



## Discussion Paper



### Wie die „Rhetorik der Reaktion“ das österreichische Modell der Personen- betreuung rechtfertigt

Marianne Egger de Campo

Harriet Taylor Mill-Institut für Ökonomie und Geschlechterforschung  
Discussion Paper 21, 06/2013

#### Herausgeberinnen

Miriam Beblo

Claudia Gather

Madeleine Janke

Friederike Maier

Antje Mertens

Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie  
und Geschlechterforschung der Hochschule für Wirtschaft und  
Recht Berlin

Herausgeberinnen: Miriam Beblo, Claudia Gather, Madeleine Janke,  
Friederike Maier und Antje Mertens

**Discussion Paper 21, 06/2013**

ISSN 1865-9806

Download: [www.harriet-taylor-mill.de/deutsch/publik/discuss/discuss.html](http://www.harriet-taylor-mill.de/deutsch/publik/discuss/discuss.html)

Wie die „Rhetorik der Reaktion“ das  
österreichische Modell der  
Personenbetreuung rechtfertigt

Marianne Egger de Campo

## Autorin

**Marianne Egger de Campo** ist Professorin für Allgemeine Soziologie, Organisationssoziologie sowie empirische Sozialforschung am Fachbereich Allgemeine Verwaltung der Hochschule für Wirtschaft und Recht und Mitglied des Harriet Taylor Mill-Instituts.

## Abstrakt

Die Debatte um die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung in Österreich in den Jahren 2006 bis 2008 folgte dem Muster der von Hirschman als Rhetorik der Reaktion bezeichneten Argumente:

Die *Gefährdungsthese* behauptete, dass die Legalisierung nach den Standards für einheimische Pflegekräfte mit exorbitanten Kosten den Bestand der Volkswirtschaft bedrohe. Die *Vergeblichkeitsthese* sprach dem vorhandenen legalen System der Altenpflege mit seiner maximal stundenweisen Pflege die Wirksamkeit ab und stellte eine Betreuung rund um die Uhr als einzig angemessene Form der Versorgung schwer Pflegebedürftiger dar. Die *Sinnverkehrungsthese* dagegen unterstellte der Legalisierung die paradoxe Wirkung der Provokation eines „Pflegenotstandes“, da die ausländischen PflegerInnen aus Angst vor Verfolgung nicht mehr einreisen würden.

Die Anwender der Rhetorik der Reaktion beabsichtigen, ArbeitnehmerInnen um die Unterstützung des Wohlfahrtsstaates (insbesondere des Arbeits- und Sozialrechts) zu bringen, um einer privilegierten Schicht ökonomische Vorteile zu verschaffen. So brachte die österreichische Legalisierung der Personenbetreuung eine Form der Flexibilisierung von Pflegearbeit, die auf Kosten des Einkommens, der sozialen Sicherheit und der Arbeitsbedingungen der nahezu ausschließlich ausländischen PflegerInnen geht.

## English abstract: How the Rhetoric of Reaction justifies the Commodification of Migrant Care Labour

Austria legalized the 24/7 care for older adults provided mainly by migrant carers from poorer Eastern European countries. The debate around this legalization during the years 2006-2008 shows patterns similar to Albert Hirschman's *Rhetoric of Reaction*: The *jeopardy thesis* claims that a legalization according to established labour law standards of domestic care personell would lead to skyrocketing costs jeopardizing the sustainability of the welfare state. The *futility thesis* denied that the existing legal system of elder care would be sufficient for severely care dependent older adults, since home care is delivered in relatively short house calls and hardly available on weekends or at night. The *perversity thesis* again imputed the paradox effect of a veritable care crisis to the legalization, because migrant care workers would fear retroactive punishment.

The Rhetoric of Reaction aims at diminishing social rights for people in need of the welfare state. So the legalization subjected the mostly migrant care workers working conditions that are much worse compared to domestic care personell enjoying social security and the benefits of collective bargaining.

## Inhaltsverzeichnis

Prolog: illegal aber geduldet.....	1
Vorwärts oder rückwärts zur Personenbetreuung?.....	3
Die Rhetorik der Reaktion – A. O. Hirschman .....	4
Ganzheitliche Pflege durch die Personenbetreuerin.....	6
Der österreichische „Pflegeskandal“ 2006 .....	7
Wie die 24-Stunden-Betreuung legalisiert wurde .....	8
Was darf's denn kosten? – Nix!.....	10
Der österreichische Fall der Rhetorik der Reaktion .....	14
Die Gefährdungsthese – Grundlage des österreichischen Altenpflegesystems .....	15
Die Vergeblichkeitsthese und der österreichische Pflege-Mythos .....	16
Die Sinnverkehrungsthese .....	17
Resümee .....	17
Epilog zur Situation in Deutschland .....	18
Anhang: Stichprobenbeschreibung der ExpertInneninterviews .....	23

## Prolog: illegal aber geduldet

Als ich vor mehr als zehn Jahren Forschungen zum Thema Altenpflege in Österreich aufgenommen habe, begegneten mir in ExpertInnen-Interviews immer wieder Berichte über die Arbeit osteuropäischer Frauen in österreichischen Haushalten pflegebedürftiger alter Menschen. In 13 Interviews, die im Zeitraum von Frühjahr 2003 bis Herbst 2004 mit ExpertInnen aus der Altenpflege in ganz Österreich geführt wurden<sup>1</sup>, erfuhr ich, dass mobile Pflegedienste immer wieder Anfragen von KlientInnen erhielten, die rund um die Uhr von ausländischen Frauen gepflegt werden. Agenturen wie z.B. die „Südböhmische Volkspflege“ vermittelten für eine Gebühr von damals 500 EUR die illegal tätigen Frauen aus der Slowakei (Interview 3; Interview 6). Den Kontakt zu den Agenturen wiederum erhielten die Angehörigen der stark Pflegebedürftigen von Ärzten oder auch Krankenhäusern oder „unter der Hand“. Eine Leiterin eines kleinen nur regional tätigen Anbieters von Hauskrankenpflege im Bundesland Kärnten erklärte, auch selbst Telefonnummern weiterzugeben und mit ausländischen Betreuungskräften zu kooperieren, indem die legale Hauskrankenpflege die Fachpflege übernehmen würde (Interview 10). Generell war die Haltung der Trägervereine der legalen Hauskrankenpflege jedoch ablehnend: Die Interviewpartnerinnen berichteten von KlientInnen, die zusätzlich zur damals illegalen Betreuung durch ausländische Frauen, auch noch die öffentlich geförderte Hauskrankenpflege in Anspruch nehmen wollten. Etwa, weil sie während der Abwesenheit einer der illegalen Pflegerinnen Ersatz benötigten, weil sie fürchteten, dass ihnen die illegal angeheuerte Pflegerin „wieder davon rennt“ (Interview 7) oder weil sie die fachliche Qualifikation der illegalen Kräfte bezweifelten: „Die, was ich jetzt habe, tut mir zuviel kurpfuschen, da bräuchte ich jemanden der darauf schaut, ob es fachgerecht ist.“ (Interview 7) Doch wegen der rechtlichen Grauzone, in die sich der nach den offiziellen Gesundheits- und Krankenpflegegesetzen tätige Trägerverein bei einer Beaufsichtigung von Schwarzmarktkräften begeben hätte, galt eine klare Abgrenzung – oder wie es eine Interviewpartnerin ausdrückte: „Wenn dort schon ausländische Pflegekräfte arbeiten, heißt es Hände weg!“ (Interview 7). Auch Bitten von Ärzten, die illegalen Pflegekräfte einzuschulen wurden kategorisch zurückgewiesen (Interview 3). Die für die Aufsicht, Koordination und Planung der legalen Hauskrankenpflege tätigen ExpertInnen in den Landesregierungen wussten genauso von den illegalen Beschäftigungsverhältnissen: „Das Land erfährt's nicht, jeder weiß, die sind tätig“ (Interview 1). Sie sahen die Ursache dafür in dem mangelnden Angebot mobiler Dienste für stark pflegebedürftige Menschen: „Die Schwarzarbeit ist Ersatz fürs Heim.

Wir können nicht dagegen an, weil wir selbst nichts Gleichwertiges anbieten.“ (Interview 1). Diese Einschätzung teilten auch die Trägerorganisationen: „Das sind Leute, die sonst zu 60% im Heim leben müssten, die rund um die Uhr Beaufsichtigung brauchen, eine hohe Pflegegeld-Stufe haben.“ (Interview 4). Die Trägerorganisationen der legalen Hauskrankenpflege bedauerten durchaus, diese Pflegebedürftigen nicht versorgen zu können: „Der Kunde kann nichts dafür, dass wir ihm die 24-Stunden-Pflege, die er braucht, nicht bieten können; in Österreich gibt es nichts Vergleichbares.“ (Interview 7).

Die Ursache für die Schwarzarbeit wurde allerdings nicht nur in einem unzureichenden Angebot für intensiv pflegebedürftige alte Menschen gesehen,

---

<sup>1</sup> Siehe Auflistung im Anhang.

die einen Umzug ins Heim ablehnen, sondern auch in privaten und öffentlichen Interessen der Kostenvermeidung: „Bei Personen die sehr viele Stunden [Betreuung] (z. B. 350 im Monat) hatten, und wo auch Vermögen vorhanden war, war zu beobachten, dass Angehörige, die sehr intensive Betreuung zuhause wollten, um das Eigentum zu schützen, auf solche Kräfte zurückgegriffen haben. Die Entscheidung der Angehörigen, den Pflegebedürftigen nicht in ein Heim zu geben, sondern von privaten Kräften betreuen zu lassen, war also um das Vermögen zu schützen, [das durch ein Sozialhilfe-Regressverfahren sonst zur Abdeckung der Kosten für die Heimbetreuung herangezogen worden wäre]“. (Interview 11).

Da in kleinen dörflichen Gemeinden die Anwesenheit ausländischer Pflegekräfte nicht unentdeckt bleiben konnte, mutmaßte eine Expertin einer Landesregierung: „Alle sind beteiligt, Hausarzt, Gemeinden... Die Gemeinden ersparen sich viel Geld, [da sie weder zu den Kosten der legalen Hauskrankenpflege noch als Mitglieder eines Sozialhilfeverbandes zu den Kosten der sonst anfallenden Heimunterbringung beitragen müssen]. (Interview 1).

Keine/r meiner InterviewpartnerInnen betrachtete die durch die Schwarzmarktpflege nach Osteuropa „externalisierten“ Kosten als moralisch problematisch – schließlich wurde (und wird) hier Arbeit von MigrantInnen weit unter dem Lohnniveau für InländerInnen angeboten. Einige Interviewte unterstellten vielleicht auch zur Rechtfertigung der Duldung dieser Ungerechtigkeit, dass den ausländischen illegal tätigen PflegerInnen die Fachqualifikation fehle: „Denn nicht alle sind ausgebildete Pflegekräfte, sondern es kommen Friseurinnen, Leute ohne Ausbildung usw., obwohl das Angebot am Papier Intensivpflege heißt. Viele machen auch schlechte Erfahrungen, diese Leute kommen zur ... zurück.“ (Interview 3). Das Angebot der Schwarzmarktkräfte sei "maximal Seniorensitting" (Interview 4) – was logisch im Widerspruch zur Einordnung der Zielgruppe der Pflegebedürftigen in potenzielle PflegeheimbewohnerInnen steht.

Einige bedauerlicherweise erfolglos gebliebene Forschungsanträge zum Thema (zwei wurden von österreichischen Förderfonds abgelehnt) und etwa vier Jahre später beobachtete ich mit großem Staunen, wie die österreichische Politik die Legalisierung der Schwarzmarktpflege implementierte und mit welchen Argumenten diese Maßnahme untermauert wurde.

Heute ist das Phänomen der sogenannten Personenbetreuung so etabliert im Alltag der österreichischen Mittelschicht<sup>2</sup>, dass die Dienste mit flächendeckenden Postwurfsendungen ähnlich wie Pizza-ZustellerInnen in den Städten werben (vgl. Abbildung 1). Wie kam es dazu?

---

<sup>2</sup> Allein unter den mir persönlich näher bekannten österreichischen SoziologInnen bedien/ten sich drei der illegalen Vorform oder nunmehr legalisierten Personenbetreuung, was auch dazu geführt haben mag, dass dieser Kommentar (zuerst) in Berlin erscheint.

Abbildung 1: Postwurfwerbung an einen österreichischen Haushalt 2012



Quelle: Broschüre der BUWAG GmbH (2012)

### Vorwärts oder rückwärts zur Personenbetreuung?

Die folgende Abhandlung versteht sich als ein Kommentar zum gesellschaftspolitischen Geschehen im Bereich der Altenpflege. Er ist ähnlich, wie das Titel gebende Werk von Hirschman, der Absicht entsprungen politische Argumente danach zu ordnen ob sie eine Ausweitung oder Rücknahme sozialer Rechte zum Ziel haben und dementsprechend als progressiv oder reaktionär zu klassifizieren sind. Nicht zuletzt wegen der negativen Konnotation der Begriffe Reaktion und reaktionär, die aus einem offenbar noch immer ungebrochenem Fortschrittsglauben resultiert, möge mein Beitrag zu Kontroversen und weiteren detaillierteren Untersuchungen inspirieren.

Ich beschränke mich in meiner Schilderung auf grobe Züge und einzelne Eckpunkte der öffentlichen Debatte um die sogenannte 24-Stunden-Betreuung, wie sie z. B. im öffentlich rechtlichen Rundfunk oder auch in der Parlamentsberichterstattung festgehalten worden sind. Die Eckpunkte der Debatte sind die zentralen politischen Argumentationsstränge, die zur gesetzlichen Legitimierung der derzeit gültigen Form der 24-Stunden-Betreuung geführt haben.

Beim Aufzeigen der großen Zusammenhänge einer sozialpolitischen Debatte und dem Identifizieren von Nutznießern dieser „Reform“ ist mir, wie schon Hirschman, wichtig, mich „nicht [bloß] in politischem Tadel [zu] ergehen“ (Hirschman 1995, 19), sondern die Muster herauszuarbeiten, die sich letztlich als durchsetzungsfähige Argumente erwiesen. Die Rhetorik der Reaktion war mehrheitsfähig, weil die Gültigkeit ihrer Argumente von keinem der po-



litischen Akteure in Frage gestellt wurde. Eine kritische(re) Reflexion hätte vielleicht manch einem Akteur die Richtung seiner Argumentation suspekt werden lassen. Vermutlich waren aber viele an der Debatte Beteiligte so sehr mit Detailfragen beschäftigt, dass sie den Blick fürs große Ganze verloren haben.

Nicht zuletzt deshalb, zeichne ich hier ein Bild des Waldes, der vor lauter Bäumen nicht mehr gesehen wurde. Ich habe nicht die Absicht, die Standards eines Baumgutachtens zu erfüllen und liste daher nicht detailliert Evidenz über Evidenz auf. Der Wert dieses Kommentars sollte darin bestehen, gerade das nicht zu tun und den Blick zu heben, um mehr zu sehen als die Eigenschaften einzelner Bäume.

Bevor ich mich dem Aufkeimen eines Neophyten im heimischen Forst des österreichischen Wohlfahrtsstaates widmen will, sei daher kurz in Hirschmans These von der Rhetorik der Reaktion eingeführt, um den Blickwinkel näher zu beschreiben.

### Die Rhetorik der Reaktion – A. O. Hirschman

Der amerikanische Ökonom Albert Hirschman veröffentlichte in den frühen 1990er Jahren einen inspirierenden Essay über rhetorische Stereotype konservativer und reaktionärer Denker, die sich gegen die Ausweitung politischer und sozialer Rechte wandten (Hirschman 1995).

Ausgangspunkt seiner Überlegungen war die harsche Kritik gegen den Wohlfahrtsstaat in den USA und Großbritannien, die die Ford Foundation dazu veranlasste, einen Think Tank von ExpertInnen darüber diskutieren zu lassen, ob der Prozess der stufenweisen Ausweitung der staatsbürgerlichen Rechte (wie sie von T.H.Marshall beschrieben wurde) zu einem Stillstand kommen würde oder es gar zu einer Umkehr, also ihrer Einschränkung kommen würde (Hirschman 1995: 11ff). Dabei ging es Hirschman nicht so sehr darum, die Gültigkeit der Inhalte der Rhetorik der Reaktion zu überprüfen, sondern vielmehr ihre stereotype Form offenzulegen, die jeden Versuch einer Reform zunichte zu machen trachtet. Drei Typen der Rhetorik der Reaktion gehören demnach zum Arsenal der Gegner von Reformen:

- (1) Die sogenannte *Sinnverkehrungsthese*, die behauptet, dass jeder zielgerichtete Versuch die Gesellschaft zu verbessern, zwangsläufig kontraproduktiv sein und zu größeren Problemen führen müsse, als die ursprünglich ins Visier genommenen.
- (2) Die *Vergeblichkeitsthese* unterstellt, dass sämtliche Versuche sozialer oder politischer Veränderung wirkungslos seien, da Gesellschaften ihren festen internen Regeln gehorchen und daher gar nicht verändert werden können.
- (3) Die *Gefährdungsthese* besagt, dass die vorgeschlagenen Reformbemühungen – so wünschenswert sie auch wären – alle vorherigen Errungenschaften aufs Spiel setzen würden (ibid., 17). Eine Ausweitung sozialer Rechte führe immer zum Verlust des schon Erreichten.

Hirschman illustriert seine Typologie mit einer breiten Palette historischer und zeitgenössischer Debatten von der Deklaration der Menschenrechte in

der Französischen Revolution über den Kampf um das Wahlrecht bis zu den Diskussionen über den Rückbau des Wohlfahrtsstaates. Wenngleich die brillante Argumentation Hirschmans es rechtfertigen würde, hier alle Aspekte der reaktionären Rhetorik zu betrachten, will ich mich im Rahmen dieses Aufsatzes auf die Teile beschränken, die sich auf den Wohlfahrtsstaat beziehen, um daran anknüpfend dann die Gleichförmigkeiten der Rhetorik der Reaktion der österreichischen Pflegedebatte leichter identifizierbar zu machen.

Die Sinnverkehrungsthese trat in den frühen Debatten um die Errichtung des Wohlfahrtsstaates im 19. Jahrhundert in England auf und sah in der Unterstützung für die Armen nur einen Anreiz zu Faulheit und Sittenverfall. Deshalb sah das Armengesetz von 1834 die Errichtung von Arbeitshäusern vor und stigmatisierte die darin Unterschlupf Suchenden absichtlich (ibid. 36). Im 20. Jahrhundert fand diese Ansicht eine lautstarke Stimme in Charles Murrays Buch „Losing Ground“ (1984), der behauptet, dass Sozialhilfe für die sogenannten *Welfare Moms* – also alleinerziehenden Mütter – nur deren Zahl und dadurch die der SozialhilfeempfängerInnen erhöhen werde. Schließlich werde es dadurch relativ attraktiver gemacht, Kinder in die Welt zu setzen, für die der Staat aufkommt, als sich um einen verantwortungsbewussten Partner zu bemühen (Murray 1984 zit. nach Hirschman 1995: 37). Dem Argument folgte u. a. Nathan Glazer, der im modernen Wohlfahrtsstaat die Ursache für die Erosion der Gemeinden, Kirchen und Familien sah, deren ursprüngliche Aufgabe es gewesen sei, sich um die Kranken und Bedürftigen zu kümmern (Glazer zit. nach Hirschman 1995: 41f.)<sup>3</sup>.

Die Vergeblichkeitsthese steht eigentlich im logischen Widerspruch zur Sinnverkehrungsthese, denn wenn wohlfahrtsstaatliche Programme insgesamt ohnehin wirkungslos sind, können sie natürlich auch nicht zu einer Verschlechterung der Situation führen. Dennoch fanden sich in den Debatten um den Wohlfahrtsstaat im 20. Jahrhundert immer wieder Verfechter der Vergeblichkeitsthese, die triumphierend höhnten, dass die vielen wohlmeinenden Reformer letztlich nur den Wohlstand der Mittel- und Oberschicht effektiv vermehrten und nicht den Bedürftigen halfen.

Gordon Tullocks Buch mit dem Titel „Welfare for the Well-to-do“ (1983) trieb dieses Argument auf die Spitze, indem er die Sozialarbeiter und Angestellten in den Bürokratien des Wohlfahrtsstaates bezichtigte, nur ihre eigenen Interessen zu verfolgen, indem sie die Armut verwalteten (Tullock zit. nach Hirschman 1995: 73f.). Die Vergeblichkeitsthese kann also auch als Kritik an der vermeintlich fehlenden Umverteilungswirkung des Wohlfahrtsstaates verstanden werden.

Schließlich lässt sich die Gefährdungsthese mit der Person Friedrich Hayek und seinem Werk „Der Weg zur Knechtschaft“ (1944) illustrieren: Umverteilende Steuer- und Sozialpolitik sei eine Bedrohung der individuellen Freiheit (Hayek nach Hirschman 1995: 118f.). Sie würde darunter leiden, dass Eliten ihre Vorstellung sozialer Gerechtigkeit durchsetzen könnten. Samuel Huntington hat Mitte der 1970er Jahre Hayeks Argument wieder aufgenommen und diagnostiziert, dass die Krise moderner Demokratien und die Unregierbarkeit moderner Gesellschaften vom Wohlfahrtsstaat herrühre, da die Idee der Gleichberechtigung und v.a. der positiven Diskriminierung von

---

<sup>3</sup> Diese These wird in der Altenpflege unter dem Titel „*Crowding Out*“ diskutiert.

z. B. Frauen und Minderheiten im Rahmen der *Affirmative Action*-Programme die Autorität des Staates unterminiere (Huntington nach Hirschman 1995: 126f).

Durch das Ineinandergreifen der drei verschiedenen Thesen der Rhetorik der Reaktion gewinnt Hirschmans Darstellung an Komplexität aber auch an Realismus, wie sich in der folgenden Anwendung der Hirschmanschen Argumente auf die Debatte rund um die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung zeigen wird.

### **Ganzheitliche Pflege durch die Personenbetreuerin**

Seit Frühjahr 2008 kennt die Welt der Altenpflege in Österreich eine legalisierte Form der ganzheitlichen Pflege und Betreuung, die sich über alle, bis dahin strikt einzuhaltenden gesetzlichen Beschränkungen von Kompetenzen und Zuständigkeiten hinwegsetzen kann und dabei auch noch zu staatlichen Zuschüssen von 550 EUR/Monat berechtigt: Die als „PersonenbetreuerInnen“ einem „freien Gewerbe“ nachgehenden 24-Stunden-BetreuerInnen – die meist aus Osteuropa kommend – im Haushalt eines/r pflegebedürftigen ÖsterreicherIn leben. Sie sind nicht nur berechtigt, die unterstützenden und betreuenden Tätigkeiten auszuüben, die auch dem Kompetenzbereich der am niedrigsten qualifizierten Berufsgruppe in der Altenpflege (nämlich der HeimhelferInnen) entsprechen, sondern sie dürfen unter bestimmten Voraussetzungen auch pflegerische und im eigentlichen Sinn ärztliche Tätigkeiten wie Blutabnahme (zur Bestimmung des Blutzuckers) und das Anlegen von Verbänden vornehmen.

Die bestimmten Voraussetzungen bestehen darin, dass die/der PersonenbetreuerIn diese Tätigkeiten nur bei der einen Person vornimmt, die er/sie persönlich täglich (oder mehrmals wöchentlich) in deren Privathaushalt versorgt. Daneben besteht das Erfordernis der fachlichen Unterweisung und der schriftlichen Anordnung. Die Dauer der Ausbildung spielt für die Berechtigung zur Übernahme ärztlicher oder pflegerischer Tätigkeiten durch die/den PersonenbetreuerIn keine Rolle. Das steht im eklatanten Gegensatz zu den Auflagen für die verschiedenen (Alten)Pflegerberufe, die sich seit den 1980er Jahren zunehmend professionalisiert und ausdifferenziert haben.

Sogar die Minimalanforderung einer theoretischen Ausbildung im Ausmaß von mindestens 120 Stunden in einer anerkannten Schule für Sozialberufe (vgl. z.B. Steiermärkisches AFHG 1996) wurde im Januar 2009 aufgegeben. Was also für die am niedrigsten qualifizierte Berufsgruppe in der Altenpflege gilt, ist kein Muss für die/den PersonenbetreuerIn, der/die seit 6 Monaten nachweislich eine sachgerechte Betreuung an „ihrem“ Pflegefall durchgeführt hat. (Ironischerweise müssen gleichzeitig die steirischen HeimhelferInnen bis 2013 eine Aufschulung von 140 Theoriestunden nachweisen, wenn sie ihre Beschäftigung nicht verlieren wollen.)

Aus der Perspektive der pflegenden Familienangehörigen, die immer noch weitgehend unbezahlt das Gros der Pflegearbeit in Österreich leisten, mag die Erfindung dieses neuen Gewerbes der Personenbetreuung plausibel und vor allem alltagstauglich sein.<sup>4</sup> Schließlich haben seit jeher pflegende Laien

---

<sup>4</sup> Es leitet sich im übrigen pikanterweise von der Gesetzesmaterie der Hausbetreuung ab.

Aufgaben, die zur gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung ihrer Angehörigen gehörten, ausgeführt, ohne sich dadurch strafbar zu machen. Erst die Professionalisierung der verschiedenen Pflegeberufe, wie Altenfachbetreuer und Pflegehelfer, Heimhelfer usw. usf. reglementierte Tätigkeiten und definierte Ausschlusskriterien, deren wichtigstes die Qualifikation ist. Dies geschah im Zuge der Ausweitung der wohlfahrtsstaatlichen Leistungen Ende der 1980er Jahre für die wachsende Zahl pflegebedürftiger alter Menschen. So bestand also seit Jahrzehnten ein Nebeneinander von Insulin injizierenden Töchtern, die ihre pflegebedürftige Mutter daneben bei der Körperpflege unterstützten und ihre Inkontinenzeinlagen wechselten, neben einer Schar häufig wechselnder Fachkräfte, die jeweils nur eine der Tätigkeiten zu sehr unterschiedlichen Kostensätzen verrichteten. Letzteres traf und trifft meist auf Unverständnis bei den Betroffenen: Wieso muss jetzt eigens für das Einteilen der Medikamente eine Diplomkrankenschwester ins Haus kommen, deren Stundentarif je nach Einkommen und Pflegegeldstufe des zu Pflegenden fast 40 EUR (vgl. etwa Klientenbeitragsmodell der Stadt Graz) betragen kann?

### Der österreichische „Pflegeskanal“ 2006

Während des Nationalratswahlkampfes 2006 lösten Enthüllungen über die illegale Praxis einiger führender Politiker des Landes (unter ihnen der damalige konservative Bundeskanzler Schüssel und der sozialdemokratische Bundespräsident Heinz Fischer), Pflegerinnen aus der Slowakei für die Pflege naher Angehöriger zu beschäftigen, eine öffentliche Debatte über die Altenpflege aus. Das Boulevardblatt *Kronen Zeitung* ergriff Partei für die „slowakischen Schwestern“ als gute Seelen, die vielen österreichischen Familien die Bürde der Pflege eines alten, oft dementen Angehörigen zu Hause abnehmen (Weicht 2008). Die Qualitätszeitung *Der Standard* veröffentlichte Kommentare und Leserbriefe von Betroffenen und ExpertInnen. Doch insgesamt fand das Thema Altenpflege durch osteuropäische Billigkräfte nur kurz das öffentliche Interesse<sup>5</sup>, weshalb die Komplexität des Themas kaum vermittelt werden konnte. Worum ging es?

Nach inoffiziellen Schätzungen konnten etwa 20.000 pflegebedürftige (vor allem alte) ÖsterreicherInnen von der Öffnung der Grenzen zum Osten profitieren, indem sie etwa 40.000 Pflegekräfte aus der Slowakei, Ungarn und der Tschechischen Republik anheuerteten, die bereit waren für einen Tageslohn von ca. 40 EUR rund um die Uhr 7 Tage die Woche im Haushalt Pflege und Betreuung anzubieten.

Da die höchstens stundenweise und jedenfalls nicht abends und nachts tätigen legalen einheimischen gemeinnützigen Hauskrankenpflegeanbieter bei steigendem Einkommen und steigender Pflegegeldstufe höhere Kosten verlangten, bestand bei Menschen mit höherem Einkommen ein starker Anreiz, eine solche „slowakische Schwester“ zu beschäftigen. Darüber hinaus können sich nur die wohlhabenderen Schichten die Kosten für eine im Haushalt lebende Pflegekraft leisten und verfügen auch über den entsprechenden Wohnraum. Ein Teil der Kosten für die Schwarzarbeit kann durch das Pflegegeld gedeckt werden, das damals etwa bei Stufe 4 immerhin 630

---

<sup>5</sup> In der Zwischenzeit wurden Studien zum Phänomen der 24-Stunden-Betreuung veröffentlicht (vgl. etwa Haidinger 2010 oder Kreimer 2011).

EUR/Monat betrug, und damit eine monatliche Pflegebelastung von mindestens 160 Stunden abdecken sollte.<sup>6</sup>

Vor allem stärker pflegebedürftige Menschen mit dementsprechend höherem Pflegegeldbezug, die nicht in eine Institution umziehen wollten, entschieden sich für die „slowakische Schwester“. Illegale PflegerInnen sind also für stark Pflegebedürftige mit einem gewissen Wohlstand attraktiv. Gerade in diesen Familien besteht auch ein großes Interesse das Vermögen des Pflegebedürftigen nach dessen Tod im Familienbesitz zu behalten und nicht durch den Eintritt in ein Pflegeheim via Sozialhilfegesetz-Regress zu vermindern oder gar zu verlieren. In den politischen Debatten um die Legalisierung der Schwarzmarktpflege und die Gewährung einer Amnestie wurde der betroffene Personenkreis mit etwa 5% aller Pflegebedürftigen beziffert (Stenographisches Protokoll der 753. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich, 14. Feber 2008: 164).

Die Existenz des Pflegeschwarzmarktes war über Jahre bekannt und einige gemeinnützige Anbieter der Hauskrankenpflege strengten auch gerichtliche Schritte an. Immer wieder wurden Fälle der Vernachlässigung und inkompetenten Pflege bekannt<sup>7</sup>, ebenso wie es unter den 24-Stunden-BetreuerInnen Opfer der Ausbeutung, sexuellen Übergriffe und gar von Gewalttaten gab, die das Interesse der Lokalberichterstattung fanden<sup>8</sup>.

### Wie die 24-Stunden-Betreuung legalisiert wurde

Die seit Oktober 2006 sozialdemokratisch geführte Koalitionsregierung unternahm alsbald Anstrengungen, das heikle Thema der illegalen Pflege vom Tisch zu bekommen und arbeitete an einer Regelung zur Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung. Im Dezember 2007 gewährte sie gar noch mit einem Gesetz in Verfassungsrang Amnestie für die ÖsterreicherInnen, die von der illegalen Beschäftigung der 24-Stunden-BetreuerInnen profitierten (Stenographisches Protokoll 752. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich, 20. Dezember 2007).

Von Beginn an stand außer Streit, dass durch die Legalisierung das bestehende System der Altenpflege in Österreich nicht angetastet werden sollte. Dieses ruht auf drei Säulen:

- (1) Einem in 7 Stufen unabhängig vom Einkommen ausgezahlten *Cash Benefit* des Pflegegeldes, mit dem sich der Pflegebedürftige die gewünschten Leistungen von professionellen Diensten, pflegenden Angehörigen oder eben dem Schwarzmarkt kaufen kann.

---

<sup>6</sup> Der Schwarzmarktpreis von ca. 40-50 EUR pro Tag scheint übrigens mitnichten ein Ergebnis des freien Spiels von Angebot und Nachfrage auf dem Schwarzmarkt zu sein: Wer die österreichischen Pflegestufensätze durch die dafür mindestens aufzuwendenden Stunden Pflege dividiert, erhält den Stundensatz von 3,9 EUR, der wiederum multipliziert mit 10 Arbeitsstunden pro Tag zur magischen 40 EUR Marke wird.

<sup>7</sup> Eine unqualifizierte osteuropäische Betreuerin verließ eine sterbende Pflegebedürftige und überließ sie allein ihrem Schicksal, weil sie sich vor dem Tod fürchtete (persönliche Mitteilung B. Schafarik 2004).

<sup>8</sup> Einen spektakulären Kriminalfall recherchierte der Schriftsteller Martin Leidenfrost und verarbeitete seine Einsichten in dem Buch "Die Tote im Fluss: der ungeklärte Fall Denisa S." (Leidenfrost 2009).

- (2) Die flächendeckend ausgebauten professionelle Hauskrankenpflege, die in einem speziellen Vertrag (§15a Vereinbarung) des Bundes mit den Bundesländern festgelegt wurde und ganz dem Dogma des *New Public Management* entsprechend von gemeinnützigen Organisationen im Auftrag der Länder und Gemeinden angeboten wird. Die professionellen einheimischen Pflegekräfte sind Privatangestellte bei diesen Organisationen, die im Auftrag der öffentlichen Hand Hauskrankenpflege anbieten. Dabei geben zentrale Bedarfs- und Entwicklungspläne die Zahlen der Vollzeitpflegekräfte vor (ÖBIG, Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen 1999), die Landesregierungen (und Städte mit eigenem Statut) bestimmen die Höhe der einkommensabhängigen Zuzahlungen der KlientInnen und vor allem den Umfang der Leistungen: Ob etwa Betreuung in der Nacht angeboten wird, bestimmt nicht die Nachfrage der Pflegebedürftigen, sondern die Regierung des Bundeslandes, in dem sie leben. Hinzu kommen Plätze in stationären und teilstationären Einrichtungen, die von öffentlichen Trägern, gemeinnützigen Organisationen und privaten gewinnorientierten Betreibern bereit gestellt werden.
- (3) Der größte Leistungsumfang wird von der dritten Säule Familie erbracht, und zwar in Form unbezahlter Pflege- und Betreuungsarbeit durch zumeist weibliche Angehörige. Eine groß angelegte Studie im Auftrag des Sozialministeriums erhob 2010 unter mehr als 17.000 PflegegeldempfängerInnen, dass nahezu drei Viertel von ihnen ausschließlich von Angehörigen ohne die Unterstützung professioneller Dienste gepflegt werden (BMASK Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz 2010b: 18).

Das Ergebnis des Nebeneinanders bzw. Zusammenwirkens dieser Säulen ist ein *Welfare Mix* (Evers 1997) aus privat erbrachten und öffentlichen Leistungen, erstere durch die Familie, Wohlfahrtsverbände und private gewinnorientierte Unternehmen. Je nach Bundesland sind Umfang und Kosten extrem heterogen, z.B. existiert eine Deckelung der maximalen Betreuungsstunden in Salzburg bei 100 Stunden, in Wien bei über 190 Stunden pro Monat. Bedeutsam ist dabei, dass der *Cash Benefit* Pflegegeld v.a. bei einkommensschwachen Pflegebedürftigen als Aufbesserung des Haushaltseinkommens – und damit zweckentfremdet – verwendet wird (vgl. Mühlberger, Knittler, und Guger 2008: 12f; Ungerson 2004).

Altenpflege in Österreich ist also ein familienbasiertes System, in dem das Angebot legaler professioneller Leistungen maßgeblich von den durch die öffentliche Hand beauftragten gemeinnützigen Organisationen bestimmt wird. Sie prüfen den Bedarf bei Pflegebedürftigen und definieren so das Volumen der öffentlich subventionierten Leistungen, die ein/e KlientIn zu öffentlich regulierten Preisen und gesetzlich festgelegten Qualitätsstandards kaufen kann. Die eigentlichen Betroffenen (also die Pflegebedürftigen bzw. ihre Familien) haben weder Einfluss auf die Qualität noch auf den Umfang des Angebots an legaler Altenpflege.

Wenn nun aber eine Familie eines Pflegebedürftigen mehr Unterstützung benötigt als unter den legalen Bedingungen zu haben ist, muss sie eine private Investition tätigen: Entweder in Form von Geld für den Lohn einer privat angeheuerten Pflegekraft; oder in Form von Zeit eines ausschließlich pflegenden Familienangehörigen. In Folge gestiegener Frauenerwerbsquoten stehen dafür immer weniger Frauen zur Verfügung. Bei gleichzeitig demo-

graphisch bedingter Steigerung der Zahl der Pflegebedürftigen bringt dies einen besonderen Engpass mit sich – bzw. eine gesteigerte Nachfrage nach alternativen Lösungen.

### **Was darf's denn kosten? – Nix!**

Die Schwarzmarktpflege abzuschaffen und zu verbieten, schien zu keinem Zeitpunkt ein gangbarer Weg. Stattdessen gefielen sich PolitikerInnen und öffentliche Meinung darin, in der romantisierten Schwarzmarktpflege eine zivilgesellschaftliche Initiative zur Lösung einer wohlfahrtsstaatlichen Krise zu sehen<sup>9</sup>. Das Hauptziel bestand also in der Legalisierung, doch nur unter bestimmten Bedingungen: Weder die Kosten für die pflegebedürftigen Schwarzarbeitgeber noch die Ausgaben für die Öffentlichkeit durften sich nennenswert erhöhen.

Letzteres ist insbesondere verwunderlich, da der Anteil der öffentlichen Ausgaben für Pflege am BIP über Jahrzehnte stabil bei 1,25% lag, wie Zahlen einer vom Sozialministerium in Auftrag gegebenen Studie des Wirtschaftsforschungsinstitutes deutlich machen (Mühlberger, Knittler, und Guger 2008 und eigene Kalkulationen basierend auf Statistik Austria).

Diese 1,25% des BIP inkludieren allerdings auch Ausgaben für stationäre Pflege. Bei Einführung des Pflegegelds 1994 beliefen sich die Kosten auf 0,97% des BIP, bis 2006 waren diese gar auf 0,75% des BIP gesunken (!) (ibid, 10).

Die progressiveren unter den SozialpolitikerInnen hätten aus der „Pflegedebatte“ Vorteil schlagen können, und hätten argumentieren können, dass nun offensichtlich die Zeit gekommen sei, eine größere Investition in die Versorgung Pflegebedürftiger zu Hause zu tätigen. Doch alle Verhandlungen standen unter der Prämisse, dass die Ausgaben nicht erhöht werden sollten und auch nicht erhöht werden könnten. Dies verwundert insbesondere angesichts der im europäischen Vergleich moderaten Ausgaben für Altenpflege: Einer EUROSTAT Statistik über den Anteil der Ausgaben für Altenpflege am BIP zufolge lagen Österreichs Ausgaben 2006 (das Referenzjahr für die „Pflegedebatte“) bei knapp 1% und damit zwar doppelt so hoch wie der Schnitt der 15 EU-Länder, doch im Vergleich zu den führenden skandinavischen Staaten Schweden (2,35%), Norwegen (1,56%) und Dänemark (1,73%) jedenfalls noch deutlich abgeschlagen.

---

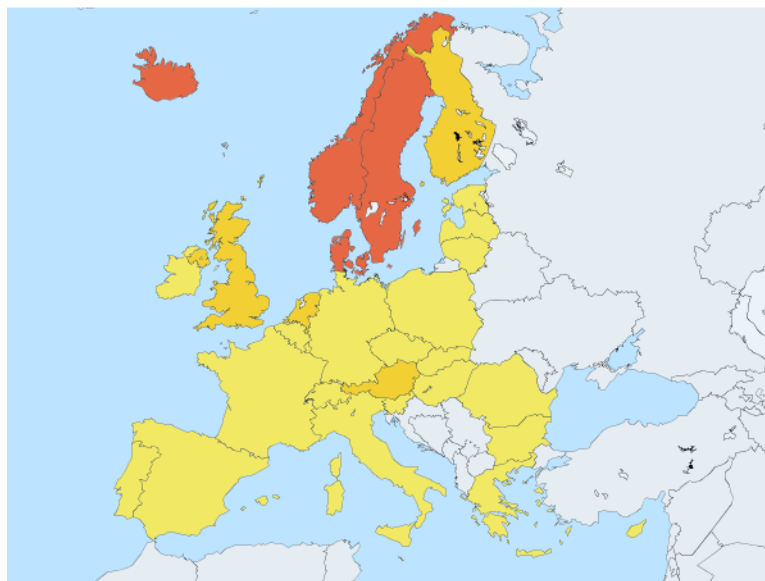
<sup>9</sup> So etwa Bundesrat Schennach von den Wiener Grünen "Ich bin ja nicht jemand, der einem Regelungswahn unterliegt, und ich finde, dass manche Menschen für sich Lösungen gefunden haben, wo sich tatsächlich die Frage stellt, ob man nicht vielleicht diese Lösungen, die die Menschen gefunden haben, um mit diesem Pflegenotstand in Österreich individuell fertig zu werden, hätte belassen sollen." („Stenographisches Protokoll 752. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich Donnerstag, 20. Dezember 2007“ 2007, 18)

Wie die „Rhetorik der Reaktion“ das österreichische Modell der Personenbetreuung rechtfertigt

Die österreichischen Sozialdemokraten entschieden sich offenbar gegen eine progressive Lösung, die Österreichs Wohlfahrtsstaat näher an die skandinavischen Länder rücken hätte lassen und blieben loyal zum guten alten Bismarckschen konservativ-korporativen Modell (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: EUROSTAT Ausgaben für Altenpflege in % des BIP 2006

Ausgaben für Altenpflege  
% des BIP - 2006



Legende

0.0 - 0.5	0.5 - 1.0	1.0 - 1.5
1.5 - 2.5	2.5 - 2.35	N/A

Minimaler Wert:0.0 Maximaler Wert:2.35 eu25:0.47 eu15:0.48

Quelle: EuroGeographics Association für die administrativen Grenzen  
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/mapToolClosed.do?tab=map&init=1&plugin=1&language=de&pcode=tsdde530&toolbox=types#>

So entstand zunächst ein Modell der legalen Anstellung der 24-Stunden-BetreuerInnen nach dem Haus(!)betreuungsgesetz. Die vom damaligen konservativen Wirtschaftsminister Bartenstein und der Wirtschaftskammer favorisierte Form der Schaffung eines freien Gewerbes Personenbetreuung – und damit die Einzelunternehmerregelung – setzte sich jedoch schließlich durch.

Diese Legalisierung ging jedoch Hand in Hand mit einer Förderung durch das Sozialministerium, d. h. die Bereitschaft der bisherigen Schwarzmarktarbeitgeber, die Arbeitsverhältnisse zu legalisieren, wurde mit Förderungen von damals 225 EUR pro Pflegefall erkaufte, wenn dieses Pflegegeld der Stufe 3 oder höher bezog. Eine Informationsbroschüre des damaligen Sozialministers Buchinger erläuterte in einer detaillierten Rechnung, dass den nunmehr legalen Auftraggebern einer selbständigen Personenbetreuerin ledig-



Wie die „Rhetorik der Reaktion“ das österreichische Modell der Personenbetreuung rechtfertigt

lich Mehrkosten von 29,22 EUR pro Monat erwachsen (vgl. Broschüre „Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung – Was ist zu tun?“ des bmsk).

Abbildung 3: Auszug aus „Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung – Was ist zu tun?“

### Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung – Was ist zu tun?

#### Konkretes Beispiel

Selbständigkeit	
<b>Annahme: eine Betreuerin erhält 50 EUR am Tag und übt ihre Tätigkeit im Rhythmus von 14 Tagen aus</b>	Die betreute Person zahlt 50 EUR am Tag, bzw. 700 für 14 Tage (Werte für 2008). Anmerkung: 50 EUR ist nur ein Richtwert, der sowohl unter- als auch überschritten werden kann
<b>Ausgaben durch die betreute Person bzw. ihre Familie für eine Betreuerin</b>	EUR 9.100,- im Jahr
<b>Honorar für die Betreuerin</b>	EUR 9.100,- (EUR 50x14x13*)
<b>Steuerliches Einkommen</b>	EUR 9.100,00 (EUR 50x14x13*) + EUR 1.177,20 (für Kost und Logis) - EUR 1.233,26 (12% Pauschalausgaben) - EUR 1.700,64 (Sozialversicherungsbeiträge) ----- EUR 7.343,30 (jährliches Einkommen)
<b>Förderung des BMSK</b>	EUR 112,50 pro Monat und pro selbständiger/m BetreuerIn
<b>Sozialversicherung ** (Pension, Kranken und Unfallversicherung, Zukunftsvorsorge) im Jahr – von Betreuerin an SVA zu bezahlen</b>	EUR 1.700,64 pro Jahr (laut Sozialversicherung der gewerblichen Wirtschaft) Minus EUR 1.350,- pro Jahr (EUR 112,50 x 12; Förderung des BMSK) <b>Mehrkosten EUR 29,22 pro Monat, die nicht durch die Förderung des BMSK gedeckt werden.</b>

\* pro Monat sind 4,33 Wochen zu rechnen / \*\* in den ersten 3 Jahren der Meldung zur SV

Quelle: Broschüre „Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung – Was ist zu tun?“ des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (2008)

Einige Elemente einer Einkommens- und Vermögensprüfung wurden jedoch eingeführt: So darf das monatliche Nettoeinkommen (exkl. Pflegegeld) 2.500 EUR nicht überschreiten und das Barvermögen nicht höher als 7.000 EUR sein.

Gerade die Berücksichtigung des Vermögens des Pflegebedürftigen stellte einen Zankapfel dar; einige Länder (Niederösterreich und Vorarlberg) förderten aus Steuergeldern auch Pflegebedürftige mit höherem Barvermögen. Heute (Stand 2013) ist diese Vermögensbegrenzung bundesweit endgültig weggefallen und die Förderung für zwei selbständige Personenbetreuerinnen beträgt mittlerweile 550 EUR monatlich. Dies begründet der derzeitige Sozialminister Hundstorfer in der entsprechenden Informationsbroschüre damit, dass so „die Rahmenbedingungen für eine leistbare, qualitätsgesicherte 24-Stunden-Betreuung auf ganz legaler Basis“ (<http://www.pflegedaheim.at/cms/pflege/thema.html?channel=CH1848>)

geschaffen werden würden. Ich konnte keine Belege für öffentliche Diskussionsbeiträge von PolitikerInnen finden, die die Vermögensprüfung in Zusammenhang mit den Interessen künftiger wohlhabender ErbInnen gebracht hätten.

Die politische Diskussion (gemessen etwa an den Diskussionsbeiträgen im National- und Bundesrat) konzentrierte sich vielmehr auf die Angst der Schwarzmarktauftraggeber, für 24-Stunden-Betreuung im Zuge der Legalisierung rückwirkend Sozialversicherungsbeiträge oder gar Strafen für illegale Beschäftigung bezahlen zu müssen. Dies würde sie von der Legalisierung abhalten, die tatsächlich eher schleppend voranging:

Bis Mai 2008 waren gerade einmal 5.000 Gewerbeanmeldungen der neuen PersonenbetreuerInnen registriert, bis heute (Stand: 2013) wurde eine Zahl von ca. 13.000 erreicht.

Ein Entschließungsantrag des Bundesrates kurz vor Weihnachten 2007 fügte dann der Erstreckung der Gnadenfrist für illegale Betreuungsverhältnisse bis Juni 2008 auch noch die Forderung an die Krankenversicherungen hinzu, auf Kontrollen und Nachforderungen zu verzichten um „Härten für die Betroffenen“ zu verhindern (BR Entschließungsantrag 224 vom 20.12.2007).

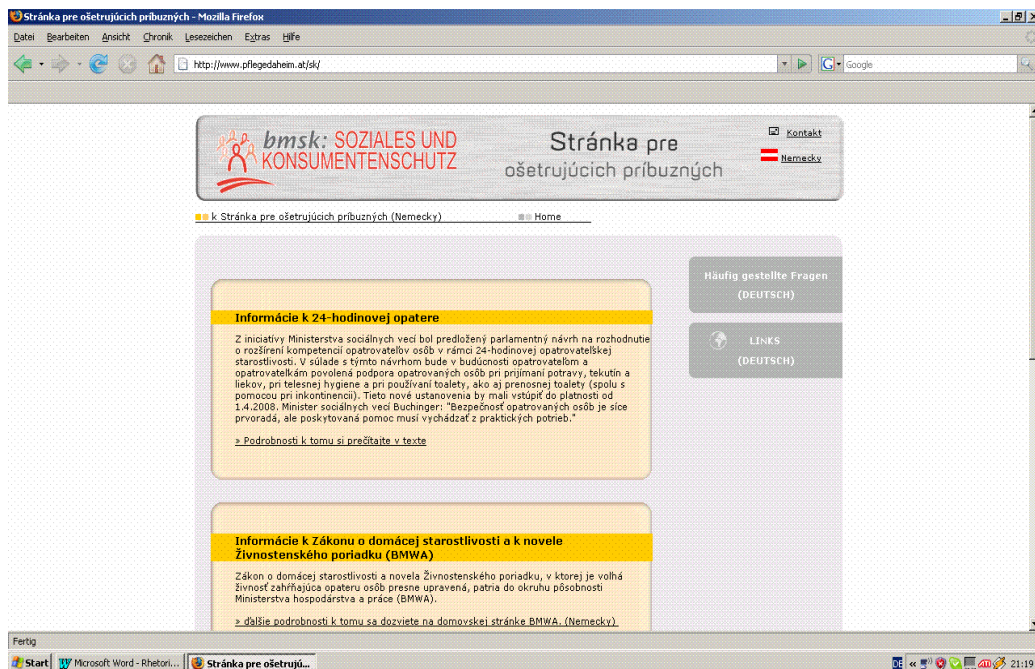
Die Vermittlungsagenturen der 24-Stunden-Betreuung streuten zudem das Gerücht, dass viele Personenbetreuerinnen aus Angst vor Verfolgung für frühere illegale Tätigkeit die Legalisierung der Arbeitsverhältnisse vermeiden würden bzw. ihre Arbeitskraft gar nicht mehr für die österreichische Altenpflege zur Verfügung stellen würden.

Ein wahrer „Pflegetotstand“ werde also erst durch die versuchte Legalisierung provoziert, da die bürokratischen Hürden für beide Seiten enorm seien und die Kosten in die Höhe schnellen würden. Das Sozialministerium begegnete dieser Propaganda mit Werbeeinschaltungen in TV-Zeitschriften und z. B. einer slowakischen Version der offiziellen Informations-Website.

Die Schaffung des Modells Personenbetreuung, das mittels Scheinselbstständigkeit bisherige Standards in der Pflege unterläuft und gleichzeitig eine eklatante Schlechterstellung der ArbeitsmigrantInnen toleriert, nimmt eine Sonderstellung in der Sozialpolitik Österreichs ein: Der Wohlfahrtsstaat als Komplize von Schwarzarbeitgebern. Wie konnte eine derartige Kehrtwende durchgesetzt werden?

Wie die „Rhetorik der Reaktion“ das österreichische Modell der Personenbetreuung rechtfertigt

Abbildung 4: Slowakische Website des Sozialministeriums



Quelle: mittlerweile offline

### Der österreichische Fall der Rhetorik der Reaktion

Jede der drei Argumentationslinien der Rhetorik der Reaktion – also die Sinnverkehrungs-, Vergeblichkeits- und Gefährdungsthese – kann in der politischen Debatte um die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung ausgemacht werden. Ich werde mich im Folgenden anders als Hirschman nicht nur auf die Form der Argumente, sondern auch auf ihre Stichhaltigkeit beziehen. Doch zunächst sollen die Kernargumente eines fiktiven progressiven Standpunktes und die tatsächlichen reaktionären Argumente in der „Pflege-debatte“ dargestellt werden:

Ein progressiver Standpunkt in der Altenpflege favorisiert universelle Leistungen auf hohem Qualitätsniveau, wodurch sich bereits ein Umverteilungseffekt ergibt. Hinzu kommen professionelle Dienste, die die Autonomie des gebrechlichen alten Menschen ebenso zu wahren trachten wie hohe arbeitsrechtliche Standards für die professionellen Pflegeberufe. Flexibilisierung auf Kosten der Arbeitsverhältnisse der Pflegenden, sind so wie globalisierte Ausbeutung durch Rekrutierung von Personal aus Billiglohnländern inkompatibel mit einem progressiven Standpunkt. Sachleistungen sind aus progressiver Sicht Geldleistungen vorzuziehen, da letztere – wie wir gesehen haben – dazu dienen, das Haushaltseinkommen der ärmeren Pflegebedürftigen aufzubessern. Diese können dann aber nur wenige und billigere Pflegeleistungen erwerben als ihre wohlhabenden Leidensgenossen, die neben einem höheren Einkommen das gesamte Pflegegeld für Pflegeleistungen disponibel haben. Unter dem Gesichtspunkt sozialer Gerechtigkeit sind also universelle Sachleistungen für alle sozialen Schichten gegenüber der Aus-

zahlung von Pflegegeld vorzuziehen, dessen Verwendung nicht kontrolliert wird.

Die reaktionäre Position in der Altenpflege favorisiert in erster Linie die Familie (und damit sind hauptsächlich die weiblichen Familienangehörigen gemeint) als Hauptquelle unbezahlter Pflegearbeit. Sie wird von Ehrenamtlichen und karitativen Einrichtungen unterstützt. In der Professionalisierung der Pflegearbeit sehen Reaktionäre eine unnötige Arbeitsteilung und Spezialisierung, sie befürchten in deren Folge eine Aufblähung des Personalstandes und der Kosten.

Gute Pflege ist aus reaktionärer Perspektive von liebevollen Angehörigen aus Dankbarkeit und Respekt vor dem Alter zu leisten. Dabei dürfen sich die Wohlhabenderen jedoch der Unterstützung ihrer Dienstboten bedienen, die schließlich als Gouvernanten und Köchinnen auch andere Bereiche der tätigen Liebe innerhalb der Familie übernehmen.

Für den reaktionären Standpunkt ist jede Beschränkung des globalen Austauschs von Arbeitskräften eine unzulässige Einmischung in die Freiheit des Marktes, was jegliche Regulierungen für ausländische PflegearbeiterInnen ausschließt.

### **Die Gefährdungsthese – Grundlage des österreichischen Altenpflegesystems**

Der österreichische „Pflegetotstand“ ist Ergebnis relativ geringer Investitionen in ein flächendeckendes System der Hauskrankenpflege, wodurch dieses zu einer Decke wird, die immer irgendwo zu kurz ist und einen entweder an den Füßen oder am Oberkörper frieren lässt.

Seit der Einführung des Pflegegeldes sind die Ausgaben gemessen am BIP-Anteil gesunken, was darauf zurückzuführen ist, dass es von 1994 bis 2011 nur viermal valorisiert wurde.

Die Ausgaben für Sachleistungen in der Hauskrankenpflege hatten sich zwar seit Einführung des Pflegegeldes nahezu verdoppelt und jene für die stationäre Pflege um den Faktor 2,6 erhöht (Mühlberger, Knittler, und Guger 2008: 62–64), doch konnten sie den gestiegenen Bedarf nicht mehr decken, da die Zahl potenziell Pflegebedürftiger um eine halbe Million alter Menschen zugenommen hat. Infolge erhöhter Erwerbsbeteiligung der Frauen steht zudem weniger unbezahlte Familienpflege zur Verfügung.

Überraschung sollte es daher nicht auslösen, dass das Bezahlen vormals unbezahlter Arbeit für eine außerdem noch gewachsene Gruppe an Pflegebedürftigen zu Kostensteigerungen führen wird müssen. Doch die Gefährdungsthese sah den Wohlstand der Nation und alle Errungenschaften ihres Wohlfahrtsstaates durch höhere Ausgaben gefährdet.

Wie die Prosperität skandinavischer Länder beweist, führen höhere Wohlfahrtsausgaben keineswegs in die kollektive Armut – doch dazu müsste das heiße Eisen der Umverteilung von Lasten und Wohlstand angefasst werden.

## Die Vergeblichkeitsthese und der österreichische Pflege-Mythos

Die reaktionäre Vergeblichkeitsthese in der österreichischen „Pflegedebatte“ ist eng verknüpft mit der nicht notwendigerweise korrekten Annahme, dass Pflegebedürftigkeit und Gebrechlichkeit die dauernde Anwesenheit einer Betreuungsperson erfordere. Das geringe Wissen der breiten Öffentlichkeit über Alterungsprozesse und die Rehabilitationspotenziale älterer Menschen führen dazu, dass viele ältere Menschen nach einem Sturz oder Schlaganfall mit 24-Stunden-Betreuung zwangsbeglückt werden. Schließlich steht Pflege für tätige Liebe und da gilt wohl: je mehr desto besser. Dadurch werden aber natürlich auch Autonomiebedürfnisse Älterer beschnitten und ihre Fähigkeiten unterschätzt und nicht unterstützt.

Zur Unwissenheit über Alter und Pflegebedürftigkeit gesellt sich die Unübersichtlichkeit des löchrigen Systems der Tagesbetreuung und geriatrischen Rehabilitation, die vor allem aber nicht bedarfsgerecht angeboten werden. Tageszentren boten zumindest bis 2006 selten Transportservice und verlangten in manchen Fällen sehr hohe Beitragszahlungen; sie sind aber insbesondere in ländlichen Regionen kaum vorhanden.

Der Einsatz technischer Hilfsmittel zur Gewährleistung einer sicheren Umwelt für alleinlebende Demenzkranke, steckt in Österreich im Gegensatz zu Großbritannien oder Skandinavien in den Kinderschuhen. Unter diesen Voraussetzungen erscheint es durchaus plausibel, die kurzen Besuche der Hauskrankenpflege oder die maximal mehrere Stunden dauernden Aufenthalte in einem Tageszentrum für ungenügend zu halten. Dementsprechend schafft dann tatsächlich *nur* 24-Stunden-Betreuung wirksame Abhilfe.

Das ungenügende Angebot der Hauskrankenpflege verantworten jedoch die Landesregierungen, die Zuwenig geförderte Stellen geschaffen haben, sodass die Anbieter der Hauskrankenpflege die Betreuungsstunden rationieren mussten. In den Länderverwaltungen hält sich auch noch immer hartnäckig die Vorstellung, dass Hauskrankenpflege nur familienunterstützend, nicht aber familienersetzend sein dürfe. Dem vermeintlichen *Crowding Out* wird durch unzureichendes Angebot ein Riegel vorgeschoben, ohne dabei etwa die Entwicklungen in der Frauenerwerbsquote oder die Mobilitäts- und Flexibilitätsansprüche des Arbeitsmarktes in Betracht zu ziehen.

Die Vorstellung, nur Familienunterstützung leisten zu müssen, wird zur *self fulfilling prophecy*, da in Ermangelung von ausreichender Wochenend- und Nachtpflege tatsächlich ein/e Familienangehörige/r (oder ihr Dienstbote) erreichbar sein muss, wenn der Pflegebedürftige unmittelbar Hilfe benötigen sollte. Die Rhetorik der Reaktion ist in diesem Punkt also wenigstens teilweise zutreffend, da das bestehende legale System der Altenpflege ungenügend ist und damit für viele schwer Pflegebedürftige und Demenzkranke einen wirkungslosen Teil des Wohlfahrtsstaates darstellt.

Allerdings darf hinterfragt werden, ob alle älteren gebrechlichen Menschen in diese Kategorie fallen und vor allem, warum es gerechtfertigt sein soll, dass sich die wohlhabenderen unter ihnen eine im Haus lebende 24-Stunden-Betreuung leisten können sollen, während die ärmeren in Pflegeheime umziehen sollen.

## **Die Sinnverkehrungsthese**

Die Rhetorik der Reaktion wird als Sinnverkehrungsthese von den Schwarzarbeitgebern genutzt, indem sie der Legalisierung der Pflege unterstellen, erst recht den „Pflegerotstand“ zu provozieren. Die Legalisierung sei zu teuer, zu bürokratisch und würde die osteuropäischen Arbeitskräfte vertreiben, da sie sich vor der Strafverfolgung für vergangene Illegalität fürchteten. Jeder staatliche Eingriff in die spontan entstandene illegale Lösung müsse zwangsläufig eine Krise auslösen. Statt Sicherheit und Nachhaltigkeit zu garantieren, würde die Legalisierung ein weit größeres Problem erzeugen.

Erfolgreich war diese Argumentation der Sinnverkehrungsthese insbesondere bei der Verhandlung der Voraussetzungen für die Legalisierung: Zuerst wurde eine Amnestie für Schwarzarbeitgeber erlassen, dann wurden Fördergelder aufgetan, um die Legalisierung zu attraktivieren. Nachsicht mit den Schwarzarbeitgebern sei notwendig, um sie nicht zu vertreiben. Das mutet angesichts der Immobilität und Pflegebedürftigkeit der Betroffenen nun doch eher unplausibel an.

Die Redebeiträge im Parlament lassen erkennen, dass Politiker fürchten, die – wie sie selbst zugaben – kleine Gruppe von 5% der Pflegebedürftigen zu vergraulen. Pflegebedürftigkeit wird als unvorstellbares Leid stilisiert, dem man keinesfalls eine weitere Härte hinzufügen könne.

Die Durchsetzungskraft der Sinnverkehrungsthese beruht darauf, dass Wohlhabende, die infolge Pflegebedürftigkeit in Abhängigkeit von der Wohltätigkeit der Gemeinschaft geraten sind, nicht daran erinnert werden wollen, dass sie selbst über erhebliche Ressourcen verfügen, ihr Problem zu lindern. Daher wird die Flucht aus den sozial gestaffelten Kostenbeitragssystemen der Heime und der Hauskrankenpflege als legitim betrachtet. Über diese Ressourcen verfügen sie allerdings, weil Österreichs Sozial- und Steuersysteme wenig effektiv umverteilen. Würde effektiv umverteilt, hätte der Wohlfahrtsstaat vermutlich genügend Mittel, das Risiko der Pflegebedürftigkeit für alle auf hohem Qualitätsniveau abzusichern.

## **Resümee**

Die Legalisierung der 24-Stunden-Pflege in Form der Personenbetreuung ist der Ausweg aus einer Krise, die nur unlösbar erscheint, wem die Rhetorik der Reaktion den Blick vernebelt. Doch die Rhetorik der Reaktion diene schon in den historischen Fallbeispielen Hirschmans zur Rechtfertigung von Kürzungen von Leistungen für die Bedürftigen und Schutzbefohlenen des Wohlfahrtsstaates.

Das sind zum einen die gebrechlichen alten Menschen, die zwar „bedarfsorientierte“ nicht aber „bedarfsdeckende“ (Mühlberger, Knittler, und Guger 2008: 4) Geldleistungen wie das Pflegegeld erhalten, mit dessen Stundensatz sie keine nach den geltenden Gesetzen geleistete Arbeit erwerben können. Außer in der stationären Pflege werden auch die von den Landesregierungen in Auftrag gegebenen Sachleistungen nicht rund um die Uhr angeboten. Sie werden somit dem Bedarf der Familien nicht gerecht. Die unbezahlte Pflegearbeit wird vorwiegend von Frauen geleistet, die zunehmend

erwerbstätig und den Zwängen eines flexibilisierenden Arbeitsmarktes unterworfen sind.

Zu den Schutzbefohlenen des Wohlfahrtsstaates gehören auch die ArbeitnehmerInnen, weshalb umfangreiche soziale Rechte sie vor der rohen Ausbeutung des kapitalistischen Marktes bewahren sollen. Dieser Schutz wird den migrantischen Pflegekräften schlicht aufgrund ihrer Nationalität verweigert, indem man die Inanspruchnahme dieser Rechte als zu bürokratisch denunziert. Das Modell der Personenbetreuung richtet sich ausschließlich an die Niedriglöhnerin aus Osteuropa.

Diese Entwicklungen in der Altenpflege schaffen eine Zwei-Klassengesellschaft auf beiden Seiten: Einerseits die scheinselfbstständige Personenbetreuerin, die viel schlechter entlohnt wird, dafür viel länger arbeiten muss und als quasi Hausangestellte ihren Arbeitgebern rund um die Uhr ausgeliefert ist. Andererseits die mit öffentlichen Geldern subventionierte Personenbetreuung für Wohlhabende, die damit aus dem System der ebenso mit öffentlichen Geldern finanzierten Altenpflege ausscheren können. In das bestehende System der Hauskrankenpflege oder stationären Pflege müssen Besserverdienende mehr einzahlen – weil sie das aufgrund ihrer Ressourcen auch *können*. Doch wer sich diesem umverteilenden Zugriff auf die Erbschaft entziehen will, kann nun legal und komfortabel rund um die Uhr betreut werden. Die Frage ist allerdings: Wie lange noch? Denn die Lohndifferenziale zwischen Österreich und Osteuropa werden sich verringern und damit werden immer weniger Pflegekräfte zur Verfügung stehen, die als PersonenbetreuerInnen für wenig Geld, schlechte Arbeitsbedingungen und hohes Risiko ihre Arbeitskraft anbieten werden. Zudem wird in einer Entscheidung des Obersten Gerichtshof im Herbst 2011 die Fachdiskussion zur Zulässigkeit der Anwendung des Begriffes der Selbstständigkeit im Rahmen der Personenbetreuung ausführlich gewürdigt und im konkreten Fall jedenfalls verneint (*8ObA 17/11z* 2011).

Es bleibt noch abzuwarten, wie und durch wen die Argumente der progressiven Wohlfahrtsstaatsgestaltung wieder an Terrain gewinnen werden.

## **Epilog zur Situation in Deutschland**

Nach der jüngsten Pflegestatistik waren 2011 2,5 Millionen Deutsche pflegebedürftig im Sinne des SGB XI, davon befanden sich etwa 30% in stationärer Vollzeitpflege in Heimen und der überwiegende Anteil von 70% lebte im Privathaushalt. Innerhalb der Gruppe der zu Hause lebenden Pflegebedürftigen wiederum entschieden sich 1,18 Millionen Personen, das Pflegegeld in Anspruch zu nehmen; nur 576.000 Personen erhielten Hauskrankenpflege und Altenhilfe von professionellen Anbietern als Sachleistung der Pflegeversicherung (meist kombiniert mit unbezahlter Betreuungsarbeit von Familienangehörigen) (vgl. Statistisches Bundesamt 2013).

Der Adressatenkreis für die 24-Stunden-Betreuung dürfte sich also auf die 1,18 Millionen PflegegeldbezieherInnen beschränken, womit auch schon ein gravierender Unterschied zum österreichischen System der mobilen Alten-

pflege angerissen wird: Sachleistungen kennt das österreichische Pflegegeldgesetz nicht.<sup>10</sup>

Was die Personenbetreuung für die Pflegebedürftigen so attraktiv macht, sind die niedrigen Kosten bei de facto unlimitiertem Zugriff auf die Arbeitskraft. Bei selbständiger Erwerbstätigkeit ausländischer PflegerInnen in Deutschland entfallen Ruhezeiten und Arbeitszeitgesetze ebenso wie tariflich gesicherte Löhne. Der Fünfte Altenbericht gab 2005 Expertenschätzungen wieder, denen zufolge etwa 50.000 bis 60.000 polnische Pflegehilfen als selbständige 24-Stunden-BetreuerInnen (EinzelunternehmerInnen) in Deutschland tätig seien, wofür sie (Stand 2005) 500 bis 800 EUR monatlichen Lohn sowie freie Unterkunft und Verpflegung erhalten würden (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend 2005: 316). Schätzungen einer rezenten Studie zufolge, handle es sich deutschlandweit um 100.000 Haushalte, die Hilfen aus Osteuropa einsetzen würden (Neuhaus, Isfort, und Weidner 2009: 84). Die monatlichen Löhne dieser selbständigen osteuropäischen Pflegekräfte dürften zwischenzeitlich jedoch bereits auf mindestens 1.300 EUR gestiegen sein, was sich aus den über 50 Zeugenaussagen schließen lässt, die in einem Urteil des Münchner Amtsgerichts vom 10. November 2008 veröffentlicht wurden (*1115 OWi 298 Js 43552/07 2008*, 07). Dieses Urteil erkannte auf Scheinselbständigkeit bei der Form der als Einzelunternehmerin im Haushalt des Pflegebedürftigen lebenden Pflegerin und wurde mittlerweile auch vom OLG Bamberg bestätigt (*Az. 2 Ss OWi 725/2009 2009*).

Wer also die Kosten für die Sozialabgaben durch die Anstellung einer selbstständig tätigen Pflegerin sparen will, riskiert in Deutschland im Falle einer Anzeige, Sozialabgaben nachzahlen zu müssen und eine Strafe wegen illegaler Beschäftigung zu erhalten. Deshalb warnen u. a. Verbraucherzentralen in einem Vergleich der Beschäftigungsformen vor dieser Form der Pflege zu Hause (vgl. z. B. „Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen : Hilfe rund um die Uhr – (I)egal durch wen?“ 2013).

Daneben gilt die Entsendung von Pflegekräften eines ausländischen Pflegedienstleisters nach Deutschland als eine kostengünstige Anstellungslösung, weil auch hier die deutschen Sozialabgaben entfallen. Der Pflegebedürftige in Deutschland tritt dabei in ein Vertragsverhältnis mit einem z. B. polnischen Pflegedienstleister, dessen Angestellte bei freier Unterkunft und Verpflegung in einem deutschen Haushalt Pflege verrichten. Hier ist jedoch das deutsche Arbeitszeitgesetz anzuwenden, das eine Rund-um-die-Uhr-Betreuung verbieten würde; außerdem dürfen keine sittenwidrig niedrigen Löhne gezahlt werden und es gilt seit 2012 ein Mindeststundenlohn von 8,75 EUR (bzw. in den neuen Bundesländern 7,75 EUR). Wie häufig die Arbeitszeitbeschränkung in der Praxis verletzt wird, wodurch sich der real verdiente Stundenlohn leicht auf das österreichische Niveau der PersonenbetreuerInnen senken lässt, bleibt bis zum Vorliegen genauerer Forschungen spekulativ. Wegen der Isoliertheit der Pflegekräfte und der extremen Nähe zu ihren Auftraggebern (wegen der Unterkunft im Haushalt) kann für die Verhandlungsmacht der PflegerInnen keine gute Prognose abgegeben werden. Der

---

<sup>10</sup> Unabhängig vom Einkommen und der Art der Pflege (ob familiär, professionelle mobile Dienste, Heimpflege oder „Personenbetreuung“ durch MigrantInnen) wird den 333.458 Pflegebedürftigen (Stand 2011) monatlich ein Betrag zwischen 154,20 EUR und 1.655,80 EUR ausbezahlt (Hauptverband der o.ö. Sozialversicherungsträger 2011). Siehe dazu weiter vorne: „Wie die 24-Stunden-Betreuung legalisiert wurde“.



Vergleich mit den Dienstboten des 19. Jahrhunderts ist naheliegend (Schmidt 2002).

Seit der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für die osteuropäischen EU-Länder (außer Bulgarien und Rumänien) am 1. Mai 2011 besteht auch die Möglichkeit, im Privathaushalt PflegerInnen aus Osteuropa einzustellen, ohne dass diese zuvor eine Arbeitserlaubnis beantragen müssten. Auch hier gilt das Verbot eines sittenwidrig niedrigen Lohnes, das ist nach einem Urteil des Bundesarbeitsgerichts von 2009 ein Lohn, der weniger als zwei Drittel der orts- und branchenüblichen Entlohnung beträgt (5 AZR 436/08 2009, 08). Auch hier gelten Arbeitszeitgesetze und Kündigungsfristen, außerdem müssen Lohnsteuer und Sozialabgaben abgeführt werden, doch Unterkunft und Verpflegung können als geldwerte Sachbezugswerte in den Lohn eingerechnet werden. Über die Vermittlung der Bundesagentur für Arbeit können auch Haushaltshilfen aus Bulgarien und Rumänien in einem Haushalt eines Pflegebedürftigen (i.S. des SGB XI) angestellt werden. Für sie gilt neben dem deutschen Arbeitszeitgesetz ein Tariflohn, den die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten mit dem deutschen Hausfrauenbund vereinbart, außerdem das Verbot, pflegerische Tätigkeiten auszuführen (vgl. „Haushaltshilfen - [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de)“ 2013). Auch bei diesen Arbeitsverhältnissen sind Sozialabgaben abzuführen.

Im Vergleich zu Österreich fallen drei Aspekte auf:

- (1) Was von der deutschen Rechtsprechung als Scheinselbständigkeit im Altenpflegebereich verboten wird, hat die österreichische Politik im Zuge der Legalisierung der Personenbetreuung offiziell sanktioniert.
- (2) Wie so oft wird in der Frage der Verträglichkeit der 24-Stunden-Betreuung mit dem modernen Sozialstaat in Deutschland die politische Debatte durch Rechtsprechung ersetzt. Die unterschiedlichen legalen Anstellungsformen für PflegerInnen aus Osteuropa bieten zwar keinen hinreichenden Schutz vor Ausbeutungsverhältnissen à la Rund-um-die-Uhr-Betreuung, da informell längere Arbeitszeiten und niedrigere Löhne „vereinbart“ werden können, was wohl auch geschehen wird. Doch durch die Integration in den herkömmlichen legalen Arbeitsmarkt besteht für Betroffene zumindest die Chance sich über Gerichtsverfahren zu wehren.
- (3) Das österreichische System der Personenbetreuung legitimiert und rehabilitiert offiziell eine ehemals illegale Praxis, die von den Pflegefachleuten zumindest skeptisch gesehen wurde (vgl. Prolog), durch die zusätzlichen Fördergelder; es verteilt Budgetmittel des Sozialbudgets gezielt von einer universellen, bedarfsgerechten und professionellen Altenpflege hin zur Förderung individuell vereinbarter kolonialer Dienstbotenverhältnisse. Im Sinne Albert Hirschmans kann die österreichische Regelung somit als reaktionärer gelten als die deutsche.

## Literaturverzeichnis

1115 OWi 298 Js 43552/07. 2008. Amstgericht München.

5 AZR 436/08. 2009. Bundesarbeitsgericht.

8ObA 17/11z. 2011. Oberster Gerichtshof der Republik Österreich.

Appelt, Erna/ Heidegger, Maria / Preglau, Max/Wolf, Maria A. (Hrsg.) (2010): *Who cares? Betreuung und Pflege in Österreich: eine geschlechterkritische Perspektive*, Innsbruck; Wien; Bozen: StudienVerlag.

Az. 2 Ss OWi 725/2009. 2009, OLG Bamberg.

BMASK Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. (2010): *Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2010*. Wien.

BMASK Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. (2010): *24-Stunden-Betreuung zu Hause Neues und Wissenswertes*. Wien.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen, Jugend (2005): *Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland Potenziale des Alters in Wirtschaft und Gesellschaft. Der Beitrag älterer Menschen zum Zusammenhalt der Generationen. Bericht der Sachverständigenkommission*.

Egger de Campo, Marianne (2007): Exit and voice: an investigation of care service users in Austria, Belgium, Italy, and Northern Ireland, *European Journal of Ageing* 4 (2) (Mai): 59–69. doi:10.1007/s10433-007-0047-3, <http://www.springerlink.com/index/10.1007/s10433-007-0047-3>.

Evers, Adalbert (1997): Bürger, Konsumenten und Koproduzenten. Argumente für ein pluralistisches Demokratiekonzept im Bereich sozialer Dienste. In *Entwicklung einer vernünftigen Pflegekultur. Regensburg*, by Ute Braun und Roland Schmidt, 219–232. Regensburg: Transfer.

Evers, Adalbert/Olk, Thomas (1991): The Mix of Care provisions for the Frail Elderly in the Federal Republic of Germany. Deficits, Changes and Prospects of Reform, in: *New Welfare Mixes in Care for the elderly. Eurosocial Report*, 40/3:59 – 100.

Haidinger, Bettina (2010): Was sind schon 1000 Euro für 24 Stunden ohne Freizeit und Freiheit? Undokumentierte Arbeitsverhältnisse von Migrantinnen in der häuslichen Pflege, in: Appelt, Erna/ Heidegger, Maria / Preglau, Max/Wolf, Maria A. (Hrsg.): *Who cares? Betreuung und Pflege in Österreich: eine geschlechterkritische Perspektive*, herausgegeben, 77–87, Innsbruck; Wien; Bozen: StudienVerlag.

Hauptverband der österr. Sozialversicherungsträger (2011): *Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2011*, Wien.

Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2012): *Die österreichische Sozialversicherung in Zahlen*, Wien, [www.sozialversicherung.at](http://www.sozialversicherung.at).

Haushaltshilfen - [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de), in: [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_565936/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/arbeiten-in-deutschland/DE/arbeiten/amz/arbeitgeber/amz-haushaltshilfen.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_565936/Dienststellen/besondere-Dst/ZAV/arbeiten-in-deutschland/DE/arbeiten/amz/arbeitgeber/amz-haushaltshilfen.html) [Stand: 06.04.2013].

Hirschman, Albert O. (1995): *Denken gegen die Zukunft: die Rhetorik der Reaktion*, Frankfurt a.M.: Fischer.

Hirschman, Albert O. (1992): *Denken gegen die Zukunft. Die Rhetorik der Reaktion*, München.

Kreimer, Margareta /Meier, Isabella (2011): *Die Angehörigen wissen am besten was gut ist - eine Analyse des Systems der familiären Langzeitpflege und dessen Auswirkungen auf die Lage pflegender Angehöriger*, Graz: Leykam.

Lamura/Melchiorre/Principi/Lucchetti: (2008): Migrant Workers in the Eldercare Sector: The Italian Experience, *Retraite Et Société* 55 (3): 45–69.

*Wie die „Rhetorik der Reaktion“ das österreichische Modell der Personenbetreuung rechtfertigt*

*Landesgesetz vom 19. September 1995 über die Alten-, Familien- und Heimhilfe (Steiermärkisches Alten-, Familien- und Heimhilfegesetz – AFHG), 1996.*

Leidenfrost, Martin (2009): *Die Tote im Fluss: der ungeklärte Fall Denisa S. St. Pölten*; Salzburg: Residenz-Verlag.

Lutz, Helma.(2010): Unsichtbar und unproduktiv?, *Österreichische Zeitschrift für Soziologie* 35 (2) (Juni): 23–37. doi:10.1007/s11614-010-0052-1. <http://www.springerlink.com/index/10.1007/s11614-010-0052-1>.

Mühlberger, Ulrike/Knittler, Käthe/Guger, Alois (2008): Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge - Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz, Wien.

Neuhaus, Andrea/Isfort, Michael/Weidner, Frank (2009): Situation und Bedarfe von Familien mit mittel- und osteuropäischen Haushaltshilfen, Deutsches Institut für angewandte Pflegeforschung e.V. Köln, <http://www.dip.de>.

ÖBIG, Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen (1999): Dienste und Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen in Österreich. Übersicht über die Bedarfs- und Entwicklungspläne der Länder, Wien.

Der PARITÄTISCHE Gesamtverband. (2009): *Unter unseren Verhältnissen - Der erste Armutsatlas für Regionen in Deutschland*, Berlin. [www.armutsatlas.de](http://www.armutsatlas.de).

Prochazkova, Lucie/Rupp, Bernhard/Schmid, Tom (2008): Evaluierung der 24h-Betreuung, Endbericht. SFS - Sozialökonomische Forschungsstelle, <http://www.sfs-research.at/>.

Schmidt, Dorothea. (2002): Eine Welt für sich? Dienstmädchen um 1900 und die widersprüchliche Modernisierung weiblicher Erwerbsarbeit, in: Gather, Claudia/Geissler, Birgit/Rerrich, Maria S. (Hrsg): *Weltmarkt Privathaushalt: bezahlte Haushaltsarbeit im globalen Wandel*, 15:204–222, Forum Frauenforschung. Münster.

Statistisches Bundesamt. (2011): Pflegestatistik 2009, Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung Deutschlandergebnisse, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2013): Pflegestatistik 2011, Deutschlandergebnisse, Wiesbaden.

„Stenographisches Protokoll 752. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich Donnerstag, 20. Dezember 2007“, (2007)

„Stenographisches Protokoll der 753. Sitzung des Bundesrates der Republik Österreich Donnerstag, 14. Feber 2008“, (2008)

„Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen: Hilfe rund um die Uhr – (l)egal durch wen?“ (2013): <http://www.vz-nrw.de/pflegehilfen> [Stand: 06.04.2013].

Weicht, Bernhard (2008): A part of the family or just an employee? Discourses on the employment of migrant carers in Austria and the UK, in: Kopenhagen, <http://www.sfi.dk/Default.aspx?ID=3252>.

## **Anhang: Stichprobenbeschreibung der ExpertInneninterviews**

Die Interviews wurden im Rahmen des im Fünften Rahmenprogramm geförderten Projektes CARMA – Care for the Aged at Risk of Marginalization (QLK6-CT-2002-02341) – von mir selbst und einer wissenschaftlichen Mitarbeiterin durchgeführt.

1. 06.05.2003: Aufsicht der Hauskrankenpflege der Landesregierung des Bundeslandes Steiermark
  2. 22.05.2003: Koordinatoren eines ambulanten Betreuungsdienstes im Bundesland Vorarlberg
  3. 14.05.2003: Leiterin der Hauskrankenpflege eines großen gemeinnützigen Wohlfahrtsträgers im Bundesland Niederösterreich
  4. 14.05.2003: Geschäftsführer der mobilen Dienste eines großen gemeinnützigen Wohlfahrtsträgers im Bundesland Burgenland
  5. 22.05.2003: Landesleiterin der mobilen Hilfsdienste für alte Menschen (exklusive Krankenpflege) im Bundesland Vorarlberg
  6. 22.05.2003: Fachbereichsleiterin für Hauskrankenpflege im Institut für Gesundheits- und Krankenpflege im Bundesland Vorarlberg
  7. 11.08.2004: Pflegedienstleitung einer Bezirksorganisation eines großen gemeinnützigen Wohlfahrtsträgers im Bundesland Oberösterreich
  8. 16.08.2004: Pflegedienstleitung einer Bezirksorganisation eines großen gemeinnützigen Wohlfahrtsträgers im Bundesland Kärnten
  9. 03.09.2004: Leiterin eines Gesundheits- und Sozialzentrums (für drei Stadtbezirke zuständig) in Wien
  10. 20.09.2004: Leiterin der Hauskrankenpflege eines kleinen gemeinnützigen Wohlfahrtsträgers im Bundesland Kärnten
  11. 06.10.2004: Aufsicht der Hauskrankenpflege der Landesregierung des Bundeslandes Salzburg
  12. 11.10.2004: Koordination und Aufsicht der Sozial- und Gesundheitssprengel (=Hauskrankenpflege) der Landesregierung des Bundeslandes Tirol
- 12.10.2004: Geschäftsführer des mobilen Hilfsdienstes für alte Menschen (exklusive Krankenpflege) im Bundesland Vorarlberg

In der Reihe Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR Berlin sind bisher erschienen:

#### Discussion Papers 2013

Marianne Egger de Campo

**Wie die „Rhetorik der Reaktion“ das österreichische Modell der Personenbetreuung rechtfertigt**

Discussion Paper 21, 03/2013

Sandra Lewalter

**Gender in der Verwaltungswissenschaft konkret: Gleichstellungsorientierte Gesetzesfolgenabschätzung**

Discussion Paper 20, 01/2013

#### Discussion Papers 2012

Miriam Beblo, Clemens Ohlert, Elke Wolf

**Ethnic Wage Inequality within German Establishments: Empirical Evidence Based on Linked Employer-Employee Data**

Discussion Paper 19, 08/2012

Stephanie Schönwetter

**Die Entwicklung der geschlechter-spezifischen beruflichen Segregation in Berlin-Brandenburg vor dem Hintergrund der Tertiärisierung**

Discussion Paper 18, 06/2012

*Beiträge zur Summer School 2010*

Dorota Szelewa

**Childcare policies and gender relations in Eastern Europe: Hungary and Poland compared**

Discussion Paper 17, 03/2012

#### Discussion Papers 2011

*Beiträge zur Summer School 2010*

Karen N. Breidahl

**The incorporation of the 'immigrant dimension' into the Scandinavian welfare states: A stable pioneering model?**

Discussion Paper 16, 11/2011

Julia Schneider, Miriam Beblo, Friederike Maier

**Gender Accounting – Eine methodisch-empirische Bestandsaufnahme und konzeptionelle Annäherung**

Discussion Paper 15, 09/2011

Anja Spychalski

**Gay, Lesbian, Bisexual, Transgender-Diversity als Beitrag zum Unternehmenserfolg am Beispiel von IBM Deutschland**

Discussion Paper 14, 04/2011

*Beiträge zur Summer School 2010*

Chiara Saraceno

**Gender (in)equality: An incomplete revolution? Cross EU similarities and differences in the gender specific impact of parenthood**

Discussion Paper 13, 03/2011

***Fortsetzung und Angaben zum Bezug der Discussion Papers siehe nächste Seite/n.***

***Fortsetzung Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR Berlin:***

*Beiträge zur Summer School 2010*

Ute Gerhard

**Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft. Nicht ohne Bürgerinnenrechte und die Wohlfahrt der Frauen**

Discussion Paper 12, 01/2011

**Discussion Papers 2010**

*Beiträge zur Summer School 2010*

Petr Pavlik

**Promoting Equal Opportunities for Women and Men in the Czech Republic: Real Effort or Window Dressing Supported by the European Union?**

Discussion Paper 11, 11/2010

*Beiträge zur Summer School 2010*

Gerda Falkner

**Fighting Non-Compliance with EU Equality and Social Policies: Which Remedies?**

Discussion Paper 10, 10/2010

Julia Schneider, Miriam Beblo

**Health at Work – Indicators and Determinants. A Literature and Data Review for Germany**

Discussion Paper 09, 05/2010

**Discussion Papers 2009**

Elisabeth Botsch, Friederike Maier

**Gender Mainstreaming in Employment Policies in Germany**

Discussion Paper 08, 12/2009

Vanessa Gash, Antje Mertens, Laura Romeu Gordo

**Women between Part-Time and Full-Time Work: The Influence of Changing Hours of Work on Happiness and Life-Satisfaction**

Discussion Paper 07, 12/2009

Katherin Barg, Miriam Beblo

**Male Marital Wage Premium. Warum verheiratete Männer (auch brutto) mehr verdienen als unverheiratete und was der Staat damit zu tun haben könnte?**

Discussion Paper 06, 07/2009

Wolfgang Strengmann-Kuhn

**Gender und Mikroökonomie - Zum Stand der genderbezogenen Forschung im Fachgebiet Mikroökonomie in Hinblick auf die Berücksichtigung von Genderaspekten in der Lehre**

Discussion Paper 05, 06/2009

***Fortsetzung und Angaben zum Bezug der Discussion Papers nächste Seite.***

*Fortsetzung Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts für Ökonomie und Geschlechterforschung der HWR Berlin:*

**Discussion Papers 2008**

Miriam Beblo, Elke Wolf

**Quantifizierung der betrieblichen Entgeltdiskriminierung nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz. Forschungskonzept einer mehrdimensionalen Bestandsaufnahme**

Discussion Paper 04, 11/2008

Claudia Gather, Eva Schulze, Tanja Schmidt und Eva Wascher

**Selbstständige Frauen in Berlin – Erste Ergebnisse aus verschiedenen Datenquellen im Vergleich**

Discussion Paper 03, 06/2008

Madeleine Janke und Ulrike Marx

**Genderbezogene Forschung und Lehre im Fachgebiet Rechnungswesen und Controlling**

Discussion Paper 02, 05/2008

**Discussion Papers 2007**

Friederike Maier

**The Persistence of the Gender Wage Gap in Germany**

Discussion Paper 01, 12/2007

*Die Discussion Papers des Harriet Taylor Mill-Instituts stehen als PDF-Datei zum Download zur Verfügung unter:*

*[www.harriet-taylor-mill.de/deutsch/publik/discuss/discuss.html](http://www.harriet-taylor-mill.de/deutsch/publik/discuss/discuss.html)*

Harriet Taylor Mill-Institut der  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
Badensche Straße 52  
10825 Berlin  
[www.harriet-taylor-mill.de](http://www.harriet-taylor-mill.de)