekturmaßnahmen (Lechner/Wala 2005, 23). Die aktuelle Förderung von frei finanzierten Projekten durch die Stadt Wien widerspricht allerdings diesen Überlegungen, da es bei der Vergabe dieser Wohnungen erstmals keinerlei Einkommensobergrenzen gibt. Damit werden auch Personen gefördert, die bisher über den Einkommensgrenzen des geförderten Wohnbaus lagen.

Modelle zur Erhöhung der sozialen Treffsicherheit aus Deutschland wären einkommensbezogene Mieten, bei denen objektgeförderte Wohnungen und einkommensbezogene Mietenfestsetzungen kombiniert werden (Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen 2000; Jetter 1995) bzw. „Fehlbelegungsabgaben“ für BewohnerInnen geförderter Wohnungen, welche die Anspruchsvoraussetzungen für eine solche Wohnung nicht mehr erfüllen. Zu achten ist dabei allerdings darauf, dass damit nicht die Sozialstruktur von Wohnanlagen destabilisiert wird (Lechner/Wala 2005, 21). Auf der anderen Seite könnte im Rahmen der Subjektförderung zur Vermeidung von Mitnahmeeffekten eine verbindliche individuelle Überprüfung der (u.U. nicht gerechtfertigten) Mietenhöhe wieder eingeführt werden (Mundt/Amann 2009, 127ff).

4.3.4.4 Systematische Bewertung

Tab. 4.4: Wohn- und Mietbeihilfe

	Status Quo	Alternative Geldleistung	Alternative Sachleistung
Allgemeine Information			
Beschreibung	Ausgeprägte Versorgung mit gemeinnützigen und kommunalen Mietwohnungen, Zunahme Subjektförderkomponenten	Erhöhung Subjektförderanteil	Forcierung Objektförderung bzw. verstärkte Bereitstellung günstiger/kostenfreier Wohnungen
Ziele	Adäquate Wohnraumversorgung bei vertretbarem Wohnungsaufwand	Adäquate Wohnraumversorgung bei vertretbarem Wohnungsaufwand	Adäquate Wohnraumversorgung bei vertretbarem Wohnungsaufwand
Zielgruppen	Subjektförderung: untere Einkommensgruppen; Genossenschaftswohnungen eher Mittelschichtphänomen	Größerer Anteil unterer Einkommens-BezieherInnen, MigrantInnen	verstärkte „Mittelschichtsförderung“?

³⁹ Ohnehin ist die Unterscheidung zwischen Objekt- und Subjektförderung nicht zu 100% trennscharf: so werden zwar Annuitätenzuschüsse und Wohnbauschchecks meist den BewohnerInnen gewährt, ihre Zuerkennung ist aber häufig an bereits objektgeförderte Wohnungen gebunden. Umgekehrt zeigen zahlreiche der Objektförderung zugeordnete Förderungsmodelle stark subjektbezogene Aspekte, beispielsweise Darlehenshöhen in Abhängigkeit zur Haushaltsgröße (Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen 2000).

	Status Quo	Alternative Geldleistung	Alternative Sachleistung
Paternalismus			
Wer beurteilt Bedarf		Eher Betroffene, sind aber Marktentwicklungen ausgeliefert	Bauträger, Politik
Wahlfreiheit/Autonomie		Lock-in Effekt entfällt; grundsätzlich hohe Wahlfreiheit; aber Marktbedingungen ausgeliefert	Grundsätzlich Wahlfreiheit geringer; aber in Praxis häufig besserer Wohnraum gewährleistet als mit Subjektförderung
Treffsicherheit/Verwendungszweck/Lenkung	Subjektförderung: Hohe Treffsicherheit; Genossenschaften: Mittelschichtphänomen, hohe Einkommensgrenzen, nur einmalige Berücksichtigung, Kriterien weniger bedarfsorientiert	Treffsicherheit bei Subjektförderung konzeptionell höher; keine Lenkung	Treffsicherheit von Kriterien Objektförderung abhängig; grundsätzlich Lenkungseffekte gegeben
Missbrauch, Mitnahme	„Missbrauch“: evtl. Personen, die ursprüngliche Kriterien Objektförderung nicht mehr erfüllen; Mitnahme: Mittelstand, der sich u.U. auch teurere Wohnungen leisten könnte	Missbrauch gering; Mitnahmeeffekte bei überhöhten Mieten	Mitnahmeeffekte potentiell höher
„Samariter-Dilemma“			
Risiko Verweilen im System	Objektförderung: Personen, die ursprüngliche Kriterien nicht mehr erfüllen	Hohe Grenzsteuersätze: u.U. negative Arbeitsanreize	Potentiell höher
Nachhaltigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe	Objektförderung bei ärmeren Personen nachhaltig	wenn Mietpreisdynamik ausgelöst wird, keine Nachhaltigkeit	Von Kriterien Objektförderung abhängig
Rentabilität, Kosten/Nutzen	Objektförderung: rentabel über Umweg Preisstabilisierung; Subjektförderung: rentabel	ohne Mietpreisdynamik rentabel	hohe Kosten, Zusatznutzen fraglich
Kostenbeteiligung	Rückzahlung Darlehen	Indirekt bei steigenden Preisen	Rückzahlung Darlehen
Individueller Arbeitsanreiz	Subjektförderung: u.U. hohe Grenzsteuersätze		
Abschreckung/ Stigmatisierung/ Non-Take-Up	„Non-Take-Up“ Objektförderung unter MigrantInnen und ggf. anderen unteren Einkommensgruppen hoch	bei steigenden Preisen Ausgrenzung jener mit Einkommen knapp über Grenzen Subjektförderung	Von Kriterien Objektförderung abhängig
Politische Ziele/Koalitionen			
Preisregulierung, Angebot/Nachfrage	Objektförderung: Erhöhung Angebot (und Nachfrage); preisdämpfende Wirkung auf gesamten Wohnungsmarkt; Wohnbeihilfe: keine offensichtlichen Mietpreisdynamiken	Erhöhung Nachfrage, Wirkung auf Angebot unsicher; Preisdynamik nach oben möglich	Preisdämpfende Wirkung

	Status Quo	Alternative Geldleistung	Alternative Sachleistung
Erwerbstätigkeit, produktive Infrastruktur	Objektförderung: Wohnbauinvestitionen; Beschäftigungseffekte, Wirtschaftswachstum	Effekte Objektförderung entfallen; Auswirkungen abhängig von Wirkung auf Angebot	Effekte Objektförderung u.U. intensiviert
Gesundheit	Objektförderung: ökologische Aspekte, gesündere Wohnungen	Mehr prekäre Wohnverhältnisse?	
Klientelpolitik		Evtl. VermieterInnen	Bauträger
Flexibilität, Sperrklinkeneffekt	Objektförderung: lange Wartezeiten, Kriterien nicht leicht anzupassen; Sperrklinkeneffekt, bei Personen, die Kriterien nicht mehr erfüllen; Subjektförderung: flexibel, kein Lock-in-Effekt; einfache Anpassung	Kurzfristige Wirkung	Nur mittel- bis langfristige Wirkung
Einbezug Caseworker, Verhandlungsmöglichkeiten, individuelle Lösungen	n.a.		
Administrativer Aufwand		geringer	höher
Sonstige Aspekte			
Kombinierte Leistung	Objekt- und Subjektförderung	Schwerpunkt Subjektförderung	Schwerpunkt Objektförderung
Subjektiver/ objektiver Wert	Objektförderung: hoch, da günstig und hohe Qualität	Bei Mietpreisdynamik gering	Abhängig, ob Zugang untere Einkommensgruppen gewährleistet
Chancengleichheit, „Gerechtigkeit“	Genossenschaften: Mittelschichtphänomen, Zinsen und Tilgungen belasten einkommensschwache Haushalte stärker; Ausgrenzung MigrantInnen etc.	Bei Mietpreisdynamik Ausgrenzung von Personen mit Einkommen knapp oberhalb Fördergrenzen	Abhängig, ob Zugang untere Einkommensgruppen gewährleistet
Gender	Objektförderung: besondere Förderung von Jungfamilien		
Kurzbewertung			
im Vergleich zu Status Quo		Höhere soziale Treffsicherheit; problematisch Übergangsphase (laufende Projekte auf Basis Objektförderung); Gefahr Mietpreisdynamik; Kompromiss-Maßnahmen überlegenswert	Hohe budgetäre Kosten; problematisch Übergangsphase (es müsste weiter für die derzeitigen KlientInnen der Wohnbeihilfe gesorgt werden); Kompromiss-Maßnahmen überlegenswert

4.3.5 Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs in Bedarfsorientierter Mindestsicherung

4.3.5.1 Ausgangssituation und Alternativen

Der pauschalierte Grundbetrag für den Wohnbedarf im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (75 % des Richtsatzes machen die Leistungen zur Deckung des Lebensunterhaltes aus, die restlichen 25 % die des angemessenen Wohnbedarfes: für Alleinstehende im Erwerbsalter ca. 188 € pro Monat im Jahr 2011) wird in Wien, im Gegensatz zu anderen österreichischen Bundesländern, auch an wohnungslose Personen (sowie an Personen, die eine geringere Miete aufweisen bzw. keinen Mietbeleg vorlegen können) ausbezahlt.⁴⁰ Im Gegenzug ist ein Wohnkostenbeitrag bzw. ein Benützungsentgelt als Eigenleistung nun auch in Nachtquartieren⁴¹ zu leisten. Ursprünglich betrug der Beitrag 4 € pro Nacht, zu bezahlen ab dem 20. Tag; nun wurde der Beitrag auf 2 € pro Nacht halbiert, ist aber bereits ab dem 1. Tag zu entrichten.

Nach telefonischer Auskunft von Heinz Schoibl (Helix Forschungsberatung; Experte im Wohnungslosenbereich) wird es in Österreich regional unterschiedlich gehandhabt, ob in Notschlafstellen bzw. Nachtquartieren ein Wohnkostenbeitrag zu entrichten ist. In Deutschland ist es im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende gesetzlich nicht geregelt, ob Unterkunftskosten für wohnungslose Personen an die betreffende Person oder direkt an die Einrichtung zu zahlen sind. Obwohl in vielen Fällen der Betrag direkt an die Einrichtung überwiesen wird, gibt es auch hier regionale Unterschiede.

In Wien ist die Wohnungslosendichte bei Personen im erwerbsfähigen Alter zwischen 2005 und 2009 von 0,37% auf 0,53% gestiegen. Als Grund dafür wird vor allem der Ausbau der Wohnungslosenhilfe angegeben. Drei Viertel der KlientInnen sind unter 50 Jahre alt (in der Gesamtbevölkerung sind zwei Drittel unter 50 Jahren) (Stadt Wien 2010, 166ff).

Eine konkrete Alternative in Richtung mehr Sachleistungen wären kostenlose Nachtquartiere anstelle der Auszahlung des Wohnkostenbeitrags für wohnungslose Menschen und Personen, die keinen Mietbeleg vorlegen können bzw. eine geringere Miete aufweisen.

4.3.5.2 Diskussion

Für die Grundbedürfnisse des täglichen Lebens wird mit der Auszahlung des Grundbetrages für den Wohnbedarf auch an wohnungslose Personen ein Mindestmaß an persönlicher und

⁴⁰ Grundsätzlich kann der Grundbetrag für den Wohnbedarf jedoch gekürzt werden, wenn keine oder niedrigere Wohnkosten vorliegen.

⁴¹ Das Angebot der Nachtquartiere richtet sich an Menschen, denen unmittelbar keine andere Wohnmöglichkeit zur Verfügung steht. Es inkludiert Schlaf-, Wasch-, und Depotmöglichkeiten sowie Notfallpakete (Stadt Wien 2010, 160).

wirtschaftlicher Gestaltungs- und Entscheidungsfreiheit erhalten (z.B. auch die Möglichkeit des Ansparens von Geld für einen Wohnplatz). Zudem werden damit alle hilfeschenden Personen im Rahmen der bedarfsorientierten Mindestsicherung weitgehend gleichgestellt, indem sie so behandelt werden, als ob sie einen eigenen Haushalt führen. Tatsächlich entstehen auch Kosten etwa für das Übernachten bei Freunden, Bekannten oder in Wohngemeinschaften und selbst für ein Leben auf der Straße (z.B. Kosten Schlafsack, etc.), die mit dem zusätzlichen Betrag abgedeckt werden können und damit zusätzliche Alternativen eröffnen.

Im Sinne paternalistischer Argumente und des Samariter-Dilemmas könnte angeführt werden, dass mehr Sachleistungen und weniger Geldleistungen im Wohnungslosenbereich dazu beitragen, dass langzeitwohnungslose Personen von der Straße wegkommen (Weston/Medlin 2004). Knappe Ressourcen könnten individuell für Suchtfinanzierung, etc. verwendet werden, anstatt mehr Dienstleistungen bereitzustellen, die die Grundbedarfe der KlientInnen decken und helfen, Fortschritte in Richtung Selbsterhaltung zu machen (San Francisco Planning and Urban Research Association 2002). Im konkreten Fall könnten über den Einbehalt des Grundbetrags für den Wohnbedarf bei wohnungslosen Personen z.B. mehr Übernachtungsmöglichkeiten oder zusätzliche Dienstleistungen bereitgestellt werden bzw. die Betriebskosten von bestehenden Einrichtungen teilweise finanziert werden. Auch ein potentieller Zuzug von bedürftigen Personen könnte ggf. mit mehr Sachleistungen verhindert werden (San Francisco Planning and Urban Research Association 2002).

Auf der anderen Seite könnten die betroffenen Personen ohne das derzeitige Geldleistungsniveau nicht mehr in der Lage sein, etwa Wohngemeinschaften aufzusuchen oder bei Freunden bzw. Bekannten zu nächtigen, und würden damit im Gegenteil vermehrt auf die Straße gezwungen (San Francisco Planning and Urban Research Association 2002). Für dieses Argument spricht auch, dass bei Nicht-Entstehen von effektiver Obdachlosigkeit u.U. besser und rascher seitens der Behörden geholfen werden kann, z.B. was den Aufbau von sozialen Netzen, etc. betrifft (Stadt Wien 2010, 157). Geringere Geldleistungen hätten aus dieser Perspektive einen rein „bestrafenden“ Charakter (Weston/Medlin 2004).

Politische Nebenziele, diesfalls von Geldleistungen könnten sein, dass mit einem höheren Betrag potentielle Konflikte vermieden, und damit ggf. auch Beschaffungskriminalität, etc. hintangehalten werden könnten (Großstädte 2011; Weston/Medlin 2004). Auch der Verwaltungsaufwand der derzeitigen Regelung dürfte insgesamt geringer sein, da nicht jeder potentielle Wohnbedarf zu überprüfen ist.

Hinsichtlich des Wohnkostenbeitrags bzw. Benützungsentgelts in Nachtquartieren, der grundsätzlich unabhängig von der Auszahlung des Grundbetrages für den Wohnbedarf in der bedarfsorientierten Mindestsicherung geregelt werden könnte (zumindest wäre auch eine Lösung denkbar, bei der der Grundbetrag ausbezahlt wird, und dennoch kein

Kostenbeitrag in Einrichtungen zu entrichten ist), sind im Sinne des „Samariter-Dilemmas“ in der politischen Diskussion Argumente vorzufinden, die davon ausgehen, dass verpflichtende Eigenleistungen in Nachtquartieren Lerneffekte für die wohnungslosen Personen mit sich bringen („für jede Wohnung ist eine Miete zu zahlen“), die letztlich zu einer eigenverantwortlichen Versorgung und Mittelverwendung beitragen. Auch wird ins Treffen geführt, dass zu entrichtende Beiträge für die KlientInnen dahingehend wesentlich wären, sich nicht als AlmosenempfängerIn zu fühlen bzw. die Wahrnehmung der eigenen Bedürftigkeit damit weniger schmerzlich ins Empfinden rücken würde und auch für die Selbstachtung der betroffenen Personen von Bedeutung wäre.

Auf der anderen Seite stellt ein Wohnkostenbeitrag eine potentielle Barriere für die Inanspruchnahme einer Wohnungsloseneinrichtung dar und erhöht damit die Gefahr der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen trotz Bedürftigkeit. Wichtig sei vor allem die Sicherstellung eines niederschweligen Zugangs, damit rasch und unmittelbar geholfen werden kann und weitere Folgeprobleme vermieden werden.

4.3.5.3 Systematische Bewertung

Tab. 4.5: Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung

	Status Quo	Alternative Sachleistung
Allgemeine Information		
Beschreibung	Pauschalierter Grundbetrag für Wohnbedarf auch an Wohnungslose; Wohnkostenbeitrag in Nachtquartieren	Kostenlose Nachtquartiere anstelle Auszahlung Grundbetrag für Wohnbedarf an Wohnungslose und Personen, die keinen Mietbeleg vorlegen können
Ziele	Förderung alternativer Wohnmöglichkeiten, Gleichbehandlung BezieherInnen, weniger administrativer Aufwand	Kostenreduktion, weniger Barrieren bei Einrichtungen
Zielgruppen	Geringes Einkommen, wohnungslos	Geringes Einkommen, wohnungslos
Paternalismus		
Wer beurteilt Bedarf	Betroffene	Politik, Verwaltung
Wahlfreiheit/Autonomie	Mindestmaß an Gestaltungsfreiheit, zusätzliche Alternativen für Übernachtung	Wahlfreiheit geringer
Treffsicherheit/Verwendungszweck/ Lenkung	Lenkungswirkung „weg von Straße“ unsicher; Kostenbeitrag: Lerneffekte?	Knappe Ressourcen für Grundbedarfe KlientInnen, mehr Übernachtungsmöglichkeiten bzw. Dienstleistungen; Lenkungswirkung „weg von Straße“ unsicher
Missbrauch, Mitnahme	potentiell; allerdings auch Kosten für Übernachten bei Freunden, Bekannten oder WGs, Leben auf der Straße	geringer

	Status Quo	Alternative Sachleistung
„Samariter“-Dilemma		
Risiko Verweilen im System	in BMS-System potentiell hoch	in BMS-System geringer, dafür evtl. im Wohnungslosensystem Risiko Hineingleiten höher
Nachhaltigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe	Grundbetrag: potentiell durch Förderung alternativer Wohnmöglichkeiten; Kostenbeitrag: eigenverantwortliche Versorgung und Mittelverwendung?	potentiell durch effektivere Hilfe im Wohnungslosensystem
Rentabilität, Kosten/Nutzen	Höhere Kosten BMS; wenn aber aufgrund Grundbetrag nicht auf Straße, kann evtl. besser und rascher geholfen werden	Kostenersparnis BMS, Gesamtwirkung entscheidend
Kostenbeteiligung	Wohnkostenbeitrag	(keine Auszahlung Grundbetrag für Wohnbedarf)
Individueller Arbeitsanreiz	Höher, da alternative Wohnmöglichkeiten gesichert?	Höher, da Einkommen geringer?
Abschreckung, Stigmatisierung, Non-Take-Up	Wohnkostenbeitrag potentielle Barriere bei Nachtquartieren	„Zuzug“ eher verhindert; durch geringere Förderung mehr Personen auf Straße gezwungen?
Politische Ziele/Koalitionen		
Preisregulierung, Angebot/Nachfrage	Nachfrage nach alternativen Wohnmöglichkeiten erschwert	Nachtquartiere werden „günstiger“
Erwerbstätigkeit, produktive Infrastruktur		u.U. mehr Beschäftigung auf Angebotsseite
Gesundheit	Konflikte vermeiden; Kriminalität hintanhalten	evtl. prekäre alternative Wohnmöglichkeiten verhindert
Klientelpolitik		potentiell „Wohlfahrtsindustrie“
Flexibilität, Sperrlinkeneffekt	Flexibel	Weniger Flexibilität
Einbezug Caseworker, Verhandlungsmöglichkeiten, individuelle Lösungen	mehr individuelle Lösungen (Wohngemeinschaften, Übernachten bei Freunden) möglich	evtl. mehr Case-Management
Administrativer Aufwand	geringer, da nicht jeder potentielle Wohnbedarf zu überprüfen ist; Inkasso Wohnkostenbeitrag	höher
Sonstige Aspekte		
Kombinierte Leistung	mehr Subjektförderung	mehr Objektförderung
Subjektiver/ objektiver Wert	Subjektiv: höher; objektiv: abhängig von Auswirkungen	Subjektiv: geringer; objektiv: abhängig von Auswirkungen
Chancengleichheit, „Gerechtigkeit“	Gleichstellung aller BMS-BezieherInnen	
Gender	Frauen häufiger in alternativen Wohnmöglichkeiten	
Kurzbewertung		
im Vergleich zu Status Quo		Je nach erwarteten Auswirkungen auf tatsächliche Obdachlosigkeit („auf der Straße“) Status Quo oder Alternative zu bevorzugen

4.3.6 Delogierungsprävention

4.3.6.1 Ausgangssituation und Alternativen

Die Wohnungssicherung besteht in Wien aus Beratungs- und Geldleistungen. Die Fachstelle FAWOS (Einrichtung der Volkshilfe Wien) schreibt alle betroffenen MieterInnen nach Einlangen der Informationen über Räumungsverfahren vom Bezirksgericht an und informiert über das Angebot der Beratung und Unterstützung bei drohendem Wohnungsverlust. Die MitarbeiterInnen von FAWOS (bei Privat- und Genossenschaftswohnungen) sowie der Sozialzentren (MA 40) und dem Amt für Jugend und Familie (MA 11) (bei Gemeindewohnungen) unterstützen bei der Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten (z.B. Wohnungstausch, Antrag auf Gemeindewohnung, etc.). Darüber hinaus werden Beratung über Ansprüche, die Erstellung von Haushalts- und Rückzahlungsplänen sowie die Unterstützung bei Verhandlungen mit den VermieterInnen angeboten. Wenn alle eigenen Reserven erschöpft sind können auch Rückstände aus Mitteln der Sozialhilfe (Hilfe in besonderen Lebenslagen) übernommen werden. Möglich ist auch eine Ratenvereinbarung (Stadt Wien 2010, 178ff).

Neben prekären Wohnverhältnissen (z.B. gesundheitsschädigende Wohnungen, Wohnverhältnisse ohne Mietvertrag) sind SozialhilfeklientInnen auch mit zu teuren Wohnverhältnissen konfrontiert. Aufgrund des relativ großen Angebots an leistbarem Wohnraum und der großen Anzahl an Gemeindewohnungen spielt dieser Faktor in Wien aber (noch) eine eher untergeordnete Rolle (Stadt Wien 2010).

Im Jahr 2009 wurden von der MA 40 und der FAWOS 3.500 Haushalte im Rahmen der Wohnungssicherung unterstützt. Vielfach erfolgt der Einstieg in die Sozialhilfe aufgrund eines Mietrückstandes bzw. einer bevorstehenden Delogierung. Im Jahr 2008 nahmen 54% der KlientInnen der Wohnungslosenhilfe die Hilfe aus einer konventionellen Wohnung heraus in Anspruch. In rund drei Viertel der intensiv beratenen Fälle gelang die Sicherung der Wohnung (Stadt Wien 2010, 172/188).

Eine (zu Veranschaulichungszwecken zu erörternde theoretische) Alternative in Richtung mehr Geldleistungen bestünde bei drohender Delogierung in der Übernahme aller Mietzinsrückstände ohne Beratung und Auflagen.

4.3.6.2 Diskussion

Ganz im Sinne des Samariter-Dilemmas geht es bei der Delogierungsprävention sehr wesentlich um eine Hilfe zur Selbsthilfe. Von Bedeutung sind dabei auch Lerneffekte, die eine eigenverantwortliche Versorgung und Mittelverwendung sicherstellen. Die betroffenen Personen sind beim Auftritt von Zahlungsproblemen und Mietrückständen oft nur sehr wenig über konkrete Lösungsmöglichkeiten informiert. Bei intensiver Beratung und Aufzeigen von

Handlungsoptionen besteht eine sehr hohe Quote der Wohnungssicherung. Auch im Lichte einer Langzeitprävention gilt es, konkrete Umstände, die zu Mietrückständen geführt haben bzw. führen können, durch entsprechendes Aufzeigen von Strategien gegenzusteuern.

Dazu zählt als potentielle Maßnahme auch, ggf. in kostengünstigere Wohnungen zu wechseln, falls die verfügbare Wohnung für die betreffenden KlientInnen auf Dauer nicht leistbar ist. Als Gegenargument könnte lediglich angeführt werden, dass durch die Übernahme von Mietrückständen ohne jegliche Auflagen das Verbleiben in besseren Wohnungen bzw. Wohngebieten und letztlich auch die Wahlfreiheit gefördert wird. Dem stehen jedoch eindeutig Kosten- und Effizienzgründe entgegen.

Geldleistungen ohne Beratung und Auflagen würden zwar den Verwaltungsaufwand insgesamt reduzieren, aber zu unverträglich hohen Kosten führen, da für die KlientInnen (und VermieterInnen) kein Anreiz besteht, Verhaltensänderungen vorzunehmen, da letztlich ohnehin die öffentliche Hand für auftretende finanzielle Probleme eintreten würde. Eine dauerhafte Hilfsabhängigkeit von der öffentlichen Hand wäre dadurch wesentlich wahrscheinlicher. Die knappen budgetären Ressourcen gilt es hingegen für kurzfristige, prägnante Hilfen einzusetzen, die zielgerichtet auch zu einem dauerhaften Erfolg ohne Transferabhängigkeit führen.

Um die Nachhaltigkeit weiter zu erhöhen und die öffentlichen Kosten zu senken, wären diesbezüglich sogar Überlegungen anzustellen, wie die Mitwirkung der betroffenen Personen intensiviert werden könnte, z.B. über verstärkte Eigenleistungen anstelle der Übernahme von Mietrückständen. Dazu wären jedoch entsprechende (gesetzliche) Rahmenbedingungen (z.B. Aufschiebbarkeit bzw. Aussetzung von Exekutionen) und Konzepte (z.B. Haftungsübernahmen durch die Stadt Wien) erforderlich. Auf Basis dieser Maßnahmen, die eine weitere Verlagerung hin zu Sachleistungen darstellen würden, wäre (mehr) Zeit für Beratung und Selbsthilfe gegeben. Derzeit suchen viele MietzinsschuldnerInnen die Beratungsstelle erst zu einem sehr späten Zeitpunkt auf, zu dem i.d.R. nur mehr die Übernahme des Mietzinsrückstandes als Lösung verbleibt. Denkbar wäre zusätzlich auch die Implementierung von aufsuchenden und nachgehenden Elementen, um die Annahme und Wirkung des Angebots zu verbessern.

4.3.6.3 Systematische Bewertung

Tab. 4.6: Delogierungsprävention

	Status Quo	(Theoretische) Alternative Geldleistung
Allgemeine Information		
Beschreibung	Beratungs- und Geldleistungen (bei Erschöpfung eigener Reserven)	Übernahme aller Mietzinsrückstände ohne Beratung und Auflagen
Ziele	Wohnungssicherung, ggf. auch Vermittlung günstigerer Wohnungen	Wohnungssicherung
Zielgruppen	Personen mit Wohnrückständen, geringes Einkommen, evtl. multiple Probleme	Personen mit Wohnrückständen, geringes Einkommen, evtl. multiple Probleme
Paternalismus		
Wer beurteilt Bedarf	in 1. Linie Verwaltungspersonen	Betroffene
Wahlfreiheit/Autonomie	Eingeschränkt	Wahlfreiheit gefördert durch Verbleiben in besseren Wohngegenden bzw. keinen Konsequenzen aus Mietrückständen
Treffsicherheit/Verwendungszweck/ Lenkung	Verwendungszweck durch Beratung und Auflagen sichergestellt	kein Anreiz für Verhaltensänderungen
Missbrauch, Mitnahme	gering; ggf. Wechsel in kostengünstigere Wohnungen	z.T. prekäre und zu teure Wohnverhältnisse, die beibehalten werden
„Samariter-Dilemma“		
Risiko Verweilen im System	Hilfe zur Selbsthilfe; Sicherung Wohnung gelingt häufig	dauerhafte bzw. wiederholte Hilfsabhängigkeit wahrscheinlich
Nachhaltigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe	Lerneffekte, eigenverantwortliche Versorgung und Mittelverwendung	keine Lerneffekte
Rentabilität; Kosten/Nutzen	Rentabel, da Grund für Probleme häufig wenig Information über konkrete Lösungs- und Handlungsoptionen; Langzeitprävention: Umstände, die zu Mietrückständen geführt haben, durch entsprechende Strategien gegensteuern	hohe Kosten; kaum Effizienz
Kostenbeteiligung	Ausschöpfung eigener Mittel und Handlungsalternativen	Keine
Individueller Arbeitsanreiz	Höher	Gering, da öffentliche Hand zahlt
Abschreckung/Stigmatisierung/ Non-Take-Up	Evtl. höher	Gering
Politische Ziele/Koalitionen		
Preisregulierung, Angebot/Nachfrage	Evtl. preisregulierende Wirkung, da Nachfrage nach teuren Wohnungen sinkt	Eher preissteigernde Wirkung, da VermieterInnen mit Einspringen öffentliche Hand rechnen
Erwerbstätigkeit; produktive Infrastruktur	Mehr Arbeitsplätze auf Angebotsseite	
Gesundheit		Evtl. Verbleiben in gesundheitsgefährdenden Wohnungen
Klientelpolitik	„Wohlfahrtsindustrie“	
Flexibilität, Sperrlinkeneffekt	kurzfristige, prägnante Hilfen; allerdings Beratung notwendig; Sperrlinkeneffekt	Hilfe noch kurzfristiger (aber nicht nachhaltig)
Einbezug Caseworker, Verhandlungsmöglichkeiten, individuelle Lösungen	Case-Management, individuelle Lösungen	Pauschale Abdeckung Mietzinsrückstände
Administrativer Aufwand	höher	geringer

	Status Quo	Alternative Geldleistung
Sonstige Aspekte		
Kombinierte Leistung	in 1. Linie Sachleistung	nur Geldleistung
Subjektiver/ objektiver Wert	subjektiver Wert geringer; objektiver Wert mittel- und langfristig höher	subjektiver Wert höher
Chancengleichheit; „Gerechtigkeit“	Abstimmung auf individuelle Situation	formelle Gleichbehandlung
Gender	für Familien, Alleinerzieherinnen mit Kindern Hilfen u.U. noch nachhaltiger	
Kurzbewertung		
im Vergleich zu Status Quo		Aus Gründen der Nachhaltigkeit und Hilfe zur Selbsthilfe ist der Regelung im Status Quo eindeutig der Vorzug zu geben; evtl. sogar Maßnahmen zur Erhöhung „Mit- wirkung“ Betroffene denkbar

4.3.7 Heizkostenzuschuss

4.3.7.1 Ausgangssituation und Alternativen

Da ärmere Bevölkerungsgruppen höhere Anteile ihres Einkommens für Energie und Heizen ausgeben müssen, sind sie von auftretenden Preissteigerungen besonders betroffen. Auf der Basis eines Pilotprojektes gegen Energiearmut in Wien und Niederösterreich in Zusammenarbeit von Caritas, E-Control und dem Fachverband der Elektro- und Elektronikindustrie, bei dem Energieberatungen und Gerätetausche in einkommensschwachen Haushalten durchgeführt wurden, ist zusätzlich davon auszugehen, dass der Heizbedarf in diesen Haushalten deutlich über dem österreichischen Mittel liegt. Ein großer Teil der betroffenen Haushalte hat Schwierigkeiten, die anfallenden Kosten zu begleichen. Ein zentraler Faktor hierfür sind Gebührenbelastungen als Folge von Zahlungsrückständen (Mahngebühren, Ein-, Abschaltgebühren), die sich nach Schätzungen auf Mehrkosten von rund 200 Euro pro Jahr addieren können. Massive Probleme sind aber auch durch den Wohnungszustand bedingt: der überwiegende Teil der untersuchten Wohnungen war sanierungsbedürftig bzw. befand sich in nicht gedämmten Gebäuden (Energie-Control GmbH 2009).

Der Heizkostenzuschuss in Wien stellt eine einmalige Geldleistung in der Heizsaison auf freiwilliger Basis (Kann-Leistung) dar.⁴² Die Zielgruppe sind einkommensschwache Personen, konkret AusgleichszulagenbezieherInnen in der Pensionsversicherung, BezieherInnen von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung und KinderbetreuungsgeldbezieherInnen mit einem Einkommen unterhalb des Ausgleichszulagenrichtsatzes sowie BezieherInnen der Bedarfsorientierten

⁴² Grundsätzlich sollte der Heizbedarf bereits mit den Pauschalbeträgen bzw. Richtsätzen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung abgedeckt sein.

Mindestsicherung. In der Heizsaison 2009/2010 wurde der Zuschuss an insgesamt 79.000 Personen ausbezahlt und betrug 200 € pro Haushalt. Da bei der neu eingeführten bedarfsorientierten Mindestsicherung in der erhöhten monatlichen Standardleistung eine Pauschale für den Wohnaufwand inkludiert ist, wurde der Heizkostenzuschuss ab dem Folgejahr auf 100 € pro Haushalt reduziert (Stadt Wien 2010, 81).

Eine Alternative in Richtung mehr Sachleistungen wären Energiegutscheine bzw. kostenlose Fernwärme oder Energieberatung anstelle des Heizkostenzuschusses.

4.3.7.2 Diskussion

Im Sinne des Samariter-Dilemmas können sich Heizkosten als eine massive „Kostenfalle“ erweisen und über unterschiedliche Faktoren (überdurchschnittliche Energiekosten, nicht optimales Nutzverhalten, zusätzliche Kosten aufgrund von Zahlungsschwierigkeiten und Zahlungsverzug, etc.) eine kumulierende Wirkung entfalten. Aufgrund der Erfahrungen aus dem oben angeführten Pilotprojekt wäre es von Bedeutung, die betroffenen Personen beim Umstieg auf nachhaltige und auf Dauer günstigere Energieformen sowie bei Maßnahmen für einen geringen Energieverbrauch zu unterstützen.

Aufsuchende persönliche Beratungen in einkommensschwachen Haushalten bieten die Möglichkeit, auf individuelle Problemlagen einzugehen und ein (neues) Energiebewusstsein zu schaffen. Die Kenntnis über den tatsächlichen Energieverbrauch ist nur wenig gegeben. Gleichzeitig gibt es Barrieren, Kontakt mit geeigneten Beratungsstellen aufzunehmen. Die Kosten einer Energieberatung pro Beratungsfall sind relativ gering und können bereits über das Einsparungspotential allein aufgrund von Maßnahmen, die in den Energieberatungsgesprächen empfohlen werden, innerhalb kurzer Zeit kompensiert werden. Das jährliche Einsparungspotential übersteigt auch die Kosten des Heizkostenzuschusses.

Darüber hinaus werden als begleitenden Maßnahmen die Entwicklung von günstigen Finanzierungsvarianten und praktikablen Vorwarnsystemen bei Zahlungsschwierigkeiten, eine bessere Kommunikation mit Beratungseinrichtungen (Schuldnerberatung, Caritas, Volkshilfe, etc.) sowie eine Nachsicht von potentiellen Mahngebühren bzw. die Harmonisierung und vermehrte Transparenz von Gebühren und Regelungen empfohlen.⁴³

Vor allem kostenintensive Sparmaßnahmen (wie Sanierungen von Wohngebäuden, Heizungstausch, etc.) liegen jedoch außerhalb des Wirkungsbereiches der Haushalte und müssten von der öffentlichen Hand, Wohnbauträgern bzw. Genossenschaften, etc. umgesetzt werden (Energie-Control GmbH 2009). Die ärmeren Haushalte haben kaum

⁴³ Im Frühjahr 2012 wurde eine Einigung erzielt, dass Strom in Privathaushalten nach nicht bezahlter Rechnung künftig erst nach zwei Mahnungen abgeschaltet werden darf. Für das Wiedereinschalten dürfen maximal 30 Euro verrechnet werden (bisher war mehr als das Vierfache dieser Summe möglich). Auch ein risikobedingter Aufschlag für Haushalte in Zahlungsschwierigkeiten darf nicht mehr eingehoben werden.

Ressourcen, um diesbezüglich notwendige Investitionen bzw. Tätigkeiten zu setzen. Der Heizkostenzuschuss wäre somit durch Investitionen in Energiesparmaßnahmen, Austausch von Heizungen, den Anschluss an Fernwärmenetze und Hilfe bei Wärmedämmungsmaßnahmen zu ersetzen bzw. zu verbinden. Derartige Sachleistungen könnten eine nachhaltige Wirkung entfalten und die Abhängigkeit von Sozialleistungen dauerhaft verringern (Schenk 2010).

Wenn davon ausgegangen wird, dass eine Wohnung zumindest bis zu einem gewissen Grad notwendigerweise warm zu halten ist, schon um gesundheitliche Folgen zu vermeiden, ist in einem Ersatz des Heizkostenzuschusses durch entsprechende Sachleistungen auch keine Einschränkung der Wahlfreiheit zu sehen, da etwa die kostenlose Bereitstellung von Fernwärme die Geldleistung ersetzt, und darüber hinausgehende Einkommensressourcen ohnehin frei und ohne Auflagen verwendet werden können.

Der Heizkostenzuschuss wird an die BezieherInnen der Mindestsicherung sowie von Mietbeihilfen automatisch überwiesen. Für andere Gruppen von anspruchsberechtigten Personen liegen an einschlägigen Stellen entsprechende Informationen auf. Ggf. könnte jedoch, auch aus Gründen der Stigmatisierung, eine nicht zu vernachlässigende Non-Take-Up-Rate bestehen. Hier wäre noch zu überlegen, wie diesbezüglich Sachleistungen in der praktischen Anwendung wirken, und wie eine hohe Partizipation von anspruchsberechtigten Personen sichergestellt werden kann (z.B. über die bereits angesprochene aufsuchende Beratung, etc.).

Was den Verwaltungsaufwand betrifft, so ist anzunehmen, dass dieser bei einem Ersatz des Heizkostenzuschusses durch Sachleistungen steigt, was aber durch die Vermeidung von negativen Effekten (Armutsfällen und Transferabhängigkeit), insgesamt sinkenden Energiekosten und positiven Umwelteffekten (Energieeinsparungen) kompensiert werden könnte.

4.3.7.3 Systematische Bewertung

Tab. 4.7: Heizkostenzuschuss

	Status Quo	Alternative Sachleistung
Beschreibung	Heizkostenzuschuss: einmalige Geldleistung in Heizsaison (auf freiwilliger Basis)	Energiegutscheine bzw. kostenlose Fernwärme oder Energieberatung anstelle Heizkostenzuschuss
Ziele	Materielle Sicherung, Armutsvermeidung	Materielle Sicherung, Armutsvermeidung
Zielgruppen	Einkommensschwache Personen	Einkommensschwache Personen
Paternalismus		
Wer beurteilt Bedarf	mehr Betroffene	mehr beratende Institutionen
Wahlfreiheit/Autonomie	Wahlfreiheit	kaum Einschränkung, da Wohnung warm zu halten ist (Substitution)
Treffsicherheit/Verwendungszweck/Lenkung	Treffsicherheit gegeben, aber keine Lenkung	Lenkung: Energiesparen, Umwelteffekte

	Status Quo	Alternative Sachleistung
Missbrauch, Mitnahme	Mitnahme: potentiell anfallende Gebühren; alte Geräte; Energieverschwendung	geringer
„Samariter“-Dilemma		
Risiko Verweilen im System	potentiell hoch; kaum Ressourcen, um notwendige Investitionen bzw. Tätigkeiten zu setzen	Nachhaltige Wirkung, Abhängigkeit von Sozialleistungen verringert
Nachhaltigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe	gering	Unterstützung beim Umstieg auf nachhaltige und auf Dauer günstigere Energieformen, bei Maßnahmen für geringeren Verbrauch
Rentabilität, Kosten/Nutzen	Ineffizient aufgrund hohen Energieverbrauchs, häufiger Zusatzkosten: Mahnspesen, Ab- und Einschalten	Einsparungen können Kosten Heizkostenzuschuss übersteigen
Kostenbeteiligung	an potentiell anfallenden hohen Heizkosten	
Individueller Arbeitsanreiz		höher, da Grenzsteuersatz ohne Heizkostenzuschuss geringfügig niedriger
Abschreckung/Stigmatisierung/ Non-Take-Up	potentiell bei BezieherInnen, die Heizkostenzuschuss nicht automatisch bekommen	aufsuchende Beratung notwendig; dann nicht anzunehmen
Politische Ziele/Koalitionen		
Preisregulierung, Angebot/Nachfrage		Senkung Energieverbrauch und -kosten
Erwerbstätigkeit, produktive Infrastruktur		Sanierungs-, Dämmmaßnahmen; Gerätetausch
Gesundheit	Gefahr Abschalten Energie	
Klientelpolitik		Beratende Institutionen
Flexibilität, Sperrklineneneffekt	Flexibel, aber u.U. nicht nachhaltig	
Einbezug Caseworker, Verhandlungsmöglichkeiten, individuelle Lösungen	pauschale Geldleistung	individuelle Lösungen je nach bisherigen Verhalten und Wohnungszustand
Administrativer Aufwand	gering	höher
Sonstige Aspekte		
Kombinierte Leistung		statt oder ergänzend zu Heizkostenzuschuss
Subjektiver/ objektiver Wert	subjektiv: u.U. höher	objektiv: höher durch Energiesparen, Vermeidung Abschaltkosten
Chancengleichheit, „Gerechtigkeit“		bisherige Benachteiligungen könnten durch Beratung und Maßnahmen ausgeglichen werden
Gender	u.U. für Alleinerzieherinnen, etc. noch weniger Möglichkeit, nachhaltige Maßnahmen zu setzen	
Kurzbewertung		
im Vergleich zu Status Quo		Zur Vermeidung „Heizkostenfalle“ und Erreichung weiterer politischer Ziele (Energiesparen, Umwelt) erscheint Einsatz von Sachleistungen überlegenswert

4.3.8 Mobilpass

4.3.8.1 Ausgangssituation und Alternativen

Der Wiener Mobilpass bietet eine Mobilitätslösung sowie einen erleichterten Zugang zu Angeboten für einkommensschwache Personen. Anspruchsberechtigt sind BezieherInnen von Ausgleichzulagen in der Pensionsversicherung sowie erwachsene BezieherInnen der bedarfsorientierten Mindestsicherung. Zu den Angeboten zählen:

- ermäßigte Monatskarte und Halbprefahrschein,
- Bezuschussung der Hundeabgabe von 50% für maximal einen Hund,
- ermäßigte Jahreskarte bei den Büchereien der Stadt Wien,
- ermäßigter Eintritt bei den städtischen Bädern,
- ermäßigte Bildungsangebote bei den Wiener Volkshochschulen.

Im April 2010 verfügten 62.000 Personen über einen Mobilpass (Stadt Wien 2010, 82). Zusätzlich können die oben erwähnten Personengruppen sowie AMS-LeistungsbezieherInnen mit einem Taggeld unter einer bestimmten Obergrenze, Personen mit einem Einkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle und AsylwerberInnen bzw. Flüchtlinge bei sozialen und karitativen Einrichtungen, beim AMS Wien oder bei den Sozialzentren der Stadt Wien einen Kulturpass beantragen. Er berechtigt über einen (erneuerbaren) Zeitraum von sechs bis zwölf Monaten zu gespendeten bzw. gesponserten Karten in den Bereichen Ausstellungen/Museen, Österreichische Nationalbibliothek, Festivals, Kinos/Filmmuseum, Kultureinrichtungen für Kinder und Jugendliche, literarische Kultureinrichtungen, musikalische Kultureinrichtungen und Theater (Hunger auf Kunst und Kultur).

Alternativen zur derzeitigen Regelung wären auf der einen Seite zusätzliche Geldleistungen anstelle der Ermäßigungen, auf der anderen Seite der Ausbau der Sachleistungen bzw. Ermäßigungsmöglichkeiten (z.B. günstiges Einkaufen, etc.). Im Jahr 2009 gab es etwa als zusätzliches Angebot in Wien die Möglichkeit, für 50 Euro einen neuen, energiesparenden Kühlschrank im Austausch gegen das alte Gerät zu beziehen.

4.3.8.2 Diskussion

Auch eine gut ausgebaute, für die Zielgruppe von bedürftigen Personen zugängliche, Infrastruktur sowie einzelne Sachleistungen stellen wichtige Instrumente zur Sicherung der gesellschaftlichen Teilhabe dar. Es wird damit die Mobilität und der Zugang zu Freizeit-, Bildungs- und kulturellen Angeboten gefördert (Stadt Wien 2010, 82). Insbesondere die Mobilitätsarmut ist ein Faktor für weitere gesellschaftliche Ausgrenzungen. Die mangelnde Leistbarkeit der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur engt die Bewegungsfreiheit weiter ein.

Mobilität ist ein Grundbedürfnis, damit die Menschen sich andere Bedürfnisse wie einkaufen, arbeiten, Freunde treffen, Teilhabe am kulturellen Leben, etc. erfüllen können. Auch Sozialtarife bzw. Freikarten im Bereich Kunst und Kultur können als durchaus zweckmäßig bewertet werden und sind kaum mit zusätzlichen budgetären Kosten verbunden. Der Zugang zu kulturellen Einrichtungen ist armutsgefährdeten Personen aus ökonomischen Gründen häufig verwehrt (Schenk 2010).

Mit Geldleistungen anstelle der Ermäßigungen würde zwar mehr Wahlfreiheit für die KlientInnen bewirkt, eine derartige Förderung würde aber das Sozialbudget massiv belasten und wäre bei den im internationalen Vergleich ohnehin gehobenen Richtsätzen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nur schwer zu rechtfertigen. Paternalistische Argumente sprechen hier ebenfalls für die Sachleistung, da damit eine zweckgerichtete Mittelverwendung (Mobilität, Freizeit, Bildung) sichergestellt ist. Auch im Kontext der potentiellen Überwindung der Notlage bzw. einer Hilfe zur Selbsthilfe („Samariter“-Dilemma) erscheinen die Sachleistungen zielführender, nicht zuletzt, da sie keinen negativen Arbeitsanreiz darstellen und gesellschaftliche Teilhabe (weniger sozialen Rückzug) ermöglichen.

Der Ausbau der Sachleistungen bzw. Ermäßigungen wäre hingegen zu überlegen. Aus den im Abschnitt „Regel- und Einmalleistungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung“ (4.3.1) diskutierten Gründen sollte dies jedoch nicht unbedingt in Richtung günstiges Einkaufen gehen. Der Aktivpass in Linz inkludiert etwa auch Internet- und Handyvergünstigungen in das Leistungsspektrum (Magistrat Linz, 2012). Ggf. könnte das Angebot in Wien diesbezüglich erweitert werden.

Um eine potentielle Stigmatisierung der betroffenen Personen bei der Inanspruchnahme von Mobilitäts-, Freizeit und Bildungsangeboten hintanzuhalten, ist die Organisationsform entscheidend. Obwohl auch beim Mobilpass eine identifizierende Wirkung als BezieherIn der Ausgleichszulage oder der Bedarfsorientierten Mindestsicherung nicht ganz auszuschließen ist, dürfte diese Organisationsform doch weitgehend diskriminierungsfrei sein. Auch in Deutschland lässt sich die Entwicklung verfolgen, dass Mobilpässe anstelle mehr diskriminierender Bescheinigungen (z.B. über Bezug von Arbeitslosengeld II) zur Darlegung der Anspruchsberechtigung eingesetzt werden.

Vom administrativen Aufwand her dürfte die Regelung in Wien sehr effizient sein: BezieherInnen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung und MietbeihilfebezieherInnen bekommen ihre Mobilpässe von der MA 40 automatisch zugeschickt. BezieherInnen einer Ausgleichszulage, die keine Mietbeihilfe beziehen, können ebendort einen Antrag stellen. Auf diese Weise sollte einerseits sichergestellt sein, dass für die Stadt nur geringe zusätzliche administrative Kosten entstehen (keine zusätzliche Bedarfsprüfung erforderlich)

und auf der anderen Seite eine hohe soziale Treffsicherheit gegeben ist, und gleichzeitig nur wenig Barrieren für anspruchsberechtigte Personen bestehen.

Grundsätzlich könnte jedoch überlegt werden, die Anspruchsberechtigung auch auf „Working Poor“, AMS-LeistungsbezieherInnen und Studierende auszudehnen, auch wenn diese keine Bedarfsorientierte Mindestsicherung beziehen. Etwa in Linz können alle Personen den Aktivpass beantragen, deren monatliches Nettoeinkommen unter einer bestimmten Grenze liegt (2012: 1.110 Euro pro Monat). Damit sollen vor allem auch gering verdienende ArbeitnehmerInnen entlastet werden (Magistrat Linz 2012). Auch beim Kulturpass in Wien gibt es eine Anspruchsberechtigung für AMS-LeistungsbezieherInnen mit Tagsätzen unter einer bestimmten Obergrenze sowie für Personen, deren Einkommen unter der Armutsgefährdungsgrenze liegt. Es ist aber abzuwägen, inwieweit mit einer derartigen Maßnahme die administrativen Kosten erhöht werden (Einkommensprüfung) und die soziale Treffsicherheit ggf. verringert wird.

4.3.8.3 Systematische Bewertung

Tab. 4.8: Mobilpass

	Status Quo	Alternative Geldleistung	Alternative Sachleistung
Beschreibung	Mobilitätslösung und erleichterter Zugang zu Angeboten	zusätzliche Geldleistungen anstelle Ermäßigungen	Ausbau der Sachleistungen bzw. Ermäßigungsmöglichkeiten
Ziele	Sicherung gesellschaftliche Teilhabe, Förderung Mobilität	Existenzsicherung, Armutsvermeidung, Teilhabe	Sicherung gesellschaftliche Teilhabe, Förderung Mobilität
Zielgruppen	Einkommensschwache Personen	Einkommensschwache Personen	Einkommensschwache Personen
Paternalismus			
Wer beurteilt Bedarf	Politik/öffentliche Hand	Betroffene	Politik/öffentliche Hand
Wahlfreiheit/Autonomie	Wahlfreiheit eingeschränkt, Ausgaben aber u.U. substituierbar (z.B. Monatskarte)	höher	Wahlfreiheit etwas höher (Ausweitung Angebot)
Treffsicherheit/Verwendungszweck/Lenkung	Zweckbestimmte Mittelverwendung, hohe Treffsicherheit	keine Zielorientierung	z.B. Internetvergünstigungen ebenfalls zweckbestimmt; bei Ausweitung Kreis BezieherInnen Treffsicherheit u.U. geringer
Missbrauch, Mitnahme	gering	höher	gering
„Samariter-Dilemma“			
Risiko Verweilen im System	gering	potentiell hoch	gering
Nachhaltigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe	Hilfe zur Selbsthilfe: z.B. Mobilität Voraussetzung für andere Aktivitäten; VHS-Kurse	wenig Hilfe zur Selbsthilfe	Hilfe zur Selbsthilfe u.U. noch erhöht

	Status Quo	Alternative Geldleistung	Alternative Sachleistung
Rentabilität, Kosten/Nutzen	kaum zusätzliche Kosten; Rentabilität daher u.U. hoch	hohe Kosten	kaum zusätzliche Kosten; Rentabilität daher u.U. hoch
Kostenbeteiligung	„Selbstbehalte“ bei Angeboten		„Selbstbehalte“ bei Angeboten
Individueller Arbeitsanreiz	höher	gering	höher
Abschreckung/ Stigmatisierung/ Non-Take-Up	Organisationsform entscheidend; weitgehend diskriminierungsfrei; kaum Barrieren	geringer	bei Ausweitung BezieherInnen evtl. zusätzlich durch Einkommensprüfung
Politische Ziele/Koalitionen			
Preisregulierung, Angebot/Nachfrage	Nachfrage nach geförderten Angeboten steigt		Nachfrage nach geförderten Angeboten steigt
Erwerbstätigkeit, produktive Infrastruktur	evtl. in beteiligten Organisationen		evtl. in beteiligten Organisationen
Gesundheit	evtl. durch Aktivitäten (z.B. Schwimmbad)		
Klientelpolitik	u.U. beteiligte Organisationen		u.U. beteiligte Organisationen
Flexibilität, Sperrklinkeneffekt	evtl. Einschränkung Angebot nur schwer möglich	Flexibel	evtl. Einschränkung Angebot nur schwer möglich
Einbezug Caseworker, Verhandlungsmöglichkeiten, individuelle Lösungen	Evtl. bei Bildungsangeboten VHS		
Administrativer Aufwand	gering; keine zusätzliche Bedarfsprüfung	gering	bei Ausweitung Kreis BezieherInnen höher (Einkommensprüfung)
Sonstige Aspekte			
Kombinierte Leistung	Sachleistung	Geldleistung	Sachleistung
Subjektiver/ objektiver Wert		subjektiv: höher; objektiv: abhängig von Mittelverwendung	
Chancengleichheit, „Gerechtigkeit“	Gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht		Gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht
Gender			
Kurzbewertung			
im Vergleich zu Status Quo		angesichts geringer Zielsteuerung und bereits relativ hoher Richtsätze in BMS nicht zu empfehlen	Ggf. Ausweitung auf zusätzliche Bereiche; bei Ausweitung Kreis BezieherInnen höhere Kosten, mehr administrativer Aufwand und u.U. geringere Treffsicherheit

4.3.9 Pflegegeldergänzungsleistung⁴⁴

4.3.9.1 Ausgangssituation

Die Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz wurde im Jahr 2008 in Wien eingeführt, da das Pflegegeld den finanziellen Aufwand für die erforderliche Pflege und Betreuung i.d.R. nur zum Teil abdeckt. Ziel der Leistung ist die berufliche Integration, weshalb Berufstätigkeit, der Besuch einer Schule oder einer sonstigen Ausbildungsmaßnahme vorausgesetzt wird. Die Zielgruppe sind in Privathaushalten lebende WienerInnen mit Körperbehinderung im erwerbsfähigen Alter (Pflegegeldstufe 3 bis 7), hoher Selbstverwaltungskompetenz und österreichischer Staatsbürgerschaft bzw. Gleichstellung. Es besteht jedoch kein Rechtsanspruch auf die Leistung.

Über die Gewährung der Förderung entscheidet der Fonds Soziales Wien bei Vorliegen aller Voraussetzungen auf der Grundlage der vorgelegten Unterlagen sowie einer allfälligen Begutachtung bzw. eines persönlichen Abklärungsgesprächs. Eine Förderung kann nur gewährt werden, wenn Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Mitteleinsatzes gewährleistet sind und der Förderzweck nicht auf eine andere Art und Weise erzielt werden kann. Die Höhe der bewilligten Fördersumme wird auf Grund des festgestellten Assistenzbedarfs, der pflegebezogenen Geldleistungen und der Gesamteinkünfte festgesetzt (maximal 490 Stunden pro Monat; nur tatsächlich in Anspruch genommene Leistungen werden gefördert).

Die BezieherInnen können selbst als ArbeitgeberInnen ihrer persönlichen AssistentInnen fungieren oder entsprechende Leistungen bei Dienstleistungsanbietern zukaufen. Es sind schriftliche Verträge entweder mit den AssistentInnen (z.B. Dienstvertrag, freier Dienstvertrag, Werkvertrag) oder der Organisation über Art und Ausmaß sowie Honorierung der Leistungen abzuschließen.

Im Jahr 2009 wurden in Wien insgesamt 160 Personen unterstützt (Medianalter 40 Jahre). Die Bewilligungen lagen zwischen 432 und 7.900 Euro pro Person und Monat, durchschnittlich wurden pro Monat 4.100 Euro ausbezahlt (Fonds Soziales Wien 2011; Stadt Wien 2010, 199ff).

Persönliche Budgets im Behindertenbereich, als der Pflegegeldergänzungsleistung verwandte Leistung, stellen einen Trend in vielen europäischen Ländern dar, wie z.B. in Schweden, Dänemark, den Niederlanden oder Deutschland. In Deutschland wurde das Persönliche Budget im Jahr 2001 eingeführt, seit 2008 besteht ein Rechtsanspruch. Bei Neuanträgen wird der Bedarf in Hilfeplan- oder Budgetkonferenzen mit dem/r BudgetnehmerIn wie bei sonstigen Leistungen ermittelt. Die Leistungsträger und der/die BudgetnehmerIn schließen eine Zielvereinbarung ab, in der festgelegt wird, ob und wie der

⁴⁴ Zur Pflegegeldergänzungsleistung vgl. auch Kapitel 5.

Einsatz der Mittel nachgewiesen werden soll. Ausreichend ist eine Ergebnisqualitätskontrolle (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010; Sozialverband Vdk).

4.3.9.2 Diskussion

Mit der Pflegegeldergänzungsleistung bzw. mit einem persönlichen Budget können adäquate Hilfen selbstbestimmt zugekauft werden. Sie ermöglichen die Finanzierung der Unterstützung von persönlichen AssistentInnen für ein selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Leben. Es wird eine Einflussnahme auf die Art, das Ausmaß und die Form der Unterstützungsleistung gewährleistet. Das bisherige Dreieck zwischen Leistungsträger, LeistungsempfängerInnen und Leistungserbringer wird aufgelöst (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010; Stadt Wien 2010).

Von besonderer Bedeutung sind dabei in Deutschland auch trägerübergreifende Persönliche Budgets als Komplexleistungen, die zu einer Netzwerkförderung beitragen. Kommen Leistungen mehrerer Träger in Betracht, fordert der beauftragte Leistungsträger von den übrigen Leistungsträgern eine Stellungnahme an. Im Anschluss daran wird zwischen den beteiligten Trägern und Personen eine Zielvereinbarung geschlossen, in der die Leistungen festgehalten werden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010; Sozialverband Vdk).

Es ist allerdings einzuschränken, dass es sich bei der Pflegegeldergänzungsleistung (wie auch beim Persönlichen Budget in Deutschland) eher um eine gebundene als um eine ungebundene Geldleistung handelt. Bei der Leistungsgewährung werden relativ enge Kriterien angewandt, es findet eine engmaschige „Kontrolle“ statt: eine Förderung gibt es nur, wenn die Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit gewährleistet ist, der Hilfebedarf wird gemeinsam ermittelt und nur tatsächlich in Anspruch genommene Leistungen werden gefördert.⁴⁵

Mit diesen engmaschigen Kriterien lässt sich jedoch u.U. auch rechtfertigen, dass im Behindertenbereich der Trend in Richtung Geldleistungen geht, in anderen Sozialbereichen aber eher in Richtung Sachleistungen. Ansonsten könnte mitunter von einer Ungleichbehandlung von KlientInnen in unterschiedlichen Sozialbereichen gesprochen werden. Ggf. ein Diskussionsthema könnte nicht zuletzt aufgrund der Alterung der Bevölkerung die Tatsache sein, dass die Behindertenhilfe und damit auch die

⁴⁵ In Deutschland warf der Paritätische Wohlfahrtsverband Sozialleistungsträgern sogar vor, das Ziel des Persönlichen Budgets in der Praxis zunehmend zu unterlaufen. In Rheinland-Pfalz hätten im Jahr 2007 mehr als zwei Drittel der leistungsberechtigten Personen eine Leistungsform bezogen, die nicht im Einklang mit dem Willen des Gesetzgebers stehe. Auf der Grundlage einer Abtretungserklärung zahlte der Leistungsträger das Geld direkt an Einrichtungen oder ambulante Dienste als Leistungserbringer (Paritätischer Wohlfahrtsverband 2007).

Pflegegeldergänzungsleistung in Wien nur bis zu einem Alter von 65 Jahren (erwerbsfähiges Alter) neu gewährt werden.⁴⁶

Im Sinne von multiplen politischen Leistungszielen – in diesem Fall allerdings bei der Gewährung einer Geldleistung – wird bei der Pflegegeldergänzungsleistung eine Entlastung der Angehörigen angeführt (Stadt Wien 2010, 212). In Wien dürfen bei der Pflegegeldergänzungsleistung Angehörige auch nur bis zu einem Ausmaß von 30% der anerkannten Summe in Anspruch genommen werden (Fonds Soziales Wien 2011), während in Deutschland beim Persönlichen Budget Teilhabeleistungen grundsätzlich auch von Familienmitgliedern erbracht werden können (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010). Außerdem soll die (Wieder-)Annäherung an den ersten Arbeitsmarkt und die Berufsausbildung gefördert bzw. der Verbleib am Arbeitsmarkt unterstützt werden (Stadt Wien 2010).

Auf Seite der KlientInnen wird in Deutschland von der Befürchtung berichtet, bei Inanspruchnahme des Persönlichen Budgets die Anforderungen des Alltags ohne bisher bekannte Bezugspersonen bewältigen zu müssen (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010).⁴⁷ Auch die potentielle Gefahr höherer Preise und einer geringeren Qualität der Leistungen ohne vorherige Beratung wird erwähnt. Jedenfalls dürften fehlende Informationen zu einer relativ hohen Nichtinanspruchnahme des Persönlichen Budgets führen. In der Praxis wird die Leistung selten beantragt, da die KlientInnen damit noch nicht vertraut sind (Destatis 2009, 14).

Darüber hinaus fehle es auch bei einigen Leistungsträgern und -erbringern noch an grundsätzlichen Informationen. Es gäbe auch seitens der freien Wohlfahrtsträger wenig Interesse an dem Persönlichen Budget, da Nachteile von Planungsunsicherheit über organisatorischen und bürokratischen Aufwand bis hin zu Konkurrenz und Kostendruck befürchtet werden. Auf Seiten der öffentlichen Institutionen werden die wenig gegebene Budgetierfähigkeit mancher Leistungen, die Finanzierung der Budgetassistenz und der bürokratische Aufwand als Problemstellungen genannt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010; Dalferth 2009).

⁴⁶ Die Behindertenhilfe ist grundsätzlich zur Förderung der Erwerbstätigkeit im erwerbsfähigen Alter gedacht. Eine Antragstellung ist bis zum 65. Lebensjahr vorgesehen, da danach (auch im Sinne der Gleichbehandlung mit Menschen mit „lediglich“ altersbedingten Behinderungen) die Pflegemaßnahmen nach dem Wiener Sozialhilfegesetz vorgesehen sind. Bei Erreichen der Altersgrenze von 65 Jahren (und vorhergehendem Leistungsbezug) wird jedoch bereits heute individuell über eine Verlängerung der Leistungsgewährung entschieden (und nach Möglichkeit auch verlängert). Das Phänomen von älteren Menschen mit Behinderung ist relativ neu. Das Ziel ist, diese Menschen in das bestehende Angebotsspektrum zu integrieren, wobei die zentrale Frage ist, welche Art des Bedarfes (z.B. Behindertenhilfe oder Pflege) im Vordergrund steht.

⁴⁷ Eine derartige Problematik gibt es allerdings u.U. auch bei individuellen Angeboten im Pflegebereich, nicht nur beim Persönlichen Budget.

4.3.9.3 Alternativen

Mögliche Alternativen zur Pflegegeldergänzungsleistung wären in Richtung mehr Geldleistung eine höhere und/oder flexiblere Geldleistung sowie auf der anderen Seite in Richtung mehr Sachleistungen Gutscheine bzw. die Ausweitung von Sachleistungen statt der Pflegegeldergänzungsleistung.

In einer Rezension zu verfügbaren Studien zu persönlichen Budgets in diversen Ländern kommen Arksey/Kemp (2008, 17ff) zu einer durchaus positiven Evaluation: diese bieten eine gewisse Wahlfreiheit bezüglich der Art der Assistenz und der betreuenden Personen. Verglichen mit der traditionellen Dienstleistungsbereitstellung inkludieren die Auswirkungen grundsätzlich ein Betreuungspaket, das besser an die Bedarfe und Präferenzen angepasst ist, und daher die KlientInnen mehr zufrieden stellt, mehr das Gefühl der Kontrolle und Selbstachtung gibt, größere Unabhängigkeit gewährleistet und eine Partizipation in normalen Alltagsaktivitäten besser ermöglicht.

Allerdings variiert das Ausmaß der Wahlfreiheit beträchtlich zwischen Staaten, Regionen und lokalen Einheiten. Etwa in Italien sind die Budgets nicht reguliert und können für jeden Zweck verwendet werden, de facto stellen sie ungebundene Geldleistungen dar. Üblicherweise werden Budgets mit mehr oder weniger Restriktionen hinsichtlich Kauf- und Beschäftigungsmöglichkeiten gewährt. In einem gewissen Ausmaß reflektieren diese Restriktionen die empfundenen Notwendigkeiten auf Seiten der Politikgestalter, die Rechenschaftspflicht für öffentliche Gelder sowie die Zielerfordernisse ihrer Leistungssysteme sicherzustellen. Es bleibe jedoch die Frage, ob einige dieser Restriktionen wirklich notwendig und mit der grundsätzlichen „Ethik der Wahlfreiheit“ von persönlichen Budgets konsistent seien.

Ebenso lässt sich aus der Forschung eindeutig ableiten, dass es eine Reihe von Barrieren gibt, die die KlientInnen davon abhalten können, an Programmen persönlicher Budgets teilzunehmen oder solche Leistungen optimal zu nutzen. Diese Barrieren reichen von generellem Informationsmangel über die Aufzeichnungsverpflichtungen der Behörden bis hin zu den Schwierigkeiten, die die Rolle als ArbeitgeberIn von persönlichen AssistentInnen impliziert. Es sei allerdings evident, dass es bei entsprechendem politischen Willen Wege gäbe, viele, wenn nicht alle, dieser Barrieren zu überwinden.

Die Forschungsergebnisse sind allerdings in mehrerer Hinsicht limitiert. Der Großteil der Studien basiert auf der ausschließlichen Analyse von BezieherInnen persönlicher Budgets. Im Ergebnis ziehen sie keine Vergleiche zwischen den praktischen Auswirkungen, die von GeldleistungsbezieherInnen und von BezieherInnen traditioneller Leistungen erfahren werden. Zahlreiche Studien leiden an potentiellen Selektionseffekten. Relativ wenige Studien berücksichtigen objektivere Parameter wie etwa die Evaluation von Aktivitäten des täglichen Lebens unter Verwendung validierter Instrumente. Es gibt auch wenig systematische

Evidenz über die budgetären Kosten von Persönlichen Budgets im Vergleich zu traditioneller Leistungsbereitstellung.

Wenn zusätzlich davon ausgegangen wird, dass ungebundene Geldleistungen im Behindertenbereich strukturelle Schwächen aufweisen (keine Bedarfsorientierung, keine Zielformulierung und kein Verwendungsnachweis, pauschalierte Beträge), aber günstige Lösungsentwicklungen zur Sicherung der Teilhabe behinderter Menschen im herkömmlichen Sachleistungsprinzip schwierig sind (Speicher 2007), könnte die Pflegegeldergänzungsleistung bzw. ein persönliches Budget einen goldenen Mittelweg darstellen, bei der auch die Qualitätssicherung und Zielgenauigkeit der Leistungen aufgrund der umfangreichen Kontrollmechanismen gewährleistet bleibt.⁴⁸

Bei einer Leistungsentwicklung in Richtung des Persönlichen Budgets mit weniger administrativen Einschränkungen wären jedenfalls die Einhaltung der Ergebnisqualität sowie die arbeitsrechtliche Situation der Betreuungspersonen zu beachten. Auch die Gewährung eines Rechtsanspruchs auf die Leistung wäre zu überlegen. Eine entsprechende gesetzliche Regelung könnte allerdings die Flexibilität einschränken, da die derzeitigen Regelungen höchst individuelle Lösungen ermöglichen. Die Höhe der Leistung sollte für die überwiegende Mehrheit der KlientInnen entsprechen, am oberen und unteren Ende könnte in Einzelfällen noch Anpassungen vorgenommen werden. In Deutschland lag im Jahr 2009 die Mehrheit der bewilligten Summen im Rahmen des Persönlichen Budgets zwischen 200 und 800 Euro pro Monat. Das kleinste Budget betrug 36 Euro, das höchste 12.683 Euro im Monat (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2010).

⁴⁸ Das Problem der Qualitätssicherung besteht grundsätzlich nicht nur auf Seiten der behinderten Personen sondern auch auf Seiten der AssistentInnen (z.B. ArbeitnehmerInnenschutz).

4.3.9.4 Systematische Bewertung

Tab. 4.9: Pflegegeldergänzungsleistung

	Status Quo	Alternative Geldleistung	Alternative Sachleistung
Beschreibung	Pflegegeldergänzungsleistung für persönliche Assistenz, kein Rechtsanspruch, relativ enge Kriterien	Höhere und/oder flexiblere Geldleistung	Gutscheine bzw. Ausweitung von Sachleistungen statt Pflegegeldergänzungsleistung
Ziele	Abdeckung Aufwand für erforderliche Pflege und Betreuung	Abdeckung Aufwand für erforderliche Pflege und Betreuung	Bereitstellung erforderliche Pflege und Betreuung
Zielgruppen	in Privat-HH lebende Personen im Erwerbsalter mit Körperbehinderung und Selbstverwaltungs-kompetenz	in Privat-HH lebende Personen im Erwerbsalter mit Körperbehinderung und Selbstverwaltungs-kompetenz	in Privat-HH lebende Personen im Erwerbsalter mit Körperbehinderung
Paternalismus			
Wer beurteilt Bedarf	FSW, Unterlagen, ggf. Begutachtung bzw. Abklärungsgespräch	FSW, Unterlagen, ggf. Begutachtung bzw. Abklärungsgespräch	FSW, Unterlagen, ggf. Begutachtung bzw. Abklärungsgespräch; Fachkräfte
Wahlfreiheit/Autonomie	BezieherInnen können als ArbeitgeberInnen ihrer AssistentInnen fungieren oder entsprechende Leistungen bei DL-Anbietern selbstbestimmt zukaufen	bei flexibleren Leistungen mehr Wahlfreiheit, im Extremfall ungebunden wie Pflegegeld	Wahlfreiheit geringer
Treffsicherheit/Verwendungszweck/Lenkung	Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit wird geprüft, „gebundene“ Geldleistung	bei flexiblerer Leistung u.U. weniger Treffsicherheit	u.U. mehr Lenkung und Kontrolle
Missbrauch, Mitnahme	Höhe auf Basis festgestellter Bedarf und Einkünfte; nur tatsächlich in Anspruch genommene Leistungen gefördert; engmaschige Kontrolle	im Extremfall ungebunden: keine Bedarfsorientierung, keine Zielformulierung, kein Verwendungsnachweis	mehr oder weniger ausgeschlossen
„Samariter“-Dilemma			
Risiko Verweilen im System	Behinderungsabhängig; u.U. Förderung Erwerbstätigkeit	Behinderungsabhängig, bei ungebundener Geldleistung u.U. höher	Behinderungsabhängig
Nachhaltigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe	Grundsätzlich Hilfe zur Selbsthilfe, u.U. aber Schwierigkeiten in Rolle ArbeitgeberIn, etc.	Abhängig von Verwendung Geldleistung	
Rentabilität, Kosten/Nutzen	aufgrund engmaschiger Kontrollen und enger Kriterien sollte Rentabilität hoch sein	geringer	u.U. mehr Qualitätssicherung, dafür weniger angepasste Leistungen
Kostenbeteiligung	je nach Einkommen	je nach Einkommen	je nach Einkommen
Individueller Arbeitsanreiz	u.U. höher durch individuell passende Lösungen	u.U. höher durch individuell passende Lösungen	u.U. geringer
Abschreckung/Stigmatisierung/Non-Take-Up	kein Rechtsanspruch, fehlende Informationen, etc.	geringer	evtl. mehr administrative Barrieren

	Status Quo	Alternative Geldleistung	Alternative Sachleistung
Politische Ziele/Koalitionen			
Preisregulierung, Angebot/Nachfrage	mehr Konkurrenz und Kostendruck; auf der anderen Seite ohne Beratung Gefahr überhöhter Preise?	eher preissteigende Wirkung	eher preissenkende Wirkung
Erwerbstätigkeit, produktive Infrastruktur	Planungsunsicherheit Erbringer; Entlastung Angehörige; Wiederannäherung an Arbeitsmarkt, Berufsausbildung	Abhängig von Leistungsverwendung	Potentiell fördernd, Angebots- und Nachfrageseite
Gesundheit	u.U. Förderung durch individuelle Lösungen	abhängig von Leistungsverwendung	evtl. höhere Qualität Leistungen
Klientelpolitik	Dreieck zwischen Leistungsträger, -empfänger und -erbringer wird aufgelöst; u.U. mehr Konkurrenz		u.U. Bevorzugung etablierter freier Träger
Flexibilität, Sperrklinkeneffekt	Flexibel	DE: trägerübergreifende persönliche Budgets	u.U. Sperrklinkeneffekt
Einbezug Caseworker, Verhandlungsmöglichkeiten, individuelle Lösungen	individuelle Lösungen, mehr Verhandlungsmöglichkeiten	individuelle Lösungen noch mehr gefördert; bei Rechtsanspruch aber u.U. weniger Flexibilität	weniger individuelle Lösungen
Administrativer Aufwand	organisatorischer und bürokratischer Aufwand Leistungserbringer, Träger; evtl. wenig gegebene Budgetierfähigkeit Leistungen	bei flexiblerer Leistung u.U. geringer	u.U. geringer
Sonstige Aspekte			
Kombinierte Leistung	Wahlfreiheit und Kontrolle	Mehr Wahlfreiheit	Weniger Wahlfreiheit
Subjektiver/ objektiver Wert	optimale Ergänzung zwischen subjektivem und objektivem Wert?	subjektiv: hoch	objektiv: hoch
Chancengleichheit, „Gerechtigkeit“	Neuanträge nur Personen unter 65 Jahren (begründbar), hohe Selbstverwaltungskompetenz, Erfüllung Kriterien		
Gender		mehr informelle Betreuung, Pflege?	
Kurzbewertung			
im Vergleich zu Status Quo		bei flexiblerer Leistung mehr Wahlfreiheit, u.U. weniger Treffsicherheit	u.U. höhere Qualität aber weniger Wahlfreiheit und subjektive Zufriedenheit

4.4 Subjektförderung als Methode der Erbringung von Leistungen

4.4.1 Ausgangssituation

Bei der Subjektförderung wird den KlientInnen die Behandlung, Betreuung bzw. Pflege durch eine anerkannte Einrichtung ihrer Wahl zugesprochen. Sie besteht in der Gewährung von Zuschüssen zu den bewilligten Leistungskosten. Über die Gewährung entscheidet der Fonds Soziales Wien aufgrund einer individuellen fachlichen Beurteilung. Der/die KlientIn und der Betreiber der Einrichtung schließen einen Vertrag. Die Auszahlung der Förderung erfolgt direkt an den Betreiber. Der Betreiber der anerkannten Einrichtung legt dem FSW regelmäßig Nachweise für die erbrachten Leistungen für die geförderten Personen vor. Ein Kostenbeitrag der KlientInnen wird direkt vom FSW eingehoben (Fonds Soziales Wien 2006). Die Leistungserbringung erfolgt in der Praxis im Zuge eines Case-Managements.

Bei der klassischen Objektförderung erfolgt im Gegensatz dazu die Förderung des laufenden Betriebes einer gemeinnützigen Einrichtung.

4.4.2 Diskussion

Der Modus der Subjektförderung stärkt grundsätzlich die Souveränität der KlientInnen und die Wahlfreiheit bzw. die Durchsetzung von Präferenzen. Im Idealfall nehmen informierte VerbraucherInnen die Wahlentscheidungen mit ökonomischer Rationalität vor (Hänlein 2004, 75f). Allerdings befürchten kritische Stimmen, dass das angestrebte Wahlrecht häufig nicht wahrgenommen werden kann, da u.a. Investitionsstaus aufgrund des Abgehens von der Subjektförderung zu fehlenden Angeboten führen (Caritas 2007, 6). Im Zuge des eingesetzten Case-Managements besteht daher u.U. die Gefahr, dass zu vorhandenen Angeboten zugewiesen wird, die letztlich nicht (exakt) dem Bedarf entsprechen.

Für die öffentliche Hand stellt das System der Subjektförderung eine gewisse Herausforderung dar, weil es nicht zur Gänze planbar ist (Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation 2008). U.U. wird damit auch die Nachfragemacht der Sozialleistungsträger bzw. deren Steuerkapazität verringert (Hänlein 2004, 76; Mayer 2003). Dennoch ist auch aus der Sicht der öffentlichen Hand die Subjektförderung grundsätzlich bedarfsorientierter. Es besteht das Ziel, dass die Einrichtungen und Dienste schnell und flexibel auf dem Markt agieren können.

Die Zahlungsströme verschieben sich von der Investitionsförderung zu bedürftigkeitsgeprüften Leistungen an die Sozialkunden. Es werden nur jene Leistungen finanziert, die tatsächlich in Anspruch genommen werden. Dadurch werden i.d.R. die Ressourcen besser verteilt und optimaler eingesetzt. Die Subjektförderung trägt auch zu mehr Kostentransparenz bei. In Anbetracht des spezifischen Aufwandes für Kontrollen,

Einzelfallprüfung und -beratung könnte der administrative Aufwand hingegen zunehmen (Caritas 2007, 6f; Hänlein 2004).

Grundsätzlich geht mit der Subjektförderung der Trend zu weniger Staat und mehr Markt und Wettbewerb (Hänlein 2004). Die eindeutige leistungsbezogene und subjektorientierte Finanzierung fördert Wachstum und eröffnet Innovationspotenziale. In Wien führte die Implementierung der Subjektförderung zu einer begrenzten Öffnung auf der Anbieterseite. Die Dienstleister müssen sich einem Prüfprozess unterziehen, um vom FSW anerkannt zu werden, was aber die Qualitätssicherung erhöht (Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation 2008).

Für etablierte frei-gemeinnützige Träger birgt die Objektförderung grundsätzlich weniger betriebswirtschaftliche Risiken. Die Verlagerung zur Subjektförderung in Deutschland (2003) führte dazu, dass die Träger von Einrichtungen und Diensten selbst vorfinanzieren müssen und die Mittel erst im Nachhinein bei entsprechender Auslastung erhalten. Bei geringerer Auslastung sinken die Einnahmen. Die Aufgabe der verbindlichen Bedarfsanerkennungsverfahren hat an verschiedenen Standorten zu Konkurrenzlagen geführt (Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes NRW 2009; Caritas 2007, 7; Hänlein 2004, 77). Aus Sicht der gemeinnützigen Träger hat die Subjektförderung aber auch Vorteile. Sie erhöht die Entscheidungsfreiheit der sozialwirtschaftlichen Unternehmen und diese sind bei entsprechender Bereitschaft in der Lage, schneller und flexibler auf den aktuellen Bedarf zu reagieren (Caritas 2007, 6f).

4.4.3 Alternativen

Eine Alternative in Richtung mehr Geldleistung wäre die Auszahlung der Subjektförderung als Geldleistung, um Leistungen tatsächlich selbst zukaufen zu können („Prinzip Markt“) und/oder eine flexiblere Leistung im Sinne der Wahl zwischen Geld- oder Sachleistungen. Auf der anderen Seite wäre ein ausschließliches Sachleistungsangebot denkbar.

Im Extremfall könnten ungebundene, dem Pflegegeld vergleichbare, frei verwendbare Geldleistungen ausbezahlt werden, die insbesondere auch als Gratifikation für pflegende Angehörige oder andere Betreuungspersonen verwendet werden dürfen. Beispielsweise gibt es in Rheinland-Pfalz im Behindertenbereich Budgets, die absolut mit dem Pflegegeld aus der Pflegeversicherung vergleichbar sind. Dieses zeige trotz seiner strukturellen Schwächen (ohne Bedarfsorientierung, Zielformulierung und Verwendungsnachweis, pauschalisierte Beträge) erstaunliche Ergebnisse in der Sicherung der Teilhabe behinderter Menschen. Die Geldleistung befördere günstige Lösungsentwicklungen, die im herkömmlichen Sachleistungsprinzip schwierig seien (Speicher 2007).

Für manche AutorInnen leitet sich ein ordnungspolitischer Handlungsbedarf in Richtung mehr Markt auch aus der mangelnden Problemlösungsfähigkeit der bestehenden korporatistischen Strukturen des Pflegesektors⁴⁹ ab. Das Ziel ist die Gleichstellung privat-gewerblicher Träger mit freien gemeinnützigen Anbietern und die Erleichterung des Marktzugangs für neue Anbieter (vgl. z.B. Meyer 2003). Mit der Subjektförderung allein würden u.U. etablierte karitative Einrichtungen nach wie vor gegenüber neu auf den Markt drängenden privat-gewerblichen Einrichtungen bevorzugt (Hänlein 2004, 77).

Auf der anderen Seite wird mit tatsächlichen Geldleistungen bzw. dem Prinzip Markt die Steuerung des Sozial- und Pflegebereichs durch die öffentliche Hand schwieriger. Auch der zweckgerichtete Mitteleinsatz ist gegenüber der Subjektförderung weniger sichergestellt. Auch liefert die Betrachtung der Qualitätsfragen bei Pflegeleistungen auch das Resultat, dass die Qualität bei einer Sachleistung besser geregelt ist (vgl. z.B. Busch 1997).

Bei der Subjektförderung handelt es sich um einen zweckgebundenen Transfer, der jedoch eine gewisse Wahlfreiheit einräumt. Wenn davon ausgegangen wird, dass sich verschiedene Leistungen (Pflegegeld, Pflegegeldergänzungsleistung, mobile und stationäre Betreuung) zu einer optimalen Lösung bzw. Kombination aus Leistungstypen ergänzen sollen (Busch 1997, 162) erscheint die Subjektförderung durchaus als gut gewählte Ergänzung, die sowohl eine gewisse KlientInnensouveränität als auch Leistungskontrolle und Zweckwidmung miteinander vereinbart. Ggf. könnte in Wien noch die Öffnung der Anbieterseite mit geeigneten Maßnahmen erweitert werden.

⁴⁹ Wenige gemeinnützige Trägerorganisationen bzw. Anbieter, die den Markt dominieren, stehen Sozialleistungsträgern mit großer Nachfragemacht gegenüber.

4.4.4 Systematische Bewertung

Tab. 4.10: Subjektförderung als (allgemeine) Methode der Leistungserbringung

	Status Quo	Alternative Geldleistung	Alternative Sachleistung
Beschreibung	Behandlung, Betreuung bzw. Pflege durch anerkannte ausgewählte Einrichtung zugesprochen	Auszahlung Subjektförderung als Geldleistung, um Leistungen tatsächlich selbst zuzukaufen und/oder flexiblere Leistung im Sinne Wahl- zw. Geld- oder Sachleistungen	Umstellung auf reines Sachleistungsangebot
Ziele	Abdeckung Aufwand für erforderliche Pflege und Betreuung	Abdeckung Aufwand für erforderliche Pflege und Betreuung	Bereitstellung erforderlicher Pflege und Betreuung
Zielgruppen	Personen mit Bedarf an Behandlung, Betreuung, Pflege	Personen mit Bedarf an Behandlung, Betreuung, Pflege	Personen mit Bedarf an Behandlung, Betreuung, Pflege
Paternalismus			
Wer beurteilt Bedarf	FSW aufgrund individueller fachlicher Beurteilung	mehr KlientInnen	mehr Betreuungspersonal
Wahlfreiheit/Autonomie	stärkt Souveränität KlientInnen und Durchsetzung Präferenzen	wenn ungebunden: frei verwendbar, auch als Gratifikation für Angehörige	Wahlfreiheit geringer
Treffsicherheit/Verwendungszweck/Lenkung	Zweckgebunden, bedarfsgerecht; System nicht zur Gänze planbar; Nachfragemacht Träger bzw. Steuerungskapazität evtl. verringert	weniger Bedarfsorientierung, und Zielformulierung; Steuerung durch öffentliche Hand schwieriger	Direkte Steuerung und Lenkung
Missbrauch, Mitnahme	bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen an KundInnen; nur Leistungen finanziert, die tatsächlich in Anspruch genommen werden; mehr Kostentransparenz	zweckgerichteter Mitteleinsatz weniger sichergestellt	Investitionsförderung: Frage Auslastung; mangelnde Problemlösungsfähigkeit korporatistischer Strukturen?
„Samariter“-Dilemma			
Risiko Verweilen im System	n.a.		
Nachhaltigkeit, Hilfe zur Selbsthilfe	Förderung Selbsthilfe?	abhängig von Verwendung Geldleistung	
Rentabilität, Kosten/Nutzen	Ressourcen besser verteilt und optimaler eingesetzt; fördert Wachstum und eröffnet Innovationspotenzial	Prinzip Markt; Risiko von zu wenig Steuerung	geringere Rentabilität wenn weniger bedarfsorientiert
Kostenbeteiligung	Kostenbeitrag KlientInnen direkt von FSW eingehoben	Bereits bei Auszahlung Geldleistung berücksichtigt?	Kostenbeiträge zu Sachleistungen
Individueller Arbeitsanreiz	n.a.		
Abschreckung/ Stigmatisierung/ Non-Take-Up		potentiell geringer	potentiell höher

	Status Quo	Alternative Geldleistung	Alternative Sachleistung
Politische Ziele/Koalitionen			
Preisregulierung, Angebot/Nachfrage	mehr Konkurrenz, Öffnung Anbieterseite; Investitionsstaus können zu fehlenden Angeboten führen?	Stärkung Nachfrageseite, u.U. auch steigende Preise	Investitionen auf Anbieterseite, wenig Konkurrenz
Erwerbstätigkeit, produktive Infrastruktur	begrenzte Öffnung Anbieterseite; mehr betriebswirtschaftliche Risiken	Gleichstellung privat-gewerblicher Anbieter?	
Gesundheit		evtl. geringere Qualität Leistungen	evtl. höhere Qualität Leistungen
Klientelpolitik	weniger Staat, mehr (begrenzter) Markt und Wettbewerb	mehr Öffnung	Förderung sehr begrenzter Anzahl von Anbietern
Flexibilität, Sperrklinkeneffekt	Ziel, dass Einrichtungen und Dienste bedarfsgerecht, schnell und flexibel auf dem Markt agieren können; mehr Entscheidungsfreiheit auch für Anbieter	Flexibel	Investitionsförderung, wenig flexibel
Einbezug Caseworker, Verhandlungsmöglichkeiten, individuelle Lösungen	Leistungserbringung im Zuge Case-Management	abhängig von Verwendung Geldleistung	weniger individuelle Lösungen?
Administrativer Aufwand	spezifischer Aufwand für Kontrollen, Einzelfallprüfung und -beratung	geringer	geringer?
Sonstige Aspekte			
Kombinierte Leistung	Kombination Wahlfreiheit und Bedarfsprüfung	Geldleistung	Sachleistung
Subjektiver/ objektiver Wert	Wahlfreiheit, Prüfprozesse, Qualitätssicherung; optimale Ergänzung?	subjektiv hoch	objektiv hoch, Qualität besser geregelt
Chancengleichheit, „Gerechtigkeit“			
Gender		mehr informelle Betreuung, Pflege?	
Kurzbewertung			
im Vergleich zu Status Quo		bei flexiblerer Leistung mehr Wahlfreiheit aber u.U. weniger Treffsicherheit und Kontrolle	u.U. höhere Qualität aber weniger Wahlfreiheit und subjektive Zufriedenheit

4.5 Literatur

- Amann W., Mundt A. (2009), *Rückläufige Bewilligungszahlen versus Wohnungsbedarf. Leerstandsdaten im GBV-Sektor. Vorausschätzung Wohnbeihilfe*. Wien: Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH.
- Amt für Soziales und Wohnen der Stadt Essen (Hg.) (2011), *Prospekte Mittagverpflegung, Schülerbeförderung, Lernförderung, Klassenfahrten und Ausflüge, soziale und kulturelle Teilhabe, Schulbedarf*. Essen: ASW.
- Andersen T.M., Svarer M. (2008), The Role of Workfare in Striking a Balance between Incentives and Insurance in the Labour Market, *CESIFO Working Paper Labour Markets No. 2267*.
- Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes NRW (2009), *Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege des Landes Nordrhein-Westfalen zur Evaluation des Landespflegegesetzes*, Düsseldorf: AG SFW NRW; http://caritas.erzbistum-koeln.de/export/sites/caritas/caritas/download/09-11-2009_Stellungnahme_Evaluation_des_Landespflegegesetzes.pdf.
- Arksey H., Kemp P.A. (2008), *Dimensions of Choice: A narrative review of cash-for-care schemes*. York: University of York (Social Policy Research Unit Working Paper No. DHP 2250).
- Atkinson A.B. (1989), *Poverty and Social Security*, London.
- Barrientos A., DeJong J. (2004), Child Poverty and Cash Transfers, *Childhood Poverty Research and Policy Centre Report No. 4*.
- Baumann B., Stremlow J., Strohmeier R., Bieri A. (2010), *Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen (Forschungsbericht Nr. 6/10).
- Beaudry P., Blackorby Ch. (2004), *Taxes and Employment Subsidies in Optimal Redistribution Programs*. Warwick: University of Warwick (Economic Research Papers Nr. 766).
- Besley T., Coate St. (1992), Workfare versus Welfare: Incentive Arguments for Work Requirements in Poverty-Alleviation Programs, *The American Economic Review*, 82: 249-261.
- Besley T., Coate St. (1995), The Design of Income Maintenance Programmes, *Review of Economic Studies*, 62 (2): 187-221.
- Biffi G., Faustmann A., Skrivanek I. (2011), *Frauen und die Wirtschaftskrise. Vernetzung sozialer Dienstleistungen als Antwort auf Konjunktur- und Strukturkrise*. Krems: Donau-Universität Krems im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes.
- Bock-Schappelwein J., Eppel R., Mühlberger U. (2009), Sozialpolitik als Produktivkraft, *WIFO Monatsberichte*, 11: 845-857.

- Bonin H., Kempe W., Schneider H. (2002), Kombilohn oder Workfare? Zur Wirksamkeit zweier arbeitsmarktpolitischer Strategien, *IZA Discussion Paper No. 587*.
- Bradshaw J. (2006), 'Child benefit packages in fifteen countries' in Lewis J. (Hg.), *Children, Changing Families and Welfare States*. Cheltenham.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2010), *Das (trägerübergreifende) Persönliche Budget*, Bonn: BMAS; http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a722-pers-budget-normalesprache.pdf?__blob=publicationFile.
- BMASK (2010), *Sozialschutz in Österreich 2010*. Wien: BMASK.
- BMASK (2011a), *Sozialpolitische Indikatoren: Österreich im internationalen Vergleich*. Wien: BMASK.
- BMASK (2011b), *Armut- und Ausgrenzungsgefährdung in Österreich. Ergebnisse aus EU-SILC 2010. Studie der Statistik Austria im Auftrag des BMASK*. Wien: BMASK (Sozialpolitische Studienreihe Band 8).
- Busch B. (1997), *Sachleistung versus Geldleistung in der sozialen Pflegeversicherung: ökonomische und juristische Aspekte*. Konstanz: Wissenschaftliche Arbeit zur Erlangung des Grades eines Diplom-Volkswirts an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Universität Konstanz.
- Caritas in NRW (Hg.) (2011), *Brauchen wir Tafeln, Suppenküchen und Kleiderkammern? Hilfen zwischen Sozialstaat und Barmherzigkeit*. Freiburg.
- Caritas Unternehmen (2007), *Finanzierung von Sozialimmobilien. Arbeitshilfe für Verantwortliche im Finanz- und Wirtschaftsbereich von Trägern, Einrichtungen und Diensten der Caritas und der Diözesan-Caritasverbände*, Freiburg.
- Coate St., Johnson St., Zeckhauser R. (1994), Pecuniary redistribution through in-kind programs, *Journal of Public Economics*, 55 (1): 19-40.
- Cunha J.M., De Giorgi G. (2010), *The Price Effects of Cash Versus In-Kind Transfers*. Stanford: Stanford University.
- Currie J. (1994), 'Welfare and the Well-Being of Children: The Relative Effectiveness of Cash and In-Kind Transfers' in James M. Poterba (Hg.), *Tax Policy and the Economy*, Vol. 8, 1-44.
- Currie J. (1997), Choosing Among Alternative Programs for Poor Children, in: *Children and Poverty*, 7 (2): 113-131.
- Currie J. (2006), *The Invisible Safety Net: Protecting the Nation's Poor Children and Families*. Princeton.
- Currie J., Gahvari F. (2007), Transfers in cash and in-kind: Theory meets the data, *NBER Working Paper No. 13557*.
- Czerny M., Weingärtler M. (2007), *Wohnbau und Wohnhaussanierung als Konjunkturmotor*, Wien: Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- Dalferth M. (2009), *Das Persönliche Budget – eine Chance für Menschen mit Autismus?* BBW Abensberg, <http://www.bbw-abensberg.de/files/downloads/Budget.pdf>.

- Destatis (2009), *Statistik der Sozialhilfe. Eingliederungshilfe für behinderte Menschen 2007*, Wiesbaden: Destatis.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2011) Zur Evaluation des Sachleistungsprinzips im Asylbewerberleistungsgesetz;
[http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Integration%20und%20Zuwanderung/Zuwa
 nderungsfragen,%20Aufenthaltsrecht/Zur%20Evaluation%20des%20Sachleistungsprinzi
 ps%20im%20Asylbewerberleistungsgesetz/](http://www.dstgb.de/dstgb/Schwerpunkte/Integration%20und%20Zuwanderung/Zuwa%20nderungsfragen,%20Aufenthaltsrecht/Zur%20Evaluation%20des%20Sachleistungsprinzi%20ps%20im%20Asylbewerberleistungsgesetz/).
- Donner Ch. (2007), *Akteure der Objektförderung im Mietwohnungssektor*. Wien.
- Eichhorst W., Schneider H. (2008), Umsetzung des Workfare-Ansatzes im BMWi-Modell für eine existenzsichernde Beschäftigung, *IZA Research Report No. 18*.
- Energie-Control GmbH (2009), *Pressekonferenz Caritas, E-Control und FEEI: Ergebnisse des Pilotprojets gegen Energiearmut*. Wien.
- Fack G. (2004), *Are Housing Benefits an efficient Way to Redistribute Income? Evidence from a natural experiment in France*. Paris: Federation Paris-Jourdan, cepremap.
- Felderer B., Helmenstein Ch. (1999), *Die Entwicklung der regionalen Wohnraumnachfrage in Österreich*. Wien: IHS; http://www.ihs.ac.at/publications/lib/presseinfo_280699.pdf.
- Festl E., Lutz H., Schratzenstaller M. (2010), *Mögliche Ansätze zur Unterstützung von Familien*. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Fonds Soziales Wien, Allgemeine Förderrichtlinien, Wien 2006;
http://www.fsw.at/downloads/foerderwesen_anerkennung/foerderrichtlinien/FRL_allgemein.pdf.
- Fonds Soziales Wien (2011), Spezifische Förderrichtlinie zur Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz für Menschen mit Behinderung, Wien: FSW;
[http://www.fsw.at/downloads/foerderwesen_anerkennung/foerderrichtlinien/spezifisch
 /FRL_PGE-fuer-PA.pdf](http://www.fsw.at/downloads/foerderwesen_anerkennung/foerderrichtlinien/spezifisch/FRL_PGE-fuer-PA.pdf).
- Forschungsgesellschaft für Wohnen, Bauen und Planen (2000), *Auswirkungen und Optionen einer substantiellen Mittelverlagerung; Kurzbericht zum Stand des Projektes*. St. Pölten: FGWBP.
- Fortin B., Truchon M., Beauséjour L. (1993), On reforming the welfare system: Workfare meets the negative income tax, *Journal of Public Economics*, 51 (2): 119-151.
- Frazer H., Marlier E. (2009), *Minimum Income Schemes across EU Member States*. Luxemburg: EU Network of National Independent Experts on Social Inclusion.
- Fredriksson P., Holmlund B. (2006), Improving Incentives in Unemployment Insurance: a Review of recent research, *Journal of Economic Surveys*, 20 (3): 358-386.
- Friedrich D. (2001), *Umverteilung: Problematik und Zukunft der Transferleistungen*; <http://efmagazin.de/2010/10/12/2606-umverteilung-problematik-und-zukunft-der-transferleistungen>.
- Fuchs M., Kränzl-Nagl R. (2010), 'Zur Realität außerfamiliärer Kinderbetreuung im Spannungsfeld gesellschaftlicher und familialer Ansprüche', in: Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (Hg.), *5. Familienbericht 1999-2009. Die Familie an der Wende zum 21. Jahrhundert. Band I*. Wien: BMWFJ, 503-570.

- Großstädte (2011), *Protokoll der 38. Arbeitstagung der Sozialamtsleiterinnen und -leiter der großen Großstädte am 15./16. September 2011*, Berlin.
- Handler J.F. (2003), Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe: From Status to Contract, *Journal of European Social Policy*, 13: 229-243.
- Hänlein A. (2004), 'Abschied von der Objektförderung? Die Finanzierung der Investitionskosten von Einrichtungen nach SGB XI und BSHG', in Scheiter (Hg.), *ZFSHI SGB – Sozialrecht in Deutschland und Europa*, 43 (2): 74-77.
- Homburg St. (2003), Arbeitslosigkeit und soziale Sicherung, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 72: 68-82.
- Hoynes H.W., Schanzenbach D.W. (2009), Consumption Responses to In-Kind Transfers: Evidence from the Introduction of the Food Stamp Program, *American Economic Journal: Applied Economics*, 1 (4): 109-139.
- Hunger auf Kunst und Kultur (o.J.), *Kulturpass Wien*, <http://www.hungeraufkunstundkultur.at/wien/kulturpass.html>.
- Institut für Demographie, Allgemeinwohl und Familie e.V., (2009) *Nachricht der Woche 35. Familienpolitik: Zurück ins 19. Jahrhundert?*, <http://www.i-daf.org/214-0-Woche-35-2009.html>.
- Jetter F. (1995), Wohnungsnot als Schlüsselproblem der Sicherung des sozialen Friedens – Subjektförderung, Objektförderung und das Drei-Phasen-Modell des Dritten Wohnungsmarktes als wohnungspolitische Instrumente, *WSI-Mitteilungen der Hans-Böckler-Stiftung*, 1: 12-22.
- Kammer für Arbeiter und Angestellte (Hg.) (2011), *Sozialleistungen im Überblick. Lexikon der Ansprüche und Leistungen*. Wien: AK.
- Korte K. (2007), *Sachleistungen oder Geldleistungen für die Unterschicht? Eine alte aktuelle Diskussion. Studienarbeit*, Hannover.
- Lang R., Novy A. (2011), Housing Cooperatives and Social Capital: The Case of Vienna, *SRE Discussion Papers Vienna University of Economics and Business Nr. 2*.
- Lechner J., Wala Th. (2005), Wohnraumförderung und Wohnraumversorgung in Wien, *Working Paper Series by the University of Applied Sciences of bfi Vienna Nr. 21*.
- Lederer A. (2003), *Einschränkungen des behördlichen Ermessens in Bezug auf die Leistungsformen des Asylbewerberleistungsgesetzes – Aktuelle Ergänzung des Gutachtens „Rechtliche Zulässigkeit der Gewährung von Geld statt Gutscheinen“ vom 15.05.2003*, Berlin; http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/Gutachten_Bargeld_AsyblbLG.pdf.
- Lienbacher, E., Holweg, C. (2011), *Strukturanalyse Sozialmärkte in Österreich*. Wien: Wirtschaftsuniversität Wien (Schriftenreihe Handel und Marketing Band 74).
- Magistrat Linz, Amt für Soziales, Jugend und Familie (2012), *Aktivpass. aktiv in Linz unterwegs*. Linz: Magistrat.
- Meyer D. (2003), *Für mehr Wettbewerb im stationären Altenhilfesektor. Handlungsbedarf aufgrund Kapazitätsprognose 2050*. Berlin (Schriften der Gesellschaft für Sozialen Fortschritt e.V., Band 24).

- Mielck A. (2005), *Soziale Ungleichheit und Mangel an sportlicher Betätigung: Plädoyer für eine stärkere Berücksichtigung der Stadtteil-Ebene*. Berlin; http://www.gesundheitberlin.de/download/Mielck-Kongressbeitrag_2005.pdf.
- Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen (2010), *Durchführung des Asylwerberleistungsgesetzes. Evaluierung des Sachleistungsprinzips, Schreiben an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Berlin vom 25. November 2010*; http://www.ggua.de/fileadmin/downloads/AsylbLG/umsetzung_asylblg_nrw.pdf.
- MISSOC, Europäische Kommission, Beschäftigung und Soziales (2011), *Situation am 01/07/2011*; http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/db/public/compareTables.do?lang=de.
- Mundt, A., Amann, W. (2009), *Evaluierung der Subjektförderung in Wien*. Wien: Studie IIBW im Auftrag des Landes Wien, Wien 2009.
- Nichols A.L., Zeckhauser R.J. (1982), Targeting transfers through restrictions on recipients, *American Economic Review*, 72: 372-377.
- OECD (2010), *Sickness, Disability and Work. Breaking the Barriers. A Synthesis of Findings across OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD (2011a), *Doing better for families*. Paris: OECD.
- OECD (2011b), *Social Policies for Youth. Bridging the Gaps on the Way to Independence, Working Party on Social Policy*. Paris: OECD.
- OECD (2011c), *Comparing the Effects of Cash Benefits and In-kind Services on Family Outcomes. A Scoping Paper, Working Party on Social Policy*. Paris: OECD.
- OECD (2011d), *Employment Outlook 2011*. Paris: OECD.
- Österreichische Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (2008), *Pflegedienstleistungen. Aktuelle Erfahrungen und Ausblicke. Tagungsbericht Nationaler Aktionstag 2007*, Wien: ÖAR.
- ÖGB/AK (2012), *Positionspapier zur Budgetkonsolidierung*. Wien: ÖGB/AK; http://www.arbeiterkammer.at/bilder/d164/oegb_ak-budget.pdf.
- Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen – Revisionsverband (o.J.), *Wohnbeihilfe statt Wohnbauförderung – Irrtümer und Gefahren*; <http://www.gbv.at/Page/View/4200>.
- Paritätischer Wohlfahrtsverband (2007), *Behinderte Menschen nicht mit kalter Sachleistung abspeisen*; <http://presseportal.de/story.htx?firmamid=53407>.
- Reinhardt U.E. (2011), *Provide Cash, or Benefits in Kind?*; <http://economix.blogs.nytimes.com/2011/01/21/provide-cash-or-benefits-in-kind/?pagemode=print>.
- Richardson D. (2011), *Family policies and poverty reduction in OECD countries*, Paris; <http://social.un.org/index/LinkClick.aspx?fileticket=2Ss1DmiQ7dU%3D&tabid=1555>
- Richardson D., Spending on family policies, and what works for child well-being, *Newsletter on Measuring the Progress of Societies*, January.

- Riesenfelder A., Schelepa S., Matt I. (2011), *Working Poor in Wien. Bestandsaufnahme von SozialhilfebezieherInnen mit parallelem Erwerbseinkommen*. Wien: Studie finanziert aus den Mitteln des waff.
- Robert Koch Institut (2011), Obst- und Gemüsekonsum heute. Zahlen und Trends aus der Gesundheitsberichterstattung des Bundes, *GBE kompakt*, 6.
- Salvi M. (2009), *Privileg oder Gemeinnutz?. Kosten und Nutzen der Zürcher Wohnbauförderung*; http://www.scribd.com/marco_salvi/d/52063331-Privileg-oder-Gemeinnutz-Eine-Kosten-Nutzen-Analyse-der-Zurcher-Wohnbauforderung.
- San Francisco Planning and Urban Research Association (2002), *Proposition N – Care not Cash*, <http://www.spur.org/goodgovernment/ballotanalysis/Nov2002/propn>.
- Schenk M. (2010), Klima und Verteilungspolitik, *Kurswechsel*, 2: 65-71.
- Schoibl H. (2012), *Telefoninterview Jänner 2012*.
- Slesnick D.T. (1996), Consumption and Poverty: How Effective are In-Kind Transfers?, *The Economic Journal*, 106 (439): 1527-1545.
- Sozialverband Vdk (o.J.), *Persönliches Budget. Frei wählen zwischen Sach- und Geldleistungen*; <http://vdk.de/cgi-bin/cms.cgi?ID=de16871>.
- Speicher J. (2007), Die „Geldleistung“ in der Hilfe und Unterstützung für Menschen mit Behinderung, *impulse*, 43: 18-20.
- Stadt Wien (2010), *Wiener Sozialbericht 2010*. Wien: Wiener Sozialpolitische Schriften 2.
- Steuerle C.E., Ooms V.D., Peterson G., Reischauer R.D. (Hg.) (2000), *Vouchers and the provision of public services*. Washington.
- Waldegrave St. (2002), Allocating Housing Assistance Equitably: a Comparison of In-kind versus Cash Subsidies in New Zealand, *Social Policy Journal of New Zealand*, 18: 62-77.
- Weston S., Medlin C. (2004), Care not Cash homeless policy, *Health Policy Monitor*, October; <http://www.hpm.org/survey/us/d4/5>.
- Zimmermann H., Henke K.D. (2005), *Finanzwissenschaft*. München.

5 Analyse der in Wien verfügbaren Leistungen bei Pflegebedürftigkeit bezüglich ihrer Wirkungsweise und Darstellung von Entwicklungsoptionen⁵⁰

In diesem Kapitel werden die wichtigsten Geld- und Sach-/Dienstleistungen im Bereich Langzeitpflege und -betreuung (LZPuB) systematisch nach primären Zielgruppen dargestellt und im Anschluss anhand umfassender Bewertungskriterien in ihrer Wirkungsweise und Entwicklung einzeln analysiert.

Dazu werden zunächst die Besonderheiten des Bereichs im Vergleich zu den Leistungen im Gesundheitssystem bzw. in ihrem Status im Rahmen des österreichischen Systems sozialer Sicherung dargestellt. Anhand der momentan angebotenen Leistungen im Bereich LZPuB werden sodann Geld- und Sach-/Dienstleistungen definiert, um die jeweiligen Stärken und Schwächen der angebotenen Leistungen zu diskutieren. Im Anschluss daran werden Szenarien vorgestellt, anhand derer mögliche Alternativen und Entwicklungsoptionen einer neuen Balance von Geld- und Sachleistungen inhaltlichen, administrativen und finanziellen Analysen unterzogen werden.

5.1 Zum Status von Langzeitpflege und -betreuung im österreichischen System sozialer Sicherung

Pflegebedürftige Menschen werden in Österreich von der öffentlichen Hand durch Geldleistungen (Pflegegeld) und durch Sach-/Dienstleistungen (Pflege- und Altenheime, betreutes Wohnen, Tageszentren, stationäre und mobile soziale Dienste) unterstützt. Der überwiegende Teil der effektiven Pflegeleistungen wird jedoch weiterhin nicht als bezahlte Arbeit im Markt-/Sozialsektor (formell im Gesundheits- und Sozialwesen, oder informell in der Schattenwirtschaft), sondern informell *und* weitestgehend unbezahlt, im sog. Haushaltssektor (außerhalb der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) durch Familienangehörige, meist Frauen, erbracht. Das Pflegegeld, konzipiert als universelle Geldleistung zur Abdeckung pflegebedingter Mehraufwendungen, kann und soll diese Leistungen aus unbezahlter Arbeit (aber auch den Bedarf an erforderlicher formell und informell bezahlter Arbeit) nur zu einem geringen Teil ausgleichen. Darüber hinaus sind die

⁵⁰ Kai Leichsenring, Bernd Marin, Georg Ruppe. Die folgenden Ausführungen beruhen zum Teil auf Ergebnissen eines ExpertInnen-Workshops, der am 20. September 2011 am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung in Zusammenarbeit mit der Österreichischen Plattform für Interdisziplinäre Altersfragen (ÖPIA) durchgeführt wurde. Wir danken Franz Böhmer (ÖPIA), Anna Faustmann (Donau Universität Krems), Alois Guger (WIFO), Maria M. Hofmarcher-Holzhacker (Europäisches Zentrum), Manuel Köfel (KDZ), Giovanni Lamura (INRCA, Ancona), August Österle (WU Wien), Monika Riedel (IHS) und Ulrike Schneider (WU Wien) für ihre wertvollen Hinweise und Kommentare. Die Verantwortung für die folgenden Ausführungen liegt jedoch zur Gänze bei den Autoren.

Länder und Gemeinden angehalten, im Rahmen der jeweiligen Sozialhilfesysteme Dienst- und Sachleistungen zu planen und zu organisieren.

Das österreichische System sozialer Sicherung sieht eine klare Grenzziehung zwischen Akutversorgung und LZPuB vor, die aus zwei Gründen als „problematisch und unzeitgemäß“ (Ganner 2008, 427) kritisiert worden ist. Einerseits hat die medizinische und soziale Entwicklung eine solche Grenzziehung zunehmend erschwert, andererseits bringt die damit verbundene „Aussteuerung“ pflegebedürftiger, behinderter oder chronisch kranker Menschen zwar keinen Ausschluss aus dem System der Akutversorgung im Gesundheitswesen, aber doch eine deutliche Verschlechterung ihrer sozialen Absicherung mit sich.⁵¹ Denn während das Gesundheitswesen als solidarisches Sicherungssystem auf Basis der gesetzlichen Krankenversicherung mit beinahe universaler Reichweite ein Recht auf mehr oder minder umfassende Gesundheitsdienstleistungen vorsieht, beruht die Absicherung von LZPuB nach wie vor auf dem Prinzip der Subsidiarität und der Sozialhilfe.

Auch wenn das Prinzip der Sozialhilfe durch die Reform der Pflegevorsorge 1993 formell abgeschwächt wurde, indem LZPuB durch die Einführung von einkommensunabhängigen Geldleistungen als BürgerInnenrecht sowie als soziales Risiko anerkannt wurde, so werden doch Selbstverantwortung und einige Elemente aus der Logik der Sozialhilfe weiterhin viel stärker betont als im Gesundheitswesen (vor allem der Akutversorgung), und werden wohl dem Bereich der LZPuB auch dauerhaft inhärent bleiben: dazu zählen etwa einkommensgestaffelte Selbstbehalte bei Inanspruchnahme von Dienstleistungen, die Rationierung von Leistungen (die es, offen oder verdeckt, auch im Gesundheitswesen gibt) und der Rückgriff auf innerfamiliäre Unterstützung. Tabelle 5.1 stellt die beiden unterschiedlichen Prinzipien und deren Annäherung aneinander durch Reformen der Pflegevorsorge gegenüber.

⁵¹ Die sichtbarste Auswirkung dieser gesetzlichen Grenzziehung sind die sog. Procuratio-Fälle in Akutkrankenanstalten, wo die Pflege von Patient/Innen „ohne Notwendigkeit ärztlicher Versorgung“ trotzdem sichergestellt wird, indem die entsprechenden Kosten von den Ländern getragen werden. Diese Regelung scheint laut Rechnungshof allerdings kein hinreichender finanzieller Anreiz für die Landesregierungen zu sein, um soziale Dienste bzw. Entlassungsmanagement weiter zu entwickeln (RH 2011). In Wien wurden hier in den letzten Jahren besondere Anstrengungen unternommen, dennoch liegen im Bereich des Entlassungsmanagements und der Koordination zwischen Gesundheits- und Sozialbereich weitere Verbesserungspotentiale.

Tab. 5.1: Unterschiede zwischen sozialer Sicherung bei Krankheit und bei Bedarf an LZPuB

Kriterium	Absicherung bei Krankheit	Absicherung bei LZBuP
Ziel	<ul style="list-style-type: none"> • Sicherung des Lebensunterhalts und der Versorgung im Krankheitsfall, Gesundheitsvorsorge 	<ul style="list-style-type: none"> • Beitrag zu pflegebedingten Mehrkosten (Pflegegeld), um „die Möglichkeit zu verbessern, ein selbstbestimmtes, bedürfnisorientiertes Leben zu führen“ (§1 BPfllGG) bzw. zum Bedarf an Pflege und Betreuung (Dienstleistungen)
Zugänglichkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Universeller Zugang für (Mit-)Versicherte (Erwerbs- Angehörigen-Prinzip) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pflegegeld: Universeller Zugang für alle BürgerInnen mit gewöhnlichem Aufenthalt in Österreich (Wohnsitzprinzip) • Dienstleistungen: Bedarfsabhängig⁵² + einkommensabhängige Kostenbeteiligung
Finanzierung	<ul style="list-style-type: none"> • KV-Beiträge + (geringe) Selbstbehalte 	<ul style="list-style-type: none"> • Allgemeine Steuern + Kostenbeteiligung der NutzerInnen (Regress) (1)
Verantwortung	<ul style="list-style-type: none"> • Krankenversicherungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialversicherungen (2) • Länder und Gemeinden (Sozialhilfverbände)
Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Geldleistungen bei Krankheit (Taggeld) oder Mutterschaft (Wochengeld) • Sachleistungen ambulant und stationär 	<ul style="list-style-type: none"> • Bedarfsabhängiges Bundespflegegeld (Landespflegegeld) • Subventionierte soziale Dienste (Heimhilfe, HKP etc.) mit einkommensabhängigen NutzerInnenbeiträgen • Stationäre Unterbringung (ab PG-Stufe 3) unter Einbringung von Einkommen und Vermögen (einkommensabhängige Subventionierung aus SH-Mitteln) bzw. Regressforderungen (1)

Anmerkungen: (1) Die Regresspflicht auf Angehörige wurde in Wien bereits seit langer Zeit abgeschafft, ist aber in einzelnen Bundesländern nach wie vor ein Streitthema; (2) Die Übertragung sämtlicher Verwaltungsaufgaben im Zusammenhang mit dem Pflegegeld auf die Bundesverwaltung (Sozialversicherungsträger) ist mit der Umsetzung des Pflegegeldreformgesetzes seit 1.1.2012 in Kraft getreten.

Eine unerwünschte Konsequenz dieser evolutionären und potentiell leistungssteigernden Ausdifferenzierung von medizinischem Gesundheits- und sozialem Pflegesystem ist jedenfalls die häufig „künstliche Trennung“, Segregation oder Fragmentierung der Versorgungssysteme,⁵³ eine gleichsam „verhärtete“, starre, dysfunktional gewordene Funktionsdifferenzierung, deren Synchronisierung oder Re-Integration auf höherer Ebene (nicht: Überwindung durch regressive Entdifferenzierung) nicht nur in Österreich zu den

⁵² Dabei kommen unterschiedliche Formen der Bedarfserhebung zum Tragen: einerseits durch regionale oder lokale Anbieterorganisationen im mobilen Bereich, andererseits durch Regelungen, die z.B. den Zugang zu Alten- und Pflegeheimen auf Anspruchsberechtigte mit einem Bedarf im Ausmaß von mindestens Pflegestufe 3 beschränken.

⁵³ Neben der Trennung zwischen Gesundheits- und Langzeitpflegezuständigkeiten sind auch die unterschiedlichen Verantwortlichkeiten für behinderte Menschen (Bundesländer, AMS, Bundessozialamt) zu berücksichtigen.

größten Herausforderungen der Pflegevorsorge zählt (Biwald et al. 2011; Leichsenring/Billings 2005; Marin et al. 2009).

Wesentlich ist bei dieser Gegenüberstellung, dass die Ziele der einzelnen Maßnahmen der LZPuB keineswegs einheitlich und eindeutig sind. So ist beispielsweise im Gesundheitswesen relativ klar, dass es um die Wiederherstellung von Gesundheit bzw. auch um Gesundheitsvorsorge geht, während im Bereich LZPuB der Präventions- und Rehabilitationsgedanke beinahe gänzlich fehlt – und daher auch keine Anreize geboten werden, eine Verbesserung der Lebensqualität anzustreben. Dazu kommt, dass unterschiedliche Interessengruppen zu berücksichtigen sind, wenn es um LZPuB geht: behinderte Menschen im Erwerbsalter haben meist andere Ressourcen, Bedürfnisse und Erwartungen als ältere Menschen im Zustand der Gebrechlichkeit („Frailty“). Andererseits sollen für beide Gruppen in jedem Fall Respekt und Würde, Chancengleichheit und Inklusion als ethische Grundhaltungen hergestellt werden.

Die nach wie vor umstrittene und immer auch politische und ideologische Wertungen beinhaltende Definition von Pflege- und Betreuungsbedarf bringt es mit sich, dass eine vollständige Absicherung des Pflegerisikos durch sozialstaatliche Maßnahmen bislang in keinem Land Europas realisiert wurde, und wohl auch in keiner Gesellschaft realisierbar ist – ganz abgesehen von der ethisch-philosophischen Frage, ob dies überhaupt wünschenswert wäre. Selbst in Schweden oder den Niederlanden, wo der relativ größte Anteil an öffentlichen Ausgaben für Pflege geleistet wird, oder in Dänemark, wo das dichteste Dienstleistungsangebot von älteren und betreuungsbedürftigen BürgerInnen in Anspruch genommen wird, werden weiterhin mehr als 50% aller Pflegeleistungen durch Familienangehörige (informelle Pflege) erbracht; auch die deutsche Pflegeversicherung ist immer wieder als „Teilkasko-Versicherung“ charakterisiert worden (Klie 2005). Es geht also, auch aus dem politischen Willen des Gesetzgebers, um die Frage einer staatlichen „Teilkasko-“ oder „Haftpflichtversicherung“, nicht um die Frage einer „Vollkaskoversicherung“.

Das sog. Pflegegeld in Österreich entspricht somit eher einer „Pflege-Beihilfe“ (Franz Böhmer) analog zur „Kinderbeihilfe“, die in den meisten Fällen als Teil des Familieneinkommens zur Abdeckung betreuungsrelevanter Aufwendungen dient und indirekt eine gesellschaftliche Anerkennung der durch Familienangehörige erbrachten Betreuungsleistungen darstellt. Letzteres wird daher auch als „Herdprämie“ für Frauen, die ihre Erwerbstätigkeit zwecks Übernahme innerfamiliärer Pflegeleistungen entweder ganz aufgeben oder deutlich einschränken,⁵⁴ kritisiert. Gleichzeitig bietet das Pflegegeld aber auch eine flexible Form der Unterstützung zur Herstellung individueller Autonomie, wenn PflegegeldbezieherInnen selbstständig über die Verwendung der Mittel entscheiden können.

⁵⁴ Die bislang einzige Evaluation des Bundespflegegelds durch Badelt et al. (1997) ergab einen Anteil von etwa 15% der Pflegenden (fast ausschließlich Frauen) von PflegegeldbezieherInnen, die ihre Berufstätigkeit ganz bzw. teilweise einstellten, um die Pflege eines/einer Angehörigen zu übernehmen.

Insgesamt ist das System sozialer Sicherung in Österreich durch einen hohen Anteil monetärer Leistungen gekennzeichnet – man kann von einem Transfer-Staat oder „Sozial-Zahlstaat“ sprechen. Im Vergleich zum skandinavischen Modell einer „Wohlfahrts-Service-Gesellschaft“ bedeutet dies, dass die Logik von Transferzahlungen in Österreich nach wie vor dem „männlichen Allein(Haupt)-Verdiener“-Modell verbunden ist, während in Skandinavien eine umfassende Professionalisierung der (weiblichen) Reproduktionsarbeit (inkl. Betreuung und Pflege) stattgefunden hat – ein Ausdruck dafür ist etwa der weitaus höhere Anteil von Frauen an der Erwerbsbevölkerung insgesamt, oder der in Schweden im Vergleich zu Österreich mehr als vier Mal höhere Anteil von Erwerbstätigen im Bereich Langzeitpflege.⁵⁵ In beiden Fällen wird deutlich, dass LZPuB einen Bereich mit wesentlichem „Gender-Impact“ darstellt, auch wenn der Anteil der Unterstützung durch Männer (Ehemänner, Söhne, Schwiegersöhne) ansteigt und die Einstellung, dass Pflegearbeit ausschließlich eine Aufgabe für Frauen sei, immer deutlicher zu einer Minderheitsmeinung wird (siehe z.B. für Deutschland AOK 2008, 18). Dazu kommt, dass ein steigender Anteil pflegender Angehöriger im Erwerbsalter versucht, die eigene Erwerbsarbeit und Pflegeaufgaben durch Pflegedienste und andere private Arrangements aufrecht zu erhalten (AOK 2008).

Eine Ausweitung der (nicht nur weiblichen) Erwerbstätigkeit im Bereich der LZPuB wäre auch in Österreich durchaus wünschenswert und – allerdings nur unter genau angebbaren Umständen einer Umschichtung alternsbedingter Sozialausgaben – auch machbar, z.B. im Zusammenhang kleinräumiger Vernetzung im Rahmen der Gemeinwesenökonomie (Biffel et al. 2011). Dazu bedürfte es allerdings weit reichender Reformen und voraussetzungsvoller Maßnahmen zur Aufwertung von Pflege- und Betreuungsarbeit, da unter gegebenen Bedingungen bereits heute ein Mangel an Pflegepersonal besteht. In diesem Zusammenhang wird es notwendig sein, sowohl die Aus- und Fortbildung professioneller Pflege- und Betreuungskräfte (Skill-Mix) als auch Umschichtungsmöglichkeiten von Ressourcen aus dem Bereich der Pensionstransfers und Krankenanstalten zum Ausbau von Dienstleistungen im Auge zu behalten. Wenn der Sozialstaat bereits heute an seine finanziellen Grenzen stößt, bedarf der Ausbau von sozialmedizinischen Diensten und Einrichtungen der Langzeitpflege wohl einer relativ breiten Reallokation von Ressourcen.

Die Weiterentwicklung der Professionalität in der LZPuB beinhaltet auch die Bekämpfung und Eindämmung von „Schwarzarbeit“, zu deren Ausweitung und weiter Verbreitung wiederum Pflegegeldleistungen durchaus ihren Beitrag geleistet haben. Zu ihrer Entstehung (Prochazkova/Schmid 2006) hat allerdings auch die geographische Gunstlage einer räumlichen (und teilweise auch sozio-kulturellen) Nähe von Niedriglohn-Ländern beigetragen, wobei die teilweise „Legalisierung“ der 24-Stunden-Betreuung und deren

⁵⁵ Eurostat Labour Force Survey; siehe auch CEDEFOP 2010.

zusätzliche Förderung durch die öffentliche Hand zumindest ambivalent einzuschätzen sind. Dabei geht es um die Fragen der haftungsrechtlichen Verantwortlichkeit, aber auch um Fragen von Respekt und Würde gegenüber den 24-Stunden-PflegerInnen bzw. ihren Herkunftsfamilien und -ländern (Di Santo/Ceruzzi 2010; Lamura 2010); sowie nicht zuletzt auch um die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Mitteleinsatzes öffentlicher Förderungen. Die höhere Subventionierung der von den KlientInnen fast durchwegs nicht beanspruchten unselbständigen gegenüber selbständigen BetreuerInnen ist ebenso fragwürdig wie die allgemein wenig flexiblen Förderungsstrukturen, die einerseits subventionierte Dienstleistungen lediglich im Ausmaß von bis zu maximal drei Stunden pro Tag vorsehen, andererseits die 24-Stunden-Betreuung subventionieren, aber bei Bedarfslagen zwischen diesen Extremen wenig bis keine Unterstützung anbieten.

Die Entstehung der 24-Stunden-Pflege bzw. des Phänomens der „Badanti“ – in Italien gehen Schätzungen inzwischen von mehr als einer Million zum großen Teil „illegal“ beschäftigter MigrantInnen in Haushalten aus (European Migration Network Italy 2010) – ist mit der Suche nach „funktionalen Äquivalenten“ zur bisherigen Familienpflege unter erschwerten Bedingungen zu erklären. Wenn die Lebens- und Erwerbssituation von Angehörigen (demographische „Pflegerlücke“, weibliche Berufstätigkeit, räumliche Mobilität, etc.) die Betreuungsarbeit in steigendem Ausmaß unmöglich macht, und das Angebot formaler Dienstleistungen nicht ausreicht und/oder nicht leistbar ist, werden private Arrangements angestrebt, um das Spektrum an individuellen Wahlmöglichkeiten zu erweitern. Daher wird wohl, ob politisch gewünscht oder nicht, eine gewisse (wünschenswert wäre: sozial gestützte) Kommodifizierung der Pflege und Zulassung auch ausländischer BetreuerInnen (auch aus Drittstaaten) ohne Schwarzmarkt eine Option neben anderen bleiben.

Zusammenfassend sind folgende kritische Aspekte der Sicherung des Pflegerisikos bzw. der Pflegevorsorge in Österreich zu nennen:

- LZPuB wird zwar auch als soziales und nicht bloß individuelles Risiko anerkannt, die Absicherung im Einzelfall ist jedoch bei weitem nicht hinreichend – und kann vermutlich auch nie vollständig sein. Sie wird jeweils aber versuchen müssen, mehr Chancengleichheit und soziale Inklusion herzustellen bzw. Armut durch Pflegebedürftigkeit (im Alter) wirksam zu verhindern.
- Die Konzentration auf Geldleistungen für einen relativ hohen Anteil der Bevölkerung vermag lediglich einen kleinen Teil des Bedarfs abzudecken. In Österreich beziehen etwa 5,1% der Bevölkerung Pflegegeld, während etwa in Deutschland nur 2,7% der Bevölkerung Leistungen aus der Pflegeversicherung erhalten und in den Niederlanden ebenfalls nur etwas mehr als 2% (Allen et al. 2011). Diese Anteile verdeutlichen einerseits, dass die (politisch-administrative) Definition von Pflegebedürftigkeit eine

wesentliche Rolle beim Zugang und beim Ausmaß der allgemein rationierten Leistungen spielt. Andererseits zeigen diese Werte – immer unter der Annahme, dass die allgemeinen Lebensbedingungen in Österreich mit anderen Ländern durchaus vergleichbar sind – dass vor allem in jenen Ländern, die stärker auf Sachleistungen setzen (v.a. die Niederlande und auch Schweden), Strategien des „needs-oriented targeting“ im Vordergrund stehen, d.h. eine Konzentration der (beschränkten) Ressourcen auf Personen mit hohem Pflegebedarf (siehe z.B. für Schweden seit den 1990er Jahren: Thorslund 2004, Szebehely/Trydegard 2012).

- Zusatzleistungen zur Absicherung des Bedarfs an persönlicher Assistenz sind nur für einen geringen Teil der Bevölkerung (Menschen mit Körperbehinderung im erwerbsfähigen Alter) neu zugänglich (siehe auch Abschnitt 4.3.9 zur Pflegegeldergänzungsleistung).
- Obwohl der Förderung von Autonomie und Betreuung zuhause Priorität eingeräumt wird, wird nach wie vor ein Großteil der vorhandenen Mittel für einen relativ geringen Anteil an PflegegeldbezieherInnen verwendet – konkret werden rund 50% der Ausgaben für rund 16% der PflegegeldbezieherInnen in Alten- und Pflegeheimen aufgewendet. Nicht zuletzt durch die jahrelange Nicht-Valorisierung des Pflegegeldes ist in Österreich das Verhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben für Geldleistungen (53% Bundes- und Landes-Pflegegeld) und jenen für Sachleistungen (ca. 47% für mobile und stationäre Versorgung) inzwischen nahezu ausgeglichen (Biwald et al. 2011). Dadurch ist auch der Anteil der Kosten für Länder und Gemeinden bzw. Städte überproportional angestiegen. Dieses Defizit und die Lastenverschiebung zu nachgeordneten Gebietskörperschaften sind durch die Einrichtung des Pflegefonds zwar kurzfristig behoben worden, beide Aspekte stellen aber weiterhin eine strukturelle Herausforderung dar.
- Die Fragmentierung von Zuständigkeiten und Leistungsarten verhindert präventive Ansätze, Synergieeffekte und insgesamt die integrierte Erbringung von Unterstützungsleistungen.
- Die Nicht-Valorisierung des Pflegegeldes hat dazu geführt, dass die Kostenbeiträge der NutzerInnen für den Bereich der stationären und mobilen Dienstleistungen tendenziell rückläufig sind, da diese auf Basis von Einkommen (inkl. Pflegegeld) berechnet werden. Im Bundesländervergleich zeigen sich sehr unterschiedliche „Kostendeckungsgrade“ – hier verstanden als Anteil der NutzerInnenbeiträge an den im Pflegevorsorgebericht 2010 (BMASK 2011) ausgewiesenen Voll- bzw. Bruttokosten für die einzelnen Leistungen. So beträgt der Kostendeckungsgrad für stationäre Angebote in Wien (Altenbereich) etwa 29%, in Tirol 53% und in Niederösterreich 54% (darin sind meist die Investitionskosten gar nicht enthalten). Im mobilen Bereich wird der

Kostendeckungsgrad mit rund 26% in Wien angegeben, mit 32% in Tirol, aber nur mit 18% in Oberösterreich, wobei sehr unterschiedliche Darstellungsformen in anderen Bundesländern einen echten Vergleich verunmöglichen (BMASK 2010; 2009).

- Die insgesamt wenig transparente Datenlage – Zeitreihen sind aufgrund wechselnder Erhebungsvorgaben mit Vorsicht zu interpretieren, und es bleibt oft unklar, ob bzw. in welcher Form Investitionskosten berücksichtigt werden, wodurch weder Mengen- noch Ausgabenentwicklungen nachvollziehbar sind – lässt keine eindeutige Aussage zu eventuell kontraintentionalen Lenkungseffekten zu. Allerdings ist anzumerken, dass trotz des Ausbaus mobiler und teilstationärer Dienste – mehrheitlich sowohl gewünscht wie auch politisch als Priorität deklariert – nach wie vor eine Lücke zwischen der Förderung von maximal 3 Stunden täglicher Versorgung durch mobile Dienste und 24-stündiger stationärer Betreuung besteht. Vielen NutzerInnen und KlientInnen scheinen zudem auch die bereits stark subventionierten Preise (Kostenbeiträge auf Basis von Einkommen und Pflegegeld) immer noch zu hoch zu sein – im Vergleich zu den individuellen Kostenbeiträgen für 3 Stunden Heimhilfe oder Hauskrankenpflege pro Tag wird die 24-Stunden-Betreuung bei entsprechendem Bedarf vor allem von NutzerInnen mit mittlerem bis hohem Einkommen und hohem Pflegebedarf als günstiger wahrgenommen. Personen aus dieser Zielgruppe, die nicht in stationäre Betreuung umziehen möchten, wählen daher oft die 24-Stunden-Betreuung als Alternative.
- Insgesamt ist LZPuB ein wachsender Markt mit entsprechenden Auswirkungen auf die Beschäftigung und Arbeitsmarktbeteiligung – das damit verbundene Potenzial für ältere ArbeitnehmerInnen oder BerufseinsteigerInnen (neue Berufsbilder), aber auch mögliche negative Wirkungen (Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt, vor allem von Frauen) sind zu berücksichtigen.

5.2 Definition und Analyse von Geld- und Sachleistungen in der LZPuB

Mit Blick auf die Fragestellung der Studie, ob Sach- oder Geldleistungen – unter Sachleistungen werden meist auch Dienstleistungen subsumiert – bessere Kosteneffizienz und Treffsicherheit bieten, sind auf Basis der bisherigen Ausführungen mehrere Differenzierungen notwendig:

- Geld- und Sach-/Dienstleistungen für unterschiedliche Altersgruppen und Bedarfslagen (behinderte Menschen im Erwerbsalter, ältere Menschen nach Art des Betreuungs- und Pflegebedarfs);

- Geld- und Sach-/Dienstleistungen für pflegende Angehörige; dabei ist vor allem zu berücksichtigen, dass die Interessen und Erwartungen der Angehörigen keineswegs mit jenen der zu betreuenden Menschen gleichzusetzen sind, weshalb zwischen direkten und indirekten Entlastungs- und Vergütungsprogrammen zu unterscheiden ist (Triantafillou et al. 2010).

Zudem ist eine Unterscheidung zwischen Geld- und Sach-/Dienstleistungen nicht immer eindeutig zu treffen. So ist beispielsweise die „Pflegegeldergänzungsleistung für persönliche Assistenz“ ihrer Form nach zwar eine Geldleistung; aufgrund der formalen Rahmenbedingungen (eigenes Verrechnungskonto, Verwendungsnachweis, keine direkte Auszahlung nicht verwendeter Mittel) entspricht diese Geldleistung allerdings eher dem Wesen einer Sachleistung bzw. eines Gutschein-Systems. Selbst das als reine Geldleistung ausbezahlte Pflegegeld, das keinerlei Verwendungsnachweis erfordert, wird bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen als Teil der Berechnungsgrundlage (Einkommen und Pflegegeld) des Eigenbeitrages herangezogen, wodurch es in diesem Fall für den/die NutzerIn zumindest teilweise einen Sachleistungscharakter annimmt, und für den Erbringer (Provider) bzw. Käufer (Purchaser) der Leistung (z.B. FSW) eine zusätzliche Einnahmequelle darstellt.⁵⁶ Aufgrund der Tatsache, dass das (Bundes-)Pflegegeld allerdings in erster Linie die Kaufkraft des/der Anspruchsberechtigten in flexibler Weise erhöht, ist es insgesamt gerechtfertigt, das Pflegegeld als Geldleistung zu systematisieren.

Tabelle 5.2 gibt einen Überblick der gegenwärtigen Geld- und Sachleistungen in Österreich (Wien) entlang der obigen Differenzierungen.

⁵⁶ Der Anteil der NutzerInnen von sozialen Dienstleistungen der LZPuB mit Pflegegeldanspruch liegt bei nahezu 100%, rund 30% aller PflegegeldbezieherInnen in Wien nutzen sozialmedizinische Dienste (BMASK 2011, 18f.).

Tab. 5.2: Differenzierung von Geld- und Sach-/Dienstleistungen in der LZPuB

Zielgruppe	Art der Leistung	
	<i>Geldleistungen</i>	<i>Sach- und Dienstleistungen</i>
Menschen mit Behinderung im Erwerbsalter	<ul style="list-style-type: none"> • Pflegegeld • Erhöhte Familienbeihilfe für behinderte Kinder (minus €60,-, die auf das Pflegegeld angerechnet werden) 	<ul style="list-style-type: none"> • Pflegegeldergänzungsleistung für persönliche Assistenz = „Persönliches Budget“ mit Verwendungsnachweis = Gutschein-System („Voucher“) • Behindertenhilfe (Mix aus Geld- und Sachleistungen) • Institutionelle Pflege & Betreuung • Mobile Pflege & Betreuung • Ermäßigung/Befreiungen
Ältere Menschen mit Langzeitpflege- u./o. Betreuungsbedarf	<ul style="list-style-type: none"> • Pflegegeld 	<ul style="list-style-type: none"> • Stationäre Pflege & Betreuung • Teilstationäre Pflege & Betreuung • Betreutes Wohnen • Mobile Pflege, Betreuung u. Beratung • Kurzzeitpflege • Urlaubsbetreuung • Ersatzpflege • Beratung und Hilfsmittel • Ermäßigung/Befreiungen
Pflegende Angehörige	Indirekt: <ul style="list-style-type: none"> • Pflegegeld 	Indirekt: <ul style="list-style-type: none"> • Mobile Pflege, Betreuung u. Beratung • Teilstationäre Pflege & Betreuung • Kurzzeitpflege • Urlaubsbetreuung • Ersatzpflege Direkt: <ul style="list-style-type: none"> • Beratung • Pflegefreistellung • Sozialversicherungsrechtliche Absicherung

Darauf aufbauend soll im Folgenden versucht werden, die Vor- und Nachteile, die erwünschten und unerwünschten Konsequenzen bzw. kritische Aspekte einiger Leistungen in Tabellenform (Tabelle 5.3) zu analysieren.

Tab. 5.3: Kritische Analyse von Geld- und Sachleistungen im Bereich LZPuB

a) Pflegegeld	
Intendierte Zielgruppe	Personen mit Betreuungs- und Pflegebedarf im Ausmaß von mindestens 60 Stunden pro Monat (Stufe 1)
Intendierte Effekte	Beitrag zu pflegebedingten Mehrkosten, um „die Möglichkeit zu verbessern, ein selbstbestimmtes, bedürfnisorientiertes Leben zu führen“ (§1 BPfllGG)
Evaluierung (Quelle)	Badelt et al. 1997; Pochobradsky et al. 2005; Schneider et al. 2006; Mühlberger et al. 2008; BMASK 2010
Akzeptanz und Inanspruchnahme	Hohe Akzeptanz und Inanspruchnahme
Zugänglichkeit	Begutachtung bzw. Einstufung durch geschulte ÄrztInnen bzw. Gesundheits- und Krankenpflegepersonal
Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen	Bei Inanspruchnahme von Dienstleistungen wird das Pflegegeld als Teil der Berechnungsgrundlage (neben der Pension) für den NutzerInnenbeitrag herangezogen; bei stationären Angeboten ergeht der jeweilige Betrag (abzgl. 10% der Stufe 3) an den Sozialhilfeträger; bei Sozialhilfefinanzierung ruht auch ein Teil des Pflegegeldes.
Qualitätssicherung	2009 führten rund 130 diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegepersonen in ganz Österreich insgesamt 18.225 Hausbesuche bei Pflegegeld-BezieherInnen durch – der Gesamteindruck des Pflegezustandes war bei 67,8% der PflegegeldbezieherInnen sehr gut, bei 31,5% gut und in 38 Fällen (0,2%) mangelhaft; bei lediglich 6 Pflegebedürftigen wurde eine Verwahrlosung konstatiert (BMASK 2010)
Kosten und Verwaltungsaufwand	1,943 Mrd. Bundespflegegeld + 361,7 Mio. Landespflegegeld (keine Daten zum Verwaltungsaufwand)
Rolle der NutzerInnen (Kostenbeteiligung, „Compliance“)	Österreich: ca. 25% aller PflegegeldbezieherInnen, die nicht in Heimen leben, nutzen den einen oder anderen Pflegedienst, ca. 16% sind BewohnerInnen von Heimen – die Kostenbeteiligung deckt im mobilen Bereich ca. 25% der Gesamtkosten ab, im stationären Bereich ca. 50%. Wien: ca. 19% der PflegegeldbezieherInnen leben in stationären Einrichtungen und 11% in betreuten Wohnformen; ca. 40% der zuhause wohnenden PflegegeldbezieherInnen nutzen den einen oder anderen Pflegedienst (durchschnittlich 3,8 Stunden pro NutzerIn pro Woche; ohne Tagespflegezentren).
<i>Wirkung</i>	
Negative (nicht intendierte) Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • 24-Stunden-Pflege • „illegaler Schwarzarbeitsmarkt“ in der LZPuB • Anreiz zur Reduzierung bzw. Einstellung der Berufstätigkeit (fallende oder steigende Tendenz in Zeiten wirtschaftlicher Krisen?) • Insgesamt zu hoher Stellenwert der Geldleistung (in Diskussion) • Falsche Förderung der Pflege in der Familie (in Diskussion) • Pflegegeld wird evtl. nicht für Pflege und Betreuung verwendet bzw. fließt in das allgemeine Haushaltsbudget ein
Positive Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • Beitrag zur Autonomie – positive Evaluierung durch Badelt et al. 1997 • Anstieg der Inanspruchnahme mobiler Dienste: Steigerung von +23% allein zwischen 2000 und 2007 • Leistbarkeit

Treffsicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Unterschiedliche Meinungen zur Sinnhaftigkeit der niedrigeren Pflegestufen („Erbschaft des früheren Hilflosenzuschusses“): kann präventiv wirken, aber auch einfach als Zuschlag zur Pension wahrgenommen werden, der in das allgemeine Haushaltseinkommen einfließt. Es gibt keine umfassende Evaluierung aller Für und Wider. • Keine Umverteilungseffekte (Mühlberger et al. 2008, 13), aber Beitrag zur Armutsvermeidung von pflegebedürftigen Personen mit niedrigen Einkommen. Die Diskussion um eine einkommensabhängige Gestaltung des Pflegegeldes wurde vor Einführung des Pflegegeld-Gesetzes von fast allen beteiligten Akteuren abgelehnt – einerseits würde dadurch die Absicherung der Pflegebedürftigkeit noch stärker bzw. weiterhin im Sozialhilfeprinzip verharren; andererseits stellt sich dann die Frage nach Einkommensgrenzen und dem damit verbundenen administrativen Aufwand, der die eventuellen Einsparungen möglicherweise sogar übersteigen würde.
Wahlmöglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Geldleistung kann sehr flexibel eingesetzt werden, kein Verwendungsnachweis notwendig
Sonstige Effekte	
Reformoptionen	<ul style="list-style-type: none"> • Gutscheine (Voucher) mit (geringerer) Geldleistung kombinieren • Reduzierung der Pflegestufen und Reform der Einstufung (je nach Zielgruppe, z.B. auch in Verbindung mit geriatrischem Assessment) • Verpflichtende Rehabilitationsmaßnahmen, d.h. Mobilisierung und Rehabilitation im Anschluss an ein geriatrisches Assessment, zur Vermeidung weiterer Verschlechterung des allgemeinen Gesundheitszustandes (Finanzierung durch Gesundheitssystem und/oder Pflegefonds) • Case Management + Assessment + Qualitätskontrolle • Beratung
Vergleichbare internationale „Good Practice“	<ul style="list-style-type: none"> • Einstufungsstandems Südtirol (IT) – siehe Leichsenring 2008 • Single Assessment Process (UK) – siehe Holdsworth 2011a • MoRE (DE) – Kümpers 2011

b) Stationäre Versorgung	
Intendierte Zielgruppe	<p>Pflegeheime: Schwer pflegebedürftige Personen ab Pflegestufe 3 bzw. 4 KWP-Häuser (www.kwp.at): Personen mit und ohne Pflegegeldbezug</p> <ul style="list-style-type: none"> • „unterstützt wohnen“: Personen ohne Pflegegeldbezug • „betreut wohnen“: Pflegegeldstufe 1-7 • „gepflegt wohnen“: Pflegegeld ab Stufe 3
Intendierte Effekte	Rund-um-die-Uhr Versorgung (medizinisch, psycho-sozial)
Evaluierung (Quelle)	Keine; Einführung von Qualitätsmanagement (Selbstevaluierung) sowie externer Zertifizierung (NQZ) im Gange (siehe Qualitätssicherung)
Akzeptanz und Inanspruchnahme	Abnehmende Akzeptanz und Inanspruchnahme: durchschnittliches Alter bei Einzug (KWP): 79,7; durchschnittliche Verweildauer pro BewohnerIn: 648 Tage
Zugänglichkeit	Ab Pflegestufe 3; hoher Eigenmittelanteil
Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen	Nicht eindeutig, ob bzw. in welchem Ausmaß 24-Stunden-Betreuung bzw. Ausbau mobiler Dienste zu geringerer Nachfrage führen
Qualitätssicherung	Im Aufbau: E-Qalin; Expertenstandards; NQZ; Wiener Heimkommission, Beschwerdemanagement; Qualitätskriterien des Dachverbands Wiener Sozialeinrichtungen
Kosten und Verwaltungsaufwand	hoch
Rolle der NutzerInnen (Kostenbeteiligung, „Compliance“)	Hoher Eigenbeitrag aus Einkommen und Pflegegeld; dem/der BewohnerIn verbleiben lediglich 20% Taschengeld + €44,29 (10% der Stufe 3)
<i>Wirkung</i>	
Negative (nicht intendierte) Effekte	Hospitalisierung; „kein Zurück“, geringe Durchlässigkeit
Positive Effekte	Versorgung sichergestellt
Treffsicherheit	Langsamer Wandel von Altenwohnheimen zu Pflegeheimen (Hospizen?)
Wahlmöglichkeiten	Innerhalb Wiens bestehen durchaus Wahlmöglichkeiten, aber es ist fraglich, nach welchen Kriterien potentielle BewohnerInnen auswählen. Bei einer durchschnittlichen Verbleibdauer von kaum zwei Jahren und einem Altersdurchschnitt weit über 80 Jahren ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der pflegebedürftigen Menschen bevorzugt, so lange wie möglich in der eigenen Wohnung betreut zu werden.
Sonstige Effekte	
Reformoptionen	<ul style="list-style-type: none"> • Weitere und stärkere Implementierung sowie Veröffentlichung von Qualitätskriterien (Ergebnisorientierung) • Betreubares Wohnen (Entmedikalisierung) • Ausbau von Tages- und/oder Nachtbetreuung • Stärkere Verknüpfung mit mobilen Angeboten
Vergleichbare internationale „Good Practice“	<ul style="list-style-type: none"> • Assisted Living (DK, UK) – siehe z.B. Boll-Hansen 2011, Holdsworth 2011b • Kleine Wohneinheiten für Menschen mit dementiellen Erkrankungen (NL, FR, UK etc.) – siehe Leichsenring et al. 1998, Verbeek et al. 2009 • Verbot des Neubaus von Altenheimen (DK) – siehe Boll-Hansen 2011

c) Mobile sozialmedizinische Dienste (Hauskrankenpflege, Heimhilfe, etc.)	
Intendierte Zielgruppe	Pflegebedürftige Menschen, die in der eigenen Wohnumgebung leben und Betreuung bei Aktivitäten des täglichen Lebens benötigen
Intendierte Effekte	Unterstützung des eigenständigen Wohnens der betreuten Person; Entlastung pflegender Angehöriger
Evaluierung (Quelle)	Keine
Akzeptanz und Inanspruchnahme	ca. 40% der zuhause wohnenden PflegegeldbezieherInnen nutzen den einen oder anderen Pflegedienst (durchschnittlich 3,8 Stunden pro NutzerIn pro Woche; ohne Tagespflegezentren); starker Anstieg der Hauskrankenpflege, rückgängige Inanspruchnahme bei Reparaturdiensten und Essen auf Rädern
Zugänglichkeit	Beratungszentren des FSW in einzelnen Bezirken; als Anlaufstellen dienen auch die Einsatzzentralen der einzelnen Anbieter je nach Wohngegend
Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen	Ständige Verbesserung von Case- und Care-Management in Kooperation mit dem Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen
Qualitätssicherung	Internes Qualitätsmanagement (Förderrichtlinien), Qualitätskriterien des Dachverbands Wiener Sozialeinrichtungen
Kosten und Verwaltungsaufwand	nicht erhoben
Rolle der NutzerInnen (Kostenbeteiligung, „Compliance“)	Eigenbeitrag aus Einkommen und Pflegegeld, einkommensabhängig; die Beiträge der NutzerInnen decken durchschnittlich 27% der Vollkosten ab; insgesamt werden durchschnittlich 3,8 Stunden pro Woche pro NutzerIn erbracht (Kontingentierung)
Wirkung	
Negative (nicht intendierte) Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • Professionalisierung hebt „Gendering“ im Bereich LZPuB nicht auf • Belastung der Gemeinden und Städte • Keine Transparenz (Preise/Leistungen), fehlende Qualitätsdiskussion • Trotz mehr als 30 unterschiedlicher Anbieterorganisationen findet ein Wettbewerb im Sinne von Qualität und Preis kaum statt • Angebot ist zeitlich unflexibel und fragmentiert • Fehlende Bezugspflege, v.a. bei Inanspruchnahme unterschiedlicher Dienste
Positive Effekte	Der Ausbau der mobilen sozialmedizinischen Dienste hat zur weiteren Verlängerung der Lebenszeit pflegebedürftiger Menschen in der eigenen Wohnung beigetragen.
Treffsicherheit	Unklar, aber die Kontingentierung der geförderten Betreuungsstunden bzw. auch das reale durchschnittliche Ausmaß der Betreuung (3,8 Stunden pro Woche) deuten darauf hin, dass die Zielgruppe vor allem Personen in den Pflegestufen 2 bis maximal 4 sind (evtl. mit pflegenden Angehörigen). Insgesamt ist Wien das Bundesland mit der höchsten Dichte an mobilen Diensten in Österreich.
Wahlmöglichkeiten	Wien: ca. 40 Anbieterorganisationen
Sonstige Effekte	

Reformoptionen	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentierung der Versorgungssysteme überwinden • Entlassungsmanagement finanzieren und evaluieren (Weiterentwicklung der in Wien bereits begonnenen Initiativen in Richtung einer systematischen und wissenschaftlich evaluierten Umschichtung öffentlicher Haushaltsmittel von Spitälern zu Pflegediensten) • Neue Berufsbilder (Deregulierung; Re-Regulierung): Case ManagerInnen, Community/Family Nurse; AlltagsbegleiterInnen • Preisregulierung • Unabhängige PflegeberaterInnen • Verbesserung der Finanzierungsbasis: Heim (25% PG, 25% Pension, 5% Regress, 45% Sozialhilfe) vs. Ambulante Dienste (25% Pension + PG, 75% Sozialhilfe) • Gutschein-System • Mobile Reha • Prävention: präventive Hausbesuche • Partnerschaft zwischen formeller und informeller Hilfe stärken • Maßnahmen zur Sicherung der Humanressourcen/Arbeitskräfte in der LZPuB • Stärkere Verknüpfung mit stationären Angeboten
Vergleichbare internationale „Good Practice“	<ul style="list-style-type: none"> • Single Assessment Process (UK) – Holdsworth 2011 • MoRE (DE) – Kümpers 2011 • präventive Hausbesuche (DK, DE) – siehe z.B. Weigl 2011 • Community Nurses (NL) – Huijbers 2011 • Alltagsbegleitung im stationären Bereich (DE) – Dieterich 2011

d) 24-Stunden-Betreuung	
Intendierte Zielgruppe	Personen mit Bedarf an 24-Stunden-Betreuung durch legal beschäftigte BetreuerInnen (in der Mehrzahl aus SK, CZ); im Angestelltenverhältnis bzw. „Selbständige“
Intendierte Effekte	Arbeits- und abgabenrechtliche Absicherung des Betreuungsverhältnisses
Evaluierung (Quelle)	Formative Evaluierung der Fördertätigkeit und der damit verbundenen Informationspolitik seitens des Sozialministeriums (Prochazkova et al. 2008)
Akzeptanz und Inanspruchnahme	Ca. 5-7% der PflegegeldbezieherInnen
Zugänglichkeit	Relativ einfach über spezialisierte Agenturen bzw. auch über Non-Profit Organisationen und Selbsthilfegruppen, die auch sozialmedizinische Dienste anbieten
Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen	Sehr eingeschränkt – einige Anbieter haben die Vermittlung bzw. Anstellung von 24-Stunden-BetreuerInnen in ihre Angebotspalette aufgenommen, wodurch z.T. Ausbildung und Vermeidung von Ausfallstagen sichergestellt werden können; zudem wird so zumindest eine lose Verknüpfung von formalem und informellem Betreuungssystem hergestellt.
Qualitätssicherung	Keine
Kosten und Verwaltungsaufwand	Zusatzförderung von legalen Betreuungsverhältnissen: Stadt Wien: 40%; BMASK: 60%.
Rolle der NutzerInnen (Kostenbeteiligung, „Compliance“)	Relativ hohe Eigenleistung (trotz zusätzlicher Förderung), die aber offenbar von den Betroffenen und deren Familien einem Umzug in eine stationäre Einrichtung vorgezogen wird – zumal die 24-Stunden-Betreuung eher von höheren Einkommensgruppen in Anspruch genommen wird.
<i>Wirkung</i>	
Negative (nicht intendierte) Effekte	Das Phänomen der 24-Stunden-Betreuung ist keine öffentliche Maßnahme zur Pflegevorsorge, da es als Reaktion auf mangelnde bzw. zu teure Infrastruktur und durch die geographische Nähe von Niedriglohnländern (v.a. CZ, SK, HU) entstanden ist. Die nachträglichen Maßnahmen der gesetzlichen Sanierung („Hauspflegegesetz“ und Novelle des GuKG) bzw. Förderung der Legalisierung von Betreuungsverhältnissen haben einige Fragen (z.B. Was dürfen 24-Stunden-BetreuerInnen? Welche Qualitätsmerkmale und Kontrollmöglichkeiten gibt es? Verteilungsaspekte der Förderung, arbeitsrechtliche Aspekte, etc.) offen gelassen. Sie haben „für die Arbeits- und Lebensverhältnisse von PflegearbeiterInnen nur eine geringfügige Veränderung erbracht, da nur geringer arbeitsrechtlicher Schutz besteht, und die Vorteile wie die Kranken- und Sozialversicherung nur eingeschränkt wirken, sodass mit der Legalisierung soziale Ungleichheiten bezüglich Staatsbürgerschaft und Geschlecht reproduziert und fortgeschrieben werden“ (Kretschmann 2010, 201). Die Maßnahmen lassen jedoch darauf schließen, dass die 24-Stunden-Betreuung als Alternative zur Betreuung durch bestehende Angebote sozialpolitisch anerkannt wird.
Positive Effekte	NutzerInnen der 24-Stunden-Betreuung sind in den meisten Fällen zufrieden, weil sie in der eigenen Wohnung bleiben können. Für die 24-Stunden-BetreuerInnen aus CZ, SK, HU etc. ist die Tätigkeit zumindest wirtschaftlich attraktiv, solange die Einkommen, die auf den jeweiligen nationalen Arbeitsmärkten generiert werden können, weit unter jenen der 24-Stunden-Betreuung in Österreich liegen.
Treffsicherheit	Voraussetzung: eine 24-Stunden-Betreuung kann nur von Familien in Anspruch genommen werden, die entsprechende Wohnmöglichkeiten bereit stellen können (obere Einkommensgruppen).
Wahlmöglichkeiten	Die 24-Stunden-Betreuung erweitert die Palette der Wahlmöglichkeiten für pflegebedürftige Menschen und ihre Familien.
Sonstige Effekte	Fraglich ist die mittelfristige Nachhaltigkeit von Arrangements der 24-Stunden-Betreuung (Potenzial an Betreuungskräften; Annäherung des Einkommensdifferenzials zwischen Österreich und den Nachbarländern).

Reformoptionen (siehe Szenarien)	<ul style="list-style-type: none"> • Integration mit formalen sozialen Diensten • Einrichtung einer Ombudsstelle für Beschwerden (Anlagerung entweder bei der Volks- oder Patientenadvokatur; Wiener Heimkommission) • Förderung überdenken: Was bringt sie? Ist die gar nicht nachfrage- und bedarfsgerechte höhere Förderung von ArbeitnehmerInnen gegenüber selbständigen AnbieterInnen zu überdenken? • Weitere Entlastung der Familien als ArbeitgeberInnen • 12-Stunden-Betreuung
Vergleichbare internationale „Good Practice“	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der 24-Stunden-Betreuung („Badanti“) in italienischen Regionen – siehe Di Santo 2011

e) Pflegegeldergänzungsleistung – Persönliche Assistenz für Menschen mit Behinderungen im erwerbsfähigen Alter	
Intendierte Zielgruppe	Personen mit einer schweren Körperbehinderung und Betreuungs- und Pflegebedarf im Ausmaß von mindestens 120 Stunden pro Monat (Stufe 3) bis zu einem Alter von 65 Jahren (Neuanträge)
Intendierte Effekte	Verbesserung der Möglichkeiten behinderter Menschen, ihr Leben durch Persönliche Assistenz selbstbestimmt und eigenverantwortlich zu gestalten
Evaluierung (Quelle)	Mayrhofer/Raab-Steiner 2010
Akzeptanz und Inanspruchnahme	Hohe Zufriedenheit aufgrund des „hohen Potenzials der Leistung für ein selbstbestimmtes und Unabhängigkeit ermöglichendes Leben für die Zielgruppe der Leistung, die besondere Flexibilität und Bedarfsentsprechung der Unterstützung, die Persönliche Assistenz auszeichnen, und die daraus insgesamt erwachsenden Chancen der gesellschaftlichen Teilhabe für Menschen mit Behinderung“ (Mayrhofer/Raab-Steiner 2010, 76); steigende Inanspruchnahme (ausgehend von niedrigem Niveau)
Zugänglichkeit	Begutachtung; Pflegeplanung
Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen	Pflegegeld; Beschäftigungsmaßnahmen für behinderte Menschen; Persönliche Assistenz am Arbeitsplatz
Qualitätssicherung	k.A.
Kosten und Verwaltungsaufwand	Durchschnittliche Fördersumme ca. €4.500 pro Monat, was durchschnittlich rund 275 Assistenzstunden pro Monat bzw. 9 Stunden pro Tag entspricht
Rolle der NutzerInnen (Kostenbeteiligung, „Compliance“)	Kostennachweis aller Ausgaben für persönliche AssistentInnen
<i>Wirkung</i>	
Negative (nicht intendierte) Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • Relativ hohe Kosten pro individuell anspruchsberechtigter Person (entspricht jedoch in etwa den Ausgaben der öffentlichen Hand für einen Platz im Pflegeheim)
Positive Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • Beitrag zur Autonomie • Bedarfsgerechte Unterstützung • Schaffung von Beschäftigung für StudentInnen und andere Personen im Nebenerwerb
Treffsicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Gesichert durch Begutachtung und Nachweis aller Ausgaben
Wahlmöglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> • Geldleistung kann relativ flexibel eingesetzt werden, wenn ein Verwendungsnachweis erbracht wird
Sonstige Effekte	<ul style="list-style-type: none"> • Verbleib der BezieherInnen im Berufsleben wurde gesichert; Familien werden entlastet und die Organisation des eigenen Haushalts wird verbessert
Reformoptionen	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindung mit Persönlicher Assistenz am Arbeitsplatz • Ausweitung auf alle PflegegeldbezieherInnen (alle Altersgruppen), die willens und in der Lage sind, persönliche AssistentInnen auszuwählen, anzuleiten und zu verwalten (evtl. mit Unterstützung). • Zusammenlegung der politischen Diskussion um 24-Stunden-Betreuung (Altenpflege) mit jener zu „Persönlicher Assistenz“ (Behindertenpolitik)
Vergleichbare internationale „Good Practice“	<ul style="list-style-type: none"> • Persönliche Assistenz und „Individual Budgets“ (NL) – siehe z.B. Kremer 2006 • Persönliches Budget (DE) – siehe z.B. Klie/Spermann 2004

5.3 Entwicklungsoptionen und Diskussion von Alternativen: Geld- vs. Sachleistungen

5.3.1 Vorüberlegungen und Ausgangsbedingungen

Es sollte aus den bisherigen Erörterungen deutlich geworden sein, dass die beiden Extrem Lösungen „nur Ausbau von Geldleistungen“ bzw. „nur Ausbau von Sach- und Dienstleistungen“ keine echten Alternativen darstellen. Zur Verdeutlichung: wird allein die Mindestanzahl der Stunden an Pflegebedarf berechnet, die bei der PflegegeldEinstufung zur Erlangung einer der sieben Pflegestufen berechtigen, so ergeben sich für die in Wien Anspruchsberechtigten rund 106 Millionen Stunden an Pflegebedarf – dies entspricht in etwa einer Summe von 65.000 Vollzeitäquivalenten. Auch wenn die individuelle Bedarfserhebung zur Ermittlung der Zugangsberechtigung zum Pflegegeld nur eine sehr ungenaue Aussage über das reale Ausmaß des Pflegebedarfs zulässt, kann doch davon ausgegangen werden, dass die vorhandenen Personalressourcen mindestens vervierfacht werden müssten, um allein in Wien die informelle Betreuung durch pflegende Angehörige radikal zu reduzieren und durch professionelle LZPuB zu ersetzen (siehe Tab. 5.4).

Tab. 5.4: Umwandlung von Pflegegeldansprüchen in formale Dienstleistungen (Szenario)

Anspruchsberechtigte nach Stufen	Bundes- und LandespflegegeldbezieherInnen in Wien (2009)	Mindestbedarf pro Stufe (in Std. pro Monat)	Pflegebedarf pro Jahr in Stunden
Stufe 1	20.895	60 Stunden	15.044.461
Stufe 2	28.927	85 Stunden	29.505.073
Stufe 3	13.514	120 Stunden	19.459.986
Stufe 4	11.986	160 Stunden	23.013.407
Stufe 5	6.144	180 Stunden	13.270.071
Stufe 6	2.206	180 Stunden	4.764.485
Stufe 7	1.176	180 Stunden	2.540.189
Gesamt	84.847		107.597.672
In Vollzeitäquivalenten			65.211

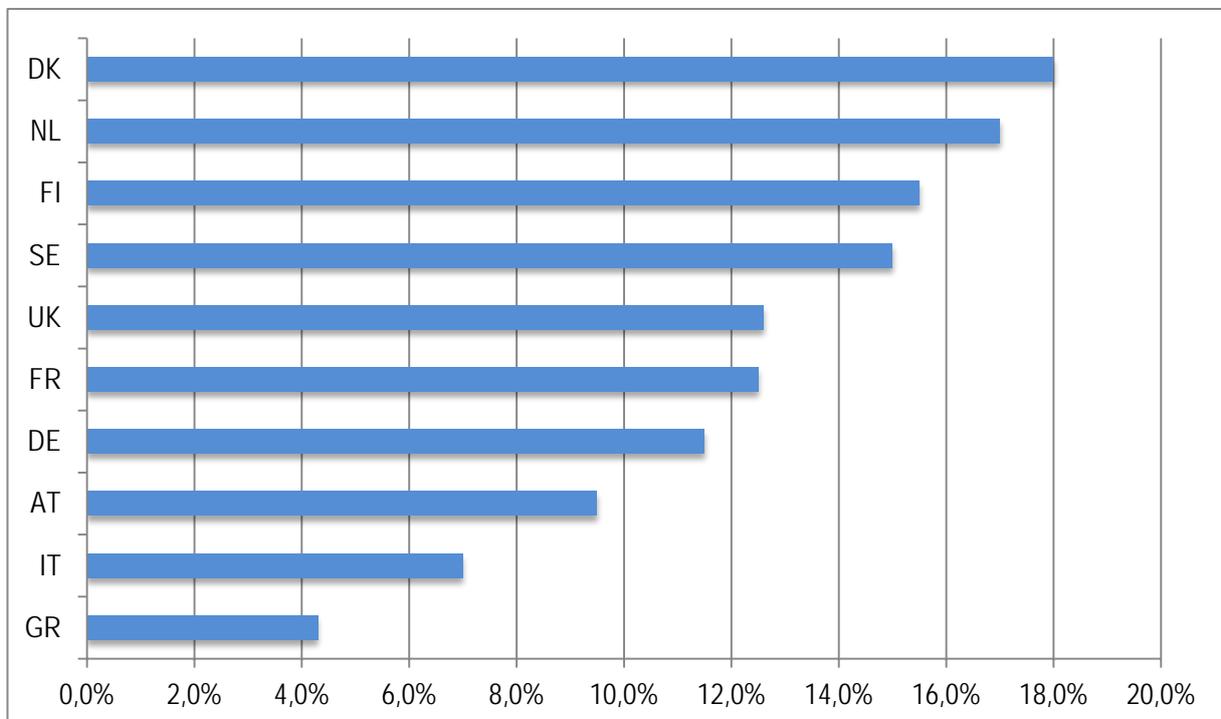
Quelle: BMASK 2010; Biwald et al. 2011; eigene Berechnungen

Eine Vervielfachung der Personalkapazitäten wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit auch mit einer stärkeren Anhebung des Lohn- und Gehaltsniveaus verbunden, um Pflegeberufe auch für heimische Arbeitskräfte attraktiver zu machen. Die damit verbundenen Kosten wären nur zu einem Teil, der kaum näher bestimm- und berechenbar ist, durch eine gewisse Umwegrentabilität (Steuern und Sozialabgaben, Konsum, teilweiser Abbau von Arbeitslosigkeit, etc.) zu finanzieren. Darüber hinaus müsste die Umschichtung von Transfers (Pflegegeld) zu Sach- bzw. Dienstleistungen wohl auch durch Umschichtungen zwischen Sozial- und Gesundheitsausgaben ergänzt werden, z.B. durch den Abbau nicht notwendiger Spitalsaufenthalte und -wiederaufnahmen sowie die Vermeidung medikalierter

Pflege und Betreuung zugunsten von Investitionen in bedarfsorientierte lokale Pflegenetze und einen weiteren Ausbau diversifizierter Dienstleistungen.

Mit einer Vervierfachung der Personalkapazitäten im Bereich LZPuB würde man wohl sogar das schwedische (skandinavische) und niederländische Modell übertreffen, wo Dienstleistungen einen wesentlich höheren Stellenwert haben, die Definition von Pflegebedürftigkeit allerdings wesentlich enger gefasst ist als in Österreich (Allen et al. 2011). Eine Orientierung an diesen Modellen würde aber immer noch zumindest eine Verdoppelung der Personalkapazitäten im Gesundheits- und Sozialbereich bedeuten (Abbildung 5.1).

Abb. 5.1: Erwerbstätige im Bereich Gesundheit und Soziales in % der Erwerbsbevölkerung (15-64), ca. 2009



Quellen: European Labour Force Survey 2009; CEDEFOP 2010.

Es können für Arbeitsplatz schaffende Humaninvestitionen in Pflege und Betreuung grundsätzlich große Sympathien bestehen, eine solche Entwicklung ist allerdings an bestimmte Nachhaltigkeits- und Erfolgsvoraussetzungen geknüpft, die über den engeren Bereich lokaler Sozialausgaben hinausreichen. Dazu zählen etwa mögliche Effizienzsteigerungen durch Prävention und Rehabilitation im Gesundheitsbereich, Reformen bei Pensionsausgaben in Richtung beitragsfinanzierter Leistungen, aber auch Infrastrukturmaßnahmen (Wohnungsanpassung, soziale Stadt, etc.) und die intelligente Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien. Es ist allerdings derzeit fraglich, ob solche radikalen Umschichtungen von Ressourcen und die Schaffung einer

eigenen Identität der Langzeitpflege- und -betreuung politisch und ökonomisch realisiert werden können.

Dies gilt gleichermaßen für den radikalen Ausbau von Geldleistungen, denn ein neutraler Vergleich zwischen den beiden Alternativen muss letztlich von einem gleich hoch dotierten öffentlichen Budget ausgehen, welches zur Verfügung steht, um den Betreuungs- und Pflegebedarf abzudecken. Da dies in letzter Instanz immer bedeutet, ein formales und/oder informelles Betreuungsarrangement sicherzustellen, sind die jeweiligen Vor- und Nachteile vor allem abhängig von der konkreten Umsetzung und Organisation der Rahmenbedingungen.

5.3.2 Diskussion

Trotz aller potentiellen Einschränkungen und Vorüberlegungen sollen im Folgenden die Auswirkungen der beiden Alternativen zum Status Quo „Abdeckung pflegebedingter Mehraufwendungen (ausschließlich bzw. in erster Linie) durch Geldleistungen“ und „Versorgung pflegebedürftiger Menschen durch Sach- bzw. Dienstleistungen“ unabhängig von deren praktischen Umsetzbarkeit diskutiert werden. Im Lichte des theoretischen Hintergrunds (Kapitel 3) beschränkt sich diese Diskussion auf folgende Dimensionen und Fragestellungen:

- *Paternalismus*: Welche Aspekte der beiden Alternativen fördern bzw. beschränken Wahlfreiheit, Selbstbestimmung und individuelle Lebensgestaltung unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Zielgruppen betreuungs- und pflegebedürftiger Menschen – und welche Lenkungseffekte bzw. Externalitäten werden dadurch generiert?
- *Samariter-Dilemma*: Welche Aspekte der beiden Alternativen fördern bzw. beschränken die Treffsicherheit und die Hilfe zur Selbsthilfe bzw. welche Risiken (Stigmatisierung, etc.) entstehen dadurch?
- *Politische Ziele (und Koalitionen)*: Welche (weiteren) Ziele werden durch die beiden Alternativen angestrebt bzw. erreicht – und welche Maßnahmen können dazu beitragen, die jeweiligen Vorteile zu verstärken bzw. nachteilige Auswirkungen zu verhindern?

5.3.2.1 Paternalismus: Wahlfreiheit vs. Zweckbestimmung

Ein wesentliches Argument, welches u.a. zur Einführung des Pflegegeldes in Österreich geführt hat, bestand in der Kritik der „Selbstbestimmt Leben“-Bewegung an sozialen Diensten und ExpertInnen, welche den Betroffenen vorgeben, wie, wann und wo sie zu leben

haben. Diese Beschränkung von Selbstbestimmung und Wahlfreiheit ist freilich erst dann weitgehend aufgehoben, wenn behinderte Menschen über kognitive und finanzielle Mittel verfügen, die ihnen erlauben, mittels Persönlicher Assistenz und technischer Hilfsmittel sämtliche behinderungsbedingten Einschränkungen zu kompensieren.

Erst in der Form der Pflegegeldergänzungsleistung (in Verbindung mit der Unterstützung Persönlicher Assistenz am Arbeitsplatz) wurde dies für eine kleine Gruppe behinderter Menschen verwirklicht. In Verbindung mit strengen Zugangsbedingungen (schwere körperliche Behinderung, Fähigkeit der Selbstverwaltung, Peer-Support) und Auflagen (Dokumentationspflicht), welche die Leistung stark in die Nähe eines Gutscheinsystems bzw. sogar einer Dienstleistung rücken, konnte hohe Treffsicherheit und hohe Zufriedenheit erreicht werden; gleichzeitig wurden dadurch Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten in Form von legalen StudentInnen- und Nebenjobs geschaffen.

Das Bundespflegegeld (Status Quo) ist angesichts der bestehenden Marktbedingungen nicht imstande bzw. von seiner Zielsetzung her auch nicht dazu konzipiert, sämtliche behinderungsbedingten Einschränkungen zu kompensieren. Es wendet sich allerdings auch an eine weitaus größere Zielgruppe, die zu 80% aus älteren Menschen und hier wiederum aus in vielen Fällen kognitiv eingeschränkten Personen besteht. Auch dieser Gruppe dürfen Selbstbestimmung und Wahlmöglichkeiten nicht abgesprochen werden, wobei zu berücksichtigen ist, dass hinter den meisten pflege- und betreuungsbedürftigen Personen mindestens ein/e pflegende/r Angehörige/r steht. Dadurch multipliziert sich das Spektrum an Perspektiven von Selbstbestimmung und Wahlmöglichkeiten, zumal die Interessenlage pflegender Angehöriger keineswegs ident ist mit jener der betreuten Person.

Die eingeschränkten Wahlmöglichkeiten am Markt der Betreuungs- und Entlastungsdienste (zusammen mit der Inkompatibilität von Pflege und Beruf, 24-Stunden-Pflegebedarf über längere Perioden) haben daher eine wachsende Zahl von Familien dazu veranlasst, das Pflegegeld sowie beträchtliche Eigenmittel einzusetzen, um 24-Stunden-BetreuerInnen als funktionales Äquivalent zur Familienpflege zu bezahlen: teilweise illegal, teilweise legal und subventioniert durch zusätzliche öffentliche Mittel. Durch die Nähe zu (noch) Niedriglohnländern tragen pauschalierte Geldleistungen somit auch zur Entstehung von unkontrollierten „grauen“ Arbeitsmärkten bei, wobei die nachträglichen Steuerungsmaßnahmen nur unwesentlich dem Ziel dienen, adäquate Betreuung und Pflege sicherzustellen, da es vornehmlich um arbeits- und sozialversicherungsrechtliche Regelungen ging. Es könnte allerdings auch argumentiert werden, dass durch die 24-Stunden-Betreuung der Selbstbestimmung und Wahlfreiheit zum Durchbruch verholfen wurde, da es sich hierbei um selbstgestaltete und von allen Beteiligten gewählte Pflegearrangements handelt. Zynisch formuliert: es wird zudem ein großer Teil der Schattenseiten von 24-Stunden-Betreuung (Arbeitskräfteexport, Auswirkungen auf Sozial-

und Familienstrukturen in den Herkunftsländern) nicht nur externalisiert, sondern sogar exportiert.

Den Vorteilen von pauschalierten Transferzahlungen stellen OrdnungspolitikerInnen, aber auch viele SteuerzahlerInnen, den Mangel an Kontrolle der zweckmäßigen Verwendung von Geldleistungen entgegen. Mit Blick auf Leistungen bei Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit wird damit eine weitgehend ungenügend definierte Dimension angesprochen, denn wenn es um das individuelle Wohlergehen geht, sollte es – im wahrsten Sinne von Selbstbestimmung – dem Einzelnen überlassen bleiben, was ihm/ihr gut tut. Innerhalb der Gruppe der betreuungs- und pflegebedürftigen Personen gibt es allerdings eine große Teilgruppe, die z.B. aufgrund kognitiver Behinderungen nicht mehr in der Lage ist, Wünsche und Anforderungen zu formulieren – die Frage ist nun, ob und wie in solchen Fällen der Paternalismus von Seiten pflegender Angehöriger mit dem gesellschaftlichen Paternalismus in Form professioneller Unterstützung auszubalancieren ist, zumal pflegende Angehörige nicht nur als Ko-ProduzentInnen, sondern auch als KlientInnen formaler Dienstleistungen zu charakterisieren sind (Triantafillou et al. 2010). Dabei ist zudem zu bedenken, dass Familienangehörigkeit aufgrund von Überforderung und anderen Aspekten keineswegs vor Gewalt schützt (Strümpel/Hackl 2011).

„Geld allein pflegt nicht“ ist daher ein vielfach bemühter Begleitsatz seit Beginn der Pflegegelddiskussion, wenn es um die Ergänzung bzw. die Ersetzung von Pflegegeld durch formale Pflegedienste (Beratung, Information, Begleitung, Ersatzpflege etc.) geht.⁵⁷

Umgekehrt ist festzuhalten, dass formale Dienstleistungen nicht per se paternalistisch sind, wenn es um Pflegebedürftigkeit geht. Die Frage ist vielmehr, in welchem Ausmaß solche Dienste zur Verfügung stehen bzw. bereit gestellt werden können, wie sie organisiert werden und in welchem Ausmaß die potentiellen NutzerInnen und deren Angehörige Mitspracherechte ausüben können und „Value for Money“ erhalten.

Dabei ist davon auszugehen, dass auch bei einer Umwandlung aller Ausgaben für Pflegegeld-Leistungen (ca. 2,35 Mrd. Euro; BMASK 2011), etwa in mobile sozialmedizinische Dienste, maximal drei bis vier Einsatzstunden pro Woche pro pflegebedürftiger Person finanziert werden könnten.⁵⁸

Abgesehen von den damit verbundenen praktischen Auswirkungen, die bereits einleitend erläutert wurden, wäre die ausschließliche Konzentration auf Sach- bzw. Dienstleistungen ebenso auf ihre Treffsicherheit zu untersuchen. Zu bedenken ist dabei, dass gerade die am meisten marginalisierten Gruppen am schwersten durch (öffentliche) Dienstleistungen erreicht werden können (Priebe et al. 2012). Entsprechende

⁵⁷ Dies gilt vor allem dann, wenn – wie im österreichischen Status Quo – das Pflegegeld als „Pflegebeihilfe“ mit lediglich 3 bis 5 Euro pro Stunde zur Kompensation betreuungsbedingter Mehraufwendungen beiträgt.

⁵⁸ Berechnung auf Basis von durchschnittlichen Normkosten in Höhe von 40 Euro pro Einsatzstunde.

Begleitmaßnahmen betreffen hier jedenfalls das Entlassungsmanagement bzw. ein begleitendes Case-Management, z.B. im Zusammenspiel mit präventiven Hausbesuchen. Solche Steuerungsmaßnahmen und entsprechend diversifizierte Dienstleistungen dienen im Übrigen nicht nur zur Erhöhung der Treffsicherheit im Rahmen einer reinen Dienstleistungsstrategie, sondern auch zur Flankierung von Geldleistungen, wobei wiederum auf möglichst partizipative Organisationsformen zu achten ist, um negativen Paternalismus zu vermeiden und intelligente „Default Options“ (Thaler/Sunstein 2008) anzubieten, d.h. bevorzugte Wahlmöglichkeiten zu vereinfachen und zu fördern, ohne jedoch begründete individuelle Alternativen auszuschließen. Wie das Beispiel der deutschen Pflegeversicherung zeigt, ist dies nicht einfach und funktioniert nicht ohne eine unabhängige Beratung und das Vorhandensein adäquater Alternativen: nach Einführung der deutschen Pflegeversicherung und der Wahlfreiheit zwischen (monetär geringer bewerteten) Geldleistungen und Dienstleistungen wählten fast 80% der Anspruchsberechtigten die Geldleistung, wobei in diesem Fall nicht klar ausgesprochen wurde, worin die gewünschte „Default Option“ der Politik bestand. Tatsache ist allerdings, dass die entsprechenden Dienstleistungen gar nicht vorhanden gewesen wären, wenn die Anspruchsberechtigten vornehmlich diese Option gewählt hätten.

5.3.2.2 Samariter-Dilemma

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Personen, die im Rahmen eines Einstufungsverfahrens Zugang zum System der Pflegevorsorge erhalten haben, in den meisten Fällen im System verbleiben bzw. gegebenenfalls in höhere Pflegestufen vorrücken werden. Angesichts sehr beschränkter Forschung und Evidenz zur Rehabilitation im Bereich der Langzeitpflege (Kümpers et al. 2010), ist die Frage nach persönlichen Anreizen für KlientInnen, um im System (von Geld- oder Sachleistungen) zu verbleiben bzw. nicht zu verbleiben, daher von nachrangiger bzw. lediglich abgeleiteter Bedeutung.

Wie bereits erwähnt, bietet die Geldleistung an pflegebedürftige Menschen einen Anreiz für eine Gruppe von (meist weiblichen) Angehörigen, die Erwerbsarbeit zugunsten häuslicher Pflegearbeit aufzugeben (Badelt et al. 1997) bzw. eine solche gar nicht anzustreben. Die anspruchsberechtigte Person wird somit zum/r ArbeitgeberIn bzw. zur Einkommensquelle für die/den pflegende/n Angehörige/n, die/der bis zu einem gewissen Grad auf dieses (Zusatz)Einkommen angewiesen ist, ohne jedoch genau zu wissen, wie lange und in welchem Ausmaß dieses ins Haushaltseinkommen einfließen wird. Der Anreiz zu rehabilitativer Betreuung, zum Selbstmanagement bzw. gar zur Wiederherstellung von Selbstständigkeit, so überhaupt möglich und seitens pflegender Angehöriger ausführbar, ist

jedenfalls aus einer rein utilitaristischen Sicht nicht gegeben.⁵⁹ In der Realität ist allerdings davon auszugehen, dass sowohl im privaten als auch im professionellen Bereich nicht nur ethische, sondern vor allem praktische Motivationen vorherrschen, um die Betreuung und Pflege unabhängig von damit verbundenen Geldleistungen zu gestalten.⁶⁰

Anders stellt sich die Frage bei Inanspruchnahme kostenpflichtiger Dienstleistungen. Wenn diese als Ergänzung zur informellen Betreuung und unter Berücksichtigung der Pflegegeld-Leistung bei der Berechnung des Kostenbeitrags (Status Quo) in Anspruch genommen werden (müssen), besteht ein hoher Anreiz zur Vermeidung solcher – mit Blick auf Entlastung und Nutzung professioneller Expertise an sich wünschenswerten – Leistungen und der damit verbundenen Ausgaben. Umgekehrt kann bei reinen Sachleistungen ein Anreiz entstehen, möglichst viele Dienste in Anspruch zu nehmen, z.B. wenn diese nicht kostenbeitragspflichtig erbracht werden (siehe Gesundheitssystem).

Ob die Inanspruchnahme von Pflege- und Betreuungsdiensten im heutigen Kontext noch als stigmatisierend wahrgenommen wird, kann aufgrund mangelnder Forschung zum Thema nicht beurteilt werden.

Bei beiden Alternativen spielen daher wiederum die konkreten Rahmenbedingungen eine übergeordnete Rolle:

- *Zugang (Assessment)*: Die Vorgaben und Prozeduren zur individuellen Erhebung des Pflegebedarfs stellen bei beiden Alternativen einen wesentlichen „Moment of Truth“ dar – für viele pflegebedürftige Menschen ist die Erhebung des Pflegebedarfs der einzige Kontakt mit dem formalen Dienstleistungssystem. Im Rahmen der rein administrativen Pflegegeldeinstufung werden hier wesentliche Steuerungsmöglichkeiten und Möglichkeiten der Information und Beratung nicht genügend wahrgenommen, die auch durch den Versuch der Einführung eines nachträglichen Beratungsschecks nicht kompensiert werden können (Schober et al. 2007).
- *Kostenbeiträge*: Bei beiden Alternativen sind Kostenbeiträge jedenfalls geeignet, um die Überbeanspruchung des Systems allein aus Gründen der reinen Opportunität zu verringern. Zu überprüfen ist, wie die Kombination von einerseits marktförmiger Organisation (unterschiedliche Preise bzw. Subventionen) und andererseits mangelnder Qualitätstransparenz bzw. nicht vorhandenem Qualitätswettbewerb dazu beiträgt, Prävention und Rehabilitation seitens der Anbieter nicht in den Vordergrund zu stellen. Gleichzeitig ist zu bedenken, dass nur im Pflegebereich nach wie vor einerseits

⁵⁹ Dieses Problem stellt sich in abgewandelter Form z.B. auch für die Anbieter von stationärer Versorgung, wenn deren Einkünfte u.a. vom Schweregrad der Pflegebedürftigkeit der Bewohner/Innen abhängig gemacht werden.

⁶⁰ Siehe dazu z.B. die Ergebnisse der Hausbesuche zur Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege (BMASK 2011, 16).

sozialstaatliche Rechte (Pflegegeld) gewährt, andererseits jedoch sozial gestaffelte NutzerInnenbeiträge auf Basis von Einkommen und Pflegegeld eingehoben werden. Ein Blick in die nordischen Länder könnte hier, nicht zuletzt auch zur Verwaltungsvereinfachung, hilfreich sein: anstatt gestaffelter NutzerInnenbeiträge für in Anspruch genommene Stunden wird hier ein Fixbetrag definiert, oberhalb dessen für die NutzerInnen keine zusätzlichen Kosten anfallen. Analog der in den österreichischen Krankenkassen geltenden Rezeptgebühr-Obergrenze könnte dies z.B. die jeweilige Pflegegeldhöhe sein, wobei zu testen wäre, welche Auswirkungen eine solche Regelung auf das Take-Up von Dienstleistungen gegenüber dem Status Quo hätte (natürlich immer im Zusammenspiel mit einer individuellen Bedarfsprüfung und -planung im Rahmen des Case-Managements).

- *Pflege- und Betreuungskonzepte:* Wenn Prävention und Rehabilitation bzw. Hilfe zur Selbst-Pflege nicht im Vordergrund von Betreuungskonzepten stehen, kann nicht allein der/die NutzerIn für negative Auswirkungen im Sinne des „Samariter-Dilemmas“ verantwortlich gemacht werden.
- *Information und Beratung:* Wenn es um Pflege- und Betreuungskompetenz geht, wird nach wie vor oft davon ausgegangen, dass es sich hierbei um eine natürliche Fähigkeit handelt. Ganz abgesehen von juristischen Fragen im Zusammenhang mit Gesundheits- und Krankenpflege (wer darf was?) sollte angesichts der heutigen Betreuungsanforderungen, die durch längere Dauer, die Zunahme von dementiellen Krankheiten und das höhere Durchschnittsalter von pflegenden Angehörigen charakterisiert sind, weiterhin hoher Wert auf die Beratung und Information aller Beteiligten gelegt werden. Informations- und Beratungsdienste sind, neben Koordination und Case-Management, jedenfalls als wesentliche Bestandteile beider Alternativen zu betrachten.
- *Entlastung pflegender Angehöriger:* Nachdem beide Alternativen nicht ohne den wesentlichen Beitrag pflegender Angehöriger funktionieren, sind Anspruchsberechtigte bzw. NutzerInnen immer im Kontext mit dem familiären Umfeld zu sehen. Der Mediation der unterschiedlichen Interessenskonstellationen und der Bereitstellung von direkten und indirekten Entlastungsdiensten kommt daher hohe Bedeutung zu, wenn es um „Hilfe zur Selbsthilfe“ geht. Bei aller Orientierung an Dienst- und/oder Geldleistungen im Bereich der LZPuB darf nie vergessen werden, dass pflegende Angehörige und andere informelle HelferInnen die tragende Säule bei der Betreuung pflegebedürftiger Menschen darstellen, und dass diese, angesichts der „Kompression“ von Pflegebedürftigkeit in der Gruppe der über 80-Jährigen, auch selbst Unterstützung benötigen. Die Entwicklung eines mehr partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen

Dienstleistungen und informell Pflegenden ist durch den teilweisen Ausbau von Entlastungsangeboten, Angeboten von Schulungen und durch andere präventive Maßnahmen zwar in Angriff genommen worden, bedarf jedoch eines weiteren Ausbaus. Wohnortnahe Angebote, gerade in insgesamt „alternden“ Wohngebieten, könnten hier einen Anreiz darstellen, um professionelle Unterstützung nicht als Kontrolle wahrzunehmen, sondern als Mittel gegen Überforderung und Selbstausbeutung. Dazu gehört auch, in diesem Fall für die Gruppe pflegender Angehöriger im Erwerbsalter, die Schaffung von Bewusstsein für die besondere Herausforderung der Kombination von Erwerbs- und Betreuungsarbeit. In diesem Bereich geht es somit nicht nur um die Prävention von betreuungsbedingten physischen und psychischen Problemen pflegender Angehöriger, sondern auch darum, Frühpensionierungen oder die Aufgabe der Erwerbsarbeit zu Gunsten der Betreuung von Familienangehörigen zu vermeiden. Eine wichtige Aufgabe des Case-Managements besteht daher darin, die vorhandenen Ressourcen im formellen und informellen Bereich zu identifizieren und gegebenenfalls gemeinsam mit allen Beteiligten besser aufeinander abzustimmen.

5.3.2.3 Politische Ziele (und Koalitionen)

Der Sektor Langzeitbetreuung und -pflege hat während der letzten zwei Jahrzehnte – nicht zuletzt durch die Erhöhung der Kaufkraft pflegebedürftiger Personen durch die Einführung von Pflegegeldleistungen – einen wesentlichen Beitrag zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen geleistet. Dieses politische Ziel wird selten herangezogen, wenn es um Diskussionen zur Pflegevorsorge geht. Es wird in Österreich, wo fast ausschließlich eine „Budgetbelastungsdebatte“ vorherrscht, auch nicht explizit formuliert, im Gegensatz zu anderen Ländern, wie etwa in Frankreich, wo – neben der Einführung von Geldleistungen für Pflegebedürftige – mit der Einführung von Gutscheinsystemen und spezialisierten Agenturen die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Verhinderung von Schwarzarbeit die fachliche Diskussion um Pflege und Betreuung eher in den Hintergrund rückte. Auch in Spanien wurde die Einführung von Geldleistungen für Pflegebedürftige, die aus unterschiedlichen Gründen bis heute nur langsame Fortschritte macht, politisch vor allem mit der Schaffung von Arbeitsplätzen argumentiert.

Im Sinne einer breiteren Debatte von „sozialer Kohäsion“, Inklusion, solidarischem Lastenausgleich und aktiver Arbeitsmarktpolitik bieten beide Alternativen – Ausbau von Geldleistungen und Ausbau von Sach-/Dienstleistungen – eine ganze Reihe von Anknüpfungspunkten, die einer politischen Diskussion wert sind:

- Die reine Sach-/Dienstleistungsstrategie erfordert einen weitreichenden Ausbau von Diensten und damit auch der Zahl der Arbeitskräfte im Gesundheits- und Sozialbereich

(inkl. neu zu schaffender Berufsprofile), auch im Management und in der Verwaltung. Angesichts des bereits jetzt herrschenden Arbeitskräftemangels im Pflegesektor ist dies jedenfalls mit höheren Kosten verbunden, weil z.B. Arbeitskräfte mittels höherer Löhne und Gehälter angeworben werden müssen, und weil der Ausbau von Sonn- und Feiertagsdiensten entsprechende Zuschläge erfordert.

- Je nach Ausgestaltung kann die Sach-/Dienstleistungsstrategie dazu beitragen, die Vereinbarkeit von Betreuung und Beruf zu verbessern, wodurch wiederum die notwendige Verbreiterung des Arbeitskräftepotentials unterstützt werden könnte – auch auf der Angebotsseite im Gesundheits- und Pflegesektor. Auf diese Weise hat sich etwa die Frauenerwerbsquote in den Niederlanden von einem der niedrigsten Werte in Europa Anfang der 1980er Jahre zu einem der höchsten Werte heute entwickelt (OECD 2011).
- Die pauschale Verurteilung der 24-Stunden-Betreuung oder gar ihr Verbot wäre unter den heute gegebenen Bedingungen in Österreich und mangels kurzfristiger Alternativen wohl fahrlässig. Es kann allerdings kein politisches Ziel sein, innerhalb eines Sektors höchst unterschiedliche Arbeitsmärkte, Arbeitsbedingungen und Einkommensstrukturen zu schaffen bzw. aufrecht zu erhalten. Dies war auch keineswegs Ziel des Gesetzgebers bei Einführung des Pflegegeldes. Eine Ausweitung der Geldleistung würde unter den gegebenen Bedingungen wohl dennoch zu einer Ausweitung der 24-Stunden-Betreuung führen – solange es Niedriglohnländer gibt und teilweise (Stichwort: höhere Einkommensgruppen) unabhängig von Leistungen der Pflegevorsorge. Dienstleistungsorientierte Länder wie Schweden, Norwegen oder Dänemark kennen keine 24-Stunden-Betreuung durch MigrantInnen, weil dort versucht wird, MigrantInnen in den bestehenden Arbeitsmarkt formaler Betreuungsstrukturen zu integrieren. Dies spricht wiederum für die Dienstleistungs-Alternative, wenn sie den Ausbaugrad nach nordischem Muster erreichen würde. Dabei ist natürlich mit Blick auf einen Umbau von Geld- zu Dienst-/Sachleistungen ebenfalls zu bedenken, dass dieser Ausbaugrad in Skandinavien über Jahrzehnte hinweg erreicht wurde, weshalb Strategien für einen solchen Übergang zur besonderen Herausforderung werden, zumal in einer Situation, in der laut Ausbauplänen zum Status Quo bereits allein der Ausbau der mobilen Dienste zur Herausforderung wird, wobei bis zum Jahr 2020 zwischen 5.000 und 6.400 Vollzeitkräfte zusätzlich benötigt werden (Grabner et al. 2010, 45).
- Bei beiden Alternativen wiederum ist deutlich geworden, dass regulatorische Maßnahmen im gesamten Bereich der Daseinsvorsorge eine wesentliche Rolle spielen. Dazu zählt auch die Frage nach der Regulierung der entstandenen Quasi-Märkte im Betreuungs- und Pflegesektor – was kann und soll von politischen

Steuerungsinstitutionen mit welchen Instrumenten beeinflusst werden? Welche demokratischen Mitbestimmungs- und Partizipationsformen können dabei hilfreich sein, um individuelle, professionelle und administrative Interessen auszubalancieren?

- Als zentrales politisches Ziel – gerade auch im Hinblick auf Regulierung – wurde seit Einführung der Pflegevorsorge die Entwicklung und Sicherung von Qualitätsstandards im Betreuungs- und Pflegesektor formuliert. Diese Bemühungen sind nicht nur in Österreich nach wie vor im Entwicklungsstadium, weil allgemeine Qualitätskriterien oft auf Indikatoren der medizinischen Pflegequalität reduziert werden, weil Kennzahlen zur Ergebnisqualität fehlen, weil Kriterien der Lebensqualität nicht oder nur unzureichend berücksichtigt werden, und weil solche Kriterien bei mobilen sozialmedizinischen Diensten nur rudimentär erhoben werden, schon gar nicht im Bereich der informellen Betreuung und der organisationsübergreifenden Versorgung (Nies et al. 2010). Qualität in der Langzeitbetreuung und -pflege ist ein komplexes Thema, welches nur im Zusammenspiel und Dialog zwischen den verschiedenen Beteiligten verhandelt werden kann. Denn beide hier diskutierten Alternativen dienen letztlich dazu, die bestmögliche Betreuung zu ermöglichen, indem sie in einem Betreuungsarrangement münden, innerhalb dessen die Beziehung zwischen betreuter Person und Betreuungssystem (formell und/oder informell) im Mittelpunkt steht. Professionalisierung und Formalisierung dieser Betreuungsarrangements durch Qualitätsmanagement und Qualitätsentwicklung sind somit wesentliche Faktoren, um z.B. die Frage nach qualitativen Vor- und Nachteilen von Geld- bzw. Sach-/Dienstleistungen in Bezug auf die Ergebnisqualität überhaupt vergleichend diskutieren und evaluieren zu können.
- Die generelle Ausrichtung, stationäre Betreuung zugunsten mobiler sozialmedizinischer Dienste zu reduzieren, ist ein klar definiertes politisches Ziel, das bislang zumindest mit Blick auf Budgetanteile nur unzureichend umgesetzt wurde. Der weitere Umbau von Wohn- in Pflegeplätze, der Abbau von medizinischen Leitbildern der Pflege bei gleichzeitig besserer Koordination der klinischen Versorgungspfade zwischen Krankenhaus und Betreuung zuhause, die Diversifizierung der Angebote und die Entwicklung neuer Berufsbilder harren einer breiten Diskussion. Grundsätzlich sollten deshalb vorhandene, aber auch fehlende und zum Teil widersprüchliche Leitbilder („was sollen wir wollen?“) ausführlich diskutiert werden. Wie können die nach wie vor teils riesigen Häuser und die „verordnete Gemeinschaft“ eingeschränkt werden? Was wäre zu unternehmen, damit stationäre Einrichtungen nicht mehr oder weniger stillschweigend zu Hospizen werden, angesichts des immer höheren Zugangs- und Durchschnittsalters der HeimbewohnerInnen, der immer kürzeren Verweildauer und der inzwischen mehrheitlichen Prävalenz dementieller Erkrankungen unter HeimbewohnerInnen? Wird der mobile Dienstleistungssektor weiterhin überwiegend als „Konkurrenz“

wahrgenommen anstatt eine enge und wechselseitige vorteilhafte Zusammenarbeit zu fördern? Können mobile Kräfte, etwa HeimhelferInnen, nicht alternierend im Heim und in den Wohnungen der betreuten KlientInnen arbeiten? Und inwieweit sind geriatrische Krankenhäuser und Hospize mit Altenheimen und Tageszentren einerseits, mit mobiler Heimhilfe andererseits in ein umfassendes Gesamtkonzept einer Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Betreuungsanbietern in ein integriertes Pflegenetzwerk eingebunden? Und wer, wenn nicht überforderte Familienangehörige, managt diese voraussetzungsvollen, hochkomplexen und fragilen Pflege- und Betreuungsarrangements im Alltag der pflegebedürftigen KlientInnen, und der fast unvermeidlich mehr oder weniger pflegenden oder zumindest betreuungszuständigen Angehörigen?

- Im EU-Kontext sind nicht zuletzt die Ziele der Grundfreiheiten von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zu berücksichtigen. Abgesehen von praktischen Fragen der (Neu-)Einstufung von Anspruchsberechtigten ist in diesem Kontext die Geldleistung relativ unproblematisch. Bei Inanspruchnahme von Sach- bzw. Dienstleistungen ergeben sich allerdings gravierende Herausforderungen bei der Sicherstellung dieser Leistungen in anderen Ländern und bei der Qualitätssicherung von Anbietern im Ausland, wobei die Frage, ob solche Leistungen im EU-Ausland in gleicher Weise wie im Ursprungsland beansprucht werden können, bislang vom Europäischen Gerichtshof verneint wurde, „da sich der Sachleistungsbezug nach dem Recht des Aufenthaltsmitgliedstaats richte und eine etwaige Schlechterstellung der Versicherten im Vergleich zur Rechtslage im Versicherungsstaat hinzunehmen sei, weil das Sozialversicherungsrecht nicht unionsweit harmonisiert sei.“⁶¹
- Schließlich wäre als allgemeines politisches Ziel zu diskutieren, welchen Stellenwert Geld- und Dienstleistungen für Pflege und Betreuung im Kontext alternder Gesellschaften mit Blick auf Aktivierungspotenziale (Stichwort: aktives Altern) einnehmen sollen. Dazu zählen ergänzende Aktivitäten, die von der Aktivierung und Organisation von freiwilligem Engagement und Selbsthilfe bis hin zu Wohnraummanagement und sozialen Innovationen im Wohnviertel reichen. Beide Alternativen sind von solchen flankierenden Maßnahmen abhängig, um ihre jeweiligen Vorteile zu entfalten und ihre Nachteile zu reduzieren.

⁶¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62010CC0562:DE:HTML>; zu Erfahrungen der deutschen Pflegeversicherung siehe auch BMG 2011.

5.3.2.4 Zusammenfassende Betrachtung

Abschließend werden in der folgenden Tabelle die jeweiligen Vor- und Nachteile sowie die Chancen und Risiken der beiden Alternativen (Geld- vs. Sachleistung) zusammengefasst:

Tab. 5.5: SWOT-Analyse: Stärken, Schwächen, Chancen und Gefahren von Geld- und Sachleistungen im Bereich LZPuB

	<i>Geldleistung</i>	<i>Sach-/Dienstleistungen</i>
<i>Stärken</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Für Anspruchsberechtigte flexibel einsetzbar (Aspekt „Politische Ziele“) • Selbstbestimmung durch Persönliche Assistenz statt Abhängigkeit von BetreuerInnen und Angehörigen (Aspekt „Paternalismus“) • Relativ geringerer Verwaltungsaufwand (Aspekt „Politische Ziele“) 	<ul style="list-style-type: none"> • Angebot professioneller Betreuung und Pflege durch geeignete Anbieter (Aspekt „Paternalismus“, „Politische Ziele“) • Förderung von Beschäftigung, v.a. Erhöhung der weiblichen Erwerbsbeteiligung (Aspekt „Politische Ziele“) • Entlastung pflegender Angehöriger (Aspekt „Politische Ziele“) • Verwendung der Mittel durch öffentliche Kontrolle der Anbieter (Aspekt „Paternalismus“)
<i>Schwächen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Kontrolle über Qualität und Verwendung (Aspekt „Paternalismus“) • Anreiz für pflegende Angehörige (v.a. Frauen) zur Aufgabe bezahlter Erwerbsarbeit zugunsten unsicherer Pflegearbeit (Aspekt „Gendering“; evtl. auch „Samariter-Dilemma“) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zusatzaufwand und -kosten für Organisation, Koordination und Kontrolle (Aspekt „Politische Ziele“) • Abhängig von der Verfügbarkeit qualifizierter Pflege- und Betreuungskräfte am Arbeitsmarkt (indirektes „Gendering“) • Abhängigkeit der NutzerInnen von ExpertInnen (Aspekt „Paternalismus“)
<i>Chancen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Information und Beratung sowie begleitende Angebote (Peer Counselling, präventive Hausbesuche, differenziert nach Zielgruppen) • Bedarfsorientierter Einstufungsprozess und individualisierte Planung • NutzerInnen-Orientierung der Anbieter durch erhöhte Kaufkraft der NutzerInnen (Aspekt „Politische Ziele“) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindung von formellen Diensten und informeller Betreuung (Pflegeplanung) • Differenziertes Angebot durch Betreuungsnetzwerke mit Case-Management (Aspekt „Politische Ziele“) • Partizipative Qualitätsentwicklung und Transparenz (Aspekt „Paternalismus“, „Politische Ziele“)
<i>Gefahren</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Komplizierte Geldflüsse zwischen öffentlichen Verwaltungsebenen, Anspruchsberechtigten und Leistungserbringern (Aspekt „Politische Ziele“) • Entstehung von „Pflege-Schwarzmarkt“ (Aspekt „Politische Ziele“) 	<ul style="list-style-type: none"> • Entstehung von unflexiblen Strukturen und Einrichtungen, die angebotsbedingte Nachfrage erzeugen (können) (Aspekt „Politische Ziele“) • Stark begrenztes Angebot (Rationierung) (Aspekt „Politische Ziele“) • Austrocknung des Arbeitsmarkts (Aspekt „Politische Ziele“) • Angebotsorientierung statt Nachfrageorientierung durch Koalitionen der Anbieter (Aspekt „Politische Ziele und Koalitionen“)

5.4 Literatur

- Allen K., Bednárík R., Campbell L. et al. (2011), *Governance and finance of long-term care across Europe. Overview report*. Birmingham/Vienna: University of Birmingham/European Centre for Social Welfare Policy and Research (INTERLINKS Report #4 – <http://interlinks.euro.centre.org/project/reports>).
- Badelt, C., Holzmann-Jenkins, A., Matul, C., Österle A. (1997), *Analyse der Auswirkungen des Pflegevorsorgesystems*. Wien: BMAGS.
- Biffel G., Faustmann A., Skrivanek I. (2011), *Frauen und die Wirtschaftskrise. Vernetzung sozialer Dienstleistungen als Antwort auf Konjunktur- und Strukturkrise*. Krems: Donau-Universität Krems (Zentrum für Migration, Integration und Sicherheit).
- Biwald P., Hochholdinger N., Köfel M., Gencgel M., Haindl A. (2011), *Pflege und Betreuung in Österreichs Städten. Status Quo, Entwicklung und Reformoptionen*. Wien: KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung.
- BMASK (2010), *Österreichischer Pflegevorsorge-Bericht 2009*. Wien: BMASK.
- BMASK (2011), *Österreichischer Pflegevorsorge-Bericht 2010*. Wien: BMASK.
- Boll-Hansen E. (2011), *Social housing for older people in the Act on Social Housing*, <http://interlinks.euro.centre.org>.
- Bundesministerium für Gesundheit (2011), *Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: BMG.
- CEDEFOP (2010), *Quality assurance in the social care sector. The role of training*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Dieterich A. (2011), *Implementation of everyday assistance in institutional dementia care*, <http://interlinks.euro.centre.org>.
- Di Santo P. (2011) R.O.S.A. – *Network for Employment and Care Services: Promoting the regulation of undeclared work and increasing quality of care*, <http://interlinks.euro.centre.org>.
- European Migration Network Italy (2010), *Mercato occupazionale e immigrazione. Terzo rapporto EMN Italia*. Roma: Edizioni IDOS.
- Ganner M. (2008), 'Rechtliche Aspekte', in: BMSK (Hg.), *Hochaltrigkeit in Österreich. Eine Bestandsaufnahme*. Wien: BMSK, 427-446.
- Grabner I., Juraszovich B., Nemeth C., Pochobradsky E., Wabro M. (2010), *Betreuungs- und Pflegeangebote in Österreich. Darstellung der Pläne der Bundesländer bis 2020. Im Auftrag des BMASK*. Wien: GÖG.
- Hofmarcher M., Röhring G. (2006), 'Integration of care after the 2005 health reform', *Health Policy Monitor*, April 2006 (<http://www.hpm.org/survey/at/a7/1>).
- Holdsworth L. (2011a), *Single Assessment Process*, <http://interlinks.euro.centre.org>.

- Holdsworth L. (2011b), *Better Homes Active Lives – Extra care housing scheme in Kent*, <http://interlinks.euro.centre.org>.
- Huijbers P. (2011), *Neighbourhood care: better home care at reduced cost*, <http://interlinks.euro.centre.org>.
- Klie T. (2005), *Pflegeversicherung*. Hannover: Vincentz Network (7. überarbeitete Auflage).
- Klie T., Spermann A. (Hrsg.) (2004), *Persönliche Budgets - Aufbruch oder Irrweg? Ein Werkbuch zu Budgets in der Pflege und für Menschen mit Behinderungen*. Hannover: Vincentz Network.
- Kremer M. (2006) 'Consumers in charge of care: The Dutch Personal Budget and its impact on the market, professionals and the family' in: *European Societies*, Vol. 8(3), 385-401.
- Kümpers S. (2011), *Domiciliary Rehabilitation (MoRe)*, <http://interlinks.euro.centre.org>.
- Kümpers S., Allen K., Campbell L., Dieterich A., Glasby J. et al. (2010), *Prevention and rehabilitation within long-term care across Europe – European Overview Paper*. Berlin/Vienna: Social Science Research Centre/European Centre for Social Welfare Policy and Research (INTERLINKS Report #1).
- Lamura G. (2010), 'The Role of Migrant Work in LTC Sector: Challenges and Opportunities'. Presentation given at the conference „Long-term Care in Europe, Discussing trends and relevant issues in the framework of the project “Mainstreaming Ageing: Indicators to Monitor Implementation”. Vienna: European Centre (www.euro.centre.org/data/1267541472_78930.pdf).
- Leichsenring K. (2008), *A Major Policy Impact of the European Centre's Consultancy: A New Long-term Care Scheme for Bolzano-Alto-Adige (Italy)*, Vienna: European Centre (Policy Brief, no. 2 - http://www.euro.centre.org/data/1201260830_78098.pdf)
- Marin B., Leichsenring K., Rodrigues R., Huber M. (2009), *Who cares? Care coordination and cooperation to enhance quality in elderly care in the European Union. Background document, Conference on Healthy and Dignified Ageing*, Stockholm, 15-16 September 2009, www.euro.centre.org.
- Mayrhofer H., Raab-Steiner E. (2010), *Evaluierung der Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz (PGE für PA). Endbericht Evaluierungsergebnisse*. Wien: FSW.
- Mühlberger U., Knittler K., Guger A. (2008), *Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge*. Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung.
- Nies H., Leichsenring K., van der Veen R., Rodrigues R., Gobet P. et al. (2010), *Quality Management and Quality Assurance in Long-Term Care – European Overview Paper*. Utrecht/Vienna: Stichting Vilans/European Centre for Social Welfare Policy and Research (INTERLINKS Report #2 – <http://interlinks.euro.centre.org/project/reports>).
- OECD (2011), *Doing better for families*. Paris: OECD.
- Pochobradsky E., Bergmann F., Brix-Samoylenko E., Erfkamp H., Laub R. (2005), *Situation pflegender Angehöriger*. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz. Wien: ÖBIG.

- Priebe S., Matanov A., Henrique Barros H. et al. (2012), 'Mental health-care provision for marginalized groups across Europe: findings from the PROMO study' in: *European Journal of Public Health*, Vol. 22, first published online February 2012.
- Prochazkova L., Schmid T. (2009), 'Homecare Aid: A Challenge for Social Policy and Research', in: Ramon S., Zaviršek D. (eds.), *Critical Edge Issues in Social Work and Social Policy. Comparative Research Perspectives*. Ljubljana: Faculty of Social Work, University of Ljubljana, 139-164.
- Prochazkova L., Rupp, B., Schmid T. et al. (2008), *Evaluierung der 24-Stunden-Betreuung*. Wien: SFS.
- Rechnungshof (2011), *Belegmanagement in Akutkrankenanstalten mit dem Schwerpunkt "Procuratio-Fälle"*. Wien: Rechnungshof.
- Schmid T., Prochazkova L. (2006), 'Pflege und Betreuung im Spannungsfeld zwischen Nötigem, Wünschenswertem und Finanzierbarem', in: *Soziale Sicherheit*, November: 454-464.
- Schneider U., Österle A., Schober C., Schober D. (2006), *Die Kosten der Pflege in Österreich, Ausgabenstrukturen und Finanzierung. Forschungsbericht*. Wien: WU Wien/Institut für Sozialpolitik.
- Schober D., Schober C., Kabas J. (2007), *Evaluierungsstudie über das Pilotprojekt „Beratungsscheck – Fachliche Erstberatung für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen“*. Wien: NPO Institut.
- Schrems B. (2008), *Qualitätsprogramm für Wiener Wohn- und Pflegeheime. Zielkatalog und Leitfaden zur Qualitätssicherung und -kontrolle in Wiener Wohn- und Pflegeheimen nach dem Wiener Wohn- und Pflegeheimgesetz (WWPG)*. Wien: Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen, Fonds Soziales Wien, MA 15 – Gesundheitswesen und Soziales.
- Strümpel C., Hackl C. (2011), 'The Breaking the Taboo projects – raising awareness of, and training staff in, community health and care services on violence against older women within families' in: *The Journal of Adult Protection*, Vol. 13(6), 323-335.
- Szebehely M., Trydegård G.B. (2012), 'Home care for older people in Sweden: a universal model in transition' in: *Health and Social Care in the Community*, Vol. 20(3), 300-309.
- Thaler R., Sunstein C. (2008), *Nudge*. New Haven: Yale University Press.
- Thorslund, M. (2004), 'The Swedish model: current trends and challenges for the future' in: M. Knapp, D. Challis, J-L. Fernández & A. Netten (eds.) *Long-Term Care: Matching Resources and Needs*. Aldershot: Ashgate, 119-128.
- Triantafillou J., Naiditch M., Repkova K., Stiehr K. et al. (2010), *Informal care in the long-term care system – European overview paper*. Athens/Vienna: CMT Prooptiki Ltd./European Centre for Social Welfare Policy and Research (INTERLINKS Report #3 – <http://interlinks.euro.centre.org/project/reports>).
- Verbeek H., van Rossum E., Zwakhalen S.M.G., Kempen, G.I.J.M., Hamers J.P.H. (2009), 'Small, homelike care environments for older people with dementia: a literature review' in: *International Psychogeriatrics*, Vol. 21(2): 252-264.
- Weigl B. (2011), *Social work with older people – Frequent home visits for socially isolated older people with lower levels of care needs*, <http://interlinks.euro.centre.org>.

6 Zusammenfassung

6.1 Empirischer und theoretischer Hintergrund

Sowohl konzeptionell als auch empirisch ist die Unterscheidung zwischen Geldleistungen und Sachleistungen seit jeher von zentraler Bedeutung für das Verständnis sowohl der Ausgabenprofile als auch der Leistungsfähigkeit unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten. Geldleistungen können als Sozialleistungen definiert werden, die in bar ausbezahlt werden und nicht von der Erbringung des Nachweises der tatsächlichen Ausgaben durch die EmpfängerInnen abhängig sind. Sachleistungen wiederum sind Leistungen in Form von Gütern und Dienstleistungen, welche entweder direkt oder über eine Kostenrückerstattung gewährt werden. Allerdings spiegelt das Spektrum Geld-/Sachleistung keine Dichotomie sondern ein breites Leistungskontinuum wider, auf dem es auch Mischformen wie gebundene Geldleistungen oder Gutscheine gibt.

Die vergleichende sozialpolitische Literatur argumentiert traditionell, dass die kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten wie Österreich eher zu (Geld)Transfers neigen, während die nordischen Staaten in der Regel mehr dienst- bzw. sachleistungsorientiert sind.⁶² In den letzten drei Jahrzehnten lässt sich jedoch in allen OECD-Ländern eine deutliche und stetige, wenn auch langsame, Verschiebung bei der Gewichtung der Sozialausgaben nachweisen, wobei die Sachleistungen im Ausgaben-Mix der Wohlfahrtsstaaten an Bedeutung gewonnen haben. Die Alterung der Bevölkerung, die Entwicklung hin zu eher aktiven als passiven Wohlfahrtsmaßnahmen, eine erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen und Forderungen nach Gleichstellung der Geschlechter haben allesamt zu dieser Verschiebung hin zu Dienstleistungsausgaben beigetragen.

Während die Literatur zur Wohlfahrtsökonomie im Allgemeinen nahelegt, dass Geldtransfers aus Gründen der Effizienz unter regulären Marktbedingungen zu bevorzugen sind, spezifiziert sie auch mit theoretischen Rechtfertigungen für Sachleistungen ein breites Spektrum von bestimmten Ausnahmen von dieser Regel:

Das „Samariter-Dilemma“ wurde als Konzept am Beispiel von sogenannten „Poverty-Traps“ und ähnlichen Phänomenen weiterentwickelt. Wenn TransferempfängerInnen Anspruch auf Geldleistungen haben, solange sie bedürftig sind, untergräbt dies Anreize, ihr (Markt)Einkommen zu erhöhen. Sie tragen dafür aufzuwendende Kosten, ziehen aber aufgrund der hohen Grenzsteuersätze keinen unmittelbaren (Zusatz)Nutzen daraus. Da die öffentliche Hand aus diversen Gründen Leistungen für bedürftige Personen zumeist nicht einstellen kann oder will, kann dies zu einem gesellschaftlich unerwünschten Gleichgewicht

⁶² Ein drittes Modell mit insgesamt geringen Sozialausgaben wird vor allem durch die südeuropäischen Länder geprägt.

aus "Inaktivität und fortgesetztem Leistungsbezug" führen. Ein Ausweg aus dem Samariter-Dilemma bestünde in der Verknüpfung der Gewährung von Geldtransfers mit der Inanspruchnahme von anderen Leistungen (z.B. zur Verbesserung der Gesundheit oder zur Erhöhung des Bildungsniveaus) oder darin, zur Verbesserung des Humankapitals direkt über Sachleistungen etwa in die (Aus)Bildung der bedürftigen Personen zu investieren.

Eine weitere plausible Erklärung für die Existenz und weitläufige Verwendung von Sachleistungen kann unter dem Begriff des „Paternalismus“ subsumiert werden. „Paternalistische“ Argumente sind insbesondere (aber nicht nur dann) relevant, wenn die anvisierten LeistungsempfängerInnen minderjährige Kinder sind,⁶³ die tatsächliche Transferleistung aber an die Eltern ergeht. Die Eltern können unter bestimmten Umständen der individuellen Nutzenfunktion ihrer Kinder nicht in vollem Umfang Rechnung tragen, und berücksichtigen kaum die gesellschaftlichen Externalitäten, die sich aus dem Ausmaß der Förderung von (Aus)Bildung oder der Gesundheit ihrer Kinder ergeben. Daraus lässt sich ein starkes Argument für eine Sachintervention durch die öffentliche Hand ableiten, sowohl aus Gerechtigkeits- als auch aus Effizienzgründen. Die Existenz von ineinandergreifenden Präferenzen und ausgelösten Externalitäten ist entscheidend für den Begriff des „Paternalismus“: die „öffentliche Hand“ oder eine Gruppe von Beitragsleistenden (die „SteuerzahlerInnen“) sorgt sich auch um die Konsummuster der Bedürftigen, da die freien Konsumententscheidungen der letzteren Gruppe unter bestimmten Umständen zu negativen Externalitäten für die erste Gruppe führen könnten.

Eine dritte Gruppe von theoretischen Ansätzen zur Rechtfertigung von Sachleistungen ist relativ weit gefasst und bezieht sich auf politische Ziele und Koalitionen. Bei den politischen Zielen geht es darum, dass von der öffentlichen Hand mit der Gewährung von Sachleistungen multiple Ziele verfolgt werden können, die über das direkte Ziel der Unterstützung von bedürftigen Personen hinausgehen. So können Sachleistungen erhebliche intendierte Preiseffekte auslösen, indem durch Angebotserhöhung der Preis eines öffentlich bereitgestellten Gutes verringert wird. Öffentliche Wohnungspolitik zur Sicherung von niedrigen oder moderaten Wohnkosten ist ein Beispiel dafür. Sachleistungsprogramme können die Preise aber auch intendiert erhöhen. So könnten etwa Programme, die Lebensmittel aufkaufen und dann verteilen auch als eine Form der landwirtschaftlichen Preisstützung angesehen werden.

In eine ähnliche Richtung zielt auch der Grundgedanke der politischen Koalitionen: hier üben bestimmte Interessensverbände oder auch Stakeholder im Wohlfahrtssystem, die nicht unbedingt direkt die Anliegen von bedürftigen Personen vertreten, aus Eigeninteresse Druck auf staatliche Institutionen aus, Sozialtransfers in Form von Sachleistungen (weiter) zur

⁶³ Weitere relevante Zielgruppen in dieser Hinsicht wären u.U. auch Jugendliche bzw. junge Erwachsene sowie Personen, die nicht mehr in der Lage sind, ihre Bedürfnisse zu äußern (z.B. bestimmte pflegebedürftige oder behinderte Personen).

Verfügung zu stellen. Die Existenz von sozialen Dienstleistungen kann nach längerer Implementierung im politischen Prozess auch beachtliche politische Rückkopplungseffekte erzeugen, da Sachleistungsprogramme spezielle politische Stakeholder hervorrufen (z.B. öffentlicher Sozial- und Betreuungssektor), die weit über den Kreis der unmittelbaren EmpfängerInnen hinausgehen.

6.2 Vergleichsschema für spezifische Leistungen der Stadt Wien

Die unterschiedlichen Ansätze in diesem theoretischen Rahmen bieten einen analytischen Bezugspunkt für die Diskussion der Vor- und Nachteile von Geld- und Sachleistungen. Das entwickelte Vergleichsschema bezieht sich spezifisch auf von der Stadt Wien angebotene Sozialleistungen bzw. auf die Subjektförderung als (allgemeiner) verwendeter Methode zur Erbringung von Leistungen, bei denen potentielle Alternativen im Sinne von (mehr Gewicht auf) Geld- bzw. Sachleistungen gegenüber der derzeitigen Form der Leistungserbringung bzw. der angewandten Methode zur Erbringung von Leistungen bestehen. Aufgrund der limitierten Informations- und Datenlage handelt es sich dabei jedoch nicht um ein mathematisches Ableiten von empirisch exakt definierten Entscheidungsgrundlagen als vielmehr um ein Aufzeigen und eine Diskussion von relevanten Entscheidungskriterien mit ansatzweiser Bewertung.

- Die Richtsätze der Bedarfsorientierten Mindestsicherung befinden sich in Wien (wie in den anderen österreichischen Bundesländern) im europäischen Vergleich auf einem eher gehobenen Niveau. Neben der materiellen Absicherung wird im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auch Unterstützung bei der beruflichen (Re)Integration gewährt. Potentielle Alternativen in Richtung mehr Sachleistungen wären Maßnahmen, die ein verstärktes Arbeitsangebot für spezielle Zielgruppen bereitstellen, sowie die öffentliche Förderung des Zugangs zu verbilligten bzw. gebrauchten Produkten des täglichen Bedarfs. Arbeitsintegrationsmaßnahmen werden häufig zur Verbesserung des Trade-Offs zwischen Arbeitsanreizen auf der einen Seite und Versorgung bzw. materieller Absicherung auf der anderen Seite alternativ zu einer Reduktion des Transferniveaus eingeführt. Grundsätzlich wäre ein Einsatz von verstärkten Arbeitsangeboten denkbar, auch Beschäftigungspotentiale könnten damit gefördert werden; es besteht allerdings die Gefahr von Verdrängungseffekten sowie von weiterer Ausgrenzung auf Seiten besonders benachteiligter Gruppen. Das Konzept der Förderung des Zugangs zu Produkten des täglichen Bedarfs (bei gleichzeitiger Kürzung von ausgezahlten Geldleistungen) erscheint hingegen eindeutig als wenig nachhaltig, außerdem werden damit keinerlei Lenkungseffekte erzielt.

- Im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung gibt es in Wien im Vergleich zu den anderen Bundesländern erhöhte Mindeststandards für minderjährige Kinder. Zusätzlich wird mit dem Wiener Familienzuschuss (ähnlich wie in den anderen Bundesländern) eine bedarfsgeprüfte, ergänzende Geldleistung für Familien mit Kleinkindern (2. und 3. Lebensjahr) gewährt. Eine Alternative wären mehr kinderzentrierte Sachleistungen (z.B. spezielle Förderungen, Gratisessen in Schulen, Kinderaktivcard, etc.). Grundsätzlich bestünde in Österreich im Familienbereich im internationalen Vergleich ein Nachholbedarf bei Sachleistungen. Für die USA kommen Studien zu dem Schluss, dass Sachleistungsprogramme für Kinder eine Reihe positiver Ergebnisse zeigen. Die verfügbare Evidenz legt nahe, dass die am meisten zielgerichteten Programme (Bildungsförderung, Mittagessenprogramm, etc.) das beste Kosten-/Leistungsverhältnis aufweisen. Zu beachten wäre jedoch eine potentielle Stigmatisierungsgefahr und der potentiell erhöhte administrative Aufwand.
- Personen, die nach längerer Arbeitslosigkeit bei gleichzeitigem Bezug der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (wieder) ins Erwerbsleben eintreten, steht ein relativ geringer „Einkommensfreibetrag“ zu. Alternativen bestünden zum einen in Richtung mehr Geldleistung darin, die Zuverdienstmöglichkeit auszuweiten bzw. zu erhöhen, zum anderen in Richtung mehr Sachleistung darin, anstelle der Zuverdienstmöglichkeit arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung zu verstärken. Eine Reihe von Studien geht davon aus, dass die individuelle Fähigkeit, Einkommen zu generieren bzw. eine adäquate Beschäftigung zu finden, massiv die Wirksamkeit der beiden Alternativen beeinflusst. Für Personen mit vielen Problemlagen und geringen Marktchancen wären demnach direkte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen hilfreicher, für Personen mit wenigen Problemlagen und ausreichenden Fertigkeiten hingegen finanzielle Anreize in Form von Freibeträgen bzw. geringeren Grenzsteuersätzen. Bei einem erhöhten Freibetrag ist jedenfalls die zusätzliche Anreizwirkung gegenüber den Mehrkosten abzuwägen.
- Die Zweckbindung der Wohnbauförderung wurde im Zuge des Finanzausgleichs 2008 aufgehoben. Seitdem ist es jedem Bundesland u.a. freigestellt, ob es öffentliche Budgets für Objekt- oder Subjektförderungen bereitstellt. In Wien ist in den letzten Jahren eine starke Zunahme der Subjektförderungskomponenten zu verzeichnen. Im Vergleich zu den übrigen größeren Städten in Österreich bestehen relativ geringe Preisdifferenzen zwischen den drei Mietsegmenten Gemeinde, Genossenschaft und marktlicher Sektor. Dies ist die Folge einer ausgeprägten Versorgung mit gemeinnützigen und kommunalen Mietwohnungen. Alternativen zum derzeit existierenden Mix in der Wohnförderung wären in Richtung mehr Geldleistungen die Erhöhung des Subjektförderungsanteils bzw. auf der anderen Seite in Richtung mehr Sachleistungen die Forcierung der

Objektförderung bzw. die verstärkte Bereitstellung günstiger/kostenfreier Wohnungen. Für die Subjektförderung spricht das Argument der höheren sozialen Treffsicherheit, das Abgehen von der Objektförderung birgt jedoch das unabwägbar Risiko einer dadurch ausgelösten Mietpreisdynamik sowie den Verzicht auf direkte wohnungspolitische Zielsetzungen in sich. Der Ausbau der Objektförderung wäre wiederum mit hohen budgetären Kosten verbunden, zudem erscheint die Subjektförderung als zielgenaues, flexibles und kurzfristig wirkendes Element der Wohnförderung unverzichtbar. Als Kompromiss sind daher bestimmte Maßnahmen zur Erhöhung der sozialen Treffsicherheit innerhalb der Objektförderung überlegenswert.

- Der pauschalierte Grundbetrag für den Wohnbedarf im Rahmen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung wird in Wien auch an wohnungslose Personen ausbezahlt. Im Gegenzug ist ein Wohnkostenbeitrag bzw. ein Benützungsentgelt als Eigenleistung nun auch in Nachtquartieren zu leisten. Eine konkrete Alternative in Richtung mehr Sachleistungen wären kostenlose Nachtquartiere anstelle der Auszahlung des Wohnkostenbeitrags für wohnungslose Menschen und Personen, die keinen Mietbeleg vorlegen können. Durch den Einbehalt des Grundbetrags bei wohnungslosen Personen könnten mehr zusätzliche Dienstleistungen bereitgestellt werden. Auf der anderen Seite könnten betroffene Personen dann nicht mehr in der Lage sein, etwa Wohngemeinschaften aufzusuchen oder bei Freunden bzw. Bekannten zu nächtigen, und würden damit vermehrt auf die Straße gezwungen. Die verpflichtenden Eigenleistungen in Nachtquartieren könnten wiederum Lerneffekte für die wohnungslosen Personen mit sich bringen. Umgekehrt stellen diese eine potentielle Barriere dar und erhöhen damit die Gefahr der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen trotz Bedürftigkeit. Diese potentiellen Auswirkungen wären gegeneinander abzuwägen.
- Die Wohnungssicherung in Wien besteht aus Beratungs- und Geldleistungen. Es werden Lösungsmöglichkeiten (z.B. Wohnungstausch, Antrag auf Gemeindewohnung, etc.) erarbeitet und darüber hinaus Beratung über Ansprüche, die Erstellung von Haushalts- und Rückzahlungsplänen sowie die Unterstützung bei Verhandlungen mit den VermieterInnen angeboten. Wenn alle eigenen Reserven erschöpft sind, können auch Rückstände aus Mitteln der Sozialhilfe übernommen werden. Eine Alternative in Richtung mehr Geldleistungen bestünde in der Übernahme aller Mietzinsrückstände ohne Beratung und Auflagen. Aus Gründen der Nachhaltigkeit und der Hilfe zur Selbsthilfe ist der Regelung im Status Quo eindeutig der Vorzug zu geben. Es wäre u.U. sogar zu überlegen, die Eigenbeteiligung der betroffenen Personen durch geeignete Maßnahmen (Aufschieben von Exekutionen, Haftungsübernahmen durch die Stadt Wien) zu intensivieren, und damit die Notwendigkeit der Übernahme von Mietzinsrückständen zu reduzieren.

- Der Heizkostenzuschuss in Wien stellt eine einmalige (zusätzliche) Geldleistung in der Heizsaison auf freiwilliger Basis dar. Die Zielgruppe sind einkommensschwache Personen. Die Höhe beträgt 100 € pro Haushalt. Eine Alternative in Richtung mehr Sachleistungen wären Energiegutscheine bzw. kostenlose Fernwärme oder Energieberatung anstelle des Heizkostenzuschusses. Zur Vermeidung von „Heizkostenfallen“ (zusätzliche Gebühren durch Ein- und Abschalten der Energieversorgung, zu wenige Ressourcen und Informationen für Investitionen in energiesparende Systeme) und Erreichung weiterer politischer Ziele (Energiesparen, Umwelt) erscheint der Einsatz von Sachleistungen durchaus überlegenswert. Eine hohe Partizipation von anspruchsberechtigten Personen wäre über eine aufsuchende Beratung sicherzustellen. Der zusätzliche Verwaltungsaufwand sollte durch das gegebene Einsparungspotential kompensiert werden.
- Der Wiener Mobilpass bietet eine Mobilitätslösung sowie einen erleichterten Zugang zu Angeboten für einkommensschwache Personen. Alternativen zur derzeitigen Regelung wären auf der einen Seite zusätzliche Geldleistungen anstelle der Ermäßigungen, auf der anderen Seite der Ausbau der Sachleistungen bzw. Ermäßigungsmöglichkeiten. Zusätzliche Geldleistungen würden das Sozialbudget massiv belasten und wären bei den im internationalen Vergleich ohnehin gehobenen Richtsätzen der bedarfsorientierten Mindestsicherung nur schwer zu rechtfertigen. Die Ausweitung der Ermäßigungsmöglichkeiten auf zusätzliche, eng definierte Bereiche (z.B. Internetzugang) wäre überlegenswert.
- Die Pflegegeldergänzungsleistung für Persönliche Assistenz wurde im Jahr 2008 in Wien eingeführt, da das Pflegegeld den finanziellen Aufwand für die erforderliche Pflege und Betreuung i.d.R. nur zum Teil abdeckt. Die Zielgruppe sind in Privathaushalten lebende WienerInnen mit Körperbehinderung im erwerbsfähigen Alter (Pflegegeldstufe 3 bis 7) und hoher Selbstverwaltungskompetenz. Die Höhe der bewilligten Fördersumme wird auf Grund des festgestellten Assistenzbedarfs, der pflegebezogenen Geldleistungen und der Gesamteinkünfte festgesetzt. Mögliche Alternativen zur Pflegegeldergänzungsleistung wären in Richtung mehr Geldleistung eine höhere und/oder flexiblere Geldleistung sowie auf der anderen Seite in Richtung mehr Sachleistungen Gutscheine bzw. die Ausweitung von Sachleistungen statt der Pflegegeldergänzungsleistung. Eine Rezension zu verfügbaren Studien in diversen Ländern kommt zu einer durchaus positiven Evaluation von Persönlichen Budgets. Konkrete Leistungsverbesserungen in Wien könnten tatsächlich mehr in Richtung persönliches Budget gehen. Allerdings gilt es dabei die Versorgungsqualität der KlientInnen sowie die arbeitsrechtliche Situation der Betreuungspersonen zu beachten. Bei einer etwaigen Leistungsentwicklung in Richtung mehr Sachleistungen wäre

jedenfalls dem Aspekt von Empowerment und Selbstbestimmung entsprechend den Vorgaben der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung Rechnung zu tragen.

- Bei der Subjektförderung als (allgemeiner) Methode zur Erbringung von Leistungen wird den KlientInnen die Behandlung, Betreuung bzw. Pflege durch eine anerkannte Einrichtung ihrer Wahl zugesprochen. Sie besteht in der Gewährung von Zuschüssen zu den bewilligten Leistungskosten. Über die Gewährung entscheidet der Fonds Soziales Wien aufgrund einer individuellen fachlichen Beurteilung. Eine Alternative in Richtung mehr Geldleistung wäre die Auszahlung der Subjektförderung als Geldleistung, um Leistungen tatsächlich selbst zukaufen zu können („Prinzip Markt“) und/oder eine flexiblere Leistung im Sinne der Wahl zwischen Geld- oder Sachleistungen. Auf der anderen Seite wäre ein ausschließliches Sachleistungsangebot denkbar. Bei der Subjektförderung verschieben sich die Zahlungsströme von der Investitionsförderung zu bedürftigkeitsgeprüften Leistungen an die KlientInnen. Es werden nur jene Leistungen finanziert, die tatsächlich in Anspruch genommen werden. Dadurch werden i.d.R. die Ressourcen besser verteilt und optimaler eingesetzt. Die Subjektförderung trägt auch zu mehr Kostentransparenz bei. Mit tatsächlichen Geldleistungen bzw. dem Prinzip Markt dürfte die Steuerung des Sozial- und Pflegebereichs durch die öffentliche Hand schwieriger werden. Auch der zweckgerichtete Mitteleinsatz und Qualitätsstandards könnten weniger sichergestellt sein.

6.3 Analyse der in Wien verfügbaren Pflegedienstleistungen

6.3.1 Langzeitpflege und -betreuung im österreichischen System sozialer Sicherung

Pflegebedürftige Menschen werden in Österreich von der öffentlichen Hand durch Geldleistungen (Pflegegeld) und durch Sach-/Dienstleistungen (Pflege- und Altenheime, betreutes Wohnen, Tageszentren, stationäre und mobile soziale Dienste) unterstützt. Der überwiegende Teil der effektiven Pflegeleistungen wird jedoch weiterhin nicht als bezahlte Arbeit im Markt-/Sozialsektor (formell im Gesundheits- und Sozialwesen oder informell, in der Schattenwirtschaft), sondern informell *und* weitestgehend unbezahlt, im sog. Haushaltssektor (außerhalb der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung) durch Familienangehörige, meist Frauen, erbracht. Das Pflegegeld, konzipiert als universelle Geldleistung zur Abdeckung pflegebedingter Mehraufwendungen, kann und soll diese Leistungen aus unbezahlter Arbeit (aber auch den Bedarf an erforderlicher formell und informell bezahlter Arbeit) nur zu einem geringen Teil ausgleichen. Darüber hinaus sind die

Länder und Gemeinden angehalten, im Rahmen der jeweiligen Sozialhilfesysteme Dienst- und Sachleistungen zu planen und zu organisieren. LZPuB wird somit zwar auch als soziales und nicht bloß individuelles Risiko anerkannt, die Absicherung im Einzelfall ist jedoch bei weitem nicht hinreichend – und kann es vermutlich auch nie vollständig sein. Sie wird jeweils aber versuchen müssen, mehr Chancengleichheit und soziale Inklusion herzustellen bzw. Armut durch Pflegebedürftigkeit (im Alter) wirksam zu verhindern.

Insgesamt ist das System sozialer Sicherung in Österreich durch einen hohen Anteil monetärer Leistungen gekennzeichnet. Eine Ausweitung der Dienstleistungen und somit der (nicht nur weiblichen) Erwerbstätigkeit im Bereich der LZPuB wäre auch in Österreich durchaus wünschenswert. Dabei sind folgende Aspekte im Auge zu behalten:

- Die Ausdifferenzierung von medizinischem Gesundheits- und sozialem Pflegesystem hat zu einer Fragmentierung der Versorgungssysteme geführt, die nicht nur in Österreich zu den größten Herausforderungen der Pflegevorsorge zählt.
- Die Konzentration auf Geldleistungen für einen relativ hohen Anteil der Bevölkerung vermag lediglich einen kleinen Teil des Bedarfs abzudecken. Zusatzleistungen zur Absicherung des Bedarfs an persönlicher Assistenz sind nur für einen geringen Teil der Bevölkerung (Menschen mit Körperbehinderung im erwerbsfähigen Alter) (neu) zugänglich.
- Obwohl der Förderung von Autonomie und Betreuung zuhause Priorität eingeräumt wird, wird nach wie vor ein Großteil der vorhandenen Mittel für einen relativ geringen Anteil an PflegegeldbezieherInnen verwendet – konkret werden rund 50% der Ausgaben für rund 16% der PflegegeldbezieherInnen in Alten- und Pflegeheimen aufgewendet. Durch die jahrelange Nicht-Valorisierung des Pflegegeldes ist allerdings das Verhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben für Geldleistungen (53% Bundes- und Landes-Pflegegeld) und jenen für Sachleistungen (ca. 47% für mobile und stationäre Versorgung) inzwischen nahezu ausgeglichen. Dadurch ist auch der Anteil der Kosten für Länder und Gemeinden bzw. Städte überproportional angestiegen. Die Lastenverschiebung zu nachgeordneten Gebietskörperschaften ist durch die Einrichtung des Pflegefonds zwar kurzfristig behoben worden, stellt aber weiterhin eine strukturelle Herausforderung dar.
- Die Fragmentierung von Zuständigkeiten und Leistungsarten verhindert präventive Ansätze, Synergieeffekte und insgesamt die integrierte Erbringung von Unterstützungsleistungen.
- Die insgesamt wenig transparente Datenlage lässt keine eindeutige Aussage zu eventuell konstraintentionalen Lenkungseffekten zu. Allerdings ist anzumerken, dass trotz des Ausbaus mobiler und teilstationärer Dienste – mehrheitlich sowohl gewünscht wie auch politisch als Priorität deklariert – eine Lücke zwischen maximal drei Stunden

täglicher Versorgung durch mobile Dienste und 24-stündiger stationärer Betreuung besteht. Vielen NutzerInnen und KlientInnen scheinen zudem die bereits stark subventionierten Preise immer noch zu hoch zu sein.

- Insgesamt ist LZPuB ein wachsender Markt mit entsprechenden Auswirkungen auf die Beschäftigung und Arbeitsmarktbeteiligung – das damit verbundene Potenzial für ältere ArbeitnehmerInnen oder BerufseinsteigerInnen (neue Berufsbilder), aber auch mögliche negative Wirkungen (Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt, vor allem von Frauen) sind zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wird es notwendig sein, sowohl die Aus- und Fortbildung professioneller Pflege- und Betreuungskräfte (Skill-Mix), als auch die Umschichtungsmöglichkeiten von Ressourcen aus dem Bereich der Pensionstransfers und Krankenanstalten zum Ausbau von Dienstleistungen im Auge zu behalten.

6.3.2 Reformoptionen: Geld- vs. Sachleistungen

Die beiden Extremlösungen „nur Ausbau von Geldleistungen“ bzw. „nur Ausbau von Sach- und Dienstleistungen“ stellen rein pragmatisch keine echten Alternativen dar. Selbst wenn die individuelle Bedarfserhebung zur Ermittlung der Zugangsberechtigung zum Pflegegeld nur eine sehr ungenaue Aussage über das reale Ausmaß des Pflegebedarfs zulässt, kann davon ausgegangen werden, dass die vorhandenen Personalressourcen mindestens vervierfacht werden müssten, um den derzeit vorliegenden Pflegebedarf in Wien auch nur annähernd durch Dienstleistungen abzudecken.

Stellt man die beiden Alternativen allerdings idealtypisch gegenüber, so lassen sich deren jeweiligen Vor- und Nachteile mit Blick auf Wahlfreiheit und Selbstbestimmung, Treffsicherheit, Nachfrage- und Angebotssteuerung, Entlastungspotentiale für pflegende Angehörige, Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sowie das Erreichen spezifischer politischer Ziele verdeutlichen. Dazu gehören u.a.:

- Die Vorteile von Geldleistungen im Ausmaß marktrelevanter Preise (z.B. Pflegegeldergänzungsleistung) für Anspruchsberechtigte ohne kognitive Beeinträchtigungen bestehen in hoher Flexibilität und Wahlfreiheit. Die Erfüllung des Kriteriums „Treffsicherheit“ hängt von definitorischen und begleitenden Maßnahmen ab, womit auch der Steuerung und Ausgestaltung von Angeboten, nicht zuletzt zur Entlastung pflegender Angehöriger eine wesentliche Rolle zukommt. Schwierig gestaltet sich bei der Subjektförderung durch Geldleistungen die Entwicklung und Sicherung von Qualitätskriterien. Dazu zählt auch die Gefahr, dass durch Geldleistungen dem „Schwarzmarkt“ für Pflege und Betreuung Vorschub geleistet wird.

- Die Vorteile der Sach- bzw. Dienstleistungsstrategie bestehen in besseren Steuerungsmöglichkeiten durch individuelle Bedarfsplanung (Treffsicherheit) und damit verbundenen professionellen Diensten, die sowohl auf die betreuungsbedürftige Person als auch auf das informelle Pflegesystem abgestimmt werden (können). Dadurch entsteht jedenfalls eine hohe Nachfrage nach Arbeitskräften, die unter gegebenen Umständen nur schwer zu befriedigen ist. Die zusätzlichen Kosten für Organisation und Verwaltung stellen einen Nachteil dieser Option dar, wobei auch zu bedenken ist, dass geschaffene Strukturen, nicht nur im stationären Bereich, relativ unflexibel sind und oft nur mit hohem Ressourcenaufwand an neue Bedarfsstrukturen angepasst werden können.

Bei beiden Alternativen spielen daher die konkreten Rahmenbedingungen eine übergeordnete Rolle, um deren jeweiligen Potenziale zu steigern und mögliche Gefahren zu reduzieren – auch mit Blick auf unterschiedliche Zielgruppen:

- *Zugang (Assessment)*: Die Erhebung des Pflegebedarfs stellt für viele pflegebedürftige Menschen den einzigen Kontakt mit dem formalen Dienstleistungssystem dar. Durch eine rein administrative Pflegegeldeinstufung werden wesentliche Möglichkeiten der Steuerung nicht genügend wahrgenommen, weshalb hier Verbesserungen in Bezug auf Information und Beratung vorzusehen sind. Treffsicherheit wird nur dann erzielt, wenn der Einstufungsprozess multi-disziplinär und im individuellen Umfeld erfolgt.
- *Kostenbeiträge*: Bei beiden Alternativen (Geld- und Sachleistung) stellen Kostenbeiträge darauf ab, die Nachfrage zu reduzieren bzw. auch zu rationieren. Zu überprüfen ist, wie die Kombination von einerseits marktförmiger Organisation (unterschiedliche Preise bzw. Subventionen) und andererseits mangelnder Qualitätstransparenz bzw. nicht vorhandenem Qualitätswettbewerb dazu beiträgt, Prävention und Rehabilitation seitens der Anbieter nicht in den Vordergrund zu stellen. Zu überlegen wäre auch, den administrativen Aufwand zur Berechnung individueller Kostenbeiträge zugunsten der Definition eines Fixbetrages zu reduzieren, oberhalb dessen für die NutzerInnen keine zusätzlichen Kosten anfallen (analog der Rezeptgebühr-Obergrenze) – bei gleichzeitiger Stärkung der individuellen Bedarfsprüfung und -planung im Rahmen des Case-Managements, um Nachteile des Non-Take-Ups aufgrund hoher Kostenbeiträge zu reduzieren und die Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf weniger autonome Zielgruppen zu verbessern.
- *Pflege- und Betreuungskonzepte*: Wenn Prävention und Rehabilitation bzw. Hilfe zur Selbst-Pflege nicht im Vordergrund von Betreuungskonzepten stehen, kann nicht allein

der/die NutzerIn für eine lange Verbleibsdauer im Pflegesystem verantwortlich gemacht werden.

- *Information und Beratung:* Wenn es um Pflege- und Betreuungscompetenz geht, wird nach wie vor oft davon ausgegangen, dass es sich hierbei um eine natürliche Fähigkeit handelt. Angesichts der heutigen Betreuungsanforderungen, die durch längere Dauer, die Zunahme von dementiellen Krankheiten und das höhere Durchschnittsalter von pflegenden Angehörigen charakterisiert sind, muss bei beiden Alternativen hoher Wert auf die begleitende Beratung und Information aller Beteiligten gelegt werden.
- *Entlastung pflegender Angehöriger:* Nachdem beide Alternativen nicht ohne den wesentlichen Beitrag pflegender Angehöriger funktionieren, sind Anspruchsberechtigte bzw. NutzerInnen immer im Kontext mit dem familiären Umfeld zu sehen. Der Mediation der unterschiedlichen Interessenskonstellationen und der Bereitstellung von direkten und indirekten Entlastungsdiensten kommt daher hohe Bedeutung zu, wenn es um „Hilfe zur Selbsthilfe“ geht. Die Entwicklung eines mehr partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Dienstleistungen und informell Pflegenden ist durch den teilweisen Ausbau von Entlastungsangeboten, Angebote von Schulungen und durch andere präventive Maßnahmen zwar in Angriff genommen worden, bedarf jedoch eines weiteren Ausbaus.

Geld- versus Sachleistungen. Wirkungsweisen und Effekte von Geldleistungen und Sachleistungen im Sozialbereich

