

Kampf der Generationen oder Solidarität zwischen Jung und Alt? Das österreichische Pflegesystem im europäischen Vergleich

*Andrea E. Schmidt**

Zusammenfassung

Die Arbeit geht der Frage nach, wie sich das österreichische System der Langzeitbetreuung älterer Menschen mit Augenmerk auf die nachhaltige Solidarität zwischen Generationen u.a. im Vergleich mit anderen europäischen Ländern gestaltet. Besonderes Augenmerk wird dabei auf Finanzierungs-, Versorgungs- und Governance-Strukturen gelegt, sowie auf den Vergleich mit anderen sozialpolitischen Bereichen (Familienleistungen, Kinderbetreuung). Österreich hat im internationalen Vergleich ein relativ großzügiges System der öffentlichen Unterstützung älterer Menschen, das stark auf Geldleistungen aufbaut. Dies gilt auch für die Langzeitbetreuung, wo eine große Anzahl pflegebedürftiger Menschen erreicht wird, diese aber pro Kopf eher wenig erhalten. Die Pflegeleistungen werden aus allgemeinen Steuermitteln sowie Kostenbeiträgen von NutzerInnen finanziert, was bedeutet, dass die Finanzierung primär über die Besteuerung von Arbeitseinkommen erfolgt. Unterschiedliche Kostenbeitrags- und Regressregelungen auf Bundesländerebene führen zudem zu großen Differenzen in der finanziellen und faktischen Verantwortung von Familien, insbesondere jüngerer Generationen, die Pflege und Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger sicherzustellen. Es folgt, dass die Einführung vermögensbezogener „Pflegesteuern“ zu mehr Ausgewogenheit in den solidarischen Elementen des Pflegesystems beitragen könnte – nicht nur aus Generationensicht. Der flächendeckende Ausbau von Pflege- und Betreuungsdiensten und bundesweit einheitliche Regelungen zu privaten Kostenbeiträgen stellen zudem eine Voraussetzung dafür dar, dass Solidarität zwischen den Generationen unabhängig von sozialer Schicht und Wohnort beurteilt werden kann.

Schlagwörter: Langzeitbetreuung, Pflege, Alter, Kinderbetreuung, Generationengerechtigkeit

Intergenerational conflict or solidarity between the young and the old? The Austrian long-term care system in a European comparison

Abstract

This paper analyses the design of the Austrian long-term care system for older people from a perspective of intergenerational solidarity, and in comparison with other European countries. In particular, the analysis focuses on the structures underlying the financing, provision and governance of the long-term care system, also in comparison with social policies in the field of family benefits and child care. It is shown that Austria has a relatively generous system of public support for older people by international standards, which is mainly based on cash benefits. This is also true for long-term care, where a large number of dependent older people are reached, while the amount of the benefits is relatively small. Long-term care benefits are financed from general taxes, as well as user co-payments, which means that funding is based mainly on taxation of income from paid work. Large differences are found in the financial and actual responsibility attributed to families – and especially younger generations – in securing care for their dependent relatives across Austria's federal states, due to highly varying regulations regarding co-payments and obligation for family members to contribute to the costs of care. It follows that the introduction of 'long-term care taxes' on assets could contribute to a better balance of the elements of the system under aspects of solidarity, including but not limited to intergenerational solidarity. A national extension of long-term care services, as well as a harmonization of regulations regarding private co-payments represent a precondition for being able to judge solidarity between generations regardless of one's social class and one's place of residence.

Keywords: Long-term care, old-age, child care, generational equity

* Mag. Andrea E. Schmidt, MSc, Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, Berggasse 17, A-1090 Wien, Tel.: +43 1 319 4505-76, Fax: +43 1 319 4505-19, E-Mail: schmidt@euro.centre.org

1. Einleitung

Soziale Sicherungssysteme stellen die grundlegende Voraussetzung für Umverteilung in europäischen Wohlfahrtsstaaten dar. Sozialversicherungssysteme dienen – wie insbesondere in den Jahren nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 deutlich geworden ist – als Risikoabsicherung in Krisenzeiten, sowie als wichtiger Anker für die private Konsumnachfrage. Die Frage nach der Solidarität zwischen Jung und Alt – etwa im österreichischen System der Langzeitbetreuung für ältere Menschen – zielt daher keinesfalls darauf ab, die Wichtigkeit von Umlagesystemen und Verteilungsgerechtigkeit per se in Frage zu stellen, sondern vielmehr darauf, die soziale Absicherung vor relativ neuen sozialen Risiken (wie Pflegebedürftigkeit) unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit, d. h. der langfristigen Erhaltung sozialer Sicherungssysteme zum Wohl zukünftiger Generationen, zu beleuchten.

Der Begriff der „Generationengerechtigkeit“ ist ebenso umstritten wie zentral für die globale Debatte um Nachhaltigkeit im Allgemeinen, und die künftige Finanzierung von Sozialsystemen in Industrienationen im Speziellen. Auch Österreich stellt hier keine Ausnahme dar: Bereits heute ist fast jede fünfte Person in Österreich 65 Jahre oder älter, bis 2030 erhöht sich diese Zahl auf rund ein Viertel der Bevölkerung. Dann steht fast jeder Person in der Gruppe der Erwerbstätigen (20- bis 64-Jährigen) eine ältere Person gegenüber, die aus dem Erwerbsleben ausgeschieden ist (Statistik Austria 2011). Internationale Vergleichsstudien zeigen aber, dass sich die Theorien um eine Zunahme der Sozialausgaben für ältere Menschen im Vergleich zu jenen für Familien und Kinder in Folge des demografischen Wandels nicht zu bewahrheiten scheinen (Bradshaw/Holmes 2013; Castles 2005). Auch für Theorien zur zunehmenden Dominanz von älteren WählerInnen („gray power“) findet sich eher widersprüchliche Evidenz, u. a. aufgrund der Tatsache, dass auch ältere Wählergruppen durchaus inhomogen in ihren Einstellungen sind (Lynch 2006).

Die andauernde Debatte über Reformen in den Bereichen des sozialen Sicherungssystems konzentriert sich in Österreich vor allem auf Pensions- und Gesundheitssysteme (Neumayer 2012; Prior 2012; ÖGB 2010), wogegen der Ausgestaltung des Systems der Pflege und Langzeitbetreuung älterer Menschen zumindest medial weit weniger Aufmerksamkeit zuteilwird. Dies hat aller Wahrscheinlichkeit nach damit zu tun, dass die öffentlichen Ausgaben für Pflege und Betreuung älterer

Menschen im Vergleich zu den öffentlichen Ausgaben für Gesundheit und Pensionen verhältnismäßig gering sind. Österreich liegt freilich mit rund 1,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Jahr (2008), das entspricht geschätzten 3,3 Milliarden EUR im Jahr (2007), für die Bereitstellung von Pflegeleistungen im internationalen Vergleich im guten Mittelfeld (Rodrigues et al. 2012: 80; Rodrigues 2010: 11).

Die Ursprünge der Debatten zu Solidarität zwischen Generationen – im Zusammenhang mit demografischen Veränderungen und deren Auswirkungen auf globale Nachhaltigkeit – reichen bis in das 18. Jahrhundert zurück (Moody 2007). Doch erst später, in den frühen 1970er-Jahren, löste die Veröffentlichung der Ideen von John Rawls erstmals eine weitreichende gesellschaftliche Diskussion zur Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen aus, gefolgt von den Arbeiten von Hans Jonas, und Norman Daniels in den 1980er-Jahren. Die Einführung des Konzepts des „generational accounting“ polarisierte die Debatte der Solidarität zwischen Jung und Alt in Wohlfahrtsstaaten weiter (Auerbach et al. 1993), und ist im 21. Jahrhundert aufgrund alternder Erwerbsbevölkerungen und knapper Budgets in nahezu allen Industriestaaten angekommen. Dies gilt insbesondere für die – traditionell stärker ausgebauten – sozialen Sicherungssysteme in europäischen Ländern.

Der Bereich der Pflege und Langzeitbetreuung für ältere Menschen stellt einen Sonderfall dar, insofern als Pflegebedürftigkeit in vielen Ländern erst seit relativ kurzer Zeit als „soziales Risiko“ gilt, und sich stärker als etwa Gesundheitsleistungen im Spannungsfeld zwischen formellen und informellen Leistungen¹ bewegt. So wird davon ausgegangen, dass rund 80 Prozent der Pflegeleistungen von Familienangehörigen übernommen werden (Schneider et al. 2006: 12). Schätzungen zufolge pflegt unter informell Pflegenden in Österreich mehr als jede dritte Person einen Elternteil, wobei der Großteil der Pflegeaufgaben von Frauen – also Töchtern und Schwiegertöchtern – übernommen wird (Leichsenring et al. 2009: 8). Das bedeutet, dass die Ausgestaltung von Langzeitbetreuungssystemen, mög-

¹ Informelle Pflege und Betreuung wird hier als jene Betreuungs- und Pflegearbeit bezeichnet, die durch Familienmitglieder, FreundInnen oder NachbarInnen erbracht wird. Diese kann sowohl bezahlt (z. B. in Form von Pflegegeld) oder unbezahlt stattfinden. Unter formeller Pflege und Betreuung wird hingegen die Pflege- und Betreuungsarbeit durch professionelle AnbieterInnen verstanden, die bezahlt werden muss.

licherweise mehr als andere Bereiche sozialer Sicherungssysteme, Auswirkungen sowohl auf die Frage der weiblichen Erwerbsbeteiligung hat (OECD 2005) als auch auf die Frage der Solidarität zwischen Generationen.

In dieser Arbeit soll daher auf folgende Forschungsfrage eingegangen werden:

Welche Mechanismen zur Finanzierung, Versorgung und Regulierung der Langzeitbetreuung älterer Menschen bestehen in Österreich, und wie können sie vor dem Hintergrund der nachhaltigen Solidarität zwischen Generationen beurteilt werden? Besonderes Augenmerk soll dabei auf die Frage gelegt werden, inwieweit das derzeitige System auf die Solidarität zwischen den Generationen angewiesen ist, einerseits im Hinblick auf die Finanzierung formeller Pflegeleistungen, andererseits im Hinblick auf die Erbringung informeller Pflegeleistungen. Der erste Teil der Arbeit beinhaltet eine allgemeine Bewertung der „Generationengerechtigkeit“ des österreichischen Sozialsystems mithilfe verschiedenster Kennzahlen (Abschnitt 2). Darauf aufbauend wird der Frage nachgegangen, inwieweit sich aus der Finanzierungs-, Versorgungs- und Governancestruktur des österreichischen Pflegesystems (Abschnitt 3) Schlussfolgerungen für intergenerationale Solidarität ergeben (Abschnitt 4). Zu diesem Zweck werden internationale und nationale Zahlen und Statistiken zu (i) öffentlichen Ausgaben für die Pflege und Langzeitbetreuung, (ii) Versorgung und Abdeckung mit Pflegeleistungen, (iii) Entscheidungsfreiheit in der Wahl der Pflegeleistung, und (iv) Governance-Mechanismen herangezogen. Diese werden auch in Relation zum Bereich der Familienleistungen und Kinderbetreuung gesetzt.

2. Solidarität zwischen Jung und Alt: ausgewählte Kennzahlen

Zu einseitig konzipierte Sozialsysteme – die etwa eine Bevölkerungsgruppe stärker bevorzugen als eine andere – gefährden nicht nur die Finanzierbarkeit, sondern auch die politische Unterstützung für soziale Sicherungssysteme. Dies gilt umso mehr, als der Anteil an älteren Menschen in der Bevölkerung (bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung) stetig zunimmt, was zu einem erhöhten Bedarf an Geld- und Sachleistungen für diese Bevölkerungsgruppe führen könnte. Zudem wird, trotz verbessertem Gesundheitszustand im Alter, davon ausgegangen, dass sich Fälle (schwerere) Pflegebedürftigkeit ins höhere Alter verlagern, und

insbesondere Demenzkrankheiten zunehmen könnten (vgl. Robine/Michel 2004; ECFIN 2012), was die öffentlichen Ausgaben weiter steigern könnte. Hinzu kommt, dass die Erwerbsquote bei 55- bis 64-Jährigen im internationalen Vergleich in Österreich niedrig ist, die Invaliditätsraten hingegen vergleichsweise hoch sind (vgl. BMASK/Europäisches Zentrum 2011).

Bereits jetzt entfallen rund 44 Prozent der Sozialausgaben in Österreich auf Altersausgaben, rund ein Viertel auf Ausgaben für Gesundheitsversorgung, während nur rund 10 Prozent der Sozialausgaben Familien und Kindern zugutekommen (Statistik Austria online, Stand 2012). Dabei sind allerdings beispielsweise die Ausgaben für Bildung nicht enthalten, die überwiegend Kindern und Jugendlichen im Pflichtschulalter zugutekommen. In Prozent des BIP betragen im Jahr 2008² die Ausgaben für Pensionsleistungen³ und Langzeitbetreuung älterer Menschen⁴ zusammen rund 13 Prozent des BIP, während die Ausgaben für Familien und Kinder bei rund 2,7 Prozent des BIP lagen.⁵ Rechnet man die Ausgaben für Bildung hinzu,⁶ so ergibt sich ein Wert von rund 9 Prozent des BIP für Jugend und Familien.

Doch welche Kennzahlen sind aussagekräftig genug, um das Zusammenspiel zwischen „Jung und Alt“ in Wohlfahrtsstaaten zu messen? In internationalen Studien werden unterschiedlichste Darstellungen verwendet. In letzter Zeit hat jene nach dem Modell der National Account Transfers an Beliebtheit gewonnen, bei der öffentliche Transfers im Lebenszyklus dargestellt werden (Hammer/Prskawetz 2012). Diese Form der Darstellung ist aber insofern problematisch, als aus der Sicht des Individuums jeder bzw. jede im Laufe des Lebenszyklus sowohl auf der einen als auch auf der anderen Seite steht, und somit sowohl öffentliche Transfers erhält als auch aktiv zum Arbeitseinkommen beiträgt.

Um Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung sowie deren Konsequenzen für die Struk-

2 Aus Gründen der Vergleichbarkeit werden Daten für die Jahre 2008 und 2009 verwendet, da diese für alle Funktionen vorhanden sind.

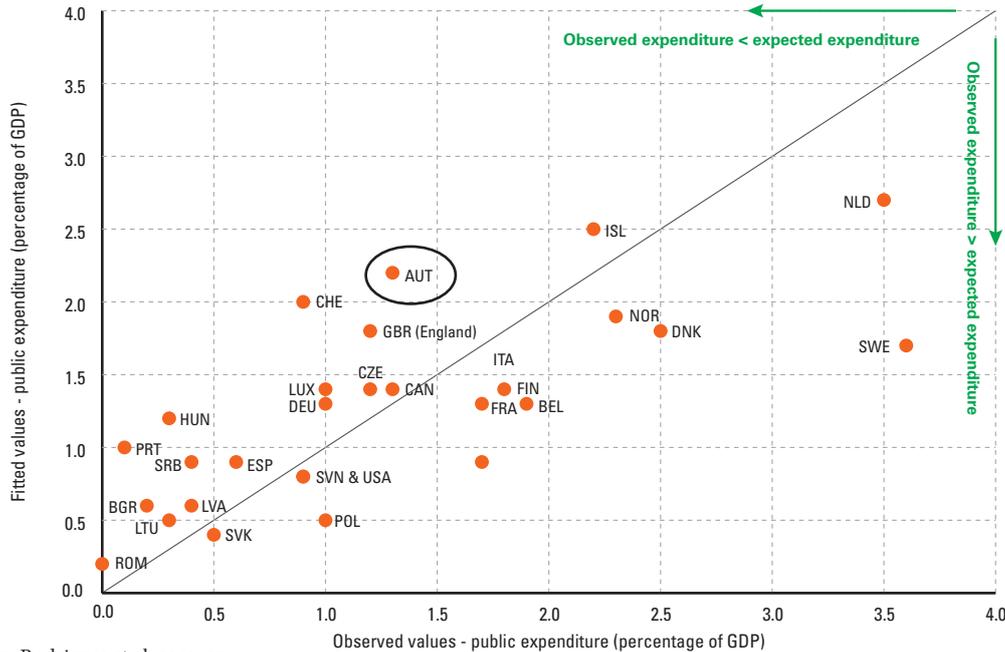
3 11,5 Prozent des BIP im Jahr 2008, vgl. OECD 2013. Im Jahr 2011 betragen die Ausgaben für Pensionen bereits rund 16 Prozent des BIP (Statistik Austria online 2012).

4 1,3 Prozent des BIP im Jahr 2008, vgl. Rodrigues et al. 2012.

5 OECD Health Data.

6 6 Prozent des BIP im Jahr 2009, vgl. OECD StatExtracts.

Abb. 1: Öffentliche Ausgaben für Langzeitbetreuung (horizontale Achse) als Prozent des BIP, unter Berücksichtigung von Altersstruktur und Anzahl der BezieherInnen von Leistungen (vertikale Achse)



Quelle: Rodrigues et al. 2012: 97

Anmerkungen: Die Berechnungen basieren auf OECD Health Data und nationalen Quellen. Die vertikale Achse bezieht sich auf die Ergebnisse einer Regression öffentlicher Ausgaben bei konstantem Anteil der Bevölkerung 80+ an der Gesamtbevölkerung und dem Anteil der BezieherInnen von Pflegeleistungen in der Bevölkerung 65+ ($R^2 = 0,83$).

tur sozialer Sicherungssysteme zu beurteilen, wird häufig auch auf den sogenannten Altersabhängigkeitsquotienten zurückgegriffen. Er setzt sich zusammen aus dem Verhältnis der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter zur Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren. Andere, dynamischere Indikatoren berücksichtigen statt des chronologischen Alters die verbleibende Lebenserwartung (Sanderson/Scherbov 2008).

Eine weitere Form der Bewertung von Sozialausgaben für ältere Menschen im Vergleich zum Rest der Bevölkerung wird von Lynch (2006) vorgeschlagen. Sie setzt altersbezogene Ausgaben (Pensionszahlungen und Sachleistungen für ältere Menschen) in Sozialstaaten zu den nicht-altersbezogenen Ausgaben (Arbeitsmarktmaßnahmen, Arbeitslosengeld, Kindergeld und Sachleistungen für Familien) in Relation, um den sogenannten Elderly/Non-elderly spending ratio (ENSR) zu berechnen. Für Österreich zeigt sich dabei, dass die Ausgaben für ältere Menschen zwischen 1960 und 2000 im Verhältnis zu den Ausgaben für Familien und arbeitsmarktbezogene Ausgaben gesunken sind, und zwischen 1985 und 2000 nur eine mäßig starke Ausrichtung des Sozialstaats auf ältere Menschen hin bestand.

Aktuellere Zahlen finden sich bei Vanhuysse (2012), der mit einer ähnlichen Berechnungsmethode,

dem Elderly/Non-elderly spending share (ENSS)⁷, zu dem Schluss kommt, dass Österreich nach Deutschland, Italien und Griechenland zu den EU-Ländern mit der stärksten Ausrichtung der öffentlichen Ausgaben auf ältere Menschen gehört.⁸ Ausgaben für Pflege und Betreuung sind hier allerdings nicht enthalten. Japan und die USA weisen in dieser Berechnung eine stärkere Fokussierung der Sozialausgaben auf ältere Generationen auf als Österreich. Es wird außerdem gezeigt, dass der ENSS in Österreich seit den 1980er-Jahren relativ konstant geblieben ist, während in anderen Ländern durchaus ein bemerkenswerter Rückgang (z. B. Deutschland) bzw. ein Anstieg (z. B. Italien, Griechenland, Portugal) zu beobachten war (Vanhuysse 2012:5).

Interessanterweise sind Unterschiede in der Höhe der Sozialausgaben für ältere Menschen durch traditionelle Wohlfahrtsstaats-Theorien zumeist nicht erklärbar (Lynch 2006). Lynch zeigt, dass Länder, die stärker

7 Der ENSS setzt Sozialausgaben für Alters- und Witwenpensionen in Verhältnis zu jenen für Invaliditätspensionen, Familienleistungen und Arbeitsmarktprogramme inkl. Arbeitslosengeld.

8 Der Vergleich berücksichtigt 14 EU-Staaten: Dänemark, Niederlande, Irland, Schweden, Finnland, Belgien, Vereinigtes Königreich, Spanien, Frankreich, Portugal, Österreich, Deutschland, Italien und Griechenland.

von demografischen Alterungsprozessen und Pflegebedürftigkeit betroffen sind, nicht notwendigerweise höhere Ausgaben für ältere Menschen aufweisen (ibd.: 7). Selbiges trifft auch auf den Bereich der Pflege und Langzeitbetreuung zu, wie in Abbildung 1 dargestellt. Darin wird gezeigt, inwieweit die tatsächlichen öffentlichen Ausgaben für Pflege (horizontale Achse) von den erwarteten Ausgaben (vertikale Achse) abweichen, wenn man die Anzahl der BezieherInnen (65+) von Geld- oder Sachleistungen für Pflege und den Anteil der Bevölkerung 80+ berücksichtigt. Für Österreich wäre dabei ein höheres Ausgabenniveau zu erwarten, was auf ein etwas weniger großzügiges System per capita hinweist, das dafür einen relativ großen Anteil an älteren Menschen versorgt. In anderen Worten, Österreich hat im Vergleich mit anderen Ländern keineswegs zu hohe öffentliche Ausgaben für Pflege und Betreuung älterer Menschen, wenn man die Altersstruktur der österreichischen Bevölkerung berücksichtigt.

Um das österreichische Pflegesystem im Vergleich mit anderen Ländern aus einer „Generationen-Perspektive“ zu analysieren, bietet es sich an, insbesondere Fragen der Finanzierung zu berücksichtigen – etwa die Frage, wie viel für ältere Menschen an öffentlichen Ausgaben aufgewendet wird, und welche Mechanismen der Finanzierung dienen. Weiters ist die Frage von Bedeutung, welche Versorgungsstrukturen zur Verfügung stehen: Schließlich bedarf es, insbesondere Pflegebedürftigkeit im Alter, häufig professioneller und intensiver Unterstützungsleistungen. Wenn diese nicht gegeben sind, geraten zumeist Angehörige – und insbesondere Frauen – in die Pflicht, die benötigte Hilfe zu leisten, selbst wenn dies für die Betreuungspersonen selbst mit Überforderung und sogar gesundheitlichen Folgen einhergehen kann (OECD 2011). Daher ist es neben der Frage nach der Finanzierung auch wichtig zu berücksichtigen, wie die Versorgung mit sogenannten Sachleistungen (also professionellen Betreuungs- und Pflegediensten) strukturiert ist. Eng damit verbunden ist die Frage, ob überhaupt verschiedene Möglichkeiten der Betreuung zur Auswahl stehen. Geldleistungen wie das Pflegegeld in Österreich sind stark dafür konzipiert, es älteren Menschen mit Pflegebedarf (sowie jüngeren Menschen mit Behinderung) zu erlauben, die am besten geeignete Betreuungsform selbst zu wählen. Da besonders der Bereich Pflege sehr eng mit normativen Vorstellungen verbunden ist (zum Beispiel ob eine Betreuung zuhause oder in einem Pflegeheim erfolgen soll bzw. darf), wird auch dieser Aspekt in der Analyse berücksichtigt. Auch die institutionelle und regulative

Gestaltung des Pflegesystems ist eine wichtige Komponente dabei, wie sich Pflege und Betreuung älterer Menschen gestaltet, weshalb dieser Punkt am Ende der Analyse behandelt wird. Dies hat zum Beispiel Einfluss darauf, inwieweit Unterschiede auf regionaler (Bundesländer-)Ebene bestehen. Die einzelnen hier vorgestellten Aspekte, die als Rahmen für die Analyse dienen, bauen auf einem konzeptuellen Ansatz von Jens Alber (1995) auf.

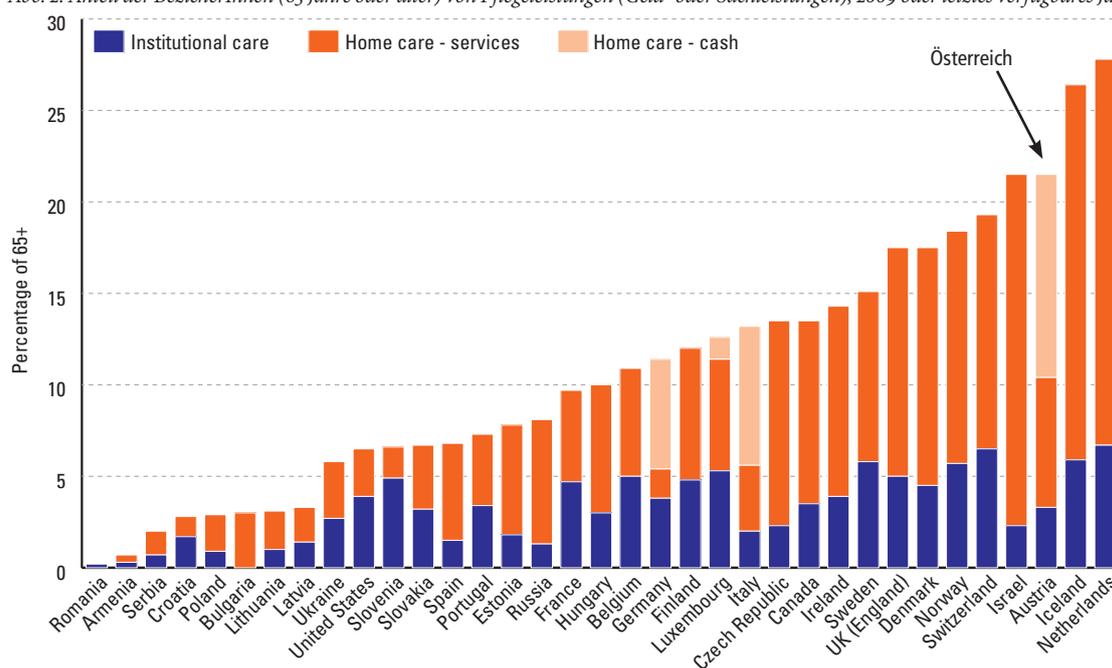
3. Allgemeine Merkmale des österreichischen Pflegesystems

Bereits im Jahr 1993 führte Österreich – als eines der ersten Länder Europas – das Pflegegeld als nicht-einkommensabhängige Geldleistung für pflegebedürftige Personen ein, das seitdem eine wichtige Säule des österreichischen Pflegesystems bildet. Tatsächlich ist Österreich eines der Länder mit der höchsten Abdeckung älterer Menschen mit Leistungen zur Langzeitversorgung (siehe Abbildung 2), wenn man sowohl Geld- als auch Sachleistungen berücksichtigt. Aufgrund einer höheren Lebenserwartung leben in Österreich anteilmäßig mehr Personen im Alter von 80 Jahren oder älter als im Rest der EU-Länder. Allerdings ist die ältere Bevölkerung in Österreich im EU-Vergleich auch überdurchschnittlich von chronischen Krankheiten betroffen (European Communities 2008: 297).

Jede pflegebedürftige Person in Österreich hat einen Rechtsanspruch auf Bezug des Pflegegelds – einen Pflegebedarf von zumindest 60 Stunden vorausgesetzt.⁹ Dies ist für den Zugang zu Sachleistungen im ambulanten Pflegebereich nicht der Fall, hier liegt es vielmehr an den Bundesländern, die Versorgung sicherzustellen (Schneider et al. 2006). EmpfängerInnen des Pflegegelds können dabei frei entscheiden, wie sie dieses verwenden wollen (also z. B. für informelle Betreuung oder Sachleistungen). Wird das Geld für die Entschädigung einer Betreuungsperson innerhalb der Familie verwendet, bestehen – anders als in den Niederlanden oder Frankreich (Schut/van den Berg

⁹ Das österreichische System der Langzeitversorgung unterscheidet zwischen sieben Bedarfsstufen, wobei sich der Großteil der PflegegeldbezieherInnen auf die Stufen 1 bis 4 konzentriert, was mit einem niedrigeren Pflegebedarf (bis 180 Stunden pro Monat) gleichzusetzen ist (Rudda 2011). Bei höheren Bedarfsstufen ist vielfach eine 24-Stunden-Betreuung bzw. eine stationäre Betreuung notwendig. Die Höhe des Pflegegeldanspruchs in den einzelnen Pflegestufen wurde im Jahr 2012 überarbeitet (help.gv.at).

Abb. 2: Anteil der BezieherInnen (65 Jahre oder älter) von Pflegeleistungen (Geld- oder Sachleistungen), 2009 oder letztes verfügbares Jahr



Quelle: Rodrigues, Huber & Lamura, 2012: 67

Anmerkungen: Institutional care = stationäre Pflege; Home care – services = Betreuung zuhause/mobile Dienste; Home care – cash = Betreuung zuhause/Geldleistung. Daten für Belgien und Österreich beziehen sich auf die Altersgruppe 60+, und für Frankreich auf 60+ für mobile Dienste.

2011; Le Bihan /Martin 2011) – keine weiteren Anforderungen bezüglich der Formalisierung des „Arbeitsverhältnisses“. Hinzuzufügen ist hierbei, dass für die Inanspruchnahme von Sachleistungen ein Kostenbeitrag der NutzerInnen nötig ist, dessen Höhe je nach Bundesland variiert (Leichsenring et al. 2009; Schaffenberger/Pochobradsky 2004).

3.1. Pflegeleistungen und deren Finanzierung

Das Pflegegeld ist eine universelle, bedarfsabhängige Geldleistung, die aus allgemeinen Steuermitteln finanziert wird (Statistik Austria 2011). Galten bisher auch die neun Landespflegegeldgesetze der einzelnen Bundesländer, so sind seit dem 1. Jänner 2012 allein die Bestimmungen des Bundespflegegeldgesetzes, des Pflegereformgesetzes und des Pflegefondsgesetzes anwendbar. Der 2011 eingerichtete Pflegefonds ist mit insgesamt 685 Millionen Euro bis zum Jahr 2014 dotiert und stellt einen Zweckzuschuss an die Länder dar mit dem Ziel, Sachleistungen sicherzustellen, Betreuungs- und Pflegedienste der Länder aus- und aufzubauen und den laufenden Betrieb im Bereich der Langzeitpflege zu unterstützen (Rudda 2011: 486). Die konkrete Bereitstellung von Mitteln für die Versorgung mit sozialen Diensten obliegt aber nach wie vor

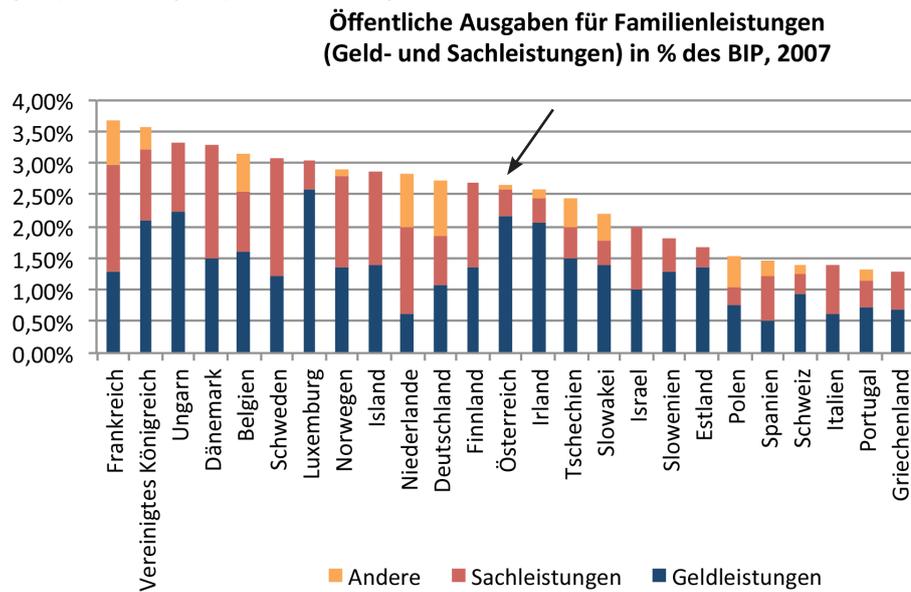
den Ländern. Insgesamt werden etwa vier Prozent der gesamten öffentlichen Sozialausgaben für Leistungen der Langzeitbetreuung ausgegeben, welche vor allem älteren Menschen zugutekommen.¹⁰ Von den öffentlichen Ausgaben für Pflege¹¹ (1,3 Prozent des BIP) fließt in Österreich jeweils etwa die Hälfte in stationäre bzw. ambulante Pflege (Rodrigues 2010: 10; Rodrigues et al. 2012: 80).

Neben den öffentlichen Ausgaben sind bei der Frage der Finanzierung auch die privaten Kostenbeiträge für Pflege und Betreuung zu berücksichtigen. Tatsächlich ist bei der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen mit Selbstbehalten von fast einem Drittel der Kosten im ambulanten Bereich zu rechnen, bzw. mit Kosten von 1000 bis 6000 Euro pro Monat im stationären Bereich. Diese werden üblicherweise vom Pflegegeld nur marginal abgedeckt (Schneider et al. 2006:

¹⁰ Der Anteil der PflegegeldbezieherInnen unter 60 Jahren betrug im Jahr 2004 etwa 17,9 Prozent (Schneider et al. 2006: 7).

¹¹ Bei der Interpretation ist zu berücksichtigen, dass sich die Berechnung der Gesamtausgaben für Pflege und Langzeitbetreuung in Österreich schwierig gestaltet, u. a. deswegen, weil erst mit der jüngsten Pflegereform auf Bundesländerebene klar festgelegte Kriterien für die Verwendung der Ressourcen für Sachleistungen vereinbart wurden.

Abbildung 3: Öffentliche Ausgaben für Familienleistungen, 2007



Quelle: OECD Social expenditure database (SOCX) online

Anmerkungen: Die Kategorie „Andere“ bezieht sich auf Steuerbefreiungen (tax break for social purposes).

9). Bei unzureichendem eigenen Einkommen¹² kann ein Teil der Kosten durch die Sozialhilfeträger übernommen werden. Seit Anfang 2013 besteht nur mehr in einem Bundesland (Steiermark) eine Verpflichtung für Kinder, sich an den offenen Pflegekosten ihrer Eltern im stationären Bereich zu beteiligen,¹³ während die Verpflichtung zur Beteiligung an den Pflegekosten von EhepartnerInnen (Regress) in den einzelnen Bundesländern unterschiedlich geregelt ist (ibd.). Zu kritisieren ist hier vor allem, dass in vielen Fällen ein rechtzeitiger Vermögensübertrag an die Nachkommen stattfindet, was besonders jene Personen benachteiligt, die kurzfristig, also z. B. nach Schicksalsschlägen, eine Betreuung benötigen. Die Vermögenserhebung der pflegebedürftigen Personen, auf Grundlage derer die Kostenbeiträge berechnet werden, beruht im Übrigen allein auf eigenen Angaben, nur in Ausnahmefällen findet eine Überprüfung statt.

Für Familienleistungen (inklusive Kinderbetreuung) werden in Österreich rund 2,6 Prozent des BIP aufgewendet (2007), die zum Großteil aus dem Familienlastenausgleichsfonds (FLAF), einem zweckgebundenen Verwaltungsfonds im Bundeshaushalt, finanziert

werden (Mayrbäurl 2010). Ebenso wie bei den Ausgaben für Langzeitbetreuung, die insbesondere älteren Menschen zugutekommen, besteht in Österreich auch bei den Ausgaben für Familien und Kinderbetreuung eine sehr starke Orientierung hin zu Geldleistungen, was in der Wohlfahrtsstaatliteratur einem traditionellen, konservativen Ansatz entspricht (Österle/Hammer 2007; Esping-Andersen 1990). Dieser orientiert sich nach wie vor stark an familiären Verpflichtungen – insbesondere von Frauen. Tatsächlich wurde 2007 nur gut ein Fünftel der Ausgaben für Familien für Sachleistungen (wie zum Beispiel Kinderbetreuungsplätze) verwendet, während mehr als 80 Prozent dieser Ausgaben in Geldleistungen für Familien flossen (OECD StatExtracts).¹⁴ Unter den 23 europäischen OECD-Ländern liegt Österreich bei den Gesamtausgaben für Kinderbetreuung (Geld- und Sachleistungen) an 13. Stelle. Irland, das Vereinigte Königreich und Luxemburg wenden mit mehr als 4 Prozent des BIP deutlich mehr für Familienleistungen auf. Schweden, Dänemark und Frankreich sind die Länder mit dem bestausgebauten Angebot an Kinderbetreuungsplätzen – fast 2 Prozent des BIP fließen in diesen Ländern allein in Sachleistungen (siehe Abbildung 3).

¹² Dabei wird das Einkommen der pflegebedürftigen Person bis auf 20 Prozent der Alterspension und 44,30 EUR monatliches Taschengeld für die Kostenübernahme herangezogen.

¹³ Stand: Jänner 2014.

¹⁴ Im Jahr 2009 lag die Zahl bereits bei 2,9 Prozent, wovon 0,6 Prozent für Sachleistungen verwendet wurden (OECD StatExtracts online).

Ein Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben basierend auf Daten der OECD¹⁵ zeigt, dass für die Kategorie „Familien“ (laut OECD-Kategorisierung) die Ausgaben in Österreich im Jahr 2007 rund 5506 Euro (für jedes Kind bis 15 Jahre) betragen. Für altersbezogene Ausgaben (laut OECD-Kategorisierung) wurden hingegen mehr als 20.664 Euro pro Kopf (für jede Person im Alter von 65 Jahren oder älter) ausgegeben. Setzt man diese beiden Zahlen in Verhältnis zueinander, ergibt dies einen Wert von rund 27 Prozent. In derselben Berechnung von Bradshaw und Mayhew (2003) lag der Wert noch in den späten 1990er-Jahren bei nur 20 Prozent für Österreich, was bedeuten würde, dass Familienleistungen (im Vergleich mit altersbezogenen Ausgaben) an Bedeutung gewonnen haben. Für die Pflege liegen die Pro-Kopf-Ausgaben freilich deutlich niedriger: Hier wurden pro älterer Person im Jahr 2007 nur rund 2337 Euro bereitgestellt. Eine Interpretation dieser Zahlen ist nur mit Vorbehalten möglich, sie bestätigt aber einmal mehr die wichtige Bedeutung altersbezogener Ausgaben im österreichischen Sozialsystem, obgleich Pflege und Betreuung noch mit vergleichsweise moderaten Kosten verbunden ist. Zudem sind leider derzeit keine aktuelleren Zahlen verfügbar.

3.2. Entscheidungsfreiheit in der Wahl der Pflegeleistung

Die Auszahlung von Geldleistungen wie dem Pflegegeld bringt einerseits insofern eine gewisse Wahlfreiheit mit sich, als sie es älteren Menschen (und Familien) freistellt, in welcher Form eine Betreuung erfolgen soll. Auf der anderen Seite geht eine starke Ausrichtung auf monetäre Leistungen nicht notwendigerweise mit einem Ausbau von Sachleistungen einher (Jensen 2008), was einen entsprechenden Bedarf an Betreuung durch pflegende Angehörige nötig macht. Dies betrifft vor allem Frauen, für die dadurch ein Balanceakt in der Vereinbarkeit von Beruf und Familie erforderlich wird. Besonders hervorzuheben ist hier die sogenannte Sandwich-Generation (Grundy/Henretta 2006), die sowohl für die Pflege der eigenen Kinder als auch die Pflege der älteren Angehörigen verantwortlich zeichnet – zumeist Frauen im Alter von 45 bis 56 Jahren. Der Zugang und

die Inanspruchnahme von Sachleistungen, wie etwa soziale Dienste für die Pflege und Betreuung älterer Menschen, können durch zu hohe finanzielle Kosten, aber auch andere Faktoren, wie Transportkosten oder Informationsmangel, beeinträchtigt werden (Greve 2009; Pochobradsky et al. 2005). Gleichzeitig können neben körperlichem und geistigem Gesundheitszustand auch Familienstand, Gender, das Vorhandensein sozialer Netzwerke und der sozio-ökonomische Status zu unterschiedlichen Mustern in der Inanspruchnahme von Pflegeleistungen führen (Thorslund et al. 1991; Stoddart et al. 2002; Luppá et al. 2010).

Wenngleich Österreich eine der höchsten Versorgungsraten mit Pflege(-geld)-Leistungen aufweist, so liegt es bei der Versorgung mit Sachleistungen doch weit zurück (siehe Abbildung 2) und stützt sich vielmehr auf die Unterstützung durch (jüngere) Familienangehörige, sowie Pflegekräfte aus der Slowakei und anderen östlichen Nachbarländern (Procházková et al. 2008). Für diese Art der privaten Betreuung („24-Stunden-Betreuung“) wird ab einem Pflegebedarf von mindestens 120 Stunden eine Förderung gewährt (help.gv.at), die es vielen älteren Menschen ermöglicht, ihrem Wunsch entsprechend möglichst lange in ihrer gewohnten Umgebung zu bleiben (Eurobarometer 2007; IFES 2009). Auch mobile Dienste bieten eine wichtige Form der Unterstützung, um in den eigenen vier Wänden alt zu werden. Allerdings zeigt sich, dass aufgrund von Problemen mit der Finanzierbarkeit oder durch mangelnde Verfügbarkeit häufig gar keine mobilen Dienste in Anspruch genommen werden (Pochobradsky et al. 2005). Insgesamt nimmt informelle Pflege in Österreich nach wie vor eine wichtige Rolle ein: Schätzungen zufolge werden etwa 80 Prozent der älteren Menschen mit Pflegebedarf im familiären Umfeld versorgt, was bei Abdeckung des Bedarfs mit formellen Leistungen Kosten von etwa zwei bis drei Milliarden Euro entspräche (Schneider et al. 2006).

Die Einführung von Geldleistungen an pflegebedürftige ältere Menschen hat in letzter Zeit in vielen Ländern Europas stark an Bedeutung gewonnen. Geldleistungen, die direkt an pflegebedürftige Personen ausbezahlt werden, sollen einerseits dazu dienen, älteren Menschen mehr Entscheidungsfreiheit in der Wahl der am besten geeigneten Pflegeleistung bieten. Sie sollen es gesundheitlich beeinträchtigten Personen ermöglichen, Betreuungspersonen – entweder über formale Dienstleister oder im persönlichen Umfeld – finanziell zu entlohnen. Gleichzeitig können solche wenig regulierte Zahlungsleistungen aber auch zur Bildung von

15 Hinweis: eigene Berechnungen basierend auf Daten der OECD aus dem Jahr 2007 von OECD StatExtracts, sowie für Pflege von Rodrigues (2010). Kinder wurden mit einer Altersgrenze von 15 Jahren berücksichtigt, ältere Menschen ab 65 Jahren.

Grauzonen in der Formalisierung von Pflegeaufgaben führen (Ungerson 1997). Eine starke Ausrichtung auf monetäre Leistungen kann zur Folge haben, dass insbesondere sozioökonomisch schlechter gestellte Gruppen die Geldleistung eher dazu verwenden, Familienangehörige zu bezahlen, als Sachleistungen zu erwerben (Bolin et al. 2008).

Um einer Benachteiligung von weniger wohlhabenden pflegebedürftigen älteren Menschen bei der Versorgung vorzubeugen, wurden in einigen Bundesländern spezielle Regelungen eingeführt: In der Stadt Wien besteht eine Deckelung des maximal erforderlichen Stundenkostenbeitrags in der mobilen und teilstationären Pflege. Dieser beträgt etwa für eine Stunde Hauskrankenpflege 22,14 Euro (2010). In der stationären Pflege kann bei unzureichenden Mitteln ebenfalls ein Zuschuss gewährt werden. In jedem Fall ist die Höhe der Förderung vom Einkommen, der Höhe des Pflegegeldes sowie der Anzahl der benötigten Stunden abhängig (FSW online). Jedoch wird üblicherweise nur eine limitierte Anzahl an Stunden ermöglicht, die zumeist unter jener der benötigten Pflegestunden liegt. Das Pflegegeld kommt laut Erhebungen aus dem Jahr 2008 übrigens insbesondere unteren Einkommensgruppen zugute. Etwas mehr als die Hälfte der PflegegeldbezieherInnen hatte im Jahr 2008 eine Pension von weniger als 860 Euro pro Monat zur Verfügung (BMASK 2008).

3.3. Regulierung des Gesundheits- und Pflegewesens (Governance)

Die Frage nach der Regulierung ist im Zusammenhang mit der vorliegenden Arbeit und der Frage nach Solidarität zwischen Generationen insofern von Bedeutung, als institutionelle Strukturen nicht unbedeutend dabei sein können, das Niveau an Sozialausgaben im Allgemeinen und Ausgaben für die Langzeitbetreuung im Besonderen zu erklären (Lynch 2006; Hieda 2011).

Das österreichische Gesundheits- und Sozialwesen ist traditionell durch eine starke Trennung geprägt: Soziale Dienste werden dabei nicht aus allgemeinen Sozialversicherungsbeiträgen finanziert, sondern sind vielmehr Ländersache, finanziert aus allgemeinen Steuermitteln. Was die Versorgung betrifft, so begann mit dem Ausbau an sozialen Diensten und der Hauskrankenpflege in den 1970er-Jahren die stärkere Einbindung von Nichtregierungsorganisationen wie etwa Hilfswerk, Caritas oder Volkshilfe, unterstützt durch Subventionen aus regionalen Mitteln. Im Bereich der Pflege

wurde 1993 das Pflegegeld eingeführt, das bis zur Pflegereform 2011/12 teilweise auf Länder- und teilweise auf Bundesebene verwaltet wurde. Seit der Reform erfolgt die Vollziehung des Pflegegelds zwar auf Bundesebene, die Erbringung von Pflegesachleistungen ist aber nach wie vor Ländersache, gestützt durch die Mittel aus dem Pflegefonds des Bundes (Rudda 2011; Evers et al. 1994). Das bedeutet, dass hinsichtlich des Angebots an Sachleistungen, des Anspruchs auf Pflegeleistungen, aber auch der Verpflichtungen für Angehörige (etwa für Kostenbeiträge) in jedem Bundesland unterschiedliche Regelungen bestehen (Landessozialhilfegesetze).

Wenngleich man bisher nicht von der berühmten „post code lottery“ in der Versorgung mit sozialen Diensten für die Betreuung und Pflege älterer Menschen sprechen kann, bestehen trotz Verbesserungsmaßnahmen große regionale Unterschiede in der Versorgung (Österle/Bauer 2012: 268). Diese Unterschiede führen zu verhältnismäßig starken Differenzen in der Erbringung von Sachleistungen im Pflegebereich und somit zu unterschiedlichen Situationen für die finanzielle und faktische Belastung von Familien – und somit jüngeren Generationen – für die Betreuung von Angehörigen. Die Pflegereform 2011/12 stellt einen ersten Schritt in Richtung Harmonisierung in der Erbringung von Leistungen in der Langzeitpflege mit sich. Vielfach sind zudem keine genauen Daten über die Abdeckung mit Pflegeleistungen vorhanden, was sich im Zuge der neuen Verordnungen durch die Pflegereform ebenfalls verbessern könnte.

4. Conclusio

In Zeiten knapper Budgets und einem steigenden Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung (dank höherer Lebenserwartung) stellt sich in vielen Ländern die Frage nach der nachhaltigen und gerechten Finanzierung von Wohlfahrtssystemen. Tatsächlich fließen in Österreich rund 44 Prozent der Sozialausgaben in altersbezogene Geld- und Sachleistungen. Der Bereich der Langzeitbetreuung für ältere Menschen stellt dabei einen Sonderfall dar, da er einen relativ neuen Bereich sozialer Sicherungssysteme repräsentiert und zudem zu einem großen Teil auf die Unterstützung informeller Netzwerke angewiesen ist. Ausgaben für Kinder und Familien fallen pro Kopf geringer aus als altersbezogene Ausgaben, dürften aber zugleich in den letzten Jahrzehnten vergleichsweise schneller gestiegen sein.

Wie gezeigt werden konnte, hat Österreich im internationalen Vergleich ein relativ großzügiges System der

öffentlichen Unterstützung älterer Menschen, das sich vor allem aus Geldleistungen zusammensetzt. Dies gilt auch für den Bereich der Langzeitpflege und -betreuung, wo eine große Anzahl pflegebedürftiger Menschen erreicht wird, diese aber pro Kopf eher wenig erhalten. Finanziert werden diese Pflegeausgaben aus allgemeinen Steuermitteln sowie Kostenbeiträgen von NutzerInnen, wobei Letztere je nach Bundesland stark variieren können. Die öffentlichen Ausgaben für Kinder und Familien kommen hingegen aus dem FLAF, einem zweckgebundenen Fonds im Bundeshaushalt. Das bedeutet, dass diese Gelder nicht für andere sozialpolitische Bereiche eingesetzt werden können.

Da das Pflegegeld die Kosten für Betreuungs- und Pflegedienste in den überwiegenden Fällen nicht abdeckt, sind Kostenbeiträge von NutzerInnen bzw. teilweise auch von Angehörigen nötig, damit ältere Menschen Sachleistungen in Anspruch nehmen können. Vermögensbezogene Beiträge werden für die Finanzierung von Pflegeleistungen dabei größtenteils nicht herangezogen, wenngleich beim Übergang ins Pflegeheim je nach Bundesland bestimmte Vermögenswerte mitberücksichtigt werden bzw. ein Zugriff auf (drei bis fünf Jahre) vor Eintritt der Pflegebedürftigkeit getätigte Schenkungen möglich ist. In der Steiermark werden auch Angehörige verpflichtet, mit ihrem Einkommen zu den Pflegekosten beizutragen, in anderen Bundesländern sind nur EhepartnerInnen dazu verpflichtet.

Ein System, das sich zum Großteil aus allgemeinen Steuermitteln finanziert, wird vor allem von Erwerbstätigen getragen, die über Arbeitseinkommen Steuern zahlen. Anderes Einkommen wird im Gegensatz dazu jedoch nicht für die Finanzierung von Pflegeausgaben berücksichtigt, etwa in Form von vermögensbezogenen Steuern.¹⁶ Die progressive Staffelung der Kostenbeiträge für die Inanspruchnahme von Pflegediensten stellt zwar eine wichtige Grundvoraussetzung dar, auch private Zuzahlungen fairer zu gestalten, aber mit großer Wahrscheinlichkeit ziehen es sozioökonomisch schwächere Gruppen in vielen Fällen vor, selbst durch Angehörige – und hier vor allem Töchter, Schwiegertöchter und Partnerinnen – betreut zu werden und das Pflegegeld teilweise als Entschädigung für diese „informelle“ Betreuung und teilweise für Haushaltsausgaben zu verwenden. Die ungleiche Abdeckung mit Pflege- und Betreuungsdiensten und die unterschiedliche

Gestaltung von Zuzahlungen und Regress-Regelungen in den einzelnen Bundesländern trägt außerdem dazu bei, dass der Wohnort eine entscheidende Rolle dabei spielt, wer Zugang zu Sachleistungen erhält und wer nicht.

Die Solidarität zwischen den Generationen lässt sich vor diesem Hintergrund aus zwei verschiedenen Perspektiven beurteilen. Einerseits ist die derzeitige Finanzierungsstruktur stark darauf ausgerichtet, dass (jüngere) erwerbstätige Personen pflege- und andere altersbezogene Ausgaben tragen. Nettovermögenswerte sind in jüngeren Alterskategorien eher niedrig, während diese in der Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen stark ansteigen (Fessler et al. 2012). Es wäre daher zu überlegen, ob im Sinne einer Entlastung jüngerer Alterskategorien vermögensbezogene, zweckgebundene Steuern für Pflege und Betreuung älterer Menschen eingeführt werden könnten.

Der zweite Aspekt betrifft die informelle Betreuung, die sich in vielen Fällen ebenfalls auf jüngere Generationen stützt, besonders bei verwitweten oder alleinstehenden pflegebedürftigen Personen. Die Zahl der Single-Haushalte wird dabei in den nächsten Jahren ansteigen. Während einkommensstärkere Haushalte – trotz progressiver Staffelung – es sich eher leisten können, private Kostenbeiträge zu leisten, können diese für einkommensschwächere Gruppen ein Hindernis im Zugang zu Pflege- und Betreuungsdiensten darstellen. Dies führt dazu, dass insbesondere Frauen im erwerbsfähigen Alter mit Betreuungsaufgaben betraut werden, die wiederum zu einer Reduktion von bezahlter Arbeitszeit oder sogar einem Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt führen können. Die Konsequenzen für diese Frauen, häufig erst mittleren Alters, sind absehbar: weniger Pensionsbeiträge, Altersarmut und wiederum Abhängigkeit von der Betreuung der eigenen Töchter und Söhne bei eigener Pflegebedürftigkeit im Alter, ganz zu schweigen von den gesundheitlichen Folgen der Pflegearbeit.

Ein flächendeckender Ausbau von Pflege- und Betreuungsdiensten sowie eine bundesweit einheitliche progressive Gestaltung von Kostenbeiträgen stellt daher eine Voraussetzung dafür dar, dass Solidarität zwischen den Generationen unabhängig von sozialer Schicht und Wohnort beurteilt werden kann. In der politischen Umsetzung, zum Beispiel beim Ausbau mobiler Dienste, könnte dabei besonders auf die gesellschaftlichen Rückflüsse bzw. den sogenannten „social return of investment“ von Investitionen in soziale Dienste hingewiesen werden (Schober et al. 2012).

¹⁶ Die Autorin dankt dem anonymen Gutachter bzw. der anonymen Gutachterin für diesen Hinweis.

Die Einführung vermögensbezogener „Pflegesteuern“ würde die mittlere Generation entlasten und zu mehr Ausgewogenheit – auch aber nicht einzig aus Generationensicht – in den solidarischen Elementen des Pflegesystems beitragen. Langfristig stellt dies eine wichtige Grundlage dar, die Solidarität zwischen den Generationen in der Finanzierung der Pflege und Betreuung älterer Menschen sicherzustellen.

Literatur

- Alber, J. (1995): A framework for the comparative study of social services. *Journal of European Social Policy*, 5 (2), 131-149.
- Auerbach, A. J./Gokhale, J./Kotlikoff, L. J. (1993): Generational accounts and lifetime tax rates: 1900-1991. *Economic Review*, 1, 2-13.
- BMASK (2008): *Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2008*. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz.
- BMASK/Europäisches Zentrum (2011): *Maßnahmen zur Belegung des Arbeitsmarktes für ältere ArbeitnehmerInnen*. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Wien: Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung.
- Bolin, K./Lindgren, B./Lundborg, P. (2008): Informal and formal care among single-living elderly in Europe. *Health Economics*, 17, 393-409.
- Bradshaw, J./Holmes, J. (2013): An analysis of equity in redistribution to the retired and children over recent decades in the OECD and UK, *Journal of Social Policy*, 42 (1), 39-56.
- Bradshaw, J./Mayhew, E. (2003): Are welfare states financing their growing elderly populations at the expense of their children? *Family Matters*, 66, 20-25.
- Castles, F. G. (2005): Social expenditure in the 1990s: data and determinants. *Policy & Politics*, 33 (3), 411-430.
- ECFIN (2012): The 2012 Ageing Report. *Economic and budgetary projections for the 27 EU member states (2010-2060)*. European Economy 2 (provisional version). Brüssel: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Esping-Andersen, G. (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Eurobarometer (2007): *Health and Long-term Care in the European Union*. Special Eurobarometer 283. Befragung durchgeführt von TNS Opinion & Social auf Anfrage der Europäischen Kommission, DG Kommunikation.
- European Communities (2008): *Major and chronic diseases. Report 2007*. Brüssel: European Commission. Online: http://ec.europa.eu/health/archive/ph_threats/non_com/docs/mcd_report_en.pdf [10.08.2012]
- Evers, A./Leichsenring, K./Pruckner, B. (1994): Payments for care: the case of Austria. In: Evers, A./Pijl, M./Ungerson, C. (Hg.): *Payments for care: a comparative overview*. Aldershot/Brookfield, USA/Singapur/Sydney: Ashgate, 191-214.
- Fessler, P./Mooslechner, P./Schürz, M. (2012): Schwerpunkt: Household and Consumption Survey des Eurosystems 2010 – Erste Ergebnisse für Österreich. *Geldpolitik & Wirtschaft*, Q3, 26-59.
- FSW online, „Finanzielle Unterstützung“. Online: <http://pflege.fsw.at/finanzielles/> [02.05.2013]
- Greve, B. (2009): Can choice in welfare states be equitable? *Social Policy & Administration*, 43 (6), 543-556.
- Grundy, E./Henretta, J. C. (2006): Between elderly parents and adult children: a new look at the intergenerational care provided by the 'sandwich generation'. *Ageing & Society*, 26, 707-722.
- Hammer, B./Prskawetz, A. (2012): The public reallocation of resources across age: a comparison of Austria and Sweden. Präsentation am Europäischen Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, 15. November 2012. Online: http://www.euro.centre.org/data/1355401726_85139.pdf [02.05.2013]
- help.gv.at, „Allgemeines zu Alten- und Pflegeheimen“. Online: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/36/Seite.360543.html> [10.09.2012]
- Hieda, T. (2011): Comparative political economy of long-term care for elderly people: political logic of universalistic social care policy development. *Social Policy & Administration*, doi:10.1111/j.1467-9515.2011.00818.x.
- IFES (2009): Älterwerden und Altsein in Wien, *Wis/Sen*, 24, 2-9.
- Jensen, C. (2008): Worlds of welfare services and transfers. *Journal of European Social Policy*, 18 (2), 151-62.
- Le Bihan, B./Martin, C. (2011): Reforming long-term care policy in France: private-public complementarities. In: Costa-Font, J. (Hg.): *Reforming long-term care in Europe*. Chichester: Blackwell Publishing, 35-52.
- Leichsenring, K./Ruppe, G./Rodrigues, R./Huber, M. (2009): *Long-term care and social services in Austria*. Erstellt für den „Workshop on Social and Long-term Care“ für die Weltbankvertretung in Wien. Wien: Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung.
- Luppa, M./Luck, T./Weyerer, S./König, H./Brähler, E./Riedel-Heller, S. G. (2010): Prediction of institutionalization in the elderly: a systematic review. *Age and Ageing*, 39, 31-38.
- Lynch, J. (2006): *Age in the welfare state: the origins of social spending on pensioners, workers and children*. Cambridge/New York/Melbourne/Madrid/Kapstadt/Singapur/Sao Paulo: Cambridge University Press.
- Mayrbäurl, A. (2010): *Der Familienlastenausgleichsfonds (FLAF): Entwicklung und Optionen*. Working Paper, 5, Wien: Bundesministerium für Finanzen.
- Moody, H. R. (2007): Justice between generations – the history of an idea. In: Bernard, M./Scharf, T. (Hg.): *Critical perspectives on ageing societies*. Bristol: The Policy Press, 125-238.

- Neumayer, C. (2012): *Strukturelle Reformen sind Grundvoraussetzung für mehr Gerechtigkeit*. Wien: IV Blog vom 12.04.2012. Online: <http://www.christoph-neumayer.at/strukturelle-reformen-sind-grundvoraussetzung-fur-mehr-gerechtigkeit/> [10.09.2012]
- OECD (2005): *Long-term care for older people*. Paris: OECD.
- OECD (2011): *Help wanted? Providing and paying for long-term care*. Paris: OECD.
- OECD Health Data. Online: <http://www.oecd.org/health/health-systems/> [05.08.2012]
- OECD Social expenditure database (SOCX). Online: <http://www.oecd.org/els/soc/> [02.03.2013]
- OECD StatExtracts. Online: <http://stats.oecd.org/> [05.05.2013]
- ÖGB (2010): *Fair teilen: Jung gegen Alt?* Online: http://www.fairteilen.at/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=64 [01.09.2012]
- Österle, A./Bauer, G. (2012): Home care in Austria: the interplay of family orientation, cash-for-care and migrant care. *Health and Social Care in the Community*, 20 (3), 265-273.
- Österle, A./Hammer, E. (2007): Care allowances and the formalization of care arrangements: the Austrian experience. In: Ungerson, C./Yeandle, S. (eds.): *Cash for care in developed welfare states*. New York: Palgrave Macmillan, 13-31.
- Pfeil, W. J. (2012): *Kostenersatz im Sozialrecht. Vermögens-/ Erbschaftssteuer nur für Bedürftige?* Beitrag zur Tagung „Erbschaftssteuern im Kontext“ in Salzburg am 20. 04. 2012.
- 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.
- Prior, T. (2012): Eine Pensionsreform, die in Wahrheit keine ist. *Die Presse* (Print-Ausgabe), 09.02.2012. Online: <http://diepresse.com/home/meinung/kommentare/leitartikel/730747/Eine-Pensionsreform-die-in-Wahrheit-keine-ist> [20.08.2012]
- Procházková, L./Rupp, B./Schmid, T. (2008): *Evaluierung der 24-Stunden-Betreuung*. Wien: Sozialökonomische Forschungsstelle.
- Robine, J. & Michel, J. (2004): Looking forward to a general theory on population ageing. *Journal of Gerontology, Medical Sciences*, 59A (6), 590-597.
- Rodrigues, R. (2010): *Governance and finance – Austrian national report*. March 2010, INTERLINKS project. Online: http://interlinks.euro.centre.org/sites/default/files/WP6_AT_o.pdf [01.08.2012]
- Rodrigues, R./Huber, M./Lamura, G. (Hg.) (2012): *Facts and figures on long-term care and healthy ageing*. Europe and North America. Wien: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Rudda, J. (2011): Pflegereform 2011/2012. *Soziale Sicherheit*, 10, 483-487.
- Sanderson, W./Scherbov, S. (2008): Rethinking age and ageing. *Population Bulletin*, 63 (4). Online: <http://www.prb.org/pdf08/63.4aging.pdf> [12.07.2012]
- Schaffnerberger, E./Pochobradsky, E. (2004): *Ausbau der Dienste und Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen in Österreich*. Wien: Österreichisches Institut für Gesundheitswesen.
- Schneider, U./Österle, A./Schober, D./Schober, C. (2006): *Die Kosten der Pflege in Österreich – Ausgabenstrukturen und Finanzierung*. Forschungsbericht am Institut für Sozialpolitik. Wien: Wirtschaftsuniversität.
- Schober, C./Schober, D./Peric, N./Pervan, E. (2012): *Studie zum gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Wien mittels SROI-Analyse*. Wien: Wirtschaftsuniversität.
- Schut, F. T./van den Berg, B. (2011): Sustainability of comprehensive universal long-term care insurance in the Netherlands. In: Costa-Font, J. (Hg.): *Reforming long-term care in Europe*. Chichester: Blackwell Publishing, 53-77.
- Statistik Austria (2011), *Finanzierung der Sozialausgaben nach Sozialschutzsystemen 2010*, Wien: Statistik Austria.
- Statistik Austria online, „Sozialausgaben“. Online: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialschutz_nach_eu_konzept/sozialausgaben/index.html [12.09.2012]
- Stoddart, H./Whitley, E./Harvey, I./Sharp, D. (2002): What determines the use of home care services by elderly people? *Health and Social Care in the Community*, 10 (5), 348-360.
- Thorslund, M./Norstrom, T./Wernberg, K. (1991): The utilization of home help in Sweden: a multivariate analysis. *The Gerontological Society of America*, 31 (1), 116-119.
- Ungerson, C. (1997): Give them the money: is cash a route to empowerment? *Social Policy & Administration*, 31 (1), 45-53.
- Vanhuyse, P. (2012): *Does population ageing drive up pro-elderly spending?* OSE Research Paper, 7, Brussels: European Social Observatory.