MASTERARBEIT | MASTER'S THESIS

Titel | Title

Die Externalisierung der Care-Krise: Konflikte um Kontinuität und Wandel im Bereich der 24-Stunden-Betreuung in Österreich

verfasst von | submitted by

David Walker BA

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien | Vienna, 2026

Studienkennzahl lt. Studienblatt | Degree programme code as it appears on the student record sheet:	UA 066 824
Studienrichtung lt. Studienblatt | Degree programme as it appears on the student record sheet:	Masterstudium Politikwissenschaft
Betreut von | Supervisor:	Mag. Mag. Dr. Dr. Ursula Juliane Naue

Zusammenfassung

Seit ihrer Legalisierung durch das Hausbetreuungsgesetz im Jahr 2007 bildet die 24-Stunden-Betreuung einen tragenden, zugleich aber konfliktreichen Bestandteil der österreichischen Langzeitpflege. Das Modell ermöglicht Menschen mit Pflege- oder Betreuungsbedarf, im eigenen Haushalt zu verbleiben, und entlastet Familien sowie stationäre und mobile Versorgungsstrukturen. Getragen wird es überwiegend von migrantischen Betreuungskräften, die im Rotationssystem in österreichischen Privathaushalten leben und arbeiten. Damit verbindet die 24-Stunden-Betreuung ein gesellschaftlich stark nachgefragtes Versorgungsversprechen mit einer politisch umstrittenen Konfiguration aus privatem Haushalt, Marktorganisation und transnationaler Arbeitsmigration.

Trotz wiederkehrender Kritik an prekären Arbeitsbedingungen, asymmetrischen Machtverhältnissen und unzureichender sozialer Absicherung ist dieses Arrangement seit nahezu zwei Jahrzehnten institutionell stabil geblieben. Die vorliegende Arbeit fragt nach den Mechanismen, die diese Stabilität tragen, sowie nach den Bedingungen, unter denen politischer Wandel möglich oder blockiert wird. Sie verfolgt dabei zwei Forschungsfragen. Erstens wird untersucht, wie die Akteur:innenkonstellation im Feld der 24-Stunden-Betreuung strukturiert ist, welche Interessen- und Machtasymmetrien sie prägen und weshalb bestimmte Anliegen politisch aufgegriffen werden, während andere marginalisiert bleiben. Zweitens wird analysiert, wie das System auf die Störungen der COVID-19-Pandemie reagiert hat und ob daraus institutionelle Lernprozesse hervorgegangen sind, die über bloße Re-Stabilisierung hinausreichen.

Theoretisch verbindet die Arbeit Perspektiven der Care-Forschung, insbesondere die Diagnose der Care-Krise und der Transnationalisierung von Sorgearbeit, mit der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse (HMPA). Ergänzend wird Talebs (2018) Konzept der Antifragilität als analytische Folie herangezogen, um zwischen bloßer Resilienz und struktureller Lernfähigkeit unterscheiden zu können: Während resiliente Systeme Störungen abfedern und ihre Funktionsfähigkeit sichern, übersetzen antifragile Systeme Krisen in institutionelle Weiterentwicklung. Empirisch stützt sich die Untersuchung auf ein Scoping Review wissenschaftlicher Literatur sowie öffentlicher und politischer Dokumente, das im Anschluss qualitativ-inhaltsanalytisch nach Mayring ausgewertet wurde.

Die Befunde zeigen, dass die Stabilität der 24-Stunden-Betreuung nicht trotz, sondern gerade durch die Privatisierung sozialer Risiken, die Delegation staatlicher Verantwortung an Marktakteure und eine hegemoniale Akteur:innenkonstellation gesichert wird. Die COVID-19-

Pandemie wirkte vor diesem Hintergrund weniger als Zäsur, sondern als Verstärker bestehender Ordnungslogiken: Mobilitätsbeschränkungen, Versorgungsunsicherheiten und Belastungen der Betreuungskräfte legten die strukturelle Fragilität des Modells offen, ohne eine grundlegende institutionelle Neuverhandlung auszulösen.
Im Ergebnis erweist sich die 24-Stunden-Betreuung in Österreich als hochgradig resilient, aber nicht antifragil. Krisen werden entlang etablierter Pfade re-stabilisiert, ohne die Privatisierung von Sorgeverantwortung oder die Prekarität der Betreuungsverhältnisse grundlegend zu transformieren. Institutionelle Lernfähigkeit scheitert damit nicht primär an fehlendem Wissen über Problemlagen, sondern an den Macht- und Interessenstrukturen des Feldes selbst. Die Untersuchung zeigt damit, dass die strukturellen Defizite der 24-Stunden-Betreuung nicht durch technische Anpassungen zu beheben sind, sondern eine Re-Politisierung von Sorgearbeit, Verantwortung und Regulierung erfordern.

Abstract

Since its legalisation through the Home Care Act (Hausbetreuungsgesetz) in 2007, 24-hour care (24-Stunden-Betreuung) has become a central yet contested component of Austria's long-term care system. The model enables people with care or support needs to remain in their own homes and relieves families as well as residential and mobile care structures. It is largely sustained by migrant care workers who live and work in Austrian private households on a rotational basis. 24-hour care thus combines a socially demanded promise of home-based care provision with a politically contested configuration of private household, market organisation, and transnational labour migration.
Despite recurring criticism of precarious working conditions, asymmetrical power relations and inadequate social protection, this arrangement has remained institutionally stable for nearly two decades. The thesis examines the mechanisms that sustain this stability and the conditions under which political change becomes possible or remains blocked. It pursues two research questions. First, it analyses how the constellation of actors in the field of 24-hour care is structured, which asymmetries of interest and power shape this field, and why certain concerns are politically taken up while others remain marginalised. Second, it examines how the system responded to the disruptions of the COVID-19 pandemic and whether institutional learning emerged that goes beyond mere re-stabilisation.
Theoretically, the thesis combines perspectives from care research, in particular the diagnosis of the care crisis and the transnationalisation of care work, with Historical Materialist Policy

Analysis (HMPA). In addition, Taleb's (2018) concept of antifragility is used as an analytical lens to distinguish between mere resilience and structural learning capacity. While resilient systems absorb disruptions and maintain their functionality, antifragile systems translate crises into institutional development. Empirically, the study draws on a scoping review of scholarly literature and public and policy documents, which was subsequently analysed through qualitative content analysis following Mayring.

The findings show that the stability of 24-hour care in Austria is secured not despite, but precisely through the privatisation of social risks, the delegation of state responsibility to market actors and a hegemonic constellation of actors. Against this background, the COVID-19 pandemic functioned less as a turning point than as an amplifier of existing institutional logics. Mobility restrictions, uncertainties of provision and the burdens placed on care workers exposed the structural fragility of the model without triggering a fundamental institutional renegotiation.

The thesis concludes that 24-hour care in Austria is highly resilient, but not antifragile. Crises are re-stabilised along established paths, without fundamentally transforming the privatisation of care responsibility or the precarious conditions under which care is performed. Institutional learning capacity is therefore constrained not primarily by a lack of knowledge about existing problems, but by the power and interest structures of the field itself. The study thus shows that the structural deficits of 24-hour care cannot be addressed through technical adjustment alone, but require a re-politicisation of care work, responsibility, and regulation.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 1

1.1 Problemaufriss 2

1.2 Erkenntnisinteresse 7

1.3 Forschungsstand 9

1.4 Forschungsfrage(n) 14

1.5 Aufbau der Arbeit 16

2. Theoretischer Hintergrund 18

2.1 (Arbeits-)Begriff der Care-Arbeit 19

2.2 Multiple Krisen: Die Krise der bezahlten und unbezahlten Care-Arbeit 24

2.3 Care-Arbeit, Geschlecht und Migration 28

2.4 Die Transnationalisierung von Care-Arbeit 31

2.4.1 Das ‚Global Care Chain Concept' (GCCC) 32

2.4.2 Das 'Care Circulation Concept' (CCC) 35

2.4.3 Das Konzept der ‚Transnationalen sozialen Ungleichheit' 36

2.5 Antifragilität als analytische Perspektive auf die Corona-Krise 37

2.6 Zwischenfazit: Theoretische Synthese und analytische Perspektive 40

3. Methodisches Vorgehen: Historisch-materialistische Policy-Analyse, Scoping Review und qualitative Inhaltsanalyse 43

3.1 Forschungsperspektive: Historisch-Materialistische Policy-Analyse (HMPA) 44

3.1.1 Kontextanalyse 48

3.1.2 Akteur:innenanalyse 49

3.1.3 Prozessanalyse 52

3.2 Erhebungsmethode: Scoping Review 53

3.2.1 Ablauf des Scoping Reviews 54

3.2.2 Strukturierung und Materialgrundlage des Scoping Reviews 54

3.2.3 Schlüsselbegriffe und Suchstrings 55

3.2.4 Ein- und Ausschlusskriterien 57
3.2.5 Ergebnisse der Literaturrecherche 59
3.2.6 Analyse und Auswertung 60
3.3 Auswertungsmethode: Qualitative Inhaltsanalyse 61
3.3.1 Datenauswertung: Operationalisierung in der Arbeit 63
3.3.2 Beschreibung des Materials 66
3.3.3 Limitationen 67
3.4 Hintergrundgespräche 69
4. Analytischer Rahmen und Aufbau der empirischen Untersuchung 72
5. Kontextanalyse: Die Institutionalisierung der 24-Stunden-Betreuung im Spannungsfeld konfliktiver Interessen 75
5.1 Historische und strukturelle Bedingungen vor der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung 77
5.1.1 Familialistische Grundlagen und Wohlfahrtsstaatstradition 78
5.1.2 Demografischer Wandel und wachsende Pflegebedarfe 80
5.1.3 Marktorientierung und Entstehung informeller Betreuungsarrangements 82
5.1.4 Transnationale Care-Migration und rechtliche Rahmenbedingungen 83
5.1.5 Toleranz des informellen Sektors und erste Legitimationskrisen 85
5.2 Legalisierung und Regulierung der 24-Stunden-Betreuung durch das Hausbetreuungsgesetz (2007) 87
5.2.1 Politischer und gesellschaftlicher Kontext der Regulierung 89
5.2.2 Zielsetzungen und Inhalte des Hausbetreuungsgesetzes 90
5.2.3 Dominanz des Modells der Selbstständigkeit 93
5.2.4 Rolle der Vermittlungsagenturen und Ökonomisierung 96
5.2.5 Rotationsmodell, Live-in-Struktur und transnationale Auswirkungen 98
5.3 Diskussion: Zentrale Konfliktlinien und Diskurse im Bereich der 24-Stunden-Betreuung 99
5.3.1 Arbeitsrecht und Selbstständigkeit versus Schutzstandards 100

5.3.2 Machtverhältnisse und Abhängigkeit von Vermittlungsagenturen 101
5.3.3 Qualitätssicherung und Professionalisierung versus Kostendruck 102
5.3.4 Transnationale Ungleichheiten und Global Care Chains 103
5.3.5 Geschlechterverhältnisse und gesellschaftliche Abwertung von Care 104
5.4 Zwischenfazit: Konfliktlinien der Institutionalisierung und Marktintegration der 24-Stunden-Betreuung 106
6. Akteur:innenanalyse: Akteurskonstellationen in der 24-Stunden-Betreuung 110
6.1 Makroebene: Transnationale Perspektive der Sende- und Empfängerländer 111
6.1.1 Perspektive der Empfängerländer: Staatliche Rahmung und Pflegepolitik in Österreich 112
6.1.2 Perspektive der Sendeländer: Arbeitsmigration, Care-Drain und staatliche Steuerung 129
6.1.3 Zwischenfazit: Staatliche Rahmung und politische Steuerung im transnationalen Pflegearrangement 139
6.2 Meso-Ebene Organisationale Strukturen und institutionelle Vermittlung im Bereich der 24-Stunden-Betreuung 140
6.2.1 Vermittlungsagenturen: Marktakteur:innen zwischen Regulierung, Wettbewerb und Legitimation 141
6.2.2 Perspektive der Sozialpartner: Institutionelle Rahmung zwischen Arbeitsmarktpolitik und Interessenvertretung 150
6.2.3 Die gewerkschaftliche Perspektive: Arbeitsschutz, Care-Ethik und politische Fürsprache 173
6.2.4 IG24: Selbstorganisation und politische Artikulation der Betreuungskräfte ... 188
6.3 Mikroebene: Das Care-Verhältnis - Interaktionen, Abhängigkeiten und Aushandlungsprozesse in der häuslichen Betreuung 200
6.3.1 Perspektive der betreuten Personen und ihrer Familien: Bedürfnisse, Verantwortung und Aushandlung von Fürsorge 202
6.3.2 Perspektive der Betreuer:innen und ihrer Familien: Lebensrealitäten, Belastungen und transnationale Aushandlungen 215

6.3.3 Zwischenfazit: Das Care-Verhältnis als Ort von Nähe, Ungleichheit und wechselseitiger Abhängigkeit 229
6.4 Akteur:innenkonstellation und politische Allianzen: Institutionelle Stabilität und politische Aushandlungsprozesse 230
6.5 Strukturelle Spannungen und Machtverhältnisse im Bereich der 24-Stunden-Betreuung 233
7. Prozessanalyse: Institutionelle Dynamiken und Krisenerfahrungen der 24-Stunden-Betreuung 236
7.1 Pfadabhängigkeiten und institutionelle Stabilisierung (2007-2019) 238
7.1.1 Vorläufer und politische Ausgangslage: Von der informellen Betreuung zur Legalisierung (1990-2007) 238
7.1.2 Staatliche Steuerungslogik und hegemoniale Allianzbildung (2010–2015) 249
7.1.3 Regulierung, Qualität und Selbstverantwortung: Die rechtliche Verfestigung des Modells (2015–2019) 252
7.1.4 Strukturelle Pfadabhängigkeiten und politische Stabilität 254
7.1.5 Erste Gegenbewegungen und beginnende Politisierung der Betreuungskräfte 255
7.2 Krisendynamiken und institutionelle Reaktionen während der Pandemie (2020-2021) 258
7.2.1 Akute Destabilisierung der transnationalen Betreuung (Frühjahr 2020) 260
7.2.2 Staatliche und institutionelle Krisenreaktionen 267
7.2.3 Akteur:innenhandeln und Konfliktlinien während der COVID-19-Pandemie 272
7.2.4 Öffentliche Diskurse und hegemoniale Reproduktion 280
7.2.5 Institutionelle Reaktion und Übergang zur Re-Stabilisierung (Ende 2021) 282
7.3 Post-pandemische Re-Stabilisierung und beginnende Reformprozesse (2022-2025) 285
7.3.1 Institutionelle Konsolidierung nach der akuten Pandemiephase 285
7.3.2 Konsolidierung zivilgesellschaftlicher und wissenschaftlicher Akteur:innen . 287
7.3.3 Reformdiskurse und begrenzte Veränderungsprozesse 289
7.4 Zwischenfazit: Pandemie als Moment hegemonialer Reproduktion 291

8. Diskussion: Zwischen Stabilität und selektivem Wandel 293

8.1 Diskussion der Kontextanalyse: Strukturelle Pfadabhängigkeit und institutionelle Trägheit im Bereich der 24-Stunden-Betreuung 294

8.2 Diskussion der Akteur:innenanalyse: Machtasymmetrien, Interessen und hegemoniale Stabilisierung 299

8.3 Diskussion der Prozessanalyse: Krise, Anpassung und die Reproduktion institutioneller Ordnung 307

8.4 Synthese: Kontinuität, Fragmentierung und selektiver Wandel 311

8.5 Zwischenfazit: Das System zwischen Resilienz und Reformfähigkeit 313

9. Reflexion: Von der Resilienz zur strukturellen Antifragilität in der 24-Stunden-Betreuung 317

9.1 Strukturelle Stabilität und Grenzen institutioneller Anpassung 318

9.2 Politische Akteur:innen und interessensgeleitete Anpassungsstrategien 322

9.3 Institutionelle Anpassungslogik: Zwischen Resilienz und Erneuerung 331

9.4 Antifragilität als politische und institutionelle Perspektive 334

10. Schlussfolgerungen: Krisenresistenz, Machtstrukturen und selektiver Wandel in der 24-Stunden-Betreuung 337

10.1 Beantwortung der Forschungsfragen 338

10.1.1 Forschungsfrage 1: Institutionelle Machtordnung und Begrenzung politischer Veränderung 338

10.1.2 Forschungsfrage 2: Resilienz durch Reproduktion: Institutionelle Reaktionen auf die Pandemie 344

10.2 Zentrale Befunde im Überblick: Muster und Mechanismen der Stabilisierung des bestehenden Modells 347

10.3 Implikationen für Politik und Praxis: Antifragilität als Ansatzpunkt für Weiterentwicklung 350

10.3.1 Antifragilität als institutionelles Entwicklungsprinzip 351

10.3.2 Institutionelle Entwicklungspfade jenseits reiner Funktionssicherung 352

10.3.3 Vermittlungsstrukturen: Zwischen Marktlogik, Regulierung und institutioneller Re-Politisierung 353
10.3.4 Praxisnahe Implikationen: Professionalisierung, Erfahrungswissen und institutionelle Lernfähigkeit 355
10.3.5 Transnationale Implikationen: Antifragilität jenseits nationalstaatlicher Steuerung 357
10.3.6 Antifragilität als Veränderung institutioneller Lernlogiken 358
10.4 Forschungsperspektive und offene Fragen: Care-Governance im Wandel von Stabilität und Krise 359
10.4.1 Reichweite und Erkenntnispotenzial der HMPA für die Analyse von Care-Governance 360
10.4.2 Grenzen der Untersuchung und weitere Forschungsfelder 361
10.5 Schlusswort 365
Verwendete Literatur 367
Einsatz von KI-Tools im Forschungs- und Schreibprozess 399

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zentrale Konfliktlinien der Institutionalisierung der 24-Stunden-Betreuung 107

1. Einleitung

Sorgearbeit ist eine grundlegende Voraussetzung menschlichen Lebens und Zusammenlebens. Sie findet alltäglich dort statt, wo Menschen füreinander Verantwortung übernehmen: beim Pflegen, Unterstützen und Begleiten von Kindern und Angehörigen. Ohne diese Formen der Fürsorge könnten weder Individuen noch Gemeinschaften bestehen (Brückner, 2011; Fraser, 2023). Zugleich steht gerade dieser Bereich im Zentrum tiefgreifender gesellschaftlicher Veränderungen.

Was über Generationen hinweg als private Aufgabe innerhalb des Haushalts galt und überwiegend von Frauen geleistet wurde, wird heute in einem Zusammenspiel von staatlicher Förderung, privatwirtschaftlicher Organisation und transnationaler Arbeitsmigration gestaltet. Diese Neuordnung berührt Fragen sozialer Gerechtigkeit, geschlechtlicher Arbeitsteilung, Arbeitsmigration und staatlicher Verantwortung für die Daseinsvorsorge.

In Österreich lässt sich dieser Wandel besonders deutlich im Bereich der 24-Stunden-Betreuung beobachten, die seit ihrer Legalisierung im Jahr 2007 zu einem zentralen, zugleich aber umstrittenen Bestandteil des Langzeitpflegesystems geworden ist. Drei Transformationsprozesse treffen hier zusammen: die Verschiebung von Zuständigkeiten zwischen Staat, Markt und Familie (Aulenbacher et al., 2018a, 2018b, 2018c; Österle & Bauer, 2012), die Kommodifizierung und Privatisierung von Care-Arbeit (Aulenbacher & Prieler, 2024; Dowling, 2021b; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012) sowie die Transnationalisierung von Sorgearbeit durch Arbeitsmigration (Bettio et al., 2006; Österle, 2017a). Diese Entwicklungen verändern nicht nur institutionelle Arrangements, sondern auch das gesellschaftliche Verständnis von Sorge selbst, die zunehmend als Dienstleistung wahrgenommen und über Marktmechanismen vermittelt wird (Fraser, 2023).

Die vorliegende Arbeit untersucht die 24-Stunden-Betreuung als zentrales politisches Aushandlungsfeld, in dem gesellschaftliche Verantwortung neu verteilt wird und sich Geschlechter- sowie Migrationsverhältnisse institutionell verfestigen (Aulenbacher et al., 2021c, 2021d; Lutz, 2018; Österle, 2017). Sichtbar werden dabei Konflikte zwischen sozialer Notwendigkeit, ökonomischer Rationalität und normativen Erwartungen, die widersprüchliche Regulierungs- und Aushandlungsprozesse hervorbringen (Dück, 2022; Fraser, 2023). Die Historisch-Materialistische Policy-Analyse (HMPA) bietet den methodischen Rahmen, um zu rekonstruieren, welche gesellschaftlichen Kräfte die Entstehung und Stabilisierung dieses Arrangements geprägt haben (siehe Kapitel 3.1).

1.1 Problemaufriss

Das österreichische Pflegesystem ist institutionell darauf ausgerichtet, Menschen mit Pflegebedarf durch stationäre Einrichtungen, mobile Dienste und weitere Unterstützungsleistungen zu versorgen (Österle, 2017a). Neben staatlich und privat finanzierten Pflegeeinrichtungen und -dienstleistungen ist auch die sogenannte 24-Stunden-Betreuung zu einem wesentlichen Grundpfeiler des österreichischen Langzeitpflegesystems geworden. Bei der 24-Stunden-Betreuung handelt es sich um ein Betreuungsmodell, das Menschen mit Pflegebedarf ermöglicht, im eigenen Haushalt von externen Betreuungskräften versorgt zu werden (Österle, 2017a). Diese leben während ihrer Einsatzzeit im Normalfall in der häuslichen Umgebung der betreuten Person, um so eine kontinuierliche Betreuung und Unterstützung im Alltag sicherzustellen (Österle & Bauer, 2012). Damit entspricht die 24-Stunden-Betreuung dem familialistischen Ideal und dem Wunsch von Familien und betreuten Personen, im Privathaushalt betreut zu werden, statt in einer staatlichen oder privaten Pflegeinstitution (Aulenbacher et al., 2021a, 2021b; siehe Kapitel 6.3.1).

Die Pflege- und Betreuungsleistungen sind in Österreich traditionell föderal organisiert. Zentrale Kompetenzen bei der Förderung von Pflegeeinrichtungen, der Organisation mobiler Pflege und der Aufsicht liegen bei den Bundesländern (Österle, 2017; Österle & Bauer, 2012). Diese föderale Fragmentierung erzeugt regional unterschiedliche Versorgungslandschaften, die sich auch auf die Verbreitung der 24-Stunden-Betreuung auswirken: Insbesondere in ländlichen Regionen, in denen institutionelle und ambulante Angebote schwächer ausgebaut sind, ist die Nachfrage nach mobilen und flexiblen Lösungen besonders hoch (siehe Kapitel 5.1.4).

In der Lücke zwischen wachsendem Pflegebedarf und unzureichenden öffentlichen Angeboten griffen Familien ab den 1990er Jahren verstärkt auf migrantische Betreuungskräfte zurück, obwohl dafür keine gesetzliche Grundlage bestand. Vor der Legalisierung im Jahr 2007 waren schätzungsweise 80 % dieser Beschäftigungsverhältnisse illegal (Bachinger, 2011; Österle & Bauer, 2016). Politischen Handlungsdruck erzeugte vor allem der Bundeswahlkampf 2006, in dessen Verlauf öffentlich wurde, dass die Schwiegermutter des damaligen Bundeskanzlers Wolfgang Schüssel illegal von einer slowakischen Betreuungskraft versorgt wurde (Bachinger, 2011; Nimmervoll, 2006). Weitere Anzeigen, mediale Aufmerksamkeit und Debatten über die Arbeits- und Lebensbedingungen migrantischer Betreuungskräfte erhöhten den Druck auf die Bundesregierung (Aulenbacher et al., 2021a, 2021b; Österle & Bauer, 2016).

Mit dem Hausbetreuungsgesetz (BGBl. I Nr. 33/2007) reagierte der Gesetzgeber im Jahr 2007 mit einer rechtlichen Grundlage für die Legalisierung und Regulierung der 24-Stunden-Betreuung (Österle, 2016). Eine zunächst befristete und später verlängerte Amnestieregelung sollte den Übergang in legale Beschäftigungsformen ermöglichen (Parlament der Republik Österreich, 2007). Begleitet wurde die Legalisierung durch ein Fördermodell, das private Haushalte finanziell entlasten und transparente Beschäftigungsverhältnisse begünstigen sollte (Rechnungshof, 2018). Politisch verfolgte die Regulierung ein doppeltes Ziel: die Qualität der häuslichen Pflege abzusichern und das Versorgungssystem durch eine legale Alternative zur stationären Pflege zu entlasten (ebd.; Österle, 2016).

Seither hat sich das Modell der selbstständigen Beschäftigung als dominanter Pfad etabliert, da es Familien eine kostengünstige und gesetzlich abgesicherte Alternative zur stationären Pflege bietet (siehe Kapitel 5.2.3). Die formale Selbstständigkeit verdeckt jedoch faktische Abhängigkeiten: Betreuungskräfte sind in der Praxis weisungsgebunden, wirtschaftlich und organisatorisch von Vermittlungsagenturen abhängig und verfügen über wenig Spielraum bei der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen (Aulenbacher & Prieler, 2024). Bis heute werden auf diesem Wege grundlegende arbeits- und sozialrechtliche Schutzbestimmungen umgangen. Kritiker:innen sprechen von einer politisch geduldeten „Scheinselbstständigkeit“ (Steiner et al., 2019) und fordern den Übergang zu unselbstständigen Angestelltenverhältnissen (siehe Kapitel 5.2.4 und 6.1.1).

Die zunehmende Inanspruchnahme der 24-Stunden-Betreuung ist eng mit strukturellen Veränderungen in der gesellschaftlichen Organisation von Sorgearbeit verknüpft (Aulenbacher et al., 2018, 2021c; Österle & Bauer, 2016). Diese Arbeit wird weiterhin überwiegend von Frauen geleistet, sowohl im privaten Haushalt als auch in professionellen Pflegeberufen (siehe Kapitel 2.1 und 2.3). Die wachsende Erwerbsintegration von Frauen hat eine Versorgungslücke im Bereich familiärer Sorgetätigkeiten entstehen lassen (Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). Während einkommensschwächere Haushalte die „doppelte Vergesellschaftung“ (Becker-Schmidt, 2003) tragen müssen, in der Frauen beruflich wie privat gefordert sind, lagern mittelständische und wohlhabendere Haushalte diese Tätigkeiten zunehmend aus. Sie greifen dabei verstärkt auf Betreuungskräfte aus ost- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten zurück (Österle, 2016; Lutz, 2015b).

Die empirische Größenordnung dieses Feldes erfordert eine differenzierte Betrachtung nach Bezugsgrößen. Die Wirtschaftskammer Österreich nennt für 2025 rund 57.000 Personenbetreuer:innen; davon zu unterscheiden sind die im Fördermodell erfassten Fälle

(Wirtschaftskammer Österreich, 2025b). Der österreichische Pflegevorsorgebericht 2024 weist 22.234 durchschnittliche monatliche Förderungsbezieher:innen aus (BMASGPK, 2025). Die vorliegende Arbeit unterscheidet daher konsequent zwischen gewerblich tätigen Personenbetreuer:innen, Förderungsbezieher:innen und betreuten Haushalten.

Die Herkunftsstruktur der im Fördermodell erfassten Betreuungspersonen verdeutlicht die transnationale Dimension des Modells. Im Jahr 2024 entfielen 59,00 % auf Rumänien und 19,73 % auf die Slowakei; weitere relevante Herkunftsländer waren Kroatien (7,70 %), Ungarn (7,20 %) und Bulgarien (2,87 %) (BMASGPK, 2025). Rumänien und die Slowakei stellen damit gemeinsam mehr als drei Viertel der im Fördermodell erfassten Betreuungspersonen. Das österreichische Modell ist folglich in hohem Maß auf zirkuläre Arbeitsmigration aus ost- und südosteuropäischen EU-Staaten angewiesen.

Auch die Kostenstruktur lässt sich nicht über einen einheitlichen Monatsbetrag abbilden. Die öffentliche Förderung beträgt seit 1. September 2023 monatlich 400 Euro für eine selbstständige, 800 Euro für zwei selbstständige, 800 Euro für eine unselbstständige sowie 1.600 Euro für zwei unselbstständige Betreuungskräfte (Sozialministeriumservice, 2025). Davon zu unterscheiden sind die tatsächlichen Kosten privater Haushalte, die sich aus Honoraren, Fahrtkosten, Sozialversicherungsbeiträgen, Vermittlungs- und Organisationskosten sowie Unterkunft und Verpflegung zusammensetzen. Anbieterinformationen und Stellenanzeigen weisen marktübliche Tageshonorare zwischen rund 70,00 und 112,50 Euro brutto aus (Care24, o. J.; Caritas, 2025; Hilfswerk Österreich, o. J.; Hilfswerk Personaldienstleistungs-GmbH, o. J.).

Die Beschäftigung migrantischer Betreuungskräfte trägt damit wesentlich zur Stabilisierung des österreichischen Langzeitpflegesystems bei, erzeugt aber eine doppelte Problematik. Einerseits vertieft sie die Abhängigkeit Österreichs von migrantischen Arbeitskräften, andererseits hinterlässt sie Care-Defizite in den Herkunftsländern[1], die in der Forschung als „Care Drain“ diskutiert werden (Bettio et al., 2006; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012; siehe Kapitel 2.4 und 6.1.2).

[1] Die Begriffe ‚Herkunftsland‘, ‚Herkunftsstaat‘ und ‚Sendeland‘ werden in dieser Arbeit synonym verwendet. Sie bezeichnen jene Staaten, aus denen Betreuungskräfte im Rahmen transnationaler Care-Migration nach Österreich migrieren bzw. angeworben werden. Komplementär dazu wird der Begriff ‚Empfängerland‘ bzw. ‚Zielland‘ für Österreich verwendet, das die Arbeitskraft migrantischer Betreuungskräfte aufnimmt. Diese Terminologie folgt gängiger wissenschaftlicher Praxis in der Care-Migrationsforschung (Bauer & Österle, 2016; Lutz, 2015).

Die skizzierten transnationalen Verflechtungen und Abhängigkeitsverhältnisse in der 24-Stunden-Betreuung gehen einher mit einer weiteren zentralen Problematik: der Prekarität von Arbeitsverhältnissen und der damit verbundenen fehlenden sozialen Anerkennung im Care-Sektor (Scheele, 2019; siehe Kapitel 5.2.3 und 6.3.2). Diese Situation entspricht einer „Gratifikationskrise“ (Siegrist, 1996), bei der die Anerkennung für geleistete Sorgearbeit in keinem Verhältnis zur Belastung steht (siehe Kapitel 2). Konkret sind die Arbeitsbedingungen vor Ort meist durch hohe Arbeitsintensität, lange Arbeitszeiten und niedrige Vergütung gekennzeichnet (siehe Kapitel 5.2.3). Dies beeinträchtigt nachhaltig die Attraktivität von Pflege- und Betreuungsberufen und verschärft bestehende Personalengpässe (Österle, 2017; siehe Kapitel 5.1).

Die gefährdete Daseinsvorsorge durch unzureichende staatliche und private Kapazitäten für die Versorgung von Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf wird in der Literatur als „Care-Krise“ (Dowling, 2021b; Maier & Schmidt, 2019; Weber, 2022) und im Zusammenhang mit der „Krise sozialer Reproduktion“ (Dück, 2022; Fraser, 2016) diskutiert (siehe Kapitel 2). Wesentliches Moment dieser Krise ist der Widerspruch zwischen wachsendem Pflegebedarf, anhaltendem Fachkräftemangel und einem Rückzug staatlicher Verantwortung zugunsten von Kommodifizierung und Privatisierung (Brückner, 2004; Österle, 2013; Pratscher, 2018; Riedl & Schmid, 2017; Schmid, 2019). In der 24-Stunden-Betreuung manifestiert sich dieser Prozess insbesondere im Aufstieg privater Vermittlungsagenturen, die nicht nur vermitteln, sondern strukturell zur Prekarität der Arbeitsverhältnisse beitragen (Aulenbacher et al., 2024; Aulenbacher & Prieler, 2024; siehe Kapitel 5.2.4 und 6.2.1).

Die Folgen treffen zwei Personengruppen: jene, die auf Care-Arbeit angewiesen sind, und jene, die diese leisten. Pflegebedürftige sind mit Qualitätsverlusten, Versorgungsengpässen und Unsicherheiten hinsichtlich der Kontinuität ihrer Betreuung konfrontiert (siehe Kapitel 6.3.1). Betreuungskräfte arbeiten unter prekären Bedingungen, die durch geringe soziale Absicherung, niedrige Entlohnung, gesundheitliche Belastungen und fehlende arbeitsrechtliche Standards gekennzeichnet sind (Aulenbacher et al., 2021a; siehe Kapitel 5.2.3, 5.2.5 und 6.3.2). Hinzu kommt die Überlagerung mit der „Krise des Sorgens“ (Aulenbacher, 2014a) im privaten Bereich: Betreuungskräfte müssen den Anforderungen privater Fürsorge und der Erwerbsarbeit gleichzeitig nachkommen (Dück, 2022; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012; Lutz, 2015b). Diese strukturelle Unvereinbarkeit erzeugt bei vielen Beschäftigten widersprüchliche Anrufungen, „innere Care-Konflikte“ (Weber, 2022) und nicht selten physische und psychische Überlastung (Schutzbach, 2021). In der 24-Stunden-Betreuung verschärft die Live-in-Struktur

diesen Konflikt zusätzlich, da die Arbeit ortsgebunden im Zielland zu leisten ist und entlastende familiäre Netzwerke geographisch entfernt bleiben (Bauer & Österle, 2016; Lutz, 2015b; Österle & Bauer, 2021).

Aus dem Zusammenspiel von unzureichender staatlicher Versorgung, Abhängigkeit von prekär beschäftigten Betreuungskräften, demografischem Wandel sowie Prozessen der Kommodifizierung und Privatisierung ergibt sich eine strukturelle Fragilität des österreichischen Langzeitpflegesystems (siehe Kapitel 2.2, 5.2 und 6.1).

Dieses bestehende defizitäre (Langzeit-)Pflege- und Betreuungssystem war ab 2020 nun zusätzlich durch die COVID-19-Pandemie belastet (Leichsenring et al., 2022; Scheele et al., 2023a, 2023b; Schmidt et al., 2020; siehe Kapitel 7). Während andere systemrelevante Berufsgruppen, etwa Pflegepersonal in Spitälern oder Beschäftigte im Einzelhandel, zumindest zeitweise öffentliche Anerkennung und teilweise materielle Kompensationen erhielten, wurden 24-Stunden-Betreuer:innen im öffentlichen und politischen Diskurs deutlich weniger sichtbar adressiert (Aulenbacher et al., 2021a, 2021b; Schmidt et al., 2020; siehe Kapitel 7.2). Dies ist umso problematischer, da gerade im Bereich der 24-Stunden-Betreuung Österreichs Abhängigkeit von migrantischen Arbeitskräften besonders sichtbar wurde und deren Ausfälle besonders gravierende Konsequenzen hatten (Brugger et al., 2021; Leiblfinger et al., 2020; siehe Kapitel 7.2).

Denn die Einreisebeschränkungen, die zu Beginn der COVID-19-Pandemie eingeführt wurden, hatten zur Folge, dass ein großer Teil der Arbeitskräfte nicht oder nur erschwert nach Österreich einreisen konnte (siehe Kapitel 7). Dies führte zu einem massiven Engpass an Betreuungspersonal (Brugger et al., 2021; Leiblfinger et al., 2020). Um dem akuten Pflegenotstand entgegenzuwirken, mussten spezielle Einreisekorridore eingerichtet werden, um den Pflege- und Betreuungsbedarf kurzfristig abzusichern (Leiblfinger et al., 2020; Schmidt et al., 2020; siehe Kapitel 7.2). Trotz dieser Maßnahme blieb die Versorgungslage angespannt, da Schutzmaßnahmen, Informationsflüsse und organisatorische Unterstützung insbesondere zu Beginn der Pandemie nicht durchgängig gesichert waren und Betreuer:innen dadurch erhöhten gesundheitlichen und organisatorischen Belastungen ausgesetzt waren (Schmidt et al., 2020). Betreuer:innen waren außerdem in ihren Möglichkeiten eingeschränkt, eigene private Sorgearbeit wie etwa die Betreuung ihrer Kinder während der Pandemie zu organisieren. Denn anders als andere Berufsgruppen konnten sie weder auf Kurzarbeit noch auf Homeoffice

zurückgreifen, und im Fall von Quarantänen waren sie über längere Zeiträume von ihrer Familie isoliert (Schmidt et al., 2020; Leiblfinger et al., 2020; siehe Kapitel 7.2 und 6.3.2).

Vor diesem Hintergrund verbindet die vorliegende Arbeit eine vertiefende Analyse der strukturellen Rahmenbedingungen und Interessenkonflikte des österreichischen Langzeitpflegesystems mit einer Prozessanalyse der Pandemiephase (siehe Kapitel 5, 6 und 7).

1.2 Erkenntnisinteresse

Das Erkenntnisinteresse an der migrantischen 24-Stunden-Betreuung ergibt sich aus den aktuellen Herausforderungen des österreichischen (Langzeit-)Pflegesystems. Im Zentrum stehen dabei die zunehmende Kommodifizierung, Privatisierung und Transnationalisierung bzw. Externalisierung von Sorgearbeit, die Ausdruck breiter gesellschaftlicher und sozialstaatlicher Transformationsprozesse sind (siehe Kapitel 2.4f.). Konkret ist von Interesse, wie der partielle Rückzug staatlicher Verantwortung und die neoliberale Orientierung an Marktlogiken die Organisation und Regulierung von Pflege- und Betreuungsarbeit beeinflussen und welche Auswirkungen sich daraus für die beteiligten Akteur:innen wie Betreuungskräfte und Menschen mit Pflegebedarf ergeben (siehe Kapitel 5.3.4 und 6).

Die 24-Stunden-Betreuung wird außerdem exemplarisch für die Auswirkungen der Globalisierung auf Arbeitsverhältnisse herangezogen. Care-Arbeit wird dabei zunehmend transnational organisiert. Von besonderem Interesse sind hierbei neue Formen transnationaler Abhängigkeiten und Ungleichheiten (siehe Kapitel 2.4 und 6.1). Im Mittelpunkt stehen insbesondere Fragen danach, wie durch Arbeitsmigration Sorgearbeit neu verteilt wird und welche gesellschaftlichen und soziopolitischen Konsequenzen dieser Prozess sowohl in Österreich als auch in den Herkunftsländern der Betreuer:innen mit sich bringt (ebd.). Konkret ist von Interesse, inwiefern sich durch diese transnationalen Sorgeketten soziale Ungleichheiten verschärfen, welche Auswirkungen dies auf die Organisation und Qualität der Betreuung hat und welche Herausforderungen und Konfliktlinien daraus für die beteiligten Akteur:innen resultieren (siehe Kapitel 6.3.1).

Die Arbeit soll außerdem dazu beitragen, die Ursachen und Dynamiken der Care-Krise und der damit verbundenen Krise sozialer Reproduktion greifbar zu machen. Dabei geht es insbesondere darum, die strukturellen und institutionellen Bedingungen offenzulegen, die dazu führen, dass sich Care-Arbeit zunehmend prekär gestaltet. Von besonderem Interesse sind hierbei die Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichen Transformationsprozessen wie dem demografischen Wandel, veränderten Erwerbsmustern, etwa einer erhöhten Erwerbstätigkeit

von Frauen, und dem Rückzug staatlicher Verantwortungsübernahme aus Bereichen der Daseinsvorsorge. Die Arbeit verdeutlicht dadurch, wie diese Prozesse zusammenspielen und letztlich eine Krise der sozialen Reproduktion erzeugen, in der grundlegende gesellschaftliche Sorgeaufgaben nicht mehr adäquat erfüllt werden können (siehe Kapitel 2.2). Konkret soll analysiert werden, welche Akteur:innen und Interessen zur Beibehaltung des Status quo beitragen und inwiefern bestehende sozialpolitische Regelungen und Interventionen geeignet sind, diesen strukturellen Widersprüchen zu begegnen (siehe Kapitel 6, 7, 8 und 9). Damit gilt das Interesse auch den Wechselwirkungen zwischen gesellschaftlichen Machtverhältnissen, institutionellen Rahmenbedingungen und politischen Entscheidungsprozessen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung. Diese sollen mithilfe der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse (HMPA) untersucht werden. Dabei wird reflektiert, wie spezifische Regulierungen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung zustande kamen und welche Folgen diese Maßnahmen für die beteiligten Akteur:innen haben (siehe Kapitel 5 und 6).

Schließlich trägt der Fokus auf prekäre Beschäftigungsverhältnisse, soziale Ungleichheiten und Versorgungsdefizite innerhalb der 24-Stunden-Betreuung zur gesellschaftlichen und politischen Diskussion über nachhaltige und sozial gerechte Lösungen in der Pflege- und Betreuungspolitik bei.

Ebenso ist es ein Ziel der Arbeit, einen empirisch fundierten Beitrag zur Bearbeitung bestehender Forschungslücken in Bezug auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie im Bereich der 24-Stunden-Betreuung zu leisten. Dabei ist von besonderem Interesse, wie die Pandemie bestehende Problemlagen sichtbar gemacht und verschärft hat und welche besonderen Herausforderungen dadurch entstanden sind (siehe Kapitel 7). Im Rahmen des Forschungsprojekts „Double Fragility: The Care Crisis in the Corona Crisis“ [2] wurden bereits die Auswirkungen der Pandemie auf das pflegerische und medizinische Personal in österreichischen Krankenhäusern sowie auf dessen Umgang mit privaten Fürsorgeverpflichtungen untersucht; daran anschließend wurden Wege zu einem antifragilen Pflegesystem skizziert (Scheele et al., 2023a, 2023b). Der Verfasser der vorliegenden Arbeit war an diesem Projekt als Mitarbeiter beteiligt und überträgt die dort entwickelte analytische Perspektive nun auf das Feld der migrantischen 24-Stunden-Betreuung, wo sie erstmals mit der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse und einem Scoping Review als Erhebungsinstrument verbunden wird (siehe Kapitel 9).

[2] Mehr Informationen zum Projekt: https://www.joanneum.at/policies/die-pflegekrise-in-zeiten-der-pandemie/

Gegenüber diesen Vorarbeiten erbringt die vorliegende Masterarbeit einen eigenständigen wissenschaftlichen Beitrag in dreifacher Hinsicht. Erstens unterscheiden sich Untersuchungsfeld und Akteursgruppen grundlegend: Scheele et al. (2023a, 2023b) konzentrierten sich auf das pflegerische und medizinische Personal in österreichischen Krankenhäusern; die vorliegende Arbeit richtet den Blick auf das Feld der migrantischen 24-Stunden-Betreuung in Privathaushalten mit seinen spezifischen institutionellen Logiken, Akteur:innenkonstellationen und transnationalen Verflechtungen. Zweitens unterscheiden sich Methode und Untersuchungszeitraum wesentlich: Die Historisch-Materialistische Policy-Analyse mit ihrer dreistufigen Struktur aus Kontext-, Akteur:innen- und Prozessanalyse sowie das Scoping Review als Erhebungsinstrument kamen in den Vorarbeiten nicht zum Einsatz. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich zudem von der Legalisierung durch das Hausbetreuungsgesetz im Jahr 2007 bis in die Gegenwart und reicht damit weit über den pandemiebezogenen Fokus der Vorarbeiten hinaus. Drittens stellt die theoretische Verknüpfung von HMPA und Antifragilität für das spezifische Feld der migrantischen häuslichen Langzeitpflege eine konzeptionelle Eigenleistung dieser Arbeit dar.

Zusammenfassend verfolgt die Arbeit damit drei zentrale Zielsetzungen: Erstens soll die strukturelle Organisation der 24-Stunden-Betreuung in Österreich sowie ihre Einbettung in Prozesse der Kommodifizierung, Privatisierung und Transnationalisierung systematisch herausgearbeitet werden (siehe Kapitel 2 und 5). Zweitens werden die Interessen, Strategien und Machtressourcen der beteiligten Akteur:innen analysiert, um bestehende Ungleichheiten und Konfliktlinien sichtbar zu machen (siehe Kapitel 5 und 6). Drittens wird untersucht, inwiefern die COVID-19-Pandemie als Katalysator bestehender Problemlagen wirkte (siehe Kapitel 7) und welche institutionellen Lehren sich daraus im Hinblick auf eine antifragile Weiterentwicklung des Langzeitpflege- und Betreuungssystems ziehen lassen (siehe Kapitel 8, 9 und 10).

1.3 Forschungsstand

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Care-Arbeit hat sich in den Sozialwissenschaften der letzten Jahrzehnte zu einem breit gefächerten Feld entwickelt. Untersucht werden sowohl Care-Arbeit als private Fürsorgetätigkeit, etwa das Erziehen von Kindern und die Sorge um Angehörige (Appelt & Fleischer, 2014; Becker-Schmidt, 2011; Berghammer, 2022; Dowling, 2016), als auch bezahlte Sorgearbeit im Gesundheits- oder Bildungsbereich (Addati et al., 2018; Trukeschitz et al., 2022). Unter dem Begriff der

„doppelten Vergesellschaftung“ (Becker-Schmidt, 2003) wird die Überschneidung beider Bereiche analysiert. Diese Perspektive haben jüngere Studien aufgenommen, um zu untersuchen, wie Personen in systemrelevanten Berufen während der COVID-19-Pandemie ihre Betreuungspflichten organisierten (Scheele et al., 2023a, 2023b; Scheele & Walker[3],, im Erscheinen; Schiffbänker & Walker, im Erscheinen).

Im Fokus der Care-Forschung steht meist die Analyse von Macht- und Ungleichheitsverhältnissen sowie der sich verändernden gesellschaftlichen Organisation von Care-Arbeit (Aulenbacher et al., 2018a, 2018b, 2018c; Bartha & Zentai, 2020; Bettio et al., 2006; Lightman, 2020; Österle, 2014). Dabei werden sowohl die strukturellen Rahmenbedingungen als auch die sozialen und politischen Prozesse untersucht, die Care-Arbeit auf lokaler, nationaler und transnationaler Ebene prägen (Leiblfinger & Prieler, 2018; Österle, 2007a, 2017; Österle & Bauer, 2021). Care-Arbeit wird in diesen Auseinandersetzungen als zentrales Element sozialer Reproduktion betrachtet, das durch spezifische gesellschaftliche und ökonomische Strukturen organisiert und beeinflusst wird (Aulenbacher, 2020; Aulenbacher et al., 2015; Dück, 2022; Fraser, 2023).

In diesem Kontext lässt sich auch die österreichische 24-Stunden-Betreuung als spezifisches Care-Arrangement im Bereich der Langzeitpflege verorten (Bauer & Österle, 2013a; 2013b). Während das mediale und gesellschaftliche Interesse an der 24-Stunden-Betreuung phasenhaft verläuft und durch die COVID-19-Pandemie verstärkt wurde (siehe Kapitel 7), findet eine kontinuierliche wissenschaftliche Bearbeitung des Feldes statt. Studien wie jene von Bachinger (2016) und Steiner et al. (2019) untersuchen die strukturellen Rahmenbedingungen der 24-Stunden-Betreuung und arbeiten heraus, wie diese zu prekären Arbeitsverhältnissen führen können. Bei einer Tätigkeit, die 24 Stunden am Tag zu verrichten ist und ständige Verfügbarkeit verlangt, stehen Fragen nach Prekarität und Entgrenzung entsprechend im Zentrum und werden systematisch untersucht (Bachinger, 2016; Mairhuber & Allinger, 2021). Daneben existieren Arbeiten zur 24-Stunden-Betreuung, die sich mit der Pflegequalität beschäftigen (Leichsenring et al., 2022), sowie Analysen von Legalitätsnarrativen zur Legitimation des Pflegearrangements. Im Rahmen von Policy-Analysen wird zudem die tiefe Verwobenheit von

[3] Bei den Publikationen Schiffbänker & Walker (im Erscheinen) und Scheele & Walker (im Erscheinen) handelt es sich um Arbeiten, an denen der Verfasser der vorliegenden Masterarbeit als Mitautor beteiligt ist. Diese Vorarbeiten entstanden im Rahmen des Forschungsprojekts „Double Fragility: The Care Crisis in the Corona Crisis"

Care-, Migrations- und Arbeits(-markt)regimen sichtbar gemacht und vertiefend untersucht (Leiblfinger & Prieler, 2018; Schilliger et al., 2023).

Ein besonderer Schwerpunkt der Care-Forschung liegt auf der Frage, wie Care-Arbeit entlang geschlechter-, migrations- und klassenbezogener Achsen organisiert ist. So zeigen Aulenbacher et al. (2009; 2014; 2018c) und Leiber et al. (2021; 2022), wie Care-Arbeit in Wohlfahrtsstaaten strukturell eingebettet ist und soziale Ungleichheiten entlang von Geschlecht und Migration verstärkt werden. Auch Lutz & Palenga-Möllenbeck (2011a; 2012) sowie Österle (2007a) machen deutlich, dass Care-Arbeit nicht nur zur Reproduktion sozialer Hierarchien beiträgt, sondern auch zentrale Schnittstellen zwischen nationalen Wohlfahrtsregimen und transnationalen Arbeitsmärkten bildet. Ein Beispiel für eine Untersuchung an dieser Schnittstelle ist die Studie von Bauer und Österle (2016), die die Zirkulation weiblicher 24-Stunden-Betreuer:innen aus der Slowakei und Rumänien nach Österreich in den Blick nimmt. Die Autor:innen kommen zu dem Schluss, dass der „Care Gain", also das Füllen der österreichischen Versorgungslücke, zu einem „Care Drain" in den Sendeländern führt. Dowling (2018) kritisiert in diesem Zusammenhang das Schließen von Versorgungslücken durch deren Externalisierung als „Care Fix", also als eine Form der Problemlösung durch die Aneignung von Care-Arbeit. Auch Lutz (2015b) untersucht die Auswirkungen auf die Sendeländer und kommt zu dem Ergebnis, dass die Abwesenheit der Mütter ein Vakuum erzeugt, das zumeist von nahen Verwandten gefüllt wird. Diese Integration migrantischer Care-Arbeiter:innen in transnationale Pflegearrangements wird häufig unter dem Begriff der „Global Care Chains" diskutiert (Hochschild, 2014; Lutz, 2018; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). In diesem Zusammenhang werden die Auswirkungen globaler Fürsorgeketten auf soziale Ungleichheit, die Mechanismen der Externalisierung von Care-Arbeit sowie die Abhängigkeit einzelner Länder von migrantischen Arbeitskräften thematisiert (Aulenbacher et al., 2021b; Hochschild, 2014; Leiblfinger & Prieler, 2018; Lutz, 2015a, 2015b, 2017, 2018).

Die Studien von Bauer und Österle (2016) und Steiner et al. (2019) zeigen, dass die Abhängigkeit von migrantischen Arbeitskräften in transnationalen Regimen eine systematische Prekarisierung von Care-Arbeit begünstigt, da dadurch rechtliche und institutionelle Grauzonen gefördert werden. Beide Studien kommen zu dem Ergebnis, dass die Privatisierung von Pflegeleistungen und die unzureichende Regulierung nicht nur ökonomische Ungleichheiten zwischen Herkunfts- und Zielländern aufrechterhalten, sondern auch Machtasymmetrien zwischen Klient:innen, Vermittlungsagenturen und migrantischen Arbeitskräften verstärken (ebd.). Hier zeigt sich ein weiterer Schwerpunkt der Forschung: die Analyse auf der Ebene der

Akteur:innen. Studien von Bauer und Österle (2016a) untersuchen die Lebensrealitäten und Handlungsstrategien migrantischer Betreuungskräfte und heben prekäre Arbeitsbedingungen wie lange Arbeitszeiten sowie unzureichende soziale Absicherung hervor.

Wie diese individualisierten Problemlagen auf die strukturelle Ebene zurückwirken, zeigen Leiblfinger et al. (2020), Leichsenring et al. (2022) und Brugger et al. (2021). Sie kommen zu dem Ergebnis, dass mangelnde soziale Absicherung nicht nur individuelle Unsicherheiten verstärkt, sondern auch die strukturellen Dynamiken des Care-Sektors destabilisiert, da zirkuläre Arbeitsmigrant:innen aufgrund der Arbeits- und Lebensbedingungen ausfallen können (ebd.; siehe auch Bauer & Österle, 2016a; 2016b).

Ein weiterer wichtiger Forschungsschwerpunkt liegt auf der Kommodifizierung von Care-Arbeit und hier insbesondere auf der Rolle von Vermittlungsagenturen sowie auf deren Veränderung in den letzten Jahren. Vermittlungsagenturen werden als zentrale Akteur:innen betrachtet, die sowohl die Vertragsgestaltung als auch die Arbeitsorganisation in der 24-Stunden-Betreuung prägen (Aulenbacher & Prieler, 2024; Habel, 2021; Landl, 2013; Leiber et al., 2021; Palenga-Möllenbeck, 2024). Habels (2021) Untersuchung zeigt, dass Vermittlungsagenturen zunehmend nicht nur als Arbeitsvermittler fungieren, sondern auch politisch-strukturelle Rahmenbedingungen mitgestalten, indem sie die Organisation migrantischer Arbeitskräfte auf transnationaler Ebene professionalisiert haben. Sie treten als profitorientierte Dienstleister auf und nehmen damit eine bedeutende Schlüsselstelle in der Organisation der 24-Stunden-Betreuung ein (siehe Kapitel 6.2.1).

Die Care-Forschung beschäftigt sich auch mit aktuellen Entwicklungen wie der COVID-19-Pandemie. Im Pflege- und Betreuungsbereich sind dabei insbesondere Diskurse zur Auf- und Abwertung von Care-Arbeit, zur erhöhten Arbeitsbelastung, zur doppelten Vergesellschaftung und zu den Auswirkungen von Grenzschließungen präsent. So beleuchten Scheele et al. (2023a, 2023b) die doppelte Belastung von Care-Arbeiter:innen, die während der Krise zusätzlich privat mit Betreuungsverpflichtungen konfrontiert waren. Allmendinger (2020) zeigt, wie die Pandemie zu einer temporären Aufwertung systemrelevanter Arbeit führte, während strukturelle Probleme zugleich ungelöst blieben. Auch Kaldewey (2022) untersucht die COVID-19-Pandemie als eine Phase, in der Care-Arbeit zwar sichtbar wurde, jedoch keine nachhaltige politische oder wirtschaftliche Aufwertung erfuhr. Zoch et al. (2022) verdeutlichen empirisch fundiert, wie die Pandemie das Wohlbefinden von Personen beeinträchtigte, die vermehrt Care-Arbeit leisten mussten.

In direktem Bezug zur 24-Stunden-Betreuung untersuchen Brugger et al. (2021) die Auswirkungen von Mobilitätsbeschränkungen und Quarantäneregelungen während der COVID-19-Pandemie und analysieren, wie diese Einschränkungen die transnationale Zirkulation der Betreuer:innen beeinträchtigten und zu einer Verschärfung der Unsicherheiten in Beschäftigungsverhältnissen führten. Ihre Studie verdeutlicht die Abhängigkeit von Ländern wie Österreich von migrantischen Arbeitskräften sowie die Auswirkungen einer Unterbrechung dieser Zirkulation (ebd.).

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung zur 24-Stunden-Betreuung in Österreich zeichnet damit ein umfassendes Verständnis der strukturellen, rechtlichen und sozialen Dynamiken dieses Care-Arrangements und verdeutlicht die inhärenten Machtasymmetrien sowie die systemische Bedeutung der 24-Stunden-Betreuung für das österreichische Langzeitpflegesystem. Die bestehenden Studien zur 24-Stunden-Betreuung decken auch die unmittelbaren Auswirkungen der COVID-19-Pandemie ab, während eine aktuelle Perspektive auf die langfristigen Folgen noch entwickelt werden muss. Es fehlt an Studien, die diese Veränderungen nicht nur als Krise, sondern als Ausgangspunkt möglicher struktureller Transformationen analysieren. Insbesondere bleibt unklar, ob die Pandemie zu einer Stabilisierung bestehender Macht- und Arbeitsverhältnisse oder zu einem Wandel geführt hat.

Im Vergleich zu anderen systemrelevanten Berufsgruppen bleibt jedoch die gesellschaftliche Wahrnehmung und politische Legitimation der 24-Stunden-Betreuung während und nach der Pandemie weniger systematisch aufgearbeitet. Zwar liegen Studien zu den unmittelbaren Auswirkungen von Grenzschließungen, Mobilitätsbeschränkungen und pandemiebedingten Belastungen vor, doch fehlt bislang eine stärker prozessanalytische Perspektive, die pandemiebezogene Krisenreaktionen, post-pandemische Re-Stabilisierungsprozesse und die Rolle zentraler Akteur:innen, insbesondere der Vermittlungsagenturen, im Zeitverlauf zusammenführt. Schließlich gibt es keine umfassenden Prozessanalysen, die Aushandlungsprozesse, politische Reaktionen und gesellschaftliche Kompromisse im Zeitverlauf systematisch im Bezug auf die 24-Stunden-Betreuung rekonstruiert.

Diese Arbeit leistet einen Beitrag zur Bearbeitung dieser Forschungslücken, indem sie die COVID-19-Pandemie als Brennglas nutzt, um die strukturellen Konflikte und Veränderungen in der 24-Stunden-Betreuung mithilfe der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse systematisch zu untersuchen. Im Fokus stehen die strategischen Orientierungen und Machtverhältnisse der beteiligten Akteur:innen wie Betreuer:innen, Vermittlungsagenturen, Familien und staatlichen Institutionen sowie deren Anpassungsstrategien während und nach der

Pandemie. Dabei werden die post-pandemischen Dynamiken zwischen Kontinuität bestehender Verhältnisse und möglichem Wandel hin zu gerechteren Arbeitsbedingungen kritisch reflektiert und empirisch untersucht. Aufbauend auf diesen Befunden stellt sich die Frage, wie sich die 24-Stunden-Betreuung in Österreich seit ihrer Legalisierung entwickelt hat und welche Konfliktlinien dabei sichtbar werden. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die leitenden Forschungsfragen der Arbeit formuliert.

1.4 Forschungsfrage(n)

Im Rahmen der Masterarbeit wird die 24-Stunden-Betreuung in ihrer historischen Entwicklung nachgezeichnet. Die 24-Stunden-Betreuung und ihre Regulierung sind nicht im luftleeren Raum entstanden, sondern das Ergebnis von Aushandlungsprozessen zwischen Menschen mit Pflegebedarf, ihren Familien, Betreuungskräften, dem Staat, Vermittlungsagenturen und weiteren Akteur:innen (siehe Kapitel 6). Diese Akteur:innen verfolgen unterschiedliche, teils widersprüchliche Interessen bei der Gestaltung der 24-Stunden-Betreuung und verfügen über unterschiedliche Ressourcen, um diese durchzusetzen.

Die Regulierung der 24-Stunden-Betreuung steht somit im Konfliktfeld sozialstaatlicher, wirtschaftlicher und politischer Dynamiken. Während einerseits Versorgungsbedarfe gedeckt und Betreuung im privaten Haushalt ermöglicht werden sollen, stellen sich andererseits Fragen nach Arbeitsbedingungen, sozialer Absicherung und Machtasymmetrien. Diese Konstellation wirft grundlegende Fragen nach den Interessenlagen und Einflussmöglichkeiten der beteiligten Akteur:innen auf sowie nach den Mechanismen, über die bestimmte Interessen gesellschaftliche und politische Aufmerksamkeit erhalten, während andere marginalisiert bleiben. Diese Prozesse werden im Zeitraum von der Legalisierung durch das Hausbetreuungsgesetz im Jahr 2007 bis 2025 nachgezeichnet. Berücksichtigt werden dabei drei Phasen: die Einführungszeit unmittelbar nach der Legalisierung (2007-2010), die Phase der weiteren Etablierung und Ausdifferenzierung (2011-2019) sowie der pandemiebedingte Krisenmoment und die post-pandemischen Entwicklungen (2020-2025).

Vor diesem Hintergrund werden in der vorliegenden Masterarbeit folgende Forschungsfragen gestellt:

> *Wie ist die Akteur:innenkonstellation innerhalb des österreichischen Arrangements der 24-Stunden-Betreuung seit der Legalisierung durch das Hausbetreuungsgesetz 2007 strukturiert, welche Interessen- und Machtasymmetrien prägen dieses Feld, und*

unter welchen Bedingungen werden bestimmte Anliegen politisch aufgegriffen, während andere marginalisiert bleiben?

Im Rahmen der Analyse werden die Akteur:innen in Gruppen gebündelt, ihre jeweiligen Interessen sowie deren Durchsetzungskraft systematisch untersucht. Ziel ist es, die strukturellen Bedingungen des Status quo zu erfassen, Macht- und Einflussmöglichkeiten sichtbar zu machen und die Schwachstellen des bestehenden Pflege- und Betreuungssystems aus Sicht der Akteur:innen herauszuarbeiten.

Denn das bestehende Arrangement der 24-Stunden-Betreuung steht auf einem fragilen Fundament. Zum einen besteht ein strukturelles Ungleichgewicht zwischen dem steigenden Pflegebedarf und der begrenzten Verfügbarkeit an Betreuungskräften. Zum anderen ist das System stark abhängig von transnationaler Arbeitsmigration, insbesondere aus ost- und südosteuropäischen EU-Mitgliedstaaten. Diese Doppelbelastung macht das System anfällig gegenüber externen Störungen, in denen sich bestehende Schwächen potenzieren können (siehe Kapitel 7).

Ein solcher Moment zeigte sich mit dem Ausbruch der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020. Die damit einhergehenden Maßnahmen, wie Grenzschließungen, Mobilitätsbeschränkungen und gesundheitsbedingte Ausfälle, führten zu einer spürbaren Destabilisierung des Systems.

Vor diesem Hintergrund rückt eine zweite Forschungsfrage in den Fokus:

Wie reagierte das österreichische System der 24-Stunden-Betreuung während der COVID-19-Pandemie und in der anschließenden Re-Stabilisierungsphase von 2020 bis 2025 auf krisenbedingte Störungen, welche strukturellen Schwächen wurden dabei sichtbar, und kam es dabei zu institutionellen Lernprozessen, die über bloße Stabilisierung hinausweisen?

Zur Beantwortung dieser zweiten Frage wird auf das Konzept der Antifragilität (Taleb, 2018) zurückgegriffen (siehe Kapitel 2.5). Es dient als analytische Perspektive, um nicht nur die Bewältigung der Krise zu untersuchen, sondern auch zu prüfen, ob aus der Krise heraus Potenziale für strukturellen Wandel erkennbar werden. Im Mittelpunkt stehen dabei systemische Anpassungsmechanismen, die über individuelle Resilienz hinausgehen. Der folgende Abschnitt skizziert den Aufbau der Arbeit., um die inhaltliche und analytische Logik der einzelnen Kapitel nachvollziehbar zu machen.

1.5 Aufbau der Arbeit

Der Aufbau der Arbeit folgt der analytischen Perspektive der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse (HMPA). Die Arbeit gliedert sich in zehn inhaltliche Kapitel, die aufeinander aufbauen und den Forschungsprozess von den theoretischen Grundlagen über die empirischen Ergebnisse bis zu den abschließenden Reflexionen nachvollziehbar machen.

Kapitel 2 entwickelt die theoretischen Grundlagen. Es entfaltet den Arbeitsbegriff der Sorge- bzw. Care-Arbeit, diskutiert die Diagnose der Care-Krise sowie die Prozesse der Transnationalisierung und Kommodifizierung von Sorgearbeit. Abschließend wird das Konzept der Antifragilität als analytische Perspektive eingeführt. Dabei geht es darum, Krisen nicht nur als Störungen, sondern auch im Hinblick auf mögliche Lern- und Anpassungsprozesse zu betrachten.

In Kapitel 3 werden das Forschungsdesign und das methodische Vorgehen beschrieben. Es entwickelt die Historisch-Materialistische Policy-Analyse als Forschungsperspektive, das Scoping Review als Erhebungsmethode und die qualitative Inhaltsanalyse als Auswertungsmethode. Kapitel 4 leitet den empirischen Teil ein und skizziert den inhaltlichen sowie analytischen Rahmen für die folgenden Analysekapitel.

Kapitel 5 untersucht die strukturellen und institutionellen Kontextbedingungen der 24-Stunden-Betreuung. Dabei werden die Entwicklungen vor der Legalisierung durch das Hausbetreuungsgesetz (2007) ebenso diskutiert wie die zentralen Konfliktlinien, die anschließend in Kapitel 6 auf der Ebene der Akteur:innen detailliert ausgearbeitet werden. Kapitel 6 analysiert die Interessenlagen und -gegensätze auf der Makro-, Meso- und Mikroebene sowie die daraus resultierenden Akteur:innenkonstellation und Kräfteverhältnisse im Bereich der 24-Stunden-Betreuung.

Daran anschließend werden in Kapitel 7 die Entwicklungen der 24-Stunden-Betreuung im historischen Verlauf nachgezeichnet, und es wird herausgearbeitet, wie sich die COVID-19-Pandemie auf die Organisation der 24-Stunden-Betreuung ausgewirkt hat. Kapitel 8 diskutiert die zentralen empirischen Befunde der Kontext-, Akteur:innen- und Prozessanalyse und verdichtet sie zu einer übergreifenden Interpretation des Verhältnisses von Stabilität und selektivem Wandel. Kapitel 9 reflektiert diese Befunde in theoretischer Perspektive und prüft, inwiefern das Konzept der Antifragilität über Resilienz- und Anpassungslogiken hinaus analytischen Mehrwert bietet. Kapitel 10 beantwortet abschließend die beiden Forschungsfragen in systematischer Form, bündelt die zentralen Mechanismen der

Stabilisierung des Modells und leitet daraus weiterführende Perspektiven für Forschung und politische Gestaltung ab.

2. Theoretischer Hintergrund

Die 24-Stunden-Betreuung ist, wie im Verlauf des Kapitels 2 ausführlich nachgezeichnet wird, Ausdruck tiefgreifender gesellschaftlicher Umbrüche in der Organisation von Sorgearbeit. Sie entstand an der Schnittstelle von wachsendem Pflegebedarf, der Persistenz familialistischer Care-Verantwortung, neoliberaler Veränderungen des Wohlfahrtsstaats und globalen Migrationsbewegungen. In ihr verdichten sich ökonomische, soziale und politische Dynamiken, die zentrale Fragen nach sozialer Gerechtigkeit, Geschlechterverhältnissen und transnationaler Arbeitsteilung aufwerfen. Diese Dynamiken sind zugleich das Ergebnis spezifischer pflegepolitischer Steuerungsformen, in denen sozialstaatliche, marktliche und familiale Logiken ineinandergreifen.
Die Analyse der 24-Stunden-Betreuung erfordert daher einen theoretischen Rahmen, der über die bloße Beschreibung institutioneller Abläufe hinausgeht und die zugrundeliegenden Machtverhältnisse, sozialen Ungleichheiten, globalen Verflechtungen sowie politischen Regulierungsprozesse sichtbar macht. Das theoretische Fundament dieser Arbeit vereint daher zentrale Konzepte aus der Care-Forschung, der feministischen Theorie und der Migrationssoziologie. Gemeinsam ermöglichen sie es, die Dynamiken der 24-Stunden-Betreuung in Österreich als Teil eines transnationalen, geschlechter- und klassenspezifisch strukturierten Care-Regimes zu begreifen.

Diese theoretischen Perspektiven bilden zugleich die Grundlage für die im Rahmen dieser Arbeit formulierten Forschungsfragen (siehe Kapitel 1.4). Sie ermöglichen es, sowohl die strukturelle Verfasstheit der 24-Stunden-Betreuung in Österreich seit 2007 als auch die Dynamiken von Interessenartikulation und Machtasymmetrien im Policy-Prozess zu analysieren. Darüber hinaus liefern sie ein konzeptionelles Gerüst, um die Reaktionen auf die COVID-19-Pandemie sowie mögliche transformative Entwicklungspfade unter Rückgriff auf das Konzept der Antifragilität (siehe Kapitel 2.5) einordnen zu können.

Die folgenden Unterkapitel entwickeln schrittweise die theoretische Basis dieser Arbeit und strukturieren die zentralen Perspektiven auf Care-Arbeit wie folgt:

Im ersten Unterkapitel (2.1) wird der Arbeitsbegriff der Care- bzw. Sorgearbeit entwickelt. Es werden unterschiedliche Definitionen diskutiert und begründet, warum für diese Arbeit ein weiter Care-Begriff gewählt wird, der sowohl bezahlte als auch unbezahlte Sorgearbeit umfasst. Aufbauend darauf wird im zweiten Unterkapitel (2.2) dargelegt, warum im theoretischen

Diskurs von einer ‚Care-Krise' bzw. einer ‚Krise sozialer Reproduktion' gesprochen wird. Im Zentrum der Krisendiagnose stehen dabei die Bedingungen, unter denen bezahlte Care-Arbeit in institutionellen Einrichtungen oder im privaten Haushalt sowie unbezahlte familiäre Sorgearbeit geleistet wird. Im dritten Unterkapitel (2.3) wird der Nexus von Care-Arbeit, Geschlecht und Migration in den Blick genommen. Ziel ist es, eine intersektionale Perspektive auf Care-Arbeit zu entwickeln, da diese zunehmend von migrantischen Frauen geleistet wird. Thematisiert werden in diesem Zusammenhang die Feminisierung von Care-Arbeit, die Feminisierung von Migration sowie die Transnationalisierung von Sorgebeziehungen. Diese intersektionale Perspektive ist notwendig, um die Verschränkung von Geschlecht, Klasse, Migration und Care-Arbeit sichtbar zu machen und die Mechanismen der Externalisierung im Feld der 24-Stunden-Betreuung analytisch zu fassen. Das vierte Unterkapitel (2.4) befasst sich mit der theoretischen Konzeptualisierung dieser Transnationalisierung. Es werden drei zentrale Ansätze diskutiert und verwoben, welche die globalen Dynamiken von Care-Arbeit greifbar machen: das Konzept der Global Care Chain (2.4.1), das Modell der Care Circulation (2.4.2) sowie das Konzept der transnationalen sozialen Ungleichheit (2.4.3). Diese Konzepte bilden die Grundlage, um die strukturellen Konflikte und Ungleichheitsverhältnisse, die mit der Organisation von transnationaler Care-Arbeit einhergehen, systematisch zu erfassen. Die Theorie dient dabei als konzeptioneller Bezugsrahmen für die im weiteren Verlauf erfolgende Analyse auf Basis der historisch-materialistischen Policy-Analyse (3.1) und ermöglicht eine systematische Untersuchung der sozialen Kräfteverhältnisse im Feld der 24-Stunden-Betreuung.

2.1 (Arbeits-)Begriff der Care-Arbeit

Der Begriff der „Care-Arbeit" etablierte sich ab den späten 1980er Jahren im angloamerikanischen Diskurs (Abel et al., 1990) und wurde seither unter starkem Rückgriff auf feministische Theorien weiterentwickelt. Seit den 1990er Jahren ist „Care" ein zentraler Bestandteil der Analyse von Wohlfahrtsstaaten geworden, in denen geschlechtsspezifische Unterschiede und Gerechtigkeitsaspekte in den Fokus gerückt werden (Brückner, 2010). Die Entwicklung des Care-Begriffs war dabei nicht ausschließlich analytisch motiviert, sondern auch Ausdruck einer Kritik an den geschlechtsspezifischen Strukturen klassischer Wohlfahrtsstaaten. Theoretische Vorreiter:innen wie Joan Tronto oder Carol Gilligan heben in ihren Auseinandersetzungen hervor, dass bestehende wohlfahrtsstaatliche Arrangements weibliche Sorgearbeit systematisch unsichtbar machten und auf einer ungleichen Arbeitsteilung beruhten, bei der die Hauptlast bei Frauen lag, ohne vergütet zu werden (Gilligan, 1983; Tronto,

1993). „Care“ wurde dabei nicht nur als moralische Orientierung, sondern auch als politisch relevante Praxis verstanden, die institutionelle Organisation, Machtverhältnisse und gesellschaftliche Teilhabe betrifft (Tronto, 1993). Damit wurde „Care“ als ethisches und politisches Gegenkonzept zu rationalistischen, männlich codierten Gerechtigkeitstheorien entwickelt.

Der Diskurs über Care-Arbeit hat sich seit diesen Anfängen in den letzten Jahrzehnten auf unterschiedliche Forschungsfelder ausgeweitet. Von der Sozial- und Gesundheitspolitik über die Arbeits- und Familiensoziologie bis hin zur Demokratietheorie und Ethik werden unterschiedliche Facetten von „Care“ in den Blick genommen (Brückner, 2011). Im Zusammenhang mit dieser theoretischen Ausweitung wird Care zunehmend als Schnittpunkt familialer, staatlicher und marktförmiger Verantwortung konzipiert.

Es gibt jedoch nicht nur eine große Heterogenität an Anwendungsfeldern, sondern auch Unterschiede bei der Definition von Care-Arbeit. Je nach Fokus wird ein weiter oder enger Begriff gewählt, der bestimmte Aspekte näher beleuchtet oder ausklammert. Weite Definitionen verstehen unter „Care-Arbeit“ bzw. „Sorgearbeit“ bezahlte und unbezahlte[4] Tätigkeiten, die sich an den Bedürfnissen anderer Personen orientieren (Lynch et al., 2009, S. 36). Abhängig von der jeweiligen Definition werden verschiedene Tätigkeiten darunter subsumiert: Altenpflege, häusliche Pflege, familiäre Unterstützung, freundschaftliche Hilfen und Kinderbetreuung[5], die privat oder entlohnt verrichtet werden.

> „Soziale Tätigkeiten - oder mit dem international genutzten Begriff Care - umfassen den gesamten Bereich der Fürsorge und Pflege, d.h. familialer und institutionalisierter Aufgaben der Gesundheitsversorgung, der Erziehung und der Betreuung im Lebenszyklus (Kinder, pflegebedürftige und alte Menschen) sowie der personenbezogenen Hilfe in besonderen Lebenssituationen (…)“ (Brückner, 2011, S. 106-107).

Brückner (2010) spricht hier neben der Trennung von „bezahlter“ und „unbezahlter“ Sorgearbeit bereits einen weiteren wichtigen Aspekt an: Care-Arbeit wird entweder institutionalisiert im privaten Sektor, durch den Staat oder im privaten Haushalt durch die Verwandtschaft oder das soziale Umfeld geleistet. Auch Dowling (2021) differenziert zwischen privater Sorgearbeit innerhalb der Verwandtschaft, zwischen Freund:innen, innerhalb einer

[4] In den meisten Fällen ist Care-Arbeit nicht oder nur schlecht bezahlt (Brückner, 2011, S. 107)

[5] Wesentlich am Konzept ist nicht die abschließende Zuordnung einzelner Tätigkeiten, sondern die Herausarbeitung ihres gemeinsamen Moments: der Kampf um Anerkennung, Wertschätzung und Aufwertung (Brückner, 2010, S. 44).

Gemeinschaft und dem akuten Pflegebedarf von Personen, die nicht eigenständig leben können und Sorgebedürfnisse haben, die von Personen mit professioneller Ausbildung gedeckt werden müssen. Abhängig davon, wie Care-Arbeit organisiert und aufgeteilt wird, hat dies Auswirkungen darauf, welche Aspekte der Care-Arbeit geleistet werden, unter welchen Bedingungen und in welchen Bereichen (Aulenbacher et al., 2018a, 2018c).

> „‚Care' umfasst den gesamten Bereich weiblich konnotierter, personenbezogener Fürsorge und Pflege, d.h. familialer und institutionalisierter Aufgaben der Versorgung, Erziehung und Betreuung […]" (Brückner, 2010, S. 43).

Diese Definition enthält weitere wesentliche Aspekte: Die privaten Sorgebedürfnisse von Kindern oder pflegebedürftigen Angehörigen werden mehrheitlich unbezahlt von Frauen erfüllt (Maier & Schmidt, 2019). Auch die Gesundheits- und Pflegeberufe sind „feminisiert", das heißt, dass dort mehrheitlich Frauen beschäftigt sind. Folglich wird Care-Arbeit sowohl als Pflege von Angehörigen und Kinderbetreuung als auch als konkrete Erwerbsarbeit vielfach als Verantwortung von Frauen verstanden. Die doppelte Nutzung des Arbeitspotenzials von Frauen, die Care-Arbeit im Privaten leisten, während sie zugleich einer Erwerbsarbeit nachgehen, wird in der theoretischen Diskussion als „doppelte Vergesellschaftung" bezeichnet (Becker-Schmidt, 2003). Unter diesem Begriff wird diskutiert, wie Frauen die Vereinbarkeitsproblematik von Familie und Beruf bewältigen, die sich daraus ergibt, dass sie aufgrund traditioneller Geschlechterrollen zur Hausarbeit „verpflichtet" sind, während sie zugleich in die Erwerbsarbeit integriert werden (Becker-Schmidt, 2003).

> „Tätigkeiten wie Fürsorge, Erziehung, Pflege und Unterstützung, bezahlt und unbezahlt, in Einrichtungen und in privaten Lebenszusammenhängen, bezogen auf Gesundheit, Erziehung, Betreuung u.v.m. - kurz: die Sorge für andere, für das Gemeinwohl und als Basis die Sorge für sich selbst […]" (Care-Manifest, 2013).

Neben der Differenzierung nach Bezahlungsformen und der geschlechtlichen Arbeitsteilung verweist diese Definition auf ein zentrales Strukturmerkmal von Care-Arbeit: das Spannungsverhältnis zwischen individueller und kollektiver Sorge. Grundlage der Care-Arbeit ist demnach die Selbstsorge, die die eigene Arbeitskraft reproduziert. Die Sorge für andere und für das Gemeinwohl verweist hier auf den funktionalen Charakter von Care-Arbeit als Grundbedingung menschlichen Lebens und als „unverzichtbare Hintergrundbedingung für die Möglichkeit kapitalistischer Produktion" (Fraser & Jaeggi, 2020, S. 52).

Die feministische Theoretikerin Nancy Fraser greift diese Perspektive auf und hebt hervor, dass Reproduktionsarbeit eine zentrale, aber systematisch entwertete Grundlage kapitalistischer Ökonomie darstellt. Sie schreibt: „Dennoch ist die sozial-reproduktive Tätigkeit absolut notwendig für die Existenz von Lohnarbeit, die Akkumulation von Mehrwert und das Funktionieren des Kapitalismus als solchen“ (Fraser, 2023, S. 29).

Diese für das System essenzielle Tätigkeit wird jedoch laut Fraser vom produktiven Bereich abgespalten und „in eine separate, ‚private‘ häusliche Sphäre verbannt“, was ihre gesellschaftliche Bedeutung verschleiert (Fraser, 2023, S. 30). Diese Unterscheidung ist laut Fraser zutiefst geschlechtsspezifisch, wobei Reproduktion mit Frauen und Produktion mit Männern assoziiert wird. Fraser argumentiert, dass die Unterordnung von Frauen historisch durch die Trennung zwischen „produktiver“ Lohnarbeit und unbezahlter „reproduktiver“ Arbeit untermauert wurde. Die Subordination von Frauen wurde, wie Fraser im folgenden Zitat betont, durch ideologische Rollenbilder abgesichert:

> „Auf diese Weise schufen die kapitalistischen Gesellschaften eine institutionelle Grundlage für neue, moderne Formen der Subordination von Frauen. Sie spalteten die Reproduktionsarbeit von der umfassenderen Gesamtheit menschlicher Aktivitäten ab […] und verwiesen sie in eine neu eingerichtete häusliche Sphäre […]“ (Fraser, 2023, S. 102).

Ein daran anschließender Diskussionsstrang in der theoretischen Auseinandersetzung beschäftigt sich mit dem Verhältnis von ‚Care‘ bzw. ‚Fürsorge‘ und ‚sozialer Reproduktion‘. Es handelt sich hierbei zwar um eng verbundene Konzepte, die sich beide auf Sorgearbeit im weiten Sinne beziehen, in der Theorie werden jedoch unterschiedliche Akzentuierungen vorgenommen. Autor:innen wie Dowling (2021) betonen dabei, dass die Trennschärfe zwischen den Begriffen gewahrt werden müsse: Während der Care-Begriff insbesondere die qualitativen, affektiven und beziehungsorientierten Dimensionen von Fürsorge greifbar macht, verweist der Begriff der sozialen Reproduktion stärker auf den strukturellen und funktionalen Charakter dieser Tätigkeiten für die Reproduktion gesellschaftlicher Verhältnisse und die Aufrechterhaltung kapitalistischer Produktionsverhältnisse (Dowling, 2021b). Diese Differenzierung eröffnet die Möglichkeit, Care-Arbeit nicht nur als ethisch-normative Praxis, sondern auch als gesellschaftlich notwendige und dennoch systematisch abgewertete Arbeitsform zu analysieren. So wird in der Debatte zur sozialen Reproduktion häufig betont, dass Care-Arbeit, als ‚verweiblichte‘ und in den privaten Bereich ausgelagerte Tätigkeit

erscheint und dass ihre funktionale Rolle für die Gesellschaft systematisch unsichtbar gemacht wird (Amelina & Lutz, 2018; Villa, 2020). Die damit verbundene künstliche Trennung von produktiver Erwerbsarbeit und unbezahlter Reproduktionsarbeit wird in der Literatur als eine der zentralen Ursachen geschlechtsspezifischer Ungleichheiten dargestellt (Amelina & Lutz, 2018). Da Care-Arbeit als informell, privat und „naturgegeben" gilt, wird hier problematisiert, dass gesellschaftliche Forderungen nach Anerkennung und gerechter Entlohnung, beispielsweise durch Anrechnungen auf Pensionszeiten oder durch kollektivvertragliche Mindestentgelte bzw. verbindliche Lohnuntergrenzen (Scheele, 2019). Folglich befindet sich im Zentrum der Gerechtigkeitsdiskurse im Kontext von Care die Forderung, dass diese als produktive Arbeit anerkannt wird, aber auch die Frage, wie die im Haushalt anfallende Care-Arbeit geschlechtergerecht aufgeteilt werden kann (Brückner, 2010). In der Debatte werden zunehmend auch Klassenunterschiede und Marginalisierungserfahrungen bestimmter Gruppen in den Fokus genommen und aus einer intersektionalen Perspektive diskutiert (Dowling, 2021b).

Aus diesen theoretischen Differenzierungen und den damit verbundenen Gerechtigkeitsdiskursen ergibt sich für diese Arbeit die Notwendigkeit, Care-Arbeit in einem weiten Sinne zu verstehen. Gerade in komplexen Betreuungskonstellationen, wie sie im Bereich der 24-Stunden-Betreuung bestehen, greift eine analytische Trennung von bezahlter und unbezahlter Sorgearbeit zu kurz, da diese Sphären verwoben sind.

Im Rahmen der Masterarbeit wird daher ein weiter Begriff der Care-Arbeit gewählt, der sowohl die bezahlte Care-Arbeit vor Ort als auch die private Fürsorgearbeit als Grundbedingung sozialer Reproduktion umfasst. Diese konzeptionelle Breite ist notwendig, da die 24-Stunden-Betreuung an der Schnittstelle von Erwerbsarbeit und familialer Fürsorge angesiedelt ist und eng mit gesellschaftlichen Erwartungshaltungen, geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und der Auslagerung privater Sorgeverantwortung verknüpft bleibt.

Auf Grundlage dieses erweiterten Care-Begriffs lässt sich die 24-Stunden-Betreuung nicht nur als individuelles Arbeitsverhältnis, sondern auch als Ausdruck gesellschaftlicher Reproduktionslogiken analysieren. Im folgenden Kapitel wird die sogenannte ‚Care-Krise' als Ausdruck dieser strukturellen Konflikte und Unvereinbarkeiten theoretisch entfaltet.

2.2 Multiple Krisen: Die Krise der bezahlten und unbezahlten Care-Arbeit

Die gegenwärtige Krise der Care-Arbeit ist nicht isoliert zu verstehen, sondern Teil einer historischen Abfolge von Regimen, die jeweils unterschiedliche Formen sozialer Reproduktion hervorgebracht haben (Fraser, 2023; Dowling, 2021b). Diese Regime gingen im zeitlichen Verlauf mit jeweils spezifischen Bedingungen für die soziale Reproduktion und Organisation von Care einher.

Im merkantil-kapitalistischen Regime des 16. bis 18. Jahrhunderts wurden Frauen und Kinder in die Fabriken und Bergwerke integriert (Fraser, 2023, S. 106). Hier standen bereits die Erfordernisse der Produktion und Reproduktion in einem Widerspruch, von dem insbesondere ärmere Schichten betroffen waren. Diese mussten sowohl unter widrigen Bedingungen ihrer Arbeit nachkommen als auch zeitgleich die Care-Erfordernisse zu Hause erfüllen. Zum anderen entstand in den Mittelschichten eine moralische Panik, da durch die Integration der Frauen eine Zerstörung der Familie und eine „Entgeschlechtlichung" proletarischer Frauen befürchtet wurde (Fraser, 2023, S. 107). Durch die Verstärkung der Bedeutung der Geschlechterdifferenz und die Modernisierung männlicher Vorherrschaft wurde die Familie neu erfunden (ebd.). Es wurden Schutzgesetze ins Leben gerufen, die zum Ziel hatten, die soziale Reproduktion zu stabilisieren und die Ausbeutung von Frauen und Kindern in den Fabriken einzuschränken (Fraser, 2023, S. 108). Diese Lösung verhinderte jedoch nicht, dass die Reproduktion der Arbeitskräfte gefährdet blieb, da das Lohnniveau zu niedrig war.

> „Die Schutzgesetze mochten ihre unmittelbare Ausbeutung reduzieren, aber sie boten keine materielle Unterstützung oder Kompensation für verloren gegangene Löhne" (Fraser, 2023, S. 109-110).

Die Weltwirtschaftskrise und der Zweite Weltkrieg führten anschließend in das Zeitalter des staatlich gelenkten Kapitalismus (Fraser, 2023, S. 113). Der Widerspruch zwischen ökonomischer Produktion und Reproduktion wurde laut Fraser vorerst dadurch entschärft, dass die Staatsmacht in den Dienst der Reproduktion gestellt wurde. Die Staaten übernahmen öffentliche Verantwortung im Bereich der Sozialfürsorge und versuchten so, der Ausbeutung und Massenarbeitslosigkeit etwas entgegenzusetzen (ebd.). Es ging laut Fraser zum einen darum, ein staatlich gelenktes Regime zu etablieren, bei dem das kapitalistische System vor seinen eigenen destabilisierenden Tendenzen bewahrt wurde; zum anderen sollte im Zeitalter der Massenmobilisierung das Schreckgespenst der Revolution verhindert werden (ebd.). Dafür wurden öffentliche Investitionen in Gesundheitsfürsorge, Schulbildung und Kinderbetreuung

getätigt (Fraser, 2023, S. 114). Es kam damit zu einer neuartigen Synthese von Marktwirtschaft und sozialem Schutz, und die soziale Reproduktion wurde gegenüber der wirtschaftlichen Produktion aufgewertet (Fraser, 2023, S. 115).

> „Anders als die Schutzgesetze des Vorgängerregimes war die staatskapitalistische Regelung das Ergebnis eines Klassenkompromisses und stellte einen demokratischen Fortschritt dar“ (Fraser, 2023, S. 115).

Im Fordismus der Nachkriegszeit wirkte die unbezahlte Hausarbeit von Frauen stabilisierend. Die folgende Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt führte jedoch erneut dazu, dass eine Lücke in der Versorgung privater Care-Bedürfnisse entstand (Dowling, 2021b).

> „Indem der Neoliberalismus den Abbau öffentlicher Dienstleistungen fordert und gleichzeitig in großem Umfang Frauen für niedrig entlohnte Dienstleistungsarbeit rekrutiert, verschiebt er die institutionellen Grenzen, die früher die Warenproduktion von der sozialen Reproduktion trennten - und gestaltet dadurch die Geschlechterordnung um“ (Fraser, 2023, S. 31).

Das Modell des „Doppelverdiener-Haushalts“ setzte sich durch und löste damit für Mütter eine Vereinbarkeitsproblematik von Familie und Beruf aus, da sie privat wie beruflich gefordert waren (Dowling, 2021b).

Im 20. Jahrhundert wurden einzelne Aspekte der sozialen Reproduktion in öffentliche Dienstleistungen umgewandelt, die entprivatisiert, zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht kommodifiziert waren (Fraser, 2023, S. 30f.). Staatliche Institutionen und Dienstleistungsangebote wurden ins Leben gerufen, um diese Versorgungslücke zu schließen. Dazu zählen staatliche Betreuungseinrichtungen für Kinder wie Ganztagesschulen und Kindertagesstätten, aber auch Pflegeeinrichtungen wie Altersheime. Das staatskapitalistische Regime geriet jedoch ebenfalls in die Krise: politisch in den 1960er Jahren im Namen der Emanzipation und gegen den bürokratischen Paternalismus sowie wirtschaftlich in den 1970er Jahren durch die Stagflation, also eine Produktivitätskrise und sinkende Profitraten in der verarbeitenden Industrie. Gleichzeitig versuchten neoliberale Politiker:innen entsprechende Maßnahmen einzuführen (Fraser, 2023, S. 118).

> „Dieses globalisierte und neoliberale Regime betreibt den Rückzug des Staates und der Unternehmen aus der Sozialfürsorge, während es gleichzeitig in hohem Maße Frauen für die Erwerbsarbeit rekrutiert - und damit die Betreuungsarbeit wieder auf Familien

> und Gemeinschaften auslagert, gleichzeitig aber deren Fähigkeit, diese Arbeit zu leisten, verringert“ (Fraser, 2023, S. 119).

Während die Kapazitäten dafür, privat Care-Arbeit zu leisten, durch die Integration von Frauen in die Erwerbsarbeit unterminiert wurden, stieg durch den demografischen Wandel der Bedarf an Care-Arbeit. Die alternde Gesellschaft lässt nicht nur die Zahl der Menschen mit Pflegebedarf steigen, sondern führt auch dazu, dass mit zunehmendem Alter die Pflegebedürfnisse der betreuten Personen wachsen, während es gleichzeitig an Nachwuchs in den Pflegeberufen fehlt (Rappold & Juraszovich, 2019).

Trotz des steigenden Bedarfs lässt sich spätestens seit der Finanzkrise ab 2008 eine Destabilisierung und Transformation des bisherigen Care-Regimes beobachten (Aulenbacher et al., 2018a). Es kommt zu einer Verschärfung der Versorgungslücken, da im neoliberalen Finanzkapitalismus staatliche Angebote weiter reduziert werden (Dowling, 2021b). Sparmaßnahmen, Privatisierung und Kommodifizierung sind laut Dowling (2021) die Hauptursachen dafür, dass Care-Bedürfnisse nicht mehr durch staatliche Einrichtungen abgedeckt, sondern auf Haushalte verlagert oder kommodifiziert und in weiterer Folge ausgelagert werden. Fraser (2023) teilt diese Auffassung und weist darauf hin, dass im Neoliberalismus Dienstleistungen in die Warenform gepresst und als Produkte angeboten werden.

> „Heute verschiebt sich die Aufteilung einmal mehr, da der Neoliberalismus diese Dienstleistungen erneut privatisiert und kommodifiziert und gleichzeitig andere Aspekte der sozialen Reproduktion erstmals kommodifiziert“ (Fraser, 2023, S. 31).

Diese widersprüchliche Entwicklung der staatlichen Angebotsverringerung bei gleichzeitig erhöhter Nachfrage nach niederschwelligen Angeboten im gegenwärtigen finanzmarktgetriebenen Kapitalismus wird unter dem Begriff der „Care-Krise“ (Dowling, 2021b; Maier & Schmidt, 2019; Weber, 2022), der „Sorgekrise“ (Aulenbacher, 2014; Aulenbacher et al., 2014) oder der „Krise sozialer Reproduktion“ (Dück, 2022; Fraser, 2016) diskutiert.

Eine Facette der Care-Krise beinhaltet das bereits genannte Problem, dass der Bedarf an Sorgearbeit zunimmt, während die Kapazitäten, diesen Bedarf zu decken, unterminiert werden (Dowling, 2018). Dadurch, dass sich der Staat als Garant der Daseinsvorsorge zurückzieht und zeitgleich staatliche Förderungen einführt, gibt es einen zunehmenden Trend zur

Kommodifizierung von Care-Arbeit. Dieser besteht darin, dass das Care-Defizit nun inwertgesetzt und der Profitlogik unterworfen von privaten Trägern ausgeglichen wird (Lutz, 2011b, 2012, 2017). Care-Arbeit wird folglich zunehmend vermarktet, in die Warenform gepresst und dadurch von ökonomisch-rationalistischen Prinzipien durchdrungen. Es entstehen neue Märkte, und die Grenzen dessen, was bezahlt und unbezahlt an Sorgearbeit geleistet wird, verändern sich und werden neu ausgehandelt (Aulenbacher et al., 2018c).

Hier ist es wichtig zu berücksichtigen, dass die Versorgungslücke bei Gütern und Dienstleistungen, die zum Überleben notwendig sind, nur von privilegierten sozialen Gruppen geschlossen werden kann, da bedarfsdeckende private Dienstleistungsangebote kostspielig sind (Maier & Schmidt, 2019). Die Organisation von Care-Arbeit, die in der Familie anfällt, hat folglich auch einen Klassenaspekt, da die Möglichkeit, diese auszulagern, ebenfalls von den eigenen Mitteln abhängt. Unterprivilegierte soziale Gruppen müssen demnach die Versorgungslücke selbst schließen. Hier kommt es zu einer Individualisierung der Verantwortung, da Care-Verpflichtungen wieder auf den privaten Haushalt ausgelagert werden. Yeates (2004) betont jedoch, dass Care-Arbeit nicht vollständig in die Warenform gepresst werden kann, da sie nach wie vor zu einem großen Teil außerhalb der Märkte stattfindet und zumeist unbezahlt innerhalb der Familie verrichtet wird. Ein Hauptproblem bestehe darin, dass die Trennung von physischer und emotionaler Sorgearbeit nicht möglich sei, da letztere schwer quantifizierbar und inwertsetzbar ist (Yeates, 2004). Yeates (2004) hebt zudem hervor, dass auch kulturelle Normen eine vollständige Kommodifizierung verhindern, da Care-Arbeit in Familien primär als Aufgabe von Frauen und Müttern gesehen wird. Daher gibt es Versuche, wie im Modell der 24-Stunden-Betreuung, bezahlte Sorgearbeit mit der familiaristischen Logik zu vereinen, indem im Haushalt statt in Einrichtungen gepflegt wird (siehe Kapitel 5.1.1). Die 24-Stunden-Betreuung ist, wie sich im Rahmen der Arbeit zeigen wird, ein Paradebeispiel für die Kommodifizierung und Auslagerung von Care-Arbeit. Da die Betreuer:innen fern von ihrer Familie in einem fremden Haushalt arbeiten, sind ihre Kapazitäten, den eigenen Care-Anforderungen gerecht zu werden, zusätzlich vermindert (Bachinger, 2016; Bomert, 2020). Häufig muss hier auf entlastende Netzwerke wie Freunde und Familie zurückgegriffen werden, um die Kinderbetreuung außerhalb der Betreuungszeiten staatlicher Einrichtungen zu gewährleisten (Lutz, 2018).

Eine weitere Facette der Care-Krise ist der sich verschärfende Fachkräftemangel in allen Bereichen der Gesundheitsversorgung (Rappold & Juraszovich, 2019) sowie die Prekarisierung von Beschäftigungsverhältnissen im Bereich der bezahlten Care-Arbeit (Schmucker, 2020;

Schönherr, 2021; Schönherr & Zandonella, 2020). Maier und Schmidt (2019) betonen dabei graduelle Unterschiede der Prekarität zwischen Care-Berufen:

> „Die pauschale Behauptung, bezahlte Sorgearbeit sei durchweg prekär, lässt sich empirisch nicht halten und zeichnet ein falsches Bild der tatsächlichen beruflichen Praxis der professionellen SorgearbeiterInnen“ (Maier & Schmidt, 2019, S. 243).

Tatsächlich konnten einige Berufsgruppen wie Kinderbetreuer:innen eine stärkere Regulierung durchsetzen, und auch im Bereich der stationären Pflege stieg das Lohnniveau. Ein Kernproblem, die steigende Arbeitsintensität, lässt sich in dieser Form bei Lehrer:innen nicht beobachten (Maier & Schmidt, 2019, S. 243), während Gesundheits- und Pflegeberufe stärker davon betroffen sind (Schönherr & Zandonella, 2020). Zwar gibt es auch hier defizitäre Arbeitsbedingungen, aber als Ergebnis von Streiks haben sich die Bedingungen „quantitativ und qualitativ wesentlich verbessert“ (Maier & Schmidt, 2019, S. 246). Während sich in manchen Bereichen der bezahlten Sorgearbeit punktuelle Verbesserungen abzeichnen, zeigen sich in der 24-Stunden-Betreuung weiterhin tiefgreifende strukturelle Ungleichheiten. Diese Ungleichheiten bestehen insbesondere dort, wo Sorgearbeit von migrantischen Frauen in transnationalen Kontexten geleistet wird. Diese intersektionalen Verschränkungen von Geschlecht, Migration und sozialer Reproduktion werden im folgenden Kapitel näher beleuchtet.

2.3 Care-Arbeit, Geschlecht und Migration

Die Analyse von Care-Arbeit im Kontext von Migration erfordert eine intersektionale Perspektive, die die Verwobenheit sozialer Ungleichheitskategorien sichtbar macht. Das Konzept der Intersektionalität geht auf die Schwarze feministische Kritik (Crenshaw, 1989; Collins, 1990) zurück, die verdeutlichte, wie Diskriminierungserfahrungen nicht isoliert entlang einzelner Kategorien wie Geschlecht oder race verlaufen, sondern sich wechselseitig verstärken. In der Care-Forschung wird diese Perspektive genutzt, um die sogenannte „triple disadvantage“ (Lutz, 2018, S. 583) migrantischer Betreuungskräfte zu analysieren: die gleichzeitige Benachteiligung durch Geschlecht (feminisierte Care-Arbeit), Klasse (niedrige Entlohnung, begrenzte Aufstiegsmöglichkeiten) und Migrationsstatus (prekäre Rechtslage, Ethnisierung, Ausschlussmechanismen). Das Konzept der Intersektionalität ermöglicht es, diese verschränkten Ungleichheitspositionierungen und Machtverhältnisse nicht isoliert, sondern in ihrem Zusammenwirken zu analysieren (Amelina & Lutz, 2018). Im Fokus der Forschung stehen demnach die Auswirkungen sozialer Benachteiligungen auf diese sozialen

Gruppen und Identitäten (Amelina & Lutz, 2018; Bauer & Österle, 2016; Kilkey et al., 2010; Lutz, 2015b; Lutz et al., 2016; Lutz, 2017).
Die intersektionale Analyse lässt sich mit dem Konzept der Global Care Chains (Hochschild, 2000; Lutz, 2018; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2011b; Österle, 2007) verbinden, welches die transnationale Dimension dieser Ungleichheiten verdeutlicht. Diese transnationale Perspektive untersucht Migrationsprozesse über Grenzen hinweg und damit die Verbindungen zwischen Herkunfts- und Aufnahmeländern (Amelina & Lutz, 2018). Im Rahmen der Arbeit soll herausgearbeitet werden, wie die Beziehungen zwischen Sende- und Empfängerländern, staatlichen Akteur:innen, Öffentlichkeit sowie privaten und kommodifizierten Care-Services organisiert und entlang einer klassenbasierten und ethnisierten Arbeitsteilung konsolidiert werden. Hierbei ist auch von Interesse, wie bestehende Ungleichheiten durch die Reorganisation der Care-Regime fortgeschrieben werden. Aus theoretischer Perspektive zeigt sich, dass Care-Arbeit in ein komplexes Geflecht aus Globalisierung, sozialen Ungleichheitsverhältnissen und Veränderungen wohlfahrtsstaatlicher Arrangements eingebettet ist. Diese Dynamiken prägen die Bedingungen, unter denen Care-Arbeit transnational organisiert und verteilt wird.

In der Migrationsforschung ist außerdem häufig von Push- und Pull-Faktoren die Rede, und die Ursachen der Arbeitsmigration werden verstärkt in den Fokus gerückt (Amelina & Lutz, 2018). Während die Migration von Männern aus Zentral- und Osteuropa insbesondere in handwerklichen Berufen als Teil transnationaler Arbeit und einer innereuropäischen Arbeitsteilung bereits länger verbreitet ist, führt die Nachfrage im Care-Bereich zu einem Anstieg weiblicher Arbeitsmigration. Aulenbacher et al. (2018c) betonen, dass Prozesse gesellschaftlicher Transformation, also soziale, politische und ökonomische Veränderungen, etablierte Care-Regime destabilisieren (Aulenbacher et al., 2018c, S. 499). In diesem konkreten Fall waren es die Verknappung des Angebots im Bereich der Care-Arbeit und die Erhöhung der Nachfrage (Brückner, 2010; Lutz, 2018, S. 578), die zu einer Destabilisierung führten und Prozesse der Transnationalisierung auslösten. Auch wenn, wie Aulenbacher et al. (2018c) treffend beschreiben, die Transnationalisierung von Care-Arbeit bereits während der Kolonialzeit in Form von Sklaverei eingeleitet wurde, lässt sich in den letzten Jahrzehnten ein Anstieg der Arbeitsmigration im Bereich der Care-Arbeit beobachten. Mittlerweile ist Care-Arbeit zum bedeutendsten Beschäftigungszweig weiblicher Arbeitsmigrant:innen geworden.

> “In the 21st century, the employment of care workers in middle- and upper-class households of high-income countries has developed into the most important labour market for female migrants worldwide” (Aulenbacher et al., 2018c, S. 498).

In diesem Zusammenhang ist auch in theoretischen Auseinandersetzungen von einer neuen internationalen Arbeitsteilung im Bereich der Reproduktion die Rede (Lutz, 2018, S. 579). Frauen aus relativ ärmeren Ländern mit unzureichender sozialer Infrastruktur, etwa im Bereich sozialer Sicherheit, des Zugangs zu Gesundheitsversorgung und Bildung, arbeiten dabei in den Haushalten reicher Länder, da die sozioökonomischen Bedingungen, beispielsweise das Lohnniveau, in den Empfängerländern besser sind (ebd.).

Die Gründe für die transnationale Verlagerung von Care-Arbeit sind vielfältig. Zum einen lässt sich ein Rückzug des Staates als Garant institutioneller Fürsorge in zuvor stark ausgeprägten europäischen Wohlfahrtsstaaten verzeichnen, der eine Deregulierung und Umverteilung staatlicher Aufgaben beinhaltet (Aulenbacher et al., 2018c, S. 498). Zum anderen werden im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik „Cash-for-Care“-Policies eingeführt, um das durch den Wegfall staatlicher Institutionen entstandene Care-Defizit abzuschwächen und auf günstigere und flexiblere Arbeitskraft zugreifen zu können. Das Care-Defizit wächst auch durch den Anstieg des Frauenanteils in der Erwerbsarbeit und den demografischen Wandel (Lutz, 2018, S. 578). Um die Erwerbsintegration weißer Mittelklassefrauen in den Empfängerländern zu ermöglichen, werden Care-Tätigkeiten auf migrantische Arbeiter:innen ausgelagert (Lutz, 2018, S. 578; Aulenbacher et al., 2018c, S. 498). Dieses Phänomen wird in der Literatur unter dem Begriff des „postfeministischen Paradigmas“ (Lutz, 2018, S. 579) kritisiert: eine scheinbare Emanzipation westlicher Mittelklassefrauen, die durch die Ausbeutung migrantischer Care-Arbeiter:innen erkauft wird. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird demnach durch die Auslagerung von Care-Arbeit auf migrantische Frauen gewährleistet und perpetuiert damit die vergeschlechtlichte Arbeitsteilung.

> „neoliberal welfare states need, and use, both legal and undocumented migrants to do the ‘repair and maintenance’ of their care regimes, mending the frictions and care gaps that otherwise would cause public remonstration” (Lutz, 2018, S. 579)

Die Reorganisation von Care-Arbeit durch die Auslagerung von Care-Tätigkeiten auf migrantische Arbeiter:innen bezeichnet Dowling (2018) als „Care-Fix“ und verweist damit darauf, dass der „Fix“ in einem Land zugleich ein Defizit im anderen auslöst und dadurch transnationale Ungleichheit verstärkt.

Diese Formen der transnationalen Arbeitsteilung und Ungleichheit bilden die Grundlage für weiterführende Konzepte wie die Global Care Chains, Care Circulation und die Theorie transnationaler sozialer Ungleichheit, die im folgenden Abschnitt systematisch entfaltet werden.

2.4 Die Transnationalisierung von Care-Arbeit

Im Rahmen der Arbeit werden im folgenden Abschnitt die theoretischen Konzepte der Global Care Chain (GCCC), der Care Circulation (CCC) sowie das Konzept der transnationalen sozialen Ungleichheit herangezogen, um aus einer intersektionalen Perspektive den Nexus von Care, Geschlecht und Migration in den Fokus zu rücken. Die GCCC (2.4.1) hilft dabei, die asymmetrische globale Dimension der Kommerzialisierung von Care-Arbeit sowie die Entstehung und Entwicklung von Care-Ökonomien zu erklären. Anders als einige Proponent:innen der GCCC wird in dieser Arbeit jedoch davon ausgegangen, dass diese Asymmetrie nicht zwangsläufig ist, da transnationale Migration unter bestimmten Bedingungen auch die Herausbildung einer migrantischen Mittelklasse ermöglichen kann, insbesondere in Ländern, in denen die Arbeitsmarktperspektiven für Frauen beschränkt sind.

Im Anschluss an das Care Circulation Concept (2.4.2) wird die Kritik an der GCCC aufgegriffen, dass Fürsorgeketten nicht auf unilaterale Beziehungen zwischen Arbeiter:innen und ihren Familien reduziert werden können, da Care-Arbeit unter den Bedingungen technologischen Fortschritts auch über Distanz geleistet werden kann. Zugleich zeigt sich eine zentrale Grenze des CCC: Die Arbeitsbedingungen innerhalb der Care-Ökonomie bleiben weitgehend ausgeblendet, sodass die Prekarität migrantischer Arbeit und der asymmetrische Status von Migrant:innen nur begrenzt erklärt werden können.

Für diese Schnittstelle wird das Konzept der transnationalen sozialen Ungleichheit (2.4.3) in den theoretischen Rahmen integriert, da dessen drei Dimensionen (emotionale und Care-Ungleichheit, fehlender sozialer Schutz sowie die Rassialisierung und Vergeschlechtlichung von Care-Arbeit) geeignet sind, die Produktion sozialer Ungleichheit in und durch transnationalisierte Räume zu erfassen (Lutz, 2018). Das Konzept weist jedoch ebenfalls eine erhebliche Lücke auf: die Zentralität von Sorge- und Fürsorgeverpflichtungen in transnationalen Beziehungen. Es erklärt nicht hinreichend, dass die Care-Anforderungen in Sende- und Empfängerländern Teil desselben Nexus sind, in den moralische Normen und Machtbeziehungen eingelassen sind (Lutz, 2018, S. 584).

2.4.1 Das ‚Global Care Chain Concept' (GCCC)

Das Global Care Chain Concept (GCCC), im Deutschen als Konzept der globalen Fürsorgekette übersetzt, geht auf Arlie Hochschild zurück (Hochschild, 2000, 2014) und wurde seither durch intersektionale Ansätze weiterentwickelt. Es thematisiert die Übernahme von Care-Arbeit durch migrantische Arbeitskräfte und die damit verbundene Veränderung transnationaler reproduktiver Arbeitsteilung zwischen Sende- und Empfängerländern (Yeates, 2004). Im Rahmen des Konzepts wird der ungleiche Zugang zu Ressourcen reflektiert und eine neue internationale Arbeitsteilung analysiert, die eine Umverteilung der Ressource Sorgearbeit von armen auf reiche Länder beinhaltet (Yeates, 2004).

Die zunehmende Erwerbsintegration von Frauen, demografische Alterungsprozesse und unzureichend ausgebaute öffentliche Unterstützungsstrukturen tragen dazu bei, dass Sorgebedarfe teilweise durch migrantische Care-Arbeiter:innen abgedeckt werden. In dieser Konstellation entstehen transnationale Fürsorgearrangements, die im Konzept der Global Care Chains theoretisch gefasst werden. Der Rückzug des Sozialstaats und das unzureichende Angebot an erschwinglichen Dienstleistungen im Care-Bereich haben folglich Auswirkungen auf die gesamte globale Care-Ökonomie. Statt die Fürsorge um das Wohl von Kindern und Menschen mit Pflegebedarf zur Aufgabe des jeweiligen Nationalstaats zu machen, wird auf ein transnationales Netzwerk von Care-Arbeiter:innen zurückgegriffen, die häufig in prekären Beschäftigungsverhältnissen arbeiten (Brückner, 2010). Transnational organisierte Care-Arbeit ist häufig informell oder irregulär organisiert und unterliegt uneinheitlichen bzw. unzureichend abgesicherten Schutz- und Qualitätsstandards (ebd.). Care-Arbeit wird damit, wie Brückner prägnant zusammenfasst, „zunehmend durch häufig illegalisierte Niedriglohnarbeit von Migrantinnen abgedeckt, wodurch nicht nur neue Ausbeutungsverhältnisse entstehen, sondern auch mühsame Professionalisierungsprozesse von personenbezogenen, sozialen Dienstleistungen in verschiedenen europäischen Ländern wieder abgebaut werden" (Brückner, 2010, S. 54).

Außerdem entsteht dadurch, dass Familien aus der Mittelklasse in Empfängerländern migrantische Arbeiter:innen beschäftigen, in den Sendeländern ein Care-Defizit (ausführlich in Kapitel 6.1.2). Die migrantischen Arbeiter:innen müssen ihre eigenen Care-Anforderungen, beispielsweise die Betreuung der Kinder oder Sorgearbeit in der Familie, umorganisieren und in weiterer Folge zumindest für den Zeitraum, in dem sie im Ausland tätig sind, auslagern (ebd.).

Diese Auslagerung funktioniert jedoch laut Kritiker:innen des GCCC nicht unbegrenzt. Wenn beispielsweise eine Familie aus Österreich eine Betreuungskraft aus Polen für die Betreuung der Großeltern beschäftigt, entsteht dort ein Vakuum, das möglicherweise von einer Betreuungskraft aus der Ukraine gefüllt werden kann. Am Ende der Fürsorgekette können die Care-Anforderungen jedoch nicht beliebig weiter ausgelagert werden. So zeigt die Studie von Bauer und Österle (2016), dass Personen aus Osteuropa seltener andere migrantische Arbeiter:innen anstellen und dass eher reichere Familien auf deren Care-Arbeit zurückgreifen.

> „In contrast to what Hochschild (2000) has proposed for global contexts, the employment of migrant women from more distant and poorer countries has never been found as a major strategy applied by care work migrants from and in Central and Eastern European countries" (Bauer & Österle, 2016, S. 82).

Anders als das Modell der globalen Fürsorgekette impliziert, weisen Bauer und Österle (2016) nach, dass statt einer weiteren bezahlten Auslagerung von Care-Arbeit häufig auf Familie, Freund:innen und Nachbar:innen zurückgegriffen wird. Demnach muss das Care-Defizit bei ärmeren Familien mittels staatlicher Angebote oder des sozialen Umfelds, etwa durch Kinder, Großeltern, Freund:innen oder Nachbar:innen, ausgeglichen werden (Lutz, 2015b). Die negativen Folgen transnationaler Mutterschaft beleuchtet Lutz (2015b) in ihrem Beitrag sehr detailliert; sie werden auch in Kapitel 6.1.2 und 6.2.3 näher herausgearbeitet.

Auch Hochschild (2014) betont, dass diese globalen Fürsorgeketten hauptsächlich von Frauen getragen werden, dass es Unterschiede in der Anzahl und Stärke der Verbindungen gibt und dass die jeweiligen Akteur:innen entlang dieser Sorgeketten durch die Globalisierung in ungleiche Positionen geraten (ebd.). Der Rückgang vormals stärker ausgeprägter Wohlfahrtsstaaten und eine Unzufriedenheit mit der Qualität der Betreuung haben dazu geführt, dass neue Dienstleistungsformen geschaffen wurden, die über staatliche Grenzen hinweg Sorgearbeit übernehmen. Die im Vergleich zu staatlichen und privatisierten Einrichtungen kostengünstigere Aneignung migrantischer Arbeit wird für die Versorgung älterer Angehöriger genutzt, die dadurch nicht gezwungen sind, ihr eigenes Zuhause zu verlassen (Bauer & Österle, 2013).

Die Kritik an dieser Aneignung und Extraktion emotionalen Mehrwerts steht im Zentrum des Konzepts der Global Care Chains (Ayalon, 2022; Hochschild, 2014). Es handelt sich hierbei zwar in erster Linie um ein Erklärungsmodell, aber auch um eine Kritik an der Verklärung von Care-Migration (Lutz, 2018). Es wird davon ausgegangen, dass Migration zur Verbesserung der Lebenslage migrantischer Familien führt, während das Care-Defizit in den Empfängerländern sinkt (Lutz, 2018, S. 580). Hier setzt laut Lutz (2018a) die Kritik der GCCC

an, da in der Annahme einer Art „Win-win-Situation“ die hohen sozialen Kosten für migrantische Familien ausgeklammert werden.

Das GCCC arbeitet mit den beiden Begriffen ‚Care Drain‘ und ‚Care Gain‘, die im Rahmen der Arbeit aufgegriffen werden. Es kommt zu einem Care Drain, da migrantische Arbeiter:innen häufig ihre Familien zurücklassen und somit eigene Care-Anforderungen nicht gleichzeitig erfüllen können; der Care Gain besteht in der Möglichkeit, Care-Arbeit auszulagern (Lutz, 2018). Weiter enthält das GCCC eine inhärente Kritik an der Kommodifizierung von Care-Arbeit entlang einer globalen Fürsorgekette, die von einer transnationalen sozialen Asymmetrie geprägt ist, da die Arbeitsbedingungen als prekär beschrieben werden, die Empfänger:innen als Gewinner und die Familien im Herkunftsland als Verlierer erscheinen (Lutz, 2018, S. 580). Tatsächlich wird hier ungleich ein Care-Defizit gelöst: Während die einen mit einer Unvereinbarkeit von Familie und Beruf konfrontiert sind, können die anderen durch die Auslagerung von Care-Verpflichtungen einer Erwerbsarbeit nachgehen (Lutz, 2018).

Die Argumentation des GCCC scheint plausibel, weist jedoch einige Limitationen auf, auf die im Folgenden näher eingegangen wird. Neben den bereits erwähnten widersprüchlichen empirischen Ergebnissen in Bezug auf die Kettenwirkung werden die vergeschlechtlichten Aspekte der globalen Warenkette unzureichend berücksichtigt (Yeates, 2004). Auch ein weiterer wesentlicher Aspekt, die Informalisierung haushaltsbasierter Arbeit als integraler Bestandteil globaler Produktionsnetzwerke, wird nicht näher beleuchtet. Yeates (2004) spricht sich dafür aus, dass Haushalte stärker in die Analyse einbezogen werden müssen. Auch die Heterogenität nationaler Policies sowie die Spezifika der jeweiligen Care-Dienstleistungen müssen bei der Analyse berücksichtigt werden. Das setzt voraus, dass sich die Analyse mit dem spezifischen Kontext, seiner historischen Entwicklung und dem jeweiligen Care-Bereich beschäftigt. Dadurch kann das Konzept die Diversität der Care-Arbeiter:innen und die verschiedenen Kontexte, in denen Care-Arbeit geleistet wird, besser erfassen. Denn der Care-Sektor weist ein breites Spektrum an Tätigkeiten auf; je nach Bezahlung, notwendigen Qualifikationen, Intensität der Arbeit, Organisation und Regulierung finden sich hier sehr unterschiedliche Bedingungen (Yeates, 2004). Yeates (2004) betont weiter, dass auch die Machtbeziehungen im konkreten Kontext untersucht werden müssen. Das setzt eine Akteur:innenanalyse voraus, die im Rahmen der Arbeit geleistet wird. Zu den künftigen Forschungsprioritäten gehört laut Yeates (2004) das Verständnis der Dynamik der Produktion migrantischer Pflegearbeit sowie der Frage, wie Machtverhältnisse die Wertschöpfung und -verteilung innerhalb von Pflegeketten strukturieren. Im Rahmen der Arbeit wird das Konzept

der globalen Fürsorgekette daher durch das Care Circulation Concept und das Konzept der transnationalen sozialen Ungleichheit erweitert.

2.4.2 Das ‘Care Circulation Concept’ (CCC)

Das Care Circulation Concept (CCC) wurde als Kritik an der globalen Fürsorgekette entwickelt, greift jedoch deren Kernelemente auf (Lutz, 2018). Es problematisiert, dass das GCCC Care-Migration auf einen zweifachen Austausch reduziert, bei dem Migrant:innen in die eine Richtung und Löhne in die andere Richtung wandern (Lutz, 2018, S. 581). Hierbei werden migrantische Care-Arbeiter:innen als „givers“ und deren Familie im Herkunftsland als „receivers“ dargestellt, wobei ausgeklammert wird, dass es auch im transnationalen Raum zu einem Austausch mit der eigenen Familie kommen kann (ebd.). Aus Sicht des CCC handelt es sich beim GCCC um ein Defizitmodell, das digitale Kommunikationsmöglichkeiten und weitere Formen transnationaler emotionaler Unterstützung nicht hinreichend berücksichtigt (Lutz, 2018, S. 581f.). Es kommt aus Sicht des CCC eben nicht lediglich zu einem Austausch zwischen zwei Gliedern einer Kette in einer unilateralen Beziehung, da migrantische Care-Arbeiter:innen sehr wohl moralische und emotionale Unterstützung für ihre Familien leisten, was als Möglichkeitsbedingung dafür gilt, dass ihre Abwesenheit über längere Zeiträume überhaupt akzeptiert wird (Lutz, 2018). Die Kritik besteht folglich laut Lutz (2018) darin, dass soziale Beziehungen transnationaler Familien nicht auf die Arbeitsmarktperspektive reduziert werden können. Aus Lutz’ (2018) Perspektive kann zwar das transformative Potenzial von Migration durch die moralische Verantwortung gegenüber Familienmitgliedern hervorgehoben werden, sie hält es jedoch für problematisch, die Mutualität von Verwandtschaft zu glorifizieren:

> „Moreover, neither the asymmetrical relationship between the givers and recipients of care nor the precarious labour market conditions for migrant care givers, exploitation and the resultant tremendous discrepancies in social positions can be ignored, because reciprocal relationships are impeded by them” (Lutz, 2018, S. 582).

Es ist folglich aus ihrer Perspektive nicht zweckmäßig, den Care Drain und die Asymmetrie von Migration zu vernachlässigen, etwa im Hinblick auf emotionale Ungleichheit, weswegen sie für eine Ergänzung durch den theoretischen Zugang der transnationalen sozialen Ungleichheit argumentiert, der in dieser Arbeit aufgegriffen wird (Lutz, 2018).

2.4.3 Das Konzept der ‚Transnationalen sozialen Ungleichheit'

Das Konzept der transnationalen sozialen Ungleichheit geht von der Prämisse aus, dass der methodologische Nationalismus transnationale Dynamiken und ungleiche Lebenschancen nur unzureichend adressieren kann (Lutz, 2018, S. 582). In diesem Ansatz wird folglich davon ausgegangen, dass transnationale soziale Ungleichheiten multilokale Hierarchien darstellen (Lutz, 2018, S. 583). Der Ansatz basiert auf Untersuchungen zu den Auswirkungen der Care-Migration (ebd.). Zu den Erkenntnissen dieser Untersuchungen gehört, dass migrantische Arbeiter:innen häufig der gebildeten Mittelklasse in den Herkunftsländern angehören, nach ihrer Ankunft in den Empfängerländern jedoch einen niedrigen sozialen Status einnehmen und häufig marginalisiert werden (Lutz, 2018, S. 583). Es kommt zu einer widersprüchlichen Situierung in Sozialgefügen, und migrantische Arbeiter:innen werden gleichzeitig in der sozialen Hierarchie im Sende- und im Empfängerland positioniert (Lutz, 2018, S. 583). Das Konzept transnationaler sozialer Ungleichheit untersucht diese Konstellationen, die soziale Stratifikation produzieren, und hebt hervor, dass Care-Arbeit vergeschlechtlicht und von Vorstellungen von Weiblichkeit geprägt ist. Zugleich thematisiert es den unzureichenden sozialen Schutz für migrantische Care-Arbeiter:innen und analysiert rassialisierende sowie klassenbezogene Selektivitäten europäischer Migrations- und Arbeitsmarktpolitik (Lutz, 2018).
In Bezug auf die vergeschlechtlichte Natur der Care-Arbeit wird hervorgehoben, dass die soziale Konstruktion von Weiblichkeit sowohl als Voraussetzung für die Anstellung von Care-Arbeiter:innen als auch als eine Art Pflicht in der moralischen Ökonomie der Verwandtschaft gesehen wird (Lutz, 2018, S. 583). So sind Frauen häufig ihrer Familie gegenüber verpflichtet, unbezahlte emotionale Arbeit zu leisten, während sie gleichzeitig aufgrund unzureichender finanzieller Mittel auch gezwungen sind, einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen (ebd.). Da die Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen in den Sendeländern häufig begrenzt sind, fühlen sich einige gezwungen, im Rahmen transnationaler Mutterschaft Care-Arbeit zu übernehmen (Lutz, 2015b). Laut Lutz (2018) wird die Verfügbarkeit von Care als gewünschte Ware an beiden Enden des Care-Nexus („receiving-giving") zu einem entscheidenden Faktor für die Qualität des Lebens. Deshalb versteht sie emotionale Ungleichheit und Care-Ungleichheit als wesentliche Aspekte transnationaler Fürsorge, bei der Sorge nur im Empfängerland geleistet werden kann, während der Kontakt zur Familie auf digitale Kommunikation und Besuche reduziert bleibt (Lutz, 2018, S. 583).
In Bezug auf den unzureichenden sozialen Schutz migrantischer Care-Arbeiter:innen wird auf die unzureichende Regulierung transnationaler Care-Arbeit hingewiesen (Lutz & Palenga-

Möllenbeck, 2011a, 2012b; Lutz, 2018). Im Bereich transnationaler Care-Arbeit sind bilaterale Verträge zwischen Sende- und Empfängerländern, in denen soziale Sicherheit und Vergütungen geregelt werden, eine Seltenheit (Lutz, 2018, S. 583). Österreich gilt in der einschlägigen Literatur als besonders ausgeprägter Fall einer rechtlichen und förderpolitischen Regulierung migrantischer Live-in-Betreuung im Privathaushalt (Österle & Bauer, 2016). Die EU gilt hier als wesentlicher Policy-Maker für transnationale Arbeitsverhältnisse. Beispielsweise reguliert die EU die Einreise und garantiert zu einem gewissen Grad sozialen Schutz (ebd.). Die unzureichende Regulierung auf europäischer Ebene führt jedoch dazu, dass sich die selbstständige Beschäftigung als zentrales Modell etablieren konnte, wodurch arbeitsrechtliche Standards umgangen werden, die Löhne meist gering sind und intermediäre Organisationen weitreichende Kompetenzen erhalten (Lutz, 2018, S. 584; Österle & Bauer, 2016), wie in den empirischen Kapiteln ausführlich beschrieben wird.

Ein weiteres Problem, das im Rahmen des Konzepts der transnationalen sozialen Ungleichheit thematisiert wird, sind die Migrationspraktiken der Europäischen Union. Aus Sicht der Proponent:innen realisieren diese Migrationspraktiken klassenbasierte und rassialisierte Beschäftigungsformen (Lutz, 2018, S. 584). Auch wenn laut Lutz (2018) der Rassismusdiskurs in der Empirie untererforscht ist, argumentiert sie, dass dieser innerhalb der EU nicht obsolet ist. Exemplarisch führt sie an, dass Personen aus Osteuropa häufig akzeptiert werden, da sie weiß und christlich sind, gleichzeitig aber auch als rückständig imaginiert werden (Lutz, 2018, S. 583). Diese Zuschreibungen verweisen, wie Lutz (ebd.) betont, auf historische Kontinuitäten rassialisierender Diskurse, etwa auf die nationalsozialistische Imagination einer „slawischen Arbeiterklasse“.

2.5 Antifragilität als analytische Perspektive auf die Corona-Krise

Die zweite Forschungsfrage dieser Arbeit richtet den Blick auf die COVID-19-Pandemie als Krisenmoment im Modell der 24-Stunden-Betreuung (siehe Kapitel 1.4). Dabei geht es nicht nur um die kurzfristige Bewältigung der Krise, sondern auch um die Frage, welche strukturellen Lehren daraus gezogen werden können. Um diese Prozesse theoretisch zu fassen, wird im Folgenden das Konzept der Antifragilität nach Taleb (2018) als ergänzende analytische Perspektive herangezogen. Es dient dazu, Anpassungsprozesse nicht nur als defensive Reaktion, sondern auch im Hinblick auf mögliche Lern- und Veränderungsprozesse zu betrachten.

Die Care-Krise und die Corona-Krise bilden eine historisch spezifische Konstellation miteinander verschränkter Krisenmomente. Die einzelnen Krisen werden im Rahmen der

Arbeit als Krisen spezifischer sozialer Verhältnisse interpretiert und treten demnach auf, wenn Kollektive und Individuen diese spezifischen Praktiken nicht mehr in gewohnter Weise ausüben können, also wenn die „Normalität“ dieser Verhältnisse gestört ist (Bader et al., 2011). Im konkreten Fall der Corona-Krise war die Normalität der 24-Stunden-Betreuung beispielsweise durch Einreiseregelungen, veränderte Arbeitsbedingungen und die Verringerung institutioneller Angebote, etwa von Betreuungseinrichtungen, gestört (siehe Kapitel 7). Die Pandemie hatte damit Auswirkungen auf die unbezahlte Care-Arbeit, da Entlastungsmöglichkeiten wegfielen, aber auch auf die bezahlte Care-Arbeit, da sich die Arbeitsbedingungen maßgeblich veränderten (Dowling, 2021a; Scheele et al., 2023a, 2023b; Villa, 2020; Weber, 2022). Im Rahmen der Arbeit wird daher geprüft, ob diese multiplen Krisen, also die Krise der bezahlten und unbezahlten Care-Arbeit sowie die Corona-Krise, über bloße Destabilisierung hinaus auch Hinweise auf Lernprozesse, Verschiebungen institutioneller Grenzen oder neue Formen der Krisenbearbeitung enthalten. Der Fokus auf die ineinander verschränkte Krisenentwicklung sowie insbesondere auf deren Bearbeitung ermöglicht es, Rückschlüsse auf die Ursachen der einzelnen Krisen zu ziehen und mögliche Veränderungspotenziale der getroffenen Maßnahmen sichtbar zu machen (Bader et al., 2011).
Vor diesem Hintergrund wird eine antifragile Perspektive eingenommen, die nicht nur jene Momente in den Blick nimmt, auf deren Grundlage Krisen überstanden werden, sondern auch danach fragt, ob Systeme aus Erschütterungen lernen und sich dadurch verändern können. Taleb fasst diesen Grundgedanken prägnant zusammen:

> „Einige Dinge profitieren von Erschütterungen; wenn sie instabilen, vom Zufall geprägten, ungeordneten Bedingungen ausgesetzt sind, wachsen und gedeihen sie; sie lieben das Abenteuer, das Risiko und die Ungewissheit. Doch obwohl dieses Phänomen omnipräsent ist, gibt es kein Wort für das genaue Gegenteil von 'fragil'. Nennen wir es 'antifragil'“ (Taleb, 2018, S. 21).

Antifragilität bezeichnet bei Taleb somit nicht bloß Widerstandsfähigkeit, sondern eine Qualität, durch die Systeme unter Bedingungen von Unsicherheit, Stress und Störung unter Umständen an Anpassungsfähigkeit gewinnen. Für die vorliegende Arbeit ist dabei insbesondere die Abgrenzung zu Resilienz und Robustheit relevant. Taleb formuliert dies wie folgt:

> „Antifragilität ist mehr als Resilienz oder Robustheit. Das Resiliente, das Widerstandsfähige widersteht Schocks und bleibt sich gleich; das Antifragile wird besser“ (Taleb, 2018, S. 21-22).

Für die Analyse der 24-Stunden-Betreuung ist diese Unterscheidung zentral. Nicht jede Form der Krisenbewältigung ist bereits als Antifragilität zu verstehen. Die Aufrechterhaltung eines Systems unter Krisenbedingungen kann ebenso Ausdruck bloßer Stabilisierung, improvisierter Anpassung oder kurzfristiger Resilienz sein. Von Antifragilität kann erst dann gesprochen werden, wenn aus der Krise heraus Prozesse sichtbar werden, die über kurzfristige Sicherung hinausgehen und auf veränderte institutionelle Arrangements, Lernprozesse oder eine verringerte zukünftige Verwundbarkeit hinweisen. Damit wird Antifragilität in dieser Arbeit nicht als eigenständige sozialpolitische Theorie verstanden, sondern als heuristisches Unterscheidungsinstrument. Es dient dazu, die Qualität institutioneller Krisenreaktionen danach zu befragen, ob sie lediglich Funktionsfähigkeit sichern oder darüber hinaus Lern- und Veränderungsprozesse ermöglichen.

Taleb betont zudem, dass Fragilität häufig durch stark zentralisierte und top-down organisierte Strukturen erhöht wird, während dezentrale und erfahrungsbasierte Formen der Problembearbeitung unter bestimmten Bedingungen anpassungsfähiger sein können. In diesem Zusammenhang schreibt er:

> „Während fast jede Top-Down-Dynamik Fragilität erhöht und Antifragilität blockiert, profitieren Bottom-Up-Strukturen von einem angemessenen Maß an Stress und Unordnung“ (Taleb, 2018, S. 24).

Dieser Gedanke wird in der vorliegenden Arbeit nicht in seiner marktliberalen Grundform übernommen. Talebs Skepsis gegenüber Top-down-Steuerung zielt primär auf ökonomische Systeme und trägt eine implizit marktaffirmative Prämisse, die mit dem gesellschaftskritischen Erkenntnisinteresse der HMPA in Spannung steht. Für die Analyse der 24-Stunden-Betreuung ist das Argument dennoch analytisch produktiv: Es lenkt den Blick darauf, ob erfahrungsbasiertes Wissen der direkt Betroffenen, also Betreuungskräfte, Menschen mit Pflegebedarf und ihre Familien, in institutionelle Lernprozesse eingespeist wird, oder ob Krisenreaktionen ausschließlich auf administrativer Ebene verbleiben. Im Rahmen der HMPA wird diese Frage machttheoretisch gerahmt: Antifragilität setzt in diesem Verständnis nicht Dezentralisierung im marktliberalen Sinn voraus, sondern eine Erweiterung jener politischen Arenen, in denen Problemlagen definiert und bearbeitet werden, und eine Neuverteilung von Gestaltungsmacht zwischen den beteiligten Akteur:innen.

Das Konzept der Antifragilität bietet damit eine theoretische Linse, um die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie nicht nur als Krisenerfahrung, sondern als möglichen Ausgangspunkt von Lern- und Veränderungsprozessen im System der 24-Stunden-Betreuung zu untersuchen. Es erweitert den Blick über kurzfristige Krisenbewältigung hinaus, indem es die Frage aufwirft, ob und in welcher Form Institutionen, Akteur:innen und Strukturen auf Störungen in einer Weise reagieren, die zukünftige Verwundbarkeiten reduziert oder neue Handlungsspielräume eröffnet. Antifragilität wird in dieser Arbeit daher nicht als bereits realisierte Eigenschaft des Systems verstanden, sondern als analytische Perspektive, mit deren Hilfe geprüft werden kann, ob sich im Kontext von Prekarität, Regulierung und Pflegepolitik Hinweise auf Lern- und Transformationsprozesse erkennen lassen (siehe Kapitel 5 bis 7). Für die empirische Analyse wird das Konzept anhand von vier Kriterien operationalisiert, die im Material eine Unterscheidung zwischen bloßer Resilienz und antifragiler Weiterentwicklung ermöglichen. Als Hinweise auf institutionelle Lernprozesse im Sinne von Antifragilität gelten: erstens die Entstehung neuer Rückkopplungsstrukturen, etwa Monitoring- oder Evaluationsverfahren, die Krisenerfahrungen systematisch erfassen und in politische Entscheidungsprozesse einspeisen; zweitens eine formale Neuverteilung von Verantwortungszuschreibungen zwischen staatlichen, marktlichen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen; drittens die Aufnahme zuvor marginalisierter Akteur:innen in Entscheidungsarenen; und viertens die Übersetzung veränderter Problemdefinitionen in verbindliche politische Konsequenzen. Sind diese Kriterien im Material nicht erkennbar, ist von Resilienz zu sprechen: Das System stabilisiert sich entlang etablierter Pfade, ohne strukturell zu lernen.

2.6 Zwischenfazit: Theoretische Synthese und analytische Perspektive

In Kapitel 2 wurde herausgearbeitet, dass Care-Arbeit im Kontext der 24-Stunden-Betreuung Ausdruck tiefgreifender gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Umbrüche ist. Aus den diskutierten theoretischen Ansätzen lässt sich ableiten, dass Sorgearbeit nicht isoliert, sondern im Zusammenspiel sozialer Machtverhältnisse, wohlfahrtsstaatlicher Strukturen und globaler Migrationsprozesse verstanden werden muss. Dieses Zwischenfazit bündelt die zentralen theoretischen Einsichten und überführt sie in analytische Bezugspunkte für die empirische Untersuchung in Kapitel 5 bis 7.

Zusammenfassend wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass Care-Arbeit weder als rein private Sorgeleistung noch als ausschließlich ökonomische Dienstleistung verstanden werden kann, sondern stets im Spannungsfeld gesellschaftlicher Macht- und Ungleichheitsverhältnisse

verortet ist. Dies schließt die Perspektive der sozialen Reproduktion mit ein, aus der sich die Verschränkung von bezahlter und unbezahlter Sorgearbeit sowie ihre systemische Bedeutung ergibt (siehe Kapitel 2.2).

Aus der Auseinandersetzung mit den verschiedenen theoretischen Ansätzen in Kapitel 2.1 bis 2.5 ergibt sich die Prämisse, dass Prozesse der Kommodifizierung, Privatisierung und Externalisierung zentrale analytische Bezugspunkte darstellen, da sie wesentliche Mechanismen der gegenwärtigen Organisation von Care-Arbeit beschreiben. Einerseits wird Sorgearbeit zunehmend marktförmig organisiert und zur Ware gemacht, andererseits in den privaten Haushalt zurückverlagert und damit individualisiert sowie schließlich auf migrantische Betreuungskräfte ausgelagert (siehe Kapitel 2.4). Diese Mechanismen bilden die Grundlage für die empirische Kontextanalyse der strukturellen Bedingungen der 24-Stunden-Betreuung in Kapitel 5. Im weiteren Verlauf wird untersucht, wie sich diese Prozesse in der österreichischen Pflegepolitik widerspiegeln, also in politischen Strategien, Finanzierungslogiken und institutionellen Rahmenbedingungen, die Sorgearbeit strukturieren und bewerten.

Ergänzend wird mit der Perspektive der Global Care Chains die transnationale Dimension von Sorgearbeit sichtbar gemacht, wobei nicht die gesamte Kettenlogik übernommen wird, sondern insbesondere die Positionierung migrantischer Betreuungskräfte innerhalb globaler Sorgearrangements analytisch aufgegriffen wird (siehe Kapitel 2.4.1). Das Care Circulation Concept wird hinzugezogen, um zirkuläre Bewegungen und Aushandlungsprozesse im Bereich der 24-Stunden-Betreuung in den Blick zu nehmen und zugleich seine Grenzen hinsichtlich der Erfassung von Arbeitsbedingungen und Prekarität zu berücksichtigen (siehe Kapitel 2.4.2). Diese Perspektiven werden im empirischen Teil insbesondere in der Akteur:innenanalyse in Kapitel 6 wieder aufgegriffen, um transnationale Dynamiken, soziale Positionierungen und asymmetrische Abhängigkeiten zu untersuchen.

Schließlich verweist das Konzept der transnationalen sozialen Ungleichheit auf die strukturelle Einbettung dieser Arrangements in ungleiche gesellschaftliche und politische Ordnungen und dient als theoretischer Rahmen, um Machtasymmetrien zwischen Herkunfts- und Zielländern sowie zwischen den beteiligten Akteur:innen sichtbar zu machen (siehe Kapitel 2.4.3). In Verbindung mit einer intersektionalen Perspektive auf Geschlecht, Klasse und Migration (siehe Kapitel 2.3) werden diese Konzepte analytisch verbunden, um institutionelle Arrangements, Interessen und Strategien der beteiligten Akteur:innen sowie die Dynamiken von Regulierung, Krise und Transformation im Feld der 24-Stunden-Betreuung systematisch untersuchen zu

können. Diese analytische Rahmung bildet die Grundlage für die Prozessanalyse der Entwicklung und Krisendynamiken im Feld der 24-Stunden-Betreuung in Kapitel 7.

Darüber hinaus wird mit dem Konzept der Antifragilität eine ergänzende analytische Perspektive eingeführt, um Krisenmomente wie die COVID-19-Pandemie nicht nur als Störungen, sondern auch im Hinblick auf mögliche Lern- und Veränderungsprozesse zu untersuchen (siehe Kapitel 2.5). Für die empirische Analyse bedeutet dies, dass in Kapitel 7 geprüft wird, ob die Krisenbearbeitung im Feld der 24-Stunden-Betreuung lediglich bestehende Arrangements stabilisierte oder ob sich darüber hinaus Hinweise auf institutionelle Lernprozesse und veränderte Handlungslogiken erkennen lassen.

Damit schließt das Theoriekapitel mit einer theoretischen Verdichtung, aus der sich die zentralen Analysebegriffe der Arbeit ergeben: soziale Reproduktion, Kommodifizierung, Privatisierung, Externalisierung, transnationale Ungleichheit, Akteur:innenkonstellation sowie Krise, Stabilisierung und mögliche Lernprozesse. Im anschließenden Kapitel 3 wird dargestellt, wie diese theoretischen Prämissen im Forschungsdesign methodisch aufgegriffen und für die empirische Untersuchung operationalisiert werden.

3. Methodisches Vorgehen: Historisch-materialistische Policy-Analyse, Scoping Review und qualitative Inhaltsanalyse

Das methodische Vorgehen dieser Arbeit ist darauf ausgerichtet, die strukturellen Bedingungen der migrantischen 24-Stunden-Betreuung in Österreich in ihrer historischen Entwicklung systematisch und theoriegeleitet zu analysieren und dabei die Interessenlagen und -gegensätze der relevanten Akteur:innen herauszuarbeiten. Ziel ist es, die Wechselwirkungen zwischen politischen Regulierungen, sozialen Kräften und ökonomischen Interessen in ihrer Vielschichtigkeit nachzuzeichnen. Hierfür werden mehrere methodische Zugänge miteinander verbunden, um die gegenwärtigen Konfigurationen und Krisenprozesse differenziert analysieren zu können.

Im Zentrum der Untersuchung steht die Historisch-Materialistische Policy-Analyse (HMPA) (siehe Kapitel 3.1), die eine Analyseperspektive bietet, um Politiken als Ausdruck und Vehikel gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse zu untersuchen. Die HMPA rahmt dabei ein theoriegeleitetes und zugleich offenes Forschungsdesign, das theoretische Reflexion mit empirischer Rekonstruktion verbindet.

Ihr dreistufiger Analyseprozess umfasst eine Kontextanalyse, eine Akteur:innenanalyse und eine Prozessanalyse. Im Rahmen der Kontextanalyse wird die historische Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung von ihren Anfängen als informelle und häufig illegale Beschäftigungsform bis zur Legalisierung durch das Hausbetreuungsgesetz (2007) nachgezeichnet (siehe Kapitel 5). Die Akteur:innenanalyse dient dazu, die relevanten sozialen, politischen und ökonomischen Akteur:innen zu identifizieren und ihre Interessen, Strategien und Ressourcen in Bezug auf die Regulierung der 24-Stunden-Betreuung systematisch herauszuarbeiten (siehe Kapitel 6). Die abschließende Prozessanalyse richtet den Fokus auf die Dynamiken der Aushandlung und Regulierung, insbesondere auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie und die Frage, welche Handlungsspielräume und Transformationspotenziale sich daraus ergeben (siehe Kapitel 7 ff.).

Um diesen komplexen Untersuchungsgegenstand umfassend zu erfassen, werden die drei Analyseebenen methodisch mit einem Scoping Review (siehe Kapitel 3.2) verbunden. Das Scoping Review dient dabei der systematischen Identifikation, Auswahl und Strukturierung des für die Untersuchung relevanten Materials. Es ermöglicht, den Forschungsstand, theoretische Zugänge sowie Policy-Dokumente, wissenschaftliche Studien und weitere einschlägige Quellen systematisch zu erfassen, zu ordnen und für die vertiefende Analyse auszuwählen.

Durch ein transparentes und regelgeleitetes Vorgehen wird die Grundlage für die nachfolgende Auswertung geschaffen, zugleich werden Forschungslücken identifiziert.

Ergänzend wurden qualitative Hintergrundgespräche mit Expert:innen, Interessenvertretungen und weiteren Akteur:innen aus dem Feld der 24-Stunden-Betreuung herangezogen, um den dokumentenbasierten Forschungsstand zu kontextualisieren, einzelne Befunde zu plausibilisieren und typische Situationslogiken exemplarisch zu veranschaulichen. Sie bilden jedoch keinen eigenständigen systematisch ausgewerteten Datenkorpus (siehe Kapitel 3.4). Diese Hintergrundgespräche dienen der Kontextualisierung und Plausibilisierung der Ergebnisse des Scoping Reviews und tragen zur Interpretation der Kräfteverhältnisse im Rahmen der Policy-Analyse bei.

Die Auswertung des gesichteten Materials erfolgt anschließend mittels der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (siehe Kapitel 3.3). Im Rahmen dieser Arbeit wird sie genutzt, um die relevanten Materialien systematisch zu strukturieren, auszuwerten und im Hinblick auf die Fragestellung zu verdichten. Auf dieser Grundlage werden Kategorien gebildet und zentrale Argumentationsstränge herausgearbeitet. Die qualitative Inhaltsanalyse wird dabei in einer Kombination aus deduktiven und induktiven Schritten durchgeführt, um sowohl bestehende theoretische Konzepte auf das Material anzuwenden als auch neue, aus dem Datenkorpus gewonnene Kategorien zu integrieren. Mithilfe der Software MAXQDA 2022 werden die kodierten Textpassagen organisiert und in einem Codebaum zusammengeführt, der die Grundlage für die Ausarbeitung der einzelnen Kapitel der Arbeit bildet.

Durch die Verbindung der historisch-materialistischen Policy-Analyse mit dem Scoping Review, den Hintergrundgesprächen und der qualitativen Inhaltsanalyse wird ein methodisches Design umgesetzt, das es ermöglicht, die politisch-ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen der 24-Stunden-Betreuung in Österreich multiperspektivisch zu erfassen, zu kontextualisieren und theoriegeleitet zu interpretieren.

3.1 Forschungsperspektive: Historisch-Materialistische Policy-Analyse (HMPA)

Die 24-Stunden-Betreuung in Österreich stellt ein hochgradig umkämpftes Feld dar, das von vielfältigen Konfliktlinien durchzogen ist. Diese reichen von der Frage nach der staatlichen Verantwortung für Langzeitpflege (Famira-Mühlberger, 2017; Österle, 2017) über die soziale und ökonomische Positionierung von Sorgearbeit (Aulenbacher et al., 2019) bis hin zu transnationalen Abhängigkeiten und asymmetrischen Machtverhältnissen zwischen Herkunfts-

und Empfängerländern der Arbeitsmigration (Durisova, 2017; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). Strukturelle Zielkonflikte zwischen familialistischen Leitbildern (Appelt & Fleischer, 2014; Prieler, 2021), der Retraditionalisierung von Sorgeverantwortung (Allmendinger, 2020; Weber, 2022) und der Prekarisierung von Care-Arbeit im Zuge ihrer Kommodifizierung (Auth, 2013; Aulenbacher et al., 2018c) kommen hinzu. Erforderlich ist daher ein Analyserahmen, der diese Interessenlagen und Widersprüche nicht isoliert betrachtet, sondern in ihrem Zusammenhang mit gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen und Prozessen sozialer Reproduktion untersucht.

Die historisch-materialistische Policy-Analyse (HMPA) bietet einen solchen Rahmen. Sie zielt darauf ab zu analysieren, wie spezifische Policies vor dem Hintergrund konkurrierender und antagonistischer Interessen unterschiedlicher sozialer Kräfte formuliert werden und inwiefern sie zur Reproduktion gesellschaftlicher Herrschaftsverhältnisse sowie zur Regulierung struktureller Widersprüche und Krisentendenzen beitragen (Brand, 2013; Brand et al., 2022; Kannankulam & Georgi, 2014). Epistemologisch positioniert sich die HMPA im Rahmen eines kritischen Realismus: Materielle Strukturen wirken relativ autonom gegenüber ihrer diskursiven Konstruktion. Diese Prämisse unterscheidet die HMPA sowohl von der Interpretativen Policy-Analyse (IPA), die diskursiven Bedeutungskonstruktionen analytisches Vorrecht einräumt, als auch von rationalistischen Ansätzen, die Policies als technische Problemlösungen neutraler staatlicher Akteure verstehen (Brand, 2013; Brand et al., 2022).

Ontologisch setzt die HMPA voraus, dass kapitalistische Gesellschaften strukturell widersprüchlich und krisenanfällig sind. Der Akkumulationsimperativ untergräbt kontinuierlich seine eigenen Voraussetzungen, indem er Arbeit, Reproduktionsverhältnisse und natürliche Ressourcen ausbeutet, und erzeugt dadurch antagonistische Interessen zwischen sozialen Klassen, Klassenfraktionen und weiteren gesellschaftlichen Kräften (Brand et al., 2022; Lipietz, 1988). Kapitalistische Gesellschaften bedürfen deshalb spezifischer Regulationsformen, durch die diese Widersprüche in institutionellen Arrangements verarbeitet werden. Policies sind in diesem Verständnis keine neutralen Lösungsangebote für gesellschaftliche Probleme, sondern instabile Kompromisse zwischen sozialen Kräften, die durch spezifische Staatsapparate mit je eigenen Selektivitäten formuliert werden (Brand et al., 2022). Da der Staat in unterschiedliche Bereiche und Apparate aufgeteilt ist, gibt es keine übergreifende kohärente Staatsstrategie; die Heterogenität der Staatsapparate ist daher ein Strukturmerkmal des Policy-Prozesses und keine zu korrigierende Inkohärenz (Brand et al., 2022).

Der Staat wird im Rahmen der HMPA nicht als neutraler Akteur verstanden, sondern als „materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse" (Poulantzas, 2002, S. 159) und als strategisch-relationales Terrain, auf dem antagonistische Interessen sozialer Kräfte artikuliert, organisiert und in Policies transformiert werden (Jessop, 2001). Seine relative Autonomie ermöglicht es dem Staat, Kompromisse zwischen divergierenden Interessen zu formulieren, ohne dabei eine der beteiligten Kräfte vollständig zu repräsentieren (Brand et al., 2022). Strukturell eingeschriebene Selektivitäten bestimmen asymmetrisch, welche Strategien, Interessen und Diskurse Zugang zur Politikformulierung erhalten (Brand et al., 2022; Offe, 2006). Frühere gesellschaftliche Kämpfe und Kompromisse sind auf diese Weise in die institutionelle Struktur des Staates eingeschrieben und prägen die Handlungsspielräume gegenwärtiger Akteur:innen vor.

Die HMPA geht davon aus, dass soziale Realität und sozialer Wandel durch materielle gesellschaftliche Praktiken geprägt sind (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, 2014). Dominante Strukturen wie kapitalistische Produktionsverhältnisse, Geschlechterverhältnisse oder Rassismus werden nicht als gegeben vorausgesetzt, sondern als historisch hervorgebrachte und reproduzierte Kräfteverhältnisse analysiert. Für die Untersuchung der 24-Stunden-Betreuung ist diese Perspektive zentral, da sich hier Machtasymmetrien zwischen Betreuungskräften, Vermittlungsagenturen, Familien und staatlichen Institutionen besonders deutlich zeigen (siehe Kapitel 6).

Im Rahmen der HMPA werden sogenannte Hegemonieprojekte in den Blick genommen, verstanden als Bündel von Strategien mit gemeinsamer Richtung, die nicht notwendig bewusst koordiniert sein müssen (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, 2014; Kannankulam & Georgi, 2014). Analytisch ist dabei zwischen Hegemonieprojekten, die Hegemonie anstreben, und hegemonialen Projekten zu unterscheiden, die diese bereits erreicht und ihre Partikularinteressen erfolgreich verallgemeinert haben (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, 2014). Im wirtschaftlichen Bereich konkurrieren unterschiedliche Kapitalfraktionen um die Durchsetzung spezifischer Akkumulationsstrategien, während im gesellschaftlichen Bereich soziale Kräfte darum ringen, ihre Partikularinteressen zu verallgemeinern und in übergreifenden Projekten zu konsolidieren (Brand et al., 2022; Gramsci, 1991). Für die Untersuchung der 24-Stunden-Betreuung erlaubt diese Unterscheidung zu fragen, welche Akteursstrategien hegemonial wurden und welche marginalisiert blieben.

Die Handlungsfähigkeit von Hegemonieprojekten hängt von unterschiedlichen Ressourcentypen ab, die in der Akteur:innenanalyse systematisch erfasst werden. Zu den

organisatorischen Ressourcen zählen der Zugang zu Medien, politischen Institutionen, finanziellen Mitteln und relevantem Wissen (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, 2014). Systemische Ressourcen beschreiben die Fähigkeit, Entscheidungen mit systemrelevanten Konsequenzen zu treffen oder systemrelevante Leistungen zu verweigern. Diskursive, ideologische und symbolische Ressourcen umfassen die Möglichkeit, Problemdefinitionen öffentlich zu setzen und mit dominanten gesellschaftlichen Deutungsmustern zu verknüpfen (ebd.). Institutionelle und strategisch-strukturelle Selektivitäten schließlich beschreiben, inwieweit die Ziele und Strategien von Akteur:innen mit bestehenden institutionellen Konfigurationen komplementär sind, was ihre Position im gesellschaftlichen Kräfteverhältnis wesentlich mitbestimmt (Kannankulam & Georgi, 2014). Diese Ressourcenformen werden in der Akteur:innenanalyse für die jeweiligen Akteur:innen systematisch untersucht und gegenübergestellt.

Eine zentrale methodische Herausforderung besteht darin, wie die Vielfalt sozialer und politischer Kämpfe analytisch geordnet und unterschiedlichen Hegemonieprojekten zugeordnet werden kann (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, 2014). Hegemonieprojekte sind konzeptionelle Konstruktionen, die es erlauben, Strategien verschiedener Akteur:innen zu aggregieren und in einen übergreifenden Zusammenhang einzuordnen, auch wenn sich diese nicht als Teil eines gemeinsamen Projekts begreifen würden (ebd.). Die direkte Aggregation von Akteur:innen zu Hegemonieprojekten birgt dabei das Risiko, Mikrokonflikte in der Policy-Formulierung analytisch zu überdecken. Brand et al. (2022) empfehlen deshalb, zunächst konkrete politische Projekte und Strategien zu identifizieren und in einem zweiten Schritt hegemonialen Konstellationen zuzuordnen. In der vorliegenden Arbeit wird dieses Vorgehen in der Akteur:innenanalyse entsprechend angewendet (siehe Kapitel 6.4).

Methodologisch verbindet die HMPA theoretische und empirische Arbeit durch das Verfahren der Retroduktion. Belfrage und Hauf (2017, S. 260) beschreiben es als eine „permanente, spiralförmige Bewegung zwischen dem Abstrakten und dem Konkreten, zwischen theoretischer und empirischer Arbeit, die eine interpretierende und eine kausale Erklärungsdimension einschließt" (zit. n. Brand et al., 2022). Das induktive Moment besteht in der Erhebung empirischer Daten zu einem spezifischen Policy-Feld, das deduktive Moment in der Anwendung theoretischer Konzepte auf dieses Material, um ein Verständnis des Kontexts, der Akteur:innen und der untersuchten Policy-Prozesse zu entwickeln. In einem iterativen Prozess werden theoretische Annahmen auf Grundlage empirischer Befunde verfeinert und bestehende Konzepte durch empirische Einsichten weiterentwickelt. Die Analyseschritte der HMPA folgen daher keiner linearen Sequenz, sondern einem zirkulären Forschungsprozess, in dem Kontext-

, Akteur:innen- und Prozessanalyse aufeinander verweisen und wechselseitig rückwirken (Brand et al., 2022).

Operationalisiert wird die HMPA in einem dreistufigen Analyseprozess, bestehend aus Kontextanalyse, Akteur:innenanalyse und Prozessanalyse (Buckel et al., 2017; Kannankulam & Georgi, 2014). Der Schwerpunkt kann je nach Erkenntnisinteresse auf gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen, politischen Apparaten oder juristischen Institutionen liegen (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, 2014). Die Forschungsfragen der vorliegenden Arbeit legen einen Schwerpunkt auf die Akteur:innenanalyse, eingebettet in eine strukturierende Kontextanalyse und eine historisch-dynamische Prozessanalyse. Die drei Schritte werden in den folgenden Unterkapiteln erläutert und mit dem Forschungsgegenstand verbunden.

3.1.1 Kontextanalyse

Im Rahmen der Kontextanalyse werden die Interessen und Konstellationen sozialer Kräfte untersucht sowie herausgearbeitet, wie diese die Reproduktion gesellschaftlicher Verhältnisse und sozialer Beziehungen prägen (Brand et al., 2022). Ziel ist es, Konflikte in spezifischen historischen Situationen mitsamt ihren Entstehungsbedingungen und Entwicklungslinien zu rekonstruieren sowie jene Elemente der historischen Konstellation zu identifizieren, auf die soziale Kräfte in unterschiedlicher Weise reagieren (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, 2014). Im Zentrum steht dabei die Analyse der strukturellen Bedingungen, wie sie sich materiell in politischen und rechtlichen Apparaten verdichten, sowie die Frage, wie tieferliegende historische und strukturelle Schichten eines Konflikts mit bestehenden gesellschaftlichen Regelungen verknüpft sind (ebd.). Zugleich dient die Kontextanalyse dazu, Problemdefinitionen herauszuarbeiten, an denen sich Konflikte entzünden, diese historisch zu verorten und in breitere gesellschaftliche Zusammenhänge einzuordnen (Kannankulam & Georgi, 2014).

Die leitenden Fragen lauten: *Unter welchen Umständen ist eine Policy zu einem bestimmten Zeitpunkt entstanden? Wie haben spezifische Bedingungen und Krisentendenzen ihre konkrete Ausgestaltung geprägt? Und welche Auseinandersetzungen um Regulierung sind daraus hervorgegangen?* (Brand et al., 2022)

Der Kontext wird in einem doppelten Sinn analysiert: auf einer abstrakten Ebene, auf der grundlegende gesellschaftliche Strukturen, insbesondere das Verhältnis von Produktion und Reproduktion, thematisiert werden, sowie auf der konkreten Ebene des Feldes der migrantischen 24-Stunden-Betreuung. Auf diese Weise können gesellschaftliche Widersprüche

sowohl in ihrer strukturellen Dimension als auch in ihrer Verdichtung in konkreten Policies sichtbar gemacht werden. Der Kontext strukturiert dabei die Handlungsmöglichkeiten der Akteur:innen, die mit unterschiedlichen Ausgangspositionen und Ressourcen ausgestattet sind und die daraus resultierenden Spielräume strategisch nutzen (Kannankulam & Georgi, 2014).
Im Rahmen dieser Arbeit wird in der Kontextanalyse die historische Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung nachgezeichnet, von ihrer Praxis als illegale oder informelle Beschäftigungsform bis zur Legalisierung durch das Hausbetreuungsgesetz (2007). Dabei wird auf die Zeit vor der Regulierung zurückgeblickt, um die Gründe für die Inanspruchnahme sowie die Arbeits- und Lebensbedingungen der 24-Stunden-Betreuer:innen herauszuarbeiten. Diese Dynamiken werden rekonstruiert und in einen breiteren historischen, ökonomischen und sozialen Kontext eingeordnet, der die strukturelle und gesellschaftliche Bedeutung von Care-Arbeit ebenso umfasst wie übergreifende Transformationsprozesse, etwa den Rückzug des Staates aus der Verantwortung für die Langzeitpflege oder demografische Alterungsprozesse in westlichen Gesellschaften.
Für die Kontextanalyse ist es zentral, sowohl makrostrukturelle Dynamiken als auch die materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse in staatlichen und rechtlichen Apparaten zu beleuchten (Poulantzas, 2002). Dazu gehört insbesondere die Untersuchung, wie Care-Arbeit in transnationale Migrations-, Geschlechter- und Arbeitsregime eingebettet ist und wie diese Regime die Interessen und die Handlungsfähigkeit der beteiligten Akteur:innen strukturieren. Prozesse der Externalisierung und Privatisierung von Sorgearbeit spielen hierbei eine besondere Rolle, da sie sich im Spannungsfeld zwischen staatlicher Verantwortung, ökonomischen Interessen und sozialen Bedürfnissen entfalten (Aulenbacher et al., 2017; Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, 2014).
Die Kontextanalyse untersucht in diesem Zusammenhang auch die Bedingungen, unter denen spezifische Problemlagen im Feld der 24-Stunden-Betreuung artikuliert und reguliert wurden. Im Verhältnis von Produktion und Reproduktion wird sichtbar, wie gesellschaftliche Widersprüche sowohl auf struktureller Ebene als auch in konkreten Policies zum Ausdruck kommen. Diese Perspektive ermöglicht es, die 24-Stunden-Betreuung als Bestandteil eines umfassenderen Reproduktionsregimes zu verstehen, das von den Anforderungen kapitalistischer Gesellschaften geprägt ist.

3.1.2 Akteur:innenanalyse

In der Akteur:innenanalyse werden zunächst die relevanten Akteur:innen identifiziert und, soweit möglich, ihre Problemwahrnehmungen und Problemdefinitionen rekonstruiert (Brand et

al., 2022). Im Zentrum steht die Untersuchung, *wie und warum gesellschaftliche Kräfte und politische Akteur:innen auf eine spezifische Situation und ein damit verbundenes Problem unterschiedlich und zum Teil gegensätzlich reagieren* (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, 2014). Ziel der Akteur:innenanalyse ist es, die Funktion, Problemwahrnehmung, Interessen, Ressourcen, Strategien und Konstellationen der beteiligten Akteur:innen sichtbar zu machen, um die Dynamiken sozialer Konflikte zu verstehen, die sich um die Regulierung und Organisation der 24-Stunden-Betreuung entfalten. Dabei wird herausgearbeitet, welche Positionen die einzelnen Akteur:innen artikulieren und welche Handlungen daraus resultieren. Darüber hinaus werden die strategischen Orientierungen der Akteur:innen sowie ihre jeweiligen Machtressourcen untersucht. Dazu zählen insbesondere diskursive, organisatorische, symbolische und finanzielle Ressourcen, die darüber entscheiden, in welchem Maß Akteur:innen in der Lage sind, ihre Interessen durchzusetzen (Brand et al., 2022).

Im nächsten Schritt werden die einzelnen Akteursgruppen gebündelt und ihre Interessenlagen und -gegensätze systematisch herausgearbeitet. Dabei wird davon ausgegangen, dass Akteur:innen ihre Partikularinteressen tendenziell zu verallgemeinern versuchen, wodurch es zu Auseinandersetzungen zwischen politischen Akteur:innen wie Parteien, Interessengruppen und Staatsapparaten kommt (Brand et al., 2022). Diese Konflikte spiegeln nicht nur divergierende Interessen wider, sondern verweisen zugleich auf strukturelle Machtasymmetrien, die sich in den jeweiligen Strategien und Ressourcen manifestieren (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, 2014). Häufig führen die Aushandlungsprozesse zwischen diesen Akteurskonstellationen zu Kompromissen, die jedoch als instabil zu begreifen sind und jederzeit neu verhandelt werden können (ebd.).

Eine zentrale Herausforderung besteht darin, die interne Heterogenität der beteiligten Akteur:innen präzise zu erfassen und offenzulegen, wie widersprüchlich bestimmte Positionen im Kontext allgemeiner wirtschaftlicher und politischer Rahmenbedingungen sein können (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa, 2014). So sind beispielsweise die Interessen von Vermittlungsagenturen und Betreuungskräften nicht nur gegensätzlich, sondern auch innerhalb der jeweiligen Gruppen vielfältig differenziert, was eine eindeutige Zuordnung bestimmter Strategien erschwert. Ein unmittelbares Ziel der Analyse besteht daher darin, die Komplexität der Akteurskonstellationen analytisch zu reduzieren und Thesen über die spezifischen Konfigurationen der in einem bestimmten Kontext interagierenden sozialen Kräfte zu entwickeln (ebd.).

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit erfolgt die Identifikation der relevanten Akteur:innen zunächst auf Basis der qualitativen Inhaltsanalyse (siehe Kapitel 3.3). Darauf aufbauend werden ihre teils gegensätzlichen Strategien und Interessen im Zusammenhang mit der Etablierung der 24-Stunden-Betreuung sowie mit den Dynamiken von Regulierung und Deregulierung analysiert. Eine grundlegende methodische Herausforderung besteht dabei darin, von den artikulierten Positionen und politischen Projekten der Akteur:innen auf die ihnen zugrundeliegenden Interessen sozialer Kräfte zu abstrahieren, da politische Akteur:innen Klasseninteressen in der Regel nicht in reiner Form repräsentieren, sondern bereits spezifische Kompromisse zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Interessen verkörpern (Brand et al., 2022). Diese Auseinandersetzungen bilden einen zentralen Bestandteil des Konfliktfeldes und machen die Aushandlungsprozesse zwischen den Akteursgruppen besonders deutlich sichtbar.

Ziel ist es, die Akteur:innen auf unterschiedlichen Ebenen, Makro, Meso und Mikro, zu erfassen und ihre Handlungslogiken sowie Ressourcen systematisch zu beleuchten. Auf der Makroebene werden die beteiligten Sende- und Empfängerländer betrachtet, die auf staatlicher und diplomatischer Ebene interagieren (siehe Kapitel 6.1). Im Fokus steht dabei die Frage, wie diese Akteur:innen den Zugang zu Arbeitskräften und die Gestaltung des Arbeitsmarktes beeinflussen und welche Rahmenbedingungen diese Prozesse prägen. Auch die jeweiligen Interessen und Strategien der Sende- und Empfängerländer werden herausgearbeitet und kontrastiert.

Auf der Mesoebene richtet sich die Analyse auf Vermittlungsagenturen, österreichische Körperschaften wie die Wirtschafts- und Arbeiterkammer sowie auf Interessenvertretungen wie die Gewerkschaftsinitiative vidaflex und die IG24 (siehe Kapitel 6.2). Diese Akteur:innen übernehmen eine zentrale Rolle bei der Organisation und Vermittlung von Arbeitskräften und wirken durch ihre Ressourcen auf die Regulierung und Strukturierung der 24-Stunden-Betreuung ein. Ziel ist es, ihre Einflussmöglichkeiten, Strategien und Ressourcen differenziert zu analysieren.

Auf der Mikroebene stehen schließlich die 24-Stunden-Betreuer:innen sowie Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf und deren Familien im Fokus (siehe Kapitel 6.3). Hier wird untersucht, wie die Betreuungskräfte ihre Arbeit organisieren, welche Ressourcen ihnen zur Verfügung stehen und in welchem Maße sie in der Lage sind, ihre Interessen zu artikulieren und zu vertreten. Zugleich wird betrachtet, wie Familien ihre Anforderungen an die Betreuung formulieren und welche Zielkonflikte dabei entstehen.

Die Analyse der Akteur:innen auf diesen verschiedenen Ebenen soll einen umfassenden Einblick in die Konstellationen und Dynamiken innerhalb des Policy-Feldes der 24-Stunden-Betreuung ermöglichen. Im Anschluss an die Identifikation der Akteur:innen und ihrer Strategien wird geprüft, inwieweit sich die unterschiedlichen Akteurskonstellationen übergreifenden Hegemonieprojekten zuordnen lassen (siehe Kapitel 6.4). Diese Zuordnung erlaubt es, Konfliktlinien und Machtverhältnisse innerhalb des Feldes theoretisch zu verorten. Darüber hinaus wird untersucht, welche spezifischen Narrative und strategischen Zielsetzungen den jeweiligen Hegemonieprojekten zugrunde liegen. Die Interessenlagen und -gegensätze der jeweiligen Konstellationen werden abschließend im letzten Kapitel der Akteur:innenanalyse verdichtet (siehe Kapitel 6.5).

3.1.3 Prozessanalyse

Die Prozessanalyse zielt darauf ab, den zeitlichen Verlauf des Policy-Feldes der 24-Stunden-Betreuung systematisch nachzuvollziehen und zentrale Ereignisse, Entscheidungen und Aushandlungen in ihrer zeitlichen Abfolge zu rekonstruieren. Dabei wird insbesondere untersucht, *wie politische und gesellschaftliche Konflikte ausgetragen wurden und wie daraus Kompromisse und Regelungen hervorgingen* (Brand et al., 2022). Ein erster Schritt besteht darin, die bedeutsamsten Ereignisse und Entscheidungen im Policy-Prozess zu identifizieren und daraus eine Periodisierung abzuleiten, anhand derer sich unterschiedliche Phasen des Konflikts und seiner Entwicklung analytisch unterscheiden lassen (Kannankulam & Georgi, 2014). Im Vordergrund steht die Analyse jener Dynamiken, durch die sich Machtverhältnisse verschieben, Interessen durchsetzen oder marginalisiert werden und dadurch die Regulierung sowie Implementierung von Policies beeinflusst wird.

Während die Kontextanalyse vor allem die längerfristigen historischen und strukturellen Entwicklungen bis zur Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung beleuchtet, richtet sich der Schwerpunkt der Prozessanalyse in dieser Arbeit auf die jüngere Zeitperiode und insbesondere auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie. Die Pandemie wird dabei als Fallbeispiel herangezogen, um die Reaktionsdynamiken des Systems unter außergewöhnlichen Bedingungen zu untersuchen.

Ein zentraler Bestandteil ist dabei die Frage, *wie sich strukturelle Rahmenbedingungen und Machtkonstellationen in Krisenzeiten verändern* (Brand et al., 2022). Analysiert wird, wie politische und institutionelle Akteur:innen auf die pandemiebedingten Herausforderungen reagierten und welche kurzfristigen Maßnahmen und längerfristigen Folgewirkungen daraus

entstanden. Dieser Fokus auf die Krise erlaubt es, die Wechselwirkungen zwischen kurzfristigen Reaktionen und den strukturellen Zielkonflikten im transnationalen Pflegearbeitsregime nachzuzeichnen.

Im Zentrum der Analyse steht damit die Frage, *wie die pandemiebedingten Störungen bestehender Arrangements neue Konfliktlagen erzeugten oder bestehende Konflikte verschärften und unter welchen Bedingungen bestimmte Handlungsoptionen ermöglicht oder begrenzt wurden*. Dabei werden im Sinne der HMPA die Dynamiken politischer Aushandlungen und die Verschiebungen von Deutungsmustern untersucht, um herauszuarbeiten, welche Interessen in dieser Phase besonders wirksam waren und wie sie sich auf die Regulierung auswirkten (Kannankulam & Georgi, 2014).

Die Prozessanalyse knüpft somit an die Ergebnisse der Kontext- und Akteur:innenanalyse an und untersucht die Interdependenzen zwischen strukturellen Rahmenbedingungen, strategischen Interessen und politischen Entscheidungen in ihrem zeitlichen Verlauf. Diese Dynamik wird nicht als linearer Prozess verstanden, sondern als beständiges Wechselspiel zwischen Krisenerfahrungen, Handlungslogiken und gesellschaftlichen Aushandlungen (Brand et al., 2022).

Dieser Ansatz ermöglicht es, die COVID-19-Pandemie als analytisches Brennglas zu nutzen, um die Verwundbarkeiten und Transformationspotenziale des Systems der 24-Stunden-Betreuung sichtbar zu machen und die Verbindung zwischen kurzfristigen Reaktionen und langfristigen gesellschaftlichen Strukturen theoretisch fundiert zu untersuchen.

Die Ergebnisse der Analysekapitel werden anschließend diskutiert (siehe Kapitel 8) und herangezogen, um die Fragilität des österreichischen Pflegesystems sowie mögliche institutionelle Lernprozesse und Perspektiven einer antifragilen Weiterentwicklung herauszuarbeiten (siehe Kapitel 9 f.).

3.2 Erhebungsmethode: Scoping Review

Zur Beantwortung der Forschungsfragen wird ein Scoping Review in Anlehnung an Levac et al. (2010) sowie Peters et al. (2020a, 2020b) durchgeführt; ergänzend werden methodische Überlegungen von Khalil et al. (2016) berücksichtigt. Das Scoping Review ist ein iteratives Verfahren, mit dem gezielt wissenschaftliche Texte und weitere für die Analyse relevante Dokumente identifiziert, ausgewählt und systematisch erfasst werden (Levac et al., 2010). Im Rahmen dieser Arbeit umfasst dies neben wissenschaftlicher Literatur auch Policy-Dokumente

sowie Webauftritte einzelner Akteur:innen. Das Material wird anschließend strukturiert aufbereitet und für die weitere Analyse erschlossen (Peters et al., 2020a, 2020b; Khalil et al., 2016). Das Scoping Review eignet sich für diese Arbeit, da es erlaubt, den Forschungsgegenstand in seiner Breite zu erfassen sowie zentrale Konzepte, theoretische Ansätze und Forschungslücken systematisch zu identifizieren.

3.2.1 Ablauf des Scoping Reviews

Ein Scoping Review verläuft in mehreren Schritten. Zunächst werden Forschungsfrage und Forschungszweck präzisiert, bevor Ein- und Ausschlusskriterien definiert und begründet werden (Levac et al., 2010). Anschließend erfolgt eine systematische und iterative Suche in relevanten wissenschaftlichen Datenbanken. Hierbei werden gezielt Schlüsselbegriffe eingesetzt, die aus den Forschungsfragen abgeleitet werden (Peters et al., 2020a, 2020b).

Die identifizierten Publikationen werden zunächst anhand von Titeln und Abstracts vorselektiert und anschließend im Volltext geprüft. Relevante Studien und Dokumente werden in einer Datenbank erfasst und mit bibliographischen Angaben sowie zentralen inhaltlichen Informationen, etwa Zielsetzung, Methode, Ergebnisse und Relevanz für die Forschungsfrage, dokumentiert und kategorisiert (Khalil et al., 2016). Neben wissenschaftlicher Literatur können dabei auch Policy-Dokumente, mediale Beiträge sowie Materialien relevanter Akteur:innen in die Analyse einbezogen werden, sofern sie für die Forschungsfragen einschlägig sind (Peters et al., 2020a, 2020b).

Die Auswertung folgt einem mehrstufigen Verfahren. Levac et al. (2010) unterscheiden hierfür drei Kernschritte: die Analyse der Daten, die Zusammenfassung der Ergebnisse und deren Interpretation. Ergänzend schlagen Peters et al. (2020a, 2020b) die systematische Erfassung zentraler Konzepte und Begrifflichkeiten vor, was im Rahmen dieser Arbeit aufgrund der Vielzahl theoretischer Zugänge besonders relevant ist. Auf diese Weise entsteht ein strukturierter Überblick über das Forschungsfeld, der zugleich offen für unterschiedliche thematische Schwerpunkte und Materialtypen bleibt.

3.2.2 Strukturierung und Materialgrundlage des Scoping Reviews

Aufbauend auf dem in Kapitel 3.2.1 beschriebenen Suchprozess werden die Ergebnisse des Scoping Reviews in dieser Arbeit inhaltlich geordnet und den empirischen Analyseebenen zugeordnet. Das Scoping Review dient dabei nicht nur der Identifikation relevanter Literatur, sondern der systematischen Erfassung und Strukturierung aller für die empirischen Analysen

zentralen Materialien. Ziel ist es, eine theoretisch und methodisch anschlussfähige Materialgrundlage für die Kontext-, Akteur:innen- und Prozessanalyse zu schaffen.

Das gesammelte Material wird entlang der Analyseebenen der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse gegliedert. Diese Einteilung folgt der Annahme, dass gesellschaftliche Prozesse im Zusammenspiel von strukturellen Bedingungen, dem Handeln von Akteur:innen und historischen Entwicklungsverläufen verstanden werden müssen. Unterschieden werden dabei folgende Materialkategorien:

- **Forschungsstand**: Studien zur migrantischen 24-Stunden-Betreuung, zum österreichischen Pflegesektor sowie zu den transnationalen Auswirkungen auf Sende- und Empfängerländer.
- **Theoretischer Hintergrund**: Literatur zu Care-Arbeit, zur Krise sozialer Reproduktion, zur Care-Krise, zur Transnationalisierung von Care-Arbeit sowie zur theoretischen Auseinandersetzung mit der Corona-Krise.
- **Kontextanalyse**: Policy-Dokumente, Fachliteratur und mediale Berichte zur rechtlichen, institutionellen und ökonomischen Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung.
- **Akteur:innenanalyse**: Policy-Dokumente, Fachliteratur, Medienbeiträge sowie Veröffentlichungen und Webseiten relevanter Akteur:innen, um deren Interessen, Ressourcen und Strategien nachvollziehen zu können.
- **Prozessanalyse**: Fachliteratur, Veröffentlichungen relevanter Akteur:innen, Policy-Dokumente und Medienberichte zur COVID-19-Pandemie sowie zu aktuellen Entwicklungen, etwa zur Pflegereform.

Diese Strukturierung stellt sicher, dass die theoretischen Grundlagen in Kapitel 2 und die empirischen Analysen in Kapitel 5 bis 7 auf einer gemeinsamen Materialbasis aufbauen. Die Kategorisierung bildet zugleich den Ausgangspunkt für die anschließende qualitative Inhaltsanalyse (siehe Kapitel 3.3), in deren Rahmen die Dokumente theoriegeleitet ausgewertet und in die Analyse der 24-Stunden-Betreuung integriert werden (Levac et al., 2010).

3.2.3 Schlüsselbegriffe und Suchstrings

Die ersten Schlüsselbegriffe für die Recherche im Rahmen des Scoping Reviews wurden unmittelbar aus den Forschungsfragen sowie aus dem theoretischen Rahmen der Arbeit abgeleitet. Ausgangspunkt waren zentrale Konzepte wie Care-Arbeit beziehungsweise

Sorgearbeit, Migration, Transnationalisierung und 24-Stunden-Betreuung. Diese Begriffe wurden zunächst explorativ geprüft und anschließend iterativ verfeinert, indem Synonyme, unterschiedliche Schreibweisen und sprachliche Varianten ergänzt wurden, um die Suche zu präzisieren und relevante Publikationen möglichst vollständig zu erfassen.

Für die Recherche wurden einschlägige wissenschaftliche Datenbanken und Suchinstrumente herangezogen, die sowohl internationale als auch nationale Literatur abdecken: Scopus, Web of Science und Google Scholar. Die datenbankbasierte Recherche wurde im Verlauf des Forschungsprozesses mehrfach aktualisiert; die letzte systematische Aktualisierung erfolgte im Herbst 2025. Die ergänzende Recherche nach Policy-Dokumenten, Veröffentlichung von Akteur:innen, parlamentarischen Materialien und medialen Beiträgen erfolgte iterativ bis Oktober 2025, um auch aktuelle Entwicklungen im Untersuchungszeitraum bis 2025 berücksichtigen zu können. Da relevante Literatur sowohl auf Deutsch als auch auf Englisch veröffentlicht wird, erfolgte die Suche zweisprachig. Um unterschiedliche Wortformen und Schreibweisen zu erfassen, wurde eine Synonym- und Trunkierungsstrategie angewandt. So wurde nach Care, Sorgearbeit oder Pflegearbeit, nach Migration und migrantischer Arbeit sowie nach Transnationalisierung und transnational gesucht. Auch für den Untersuchungsgegenstand wurden verschiedene Varianten berücksichtigt, wie 24-Stunden-Betreuung, 24 Stunden Betreuung, 24-Stunden-Pflege oder Live-in Care. Die Kombinationslogik folgte einem Blocksystem: Synonyme innerhalb eines Themenfeldes wurden mit OR verknüpft, die einzelnen Themenblöcke mit AND kombiniert. Phrasen wurden in Anführungszeichen gesetzt, wie „24-Stunden-Betreuung“, und Trunkierungen wie migrat*, transnation* oder pfleg* dienten dazu, mehrere Wortvarianten zu erfassen.

Für den Zeitrahmen galt, dass der theoretische Hintergrund ohne zeitliche Einschränkung recherchiert wurde, um sowohl historische als auch aktuelle Ansätze einzubeziehen. Für die Kontext- und Akteur:innenanalyse wurde der Zeitraum von den Debatten vor der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung, also ab rund 1990, bis in die Gegenwart berücksichtigt. Die Prozessanalyse fokussiert auf den Zeitraum vom Beginn der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 bis 2025.

Ein beispielhafter Suchstring in Scopus lautete: (care* OR sorgearbeit OR pflegearbeit OR „global care chain“ OR „care circulation“ OR transnation* OR migrat*) AND („24-stunden-betreuung“ OR „24 stunden betreuung“ OR „24-stunden-pflege“ OR „live-in care“ OR haushaltspflege) AND (österreich OR austria). Dieser String verbindet theoretische Begriffe

mit dem Untersuchungsgegenstand und dem geographischen Kontext. Für die Prozessanalyse wurde zusätzlich ein Pandemiefilter integriert, wie covid, corona, sars-cov-2 oder pandem*. Je nach Datenbank wurde die Syntax entsprechend angepasst.

Im Verlauf der Recherche wurden die ursprünglich definierten Schlüsselbegriffe schrittweise erweitert. Aus der theoretischen Literatur ergaben sich zusätzliche Konzepte wie Global Care Chain, Care Circulation, Krise sozialer Reproduktion, Care-Krise sowie die Begriffe Kommodifizierung, Externalisierung und Prekarisierung. Diese Erweiterungen dienten dazu, theoretische und analytische Zugänge systematisch abzubilden und auch solche Diskurse einzubeziehen, die über die engeren Ausgangsbegriffe hinausgehen. Auf diese Weise wurde sichergestellt, dass sich die Analyse nicht auf die unmittelbare Literatur zur 24-Stunden-Betreuung beschränkt, sondern auch breitere theoretische und konzeptionelle Debatten berücksichtigt, die für die Einordnung und Interpretation der Ergebnisse relevant sind.

Das Screening der Treffer erfolgte in zwei Schritten. Zunächst wurden Titel und Abstracts geprüft, um die Relevanz für die Forschungsfragen einzuschätzen. Anschließend wurden die potenziell einschlägigen Texte im Volltext gesichtet. Die Erfassung der relevanten Literatur erfolgte in einer Datenbank in Excel, in der die Publikationen mit bibliographischen Angaben wie Autor:innen, Jahr, Titel und Quelle sowie mit deskriptiven Kerninformationen zu Thema, Methode, zentralen Ergebnissen und Relevanz systematisch dokumentiert wurden. Anschließend wurden die Texte den jeweiligen Kapiteln beziehungsweise Analysekategorien zugeordnet, die zugleich die Grundlage für die weitere Analyse, Zusammenfassung und Interpretation bilden.

3.2.4 Ein- und Ausschlusskriterien

Um die Relevanz und Nachvollziehbarkeit der Materialauswahl sicherzustellen, wurden im Rahmen des Scoping Reviews klare Ein- und Ausschlusskriterien definiert. Ziel war es, einerseits die Breite des Forschungsfeldes angemessen abzubilden, andererseits aber sicherzustellen, dass nur solche Quellen in die Analyse einbezogen werden, die einen direkten Bezug zur 24-Stunden-Betreuung in Österreich und zu den damit verbundenen theoretischen und konzeptionellen Fragestellungen aufweisen.

In die Analyse aufgenommen wurden Quellen, die

- einen direkten Bezug zur 24-Stunden-Betreuung in Österreich herstellen, einschließlich ihrer Entstehung, Regulierung, Organisation und gesellschaftlichen Einbettung,

- einen Beitrag zum Verständnis des österreichischen Pflegesystems leisten, insbesondere im Hinblick auf die Langzeitpflege und die Rolle migrantischer Betreuungskräfte,
- für die Kontextanalyse Dokumente, Fachliteratur oder mediale Beiträge umfassen, die die Entstehung und Etablierung der 24-Stunden-Betreuung bis zur Legalisierung im Jahr 2007 sowie ihre weitere Entwicklung bis in die Gegenwart thematisieren,
- für die Akteur:innenanalyse relevante Informationen über staatliche, gesellschaftliche oder privatwirtschaftliche Akteur:innen liefern, unter anderem in Form von Policy-Dokumenten, Positionspapieren oder Veröffentlichungen auf den Webseiten der jeweiligen Organisationen,
- für die Prozessanalyse relevante Dokumente, Fachliteratur, Policy-Dokumente oder Medienbeiträge aus dem Zeitraum von 2020 bis 2025 einschließen, die sich mit den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die 24-Stunden-Betreuung sowie mit aktuellen Entwicklungen befassen,
- theoretische und konzeptionelle Arbeiten zu den Themen Care-Arbeit, Care-Krise, soziale Reproduktion, Transnationalisierung von Care-Arbeit, Global Care Chains, Care Circulation sowie zur theoretischen Aufarbeitung der Corona-Krise behandeln,
- in Form von wissenschaftlichen Artikeln, Monografien, Buchkapiteln, Policy-Dokumenten, Positionspapieren oder ausgewählten Medienbeiträgen vorliegen,
- in deutscher oder englischer Sprache veröffentlicht und inhaltlich zugänglich sind.

Aus der Analyse ausgeschlossen wurden Quellen, die

- keinen Bezug zu Österreich aufweisen oder ausschließlich andere nationale Kontexte behandeln,
- zu eng auf einzelne Gemeinden, Regionen oder Mikrokontexte fokussiert sind, ohne eine Rückbindung an das österreichische Pflegesystem insgesamt herzustellen,
- zu allgemein auf Langzeitpflege eingehen, ohne spezifisch die 24-Stunden-Betreuung oder vergleichbare Formen häuslicher Live-in-Pflege zu behandeln,
- sich ausschließlich auf andere Pflegearrangements konzentrieren, wie mobile Altenpflege, stationäre Pflegeheime oder Akutpflege, ohne Bezug zur 24-Stunden-Betreuung,
- den Schwerpunkt auf bestimmte Krankheitsbilder, wie multiple Sklerose, Adipositas oder Demenz, oder auf deren klinische Versorgung legen, ohne mit der strukturellen Organisation der 24-Stunden-Betreuung verbunden zu sein,

- vorrangig gesundheits- oder sozialpolitische Fragestellungen anderer Felder untersuchen, wie die Integration von Geflüchteten, die Versorgung im Bildungsbereich oder den Gender Pay Gap, ohne in direktem Zusammenhang mit der 24-Stunden-Betreuung zu stehen,
- zeitlich außerhalb des für die jeweilige Analyse definierten Rahmens liegen, beispielsweise pandemiebezogene Literatur vor 2020 oder Kontextdokumente, die keinen Bezug zu den Entwicklungen seit den 1990er-Jahren herstellen,
- inhaltlich nicht zugänglich waren, aufgrund unvollständiger Publikationen, fehlender Volltexte oder fehlenden institutionellen Zugriffs.

3.2.5 Ergebnisse der Literaturrecherche

Die systematische Literaturrecherche in den drei ausgewählten Datenbanken Scopus, Web of Science und Google Scholar ergab zunächst 1.684 Treffer, davon 612 in Scopus, 518 in Web of Science und 554 in Google Scholar. Nach der Entfernung von 412 Dubletten verblieben 1.272 einzigartige Beiträge.

In einer ersten Sichtung auf Basis von Titel und Abstract wurden 826 Beiträge ausgeschlossen, da sie nicht den definierten Ein- und Ausschlusskriterien entsprachen, insbesondere aufgrund fehlender Relevanz für Care-Arbeit, eines fehlenden Bezugs zur Langzeitpflege oder eines nicht einschlägigen regionalen Fokus. Für die anschließende Volltextprüfung wurden 446 Publikationen herangezogen.

Im Zuge der Volltextanalyse wurden weitere 214 Beiträge ausgeschlossen, insbesondere aufgrund eines ausschließlich medizinischen Zugangs, einer starken Fokussierung auf stationäre Pflege oder eines fehlenden Bezugs zum österreichischen beziehungsweise europäischen Kontext. Damit ergab sich eine wissenschaftliche Kernstichprobe von 232 Publikationen, die unmittelbar in die analytische Auswertung einbezogen wurden.

Ergänzend zu dieser datenbankbasierten Recherche wurden im Sinne einer kontextualisierenden und akteur:innenzentrierten Analyse weitere 115 Dokumente berücksichtigt, darunter Policy-Dokumente, Stellungnahmen von Interessengruppen, parlamentarische Materialien, Berichte von NGOs sowie relevante Medienanalysen. Diese Quellen dienten insbesondere der Rekonstruktion institutioneller Entwicklungen, politischer Konfliktlinien und öffentlicher Diskurse.

In der vorliegenden Fassung der Arbeit umfasst das Literaturverzeichnis insgesamt 358 Einträge. Die Zahl der Literaturverzeichniseinträge ist dabei nicht mit der engeren analytischen

Kernstichprobe gleichzusetzen, da das Literaturverzeichnis auch theoretische Grundlagenliteratur, methodische Referenzen sowie ergänzende Quellen umfasst, die nicht in gleicher Weise als empirisches Analysematerial kodiert wurden. Die Analyse basiert damit auf einem breiten Quellenkorpus aus wissenschaftlichen Publikationen und ergänzenden Dokumenten, der im Verlauf des Forschungs- und Schreibprozesses schrittweise erweitert wurde. Die verwendeten Quellen wurden den Analyseebenen Forschungsstand, theoretischer Hintergrund, Kontextanalyse, Akteur:innenanalyse und Prozessanalyse zugeordnet. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zahlreiche Titel mehreren Kategorien zugeordnet wurden, da sie thematische Überschneidungen aufweisen und sowohl institutionelle Entwicklungen als auch Akteur:innenkonstellation oder diskursive Dynamiken analysieren.

Für die einzelnen Analyseebenen ergaben sich folgende Zuordnungen:

- **Forschungsstand**: ca. 92 Publikationen zur 24-Stunden-Betreuung, zum österreichischen Care-Sektor sowie zu vergleichbaren transnationalen Arrangements.
- **Theoretischer Hintergrund**: ca. 74 Publikationen zu Care-Krise, sozialer Reproduktion, feministischer politischer Ökonomie, Transnationalisierung, Global Care Chains und Care Circulation.
- **Kontextanalyse**: ca. 98 Dokumente, darunter Policy-Papiere, staatliche Berichte, wissenschaftliche Studien und mediale Analysen zur Entstehung, Institutionalisierung und Regulierung der 24-Stunden-Betreuung.
- **Akteur:innenanalyse**: ca. 81 Dokumente, insbesondere Positionspapiere, Stellungnahmen und Veröffentlichungen relevanter Interessengruppen, Sozialpartner, Ministerien und zivilgesellschaftlicher Organisationen.
- **Prozessanalyse**: ca. 69 Publikationen und Dokumente zu den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie von 2020 bis 2025 sowie zu aktuellen Reformdebatten und politischen Aushandlungsprozessen.

Da Mehrfachzuordnungen systematisch zugelassen waren, übersteigt die Summe der einzelnen Kategorien die Gesamtzahl der eingeschlossenen Titel.

3.2.6 Analyse und Auswertung

Die Auswertung der im Scoping Review identifizierten Quellen erfolgte in einem mehrstufigen Verfahren, das sich an Levac et al. (2010) sowie Peters et al. (2020a, 2020b) orientiert. Zunächst wurden alle einbezogenen Titel den vordefinierten Kategorien Forschungsstand, theoretischer Hintergrund, Kontextanalyse, Akteur:innenanalyse und Prozessanalyse zugeordnet. Diese

Kategorien ermöglichten eine systematische Strukturierung des Materials. Da zahlreiche Quellen Überschneidungen zwischen verschiedenen Analyseebenen aufweisen, war eine Mehrfachzuordnung möglich und inhaltlich erforderlich.

Im Anschluss wurden die Quellen deskriptiv erfasst. Neben bibliographischen Angaben wurden zentrale Inhalte wie theoretische Konzepte, behandelte Akteur:innen und thematische Schwerpunkte extrahiert. Ziel war es, die Breite des Materials sichtbar zu machen und einen ersten Überblick über bestehende Forschungsschwerpunkte sowie über bislang weniger untersuchte Aspekte zu gewinnen.

Die Auswertung im engeren Sinne erfolgte strukturierend und kartierend. Es ging nicht um die Bewertung der Qualität einzelner Studien, sondern um die Sichtbarmachung von Mustern, thematischen Clustern und Forschungslücken. Dabei zeigte sich eine deutliche Konzentration der Literatur auf die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung im Jahr 2007, während langfristige Entwicklungslinien und die Rolle von Vermittlungsagenturen bislang weniger systematisch aufgearbeitet wurden.

Das Scoping Review fungiert damit als Instrument zur Sammlung, Strukturierung und ersten inhaltlichen Aufbereitung des Materials. Die identifizierten Quellen bilden die empirische und theoretische Grundlage für die anschließende qualitative Inhaltsanalyse (siehe Kapitel 3.3), in deren Rahmen eine vertiefte inhaltliche Auswertung der Materialien erfolgt.

3.3 Auswertungsmethode: Qualitative Inhaltsanalyse

Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring ist eine Auswertungsmethode zur systematischen Analyse von Textmaterial, das im Rahmen sozialwissenschaftlicher Forschungsprozesse erhoben oder zusammengestellt wird (Mayring & Fenzl, 2019, S. 633). Im Zentrum steht die Kategorienbildung, die Kodierung des Materials und die theoriegeleitete Interpretation der Ergebnisse (Mayring, 2015, 2019). Die qualitative Inhaltsanalyse dient dazu, Material im Hinblick auf konkrete Fragestellungen strukturiert auszuwerten, Begriffs- und Kategoriensysteme zu entwickeln und die Ergebnisse nachvollziehbar darzustellen und zu interpretieren (Mayring, 2015, S. 13). Im Rahmen dieser Arbeit wurden durch das Scoping Review relevante Texte identifiziert, die anschließend mittels qualitativer Inhaltsanalyse ausgewertet wurden. Auf Basis theoretischer Texte wurden deduktiv Kategorien entwickelt und im weiteren Analyseprozess durch zusätzliches Material induktiv ergänzt und verfeinert (Mayring, 2019).

Die Interpretation orientiert sich an grundlegenden hermeneutischen Prinzipien. Dazu zählen die Reflexion der eigenen Perspektive, das Verständnis des Gesamttextes vor der Analyse einzelner Teile, die Identifikation forschungsrelevanter Themen sowie die Berücksichtigung unerwarteter Erkenntnisse (Kuckartz & Rädiker, 2022; Mayring, 2015). Im Unterschied zu anderen qualitativ-interpretativen Verfahren ermöglicht die qualitative Inhaltsanalyse, Kommunikation systematisch, regelgeleitet und theoriegeleitet zu analysieren, um Rückschlüsse auf bestimmte Aspekte des Materials zu ziehen (Mayring, 2015, S. 13).

Die Regelgeleitetheit des Verfahrens wird durch die Festlegung eines konkreten Prozessmodells, durch Analyse- und Kodierregeln sowie durch die Bestimmung von Analyseeinheiten sichergestellt (Mayring, 2015). Systematisch bedeutet in diesem Zusammenhang, dass explizite Regeln im Rahmen der Analyse, insbesondere bei der Kategorienbildung und Kodierung, eingehalten werden, um intersubjektive Nachvollziehbarkeit als ein wesentliches sozialwissenschaftliches Gütekriterium zu gewährleisten (Mayring, 2015). Zugleich bedeutet Systematik, dass die Forschung theoriegeleitet erfolgt, sowohl in Bezug auf die Fragestellung als auch in Bezug auf die Interpretation der Ergebnisse. Das theoriegeleitete Vorgehen ermöglicht es, an bestehende Forschung anzuschließen, anstatt ausschließlich vom Material auszugehen.

In der konkreten Anwendung werden aus der Theorie deduktiv Codes und Kategorien abgeleitet, auf deren Grundlage das Material ausgewertet wird (Mayring & Fenzl, 2019). Da es sich um einen iterativen Prozess handelt, empfehlen Mayring und Fenzl (2019), die theoretisch entwickelten Codes und Kategorien durch induktiv aus dem Material gewonnene Codes und Kategorien zu ergänzen. Dieses Vorgehen ist insbesondere für wenig systematisch erschlossene und zugleich aktuelle Forschungsfelder wie die migrantische 24-Stunden-Betreuung geeignet, da auch größere Materialmengen strukturiert, verdichtet und analysiert werden können. Ein weiterer Vorteil der qualitativen Inhaltsanalyse besteht darin, dass umfangreiche Datenbestände systematisch reduziert werden können, ohne ihren interpretativen Gehalt zu verlieren (Mayring & Fenzl, 2019, S. 635). Darüber hinaus eignet sich das Verfahren für die Analyse unterschiedlicher Materialtypen, darunter Dokumente, Zeitungsartikel und Internetquellen (Mayring & Fenzl, 2019, S. 634).

Das Material wird dabei in einen Kommunikationskontext eingeordnet, in dem unter anderem Textproduzent:innen, soziokultureller Hintergrund, Produktionssituation, Textwirkungen und Zielgruppen berücksichtigt werden (Mayring & Fenzl, 2019, S. 636). Die Analyse beschränkt

sich folglich nicht auf den Wortlaut einzelner Texte, sondern bezieht auch deren Entstehungskontext und gesellschaftliche Einbettung ein.

Fragestellungen, theoretische Hintergründe und implizite Vorannahmen müssen offengelegt werden, da das ausgewählte Material nach Mayring nie vorbehaltlos analysiert werden kann (Mayring, 2015, S. 32). Weil es sich um einen interpretativen Prozess handelt, ist es zentral, die vielschichtigen Bedeutungsstrukturen des Materials zu erfassen. Dazu gehört auch die Berücksichtigung latenter Bedeutungen, die über manifeste Oberflächeninhalte hinausgehen (Mayring, 2015). Auf diese Weise können soziale Bedeutungen und Kontexte individuellen Handelns in die Analyse einbezogen werden.

Je nach Fragestellung und Zielsetzung werden die jeweilige Analysetechnik, also Zusammenfassung, Explikation oder Strukturierung, bestimmt und eine vorläufige Fassung des Kategoriensystems festgelegt (Mayring, 2015, S. 62). In einem ersten Schritt werden deduktiv Kategorien aus der Theorie entwickelt. In einem zweiten Schritt wird im ersten Materialdurchlauf geprüft, ob Kategorien ergänzt, differenziert oder mehrfach zugeordnet werden müssen (Mayring & Fenzl, 2019, S. 634 f.). Diese Pilotphase ist nach Mayring (2015) besonders wichtig, da die Analyseinstrumente, insbesondere der Codebaum, in diesem Stadium noch angepasst werden können und dadurch die Reliabilität und Validität der Ergebnisse verbessert werden.

Das Kategoriensystem ist für die weitere Analyse zentral, da den Textstellen bereits in diesem Schritt Kategorien zugeordnet werden, auf deren Grundlage die späteren Unterkapitel ausgearbeitet werden. Entsprechend liegt ein besonderer Fokus auf der Konstruktion und Begründung der einzelnen Kategorien (Mayring, 2015). Nach der Zuordnung der Textstellen werden die Ergebnisse der einzelnen Kategorien und Subcodes zusammengefasst und im Hinblick auf die Forschungsfrage interpretiert. Dabei ist es wichtig, die Analyse in den jeweiligen Kommunikationskontext einzubetten und offenzulegen, auf welche Teile des Kommunikationsprozesses sich die Schlussfolgerungen stützen (ebd.).

3.3.1 Datenauswertung: Operationalisierung in der Arbeit

Im Rahmen der Arbeit werden die Ergebnisse des Scoping Reviews (siehe Kapitel 3.2) mithilfe der qualitativen Inhaltsanalyse systematisch ausgewertet. Die drei Analysetechniken werden verwendet, um das Datenmaterial zusammenzufassen, zu strukturieren, auszuwerten und im Hinblick auf die Fragestellung zu interpretieren. Im Rahmen der zusammenfassenden Inhaltsanalyse wurden Kategorien gebildet und ein Kategoriensystem auf der Grundlage der

Theorie entwickelt. Hierbei wurde im Sinne Mayrings (2015) iterativ bei der Entwicklung, Definition und Verfeinerung vorgegangen. Die Zusammenfassung half dabei, das Material zu reduzieren, während wesentliche Inhalte erhalten blieben (Mayring, 2015, S. 67). Im Rahmen der zusammenfassenden Inhaltsanalyse wurde das Material folglich in inhaltstragende Paraphrasen umformuliert (Mayring & Fenzl, 2019, S. 637). Mayring (2015) folgend wurden irrelevante Informationen weggelassen, bestimmte Konzepte verallgemeinert und neue Bedeutungseinheiten konstruiert oder in bestehende Einheiten integriert und dadurch gebündelt. Dafür wurden in einem ersten Schritt die relevanten Paraphrasen ausgewählt und Redundanzen entfernt. In einem zweiten Reduktionsschritt wurden die relevanten Textstellen gebündelt und integriert. Die gewonnenen zentralen Aussagen wurden in einem Kategoriensystem festgehalten.

Die Kategorien bestanden aus Analyseeinheiten wie Akteur:innen, Ideen, Aussagen und Argumenten. Sie ermöglichten es, ähnliche Phänomene zu gruppieren und systematisch zu erschließen. Kategorien nahmen dabei unterschiedliche Formen an, etwa als Codes, Themen oder Konzepte. Beim Kodieren in MAXQDA 2022 wurden Datensegmente entweder einer bestehenden Kategorie zugeordnet oder auf Grundlage der im Material identifizierten Phänomene neue Kategorien gebildet. Folglich kam es im Rahmen der Arbeit auch zur induktiven Kategorienbildung, da Selektionskriterien festgelegt wurden, anhand derer bestimmt wurde, welche Textbestandteile in die Zusammenfassung einfließen sollten. Diese Selektionskriterien orientierten sich am Forschungsgegenstand und an den Forschungsfragen. Die Kategorien wurden als Konzepte oder Schlüsselbegriffe formuliert und in einem Codebaum hierarchisch geordnet. Zugleich wurden Regeln festgelegt, nach denen die Zuordnung der Textstellen erfolgte. Nach dem ersten Durchgang der Kategorienbildung wurden manche Kategorien zu Hauptkategorien generalisiert. Diese von Mayring (2012) geforderte Offenheit und Zirkularität der Kategorienbildung ermöglichte es, aus dem Material gewonnene Erkenntnisse im Verlauf der Analyse zu restrukturieren. Dafür wurden die im Scoping Review identifizierten Texte ausgewählt und in Exzerpten verdichtet.

Für die Bearbeitung wurde auf die Software MAXQDA 2022 zurückgegriffen, in die die einzelnen Textexzerpte mit ihren tragenden Stellen eingepflegt wurden. Die Verwendung der Software erlaubte nicht nur die Kodierung der Textpassagen, sondern auch die Organisation der Codes in einer Datenbank. In MAXQDA 2022 war es möglich, Text und Codes gleichzeitig zu betrachten, Codes auf Textsegmente anzuwenden und interpretative Kommentare mit den codierten Passagen zu verknüpfen (Mayring, 2015). Die Software ermöglichte zudem eine

übersichtliche Verwaltung von Texten und Dokumenten, die Organisation von Texten in Untergruppen, die Definition und Konstruktion von Kategoriensystemen in Form von Codebäumen, die Zuordnung von Kategorien zu markierten Textpassagen, die hierarchische Gruppierung von Kategorien sowie die Suche innerhalb von Texten.

Auf Basis der Exzerpte wurde ein Codebaum entwickelt, der sowohl theoretische Kategorien als auch induktiv aus dem Material entwickelte Kategorien enthält, die durch das direkte Kodieren im Text entstanden sind. Diese Kategorien wurden mithilfe von Memos definiert. Das aus der Theorie deduktiv abgeleitete Kategoriensystem wurde, wie von Mayring und Fenzl (2019, S. 639) beschrieben, vorab entwickelt und anschließend an das gesammelte Material herangetragen. Für jede Kategorie wurden eine Definition, typische Textpassagen, Ankerbeispiele und Kodierregeln zur Abgrenzung zwischen den Kategorien formuliert.

Die grobe Struktur des Codebaums wurde durch die für die historisch-materialistische Policy-Analyse typischen Analyseebenen vorgegeben und umfasst folglich die Kontextanalyse (siehe Kapitel 3.1.1), die Akteur:innenanalyse (siehe Kapitel 3.1.2) und die Prozessanalyse (siehe Kapitel 3.1.3). Auf jeder dieser Analyseebenen wurden deduktive Hauptkategorien aus der Theorie abgeleitet und durch induktive Subkategorien aus dem Material ergänzt: In der Kontextanalyse etwa Kategorien wie Wohlfahrtsstaatliche Steuerungslogik, Legalisierung und Regulierung sowie Pfadabhängigkeit; in der Akteur:innenanalyse Kategorien wie Interessenlagen, Ressourcen und Strategien je Akteursgruppe sowie Machtasymmetrien und Allianzbildung; in der Prozessanalyse Kategorien wie Institutionelle Reaktionsmuster, Krisendynamiken und Re-Stabilisierungslogiken.

Die theoretischen Texte wurden im nächsten Schritt ausgewertet und zu weiteren Kategorien verdichtet. Anschließend wurden die Textstellen der Exzerpte den jeweiligen Dimensionen zugeordnet, aus denen sich in gebündelter Form die einzelnen Kapitel und Unterkapitel ergaben. Die Textmenge wurde somit auf jene Bestandteile reduziert, die für die Analyse notwendig waren. Aus den zugeordneten Textstellen wurde in einem weiteren Schritt ein Text kondensiert und ausformuliert. Die Codes wurden folglich deduktiv aus der theoretischen Literatur und induktiv aus dem vorhandenen Material generiert.

Die Strukturierung des Materials durch den Codebaum hatte das Ziel, bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern und anhand definierter Kriterien einzuschätzen. Durch Abstraktion wurde ein überschaubarer Korpus geschaffen, der weiterhin ein Abbild des Grundmaterials blieb. Die inhaltliche Strukturierung filterte auf Grundlage theoretisch

entwickelter Kategorien bestimmte Themen und Aspekte aus dem Material heraus, indem das gesamte Material kodiert wurde. Die Explikation hatte das Ziel, an einzelne unklare Textstellen zusätzliches Material heranzutragen, um das Verständnis zu erweitern und die jeweiligen Textstellen näher erläutern zu können (Mayring & Fenzl, 2019, S. 638 f.). Dafür war es notwendig, auf zusätzliches Erklärungsmaterial aus dem Forschungsstand, dem theoretischen Hintergrund oder dem eigenen Vorverständnis zurückzugreifen (Mayring, 2015). Das für die jeweilige Textstelle heranzuziehende Material wurde identifiziert und nach den Regeln der Zusammenfassung komprimiert. Durch die Explikation wurde damit nicht nur der konkrete Text analysiert, sondern es wurden auch Schlussfolgerungen gezogen, die über den unmittelbaren Text hinausreichen.

3.3.2 Beschreibung des Materials

Das für die qualitative Inhaltsanalyse herangezogene Material wurde im Rahmen des Scoping Reviews identifiziert und anhand der definierten Ein- und Ausschlusskriterien ausgewählt (siehe Kapitel 3.2.3). In der vorliegenden Fassung umfasst die Datenbasis 358 Einträge, die unterschiedliche Quellentypen einschließen und im Analyseprozess jeweils unterschiedliche Funktionen erfüllen. Den größten Anteil bilden wissenschaftliche Publikationen, darunter Zeitschriftenartikel, Monografien und Buchkapitel, die theoretische und empirische Perspektiven auf die 24-Stunden-Betreuung sowie auf transnationale Care-Arbeit eröffnen. Diese Literatur bildet die Grundlage für die theoretische Einordnung des Forschungsgegenstands und für die Entwicklung des analytischen Kategoriensystems.

Ergänzt wird dieses Material durch Policy-Dokumente öffentlicher Institutionen, parlamentarische Materialien, Berichte von Interessenvertretungen, Positionspapiere, Veröffentlichungen von Ministerien, Sozialpartnern und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie ausgewählte mediale Beiträge. Diese Materialien wurden herangezogen, um institutionelle Entwicklungen, politische Konfliktlinien, öffentliche Deutungsmuster sowie die Positionen und Strategien zentraler Akteur:innen rekonstruieren zu können. Während wissenschaftliche Literatur vor allem der theoretischen Fundierung und der Einordnung des Forschungsstands dient, ermöglichen Policy-Dokumente, Stellungnahmen und Akteursveröffentlichungen einen Zugang zu Regulierungsweisen, Problemdefinitionen und Interessenlagen im Feld der 24-Stunden-Betreuung. Medienbeiträge wurden insbesondere dort berücksichtigt, wo sie zur Rekonstruktion öffentlicher Debatten, politischer Zuspitzungen oder diskursiver Verschiebungen beitrugen.

Die Dokumente decken unterschiedliche Zeiträume ab, die sich an den Analyseebenen der Arbeit orientieren. Für die Kontextanalyse wurden Beiträge seit den 1990er-Jahren berücksichtigt, um die Entwicklung im Vorfeld der Legalisierung im Jahr 2007 sowie die weitere Entwicklung nach der Regulierung erfassen zu können. Für die Akteur:innenanalyse standen vor allem Dokumente aus dem Zeitraum von 2007 bis 2024 im Zentrum, da in diesem Zeitraum die institutionelle Etablierung des Modells, die Positionierung zentraler Akteur:innen und die Aushandlungen um Regulierung besonders relevant sind. Die Prozessanalyse konzentrierte sich auf Publikationen und Dokumente aus den Jahren 2020 bis 2025, die sich mit den Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie mit Reformdebatten zur Langzeitpflege beschäftigen. Für den theoretischen Hintergrund wurden auch ältere Publikationen einbezogen, um grundlegende Konzepte wie Care-Krise, soziale Reproduktion, Global Care Chains oder Care Circulation abzubilden.

Das Material liegt überwiegend in deutscher Sprache vor. Die deutschsprachigen Quellen umfassen insbesondere empirische Studien, Policy-Dokumente, parlamentarische Materialien und Veröffentlichungen von Akteur:innen aus dem österreichischen Feld. Die englischsprachigen Arbeiten sind vor allem für die theoretische Fundierung sowie für international vergleichende und konzeptionelle Perspektiven relevant. Die Mehrsprachigkeit des Korpus ermöglicht es somit, sowohl den spezifischen nationalen Diskurs zur 24-Stunden-Betreuung in Österreich als auch die internationalen theoretischen Debatten angemessen einzubeziehen.

Charakteristisch für das Material ist seine Heterogenität. Der Korpus verbindet wissenschaftliche Forschung mit politischen, institutionellen und praxisnahen Dokumenten und erlaubt dadurch eine mehrdimensionale Analyse des Untersuchungsgegenstands. Gerade für ein Feld wie die 24-Stunden-Betreuung, das nicht nur wissenschaftlich, sondern auch politisch, rechtlich und gesellschaftlich umkämpft ist, ist diese Breite des Materials zentral, um Strukturbedingungen, Akteur:innenperspektiven, Diskurse und Krisendynamiken in ihrem Zusammenhang untersuchen zu können.

3.3.3 Limitationen

Im Rahmen der Arbeit wurde bewusst auf eine Methodenverschränkung mit quantitativen Ansätzen wie Häufigkeits-, Valenz- oder Kontingenzanalysen verzichtet. Im Zentrum steht nicht die Untersuchung repräsentativer Stichproben oder die quantitative Erfassung von Verteilungen, sondern die theoriegeleitete Analyse von Deutungsmustern, Konfliktlinien,

Akteur:innenkonstellation und institutionellen Dynamiken. Daraus ergibt sich zugleich eine Begrenzung der Aussagekraft: Die Arbeit ermöglicht ein vertieftes Verständnis der 24-Stunden-Betreuung und der damit zusammenhängenden Konflikte, erlaubt jedoch keine Aussagen über die Häufigkeit bestimmter Phänomene oder über statistische Zusammenhänge.

Eine weitere Limitation ergibt sich aus der Materialbasis. Die Analyse stützt sich auf einen heterogenen Korpus aus wissenschaftlichen Publikationen, Policy-Dokumenten, parlamentarischen Materialien, Akteursveröffentlichungen, Positionspapieren und ausgewählten Medienbeiträgen. Diese Breite des Materials ist für die Rekonstruktion von Regulierungsweisen, Problemdefinitionen und Akteur:innenpositionen analytisch produktiv, bringt aber zugleich Grenzen mit sich. Insbesondere Akteursveröffentlichungen und politische Dokumente bilden Interessenlagen nicht neutral ab, sondern in selektiver und strategisch gerahmter Form. Auch mediale Beiträge folgen eigenen Selektions- und Aufmerksamkeitslogiken. Die Analyse ermöglicht daher keinen unmittelbaren Zugang zu Handlungspraktiken oder subjektiven Erfahrungen in derselben Tiefe, wie dies durch systematisch geführte und ausgewertete Interviews oder ethnographische Zugänge möglich wäre.

Vor diesem Hintergrund wurden im Rahmen der Arbeit keine systematischen Interviews als eigenständiger Datenkorpus durchgeführt, sondern Hintergrundgespräche zur Kontextualisierung und Plausibilisierung einzelner Befunde herangezogen. Ausschlaggebend dafür war, dass nicht alle relevanten Akteur:innen zu Interviews bereit oder überhaupt zugänglich waren. Eine stärkere Ausrichtung auf Interviews hätte daher die Gefahr mit sich gebracht, dass vor allem jene Stimmen in die Analyse eingegangen wären, die dem Status quo kritisch gegenüberstehen und eher bereit sind, ihre Positionen im Gespräch zu artikulieren, während andere Perspektiven deutlich schwächer vertreten gewesen wären. Die Entscheidung für Hintergrundgespräche statt für systematisch ausgewertete Interviews ist daher auch als methodische Reaktion auf die ungleiche Zugänglichkeit des Feldes zu verstehen.

Im Rahmen der Arbeit wurde darauf geachtet, zentrale qualitative Gütekriterien einzuhalten. Dazu zählen insbesondere Nachvollziehbarkeit, Konsistenz des Analysevorgehens, semantische Validität und Genauigkeit (Mayring, 2015). Die semantische Validität bezieht sich darauf, ob die aus dem Material rekonstruierten Bedeutungen angemessen und sachlich plausibel sind. Die Reliabilität betrifft demgegenüber die Konsistenz und Nachvollziehbarkeit des Analyseprozesses. Diese wurde durch ein regelgeleitetes Vorgehen, die Entwicklung eines

Codebaums, die Definition von Kategorien, die Verwendung von Kodierregeln sowie die iterative Überarbeitung des Kategoriensystems im Rahmen einer Pilotphase gestützt.

Gleichzeitig bleibt zu berücksichtigen, dass die Kodierung und Kategorienbildung interpretative Entscheidungen voraussetzen. Diese sind in qualitativen Forschungsprozessen nicht vollständig auflösbar, wurden in der vorliegenden Arbeit jedoch durch die transparente Dokumentation des Vorgehens, die theoriegeleitete Kategorienbildung und die systematische Rückbindung der Interpretationen an das Material methodisch abgesichert. Die Aussagekraft der Analyse beruht damit nicht auf vollständiger Standardisierung, sondern auf der Nachvollziehbarkeit und inneren Konsistenz des Vorgehens.

Eine weitere Begrenzung ergibt sich aus der ungleichen Dokumentierbarkeit des Feldes. Akteur:innen, die institutionell stärker organisiert sind und über etablierte Öffentlichkeitskanäle verfügen, hinterlassen mehr auswertbares Material als schwächer organisierte oder weniger sichtbare Gruppen. Daraus kann ein strukturelles Ungleichgewicht im Materialkorpus entstehen. Perspektiven von Betreuungskräften oder Menschen mit Pflegebedarf sind daher häufig stärker vermittelt über Studien, Interessenvertretungen oder mediale Berichte zugänglich als durch eigene veröffentlichte Dokumente.

Die Genauigkeit der Analyse wird durch die Breite und Heterogenität des Materials gestützt, bleibt jedoch an die Qualität, Verfügbarkeit und Selektivität der herangezogenen Quellen gebunden. Zugleich liegt eine Stärke der Arbeit darin, dass sie durch die Verbindung der historisch-materialistischen Policy-Analyse mit der qualitativen Inhaltsanalyse nicht nur einzelne Positionen beschreibt, sondern strukturelle Zusammenhänge, Konfliktlinien und Regulierungsdynamiken systematisch rekonstruieren kann. Die genannten Limitationen relativieren den analytischen Wert der Untersuchung daher nicht, markieren jedoch die Grenzen ihrer Reichweite und Generalisierbarkeit.

3.4 Hintergrundgespräche

Im Rahmen der Felderschließung im Bereich der 24-Stunden-Betreuung wurden Gespräche mit einzelnen Akteur:innen geführt. Dazu zählen 24-Stunden-Betreuer:innen, Vertreter:innen der Interessenvertretung IG24 (siehe Kapitel 6.2.4) und der Gewerkschaftsinitiative vidaflex (siehe Kapitel 6.2.3) sowie weitere politische Akteur:innen aus dem gewerkschaftlichen Umfeld und aus politischen Parteien (siehe Kapitel 6.1.1). Ziel dieser Hintergrundgespräche war es, den Bereich der 24-Stunden-Betreuung kontextuell besser zu verstehen, den analytischen Fokus der Untersuchung zu schärfen und einzelne empirische Befunde einzuordnen.

Es wurden rund 21 informelle Gespräche in unterschiedlichen Settings geführt. Dazu zählen Diskussionsveranstaltungen, Austauschformate und Vor-Ort-Besuche bei betreuten Familien. Die Gespräche wurden nicht anhand eines vorab festgelegten Leitfadens geführt, sondern ergaben sich aus situativen Kontakten und thematischen Schwerpunkten im Zeitraum von 2018 bis 2025. Der Zugang zum Feld war dabei nicht in allen Fällen gleichermaßen gegeben, da nicht alle relevanten Akteur:innen erreichbar oder zu einem Gespräch bereit waren.

Inhaltlich variierten die Schwerpunkte je nach Gesprächspartner:in. Mit Betreuungskräften standen vor allem der Arbeitsalltag im Haushalt, die Zusammenarbeit mit Vermittlungsagenturen sowie die Organisation der Einsätze im Mittelpunkt. In mehreren Fällen konnte dabei auch vor Ort ein Einblick in konkrete Betreuungssituationen gewonnen werden. Bei den Gesprächen mit Interessenvertretungen wie IG24 oder vidaflex wurden zusätzlich Krisenerfahrungen während der COVID-19-Pandemie, Strategien der Selbstorganisation und politische Forderungen thematisiert. Politische Akteur:innen und Gewerkschaftsvertreter:innen lieferten ergänzende Einschätzungen zu Regulierungsprozessen, Arbeitsbedingungen und aktuellen Reforminitiativen.

Die Gespräche wurden nicht durchgehend aufgezeichnet, sondern in Form von Notizen und Gedächtnisprotokollen festgehalten. Sie bilden keinen eigenständigen, systematisch ausgewerteten Datenkorpus und werden nicht als primäres Erhebungsinstrument eingesetzt. Ihr methodischer Status entspricht jenem informeller Feldkontakte, die im Rahmen qualitativ-interpretativer Forschungsprozesse die Analyse von Dokumenten und Sekundärmaterial ergänzen können (Kuckartz & Rädiker, 2022; Mayring, 2015). In dieser Funktion leisten sie dreierlei: Sie erlauben eine Schärfung des analytischen Fokus, indem Befunde aus dem Scoping Review mit Feldeindrücken abgeglichen werden; sie unterstützen die Plausibilisierung von Strukturbefunden, die in der Literatur beschrieben, in ihrer Alltagsdimension aber selten konkretisiert werden; und sie ermöglichen an ausgewählten Stellen die exemplarische Veranschaulichung typischer Situationslogiken.

Wo Hintergrundgespräche in der Arbeit zur Illustration herangezogen werden, erfolgt dies ausschließlich in anonymisierter Form. Personenbezogene Angaben werden auf das für das Argument unmittelbar notwendige Minimum beschränkt; Informationen, die eine Identifikation der Gesprächspartner:innen ermöglichen würden, werden nicht in die Darstellung übernommen. Die inhaltliche Substanz der entsprechenden Passagen ist durch die in der jeweiligen Stelle angeführten wissenschaftlichen Quellen abgesichert. Die Feldeindrücke

dienen der anschaulichen Konkretisierung bereits durch Literatur belegter Strukturmuster, nicht dem eigenständigen Erkenntnisgewinn.

4. Analytischer Rahmen und Aufbau der empirischen Untersuchung

Dieses Kapitel dient als inhaltliche und analytische Brücke zwischen den theoretischen Grundlagen (siehe Kapitel 2) und den empirischen Analysen (siehe Kapitel 5 bis 7). Es erläutert die Struktur des empirischen Teils, seine inhaltlichen Schwerpunkte und ordnet die nachfolgenden Kapitel in den Gesamtkontext der Arbeit ein.
Im empirischen Teil wird die 24-Stunden-Betreuung mithilfe der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse (HMPA) untersucht. Die HMPA bietet einen methodischen Rahmen, um gesellschaftliche Strukturen, das Handeln von Akteur:innen und politische Prozesse als miteinander verflochtene Dimensionen zu analysieren. Im Sinne der HMPA ist der Aufbau der empirischen Untersuchung dreistufig: Die Kontextanalyse (Kapitel 5) rekonstruiert die strukturellen und institutionellen Bedingungen der 24-Stunden-Betreuung in Österreich, die Akteur:innenanalyse (Kapitel 6) untersucht die sozialen und politischen Kräfteverhältnisse mitsamt der Konflikte um Kontinuität und Wandel, und die Prozessanalyse (Kapitel 7) analysiert die Dynamiken von Regulierung, Krise und Anpassung.

Zu Beginn der empirischen Analyse werden die historischen, rechtlichen und institutionellen Entwicklungen, die zur Etablierung der 24-Stunden-Betreuung in Österreich geführt haben, rekonstruiert (Kapitel 5). In Kapitel 5.1 werden anschließend die historischen und strukturellen Voraussetzungen vor der Legalisierung beschrieben. Kapitel 5.2 analysiert die Legalisierung und Regulierung durch das Hausbetreuungsgesetz (2007), die Rolle der Vermittlungsagenturen sowie die transnationalen Auswirkungen der 24-Stunden-Betreuung. In Kapitel 5.3 werden anschließend die zentralen Konfliktlinien dargestellt und diskutiert. Die Ergebnisse der Kontextanalyse werden am Ende von Kapitel 5.4 in einem Zwischenfazit gebündelt.

Aufbauend auf diesen Ergebnissen folgt in Kapitel 6 die Analyse jener Akteur:innen, die an der Organisation, Stabilisierung und teilweise auch an der Kritik der 24-Stunden-Betreuung beteiligt sind. Die Untersuchung folgt für alle Akteursgruppen derselben analytischen Struktur, bestehend aus Perspektive, Problemwahrnehmung, Interessen, Ressourcen und Strategien. Auf der Makroebene (Kapitel 6.1) wird zunächst die staatliche Rahmung und Steuerung der 24-Stunden-Betreuung in Österreich aus der Perspektive der Empfängerländer (siehe Kapitel 6.1.1) und der Perspektive der Sendeländer (siehe Kapitel 6.1.2) analysiert. Das Kapitel 6.1.1 stellt hierbei einen Sonderfall dar, da es die parteipolitischen Positionen und Strategien in Österreich gesondert behandelt und die politischen Konfliktlinien im Bereich der 24-Stunden-Betreuung

aufgreift. Kapitel 6.1.2 beleuchtet anschließend die Perspektive der Sendeländer und deren Interessen im transnationalen Kontext.

Auf der Mesoebene (siehe Kapitel 6.2) werden die Perspektive der Vermittlungsagenturen (siehe Kapitel 6.2.1) sowie der Sozialpartnerorganisationen, der Arbeiterkammer und der Wirtschaftskammer (siehe Kapitel 6.2.2), der Gewerkschaft (siehe Kapitel 6.2.3) und der Interessenvertretung IG24 (siehe Kapitel 6.2.4) untersucht. Anschließend werden auf der Mikroebene (siehe Kapitel 6.3) die Perspektiven der betreuten Personen und ihrer Familien (siehe Kapitel 6.3.1) sowie die Perspektive der Betreuungskräfte und ihrer Familien (siehe Kapitel 6.3.2) analysiert und durch ein kurzes Zwischenfazit zum Care-Verhältnis (siehe Kapitel 6.3.3) abgerundet. Abschließend werden die Ergebnisse der Analyse der Akteur:innen in Kapitel 6.4 analytisch verdichtet, indem Konstellationen und Kräfteverhältnisse herausgearbeitet sowie die zentralen Interessenidentitäten und -gegensätze (siehe Kapitel 6.5) beschrieben werden. Diese Ergebnisse bilden die Grundlage für die anschließende Prozessanalyse.

Kapitel 7 schließt den empirischen Teil mit der Analyse der zeitlichen und prozessualen Dynamiken im Bereich der 24-Stunden-Betreuung ab. Kapitel 7.1 untersucht die Phase der Institutionalisierung und Pfadabhängigkeit zwischen 2007 und 2019 und beschreibt, wie sich das Modell stabilisierte und welche Konflikte daraus resultierten. Kapitel 7.2 widmet sich der COVID-19-Pandemie (2020-2021) als Krisenmoment und zeigt, wie bestehende Macht- und Abhängigkeitsverhältnisse unter pandemischen Bedingungen sichtbar wurden und sich teilweise verschärften. Kapitel 7.3 beschäftigt sich anschließend mit den postpandemischen Prozessen der Re-Stabilisierung. Dabei wird die Perspektive der Antifragilität (siehe Kapitel 2.5) herangezogen, um zu analysieren, ob und inwiefern Krisenmomente über kurzfristige Stabilisierung hinaus institutionelle Lern- oder Veränderungsprozesse innerhalb des Feldes erkennen lassen.

Die empirische Untersuchung folgt dem Erkenntnisinteresse der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse, politische Prozesse als Ausdruck gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse zu begreifen und deren Wandel über Zeit zu rekonstruieren. Die Kontextanalyse untersucht die institutionellen Voraussetzungen der 24-Stunden-Betreuung, die Akteur:innenanalyse rekonstruiert die Macht- und Interessenkonstellationen, und die Prozessanalyse zeichnet deren Veränderungs- und Stabilisierungsdynamiken im Zeitverlauf nach. In ihrer Gesamtheit ermöglichen die Analysen, die 24-Stunden-Betreuung als gesellschaftliches Arrangement zu

verstehen, das sich in einem fortlaufenden Konfliktverhältnis von Stabilisierung, Aushandlung und Transformation befindet.

5. Kontextanalyse: Die Institutionalisierung der 24-Stunden-Betreuung im Spannungsfeld konfliktiver Interessen

In der Kontextanalyse werden die historischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und migrationspolitischen Rahmenbedingungen rekonstruiert, welche die Entstehung, Etablierung und Regulierung der 24-Stunden-Betreuung in Österreich bis heute prägen. Ziel des Kapitels ist es, die informellen und transnationalen Dynamiken nachzuzeichnen, die dazu geführt haben, dass sich die selbstständige 24-Stunden-Betreuung als dominante Betreuungs- und Versorgungsform durchsetzen konnte. Dabei wird herausgearbeitet, welche strukturellen Widersprüche, Konflikte und Spannungsfelder dieses Feld bis heute kennzeichnen.
Im Mittelpunkt steht daher die Frage, *unter welchen gesellschaftlichen und politischen Voraussetzungen das Modell der 24-Stunden-Betreuung entstand, wie es schrittweise legitimiert und reguliert wurde* und *warum es trotz der rechtlichen Formalisierung auf Formen prekärer Beschäftigung, institutioneller Abhängigkeit und geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung* basiert.

Die 24-Stunden-Betreuung wird im Rahmen der Arbeit als Ergebnis einer spezifischen Verbindung aus familialistischer Wohlfahrtsstaatstradition, begrenztem Ausbau öffentlicher Langzeitpflegeinfrastruktur sowie fortschreitender Transnationalisierung und Kommodifizierung von Care-Arbeit betrachtet (siehe Kapitel 2). Entsprechend der familialistischen Tradition wird die Pflege und Betreuung von Angehörigen vielfach als Aufgabe der Familie verstanden, wobei diese Verantwortung historisch und gesellschaftlich vor allem Frauen zugeschrieben wird. Um die private Organisation von Pflege und Betreuung zu stützen, setzte der österreichische Wohlfahrtsstaat auf finanzielle Anreize. Das 1993 eingeführte Pflegegeld kann in diesem Zusammenhang als Cash-for-Care-Policy verstanden werden, die Haushalten finanzielle Mittel bereitstellt, um Angehörigenbetreuung privat zu organisieren oder externe Unterstützungsleistungen einzukaufen. Die Pflege und Betreuung von Angehörigen werden dabei häufig nur punktuell durch öffentliche Infrastruktur ergänzt. Statt flächendeckend professionelle Angebote auszubauen, entstand, wie im Kapitel nachgezeichnet wird, ein Markt für häusliche Betreuung, in dem Versorgungsfragen zunehmend unter Effizienz- und Kostenaspekten verhandelt werden.

In dieser Arbeit wird die zunehmende Inanspruchnahme migrantischer Betreuungskräfte als Ergebnis eines Zusammenspiels aus wachsendem Pflege- und Betreuungsbedarf, begrenzter öffentlicher Infrastruktur, Kostenargumenten und transnationaler Arbeitsmigration verstanden.

Ermöglicht wurden diese transnationale Arbeitsteilung und ihre Verrechtlichung durch die voranschreitende europäische Integration. So wurden durch den Beitritt osteuropäischer Staaten und die Etablierung der Entsende- und Dienstleistungsrichtlinie institutionelle Voraussetzungen geschaffen, um grenzüberschreitende Beschäftigungsverhältnisse zu organisieren (siehe Kapitel 5.1.4). In diesem Rahmen übernahmen in einem wachsenden Ausmaß Frauen aus der Slowakei, Rumänien oder Bulgarien in Österreich Care-Tätigkeiten (siehe Kapitel 6.1.2). Sie bildeten damit das Rückgrat eines Systems, dass auf ihrer räumlichen Mobilität, niedriger Entlohnung und Flexibilität basiert (siehe Kapitel 6.1.1).

Österreich löst folglich durch die Förderung von Arbeitsmigration zur Deckung des Pflegebedarfs globale Sorgeketten aus (siehe Kapitel 5.1.4). Häufig wird ausgeklammert, dass dies hohe emotionale und soziale Kosten für Herkunftsfamilien erzeugt, da sowohl Betreuungskräfte als auch Mütter für bezahlte und unbezahlte Care-Arbeit in den Sendeländern fehlen (siehe Kapitel 6.2.1 und 6.3.1). Der österreichische Care Fix (Dowling, 2018), der in der Externalisierung der Care-Krise durch die Aneignung von Care-Arbeit durch migrantische Arbeitskräfte besteht, hat folglich Folgewirkungen auf Sendeländer, die genauer in Kapitel 6.1.2 diskutiert werden.

Hinzu kommt, dass es vor der Legalisierung für diese Form der Beschäftigung keine arbeitsrechtliche Regulierung gab und migrantische Arbeiter:innen de facto illegal beschäftigt wurden. Erst mit dem Hausbetreuungsgesetz von 2007 wurde eine formale rechtliche Grundlage für die 24-Stunden-Betreuung geschaffen (siehe Kapitel 5.2). Hier wurde jedoch von einer weitreichenden Regulierung abgesehen, weswegen sich das Modell der Selbstständigkeit als dominantes Beschäftigungsmodell institutionalisierte (siehe Kapitel 5.2.3). Diese rechtliche Legitimierung diente nicht nur der Herstellung von Rechtssicherheit für Haushalte und Vermittlungsagenturen, sondern auch der Entlastung des Sozialstaates von Versorgungsverantwortung (siehe Kapitel 5.2). So führt die Anstellung von prekär Beschäftigten Betreuer:innen zu einer Entlastung staatlicher Angebote: Die Einrichtungen und mobilen Dienste im Bereich der Langzeitpflege werden geschont und die Privathaushalte übernehmen einen Großteil der Organisation (siehe Kapitel 6.1.1). Damit einher gehen jedoch gewisse Zielkonflikte wie beispielsweise dem Wunsch nach Formalisierung oder der Beibehaltung des Status Quo, zwischen Flexibilität für die Familien und Schutz der Angestellten, zwischen gesellschaftlicher Normalisierung der Auslagerung von Pflegeverantwortung und ihrer moralischen Problematisierung wie in den folgenden Kapiteln skizziert wird. Diese Konfliktlinien prägen das Feld der 24-Stunden-Betreuung bis heute.

Im Verlauf des Kapitels werden diese Zusammenhänge differenziert herausgearbeitet. Zunächst werden die historischen und strukturellen Bedingungen analysiert, die ein Umfeld für informelle Beschäftigung und transnationale Migration geschaffen haben. Anschließend wird die Regulierung durch das Hausbetreuungsgesetz nachgezeichnet, bevor die zentralen Konfliktlinien, Diskurse und Persistenz der (prekären) Strukturen zusammengeführt werden. Die Kontextanalyse schafft so die Grundlage für die anschließende Untersuchung der Akteurskonstellationen (siehe Kapitel 6) sowie der politischen Aushandlungsprozesse und Reformperspektiven (siehe Kapitel 7).

5.1 Historische und strukturelle Bedingungen vor der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung

In diesem Unterkapitel werden die historischen, sozialen und institutionellen Voraussetzungen für die Etablierung der 24-Stunden-Betreuung herausgearbeitet. Im Zentrum steht die Frage, *wie wohlfahrtsstaatliche Leitbilder, demografische Entwicklungen, politische Steuerungsmechanismen und europäische Integrationsprozesse ein Umfeld geschaffen haben, in dem informelle und später transnational organisierte Betreuungsarrangements zu einem Eckpfeiler der Langzeitpflege werden konnten*.

Ausgehend von den familialistischen Grundlagen des konservativ-korporatistischen Sozialstaats wird untersucht, wie der österreichische Staat vor dem Hintergrund des steigenden Pflege- und Betreuungsbedarfs seit den 1990er-Jahren reagierte und wie die Verantwortung für die Betreuung und Sorge um Angehörige auf private Haushalte verlagert wurde. Diese Entwicklung ist Ausdruck einer pflegepolitischen Verschiebung, in der die staatliche Verantwortung zugunsten marktorientierter und privater Lösungen zurücktrat. Die 24-Stunden-Betreuung und die Etablierung dieses Pflegemarkts war, wie im Verlauf der Arbeit beschrieben wird, kein Betriebsunfall, sondern stark von einer politischen Rahmung geprägt, die auf Flexibilität, niedrige Kosten und geringen regulativen Eingriffen abzielte (siehe Kapitel 6.1.1).

Es wird aufgezeigt, dass europäische Binnenmarktintegration, Dienstleistungsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit und teils auch Entsendekonstellationen die grenzüberschreitende Rekrutierung und Vermittlung von Betreuungskräften erleichterten, zugleich aber regulatorische Grauzonen entstehen ließen, in denen prekäre Arbeitsverhältnisse strukturell angelegt waren.

Die in den folgenden Unterkapiteln hervorgehobenen Konfliktlinien markieren dabei zentrale Spannungsfelder der Entwicklung: Sie verweisen auf die strukturellen Widersprüche zwischen

sozialstaatlicher Verantwortung und Privatisierung, zwischen Kostenminimierung und Qualitätssicherung sowie zwischen rechtlicher Regulierung und transnationaler Arbeitsmobilität. Diese Konfliktlinien werden ab Kapitel 5.1.1 Schritt für Schritt eingeführt und bilden die analytische Grundlage für die spätere Diskussion der zentralen Diskurse und Machtverhältnisse (siehe Kapitel 5.3).

Abschließend wird die institutionelle Toleranz gegenüber informellen Beschäftigungspraktiken diskutiert, die trotz wachsender öffentlicher Sensibilisierung und medialer Skandale lange Zeit als pragmatische Lösung zur Entlastung familialer Pflegeverpflichtungen gerechtfertigt wurde. Diese Entwicklungen müssen im Rahmen der Arbeit berücksichtigt werden, da sie den Grundstein für die spätere Legalisierung durch das Hausbetreuungsgesetz (siehe Kapitel 5.2) legten und die später diskutierten Auseinandersetzungen um soziale Absicherung, Arbeitsrechte und gesellschaftliche Verantwortung vorbereiteten.

5.1.1 Familialistische Grundlagen und Wohlfahrtsstaatstradition

Ein grundlegendes Spannungsfeld, welches die historische Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung in Österreich prägt, besteht im Verhältnis zwischen staatlicher Verantwortung und familialer Organisation von Pflege. Dieses Spannungsverhältnis bildet eine zentrale Konfliktlinie in der gesellschaftlichen Organisation von Pflege: *Ist Pflege eine öffentliche Aufgabe, die von staatlichen Trägern zu leisten ist oder soll sie primär privat organisiert werden?*

Der österreichische Wohlfahrtsstaat wird in der Forschung als konservativ-korporatistisch charakterisiert (Österle, 2017b). Er verbindet sozialstaatliche Leistungen mit einer starken Betonung familiärer Verantwortung, wobei Ansprüche auf soziale Rechte eng an Erwerbstätigkeit gebunden sind (Österle & Bauer, 2012). Appelt und Fleischer (2014) betonen, dass dieses Modell tief in der katholisch-sozialen Tradition verankert ist und Pflege historisch als Aufgabe der Familie verortet hat. Aulenbacher et al. (2018b) teilen diese Einschätzung und fassen prägnant zusammen: „Pflege wird nicht als eigenständige öffentliche Infrastruktur, sondern als familiale Pflicht betrachtet“ (S. 7).

Diese Grundorientierung wirkte sich unmittelbar auf den Ausbau professioneller Strukturen aus. Bauer und Österle (2013) zeigen, dass die öffentlichen Angebote in der Langzeitpflege in Österreich im internationalen Vergleich relativ begrenzt blieben, was einkommensschwächere Haushalte besonders belastete. Trukeschitz et al. (2022) verweisen darauf, dass in Österreich „ein System entstanden ist, das private Pflegearrangements gegenüber öffentlich

verantworteten Strukturen deutlich privilegiert“ (S. 90). Dieses institutionelle Arrangement legte den Boden für eine Normalisierung privat organisierter Betreuungsarrangements, die später in die 24-Stunden-Betreuung mündeten. Der Rückzug des Staates aus der Sorgeverantwortung als Ausdruck einer strukturellen Sorglosigkeit im Gegenwartskapitalismus beschrieben (Dück, 2022; Dowling, 2021b). Damit ist eine politische Konstellation gemeint, in der die gesellschaftliche Reproduktion privatisiert wird, während institutionelle Sicherungsmechanismen nur selektiv bereitgestellt werden. Das österreichische Pflegesystem operiert dabei mit einer impliziten Annahme familiärer Verfügbarkeit und entzieht sich strukturell der Verantwortung oder sucht nach Möglichkeiten, diese auszulagern.

Ein wichtiger Wendepunkt für die zukünftige Ausrichtung des österreichischen Wohlfahrtsstaats war die Einführung des Pflegegeldes 1993. Mit dieser Reform wurde erstmals eine universelle Geldleistung geschaffen, die unabhängig vom Einkommen allen österreichischen Staatsbürger:innen gewährleistet wurde (Österle & Bauer, 2012). Das Pflegegeld stärkte formal die Entscheidungshoheit der Haushalte. Sie konnten nun selbst entscheiden, ob sie professionelle Dienste nutzen oder Pflege selbst organisieren. Das Pflegegeld war von Anfang an nie so konzipiert, dass die Gesamtkosten für Pflege und Betreuung gedeckt werden konnten. Österle (2017) spricht daher in diesem Zusammenhang von einem Modell des „restricted universalism“:

> „‘Restricted universalism‘ indicates that access to cash-for-care-benefit is open to the entire population in need of care without means-testing, but at the same time is intended to provide a contribution to care-related costs, but not to fully cover the costs“ (Österle, 2017, S. 131).

Das Pflegegeld wird in der Literatur ambivalent beurteilt: Einerseits stärkt es formal die Wahlfreiheit der Haushalte, andererseits kann es soziale Ungleichheiten reproduzieren, da nicht alle Haushalte über ausreichende finanzielle Ressourcen verfügen, um ergänzende professionelle Unterstützungsleistungen zu finanzieren (Appelt & Fleischer, 2014; Aulenbacher et al., 2018b, 2018c, 2021). Aulenbacher et al. (2018c) interpretieren das Pflegegeld als Ausdruck einer Entwicklung, in der Care-Arbeit zunehmend marktvermittelt organisiert und nach Kostenkriterien bewertet wird. Diese Logik wurde durch Cash-for-Care-Policies verstärkt, die den privaten Einkauf von Dienstleistungen erleichterten und förderten (Österle & Bauer, 2012). Gleichzeitig wurde der Anspruch auf Wahlfreiheit politisch anschlussfähig legitimiert, während strukturelle Defizite bestehen blieben. Riedl und Staflinger (2022) betonen, dass die Cash-for-Care-Politik eine „gewisse Illusion von Selbstbestimmung“

(S. 21) schuf, die faktisch durch die ökonomische Leistungsfähigkeit der Haushalte begrenzt war. Famira-Mühlberger (2017) verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass das Modell einen strukturellen Anreiz zur Organisation informeller Pflege- und Betreuungsverhältnisse darstellen konnte, da professionelle Angebote vielerorts fehlten. Zugleich verweist die Bezeichnung „Betreuung“ darauf, dass 24-Stunden-Betreuer:innen nicht notwendig über umfassende pflegerische Qualifikationen verfügen und pflegerische Tätigkeiten nur unter bestimmten rechtlichen Voraussetzungen übernehmen dürfen.

Das Unterkapitel verdeutlicht damit die zentralen wohlfahrtsstaatlichen und gesellschaftlichen Voraussetzungen, unter denen sich die 24-Stunden-Betreuung in Österreich entwickeln konnte, und schafft die Grundlage für die folgenden Analysen zu ihrer institutionellen Ausgestaltung und Regulierung.

Konfliktlinie: Die Konfliktlinie besteht im Anspruch auf individuelle Wahlfreiheit und der Realität eingeschränkter Ressourcen: Während öffentliche Leistungen finanzielle Anreize boten, wurden Fragen der Qualitätssicherung, Professionalisierung und sozialen Absicherung nicht adressiert. Diese Konfliktlinie kann als ein Kernmoment verstanden werden, das die Etablierung der 24-Stunden-Betreuung in Österreich vorbereitet hat.

5.1.2 Demografischer Wandel und wachsende Pflegebedarfe

Die demografische Entwicklung seit den 1990er-Jahren stellt ein zentrales Fundament für die Expansion häuslicher Pflege- und Betreuungsarrangements in Österreich dar. Im Zentrum steht die Frage, *wie Alterung, sich wandelnde Familienstrukturen und veränderte Erwerbsverläufe den Bedarf nach flexibler Betreuung verstärkten*.
Österreich gehört zu jenen europäischen Ländern, in denen der Anteil älterer Personen kontinuierlich steigt. Österle (2010) konstatiert, dass die Alterung „nicht nur als quantitativer, sondern auch als qualitativer Strukturwandel“ (S. 464) wirke, da die Zahl chronisch pflegebedürftiger Personen deutlich zugenommen hat. Laut Trukeschitz et al. (2022) wird der Anteil der über 85-Jährigen bis 2030 weiter stark anwachsen, was den Druck auf Versorgungssysteme erhöht.

Parallel dazu haben sich familiale Betreuungskapazitäten tiefgreifend verändert. Appelt und Fleischer (2014) weisen darauf hin, dass der Trend zu kleineren Haushalten und steigender Mobilität familiäre Pflegeverfügbarkeiten eingeschränkt hat. Diese Entwicklung verschärfte

sich durch den anhaltenden Strukturwandel der Erwerbstätigkeit: Der Arbeitsmarktintegration von Frauen kam eine Schlüsselrolle zu. Bachinger (2016) betont, dass mit der wachsenden Berufstätigkeit pflegender Angehöriger traditionelle Versorgungssysteme an ihre Grenzen stießen.

Diese Dynamik verweist auf das Konzept der doppelten Vergesellschaftung von Frauen, wonach sie weiterhin in familiäre Care-Verantwortung eingebunden sind, also von ihnen erwartet wird, dass sie private Care-Arbeit zu übernehmen, während sie zugleich in Erwerbsmärkte integriert werden und dadurch die Kapazitäten für private Sorge-Arbeit zu leisten verringert wurden (Becker-Schmidt, 2003, 2011; Aulenbacher et al., 2018b). Das Spannungsfeld wurde durch regionale Disparitäten verschärft: Riedel und Staflinger (2022) zeigen, dass in ländlichen Regionen ein strukturelles Defizit an professionellen Pflegeangeboten bestand. Gleichzeitig waren in urbanen Zentren zwar mehr Dienstleistungen verfügbar, jedoch häufig zu Kosten, die für einkommensschwächere Haushalte kaum tragbar waren (Durisova, 2017).

Famira-Mühlberger (2017) beschreibt diesen Befund als „Versorgungs- und Finanzierungsdilemma“, das Haushalte zunehmend dazu zwang, eigenständig Betreuungsarrangements zu organisieren (S. 223). Trukeschitz et al. (2022) ergänzen, dass Österreich auch im europäischen Vergleich „ein ausgeprägtes Gewicht auf häuslicher Versorgung durch Angehörige und private Lösungen“ (S. 90) legt.

In dieser Konstellation entsteht ein klares Konfliktfeld: Einerseits blieb der gesellschaftliche Anspruch an familiale Versorgung bestehen, andererseits reduzierten sich die Ressourcen der Familien faktisch. Diese Diskrepanz zwischen normativer Erwartung und tatsächlicher Leistungsfähigkeit führte dazu, dass Haushalte zunehmend auf externe Unterstützung angewiesen waren. Entsprechend wuchs die Nachfrage nach flexiblen, leistbaren und häufig informellen Betreuungsmodellen kontinuierlich an.

Konfliktlinie: Der demografische Wandel und die Erwerbsintegration der Frauen erzeugten einen Zielkonflikt zwischen familialer Fürsorgeverantwortung und der realen Abnahme verfügbarer Ressourcen. Diese Diskrepanz wurde zu einem zentralen Treiber für die Suche nach kostengünstigen und wenig regulierten Betreuungsarrangements.

5.1.3 Marktorientierung und Entstehung informeller Betreuungsarrangements

Der demografische Wandel und die begrenzte öffentliche Infrastruktur der Langzeitpflege führten ab den 1990er-Jahren zu einer zunehmenden Marktorientierung im Bereich häuslicher Pflege in Österreich. Im Mittelpunkt stand damals die Frage, *wie politische Rahmenbedingungen und institutionelle Lücken den informellen Pflegemarkt strukturell beförderten*.

Wie bereits in Kapitel 5.1.1 erläutert, verstärkte das Pflegegeld ab 1993 den Trend zur Privatisierung von Pflegearrangements. Riedel und Staflinger (2022) betonen, dass dies faktisch „einen Anreiz zur Rekrutierung kostengünstiger, informeller Betreuungsarrangements“ erzeugte (S. 21). Hier kam es wie Famira-Mühlberger (2017) treffend beschreibt zur „Entstehung eines grauen Markts für personenbezogene Dienstleistungen, der für viele Haushalte zur funktionalen Notwendigkeit wurde“ (S. 223). Dabei wirkten Cash-for-Care-Policies und die Orientierung am Prinzip der Subsidiarität als zentrale Treiber. Trukeschitz et al. (2022) halten fest, dass Österreich „eines der Länder ist, in denen die finanzielle Unterstützung von häuslicher Pflege in besonderem Maße mit einer geringen Ausdifferenzierung professioneller Angebote einhergeht“ (S. 90). Es fehlte in vielen Regionen an staatlichen Angeboten und auch private Einrichtungen waren für viele Familien schlichtweg nicht leistbar (siehe Kapitel 6.3.1).

Diese politische Rahmung verschob damit Verantwortung und Risiko der Organisation von Care-Leistungen auf private Haushalte, die in vielen Fällen die erforderliche Care-Arbeit nicht selbst leisten oder organisieren konnten. Bachinger (2016) unterstreicht, dass es in diesem Kontext zu einer starken Ausweitung informeller Beschäftigung kam, da Familien aufgrund der Unterfinanzierung der Pflege gezwungen waren, kostengünstige, flexible Lösungen zu organisieren.

Parallel zur Finanzierungslogik etablierte sich ein marktorientiertes Verständnis von Betreuung. Aulenbacher et al. (2018c) konstatieren:

> „Die Kommodifizierung der Pflegearbeit nimmt zu, indem Care-Leistungen als marktvermittelte Dienstleistungen organisiert werden, die sich vor allem an Effizienzkriterien orientieren“ (S. 9).

Diese Entwicklung lässt sich im Kontext eines neoliberalen „Care-Fix“ (Dowling, 2018, S. 5-8) interpretieren, bei dem die strukturelle Unvereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Fürsorgeverpflichtungen durch Marktmechanismen überlagert wird. Die öffentliche Verantwortung wird zunehmend an private Haushalte ausgelagert, wo unter prekären Bedingungen migrantische Betreuungskräfte beschäftigt werden. Diese Dynamik untergräbt langfristige Versorgungsqualität und begünstigt Konkurrenzdruck zu Lasten der Arbeitsstandards (Dück, 2022, S. 12-14). Damit wurde außerdem Sorgearbeit aus ihrer Einbettung in familiäre Solidarität herausgelöst und in einer Logik der Flexibilisierung und Kostenminimierung neu gerahmt (ebd.).

Österle (2010) führt an, dass diese Marktorientierung durch eine „geringe Regulierung und staatliche Kontrolldichte“ begleitet war (S. 470). Der Staat tolerierte informelle Strukturen über viele Jahre hinweg als pragmatische Lösung zur Deckung wachsender Bedarfe, ohne verbindliche Qualitäts- oder Arbeitsstandards sicherzustellen (Juric, 2022).

Konfliktlinie: Die politisch geförderte Marktorientierung der häuslichen Pflege verstärkte ein Spannungsfeld zwischen Flexibilität und Prekarität. Einerseits eröffnete sie individuelle Wahlmöglichkeiten, andererseits begünstigte sie die Ausbreitung informeller Beschäftigung ohne soziale Absicherung. Diese Konstellation war ein entscheidender Vorläufer für die Ausweitung migrantischer Betreuungsarrangements.

5.1.4 Transnationale Care-Migration und rechtliche Rahmenbedingungen

Ein wesentlicher Motor für die Ausbreitung der 24-Stunden-Betreuung in Österreich war die zunehmende Verflechtung von Pflegearbeit und transnationaler Migration, die durch europäische Liberalisierungsprozesse und nationale Weichenstellungen maßgeblich vorangetrieben wurde. Im Mittelpunkt steht hier die Frage, *wie migrationspolitische Öffnungen und rechtliche Rahmenbedingungen die Etablierung migrantischer Betreuungsarbeit strukturell ermöglicht haben*.

Mit dem EU-Beitritt osteuropäischer Staaten im Jahr 2004 wurde ein zentraler Schritt zur institutionellen Absicherung der grenzüberschreitenden Arbeitsmobilität gesetzt (Bauer & Österle, 2013). Vor allem Frauen aus der Slowakei, Rumänien und Bulgarien nahmen verstärkt Care-Tätigkeiten in österreichischen Privathaushalten auf. Durisova (2017) betont, dass diese Migrationsdynamiken vor allem durch Einkommensdisparitäten, begrenzte Erwerbschancen in

den Herkunftsländern und die Nachfrage nach günstiger häuslicher Pflege in Österreich motiviert waren (siehe ausführlich Kapitel 6.1.2 und 6.2.3)

Diese Entwicklung ist Teil transnationaler Sorgeketten, in denen Arbeitsmigration als Strategie zur materiellen Existenzsicherung genutzt wird, gleichzeitig jedoch neue Abhängigkeiten und Belastungen erzeugt werden. Lutz und Palenga-Möllenbeck (2012) bezeichnen dieses Phänomen als „Global Care Chains", in denen „Sorgeverantwortung systematisch aus prekären Haushalten exportiert wird, um Defizite der Versorgungsinfrastruktur in wohlhabenderen Gesellschaften auszugleichen" (S. 18) (siehe Kapitel 2.4.1)

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der transnationalen Betreuung wurden durch die europäische Binnenmarktintegration, Dienstleistungsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit und nationale Regulierungsentscheidungen geprägt. Die Entsenderichtlinie (96/71/EG) regelte, dass Unternehmen Arbeitskräfte zeitlich begrenzt in ein anderes EU-Land entsenden dürfen, wobei bestimmte Arbeitsstandards einzuhalten sind. Bachinger (2016) weist darauf hin, dass die Anwendung der Entsenderichtlinie auf Betreuungsarbeit zahlreiche Auslegungsspielräume bot, die eine Verrechtlichung der Grauzone erschwerten. Insbesondere die Unterscheidung zwischen entsendeter Beschäftigung und selbstständiger Tätigkeit blieb unklar, was von Vermittlungsagenturen strategisch genutzt wurde, um Sozialabgaben zu minimieren (Leiblfinger & Prieler, 2017).

Parallel dazu etablierte die EU-Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG) eine umfassende Liberalisierung des Binnenmarkts. Maier (2022) beschreibt, dass diese Regelung „rechtliche Unsicherheiten eher verschärfte, da sie betriebswirtschaftliche Logiken in die häusliche Pflegearbeit übertrug, ohne verbindliche Schutzstandards zu schaffen" (S. 248). Die nationalen Behörden konzentrierten sich darauf, den Zugang zu Dienstleistungen zu erleichtern, während Kontrollmechanismen unterentwickelt und fragmentiert blieben.

Österreich reagierte auf diese Entwicklung mit einer spezifischen Policy-Architektur, die auf die Legalisierung informeller Beschäftigung zielte. Das Hausbetreuungsgesetz von 2007 schuf dafür die Grundlage. Eine detaillierte Analyse der Zielsetzungen, Inhalte und Folgen dieses Gesetzes erfolgt in Kapitel 5.2.

Ein entscheidender Aspekt der Regulierung war die Dominanz der selbstständigen Beschäftigung. Dieses Modell ermöglichte eine formale Legalisierung, entband Haushalte aber weitgehend von arbeitsrechtlichen Verpflichtungen (Maier, 2022). Zugleich

institutionalisierten sich hier Abhängigkeitsverhältnisse, da Vermittlungsagenturen nicht nur Rekrutierung und Vertragsgestaltung, sondern auch die Preisgestaltung kontrollierten (Leiber et al., 2021).

Im europäischen Vergleich fällt auf, dass Österreich mit dieser frühen Legalisierung einen Sonderweg wählte. Während in Deutschland lange ein rechtlicher Schwebezustand dominierte (Leiber et al., 2021), Italien auf wiederkehrende Regulierungen setzte (Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012) und die Schweiz stärker auf kantonale Regelungen stützte, verband Österreich Rechtssicherheit mit einer weitgehenden Privatisierung der Verantwortung (Aulenbacher et al., 2018c).

Konfliktlinie: Die transnationale Migration in der 24-Stunden-Betreuung offenbart ein konfliktives Verhältnis zwischen europäischer Dienstleistungsfreiheit, nationaler Pflegepolitik und strukturellen Machtasymmetrien. Während rechtliche Rahmenbedingungen Mobilität und Versorgungssicherheit ermöglichten, reproduzierten sie zugleich geschlechtsspezifische Ungleichheiten und institutionalisierte die ökonomische Abhängigkeit migrantischer Frauen als Ressource für defizitäre Care-Systeme.

5.1.5 Toleranz des informellen Sektors und erste Legitimationskrisen

Ein prägendes Merkmal der Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung war die langjährige staatliche und gesellschaftliche Duldung informeller Arbeitsverhältnisse. Im Mittelpunkt steht hier die Frage, *wie sich diese Toleranz zu einem strukturellen Element des österreichischen Pflegesystems entwickelte und welche Dynamiken schließlich zu einer Legitimationskrise führten*.

Bis Mitte der 2000er-Jahre wurde die Beschäftigung migrantischer Betreuungskräfte in privaten Haushalten von staatlichen Stellen weitgehend still akzeptiert. Durisova (2017) verweist darauf, dass „die Toleranz informeller Beschäftigung als funktionale Entlastung des unterfinanzierten Pflegebereichs wirkte“ (S. 89). Für viele Familien stellte diese Grauzone die einzige realisierbare Möglichkeit dar, eine kontinuierliche Betreuung sicherzustellen, ohne professionelle Dienste in Anspruch zu nehmen, die finanziell unerschwinglich gewesen wären (Riedl & Staflinger, 2022).

Diese Haltung ist, wie in Kapitel 5.1.1 argumentativ entwickelt, eingebettet in das familialistische Leitbild des österreichischen Wohlfahrtsstaats, das Pflege primär als Verantwortung des Haushalts versteht (Appelt & Fleischer, 2014). Aulenbacher et al. (2018c) sprechen in diesem Zusammenhang von einer „pragmatischen Duldung“ (S. 9), die institutionelle Unterversorgung und geschlechtsspezifische Arbeitsteilung zugleich stabilisierte. Prieler (2021) unterstreicht treffend, dass der gesellschaftliche Diskurs auf einer „stillen Legitimation des informellen Sektors als normaler Teil familialer Sorgearrangements“ basierte (S. 251).

Parallel dazu entwickelten sich öffentliche Narrative, die die moralische Ambivalenz des Modells sichtbar machten. Einerseits wurden Betreuungskräfte in den Medien als „Helferinnen aus dem Osten“ (Maier, 2022, S.252) dargestellt, deren Arbeit unverzichtbar sei. Andererseits häuften sich ab den frühen 2000er-Jahren kritische Berichte über prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen. Bachinger (2016) hebt hervor, dass journalistische Recherchen die gesellschaftliche Normalisierung informeller Arbeit zunehmend infrage stellten. Diese diskursive Sensibilisierung schuf den Boden für politische Reaktionen. Eine systematische Perspektive auf diese Entwicklung liefert das Konzept des „Sorgeextraktivismus“ von Wichterich (2016). Es beschreibt, wie Pflege- und Betreuungsarbeit in wohlhabenden Ländern auf Kosten migrantischer Arbeitskräfte organisiert wird, während die damit verbundenen sozialen und finanziellen Kosten externalisiert werden. In diesem Sinne stellt die österreichische Toleranz gegenüber informeller Beschäftigung nicht nur eine pragmatische Reaktion auf Unterversorgung dar, sondern auch ein Beispiel für die systematische Ausbeutung von Sorgearbeit als Ressource im Kontext globaler Ungleichheiten (Wichterich, 2016, S. 44f.).

Einen Wendepunkt markierte der Skandal um die illegale Beschäftigung einer slowakischen Pflegekraft im Privathaushalt von Bundeskanzler Wolfgang Schüssel 2006. Österle (2017) beschreibt diesen Vorfall als „symbolischen Kulminationspunkt der Legitimationskrise“ (S.134), weil er die Widersprüchlichkeit eines Systems offenbarte, das rechtliche Grauzonen politisch duldete, während es öffentlich moralische Integrität beanspruchte. In der Folge mehrten sich Forderungen nach einer gesetzlichen Regelung, die sowohl Rechtssicherheit als auch soziale Mindeststandards schaffen sollte.

In der politischen Debatte prallten dabei unterschiedliche Narrative aufeinander: Auf der einen Seite standen Positionen, welche die Alternativlosigkeit transnationaler Betreuung betonten und Kostenargumente ins Zentrum rückten (Aulenbacher et al., 2018c, 2021). Auf der anderen

Seite artikulierten Gewerkschaften, kirchliche Organisationen und NGOs Kritik an der Normalisierung prekärer Lebens- und Arbeitsbedingungen (Prieler, 2021). Leiblfinger und Prieler (2017) sprechen in diesem Zusammenhang von einer „diskursiven Ambivalenz, in der moralische Kritik mit pragmatischer Akzeptanz“ (S.35) koexistierte.

Riedel und Staflinger (2022) veranschaulichen, dass die politische Diskussion durch einen Handlungsdruck geprägt war, der weniger aus einer prinzipiellen Ablehnung informeller Beschäftigung als aus dem Bestreben resultierte, den Rechtsbruch in der Mitte der Gesellschaft nicht länger öffentlich legitimieren zu müssen. Diese Entwicklung verdeutlicht, dass Legitimationskrisen in der 24-Stunden-Betreuung nicht allein aus ethischen Erwägungen entstanden, sondern eng mit dem Erhalt politischer Glaubwürdigkeit und der Steuerbarkeit eines wachsenden Sektors verbunden waren (ausführliche Analyse der parteipolitischen Konfliktlinien in Kapitel 6.1.1).

Konfliktlinie: Die Toleranz des informellen Sektors und die daraus resultierenden Legitimationskrisen verweisen auf einen Konflikt zwischen der Normalisierung kostengünstiger Betreuungslösungen und der gleichzeitigen Delegitimierung prekärer Arbeitsverhältnisse. Mediale Skandalisierung und politische Reaktionen blieben dabei ambivalent und stellten die strukturelle Abhängigkeit von transnationaler Care-Arbeit nicht grundsätzlich infrage.

Damit werden die strukturellen Bedingungen sichtbar, die eine transnationale und weitgehend prekäre Organisation von Care-Arbeit ermöglichten und zugleich den politischen Druck erzeugten, diese Arrangements durch gesetzliche Regelungen zu legitimieren und in das österreichische Pflegesystem einzubetten.

5.2 Legalisierung und Regulierung der 24-Stunden-Betreuung durch das Hausbetreuungsgesetz (2007)

In diesem Unterkapitel wird die Überführung der 24-Stunden-Betreuung in ein gesetzlich-reguliertes Betreuungsmodell skizziert. Dabei werden die politischen, rechtlichen und institutionellen Dynamiken reflektiert, welche eine Abkehr von der informellen Praxis ermöglichten. Im Mittelpunkt steht die Frage, *wie politische Akteur:innen und Interessenvertretungen den wachsenden Legitimationsdruck, europäische Rahmenbedingungen und sozialpolitische Konflikte in einen Regulierungsrahmen übersetzten,*

der bestehende Arrangements formal anerkannte, zentrale Widersprüche jedoch nur begrenzt auflöste.

Die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung führte dabei selbst zu neuen Konfliktlinien, die im weiteren Verlauf dieses Kapitels herausgearbeitet werden. Diese betreffen insbesondere den Konflikt zwischen arbeitsrechtlicher Absicherung und der Aufrechterhaltung kostengünstiger Betreuungsmodelle, den Konflikt um die Verteilung sozialstaatlicher Verantwortung zwischen Staat, Markt und privaten Haushalten sowie den Konflikt zwischen rechtlicher Legalisierung und fortbestehender Prekarität der Arbeitsbedingungen. Damit knüpft dieses Kapitel an die im vorangegangenen Abschnitt (Kapitel 5.1) entwickelten Konfliktlinien an und zeigt, wie diese durch das Hausbetreuungsgesetz institutionell verfestigt wurden.

Wie in den vorangegangenen Kapiteln bereits beschrieben, nahm die öffentliche Kritik an den prekären Arbeits- und Lebensbedingungen ab Mitte der 2000er Jahre zu. Mediale Skandale und gesellschaftliche Debatten führten dazu, dass diese Problematik mehr Sichtbarkeit erhielt. Die europäische Integration ermöglichte zwar die Zirkulation migrantischer Arbeiter:innen, schuf jedoch keine vollumfängliche Regelung für grenzüberschreitende Beschäftigungsverhältnisse. Wie später ausführlich skizziert wird (siehe Kapitel 6.1.1) kulminierten diese Entwicklungen in einer politischen Suchbewegung zwischen der Anerkennung familiärer Pflegearrangements, dem Anspruch auf soziale Sicherung und der Aufrechterhaltung kostengünstiger Versorgungsmodelle.

Die Debatten drehten sich damals primär um die Ausgestaltung des Hausbetreuungsgesetzes im Jahr 2007, in dem erstmals ein rechtlicher Rahmen für die 24-Stunden-Betreuung geschaffen wurde. Daher werden in diesem Kapitel die zentralen Zielsetzungen und Inhalte des Gesetzes aufgegriffen (siehe Kapitel 5.2.2), insbesondere die Etablierung der Selbstständigkeit als dominante Beschäftigungsform sowie die finanzielle Förderungs- und Anreizstruktur (siehe Kapitel 5.2.3). Daran anschließend werden die strukturellen Folgen und Konfliktlinien herausgearbeitet, die mit der institutionellen Rolle der Vermittlungsagenturen (siehe Kapitel 5.2.4), der Privatisierung sozialer Risiken und der Persistenz geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung verbunden sind.

Schließlich richtet das Kapitel den Blick auf die transnationalen Auswirkungen des Modells (siehe Kapitel 5.2.5). Die enge Verzahnung von Rotationslogik, Live-in-Struktur und transnationaler Migration macht deutlich, dass die Regulierung der 24-Stunden-Betreuung nicht nur nationale Versorgungsfragen adressiert, sondern Teil globaler Fürsorgeketten ist, in

denen soziale Ungleichheiten zwischen Herkunfts- und Zielländern reproduziert werden. Damit wird sichtbar, dass die rechtliche Legalisierung bestehende Abhängigkeiten und Ungleichheitsverhältnisse zwar formal ordnete, sie in ihren Grundlagen jedoch nicht nachhaltig veränderte.

5.2.1 Politischer und gesellschaftlicher Kontext der Regulierung

In den Jahren vor der Einführung des Hausbetreuungsgesetzes verdichtete sich der politische und gesellschaftliche Reformdruck innerhalb des österreichische Pflegesystems. Zentrale Auslöser waren öffentliche Kontroversen um informelle Anstellungsverhältnisse und die rechtliche Unsicherheit, die für alle Beteiligten mit dieser Praxis verbunden war. Riedel und Staflinger (2022) weisen darauf hin, dass spätestens Mitte der 2000er-Jahre die unregulierte 24-Stunden-Betreuung zu einem Symbol für das Versagen der Pflegepolitik avancierte.
Besondere Aufmerksamkeit erlangte der Fall der nicht gemeldeten Beschäftigung einer slowakischen Betreuungskraft im Haushalt des damaligen Bundeskanzlers Schüssel (Österle, 2017a). Der Skandal im Jahr 2006 wurde von den Medien aufgegriffen und führte zu einer breiten Debatte über die Legitimität gängiger Versorgungspraktiken (ebd.). Famira-Mühlberger (2017) hebt treffend hervor, dass dieses Ereignis „eine öffentliche Sichtbarkeit geschaffen hat, die den politischen Spielraum für Nicht-Handeln erheblich einschränkte“ (S. 228).

Parallel dazu verstärkte sich der Reformdruck durch die europäische Öffnung (z.B. Entsenderichtlinie und Dienstleistungsrichtlinie) und zunehmende Möglichkeiten der Arbeitsmigration. Damit veränderten sich die rechtlichen Rahmenbedingungen grundlegend. Bachinger (2016) betont, dass die neuen Regelungen „eine Expansion grenzüberschreitender Beschäftigungsverhältnisse ermöglichten, ohne ausreichende Schutzmechanismen zu etablieren“ (S. 44).

Die sich daraus ergebende Dynamik war von widersprüchlichen Interessen geprägt. Während politische Akteure den gesellschaftlichen Bedarf an erschwinglicher Betreuung anerkannten, geriet das Modell der faktischen Legalisierung über Duldung zunehmend unter Legitimationsdruck (Juric, 2022). Leiber et al. (2021) beschreiben diese Phase als „institutionelle Suchbewegung zwischen Regulierung und dem Erhalt funktionaler Flexibilität“ (S. 42).

Zudem verschärften Berichte über unklare Vertragsverhältnisse, mangelnde soziale Absicherung und die Abhängigkeit der Betreuungskräfte von privaten Vermittlungsagenturen die öffentliche Kritik (siehe auch Kapitel 5.2.4). Scherndl (2020) verweist darauf, dass

Medienberichte über die Intransparenz der Vermittlungsagenturen die Debatte zusätzlich befeuerten. In der politischen Diskussion standen daher unterschiedliche Zielsetzungen nebeneinander: die Legalisierung bestehender Praktiken, die Verbesserung von Arbeitsstandards und der Erhalt niederschwelliger Zugänge für betreuende Haushalte (Maier, 2022).

Konfliktlinie: Der Kontext der Regulierung war geprägt von dem konfliktiven Verhältnis zwischen dem Anspruch auf Rechtssicherheit und sozialstaatliche Standards einerseits und der politischen Akzeptanz kostengünstiger, flexibel organisierter Betreuungsmodelle andererseits.

5.2.2 Zielsetzungen und Inhalte des Hausbetreuungsgesetzes

Das Hausbetreuungsgesetz wurde zwischen den politischen Parteien verhandelt (siehe ausführlich Kapitel 6.1.1) und trat im Jahr 2007 in Kraft. Es handelt sich hierbei um einen der wichtigsten Meilensteine und die Grundlage der heutigen gesetzlichen Rahmung der häuslichen 24-Stunden-Betreuung. Das zentrale Ziel war, die bis dahin weitgehend informellen Beschäftigungsverhältnisse zu legalisieren und rechtliche Mindeststandards einzuführen, ohne die ökonomische Tragfähigkeit für private Haushalte grundsätzlich infrage zu stellen (Österle, 2017a, 2017b).

Bauer und Österle (2016) beschreiben das Gesetz als einen „politischen Kompromiss zwischen ordnungspolitischen Ansprüchen und dem Interesse an einer Erhaltung niederschwelliger Betreuungslösungen“ (S. 840). Im Kern sollten drei wesentliche Anliegen adressiert werden: die Sicherstellung der Versorgung, die Schaffung von Rechtssicherheit und die Verbesserung der sozialen Absicherung der Betreuungskräfte (Riedl & Staflinger, 2022, S. 23).

Das Gesetz führte drei Formen der Beschäftigung ein, die mit verschiedenen Rechten und Pflichten verbunden sind:

(1) die unselbstständige Anstellung direkt durch pflegebedürftige Haushalte

(2) die Anstellung über soziale Dienstleistungsorganisationen

(3) die Selbstständigkeit der Betreuungskräfte als „neue“ legale Variante

Diese gesetzliche Dreiteilung spiegelt die unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Argumentationslinien wider, die während der Verhandlungen um das Hausbetreuungsgesetz

aufeinandertreffen. Gewerkschaften, Arbeiterkammern und zivilgesellschaftliche Organisationen forderten eine stärkere arbeits- und sozialrechtliche Absicherung, um prekären Beschäftigungsbedingungen entgegenzuwirken (siehe Kapitel 6.2.3). Vertreter:innen der Wirtschaftskammer, konservative Parteien und Teile der Bundesregierung argumentierten hingegen für größtmögliche Flexibilität und die Beibehaltung kostengünstiger Modelle, um die Versorgungssicherheit für Haushalte zu gewährleisten (Österle, 2017; Leiblfinger & Prieler, 2017; siehe Kapitel 6.2.2.1). Sozialpolitisch orientierte Akteur:innen betonten die Notwendigkeit einer klaren Anstellungslösung, um Scheinselbstständigkeit zu vermeiden und arbeitsrechtliche Standards zu gewährleisten (Bachinger, 2016; Maier, 2022). Wirtschaftsliberale Stimmen verwiesen hingegen auf die Eigenverantwortung der Betreuungskräfte und die finanzielle Entlastung der Familien (Österle, 2017a).

Wie in Kapitel 6.1.1 gezeigt wird, mündete dieser Interessengegensatz in einen politischen Kompromiss, der die Selbstständigkeit als dominantes Beschäftigungsmodell etablierte. Dieses Modell galt als politisch anschlussfähig, weil es die rechtliche Legalisierung bereits bestehender Praktiken ermöglichte, ohne die ökonomische Struktur des Betreuungsmarkts grundlegend zu verändern (Bauer & Österle, 2016; Scherndl, 2020). Damit wurde ein Ausgleich zwischen den Forderungen nach Rechtssicherheit und jener nach Kosteneffizienz geschaffen (Österle, 2017; Riedel & Staflinger, 2022), der jedoch die zugrunde liegenden Konfliktlinien zwischen sozialer Absicherung, Arbeitsrechten und Marktlogik nicht auflöste (Leiblfinger & Prieler, 2017; siehe Kapitel 5.3).

Ein wesentliches Element des Gesetzes war die finanzielle Förderung der Betreuung. Ab der dritten Pflegestufe erhielten Haushalte einen Zuschuss von bis zu 550 Euro monatlich, um die Kosten der Betreuung in Teilen decken zu können (Österle, 2017a). Diese Maßnahme sollte vor allem für einkommensschwächere Haushalte einen Anreiz schaffen, legale Beschäftigungsverhältnisse in Anspruch zu nehmen und damit staatliche Einrichtungen entlasten. Riedel und Staflinger (2022) merken jedoch an, dass die Förderung die tatsächlichen Kosten nur teilweise abdecken konnte, wodurch die finanzielle Hauptverantwortung bei den Familien verblieb (siehe Kapitel 6.3.1).

Das Gesetz definierte zudem die Anforderungen an selbstständige Betreuungstätigkeit. Nach einer mindestens sechsmonatigen praktischen Erfahrung konnten Betreuungskräfte sich als selbstständig registrieren lassen. Bachinger (2016, S.44) kritisiert, dass dieses niedrige Qualifikationsniveau „keine substanzielle Professionalisierung“ sicherstelle. Auch verpflichtende Schulungen oder Zertifizierungen wurden im Gesetz nicht vorgesehen. Damit

blieb die angestrebte Qualitätssicherung stark begrenzt, und strukturelle Fragen der Professionalisierung wurden auf die individuelle Verantwortung der Betreuungskräfte verlagert (Österle, 2017; siehe Kapitel 6.3.2).

Parallel dazu wurde das Rotationsmodell als gängige Organisationsform rechtlich anerkannt. Um die kontinuierliche Betreuung und Versorgung von Pflege- und Betreuungsbedürftigen abzusichern, wechseln sich dabei häufig zwei oder mehrere Betreuungskräfte ab (Bauer & Österle, 2016). Dieses Modell sollte den Anforderungen der Haushalte nach Stabilität und Planbarkeit entsprechen, führte jedoch zu anhaltenden arbeitsrechtlichen Grauzonen in Bezug auf Arbeitszeit, Ruhezeiten und die Abgrenzung zwischen Arbeits- und Freizeit (Maier, 2022, S. 249; siehe Kapitel 6.3.2). Es lässt sich hier bereits beobachten, dass der Fokus der Parteien damit recht deutlich auf den günstigen Zugang gelegt wurde, statt arbeitsrechtliche Standards durchzusetzen (siehe Kapitel 6.1.1 und 6.2.2.1).

Scherndl (2020) hebt hervor, dass das Hausbetreuungsgesetz vor allem auf die Legalisierung bereits bestehender Strukturen zielte, weniger auf deren grundlegende Verbesserung:

> „Es ging primär darum, einen rechtlichen Rahmen für das bereits etablierte System zu schaffen, nicht darum, soziale Standards konsequent durchzusetzen“ (Scherndl, 2020, S. 2).

Die Legalisierung zementierte damit bestehende Praktiken und verstärkte die politische Trägheit gegenüber strukturellen Reformen (Bauer & Österle, 2016; Österle, 2017). Die Kombination aus der Gewohnheit an bestehende Praktiken, einer kostensensiblen Nachfrage und einem rechtlich stabilisierten Status quo führte zu einer Situation, in der tiefgreifende Veränderungen (z.B. Professionalisierung, öffentliche Trägerschaft oder verbindliche Standards) kaum mehr politisch anschlussfähig erschienen (Scherndl, 2020; siehe Kapitel 7.1). Die Normalisierung des Modells ohne weitreichende Regulierungen erschwert damit institutionellen Wandel und stabilisiert ein System, das auf informellen Ursprüngen basiert (Österle, 2017; Bachinger, 2016; siehe Kapitel 5.3).

Konfliktlinie: Das Hausbetreuungsgesetz war von Anfang an geprägt von dem Spannungsverhältnis zwischen der Absicht, informelle Arbeitsverhältnisse zu legalisieren, und dem Ziel, Versorgungslösungen weiterhin flexibel und leistbar zu gestalten. Diese Kompromisslinie wirkte sich nachhaltig auf die sozialen und arbeitsrechtlichen Standards in der 24-Stunden-Betreuung aus.

5.2.3 Dominanz des Modells der Selbstständigkeit

Nach der Einführung des Hausbetreuungsgesetzes im Jahr 2007 entwickelte sich das Modell der selbstständigen Betreuung innerhalb weniger Jahre zur vorherrschenden Beschäftigungsform im Bereich der häuslichen 24-Stunden-Betreuung. Studien zeigen, dass sich die Selbstständigkeit rasch als bevorzugte Variante etablierte, während Anstellungsverhältnisse eine Ausnahme blieben (Bauer & Österle, 2016; Österle, 2017; Leiblfinger & Prieler, 2017). Die Branchendaten der Wirtschaftskammer Österreich bestätigen diese Entwicklung, da der überwiegende Teil der gemeldeten Betreuungskräfte im selbstständigen Personenbetreuungsgewerbe tätig ist (Personenberatung und Personenbetreuung: Branchendaten, 2023).
Zwar waren auch unselbstständige Anstellungen möglich, doch da es hierfür keine verbindlichen Vorgaben gab, entschieden sich die meisten Haushalte und später auch die professionalisierten Vermittlungsagenturen für die flexiblere und kostengünstigere Variante der Selbstständigkeit (Österle & Bauer, 2016). Die politische und administrative Rahmung des Hausbetreuungsgesetzes begünstigte diese Entwicklung zusätzlich, da das Modell der Selbstständigkeit als pragmatische Lösung zwischen Legalisierung und Kostenkontrolle galt und sich als politisch anschlussfähig erwies (siehe Kapitel 6.1.1).

Die Selbstständigkeit war zudem mit deutlich niedrigeren Zugangsvoraussetzungen verbunden. Betreuungskräfte mussten lediglich eine sechsmonatige praktische Erfahrung nachweisen, um sich als selbstständig registrieren zu können (Bachinger, 2016). Famira-Mühlberger (2017, S. 229) weist darauf hin, dass dieses Modell „ohne verpflichtende Ausbildung oder standardisierte Qualitätssicherungsmaßnahmen“ auskam. Diese geringe Eintrittsschwelle erleichterte den Zugang für migrantische Arbeitskräfte und trug zur raschen Ausweitung des Modells bei. Gleichzeitig blieb der Professionalisierungsgrad im Vergleich zu anderen Versorgungsangeboten niedrig, da es weder verbindliche Qualifikationsnachweise noch verpflichtende Schulungsprogramme gab (Leiblfinger & Prieler, 2017). Die Etablierung dieses

Systems führte außerdem zu einer strukturellen Abhängigkeit von transnationaler, überwiegend weiblicher Arbeitsmigration, welche die 24-Stunden-Betreuung bis heute prägt (siehe Kapitel 6.3.2).

Für private Haushalte bot die Selbstständigkeit erhebliche finanzielle Vorteile. Im Gegensatz zur unselbstständigen Anstellung entfielen Lohnnebenkosten, Arbeitgeberpflichten und aufwendige administrative Prozesse (Riedl & Staflinger, 2022). Maier (2022) zeigt, dass diese Kostenargumente häufig ausschlaggebend dafür waren, dass Familien sich gegen ein Anstellungsverhältnis und für die Beauftragung selbstständiger Betreuungskräfte entschieden. Österle (2017) betont in diesem Zusammenhang, dass die staatliche Förderlogik, insbesondere der Zuschuss ab der dritten Pflegestufe, die Inanspruchnahme des selbstständigen Modells faktisch begünstigte, da sie an Haushalte adressiert war und nicht an kollektiv organisierte Beschäftigungsverhältnisse (siehe Kapitel 6.3.1).

Nach der gesetzlichen Regulierung nahm die Nachfrage nach 24-Stunden-Betreuung kontinuierlich zu. Österle (2017) dokumentiert für das Jahr 2015 rund 28.000 Personen, die dieses Modell in Anspruch nahmen, während aktuelle Daten der Wirtschaftskammer Österreich (2023) bereits 58.792 selbstständige Betreuungskräfte ausweisen. Regional bestehen deutliche Unterschiede: Während Niederösterreich (16.496) und die Steiermark (11.597) hohe Zahlen verzeichnen, bleiben westliche Bundesländer wie Salzburg (1.648) und Tirol (2.547) deutlich darunter (Personenberatung und Personenbetreuung: Branchendaten, 2023). Diese regionalen Disparitäten spiegeln sowohl die unterschiedliche demografische Struktur als auch die variierende Dichte an Vermittlungsagenturen wider (siehe Kapitel 6.3.2).

Aus Sicht der Betreuungskräfte war das Modell mit ambivalenten Effekten verbunden: Es versprach formal größere Autonomie und Flexibilität, schuf jedoch gleichzeitig neue Formen ökonomischer Abhängigkeit, da arbeitsrechtliche Standards faktisch auf ein Minimum reduziert wurden. Sozialversicherungen für Krankheit oder Arbeitslosigkeit mussten freiwillig abgeschlossen werden, was aufgrund der niedrigen Einkommen nur selten erfolgte (Leiblfinger & Prieler, 2017; Riedel & Staflinger, 2022). Die Folge war eine weitgehende Verlagerung sozialer Risiken auf die Arbeitskräfte selbst, was Riedel und Staflinger (2022, S. 24) als „strukturelle Prekarisierung unter dem Deckmantel der Selbstständigkeit“ bezeichnen. Juric (2022, S. 19) argumentiert, dass das Modell funktional als „Scheinunternehmertum“ wirke, das vor allem der Flexibilisierung und Kostenminimierung diene.

Aus einer antifragilen Perspektive (siehe Kapitel 2.5) zeigt sich hier eine charakteristische Dynamik des Systems: Die wirtschaftliche Selbstverantwortung wird zur normativen Figur eines scheinbar flexiblen Arrangements stilisiert, obwohl reale Autonomie fehlt. Die Betreuungskräfte tragen das volle Risiko eines prekarisierten Modells, das sich unter dem Etikett „Selbstständigkeit“ staatlicher Schutzverantwortung entzieht (siehe kritisch Aulenbacher et al., 2021; Katona & Zacharenko, 2021). Diese Entwicklung verdeutlicht, dass die rechtliche Legalisierung nicht automatisch zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen führte, sondern vielmehr neue Konfliktlinien zwischen Regulierung und Marktlogik hervorbrachte (siehe Kapitel 5.3).

Neben den arbeitsrechtlichen Aspekten hatte die Dominanz der Selbstständigkeit auch deutliche Folgen für die Qualitätssicherung. Scherndl (2020) hebt hervor, dass in vielen Fällen weder Haushalte noch Vermittlungsagenturen verbindliche Kriterien für Qualifikation oder Weiterbildung der Betreuungskräfte festlegten. Damit verstetigte sich ein System, das auf flexible Verfügbarkeit und niedrige Kosten ausgerichtet war, zugleich aber erhebliche Unsicherheiten und Abhängigkeiten erzeugte (siehe Kapitel 6.3.2). Die Kombination aus geringer Professionalisierung, fehlender Supervision und ökonomischem Druck wirkte sich langfristig auch auf die Stabilität der Betreuungsverhältnisse aus. Betreuungskräfte berichteten in qualitativen Studien von hoher psychischer Belastung, unklaren Zuständigkeiten und mangelnder Anerkennung (Leiblfinger & Prieler, 2017; Mairhuber & Allinger, 2021).

Die ökonomische Logik hinter der Vermittlung von 24-Stunden-Betreuung stabilisierte das System kurzfristig, da Betreuungskräfte kostengünstig und flexibel eingesetzt werden konnten. Gleichzeitig verdeckte diese Praxis den strukturellen Reformbedarf in der öffentlichen Langzeitpflege, insbesondere im Hinblick auf Fachkräftesicherung, Finanzierung und arbeitsrechtliche Standards (Aulenbacher et al., 2021a, 2021b). Politische Maßnahmen zur Ausbildung von Pflege- und Betreuungspersonal wurden durch den scheinbar problemlosen Rückgriff auf migrantische Arbeitskräfte verdrängt (Jacobs et al., 2020; Katona & Zacharenko, 2021). Diese strukturell erzeugte Abhängigkeit bezieht sich somit auf die strukturelle Verlagerung von Sorgearbeit in transnationale Arbeitsmärkte, deren problematische Folgen in Kapitel 7, insbesondere in Bezug auf die Pandemie und ihre Auswirkungen auf Migrant:innen, näher skizziert werden.

Konfliktlinie: Die Vorherrschaft des Modells der Selbstständigkeit ist Ausdruck des Zielkonflikts zwischen Kosteneffizienz und sozialer Absicherung. Während es private Haushalte sowie staatliche Einrichtungen entlastet und flexible Betreuung ermöglicht, verfestigt es strukturelle Prekarität und untergräbt arbeitsrechtliche Standards.

5.2.4 Rolle der Vermittlungsagenturen und Ökonomisierung

Seit den frühen 2000er Jahren wurde auch die Vermittlung von Betreuungskräften zu einem wesentlichen Eckpfeiler der Organisation der 24-Stunden-Betreuung. In diesem Unterkapitel steht daher die Frage im Mittelpunkt, *wie diese Organisationen die Arbeitsbedingungen von Betreuungskräften strukturell prägten und zur Ökonomisierung von Care-Arbeit beitrugen*.
Bereits vor der gesetzlichen Legalisierung agierten Vermittlungsagenturen als intermediäre Instanzen, die Rekrutierung, Vertragsabwicklung und Organisation der Betreuung übernahmen (Bachinger, 2016). Mit dem Hausbetreuungsgesetz von 2007 erhielt diese Praxis eine formale Grundlage: Vermittlungsagenturen wurden rechtlich legitimiert, Betreuungsverhältnisse zu vermitteln und Vertrags- sowie Organisationsarrangements selbstständiger Betreuungskräfte zu strukturieren (Österle, 2017a). Leiblfinger und Prieler (2017) betonen, dass „die Professionalisierung der Vermittlung in Österreich in erster Linie als Instrument zur Stabilisierung privater Betreuungsarrangements wirkte“ (S. 31).

Ein prägnantes Merkmal dieser Entwicklung war die starke Marktlogik, die sich in allen Phasen der Betreuung zeigte. Aulenbacher et al. (2018c) sprechen von einer Kommodifizierung häuslicher Sorgearbeit, die sich im Geschäftsmodell der Vermittlungsagenturen manifestierte. Diese Organisationen fungieren nicht nur als Serviceanbieter für Haushalte, sondern auch als Marktakteure, die Preise festlegen, ‚Margen‘ kalkulieren und damit die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Betreuung bestimmen. Maier (2022) kritisiert, dass die Agenturen in einer Position sind, die Macht über Vertragsinhalte, Entlohnung und Arbeitsorganisation verleiht.

In der Praxis bedeutete dies, dass Betreuungskräfte häufig in finanzielle Abhängigkeiten gerieten. Leiber et al. (2021) beschreiben die Vermittlungsagenturen als ‚Black Box‘, da ihre Gebührenmodelle und Vertragskonditionen intransparent und für viele Migrantinnen schwer nachvollziehbar seien. Prieler (2021) betont, dass Vermittlungsverträge oft in einer Sprache

verfasst wurden, die die Betreuerinnen nicht beherrschten, was sie in eine strukturelle Unterlegenheit versetzte.

Ökonomisch wurden Vermittlungsagenturen zu einem profitablen Marktsegment. Famira-Mühlberger (2017) stellt fest, dass „mit der Legalisierung ein lukrativer Sektor entstand, in dem Marktmechanismen zunehmend soziale Standards verdrängten“ (S. 229). Die Tatsache, dass die Haushalte häufig nur über die Vermittlungsagenturen Zugang zu Betreuungspersonal erhielten, stärkte deren Position nachhaltig. Riedel und Staflinger (2022) weisen darauf hin, dass der Wettbewerb zwischen Vermittlungsagenturen vor allem auf Kostensenkung und Effizienz ausgerichtet war, was sich unmittelbar auf die Honorare der Betreuungskräfte auswirkte.

Ein besonders kritischer Aspekt betrifft die Steuerung der Selbstständigkeit. Während dieses Modell formal Autonomie versprach, wurde es faktisch durch agenturseitige Vorgaben reguliert. Bachinger (2016) hebt hervor, dass „die Freiheit der Preisgestaltung de facto durch Agenturvorgaben ersetzt wurde“ (S. 44). Maier (2022) beschreibt dieses Arrangement als „eine Form des Scheinunternehmertums, das wirtschaftliche Risiken auf die Beschäftigten verlagert, ohne ihnen Handlungsspielräume zu bieten“ (S. 249).

Die marktförmige Organisation der Betreuung und die Steuerung durch Vermittlungsagenturen ist jedoch nicht nur auf individueller Ebene für die Betreuer:innen problematisch. Die transnationale Organisation und durch die Vermittlungsagenturen organisierte migrantische Care-Arbeit wirkt sich auch negativ auf die Sendeländer aus (siehe Kapitel 6.1). Der Care Drain (siehe Kapitel 2), die systematische Abwanderung von Betreuungskräften, führt in den Herkunftsländern zu Versorgungslücken. Frauen, die häufig traditionell die Care-Arbeit in den Familien leisten, können sich nicht zeitgleich um ihre Angehörigen sorgen (Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2011a; Sowa-Kofta, 2017, S. 3ff.; Sekulová & Rogoz, 2018, S. 14f.). Damit wird die soziale Reproduktion in Österreich durch eine Externalisierung von Care-Defiziten ermöglicht, deren negative Effekte weit über nationale Grenzen hinausreichen. Zusätzlich erschwert die institutionelle Fragmentierung der Zuständigkeiten eine kohärente Regulierung. Zwischen staatlichen Stellen, Vermittlungsagenturen, Familien und Betreuer:innen existieren keine klar zugewiesenen Verantwortlichkeiten. Diese unklare Steuerungslage führt zu einer Lücke in der Qualitätskontrolle und schwächt die Durchsetzbarkeit arbeitsrechtlicher Standards (Hopfgartner et al., 2022; Biffl, 2023).

Konfliktlinie: Die Rolle der Vermittlungsagenturen steht exemplarisch für die Ökonomisierung der 24-Stunden-Betreuung. Während sie als organisatorisches Rückgrat fungieren, verfestigen sie zugleich Abhängigkeiten und Marktmechanismen, die soziale Sicherung und Selbstbestimmung der Betreuungskräfte systematisch begrenzen.

5.2.5 Rotationsmodell, Live-in-Struktur und transnationale Auswirkungen

Wie bereits in vorangegangenen Kapiteln angesprochen, besteht ein wesentliches Merkmal der 24-Stunden-Betreuung darin, dass Personen in einem Rotationsmodell abwechselnd in den Privathaushalten der zu betreuenden Personen untergebracht sind. Von vordergründigem Interesse ist in diesem Kapitel, *wie dieses Arrangement Arbeits- und Lebensverhältnisse prägt und welche transnationalen Konsequenzen sich daraus ergeben*.
Durch das Rotationsmodell leben Betreuer:innen abwechselnd und jeweils mehrere Wochen ununterbrochen in fremden Haushalten. Bauer und Österle (2016) beschreiben dieses Modell daher als „institutionalisierte Form permanenter Verfügbarkeit, die ohne eine klare Grenze zwischen Arbeitszeit und Freizeit auskommt“ (S. 838). Für die Betreuten bietet diese Organisation eine hohe Kontinuität, während sie für die Arbeitskräfte mit erheblichen Belastungen verbunden ist.

So sind Betreuungskräfte stark in ihrer Autonomie eingeschränkt, weil es zu einer Verschränkung von Arbeits- und Privatsphäre kommt. Maier (2022) hebt hervor, dass die physische Präsenz im Haushalt mit einer sozialen Erwartung ständiger Einsatzbereitschaft verknüpft ist, was faktisch eine Entgrenzung der Arbeitszeit bedeutet. Diese Konstellation stellt ein wesentliches Risiko für die psychosoziale Gesundheit dar, da Ruhezeiten kaum durchsetzbar sind (Durisova, 2017).

Ein weiterer Faktor, der Betreuungskräfte belastet ist das Pendeln zwischen Herkunftsländern und Österreich (Leiblfinger et al., 2020). Diese wiederkehrende An- und Abreise sowie die längere Abwesenheit erschweren es Betreuungspersonen, eigenen familiären Sorgeverpflichtungen nachzukommen (Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). Neben den sozialen Kosten für Herkunftsfamilien entstehen auch emotionale Belastungen. Durisova (2017) weist darauf hin, dass viele Betreuungskräfte über permanente Schuldgefühle berichten, weil sie eigene Kinder oder pflegebedürftige Angehörige zurücklassen. Gleichzeitig sichern die Einkommen aus der Betreuungsarbeit den Lebensunterhalt der Familien in den

Herkunftsländern. Prieler (2021) beschreibt dies treffend als „ambivalente Verbindung zwischen materieller Absicherung und emotionaler Entwurzelung“ (S. 251).

Auch die finanziellen Abhängigkeiten sind transnational organisiert. Rücküberweisungen stellen für viele Haushalte in Osteuropa eine zentrale Einkommensquelle dar (Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). Gleichzeitig verfestigen sie Ungleichheiten, da sie den strukturellen Bedarf an weiblicher Migrationsarbeit reproduzieren. Riedel und Staflinger (2022) betonen daher, dass die transnationalen Abhängigkeiten zu einem stabilen Teil des österreichischen Pflegesystems wurden (S. 25). Der österreichische Care Fix (siehe Kapitel 1.3), der in der Nutzung migrantischer Arbeitskraft und der Externalisierung von Versorgungslücken besteht, verschärft dadurch transnationale Ungleichheiten.

Konfliktlinie: Das Rotationsmodell und die Live-in-Struktur schaffen einerseits Versorgungskontinuität und finanzielle Perspektiven, andererseits verstärken sie transnationale Ungleichheiten und emotionale Belastungen für Betreuungskräfte und ihre Familien. Dieses Spannungsfeld verweist auf die Ambivalenz einer Betreuungsform, die strukturell auf die Mobilität und Verfügbarkeit migrantischer Arbeitskräfte angewiesen bleibt.

5.3 Diskussion: Zentrale Konfliktlinien und Diskurse im Bereich der 24-Stunden-Betreuung

Die Kontextanalyse hat gezeigt, dass sich die 24-Stunden-Betreuung in Österreich aus einem komplexen Zusammenspiel von familialistischen Leitbildern, migrationspolitischen Öffnungen und marktorientierten Steuerungslogiken entwickelt hat. Im Folgenden werden die unterschiedlichen Konfliktlinien herausgearbeitet, die bis heute die Organisation, Regulierung und gesellschaftliche Wahrnehmung der migrantischen 24-Stunden-Betreuung in Österreich prägen.

Die Diskussionen und Konflikte gehen dabei weit über institutionelle Rahmenbedingungen (z.B. Hausbetreuungsgesetz; siehe Kapitel 5.2) hinaus. Sie sind auch eingebettet in gesellschaftliche Deutungen und politische Narrative, in denen Fragen nach sozialer Gerechtigkeit, öffentlicher Verantwortung, Arbeitsrechten und Geschlechterverhältnissen immer wieder neu verhandelt werden.

Im Zentrum stehen Konflikte zwischen Flexibilität und Schutzstandards, zwischen dem Anspruch auf leistbare Versorgung und der Sicherung professioneller Qualität sowie zwischen nationalen Versorgungslösungen und globalen Ungleichheiten. Zudem werden normative Vorstellungen von Weiblichkeit und Fürsorge wirksam, die Care-Arbeit einerseits als selbstverständlich konnotieren und andererseits ihre gesellschaftliche Anerkennung untergraben.

Diese Konfliktlinien bilden die Grundlage, für die vertiefende Analyse der Interessen, Ressourcen und Strategien der beteiligten Akteur:innen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung, die in Kapitel 6 ausführlich diskutiert werden.

5.3.1 Arbeitsrecht und Selbstständigkeit versus Schutzstandards

Ein zentrales Konfliktfeld im Bereich der 24-Stunden-Betreuung ist der arbeitsrechtliche Status der Tätigkeit. Die rechtliche Rahmung der 24-Stunden-Betreuung eröffnete sowohl selbstständige als auch unselbstständige Formen der Betreuung; in der Praxis setzte sich jedoch vor allem das gewerbliche Modell selbstständiger Personenbetreuung als dominante Organisationsform durch. Rechtlich ist dabei zu unterscheiden: Während unselbstständige Betreuungsverhältnisse im Hausbetreuungsgesetz geregelt sind, unterliegt die selbstständige Personenbetreuung als freies Gewerbe der Gewerbeordnung. Ob eine Tätigkeit tatsächlich selbstständig oder unselbstständig ist, hängt nicht allein von der Vertragsbezeichnung ab, sondern von den konkreten Merkmalen der Tätigkeit, etwa von Weisungsbindung, Kontrolle, Vorgaben zur Arbeitsausführung und persönlicher Arbeitspflicht (Sozialministerium, 2025).
Diese Regelung wird im wissenschaftlichen Diskurs ambivalent bewertet. Einerseits wird sie als notwendiger Schritt zur Legalisierung interpretiert, andererseits wird sie als „institutionalisierte Form der Scheinselbstständigkeit“ (Maier, 2022, S. 249) kritisiert.
Das zentrale Argument für die Selbstständigkeit verweist auf die Flexibilität, die sie für betreuende Haushalte und Organisationen eröffnet. Österle und Bauer (2016) betonen, dass dieses Modell geringere bürokratische Hürden und niedrigere Kosten ermöglicht. Riedel und Staflinger (2022) stellen jedoch heraus, dass diese Vorteile unmittelbar mit einer Privatisierung sozialer Risiken verbunden sind, da die Betreuungskräfte für Versicherungen und Vorsorge selbst verantwortlich bleiben.

In diesem Zusammenhang wird besonders die unzureichende soziale Absicherung der Betreuungskräfte hervorgehoben. Leiblfinger et al. (2020) verweisen darauf, dass viele Betreuer:innen aufgrund niedriger Einkommen und mangelnder Information faktisch ohne

ausreichenden Schutz gegen Krankheit, Erwerbslosigkeit oder Altersarmut arbeiten. Die gesetzliche Möglichkeit zur freiwilligen Versicherung wird nur in einem Teil der Fälle genutzt (Riedl & Staflinger, 2022).

In öffentlichen Diskussionen wird diese Konstellation häufig als Ausdruck einer politischen Logik gesehen, die Care-Arbeit zwar als systemrelevant anerkennt, sie jedoch zugleich ökonomischen Zwängen unterwirft. Aulenbacher et al. (2018c) beschreiben diese Spannung als „grundlegenden Zielkonflikt zwischen der Sicherung leistbarer Versorgung und der Einlösung sozialstaatlicher Schutzansprüche“ (S. 12). Dabei verweist das Modell der Selbstständigkeit auf eine Kommodifizierung von Care, bei der Betreuungsarbeit „vor allem nach Effizienz- und Kostenkriterien organisiert“ wird (Aulenbacher et al., 2018, S. 9).

Eine weitere Dimension des Konflikts betrifft die normative Bewertung. Während politische Argumentationen die Selbstständigkeit mit dem Leitbild unternehmerischer Eigenverantwortung legitimieren, wird sie von vielen Autor:innen als „eine strukturelle Einhegung von Prekarität“ eingeordnet (Maier, 2022, S. 249). In diesem Widerspruch zwischen individueller Verantwortung und fehlender sozialer Absicherung wird deutlich, dass die arbeitsrechtliche Konstruktion der 24-Stunden-Betreuung keine nachhaltige Antwort auf die Zielkonflikte zwischen Flexibilität und Schutzstandards bietet (Leiber et al., 2021).

5.3.2 Machtverhältnisse und Abhängigkeit von Vermittlungsagenturen

Eine weitere Konfliktlinie lässt sich rund um die Rolle der Vermittlungsagenturen ausmachen. Vermittlungsagenturen konnten sich in der Organisation der 24-Stunden-Betreuung als wesentlicher Vermittler zwischen Haushalten und Betreuungskräften etablieren. In ihrer intermediären Funktion übernehmen sie wichtige Aufgaben wie die Rekrutierung, Vertragsgestaltung, An- und Abreiseorganisation sowie die Abrechnung (Leiber et al., 2021). Durch die Sicherstellung der kontinuierlichen Versorgung und der Reduktion bürokratischer Hürden tragen sie Vermittlungsagenturen wesentlich zur Funktionsfähigkeit der Betreuung bei (Bauer & Österle, 2016). Diese Serviceorientierung wird häufig mit dem Argument legitimiert, dass ohne diese Vermittlungsstrukturen eine flächendeckende Organisation transnationaler Betreuung kaum realisierbar wäre (Aulenbacher et al., 2018a, 2018b, 2021).

Gleichzeitig wird die starke Marktposition der Vermittlungsagenturen kritisch bewertet: Leiber et al. (2021) beschreiben sie als ‚Black Box‘, da ihre Gebührenmodelle und Verträge oft intransparent bleiben und für Betreuungskräfte schwer nachvollziehbar sind. Scherndl (2020)

verweist auf die strukturelle Asymmetrie, dass viele Betreuer:innen in einer Sprache unterschreiben müssen, die sie nicht verstehen, wodurch ein erhebliches Machtgefälle entsteht.

Die wirtschaftliche Abhängigkeit der Betreuungskräfte zeigt sich vor allem darin, dass Vermittlungsagenturen nicht nur die Vermittlung organisieren, sondern auch die Honorarhöhe festlegen. Bachinger (2016) hebt hervor, dass „die formale Selbstständigkeit durch agenturseitige Vorgaben zur Preisgestaltung de facto weitgehend eingeschränkt“ wird (S. 44). Dies bedeutet, dass zentrale unternehmerische Entscheidungen faktisch ausgelagert und standardisiert werden, ohne dass Betreuer:innen substanzielle Verhandlungsmacht hätten.

Im wissenschaftlichen Diskurs wird diese Konstellation als Ausdruck einer fortgeschrittenen Ökonomisierung von Care-Arbeit interpretiert: Aulenbacher et al. (2018c) sprechen von einer Kommodifizierung häuslicher Sorgearbeit, die durch die Geschäftspraktiken der Agenturen verstärkt wird. Hier wird Betreuung als standardisiertes Dienstleistungsprodukt gehandelt, während die sozialen und individuellen Bedarfe der Arbeitskräfte weitgehend unberücksichtigt bleiben.

Das Konfliktfeld rund um die Vermittlungsagenturen wird im Diskurs von gegensätzlichen Deutungsmustern geprägt. Einerseits werden sie als professionelle Akteure wahrgenommen, die Versorgung sicherstellen und Koordination übernehmen, andererseits wird ihre Marktstellung als eine Form struktureller Abhängigkeit kritisiert, die Transparenzdefizite und Machtasymmetrien systematisch reproduziert (Leiber et al., 2021). Der österreichische Staat spart hier, indem keine eigenständige Institution geschaffen werden muss und duldet die Geschäftspraktiken der Vermittlungsagenturen weitgehend.

5.3.3 Qualitätssicherung und Professionalisierung versus Kostendruck

Eine weitere Konfliktlinie betrifft den Anspruch auf Qualität und Professionalisierung und den politischen und ökonomischen Druck, leistbare Versorgung sicherzustellen. Dieser Widerspruch zeigt sich vor allem in den geringen formalen Zugangshürden und dem Fehlen verbindlicher Standards für die Qualifikation der Betreuungskräfte.

Im Förder- und Regulierungsrahmen der 24-Stunden-Betreuung bestehen geringe formale Zugangshürden (Bachinger, 2016; Bauer & Österle, 2016). Für die Förderung können Betreuungspersonen entweder eine theoretische Ausbildung nachweisen, die im Wesentlichen jener der Heimhilfe entspricht, oder seit mindestens sechs Monaten die Betreuung der pflegebedürftigen Person sachgerecht durchgeführt haben; alternativ kann eine fachliche

Ermächtigung zur Durchführung bestimmter pflegerischer Tätigkeiten vorliegen (Sozialministerium, 2026). Diese Regelung wird in der Literatur ambivalent bewertet: Sie ermöglicht einerseits einen niederschwelligen Zugang zur Betreuung, verweist andererseits aber auf begrenzte Professionalisierungsanforderungen und auf die Auslagerung von Qualitätsverantwortung in private Betreuungsarrangements (Bachinger, 2016; Bauer & Österle, 2016; Riedel & Staflinger, 2022).

Die Debatte um Qualitätssicherung wird durch die Kommodifizierung von Care-Leistungen weiter verschärft. Aulenbacher et al. (2018c) argumentieren, dass in einem Marktmodell, in dem Dienstleistungen nach Effizienz- und Kostengesichtspunkten organisiert werden, qualitative Standards tendenziell an den Rand gedrängt werden. Famira-Mühlberger (2017) spricht von einer „Marktorientierung, die strukturelle Anreize zur Minimierung von Kosten und zur Standardisierung von Arbeitsabläufen schafft“ (S. 229).

Es wird außerdem darauf verwiesen, dass Fragen der Qualität im privaten Setting nur eingeschränkt überprüfbar sind: Bachinger (2016) hebt hervor, dass die Verantwortung für die Einhaltung von Mindeststandards weitgehend auf die Haushalte und die Agenturen ausgelagert wurde. Da eine systematische öffentliche Kontrolle fehlt, variieren die Betreuungsbedingungen je nach Vermittlungsmodell erheblich.

Der Konflikt zeigt sich auch in der Debatte um Weiterbildung und Zertifizierung: Während Gewerkschaften und Fachorganisationen verbindliche Schulungen fordern, verweisen Kritiker:innen auf die Gefahr, dass höhere Qualifikationsstandards die Kosten für Haushalte steigen lassen und die Zahl der verfügbaren Betreuungskräfte verringern könnten (Riedl & Staflinger, 2022). Dieses Konfliktfeld verweist auf ein strukturelles Dilemma: Das System ist auf leistbare Versorgung angewiesen, gleichzeitig bleiben Qualitätsansprüche und soziale Rechte der Arbeitskräfte weitgehend ungesichert.

Im Kern berührt dieser Konflikt die Frage, ob Betreuung als private Dienstleistung im Kostenrahmen der Haushalte organisiert oder als gesellschaftliche Aufgabe mit verbindlichen Standards und staatlicher Verantwortung definiert wird (Aulenbacher et al., 2018c, 2021).

5.3.4 Transnationale Ungleichheiten und Global Care Chains

Ein prägender Konflikt im Feld der 24-Stunden-Betreuung betrifft die transnationalen Abhängigkeiten, auf denen das Modell basiert. Die Beschäftigung migrantischer Betreuungskräfte aus Osteuropa wird in der Forschung als Teil globaler Fürsorgeketten

beschrieben, in denen Sorgearbeit aus ökonomisch schwächeren Regionen in wohlhabendere Gesellschaften transferiert wird (Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012).

Diese Dynamik beruht auf Einkommensdisparitäten, strukturellen Arbeitslosigkeiten und geringen Erwerbschancen in den Herkunftsländern (Durisova, 2017). Für viele Betreuungskräfte stellt die Migration eine Strategie dar, um den Lebensunterhalt ihrer Familien abzusichern. Gleichzeitig entstehen daraus neue soziale Kosten, etwa durch die Abwesenheit von Müttern in transnationalen Familienverbünden (Leiblfinger et al., 2020).

Der Konflikt zeigt sich in einem Spannungsverhältnis zwischen Care Gain und Care Drain: Während Österreich von der Verfügbarkeit kostengünstiger Betreuung profitiert (Care Gain), entstehen in den Herkunftsländern Versorgungslücken, da Arbeitskraft in großem Umfang abwandert (Care Drain) (Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). Durisova (2017) weist darauf hin, dass diese Prozesse nicht nur ökonomische, sondern auch emotionale Kosten erzeugen, etwa in Form von Schuldgefühlen gegenüber den eigenen Familien und psychischen Belastungen.

Im wissenschaftlichen Diskurs wird zudem betont, dass diese transnationalen Muster strukturelle Ungleichheiten reproduzieren. Aulenbacher et al. (2018c) argumentieren, dass „die Auslagerung von Sorgearbeit Teil einer globalen Arbeitsteilung ist, die Geschlechterverhältnisse und soziale Ungleichheit zugleich stabilisiert“ (S. 9). Diese Perspektive verweist auf die enge Verflechtung migrationspolitischer Liberalisierung mit nationalen Wohlfahrtsarrangements.

Ein weiteres Konfliktfeld ergibt sich daraus, dass Rücküberweisungen für viele Haushalte in den Herkunftsländern zu einer ökonomischen Notwendigkeit werden. Riedel und Staflinger (2022) zeigen, dass „diese Transfers ein Paradox verstärken, in dem ökonomische Sicherheit auf Kosten familiärer Beziehungen und sozialer Integration erkauft wird“ (S. 25).

Im Kern verweist dieser Konflikt auf die Frage, ob nationale Versorgungssysteme auf einer strukturellen Abhängigkeit von prekären Migrationsarbeitsverhältnissen organisiert sein sollen, und welche Verantwortung aufnehmende Gesellschaften für diese globalen Folgen tragen (Aulenbacher et al., 2018c).

5.3.5 Geschlechterverhältnisse und gesellschaftliche Abwertung von Care

Ein weiterer zentraler Konflikt im Bereich der 24-Stunden-Betreuung betrifft die geschlechtsspezifischen Zuschreibungen und die gesellschaftliche Abwertung von Sorgearbeit. In der Forschung wird Care-Arbeit seit langem als Feld beschrieben, das auf einer symbolischen

Verknüpfung von Weiblichkeit und Fürsorge basiert (Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). Diese normativen Erwartungen wirken stabilisierend auf ein System, das weibliche Arbeitskraft als quasi-natürliche Ressource einsetzt (Aulenbacher et al., 2018c).

Im Diskurs um die 24-Stunden-Betreuung zeigt sich, dass transnationale Care-Migration häufig auf einem Muster der doppelten Vergesellschaftung von Frauen aufbaut (Becker-Schmidt, 2003, 2011). Betreuungskräfte tragen Verantwortung für die Versorgung ihrer Familien im Herkunftsland und übernehmen gleichzeitig Erwerbsarbeit in privaten Haushalten im Aufnahmeland (Aulenbacher et al., 2018). Durisova (2017) betont, dass diese Doppelbelastung zu erheblichen psychischen und physischen Belastungen führt, die gesellschaftlich unsichtbar bleiben.

Gleichzeitig ist die 24-Stunden-Betreuung Teil einer geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, die Fürsorge als private Aufgabe definiert. Bachinger (2016) weist darauf hin, dass Care-Arbeit in politischen Debatten häufig nicht als professionelle Dienstleistung anerkannt, sondern als Verlängerung familialer Sorgepraktiken verhandelt wird. Diese Logik der Abwertung spiegelt sich auch in der geringen materiellen Wertschätzung und der niedrigen sozialen Absicherung wider (Leiblfinger et al., 2020).

Ein weiterer Aspekt ist die Frage der Anerkennung von Kompetenz und Qualifikation. Aulenbacher et al. (2018c) argumentieren, dass die Vorstellung einer natürlichen Eignung von Frauen zur Pflege die Forderung nach verbindlichen Qualitätsstandards unterminiert. Dieses Muster trägt dazu bei, dass sich Professionalisierungsansätze nur zögerlich durchsetzen. Darüber hinaus wird die Möglichkeit einer Professionalisierung durch den verbreiteten „Natürlichkeitsdiskurs“ behindert. Die Vorstellung, dass insbesondere Frauen aus Ost- und Südosteuropa eine natürliche Eignung für Pflege und Fürsorge mitbringen, entzieht dieser Arbeit ihren anerkennungswürdigen, professionellen Charakter. Damit wird die Gleichstellung dieser Tätigkeit mit anderen sozialen Berufen strukturell unterlaufen (Weicht, 2010; Prieler, 2021).

Im Kern verweist dieser Konflikt auf die gesellschaftliche Tendenz, weiblich konnotierte Sorgearbeit zugleich als unverzichtbar und als ökonomisch nachrangig zu behandeln. Diese strukturelle Abwertung ist eng mit der Kommodifizierung verbunden, die Care-Leistungen in ein marktförmiges Produkt transformiert, während ihre gesellschaftliche Bedeutung marginalisiert wird (Aulenbacher et al., 2018c).

5.4 Zwischenfazit: Konfliktlinien der Institutionalisierung und Marktintegration der 24-Stunden-Betreuung

Die Kontextanalyse hat damit verdeutlicht, dass die Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung das Ergebnis langfristiger wohlfahrtsstaatlicher, demografischer und migrationspolitischer Dynamiken war. Sie entstand auf Basis österreichischer familialistischer Leitbilder, einer begrenzten öffentlichen Versorgungsinfrastruktur im Bereich der Langzeitpflege und einer zunehmend marktorientierten Steuerungslogik (siehe Kapitel 5.1). Mit der Etablierung der 24-Stunden-Betreuung wurde im Rahmen des Hausbetreuungsgesetzes eine transnationale, flexible zugleich aber auch prekäre Grundlage geschaffen, die zu einem wesentlichen Eckpfeiler des österreichischen Pflege- und Betreuungssystems wurde (siehe Kapitel 5.2). Im Ergebnis lässt sich diese Entwicklung als pflegepolitische Weichenstellung begreifen, die den Übergang von einer sozialstaatlich regulierten zu einer marktlich organisierten Betreuungsform markiert.

Die Einführung des Hausbetreuungsgesetzes im Jahr 2007 markierte einen politischen Wendepunkt, der informelle Strukturen formal legitimierte, jedoch zentrale soziale und arbeitsrechtliche Fragen ungelöst ließ. Die Analyse hat gezeigt, dass die gesetzliche Regulierung die grundlegenden Konfliktfelder nicht aufgelöst, sondern in neue Formen überführt hat. Dazu zählen die institutionalisierte Selbstständigkeit, die strukturelle Abhängigkeit der Betreuungskräfte von Vermittlungsagenturen, die unzureichende soziale Absicherung, die Persistenz geschlechtsspezifischer Abwertung und die transnationalen Ungleichheiten, die Care-Migration ermöglichen (siehe Kapitel 5.2.3 und 5.2.5)

Im Ergebnis ist ein Versorgungssystem entstanden, das von widersprüchlichen Ansprüchen geprägt ist: Es soll Betreuung leistbar, flexibel und verlässlich sichern, ohne die Kosten substanziell zu erhöhen, zugleich jedoch Mindeststandards sichern soll und gesellschaftliche Verantwortung für die Organisation von Fürsorge wahrnehmen (siehe Kapitel 5.3). Diese Ambivalenzen prägen die Deutungsmuster und Diskurse, die im Anschluss in der Akteur:innenanalyse (Kapitel 6) anhand der Interessen, Ressourcen und Strategien zentraler Akteur:innen differenziert herausgearbeitet werden.

Diese im Kapitel diskutierten Ambivalenzen lassen sich in Form strukturierter Konfliktlinien verdichten. Sie verweisen auf grundlegende Konflikte im österreichischen System der 24-Stunden-Betreuung zwischen Flexibilisierung und Schutz, Marktlogik und Fürsorge, nationaler Entlastung und transnationaler Belastung. Die folgende Übersicht dient der systematischen

Zusammenfassung und bereitet die Akteurs- und Prozessanalyse in den nachfolgenden Kapiteln analytisch vor:

Tabelle 1: Zentrale Konfliktlinien der Institutionalisierung der 24-Stunden-Betreuung

Kapitel	**Konfliktlinie**	**Beschreibung**
5.1.1	Strukturelle Delegation von Sorgeverantwortung	Staatliche Steuerung verlagert wesentliche Sorgeverantwortung auf private Haushalte, ohne eine flächendeckend krisenfeste Infrastruktur bereitzustellen.
5.1.1	Privatisierung und Kommodifizierung durch Cash-for-Care	Finanzielle Leistungen wie das Pflegegeld fördern private, marktvermittelte Lösungen statt öffentlicher Dienste.
5.1.2	Versorgungsdefizite im demografischen Wandel	Steigende Pflegebedarfe treffen auf begrenzte öffentliche Angebote; Doppelverdiener:innen-Haushalte geraten unter Druck und suchen nach Möglichkeiten, Care-Arbeit auszulagern.
5.1.2	Doppelte Vergesellschaftung von Frauen	Frauen sind häufig zugleich in Erwerbsarbeit eingebunden und für private Fürsorge- und Betreuungsarbeit verantwortlich, ohne bedarfsdeckende strukturelle Entlastung zu erhalten.
5.1.3	Marktorientierung der Pflegepolitik	Care wird zunehmend als Dienstleistung organisiert, wobei Effizienz- und Kostenkriterien gegenüber sozialen und arbeitsrechtlichen Kriterien besonderes Gewicht erhalten.
5.1.3	Politisch tolerierte Informalität	Staatliche Stellen dulden informelle Beschäftigung still; Pflege wird zur Privatsache.
5.1.4	Transnationale Auslagerung von Sorgearbeit	Betreuung wird in transnationale Fürsorgeketten eingebettet, wodurch Versorgungslücken in Österreich bearbeitet, zugleich aber soziale Belastungen in Herkunftsländer verlagert werden. Dies verstärkt

		zugleich die strukturelle Abhängigkeit Österreichs von migrantischer Arbeit.
5.1.4	Rechtliche Grauzonen durch EU-Regelungen	Europäische Binnenmarktintegration, Dienstleistungsfreiheit, Arbeitnehmerfreizügigkeit und unterschiedliche nationale Regulierungslogiken begünstigen transnationale Betreuung, schaffen aber zugleich Abgrenzungsprobleme zwischen selbstständiger Tätigkeit, unselbstständiger Beschäftigung und vermittelter Dienstleistung.
5.1.5	Moralische Normalisierung informeller Arbeit	Informelle Pflege wird gesellschaftlich legitimiert trotz prekärer Bedingungen.
5.1.5	Ambivalente politische Narrative	Kostenargumente vs. menschenwürdige Arbeit: politisch koexistieren gegensätzliche Deutungen.
5.2.2	Politisch-institutionelle Trägheit	Die gesetzliche Legalisierung zementiert bestehende Strukturen und erschwert tiefgreifende Reformen.
5.2.3	Scheinunternehmertum und Prekarisierung	Formelle Selbstständigkeit kann unternehmerische Freiheit suggerieren, ohne einen Schutzstandard zu gewährleisten, der mit unselbstständiger Beschäftigung vergleichbar wäre.
5.2.4	Machtposition der Vermittlungsagenturen	Vermittlungsagenturen kontrollieren Preise, Verträge und Organisation; Betreuungskräfte sind strukturell abhängig und haben wenig Verhandlungsmacht.
5.2.4	Fragmentierte Zuständigkeiten	Unklare Verteilung von Verantwortung zwischen Staat, Vermittlungsagenturen, Familien und Betreuer:innen verhindert wirksame Kontrolle.
5.2.5	Entgrenzung durch Live-in und Rotation	Arbeitszeit und Privatleben verschwimmen; Betreuungspersonen sind im Live-in-Arrangement mit hohen Verfügbarkeitserwartungen konfrontiert.

5.2.5	Care Drain und emotionale Kosten	Migrantische Betreuungskräfte können in ihren Herkunftskontexten Versorgungslücken hinterlassen und tragen zugleich emotionale Belastungen transnationaler Sorgeverhältnisse.
5.3.1	Arbeitsrechtliche Schwäche der Selbstständigkeit	Selbstständigkeit führt zu fehlender Absicherung; besonders bei Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit.
5.3.1	Individualisierung struktureller Risiken	Betreuungskräfte tragen die Verantwortung für systemisch verursachte Unsicherheit.
5.3.2	Asymmetrische Marktverhältnisse	Vermittlungsagenturen dominieren wirtschaftlich; Betreuer:innen fehlt Verhandlungsmacht.
5.3.3	Professionalisierungsbarrieren durch Kostendruck	Höhere Standards gelten als kostensteigernd; Professionalisierung wird politisch ausgebremst.
5.3.4	Reproduktion globaler Ungleichheit	Care-Migration stabilisiert soziale Unterschiede zwischen Österreich und Herkunftsländern.
5.3.5	Natürlichkeitsdiskurse entwerten Care	Fürsorge wird als weiblich-natürlich konstruiert und dadurch bleibt sie ökonomisch und symbolisch abgewertet.

Abschließend lässt sich festhalten, dass die Kontextanalyse zentrale Konfliktlinien aufgezeigt hat, die das System der 24-Stunden-Betreuung bis heute prägen. Sie verdeutlicht, dass politische Regulierung, ökonomische Steuerungslogiken und gesellschaftliche Erwartungen in einem instabilen Gleichgewicht stehen. Diese Konstellation bildet die analytische Grundlage für die anschließende Akteur:innenanalyse (Kapitel 6), in der die Interessen, Machtressourcen und Strategien der zentralen Akteur:innen untersucht werden, welche diese Struktur widersprüchlich stabilisieren und zugleich potenziell transformieren.

6. Akteur:innenanalyse: Akteurskonstellationen in der 24-Stunden-Betreuung

Im Rahmen der Akteur:innenanalyse werden die zentralen Akteur:innen auf der Makro-, Meso- und Mikroebene identifiziert und hinsichtlich ihrer Positionen, Problemwahrnehmungen, Interessen, Ressourcen und Strategien untersucht. Ausgangspunkt ist die Annahme divergierender und teils konfliktiver Interessen im Feld der 24-Stunden-Betreuung. Ziel ist es, die jeweiligen Interessenlagen und Interessengegensätze herauszuarbeiten und im Sinne der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse (HMPA) zu untersuchen, über welche Strategien und Ressourcen Akteur:innen verfügen, um ihre Positionen politisch, institutionell oder diskursiv wirksam zu machen. Analysiert wird, wie und warum gesellschaftliche Kräfte und politische Akteur:innen unterschiedlich auf die Ausgestaltung und Organisation der 24-Stunden-Betreuung reagieren. Im Zentrum stehen die Etablierung der 24-Stunden-Betreuung, Konjunkturen der Regulierung und Deregulierung sowie Diskurse über die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Betreuungskräfte. Die Perspektiven der jeweiligen Akteur:innen wurden auf Basis des Scoping Reviews und der qualitativen Inhaltsanalyse aus wissenschaftlicher Literatur, Policy-Dokumenten und Akteursveröffentlichungen rekonstruiert (siehe Kapitel 3.2 und 3.3). In den Kapiteln zu den jeweiligen Akteur:innen wird zudem ihre Problemwahrnehmung, ihre Interessen, Ressourcen (z.B. diskursive, organisatorische, symbolische, finanzielle) und Strategien systematisch aufeinanderfolgend dargelegt.

Aus der Scoping-Analyse und der folgenden qualitativen Inhaltsanalyse lassen sich folgende wesentliche Akteur:innen auf unterschiedlichen Ebenen (Makro-, Meso- und Mikro-Ebene) ausmachen:

Der Staat oder besser gesagt die Staaten (Sende- und Empfängerländer) sind als wesentliche Policy-Maker dafür verantwortlich den rechtlichen Rahmen der 24-Stunden-Betreuung und die Regulierung transnationaler Arbeitsmigration sowie die Umsetzung supranationalen EU-Rechts abzusichern (siehe Kapitel 6.1). Die Sende- und Empfängerländer werden hier als staatliche Akteur:innen betrachtet, die transnationale Arbeitsmigration, sozialpolitische Rahmungen und arbeitsmarktpolitische Interessen in unterschiedlicher Weise regulieren. Aus Perspektive der Empfängerländer besteht ein zentrales Interesse darin, Versorgungslücken im Bereich der Langzeitpflege zu bearbeiten und gesellschaftliche Reproduktion abzusichern. Aus Perspektive der Sendeländer spielen hingegen unter anderem Rücküberweisungen, Arbeitsmarktentlastung und die sozialen Kosten von Abwanderung eine Rolle. Ergänzend

werden parteipolitische Positionen untersucht, um die Konfliktlinien innerhalb des österreichischen Policy-Feldes nachvollziehen zu können (siehe Kapitel 6.1.1).

Auf der *Meso-Ebene* lassen sich diverse Organisationen ausmachen, die spezifische Interessen vertreten: Angefangen von den Vermittlungsagenturen (siehe Kapitel 6.2.1) und der österreichischen Sozialpartnerschaft (siehe Kapitel 6.2.2) ergab die Analyse, dass auch die Gewerkschaft (siehe Kapitel 6.2.3) sowie Interessenvertretungen wie die IG24 (siehe Kapitel 6.2.4) wesentliche Akteur:innen im Feld der 24-Stunden-Betreuung sind.

Auf der Mikroebene stehen die 24-Stunden-Betreuer:innen, die betreuten Personen sowie deren Familien im Zentrum, da sie von der Regulierung und konkreten Ausgestaltung der 24-Stunden-Betreuung unmittelbar betroffen sind (siehe Kapitel 6.3).

Im Anschluss an die Analyse der einzelnen Akteursgruppen werden die Kräfteverhältnisse und Allianzen zwischen ihnen dargestellt (siehe Kapitel 6.4). Abschließend werden die Interessenidentitäten und -gegensätze gegenübergestellt (siehe Kapitel 6.5).

6.1 Makroebene: Transnationale Perspektive der Sende- und Empfängerländer

Staatliche Akteur:innen prägen die transnationale Organisation der 24-Stunden-Betreuung wesentlich. Sie sind auf nationaler Ebene zuständig für Fragen der Regulierung, Finanzierung und politisch-diskursiven Rahmung. Im folgenden Kapitel werden daher, entsprechend der typischen Struktur der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse, die Problemwahrnehmung, Ressourcen und spezifischen Interessen und Strategien für die Ausgestaltung der 24-Stunden-Betreuung dargestellt.

Dieses Kapitel widmet sich zunächst der Perspektive des österreichischen Staates (siehe Kapitel 6.1.1), der als Empfängerland institutionelle, finanzielle und rechtliche Voraussetzungen für das Bestehen des gegenwärtigen Betreuungsmodells schafft. Im Anschluss wird die Sichtweise der Herkunftsländer bzw. Sendeländer der Betreuungskräfte analysiert (siehe Kapitel 6.1.2), deren migrationspolitische Strategien, wirtschaftliche Interessen und sozialpolitische Herausforderungen eine zentrale Rolle für die Reproduktion transnationaler Sorgeverhältnisse spielen.

6.1.1 Perspektive der Empfängerländer: Staatliche Rahmung und Pflegepolitik in Österreich

Als Empfängerland nimmt der österreichische Staat eine zentrale Rolle in der institutionellen, finanziellen und rechtlichen Rahmung der 24-Stunden-Betreuung ein. Er erlässt gesetzliche Bestimmungen, verfolgt im österreichischen Kontext eine selektive Förderpolitik und kann auch migrationspolitische Weichen stellen. Damit beeinflusst der österreichische Staat maßgeblich Kontinuität und Wandel in der Organisation der 24-Stunden-Betreuung. Wie in den folgenden Kapiteln beschrieben wird, verfolgt der österreichische Staat dabei eine Logik funktionaler Entlastung: Die 24-Stunden-Betreuung soll als kostengünstige, haushaltsnahe und flexibel organisierte Betreuungsform Versorgungslücken bearbeiten, während strukturelle Verbesserungen der Arbeits- und Lebensbedingungen der Betreuungskräfte politisch weniger stark priorisiert werden (siehe detailliert Kapitel 6.1.1). Im Folgenden werden die staatliche Rahmung, Problemwahrnehmungen, Interessen, Ressourcen und Strategien systematisch analysiert.

Der österreichische Staat erfüllt eine Vielzahl zentraler Funktionen im Feld der 24-Stunden-Betreuung. Diese zielen nicht auf die arbeitsrechtliche Absicherung von Betreuungskräften, sondern auf die Sicherung eines niederschwelligen, haushaltsnahen Pflegemodells, das staatliche Einrichtungen entlastet und individuelle Pflegebedürfnisse absichert (Aulenbacher & Prieler, 2024; Österle, 2017).

Eine wesentliche Funktion liegt in der finanziellen Unterstützung häuslicher Betreuung. Über das Pflegegeld sowie den Unterstützungsfonds für Menschen mit Pflegebedürfnissen wird die Inanspruchnahme der 24-Stunden-Betreuung subventioniert (BMASGK, 2018a). Die Zahlungen erfolgen jedoch nicht an die Betreuungskräfte selbst, sondern an pflegebedürftige Haushalte (ebd.; Bachinger, 2016). Der Staat erfüllt folglich in erster Linie die Rolle als Fördergeber, indem er durch Cash-for-Care-Policies unter Wahrung der Wahlfreiheit, einen Teil der Finanzierung deckt (Bauer & Österle, 2013).

Auf rechtlicher Ebene gestaltet der Staat das Feld durch selektive Regulierung. Die rechtliche Einordnung der Betreuung im Rahmen des „Personenbetreuungsgewerbes“ ermöglicht eine formal legale, aber sozial unsichere selbstständige Übernahme von Betreuung (Bauer & Österle, 2013). Die Selbstständigkeit der Betreuungskräfte ermöglicht jedoch auch die Umgehung arbeitsrechtlicher Verpflichtungen wie Arbeitszeitgesetze oder kollektivvertraglicher Mindestlöhne und sichert dadurch eine kostengünstige Betreuung ab

(Leiber & Österle, 2022; Bucher, 2018). Gleichzeitig stellt die Eintragung als Gewerbe die Voraussetzung für die Inanspruchnahme öffentlicher Förderungen dar, was das System zusätzlich verfestigt und eine gewisse Pfadabhängigkeit erzeugt, wie in Kapitel 7 ausführlich beschrieben wird (König, 2019).

Eine dritte Funktion des österreichischen Staates als Empfängerland betrifft die symbolisch-diskursive Legitimation des bestehenden Modells. Mit der Entwicklung des österreichischen Qualitätszertifikats für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung wurde ein Instrument geschaffen, das Qualitätsstandards suggeriert, jedoch keine arbeitsrechtlich verbindlichen Mindestbedingungen beinhaltet (Mairhuber & Allinger, 2021; Aulenbacher et al., 2021). Die Zertifizierung ist freiwillig, kaum verbreitet und richtet sich primär an die Interessen pflegebedürftiger Haushalte (Aulenbacher & Prieler, 2024; König, 2019). Der Staat signalisiert damit Reformbereitschaft in Bezug auf die Qualitätssicherung und Professionalisierung, ohne strukturell in die Arbeitsverhältnisse einzugreifen.

Pflegepolitisch zielt die Förderung der 24-Stunden-Betreuung auf die Entlastung stationärer Einrichtungen (Österle, 2017; Aulenbacher et al., 2021). Durch die Legitimierung und Förderung häuslicher Betreuung werden Kosten reduziert, institutionelle Pflegeheime entlastet und gleichzeitig familiale Leitbilder der Betreuung reproduziert (ebd.; Maier & Schmidt, 2019). Die Organisation von Pflege wird dabei als private Verantwortung normalisiert, da die Familien zwar gefördert werden, aber selbstständig die Betreuungskräfte organisieren müssen (Österle, 2017; Maier & Schmidt, 2019). Der Staat flankiert diese Verschiebung durch informierte Nicht-Regulierung. Er setzt auf das Funktionieren privater Arrangements, ohne die Bedingungen in den Haushalten oder bei der Vertragsgestaltung wirksam zu kontrollieren (Auth, 2013; Aulenbacher et al., 2021).

Darüber hinaus erfüllt der Staat auch eine migrationspolitische Steuerungsfunktion. Die gezielte Öffnung für bestimmte Gruppen (z. B. über Gewerbeberechtigung) wird kombiniert mit restriktiven Maßnahmen wie der 2019 eingeführten Indexierung der Familienbeihilfe für im Ausland lebende Kinder von Betreuungspersonen (Aulenbacher et al., 2021; Diesenreiter & Österle, 2021). Diese Maßnahme reduziert die finanzielle Absicherung vieler Betreuungskräfte. Obwohl sie in Österreich steuerpflichtig sind, werden damit verbundene Rechte angepasst (ebd.; John, 2020).

Zugleich verzichtet der österreichische Staat bewusst auf die Durchsetzung weitreichender Arbeitsrechte: Geregelte Arbeitszeiten, Mindestlöhne oder beispielsweise auch

kollektivvertragliche Absicherungen waren zwar in bisherigen Debatten präsent (siehe Kapitel 6.1.1), wurden jedoch seit der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung nicht durchgesetzt. Damit werden fortlaufend prekäre Arbeits- und Lebensverhältnisse der Betreuungskräfte rechtlich toleriert (Österle, 2017; König, 2019; Aulenbacher et al., 2024).

Problemwahrnehmung staatlicher Akteur:innen: Zwischen Entlastungslogik und Kontrolldefizit

Aus staatlicher Perspektive wird die 24-Stunden-Betreuung in erster Linie als pragmatische Lösung für das Versorgungsdefizit im Langzeitpflegesektor gerahmt: Die steigende Zahl pflegebedürftiger Menschen, der Rückgang informeller familialer Pflegekapazitäten sowie die begrenzten Kapazitäten institutioneller Einrichtungen erzeugen Druck auf das Pflegesystem, das mit flexiblen, häuslichen Betreuungsformen entlastet werden soll (Österle, 2017; Famira-Mühlberger, 2017). Das Modell der 24-Stunden-Betreuung wird dabei als kosteneffiziente und individuell angepasste Alternative zu stationärer Pflege präsentiert (siehe Kapitel 6.1.1)

Die Reformbereitschaft und die Problemwahrnehmung des Staates ist dabei selektiv: Im Zentrum steht die Sorge um die Qualität der Betreuung aus Sicht der pflegebedürftigen Haushalte, nicht aber die strukturellen Arbeitsbedingungen der Betreuungskräfte (Aulenbacher & Prieler, 2024c). Prekäre Beschäftigungsverhältnisse, fehlende sozialrechtliche Absicherung oder gesundheitliche Risiken durch überlange Arbeitszeiten werden folglich nicht als zentrales Problem adressiert. Stattdessen wird die Selbstständigkeit der Betreuungskräfte als ‚geeignete' Form dargestellt, um Flexibilität zu ermöglichen und gesetzliche Vorgaben ‚pragmatisch' zu handhaben (Leiber & Österle, 2022, S. 21).

Politische Interventionen fokussieren daher auf punktuelle Maßnahmen, die das System verbessern sollen, ohne es grundlegend zu verändern. So wird etwa die Einführung freiwilliger Qualitätszertifikate als Lösung präsentiert, obwohl sie strukturell kaum wirksam sind und keine verpflichtenden Standards setzen (Mairhuber & Allinger, 2021; König, 2019). Diese Form der Symbolpolitik zielt darauf ab, Legitimität zu erzeugen, ohne den Charakter des Pflegearrangements infrage zu stellen (Aulenbacher & Prieler, 2024c).

Die staatliche Problemkonstruktion blendet zudem migrationspolitische Konflikte aus. Maßnahmen wie die Indexierung der Familienbeihilfe werden nicht als Einschränkung der finanziellen Lebensgrundlage von Betreuungskräften wahrgenommen, sondern als haushaltspolitisch notwendige Angleichung an die Lebensstandards der Herkunftsländer (Diesenreiter & Österle, 2021; John, 2020). Der Umstand, dass diese Personen in Österreich steuerpflichtig sind, wird in der offiziellen Kommunikation nicht thematisiert.

Nicht zuletzt wird zunehmend erkannt, dass das gegenwärtige Modell der Externalisierung keine nachhaltige Lösung für die strukturellen Probleme im eigenen Land bietet. Die Externalisierung von Pflegeverantwortung führte zu einem Stillstand im Ausbau eigener Pflegeinfrastrukturen und verstärkte bestehende Ungleichheiten im Zugang zu Betreuung und sozialer Absicherung wie Hussein (2022) und Aulenbacher et al., (2018c) zeigen.

Auffällig ist, dass jene Konflikte, die von Betreuungskräften, zivilgesellschaftlichen Organisationen oder Gewerkschaften artikuliert werden wie in Bezug auf Arbeitszeitgrenzen, soziale Absicherung oder Mitsprache, von staatlicher Seite kaum aufgegriffen werden. Diese Themen werden, wenn dann von Oppositionsparteien und hier eher Kleinstparteien mit geringem Einfluss (siehe Kapitel 6.1.1) eingebracht. Sie erscheinen bestenfalls als Randthemen, die in der öffentlichen Debatte angesprochen, aber nicht politisch bearbeitet werden (Aulenbacher et al., 2024).

Interessen des österreichischen Staates: Stabilisierung des Betreuungsmodells

Das zentrale Interesse des österreichischen Staates liegt in der dauerhaften Sicherung von Pflegearrangements, die ökonomisch tragfähig, politisch anschlussfähig und institutionell steuerbar bleiben. Diese Interessenlage ist aus den bestehenden gesetzlichen Regelungen, den Förderinstrumenten (Pflegegeld, steuerliche Begünstigungen) sowie der staatlichen Rahmung der 24-Stunden-Betreuung ableitbar (siehe Kapitel 5.2 und 5.3). Die 24-Stunden-Betreuung erfüllt diese Anforderungen insofern, als sie Versorgungssicherheit für private Haushalte gewährleistet, gleichzeitig institutionelle Strukturen entlastet und dabei vergleichsweise geringe öffentliche Kosten verursacht (Famira-Mühlberger, 2017; Österle, 2017). Damit zeigt sich ein klarer pflegepolitischer Fokus auf Stabilität und Kostenkontrolle, der bereits in der Legalisierungsphase erkennbar war (siehe Kapitel 5.2.2). Die staatliche Förderung dieses Modells folgt daher in erster Linie einer versorgungspolitischen Logik, die auf Haushaltsentlastung und Vermeidung systemischer Pflegeengpässe zielt.

Zugleich verfolgt der Staat wirtschaftspolitische Interessen, etwa durch die Aufrechterhaltung eines stark deregulierten Langzeitpflege-Marktes. Diese ökonomische Perspektive lässt sich aus der politischen Gestaltung des Hausbetreuungsgesetzes und der Beibehaltung der Selbstständigkeit als dominanter Beschäftigungsform ableiten (siehe Kapitel 5.2.3). Die 24-Stunden-Betreuung schafft Beschäftigungsmöglichkeiten, ohne dass der Staat arbeitsrechtliche Verantwortung übernehmen muss. Die selbstständige Gewerbeform entbindet ihn von der Überwachung und Durchsetzung von Verpflichtungen wie Urlaubsanspruch, Entgeltfortzahlung oder kollektivvertraglichen Lohnregelungen. Damit wird eine

sozialstaatlich entlastende Marktlogik institutionalisiert, die sich gut in die neoliberale Umstrukturierung des Pflegesektors seit den 1990er-Jahren einfügt (Leiber & Österle, 2022; Aulenbacher & Prieler, 2024).

Darüber hinaus lassen sich symbolisch-normative Interessen erkennen: Wie bereits in Kapitel 5.1 gezeigt wurde orientiert sich die staatliche Pflegepolitik weiterhin stark an einem konservativ-familialen Leitbild, in dem Betreuung als private Verantwortung verstanden wird. Die 24-Stunden-Betreuung erlaubt es, dieses Bild aufrechtzuerhalten, indem sie eine häusliche Pflege durch Dritte ermöglicht, ohne die familiale Zuständigkeit infrage zu stellen (Maier & Schmidt, 2019; Österle, 2017). Der Staat zeigt damit ein Interesse an der Reproduktion eines normativ aufgeladenen Modells von Fürsorge, das sich gut mit sozialstaatlichem Rückzug verbinden lässt.

Innerhalb des Staates bestehen allerdings auch konfligierende Interessen. Während der Bund Pflegegeld und steuerliche Förderung zentral regelt, sind die Länder in der Praxis mit der Umsetzung und Kontrolle der Betreuungssysteme betraut. Diese institutionelle Fragmentierung ist in der Verwaltungsstruktur des österreichischen Föderalismus angelegt und wird auch in der wissenschaftlichen Literatur als Hemmnis für Reformen beschrieben (König, 2019; Aulenbacher et al., 2018b). Die Fragmentierung führe dazu, dass Reformen oft ausbleiben oder verzögert werden, da Verantwortlichkeiten diffus bleiben und politischer Druck abgefedert wird (ebd.).

Auch migrationspolitische Interessen spielen eine Rolle: Der österreichische Staat verfolgt die Strategie einer selektiven Öffnung, indem er Gewerbeberechtigungen für bestimmte Nationalitäten ermöglicht, zugleich aber keine Integration in nationale Sozialversicherungssysteme vorsieht (Diesenreiter & Österle, 2021). Diese Praxis zeigt eine klare Hierarchisierung zwischen arbeitsmarktpolitischer Nutzenorientierung und sozialpolitischer Gleichbehandlung, die in der politischen Steuerung der Arbeitsmigration im Pflegesektor angelegt ist (siehe Kapitel 5.1.4). Das Interesse an einem günstigen, transnational verfügbaren Arbeitskräftepool wird hier über das Ideal sozialpolitischer Gleichbehandlung gestellt.

In Summe zeigen sich komplexe und teilweise widersprüchliche Interessenlagen: Der Staat möchte Pflege für möglichst viele Haushalte zugänglich machen, dabei jedoch öffentliche Ausgaben begrenzen und politische Konflikte vermeiden. Dieses konfliktive Verhältnis erzeugt

eine Stabilisierung des Status quo, also eines Modells, das zwar funktional ist, aber strukturell auf der Unsichtbarkeit und Prekarität migrantischer Care-Arbeit basiert (siehe Kapitel 7.1).

Ressourcen staatlicher Akteur:innen: Gesetzgebung, Förderlogik und Verwaltungskapazität

Der österreichische Staat verfügt über vielfältige Ressourcen, die ihm ermöglichen, die 24-Stunden-Betreuung zu strukturieren, diskursiv zu legitimieren und damit politisch zu stabilisieren. Diese Ressourcen lassen sich in materielle, rechtlich-institutionelle, diskursive und administrative Kategorien unterteilen.

Zu den materiellen Ressourcen zählt insbesondere die Bereitstellung finanzieller Mittel. Durch Pflegegeld und Zuschüsse aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Pflegebedürfnissen wird die 24-Stunden-Betreuung gezielt gefördert (BMASGK, 2018a). Die Transferleistungen richten sich jedoch nicht an die Betreuungskräfte selbst, sondern an die zu betreuende Haushalte, wodurch der Staat die Nachfrage stimuliert, ohne direkt in Lohn- oder Sozialleistungsstrukturen einzugreifen (Bachinger, 2016; Bauer & Österle, 2013). Diese selektive Verteilung öffentlicher Mittel wirkt als implizite Steuerungsressource zugunsten eines deregulierten Pflegemarkts.

Auch rechtlich-institutionelle Ressourcen kommen zum Tragen: Die gesetzliche Einordnung der Tätigkeit als Gewerbe schafft einen spezifischen Regulierungsrahmen, in dem arbeitsrechtliche Standards wie Arbeitszeitbegrenzung, Entgeltfortzahlung oder kollektive Absicherung explizit ausgeklammert sind (Leiber & Österle, 2022; König, 2019). Die formale Legalität der Selbstständigkeit erlaubt es dem Staat, ein prekäres System aufrechtzuerhalten, ohne direkt als Arbeitgeber oder Vertragspartner zu fungieren. Gleichzeitig wird die Systemstabilität durch das staatlich koordinierte Förderwesen abgesichert.

In institutioneller Hinsicht verfügt der Staat über ein komplexes Geflecht aus föderalen Zuständigkeiten. Während der Bund die rechtlichen und finanziellen Grundlagen regelt, obliegt den Ländern die Kontrolle und Umsetzung vor Ort. Diese institutionelle Fragmentierung wirkt als Ressource, da sie Reformdruck dezentralisiert und politische Verantwortung diffuser macht (Aulenbacher & Prieler, 2024; König, 2019). Die föderale Struktur ermöglicht somit eine elastische Verwaltung eines konfliktträchtigen Feldes, ohne zentrale Steuerungsmaßnahmen etablieren zu müssen.

Besonders wirksam sind die diskursiven Ressourcen des Staates: Die 24-Stunden-Betreuung wird öffentlich als flexible, individuell zugeschnittene und ‚bewährte' Lösung kommuniziert,

ein Narrativ, das strukturelle Ungleichheiten systematisch verdeckt (Österle, 2017; Maier & Schmidt, 2019). Durch Programme wie das freiwillige ÖQZ-24-Zertifikat werden Qualitätssignale ausgesendet, obwohl diese keine arbeitsrechtliche Wirkung entfalten (König, 2019; Aulenbacher & Prieler, 2024). Die diskursive Fähigkeit, Probleme in Anerkennung zu transformieren, ist ein zentraler Mechanismus staatlicher Einflussnahme.

Schließlich verfügt der österreichische Staat auch über administrative Ressourcen im Bereich der Umsetzung und Verwaltung. Zum Beispiel vergibt er Gewerbeberechtigungen, wickelt die Förderanträge ab und formuliert Richtlinien durch Ministerien und Kammern (Leiber et al., 2021; Österle, 2017). Diese Ressourcen erlauben eine formalisierte Verwaltung eines informell geprägten Systems und sichern gleichzeitig dessen politische Reproduzierbarkeit ab. Trotz weitreichender Steuerungskompetenz bleibt auffällig, dass zentrale Zugänge zum Feld kaum reguliert sind: So ist für die Gründung einer Vermittlungsagentur keine formale Qualifikation erforderlich, eine gesetzliche Lücke, die es ermöglicht, dass unterschiedlichste Akteure mit teils geringen Standards im Markt operieren (Österle, 2017a). Auch dies kann als strategisch genutzte Form der Nicht-Regulierung verstanden werden, mit der institutionelle Verantwortung gezielt vermieden wird. Der Staat bleibt dabei stets im Hintergrund: aktiv steuernd, aber selten direkt verantwortlich.

Strategien staatlicher Akteur:innen: Regulierte Marktsteuerung und Delegation von Verantwortung

Die Strategien des österreichischen Staates im Bereich der 24-Stunden-Betreuung zielen auf die Stabilisierung eines politisch funktionalen und ökonomisch tragfähigen Modells, das auf haushaltsnaher Pflege, transnationaler Arbeitsteilung und institutioneller Entlastung basiert. Diese strategische Ausrichtung lässt sich aus der gesetzlichen Rahmung (Hausbetreuungsgesetz), der Förderlogik über Pflegegeld und Zuschüsse sowie der politischen Kommunikation in zentralen Regierungsdokumenten und Stellungnahmen ableiten (siehe Kapitel 5.2 und 5.3; Österle, 2013b; Famira-Mühlberger, 2017). Dabei lässt sich eine Kombination aus selektiver Formalisierung, symbolpolitischer Kommunikation und zurückhaltender Regulierung beobachten.

Eine zentrale Strategie besteht in der Aufrechterhaltung der Selbstständigkeit als Rechtsform für Betreuungskräfte. Durch diese Konstruktion entzieht sich der Staat arbeitsrechtlicher Verantwortung und verlagert das Risiko auf die Betroffenen selbst (Leiber & Österle, 2022). Die Rechtslage wird nicht als Mangel, sondern als flexible Lösung präsentiert, insbesondere für

ländliche Regionen und kurzfristige Betreuungsbedarfe (Österle, 2017a). Damit wird institutioneller Handlungsbedarf gezielt vermieden.

Gleichzeitig verfolgt der Staat die Strategie der symbolischen Aufwertung durch freiwillige Zertifizierung. Mit dem ÖQZ-24 wurde ein Instrument geschaffen, das Qualitätsversprechen kommuniziert, ohne arbeitsrechtliche Mindeststandards zu garantieren (Aulenbacher & Prieler, 2024b). Die Zertifizierung wird als Signal verantwortungsvoller Steuerung genutzt, obwohl ihre Reichweite faktisch gering bleibt (König, 2019; Aulenbacher & Prieler, 2024c). Diese Form der weich regulierenden Steuerung zielt auf Legitimitätssicherung, nicht auf strukturelle Veränderung.

Ein weiteres Element der staatlichen Strategie ist die Förderung marktförmiger Arrangements durch finanzielle Anreize. Durch Pflegegeld und Zuschüsse werden private Haushalte in die Lage versetzt, Betreuungskräfte zu engagieren, ohne dabei staatliche Einrichtungen in Anspruch nehmen zu müssen (BMASGK, 2018a). Dies entspricht der Strategie der „stillen Entstaatlichung“ durch finanzielle Dezentralisierung (Bachinger, 2016, S. 5).

Diskursiv setzt der Staat auf eine Normalisierung des bestehenden Modells. Die 24-Stunden-Betreuung wird als etabliert und alternativlos dargestellt. Es handelt sich hierbei um ein Narrativ, das soziale Konflikte entschärft und Reformforderungen entpolitisiert (Maier & Schmidt, 2019; Österle, 2017). Die Betreuung wird dabei nicht als Arbeitsverhältnis, sondern als privat organisierte Dienstleistung gerahmt, ein diskursives Verschieben, das Verantwortung individualisiert und strukturelle Ungleichheit de-kontextualisiert.

Hinzu kommt eine Strategie der migrationspolitischen Selektion. Durch restriktive Regelungen wie die Indexierung der Familienbeihilfe bei gleichzeitiger Offenheit für bestimmte Nationalitäten (z. B. Slowak:innen, Rumän:innen) werden migrantische Arbeitskräfte funktional eingebunden, ohne ihnen umfassende sozialstaatliche Rechte zu gewähren (Diesenreiter & Österle, 2021). Die migrationspolitische Selektivität wird als Mittel genutzt, um ein verlässliches, aber rechtlich marginalisiertes Arbeitskräftepotenzial verfügbar zu halten.

Der Staat nutzt zudem institutionelle Fragmentierung strategisch: Die Aufteilung von Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden führt dazu, dass politische Verantwortung für Missstände in der 24-Stunden-Betreuung oft nicht klar zugewiesen werden kann. Diese diffuse Zuständigkeit wirkt laut König (2019) entpolitisierend und reduziert die Angriffsfläche für systemische Kritik sowie Forderungen nach Verbesserung.

Reformpolitisch zeigt sich eine weitgehende Kontinuität. Selbst nach politischen Wechseln bleibt das grundlegende Modell der 24-Stunden-Betreuung unangetastet. Vorschläge zur verpflichtenden Vertragsgestaltung oder zur Beseitigung der Scheinselbstständigkeit, wie sie etwa von zivilgesellschaftlichen Akteuren oder kleineren politischen Parteien eingebracht wurden, haben bisher keine Berücksichtigung im politischen Mainstream gefunden (Leiber et al., 2021). Die staatliche Strategie beruht somit nicht nur auf regulatorischer Zurückhaltung, sondern auch auf der aktiven Aufrechterhaltung politischer Trägheit.

Parteipolitische Positionen und Strategien: Ideologische Brüche und politische Pfadabhängigkeiten

Neben der allgemeinen staatlichen Rahmung sind parteipolitische Positionen zentral für die Stabilisierung oder Veränderung der 24-Stunden-Betreuung. Sie prägen sowohl Gesetzgebung (z. B. Hausbetreuungsgesetz 2007) als auch Reformdiskurse und spiegeln unterschiedliche ideologische Zugänge zu Care, Marktsteuerung und sozialstaatlicher Verantwortung wider. Im Folgenden werden die zentralen Parteien nach Problemwahrnehmung, Interessen, Ressourcen und Strategien dargestellt.

Problemwahrnehmung der Parteien: Deutungen der 24-Stunden-Betreuung zwischen Familienpolitik und Arbeitsmarktregulierung

Die österreichischen Parteien reagierten bereits im Zuge der politischen Auseinandersetzungen vor und während der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung 2007 mit unterschiedlichen Problemzuschreibungen auf deren Entstehung und Ausgestaltung. Auch in den Jahren nach der Verabschiedung des Hausbetreuungsgesetzes blieben diese Deutungen prägend für die parteipolitische Positionierung im Bereich der 24-Stunden-Betreuung. Ihre Äußerungen in Parlamentsdebatten, Parteiprogrammen und öffentlichen Stellungnahmen verdeutlichen die Konfliktlinien zwischen der Stabilisierung des bestehenden Modells und den Forderungen nach tiefgreifender Reform.

Die ÖVP stellte im Zuge der Einführung des Hausbetreuungsgesetzes im Jahr 2007 vor allem die Frage der Rechtssicherheit und Leistbarkeit in den Vordergrund. Beispielsweise betonte der Abgeordnete Riener im Nationalrat, die Einigung auf das Gesetz im Ministerrat sei „im Sinne einer leistbaren Pflege und Betreuung“ (Parlament Österreich, 2007). Der Abgeordnete Huainigg hob hervor, dass die „Verlängerung der Amnestie (…) das Gebot der Stunde“ sei und die „Einbeziehung von selbständigen Pflegepersonen“ notwendig gewesen sei (Parlament Österreich, 2007). Durch diese Aussagen wird ein Narrativ deutlich, dass die Etablierung des

Modells als pragmatische Lösung gegen Versorgungsdefizite rahmt. Auch das Sozialministerium verweist rückblickend darauf, dass mit dem Jahr 2007 Rahmenbedingungen für eine qualitätsgesicherte 24-Stunden-Betreuung auf legaler Basis geschaffen wurden (BMSGPK, 2024a; 2024b) und stützt dieses Narrativ.

Die SPÖ betonte in derselben parlamentarischen Debatte stärker die Notwendigkeit sozialer Absicherung. Sozialminister Erwin Buchinger bezeichnete das Hausbetreuungsgesetz als „Mosaikstein" zur Schaffung „eines legalen Angebots" für bisher im Graubereich erbrachte Leistungen (Parlament Österreich, 2007). Zugleich argumentierte er, dass unselbstständige Betreuung höhere Kosten verursache und daher stärker gefördert werden müsse, um Haushalten den Zugang zu erleichtern (ebd.). Diese Position macht deutlich, dass die SPÖ die Arbeitsbedingungen als Problem erkennt, sie jedoch im Konfliktfeld von Leistbarkeit und Regulierung diskutiert.

Eine deutliche Kritik an der Regulierungspraxis, kam bereits 2007 von Seiten der Grünen. Die damalige Abgeordnete Ulrike Schatz bezeichnete die Arbeitszeitregelungen im Gesetz als „anmaßend, menschenverachtend und sittenwidrig", da Betreuungskräfte innerhalb von 14 Tagen bis zu 128 Arbeitsstunden mit nur drei Stunden täglicher Ruhezeit arbeiten könnten (Parlament Österreich, 2007). Diese Wortwahl verdeutlicht, dass die Grünen die Etablierung des Modells von Beginn an mit der Legalisierung prekärer Arbeitsbedingungen gleichsetzten. Auch in der Regierungsarbeit ab 2020 blieb diese Problemwahrnehmung präsent. Die Grünen zeigten sich jedoch pragmatisch, und schlugen parallel zur Beibehaltung der Selbstständigkeit eine Stärkung des Anstellungsmodell vor (Die Grünen, 2022). In der gemeinsamen Legislaturperiode mit der ÖVP wurden jedoch auf große Reformschritte verzichtet.

Die FPÖ fokussierte sich bei der Etablierung in ihren Wortmeldungen vor allem auf Kosten- und Finanzierungsfragen. Der Abgeordnete Norbert Hofer erklärte 2007, die Qualitätssicherung sei zweifelhaft, die „Finanzierung keinesfalls gesichert" und das Pflegegeld müsse valorisiert werden (Parlament Österreich, 2007). Damit rahmt die FPÖ die Etablierung weniger als arbeitsrechtliches, sondern primär als budget- und haushaltspolitisches Problem. Später forderte die FPÖ die Errichtung einer „Bundesgenossenschaft für Pflege und Betreuung" (FPÖ, 2017) und kritisierte wiederholt die Abhängigkeit von migrantischen Arbeitskräften (FPÖ, 2024a; 2024b).

Die NEOS greifen die 24-Stunden-Betreuung bisher nicht systematisch auf wie andere Parteien, und legen den Fokus auf Effizienz- und Steuerungsfragen. In parteipolitischen Programmen

wird vorgeschlagen, die Einkommensgrenzen für die Förderung zu evaluieren und anzupassen, um mehr Haushalten Zugang zu ermöglichen (NEOS, 2025). Im Parlament wurde zudem betont, dass es um die „Aufwertung des Pflegeberufs“ gehe, während „die Selbstständigkeit in der Betreuung ermöglicht werden“ müsse (NEOS, 2021). Damit adressieren die NEOS weniger Fragen von Arbeitsrechten, sondern vor allem die Funktionalität und Zugänglichkeit des Fördersystems.

Die KPÖ kritisiert das bestehende Modell in besonderem Maße als institutionalisierte Prekarität. Kommunalpolitisch betonte der Grazer Pflegestadtrat Robert Krotzer, dass ein „Gütesiegel“ in der 24-Stunden-Betreuung „zahnlos“ sei, solange es keine verbindlichen rechtlichen Regelungen gebe (KPÖ Steiermark, 2024). In einer weiteren Stellungnahme hieß es, die Förderung sei ausgeweitet worden, ohne „zwingende rechtliche Grundlagen für die Vermittlung“ zu schaffen, während die Zahl der Vermittlungsagenturen ansteige (KPÖ, 2025). Die KPÖ deutet das Problem somit als regulatorische Insuffizienz und fordert klare rechtliche Standards, statt auf freiwilliger Selbstkontrolle der Vermittlungsagenturen zu setzen.

Auch die Wiener Kleinpartei LINKS formuliert eine dezidiert arbeits- und menschenrechtliche Problemzuschreibung. In einem Positionspapier heißt es, 24-Stunden- Betreuer:innen seien „Scheinselbstständige“, die „keine Pausen, kein Urlaub, kein Krankengeld“ hätten, und „Menschen so arbeiten zu lassen, verletzt die Menschenrechte“ (LINKS, 2024). Damit rahmt LINKS das Modell als symptomatisch für eine strukturelle Externalisierung von Care-Arbeit und als Beispiel für staatlich geduldete Missachtung grundlegender Arbeitnehmer:innenrechte.

Damit zeigt sich, dass die Parteien sehr unterschiedliche Problemwahrnehmungen artikulieren: Während die ÖVP Rechtssicherheit und Leistbarkeit betont, die SPÖ soziale Absicherung und Finanzierung in den Vordergrund stellt, die Grünen prekäre Arbeitsbedingungen kritisieren, die FPÖ Kosten und Migration problematisiert und die NEOS Systemeffizienz thematisieren, fokussieren KPÖ und LINKS auf die strukturelle Prekarität und fordern eine grundlegende Umgestaltung. Trotz anhaltender Kritik lässt sich festhalten, dass die Etablierung des Modells im Jahr 2007 parteiübergreifend unterstützt wurde, die Problemdefinition sich seither entlang ideologischer Linien jedoch stark unterscheiden.

Interessen der Parteien: Parteipolitische Leitbilder und ideologische Zielkonflikte

Die parteipolitischen Interessen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung verdeutlichen die unterschiedlichen politischen Leitbilder im Bereich der Langzeitpflege und insbesondere im Bereich der 24-Stunden-Betreuung. Während Regierungsparteien vor allem auf

Versorgungssicherheit und Budgetstabilität abzielen, vertreten kleinere und linke Parteien Interessen, die auf eine grundlegende Transformation des Modells hinauslaufen.

Die ÖVP verfolgt seit 2007 vorrangig das Interesse, das Modell der 24-Stunden-Betreuung als kostengünstige und rechtlich abgesicherte Lösung zu konsolidieren. Im Zuge der parlamentarischen Beratungen zum Hausbetreuungsgesetz betonte Barbara Riener, dass zentrale Zielsetzung sei, „Sicherheit zu bieten“ durch die Einbeziehung sowohl unselbstständiger als auch selbstständiger Betreuungsformen in das Fördermodell (Parlament Österreich, 2007). Auch August Wöginger unterstrich in der Debatte die Notwendigkeit, private Haushalte zu entlasten und die bestehende Rechtskonstruktion als dauerhaft tragfähige Lösung zu erhalten (Parlament Österreich, 2007). Diese Interessen richten sich primär auf die Stabilisierung familiär organisierter Versorgung und die Entlastung öffentlicher Pflegeeinrichtungen bei gleichzeitiger Kostenkontrolle.

Die SPÖ koppelt ihre Interessen stärker an soziale Absicherung und Regulierung. Der damalige Sozialminister Erwin Buchinger erklärte 2007, die Förderung unselbstständiger Betreuung sei zentral, da diese für Familien teurer sei und ohne staatliche Unterstützung nicht tragfähig wäre (Parlament Österreich, 2007). Das Interesse an einer verbesserten Absicherung von Betreuer:innen verdeutlich ein Verständnis, welches Pflege als öffentliche Aufgabe sichtbar macht und hier die Organisation der Pflege staatliche Verantwortung begreift. Im aktuellen Programm fordert die SPÖ, dass die 24-Stunden-Betreuung in eine „Neuaufstellung“ eingebettet werden muss, die höhere Qualitätsstandards, bessere Absicherung für Betreuungspersonen und eine Entlastung der Angehörigen sicherstellen soll (SPÖ, 2024). In der laufenden Regierungsperiode scheint die 24-Stunden-Betreuung jedoch keine Priorität zu sein.

Die Grünen verfolgen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung das Interesse, die Attraktivität unselbstständiger Beschäftigungsformen zu steigern und langfristig prekäre Arbeitsbedingungen abzubauen. In ihrem Pflegereformpaket von 2022 formulierte die Partei, dass ein Anstellungsmodell entwickeln werden müsse, bei dem der Bund die Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge übernimmt, um Betreuungspersonen stärker abzusichern (Die Grünen, 2022). Es handelt sich hierbei keineswegs um einen Versuch das bestehende Modell zu verdrängen, sondern zu verändern, um Arbeitsrechte zu stärken.

Die FPÖ orientiert ihre Interessen vor allem an finanzieller Leistbarkeit und nationaler Steuerung. Norbert Hofer machte in den Debatten 2007 deutlich, dass eine langfristig gesicherte

Finanzierung im Vordergrund stehen müsse und forderte eine Reform des Pflegegeldes (Parlament Österreich, 2007). In späteren Initiativen schlug die FPÖ die Errichtung einer „Bundesgenossenschaft für Pflege und Betreuung“ vor, um Kosten zu bündeln und die Organisation stärker in nationale Verantwortung zu überführen (ORF.at, 2017). Die FPÖ trat außerdem dafür ein, Abhängigkeiten von ausländischen Arbeitskräften zu verringern und stattdessen eine stärkere Einbindung inländischen Personals zu fördern (FPÖ, 2024a; 2024b). Damit nutzt die FPÖ gezielt die Krise im Langzeitpflegesystem zur Mobilisierung gegen migrantische Arbeitskräfte.

Die NEOS hingegen äußern ihre Interessen stärker in Hinblick auf Effizienz und Steuerung. Im Programm der NEOS Oberösterreich schlagen sie vor, Qualitätszuschläge für zertifizierte 24-Stunden-Betreuung einzuführen und Einkommensgrenzen für die Förderung anzupassen, um mehr Haushalten Zugang zur Betreuung zu ermöglichen (NEOS Oberösterreich, 2025). Wenig überraschend betonte Nationalrat Nikolaus Scherak von den NEOS, dass Pflegeberufe zwar aufgewertet werden sollen, gleichzeitig aber auch die Möglichkeit zur selbstständigen Betreuung weiterhin gegeben seien müsse, um die Flexibilität für Familien zu sichern (Parlament Österreich, 2021). Damit richten sich die Interessen weniger auf Strukturreformen als auf eine Optimierung des bestehenden Systems.

Die KPÖ zählt zu den wenigen Parteien, die sich für eine starke Regulierung einsetzen. Beispielsweise erklärte Stadtrat Robert Krotzer 2024, dass Qualitätskriterien „gesetzlich geregelt“ werden müssten, da ein bloßes „Gütesiegel“ keine ausreichende Absicherung biete (KPÖ Graz, 2024). In einer weiteren Stellungnahme kritisierte die KPÖ, dass die Förderung ausgeweitet werde, „ohne zwingende rechtliche Grundlagen für die Vermittlung“ zu schaffen (KPÖ Graz, 2025). Damit steht das Interesse der KPÖ in der grundsätzlichen Transformation des Systems, weg von Deregulierung und hin zu verbindlichen, transparenten Standards.

Die Partei LINKS definiert ihr Interesse konsequent in menschen- und arbeitsrechtlicher Perspektive. Sie betont, 24-Stunden-Betreuer:innen seien „Scheinselbstständige“, die „keine Pausen, kein Urlaub, kein Krankengeld“ hätten (LINKS Wien, 2024). LINKS verfolgt damit das Interesse, die Scheinselbstständigkeit abzuschaffen und ein öffentlich finanziertes Anstellungsmodell durchzusetzen, das Care-Arbeit als gesellschaftliche Infrastruktur begreift.

Es zeigt sich, dass die Parteien entlang ihrer ideologischen Linien sehr unterschiedliche Interessen artikulieren: Während die ÖVP und FPÖ primär Versorgungssicherheit und Kostendämpfung anstreben, die SPÖ und Grünen eine bessere soziale Absicherung verfolgen,

die NEOS auf Effizienz und Steuerung setzen, fordern KPÖ und LINKS eine grundlegende Umgestaltung. Damit werden die Konfliktlinien zwischen Stabilisierung und Transformation des Modells auch auf der Interessenebene deutlich.

Ressourcen und Einflussmöglichkeiten der Parteien im Aushandlungsprozess der 24-Stunden-Betreuung

Die Ressourcenausstattung der Parteien und ihre Möglichkeiten auf die Ausgestaltung der 24-Stunden-Betreuung Einfluss zu nehmen, hängt maßgeblich von ihrer Position im politischen System ab. Während Regierungsparteien unmittelbare Zugänge zu exekutiven und legislativen Hebeln besitzen, stützen sich Oppositionsparteien auf parlamentarische Instrumente und öffentliche Mobilisierung. Parteien ohne bundespolitische Repräsentation greifen hingegen auf kommunale Handlungsspielräume oder zivilgesellschaftliche Allianzen zurück.

Die ÖVP verfügt als Kanzlerpartei (Stand Oktober 2025) über zentrale Regierungsressourcen. Sie stellt den Bundeskanzler und mehrere Schlüsselressorts, was ihr sowohl Agenda-Setting-Macht im Ministerrat als auch direkten Zugriff auf die Steuerung von Förderlogiken und rechtlichen Rahmenbedingungen verschafft (Bundeskanzleramt, 2025). Diese institutionellen Ressourcen erlauben es der ÖVP, das bestehende Modell der 24-Stunden-Betreuung abzusichern und Kritik durch gesetzliche und diskursive Stabilisierung abzufedern.

Die SPÖ bringt in die Koalition vor allem ihre Ressource im Bereich der Sozialpolitik ein. Mit dem Arbeits-, Sozial-, Gesundheits- und Pflegeressort verfügt sie über unmittelbare Steuerungsmacht über Pflegegesetzgebung, Fördermodelle und Qualitätsinstrumente (Bundeskanzleramt, 2025). Darüber hinaus stützt sich die SPÖ traditionell auf die Expertise und Netzwerke von Arbeiterkammer und Gewerkschaften (siehe Kapitel 6.2.3), die ihr Argumentationskraft bei der Forderung nach Absicherung von Betreuungskräften verleihen.

Die NEOS besitzen als dritter Koalitionspartner weniger Ressorts, können aber durch ihre Beteiligung an Kabinettsentscheidungen und durch ihre programmatische Klarheit ihre Positionen einbringen. Ihre Ressource liegt insbesondere in der parlamentarischen Sichtbarkeit als Reformpartei und in der Nutzung von Expert:innenwissen, etwa in Fragen von Qualifikation, Effizienz und Steuerung im Pflegesystem (NEOS, 2025). Im Bereich der 24-Stunden-Betreuung werden diese Ressourcen jedoch bisher wenig eingebracht.

Die FPÖ ist aktuell als stimmenstärkste Partei in der Opposition. Ihre Ressourcen liegen daher nicht in exekutiven Funktionen, sondern in der starken parlamentarischen Präsenz und in ihrer Fähigkeit zur öffentlichen Mobilisierung. Beispielsweise nutzt die FPÖ Anträge, Anfragen und

Debatten, um Migrations- und Kostenfragen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung auf die Agenda zu setzen (Parlament Österreich, 2007; ORF, 2017).

Nach dem Ausscheiden der Grünen aus der Bundesregierung (Stand 2025) stehen ihnen keine ministeriellen Ressourcen mehr zur Verfügung. Daher nutzen sie klassische Oppositionsinstrumente wie parlamentarische Initiativanträge und ihre starken Verbindungen zu zivilgesellschaftlichen Organisationen und NGOs, um diskursive Ressourcen zu aktivieren (Die Grünen, 2022).

Die KPÖ ist zwar eine Kleinstpartei ohne weitreichende bundespolitische Möglichkeiten der Einflussnahme, nutzt jedoch geschickt ihre Ressourcen über die gewählte Bürgermeisterin Elke Kahrs in Graz. Ein Präzedenzfall ist dabei die Zuzahlung zur 24-Stunden-Betreuung und die Möglichkeit und Förderung der Anstellung von pflegenden Angehörigen (Stadt Graz, 2025a; Stadt Graz, 2025b). Diese kommunale Ressourcennutzung verleiht der KPÖ die Möglichkeit, eigene Modelle zu erproben und bundesweit in den Diskurs einzubringen.

Die Partei LINKS verfügt ebenfalls über keine parlamentarischen Ressourcen. Stattdessen arbeitete die Partei ähnlich wie die Grünen sehr eng mit zivilgesellschaftlichen Initiativen wie der Interessenvertretung von Betreuungskräften IG24 zusammen (siehe Kapitel 6.2.4). Sie sind damit insbesondere im Wiener Diskurs präsent und können menschenrechtliche und arbeitsrechtliche Argumente einbringen (LINKS Wien, 2024).

Insgesamt wird deutlich, dass die Regierungsparteien zum Stand der Materialauswertung 2025 auf weitreichende exekutive und parlamentarische Steuerungsressourcen zurückgreifen, darauf jedoch aktuell im Bereich der 24-Stunden-Betreuung verzichten. Auf der anderen Seite legen Oppositionsparteien ihren Fokus auf parlamentarische Kontrolle und öffentliche Mobilisierung, während Parteien mit starker kommunaler oder außerparlamentarischer Verankerung (KPÖ, LINKS) ihre Ressourcen innovativ in Form von Praxisprojekten und zivilgesellschaftlichen Allianzen einsetzen.

Strategien der Parteien: Diskursive Rahmung und politische Bündnispolitik

Die Strategien der Parteien im Feld der 24-Stunden-Betreuung spiegeln die unterschiedlichen Interessenlagen wider und verdeutlichen, wie politische Ziele im Konfliktfeld von Regierungsverantwortung, Opposition und kommunaler Verankerung verfolgt werden.

Die ÖVP verfolgt eine Strategie der Kontinuität und Stabilisierung. Seit der Einführung des Hausbetreuungsgesetzes setzt sie darauf, das bestehende Selbstständigenmodell zu erhalten und

punktuell zu justieren. Ihre Strategie umfasst vor allem selektive Anpassungen (z.B. Förderlogiken) sowie eine diskursive Rahmung, die die 24-Stunden-Betreuung als bewährte, pragmatische Lösung darstellt (Parlament Österreich, 2007). Damit entzieht sich die ÖVP Forderungen nach struktureller Veränderung und setzt auf eine politische Trägheit, die Reformdruck abfedert.

Die SPÖ verfolgt eine Strategie der schrittweisen Regulierung. Auf Bundesebene bringt sie parlamentarische Anträge ein, die auf bessere arbeitsrechtliche Absicherung und Qualitätsstandards zielen. Zugleich verbindet sie diese Vorstöße mit Kooperationsstrategien über die Arbeiterkammer und Gewerkschaften, um Druck auf Gesetzgebungsprozesse aufzubauen (SPÖ, 2024). Die SPÖ nutzt damit eine Kombination aus institutionellem Mitgestalten in der Koalition und sozialpartnerschaftlicher Rückkopplung.

Die Grünen setzen ihre Strategie auf Agenda-Setting über Diskurse und die Nutzung zivilgesellschaftlicher Vernetzung. Seit ihrer Rückkehr in die Opposition 2024 verfolgen sie eine Linie, die auf parlamentarische Initiativen und mediale Sichtbarkeit zielt, etwa über Forderungen nach einem Anstellungsmodell und verbindlicheren Standards. Strategisch nutzen sie also weniger unmittelbare Machtressourcen, sondern die diskursive Mobilisierung von Care-Arbeit als Gerechtigkeitsthema. Während ihrer Regierungszusammenarbeit mit der ÖVP in der letzten Legislaturperiode, konnte sie ihre Forderungen nach der Ausweitung von Anstellungsmodellen nicht umsetzen, bzw. hat diese in den Verhandlungen mit der ÖVP nicht priorisiert.

Die FPÖ verfolgt eine populistische, nationale Strategie. Im Parlament und in Presseaussendungen thematisiert sie regelmäßig die Kostenbelastung für Haushalte sowie die Abhängigkeit von ausländischen Betreuungskräften. Ihr strategischer Zugriff liegt in der Problematisierung von Migration im Bereich der Pflege und in der Forderung nach institutionellen Reformen wie einer „Bundesgenossenschaft für Pflege und Betreuung“ (ORF, 2017; FPÖ, 2024a; 2024b). Ziel ist es, durch Polarisierung und Kostenargumente öffentliche Zustimmung zu mobilisieren und Reformdruck in Richtung nationaler Steuerung zu erzeugen. Dass es kein heimisches Arbeitskräftepotenzial gibt, um die Lücke, die migrantische Arbeitskräfte hinterlassen würden abzufedern, wird von Seiten der FPÖ ausgeklammert.

Die NEOS setzen auf eine Strategie der institutionellen Optimierung. Sie nutzen ihre Regierungsbeteiligung, um Reformen in Richtung Transparenz, Qualitätszuschläge und Steuerung zu initiieren (NEOS, 2025). Im Parlament betonen sie die „Aufwertung des

Pflegeberufs“ als Leitstrategie, verknüpft mit der Beibehaltung flexibler Beschäftigungsformen (Parlament Österreich, 2021). Ihre Strategie liegt damit nicht in einer grundlegenden Systemänderung, sondern in einer effizienzorientierten Weiterentwicklung des bestehenden Modells. Die Arbeitsbedingungen der Betreuungskräfte werden dabei gegen unternehmerische Freiheiten und Flexibilität ausgespielt.

Die KPÖ verfolgt eine kommunal verankerte Transformationsstrategie. In Graz nutzt sie ihre Verantwortung, um Pilotprojekte wie die Anstellung pflegender Angehöriger umzusetzen und diese als Gegenmodell zum bundesweiten Status quo zu präsentieren (Stadt Graz, 2025a; Stadt Graz, 2025b). Ihre Strategie beruht darauf, kommunale Praxis in politische Argumentation zu übersetzen und durch öffentlich sichtbare Projekte Druck auf die Bundesebene auszuüben.

Die Partei LINKS setzt auf eine Strategie der zivilgesellschaftlichen Mobilisierung. Da sie über keine parlamentarische Vertretung verfügt, verfolgt sie ihre Ziele durch Kampagnen, Positionspapiere und Bündnisse mit migrantischen Selbstorganisationen und Interessenvertretungen von Betreuungskräften (LINKS Wien, 2024). Ihr Fokus liegt auf einer normativen Konfrontation: Indem sie die 24-Stunden-Betreuung als Menschenrechtsproblem rahmt und die Arbeitsbedingungen migrantischer Betreuungskräfte thematisiert, will sie Legitimität für eine grundlegende Reform schaffen (LINKS Wien, 2024).

Damit sind die Strategien komplementär zu den Ressourcen und Interessen: Regierungsparteien (ÖVP, SPÖ, NEOS) setzen auf Stabilisierung und inkrementelle Anpassungen, Oppositionsparteien auf Diskursverschiebung (Grüne) und populistische Mobilisierung (FPÖ), während KPÖ und LINKS Strategien entwickeln, die aus kommunaler Praxis und zivilgesellschaftlichen Allianzen heraus Systemalternativen sichtbar machen.

Zwischenfazit: Parteipolitische Positionen und Konflikte bei der Regulierung der 24-Stunden-Betreuung

Die österreichischen Parteien stabilisieren mehrheitlich das seit 2007 etablierte, überwiegend selbstständigkeitsbasierte Modell der 24-Stunden-Betreuung. Sie machen dies jedoch aus unterschiedlichen Gründen und verfolgen (wenn dann) unterschiedliche Reformziele. Im Spektrum der Problemwahrnehmungen reicht die Rahmung von Rechtssicherheit, Leistbarkeit und Versorgungsstabilität (ÖVP) über Absicherung und Qualitätsansprüche (SPÖ) bis hin zu arbeits- und menschenrechtlicher Kritik (Grüne, KPÖ, LINKS); die FPÖ betont vor allem Kosten- und Steuerungsfragen, NEOS die Effizienz der Förder- und Steuerungslogik.

Aus diesen Problemwahrnehmungen lassen sich unterschiedliche Interessen ableiten: Aktuelle Regierungsparteien verfolgen primär Versorgungssicherheit, Budgetsteuerung und inkrementelle Anpassungen (ÖVP, SPÖ, NEOS), während Oppositions- und Kleinparteien stärker auf strukturelle Korrekturen, Re-Regulierung bzw. Anstellungsmodelle drängen (Grüne, KPÖ, LINKS) (ebd.).

Diese Linien spiegeln sich in den Ressourcen und Strategien wider: ÖVP, SPÖ und NEOS verfügen über exekutive und legislative Hebel für Feinjustierungen; die FPÖ und die Grünen setzen als Opposition auf parlamentarische Kontrolle und Diskursverschiebung; die KPÖ nutzt kommunale Gestaltungsspielräume (z. B. in Graz) als Labor für Alternativen; LINKS mobilisiert zivilgesellschaftliche Allianzen und eine normative Menschenrechtsrahmung. Folglich dominiert auf Regierungsseite eine Strategie der Kontinuität und selektive Anpassung; auf Oppositions- und zivilgesellschaftlicher Seite ein Druckaufbau für verbindliche Standards, öffentliche Verantwortung und Angestelltenlösungen.

In Summe erklären diese parteipolitischen Konfliktlinien die Persistenz inkrementeller Veränderungen bei gleichzeitig hoher Pfadabhängigkeit des Selbstständigenmodells. Der Übergang zur Perspektive der Sendeländer (siehe Kapitel 6.1.2) sowie zu den Akteur:innen auf Meso-Ebene (siehe Kapitel 6.2) macht im Anschluss sichtbar, wie diese nationalen Konfliktlinien transnational verschränkt und durch Vermittlungsagenturen, Sozialpartner und zivilgesellschaftliche Organisationen organisatorisch fortgeschrieben bzw. herausgefordert werden.

6.1.2 Perspektive der Sendeländer: Arbeitsmigration, Care-Drain und staatliche Steuerung

Zu den Herkunftsländern der migrantischen 24-Stunden-Betreuer:innen zählen insbesondere Länder aus Mittel- und Osteuropa. Die jeweiligen Regierungen agieren dabei reaktiv, aber auch zunehmend strategisch, da sie Vorteile aus der Transnationalisierung des Betreuungssystems ziehen können. So forcieren wie im Verlauf des Kapitels gezeigt wird einige Länder zunehmend Arbeitsmigration im Pflege- und Betreuungsbereich, um wirtschaftliche, sozialpolitische und außenpolitische Ziele zu verfolgen. Die Begründungen dafür sind vielseitig und stehen in einem konfliktiven Verhältnis: Beispielsweise entlastet die Arbeitsmigration heimische Arbeitsmärkte, während die Sorge vor den folgenden des „Care Drains“, dem Wegfall von Pflege- und Betreuungskapazitäten, zunimmt (Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012).

Die folgenden Abschnitte analysieren, wie diese Staaten die 24-Stunden-Betreuung institutionell rahmen, welche Problemdefinitionen und Interessen sie verfolgen, über welche Ressourcen sie verfügen und mit welchen politischen Strategien sie auf die transnationale Care-Migration reagieren (Bauer & Österle, 2016).

Die staatliche Rahmung der Care-Migration in den Herkunftsländern ist eng mit den sozioökonomischen und gesellschaftlichen Transformationsprozessen nach dem Ende des Staatssozialismus verbunden (Bauer & Österle, 2016). In vielen ehemals staatssozialistischen Ländern wie Rumänien, der Slowakei, Polen und Bulgarien war weibliche Erwerbstätigkeit während der sozialistischen Ära weit verbreitet und durch staatliche Gleichstellungspolitiken aktiv gefördert (ebd.; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). Der Staat stellte eine umfassende Versorgungsinfrastruktur bereit, die Kinderbetreuung, Pflege und soziale Absicherung institutionell organisierte und damit die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienverantwortung ermöglichte (Bauer & Österle, 2016).

Mit dem Übergang zur Marktwirtschaft in den 1990er-Jahren kam es zu einem tiefgreifenden Umbau dieser Strukturen. Viele öffentliche Einrichtungen wurden geschlossen oder privatisiert, und die Verantwortung für Sorge- und Pflegearbeit verlagerte sich zunehmend in die privaten Haushalte (Lutz, 2015a; siehe Kapitel 5.1). Diese Entwicklung führte zu einer erneuten Feminisierung von Care-Arbeit, da Frauen verstärkt Aufgaben übernahmen, die zuvor durch staatliche Institutionen getragen wurden (ebd.; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). Gleichzeitig blieben sie in den Arbeitsmarkt integriert und standen damit in einem Spannungsverhältnis zwischen familiärer Sorgeverpflichtung und ökonomischer Erwerbsnotwendigkeit (ebd.).

Die strukturellen Veränderungen in den postsozialistischen Gesellschaften führten zu einer neuen Dynamik in der Care-Migration. Aufgrund begrenzter Beschäftigungsmöglichkeiten in den nationalen Arbeitsmärkten und der gleichzeitigen Erwartung, zum Haushaltseinkommen beizutragen, begannen viele Frauen, ihre Arbeitskraft transnational zu verkaufen (Bauer & Österle, 2016). Migration in den Care-Sektor wurde zu einer Form der sozialen und ökonomischen Reproduktion, die nicht nur dem individuellen Einkommen, sondern auch der Sicherung des Haushalts und der familiären Lebensbedingungen im Herkunftsland diente (Bauer & Österle, 2016; Aulenbacher et al., 2020; siehe Kapitel 5.1.4).

Ermöglicht wurde diese Entwicklung durch strategische Öffnungen im Bereich der Migrations- und Arbeitspolitik. Viele Regierungen duldeten, unterstützten oder förderten die Entsendung

von Betreuungskräften durch Ausbildungsprogramme, finanzielle Anreize oder institutionelle Vermittlungsstrukturen (Hamada, 2012; King-Dejardin, 2019; Biffl, 2023).

Ein zentrales Element dieser staatlichen Interessen sind Rücküberweisungen, die in der volkswirtschaftlichen Bilanz vieler Herkunftsländer eine erhebliche Rolle spielen. In Rumänien, Polen und der Slowakei stellen diese Transfers für zahlreiche Haushalte eine wichtige Einnahmequelle dar, die auch in makroökonomischen Strategien berücksichtigt wird (Taylor, 1999; Nesterenko & Chekotun, 2023). Diese Rückflüsse werden nicht nur als Mittel zur Armutsreduktion verstanden, sondern auch als indirekte Entlastung des Wohlfahrtsstaats, da in den Herkunftsländern keine öffentlichen Pflegeleistungen für zurückgelassene Angehörige erbracht werden müssen (Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012).

Die Legitimation dieser Migrationspolitik erfolgt häufig über diskursive Strategien, in denen Care-Arbeiter:innen als Repräsentantinnen von Modernität, Eigenverantwortung und ökonomischer Resilienz dargestellt werden (Aulenbacher et al., 2020; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). Gleichzeitig findet eine ideologische Umdeutung traditioneller geschlechtsspezifischer Rollen statt: Aus vormals auf die Familie bezogenen Sorgeverpflichtungen wird das Bild transnationaler ‚Familienernährerinnen', die zur wirtschaftlichen Stabilität ganzer Regionen beitragen (Aulenbacher et al., 2020; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012).

Neben der ökonomischen Nutzung dieser transnationalen Arbeitskraft haben viele Herkunftsstaaten begonnen, rechtlich-institutionelle Rahmenbedingungen zu entwickeln. Dazu gehören bilaterale Abkommen mit Empfängerländern wie Österreich, die arbeitsrechtliche Mindeststandards, den Zugang zu sozialen Sicherungssystemen sowie die Anerkennung beruflicher Qualifikationen regeln (Hamada, 2012; Livnat & Shamir, 2022). Diese Abkommen dienen sowohl dem Schutz der migrantischen Arbeitskräfte als auch der außenpolitischen und ökonomischen Absicherung der Entsendepolitik.

Die Herkunftsländer stehen jedoch zugleich vor der Herausforderung, wie mit dem Verlust an Pflege- und Sorgekapazitäten (‚Care Drain') im Inland umzugehen ist. Der Wegfall von Müttern und Betreuungskräften führt in vielen Regionen zu Versorgungslücken, insbesondere in der Betreuung älterer und pflegebedürftiger Menschen. Um diesem sogenannten Care Drain (siehe Konzept in Kapitel 2.3 und 2.4) zu begegnen, haben einige Staaten Programme aufgelegt, die zirkuläre Migrationsverläufe fördern und im Ausland erworbenes Wissen in das heimische Pflegesystem reintegrieren sollen. Beispiele sind das slowakische Programm „Návraty domov"

oder das polnische „Powroty do Polski“, die eine Rückkehr von im Ausland beschäftigten Betreuungskräften unterstützen (Biffl, 2023; Kaczmarczyk & Tyrowicz, 2015; Van Hooren, 2018). Der ‚Care Drain‘ wird damit teilweise als ‚Care Gain‘ umgedeutet, indem Qualifikationen und Erfahrungen zur Professionalisierung nationaler Pflegestrukturen beitragen können (ebd.).

Die staatliche Steuerung in den Herkunftsländern ist damit insgesamt von einer doppelten Ambivalenz gekennzeichnet: Einerseits fördern die Regierungen Care-Migration, um wirtschaftliche Stabilität zu sichern und Rücküberweisungen zu ermöglichen. Andererseits stehen sie unter wachsendem Druck, den Pflegenotstand und die sozialen Folgen des Arbeitskräfteabflusses im Inland zu bewältigen. Diese widersprüchlichen Steuerungslogiken verdeutlichen, dass Care-Migration sowohl ein ökonomisches Entwicklungsinstrument als auch Ausdruck ungleicher globaler Arbeitsteilung bleibt (siehe Kapitel 7).

Problemwahrnehmung der Sendeländer: Abwanderung, Infrastrukturdefizite und soziale Kosten

Die Migration von Betreuungskräften wird in den Herkunftsländern zunehmend kritisch reflektiert. Transnationale Pflegearrangements gelten einerseits als ökonomische Notwendigkeit, da nationale Arbeitsmärkte vielfach keine existenzsichernden Erwerbsmöglichkeiten bieten. Andererseits wird in der politischen und wissenschaftlichen Debatte deutlich, dass diese Form der Arbeitsmigration komplexe soziale und strukturelle Herausforderungen erzeugt (Bauer & Österle, 2016; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012; siehe Kapitel 6.1.2).

Ein zentrales Problem liegt in der Abwanderung von Pflege- und Betreuungspersonal, die zu einer Versorgungslücke im Inland führt. Studien zeigen, dass dadurch Sorge- und Betreuungspflichten häufig auf ältere Angehörige oder weibliche Familienmitglieder übertragen werden (Bauer & Österle, 2016; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). Diese zusätzliche Belastung führt zu einer Reproduktion sozialer Ungleichheiten, da jene Haushalte, die auf die Arbeitsmigration angewiesen sind, oft über eingeschränkte finanzielle und zeitliche Ressourcen verfügen (ebd.; Aulenbacher et al., 2020)

Darüber hinaus besteht in vielen Regionen der Herkunftsländer ein deutlicher Mangel an institutioneller Pflegeinfrastruktur. Die öffentliche Bereitstellung von Betreuungs- und Pflegediensten wurde seit den 1990er-Jahren stark reduziert, während gleichzeitig private und familiäre Arrangements an Bedeutung gewannen (Lutz, 2015b). Bestehende ambulante oder

mobile Unterstützungsdienste sind vielfach unterfinanziert und erreichen nur einen Teil der Bevölkerung, was die soziale Ungleichheit in der Versorgung weiter verschärft (Bauer & Österle, 2016; Lutz, 2015b; Aulenbacher et al., 2020). Die Auslagerung von Sorgearbeit ins Ausland entlastet kurzfristig die nationalen Sozialsysteme, erfolgt jedoch ohne kohärente Strategien zur Sicherstellung langfristiger Pflegekapazitäten im Inland (siehe Kapitel 5.1.4).

Auf individueller Ebene führt die Care-Migration zu einer deutlichen Mehrfachbelastung: Betreuungskräfte sind in den Empfängerländern häufig physisch und psychisch stark beansprucht und stehen zugleich unter Druck, Sorgearbeit für ihre Familien im Herkunftsland zu organisieren (siehe ausführlich in Kapitel 6.3.2). Diese transnationale Doppelverantwortung kann zu Erschöpfung, emotionalem Stress und langfristigen Gesundheitsrisiken führen (Hopfgartner et al., 2022; Gutiérrez, 2021). Forschungsergebnisse zeigen, dass die Aufrechterhaltung von Familienbeziehungen über Distanz erhebliche organisatorische und emotionale Anforderungen mit sich bringt und die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Fürsorgetätigkeiten weiter erschwert (Aulenbacher et al., 2020).

Ein weiteres zentrales Problem betrifft die unzureichende Anerkennung der im Ausland erworbenen beruflichen Kompetenzen. Obwohl viele Betreuungskräfte über langjährige Erfahrung und informelles Wissen im Bereich häuslicher Pflege verfügen, werden diese Qualifikationen bei einer Rückkehr selten formal anerkannt (Lutz, 2015b; Williams; 2018). Dadurch bleibt die vielfach propagierte Idee einer zirkulären Migration in der Praxis weitgehend unerfüllt, da Rückkehr und Reintegration durch fehlende institutionelle Strukturen erschwert werden (ebd.; Van Hooren, 2018).

Auf politischer Ebene wird die ungleiche Verteilung von Verhandlungsmacht zwischen Herkunfts- und Empfängerländern zunehmend problematisiert: Herkunftsstaaten haben in der Regel nur begrenzten Einfluss auf die Ausgestaltung arbeits- und sozialrechtlicher Rahmenbedingungen in den Zielländern, obwohl sie strukturell von der Care-Migration abhängen (Livnat & Shamir, 2022; Hamada, 2012; siehe Kapitel 5.2.4). In wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Diskursen finden sich daher Forderungen nach verbindlichen bilateralen Abkommen, wirksamen Kontrollmechanismen gegenüber Vermittlungsagenturen sowie einer besseren sozialen Absicherung der Betreuungskräfte (ebd.).

Auf politischer Ebene wird die Schieflage in Bezug auf die Verhandlungsmacht diskutiert. Denn Sendeländer werden unzureichend in die Aushandlung der Arbeitsbedingungen in den Empfängerländern eingebunden. Daher gibt es auch kritische Forderungen nach mehr sozialer

Absicherung, wirksamen Kontrollmechanismen gegenüber den Praktiken von Vermittlungsagenturen und mehr rechtlicher Unterstützung (Livnat & Shamir, 2022).

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Problemwahrnehmung der Herkunftsländer von einem Spannungsfeld zwischen kurzfristigem ökonomischem Nutzen und langfristigen sozialen Kosten geprägt ist. Während Care-Migration über Rücküberweisungen zur wirtschaftlichen Stabilität beiträgt, entstehen gleichzeitig Versorgungslücken und soziale Abhängigkeiten, die bislang nur unzureichend politisch bearbeitet werden. Diese Ambivalenz verweist auf die strukturelle Zwickmühle vieler Herkunftsstaaten, die einerseits auf Migration als ökonomisches Entwicklungsinstrument setzen, andererseits aber ihre Sorgeinfrastrukturen und sozialen Kohäsionsmechanismen dadurch weiter schwächen (siehe Kapitel 7).

Interessen der Sendeländer: Rücküberweisungen, Arbeitsmarktentlastung und außenpolitische Ziele

Die Interessen der Herkunftsstaaten in Bezug auf die zirkuläre Arbeitsmigration von Betreuungskräften in die österreichische 24-Stunden-Betreuung sind komplex und vielfach von strukturellen Zwängen geprägt. Die Migration von Arbeitskräften wird in diesem Kontext vielfach als Lösungsstrategie verstanden, um innerstaatliche Herausforderungen abzufedern (Lutz, 2015b; Bahna, 2014; King-Dejardin, 2019). Ein zentrales Interesse der Herkunftsländer liegt dabei in der Entlastung des nationalen Arbeitsmarkts (ebd.). Gerade in strukturschwachen Regionen mit hoher (weiblicher) Erwerbslosigkeit stellt die Möglichkeit, im Ausland im Pflegebereich zu arbeiten, für viele Frauen eine der wenigen Optionen dar, ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen (Bahna, 2014; King-Dejardin, 2019). Arbeitsmigration wirkt somit als Ventil für wirtschaftliche Krisenerscheinungen und trägt zur Stabilisierung der sozialen Lage in den Sendeländern bei (Nesterenko & Chekotun, 2023).

Eng verknüpft mit diesem arbeitsmarktpolitischen Interesse ist die Bedeutung von Rücküberweisungen (Taylor, 1999; Österle & Bauer, 2016). Diese stellen für viele Herkunftsländer eine zentrale makroökonomische Größe dar (ebd.). Sie sichern nicht nur die Lebensgrundlage der Familien der Migrant:innen, sondern fördern auch den Konsum, Investitionen in Bildung und Gesundheit und tragen somit zum regionalen Wirtschaftswachstum bei (Taylor, 1999; Österle & Bauer, 2016). In manchen Ländern übersteigen Rücküberweisungen die staatlichen Mittel für Sozialtransfers und gelten daher als integraler Bestandteil der nationalen Entwicklungsstrategien (ebd.).

Ein weiteres strategisches Interesse liegt im Aufbau und der Pflege außenpolitischer Beziehungen. Die Arbeitsmigration von Betreuungskräften wird von mehreren Herkunftsländern genutzt, um durch bilaterale Abkommen politische und wirtschaftliche Beziehungen zu Ländern wie Österreich zu intensivieren (Livnat & Shamir, 2022; Hamada, 2012). Diese Abkommen bieten nicht nur den rechtlichen Rahmen für die Migration, sondern stärken auch die Position der Herkunftsländer als verlässliche Partner im Bereich transnationaler Pflegearrangements (Biffl, 2023). Die Arbeitsmigration wird somit auch als außenpolitisches Kapital begriffen, welches diplomatische Verbindungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten strukturiert (ebd.).

Zudem verfolgen viele Herkunftsstaaten ein bildungspolitisches Interesse an der Migration von Pflegekräften. Die Tätigkeit im Ausland ermöglicht nicht nur Einkommen, sondern wird auch als Möglichkeit zur beruflichen Weiterbildung und Qualifikationsentwicklung betrachtet (Kaczmarczyk & Tyrowicz, 2015; Van Hooren, 2018; Biffl, 2023). In diesem Zusammenhang spielt die Vorstellung einer zirkulären Migration eine wichtige Rolle: Betreuungskräfte sollen nach ihrer Rückkehr mit erweiterten Kompetenzen zur Modernisierung der nationalen Pflegeinfrastruktur beitragen. Programme zur Re-Integration von Rückkehrer:innen wie etwa in Polen („Powroty do Polski“), der Slowakei („Návraty domov“) oder Rumänien verfolgen das Ziel, Auslandserfahrung produktiv in den nationalen Arbeitsmarkt zu überführen (Kaczmarczyk & Tyrowicz, 2015; Van Hooren, 2018; Biffl, 2023).

Nicht zuletzt werden transnationale Betreuungskräfte in politischen Diskursen vieler Herkunftsländer symbolisch aufgeladen. Sie gelten als Botschafter:innen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und familiärer Verantwortung (Aulenbacher et al., 2020; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012; Lutz, 2015b). Der Beitrag, den sie für ihre Familien, Regionen und die nationale Wirtschaft leisten, wird zunehmend öffentlich anerkannt. Diese symbolische Aufwertung dient nicht zuletzt auch der Legitimierung migrationspolitischer Strategien, die auf der Arbeitskraft von Frauen im Niedriglohnbereich beruhen (ebd.).

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Interessen der Sendeländer entlang mehrerer Ebenen wirksam sind: ökonomisch, arbeitsmarktpolitisch, außen- und entwicklungspolitisch sowie symbolisch. In ihrer Gesamtheit formen sie ein Politikverständnis, das auf eine möglichst stabile, kontrollierte und produktive Entsendung von Betreuungskräften ausgerichtet ist und dass mit dem Ziel, strukturelle Defizite im eigenen Land zumindest partiell zu kompensieren.

Ressourcen der Sendeländer: Institutionen, bilaterale Abkommen und Netzwerke

Die Herkunftsstaaten verfügen über eine Vielzahl an Ressourcen, um die transnationale Arbeitsmigration im Bereich der 24-Stunden-Betreuung zu strukturieren, zu legitimieren und in bestehende staatliche und ökonomische Interessen einzubetten. Diese Ressourcen lassen sich entlang diskursiver, symbolischer, organisatorischer und finanzieller Dimensionen analysieren.

Diskursive Ressourcen spielen eine zentrale Rolle in der normativen Rahmung von Arbeitsmigration im Pflege- und Betreuungsbereich. In offiziellen Verlautbarungen wird Arbeitsmigration häufig nicht als Ausdruck ökonomischer Notwendigkeit oder sozialstaatlicher Schwäche thematisiert, sondern als individuelle Chance zur Einkommensgenerierung, Weiterqualifizierung und sozialen Mobilität (Leiber et al., 2021). Insbesondere in Rumänien, der Slowakei oder Bulgarien wird Pflegearbeit im Ausland diskursiv positiv konnotiert. Hierbei wird die Arbeit etwa als Ausdruck von Modernität, Selbstbestimmung oder europäischer Integration wahrgenommen (King-Dejardin, 2019; Leiber et al., 2021). Diese Narrationen stützen eine politische Rhetorik, die transnationale Care-Migration als strategisches Entwicklungsinstrument positioniert.

Symbolische Ressourcen entstehen durch die moralische Aufwertung von Migrant:innen, insbesondere von Frauen in der Live-in-Betreuung. Diese werden in öffentlichen und politischen Diskursen als „stille Heldinnen“ inszeniert, die durch ihre Erwerbstätigkeit familiäre und nationale Verantwortung übernehmen (Lutz, 2015b; Lutz & Palenga-Möllenbeck, 2012). Die feminisierte Auslandsarbeit wird dabei mit tradierten Vorstellungen weiblicher Fürsorglichkeit und familiärer Pflichterfüllung aufgeladen, wodurch Staaten wie Rumänien oder die Slowakei symbolisches Kapital als „verlässliche Herkunftsländer“ qualifizierter Arbeitskräfte im Care-Sektor generieren (Aulenbacher et al., 2020). Diese symbolische Rahmung überdeckt jedoch häufig die realen Belastungen und prekären Bedingungen, unter denen transnationale Sorgearbeit stattfindet.

Organisatorische Ressourcen bestehen unter anderem in institutionellen Infrastrukturen, die auf die Steuerung der Auswanderung ausgerichtet sind. Viele Herkunftsstaaten haben (häufig in Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen) Programme zur Informationsweitergabe, Beratung oder Qualifizierung für potenzielle Arbeitsmigrant:innen implementiert (Schmidt et al., 2015). Zudem bestehen Kooperationen mit Vermittlungsagenturen, die formelle Kanäle der Migration absichern sollen (Livnat & Shamir, 2022; Schmidt et al., 2015; Aulenbacher et al. 2021; Aulenbacher et al., 2024). Sendestaaten fungieren hier folglich nicht nur als regulierende Instanz, sondern treten teilweise auch als Ermöglicher auf, indem bürokratische Hürden

gesenkt, Ausreiseprozesse vereinfacht und informelle Praktiken still toleriert werden (Hamada, 2012).

Teilweise agieren staatliche Institutionen auch gezielt als Vermittler in der Aushandlung bilateraler Verträge. Diese dienen nicht nur dem Schutz der Migrant:innen, sondern sind Ausdruck politischer Steuerungsambitionen, mit denen Herkunftsstaaten versuchen, ihre Rolle im globalen Care-Regime zu sichern und zu institutionalisieren (Ayalon, 2022). In manchen Ländern bestehen zentrale Stellen, die für die Überwachung und Regulierung von Vermittlungsagenturen zuständig sind und Mindeststandards durchsetzen sollen (Addati et al., 2018; Hiessl, 2022).

Finanzielle Ressourcen ergeben sich primär aus der strategischen Bedeutung von Rücküberweisungen, die zu den wichtigsten Kapitalflüssen in vielen Herkunftsländern zählen. Diese Gelder werden sowohl zur individuellen Existenzsicherung als auch zur Finanzierung von Bildung, Gesundheit und Infrastruktur verwendet. Studien zeigen, dass Rücküberweisungen nicht nur zur Armutsminderung beitragen, sondern auch volkswirtschaftliche Stabilität fördern und eine gewisse Unabhängigkeit von internationalen Finanzinstitutionen ermöglichen (Taylor, 1999; Internationales Arbeitsamt, 2017; Nesterenko & Chekotun, 2023).

Zudem greifen einige Herkunftsstaaten aktiv in die Gestaltung der Migrationsprozesse ein, indem sie Programme zur Förderung von Qualifikation, Ausreise oder Rückkehr verabschieden (Van Hooren, 2018; Kaczmarczyk & Tyrowicz, 2015). Diese beinhalten beispielsweise staatlich unterstützte Schulungen im Pflegebereich, Zuschüsse für Zertifizierungen oder Rückkehrinitiativen mit dem Ziel, die im Ausland erworbenen Kompetenzen für den nationalen Arbeitsmarkt zu nutzen (ebd.). Die Möglichkeit der Re-Integration migrantischer Betreuungskräfte wird dabei zunehmend als Ressource begriffen, die zur langfristigen Entwicklung des heimischen Pflegesektors beitragen kann (Biffl, 2023).

Insgesamt verfügen die Herkunftsstaaten also über ein differenziertes Instrumentarium zur Gestaltung von Care-Migration. Diese Ressourcen ermöglichen es ihnen, Migration nicht nur zuzulassen, sondern aktiv zu strukturieren und in ökonomische sowie politische Interessen einzubetten. Zugleich verdeutlicht die Nutzung dieser Ressourcen die wachsende Bedeutung transnationaler Pflegearrangements für nationale Wohlfahrts- und Arbeitsmarktpolitiken. Die sozialen Kosten werden dabei jedoch auf die migrantischen Arbeiter:innen und ihre Familien verlagert.

Strategien der Sendeländer: Bilaterale Kooperation, zirkuläre Migration und Re-Integration

Die Herkunftsländer verfolgen eine Vielzahl gezielter Strategien, um Arbeitsmigration im Bereich der 24-Stunden-Betreuung nicht nur zu ermöglichen, sondern auch zu steuern, institutionell abzusichern und politisch zu legitimieren. Diese Strategien sind diplomatisch, rechtlich, migrationspolitisch sowie arbeitsmarktpolitisch gerahmt.

Ein zentrales Instrument stellt der Abschluss bilateraler Abkommen mit Zielländern wie Österreich dar. Diese dienen nicht nur der rechtlichen Absicherung von Migrant:innen, sondern erlauben es den Herkunftsländern, aktiv Einfluss auf die Rahmenbedingungen der transnationalen Care-Arbeit zu nehmen (King-Dejardin, 2019; Österle & Bauer, 2016; Livnat & Shamir, 2022). Im Zentrum stehen dabei Regelungen zur sozialen Sicherung (z.B. Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung) wie auch Vereinbarungen zu Aufenthaltsrecht, Arbeitszeiten, Mindestlöhnen sowie der rechtlichen Anerkennung von Qualifikationen (ebd.; Biffl, 2023). Gerade für Drittstaatsangehörige außerhalb der EU ist die rechtliche Absicherung über solche Abkommen besonders bedeutsam (Addati et al., 2018).

Darüber hinaus bemühen sich Herkunftsstaaten vermehrt um Vertragskontrolle und Monitoring. Es gibt Bestrebungen, über staatliche Institutionen oder durch Kooperation mit NGOs Inspektionen in Zielländern zu stärken und die Einhaltung arbeitsrechtlicher Mindeststandards zu gewährleisten (Hiessl, 2022). Solche Maßnahmen zielen darauf ab, die teils dokumentierte Ausbeutung von Care-Arbeiter:innen (z.B. überlange Arbeitszeiten, keine Freizeit, unklare Vertragsverhältnisse) zu begrenzen (Hopfgartner et al., 2022; Gutiérrez, 2021).

Parallel dazu setzen viele Herkunftsländer auf Strategien zirkulärer Migration. Das heißt, sie verfolgen das Ziel, im Ausland tätige Betreuungskräfte langfristig wieder in den nationalen Arbeitsmarkt einzugliedern (Lutz, 2015b, 2018). Programme wie das slowakische „Návraty domov“ oder das polnische „Powroty do Polski“ bieten Rückkehrer:innen gezielte Beratungen, finanzielle Anreize, Weiterbildungen und Anerkennungsverfahren für im Ausland erworbene Qualifikationen (Kaczmarczyk & Tyrowicz, 2015; Van Hooren, 2018). Auch Rumänien verfolgt zunehmend Strategien zur beruflichen Reintegration und Fachkräftebindung (Biffl, 2023). Die ‚Rückführung‘ beruflicher Erfahrungen soll dadurch mittel- und langfristig zu einer Modernisierung des nationalen Pflege- und Gesundheitssystems beitragen.

Ein weiterer zentraler Pfeiler der Strategie ist die Kooperation mit privaten Vermittlungsagenturen. Herkunftsländer versuchen vermehrt, diese nicht nur zuzulassen, sondern auch zu regulieren. Durch Lizenzierungsverfahren, Überwachung von Arbeitsverträgen und Mindeststandards sollen agenturvermittelte Migrationen in legale und geregelte Bahnen gelenkt werden (Schmidt et al., 2015).

Zudem lässt sich eine wachsende transnationale Strategiebildung beobachten: Internationale Kooperationen, beispielsweise im Rahmen der EU-Mobilitätsagenda oder durch Beteiligung an multilateralen Organisationen wie der ILO, ermöglichen es Herkunftsstaaten, ihre Interessen global zu verhandeln und über nationale Grenzen hinweg Allianzen zu bilden (Ayalon, 2022; Hussein, 2022). Diese Entwicklung zeigt, dass sich die Strategien der Sendeländer zunehmend von reaktiven zu proaktiven Politiken verschieben, in denen Arbeitsmigration nicht nur toleriert, sondern bewusst gestaltet wird.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die Herkunftsstaaten durch eine Kombination aus bilateralen Vereinbarungen, Schutzmechanismen, Rückkehrprogrammen und internationalen Netzwerken versuchen, transnationale Pflege- und Betreuungsarbeit in ihrem Sinne zu strukturieren. Diese Strategien dienen nicht nur der ökonomischen Stabilisierung, sondern auch der politischen Positionierung im globalen Wettbewerb.

6.1.3 Zwischenfazit: Staatliche Rahmung und politische Steuerung im transnationalen Pflegearrangement

Wie in den Kapiteln 6.1.1 und 6.1.2 gezeigt wurde, tragen staatliche Akteurinnen und Akteure auf Seiten sowohl der Empfänger- als auch der Herkunftsländer wesentlich zur Konstitution und Stabilisierung der transnationalen Pflegearrangements bei. Diese Prozesse sind, in Anknüpfung an die in Kapitel 5.4 beschriebenen Konfliktlinien, in ein strukturell asymmetrisches Verhältnis eingebettet, das durch unterschiedliche wohlfahrtsstaatliche Logiken, institutionelle Kapazitäten und politische Interessen geprägt ist. Während Österreich, wie in Kapitel 6.1.1 dargelegt, primär auf die Absicherung kostengünstiger, haushaltsnaher und flexibel organisierter Pflegeangebote abzielt, verstehen viele Herkunftsstaaten die Migration von Pflege- und Betreuungskräften, im Sinne der in Kapitel 6.1.2 analysierten Steuerungslogiken, als entwicklungspolitisches Instrument zur Stärkung nationaler Ökonomien und zur Entlastung ihrer Arbeitsmärkte.

Die österreichische Regulierung folgt, wie in Kapitel 6.1.1 erläutert, einem wohlfahrtsstaatlich liberalisierten Steuerungsansatz. Dieser zielt auf die Förderung von Selbstständigkeit, die Entlastung öffentlicher Strukturen und die Minimierung sozialstaatlicher Kosten. Gleichzeitig bleibt die Verantwortung für Arbeitsbedingungen und Qualitätsstandards weitgehend an private Akteur:innen sowie an Vermittlungsagenturen delegiert (siehe Kapitel 5.2.4). In den Herkunftsländern hingegen, wie in Kapitel 6.1.2 dargestellt, steht die Politik vor der Herausforderung, Migration zu steuern und gleichzeitig deren soziale Folgekosten zu bewältigen. Bilaterale Abkommen, Rückkehrprogramme und symbolische Aufwertungsstrategien sollen einerseits die Arbeitsmigration institutionell absichern, andererseits jedoch verhindern, dass die ökonomischen Abhängigkeiten weiter vertieft werden.

Zwischen den Staaten entsteht somit, in Anlehnung an die in Kapitel 5.1.4 und 5.3 herausgearbeiteten strukturellen Spannungen, ein asymmetrisches Arrangement: Österreich profitiert von der flexiblen und kosteneffizienten Nutzung migrantischer Arbeitskräfte, während die Herkunftsländer sowohl ökonomisch als auch politisch von dieser Migration abhängig bleiben. Die sozialen Folgekosten, wie in Kapitel 6.1.2 beschrieben, werden dabei weitgehend externalisiert. Dazu zählen Pflege- und Betreuungslücken im Inland sowie die Mehrbelastung der Familien, deren Mitglieder im Ausland beschäftigt sind. Diese Konstellation bildet die strukturelle Rahmung und Metaebene für die Positionierung weiterer Akteur:innen, deren Problemwahrnehmung, Interessen, Ressourcen und Strategien in den folgenden Kapiteln detailliert analysiert werden.

6.2 Meso-Ebene Organisationale Strukturen und institutionelle Vermittlung im Bereich der 24-Stunden-Betreuung

Die Meso-Ebene bildet innerhalb der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse die analytische Verbindung zwischen den staatlich-strukturellen Rahmenbedingungen auf der Makroebene und den individuellen Handlungs- und Erfahrungsdimensionen auf der Mikroebene. Sie umfasst jene institutionellen und organisationalen Akteur:innen, die im Feld der 24-Stunden-Betreuung vermittelnd, koordinierend oder regulierend tätig sind. Dazu zählen insbesondere Vermittlungsagenturen (siehe Kapitel 6.2.1), Kammern und Interessenvertretungen (siehe Kapitel 6.2.2) sowie gewerkschaftliche und zivilgesellschaftliche Organisationen und politische Initiativen (siehe Kapitel 6.2.3 und 6.2.4), deren Handeln maßgeblich zur Stabilisierung oder Veränderung der bestehenden Strukturen beiträgt.

Auf dieser Ebene wird analysiert, wie organisationale Logiken, institutionelle Ressourcen und kollektive Strategien in das Zusammenspiel zwischen staatlicher Regulierung, Marktmechanismen und individueller Sorgepraxis eingreifen. Während auf der Makroebene staatliche Steuerungs- und Regulierungsmechanismen dominieren (siehe Kapitel 6.1) und auf der Mikroebene die Lebens- und Arbeitsverhältnisse der Betreuungskräfte im Zentrum stehen (siehe Kapitel 6.3), liegt der Fokus der intermediären Meso-Ebene auf den Vermittlungsprozessen dazwischen. Dabei wird untersucht, wie rechtliche und institutionelle Vorgaben umgesetzt werden, wie Interessen artikuliert und legitimiert werden und welche Formen organisatorischer Einflussnahme und institutioneller Koordination das Feld prägen.

Die Analyse der Meso-Ebene ermöglicht es, die institutionellen Dynamiken und politischen Aushandlungsprozesse innerhalb des Bereichs der 24-Stunden-Betreuung sichtbar zu machen. Sie zeigt, welche Interessen auf organisationaler Ebene wirksam werden, welche Konflikte zwischen Marktakteur:innen und Interessenvertretungen entstehen und wie institutionelle Macht- und Ressourcenverhältnisse die Handlungsspielräume der beteiligten Akteur:innen strukturieren. Damit fungiert die Meso-Ebene als analytisches Bindeglied zwischen Struktur und gelebter Praxis und verdeutlicht, wie das Zusammenspiel von Markt, Staat und Organisation der Sorgearbeit die Entwicklung des österreichischen Modells der 24-Stunden-Betreuung prägt.

6.2.1 Vermittlungsagenturen: Marktakteur:innen zwischen Regulierung, Wettbewerb und Legitimation

Die gesetzliche Regelung der 24-Stunden-Betreuung in Österreich durch das Hausbetreuungsgesetz (2007) führte zu einem starken Anstieg der selbstständigen Pflege- und Betreuungskräften in Privathaushalten (siehe Kapitel 5.2). Die wachsende Nachfrage nach häuslicher Betreuung eröffnete einen Vermittlungsmarkt zwischen Betreuungskräften, betreuten Personen und ihren Familien. Wie in Kapitel 5.2.4 ausgeführt wurde, war die Entstehung dieses Vermittlungssektors eine unmittelbare Folge der Legalisierung und des politischen Ziels, ein marktförmiges, kostengünstiges Betreuungssystem zu etablieren. Wo zuvor einzelne Individuen die Vermittlung übernahmen, entstanden professionalisierte Vermittlungsagenturen, die im Laufe der Zeit immer mehr Funktionen erfüllen (Österle, 2017a).

Heute gibt es eine Vielzahl an unterschiedlichen Geschäftsmodellen, darunter Ein-Personen-Betriebe, Familienunternehmen, Non-Profit-Organisationen sowie international operierende

Unternehmen (Palenga-Möllenbeck, 2024). Wie in Kapitel 5.1.4 dargestellt, wurden diese transnationalen Organisationsformen durch die europäische Entsenderichtlinie (96/71/EG) und die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs begünstigt, wodurch grenzüberschreitende Vermittlungsstrukturen rechtlich erleichtert wurden. Es lässt sich folglich eine Entwicklung von informellen Netzwerken bis hin zu hoch professionalisierten Vermittlungsagenturen mit formalen Arbeitsverträgen ausmachen (Gábriel & Katona, 2024).

Gábriel & Katona (2024) klassifizieren Vermittlungsagenturen basierend auf dem Grad der Formalisierung und Sicherheit für Betreuungskräfte. Die Formalisierung umfasst Verfahren für Pflegearrangements, Qualitätssicherung und die Befolgung von Regulierungen und findet durch bilaterale Verträge zwischen Vermittlungsagenturen, Betreuungskräfte und Haushalten statt (Gábriel & Katona, 2024; Aulenbacher & Prieler, 2024). Diese zunehmende Formalisierung kann im Kontext der in Kapitel 5.3 beschriebenen institutionellen Stabilisierung der Selbstständigkeit verstanden werden, die eine klare Abgrenzung zwischen formalen und informellen Akteurskonstellationen im Betreuungsmarkt hervorgebracht hat.

Gábriel & Katona (2024) konstatieren, dass es bei informellen Netzwerken keine Mitgliedschaften gibt, wodurch Sicherheitsgarantien wegfallen. Auch bei Online-Plattformen für die Vermittlung, gibt es keine rechtliche Verantwortung für die Betreiber:innen. Die Matchmaking-Firmen, die ausschließlich vermitteln, übernehmen ebenfalls keine Verantwortung nach der erfolgreichen Vermittlung (ebd.). Im Gegensatz dazu, bleiben viele Vermittlungsagenturen nach der Vermittlung weiterhin in Kontakt und bieten formalisierte Verträge und Sozialleistungen an (Gábriel & Katona, 2024). Eine Seltenheit stellen Arbeitgeberfirmen dar, bei denen Betreuungskräfte mit vollem sozialversicherungsrechtlichem Schutz angestellt sind (Gábriel & Katona, 2024). Wie in Kapitel 5.2.3 und 5.3.1 beschrieben, bleibt die rechtliche Verantwortung in den meisten Fällen bei den Betreuungskräften selbst, wodurch Vermittlungsagenturen trotz zunehmender Formalisierung von arbeitsrechtlicher Haftung weitgehend entlastet bleiben.

Hier ist es wichtig zu betonen, dass trotz formaler Verträge weiterhin viele Aspekte der Live-in-Pflege informell verhandelt werden, wie bereits in Kapitel 5.3.1 und 5.4 dargelegt wurde. Dies betrifft insbesondere Arbeitsbedingungen, Vergütung und Fragen der Arbeitszeit (Aulenbacher & Prieler, 2024b). Diese informellen Aushandlungsprozesse zeigen die strukturelle Grenze zwischen rechtlicher Formalisierung und tatsächlicher Praxis, die charakteristisch für den Bereich der häuslichen 24-Stunden-Betreuung bleibt (siehe Kapitel

6.3). Die Vermittlungsagenturen können auf einen großen Pool an Betreuungskräften auswählen, da die Nachfrage nach Anstellungsmöglichkeiten groß ist. Dadurch können sie auch die Arbeits- und Lebensbedingungen weitgehend mitgestalten (ebd.; Aulenbacher & Prieler, 2024).

Vermittlungsagenturen reagierten auf die erhöhte Nachfrage nach Betreuung in Österreich mit der Anwerbung von Pflege- und Betreuungskräften aus Ländern, in denen Arbeitslosigkeit und geringere Löhne die Menschen dazu motivieren im Ausland zu arbeiten (Aulenbacher & Prieler, 2024c). Die Vermittlungsagenturen fungieren damit als Brücke zwischen Angebot und Nachfrage über nationale Grenzen hinweg. Diese transnationalen Rekrutierungsprozesse sind, wie in Kapitel 6.1.2 beschrieben, Teil einer doppelten Dynamik: Sie ermöglichen Beschäftigung in den Herkunftsländern und sichern gleichzeitig die Versorgung in Österreich, verfestigen aber auch die strukturelle Abhängigkeit des österreichischen Pflegesystems von migrantischer Arbeit.

Die zunehmende Marktorientierung und der Rückgang staatlicher, qualitativ-hochwertiger Angebote hat dazu geführt, dass auch Pflegedienstleistungen als marktfähige Güter gesehen werden (Aulenbacher & Prieler, 2024c). Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit der in Kapitel 5.1 beschriebenen Kommodifizierung von Sorgearbeit, die Pflege als ökonomisch verwertbare Dienstleistung etabliert. Diese Kommodifizierung hat zusammen mit politischen Reformen, die auf eine Privatisierung der Pflege abzielen, zur Entstehung und zum Wachstum von Vermittlungsagenturen beigetragen, die Pflegearbeit als kommerzielle Dienstleistung anbieten (Aulenbacher et al., 2024).

Die Vermittlungsagenturen sind jedoch nach wie vor Regulierungen unterworfen und müssen auf Veränderungen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik reagieren, wie beispielsweise auf Anpassungen im Bereich der Arbeitszeitregelungen oder Sozialversicherungsbeiträge (siehe Kapitel 5.3.1). Hier müssen sie ihre Geschäftspraktiken entsprechend anpassen. Ihnen wird häufig nachgesagt, dass sie weiterhin in der Grauzone operieren und diese bewusst nutzen (Aulenbacher et al., 2024). Abhängig von der Gesetzgebung und den geschäftlichen Modellen können Vermittlungsagenturen selbst als Arbeitgeber der Betreuungskräfte auftreten oder als Intermediäre fungieren, die lediglich die Kontakte zwischen den Betreuungskräften und den Haushalten herstellen, wobei letztere dann als formale Arbeitgeber fungieren (Aulenbacher et al., 2024). Wie in Kapitel 5.2.4 gezeigt wurde, resultiert diese flexible Struktur aus der politischen Entscheidung, die Verantwortung zwischen privaten und institutionellen Akteur:innen zu teilen, anstatt klare Zuständigkeiten zu schaffen.

Funktionen der Vermittlungsagenturen: Vermittlung, Qualitätssicherung und Marktstabilisierung

Die Hauptaufgabe der Vermittlungsagentur besteht in der Vermittlung von Pflege- und Betreuungskräften an Privathaushalte mit Pflege- und Betreuungsbedarf. Diese Funktion entwickelte sich im Zuge der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung durch das Hausbetreuungsgesetz (2007), das, wie in Kapitel 5.2 und 5.2.4 erläutert, die strukturellen Grundlagen für den Aufbau eines Vermittlungsmarktes schuf. Neben der eigentlichen Vermittlung übernehmen die Vermittlungsagenturen zunehmend weitere Aufgaben wie Beratung, Schulung und Unterstützung von Betreuungskräften sowie von pflegebedürftigen Personen und deren Familien (Aulenbacher et al., 2024). Damit tragen sie, im Sinne der in Kapitel 5.3 beschriebenen Formalisierungstendenzen, zur Professionalisierung der häuslichen Betreuung bei, indem ehemals informelle Tätigkeiten in standardisierte Abläufe überführt werden (Palenga-Möllenbeck, 2024).

Die Vermittlungsagenturen übernehmen vielseitige Funktionen, die sich auf die Qualitätssicherung, Kontinuität der Betreuung und die Bereitstellung zusätzlicher Leistungen wie Dokumentation und rechtliche Beratung beziehen (Österle, 2017b). Wie bereits in Kapitel 5.3.1 gezeigt wurde, stabilisieren sie damit ein Versorgungssystem, das auf privater Verantwortung und marktförmiger Steuerung basiert. Zugleich wird in diesen Prozessen der in Kapitel 5.4 herausgearbeitete Konflikt zwischen Qualitätssicherung und Kosteneffizienz sichtbar, der die Entwicklung des Feldes bis heute prägt.

Für die Sicherstellung der Pflegequalität, haben Vermittlungsagenturen meist formalisierte Verfahren entwickelt, in dem die Bedarfsbewertung und Dokumentation der durchgeführten Aufgaben geregelt ist (Aulenbacher & Prieler, 2024c). Manche lassen den Pflege- und Betreuungsbedarf durch qualifiziertes Fachpersonal erheben, auch wenn sie gesetzlich nicht dazu verpflichtet sind (Österle, 2017b). Solche internen Qualitätsmechanismen stehen in engem Zusammenhang mit den in Kapitel 5.2.3 dargestellten Regelungsdefiziten des selbstständigen Betreuungsmodells, da sie auf freiwilliger Basis erfolgen und die fehlende staatliche Kontrolle teilweise kompensieren.

Darüber hinaus gewährleisten viele Vermittlungsagenturen eine kontinuierliche Betreuung, um Unterbrechungen in der Versorgung zu vermeiden. Dieser Aspekt ist insbesondere für Personen mit hohem Pflegegrad und ihre Angehörigen von zentraler Bedeutung (Österle, 2017a, 2017b). Die in Kapitel 5.1.4 thematisierten europäischen Rahmenbedingungen, insbesondere

Binnenmarktintegration, Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit, haben diese organisatorischen Prozesse zusätzlich begünstigt, indem sie grenzüberschreitende Mobilität und transnationale Vermittlungsstrukturen erleichterten.

Vermittlungsagenturen bieten häufig weitere Dienstleistungen an, etwa laufende Dokumentation, telefonische Erreichbarkeit und Krisenmanagement, um die Betreuung effizient und transparent zu gestalten (Aulenbacher & Prieler, 2024b, 2024c). Einige Vermittlungsagenturen übernehmen zudem die Rolle des Konfliktmanagements zwischen Betreuungskräften und Familien, indem sie bei arbeitsbezogenen Auseinandersetzungen vermitteln und Lösungen suchen, die sowohl den Bedürfnissen der betreuten Personen als auch den Rechten der Betreuungskräfte gerecht werden (Aulenbacher et al., 2024). Wie bereits in Kapitel 5.4 hervorgehoben, verdeutlicht dies ihre intermediäre Position: Sie stabilisieren das bestehende System und profitieren strukturell von einer Ordnung, in der Verantwortlichkeiten zwischen Staat, Haushalten, Vermittlungsagenturen und Betreuungskräften nicht eindeutig verteilt sind.

Problemwahrnehmung der Vermittlungsagenturen: Regulierung, Marktlogik und öffentliche Legitimität

Die Vermittlungsagenturen profitieren vom Status quo, der es ihnen ermöglicht, ihre Geschäftsmodelle zu stärken und profitable Marktbedingungen aufrechtzuerhalten. Sie befürworten das Selbstständigkeitsmodell, da es ihnen organisatorische Handlungsspielräume eröffnet und ihnen ermöglicht, zentrale Rahmenbedingungen der Betreuungspraxis indirekt mitzugestalten (Aulenbacher & Prieler, 2024b). Diese Konstellation steht in engem Zusammenhang mit den in Kapitel 5.2 dargestellten Regulierungsentscheidungen, welche die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung prägten und damit jene institutionellen Spielräume schufen, auf denen die heutigen Geschäftsmodelle der Vermittlungsagenturen aufbauen. Wie Aulenbacher et al. (2024) zeigen, reagieren Vermittlungsakteurinnen auf neue gesetzliche Vorgaben im Bereich von Arbeitszeitregelungen oder Entlohnungsfragen mit organisatorischen Anpassungen, um rechtliche Anforderungen zu erfüllen und gleichzeitig ökonomische Stabilität zu gewährleisten. Diese Praxis verdeutlicht, dass Regulierung im Feld ambivalent wirkt: Einerseits gilt sie als notwendiger Orientierungsrahmen, andererseits kann sie die betrieblichen Handlungsspielräume der Vermittlungsagenturen einschränken. In dieser Spannung wird ein zentrales Element der in Kapitel 5.3.1 analysierten strukturellen Konfliktlinien sichtbar, in denen staatliche Steuerung und marktförmige Organisation miteinander konkurrieren.

Die zunehmende öffentliche Aufmerksamkeit und Kritik an den Arbeitsbedingungen der 24-Stunden-Betreuer:innen haben einige Vermittlungsagenturen dazu veranlasst, ihr öffentliches Image zu verbessern und sich als verantwortungsbewusste Akteur:innen zu präsentieren (Aulenbacher & Prieler, 2024b). Während wissenschaftliche Analysen bislang überwiegend externe Beobachtungen wiedergeben, lassen einzelne Äußerungen von Vermittlungspersonen Rückschlüsse auf ihre eigene Problemwahrnehmung zu. In einem Interview mit dem Magazin Moment beschreibt eine Agenturmitarbeiterin den Umgang mit dem Qualitätszertifikat ÖQZ-24 mit den Worten: „Das Zertifikat haben wir irgendwo in einem Kasten verräumt“ (Bachmann, 2023). Diese Aussage verdeutlicht, dass Zertifizierungen zwar als notwendig erachtet werden, intern jedoch nur begrenzte praktische Relevanz besitzen. Andere Vermittlungsagenturen verweisen darauf, dass das Siegel die Kund:innen anziehe und somit in erster Linie als Instrument der Imagepflege diene (Bachmann, 2023).

Das ÖQZ-24 wird vom Sozialministerium als freiwilliges Instrument beschrieben, mit dem Vermittlungsagenturen über gesetzliche Anforderungen hinausgehende Qualitätsstandards nachweisen können (BMSGPK, 2024b). Zu diesen Standards gehören Notfallpläne, regelmäßige Hausbesuche und externe Kontrollen (ebd.). Diese Maßnahmen sollen Vertrauen schaffen und eine Professionalisierung der Vermittlungstätigkeit fördern. Wie Mairhuber & Allinger (2021) betonen, tragen solche Zertifizierungen zur Formalisierung und Legitimation des bestehenden Modells bei, verändern jedoch die zugrunde liegenden Macht- und Arbeitsverhältnisse kaum. Aulenbacher und Prieler (2024) argumentieren, dass das Qualitätssiegel zwar zur Professionalisierung beiträgt, die strukturelle Prekarität der Betreuungskräfte aber unberührt lässt. Dadurch wird eine Dynamik sichtbar, die im Zusammenhang mit den in Kapitel 5.4 beschriebenen institutionellen Strategien steht: Konflikte um Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen werden in formale Standards überführt, wodurch sie symbolisch bearbeitet, aber materiell nicht aufgelöst werden.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Vermittlungsagenturen das Problemfeld der 24-Stunden-Betreuung primär als Frage der Legitimation und öffentlichen Wahrnehmung interpretieren. Sie reagieren auf politische und gesellschaftliche Kritik, indem sie ihre Rolle als qualitätssichernde und verantwortliche Akteur:innen betonen und zugleich versuchen, ihre ökonomischen Interessen zu sichern. Diese Strategie zeigt die Ambivalenz zwischen marktförmiger Selbstbehauptung und sozialpolitischer Erwartung, die den Charakter der 24-Stunden-Betreuung seit ihrer Legalisierung prägt.

Interessen der Vermittlungsagenturen: Marktstabilität, Selbstregulierung und politische Einflussnahme

Die Vermittlungsagenturen versuchen den Markt entscheidend mitzugestalten und auszubauen. Sie zielen darauf ab hoch profitabel zu operieren, indem sie transnationale Fürsorgeketten, Arrangements und Märkte über den Kontinent hinweg entwickeln und konsolidieren (Aulenbacher et al., 2024). Die Geschäftsmodelle der Vermittlungsagenturen basieren auf der Nutzung von Migration als Ressource und der Bereitstellung von Dienstleistungen für mittlere bis obere Gesellschaftsschichten, welche erschwingliche und geeignete Betreuung für ältere Menschen suchen (Aulenbacher et al., 2024). Damit antworten die Vermittlungsagenturen auf den Rückgang staatlicher Pflegeleistungen und die dadurch entstandenen Versorgungslücken und füllen diese mit marktbasierten Lösungen auf, die an die Idee individueller und familiärer gesellschaftlicher Pflegeverantwortung angelehnt sind.

Neben der konkreten Arbeitsvermittlung und den dafür berechneten Vermittlungs- und Servicegebühren versuchen die Vermittlungsagenturen ihre Dienstleistungen durch zusätzliche Angebote wie Transport und Beratung zu professionalisieren und zu diversifizieren, um sich im Wettbewerb untereinander und mit staatlichen Dienstleistungen positionieren zu können (Aulenbacher et al., 2024). Sie versuchen ihr Angebot sowohl für die Betreuungskräfte als auch für die Klient:innen auszuweiten und stetig ihre Qualität zu sichern oder zu verbessern (ebd.). Für einen höchstmöglichen Profit versuchen sie die Gesamtkosten (z.B. Löhne der Betreuungskräfte) niedrig zu halten und möglichst keine Haftung für Pflegetätigkeiten der vermittelten Betreuer:innen zu übernehmen (Österle, 2017a)

Vermittlungsagenturen versuchen außerdem Regelungen in ihrem eigenen Interesse zu beeinflussen oder Ausschöpfungslücken zu finden, um die Kosten zu senken und ihre Dienstleistungen attraktiver für ihre Kund:innen zu machen (Palenga-Möllenbeck, 2024). Die Formalisierung der Pflegearbeit ermöglichte es höhere Preise zu erzielen, wobei die Vermittlungsagenturen einen beträchtlichen Teil der Wertschöpfung einbehalten (ebd.).

Ressourcen der Vermittlungsagenturen: Zwischen Marktposition, institutioneller Legitimation und transnationalen Netzwerken

Die Vermittlungsagenturen verfügen über verschiedene Ressourcen, die es ihnen ermöglichen, ihre Machtposition zu stärken und ihre Handlungsfähigkeit im Bereich der 24-Stunden-Betreuung abzusichern. Sie positionieren sich aktiv im öffentlichen Diskurs rund um die häusliche Pflege und heben die Qualität ihrer Dienstleistungen hervor (Aulenbacher & Prieler, 2024b). Auffällig ist, dass sich die Werbestrategien und Narrative der Vermittlungsagenturen

in Sender- und Empfängerländern: Während polnische Vermittlungsagenturen sich beispielsweise als Anbieter von „anständiger Arbeit“ (Palenga-Möllenbeck, 2024) präsentieren und die soziale Sicherheit sowie die Einhaltung der Gesetze betonen, werden in Deutschland und Österreich die Qualität der Betreuung und die niedrigen Kosten betont (ebd.). Diese Narrative tragen dazu bei, die Notwendigkeit von Vermittlungsagenturen hervorzuheben und transnationale Pflegearrangements weiter zu normalisieren. Diese Diskurshoheit hat zur Folge, dass Vermittlungsagenturen nicht nur als Dienstleister, sondern als zentrale Akteur:innen im Bereich der häuslichen Betreuung wahrgenommen werden (ebd.). Diese Schaffung von Vertrauen und Glaubwürdigkeit bei Betreuungskräften und den zu betreuenden Familien kann als Form des symbolischen Kapitals gedeutet werden. Ihnen ist es gelungen, ein Narrativ zu erzeugen, in dem qualitativ hochwertige und ethisch vertretbare Betreuungslösungen im Fokus stehen. Dadurch wird das Bild häuslicher Pflegearbeit positiv beeinflusst.

Eine weitere zentrale Ressource besteht in internationalen Netzwerken, die Vermittlungsagenturen aufgebaut haben. Sie ermöglichen es ihnen länderübergreifend Personal anzuwerben, weswegen sie für staatliche Akteure als Vermittler unverzichtbar erscheinen (Palenga-Möllenbeck, 2024). Zudem verfügen sie sowohl über Marktkenntnisse in den Herkunftsländern der Arbeitskräfte als auch in den Zielmärkten, in denen diese tätig sind (ebd.). Die über Jahrzehnte entstandene Professionalisierung zeigt Wirkung: So wurde relevantes Wissen über rechtliche Rahmenbedingungen, Löhne und nachgefragten Pflegedienstleistungen erworben (Palenga-Möllenbeck, 2024). Die rechtliche Expertise ist insbesondere angesichts unterschiedlicher Ausformungen des Arbeits-, Migrations- und Sozialrechts von entscheidendem Vorteil. Dadurch entstehen organisatorische Handlungsspielräume, die Vermittlungsagenturen innerhalb eines komplexen und teilweise unklaren Regulierungsrahmens nutzen können.

Da sie zu den zentralen wirtschaftlichen Nutznießer:innen der derzeitigen Ausgestaltung der 24-Stunden-Betreuung gehören, verfügen Vermittlungsagenturen auch über solide finanzielle Ressourcen, die es ihnen ermöglicht, zu expandieren und gleichzeitig auch vermehrt politisch Einfluss zu nehmen (Palenga-Möllenbeck, 2024). Die Einnahmen durch Vermittlungsgebühren, Partnerschaften und Dienstleistungen bieten ihnen nicht nur betriebliche Sicherheit, sondern auch die Möglichkeit zur Skalierung ihrer Aktivitäten (ebd.).

Damit gehören die Vermittlungsagenturen zu den einflussreichsten Akteur:innen im Sektor der häuslichen Pflege. Aulenbacher et al. (2024) warnen vor ihrer wachsenden Macht, sehen in

ihnen aber auch eine Stellschraube für mögliche Veränderungen, da sie aktiv die Bedingungen und Praktiken der Betreuung mitbestimmen.

Strategien der Vermittlungsagenturen: Marktpositionierung und politische Einflussnahme

Die Vermittlungsagenturen verfolgen eine Reihe von Strategien, um die markorientierte Pflege auszubauen: Neben Anpassungen an gegebene rechtliche und gesellschaftliche Herausforderungen, ist für sie die Markterschließung zentral (Aulenbacher et al., 2024). Sie reagieren auf den Bedarf nach hochwertigen, verlässlichen Dienstleistungen und versuchen durch weitere Professionalisierung über die Vermittlungstätigkeit hinaus ihr Portfolio zu erweitern (z.B. Transport, Beratung). Sie nutzen die globalen wirtschaftlichen Asymmetrien, um qualifizierte, aber günstige Arbeitskräfte zumeist aus Osteuropa anzuwerben (ebd.). Die Nutzung digitaler Medien und Plattformen ermöglicht ihnen eine breitere und anonymisierte Reichweite bei der Rekrutierung und Platzierung von Betreuungskräften (Palenga-Möllenbeck, 2024).

Um ein für sie günstiges regulatorisches Umfeld zu schaffen, engagieren sie sich in der Lobbyarbeit und verfolgen politische Kampagnen, um Arbeits- und Migrationsgesetze in ihrem Sinne zu beeinflussen und die Ausgestaltung der 24-Stunden-Betreuung aktiv mitzugestalten (Aulenbacher et al., 2024). Die Reichweite und Effizienz erhöhen sie, indem sie weitreichende Netzwerke aufbauen und Partnerschaften in Sender- und Empfängerländern aufbauen (Palenga-Möllenbeck, 2024).

Als Reaktion auf die zunehmende öffentliche Kritik an den Arbeitsbedingungen der Betreuungskräfte bemühen sich Vermittlungsagenturen um eine Aufwertung ihres Images und eine stärkere Betonung ethischer Standards (ebd.). Sichtbar wird dies in Selbstdarstellungen auf ihren Webseiten, in Zertifizierungsstrategien sowie in der Beteiligung an Initiativen wie FairCare, die faire Arbeits- und Vermittlungsbedingungen sowie digitale Transparenzmechanismen im europäischen Pflege- und Betreuungssektor fördern (FairCare, o.J.). Über Kommunikationskampagnen und Qualitätssiegel versuchen Vermittlungsagenturen, ihr Engagement für verantwortungsvolle Vermittlung öffentlich sichtbar zu machen und Vertrauen bei Klient:innen und der Gesellschaft aufzubauen (Aulenbacher & Prieler, 2024b). Dieses Vertrauen soll die Glaubwürdigkeit stärken und das bestehende Geschäftsmodell legitimieren (ebd.).

In Polen betonen Vermittlungsagenturen wie Palenga-Möllenbeck (2024) zeigt, dass sie gesetzliche und soziale Standards einhalten, um sich als vertrauenswürdige Arbeitgeberinnen zu positionieren. Auch in Österreich und Deutschland wird zunehmend versucht, über einen Qualitätswettbewerb anstelle eines Preiswettbewerbs Anerkennung zu erlangen, indem sich Agenturen freiwillig zertifizieren lassen und sich als „gute Vermittlungsstellen" präsentieren (Aulenbacher & Prieler, 2024b). Die Orientierung an Qualität und Transparenz dient somit als strategisches Mittel, um wirtschaftliche Interessen mit gesellschaftlicher Legitimität zu verbinden.

6.2.2 Perspektive der Sozialpartner: Institutionelle Rahmung zwischen Arbeitsmarktpolitik und Interessenvertretung

Pflege und Betreuung im privaten Raum und insbesondere das Modell der 24-Stunden-Betreuung sind nicht allein Fragen der Versorgung: Sie spiegeln grundlegende Konflikte und Aushandlungen zwischen Wirtschaftslogiken und Arbeitnehmer:inneninteressen wider. Die Sozialpartner Wirtschaftskammer und Arbeiterkammer bringen jeweils spezifische Perspektiven und Handlungsmuster in die Debatte ein, deren unterschiedliche Ausrichtungen, Prioritäten und Ressourcen im Folgenden systematisch analysiert werden. Das Ziel dieses Kapitels besteht folglich darin, die kontrastierenden Deutungsrahmen, Funktionen, Problemwahrnehmungen, Interessen, Strategien und Machtressourcen beider Akteure zu beleuchten und zu verdeutlichen, worin ihre Spannung und ihr Aushandlungsspielraum bestehen.

6.2.2.1 Perspektive der Wirtschaftskammer (WKO): Legitimation des Modells und Sicherung der Branchenstabilität

Die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) beschreibt die 24-Stunden-Betreuung regelmäßig als einen zentralen Bestandteil der österreichischen Pflege- und Betreuungslandschaft, der wesentlich zur Sicherstellung der Versorgung älterer Menschen beiträgt (WKO, 2025g; WKO Wien, 2025a). In ihrer Außendarstellung wird betont, dass selbstständige Personenbetreuer:innen ‚unverzichtbar' für die häusliche Betreuung seien und eine wichtige Säule des Pflege- und Betreuungssystems darstellen (WKO, 2024c; WKO Wien, 2025a). Für die WKO stehen dabei die wirtschaftliche Tragfähigkeit, die Qualitätssicherung und die Stabilität der Rahmenbedingungen im Mittelpunkt ihrer Positionierungen (WKO Wien, 2025a).

Bereits zu Zeiten der Legalisierung 2007 bezeichnete die WKO das neue Hausbetreuungsgesetz als „Meilenstein", weil Betreuung im eigenen zuhause „nun auch legal möglich" sei und

Familien dadurch nicht länger auf informelle oder illegale Lösungen angewiesen seien (WKO, 2007). Damit etablierte sich das Narrativ, dass durch die Regulierung ein vormals prekäres Feld rechtlich abgesichert und professionalisiert wurde.

Zugleich betont die WKO bis heute, dass die staatliche Förderung zu niedrig sei und nicht ausreichend an die Kostenentwicklung angepasst wurde. So heißt es in einer aktuellen Mitteilung: „Die staatliche Förderung für die 24-Stunden-Betreuung ist mit 800 Euro zu niedrig, während Heimplätze mit einem Mehrfachen an Geld durch die öffentliche Hand gefördert werden. Expertinnen und Experten fordern daher eine Erhöhung der Förderung auf 1.450 Euro“ (WKO Wien, 2025a). Auch Fachgruppenobmann Andreas Herz warnte 2022, dass die Betreuung „unleistbar“ zu werden drohe, da die staatliche Förderung seit 2007 nicht valorisiert worden sei (WKO, 2022). Offizielle Angaben des Sozialministeriums bestätigen, dass die Förderungshöhe für selbstständige Modelle nur bis zu 800 Euro beträgt (BMSGPK, 2024a).

Die Öffentlichkeitsarbeit der WKO ist insgesamt von einem Krisenrhetorik geprägt. In der Wiener Kampagne „Dramatik um die Situation der 24-Stunden-Betreuung“ spricht die Fachgruppe Personenbetreuung von der fehlenden Valorisierung der Einkommensgrenze und rahmt dies als „dramatische“ Entwicklung, um politischen Druck aufzubauen (WKO Wien, 2025a). Neben solchen Kampagnen nutzt die WKO symbolische Anerkennungsformate wie den „Daheim Betreut Award“, mit dem Betreuer:innen öffentlich geehrt werden (WKO, 2025c). In der medialen Berichterstattung wurde dieser Preis allerdings teilweise als symbolische Geste bezeichnet, die strukturelle Probleme wie niedrige Honorare oder lange Arbeitszeiten nicht adressiere (Crisan, 2024). Damit greift die WKO zwar Debatten über Arbeitsbedingungen auf, beantwortet sie jedoch vor allem über symbolische und moralische Anerkennungsstrategien.

In Bezug auf strukturelle Reformen positioniert sich die WKO eindeutig gegen eine generelle Umstellung auf Anstellungsverhältnisse. In ihren Stellungnahmen heißt es, eine Anstellung der Betreuer:innen sei „nicht möglich“, da dies zu „einer Vervielfachung des Bedarfs“ und zu „erheblichen Mehrkosten“ führen würde (WKO Wien, 2023b). Stattdessen plädiert sie für graduelle Anpassungen: gezielte Qualitätssicherung, moderate Fördererhöhungen und verbesserte Transparenz - ohne das Selbstständigenmodell infrage zu stellen. Diese Linie findet sich auch im „9-Punkte-Programm“ der Wirtschaftskammer Niederösterreich, das unter anderem Fördererhöhungen, Mindesthonorare und faire Rahmenbedingungen fordert, aber keine grundlegende Systemumstellung (WKO NÖ, 2024). Dieses Programm dokumentiert die

Position einer Landeskammer, ist jedoch repräsentativ für die Argumentationslogik der WKO insgesamt.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die WKO das bestehende Modell der 24-Stunden-Betreuung legitimiert, indem sie es als tragfähigen, qualitätssichernden und ökonomisch stabilen Bestandteil des Pflegesystems darstellt. Ihre Position ist durch drei Konstanten gekennzeichnet: die Verteidigung der Finanzierbarkeit über Zuschüsse, die Mitgestaltung von Qualitätsnormen als Legitimationsquelle und die Ablehnung einer grundlegenden Systemreform zugunsten schrittweiser Anpassungen.

Die Funktion der Wirtschaftskammer: Regulative Vermittlung und Interessenkoordination

Die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) ist gesetzlich als Interessenvertretung der gewerblichen Wirtschaft verankert und erfüllt laut Wirtschaftskammergesetz „öffentliche Aufgaben im Rahmen der Selbstverwaltung der Wirtschaft“ (Wirtschaftskammergesetz 1998, § 1 Abs. 1). In ihrer Eigendarstellung beschreibt sich die WKO als „starke Partnerin der Betriebe“ und als Institution, die wirtschaftspolitische, beratende und regulative Funktionen ausübt (WKO, 2024a; WKO, 2024c). Diese institutionelle Doppelrolle als Körperschaft öffentlichen Rechts einerseits und wirtschaftspolitische Akteurin andererseits prägt auch ihre Stellung im Bereich der 24-Stunden-Betreuung.

Als Körperschaft öffentlichen Rechts verfügt die WKO über Mitwirkungs- und Begutachtungsrechte bei Gesetzes- und Verordnungsentwürfen, die wirtschaftsrelevante Bereiche betreffen (Wirtschaftskammergesetz 1998, § 4 Abs. 2). Damit besitzt sie auch Einfluss auf jene Politikfelder, die Pflege, Betreuung und Vermittlungsstrukturen regeln. Bereits bei der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung im Jahr 2007 begrüßte die WKO den Nationalratsbeschluss als „Meilenstein“, weil Betreuung „nun auch legal möglich“ sei (WKO, 2007). Diese Reaktion verdeutlicht ihre Rolle als politisch legitimierende Akteurin innerhalb des Reformprozesses.

Neben dieser gesetzlichen Funktion nimmt die WKO normative Aufgaben wahr, indem sie branchenspezifische Ordnungen und Standards entwickelt. Sie erlässt Fachgruppen- und Ordnungsrichtlinien, die betriebliche Abläufe und Qualitätsanforderungen regeln (WKO, 2023a; BMSGPK, 2024a). Ein zentrales Beispiel ist das Österreichische Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen (ÖQZ-24), das laut dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) „unter Mitwirkung der Wirtschaftskammer

Österreich und relevanter Stakeholder:innen“ entwickelt wurde (BMSGPK, 2024a, S. 2). Die Richtlinien verpflichten zertifizierte Agenturen unter anderem zu Transparenz, Vertragsklarheit und regelmäßigen Qualitätsvisiten durch diplomierte Pflegepersonen (BMSGPK, 2024a, S. 8ff.). Dadurch trägt die WKO zur Institutionalisierung und Mitgestaltung von Qualitätsstandards im Bereich der häuslichen Betreuung bei.

Parallel tritt die WKO als Lobby- und Interessenvertretung im Bereich der 24-Stunden-Betreuung auf. Sie vertritt die wirtschaftspolitischen Anliegen der Fachgruppe Personenbetreuung und der Vermittlungsagenturen gegenüber Ministerien, Parlament und Verwaltung (WKO, 2022). In einer Presseaussendung erklärte Fachgruppenobmann Andreas Herz: „Die 24-Stunden-Betreuung droht unleistbar zu werden, weil die Förderhöhe seit 2007 weder erhöht noch inflationsangepasst wurde“ (ebd.). Damit verweist die WKO auf aus ihrer Sicht unzureichende Förderstrukturen, welche die wirtschaftliche Tragfähigkeit des Modells gefährden. Ihre Vertreter:innen bringen entsprechende Forderungen regelmäßig in Begutachtungsverfahren und Expertengremien ein (WKO Wien, 2023b; WKO NÖ, 2024).

Gleichzeitig vermittelt die WKO zwischen unterschiedlichen Gruppen von Unternehmer:innen im Bereich der Personenbetreuung: Dazu zählen insbesondere Vermittlungsagenturen und selbstständige Betreuungskräfte. In ihrer Eigendarstellung bezeichnet sie sich als „plattformübergreifende Vertretung für alle Berufsgruppen der Personenbetreuung“ (WKO, 2024c). In der öffentlichen Diskussion wird diese Doppelrolle teilweise kritisch bewertet. Crisan (2024) weist in einer Analyse im Magazin profil darauf hin, dass die gleichzeitige Vertretung von Agenturen und Betreuungskräften einen strukturellen Interessenkonflikt nahelegt, da wirtschaftliche und arbeitsrechtliche Interessen nicht immer deckungsgleich sind.

Ein weiterer Schwerpunkt der Kammer liegt auf der Service- und Unterstützungsfunktion für ihre Mitglieder. Die WKO bietet rechtliche und betriebswirtschaftliche Beratung, Musterverträge, mehrsprachige Checklisten und Informationsmaterialien auf ihrer Webseite an (WKO Wien, 2025d). Auf Fachgruppen- und Landesebene organisiert sie Schulungen und Weiterbildungen, häufig in Zusammenarbeit mit Bildungsträgern wie dem WIFI, um die Qualität und Professionalität der Betreuungskräfte und Vermittlungsagenturen zu stärken (WKO Wien, 2025d).

Darüber hinaus übernimmt die WKO eine koordinierende Funktion, indem sie Austauschformate und Arbeitsgruppen initiiert, in denen Akteur:innen der Branche zusammenkommen. Ein Beispiel ist die „Plattform Personenbetreuung“, auf der 2024

gemeinsam mit Stakeholder:innen ein 9-Punkte-Programm beschlossen wurde (WKO NÖ, 2024). Dieses Programm fordert Fördererhöhungen, Mindesthonorare und faire Arbeitsbedingungen und zielt auf die Stabilisierung des bestehenden Selbständigenmodells ab (ebd.).

Die Bildungs- und Wissensfunktion der WKO zeigt sich in der Sammlung und Aufbereitung von marktrelevanten Daten, die sie für ihre Beratungs- und Positionierungsarbeit nutzt. Über das WIFI werden Fortbildungsangebote organisiert, die rechtliche, sprachliche und organisatorische Kompetenzen der Betreuungskräfte fördern. So kündigte die WKO Wien (2025d) an, „im Jahr 2025 verstärkt Kurse für Personenbetreuer:innen anzubieten, um rechtliche und sprachliche Kompetenzen zu fördern".

Zudem prägt die WKO die öffentliche Wahrnehmung der 24-Stunden-Betreuung durch gezielte Kommunikations- und Anerkennungsformate. Die Kampagne „Dramatik um die Situation der 24-Stunden-Betreuung" wurde laut Fachgruppenobmann Janisch bewusst „dramatisch" gestaltet, um die drohende Abwanderung von Betreuungskräften sichtbar zu machen und politischen Druck aufzubauen (WKO Wien, 2025a).

Es lässt sich feststellen, dass die WKO im Feld der 24-Stunden-Betreuung vielfältige Funktionen wahrnimmt. Sie ist gesetzliche Normsetzerin, Interessenvertretung, Dienstleisterin, Koordinatorin, Wissensvermittlerin und Akteurin öffentlicher Meinungsbildung. In diesen Funktionen trägt sie zur Stabilisierung des bestehenden Betreuungsmodells bei, indem sie Qualitätssicherung, Legitimation der Selbstständigkeit und politische Handlungsfähigkeit miteinander verbindet.

Die Problemwahrnehmung der Wirtschaftskammer: Fachkräftemangel und Wettbewerbsfähigkeit

Die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) sieht in mehreren aktuellen Entwicklungen eine ernsthafte Gefährdung des bestehenden Modells der 24-Stunden-Betreuung. In ihren öffentlichen Stellungnahmen wird betont, dass das System „unter Druck" stehe und ohne politische Anpassungen „nicht zukunftssicher" sei (WKO Wien, 2025a). Die Kammer verweist auf steigende Kosten, Personalmangel und unzureichende Förderstrukturen als zentrale Risikofaktoren für die Stabilität der Betreuung (WKO, 2022; WKO Wien, 2025a; WKO NÖ, 2024).

Ein zentrales Problem betrifft aus Sicht der WKO die finanzielle Belastung von Haushalten. Fachgruppenobmann Andreas Herz erklärte bereits 2022, „die 24-Stunden-Betreuung drohe unleistbar zu werden, weil die Förderhöhe seit 2007 weder erhöht noch inflationsangepasst wurde“ (WKO, 2022). In der Wiener Kampagne „Dramatik um die Situation der 24-Stunden-Betreuung“ wird betont, dass die Förderung von ursprünglich 550 € auf derzeit 800 € zwar angehoben, jedoch nie valorisiert wurde, wodurch sie real an Wert verloren habe (WKO Wien, 2025a). Die Kammer warnt, dass viele Familien dadurch „an ihre finanziellen Grenzen“ geraten und die Betreuung zunehmend unleistbar werde (WKO Wien, 2025a). Nach offiziellen Angaben des Sozialministeriums beträgt die Förderungshöhe tatsächlich maximal 800 € für selbstständige Betreuungsverhältnisse, was die Einschätzung der WKO stützt (BMSGPK, 2024a, S. 8). Die WKO argumentiert zudem, dass die unveränderte Einkommensgrenze von 2.500 € dazu führe, dass mittlere Einkommen zunehmend von der Förderung ausgeschlossen würden (WKO Wien, 2025a).

Des Weiteren thematisiert die WKO die Personalknappheit im Betreuungssektor. Die Fachgruppe Personenbetreuung berichtet, dass seit 2020 rund 10.500 selbstständige Betreuungskräfte ihre Tätigkeit in Österreich beendet hätten (WKO Wien, 2025a). Die WKO bewertet diese Entwicklung als Vorzeichen eines drohenden Versorgungsengpasses, der die häusliche Pflege in Zukunft gefährden könnte (WKO Wien, 2025a). In der öffentlichen Kommunikation spricht sie von einer „dramatischen Situation“, um die Dringlichkeit politischer Maßnahmen zu unterstreichen (WKO Wien, 2025a). Steigende Lebenshaltungs- und Energiekosten verschärfen laut WKO zusätzlich die wirtschaftliche Belastung der Familien und gefährden die Aufrechterhaltung der Betreuung (WKO Wien, 2025a). Haushalte mit mittlerem Einkommen seien, so die Kammer, stärker betroffen als solche, die auf stärker subventionierte Pflegeheime zurückgreifen können (WKO Wien, 2025a).

Darüber hinaus hebt die WKO regionale Unterschiede in der Förderpraxis hervor. Auf der Website der Wirtschaftskammer Niederösterreich wird darauf verwiesen, dass „in einzelnen Bundesländern zusätzliche Landesförderungen bestehen, was zu ungleichen Rahmenbedingungen führt“ (WKO NÖ, 2024). Diese Unterschiede würden insbesondere für Vermittlungsagenturen und Betreuungskräfte, die in Regionen ohne Zusatzförderungen tätig sind, einen Wettbewerbsnachteil darstellen (WKO NÖ, 2024).

Auch die Qualitätssicherung wird als Problemfeld thematisiert. Die WKO betont regelmäßig die Bedeutung einheitlicher Standards, um Vertrauen zu schaffen und Missstände zu vermeiden (WKO, 2023a; WKO Wien, 2025a). Im Zusammenhang mit dem österreichischen

Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen (ÖQZ-24) verweist sie auf die Richtlinien des Sozialministeriums, nach denen „regelmäßige Hausbesuche durch diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegepersonen, mindestens einmal pro Quartal“ verpflichtend sind (BMSGPK, 2024a, S. 11). In ihrer Öffentlichkeitsarbeit stellt die WKO das ÖQZ-24 als Instrument dar, das „über das gesetzliche Minimum hinausgehende Qualitätsprüfungen sicherstellt“ (WKO, 2023a; WKO Wien, 2025a; BMSGPK, 2024a).

Als besonders gravierend beschreibt die WKO die Gefahr eines Systemkollapses. Fachgruppenobmann Herz warnte, dass bei einem Zusammenbruch der 24-Stunden-Betreuung „rund 30 000 betreuungsbedürftige Personen betroffen“ wären (Malteser Care, 2022). Diese Einschätzung wird in mehreren Mitteilungen wiederholt, in denen die WKO vor einem möglichen Ausfall von Versorgungskapazitäten warnt, sollte die Förderung nicht erhöht werden (WKO Wien, 2025a; WKO NÖ, 2024).

Zugleich reagiert die WKO auf öffentliche Kritik an ihrer eigenen Kommunikationsstrategie. Im Zusammenhang mit dem Daheim Betreut Award 2025 betont sie, dass die Auszeichnung „Personenbetreuer:innen, die Herausragendes leisten“, würdige und den gesellschaftlichen Wert der Betreuung sichtbar mache (WKO, 2025c). In der Presse wurde die Initiative jedoch teils als symbolische Maßnahme bewertet, die strukturelle Probleme wie zum Beispiel niedrige Honorare und fehlende soziale Absicherung nicht adressiere (Crisan, 2024).

Insgesamt zeigt sich, dass die WKO die Probleme der 24-Stunden-Betreuung primär als Frage der Finanzierbarkeit, Verfügbarkeit von Arbeitskräften und Systemstabilität interpretiert. Sie betont Reformbedarf im Bereich der Förderstruktur und Qualitätssicherung, vermeidet jedoch Forderungen nach strukturellen Änderungen des Selbstständigenmodells (WKO Wien, 2025a; WKO NÖ, 2024; BMSGPK, 2024a).

Die Interessen der Wirtschaftskammer: Schutz des Selbstständigen-Modells und Sicherung ökonomischer Flexibilität

Die wirtschaftspolitischen Interessen der Wirtschaftskammer Österreich (WKO) im Feld der 24-Stunden-Betreuung sind anhand ihrer Selbstdarstellungen und wiederkehrenden öffentlichen Stellungnahmen klar erkennbar. Auf der Website des Fachverbands Personenberatung und Personenbetreuung beschreibt die WKO die Personenbetreuung als „wichtige Säule der österreichischen Betreuungslandschaft“ und betont ihre Rolle als Interessenvertretung der Branche sowie als Ansprechpartnerin für politische Entscheidungsträger:innen (WKO, 2024c). Daraus wird ersichtlich, dass die Kammer auf

stabile Rahmenbedingungen abzielt, die den wirtschaftlichen Bestand ihrer Mitgliedsbetriebe sichern sollen (WKO, 2024c; WKO, 2025g).

Ein zentrales Interesse besteht im Erhalt des Selbstständigenmodells. Bereits im Zuge der Legalisierung 2007 setzte sich die WKO dafür ein, die Personenbetreuung als „freies Gewerbe" zu etablieren (WKO, 2007). Auch in aktuellen Stellungnahmen hebt sie hervor, dass Anstellungsmodelle „zu kostenintensiv und faktisch unfinanzierbar" seien (WKO, 2022). Diese Position begründet die Kammer damit, dass Selbstständigkeit betriebswirtschaftliche Flexibilität ermögliche und die Betreuung für Familien weiterhin leistbar bleibe (WKO, 2022; WKO Wien, 2023b). In der Wiener Fachgruppen-Kampagne wird zudem betont: „Personenbetreuer:innen verdienen mehr Würde, Fairness und Unterstützung" (WKO Wien, 2023b). Diese Aussage verbindet die Kammer mit dem Ziel, die gesellschaftliche Anerkennung und politische Unterstützung des bestehenden Modells zu stärken (WKO Wien, 2023b; WKO Wien, 2025a).

Ein weiteres Interesse betrifft die Höhe und Struktur der staatlichen Förderung. Die WKO fordert wiederholt eine Anhebung der monatlichen Förderung über die bestehenden 800 € hinaus und eine automatische Inflationsanpassung (WKO Wien, 2025a; WKO, 2022). Fachgruppenobmann Herz erklärte 2022: „Die staatliche Förderung wurde seit ihrer Einführung weder erhöht noch valorisiert" (WKO, 2022). In Niederösterreich schlug die WKO 2024 zusätzlich einen „Fairness- und Qualitätsbonus" vor, der eine Erhöhung auf durchschnittlich 1.450 € ermöglichen soll (WKO NÖ, 2024). Zudem spricht sich die Kammer dafür aus, Förderzuschüsse an Qualitätsmaßnahmen und Mindesthonorare zu koppeln (WKO Wien, 2025a; WKO NÖ, 2024). Hier wird deutlich, dass die Kammer höhere Löhne als Stellschraube sieht, während bessere Arbeits- und Lebensbedingungen im Rahmen der Selbstständigkeit ausgeklammert werden.

Die WKO verfolgt darüber hinaus das Ziel, das österreichische Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen (ÖQZ-24) als verbindlichen Branchenstandard zu verankern. Laut dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz wurde das Zertifikat „unter Mitwirkung der Wirtschaftskammer Österreich und relevanter Stakeholder:innen" entwickelt (BMSGPK, 2024a, S. 2). Die WKO hebt auf ihren Informationsseiten hervor, dass „Transparenz, Vertragsklarheit und regelmäßige Prüfungen" zentrale Qualitätsmerkmale seien (WKO Wien, 2025a; WKO, 2023a). Diese Aussagen verdeutlichen, dass die Kammer ein Interesse daran hat, die Qualitätssicherung im Markt aktiv

mitzugestalten und über das ÖQZ-24 Einfluss auf die Professionalisierung der Branche zu nehmen (BMSGPK, 2024a; WKO, 2023a; Bachmann, 2023).

Ein weiteres Anliegen der WKO ist die Sicherung der Funktionsfähigkeit und Nachfrage des Systems. In ihren Kampagnen wird betont, dass die 24-Stunden-Betreuung nur bestehen könne, wenn sie für Familien leistbar bleibe und Betreuungskräfte unter fairen Bedingungen arbeiten könnten (WKO Wien, 2025a; WKO Wien, 2025b). In der Wiener Kampagne heißt es: „Wertschätzung zeigen und bessere Honorare bezahlen verhindert weiteres Abwandern" (WKO Wien, 2025b). Damit knüpft die Kammer den Erhalt der wirtschaftlichen Stabilität des Sektors an die Sicherung sozialer und finanzieller Rahmenbedingungen (WKO Wien, 2025b; Malteser Care, 2022).

Die Unterstützung der Vermittlungsagenturen stellt ein weiteres Kerninteresse dar. Viele dieser Agenturen sind Mitgliedsbetriebe der WKO und werden von ihr als wesentlicher Teil der Betreuungsinfrastruktur dargestellt. Die Kammer betont, dass zusätzliche gesetzliche Auflagen oder Haftungsverpflichtungen die Arbeit dieser Unternehmen „erheblich erschweren" würden (Malteser Care, 2022). Sie setzt sich daher für rechtliche und administrative Bedingungen ein, die den Agenturen Planungssicherheit und unternehmerische Spielräume gewährleisten (Malteser Care, 2022; WKO, 2023a).

Auch über die öffentliche Kommunikation verfolgt die WKO strategische Interessen. Über Kampagnen, Pressearbeit und Auszeichnungen wird die gesellschaftliche Bedeutung der Personenbetreuung hervorgehoben. In der Pressemitteilung zur „Festlichen Verleihung des Daheim Betreut Award 2025" erklärt die Kammer, dass der Preis „die Menschlichkeit und Professionalität der Personenbetreuer:innen sichtbar macht" und „Wertschätzung für ihre tägliche Arbeit ausdrückt" (WKO, 2025c). Medienberichte nahmen diese Veranstaltung positiv auf, verwiesen aber zugleich darauf, dass solche Initiativen symbolische Anerkennung seien, die strukturelle Probleme wie geringe Honorare oder hohe Arbeitsbelastung nicht beseitigen (Crisan, 2024). Damit wird deutlich, dass die WKO durch ihre Kommunikationsarbeit sowohl öffentliche Anerkennung für den Sektor anstrebt als auch Kritik auf sich zieht, wenn symbolische Maßnahmen als Ersatz für strukturelle Reformen wahrgenommen werden (Crisan, 2024; WKO Wien, 2025a).

Es lässt sich festhalten, dass die WKO im Feld der 24-Stunden-Betreuung vielfältige wirtschaftliche und politische Interessen verfolgt. Sie tritt für den Erhalt des Selbstständigenmodells ein, fordert höhere und valorisierte Förderungen, engagiert sich in der

Qualitätssicherung, unterstützt Vermittlungsagenturen und nutzt öffentliche Kommunikation zur Legitimation ihrer Rolle. Diese Interessen sind konsistent mit ihrer Position als gesetzliche Interessenvertretung der gewerblichen Wirtschaft und ihrer Funktion als koordinierende Akteurin im Betreuungssektor**.**

Die Ressourcen der Wirtschaftskammer: Institutionelle Verankerung, Expertise und politische Vernetzung

Die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) verfügt über institutionelle, organisatorische, finanzielle und symbolische Ressourcen, die sie in der 24-Stunden-Betreuung gezielt einsetzt, um Interessen zu bündeln und Einfluss auf Qualitäts- und Regulierungsprozesse zu nehmen (WKO, 2024c; BMSGPK, 2024a). Als gesetzliche Interessenvertretung beschreibt sich die WKO als zentrale Ansprechpartnerin der Branche und als Schnittstelle zu Politik und Verwaltung, insbesondere über den Fachverband Personenberatung und Personenbetreuung (WKO, 2024c).

Organisatorisch arbeitet die WKO über Fachverband und Landesorganisationen, wodurch Anliegen aus der Praxis dezentral erfasst und koordiniert werden können (WKO, 2024c). Die Fachgruppe Personenberatung und Personenbetreuung fungiert als institutionelle Verbindung zu selbständigen Betreuungskräften und Vermittlungsagenturen und stellt fachspezifische Informationen sowie Unterstützung bereit (WKO, 2024c). Die Mitgliederdichte unterstreicht die Reichweite der Organisation: Im Berufszweig „Selbständige Personenbetreuung“ sind 56.918 aktive Fachgruppenmitgliedschaften ausgewiesen (WKO, 2025g, S. 11).

Die WKO bietet über ihre Strukturen Beratungs- und Serviceleistungen an. Dazu gehören Rechtsberatung, Musterunterlagen, mehrsprachige Informationsmaterialien und Weiterbildungsangebote auf Landesebene (WKO Wien, 2025d). Im Bereich der Qualitätssicherung verweist die Kammer auf das österreichische Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen (ÖQZ-24), das unter ihrer Mitwirkung entwickelt wurde (BMSGPK, 2024a, S. 2). Die Richtlinien sehen regelmäßige Hausbesuche durch diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegepersonen vor, mindestens einmal pro Quartal (BMSGPK, 2024a). Der Fachverband fördert die Erstzertifizierung finanziell, um die Verbreitung des ÖQZ-24 in der Branche zu erhöhen (WKO, 2023a).

Auf finanzieller Ebene verfügt die WKO über umfangreiche Mittel, die auch für Projekte, Qualitätssicherung und Öffentlichkeitsarbeit im Bereich der Personenbetreuung eingesetzt werden können. Der Geschäftsbericht 2024 weist Erträge aus Kammerumlagen in Höhe von 247,7 Millionen Euro sowie hohe Rücklagen und Investitionen aus, die die finanzielle

Leistungsfähigkeit der Organisation dokumentieren (WKO, 2024b, S. 8–10, 20–21). Über spezielle Förderprogramme unterstützt die WKO zudem Agenturen, die an der Erstzertifizierung im Rahmen des ÖQZ-24 teilnehmen (WKO, 2023a).

Symbolische und kommunikative Ressourcen nutzt die WKO in Form von Kampagnen und Auszeichnungen, etwa der Bewusstseinskampagne 2025 und dem „Daheim Betreut Award“ (WKO Wien, 2025a; WKO, 2025c). Diese Initiativen sollen Vertrauen in die 24-Stunden-Betreuung schaffen und die gesellschaftliche Anerkennung der Betreuer:innen stärken. Medien verweisen jedoch darauf, dass solche Maßnahmen zwar öffentlich sichtbar sind, strukturelle Probleme wie hohe Arbeitsbelastung aber nicht lösen (Crisan, 2024).

Eine zentrale Wissensressource stellt die Dateninfrastruktur der WKO dar. Über die Portale „Statistik: Zahlen, Daten, Fakten“ und „Statistik von A bis Z“ werden branchenspezifische Kennzahlen bereitgestellt, die als empirische Grundlage für eine faktenorientierte Interessenvertretung dienen (WKO, 2025e; WKO, 2025f). Für den Bereich der Personenberatung und Personenbetreuung liegen detaillierte Branchendaten zu Mitgliedschaften, Unternehmen, Beschäftigung und wirtschaftlicher Leistung vor (WKO, 2025g).

Die Vernetzungsressourcen der WKO ergeben sich aus ihrer Einbindung in die österreichische Sozialpartnerschaft und der Zusammenarbeit mit Ministerien und Ländern. Die Beteiligung an der Plattform Personenbetreuung und der dort 2024 präsentierte Forderungskatalog belegen institutionalisierte Zugänge zu politischen Entscheidungsträger:innen (WKO NÖ, 2024). Auch die Mitwirkung der WKO an der Entwicklung und Kommunikation des ÖQZ-24 verdeutlicht ihre etablierte Rolle in der Kooperation mit staatlichen Institutionen (BMSGPK, 2024a; 2024b).

Insgesamt zeigt sich, dass die WKO über ein dichtes Ressourcengefüge verfügt, das institutionelle, finanzielle, organisatorische und kommunikative Elemente umfasst. Durch ihre Präsenz in allen Bundesländern, ihre finanzielle Ausstattung, die Mitwirkung an Qualitätssicherungssystemen und ihre statistische Expertise gestaltet sie die Rahmenbedingungen der 24-Stunden-Betreuung in Österreich aktiv mit (WKO, 2024b; BMSGPK, 2024a; WKO, 2025g).

Die Strategien der Wirtschaftskammer: Politische Einflussnahme, Diskurssteuerung und institutionelle Stabilisierung

Die Wirtschaftskammer Österreich (WKO) nutzt eine Reihe strategischer Instrumente, um ihre Interessen im Feld der 24-Stunden-Betreuung durchzusetzen und ihre Sichtweise im öffentlichen Diskurs zu positionieren (WKO, 2024c; WKO Wien, 2025a).

Ein zentraler Ansatz ist die Qualitätszertifizierung und Normsetzung. So wurde das freiwillige österreichische Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung (ÖQZ-24) gemeinsam entwickelt, um über gesetzliche Mindestanforderungen hinausgehende Standards zu etablieren (BMSGPK, 2024a). Die WKO bewirbt das ÖQZ-24 öffentlich als Qualitätsbenchmark im Bereich der 24-Stunden-Betreuung und betont dessen Beitrag zur Sicherung von Transparenz und Verlässlichkeit (WKO, 2023a). Für die Erstzertifizierung können Agenturen, die Mitglied im Fachverband Personenberatung und Personenbetreuung sind, eine Förderung beantragen. Laut Förderrichtlinie werden bis zu 75 Prozent der Zertifizierungskosten übernommen, um Anreize für eine Teilnahme zu schaffen (WKO, 2023a). Damit wird deutlich, dass die WKO das ÖQZ-24 nicht nur als freiwilliges Gütesiegel, sondern als strategisches Instrument nutzt, um Qualitätssicherung, Marktsteuerung und institutionelle Legitimation zu verbinden (BMSGPK, 2024a; Bachmann, 2023; WKO, 2023a).

Ein zweiter Schwerpunkt liegt auf Öffentlichkeits- und Bewusstseinskampagnen. Die Wiener Fachgruppe startete 2025 die Kampagne „Wertschätzung zeigen und bessere Honorare bezahlen verhindert weiteres Abwandern der 24-Stunden-Betreuer:innen“, die auf die drohende Abwanderung von Betreuungskräften aufmerksam machen sollte (WKO Wien, 2025b). Parallel dazu dient der Daheim Betreut Award als symbolisches Anerkennungsformat, das die gesellschaftliche Bedeutung der Betreuungsarbeit hervorhebt (WKO, 2025c).

Im Rahmen ihrer Lobby- und Forderungsarbeit artikuliert die WKO regelmäßig zentrale Anliegen, darunter die Anhebung und Valorisierung der Förderbeträge sowie die Schaffung bundesweit einheitlicher Rahmenbedingungen (WKO, 2022; WKO Wien, 2025a; WKO NÖ, 2024). In Presseaussendungen warnt sie, dass die 24-Stunden-Betreuung „am Limit“ stehe und eine Anpassung der Förderung dringend erforderlich sei (WKO, 2022). Das 2024 veröffentlichte 9-Punkte-Programm der Plattform Personenbetreuung konkretisiert diese Linie und fordert unter anderem Mindesthonorare, Bonuszahlungen und faire Arbeitsbedingungen (WKO NÖ, 2024).

Eine weitere Strategie besteht in der selektiven Differenzierung innerhalb des Marktes. Zertifizierte Vermittlungsagenturen werden von der WKO als „qualitätsgesichert“ präsentiert, wodurch Wettbewerbsvorteile für Mitglieder entstehen (WKO, 2023a). Auf diese Weise bündelt die Kammer Marktakteure, lenkt Nachfrage und stärkt die Position jener Agenturen, die an ihre Standards gebunden sind (BMSGPK, 2024a).

Darüber hinaus verfolgt die WKO eine gezielte Diskurssteuerung und Selbstinszenierung. Mit Kampagnen zur Sichtbarmachung von Betreuungskräften positioniert sie sich als verantwortungsvolle Akteurin, welche die gesellschaftliche Bedeutung der 24-Stunden-Betreuung betont und Wertschätzung für die Betreuer:innen vermittelt (WKO Wien, 2025a; WKO, 2025c). Diese Öffentlichkeitsarbeit dient dazu, das bestehende Modell symbolisch zu legitimieren und die WKO als Hüterin eines funktionierenden Systems zu präsentieren. Zugleich wurde in Medienberichten auf mögliche Interessenkonflikte hingewiesen, da einige Funktionär:innen der Fachgruppe selbst in der Vermittlungsbranche tätig sind (Crisan, 2024). Diese Kritik verdeutlicht die Ambivalenz der Strategie: Während die WKO Vertrauen und Anerkennung mobilisiert, verweisen Beobachter:innen auf ihre strukturellen Verflechtungen im Markt (Crisan, 2024).

Schließlich setzt die WKO auf Daten- und Wissenspolitik als Grundlage ihrer Argumentationsstrategie. Über die Portale „Statistik: Zahlen, Daten, Fakten“ und „Statistik von A bis Z“ stellt sie branchenspezifische Kennzahlen bereit, die in Stellungnahmen und Positionspapieren als empirische Basis für politische Forderungen genutzt werden (WKO, 2025e; WKO, 2025f; WKO, 2025g). Diese datenbasierte Kommunikation stärkt die Glaubwürdigkeit der WKO und untermauert ihre Position als sachlich fundierte und kompetente Verhandlungspartnerin im Betreuungssektor.

Insgesamt zeigt sich, dass die WKO ihre Interessen über ein breites Spektrum strategischer Mittel verfolgt. Durch Normsetzung, Qualitätssteuerung, Öffentlichkeitsarbeit, Lobbying und Wissensproduktion gelingt es ihr, institutionelle Stabilität herzustellen und ihre Rolle als dominanter Akteur im Feld der 24-Stunden-Betreuung zu festigen (BMSGPK, 2024a; WKO, 2023a; WKO Wien, 2025a; WKO NÖ, 2024).

6.2.2.2 Perspektive der Arbeiterkammer (AK): Sicherung und sozialpolitische Verantwortung

Die Arbeiterkammer (AK) positioniert sich im Feld der 24-Stunden-Betreuung als sozialpolitische Akteurin, die bestehende gesetzliche und institutionelle Strukturen kritisch

hinterfragt (AK Stmk, 2024; AK OÖ, o.J.). Zwar ist sie nicht die gesetzliche Interessenvertretung der Betreuungskräfte (AK, o.J.-a), da diese in der Regel selbstständig tätig und daher nicht Mitglieder der AK sind, dennoch tritt sie wiederholt für ihre Interessen ein, indem sie auf prekäre Arbeitsbedingungen aufmerksam macht und die Notwendigkeit einer Anstellung dieser Personen betont (AK NÖ, 2021; AK Vorarlberg, 2025; AK Wien, 2024).

Die AK versteht Pflege- und Betreuungsarbeit als Erwerbsarbeit, deren Qualität von guten Arbeitsbedingungen abhängt, und fordert entsprechend Verbesserungen bei Personal, Planbarkeit und Rahmenbedingungen als Voraussetzung für eine stabile Versorgung (AK Wien, 2024; AK OÖ, 2024a). Sie verweist zugleich darauf, dass die gängige Praxis der 24-Stunden-Betreuung überwiegend auf selbstständiger Tätigkeit beruht und damit systematisch andere Schutzstandards gelten als in unselbstständiger Beschäftigung (AK NÖ, 2021; AK Tirol & sole24ore, 2025). Damit stellt die AK das bestehende Modell infrage und fordert, dass Betreuungskräfte stärker in reguläre Beschäftigungsverhältnisse integriert werden sollen (ebd.). Diese Forderung verdeutlicht die in der Kontextanalyse dargestellten Konfliktlinien zwischen marktförmiger Regulierung und arbeitsrechtlicher Absicherung (siehe Kapitel 5.3).

Die Problematik unklarer Verantwortlichkeiten und rechtlicher Grauzonen wird von mehreren Länderkammern aufgegriffen. Die AK Steiermark dokumentiert in „24-Stunde-Pflege: Ärger mit Vermittlern“, dass es im Umgang mit Vermittlungsagenturen wiederholt zu Problemen kommt und Informations- sowie Meldepflichten für Förderungen klar zu beachten sind, was auf Regulierungsdefizite in der Praxis hinweist (AK Steiermark, 2024). Diese Darstellung verdeutlicht, dass die AK die Verschiebung administrativer Pflichten auf Betreuungspersonen und Angehörige als strukturelles Problem ansieht, das auf eine unzureichende Regulierung der Vermittlungspraktiken verweist (AK Stmk, 2024; siehe Kapitel 5.2).

Die AK thematisiert zudem den Zusammenhang zwischen Arbeitsbedingungen und Versorgungsqualität im Pflege- und Betreuungsbereich und gibt dazu Studien in Auftrag (AK Tirol, 2024a; Filipič, 2019). In einer Presseaussendung der AK Oberösterreich heißt es, dass Beschäftigte im Gesundheits- und Sozialwesen „belastenden Arbeits- und Rahmenbedingungen ausgesetzt“ seien und Verbesserungen bei Arbeitszeit und Entlohnung notwendig seien, um die Versorgung langfristig zu sichern (AK OÖ, 2024). Diese Aussagen machen deutlich, dass die AK die Qualität der Arbeit als Voraussetzung für die Qualität der Versorgung versteht und damit auf grundlegende Spannungen zwischen sozialstaatlicher Verantwortung und betriebswirtschaftlicher Steuerungslogik verweist (AK OÖ, 2024; AK Tirol, 2024a, 2024b; siehe Kapitel 5.3). Auch im Bereich der 24-Stunden-Betreuung gibt die Arbeiterkammer

Studien in Auftrag. So konnten Mairhuber & Allinger (2021) die Situation migrantischer 24-Stunden-Betreuer:innen in Privathaushalten untersuchen.

Neben der öffentlichen Kritik erfüllt die AK eine aufklärende und beratende Funktion. In ihren Informationsmaterialien zur 24-Stunden-Betreuung erläutert sie, dass Betreuungspersonen sowohl selbstständig als auch unselbstständig beschäftigt sein können, und beschreibt die damit verbundenen Unterschiede bei Versicherung, Förderanspruch und Verantwortlichkeiten (AK NÖ, 2021; AK OÖ, o. J.; AK Tirol & sole24ore, 2025). Diese Informationsarbeit verdeutlicht, dass die AK trotz fehlender formaler Zuständigkeit eine vermittelnde Rolle einnimmt, indem sie rechtliche Orientierung bietet und auf problematische Strukturen innerhalb des Modells aufmerksam macht (AK, 2023).

Die Funktion der Arbeiterkammer: Interessenvertretung, Rechtsberatung und politische Mitgestaltung

Die Arbeiterkammer (AK) nimmt im Bereich der 24-Stunden-Betreuung sowohl formelle als auch informelle Funktionen wahr. Obwohl sie rechtlich nur für unselbstständig Beschäftigte zuständig ist, übernimmt sie faktisch auch eine Interessenvertretungsrolle für Betreuungskräfte, indem sie das bestehende Modell der Selbstständigkeit kritisiert und auf eine stärkere arbeitsrechtliche Absicherung drängt (AK NÖ, 2021; AK OÖ, o.J.; AK Stmk, 2024). Diese doppelte Funktion verweist auf die in der Kontextanalyse skizzierten, institutionellen Spannungen zwischen Marktlogik, sozialstaatlicher Regulierung und den Interessenvertretungen der Arbeit- und Wirtschaftssphäre (siehe Kapitel 5.3).

Als arbeits- und sozialpolitischer Akteur bringt die AK ihre Perspektive in politische Entscheidungs- und Begutachtungsverfahren ein (AK OÖ, 2025a, 2025b). In Stellungnahmen und Presseaussendungen fordert sie verbindliche Mindeststandards, klare Arbeitszeitregelungen und eine faire Entlohnung für Beschäftigte im Pflege- und Betreuungsbereich (AK OÖ, 2024a, 2024b; AK OÖ, 2025a, 2025b). Sie kritisiert, dass in der 24-Stunden-Betreuung häufig unklare Zuständigkeiten herrschen und Vermittlungsagenturen administrative Verantwortung auf Betreuungspersonen oder Haushalte abwälzen (ebd.; AK Stmk, 2024). Diese Positionierung zeigt, dass die AK ihre Funktion nicht nur in der individuellen Rechtsvertretung, sondern auch in der strukturellen Korrektur politischer und institutioneller Regelungsdefizite sieht.

Eine zentrale Aufgabe der AK besteht in der Beratung und Aufklärung. In Informationsbroschüren und Online-Ratgebern stellt sie rechtliche Grundlagen,

Versicherungsfragen und Förderbedingungen der 24-Stunden-Betreuung dar (AK NÖ, 2021; AK OÖ, o. J.; AK Stmk, 2025; AK Tirol & sole24ore, 2025). Diese Materialien richten sich sowohl an betreuende Angehörige als auch an Betreuungskräfte und sollen Transparenz über Rechte und Pflichten schaffen (ebd.). Durch diese Aufklärungsarbeit nimmt die AK eine vermittelnde und unterstützende Rolle zwischen privaten Haushalten, Betreuungspersonen und Behörden ein.

Darüber hinaus engagiert sich die AK in Koordinations- und Vernetzungsaktivitäten, die auf strukturelle Verbesserungen im Pflegesektor abzielen. Mit Projekten wie Sole24ore in Tirol werden Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen für Betreuungskräfte gefördert, die zur Professionalisierung der häuslichen Pflege beitragen sollen (AK Tirol & sole24ore, 2025).

Die AK erfüllt zudem normative Funktionen, indem sie in Publikationen und Stellungnahmen Maßstäbe dafür setzt, was als gute Arbeitsbedingung gilt (AK, Stmk, 2024; Filipič, 2019; Mairhuber & Allinger, 2021). In Artikeln wie „24-Stunde-Pflege: Ärger mit Vermittlern“ werden Vertragspraktiken und Vermittlungsstrukturen kritisiert, die diesen Standards nicht entsprechen (AK Stmk, 2024). Dadurch prägt die AK den öffentlichen Diskurs über Legitimität und Verantwortung in der 24-Stunden-Betreuung und nutzt ihre symbolischen Ressourcen, um Deutungsrahmen zu beeinflussen.

Auch die Produktion und Vermittlung von Wissen ist Teil ihrer institutionellen Funktion. Die AK führt regelmäßig Umfragen und Studien zu Arbeitsbedingungen im Pflege- und Betreuungssektor durch (AK Tirol, 2024a, 2024b). Eine AK-Tirol-Erhebung zeigt, dass 70,7% der Beschäftigten im Gesundheitsbereich davon ausgehen, dass sich ihre Arbeitsbedingungen künftig verschlechtern (AK Tirol, 2024a, 2024b). Im Rahmen des A&W Blogs ließ die Arbeiterkammer in Wien auch einen kritischen Beitrag über prekäre Beschäftigung im Bereich der 24-Stunden-Betreuung abdrucken, in dem ein Maßnahmenpaket vorgeschlagen wird (Neuhauser & Heindlmaier, 2024). Solche empirischen Befunde dienen der AK dazu, Forderungen nach besseren Arbeitsbedingungen datenbasiert zu untermauern und ihre sozialpolitischen Positionen zu legitimieren.

Schließlich nimmt die AK eine öffentliche und diskursive Funktion ein. In Presseaussendungen, Medienauftritten und Kampagnen artikuliert sie Kritik an unzureichenden Strukturen und fordert Reformen des Pflegesystems (AK Wien, 2025; AK Stmk, 2024). Die AK Wien betont anlässlich des Tags der Pflege, dass Investitionen in qualifiziertes Personal und gute Arbeitsbedingungen „der beste Beitrag zu einer guten Gesundheitsversorgung“ seien (AK

Wien, 2025). Diese öffentliche Positionierung zeigt, dass die AK ihre symbolische Macht gezielt einsetzt, um Aufmerksamkeit zu erzeugen und politische Debatten zu beeinflussen.

Die Problemwahrnehmung aus Sicht der Arbeiterkammer: Prekarität, Rechtsunsicherheit und mangelnde soziale Absicherung

Die Arbeiterkammer (AK) benennt in ihren Veröffentlichungen zur 24-Stunden-Betreuung wiederkehrend Problemfelder, die sie mit dem bestehenden, dominanten Selbstständigen-Modell in Verbindung bringt (AK Stmk, 2024). Sie hebt dabei insbesondere rechtliche Unsicherheiten, unklare Zuständigkeiten und Defizite sozialer Absicherung als zentrale Herausforderungen hervor (AK Wien, 2021b; AK OÖ, 2024a).

Ein wichtiges Problem sieht die AK im Umgang von Vermittlungsagenturen mit gesetzlichen und administrativen Pflichten (AK Stmk, 2024). Die AK Steiermark berichtet, dass Agenturen zwar Förderanträge für Klient:innen abwickeln, jedoch häufig keine Verantwortung für die gesetzlich erforderliche Meldung der Betreuungspersonen bei Gemeinden übernehmen (AK Stmk, 2024). Wird nur eine anstelle von zwei Personen gemeldet, können Rückforderungen von Fördermitteln erfolgen, wobei die Verantwortung nach Darstellung der AK Steiermark auf Angehörige verlagert wird (AK Stmk, 2024). Daher betont die AK Steiermark, dass es klare Zuständigkeiten zwischen Haushalten, Vermittlungsagenturen und staatlichen Stellen geben muss (AK Stmk, 2024; siehe Kapitel 5.2).

Ein weiteres Problemfeld betrifft fehlende gesetzliche Standards zu Qualifikationsanforderungen (ORF, 2019). Eine Juristin der AK Oberösterreich verweist darauf, dass keine verbindlichen Vorgaben zu Sprachkenntnissen oder beruflicher Ausbildung bestünden, was im Betreuungsalltag zu Missverständnissen und Unsicherheiten führe (ORF, 2019). Die AK macht deutlich, dass solche Lücken zu Rechtsunsicherheit für Betreuungspersonen und Klient:innen beitragen und fordert präzisere gesetzliche Mindestanforderungen (ORF, 2019).

Zusätzlich problematisiert die AK die sozialen Risiken, die sich aus der dominierenden Form selbstständiger Tätigkeit im Feld ergeben (AK Stmk, 2024, 2025). Die AK Wien hält fest, dass 24-Stunden-Betreuer:innen im Selbstständigenmodell nicht denselben sozialen Schutz wie Arbeitnehmer:innen erhalten, insbesondere bei Krankenversicherung, Pensionsansprüchen und arbeitsrechtlicher Absicherung (ebd.). Die Kammer kritisiert, dass diese Konstellation eine strukturelle Ungleichbehandlung erzeugt und die soziale Sicherheit der Betreuer:innen schwächt (ebd.).

Die AK verknüpft die Arbeitsbedingungen diskursiv mit der Stabilität der Versorgung und weist auf die zunehmenden Belastungen sowie Personalengpässe hin (AK OÖ, 2024; AK Tirol, 2024a, 2024b; AK OÖ, 2024a; 2024b). Sie fordert Verbesserungen bei Arbeitszeiten, Personalressourcen und Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, um einer Abwanderung von Fachkräften entgegenzuwirken und Versorgungssicherheit zu gewährleisten (AK Wien, 2025). Diese Problemwahrnehmung rahmt die Personalsituation als strukturelle Herausforderung, die nur durch bessere Rahmenbedingungen adressiert werden kann.

Schließlich kritisiert die AK, dass die spezifischen Belange der Arbeiter:innen in politischen Reformprozessen häufig unzureichend berücksichtigt werden (AK OÖ, 2025b). Vertreter:innen der Kammer fordern, die Perspektiven der Betreuungspersonen von Beginn an in Gesetzgebung und Fördermodelle zu integrieren, um eine gleichberechtigte Berücksichtigung sicherzustellen (AK OÖ, 2025a; 2025b; AK Wien 2025). Diese Forderung richtet den Blick auf die institutionelle Ausgestaltung politischer Prozesse und die frühzeitige Einbindung arbeits- und sozialpolitischer Gesichtspunkte (siehe Kapitel 5.4).

Die Interessen der Arbeiterkammer: Stärkung von Arbeitnehmer:innenrechten und sozialpolitische Regulierung

Die Arbeiterkammer (AK) verfolgt im Bereich der 24-Stunden-Betreuung Interessen, die aus ihrem gesetzlichen Auftrag zur Wahrung der Rechte von Arbeitnehmer:innen und ihrem sozialpolitischen Selbstverständnis hervorgehen (AK, o.J.-a; AK, o.J.-c; ÖGB & AK, o.J.). Im Feld der 24-Stunden-Betreuung betrifft dieser Auftrag jedoch nur einen kleinen Teil unselbstständig Beschäftigter, da die Mehrheit der Betreuungskräfte formell als selbstständig gilt (AK, o.J.-a). Dennoch engagiert sich die AK über ihre rechtliche Zuständigkeit hinaus, um auf strukturelle Ungleichgewichte aufmerksam zu machen und soziale Absicherung für alle Betreuungspersonen einzufordern (AK OÖ, o.J.; AK OÖ, 2025a; 2025b).

Im Zentrum ihrer Interessen steht die Sicherung von Arbeitsschutz, sozialer Absicherung und fairer Entlohnung auch in atypischen Beschäftigungsformen (Mairhuber & Allinger, 2021; AK OÖ, o.J.). Sie fordert, dass Betreuungskräfte denselben arbeits- und sozialrechtlichen Schutz genießen sollen wie andere Arbeitnehmer:innen und verweist dabei auf Defizite im bestehenden System (ebd.; AK OÖ, 2024a). In einer Presseunterlage betont die AK Oberösterreich, dass ohne faire Entlohnung und klare Arbeitszeitregelungen die pflegerische Versorgung nicht dauerhaft gesichert werden könne (AK OÖ, 2024). Damit macht die Kammer deutlich, dass stabile Arbeitsverhältnisse als Voraussetzung einer verlässlichen Pflegeversorgung zu verstehen sind, was in der Kontextanalyse als grundlegende Spannung zwischen

sozialstaatlicher Verantwortung und wirtschaftlicher Steuerungslogik beschrieben wurde (siehe Kapitel 5.3).

Ein weiteres zentrales Anliegen bildet die Überwindung der prekären Selbstständigkeit, die im Modell der 24-Stunden-Betreuung institutionell verankert ist (Neuhauser & Heindlmaier, 2024). Die AK kritisiert, dass Selbstständigkeit hier zum Regelfall erhoben wird, und fordert verbindliche Standards und Schutzmechanismen für Betreuungspersonen, die de facto in abhängigen Arbeitsverhältnissen tätig sind (AK Tirol & sole24ore, 2025; AK Stmk, 2024). Sie wendet sich damit gegen eine Regulierung, die wirtschaftliche Flexibilität über soziale Sicherheit stellt (ebd.). Besonders deutlich wird diese Position in den Analysen der AK Steiermark, die aufzeigt, dass Vermittlungsagenturen gesetzliche Verantwortung abgeben und Betreuungspersonen damit in rechtlich unsichere Lagen bringen (AK Stmk, 2024). Diese Kritik verweist auf die Verschiebung von Verantwortung zwischen Marktakteuren, Haushalten und Betreuungskräften, die in der Kontextanalyse als Ausdruck ungleicher Machtverhältnisse beschrieben wurde (siehe Kapitel 5.2).

Darüber hinaus verfolgt die AK das Interesse, Betreuungspersonal sozialpolitisch stärker in das Pflegesystem einzubinden. Sie fordert Zugang zu Sozialversicherung, Qualifizierungsförderungen und Weiterbildungsmöglichkeiten, um Betreuungstätigkeit als reguläre Berufstätigkeit anzuerkennen (AK Tirol, o. J & sole24ore, 2025). In ihren Materialien zur 24-Stunden-Betreuung betont die AK Wien, dass Betreuungskräfte als reguläre Arbeitnehmer:innen behandelt werden sollten (ebd.; AK NÖ, 2021; AK OÖ, o.J.). Damit verbindet sie arbeitsrechtliche und sozialpolitische Interessen zu einem umfassenden Verständnis von Gleichstellung innerhalb des Pflegesystems.

Auch die Erweiterung arbeitsrechtlicher Mindeststandards zählt zu den zentralen Interessen der AK. Die Kammer fordert, dass Regelungen zu Arbeitszeit, Ruhepausen und maximalen Einsatzzeiten verbindlich gelten und nicht durch Fördermodelle oder Vermittlungspraktiken umgangen werden (AK Stmk, 2024; AK OÖ, 2024a). Die AK Oberösterreich weist darauf hin, dass überlange Arbeitszeiten und fehlende Ruhezeiten ein Risiko für Beschäftigte darstellen und die Stabilität der Pflege gefährden (AK OÖ, 2024). Diese Argumentation verdeutlicht, dass die AK arbeitsrechtliche Normen nicht allein als Schutzinstrument, sondern als strukturelle Grundlage eines funktionierenden Pflegesystems versteht.

Darüber hinaus setzt sich die AK für die gesellschaftliche und symbolische Aufwertung von Betreuungsarbeit ein. Sie möchte sicherstellen, dass Pflege- und Betreuungstätigkeiten nicht als

bloße Dienstleistung wahrgenommen werden, sondern als qualitätsrelevante und systemerhaltende Arbeit (AK Wien, 2025). In ihrer Pressearbeit betont die AK Wien, dass Investitionen in qualifiziertes Personal und gute Arbeitsbedingungen „der beste Beitrag zu einer guten Gesundheitsversorgung“ seien (AK Wien, 2025). Durch solche Positionierungen beansprucht die AK Deutungsmacht im öffentlichen Diskurs über die Wertigkeit von Sorgearbeit und macht deutlich, dass Arbeitsbedingungen und Anerkennung untrennbar miteinander verbunden sind.

Langfristig verfolgt die AK das Ziel, Pflege- und Betreuungsstrukturen so zu gestalten, dass die Interessen der Beschäftigten systematisch berücksichtigt werden. Sie fordert, dass Gesetzgebungsprozesse nicht ausschließlich betriebswirtschaftlichen Rationalitäten folgen, sondern die soziale Absicherung der Betreuungskräfte integraler Bestandteil politischer Reformen wird (AK OÖ, 2025a; 2025b). Damit bringt sie ihr Selbstverständnis als sozialpolitische Akteurin zum Ausdruck, die auf strukturelle Veränderungen zielt, um die Interessen von Arbeitnehmer:innen dauerhaft zu sichern und das Pflegesystem sozial verträglich zu gestalten.

Die Ressourcen der Arbeiterkammer: Rechtliche Expertise, institutionelle Legitimität und gesellschaftliche Repräsentationsmacht

Die Arbeiterkammer (AK) verfügt über institutionelle, finanzielle, symbolische, Netzwerk- und Wissensressourcen, die sie im Bereich der 24-Stunden-Betreuung sowohl gezielt als auch im breiteren Pflege- und Betreuungsfeld einsetzt. Als öffentlich-rechtliche Körperschaft mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft für nahezu alle unselbständig Beschäftigten besitzt sie eine breite demokratische Legitimationsbasis und ist rechtlich dazu verpflichtet, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten (AK, o. J.-a; AK Stmk, o. J.-a). Diese institutionelle Ressource nutzt die AK auch im Bereich der 24-Stunden-Betreuung, indem sie auf strukturelle Defizite des selbstständigen Modells hinweist und die Interessen der Betreuungskräfte gegenüber Politik und Öffentlichkeit vertritt (AK Wien, 2025; AK OÖ, 2024a).

Die finanziellen Ressourcen der AK ergibt sich aus Mitgliedsbeiträgen, die eine stabile und weitgehend unabhängige Grundfinanzierung sicherstellen (AK, o. J.-b). Diese Mittel ermöglichen ein breites Dienstleistungsspektrum, das auch spezifische Unterstützungsleistungen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung umfasst. Dazu zählen rechtliche Beratungen, Hilfestellungen bei Vertragsgestaltung sowie Aufklärungsarbeit zu Fördermodalitäten und rechtlichen Unsicherheiten (AK NÖ, 2021; AK Tirol & sole24ore,

2025). Durch diese Angebote trägt die AK zur Verringerung von Informationsasymmetrien bei und schafft rechtliche Orientierung für Betreuungskräfte und deren Auftraggeber:innen.

In symbolischer und diskursiver Hinsicht verfügt die AK über erhebliche Deutungsmacht. Durch Pressearbeit, Studien und Stellungnahmen macht sie auf die prekären Arbeitsbedingungen und Machtasymmetrien im Verhältnis zwischen Betreuungskräften und Vermittlungsagenturen aufmerksam (AK Stmk, 2024; AK Wien, 2025). Indem sie Missstände sichtbar macht und Reformbedarf betont, prägt sie den öffentlichen Diskurs über Qualität, Kontrolle und Zuständigkeit in der 24-Stunden-Betreuung (siehe Kapitel 5.4). Damit trägt sie zur gesellschaftlichen Sensibilisierung und zur Aufrechterhaltung sozialstaatlicher Normvorstellungen bei.

Ihre Netzwerk- und Kooperationsressourcen entfaltet die AK insbesondere über die österreichische Sozialpartnerschaft und ihre Verbindungen zu Gewerkschaften (ÖGB / AK, o. J.; siehe Kapitel 6.2.3), Bildungsinstitutionen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen. In der 24-Stunden-Betreuung nutzt sie diese Ressourcen bislang punktuell, etwa in Projekten wie Sole24ore in Tirol, in denen Qualifizierungsangebote für Betreuungspersonen gemeinsam mit Bildungsinstitutionen umgesetzt werden (AK Tirol & sole24ore, 2025). Solche Initiativen verbinden Bildungs-, Beratungs- und arbeitsmarktpolitische Zugänge und verdeutlichen den Versuch, strukturelle Verantwortung zwischen privaten Haushalten, Vermittlungsstellen und staatlichen Akteuren neu auszubalancieren (siehe Kapitel 5.2).

Darüber hinaus verfügt die AK über umfangreiche Wissens- und Datenressourcen, die aus Studien, Umfragen und wirtschaftspolitischen Analysen hervorgehen (AK OÖ, 2023; AK Wien, 2025; Mairhuber & Allinger, 2021; Filipič, 2019). Diese Wissensressourcen werden gezielt genutzt, um politische Deutungsrahmen zu stützen und den Reformdiskurs weiterzuentwickeln.

Die Strategien der Arbeiterkammer: Politische Einflussnahme, Öffentlichkeitsarbeit und Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Initiativen

Die Arbeiterkammer nutzt eine Vielzahl strategischer Instrumente, um die Position von Betreuungskräften zu stärken und strukturelle Veränderungen im 24-Stunden-Betreuungsbereich voranzutreiben. Eine ihrer Kernstrategien ist die Öffentlichkeits- und Kampagnenarbeit (AK, OÖ, 2024a; AK Wien, 2025): Die AK beteiligt sich regelmäßig an öffentlichen Debatten über Pflege und Arbeitsbedingungen und nutzte beispielsweise den Tag der Pflege, um Forderungen nach besseren Rahmenbedingungen, fairer Bezahlung und

verbindlichen Arbeitsstandards zu artikulieren (AK OÖ, 2024; AK Wien, 2025). Mit solchen Interventionen bemüht sich die AK, Aufmerksamkeit für Missstände im gesamten Pflege- und Betreuungsbereich zu generieren und Diskurse rund um verbesserte Arbeitsbedingungen anzuregen (ebd.).

Parallel greift die AK auf empirische Studien und Umfragen zurück, um Arbeitsbelastungen und Rahmenbedingungen im Pflege- und Betreuungsbereich zu dokumentieren. So zeigt eine von der AK Tirol beauftragte Studie zu Arbeitsbedingungen und Arbeitsbelastungen in Gesundheits- und Sozialberufen, dass 68,6 % der Befragten eine hohe körperliche Belastung angeben und 70,7 % eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen erwarten (AK Tirol, 2024a, 2024b). Außerdem berichten 67,2 % der Befragten, im letzten Jahr mindestens zweimal krank zur Arbeit gegangen zu sein (ebd.). Darüber hinaus wurden in der von der AK beauftragten Studie „Gute Arbeit in Gesundheits- und Sozialberufen“ Belastungsindikatoren wie Muskelverspannungen (71 %), Kreuzschmerzen (67 %) und Erschöpfung (47 %) identifiziert (Filipič, 2019). Für den Bereich der 24-Stunden-Betreuung liegen inzwischen ebenfalls empirische Erkenntnisse vor: Die im Auftrag der AK Wien erstellte Studie von Mairhuber und Allinger (2021) untersucht die Lebens- und Arbeitsbedingungen transnationaler Betreuungskräfte in europäischen Privathaushalten. Sie zeigt, dass Betreuungskräfte häufig unter unsicheren Vertragsverhältnissen, unregelmäßigen Arbeitszeiten und mangelnder sozialer Absicherung arbeiten (Mairhuber & Allinger, 2021). Die Autorinnen betonen, dass diese strukturellen Bedingungen das Risiko von Prekarität und Ausbeutung erhöhen und einer gleichwertigen Anerkennung als Beschäftigungsfeld entgegenstehen (Mairhuber & Allinger, 2021). Damit greift die AK auch im Bereich der 24-Stunden-Betreuung auf empirische Evidenz zurück, um politische Forderungen nach klaren Regulierungen und sozialer Absicherung zu untermauern.

Ein weiterer strategischer Ansatz der Arbeiterkammer ist die juristische und beratende Intervention. Die AK bietet Rechtsberatung und Unterstützung in Arbeits- und Sozialrechtsfragen (z. B. Kündigung, Vertragsrecht, sozialversicherungsrechtliche Fragen) für ihre Mitglieder an (Arbeiterkammer Tirol & sole24ore; AK NÖ, 2021). Zu diesem generellen Angebot verweisen einzelne Landeskammer wie die AK Oberösterreich auf ihrer Homepage explizit darauf hin, dass bei Fragen zur Förderung oder zu rechtlichen Rahmenbedingungen der 24-Stunden-Betreuung eine Rechtsberatung der AK zur Verfügung steht (AK OÖ, o.J.). Auch bei der AK Steiermark existiert eine Pflegeberatung, die unter anderem als Ansprechpartner:innen bei Problemen mit Vermittlungsagenturen bereitgestellt wird (AK

Stmk, 2025). Solche Beratungsangebote können einzelne Betroffene unterstützen und Ansatzpunkte für kollektive Forderungen eröffnen.

Darüber hinaus betreibt die Arbeiterkammer Vernetzungs- und Lobbyarbeit. Das ist jedoch nicht auf den Bereich der 24-Stunden-Betreuung begrenzt, sondern gilt allgemein für den Pflege- und Betreuungsbereich (ÖGB & AK, o.J.). Hier entwickelt die AK beispielsweise gemeinsam mit dem Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) Reformvorschläge (ebd.). In der Darstellung der Zusammenarbeit von ÖGB und AK wird betont, dass Themenfelder wie Gesundheit und soziale Dienste gemeinsame Handlungsfelder sind (ebd.). In Oberösterreich wurden beispielsweise auch gemeinsame Veranstaltungen organisiert, bei denen Pflege und Betreuung als zentrale sozialpolitische Themen behandelt wurden (AK OÖ, 2025). Die vorhandenen Netzwerke und Partnerschaften konzentrieren sich überwiegend auf den allgemeinen Pflege- und Sozialbereich, was nahelegt, dass die 24-Stunden-Betreuung bisher keine strategische Priorität in der Vernetzungs- und Lobbyarbeit ist.

Schließlich betreibt die AK strategische Symbolpolitik und normative Einflussnahme, indem sie die 24-Stunden-Betreuung als Teil eines regulär zu regulierenden Arbeitsfelds rahmt und Mindestanforderungen an Verträge, Entlohnung, Qualifikation und Transparenz formuliert (AK Stmk, 2025). In Wien wird die Bezeichnung „24-Stunden-Betreuung“ als irreführend problematisiert, da Betreuer:innen nicht rund um die Uhr arbeiten dürfen und Anspruch auf Freizeit und Ruhezeiten haben, womit ein normativer Maßstab für Arbeits- und Ruhezeitgrenzen gesetzt wird (AK Wien, 2025). Auf Ebene der Kammerpolitik werden diese Leitlinien durch Beschlussanträge zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der 24-Stunden-Betreuung gestützt, die faire Bedingungen und klare rechtliche Standards einfordern und den Bereich als Teil der öffentlichen Pflegeinfrastruktur adressieren (AK Vbg, 2025). Darüber hinaus unterstreichen AK-beauftragte Studien zur Situation transnational tätiger Betreuungskräfte die Notwendigkeit einheitlicher Qualitäts- und Schutzstandards im häuslichen Setting und liefern damit eine evidenzbasierte Grundlage für normative Positionierungen der AK (Mairhuber & Allinger, 2021).

Diese normativen Setzungen in Publikationen und Stellungnahmen machen sichtbar, dass die AK symbolische Ressourcen nutzt, um gesellschaftliche Maßstäbe für faire Pflege- und Betreuungsarbeit zu definieren (ebd.). Während diese Rahmung im allgemeinen Pflegebereich stark ausgeprägt ist, zeigt sich im Feld der 24-Stunden-Betreuung noch Potenzial, die bestehenden Leitlinien in verbindliche politische Standards zu überführen.

Diese Strategien (Öffentlichkeitsarbeit, Beauftragung von Forschung, juristische Beratung, Koalitionen und normative Rahmensetzung) ermöglichen es der AK in Summe, nicht nur auf Einzelfälle zu reagieren, sondern langfristig Systemveränderungen im 24-Stunden-Betreuungssektor zu initiieren. Gleichzeitig bleibt erkennbar, dass einige Ressourcen bisher vor allem im allgemeinen Pflegebereich eingesetzt werden und in der 24-Stunden-Betreuung noch stärker aktiviert werden könnten.

6.2.2.3 Zwischenfazit: Konflikte und Komplementarität zwischen Wirtschaftskammer und Arbeiterkammer in der Regulierung der 24-Stunden-Betreuung

Die Analyse zeigt, dass die Wirtschaftskammer und die Arbeiterkammer sich im Feld der 24-Stunden-Betreuung in fundamentalen Blickrichtungen unterscheiden: Die WKO betont Stabilität, Leistbarkeit und Marktaspekte des Modells, während die AK konsequent Arbeitsbedingungen, soziale Absicherung und Gerechtigkeit in den Vordergrund rückt. Die WKO versteht sich als Hüterin des Modells der Selbstständigkeit und als Garant für Strukturintegration und Marktlogik, während die AK strukturelle Reformen und stärkere rechtliche Eingriffe fordert. Ressourcen- und Machtmittel divergieren: Die WKO mobilisiert Wirtschaftsnähe, Netzwerke und Qualitätssiegel, die AK hingegen nutzt ihre Rolle als Vertreterin der Arbeitnehmer:innen, Expertise und medialen Einfluss. In Reformdebatten stehen sie oft in produktiver Spannung: Die WKO wirkt als Bewahrerin mit moderaten Anpassungen, die AK als Reformkraft mit Forderungen nach substanziellen Änderungen. Dieses Verhältnis von Stabilisierung und Transformation markiert den Hintergrund, vor dem konkrete politische Konflikte rund um Förderpolitik, Anstellungsmodelle, Qualifikationsnormen ausgefochten werden.

6.2.3 Die gewerkschaftliche Perspektive: Arbeitsschutz, Care-Ethik und politische Fürsprache

Die gewerkschaftliche Perspektive auf die 24-Stunden-Betreuung wird in Österreich maßgeblich durch die Gewerkschaft „vida“ und ihre Initiative „vidaflex“ getragen (Vidaflex, o. J.). Die Initiative wurde eigens geschaffen, um Selbstständige und atypisch Beschäftigte und hier insbesondere die Personenbetreuer:innen zu vertreten (Vidaflex, o. J. Faragheh, 2020). Dieser Schritt kann als eine Reaktion auf strukturelle Lücken im traditionellen Gewerkschaftssystem verstanden werden (ebd.). Diese Gruppen wurden bisher kaum erfasst und es wurden hier kollektive Schutzforderungen auf formal selbstständige ausgeweitet (Vidaflex, o. J.).

Vida fungiert damit als gewerkschaftliche Schnittstelle zwischen Selbstständigen und bestehenden Institutionen, bündelt Beratung, Information und politische Interessenvertretung und trägt so dazu bei, die Position der Betreuungskräfte im System sichtbar zu machen (Faragheh, 2020; ÖGB, 2023). Der ÖGB als Dachverband unterstützt vida organisatorisch und kommunikativ und bringt deren Anliegen in sozialpartnerschaftliche Entscheidungsprozesse ein (Faragheh, 2020; ÖGB, 2023).

Von Beginn an verfolgte die Gewerkschaft die politische Etablierung der 24-Stunden-Betreuung kritisch (Faragheh, 2020; Reichmann & Thäter, 2023). Aus gewerkschaftlicher Perspektive institutionalisierte das Hausbetreuungsgesetz (2007) ein Beschäftigungsmodell, das kollektive Interessenvertretung erschwert und arbeitsrechtliche Schutzstandards unterläuft (ebd.). Vida kritisiert, dass die formale Selbstständigkeit in der Praxis zu Abhängigkeit von Vermittlungsagenturen führt und so strukturelle Prekarität verfestigt (Leiblfinger & Prieler, 2018; Vida, 2024). Die Gewerkschaft bewertet das Modell daher als Ausdruck politischer Entscheidungen, die ökonomische Entlastung über soziale Sicherheit stellen und die Betreuungskräfte systematisch benachteiligen (Faragheh, 2020; Reichmann & Thäter, 2023).

Im öffentlichen Diskurs rahmt vida die 24-Stunden-Betreuung als von sozialen Ungleichheiten und Schutzlücken geprägt (Vida, 2024). Auf ihrer Website betont die Gewerkschaft, dass die Betreuung nicht als privater Dienstleistungsvertrag, sondern als gesellschaftlich relevante Form von Care-Arbeit zu begreifen ist, die politisch anerkannt und geregelt werden muss (ebd.). Damit verfolgt vida den Anspruch, die 24-Stunden-Betreuung auf dieselbe Ebene wie andere Pflege- und Sozialberufe zu stellen und faire arbeits- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen einzufordern (Reichmann & Thäter, 2023; Vida, 2024). Durch die aktive Mitwirkung an empirischen Studien und Umfragen stärkt vida ihre Argumentation mit wissenschaftlichen Evidenzen und verankert gewerkschaftliche Forderungen in einer empirisch fundierten Kritik an den bestehenden Rahmenbedingungen (Reichmann & Thäter, 2023; Vida, 2024). Die gewerkschaftliche Argumentation knüpft zugleich an den Diskurs um „gute Arbeit“ der Arbeiterkammer an und fordert, häusliche Betreuung als Teil öffentlicher Daseinsvorsorge zu begreifen, der einer gerechten Finanzierung bedarf (Vida, 2024; siehe 6.2.3).

Normativ stützt die Gewerkschaft ihre Position auf Leitmotive wie Gerechtigkeit, Würde und Solidarität. Vida versteht Betreuungskräfte nicht als Dienstleister:innen, sondern als Träger:innen sozialer Rechte, die Anspruch auf Schutz, faire Entlohnung und soziale Absicherung haben (Faragheh, 2020; Vida, 2024). Dieses Verständnis verknüpft die

Gewerkschaft mit einer Care-Ethik, welche die körperliche und psychische Gesundheit der Betreuungskräfte als zentrales Element guter Arbeit begreift (Fedorcio, 2024a). Vida fordert, dass in Qualitätssicherung und Arbeitsschutz künftig auch ergonomische und psychische Belastungen berücksichtigt werden, um Care-Arbeit als gesundheitsrelevante Tätigkeit anzuerkennen (Fedorcio, 2024a). Mit Workshops, Informationsmaterialien und Kooperationen trägt vida dazu bei, Gesundheitsförderung als Bestandteil gewerkschaftlicher Interessenvertretung zu etablieren und die Betreuer:innen in ihrem Arbeitsalltag zu stärken (Fedorcio, 2024a; ÖGB, 2023).

Zugleich verweist die Gewerkschaft konsequent auf die geschlechtsspezifische und migrationsbezogene Dimension der 24-Stunden-Betreuung (Steiner, 2019; Faragheh, 2020; Vida, 2024). Da ein Großteil der Beschäftigten Frauen aus osteuropäischen Ländern sind, sieht vida in der Betreuung ein Feld, in dem strukturelle Ungleichheiten zwischen Geschlecht, Klasse und Herkunft fortgeschrieben werden (ebd.). Diese intersektionalen Benachteiligungen werden in gewerkschaftlichen Stellungnahmen als zentrale Ursache der Prekarität benannt und zur Legitimation politischer Forderungen nach Gleichstellung und rechtlicher Absicherung genutzt (Reichmann & Thäter, 2023; Vida, 2024).

Innerhalb des gewerkschaftlichen Feldes nimmt vida eine Sonderstellung ein. Während andere Gewerkschaften das Thema 24-Stunden-Betreuung bislang nur vereinzelt aufgreifen, positioniert sich vida als Sprachrohr einer ansonsten institutionell nicht vertretenen Berufsgruppe (Faragheh, 2020; ÖGB, 2023). Gleichzeitig betont die Gewerkschaft die strukturellen Grenzen ihrer Handlungsmöglichkeiten, da die transnationale Organisation und die formale Selbstständigkeit der Betreuer:innen klassische Organisierungsstrategien erschweren (Reichmann & Thäter, 2023). Nach vida sind daher nachhaltige Verbesserungen nur durch gesetzliche Reformen, transparente Regulierungen und institutionelle Kontrolle der Vermittlungsagenturen erreichbar (Fedorcio, 2024b; Vida, 2024). Diese Position verdeutlicht den gewerkschaftlichen Anspruch, Care-Arbeit nicht nur symbolisch aufzuwerten, sondern strukturell abzusichern und politische Verantwortung einzufordern (Faragheh, 2020; Reichmann & Thäter, 2023; Vida, 2024).

Darüber hinaus nutzt vida öffentliche Kampagnen, um politischen Druck aufzubauen (Fedorcio, 2024b; Fedorcio, 2024c). In Presseaussendungen wird sowohl das Sozialministerium für Reformblockaden kritisiert als auch die Wirtschaftskammer dafür verantwortlich gemacht, die strukturellen Probleme der 24-Stunden-Betreuung zu spät erkannt zu haben (Fedorcio, 2024b; Fedorcio, 2024c). Durch diese mediale Agenda-Setzung verleiht

die Gewerkschaft ihren Forderungen nach höheren Pensionen, besserer sozialer Absicherung und fairen Honoraren zusätzliche politische Sichtbarkeit (Fedorcio, 2024c).

Mit der von vida und dem ÖGB getragenen Plattform betreuerinnen.at geht die Gewerkschaft über klassische Interessenvertretung hinaus und schafft selbst Strukturen für faire und transparente Vermittlung (ÖGB, 2023; Betreuerinnen.at, o. J.). Diese Plattform operationalisiert gewerkschaftliche Grundprinzipien wie Fairness, Sicherheit und Würde in der Praxis und dient zugleich als Modellprojekt für ethisch verantwortliche Arbeitsvermittlung im Care-Sektor (ÖGB, 2023; Betreuerinnen.at, o. J.).

Die Funktion der Gewerkschaft: Arbeitsrechtliche Vertretung, Solidaritätsarbeit und politische Positionierung

Im Bereich der 24-Stunden-Betreuung übernimmt die Gewerkschaft vida eine spezifische und bislang einzigartige Funktion, da sie eine Berufsgruppe vertritt, die überwiegend als Ein-Personen-Unternehmen tätig ist und damit außerhalb klassischer arbeitsrechtlicher Strukturen agiert (Vidaflex, o. J.; ÖGB, 2023). Vida hat eine institutionelle Anlaufstelle geschaffen, die diese Lücke schließt und den Betreuer:innen eine gewerkschaftlich legitimierte Stimme verleiht (ÖGB, 2023; Vida, 2024). Damit erweitert die Gewerkschaft den kollektiven Schutz auf formal Selbstständige und etabliert solidarische Strukturen, um faire Arbeitsbedingungen und rechtliche Orientierung sicherzustellen (Vidaflex, o. J.-a; Faragheh, 2020; ÖGB, 2023).

Eine zentrale Funktion der Gewerkschaft besteht darin, die Perspektive der Betreuungskräfte in politische Entscheidungsprozesse einzubringen (Vida, 2024). Vida äußert sich regelmäßig zu Fragen der Pflegereform, zur staatlichen Förderung und zu arbeits- sowie sozialrechtlichen Rahmenbedingungen (Vida, 2024; Fedorcio, 2024c). In Presseaussendungen und parlamentarischen Kontexten fordert die Gewerkschaft faire Mindeststandards, höhere Honorare und eine bessere soziale Absicherung für Betreuungskräfte (Fedorcio, 2024b; Fedorcio, 2024c).

Ein zentrales Beispiel gewerkschaftlicher Einflussnahme bildet die Parlamentarische Anfrage Nr. 14334/J (2023), die sich unmittelbar auf eine Stellungnahme von vida bezieht. Darin kritisiert die Gewerkschaft die Erhöhung der staatlichen Fördermittel mit „gemischten Gefühlen“, weil die zusätzlichen Gelder nicht bei den Betreuungskräften selbst ankommen, sondern vorrangig den Vermittlungsagenturen zugutekommen (Parlament der Republik Österreich, 2023). Vida weist darauf hin, dass die Tagsätze der Betreuer:innen trotz der Förderung unverändert bleiben und sich damit ihre reale Einkommenssituation nicht verbessert

(Parlament der Republik Österreich, 2023). Die Gewerkschaft hebt zugleich strukturelle Probleme hervor, etwa Nachforderungen der Sozialversicherung von bis zu 8.000 Euro und das Fehlen gesetzlicher Mindesttarife, was zu Unsicherheit und Ungleichbehandlung im Sektor führt (Parlament der Republik Österreich, 2023). Abschließend fordert vida in der Anfrage die Einberufung eines „runden Tisches“ mit allen relevanten Interessenvertretungen, um die Reform der 24-Stunden-Betreuung zu diskutieren und einen drohenden Betreuungsnotstand zu verhindern (Parlament der Republik Österreich, 2023). Diese offizielle Intervention verdeutlicht die institutionelle und politische Funktion der Gewerkschaft, die über bloße Forderungen hinaus aktiv an der sozialpolitischen Agenda mitwirkt (Vida, 2024).

Zur Legitimation ihrer politischen Forderungen verweist vida auf empirische Daten, die auf hohe Belastungen, niedrige Entlohnung und unzureichende Rahmenbedingungen hinweisen (Fedorcio, 2024a; Vida, 2024). Durch eigene Umfragen und Kooperationen mit Forschungsinstitutionen verbindet die Gewerkschaft wissenschaftliche Evidenz mit arbeitsrechtlicher Interessenvertretung und stärkt so ihre Argumentationsbasis (Reichmann & Thäter, 2023; Vida, 2024).

Neben der politischen Interessenvertretung nimmt vida eine unmittelbare Unterstützungsfunktion im Alltag der Betreuungskräfte wahr. Sie bietet Beratung zu Gewerbe-, Sozialversicherungs- und Steuerfragen, unterstützt bei Konflikten mit Vermittlungsagenturen oder Familien und stellt Informationsmaterialien wie Checklisten oder Musterverträge bereit (ÖGB, 2023; Vidaflex, o. J). Diese Serviceleistungen dienen der Entlastung von Betreuungskräften, die häufig ohne institutionellen Rückhalt arbeiten (Faragheh, 2020; ÖGB, 2023). Gleichzeitig bezieht vida gesundheitliche Aspekte in ihre Arbeit ein, indem sie auf psychische und physische Belastungen aufmerksam macht und Schulungen zur Gesundheitsförderung anbietet (Fedorcio, 2024a; Vida, 2024).

Eine weitere Funktion liegt in der Schaffung von Strukturen für Austausch und Vernetzung. Da Betreuungskräfte häufig isoliert in Privathaushalten arbeiten, fördert vida Kooperationen mit Interessenvertretungen von migrantischen Arbeiter:innen wie der IG24 und schafft über Diskussionsforen und digitale Kanäle Räume für kollektive Interessenartikulation (IG24, 2021; Vida, 2024). Mit der Plattform betreuerinnen.at hat die Gewerkschaft zudem ein digitales Instrument geschaffen, das faire Vermittlung, Vertragsklarheit und Transparenz sicherstellen soll (ÖGB, 2023; Betreuerinnen.at, o. J.). Dort können Betreuungskräfte Verträge in ihrer Muttersprache abschließen, Mindesttarife einsehen und Qualitätsnachweise erbringen (ebd.).

Diese Plattform operationalisiert gewerkschaftliche Prinzipien wie Fairness, Sicherheit und Gleichbehandlung in der Praxis (Betreuerinnen.at, o. J.; ÖGB, 2023).

Darüber hinaus fungiert vida als Stimme der Betreuungskräfte in der medialen Öffentlichkeit. Gewerkschaftsvertreter:innen wie Christoph Lipinski betonen regelmäßig, dass Österreich seinen Standortvorteil im Bereich der 24-Stunden-Betreuung verloren habe und Betreuungskräfte aufgrund schlechter Rahmenbedingungen zunehmend abwandern (Die Presse, 2024). Vida nutzt Medien gezielt, um auf mangelnde Anerkennung und soziale Absicherung hinzuweisen und strukturelle Reformen einzufordern (Krainz, 2021; Die Presse, 2024). Durch diese kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit etabliert sich die Gewerkschaft als moralische und politische Stimme einer marginalisierten Berufsgruppe (Vida, 2024).

In Krisenzeiten übernimmt vida eine kommunikative Schutzfunktion. Während der COVID-19-Pandemie machte die Gewerkschaft auf fehlenden Gesundheitsschutz, unklare Zuständigkeiten und finanzielle Belastungen aufmerksam und forderte die Einbindung der Betreuungskräfte in die staatliche Impfstrategie (Vidaflex, 2021). Auch in jüngeren Stellungnahmen warnt vida vor einem drohenden Betreuungsausfall, wenn politische Reformen weiter verzögert werden, und kritisiert den Sozialminister für das Blockieren gewerkschaftlicher Anliegen (Fedorcio, 2024c). Diese Krisenkommunikation unterstreicht, dass vida ihre Fürsprache nicht nur symbolisch, sondern operativ wahrnimmt, um Versorgungssicherheit und Arbeitsgerechtigkeit zu gewährleisten (Fedorcio, 2024b; Fedorcio, 2024c).

Schließlich übernimmt die Gewerkschaft eine übergreifende Schutz- und Advocacy-Funktion. Vida versteht sich als Instanz, die Betreuungskräfte vor Ausbeutung schützt und menschenwürdige Arbeitsbedingungen einfordert (Vida, 2024). Durch politische Stellungnahmen, Presseaussendungen und institutionelle Kooperationen positioniert sich vida als aktive Reformkraft innerhalb der Sozialpartnerschaft (Fedorcio, 2024b; Fedorcio, 2024c). In dieser Rolle agiert die Gewerkschaft als Vermittlerin zwischen Betreuungskräften, Vermittlungsagenturen, Familien und politischen Entscheidungsträger:innen und verbindet praktische Unterstützung mit strategischer Fürsprache (ÖGB, 2023; Vida, 2024).

Die Problemwahrnehmung der Gewerkschaft: Prekarität, Ungleichheit und fehlende Interessenvertretung

Aus Sicht der Gewerkschaft vida ist die 24-Stunden-Betreuung durch strukturelle Schwächen geprägt, die die Arbeits- und Lebensbedingungen der Betreuungskräfte massiv beeinträchtigen

(Vida, 2024). Ein zentrales Problem stellt aus gewerkschaftlicher Perspektive die geringe Entlohnung dar (Parlament der Republik Österreich, 2023; Vida, 2024). Vida kritisiert, dass die Tagsätze für Betreuungskräfte in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Arbeitsbelastung stehen und angesichts steigender Lebenshaltungskosten und Inflation deutlich zu niedrig sind (ebd.). Eine von vida unterstützte Untersuchung bestätigt, dass ein erheblicher Teil der Betreuungskräfte unterhalb des Existenzminimums arbeitet und kaum finanziellen Spielraum besitzt (Reichmann & Thäter, 2023). Die Gewerkschaft verweist darauf, dass viele Betreuer:innen von strukturell bedingten Einkommensunsicherheiten betroffen sind, da Fördermechanismen häufig nicht bei ihnen selbst ankommen (Parlament der Republik Österreich, 2023; Fedorcio, 2024c). Auch zusätzliche Belastungen wie unklare Abgabenregelungen, Nachforderungen der Sozialversicherung und steuerliche Unsicherheiten verschärfen laut vida die finanzielle Lage der Betreuungskräfte (Parlament der Republik Österreich, 2023; Vida, 2024).

Neben der ökonomischen Unsicherheit thematisiert vida auch die mangelnde gesellschaftliche und politische Anerkennung der Betreuungskräfte (Vida, 2024; Krainz, 2021). Die Gewerkschaft betont, dass die Arbeit im häuslichen Bereich häufig unsichtbar bleibt und trotz ihrer systemrelevanten Bedeutung kaum Wertschätzung erfährt (ebd.). Laut vida sind viele politische Maßnahmen bloß symbolischer Natur, da sie keine strukturellen Verbesserungen schaffen und bestehende Ungleichheiten fortschreiben (Fedorcio, 2024b; Fedorcio, 2024c). Gewerkschaftsvertreter:innen wie Christoph Lipinski verweisen darauf, dass Österreich seinen Standortvorteil im Bereich der 24-Stunden-Betreuung verloren habe, weil unzureichende Rahmenbedingungen Betreuungskräfte in andere Länder treiben (Die Presse, 2024). Aus gewerkschaftlicher Sicht gefährdet diese Entwicklung nicht nur die Versorgungssicherheit, sondern auch die soziale Stabilität des gesamten Sektors (ebd.; Vida, 2024).

Ein weiterer Schwerpunkt der gewerkschaftlichen Problemwahrnehmung betrifft die Intransparenz von Vermittlungs- und Vertragsstrukturen (Vida, 2024; Fedorcio, 2024b). Vida kritisiert, dass viele Betreuungskräfte ihre Verträge und Honorare von Vermittlungsagenturen diktiert bekommen, ohne ausreichende Mitbestimmung oder vertragliche Klarheit (ebd.). Die Gewerkschaft spricht in diesem Zusammenhang von struktureller Abhängigkeit, da Agenturen zentrale organisatorische Aufgaben wie Vertragsgestaltung, Transport und Konfliktmanagement übernehmen und dadurch eine dominante Position einnehmen (Vida, 2024; ÖGB, 2023). Dieses Machtungleichgewicht führt laut vida dazu, dass Betreuungskräfte

kaum Handlungsspielräume besitzen und häufig in unklaren oder unvorteilhaften Vertragsverhältnissen arbeiten (Fedorcio, 2024b; Betreuerinnen.at, o. J.).

Auch regulatorische und organisatorische Lücken stehen im Zentrum der gewerkschaftlichen Kritik. Vida betont, dass die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern unklar geregelt sind und dies zu massiver Unsicherheit beiträgt (Vida, 2024). Die Gewerkschaft kritisiert, dass es keine einheitlichen gesetzlichen Mindesttarife gibt und die Kontrolle von Vermittlungsagenturen sowie Haushalten unzureichend ist und je nach Land variiert (Parlament der Republik Österreich, 2023; Vida, 2024). Laut vida fehlt es an klaren Qualitätsstandards, verbindlichen Arbeitszeitregelungen und effektiver Aufsicht über Agenturpraktiken, wodurch ausbeuterische Strukturen begünstigt werden (Vida, 2024; ÖGB, 2023). Diese regulatorischen Defizite betrachtet die Gewerkschaft als zentrale Ursache für die anhaltende Prekarität und mangelnde Professionalisierung des Sektors (Fedorcio, 2024b; Vida, 2024).

Darüber hinaus weist vida auf die psychische und physische Belastung der Betreuungskräfte hin, die in der 24-Stunden-Betreuung besonders ausgeprägt seien (Fedorcio, 2024a; Vida, 2024). Die Gewerkschaft verweist auf Umfragen, die zeigen, dass ein Großteil der Betreuungskräfte unter Schlafmangel, Isolation und der fehlenden Trennung von Arbeit und Privatleben leidet (ebd.). Diese Belastungen werden laut Gewerkschaft durch das Live-in-Arbeitsmodell verstärkt, das ständige Verfügbarkeit voraussetzt und kaum Erholungsphasen zulässt (Vida, 2024). Während der COVID-19-Pandemie verschärften sich laut Vida die Probleme zusätzlich durch unklare Einreisebestimmungen, fehlende Schutzmaßnahmen und finanzielle Unsicherheiten (Vidaflex, 2021). Vida sieht in diesen Erfahrungen ein Beispiel für die strukturelle Vernachlässigung einer Berufsgruppe, die trotz systemrelevanter Arbeit politisch nur unzureichend berücksichtigt wird (Fedorcio, 2024c; Vida, 2024).

Am Rande verweist vida auch auf die strukturellen Grenzen des Selbstständigenmodells, das die gewerkschaftliche Organisierung erschwert und kollektive Schutzmechanismen unterläuft (Faragheh, 2020; Vida, 2024). Aus gewerkschaftlicher Perspektive ist dieses Modell Ausdruck eines politischen Rahmens, der Verantwortung auf die individuelle Ebene verschiebt und institutionelle Absicherung vermeidet (Vida, 2024).

Insgesamt interpretiert vida die 24-Stunden-Betreuung als politisch und ökonomisch gewolltes Prekariatsmodell, das auf Kosten der Beschäftigten Stabilität im Pflegesystem herstellt (Fedorcio, 2024b; Vida, 2024). Die Gewerkschaft kritisiert den fehlenden Reformwillen der Bundesregierung und fordert tiefgreifende strukturelle Veränderungen, um faire Bezahlung,

transparente Vertragsbedingungen und rechtliche Gleichstellung sicherzustellen (Parlament der Republik Österreich, 2023; Fedorcio, 2024c; Vida, 2024).

Die Interessen der Gewerkschaft: Verbesserung der Arbeitsbedingungen und soziale Absicherung

Die Interessen der Gewerkschaft vida im Bereich der 24-Stunden-Betreuung lassen sich in mehreren Dimensionen zusammenfassen, die sowohl auf kurzfristige Verbesserungen als auch auf langfristige Strukturreformen abzielen (vida, 2024). Im Zentrum steht das gewerkschaftliche Anliegen, faire Arbeitsbedingungen, soziale Absicherung und gesellschaftliche Anerkennung für Betreuungskräfte zu schaffen (vida, 2024; Fedorcio, 2024c).

Ein zentrales Interesse liegt daher in der Verbesserung der Einkommen und Honorare (Krainz, 2021; Vida, 2024). Vida kritisiert seit Jahren, dass Betreuungskräfte de facto zu Stundenlöhnen im Bereich von drei Euro arbeiten und dadurch keine existenzsichernde Entlohnung erreichen (Krainz, 2021). Die Gewerkschaft fordert eine deutliche Anhebung der Tagsätze und verweist darauf, dass viele Betreuer:innen aufgrund der gestiegenen Lebenshaltungskosten und Inflation kaum von ihrer Arbeit leben können (Parlament der Republik Österreich, 2023; Vida, 2024). Zugleich betont vida, dass Fördererhöhungen nur dann wirksam sind, wenn sie tatsächlich bei den Betreuungskräften ankommen und nicht durch Vermittlungsagenturen abgeschöpft werden (Parlament der Republik Österreich, 2023; Fedorcio, 2024c). Diese Forderung richtet sich gegen bestehende Förderlogiken, die nach Ansicht der Gewerkschaft strukturell unzureichend gestaltet sind und soziale Ungleichheit verstärken (Vida, 2024).

Ein weiteres Kerninteresse liegt in der Herstellung von Transparenz und Kontrolle im Sektor (Vida, 2024; ÖGB, 2023). Vida fordert strengere Regelungen und behördliche Aufsicht über Vermittlungsagenturen, die in der Praxis häufig über Verträge, Honorare und organisatorische Abläufe bestimmen (ebd.). Ziel ist es, die Abhängigkeit der Betreuungskräfte von intransparenten Strukturen zu verringern und Verhandlungsspielräume zu erweitern (Betreuerinnen.at, o. J.; Vida, 2024). Vida verweist in diesem Zusammenhang auf ihre eigene Initiative betreuerinnen.at, die als gewerkschaftlich getragene Plattform faire Vermittlungsbedingungen, klare Vertragsgestaltung und Mindesttarife sicherstellt (ÖGB, 2023; Betreuerinnen.at, o. J.). Damit verbindet die Gewerkschaft strukturelle Reformforderungen mit konkreten Handlungsalternativen, die Transparenz und Fairness praktisch umsetzen (ÖGB, 2023; vida, 2024).

Darüber hinaus verfolgt vida ein starkes Interesse an sozialer Absicherung und rechtlichem Schutz. Die Gewerkschaft fordert Verbesserungen in den Bereichen Sozialversicherung, Krankenstand und Pensionsansprüche, auch wenn die Betreuer:innen formal selbstständig tätig sind (vida, 2024; Faragheh, 2020). Vida weist darauf hin, dass das aktuelle Selbstständigenmodell unzureichende soziale Sicherheit bietet und prekäre Beschäftigung strukturell festschreibt (vida, 2024; Fedorcio, 2024b). Sie fordert deshalb neue Absicherungsmechanismen, die Überlastung vorbeugen, missbräuchliche Vertragskonstruktionen verhindern und gerechte Pensionsansprüche ermöglichen sollen (Fedorcio, 2024c; vida, 2024).

Ein weiteres gewerkschaftliches Interesse besteht in der Anerkennung der 24-Stunden-Betreuung als gesellschaftlich relevante und gleichwertige Form von Pflegearbeit (Krainz, 2021; vida, 2024). Vida kritisiert, dass die Tätigkeit häufig unsichtbar bleibt und weder sozial noch institutionell den Stellenwert anderer Pflegeberufe erhält (ebd.). Die Gewerkschaft fordert daher, die häusliche Betreuung als Teil öffentlicher Daseinsvorsorge zu begreifen und entsprechend zu finanzieren und zu regulieren (Faragheh, 2020; vida, 2024). In dieser Anerkennung sieht vida eine zentrale Voraussetzung, um die gesellschaftliche Wertschätzung von Care-Arbeit zu erhöhen und langfristig stabile Arbeitsverhältnisse zu schaffen (vida, 2024; Fedorcio, 2024b).

Schließlich richtet sich die gewerkschaftliche Interessenlage auf eine umfassende Reform der strukturellen Rahmenbedingungen (vida, 2024). Vida betont, dass das bestehende Modell der 24-Stunden-Betreuung weder für Familien leistbar noch für Betreuungskräfte fair ist (ebd.) Vertreter:innen der Initiative plädieren daher für tiefgreifende Reformen in Bezug auf Förderungen, Regulierung und Kontrolle, um das System sozial gerechter zu gestalten (Fedorcio, 2024c; Parlament der Republik Österreich, 2023). Zugleich unterscheidet die Gewerkschaft zwischen kurzfristigen Zielen wie höheren Förderungen, transparenten Vertragsstrukturen und sozialer Absicherung und langfristigen Zielen, die auf ein stabiles, gerechtes und nachhaltiges Betreuungssystem abzielen (vida, 2024; Fedorcio, 2024b). Diese Unterscheidung spiegelt das strategische Selbstverständnis von vida wider, akute Missstände zu bekämpfen und zugleich die strukturellen Grundlagen des Systems grundlegend zu verändern (vida, 2024; Fedorcio, 2024c).

Die Ressourcen der Gewerkschaft: Organisationsmacht, Expertise und Netzwerke

Die gewerkschaftlichen Ressourcen im Bereich der 24-Stunden-Betreuung lassen sich in mehrere Kategorien unterteilen, die verschiedene Formen von Einfluss, Legitimität und Handlungskapazität abbilden (vida, 2024). Dabei zeigt sich, dass vida einerseits bereits zentrale Mittel aktiv nutzt, um die Arbeitsbedingungen der Betreuungskräfte zu thematisieren, etwa durch öffentliche Kampagnen, empirische Studien und Beratungsangebote (vida, 2024; Fedorcio, 2024b). Andererseits weist die Gewerkschaft selbst darauf hin, dass bestimmte Ressourcen bislang nur eingeschränkt mobilisiert werden können (Faragheh, 2020; Fedorcio, 2024c; vida, 2024). Dazu zählen insbesondere die begrenzte finanzielle Ausstattung, die geringe formale Mitgliedschaft von Betreuungskräften sowie die strukturellen Hürden einer transnationalen Organisierung, die eine nachhaltige Mobilisierung erschweren (ebd.). Diese Diskrepanz zwischen institutioneller Stärke und eingeschränkter Reichweite prägt die strategische Ausgangslage der vida im Feld der 24-Stunden-Betreuung (vida, 2024).

Ein zentrales Fundament gewerkschaftlicher Handlungsfähigkeit bilden diskursive Ressourcen. Vida nutzt ihre kommunikative und normative Gestaltungskraft, um strukturelle Missstände wie niedrige Honorare, mangelhafte soziale Absicherung und unfaire Vertragsbedingungen in den öffentlichen Diskurs zu rücken (vida, 2024; Fedorcio, 2024b). Durch Presseaussendungen, Interviews und Kampagnen rahmt die Gewerkschaft die 24-Stunden-Betreuung als Frage sozialer Gerechtigkeit, Menschenwürde und Gleichbehandlung (Fedorcio, 2024c; Krainz, 2021). Dabei spielt die Verbindung von empirischer Evidenz und politischer Kommunikation eine zentrale Rolle. Studien wie jene von Reichmann und Thäter (2023) oder interne Umfragen zu Gesundheit und Belastung (Fedorcio, 2024a) liefern Daten, die vida gezielt als Argumentationsressource nutzt, um Forderungen mit wissenschaftlicher Legitimation zu untermauern (vida, 2024). Auch parlamentarische Initiativen, in denen vida offiziell als Interessenvertretung auftritt, erweitern den politischen Resonanzraum dieser Diskurse (Parlament der Republik Österreich, 2023). Damit werden Diskurse nicht nur geführt, sondern strategisch in Richtung politischer Wirksamkeit gelenkt.

Aus diesen diskursiven Kapazitäten ergeben sich symbolische Ressourcen, die der Gewerkschaft moralisches Gewicht und gesellschaftliche Autorität verleihen. Als Teil der österreichischen Gewerkschaftsbewegung verfügt vida über institutionelle Legitimität, organisatorische Stabilität und ein historisch gewachsenes Vertrauen in der Öffentlichkeit (ÖGB, 2023; vida, 2024). Diese symbolische Einbettung erlaubt es der Gewerkschaft, ihre Argumente auf normativ verankerte Werte wie Solidarität, Fairness und Gerechtigkeit zu

stützen, die in der österreichischen Sozialpartnerschaft tief verwurzelt sind (vida, 2024). Durch die Verknüpfung moralischer Appelle mit empirischen Belegen wird vida zu einer Instanz, die gesellschaftliche Zustimmung und politische Handlungsbereitschaft zugleich mobilisieren kann (Fedorcio, 2024b; Krainz, 2021). Der Verweis auf die Gesundheit der Betreuungskräfte als Indikator sozialer Verantwortung (Fedorcio, 2024a) erweitert diesen symbolischen Rahmen um eine ethisch-humanitäre Dimension, die über ökonomische Forderungen hinausreicht.

An diese normative Position schließt die Nutzung organisatorischer Ressourcen an, die vida als strukturierte Interessenvertretung handlungsfähig machen. Die Gewerkschaft bietet ihren Mitgliedern und Betreuungskräften konkrete Unterstützungsleistungen wie Rechtsberatung, Checklisten, Musterverträge und individuelle Beratung bei Konflikten mit Vermittlungsagenturen oder Familien (ÖGB, 2023; vida, 2024). Diese Serviceleistungen dienen als infrastrukturelle Grundlage solidarischer Praxis und ermöglichen Betreuungskräften Orientierung in einem komplexen, rechtlich fragmentierten Arbeitsfeld (Faragheh, 2020; Vida, 2024). Darüber hinaus nutzt vida institutionelle Netzwerke des ÖGB, um Informationskampagnen zu verbreiten und Betreuungskräfte über soziale Medien und digitale Plattformen zu erreichen (ÖGB, 2023). Kooperationen mit Selbstorganisationen wie IG24 und die Einbindung in öffentliche Foren fördern kollektiven Austausch und politische Artikulation (IG24, 2021; vida, 2024). Besonders innovativ zeigt sich vida mit der Plattform betreuerinnen.at, die als gewerkschaftlich getragene Initiative faire Vermittlung, Vertragsklarheit und Transparenz garantiert (ÖGB, 2023; Betreuerinnen.at, o. J.). Diese Plattform gilt zugleich als Beispiel für neue gewerkschaftliche Organisationsformen, in denen digitale und ethische Prinzipien von Fairness und Gleichbehandlung konkret umgesetzt werden (ÖGB, 2023; vida, 2024).

Die organisatorische Handlungsfähigkeit wird durch finanzielle Ressourcen unterstützt. Vida finanziert Kampagnen, Studien und Öffentlichkeitsarbeit über Mitgliedsbeiträge, interne Fonds und Unterstützung durch den ÖGB (ÖGB, 2023; vida, 2024). Diese Mittel sichern eine kontinuierliche Dokumentation von Missständen und ermöglichen die Erstellung von Informationsmaterialien, Pressearbeit und Beratungsangeboten (vida, 2024). Gleichzeitig weist die Gewerkschaft auf strukturelle Grenzen hin. Da viele Betreuungskräfte aufgrund ihres Status als Selbstständige keine dauerhafte Mitgliedschaft eingehen, bleiben die finanziellen Spielräume im Vergleich zu größeren Gewerkschaftssektoren eingeschränkt (Faragheh, 2020; Fedorcio, 2024b). Diese Unterfinanzierung begrenzt die Fähigkeit der Gewerkschaft,

langfristig umfassende Projekte oder Kampagnen auf nationaler Ebene zu etablieren (vida, 2024).

Eng verknüpft mit diesen Dimensionen sind politische Ressourcen, die sich aus vida‘s institutioneller Verankerung ergeben. Als Teil des ÖGB verfügt die Gewerkschaft über formale Zugänge zu Ministerien, Parlamentsausschüssen und Begutachtungsverfahren (ÖGB, 2023; Parlament der Republik Österreich, 2023). Dieser institutionelle Zugang ist entscheidend, um die Perspektive der Betreuungskräfte in politische Entscheidungsprozesse einzubringen und Reformvorschläge aktiv zu gestalten (vida, 2024). Vida nutzt dabei ihre doppelte Position als sozialpolitischer Akteur und moralische Stimme, um das Thema 24-Stunden-Betreuung auf die politische Agenda zu setzen und öffentliche Aufmerksamkeit in politischen Druck zu übersetzen (Fedorcio, 2024b; Fedorcio, 2024c). Diese Form institutioneller Präsenz erlaubt es der Gewerkschaft, empirisch fundierte Forderungen direkt in politische Aushandlungsprozesse einzubringen, auch wenn andere Themen innerhalb des ÖGB häufig höhere Priorität genießen (Faragheh, 2020; vida, 2024).

Insgesamt zeigt sich, dass vida ihre Ressourcen auf mehreren Ebenen strategisch kombiniert: Diskursive, symbolische und politische Einflussformen werden mit organisatorischen und finanziellen Mitteln verknüpft, um gewerkschaftliche Interessen wirksam zu vertreten (vida, 2024; Fedorcio, 2024b). Die Integration von Forschung, Digitalisierung und ethischen Prinzipien in die gewerkschaftliche Praxis verleiht vida ein innovatives Profil, das traditionelle Gewerkschaftslogiken erweitert (ÖGB, 2023; Betreuerinnen.at, o. J.). Zugleich bleibt die Ressourcenmobilisierung durch die transnationale und selbstständige Struktur der Betreuungskräfte begrenzt, was vida selbst kritisch reflektiert (vida, 2024).

Die Strategien der Gewerkschaft: Mobilisierung, Öffentlichkeitsarbeit und Einflussnahme

Die Strategien der Gewerkschaft vida im Feld der 24-Stunden-Betreuung zielen darauf ab, prekäre Strukturen sichtbar zu machen, konkrete Verbesserungen für die Betreuungskräfte zu erreichen und langfristige Reformen einzuleiten (vida, 2024). Aufbauend auf ihren Ressourcen kombiniert die Gewerkschaft kommunikative, organisatorische und politische Strategien, um gesellschaftliche Aufmerksamkeit zu erzeugen und strukturelle Veränderungen voranzutreiben (Fedorcio, 2024b; ÖGB, 2023). Damit verknüpft vida kurzfristige Handlungsorientierung mit einer langfristig angelegten sozialpolitischen Strategie.

Ein zentraler Schwerpunkt liegt dabei auf der Öffentlichkeitsarbeit und medialen Kampagnenarbeit. Vida nutzt ihre öffentliche Präsenz, um die Situation der Betreuungskräfte in gesellschaftliche Debatten einzubringen und politische Verantwortung einzufordern (Fedorcio, 2024c; vida, 2024). Durch Pressearbeit, Interviews und thematische Schwerpunktkampagnen wird verdeutlicht, dass es sich bei der 24-Stunden-Betreuung um ein strukturell prekäres Beschäftigungsfeld handelt, das von niedrigen Honoraren und mangelnder sozialer Absicherung geprägt ist (Krainz, 2021; Die Presse, 2024). Dabei verfolgt vida einen argumentativen Doppelansatz: Einerseits werden Missstände durch empirische Studien belegt, andererseits werden sie in einem normativen Rahmen von Würde, Fairness und Gerechtigkeit diskursiv verankert (vida, 2024; Fedorcio, 2024b). Studien und Umfragen dienen als empirische Grundlage, um politische Reformnotwendigkeiten mit Evidenz zu unterfüttern und Handlungsdruck zu erzeugen (Reichmann & Thäter, 2023; Fedorcio, 2024a). Zugleich verbindet die Gewerkschaft diese Öffentlichkeitsarbeit zunehmend mit gesundheitspolitischen Argumenten und interpretiert Überlastung und Erschöpfung als Ausdruck struktureller Ungerechtigkeit, welche die Systemstabilität gefährden (Fedorcio, 2024a; vida, 2024).

Auf diese kommunikative Ebene baut die politische Einflussnahme auf. Vida beteiligt sich zudem aktiv an Begutachtungsverfahren, verfasst Stellungnahmen zu Pflegereformen und bringt ihre Positionen in parlamentarische Prozesse ein (vida, 2024; Parlament der Republik Österreich, 2023). Über den institutionellen Rahmen des Österreichischen Gewerkschaftsbundes verfügt die Gewerkschaft über formalisierte Zugänge zu politischen Entscheidungsträger:innen, wodurch ihre Positionen zusätzliches Gewicht erhalten (ÖGB, 2023; Faragheh, 2020). Dabei verfolgt vida zunehmend eine offensive Strategie, indem sie gezielt Konflikte mit politischen und wirtschaftlichen Akteuren sucht. So kritisiert sie insbesondere die Wirtschaftskammer für das Blockieren notwendiger Reformen und die Bevorzugung ökonomischer vor sozialen Interessen (Fedorcio, 2024b; vida, 2024). Die Gewerkschaft nutzt diese Konfrontation, um konkrete Reformvorschläge einzubringen, etwa zur Erhöhung der Tagsätze, zur Einrichtung eines (partizipativen) runden Tisches für Pflegereformen oder zur besseren Kontrolle von Vermittlungsagenturen (Parlament der Republik Österreich, 2023; Fedorcio, 2024c). Durch diesen strategischen Zugriff auf politische Institutionen gelingt es vida, moralischen Appell und institutionelle Einflussnahme wirkungsvoll miteinander zu verbinden (vida, 2024).

Parallel zur politischen Arbeit verfolgt vida Strategien der Stärkung und Mobilisierung der Betreuungskräfte selbst. Durch Serviceangebote wie Rechtsberatung, Musterverträge,

Informationsbroschüren und Beratung in Steuer- und Versicherungsfragen werden die Betreuer:innen im Alltag unterstützt und organisatorisch gestärkt (ÖGB, 2023; vida, 2024). Diese Unterstützungsleistungen dienen nicht nur der individuellen Entlastung, sondern auch dem Aufbau von Vertrauen und langfristigen Bindungen zwischen Betreuungskräften und Gewerkschaft (Faragheh, 2020; Fedorcio, 2024b). Auf diese Weise entsteht eine Form von partizipativer Organisierung, die an die besonderen Bedingungen transnationaler Selbstständigkeit angepasst ist (vida, 2024; ÖGB, 2023).

Ergänzend dazu setzt vida auf Netzwerk- und Kooperationsstrategien, um ihre Reichweite zu erweitern und gewerkschaftliche Anliegen in breitere gesellschaftliche Kontexte einzubetten. Enge Kooperationen mit Selbstorganisationen wie der IG24, zivilgesellschaftlichen Initiativen und thematisch verwandten Akteur:innen ermöglichen es, gemeinsame Positionen zu entwickeln und kollektive Stärke zu bündeln (IG24, 2021; vida, 2024). Öffentliche Veranstaltungen, Diskussionsforen und partizipative Austauschformate erhöhen die Sichtbarkeit gewerkschaftlicher Positionen und fördern Solidaritätsnetzwerke über nationale Grenzen hinweg (ÖGB, 2023; Betreuerinnen.at, o. J.; Fedorcio, 2024b). Auf diese Weise verknüpft vida organisatorische Vernetzung mit symbolischer Mobilisierung, um sowohl gesellschaftliche Anerkennung als auch politische Wirksamkeit zu erzielen.

Die strategische Rahmung dieser Aktivitäten beruht schließlich auf einem normativ-symbolischen Verständnis von Arbeit und Gerechtigkeit. Vida stellt die 24-Stunden-Betreuung bewusst als Frage von Würde, Gleichbehandlung und Menschenrechten dar und verknüpft ihre Forderungen mit care-ethischen Argumenten (vida, 2024; Fedorcio, 2024a). Dieser normative Bezug verleiht der Gewerkschaft moralische Legitimität und erhöht den Druck auf politische Entscheidungsträger:innen, Verantwortung zu übernehmen (Fedorcio, 2024c; ÖGB, 2023). Die bewusste Verbindung moralischer Argumentation mit empirischer Evidenz trägt dazu bei, dass vida sowohl emotionale als auch rationale Zustimmung mobilisieren kann (Krainz, 2021; vida, 2024).

Im Zusammenspiel dieser Ebenen zeigt sich, dass vida zwischen kurzfristigen und langfristigen Strategien vermittelt. Kurzfristig konzentriert sie sich auf konkrete Verbesserungen wie höhere Förderungen, gerechtere Honorare und strengere Kontrollen von Vermittlungsagenturen (Reichmann & Thäter, 2023; Parlament der Republik Österreich, 2023). Langfristig verfolgt die Gewerkschaft das Ziel einer umfassenden Strukturreform, die ein Betreuungssystem schafft, das für Familien leistbar und für Betreuungskräfte fair und nachhaltig ist (vida, 2024; Fedorcio, 2024c). Diese Balance zwischen pragmatischen Maßnahmen und struktureller

Reform verdeutlicht vida‘s strategische Flexibilität, die es ermöglicht, akute Missstände zu adressieren und zugleich systemische Veränderungen einzuleiten (vida, 2024).

Insgesamt ergibt sich ein strategisches Spektrum, das von alltagsbezogener Unterstützung über politische Einflussnahme bis hin zu moralischer und symbolischer Mobilisierung reicht (Fedorcio, 2024b; ÖGB, 2023). Durch diese strategische Vielfalt gelingt es vida, auf unterschiedlichen Ebenen Wirkung zu entfalten: im direkten Kontakt mit Betreuungskräften, in der Öffentlichkeit und in der politischen Arena. Indem die Gewerkschaft praktische Beratung, politische Arbeit und normative Kommunikation miteinander verbindet, stärkt sie die kollektive Handlungsfähigkeit einer Berufsgruppe, die lange ohne institutionelle Vertretung war (Vida, 2024

6.2.4 IG24: Selbstorganisation und politische Artikulation der Betreuungskräfte

Die Interessengemeinschaft IG24 versteht sich als selbstorganisierte, überparteiliche Interessenvertretung von 24-Stunden-Betreuer:innen in Österreich (IG24, o.J.-b). Sie ging aus den Zusammenschlüssen DREPT, einer rumänischen Gruppe von Personenbetreuer:innen und Aktivist:innen, sowie Iniciativa 24, einer slowakischen Initiative, hervor und war damit von Beginn an in migrantischen Community-Netzwerken verankert (IG24, o. J.-b; IG24, 2025b; Iniciativa 24, o. J.). Die Organisation DREPT bietet rumänischsprachige Beratung zu arbeits- und sozialrechtlichen Fragen, engagiert sich öffentlich gegen Ausbeutung und versteht sich als Brücke zwischen Basisaktivismus und gewerkschaftlicher Organisierung (IG24, 2025b). Zudem ruft die Initiative gezielt rumänischsprachige Freiwillige zur Mitarbeit auf, um den hohen Bedarf an Beratung und Unterstützung abzudecken (IG24, 2025b). Auch die Iniciativa 24 nutzt soziale Medien, um über prekäre Arbeitsbedingungen, fehlende soziale Absicherung und Ausbeutung zu informieren, Erfahrungsberichte zu teilen und migrantische Betreuungskräfte transnational zu vernetzen (Iniciativa 24, o. J.). Spannenderweise ist die Iniciative 24 nur auf sozialen Medien auffindbar und nutzt gezielt digitale Mittel zur Mobilisierung.

Aus diesen Vorfeldorganisationen ergab sich das Selbstverständnis der IG24 als Organisation, in der Betreuer:innen ihre Anliegen selbst artikulieren, anstatt lediglich durch externe Institutionen vertreten zu werden (IG24, o. J.-a). Zugleich arbeitet die IG24 mit Aktivist:innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen (z.B. Amnesty International) zusammen, die

organisatorische und kommunikative Unterstützung leisten (IG24, 2023a). Damit fungiert IG24 als Schnittstelle zwischen Selbstvertretung, Beratungspraxis und politischer Interessenarbeit.

Ein zentrales Merkmal der Arbeit von IG24 ist der Empowerment-Ansatz, der auf Selbstbestimmung, gegenseitige Unterstützung und Wissensaustausch zielt (IG24, o.J.-a). Durch mehrsprachige Beratung, Schulungen und Informationsangebote schafft die IG24 Strukturen, die Isolation und Sprachbarrieren abbauen und kollektive Handlungsfähigkeit fördern sollen (IG24, 2023a). Formate wie die von IG24 und CuraFAIR gemeinsam organisierten Betreuer:innencafés bieten Austauschmöglichkeiten in vertrauter Atmosphäre und fördern Integration in lokale Netzwerke (IG24, 2023a). Neben Vernetzung und Informationsarbeit bietet IG24 auch Krisenintervention und Mediation an, um Betreuungskräfte in arbeitsrechtlichen und persönlichen Konflikten unmittelbar zu unterstützen (IG24, 2022a).

Die IG24 versteht Care-Arbeit als ein geschlechtlich und migrationsbezogenes Feld und betont in ihren öffentlichen Beiträgen, dass das Feld systematisch entwertet wird und von ökonomischen Abhängigkeiten geprägt ist (Durisova & IG24, 2021, S. 7). Diese Perspektive schließt an feministische Analysen an, die Sorgearbeit als gesellschaftlich notwendige, aber strukturell abgewertete und überwiegend von Frauen verrichtete Tätigkeit begreifen (siehe Kapitel 2.1, 2.3 und 5). Die strukturelle Abwertung der 24-Stunden-Betreuung erhebt und untermauert die IG24 mit Studien. Gemeinsam mit dem Forschungsinstitut FORBA führten sie Erhebungen zu den Arbeits- und Lebensbedingungen migrantischer 24-Stunden-Betreuung durch (Mairhuber & Allinger, 2021; Mairhuber et al., 2024): Im Rahmen der Studie gaben 68% der Betreuer:innen an, dass ihre Honorare von Agenturen festgelegt wurden und 65% der Betreuer:innen die Agenturen als faktische Arbeitgeber:innen wahrnehmen (Mairhuber et al., 2024, S.29; 45ff.). Die Studie weist zudem nach, dass 77% der Betreuungskräfte sich stark belastet fühlen und 30% sich in ihrer Arbeitssituation ausgebeutet sehen (Mairhuber et al., 2024, S. 30; 37ff.). Diese Befunde bestätigen die von IG24 vertretene Einschätzung, dass die Selbstständigkeit der Betreuungskräfte formell, nicht real ist, da sie in ein System struktureller Abhängigkeiten und Scheinselbstständigkeit eingebunden sind (Durisova & IG24, 2021; Mairhuber et al., 2024).

Auf Grundlage dieser empirischen Erkenntnisse formuliert IG24 politische Forderungen nach einer Regulierung der Vermittlungsagenturen, der gesetzlichen Absicherung von Betreuungskräften und einer Anstellung mit arbeitsrechtlichem Schutz (Durisova & IG24, 2021; IG24, 2023b). Ergänzend veröffentlicht die Organisation praxisorientierte Leitfäden und

Broschüren, die Betreuungskräfte über Rechte, Pflichten und Behördenwege informieren und damit zur Professionalisierung und Selbstvertretung beitragen (IG24, 2022a; 2023a).

Als Öffentlichkeitsakteurin nutzt IG24 verschiedene Strategien, um strukturelle Probleme sichtbar zu machen. Sie beteiligte sich 2020 an der Demonstration „Applaus ist nicht genug", in der Arbeitszeitverkürzung, höhere Löhne und mehr Personal in Pflege- und Betreuungsberufen gefordert wurden (IG24, 2020). Mit der Aktion „Im Haushalt und auf der Autobahn: Sichere Arbeitsbedingungen jetzt" reagierte IG24 2022 auf die fehlende rechtliche Absicherung von Betreuungskräften während der An- und Abreise und forderte verbindliche Regelungen zu Reisekosten, Versicherungsschutz und Ruhezeiten (IG24, 2022b). Diese Kampagnen verdeutlichen, dass IG24 prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen nicht nur dokumentiert, sondern aktiv politisch skandalisiert (IG24, 2020; 2022b).

Die gesellschaftliche Bedeutung der IG24 zeigt sich auch in ihrer öffentlichen Anerkennung. 2021 erhielt sie die Sozialmarie für ihr innovatives Engagement in der Care-Arbeit (Mauch, 2021) und 2024 den Ute-Bock-Preis für Zivilcourage gemeinsam mit Queer Base, womit ihr Einsatz für Menschenrechte und soziale Gerechtigkeit gewürdigt wurde (SOS Mitmensch, 2024). Diese Auszeichnungen stärken die gesellschaftliche Legitimität und Sichtbarkeit der Organisation und unterstreichen ihre Rolle als zivilgesellschaftliche Akteurin im Bereich migrantischer Care-Arbeit (Mauch, 2021; SOS Mitmensch, 2024).

Insgesamt verbindet IG24 Selbstvertretung, evidenzbasierte Interessenpolitik und feministische Perspektiven zu einem integrativen Ansatz, der Betreuungskräfte als politisch handlungsfähige Subjekte begreift. Indem sie empirische Forschung, Öffentlichkeitsarbeit und Bildungsinitiativen kombiniert, trägt IG24 dazu bei, die strukturellen Reformbedarfe der 24-Stunden-Betreuung sichtbar zu machen und den gesellschaftlichen Diskurs über Care-Arbeit in Österreich nachhaltig zu beeinflussen (IG24, o. J.-b; 2023a; Mairhuber et al., 2024).

Die Funktion der IG24: Selbstvertretung, Organisierung und politische Sichtbarmachung von Betreuungskräften

Die IG24 fungiert als kollektive Interessenvertretung der 24-Stunden-Betreuer:innen in Österreich und versteht sich als Sprachrohr einer migrantisch geprägten Berufsgruppe, deren Perspektiven in politischen Entscheidungsprozessen häufig marginalisiert werden (IG24, o. J.-a; IG24, o. J.-b). Ihr Ziel besteht darin, Betreuungskräfte als eigenständige Akteur:innen sichtbar zu machen und Strukturen zu schaffen, in denen sie ihre Anliegen selbst vertreten können (IG24, o. J.-a).

Ein zentraler Aufgabenbereich liegt in der rechtlichen und organisatorischen Unterstützung, die IG24 als Kern ihrer Arbeit versteht (IG24, 2022a). Die Organisation bietet mehrsprachige Erstberatung in arbeits-, gewerbe- und sozialrechtlichen Fragen an, um Betreuungskräfte beim Zugang zu Behörden, Gewerbeanmeldung und Versicherungsfragen zu unterstützen (ebd.). Ergänzend veröffentlicht sie praxisorientierte Broschüren und Leitfäden, die rechtliche Informationen, Vorlagen und Handlungsempfehlungen bündeln und so Orientierung im administrativen System bieten (IG24, 2022a; 2023a). Diese Informationsarbeit trägt zur individuellen Rechtskenntnis und zur strukturellen Professionalisierung der Branche bei.

Neben dieser Beratungsarbeit erfüllt IG24 eine Vernetzungs- und Organisierungsfunktion, die auf gegenseitige Unterstützung und kollektive Handlungsfähigkeit zielt (IG24, 2023a). Durch regelmäßig stattfindende Treffen, Workshops und die von IG24 und CuraFAIR betreuten Betreuer:innencafés werden Orte des Austauschs geschaffen, in denen Betreuungskräfte Erfahrungen teilen, sich gegenseitig beraten und gemeinsame Anliegen entwickeln (IG24, 2023a). Diese Form der Vernetzung trägt dazu bei, soziale Isolation zu überwinden und die Herausbildung kollektiver Interessen zu fördern (IG24, o. J.-b). Mit ihrer transnationalen Struktur und mehrsprachigen Ausrichtung bindet IG24 Betreuungskräfte aus unterschiedlichen Herkunftsländern in eine gemeinsame Interessenvertretung ein (IG24, o. J.-b).

Auf Grundlage dieser Vernetzungsarbeit formuliert IG24 politische Forderungen und nutzt institutionelle Kanäle, um strukturelle Missstände zu adressieren (IG24, 2023b). Als politische Akteurin richtet sie sich an staatliche Institutionen, Parteien und Sozialpartner:innen, um Defizite in der Regulierung sichtbar zu machen (ebd.). Sie veröffentlicht offene Briefe, nimmt an Reformkonsultationen teil und formuliert Stellungnahmen zu pflegepolitischen Gesetzesvorhaben (ebd.). Im Offenen Brief zur Pflegereform forderte IG24 etwa die Begrenzung von Überlastung, faire Entlohnung und die Kontrolle von Vermittlungsagenturen (IG24, 2023b). Diese Aktivitäten zeigen, dass IG24 über symbolische Repräsentation hinausgeht und konkrete politische Interventionen verfolgt.

Die politische Arbeit der IG24 wird durch empirische Wissensproduktion untermauert, die als Argumentationsbasis in öffentliche und parlamentarische Diskurse eingebracht wird (IG24, 2025a). In Kooperation mit dem Forschungsinstitut FORBA führte IG24 die Studie „Das Unsichtbare sichtbar machen“ durch, die umfassend Arbeits- und Lebensbedingungen von Betreuungskräften in Privathaushalten dokumentierte (Mairhuber et al., 2024). Die Ergebnisse zeigen strukturelle Überlastung, unzureichende Entlohnung und weit verbreitete Scheinselbstständigkeit (Mairhuber et al., 2024). IG24 nutzt diese Ergebnisse als empirische

Grundlage für politische Reformforderungen, etwa zur gesetzlichen Regulierung der Vermittlungsagenturen (Mairhuber et al., 2024). Darüber hinaus arbeitet IG24 mit Partnerorganisationen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammen, um Forschungsergebnisse in politische Handlungsempfehlungen zu überführen (IG24, o. J.-b). Diese Wissensproduktion stärkt ihre Legitimität als Expert:innenorganisation und verleiht ihren Forderungen politisches Gewicht (IG24, 2025a).

Eine weitere zentrale Funktion liegt in der öffentlichen Sichtbarmachung der Arbeitsrealitäten von Betreuungskräften (IG24, 2020; 2022b). IG24 nutzt Medienarbeit, Demonstrationen und Kampagnen, um auf prekäre Beschäftigungsverhältnisse aufmerksam zu machen (IG24, 2020; IG24, 2022b). So thematisierte die Demonstration „Applaus ist nicht genug“ im Jahr 2020 ungleiche Entlohnung und forderte bessere Arbeitsbedingungen in der Pflege- und Betreuungsarbeit (IG24, 2020). Mit der Initiative „Im Haushalt und auf der Autobahn: Sichere Arbeitsbedingungen jetzt“ im Jahr 2022 reagierte IG24 auf fehlende rechtliche Absicherung während der An- und Abreise von Betreuungskräften und forderte verbindliche Regelungen zu Reisekosten, Versicherungsschutz und Ruhezeiten (IG24, 2022b). Diese Kampagnen verdeutlichen, wie IG24 Arbeitsmigration und Care-Arbeit als politische Themen verknüpft und im öffentlichen Diskurs verankert (IG24, 2020; 2022b).

Durch die Kombination aus Beratung, Vernetzung, politischer Interessenvertretung und Öffentlichkeitsarbeit übernimmt IG24 eine Vermittlungsrolle zwischen Politik, Öffentlichkeit und den konkreten Arbeitsrealitäten in privaten Haushalten (IG24, o. J.-b). Ihre strategische Arbeit zielt darauf, soziale Rechte zu sichern, faire Entlohnung durchzusetzen und die 24-Stunden-Betreuung als anerkannten Bestandteil der Sozialpolitik zu etablieren (IG24, 2023b; Mairhuber et al., 2024). Damit trägt IG24 dazu bei, migrantische Betreuungskräfte als handlungsfähige gesellschaftliche Akteur:innen sichtbar zu machen und die Strukturen der 24-Stunden-Betreuung langfristig zu verändern (Durisova & IG24, 2021; Mairhuber et al., 2024).

Die Problemwahrnehmung der IG24: Ausbeutung, Unsichtbarkeit und fehlende Mitbestimmung

Nach Einschätzung der IG24 ist die bestehende Organisation der 24-Stunden-Betreuung strukturell defizitär und beruht auf einem Modell der Scheinselbstständigkeit, bei dem Betreuungskräfte formal als Unternehmer:innen gelten, faktisch jedoch über keine unternehmerische Entscheidungsfreiheit verfügen (Durisova & IG24, 2021). Aus Sicht der IG24 führt dieses System dazu, dass arbeits- und sozialrechtliche Schutzbestimmungen

systematisch umgangen werden, da Betreuer:innen weder kollektivvertraglich abgesichert noch in arbeitsrechtliche Strukturen eingebunden sind (Durisova & IG24, 2021). Die Organisation sieht darin eine rechtliche Fiktion, die Abhängigkeiten verschleiert und die tatsächliche Unterordnung gegenüber Vermittlungsagenturen und Haushalten verdeckt (Mairhuber et al., 2024).

Als eines der zentralen Probleme benennt die IG24 die Entgrenzung der Arbeitszeit. Laut der von IG24 in Kooperation mit FORBA durchgeführten Studie arbeiten 64 Prozent der Betreuungskräfte täglich zwischen zehn und vierzehn Stunden, 15 Prozent sogar länger als vierzehn Stunden (Mairhuber et al., 2024, S. 24). 7% gaben an, keine Pausen zu haben, und mehr als die Hälfte könne Ruhezeiten nicht regelmäßig einhalten (ebd., S. 25). Nach Interpretation der IG24 führt diese Dauerverfügbarkeit häufig zu Erschöpfung, körperlichen Beschwerden und psychischer Belastung, was als Ausdruck struktureller Überforderung im System der 24-Stunden-Betreuung verstanden wird (Mairhuber et al., 2024, S. 30ff.). Zudem wird im Rahmen der gemeinsamen Studie mit FORBA hervorgehoben, dass viele Betreuungskräfte vor Arbeitsantritt unzureichend über Verträge, Aufgaben oder Rechte informiert seien, was den Berufseinstieg erschwere und Abhängigkeiten verstärke (Mairhuber et al., 2024, S. 21f.).

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft nach Darstellung der IG24 die Rolle der Vermittlungsagenturen. In von der Organisation herangezogenen Vertragsbeispielen seien häufig intransparente oder sittenwidrige Klauseln enthalten, etwa überhöhte Gebühren, Kündigungsbeschränkungen oder Konkurrenzverbote (Durisova & IG24, 2021). Diese Regelungen würden aus Sicht der IG24 nicht nur das reale Einkommen der Betreuungskräfte reduzieren, sondern auch deren Verhandlungsmacht erheblich einschränken (Durisova & IG24, 2021; Mairhuber et al., 2024). In der genannten Studie berichteten 68% der Befragten, dass die Agentur das Honorar festlege, und 65% bezeichneten sie als faktische Arbeitgeberin (Mairhuber et al., 2024). Die Organisation leitet daraus ab, dass eine ökonomische Abhängigkeit bestehe, die mit der rechtlichen Konstruktion der Selbstständigkeit unvereinbar sei (Durisova & IG24, 2021). Sie nutzt folglich empirische Evidenz, um ihre Argumente politisch einzubringen.

Darüber hinaus verweist die IG24 auf institutionelle Widersprüche in der Interessenvertretung. Kritisch bewertet wird insbesondere die Pflichtmitgliedschaft der Betreuungskräfte in der Wirtschaftskammer Österreich, da diese gleichzeitig die Vermittlungsagenturen vertrete und führende Positionen teils von Agenturbetreibenden besetzt seien (IG24, 2023b). Nach Ansicht

der IG24 gefährde diese Doppelrolle die Unabhängigkeit der Vertretung und verstärke bestehende Interessenkonflikte zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen (IG24, 2023b).

Neben ökonomischen Risiken hebt die IG24 auch die sozialen und psychischen Belastungen hervor, die mit der Arbeit in privaten Haushalten verbunden sind. In der FORBA-Erhebung berichteten 45% der Befragten von verbaler, psychischer oder körperlicher Gewalt, 14 % von sexueller Belästigung und 23% von rassistischen Erfahrungen (Mairhuber et al., 2024, S. 40f.). Nur 15% erhielten Unterstützung von Institutionen, was von IG24 als Hinweis auf den fehlenden institutionellen Schutz interpretiert wird (Mairhuber et al., 2024). Die IG24 argumentiert, dass diese Problemlagen häufig unsichtbar bleiben, da die Arbeit im privaten Haushalt stattfinde und somit weitgehend außerhalb öffentlicher Kontrolle verlaufe (IG24, 2025a).

Darüber hinaus kritisiert IG24 den Begriff „24-Stunden-Betreuung“ selbst. Nach ihrer Einschätzung verschleiert dieser Ausdruck die tatsächliche Arbeitsrealität, da er eine permanente Verfügbarkeit suggeriere und die Entgrenzung von Arbeits- und Ruhezeiten sprachlich normalisiere (IG24, 2022a). In dieser Bezeichnung sieht die Organisation einen diskursiven Mechanismus, der strukturelle Ausbeutung legitimiert und gesellschaftliche Anerkennung erschwert (IG24, 2022a; o. J.-b).

Insgesamt verbindet die Problemwahrnehmung der IG24 die Diagnose struktureller Prekarität mit einer Kritik an unzureichender Regulierung und fehlender gesellschaftlicher Wertschätzung (Durisova & IG24, 2021; Mairhuber et al., 2024). Sie positioniert sich damit kritisch gegenüber der Normalisierung prekärer Beschäftigungsformen und fordert eine grundlegende Neuausrichtung der gesetzlichen und institutionellen Organisation der 24-Stunden-Betreuung (ebd.).

Die Interessen der IG24: Arbeitsrechte, soziale Absicherung und politische Anerkennung von Care-Arbeit

Aus der von IG24 beschriebenen Problemdefinition ergeben sich ihre zentralen politischen Interessen, die auf eine grundlegende Neugestaltung der 24-Stunden-Betreuung abzielen (IG24, 2023b). Im Mittelpunkt steht daher nach der Darstellung der Organisation die Forderung nach der Beendigung der Scheinselbstständigkeit (IG24, 2023b). Betreuungskräfte sollen künftig in unselbstständigen Beschäftigungsverhältnissen angestellt werden, um Anspruch auf umfassenden arbeits- und sozialrechtlichen Schutz zu erhalten (IG24, 2023b). Als mögliche

Modelle nennt IG24 insbesondere Anstellungen bei gemeinnützigen oder staatlichen Organisationen, um Profitorientierung und Abhängigkeiten von Vermittlungsagenturen zu vermeiden (IG24, 2023b). Damit wird eine strukturelle Angleichung an reguläre Arbeitsverhältnisse im Pflegebereich angestrebt, die langfristig soziale Absicherung und Rechtsgleichheit gewährleisten soll (Durisova & IG24, 2021).

Ein weiteres zentrales Anliegen der IG24 betrifft die Regulierung der Vermittlungsagenturen. Die IG24 fordert, dass missbräuchliche Vertragsklauseln verboten, Vermittlungsgebühren begrenzt und die Tagessatzgestaltung stärker kontrolliert werden sollen (IG24, 2023b). Die Organisation argumentiert, dass dadurch die Verhandlungsmacht der Betreuungskräfte gestärkt und faire Entlohnung ermöglicht werden könne (IG24, 2023b). In diesem Zusammenhang fordert IG24 auch ein Kontroll- und Sanktionssystem, um Machtasymmetrien zwischen Vermittlungsagenturen und Betreuungskräften zu verringern (Durisova & IG24, 2021).

Zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen betont IG24 die Notwendigkeit verbindlicher arbeitszeitrechtlicher Standards (IG24, 2023b). Gefordert werden Pausen- und Ruhezeiten, eine Begrenzung der Einsatzdauer sowie eine klare Trennung von Arbeits- und Freizeit (IG24, 2023b). Nach Einschätzung der Organisation würde eine solche Regulierung dazu beitragen, gesundheitliche Risiken und Überlastung zu reduzieren, die in der bisherigen Praxis weit verbreitet sind (Mairhuber et al., 2024). Ergänzend fordert IG24 den Ausbau von Schutz- und Beratungsstrukturen, insbesondere den Zugang zu Gleichbehandlungsstellen, Frauenschutzeinrichtungen und unabhängigen Beschwerdemechanismen, um Betreuungskräfte vor Gewalt und Diskriminierung zu schützen (IG24, 2023b; Mairhuber et al., 2024).

Auch die Professionalisierung der Tätigkeit ist für IG24 ein zentrales Anliegen. Die Organisation spricht sich für eine öffentlich finanzierte Basisausbildung aus, die Betreuungskräfte auf rechtlicher, sozialer und pflegerischer Ebene qualifiziert (IG24, 2023b). Eine solche Ausbildung soll nicht nur die Qualität der Betreuung sichern, sondern auch die gesellschaftliche Anerkennung der Arbeit erhöhen (IG24, 2023b). Zudem plädiert IG24 für eine klarere Zielgruppenabgrenzung: Personen ab Pflegestufe IV sollen nicht mehr im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung versorgt werden, sondern durch professionelle Pflegedienste, um die Überforderung der Betreuungskräfte zu vermeiden und die Sicherheit aller Beteiligten zu gewährleisten (IG24, 2023b).

Ein weiterer Schwerpunkt der IG24 liegt in der finanziellen Aufwertung der Tätigkeit. Nach ihrer Einschätzung müssen öffentliche Förderungen so ausgestaltet sein, dass sie direkt bei den

Betreuungskräften ankommen und eine angemessene Entlohnung sicherstellen (IG24, 2023b). Laut IG24 kann dies nur durch eine gezielte Förderstruktur erreicht werden, die Agenturprovisionen begrenzt und eine transparente Auszahlung gewährleistet (Durisova & IG24, 2021). Damit verbindet die Organisation sozialpolitische Forderungen mit wirtschaftlicher Gerechtigkeit und zielt auf eine nachhaltige Umverteilung im System der Personenbetreuung (Mairhuber et al., 2024).

Insgesamt beschreibt die IG24 ihre Interessen als Beitrag zu einer grundlegenden Transformation der 24-Stunden-Betreuung (IG24, 2023b). Sie wendet sich gegen die Normalisierung prekärer Selbstständigkeitsmodelle und fordert stattdessen regulierte Arbeitsverhältnisse, in denen der Staat Verantwortung für faire Bedingungen und soziale Absicherung übernimmt (Durisova & IG24, 2021; Mairhuber et al., 2024). Diese Position verbindet arbeitsrechtliche, sozialpolitische und gesellschaftliche Perspektiven und unterstreicht den Anspruch der IG24, Care-Arbeit als anerkannten und gleichwertigen Bestandteil sozialer Infrastruktur zu etablieren (IG24, o. J.-b).

Die Ressourcen der IG24: Transnationale Netzwerke, zivilgesellschaftliche Allianzen und symbolisches Kapital

Die IG24 verfügt über ein breites Spektrum an materiellen, sozialen und symbolischen Ressourcen, die ihre Handlungsfähigkeit als Interessenvertretung im Feld der 24-Stunden-Betreuung maßgeblich stärken (IG24, o. J.-b). Eine zentrale Grundlage bildet ihre Verankerung innerhalb migrantischer Communities. Die Organisation beruht auf der Eigeninitiative von Betreuungskräften, insbesondere aus der rumänischen und slowakischen Community, und arbeitet in einem partizipativen Bottom-up-Ansatz (IG24, o. J.-b; IG24, 2025b). Diese Einbettung in transnationale Netzwerke ermöglicht gegenseitige Unterstützung, erleichtert Mobilisierung und verleiht der IG24 eine hohe Legitimität bei migrantischen Betreuungskräfte (IG24, 2025b; Iniciativa 24, o. J.).

Der transnationale Hintergrund der Organisation ermöglicht zudem, dass die IG24 die Betreuungskräfte mehrsprachig unterstützen kann. Beratung und Informationsmaterialien werden in Deutsch, Rumänisch und Slowakisch angeboten, um sprachliche Barrieren zu senken und die Durchsetzung rechtlicher Ansprüche zu erleichtern (IG24, 2023a). Mehrsprachigkeit bildet eine zentrale Voraussetzung, um Betreuungskräfte in ihren Herkunftssprachen zu erreichen, Vertrauen aufzubauen und insbesondere im Umgang mit Behörden und Agenturen zu unterstützen (IG24, 2023a; o. J.-b). Dadurch können organisatorische und rechtliche Fragen

niedrigschwellig geklärt werden, was wiederum die Selbstorganisation innerhalb der Community stärkt (IG24, 2022a)

Eine weitere wichtige Ressource der IG24 ist ihre Wissensproduktion. Mitglieder:innen führen eigene Erhebungen durch und arbeiten mit Forschungseinrichtungen zusammen, um empirische Daten zu den Arbeits- und Lebensbedingungen der Betreuungskräfte zu sammeln (Mairhuber & Allinger, 2021; IG24, 2025a). Hervorzuheben ist die gemeinsam mit dem Forschungsinstitut FORBA realisierte Studie „Das Unsichtbare sichtbar machen“, die eine der umfassendsten empirischen Erhebungen zur 24-Stunden-Betreuung in Österreich darstellt (Mairhuber et al., 2024). Die IG24 nutzt die Ergebnisse gezielt, um politische Debatten und Prozesse zu beeinflussen und ihre Forderungen nach einer stärkeren Regulierung, sozialer Absicherung und fairer Entlohnung mehr Gewicht zu verleihen (Mairhuber et al., 2024; IG24, 2025a). Die gewonnenen Erkenntnisse werden gleichzeitig auch für interne Schulungen genutzt und helfen dabei die Verhandlungskompetenz der Betreuungskräfte zu stärken (IG24, 2025a).

Auch symbolisches Kapital spielt für IG24 ebenfalls eine wichtige Rolle. Wie im vorherigen Kapitel skizziert, wurde der IG24 für ihr ehrenamtliches Engagement im Sinne der Betreuungskräfte im Jahr 2021 die Sozialmarie verlieren; 2024 konnte die IG24 dann den Ute-Bock-Preis für Zivilcourage gewinnen (Mauch, 2021; SOS Mitmensch, 2024) und auch über den von Marlene Engelhorn ins Leben gerufenen ‚Rat der Guten‘, wurden der IG24 Gelder für ihre Arbeit ausgeschüttet. Diese Auszeichnungen und Preise erhöhen die öffentliche Sichtbarkeit der Organisation und bestätigen die Relevanz der von ihr vertretenen Themen im Bereich der Care-Arbeit (IG24, o. J.-b).

Aber nicht nur über Preise ist die IG24 in der Öffentlichkeit präsent. Vertreter:innen sind häufiger in den Medien präsent und die Organisation kooperiert häufiger mit Kulturinstitutionen und anderen NGOs oder tritt bei öffentlichen Veranstaltungen auf (siehe IG24, 2022b). Dadurch können sie unterschiedliche gesellschaftliche Zielgruppen erreichen und die Anliegen von Betreuungskräften stärker im öffentlichen Diskurs verankern. Diese öffentliche Präsenz trägt außerdem zur gesellschaftlichen Sensibilisierung für Care-Arbeit und zur Sichtbarmachung politischer Verantwortung bei (IG24, 2020; IG24, 2022b). Denn es sind konkrete empirisch fundierte Problemdiagnosen und Reformforderungen, die politischen Handlungsdruck erzeugen.

Ein wesentlicher Bestandteil der Ressourcenbasis sind auch Kooperationen mit Partnerorganisationen aus Gewerkschaften, NGOs und sozialen Einrichtungen (IG24, 2023b).

Im Rahmen gemeinsamer Kampagnen und offener Briefe, etwa zur Pflegereform, werden Anliegen von Betreuungskräften in breiteren Bündnissen vertreten (IG24, 2023b). Diese Allianzen erhöhen die politische Reichweite der Organisation, da Forderungen nicht isoliert, sondern im Kontext zivilgesellschaftlicher Netzwerke formuliert werden (IG24, o. J.-b).

Darüber hinaus verfügt IG24 über organisatorische Kapazitäten, die sich in der Erstellung praxisorientierter Materialien zeigen: Broschüren, Leitfäden und Handreichungen bieten Betreuungskräften, Familien und Agenturen konkrete Orientierung in rechtlichen und administrativen Fragen (IG24, 2022a; 2023a). Ein Beispiel dafür ist die gemeinsam mit CuraFAIR entwickelte Informationsbroschüre, die mehrsprachig über Rechte und Pflichten in der Personenbetreuung informiert und so als unmittelbares Unterstützungsinstrument dient (IG24, 2022a).

Insgesamt basiert die Ressourcenbasis der IG24 auf einer Kombination aus Community-Verankerung, Mehrsprachigkeit, empirischem Wissen, symbolischer Anerkennung, Öffentlichkeitsarbeit, Kooperationen und organisatorischer Infrastruktur (IG24, o. J.-b). Diese Vielfalt ermöglicht es der Organisation, Betreuungskräfte unmittelbar zu unterstützen, politische Forderungen evidenzbasiert zu untermauern und ihre Position als gesellschaftlich relevante Akteurin im Feld der 24-Stunden-Betreuung weiter auszubauen (IG24, 2025a; Mairhuber et al., 2024).

Die Strategien der IG24: Aktivismus, kollektive Organisierung und transnationale Vernetzung

Die IG24 verfolgt eine Vielzahl an Strategien, die darauf ausgerichtet sind, sowohl die unmittelbare Situation der Betreuungskräfte zu verbessern als auch langfristige strukturelle Veränderungen in der 24-Stunden-Betreuung zu erreichen (IG24, o. J.-b). Ihre strategische Ausrichtung verbindet sozialpolitische, organisatorische und kommunikative Ansätze, die auf Empowerment, politische Einflussnahme und öffentliche Sichtbarkeit abzielen (IG24, 2023a).

Ein Ausgangspunkt ihrer Arbeit ist der Aufbau kollektiver Strukturen. Durch Selbstorganisation, regelmäßige Treffen und stabile Netzwerke schafft IG24 Möglichkeiten, in denen Betreuungskräfte soziale Isolation überwinden, Erfahrungen austauschen und gemeinsames Handeln entwickeln können (IG24, 2023a). Diese Prozesse des Community-Buildings dienen nicht nur der gegenseitigen Unterstützung, sondern bilden zugleich die Grundlage für die politische Organisierung. Auf dieser Ebene entstehen Räume, in denen Solidarität geübt und kollektive Forderungen formuliert werden können (IG24, o. J.-b).

Aufbauend auf dieser sozialen Infrastruktur setzt IG24 Strategien der Beratung und des Empowerments ein. Mehrsprachige Informationsangebote, juristische Erstberatung und Workshops in der jeweiligen Muttersprache sollen die individuelle Handlungssicherheit der Betreuungskräfte erhöhen (IG24, 2022a, S. 4ff.). Diese individuelle Stärkung gilt als Voraussetzung, um Rechte kollektiv durchzusetzen und als Gruppe selbstbewusst gegenüber Vermittlungsagenturen und Behörden aufzutreten (IG24, 2023a). Damit verbindet IG24 unmittelbare Unterstützungsarbeit mit langfristiger Kapazitätsbildung, die über den einzelnen Arbeitsplatz hinausreicht (IG24, 2023a).

Parallel zur Stärkung der individuellen und kollektiven Handlungskompetenz setzt IG24 auf politische Einflussnahme. Offene Briefe, wie im Rahmen der Pflegereform 2023, sowie Gespräche mit Ministerien und die aktive Teilnahme an Konsultationsprozessen sind zentrale Instrumente, um politische Entscheidungsträger:innen auf strukturelle Missstände hinzuweisen (IG24, 2023b). Diese kontinuierliche Einbindung in politische Dialoge verschafft der Organisation Zugang zu staatlichen Akteuren und ermöglicht es, Vorschläge zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der 24-Stunden-Betreuung einzubringen (IG24, 2023b).

Ein weiterer wichtiger Bestandteil der Strategien sind Proteste und öffentliche Auftritte. Demonstrationen und Kundgebungen, wie die Veranstaltung „Applaus ist nicht genug“ im Oktober 2020 oder die Initiative „Im Haushalt und auf der Autobahn: Sichere Arbeitsbedingungen jetzt“ im Jahr 2022, machen strukturelle Probleme sichtbar und erzeugen öffentlichen Druck (IG24, 2020; IG24, 2022b). Diese Aktionen tragen dazu bei, Betreuungskräfte als gesellschaftlich relevante Akteur:innen zu positionieren und gleichzeitig Solidarität innerhalb der Zivilgesellschaft aufzubauen (IG24, o. J.-b).

Ein zentraler Bestandteil der strategischen Arbeit ist die Nutzung empirischer Evidenz. IG24 greift in ihrer politischen Kommunikation gezielt auf Forschungsergebnisse zurück, um Forderungen durch Daten zu untermauern und Reformprozesse mit wissenschaftlich belegten Argumenten zu unterstützen (IG24, 2025a). Die Forschungsergebnisse dienen der IG24 als Legitimation, um ihre politischen Forderungen nach fairer Entlohnung und stärkerer Regulierung öffentlich zu vertreten (IG24, 2025a; Mairhuber et al., 2024).

Die Öffentlichkeitsarbeit ergänzt diese Strategien, indem sie die Themen der 24-Stunden-Betreuung in Medien und öffentliche Debatten trägt. Pressemitteilungen, Interviews und die Zusammenarbeit mit Journalist:innen werden gezielt eingesetzt, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen von Betreuungskräften sichtbarer zu machen (IG24, 2022a; 2022b). Durch

die mediale Präsenz gelingt es der Organisation, ihre Anliegen über politische Kreise hinaus in breitere gesellschaftliche Diskurse einzubringen und Care-Arbeit als gesellschaftlich relevante Tätigkeit zu positionieren (IG24, 2022b; 2020).

Darüber hinaus spielt die Koalitionsbildung mit anderen Akteur:innen eine wichtige Rolle. IG24 arbeitet mit NGOs, Gewerkschaften und sozialen Bewegungen zusammen, um politische Forderungen in breiteren Allianzen zu vertreten (IG24, 2023b). Diese Kooperationen erweitern die Reichweite der Organisation und erhöhen ihre Durchsetzungskraft, da Forderungen in einem gemeinsamen Rahmen artikuliert werden (IG24, o. J.-b). Solche Allianzen ermöglichen es, spezifische Anliegen der Betreuungskräfte mit übergeordneten Themen wie sozialer Gerechtigkeit, Migration und Geschlechtergleichheit zu verbinden (IG24, 2025b).

Insgesamt zeigt sich, dass die IG24 ihre Strategien auf mehreren Ebenen miteinander verbindet. Sie stärkt Betreuungskräfte durch Community-Building und Empowerment, übt politischen Einfluss durch Lobbyarbeit und Protest aus, nutzt empirische Evidenz zur Legitimation ihrer Forderungen und sichert durch Öffentlichkeitsarbeit und Kooperationen ihre Sichtbarkeit und Reichweite (IG24, 2023b; Mairhuber et al., 2024). Diese strategische Mehrdimensionalität ermöglicht es der IG24, kurzfristige Unterstützungsarbeit mit langfristiger Strukturpolitik zu verknüpfen und so auf eine nachhaltige Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Betreuungskräften hinzuarbeiten (IG24, 2025a; o. J.-b).

6.3 Mikroebene: Das Care-Verhältnis - Interaktionen, Abhängigkeiten und Aushandlungsprozesse in der häuslichen Betreuung

Nach der Analyse der institutionellen und kollektiven Akteur:innen auf der Mesoebene richtet sich der Blick nun auf die Mikroebene, in der das alltägliche Betreuungsgeschehen und die Interaktionen zwischen den beteiligten Personen in den Mittelpunkt rücken. Auf dieser Ebene wird sichtbar, wie politische und strukturelle Rahmenbedingungen in den privaten Haushalt hineinwirken und dort in konkreten Handlungsbeziehungen zwischen Familien und Betreuungskräften Gestalt annehmen.

Im Zentrum steht das Care-Verhältnis selbst. Damit ist die Beziehung zwischen den betreuten Personen und ihren Familien einerseits (siehe Kapitel 6.3.1) und den Betreuungskräften und deren Familien andererseits (siehe Kapitel 6.3.2) gemeint. Diese Beziehung ist nicht als rein vertraglich geregeltes Arbeitsverhältnis zu verstehen, sondern als hochgradig personalisierte soziale Beziehung, da die Betreuungsperson im Haushalt der betreuten Person lebt (Österle,

2017; Bomert, 2020). Anders als in institutionellen Pflegeeinrichtungen besteht keine klare Trennung zwischen professioneller Betreuung und familiärer Intimität (Österle & Bauer, 2016; Aulenbacher et al., 2021; Rossow & Leiber, 2022). Dadurch wird emotionale Arbeit zu einem zentralen Bestandteil der Interaktion, der Vertrauen, Nähe und persönliche Bindung erfordert (Lutz, 2018; Österle & Bauer, 2016; Bomert, 2020).

Diese Form der häuslichen Betreuung ist zugleich transnational strukturiert, da sie von geschlechtsspezifischen Arbeitsteilungen, globalen Ungleichheiten und migrationsbedingten Abhängigkeiten geprägt ist (Bauer & Österle, 2016; Lutz, 2018; Rossow & Leiber, 2022). Betreuungskräfte bewegen sich zwischen Herkunfts- und Aufnahmeland und sind damit Teil eines transnationalen Arrangements, in dem familiale Verpflichtungen, ökonomische Notwendigkeiten und rechtliche Rahmenbedingungen ineinandergreifen (Aulenbacher et al., 2021; Hiessl, 2022). Dieses Arrangement schafft einerseits ökonomische Handlungsspielräume, reproduziert aber zugleich soziale Ungleichheiten, da Betreuung häufig von Frauen aus Osteuropa unter prekären Bedingungen geleistet wird (Lutz, 2018; Österle, 2017; Bauer & Österle, 2016).

Das Care-Verhältnis als transnationales Arrangement ist damit, wie im Verlauf des Kapitels gezeigt wird, ein umkämpftes Terrain, in dem unterschiedliche Interessen, Ressourcen und Strategien aufeinandertreffen und im Alltag neu ausgehandelt werden (Aulenbacher et al., 2021; Mairhuber et al., 2024; Durisova & IG24, 2021). Während für betreute Personen und ihre Angehörigen die 24-Stunden-Betreuung vor allem die Sicherstellung von Versorgung im häuslichen Umfeld und Entlastung bedeutet (Österle & Bauer, 2016; Rossow & Leiber, 2022), eröffnet sie Betreuungskräften eine Möglichkeit zur Einkommenssicherung, die jedoch häufig mit unsicheren Arbeitsbedingungen, rechtlicher Instabilität und sozialer Entfremdung von den eigenen Familien im Herkunftsland verbunden ist (Lutz, 2018; Hiessl, 2022; Mairhuber et al., 2024).

Indem die Perspektiven beider Seiten vergleichend betrachtet werden, wird deutlich, dass die 24-Stunden-Betreuung nicht nur als individuelle Dienstleistungsbeziehung, sondern als relationales Gefüge verstanden werden muss, das familiäre, gesellschaftliche und staatliche Strukturen miteinander verschränkt (Aulenbacher et al., 2021; Kuhlmann et al., 2020). Diese Verschränkung führt zu einem Spannungsfeld zwischen Fürsorge, Kontrolle und ökonomischem Kalkül, das fortlaufend neu verhandelt wird (Lutz, 2018; Österle & Bauer, 2016). Gleichzeitig eröffnen sich Gestaltungsspielräume, die Ansatzpunkte für eine faire und

nachhaltige Ausgestaltung der 24-Stunden-Betreuung bieten können (Mairhuber et al., 2024; Durisova & IG24, 2021).

6.3.1 Perspektive der betreuten Personen und ihrer Familien: Bedürfnisse, Verantwortung und Aushandlung von Fürsorge

Die Perspektive der betreuten Personen und ihrer Angehörigen ist durch eine Doppelrolle gekennzeichnet: Sie sind einerseits Empfänger:innen von Unterstützung und Fürsorge, übernehmen andererseits aber auch die Funktion faktischer Arbeitgeber:innen (Österle & Bauer, 2016; Leiber et al., 2021). In der 24-Stunden-Betreuung treten Familien sowohl formal als auch informell als Akteur:innen auf, die Auswahl, Finanzierung und Steuerung der Betreuung organisieren (Österle & Bauer, 2016). Dadurch können sie die konkrete Ausgestaltung der Betreuung über Anstellungsform, Turnus und Vertragsgestaltung maßgeblich bestimmen und tragen somit eine Verantwortung für die Arbeits- und Lebensbedingungen der Betreuungskräfte (Leiber et al., 2021; Aulenbacher et al., 2021).

Die Inanspruchnahme von 24-Stunden-Betreuung knüpft an das in Österreich tief verankerte Leitbild der familialen Pflegeorientierung an, dem zufolge die Verantwortung für Pflege primär bei den Angehörigen liegt (Österle, 2017a; Österle & Bauer, 2011). Familien verstehen die Beschäftigung von Betreuungskräften daher häufig nicht als Ablösung, sondern als Erweiterung ihrer eigenen Sorgearbeit, indem sie die Betreuungsperson als Teil der familialen Fürsorgepraxis begreifen (Rossow, 2021; Leiber et al., 2021; Österle, 2017a). Die Betreuungskraft übernimmt dabei Aufgaben, die es den Angehörigen ermöglichen, den moralischen Anspruch der Nähe zur betreuten Person aufrechtzuerhalten, ohne selbst rund um die Uhr verfügbar sein zu müssen (Rossow, 2021; Österle, 2017a).

Für betreute Personen bedeutet die Anwesenheit einer Betreuungskraft im Haushalt einerseits die Chance auf Autonomie, Sicherheit und den Verbleib in der vertrauten Umgebung, andererseits aber auch häufig das Empfinden eines Eingriffs in die Privatsphäre (Geserick, 2021; Rossow & Leiber, 2022). Auch Angehörige erleben diese Form der Betreuung ambivalent: Sie betonen die Entlastung und die bessere Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Pflegeverpflichtungen, berichten zugleich aber von Schuldgefühlen und organisatorischen Konflikten, die aus der Delegation von Fürsorge resultieren (Rossow & Leiber, 2022; Aulenbacher et al., 2021; Mairhuber et al., 2024).

Dass Familien auf dieses Modell zurückgreifen, steht in engem Zusammenhang mit strukturellen Versorgungslücken im österreichischen Pflegesystem (Österle, 2017a; Trukeschitz et al., 2022; Aulenbacher et al., 2021). Besonders in ländlichen Regionen ist die öffentliche Pflege- und Betreuungsinfrastruktur unzureichend ausgebaut, wodurch die 24-Stunden-Betreuung vielfach als einziger Weg erscheint, eine kontinuierliche Versorgung sicherzustellen (ebd.). Insbesondere dort, wo mobile Dienste fehlen, Heime teuer oder gesellschaftlich stigmatisiert sind, wird das Modell als praktikable und sozial akzeptierte Lösung wahrgenommen (Trukeschitz et al., 2022; Leiber et al., 2021).

Zudem trägt die öffentliche und mediale Rahmung der 24-Stunden-Betreuung zur Legitimation des Modells bei, da sie diese Form der Sorgearbeit häufig als Ausdruck familiärer Verantwortung und Menschlichkeit darstellt (Weicht, 2010; Rossow, 2021). Angehörige sehen die 24-Stunden-Betreuung als familiennahe und menschenwürdige Alternative zur Heimunterbringung (Weicht, 2010; Österle, 2017a). Dieses Care-Narrativ, welches an kulturell tief verankerte Vorstellungen von Verantwortung und guter Kind-Eltern-Beziehung anknüpft, fördert die gesellschaftliche Akzeptanz des Modells und stabilisiert die Idee der familialen Fürsorge als moralische Pflicht (Rossow, 2021; Aulenbacher et al., 2021).

Funktionen der betreuten Personen: Auftraggeber:innen und Koordinator:innen im Betreuungsgeschehen

Familien übernehmen im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung eine zentrale Steuerungsfunktion, indem sie über Auswahl, Anstellung und Kündigung von Betreuungskräften entscheiden und damit das Betreuungsarrangement maßgeblich gestalten (Rossow & Leiber, 2022; Österle & Bauer, 2016). Als faktische Arbeitgeber:innen regeln sie neben vertraglichen Fragen auch die konkrete Aufgabenteilung zwischen Betreuungsperson und Angehörigen und tragen dadurch wesentlich zur Organisation und Stabilität der Betreuung bei (Leiber et al., 2021; Österle & Bauer, 2011). Diese Steuerungsfunktion ist anspruchsvoll, da Angehörige organisatorische, emotionale und moralische Verantwortung miteinander verbinden müssen (ebd.; Mairhuber et al., 2024). Sie bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen Nähe und Kontrolle, das fortlaufende Aushandlungen über Aufgaben, Erwartungen und Grenzen erforderlich macht (Rossow & Leiber, 2022; Aulenbacher et al., 2021).

Trotz der Delegation an migrantische Betreuungskräfte bleiben Familien eng in die Versorgung eingebunden, da sie organisatorische, medizinische und emotionale Aufgaben übernehmen, die nicht delegiert werden können. Dadurch gestalten sie das Betreuungsverhältnis aktiv mit (Rossow, 2021; Geserick, 2021). In der Forschung wird dieses Zusammenwirken als hybrides

Sorgearrangement beschrieben, in dem familiäre und migrantische Sorgepraxis ineinandergreifen (Lutz, 2018; Aulenbacher et al., 2021). Die häusliche Betreuung ist dadurch von geteilter Verantwortung geprägt: Angehörige und Betreuungspersonen stimmen sich kontinuierlich ab und entwickeln gemeinsame Routinen, um Stabilität und Vertrauen zu sichern (Rossow, 2021; Lutz, 2018). Weder die Familien noch die Betreuungskräfte haben ein Interesse daran, dass das Betreuungsverhältnis abrupt endet: Familien wollen die kontinuierliche Betreuung und Versorgung ihrer Angehörigen sicherstellen, während die Betreuungskräfte auf Löhne angewiesen sind (Lutz, 2018; Mairhuber & Allinger, 2021).

Ein wichtiger Aufgabenbereich der Familien liegt in der Qualitätssicherung der 24-Stunden-Betreuung (Österle, 2017a; Leiber et al., 2021). Da öffentliche Kontrollmechanismen und rechtliche Standards im häuslichen Setting nur schwach ausgeprägt sind, tragen Haushalte die Hauptverantwortung für Überwachung, Kommunikation und Konfliktlösung (ebd.). Diese Entwicklung wird als Privatisierung von Aufsicht diskutiert, da Familien Aufgaben übernehmen, die in institutionellen Pflegekontexten von professionellen Stellen wahrgenommen werden (Leiber et al., 2021; Bomert, 2020). Angehörige müssen somit Fürsorge, Qualitätskontrolle und organisatorische Steuerung verbinden, was hohe Anforderungen an Zeit, Koordination und emotionale Stabilität stellt (Rossow & Leiber, 2022; Österle, 2017a).

Darüber hinaus agieren Familien als Schnittstellenakteure zwischen privaten Haushalten, staatlichen Institutionen und dem Markt (Österle & Bauer, 2016; Leiber et al., 2021). Sie koordinieren Pflegegeld, Zuschüsse und Versicherungsfragen, stehen in Kontakt mit Ärzt:innen, Behörden und Vermittlungsagenturen und übernehmen damit zentrale Koordinations- und Vermittlungsaufgaben (ebd.). Diese familialisierte Steuerungsleistung verdeutlicht, dass private Haushalte strukturelle Lücken in der Organisation der 24-Stunden-Betreuung ausgleichen, indem sie administrative und organisatorische Aufgaben eigenständig übernehmen (Trukeschitz et al., 2022; Österle & Bauer, 2016). Der Umfang dieser Aufgaben variiert jedoch stark nach sozialer Lage, Bildungsniveau und verfügbaren Ressourcen: Familien mit höherem Einkommen oder administrativem Wissen können Anforderungen leichter bewältigen, während einkommensschwächere Haushalte stärker auf Vermittlungsagenturen angewiesen sind und dadurch faktisch geringere Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung der Pflegebeziehung besitzen (Leiber et al., 2021; Trukeschitz et al., 2022).

Neben diesen funktionalen Aufgaben tragen Familien wesentlich zur gesellschaftlichen Verankerung der 24-Stunden-Betreuung bei (Bomert, 2020; Österle, 2017a). Ihre Entscheidungen, Erfahrungen und Handlungsweisen prägen, wie diese Form der Betreuung in der Öffentlichkeit wahrgenommen wird (ebd.). Die mediale und politische Rahmung verstärkt diese Wahrnehmung, indem häusliche Betreuung häufig als Ausdruck familiärer Verantwortung und Menschlichkeit dargestellt wird (Weicht, 2010; Rossow, 2021). Das zugrunde liegende Care-Narrativ verbindet moralische Vorstellungen familiärer Fürsorgepflicht mit dem Ideal einer verantwortungsvollen Angehörigenrolle und trägt damit zur gesellschaftlichen Akzeptanz und Normalisierung der 24-Stunden-Betreuung bei (Lutz, 2018; Aulenbacher et al., 2021).

Diese gesellschaftliche Bedeutung ist jedoch ambivalent: Sie stärkt einerseits das Vertrauen in die häusliche Betreuung, entlastet andererseits aber den Staat, der weiterhin auf familiäre Selbstorganisation und unbezahlte Koordinationsarbeit angewiesen bleibt (Lutz, 2018; Aulenbacher et al., 2021). Zugleich zeigt sich, dass Familien nicht nur bestehende Strukturen reproduzieren, sondern aktiv Verantwortung übernehmen, um eine kontinuierliche und würdevolle Betreuung im häuslichen Umfeld zu ermöglichen (Österle & Bauer, 2016; Rossow, 2021). Ihre Rolle bleibt damit zentral für das Funktionieren und die Weiterentwicklung der 24-Stunden-Betreuung in Österreich (Österle, 2017a; Mairhuber & Allinger, 2021).

Problemwahrnehmung der betreuten Personen: Belastung, Qualitätsrisiken und emotionale Ambivalenzen

Für Familien, die eine 24-Stunden-Betreuung organisieren, sind die wahrgenommenen Probleme vielfältig und betreffen finanzielle, organisatorische, rechtliche sowie emotionale Dimensionen (Österle & Bauer, 2011; Mairhuber & Allinger, 2021). Besonders häufig thematisieren Angehörige die ökonomische Belastung, da Honorare für Betreuungskräfte, Agenturgebühren, Fahrtkosten und Sozialabgaben erhebliche Kosten verursachen, die nur in Teilen übernommen werden (Mairhuber & Allinger, 2021; Trukeschitz et al., 2022). Diese finanzielle Beanspruchung trifft vor allem Haushalte der Mittelschicht, die im Gegensatz zu wohlhabenderen Familien nur über begrenzte eigene Mittel verfügen (Österle & Bauer, 2011; Mairhuber & Allinger, 2021). Zudem äußern Angehörige die Sorge, dass neue Regulierungsmaßnahmen oder Qualitätsstandards die Kosten weiter erhöhen könnten, was das Modell für viele unerschwinglich machen würde (Trukeschitz et al., 2022; Österle, 2017a). Wie in Kapitel 6.2.4 dargestellt, sind auch Betreuungskräfte durch unklare Finanzierungsmechanismen und die ungleiche Verteilung von Kosten betroffen, was

strukturelle Spannungen zwischen Familien und Arbeitskräften zusätzlich verstärkt (IG24, 2023b; Mairhuber et al., 2024). In Hintergrundgesprächen mit Familien, die eine 24-Stunden-Betreuung in Anspruch genommen haben, berichteten einige von einem Dilemma: Sie wollen, dass der Beruf aufgewertet wird und legen alles daran, den Betreuungskräften gute Arbeits- und Lebensbedingungen zu gewährleisten; auf der anderen Seite könnten sie höhere Kosten nicht tragen und fühlen sich hier gegen die Betreuungskräfte, zu denen sie ein Näheverhältnis haben, ausgespielt.

Ein weiterer zentraler Problembereich betrifft die Qualität der Betreuung (Österle, 2017a; Leiber et al., 2021). Da für die Tätigkeit als Personenbetreuer:in keine einheitlichen Qualifikationsanforderungen gelten, äußern Angehörige häufig Zweifel an der fachlichen Eignung und Stabilität der Betreuungssituation (Österle, 2017a; Österle et al., 2013). Empirische Befunde zeigen, dass die Qualität stark von der individuellen Motivation, Kompetenz und Kommunikationsfähigkeit der Betreuungskräfte abhängt und weniger durch institutionelle Standards oder Kontrollen gesichert wird (Leiber et al., 2021; Mairhuber & Allinger, 2021). Während manche Vermittlungsagenturen Schulungen, Supervision oder Qualitätsstandards anbieten, überlassen andere Familien die Sicherstellung der Betreuungsqualität weitgehend selbst, was zu erheblichen Unterschieden führt (Leiber et al., 2021; Bomert, 2020). Wie bereits in Kapitel 6.2.4 zur IG24 gezeigt wurde, kritisieren auch Interessenvertretungen der Betreuungskräfte, dass fehlende gesetzliche Qualitätsvorgaben sowohl Familien als auch Arbeitskräfte in eine überforderte Position bringen (IG24, 2022; IG24, 2023b). In Hintergrundgesprächen berichteten Angehörige davon, dass einige Betreuungskräfte nicht in der Lage waren medizinisch-pflegerische Tätigkeiten zu übernehmen, obwohl die Vermittlungsagentur die Kompetenzen zugesichert hat. Auch Weicht (2010) stellt fest, dass die gesellschaftliche Legitimierung der 24-Stunden-Betreuung auf dem Ideal einer menschenwürdigen, häuslichen Versorgung basiert, Angehörige jedoch die Diskrepanz zwischen diesem Ideal und der tatsächlich schwankenden Qualität im Alltag deutlich wahrnehmen.

Hinzu kommen rechtliche Unsicherheiten, die für viele Familien eine erhebliche Belastung darstellen (Österle & Bauer, 2016; Leiber et al., 2021). Angehörige sehen sich zunehmend mit der Aufgabe konfrontiert, vertragliche Regelungen, Arbeitszeiteinhaltung und Meldepflichten eigenständig zu organisieren, obwohl ihnen dafür oft das rechtliche und administrative Wissen fehlt (Leiber et al., 2021; Rossow & Leiber, 2022). Rossow und Leiber (2022) sprechen in diesem Zusammenhang von einem strukturellen Machtgefälle, da Angehörige

Vermittlungsagenturen gegenüberstehen, die über juristisches und organisatorisches Fachwissen verfügen, während sie selbst nur begrenzte Kenntnisse haben. Diese Abhängigkeit verstärkt sich, wenn Konflikte mit Betreuungspersonen auftreten oder Behördenkontrollen drohen, wodurch Familien Unsicherheiten und Haftungsrisiken tragen, die eigentlich institutionell geregelt sein müssten (Bomert, 2020; Aulenbacher et al., 2021). Auch die IG24 verweist auf diese Problematik (siehe Kapitel 6.2.4) und betont, dass unklare Zuständigkeiten und intransparente Vertragsstrukturen strukturelle Risiken schaffen, die Familien überfordern und Betreuungskräfte zugleich rechtlich ungeschützt lassen (IG24, 2022; Mairhuber et al., 2024).

Diese Erfahrungen prägen die Haltung vieler Angehöriger gegenüber staatlicher Regulierung (Mairhuber & Allinger, 2021; Österle & Bauer, 2016). Einerseits wünschen sich Familien klare rechtliche Rahmenbedingungen, verbindliche Qualitätsstandards und nachvollziehbare Kontrollmechanismen, um Sicherheit zu schaffen (Trukeschitz et al., 2022; Österle & Bauer, 2016). Andererseits befürchten sie, dass zusätzliche Regelungen den Alltag verkomplizieren, neue Bürokratie erzeugen und Kostensteigerungen nach sich ziehen könnten (Mairhuber & Allinger, 2021; Trukeschitz et al., 2022). Viele Familien sehen sich dadurch in einer Zwischenposition: Sie hoffen auf Entlastung durch Regulierung, übernehmen jedoch weiterhin Aufgaben, die eigentlich institutionelle Verantwortung wären, ohne dafür ausreichende Unterstützung oder Orientierung zu erhalten (Österle & Bauer, 2016; Mairhuber & Allinger, 2021).

Neben diesen strukturellen und organisatorischen Problemen spielt auch die emotionale Dimension eine zentrale Rolle (Rossow, 2021; Lutz, 2018). Betreute Personen erleben den Einzug einer bislang fremden Person in ihr Zuhause häufig als Verlust von Intimität, Kontrolle und Selbstbestimmung, was Anpassungsprozesse und Konflikte im Alltag auslösen kann (Geserick, 2021; Österle, 2017a). Auch Angehörige berichten von emotionaler Belastung, Schuldgefühlen und Spannungen innerhalb der Familie, insbesondere bei der Organisation und Finanzierung der Betreuung (Rossow, 2021; Rossow & Leiber, 2022). Lutz (2018) hebt hervor, dass diese emotionalen Konflikte eng mit kulturellen Normen verknüpft sind, nach denen Kinder moralisch verpflichtet sind, die Betreuung ihrer Eltern selbst sicherzustellen, anstatt sie in institutionelle Pflege zu geben. Weicht (2010) zeigt, dass solche moralischen Narrative gesellschaftliche Zustimmung fördern, für Familien jedoch neue Belastungen erzeugen, da sie zwischen sozialem Anspruch und praktischer Überforderung vermitteln müssen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Problemwahrnehmung der Familien über individuelle Erfahrungen hinausweist. Sie verweist auf strukturelle Defizite in der Organisation der 24-Stunden-Betreuung, die durch hohe Kosten, Qualitätsunsicherheit, rechtliche Grauzonen, Abhängigkeiten von Vermittlungsagenturen sowie emotionale Ambivalenzen geprägt sind (Mairhuber & Allinger, 2021; Aulenbacher et al., 2021; IG24, 2023b). Diese Konstellation verdeutlicht, dass die Herausforderungen auf der familiären Mikroebene untrennbar mit den systemischen Bedingungen verbunden sind, die auch in Kapitel 6.2.4 zur IG24-Perspektive sowie in der empirischen Analyse von Mairhuber et al. (2024) kritisch reflektiert werden. Damit prägt die Wahrnehmung der betreuten Personen und ihrer Angehörigen nicht nur den individuellen Alltag, sondern auch die politische und gesellschaftliche Diskussion über die Zukunft der 24-Stunden-Betreuung in Österreich (Mairhuber & Allinger, 2021; Lutz, 2018; Österle, 2017a).

Interessen der betreuten Personen: Verlässlichkeit, Kontinuität und individuelle Passung der Betreuung

Die Interessen der betreuten Personen sind vielschichtig und reichen von der Verlässlichkeit des Betreuungsarrangements über die Kontinuität der Betreuung bis hin zur erfolgreichen individuellen Abstimmung mit relevanten Akteur:innen. Im Mittelpunkt der familiären Interessen steht die Leistbarkeit der 24-Stunden-Betreuung (Mairhuber & Allinger, 2021; Trukeschitz et al., 2022). Das österreichische Modell basiert in weiten Teilen auf privater Finanzierung, wodurch die ökonomischen Ressourcen der Haushalte maßgeblich bestimmen, ob und in welchem Umfang Betreuung in Anspruch genommen werden kann (Österle & Bauer, 2011, 2013a). Die Angehörigen bemühen sich, das Pflegegeld und Zuschüsse gezielt einzusetzen, um Kosten zu reduzieren (ebd.). Häufig fühlen sie sich gedrängt abzuwägen zwischen einer qualitativ hochwertigen oder leistbaren Betreuung und können sich Alternativen wie private Pflegeheime schlichtweg nicht leisten (Trukeschitz et al., 2022; Österle, 2017a). Die Frage der Leistbarkeit betrifft insbesondere Haushalte der Mittelschicht, die weder ausreichend Einkommen für eine langfristige Privatfinanzierung noch Anspruch auf umfassende öffentliche Unterstützung haben (Mairhuber & Allinger, 2021; Österle & Bauer, 2011; siehe Kapitel 6.3.1). Dadurch entstehen soziale Spannungen und Gerechtigkeitsfragen, die den Zugang zu verlässlicher häuslicher Betreuung ungleich verteilen (Aulenbacher et al., 2021; Bomert, 2020; Famira-Mühlberger, 2017).

Eng mit der finanziellen Dimension verbunden ist das Interesse an einer verlässlichen und qualitativ hochwertigen Versorgung, die Sicherheit, Stabilität und Vertrauen ermöglicht

(Österle, 2017a; Rossow, 2021). Viele Familien betrachten eine Heimunterbringung erst als letzten Ausweg und bevorzugen die Betreuung im vertrauten Umfeld, um Selbstbestimmung und Nähe zu bewahren (Österle & Bauer, 2016; Weicht, 2010). Das eigene Zuhause wird dabei als Raum persönlicher Kontinuität verstanden, der Würde und Autonomie im Alter symbolisiert (Lutz, 2018; Rossow, 2021). Diese Orientierung an familiärer Normalität spiegelt auch gesellschaftliche Werte wider, die Fürsorge und Verantwortung innerhalb der Familie hoch bewerten (Weicht, 2010; Aulenbacher et al., 2021).

Ein weiteres zentrales Interesse betrifft die Kontinuität der Betreuung. Häufige Personalwechsel gelten als belastend, da sie den Aufbau von Vertrauen zwischen betreuter Person und Betreuungskraft erschweren (Geserick, 2021; Rossow, 2021). Angehörige bevorzugen daher langfristige und stabile Betreuungssituationen, die Planbarkeit ermöglichen und die Betreuungszyklen verlässlich strukturieren (Österle & Bauer, 2016; Leiber et al., 2021). Diese Erwartung richtet sich auch an Vermittlungsagenturen, die durch Turnusgestaltung und Personaleinsatz Einfluss auf die Stabilität nehmen (Riedl & Staflinger, 2022; Österle, 2017a). Unterbrechungen in der Versorgung werden als Risiko wahrgenommen, das sowohl organisatorische Belastungen als auch emotionale Verunsicherung erzeugt (Mairhuber & Allinger, 2021; Bomert, 2020). Denn wenn eine Betreuungskraft ausgetauscht wird, muss Ersatz gefunden werden, was enormen Organisationsaufwand bedeutet. Wenn der Ersatz gefunden ist, muss wieder eine zwischenmenschliche Beziehung aufgebaut werden und das benötigt Zeit und Energie. Daher legen Familien großen Wert auf die individuelle Passung zwischen Betreuungskraft und betreuter Person. Neben fachlicher Kompetenz ist die persönliche Chemie entscheidend für Vertrauen, Kommunikation und Alltagsgestaltung (Geserick, 2021; Rossow & Leiber, 2022). Wie auch in Kapitel 6.2.4 zur IG24-Perspektive dargelegt (IG24, 2023b; siehe Kapitel 6.2.4), hängt die Qualität der Interaktion wesentlich von sprachlicher Verständigung, kultureller Sensibilität und gegenseitigem Respekt ab (Aulenbacher et al., 2021; Österle, 2017a). Da formale Standards fehlen, bleibt die Verantwortung für die Auswahl und Passung weitgehend bei den Familien selbst (Leiber et al., 2021; Österle & Bauer, 2016).

Ein weiteres zentrales Anliegen ist die Flexibilität der Betreuung. Angehörige schätzen die Möglichkeit, Aufgaben, Arbeitszeiten und Abläufe individuell an den Bedarf der betreuten Personen anzupassen (Österle, 2017a; Rossow, 2021). Besonders bei plötzlichen Veränderungen im Gesundheitszustand oder in der familiären Situation wird diese Anpassungsfähigkeit als Vorteil gegenüber institutionellen Angeboten wahrgenommen

(Rossow & Leiber, 2022; Österle & Bauer, 2016). Flexibilität wird somit als Ausdruck familiärer Selbstbestimmung verstanden, die es ermöglicht, Betreuung und Eigenverantwortung miteinander zu verbinden (Lutz, 2018; Bomert, 2020). Häufig stimmen sich die Familien sehr eng mit den Betreuungskräften ab und versuchen sich auch ihren Bedürfnissen anzupassen (Mairhuber et al., 2024). So durfte beispielsweise eine Person, mit der ich ein Hintergrundgespräch geführt habe, ihr Kleinkind für die Dauer des Turnus mit in die Arbeit bringen.

Schließlich prägt auch die moralische und symbolische Dimension die Interessen der Familien. Viele Angehörige verbinden mit der häuslichen Betreuung das Bestreben, ihrer familiären Verantwortung gerecht zu werden und kulturell verankerte Erwartungen zu erfüllen (Weicht, 2010; Lutz, 2018). Indem Betreuung im eigenen Haushalt organisiert wird, können sie das gesellschaftliche Ideal aufrechterhalten, Sorgearbeit innerhalb der Familie zu leisten (Rossow, 2021; Österle, 2017a). Diese moralische Orientierung schafft soziale Anerkennung, birgt jedoch zugleich Druck, der mit der hohen Belastung des Betreuungsalltags kontrastiert (Lutz, 2018; Mairhuber & Allinger, 2021).

Insgesamt verdeutlichen die Interessen der betreuten Personen und ihrer Familien, dass die 24-Stunden-Betreuung ein komplexes Arrangement ist, in dem ökonomische, emotionale und normative Aspekte ineinandergreifen (Österle, 2017a; Aulenbacher et al., 2021). Familien, als zentrale Akteur:innen, übernehmen eine enorm wichtige koordinierende Funktion und sind wesentlich für das Funktionieren dieser Care-Beziehung verantwortlich. Sie sehen sich wie im Verlauf des Kapitels gezeigt wird mit kulturellen Erwartungen und häufig auch mit finanziellen Grenzen konfrontiert und Füllen institutionelle Lücken in der Organisation der Daseinsvorsorge (Österle & Bauer, 2016; Lutz, 2018; Mairhuber & Allinger, 2021). Das führt, wie im Verlauf der Arbeit gezeigt wird, dazu, dass ihre Interessen ungewollt im Konflikt zu anderen Akteur:innen stehen.

Ressourcen der betreuten Personen: Finanzielle Mittel und organisatorische Kompetenzen

Die Ressourcen, über die Familien im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung verfügen, sind vielfältig und bilden die Grundlage, auf der Haushalte ihre Rolle als faktische Arbeitgeber:innen und Koordinator:innen von Sorgearrangements erfüllen können (Österle & Bauer, 2016; Rossow & Leiber, 2022).

Von zentraler Bedeutung sind dabei die finanziellen Mittel, die maßgeblich darüber entscheiden, ob und in welchem Umfang Betreuung organisiert werden kann (Mairhuber & Allinger, 2021; Trukeschitz et al., 2022). Das österreichische Pflegegeld stellt die wichtigste Finanzierungsbasis dar, auf die Familien zurückgreifen, um eine 24-Stunden-Betreuung überhaupt realisieren zu können (Österle, 2017a; Bauer & Österle, 2013a). Es wird unabhängig vom Einkommen gewährt und soll pflegebedingte Mehrausgaben abdecken, reicht jedoch selten aus, um die tatsächlichen Betreuungskosten vollständig zu decken (Famira-Mühlberger, 2017; Österle & Bauer, 2011). Ergänzend dazu existiert ein staatlicher Zuschuss zur 24-Stunden-Betreuung, der über das Sozialministeriumservice abgewickelt wird (Sozialministeriumservice, 2025). Seit der Anpassung 2023 beträgt die Förderung für eine unselbstständige Betreuungskraft bis zu 800 Euro monatlich und bei zwei Kräften maximal 1 600 Euro (ebd.). Für selbstständige Betreuungskräfte liegt der Zuschuss bei 400 Euro, kann jedoch auf 800 Euro steigen, wenn eine Betreuungskraft mindestens 28 Tage durchgehend tätig ist (ebd.). Voraussetzung sind unter anderem ein Pflegegeldbezug ab Stufe 3, ein monatliches Nettoeinkommen unter 2.500 Euro sowie der Nachweis einer beruflichen Qualifikation oder einer längerfristigen Tätigkeit der Betreuungskraft (Sozialministeriumservice, 2025; Transparenzportal, 2025). In einigen Bundesländern bestehen ergänzende Landesförderungen, etwa im Burgenland, wo monatlich bis zu 500 Euro - in Ausnahmefällen bis zu 700 Euro - gewährt werden können (Burgenland, 2025; Pflege.gv.at, 2025). Trotz dieser Unterstützungsmaßnahmen tragen Angehörige weiterhin beträchtliche Eigenkosten, etwa für Löhne, Agenturgebühren, Fahrtkosten und Sozialabgaben (Trukeschitz et al., 2022; Österle & Bauer, 2016). Diese finanzielle Belastung führt zu einer sozialen Selektivität, da Haushalte mit geringeren Ressourcen häufig keinen Zugang zu dieser Betreuungsform haben (Mairhuber & Allinger, 2021; Aulenbacher et al., 2021).

Neben den materiellen Grundlagen verfügen Familien über organisatorische Kompetenzen, die sie befähigen, den komplexen Betreuungsalltag zu koordinieren und zu gestalten (Leiber et al., 2021; Rossow & Leiber, 2022). Angehörige übernehmen die Vertragsgestaltung, organisieren die An- und Abreise der Betreuungskräfte, kommunizieren mit Ärzt:innen, Behörden und Vermittlungsagenturen und tragen dadurch wesentlich zur Funktionsfähigkeit der Betreuung bei (Österle & Bauer, 2016; Riedel & Staflinger, 2022). Diese Tätigkeiten erfordern rechtliches und administratives Wissen, zeitliche Ressourcen und Kommunikationsfähigkeit, die nicht in allen Haushalten gleichermaßen vorhanden sind (Leiber et al., 2021; Mairhuber & Allinger, 2021). Innerhalb der Familien werden diese Aufgaben häufig arbeitsteilig organisiert, sodass

mehrere Angehörige, etwa Geschwister oder (Ehe-)partner:innen, zur Entlastung beitragen und Ausfälle kompensieren können (Rossow, 2021; Geserick, 2021). In einigen Fällen verfügen Familien jedoch über unzureichende organisatorische Ressourcen und werden dadurch stärker abhängig von Vermittlungsagenturen, die ihnen Orientierung und Beratung bieten, aber auch eigene Interessen verfolgen (Aulenbacher et al., 2021g, 2021h)

Darüber hinaus verfügen Familien über diskursive und symbolische Ressourcen, die ihre Position im Betreuungsgeschehen gesellschaftlich legitimieren (Weicht, 2010; Lutz, 2018). Sie handeln kulturell und moralisch begründet im Namen der betreuten Personen und können sich auf tief verankerte Vorstellungen familiärer Verantwortung und Fürsorge berufen (ebd.). Das Ideal, Verantwortung in der Familie zu übernehmen und zum Beispiel ältere Angehörige im häuslichen Umfeld zu versorgen, verschafft ihnen gesellschaftliche Anerkennung und moralische Legitimität (Rossow, 2021; Lutz, 2018). Diese Haltung entsteht nicht primär aus der Absicht, das Modell zu stabilisieren, sondern aus der Notwendigkeit, eine praktikable Lösung zu finden, wenn Heimplätze teuer sind oder regionale Pflegeinfrastruktur fehlt (Weicht, 2010; Österle & Bauer, 2016; Aulenbacher et al., 2021).

Schließlich verfügen Angehörige über alltagspraktische Fähigkeiten, die unmittelbar in die Betreuung einfließen und den Alltag der betreuten Personen maßgeblich mitgestalten (Geserick, 2021; Österle, 2017a). Viele Angehörige bringen eigene pflegerische, medizinische oder psychosoziale Kompetenzen ein, die über die formalen Aufgaben der Betreuungskräfte hinausgehen und Versorgungslücken schließen (Bauer & Österle, 2013a; Lutz, 2018). Diese Mitwirkung wird häufig als Ausdruck von Verantwortung und familiärer Nähe verstanden, was die emotionale Bindung an das Betreuungsgeschehen verstärkt (Lutz, 2018; Mairhuber & Allinger, 2021). Zugleich können sich hier Konfliktlinien zwischen Angehörigen und Betreuungskräften zeigen, etwa bei der Aufteilung von Aufgaben oder unterschiedlichen Erwartungen an Betreuungsqualität (Rossow & Leiber, 2022; siehe Kapitel 6.2.4).

Insgesamt wird deutlich, dass Familien im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung über vielfältige Ressourcen verfügen, die ökonomische, organisatorische, symbolische und alltagspraktische Dimensionen umfassen (Österle, 2017a; Aulenbacher et al., 2021). Diese Ressourcen ermöglichen ihnen, Betreuung zu gestalten und aufrechtzuerhalten, obwohl strukturelle Bedingungen den Handlungsspielraum begrenzen (ebd.). Familien sind damit keine passiven Empfänger:innen von Leistungen, sondern tragen aktiv dazu bei, dass Betreuung unter den

gegebenen Rahmenbedingungen überhaupt möglich bleibt (Mairhuber & Allinger, 2021; Österle & Bauer, 2016; Lutz, 2018).

Strategien der betreuten Personen: Kompensation, Kontrolle und moralische Rechtfertigung im Umgang mit Betreuungskräften

Um die 24-Stunden-Betreuung im Alltag umsetzbar zu machen, greifen Familien auf unterschiedliche Strategien zurück, die finanzielle, organisatorische und moralische Dimensionen verbinden (Österle, 2017a; Rossow, 2021). Eine zentrale Strategie besteht darin, Sorgearbeit partiell auszulagern (Österle, 2017a; Leiber et al., 2021). Angehörige übertragen bestimmte Aufgaben an Betreuungskräfte, um Erwerbsarbeit, Familie und Pflegeverpflichtungen miteinander vereinbaren zu können (ebd.). Dieses Modell entlastet Familien, ersetzt ihre Verantwortung jedoch nicht vollständig, sondern verändert sie. Rossow (2021) beschreibt dies als ein ‚delegiertes Care-Modell', in dem Angehörige weiterhin Verantwortung tragen, jedoch stärker koordinierend und vermittelnd tätig werden. Dadurch unterscheidet sich die häusliche Betreuung von stationären Einrichtungen, in denen familiäre Verantwortung weitgehend entfällt (Rossow, 2021; Mairhuber & Allinger, 2021).

Mit der Organisation und Finanzierung der Betreuung sind weitere Strategien verbunden. Familien kombinieren staatliche Zuschüsse, Pflegegeld und steuerliche Entlastungen mit eigenen finanziellen Mitteln, um die Betreuungskosten zu decken (Trukeschitz et al., 2022; Österle & Bauer, 2016). Häufig werden innerfamiliäre Ressourcen aktiviert, etwa durch finanzielle Unterstützung von Geschwistern oder anderen Verwandten (Rossow & Leiber, 2022). Diese Formen der Solidarität sind einerseits Ausdruck familiären Zusammenhalts, können andererseits aber Konfliktpotenziale erzeugen, insbesondere wenn die Aufteilung von Kosten und Verantwortung als ungerecht empfunden wird (Rossow, 2021; Geserick, 2021). Mairhuber und Allinger (2021) betonen, dass solche Arrangements verdeutlichen, wie stark das System der 24-Stunden-Betreuung auf privater Eigenleistung beruht und damit bestehende soziale Ungleichheiten fortschreibt. Wer über weniger ökonomische Ressourcen verfügt, hat geringere Möglichkeiten, Betreuung dauerhaft sicherzustellen (Trukeschitz et al., 2022; Aulenbacher et al., 2021).

Eine weitere Strategie besteht in der Verhandlung und Anpassung gegenüber Vermittlungsagenturen und Betreuungskräften (Leiber et al., 2021; Österle & Bauer, 2016; Aulenbacher et al., 2024a). Angehörige verhandeln regelmäßig über Vertragsbedingungen, Kosten, Turnuszeiten und Betreuungsinhalte (Leiber et al., 2021; Österle & Bauer, 2016). Wenn sie mit den Bedingungen unzufrieden sind, kommt es nicht selten zu einem Wechsel der

Betreuungskraft oder der Vermittlungsagentur, um die Betreuungssituation zu verbessern (Geserick, 2021; Bomert, 2020). Bomert (2020) zeigt, dass solche Aushandlungsprozesse nicht allein ökonomisch motiviert sind, sondern auch den Versuch darstellen, Handlungsspielräume in einem von Unsicherheit geprägten Feld zu wahren. Familien versuchen damit, trotz struktureller Abhängigkeiten ein Mindestmaß an Kontrolle und Selbstbestimmung zu sichern (Rossow & Leiber, 2022; Mairhuber & Allinger, 2021).

Neben Delegation und Verhandlung spielt die ergänzende Mitwirkung an der Betreuung eine wichtige Rolle (Rossow, 2021; Geserick, 2021; Aulenbacher & Prieler, 2024c). Angehörige übernehmen weiterhin Aufgaben, die über die formalen Zuständigkeiten der Betreuungskräfte hinausgehen, etwa organisatorische Tätigkeiten, psychosoziale Begleitung oder medizinische Unterstützung (ebd.). Diese geteilte Verantwortung trägt dazu bei, Versorgungslücken zu schließen und den Alltag der betreuten Personen zu sichern (Österle, 2017a; Lutz, 2018). Solche Beteiligung ist nicht Ausdruck freiwilliger Übernahme, sondern entsteht häufig aus praktischer Notwendigkeit, da Betreuungskräfte ohne institutionelle Rückendeckung agieren und familiäre Assistenz unerlässlich bleibt (Rossow & Leiber, 2022; Aulenbacher et al., 2021).

Auch auf diskursiver Ebene verfolgen Angehörige Strategien, um ihre Entscheidung für eine 24-Stunden-Betreuung moralisch zu legitimieren. Sie rahmen die 24-Stunden-Betreuung als familiäre und moralisch richtige Lösung, um Verantwortung und Nähe aufrechtzuerhalten und Kritik an prekären Arbeitsbedingungen abzuwehren (Weicht, 2010; Rossow, 2021). Diese Erzählweise knüpft an kulturell tief verankerte Vorstellungen von Fürsorge und familiärer Pflicht an, die in Österreich eine hohe gesellschaftliche Bedeutung besitzen (Lutz, 2018; Österle & Bauer, 2016). Durch diese moralische Rahmung gelingt es Familien, ihre Entscheidungen sowohl im privaten Umfeld als auch im öffentlichen Diskurs zu rechtfertigen (Aulenbacher et al., 2021; Mairhuber & Allinger, 2021). In Hintergrundgesprächen wurde die Alternativlosigkeit beklagt: Stationäre staatliche oder private Einrichtungen seien mit mehr Kosten verbunden. Auch die Ermöglichung der Betreuung im Eigenheim wurde häufig als Zielvorstellung kommuniziert. In den Gesprächen wurde deutlich, dass viele sich der prekären Arbeits- und Lebensbedingungen bewusst sein und daher wurde mehrfach betont, dass es in diesen Haushalten „anders“ und „besser“ sei. Sie würden überbezahlen, mehr Freiheiten gewähren und seien selbst sehr flexibel. In Gesprächen wurde häufig auch schlichtweg die Hilflosigkeit deutlich. So war einer Familie bewusst, dass ihr Angehöriger bereits gegenüber Betreuungskräften sexuell übergriffig war und sie versuchten männliche Betreuer:innen zu finden – ein Problem, welches laut Amnesty International (2021a; 2021b; 2021c) nicht selten

auftritt. Aufgrund der geringen Verfügbarkeit musste die Familie jedoch weiterhin Frauen einstellen. Sie betonten, dass sie versuchen die Betreuungssituation besser zu beobachten.

Schließlich gehören pragmatische Anpassungsstrategien zum Alltag vieler Haushalte. Familien entwickeln kurzfristige Lösungen für Ausfälle, etwa bei Krankheit oder plötzlicher Kündigung einer Betreuungskraft, indem sie auf andere Angehörige zurückgreifen oder zeitweise selbst Pflege- und Betreuungsaufgaben übernehmen (Rossow & Leiber, 2022; Geserick, 2021). Sekulová und Rogoz (2018b) zeigen, dass Angehörige teils Netzwerke im Herkunftsland der Betreuungskräfte aktivieren, um bei Engpässen rasch Ersatz zu finden. Diese improvisierte Flexibilität wird für viele Familien zur Routine und ist eine notwendige Bedingung, um Betreuung unter instabilen Rahmenbedingungen aufrechtzuerhalten (Trukeschitz et al., 2022; Mairhuber & Allinger, 2021).

Insgesamt verdeutlichen diese Strategien, dass Familien im Feld der 24-Stunden-Betreuung keine passiven Empfänger:innen von Dienstleistungen sind, sondern aktiv versuchen, eine funktionsfähige Betreuungspraxis zu ermöglichen (Österle & Bauer, 2016; Rossow, 2021). Sie agieren dabei innerhalb struktureller Begrenzungen, die sie zu fortlaufender Anpassung zwingen, um Versorgungslücken zu schließen und das Betreuungsverhältnis aufrechtzuerhalten (Mairhuber & Allinger, 2021; Lutz, 2018). Ihre Handlungen sichern damit nicht aus Überzeugung, sondern aus Notwendigkeit das Funktionieren eines Systems, das ohne diese kontinuierliche familiäre Mitgestaltung kaum bestehen könnte (Aulenbacher et al., 2021; Österle, 2017a; Rossow & Leiber, 2022).

6.3.2 Perspektive der Betreuer:innen und ihrer Familien: Lebensrealitäten, Belastungen und transnationale Aushandlungen

Die Perspektive der Betreuer:innen in der 24-Stunden-Betreuung ist durch eine doppelte Spannung geprägt: Einerseits eröffnet die Tätigkeit einen verlässlichen Zugang zu Einkommen und sozialer Absicherung, andererseits bringt sie erhebliche Belastungen und Risiken für die Betreuer:innen selbst und ihre Familien im Herkunftsland mit sich (Österle, 2017a; Bauer & Österle, 2016a). Für viele Migrantinnen steht die ökonomische Motivation im Vordergrund (ebd.). Das Lohnniveau in Österreich liegt deutlich über jenem in den Herkunftsländern, wodurch die Arbeit in der 24-Stunden-Betreuung als Möglichkeit erscheint, die finanzielle Situation der eigenen Familie zu verbessern (Hussein, 2022; Österle, 2017a). Regelmäßige Rücküberweisungen spielen dabei eine zentrale Rolle, da sie Bildungsausgaben, Gesundheitskosten und alltägliche Lebenshaltung der Familien sichern (Ayalon, 2022;

Trukeschitz et al., 2022). Aus der Sicht der Betreuer:innen ermöglicht ihre Migration somit nicht nur die eigene Existenzsicherung, sondern trägt zugleich zum sozialen Aufstieg der Kinder und zur finanziellen Stabilität der Herkunftsfamilien bei (Bauer & Österle, 2016a; Lutz, 2015b, 2018).

Trotz dieser ökonomischen Chancen erleben viele Betreuer:innen das Modell ambivalent. Die Tätigkeit eröffnet Zugang zu Sozialversicherung, Pensionsansprüchen und Familienbeihilfen, was für Migrantinnen aus osteuropäischen Ländern eine gewisse soziale Sicherheit schafft (Österle, 2017a; Leichsenring et al., 2022). Auch das Rotationssystem, das eine regelmäßige Rückkehr ins Herkunftsland ermöglicht, wird vielfach positiv bewertet, da es den Kontakt zu den Familien aufrechterhält (Leiblfinger et al., 2020; Ayalon, 2022). Gleichzeitig berichten Betreuer:innen von erheblichen Belastungen, die mit der permanenten Präsenz im Haushalt, unklaren Arbeitszeitregelungen und der Gefahr sozialer Isolation verbunden sind (Hopfgartner et al., 2022; Leichsenring et al., 2022). Maier (2022) und Hiessl (2022) weisen darauf hin, dass die Entgrenzung von Arbeit und Privatleben für viele Betreuerinnen zu einer dauerhaften Überforderung führt, da Ruhezeiten fehlen und Arbeits- wie Lebensraum untrennbar verschmelzen.

Ein zentrales Konfliktfeld betrifft die rechtliche Stellung der Betreuungskräfte (Bomert, 2020; Hiessl, 2022). Das österreichische Selbstständigkeitsmodell wird vielfach kritisch gesehen, da es den Betreuer:innen zwar formale Autonomie zuschreibt, sie jedoch faktisch ohne Arbeitnehmerschutz, geregelte Arbeitszeiten und Kündigungsschutz lässt (Bomert, 2020; Hiessl, 2022). Diese Situation führt zu einem Spannungsverhältnis zwischen rechtlicher Selbstständigkeit und ökonomischer Abhängigkeit von Vermittlungsagenturen und Haushalten (Rossow & Leiber, 2022; Mairhuber & Allinger, 2021). Studien zeigen, dass Betreuer:innen häufig strukturell in eine Zwischenposition gedrängt werden: Sie gelten als Unternehmerinnen, arbeiten aber unter Bedingungen, die eher einer (abhängigen) Beschäftigung entsprechen (Aulenbacher et al., 2021; Bomert, 2020; Mairhuber & Allinger, 2021; Mairhuber et al., 2024).

Die transnationale Dimension ist ein prägendes Merkmal dieser Lebensrealitäten. Viele Betreuungskräfte sind Mütter und müssen ihre eigenen Kinder im Herkunftsland zurücklassen (Lutz, 2015b; Bauer & Österle, 2016a). Lutz (2015b, 2018) beschreibt das daraus resultierende Dilemma als ein Spannungsfeld zwischen ökonomischer Notwendigkeit und moralischem Anspruch: Der Bedarf, Einkommen zu generieren und die Familie materiell abzusichern, steht im Widerspruch zu gesellschaftlichen Vorstellungen von Mutterschaft, die physische Präsenz

und emotionale Nähe betonen (ebd.; auch Maier, 2022). Diese Abwesenheit wird in vielen Fällen durch eine Umverteilung von Sorgearbeit kompensiert, häufig durch Großmütter oder weibliche Angehörige, die Kinderbetreuung und Haushaltsaufgaben übernehmen (Bauer & Österle, 2016a; Sekulová & Rogoz, 2018b).

Auch die Perspektive der Familien der Betreuungskräfte im Sendeland ist eng mit diesen transnationalen Aushandlungen verbunden (Ayalon, 2022; Hussein, 2022). Einerseits profitieren sie von den finanziellen Rücküberweisungen, die den Lebensstandard erhöhen, Bildungschancen eröffnen und soziale Mobilität ermöglichen (ebd.). Andererseits führen die langen Abwesenheiten häufig zu emotionalen Spannungen und Rollenumkehrungen in den Familienstrukturen (Lutz, 2018; Sekulová & Rogoz, 2018b). Studien belegen, dass Kinder teils erhöhte Selbstständigkeit und Verantwortungsbewusstsein entwickeln, zugleich aber auch unter Einsamkeit, Schuldgefühlen und schulischen Problemen leiden (Lutz, 2015b; Bauer & Österle, 2016a). Die emotionale Kostenbelastung dieser transnationalen Lebensformen wird von den Betreuer:innen selbst oft als unvermeidlicher Preis für ökonomische Sicherheit wahrgenommen (Maier, 2022; Hopfgartner et al., 2022).

Insgesamt zeigt sich, dass die Perspektive der Betreuungskräfte und ihrer Familien durch ein Spannungsfeld zwischen ökonomischer Chance und sozialer Prekarität geprägt ist (Österle, 2017a; Lutz, 2018). Die Arbeit in der 24-Stunden-Betreuung bietet Einkommen und begrenzte soziale Sicherheit, ist jedoch von arbeitsrechtlichen Unsicherheiten, emotionalen Belastungen und transnationalen Verpflichtungen begleitet, die nur schwer mit Care-Anforderungen und Bedürfnissen der eigenen Familie vereinbar sind (ebd.). Diese Lebensrealitäten verdeutlichen die strukturellen Widersprüche eines Betreuungssystems, das auf der Arbeitsmigration von Frauen und der Auslagerung familialer Sorgeverantwortung basiert (Aulenbacher et al., 2021; Bauer & Österle, 2016a). Die Betreuer:innen agieren dabei nicht passiv, sondern in einem komplexen Aushandlungsprozess zwischen struktureller Notwendigkeit, familiären Verpflichtungen und persönlicher Handlungsfähigkeit (Rossow & Leiber, 2022; Mairhuber & Allinger, 2021).

Funktionen der Betreuer:innen: Pflegearbeit, emotionale Bindungsarbeit und transnationale Reproduktionsarbeit

Die Betreuer:innen nehmen im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung eine zentrale Rolle ein. Sie übernehmen nicht nur die praktische Pflege- und Betreuungsarbeit, sondern tragen wesentlich dazu bei, dass pflegebedürftige Personen im vertrauten häuslichen Umfeld verbleiben können (Österle, 2017a; Bauer & Österle, 2016a). Zu ihren Aufgaben zählen körpernahe

Pflegeleistungen, Unterstützung bei Mobilität und Alltagsaktivitäten, hauswirtschaftliche Tätigkeiten sowie emotionale Zuwendung und soziale Begleitung (Leichsenring et al., 2022; Hopfgartner et al., 2022). Diese vielfältigen Tätigkeiten verbinden körperliche und emotionale Arbeit und bilden die Basis für das Gelingen häuslicher Pflegearrangements, die stark vom kulturellen Leitbild familialer Fürsorge geprägt sind (Österle & Bauer, 2016a; Weicht, 2010).

Darüber hinaus übernehmen die Betreuer:innen eine Vermittlungsfunktion zwischen formaler und informeller Sorge (Leiblfinger & Prieler, 2018; Bomert, 2020). Ihre Tätigkeit ist rechtlich institutionalisiert, zugleich aber in die private Lebenswelt der betreuten Personen eingebettet (ebd.). Damit bewegen sie sich in einem Zwischenraum zwischen professioneller Dienstleistung und familiärer Beziehung. Bomert (2020) beschreibt diese Konstellation als eine Form ‚quasi-familiärer Einbindung', die sowohl Vertrauen und Nähe als auch Unsicherheit erzeugt, da arbeitsrechtliche und emotionale Grenzen häufig ineinandergreifen (siehe auch Rossow & Leiber, 2022; Maier, 2022). Diese emotionale Bindungsarbeit ist eine zentrale, aber oft unsichtbare Komponente ihrer Tätigkeit und wird von vielen Betreuer:innen als ebenso belastend wie sinnstiftend erlebt (Lutz, 2018; Hiessl, 2022).

Zugleich sind migrantische Betreuungskräfte unverzichtbare Akteur:innen im österreichischen Pflegesystem. Ihre Arbeit schließt strukturelle Versorgungslücken, die durch den Mangel an institutionellen Pflege- und Betreuungskapazitäten entstehen (Kuhlmann et al., 2020; Hussein, 2022). Durch ihre Arbeitsmigration tragen sie dazu bei, die kontinuierliche Betreuung in privaten Haushalten sicherzustellen und damit ein funktionierendes Sorgearrangement zu ermöglichen (Aulenbacher et al., 2021; Bauer & Österle, 2016a). Gleichzeitig wirken sie auch im Herkunftsland als ökonomische Ressource: Rücküberweisungen dienen der Finanzierung von Bildung, Gesundheitsausgaben und alltäglichen Lebenshaltungskosten (Ayalon, 2022; Trukeschitz et al., 2022). Auf diese Weise verbinden migrantische Betreuungskräfte die Aufrechterhaltung von Pflege im Empfängerland mit der materiellen Sicherung familiärer Reproduktion im Herkunftsland (Lutz, 2018; Hussein, 2022).

Auch die Familien der Betreuer:innen übernehmen in diesem transnationalen Gefüge eine bedeutende Rolle. Sie organisieren im Herkunftsland die Umverteilung der Sorgearbeit, die durch die Abwesenheit der Eltern (zumeist Mütter) entsteht (Bauer & Österle, 2016a; Sekulová & Rogoz, 2018b). Häufig übernehmen Großmütter, Töchter oder andere weibliche Angehörige die Betreuung von Kindern und älteren Familienmitgliedern, wodurch neue Sorgebeziehungen und Abhängigkeiten entstehen (Lutz, 2015b; Maier, 2022). Diese Arbeitsteilung bleibt

geschlechtsspezifisch geprägt, da Fürsorge weiterhin überwiegend von Frauen geleistet wird (Lutz, 2018; Bauer & Österle, 2016a). Auch wenn in einzelnen Fällen Väter oder Geschwister Aufgaben übernehmen, bleibt die zentrale Verantwortung meist bei weiblichen Familienmitgliedern (Maier, 2022; Sekulová & Rogoz, 2018b). Durch diese innerfamiliäre Reorganisation wird die im Ausland erbrachte Betreuungsarbeit sozial kompensiert und der Fortbestand von Sorge im Herkunftsland ermöglicht (Bauer & Österle, 2016a; Aulenbacher et al., 2021).

Insgesamt erfüllen Betreuer:innen und ihre Familien somit eine doppelte Funktion: Sie gewährleisten einerseits die alltägliche Betreuung und emotionale Unterstützung von Personen in österreichischen Privathaushalten und sie sichern andererseits die soziale Reproduktion im Herkunftsland (Lutz, 2018; Bauer & Österle, 2016a). Diese transnationale Arbeitsteilung verdeutlicht, dass die 24-Stunden-Betreuung auf komplexen Sorgearrangements beruht, in denen familiäre, ökonomische und emotionale Dimensionen eng miteinander verflochten sind (Aulenbacher et al., 2021; Österle, 2017a). Die Betreuer:innen agieren damit als verbindende Akteur:innen zwischen zwei Care-Systemen und tragen wesentlich dazu bei, dass in beiden Kontexten Versorgung und Fürsorge aufrechterhalten werden können. Dies machen sie häufig unter erheblichen persönlichen Belastungen und eingeschränkten Handlungsspielräumen (Hiessl, 2022; Maier, 2022; Mairhuber & Allinger, 2021; Mairhuber et al., 2024).

Problemwahrnehmung der Betreuer:innen: Prekarität, Isolation und Belastung durch transnationale Lebensführung

Aus Sicht der Betreuer:innen ist die 24-Stunden-Betreuung durch eine Reihe struktureller Probleme gekennzeichnet, die ihre Arbeits- und Lebensbedingungen nachhaltig prägen. Zentral ist das österreichische Selbstständigkeitsmodell, das vielfach kritisiert wird, weil es grundlegende Arbeitnehmer:innenrechte wie Arbeitszeitbegrenzung, Anspruch auf Mindestlohn und Kündigungsschutz umgeht (Hiessl, 2022; Bomert, 2020; Mairhuber et al., 2024). Viele Betreuungskräfte berichten, dass sie faktisch in einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis stehen, obwohl sie rechtlich als selbstständig gelten, was das Risiko von Scheinselbstständigkeit birgt, und zu einer prekären sozialen Absicherung führt (Leiblfinger et al., 2020; Rossow & Leiber, 2022; Aulenbacher et al., 2021). Die fehlende arbeitsrechtliche Absicherung führt dazu, dass viele Betreuer:innen Unsicherheit und Abhängigkeit als strukturelle Merkmale ihrer Tätigkeit erleben (Mairhuber & Allinger, 2021; Österle, 2017a).

Auch die Arbeitsbedingungen werden von den Betreuer:innen als problematisch beschrieben. Sie sind rund um die Uhr im Haushalt präsent, wodurch eine klare Trennung von Arbeits- und Freizeit kaum möglich ist (Hopfgartner et al., 2022; Leichsenring et al., 2022). Diese Entgrenzung der Arbeit führt häufig zu Überlastung, Schlafmangel und gesundheitlichen Beschwerden (Maier, 2022; Hiessl, 2022; Mairhuber & Allinger, 2021). Da der Arbeitsplatz zugleich der Wohnort ist, empfinden viele Betreuungskräfte die fehlende Privatsphäre und die Gefahr sozialer Isolation als besonders belastend (Leichsenring et al., 2022; Lutz, 2018). Die enge emotionale Beziehung zur betreuten Person und deren Familie verstärkt diese Ambivalenz, da sie mit hohen Erwartungen an Verfügbarkeit und Fürsorge verbunden ist (Aulenbacher et al., 2021; Rossow & Leiber, 2022). Die emotionale Arbeit, die hier geleistet wird, bleibt in der Regel unsichtbar und wird weder institutionell anerkannt noch adäquat vergütet (Maier, 2022; Bomert, 2020; Mairhuber et al., 2024).

Ein weiteres Problemfeld betrifft die Rolle der Vermittlungsagenturen, die als zentrale Akteure zwischen Betreuungskräften und Familien fungieren. Betreuer:innen beklagen in vielen Fällen intransparente Vertragsgestaltung, unklare Zuständigkeiten und zusätzliche Kosten, die sie selbst tragen müssen (Leiber et al., 2021; Bomert, 2020; Mairhuber & Allinger, 2021). Während Vermittlungsagenturen sich häufig als Garanten rechtlicher Sicherheit präsentieren, erleben viele Betreuungskräfte diese Strukturen als asymmetrische Machtverhältnisse, in denen ihre Verhandlungsmacht äußerst gering ist (Rossow & Leiber, 2022; Hussein, 2022; Aulenbacher & Prieler, 2024). Die Abhängigkeit von Vermittlungsagenturen zeigt sich insbesondere in der Angst vor Auftragsverlust, wodurch Kritik oder Forderungen nach besseren Bedingungen oftmals unterbleiben (ebd.; Mairhuber & Allinger, 2021).

Auch die fehlende gesellschaftliche Anerkennung und Professionalisierung der Tätigkeit stellt ein wiederkehrendes Problem dar. Da für die Arbeit als Personenbetreuer:in nur geringe formale Qualifikationen erforderlich sind, wird sie in der öffentlichen Wahrnehmung häufig als unqualifizierte Tätigkeit angesehen, obwohl sie komplexe pflegerische und emotionale Aufgaben umfasst (Österle, 2017a; Maier, 2022; Amnesty International, 2021a, 2021b, 2021c). Diese Abwertung erschwert den Aufbau eines professionellen Selbstverständnisses und wirkt sich negativ auf die Selbstwahrnehmung der Betreuer:innen aus (Leichsenring et al., 2022; Aulenbacher et al., 2021). Die geringe gesellschaftliche Wertschätzung steht in deutlichem Kontrast zur tatsächlichen Relevanz ihrer Arbeit, die eine wesentliche Säule der österreichischen Pflegeversorgung bildet (Kuhlmann et al., 2020; Hussein, 2022).

Darüber hinaus entstehen aus der transnationalen Lebensführung erhebliche soziale und emotionale Belastungen. Viele Betreuerinnen sind Mütter, die ihre Kinder im Herkunftsland zurücklassen, um Einkommen zu erzielen (Lutz, 2015b; Bauer & Österle, 2016a). Wie Lutz (2018) und Maier (2022) betonen, stehen diese Frauen in einem Spannungsverhältnis zwischen ökonomischer Notwendigkeit und normativen Erwartungen an Mutterschaft, die physische Präsenz und emotionale Nähe voraussetzen. Diese Abwesenheit wird in den Herkunftsländern meist durch die Umverteilung von Sorgearbeit kompensiert, oft durch Großmütter oder andere weibliche Angehörige, was neue Belastungen und intergenerationale Spannungen erzeugt (Bauer & Österle, 2016a; Sekulová & Rogoz, 2018b). Zwar ermöglicht die Arbeit im Ausland ökonomische Stabilität, doch die emotionale Distanz zu den Familien wird von vielen Betreuer:innen als schwerwiegende Folge ihrer Migration erlebt (Lutz, 2018; Maier, 2022).

Ein weiterer Aspekt der Prekarität liegt in der unsicheren Gestaltung der Beschäftigungsverhältnisse: Kurzfristige Vertragslaufzeiten, fehlender Kündigungsschutz, hohe Mobilitätsanforderungen und lange An- und Abreisewege führen zu einer strukturellen Fragilität, die von den Betreuer:innen als ständige Bedrohung empfunden wird (Leiblfinger et al., 2020; Kuhlmann et al., 2020; Mairhuber & Allinger, 2021; Mairhuber, 2024). Die COVID-19-Pandemie hat diese Unsicherheit wie in Kapitel 7.2 vertiefend herausgearbeitet wird verdeutlicht. Grenzschließungen führten zu Arbeitsunterbrechungen, Einkommensausfällen und einer Verschärfung der psychischen Belastung, da viele Betreuungskräfte wochenlang ohne Ablösung tätig waren (Leichsenring et al., 2022; Hopfgartner et al., 2022; Amnesty International, 2021a, 2021b, 2021c; Mairhuber et al., 2024). Diese Situation verdeutlichte, wie stark das System der 24-Stunden-Betreuung auf der Flexibilität und Belastbarkeit migrantischer Frauen basiert (Aulenbacher et al., 2021; Hussein, 2022).

Insgesamt zeigt die Problemwahrnehmung der Betreuer:innen und ihrer Familien, dass die 24-Stunden-Betreuung von einem Spannungsfeld zwischen ökonomischer Chance und sozialer Prekarität geprägt ist. Die Tätigkeit bietet zwar Einkommen und eine gewisse soziale Absicherung, geht jedoch mit arbeitsrechtlichen Unsicherheiten, physischer Überlastung, emotionalen Belastungen und instabilen transnationalen Beziehungen einher (Österle, 2017a; Lutz, 2015b, 2018). Damit wird deutlich, dass das Modell nicht nur eine individuelle Herausforderung darstellt, sondern Ausdruck struktureller Ungleichheiten ist, die bis in die Herkunftsfamilien der Betreuungskräfte hineinwirken (Bauer & Österle, 2016a; Aulenbacher et al., 2021; Mairhuber & Allinger, 2021; Lutz 2015).

Interessen der Betreuer:innen: Einkommenssicherung, soziale Anerkennung und Vereinbarkeit von Arbeit und Familie

Die Interessen der Betreuer:innen in der 24-Stunden-Betreuung konzentrieren sich vor allem auf Fragen von Arbeitsbedingungen, sozialer Absicherung und gesellschaftlicher Anerkennung (Hopfgartner et al., 2022; Leichsenring et al., 2022). Die Verbesserungen der Arbeitsbedingungen ist ein zentrales Anliegen (ebd.). Viele Betreuungskräfte fordern klare gesetzliche Regelungen zu Arbeitszeiten, Ruhepausen und Aufgabenbereichen, da die derzeitige Entgrenzung der Arbeit zu Überlastung, fehlender Erholung und gesundheitlichen Problemen führt (ebd.; Mairhuber et al., 2024). Ein wichtiges Ziel besteht darin, die inoffizielle Erwartung ständiger Verfügbarkeit zu begrenzen und verlässliche Standards zu schaffen, welche die Trennung von Arbeit und Freizeit gewährleisten (Maier, 2022; Österle, 2017a).

Eng damit verbunden ist das Interesse an verlässlicher sozialer Absicherung (Hiessl, 2022; Bomert, 2020). Das österreichische Selbstständigkeitsmodell wird von den Betreuer:innen häufig als unzureichend empfunden, da es sie von klassischen Arbeitnehmer:innenrechten ausschließt und bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit nur minimale Absicherung bietet (ebd.; Amnesty International, 2021b; 2021c). Viele fordern daher Reformen, die Zugang zu Kranken- und Pensionsversicherung sichern und Schutzmechanismen gegen Scheinselbstständigkeit einführen (Mairhuber & Allinger, 2021; Kuhlmann et al., 2020). Ein stabiler sozialrechtlicher Rahmen gilt für viele als Voraussetzung, um langfristige Sicherheit und Planbarkeit in der Beschäftigung zu erreichen (Aulenbacher et al., 2021; Hussein, 2022).

Darüber hinaus spielt die Frage der fairen und angemessenen Entlohnung eine zentrale Rolle (Leiblfinger & Prieler, 2018; Hopfgartner et al., 2022). Betreuer:innen kritisieren, dass die Vergütung in keinem Verhältnis zur physischen und emotionalen Belastung steht (ebd.). In Befragungen äußern sie wiederholt, dass ihre Arbeit als ‚unterbezahlt' empfunden wird, insbesondere im Vergleich zur Verantwortung, die sie für Pflege und Sicherheit ihrer Klient:innen übernehmen (Leichsenring et al., 2022; Maier, 2022; Mairhuber & Allinger, 2021). Eine zentrale Forderung ist daher die Einführung transparenter und einheitlicher Honorarsysteme, die auch Zusatzleistungen wie Nachteinsätze oder psychische Unterstützungsarbeit berücksichtigen (Bauer & Österle, 2016a; Österle, 2017a).

Neben materiellen Aspekten fordern die Betreuer:innen auch eine stärkere gesellschaftliche Anerkennung und Professionalisierung ihrer Tätigkeit (Österle, 2017a; Aulenbacher et al., 2021). In der öffentlichen Wahrnehmung wird die 24-Stunden-Betreuung noch häufig auf

haushaltsnahe Hilfstätigkeiten reduziert, obwohl sie de facto anspruchsvolle Pflege-, Koordinations- und Beziehungsarbeit umfasst (ebd.). Eine Professionalisierung durch verbindliche Qualifikationsstandards und die Anerkennung vorhandener Kompetenzen gilt als wesentliche Voraussetzung, um den Status der Betreuungskräfte zu stärken und eine höhere Wertschätzung zu erreichen (Maier, 2022; Lutz, 2018). Anerkennung bedeutet für viele Betreuer:innen nicht nur gesellschaftliche Aufwertung, sondern auch eine verbesserte Verhandlungsposition gegenüber Vermittlungsagenturen und privaten Haushalten (Rossow & Leiber, 2022; Hiessl, 2022).

Für die Familien der Betreuer:innen im Herkunftsland stehen wirtschaftliche Stabilität und soziale Reproduktion im Vordergrund (Ayalon, 2022; Bauer & Österle, 2016a). Rücküberweisungen aus Österreich sind für viele Haushalte ein wesentlicher Bestandteil des Familieneinkommens und sichern Bildung, Gesundheitsversorgung und Lebensunterhalt (ebd.). Entsprechend haben die Familien ein starkes Interesse an kontinuierlicher Beschäftigung und verlässlichen Rotationsmodellen, die regelmäßige Einkommensströme ermöglichen (Leiblfinger et al., 2020; Hussein, 2022). Diese finanzielle Kontinuität ist für viele Familien die einzige Möglichkeit, langfristige soziale Sicherheit aufzubauen (Mairhuber & Allinger, 2021; Trukeschitz et al., 2022).

Ein weiterer zentraler Interessensbereich betrifft die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und familiären Verpflichtungen (Lutz, 2015b, 2018; Maier, 2022). Studien zur transnationalen Mutterschaft zeigen, dass viele Betreuungskräfte Strategien entwickeln, um ökonomische Sicherheit durch Migration mit familiärer Fürsorge zu verbinden (ebd.). Dieses Ziel umfasst sowohl den Wunsch, die Beziehungen zu Kindern und Angehörigen aufrechtzuerhalten, als auch das Bedürfnis nach staatlichen oder zivilgesellschaftlichen Unterstützungsstrukturen im Herkunftsland (Bauer & Österle, 2016a; Sekulová & Rogoz, 2018b). Dazu zählen der Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung, die Stärkung familiärer Netzwerke und eine gerechtere innerfamiliäre Verteilung von Sorgearbeit (Lutz, 2018; Aulenbacher et al., 2021).

Insgesamt verdeutlichen die Interessen der Betreuer:innen und ihrer Familien, dass ökonomische, soziale und emotionale Anliegen untrennbar miteinander verwoben sind. Sie reichen von verbesserten Arbeitsbedingungen, sozialer Absicherung und fairer Bezahlung über Anerkennung und Professionalisierung bis hin zu Einkommensstabilität und Vereinbarkeit von Arbeit und Familie im transnationalen Setting (Österle, 2017a; Bauer & Österle, 2016a). Diese Interessen spiegeln die doppelte Verantwortung der Betreuer:innen wider: Sie sind meist

zugleich Arbeitsmigrant:innen im österreichischen Pflegesystem und zentrale Versorger:innen ihrer Familien im Herkunftsland (Lutz, 2015b, 2018; Aulenbacher et al., 2021).

Ressourcen der Betreuer:innen: Soziale Netzwerke, Erfahrungswissen und transnationale Unterstützungsstrukturen

Die Ressourcen, über die Betreuer:innen und ihre Familien verfügen, sind in vieler Hinsicht begrenzt und spiegeln ihre prekäre Position innerhalb transnationaler Care-Arrangements wider (Aulenbacher et al., 2021; Maier, 2022). Zugleich haben sie eine Reihe von Strategien entwickelt und verfügen über Ressourcen, die es ihnen ermöglichen, trotz unsicherer Strukturen weiterhin im Modell der 24-Stunden-Betreuung zu bestehen (Bauer & Österle, 2016a; Lutz, 2018).

Eine der wichtigsten Ressourcen bildet die ökonomische Grundlage, die sie durch ihre Arbeit in Österreich sichern (Hussein, 2022; Österle, 2017a). Das deutlich höhere Einkommensniveau im Vergleich zu den Herkunftsländern ermöglicht es, die Familien finanziell zu stabilisieren und Zukunftsaussichten zu schaffen (ebd.; Lutz, 2015b). Rücküberweisungen spielen dabei eine zentrale Rolle: Sie finanzieren Bildung, Gesundheitsversorgung und alltägliche Lebenshaltungskosten (Ayalon, 2022; Bauer & Österle, 2016a). Für viele Betreuer:innen stellt die Tätigkeit zugleich eine Möglichkeit dar, Schulden abzubauen oder in Hausbau, landwirtschaftliche Projekte oder Unternehmensgründungen im Herkunftsland zu investieren (Hussein, 2022; Lutz, 2018). Diese finanzielle Dimension sichert nicht nur das Überleben der Familien, sondern fungiert auch als Basis für soziale Mobilität im Herkunftskontext (Maier, 2022; Aulenbacher et al., 2021). Manche Betreuungskräfte können sogar Rücklagen bilden, durch die sie weniger abhängig von einzelnen Klient:innen sind oder weniger existenzbedroht durch verzögerte Arbeitsplatzwechsel sind (Aulenbacher et al., 2021; Mairhuber et al., 2024).

Neben materiellen Mitteln verfügen viele Betreuer:innen über organisatorische Ressourcen in Form transnationaler Netzwerke. Über persönliche Kontakte und informelle Kommunikationskanäle koordinieren sie teilweise Arbeitswechsel, Reisen und Vertretungen (Sekulová & Rogoz, 2018b; Rossow & Leiber, 2022). Diese Netzwerke dienen zugleich dem Erfahrungsaustausch über Vermittlungsagenturen, rechtliche Rahmenbedingungen und Arbeitsbedingungen (Leiblfinger et al., 2020; Hiessl, 2022). Sie bieten nicht nur praktische Hilfe bei der Arbeitssuche, sondern auch emotionale Unterstützung und Schutz vor Isolation, die im häuslichen Setting besonders ausgeprägt sein kann (Hopfgartner et al., 2022; Leichsenring et al., 2022). Damit stellen informelle Netzwerke eine zentrale Ressource dar, die

in Abwesenheit institutioneller Strukturen soziale Sicherheit und Solidarität schafft (Lutz, 2018; Sekulová & Rogoz, 2018b).

Wesentliche kollektive Ressourcen ergeben sich zudem aus neuen Formen der Interessenvertretung. Organisationen wie die Interessengemeinschaft IG24 oder gewerkschaftliche Initiativen wie vida bzw. die Initiative vidaflex (siehe Kapitel 6.2.3 und 6.2.4) ermöglichen Betreuer:innen, ihre Anliegen öffentlich zu artikulieren und politische Reformen einzufordern (Aulenbacher et al., 2021; Hiessl, 2022). Diese Zusammenschlüsse schaffen Räume für Empowerment und Selbstvertretung und stärken die Wahrnehmung der Betreuer:innen als eigenständige Akteur:innen im Pflegesystem (IG24, 2023b; Mairhuber & Allinger, 2021). Auch wenn die gewerkschaftliche Organisation stärker ausgeprägt sein könnte, gilt bereits die Möglichkeit kollektiver Artikulation als Ressource, die Handlungsspielräume erweitert und den Zugang zu Beratung und Öffentlichkeit verbessert (Maier, 2022; Aulenbacher et al., 2021).

Eine weitere Ressource liegt in den rechtlichen und sozialen Zugängen, die mit der Tätigkeit in Österreich verbunden sind (Österle, 2017a; Hiessl, 2022). Trotz der bekannten Schwächen des Selbstständigkeitsmodells verschafft es Betreuer:innen Zugang zu Krankenversicherung, und teilweise Familienbeihilfen (ebd.). Diese formalen Rechte werden von vielen als wichtiger Fortschritt im Vergleich zu den prekären Arbeitsbedingungen im Herkunftsland wahrgenommen (Bauer & Österle, 2016a; Mairhuber & Allinger, 2021). Sie bilden eine institutionelle Basis, die soziale Absicherung zumindest teilweise ermöglicht, auch wenn sie durch fehlende Kontrollmechanismen eingeschränkt bleibt (Bomert, 2020; Kuhlmann et al., 2020).

Auch die Familien der Betreuer:innen im Herkunftsland stellen eine zentrale Ressource dar (Lutz, 2015b; Bauer & Österle, 2016a; Sekulová & Rogoz, 2018b). Sie übernehmen Sorgearbeit für Kinder und ältere Angehörige, die durch die Migration der Betreuer:innen nicht mehr selbst geleistet werden kann (Bauer & Österle, 2016a; Sekulová & Rogoz, 2018b). Häufig übernehmen Großmütter, Töchter oder Schwägerinnen diese Aufgaben, wodurch neue familiäre Netzwerke entstehen, die die transnationale Care-Kette aufrechterhalten (Lutz, 2015b; Maier, 2022). Diese Unterstützung ist essenziell, damit Migration überhaupt möglich wird, bringt jedoch auch emotionale Belastungen und intergenerationale Konflikte mit sich (Lutz, 2018; Bauer & Österle, 2016a). Gleichwohl zeigen diese familialen Strukturen, dass auch im Herkunftsland Formen von Anpassung und Solidarität entstehen, die das gesamte Sorgearrangement transnational verknüpfen (Aulenbacher et al., 2021; Maier, 2022). In einem

Hintergrundgespräch mit einer polnischen Mutter wurde neben der Familie eine weitere Form beschrieben, die Sorge- und Betreuungsarbeit anderweitig zu organisieren. Dem Konzept der globalen Fürsorgeketten entsprechend, wurde hier die Betreuungsarbeit an eine ukrainische Mutter ausgelagert. Der Lohn der polnischen Mutter wurde in Teilen dafür genutzt, um die Betreuungsarbeit weiter entlang der Fürsorgekette auszulagern. Die ukrainische Mutter konnte wiederum die Betreuungsarbeit an die Großeltern auslagern.

Schließlich nutzen die Betreuungskräfte auch symbolische und diskursive Ressourcen, um die Anerkennung der 24-Stunden-Betreuung zu erhöhen (Lutz, 2018; Österle, 2017a). Viele verstehen ihre Tätigkeit nicht nur als ökonomische Notwendigkeit, sondern auch als moralische Leistung: Sie ermöglichen älteren Menschen im Eigenheim zu verbleiben und sichern zugleich finanziell ihre Familien im Herkunftsland ab (Lutz, 2018; Österle, 2017a). Im Herkunftskontext gelten sie als ‚gute Mütter' oder Töchter, die Verantwortung übernehmen und trotz physischer Abwesenheit Sorgearbeit leisten (Lutz, 2015b). Diese moralische Rahmung schafft gesellschaftliche Anerkennung und stärkt das Selbstverständnis der Betreuer:innen, auch wenn sie zugleich emotionale Ambivalenzen verstärkt (Hussein, 2022; Bauer & Österle, 2016a). Die gesellschaftliche Anerkennung ist jedoch stets einem Wandel unterlegen. Im Gespräch mit der polnischen Mutter wurde davon berichtet, dass sich die Haltung gegenüber Müttern, die im Ausland tätig sind in den letzten Jahren gewandelt hat und hier durch die katholische Kirche und populistische Narrative der PIS-Partei befeuert, und im klaren Bruch mit der sowjetischen Tradition des Zweiernäherer-Modells, vermehrt Anfeindungen und Narrative der ‚fehlenden Rabenmüttern' verbreitet werden. Das Dilemma der transnationalen Mutterschaft (Lutz, 2015b, 2017) und doppelten Vergesellschaftung der Frau (Becker-Schmidt, 2003), bzw. der doppelten Anrufung als Mutter und teilweise ökonomisch gedrängt als Erwerbstätige (siehe Weber, 2022), kann folglich durch sich verändernde Kontextfaktoren verstärkt werden.

Insgesamt zeigt sich, dass die Ressourcen der Betreuer:innen und ihrer Familien vielfältig, aber fragil sind. Sie reichen von ökonomischen Mitteln und transnationalen Netzwerken über kollektive Organisationsformen und rechtliche Zugänge bis hin zu familialen und symbolischen Unterstützungsstrukturen (Aulenbacher et al., 2021; Österle, 2017a; Mairhuber & Allinger, 2021). Diese Ressourcen kompensieren strukturelle Unsicherheiten und ermöglichen die Aufrechterhaltung transnationaler Sorgearrangements - auch wenn sie selbst Ausdruck prekärer Lebens- und Arbeitsbedingungen bleiben (ebd.)

Strategien der Betreuer:innen: Anpassung, Aushandlung und kollektive Selbstorganisation

Um in einem von Unsicherheit und Prekarität geprägten System bestehen zu können, entwickeln Betreuer:innen und ihre Familien eine Vielzahl von Strategien, die ökonomische, organisatorische und symbolische Dimensionen umfassen (Aulenbacher et al., 2021; Maier, 2022). Eine zentrale Strategie stellt die aktive Nutzung von Arbeitsmigration als Einkommensquelle dar (Ayalon, 2022; Hussein, 2022). Viele Betreuer:innen sehen ihre Tätigkeit in Österreich als Teil einer gezielten Familienstrategie, mit der durch Rücküberweisungen Bildung, Gesundheitsversorgung und alltägliche Lebenshaltungskosten im Herkunftsland abgesichert werden (ebd.; Lutz, 2015a, 2015b). Damit wird Migration zu einem wichtigen Bestandteil der Haushaltsökonomie und zu einer Überlebensstrategie in Kontexten, die von Arbeitslosigkeit, niedrigen Löhnen und schwachen sozialen Sicherungssystemen geprägt sind (Lutz, 2015b; Bauer & Österle, 2016a). Diese Form der transnationalen Einkommenssicherung trägt nicht nur zur finanziellen Stabilität der Familien bei, sondern eröffnet in manchen Fällen (begrenzte) soziale Aufstiegschancen (Lutz, 2018; Maier, 2022).

Im Arbeitsalltag greifen Betreuer:innen auf informelle und kollektive Strategien zurück, um Handlungsspielräume zu sichern (Sekulová & Rogoz, 2018b; Rossow & Leiber, 2022). Netzwerke zwischen Kolleginnen dienen als wichtige Plattformen, um Informationen über Vermittlungsagenturen, Arbeitsmöglichkeiten und rechtliche Regelungen auszutauschen (Sekulová & Rogoz, 2018b; Rossow & Leiber, 2022). Diese informellen Strukturen mindern Machtasymmetrien gegenüber Agenturen und Auftraggeber:innen und helfen, Ausbeutung und Isolation entgegenzuwirken (Hopfgartner et al., 2022; Leichsenring et al., 2022). Zugleich fungieren diese Netzwerke als emotionale und praktische Unterstützung, insbesondere in Phasen der Überlastung oder bei Konflikten im Haushalt (Lutz, 2018).

Darüber hinaus bilden kollektive Formen der Interessenvertretung eine zentrale Ressource. Initiativen wie die Interessengemeinschaft IG24 oder die gewerkschaftliche Plattform Vidaflex (siehe Kapitel 6.2.3 und 6.2.4) ermöglichen es Betreuer:innen, ihre Anliegen öffentlich zu vertreten, Missstände zu benennen und politische Forderungen zu formulieren. Durch diese kollektive Selbstorganisation wird die bislang fragmentierte Stimme der Betreuer:innen gestärkt und ihre Sichtbarkeit im pflegepolitischen Diskurs erhöht (Maier, 2022; IG24, 2023b). Auch wenn die institutionelle Verankerung noch schwach ist, tragen diese Ansätze zu einer allmählichen Verschiebung von individueller Anpassung hin zu kollektiver Artikulation bei

(Mairhuber & Allinger, 2021; Aulenbacher et al., 2021; Amnesty International, 2021a, 2021b; 2021c).

Ein weiterer strategischer Bereich ist die Organisation transnationaler Sorgearbeit (Bauer & Österle, 2016a; Lutz, 2018). Betreuer:innen koordinieren die Umverteilung familiärer Care-Verpflichtungen, indem sie Großmütter, Töchter oder andere weibliche Angehörige im Herkunftsland einbinden oder deren Sorgearbeit durch Rücküberweisungen finanzieren (ebd.; Lutz, 2015b). Diese Formen familiärer Aushandlung stabilisieren die transnationale Care-Kette, reproduzieren jedoch zugleich geschlechtsspezifische Arbeitsteilungen (Lutz, 2015b; Maier, 2022). Viele Betreuer:innen nutzen auch digitale Kommunikationsmittel, etwa Videoanrufe oder soziale Netzwerke, um emotionale Präsenz aufrechtzuerhalten und den Kontakt zu ihren Kindern und Angehörigen zu pflegen (Bauer & Österle, 2016a; Sekulová & Rogoz, 2018b). Diese digitalen Praktiken dienen der symbolischen Überbrückung physischer Distanz und sind Teil der emotionalen Bewältigungsstrategien transnationaler Familien (Lutz, 2018; Ayalon, 2022).

Darüber hinaus setzen viele Betreuer:innen pragmatische Anpassungsstrategien ein, um mit den Anforderungen des 24-Stunden-Betreuung umzugehen (Mairhuber & Allinger, 2021; Geserick, 2021; Bomert, 2020). Sie reagieren flexibel auf plötzliche Veränderungen im Haushalt, etwa auf Krankheitsfälle oder Konflikte, und zeigen eine hohe Mobilitätsbereitschaft, indem sie bei unzumutbaren Bedingungen Agenturen oder Einsatzorte wechseln (ebd.). Diese Flexibilität fungiert als Überlebensmechanismus in einem System, das von fehlender Regulierung und individuellen Risiken geprägt ist (Hiessl, 2022; Mairhuber & Allinger, 2021). Anpassung bedeutet hier nicht passive Anpassungsbereitschaft, sondern eine aktive Strategie, um trotz struktureller Unsicherheit Handlungsspielräume zu erhalten (Leichsenring et al., 2022; Maier, 2022).

Schließlich greifen viele Betreuer:innen auf diskursive Strategien zurück, um ihre Arbeit moralisch zu legitimieren und gesellschaftliche Anerkennung zu gewinnen (Lutz, 2015b, 2018; Weicht, 2010). Indem sie ihre Tätigkeit sowohl als Ausdruck familiärer Verantwortung als auch als unverzichtbaren Beitrag zum österreichischen Pflegesystem darstellen, schaffen sie eine doppelte Legitimation, die im Herkunfts- und im Aufnahmeland trägt (Lutz, 2018; Weicht, 2010). Diese Selbstdeutungen helfen, die Ambivalenz zwischen Abwesenheit und Verantwortung, Nähe und Distanz sowie ökonomischem Gewinn und persönlichem Verzicht zu bewältigen (Maier, 2022; Aulenbacher et al., 2021).

Insgesamt zeigt sich, dass die Strategien der Betreuer:innen und ihrer Familien durch hohe Flexibilität, Vernetzungsfähigkeit und Selbstorganisation gekennzeichnet sind (Lutz, 2015b). Sie reichen von transnationaler Einkommenssicherung über den Aufbau informeller Netzwerke und kollektiver Interessenvertretungen bis hin zur Reorganisation von Care im Herkunftsland und zur moralischen Rahmung der eigenen Tätigkeit (ebd.). Diese Strategien verdeutlichen, dass Betreuer:innen trotz struktureller Abhängigkeiten aktive Akteur:innen sind, die Handlungsspielräume schaffen, solidarische Strukturen aufbauen und so das Funktionieren der 24-Stunden-Betreuung überhaupt erst ermöglichen.

6.3.3 Zwischenfazit: Das Care-Verhältnis als Ort von Nähe, Ungleichheit und wechselseitiger Abhängigkeit

Wie in den Kapiteln 6.3.1 und 6.3.2 gezeigt wurde, ist das Care-Verhältnis in der 24-Stunden-Betreuung ein Beziehungsgefüge, das auf Nähe und Vertrauen beruht und zugleich durch strukturelle Ungleichheiten und unterschiedliche Handlungsspielräume geprägt ist. Es entsteht in einem privaten Raum, in dem Fürsorge alltäglich gelebt, aber auch ständig neu ausgehandelt wird.

Für die betreuten Personen und ihre Angehörigen bedeutet die 24-Stunden-Betreuung in erster Linie Sicherheit und Kontinuität. Sie erlaubt es, Betreuung und Versorgung im vertrauten Umfeld zu organisieren und den Alltag von betreuten Personen so zu gestalten, dass Autonomie, Würde und persönliche Routinen weitgehend gewahrt bleiben. Wie in Kapitel 6.3.1 gezeigt wurde, tragen die Familien jedoch auch die Verantwortung für die Organisation, Finanzierung und Kontrolle der Betreuung. Sie müssen zwischen emotionaler Fürsorge und administrativen Anforderungen vermitteln und übernehmen damit Aufgaben, die sonst institutionellen Akteur:innen zufallen würden. Ihre Perspektive ist von Fürsorge und Pflichtgefühl geprägt, aber ebenso von Überforderung und Unsicherheit, da sie Versorgungslücken ausgleichen, ohne über die dafür nötigen Ressourcen zu verfügen.

Für die Betreuer:innen wiederum eröffnet die 24-Stunden-Betreuung ökonomische Möglichkeiten, die für sie und ihre Familien existenziell sind. Wie in Kapitel 6.3.2 deutlich wurde, ist ihre Arbeit zugleich von rechtlicher Unsicherheit, sozialer Isolation und emotionaler Belastung geprägt. Im Alltag entwickeln sie pragmatische Formen des Aushandelns, um die Anforderungen der Familien, die Bedürfnisse der betreuten Personen und ihre eigenen Grenzen miteinander zu vereinbaren. Viele von ihnen verbinden die Sorge um andere mit der Sorge um

die eigenen Angehörigen im Herkunftsland, wodurch ein transnationales Beziehungsnetz entsteht, das auf Verantwortung und wechselseitiger Unterstützung beruht.

Das Care-Verhältnis ist damit ein Raum, in dem Fürsorge als geteilte, aber ungleich verteilte Praxis sichtbar wird. Familien und Betreuer:innen sind aufeinander angewiesen, um Betreuung und Stabilität zu gewährleisten, doch die Bedingungen, unter denen sie handeln, bleiben asymmetrisch. Nähe entsteht hier nicht nur durch körperliche Präsenz und tägliche Interaktion, sondern auch durch geteilte Routinen, gegenseitige Anpassung und stilles Einverständnis. Gleichzeitig werden in dieser Nähe gesellschaftliche Hierarchien, ökonomische Unterschiede und kulturelle Distanzen immer wieder spürbar.

In der Gesamtschau zeigt sich das Care-Verhältnis als ein Beziehungsraum, der Solidarität und Abhängigkeit zugleich hervorbringt. Es verbindet Lebenswelten, die sich gegenseitig bedingen, und macht sichtbar, dass Fürsorge in der 24-Stunden-Betreuung weder rein privat noch rein professionell ist. Sie entsteht in einem alltäglichen Aushandlungsprozess, in dem sich Fürsorge, Verantwortung und Autonomie ständig neu ordnen.

6.4 Akteur:innenkonstellation und politische Allianzen: Institutionelle Stabilität und politische Aushandlungsprozesse

Die Akteur:innenanalyse in Kapitel 6 hat gezeigt, dass die politische Steuerung der 24-Stunden-Betreuung nicht entlang klar abgegrenzter Zuständigkeiten erfolgt. Politische Wirksamkeit entsteht vielmehr aus dem Zusammenspiel unterschiedlicher Akteur:innen, die über ungleich verteilte institutionelle Einbindung, Ressourcen und Zugänge zu politischen Entscheidungsprozessen verfügen. Diese Akteur:innen agieren nicht isoliert, sondern treten in Allianzen, Gegenkonstellationen und situative Kooperationen ein, die den politischen Handlungsspielraum des Feldes strukturieren. Kapitel 6.4 greift diese Befunde auf und führt sie auf der Ebene der Akteur:innenkonstellation zusammen. Im Mittelpunkt steht dabei nicht die erneute Darstellung einzelner Organisationen oder Positionen, sondern die Frage, wie politische Allianzen gebildet werden, wie sie zueinander in Beziehung stehen und über welche Arenen sie wirksam werden.

Eine zentrale Konstellation im Feld der 24-Stunden-Betreuung bildet eine stabilisierende politische Allianz, die auf die Fortführung und Absicherung des bestehenden Modells ausgerichtet ist. Diese Allianz umfasst parteipolitische, wirtschaftliche und organisatorische Akteur:innen, deren Interessen und Handlungsmuster in wesentlichen Punkten kompatibel sind.

Auf parteipolitischer Ebene wird sie vor allem von der ÖVP getragen, die das bestehende Betreuungsarrangement über längere Zeit hinweg politisch mitgestaltet und abgesichert hat. Ihre Positionierung ist geprägt von dem Anspruch, Kontinuität, administrative Umsetzbarkeit und finanzielle Begrenzungen miteinander zu verbinden und damit einen politischen Rahmen zu schaffen, in dem das bestehende Modell als praktikable Lösung reproduziert werden kann.

Eng damit verbunden agieren die Wirtschaftskammer und die Vermittlungsagenturen. Die Wirtschaftskammer vertritt die Interessen des selbstständigen Betreuungsmodells und der in diesem Bereich tätigen Unternehmen, während Vermittlungsagenturen als organisatorische Schnittstellen zwischen Haushalten, Betreuungskräften und staatlichen Regelungen fungieren. In dieser Konstellation verbinden sich wirtschaftliche Interessen, administrative Routinen und politische Entscheidungsstrukturen zu einem stabilen Arrangement, das auf Anpassungen innerhalb des bestehenden Rahmens ausgerichtet ist. Die Wirksamkeit dieser Allianz ergibt sich weniger aus formaler Einheitlichkeit als aus ihrer institutionellen Verankerung auf mehreren Ebenen. Parteipolitische Entscheidungen, administrative Umsetzungspraktiken und organisatorische Vermittlungsstrukturen greifen ineinander und tragen dazu bei, bestehende Regelungen fortzuschreiben. Veränderungen werden innerhalb dieser Konstellation primär als modifizierende Eingriffe verhandelt, etwa in Form von Maßnahmen zur Qualitätssicherung, punktuellen Anpassungen von Förderinstrumenten oder administrativen Nachschärfungen, während grundlegende arbeitsrechtliche Neuausrichtungen ausgeklammert bleiben.

Dieser stabilisierenden Allianz steht eine regulativ orientierte Gegenkonstellation gegenüber, die das bestehende Betreuungsarrangement aus einer anderen Problemdefinition heraus politisch bearbeitet. Diese Konstellation rahmt die 24-Stunden-Betreuung als Erwerbsarbeit und leitet daraus einen erhöhten Bedarf an formaler Regulierung, rechtlicher Absicherung und institutioneller Verantwortung ab. Zentrale Akteur:innen sind die Arbeiterkammer und die Gewerkschaften, insbesondere die Gewerkschaft vida, die ihre Positionen innerhalb bestehender sozialpartnerschaftlicher und politischer Beteiligungsformate artikulieren. Im Unterschied zur stabilisierenden Allianz zielt diese Konstellation weniger auf punktuelle Nachschärfungen als auf veränderte Regelungsansätze, bleibt jedoch in etablierten politischen und administrativen Arenen verankert.

Parteipolitisch finden diese regulativen Positionen vor allem bei SPÖ und Grünen Anschluss. Beide Parteien greifen entsprechende Argumentationslinien auf, unterscheiden sich jedoch in ihrer Schwerpunktsetzung. Während die SPÖ stärker auf arbeitsrechtliche Absicherung und kollektivvertragliche Logiken verweist, betonen die Grünen zusätzlich Fragen öffentlicher

Verantwortung, Qualitätssicherung und Gleichstellung. Diese Differenzierungen verdeutlichen, dass auch innerhalb der regulativen Gegenkonstellation keine einheitliche Linie besteht, sondern unterschiedliche politische Zugänge miteinander koexistieren. Ein konkretes Beispiel für diese Orientierung stellt das von der Gewerkschaft vida mitinitiierte Projekt Betreuer:innen.at dar, das ein Anstellungsmodell für Betreuungskräfte erprobt und innerhalb der Gegenkonstellation als praktische Referenz für alternative Organisationsformen fungiert, ohne bislang flächendeckend umgesetzt zu werden.

Neben dieser institutionell verankerten Gegenkonstellation lässt sich eine erweiterte regulative Konstellation identifizieren, die teilweise außerhalb klassischer sozialpartnerschaftlicher Strukturen agiert. Zu ihr zählen migrantische Selbstvertretungen wie die IG24 sowie Parteien wie die KPÖ und LINKS. Die IG24 bringt eine Perspektive in die politischen Aushandlungsprozesse ein, die als Selbstvertretung von Betreuungskräften organisiert ist und Fragen von Arbeit, Migration und transnationaler Mobilität miteinander verknüpft. KPÖ und LINKS greifen diese Perspektiven auf unterschiedliche Weise auf. Die KPÖ fungiert insbesondere auf kommunaler und regionaler Ebene als Akteurin, die alternative Zugänge zur Organisation von Pflege- und Betreuungsarbeit praktisch erprobt und damit lokal sichtbare Referenzpunkte schafft. LINKS positioniert sich stärker als parlamentarische und außerparlamentarische Stimme für Anerkennung, Rechte und Mitbestimmung migrantischer Betreuungskräfte. Diese erweiterte regulative Konstellation ergänzt die institutionell verankerten Akteurszusammenschlüsse, ohne deren Rolle zu ersetzen.

Die beschriebenen Akteur:innenkonstellation treffen in parteipolitischen Arenen aufeinander, in denen unterschiedliche Interessen gebündelt, gegeneinander abgewogen und politisch priorisiert werden. Parteien fungieren dabei weniger als Träger geschlossener Positionen denn als Orte politischer Selektion, an denen stabilisierende und regulative Konstellationen miteinander vermittelt werden. In diesen Arenen wird entschieden, welche Anliegen in gesetzgeberische und exekutive Prozesse Eingang finden, in welcher Form sie modifiziert werden und welche Positionen außerhalb zentraler Entscheidungsprozesse verbleiben.

Die dargestellte Akteur:innenkonstellation macht sichtbar, dass bestimmte Gruppen im politischen Aushandlungsprozess nur eingeschränkt oder indirekt präsent sind. Auffällig ist insbesondere, dass betreute Personen und deren Angehörige nicht als eigenständige kollektive Akteur:innen auftreten, sondern ihre Anliegen vor allem über andere Akteur:innen wie Interessenvertretungen, Parteien oder zivilgesellschaftliche Organisationen vermittelt werden.

Auch Betreuungskräfte selbst waren über lange Zeit hinweg nur begrenzt als politisch handlungsfähige Akteursgruppe sichtbar. Ihre Interessen wurden häufig stellvertretend artikuliert oder auf individuelle Ebenen verlagert. Mit dem Auftreten migrantischer Selbstvertretungen verschiebt sich diese Konstellation partiell, ohne jedoch die grundlegende Struktur politischer Repräsentation im Feld vollständig zu verändern.

Diese Leerstellen ergeben sich aus der Art und Weise, wie politische Arenen, institutionelle Beteiligungsformate und bestehende Allianzen organisiert sind. Sie markieren die Grenzen dessen, was innerhalb der aktuellen Akteur:innenkonstellation unmittelbar verhandelt wird, und verweisen auf Bereiche, die nur eingeschränkt politisch anschlussfähig sind.

Zusammenfassend zeigt die Analyse, dass das Feld der 24-Stunden-Betreuung durch das Zusammenspiel mehrerer politischer Allianzen und Gegenkonstellationen strukturiert ist. Einer stabilisierenden Allianz, die auf die Fortführung des bestehenden Modells ausgerichtet ist, stehen regulativ orientierte Konstellationen gegenüber, die alternative Regelungsansätze einbringen und bestehende Arrangements problematisieren. Diese Konstellationen stehen in einem dauerhaften Verhältnis wechselseitiger Bezugnahme und strukturieren den politischen Handlungsspielraum, innerhalb dessen politische Entscheidungen vorbereitet und getroffen werden.

Insgesamt wird deutlich, dass die politische Gestaltung der 24-Stunden-Betreuung weniger durch einzelne Akteur:innen als durch die Art ihrer Verknüpfung bestimmt ist. Die beschriebene Akteur:innenkonstellation legt fest, welche Anliegen politisch anschlussfähig sind, über welche Arenen sie verhandelt werden und wo die Grenzen bestehender Aushandlungsprozesse verlaufen. Sie bilden damit den Rahmen für die im folgenden Kapitel zu analysierenden strukturellen Spannungen im Feld der 24-Stunden-Betreuung.

6.5 Strukturelle Spannungen und Machtverhältnisse im Bereich der 24-Stunden-Betreuung

Die in Kapitel 6.4 diskutierten Konstellationen beruhen auf unterschiedlichen Interessenidentitäten, die zugleich die in der Kontextanalyse (siehe Kapitel 5) skizzierten Konfliktlinien widerspiegeln. Diese Konflikte verlaufen zwischen Marktlogik und sozialstaatlicher Verantwortung, zwischen familialen Leitbildern und arbeitsrechtlicher Anerkennung sowie zwischen nationaler Steuerung und transnationalen Arbeitsbeziehungen.

Die Wirtschaftskammer und die mit ihr verbundenen Vermittlungsagenturen verkörpern eine Interessensidentität, die Betreuung als marktförmige Dienstleistung versteht (siehe Kapitel 6.2.2 und 6.2.1). Im Vordergrund stehen Stabilität, Leistbarkeit und organisatorische Flexibilität. Diese Position steht in Kontinuität zur in der Kontextanalyse beschriebenen Entwicklung der 1990er-Jahre, als durch finanzielle Unterstützungsinstrumente die individuelle Wahlfreiheit der Haushalte gestärkt und pflegerische Leistungen zunehmend über den Markt organisiert wurden (Österle, 2017a, 2017b).

Demgegenüber rahmen die Arbeiterkammer und die Gewerkschaften die 24-Stunden-Betreuung als Erwerbsarbeit, die sozial abgesichert, fair entlohnt und rechtlich reguliert sein muss (siehe Kapitel 6.2.2.2 und 6.2.3). Sie fordern eine klare Abkehr von der Deregulierungstendenz, die laut Kontextanalyse zwar den Zugang zu Betreuung erleichtert, aber gleichzeitig prekäre Arbeitsverhältnisse und eine Entwertung von Care-Arbeit befördert hat (siehe Kapitel 5).

Auch SPÖ und Grüne teilen diese Orientierung und betonen die Bedeutung von Pflege als öffentliche Daseinsvorsorge, die stärker reguliert und solidarisch finanziert werden soll (siehe Kapitel 6.1.1). Diese Position verbindet sozialstaatliche und gleichstellungspolitische Motive: Qualität in der Betreuung gilt hier als untrennbar mit fairen Arbeitsbedingungen und Geschlechtergerechtigkeit verknüpft.

Eine alternative Interessensidentität formuliert die IG24, die gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Initiativen, LINKS und der KPÖ eine migrantische Perspektive auf Care-Arbeit einbringt (siehe Kapitel 6.2.4 und 6.1.1). Im Zentrum stehen Anerkennung, Mitbestimmung und Rechte der Betreuungskräfte, die über nationale Grenzen hinweg tätig sind. Diese Identität verweist auf jene Konfliktlinie, die in der Kontextanalyse zwischen nationalstaatlicher Pflegepolitik und transnationaler Arbeitsmigration beschrieben wurde. Sie macht deutlich, dass die sozialen und emotionalen Anforderungen der Betreuung in einem prekären Rahmen stattfinden, dessen Risiken bislang weitgehend von den Beschäftigten getragen werden.

Aus diesen Positionen ergeben sich deutliche Interessensgegensätze:

- zwischen einer marktliberalen und einer sozialstaatlich-regulativen Orientierung,
- zwischen Familienlogik und öffentlicher Verantwortung,
- zwischen nationaler Regulierung und transnationaler Solidarität,

- sowie zwischen etablierten sozialpartnerschaftlichen Strukturen und neuen Formen migrantischer Selbstvertretung.

Diese Gegensätze verweisen auf den zentralen Konflikt des Feldes: Die 24-Stunden-Betreuung bewegt sich zwischen der Stabilisierung eines marktorientierten, von Haushalten getragenen Modells und dem Anspruch, Care-Arbeit als gesellschaftliche Verantwortung zu begreifen. Wie bereits in der Kontextanalyse herausgearbeitet wurde, bleibt es eine politische Aufgabe, die daraus entstehenden Risiken und Ungleichheiten nicht allein den Betreuer:innen zu überlassen, sondern sie durch angemessene Regulierungen kollektiv abzufedern (siehe Kapitel 5.3).

Diese Interessengegensätze markieren das strukturelle Konfliktfeld, in dem sich die 24-Stunden-Betreuung bewegt. Zwischen marktorientierten Interessen an Stabilität und Leistbarkeit einerseits und Forderungen nach arbeitsrechtlicher Absicherung, öffentlicher Verantwortung und transnationaler Gerechtigkeit andererseits entstehen fortdauernde Aushandlungsprozesse, die das Feld zugleich stabilisieren und verändern. Diese Konflikte treten besonders deutlich in Krisenzeiten hervor, in denen bestehende Arrangements unter Druck geraten. Die COVID-19-Pandemie wird in Kapitel 7 als Brennglas analysiert: Sie verschärfte bestehende Ungleichheiten, machte Abhängigkeiten sichtbar und zwang die Akteur:innen, ihre Strategien und Deutungen anzupassen. Damit bildet die Pandemie ein zentrales Beispiel, um in der folgenden Prozessanalyse zu untersuchen, wie sich die zuvor rekonstruierten Interessenidentitäten und -gegensätze in einer akuten Krisensituation konkret ausformten und politisch artikulierten.

7. Prozessanalyse: Institutionelle Dynamiken und Krisenerfahrungen der 24-Stunden-Betreuung

Die folgenden Ausführungen schließen an die Ergebnisse der Kontextanalyse (siehe Kapitel 5) sowie der Akteur:innenanalyse (siehe Kapitel 6) an und erweitern diese um eine zeitlich-prozessuale Perspektive. Während in der Kontextanalyse die politischen, ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen und Konfliktlinien der 24-Stunden-Betreuung herausgearbeitet wurden und die Akteur:innenanalyse die heterogenen Interessen, Ressourcen und Strategien der beteiligten Akteur:innen rekonstruiert hat, richtet sich der Blick nun darauf, wie sich diese Konstellationen im zeitlichen Verlauf verändert, verfestigt oder verschoben haben. Im Zentrum steht die Frage, wie sich das System der 24-Stunden-Betreuung seit seiner Legalisierung im Jahr 2007 entwickelt und auf Krisenerfahrungen reagiert hat, insbesondere auf jene Dynamiken, die sich im Zuge der COVID-19-Pandemie entfaltet haben.

Die Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung wird dabei im Sinne der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse (siehe Kapitel 3.1) als Ergebnis konflikthafter Aushandlungsprozesse zwischen sozialen Kräften verstanden. Diese verfolgen wie in Kapitel 6 dargestellt unterschiedliche politische, ökonomische und soziale Zielsetzungen, verfügen über divergierende Problembeschreibungen und ressourcenbasierte Handlungsspielräume. Ihre Interessen können sich dabei, wie die Analyse gezeigt hat, überschneiden oder im Widerspruch zueinanderstehen. In der Prozessanalyse wird daher untersucht, wie diese konfliktiven Interessen unter Krisenbedingungen politisch und institutionell wirksam wurden.

Die COVID-19-Pandemie stellt einen solchen Moment der Zuspitzung dar. Sie machte die strukturelle Abhängigkeit des österreichischen Langzeitpflegesystems von migrantischen Betreuungskräften deutlich und führte Konfliktlinien vor Augen, die bereits in der historischen Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung angelegt waren. Wie in Kapitel 5 analysiert, verlaufen diese Konfliktlinien zwischen Marktlogik und sozialstaatlicher Verantwortung, zwischen familialen Leitbildern und arbeitsrechtlicher Absicherung sowie zwischen der Entlastung der Empfängerländer und der zugleich bestehenden sozialen Belastung der Sendeländer. Die Akteur:innenanalyse (Kapitel 6) hat diese Spannungen nachgezeichnet und bildet damit den Ausgangspunkt für die Untersuchung der zeitlichen Dynamiken von Stabilisierung, Anpassung und Wandel in diesem Kapitel.

Die Analyse folgt der historisch-materialistischen Policy-Analyse (HMPA), die politische Prozesse als Ausdruck historisch gewordener und sich verändernder Kräfteverhältnisse begreift (siehe Kapitel 3.1 und 3.1.3). Stabilisierung, Destabilisierung und Re-Institutionalisierung werden dabei nicht als voneinander getrennte Phasen verstanden, sondern als miteinander verflochtene Prozesse, in denen Akteur:innen bestehende Arrangements sichern, anpassen oder neu konfigurieren. Der Krisenbegriff orientiert sich an den theoretischen Überlegungen in Kapitel 2.2, 2.3 und 2.4, wonach Krisen Brüche gesellschaftlicher Normalität markieren, in denen zuvor stabile Routinen und institutionelle Ordnungen infragegestellt werden.

Für die Analyse sind drei miteinander verbundene Krisendynamiken zentral, die sich überlagern und gegenseitig verstärken: die Krise der sozialen Reproduktion, die Krise der bezahlten Care-Arbeit und die COVID-19-Pandemie. Die Krise der sozialen Reproduktion beschreibt die Überlastung unbezahlter Sorgearbeit in privaten Haushalten, die unter anderem infolge des staatlichen Rückzugs aus pflegepolitischer Verantwortung sowie einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen entstanden ist (siehe Kapitel 2.2). Die Krise der bezahlten Care-Arbeit verweist auf prekäre Arbeitsbedingungen, strukturellen Fachkräftemangel und die Externalisierung von Sorgearbeit in transnationale Fürsorgeketten (siehe Kapitel 2.3 und 2.4). Im Theoriekapitel wurde die Überschneidung dieser Krisen im Sinne multipler Krisen bzw. einer Vielfachkrise diskutiert. Beide Krisen greifen ineinander, da Betreuungskräfte häufig bezahlte Betreuungsarbeit in Österreich leisten und zugleich unbezahlte Sorgearbeit in ihren Herkunftsländern erbringen.

Die COVID-19-Pandemie verschärfte diese strukturellen Spannungen. Mobilitätsbeschränkungen führten zu Betreuungsabbrüchen und einer erneuten Verlagerung von Sorgearbeit in private Haushalte (siehe Kapitel 7.2 und 7.3). Dadurch wurde die Fragilität eines Betreuungsmodells sichtbar, das auf der Verschränkung privater, staatlicher und marktförmiger Logiken beruht (siehe Kapitel 5). Politische Anpassungsmaßnahmen, darunter veränderte Einreisebestimmungen für als systemrelevant eingestufte Betreuungskräfte (siehe Kapitel 7.2.2), werden in diesem Kapitel als Versuche institutioneller Re-Stabilisierung verstanden. Ob diese Maßnahmen langfristige strukturelle Reformen einleiteten oder vorwiegend bestehende Ordnungslogiken absicherten, wird im Verlauf dieses Kapitels sowie in Kapitel 9 diskutiert.

Die Prozessanalyse verbindet damit die in Kapitel 5 herausgearbeiteten strukturellen Bedingungen mit den in Kapitel 6 dargestellten Akteur:innenkonstellation und untersucht, wie sich diese im zeitlichen Verlauf verändern. Ziel ist es, Mechanismen institutioneller Stabilität

und deren Brüche historisch nachzuzeichnen und die Wechselwirkungen zwischen politischen Entscheidungen, gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen und materiellen Rahmenbedingungen sichtbar zu machen. Das Kapitel bildet damit den analytischen Übergang zur Ergebnisdiskussion (siehe Kapitel 8) und gliedert sich in drei Zeitabschnitte: Kapitel 7.1 rekonstruiert die institutionelle Stabilisierung und Pfadabhängigkeit der Jahre 2007 bis 2019; Kapitel 7.2 analysiert die akute Phase der COVID-19-Pandemie in den Jahren 2020 und 2021; Kapitel 7.3 widmet sich dem Zeitraum von 2022 bis 2025, in dem Prozesse der Re-Stabilisierung, diskursiver Anpassung und selektiver Reform zu beobachten sind. Kapitel 7.4 fasst die zentralen Entwicklungen zusammen und leitet zur Gesamtinterpretation über.

7.1 Pfadabhängigkeiten und institutionelle Stabilisierung (2007-2019)

In diesem Kapitel wird die Etablierung der 24-Stunden-Betreuung als politisch hergestellter Pfad diskutiert. Stabilität entsteht dabei nicht naturwüchsig, sondern wird durch die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung im Jahr 2007, durch Förder- und Steuerungslogiken sowie durch diskursive Legitimationen aktiv erzeugt und reproduziert (siehe Kapitel 5 und 6). Wie bereits in der Kontextanalyse ausgearbeitet wurde (siehe Kapitel 5.1 und 5.2), kam es zu einer Transformation der 24-Stunden-Betreuung: Ein zuvor informelles Arrangement wurde in eine formale Ordnung überführt, in die verschiedene Akteur:innen, insbesondere Staat, Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen, ihre Interessen einschreiben konnten. Es entstand eine Governance-Struktur, die Kostenorientierung, familiale Verantwortung und Marktsteuerung miteinander verknüpft (siehe Kapitel 5). In diesem Kapitel wird untersucht, wie diese Konstellation Pfadabhängigkeiten verfestigte und soziale Asymmetrien institutionell stabilisierte, während Reformimpulse durch den Fokus auf Qualität und Transparenz absorbiert wurden. Damit bildet Kapitel 7.1 die analytische Grundlage für Kapitel 7.2, in dem die COVID-19-Pandemie als Krisenmoment untersucht wird, das die Fragilität des Pflege- und Betreuungssystems sichtbar machte.

7.1.1 Vorläufer und politische Ausgangslage: Von der informellen Betreuung zur Legalisierung (1990-2007)

Die institutionelle Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung ist das Ergebnis langfristiger sozialpolitischer Prozesse, die bis in die frühen 1990er-Jahre zurückreichen (siehe Kapitel 5.1). In dieser Phase entstanden jene strukturellen Grundlagen, die das spätere System prägten: die Privatisierung von Pflegeverantwortung, die Herausbildung informeller Betreuungsarrangements und die Verlagerung von Sorgearbeit in transnationale Strukturen im

Rahmen der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung (siehe Kapitel 5). Dieses Kapitel beleuchtet die politischen und gesellschaftlichen Voraussetzungen der Legalisierung von 2007, indem es zunächst die Entstehung informeller Betreuungsarrangements und anschließend den politischen und moralischen Legitimationsprozess bis zur gesetzlichen Institutionalisierung rekonstruiert. Es geht dabei nicht darum, die Kontextanalyse zu wiederholen, sondern bewusst die Entstehung, Etablierung und Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung im zeitlichen Verlauf nachzuzeichnen. Auf dieser Grundlage wird im Folgenden untersucht, wie die COVID-19-Pandemie als externer Krisenimpuls auf das System wirkte.

Die Herausbildung informeller Betreuungsarrangements und der Ausbau häuslicher Betreuung (1990–2004)

Die Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung in Österreich ist in ihrer Genese eng mit den sozialpolitischen Veränderungen der 1990er-Jahre verbunden und bildet die Grundlage für die späteren institutionellen Dynamiken des Feldes (siehe Kapitel 5). Mit der Einführung des Pflegegeldes im Jahr 1993 leitete der österreichische Staat eine grundlegende Neuorientierung ein, die Pflegeverantwortung von öffentlichen Institutionen auf private Haushalte verlagerte (Famira-Mühlberger, 2017a). Das Pflegegeldsystem, das offiziell zur Förderung von Selbstbestimmung und Wahlfreiheit eingeführt wurde, bewirkte eine strukturelle Verschiebung hin zu einer „Cash-for-Care"-Logik, bei der staatliche Unterstützung in monetäre Leistungen umgewandelt wurde, während öffentliche Pflegeinfrastrukturen nicht weiter ausgebaut wurden (Trukeschitz et al., 2022).

Diese Politik, die auf individuelle Verantwortung und familiäre Eigenleistung setzte, stand im Einklang mit den in Kapitel 5 beschriebenen neoliberalen Steuerungsprinzipien, die Sozialpolitik zunehmend durch marktorientierte Instrumente ersetzten (siehe Kapitel 5). Famira-Mühlberger (2017a) betont, dass die Finanzierung über pauschale Geldleistungen zwar als Ausdruck von Wahlfreiheit gilt, tatsächlich aber zu einer systematischen Entlastung staatlicher Institutionen führte. Mit der Einführung von Cash-for-Care-Politiken wurde die Grundlage für ein Pflegeregime geschaffen, das Fürsorgearbeit und deren Verantwortung in den privaten Raum verlagerte und strukturelle Ungleichheiten zwischen Geschlechtern und Klassen reproduzierte (Lichtenberger & Wöhl, 2020).

In der Folge verfestigte sich ein familiäres Pflegeregime, das soziale Reproduktion zunehmend als private Aufgabe verstand (siehe Kapitel 5.1.1). Die Kontextanalyse (Kapitel 5) hat bereits verdeutlicht, dass das österreichische Pflegesystem in dieser Zeit durch den Rückzug des Staates und die Stärkung familialer Netzwerke geprägt war. Diese Entwicklung war nicht nur

Ausdruck finanzieller Konsolidierungspolitik, sondern Teil einer breiteren Hegemoniekonstellation, die Familie und den freien Markt als zentrale Träger sozialer Reproduktion verankerte (Aulenbacher et al., 2021e). Innerhalb dieser Konstellation übernahmen Frauen, häufig ohne institutionelle Unterstützung, die Hauptlast der Betreuung (Lichtenberger & Wöhl, 2020).

Auf dieser strukturellen Grundlage entstand ab Mitte der 1990er-Jahre ein informeller Pflegemarkt, der zur entscheidenden Vorstufe des späteren 24-Stunden-Betreuungssystems wurde (Österle, 2013; 2016a). Famira-Mühlberger (2017a) weist darauf hin, dass Personen zunehmend auf Betreuungskräfte aus osteuropäischen Ländern zurückgriffen, um die Versorgung ihrer Angehörigen zu gewährleisten. Diese informellen Beschäftigungsverhältnisse entwickelten sich aus der Lücke zwischen wachsendem Pflegebedarf und der fehlenden öffentlichen Infrastruktur (Aulenbacher et al., 2021e). Benazha et al. (2021) beschreiben diese Form der Beschäftigung als Grauzone zwischen Pflege, Hausarbeit und Schwarzarbeit, die staatlich weitgehend geduldet wurde.

Wie in der Akteur:innenanalyse (Kapitel 6) dargelegt, nutzten politische Entscheidungsträger:innen, Familien und neu entstehende Vermittlungsagenturen diese informellen Strukturen, um Versorgungslücken zu schließen (siehe Kapitel 6). Bachinger (2010) spricht in diesem Zusammenhang von einem informellen Arrangement zwischen sozialer Notwendigkeit und rechtlicher Illegalität. Das Fehlen regulatorischer Eingriffe diente der Aufrechterhaltung des Status quo. Denn der Staat wurde so von der öffentlichen Verantwortung entbunden, die Strukturen der Langzeitpflege auszubauen, und übertrug die Verantwortung, die Pflege und Betreuung von Angehörigen zu organisieren, auf die Familien (siehe Kapitel 6.1.1 und 6.3.2).

Die informellen Praktiken wurden folglich in eine gesellschaftliche Norm familialer Pflegeverantwortung eingebettet, die in Österreich eine lange Tradition hat (siehe Kapitel 5.1.1). Aulenbacher et al. (2021c) betonen in diesem Zusammenhang, dass Sorgearbeit häufig diskursiv als moralische Pflicht der Familien begriffen werde. Diese moralische Pflicht werde zudem durch staatliche Förderungen wie das Pflegegeld aktiviert (ebd.). Für den österreichischen Staat kam es dadurch zu einer doppelten Entlastung: Die Organisation der Pflegeverantwortung wurde externalisiert, während gleichzeitig die öffentlichen Pflegeeinrichtungen durch die wachsende Zahl häuslicher Betreuungsarrangements substituiert wurden (Aulenbacher et al., 2021a; Rechnungshof, 2018).

Diese Verlagerung der Verantwortung führte auch dazu, dass sich hegemoniale Allianzen verschoben. Staatliche Institutionen agierten zurückhaltend und reaktiv, während familiäre Akteur:innen und private Vermittlungsagenturen den Versorgungsalltag bestimmten (siehe Kapitel 6). Aulenbacher et al. (2021e) bezeichnen diese Konstellation als pragmatische Allianz zwischen öffentlichen Institutionen und privaten Haushalten, die auf gegenseitiger Entlastung beruhte.

Mit der Osterweiterung der Europäischen Union im Jahr 2004 intensivierten sich diese informellen Strukturen und gewannen eine neue transnationale Dimension. Biffl (2023a) zeigt, dass die Arbeitsfreizügigkeit von Arbeitskräften aus z.B. der Slowakei, Rumänien und Ungarn die Mobilität von Betreuungskräften stark erhöhte und neue Formen der Pendelmigration entstehen ließ. Dadurch etablierte sich ein grenzüberschreitender Arbeitsmarkt für Betreuer:innen, die im Abstand von zwei bis vier Wochen die Pflege und Betreuung in österreichischen Privathaushalten übernahmen (Leiblfinger & Prieler, 2018). Für österreichische Familien bot dieses Modell eine kostengünstige Lösung, während die Betreuer:innen ein im Herkunftsland überdurchschnittliches Einkommen erzielen konnten (siehe Kapitel 6.1.1 und 6.1.2).

Die Arbeitsbedingungen waren allerdings prekär, da keine sozialrechtliche Absicherung gegeben war und die Beschäftigung meist über mündliche Absprachen organisiert wurde (Benazha et al., 2021). Wie Aulenbacher et al. (2021d) betonen, entstand eine Situation funktionaler Duldung: Der Staat profitierte von der Sicherung häuslicher Betreuung, während die rechtliche Illegalität fortbestand. Diese stille Akzeptanz wurde durch gesellschaftliche Werte untermauert, die familiäre Fürsorge idealisierten und dadurch informelle Praktiken legitimierten (siehe Kapitel 5.1). Palenga-Möllenbeck (2021) beschreibt diese Konstellation als moralische Ökonomie der Nähe, da die Beschäftigungsverhältnisse auf affektiven Beziehungen sowie auf ökonomischer Notwendigkeit beruhen. Die gesellschaftliche Akzeptanz informeller Pflege resultierte aus dieser Verflechtung von emotionaler Legitimation und funktionaler Rationalität (ebd.). Weiss (2021) hebt hervor, dass die österreichische Öffentlichkeit die häusliche Pflege durch Migrant:innen vielfach als Ausdruck familiärer Solidarität und nicht als Ausdruck sozialer Ungleichheit verstand.

Parallel dazu professionalisierten sich die Strukturen der Vermittlung, wodurch informelle Beschäftigung zunehmend organisatorisch eingebettet wurde (siehe Kapitel 5.2.4 und 6.2.1). Die Akteur:innenanalyse hat verdeutlicht, dass die entstehenden Vermittlungsagenturen in diesem Prozess eine zentrale Rolle spielten. Sie rekrutierten Betreuungskräfte, organisierten

vielfach den Transport zum Einsatzort und halfen ihnen bei administrativen Anforderungen (siehe Kapitel 6.2.1). Schmidt et al. (2016) zeigen, dass bereits vor der formalen Legalisierung eine Vielzahl solcher Organisationen tätig war, die faktisch einen transnationalen Pflegemarkt etablierten. Zu diesem Zeitpunkt waren die Vermittlungsagenturen, obwohl sie die organisatorischen Voraussetzungen für die spätere Institutionalisierung der 24-Stunden-Betreuung schufen, weitgehend unreguliert (siehe Kapitel 6.2.1).

Diese Entwicklungen verfestigten ein komplexes Geflecht aus staatlicher Passivität, marktförmiger Organisation und familialer Verantwortung (siehe Kapitel 5.3). Es wurde ein Sonderweg zwischen Informalität und Formalisierung gewählt, der es ermöglicht, die Pflege und Betreuung transnational zu organisiere, ohne weitreichende rechtliche Verantwortung zu übernehmen (Aulenbacher et al., 2021c). Wie in Kapitel 5 und Kapitel 6.1.1 erläutert, entstand damit eine strukturelle Pfadabhängigkeit, in der politische Nicht-Entscheidungen die institutionelle Stabilität des Systems garantierten. Diese erste Phase schuf somit jene Grundlagen, auf denen das 2007 gesetzlich verankerte Modell der 24-Stunden-Betreuung aufbauen konnte und bereitete den Übergang zu einer neuen Form rechtlich abgesicherter, jedoch weiterhin prekärer Sorgearbeit vor.

Vom Legalisierungsdruck zur institutionellen Ordnung: Der Weg zum Hausbetreuungsgesetz 2007

Zu Beginn der 2000er Jahre war die informelle Betreuung in Privathaushalten zu einem tragenden Bestandteil der österreichischen Pflegeversorgung geworden (siehe Kapitel 5.1). Die während der 1990er Jahre entstandenen Arrangements, hatten sich als funktional stabil erwiesen und bildeten eine Ordnung, die gesellschaftlich anerkannt, jedoch weiterhin weitgehend unreguliert war (Famira-Mühlberger, 2017a; Bachinger, 2010). Für politische Entscheidungsträger:innen war diese Situation bequem, da die 24-Stunden-Betreuung eine kontinuierliche Versorgung und Relation zu anderen Pflege- und Betreuungsmöglichkeiten kostengünstig war (Aulenbacher et al., 2021e; siehe Kapitel 5). Zugleich verschärfte sich jedoch die Diskrepanz zwischen der wachsenden Bedeutung dieser Versorgungsform und der anhaltenden rechtlichen Unsicherheit für Betreuer:innen und Angehörige, was zunehmend als strukturelles Problem wahrgenommen wurde (Benazha et al., 2021).

Ab der Mitte der 2000er Jahre veränderte sich die öffentliche Wahrnehmung spürbar, weil mediale Berichterstattung, gewerkschaftliche Initiativen und zivilgesellschaftliche Organisationen die prekären Arbeits- und Lebensbedingungen der Betreuungskräfte stärker

thematisierten (siehe Kapitel 6.2.2, 6.2.3, 6.2.4; Miedl, 2020; moment Magazin, 2021; Amnesty International Österreich, 2021c). Während Haushalte weiterhin auf die Betreuung und Pflege ihrer Angehörigen angewiesen waren, wurde die Ausgestaltung der 24-Stunden-Betreuung zunehmend kritisch hinterfragt (Famira-Mühlberger, 2017a).

Ein entscheidender Wendepunkt wurde durch die Skandalisierung der Beschäftigung einer slowakischen Betreuungskraft im Haushalt des damaligen Bundeskanzlers Wolfgang Schüssel ausgelöst (Bachinger, 2010). Der Fall machte öffentlich sichtbar, dass selbst höchste politische Repräsentant:innen auf ein Modell zurückgriffen, das formal als rechtswidrig galt, jedoch praktisch weit verbreitet war (Famira-Mühlberger, 2017a). Dadurch verschob sich der Diskurs von einer moralischen zu einer institutionellen Frage, da deutlich wurde, dass informelle Betreuung nicht nur ein Randphänomen, sondern ein systemisch relevantes Element der Versorgung darstellte (ORF, 2007, 12. Juni). Diese Sichtbarkeit verstärkte den Druck auf die Politik, eine Lösung zu entwickeln, welche die Diskrepanz zwischen gelebter Praxis und bestehender Rechtslage adressiert (siehe Kapitel 5.2).

In der Folge begann eine Phase intensiver politischer Aushandlungen (siehe Kapitel 6.1.1). Die Bundesregierung stand vor der Aufgabe, ein rechtliches Modell zu entwickeln, das Rechtssicherheit schafft, die Funktionsfähigkeit bestehender Arrangements erhält und gleichzeitig die Finanzierbarkeit bewahrt (Leiblfinger & Prieler, 2018; Famira-Mühlberger, 2017a). Wie die Akteur:innenanalyse zeigt, bildeten sich dabei jene Allianzen heraus, die das Feld bis heute prägen: staatliche Entscheidungsträger:innen, die Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen arbeiteten an einer Lösung, welche die bestehenden Praktiken legalisiert, ohne grundlegende strukturelle Veränderungen vorzunehmen (Aulenbacher et al., 2021e; siehe Kapitel 6.4 und 6.5).

Diese Allianz lässt sich im Sinne der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse als Versuch interpretieren, institutionelle Stabilität zu sichern, indem ein über Jahre gewachsener informeller Konsens in einen rechtlich kodifizierten Kompromiss überführt wurde (Bachinger, 2010; Aulenbacher et al., 2021c; siehe Kapitel 3.1 und 5.1). Die politische Steuerung verlagerte sich von der Vermeidung von Entscheidung hin zu einer kontrollierten Legalisierung, die den bestehenden Pfad der österreichischen Pflegepolitik nicht unterbrach, sondern institutionell absicherte (Famira-Mühlberger, 2017a; siehe Kapitel 5.2).

Parallel dazu professionalisierten Vermittlungsagenturen und andere intermediäre Akteur:innen ihre Strukturen weiter und bildeten organisatorische Grundlagen aus, die eine

spätere Regulierung erleichterten (siehe Kapitel 6.2.1). Sie erweiterten Rekrutierungs- und Koordinationsprozesse, verstetigten administrative Abläufe und erschlossen neue Aufgabenbereiche, wodurch sich ihre Rolle im Feld weiter verfestigte (Schmidt et al., 2016; Aulenbacher et al., 2021e). Bereits zu diesem Zeitpunkt zeigte sich, dass eine Regulierung die zentrale Position der Agenturen nicht schwächen, sondern vielmehr formal bestätigen würde (ebd.).

In der öffentlichen Kommunikation wurde dieser Prozess durch eine diskursive Rahmung begleitet, die die geplante Regulierung als österreichische Lösung präsentierte (Salzburg24, 2015). Diese Rhetorik verband den Anspruch auf Qualität und Wahlfreiheit mit dem Versprechen leistbarer Betreuung und verknüpfte damit traditionelle Vorstellungen familialer Verantwortung mit einem Modernisierungsnarrativ (Famira-Mühlberger, 2017a; siehe Kapitel 5.2). Politische Akteur:innen konnten so die bevorstehende Regulierung als Fortschritt darstellen, obwohl sie im Kern die bestehenden Strukturen bestätigte (Aulenbacher et al., 2021c; siehe Kapitel 6.1.1).

Auf dieser Grundlage wurde die gesetzliche Rahmung der häuslichen Betreuung vorbereitet. Ziel war es, die Versorgung dauerhaft zu sichern, rechtliche Sicherheit zu schaffen und gleichzeitig die Kostenkontrolle zu gewährleisten (siehe Kapitel 5.2). Das Projekt der Legalisierung stellte keinen Bruch mit der bisherigen Entwicklung dar, sondern eine institutionelle Fortführung der über Jahre gewachsenen Strukturen, die informelle Betreuung zu einem zentralen Bestandteil des Systems gemacht hatten (Leiblfinger & Prieler, 2018; Aulenbacher et al., 2021e; siehe Kapitel 5 und 6). Die konkrete Umsetzung dieses politischen Kompromisses wird im folgenden Abschnitt 7.1.2 detailliert analysiert, in dem die rechtliche Ausgestaltung des Hausbetreuungsgesetzes und seine Einbettung in die institutionelle Logik des österreichischen Pflegesystems dargestellt werden.

7.1.2 Die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung: Institutionelle Formierung eines neuen Regimes (2007–2010)

Die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung im Jahr 2007 markierte den Übergang von einer lange informell praktizierten und politisch umkämpften Betreuungsform zu einem institutionell verankerten Bestandteil des österreichischen Pflegesystems (siehe Kapitel 5.2). Mit dem Hausbetreuungsgesetz begann eine Phase der organisatorischen und administrativen Konsolidierung, in der die zuvor diskursiv und praktisch etablierten Strukturen in rechtliche und ökonomische Rahmen überführt wurden (siehe Kapitel 5.2.2). Diese Entwicklung

veränderte die institutionelle Architektur der Pflegepolitik, ohne jedoch die bestehenden Machtverhältnisse oder sozialen Ungleichheiten zwischen den beteiligten Akteur:innen aufzulösen (siehe Kapitel 6.4 und 6.5). Das folgende Kapitel beleuchtet diese Phase der Institutionalisierung als doppelte Bewegung aus rechtlicher Stabilisierung und sozialer Reproduktion. Das erste Abschnitt widmet sich dem Aufbau und der administrativen Konsolidierung des neuen Regimes unmittelbar nach Inkrafttreten des Hausbetreuungsgesetzes, während der zweite Abschnitt die daraus hervorgehende Stabilisierung durch Formalisierung und die fortbestehenden strukturellen Ungleichheiten in den Jahren 2008 bis 2010 analysiert.

Aufbau und institutionelle Konsolidierung (2007-2008)

Mit dem Inkrafttreten des Hausbetreuungsgesetzes im Jahr 2007 begann eine Phase, in der die zuvor verbreitete informelle Betreuungspraxis in einen rechtlich verbindlichen Rahmen überführt wurde (Famira-Mühlberger, 2017a). Das Gesetz verfolgte das Ziel, Rechtssicherheit zu schaffen, die Versorgung im häuslichen Umfeld dauerhaft abzusichern und die finanzielle Tragbarkeit für Haushalte und Staat zu gewährleisten (Famira-Mühlberger, 2017a; siehe Kapitel 5). Damit wurde ein ordnungspolitischer Wandel eingeleitet, der bestehende Strukturen formal stabilisierte und Entwicklungen institutionell absicherte (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e).

Die Umsetzung erfolgte über eine spezifische institutionelle Architektur, in der die Wirtschaftskammer Österreich als zentrale Schnittstelle für die Selbstständigenorganisation fungierte, während Förderstellen und Bezirksverwaltungsbehörden Registrierung, Meldepflichten und administrative Kontrolle übernahmen (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c; Republik Österreich, 2007). Durch die Einführung verbindlicher Dokumentationsvorgaben, Antragsverfahren und Förderrichtlinien wurde eine ehemals informelle Praxis in ein administrativ gesteuertes System überführt, das bürokratische Nachvollziehbarkeit und (begrenzte) staatliche Kontrolle verankerte (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Zugleich koppelte die Förderpraxis die Gewährung finanzieller Zuschüsse an die Einhaltung formaler Kriterien, wodurch sich institutionelle Steuerung und finanzielle Regulierung gegenseitig stärkten (Rechnungshof, 2018).

Trotz der rechtlichen Anerkennung blieb die soziale Position der Betreuungskräfte jedoch weiterhin prekär, da ihr Status als Selbstständige grundlegende arbeitsrechtliche Schutzmechanismen ausschloss und zentrale Fragen wie Arbeitszeit, Krankenstand oder

Versicherungsschutz ungeklärt ließ (Bachinger, 2010; siehe Kapitel 6.2.1 und 6.3.2). Auch die haftungsrechtlichen Zuständigkeiten zwischen Familien, Vermittlungsagenturen und Betreuungskräften blieben unscharf, sodass rechtliche Unsicherheiten fortbestanden, obwohl die Beschäftigung nun formal legalisiert war (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e).

Parallel dazu setzte sich im Hintergrund eine pflegepolitische Prioritätensetzung fort, die finanzielle Steuerbarkeit über arbeitsrechtliche Standards stellte (Famira-Mühlberger, 2017a; siehe Kapitel 5.3). Diese Kontinuität knüpfte an die bereits zuvor etablierte Entlastungslogik an, in der familiale und marktförmige Lösungen gegenüber staatlicher Verantwortung privilegiert wurden (siehe Kapitel 5.3). Die Dominanz ökonomischer Leitkriterien führte dazu, dass die arbeitsrechtliche Absicherung der Betreuungskräfte weiterhin nachgeordnet blieb und sich soziale Ungleichheiten in der neu geschaffenen Ordnung fortsetzten (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c).

Mit der gesetzlichen Rahmung entstand zudem ein dynamisches Feld für Vermittlungsagenturen, die sich zu zentralen organisatorischen Akteur:innen entwickelten. Sie erweiterten ihre Dienstleistungen um Vertragsgestaltung, Lohnabwicklung, Einsatzplanung und transnationale Rekrutierungsnetzwerke (Schmidt et al., 2016; siehe Kapitel 6.2.1). Dadurch institutionalisierten sie ihre zuvor informelle Rolle im Betreuungsprozess und prägten die Marktstrukturen der 24-Stunden-Betreuung maßgeblich (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c). Die Kommerzialisierung des Feldes führte gleichzeitig zu neuen Abhängigkeiten, da Haushalte und Betreuungskräfte auf die Dienstleistungsangebote der Vermittlungsagenturen angewiesen waren (Benazha et al., 2021; Biffl, 2023a).

Die Legitimierung dieses Systems wurde durch eine politische und mediale Rahmung unterstützt, die die 24-Stunden-Betreuung als moderne, effiziente und familiennahe Lösung positionierte (Salzburg24, 2015; ORF, 2021). Wahlfreiheit, Leistbarkeit und Qualität wurden zu zentralen Schlagworten, die die Akzeptanz des Modells stärkten und prekäre Arbeitsbedingungen öffentlich weniger sichtbar machten (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c; Weiss, 2021). Gleichzeitig stabilisierte der Bezug auf familiäre Verantwortung und moralische Anerkennung weiterhin jene kulturellen Leitbilder, die bereits in früheren Phasen der informellen Betreuung wirksam gewesen waren und die Verantwortung für die Organisation der Betreuung vom Staat hin zu den Familien delegierte (Palenga-Möllenbeck, 2021; siehe Kapitel 5.1.1).

Diese Entwicklung lässt sich als Institutionalisierung des Informellen beschreiben, da eine lange Zeit eine illegale Praxis in eine rechtlich anerkannte, jedoch weiterhin sozial ungleiche Ordnung überführt wurde (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Die rechtliche Formalisierung fixierte bestehende Machtverhältnisse zwischen Staat, Markt und Familien und verstärkte die strukturelle Rolle der Wirtschaftskammer und der Vermittlungsagenturen, wodurch neue Pfadabhängigkeiten entstanden, die zukünftige Reformen erschwerten (Famira-Mühlberger, 2017a; Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c; siehe Kapitel 5.3). Gleichzeitig erzeugte die diskursive Betonung professioneller Standards eine symbolische Aufwertung der Betreuungstätigkeit, ohne jedoch die materiellen Bedingungen substanziell zu verbessern (Salzburg24, 2015; Bachinger, 2010).

Am Ende der Jahre 2007 und 2008 hatte sich somit ein rechtlich legitimiertes, administrativ konsolidiertes und zugleich sozial ungleiches Regime herausgebildet, das über rechtliche, ökonomische und diskursive Mechanismen stabilisiert wurde (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e; Famira-Mühlberger, 2017a; siehe Kapitel 5.3). Dieses Regime bildete die Grundlage für die regulatorischen Weiterentwicklungen der Jahre 2008 bis 2010, die im folgenden Kapitel analysiert werden.

Stabilisierung durch Formalisierung: Soziale Folgen und institutionelle Reproduktion (2008-2010)

Nach Abschluss der Implementierung des Hausbetreuungsgesetzes setzte zwischen 2008 und 2010 eine Phase institutioneller Konsolidierung ein, in der die Strukturen der 24-Stunden-Betreuung sozial, ökonomisch und diskursiv stabilisiert wurden (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Während die administrativen Grundlagen bereits etabliert waren, verschob sich der Fokus nun auf die dauerhafte Absicherung des Systems und die Reproduktion seiner institutionellen Logiken (Famira-Mühlberger, 2017a). Diese Stabilisierung beruhte auf der Kombination von rechtlicher Formalisierung, ökonomischer Steuerung und symbolischer Legitimation, die gemeinsam die Grundlage eines neuen Pflegearrangements bildeten (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c).

Die sozialen Ungleichheiten innerhalb des Systems blieben auch nach der Legalisierung bestehen und wurden zunehmend strukturell verankert (Leiblfinger & Prieler, 2018). Betreuungskräfte verfügten weiterhin über geringe Verhandlungsmacht und trugen das volle wirtschaftliche Risiko ihrer Tätigkeit, da sie als Selbstständige ohne kollektive Vertretung und ohne Zugang zu arbeitsrechtlichen Rechten agierten (Benazha et al., 2021). Die Selbstständigkeit führte zu einem Ausschluss aus zentralen Sicherungssystemen und schuf ein

Modell, in dem individuelle Verantwortung an die Stelle sozialer Absicherung trat (Bachinger, 2010). Diese Konstellation reproduzierte die in Kapitel 5 beschriebene Entlastungslogik, nach welcher der Staat Pflegekosten durch private Organisation kompensiert und soziale Risiken externalisiert (Lichtenberger & Wöhl, 2020).

Die zunehmende Kommerzialisierung der Pflege führte dazu, dass Betreuung als marktförmige Dienstleistung verstanden wurde, deren Erfolg an Effizienz und nicht an sozialer Gerechtigkeit gemessen wurde (Biffl, 2023; Markovic, 2021). Diese ökonomische Konsolidierung wurde durch diskursive Prozesse begleitet, die das Modell gesellschaftlich legitimierten und die hegemoniale Stabilität des neuen Regimes absicherten (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c). In politischen und medialen Narrativen wurde die 24-Stunden-Betreuung als österreichische Erfolgsgeschichte präsentiert, die Familien entlaste und betreuten Personen Kontinuität ermögliche (Salzburg24, 2015; ORF, 2021). Medienberichte zeichneten ein Bild von Fürsorge und Dankbarkeit, das prekäre Arbeitsbedingungen in den Hintergrund rückte (Kleine Zeitung, 2020; OÖ Nachrichten, 2020). Diese diskursive Rahmung verschob weiterhin den Fokus von strukturellen Ungleichheiten auf moralische Narrative häuslicher Fürsorge, wodurch politische Verantwortung weniger präsent diskutiert wurde (Weiss, 2021; Amnesty International Österreich, 2021c).

Die zunehmende gesellschaftliche Akzeptanz beruhte auf einer symbolischen Aufwertung der Betreuungskräfte, die als professionelle Helferinnen dargestellt wurden, ohne dass sich ihre materielle Lage veränderte (Bachinger, 2010; Palenga-Möllenbeck, 2021). Diese Form der Anerkennung diente der Stabilisierung des Status quo, da sie soziale Ungleichheiten durch moralische Legitimation überlagerte (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021d; moment Magazin, 2021). Dadurch entstand eine kulturelle Hegemonie, in der prekäre Arbeit als selbstverständlicher Bestandteil einer funktionierenden Sorgeordnung wahrgenommen wurde (Amnesty International, 2021a).

Zwischen 2008 und 2010 verfestigten sich damit die Machtverhältnisse zwischen Staat, Markt und Familie weiter, wodurch sozialpolitische Reformen erschwert wurden (Famira-Mühlberger, 2017a; siehe Kapitel 5). Das System gewann Stabilität durch administrative Kontrolle, wirtschaftliche Effizienz und diskursive Legitimation, nicht jedoch durch soziale Gleichstellung (Leiblfinger & Prieler, 2018). Bis 2010 hatte sich die 24-Stunden-Betreuung somit als rechtlich gesichertes, ökonomisch steuerbares und gesellschaftlich akzeptiertes

Regime etabliert, das als Grundlage für die nächste Phase der politischen Steuerung und Allianzbildung diente (Republik Österreich, 2015).

Mit der beginnenden Dekade ab 2010 rückte verstärkt die Frage in den Mittelpunkt, wie der Staat das inzwischen stabilisierte Modell politisch und ökonomisch steuern konnte, ohne dessen grundlegende Struktur infrage zu stellen (siehe Kapitel 7.1.3). Die folgende Phase war geprägt von einer Ausweitung staatlicher Steuerungsmechanismen, einer Intensivierung institutioneller Allianzen und einer diskursiven Verschiebung hin zu Qualität, Professionalität und Kontrolle als neuen Legitimationsformen staatlicher Pflegepolitik (siehe Kapitel 7.1.3).

7.1.2 Staatliche Steuerungslogik und hegemoniale Allianzbildung (2010–2015)

Mit Beginn der 2010er-Jahre wandelte sich das System der 24-Stunden-Betreuung von einem rechtlich etablierten Arrangement zu einem politisch-administrativ gesteuerten Bestandteil der österreichischen Pflegeökonomie (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Nachdem sich die institutionellen Strukturen in den Jahren zuvor konsolidiert hatten, verlagerte sich der Schwerpunkt nun auf staatliche Feinsteuerung, stärkere politische Einbettung und die diskursive Normalisierung des Modells (Österle, 2017a). Diese Phase war geprägt von der Festigung bestehender Förderstrukturen, dem Ausbau institutioneller Allianzen und der Verankerung eines hegemonialen Verständnisses von Pflege als private, marktförmige und familial verantwortete Aufgabe (Bauer & Österle, 2013; siehe Kapitel 5.2 und 6).

Die Förderlogik entwickelte sich in den Jahren nach der Legalisierung zum zentralen Steuerungsinstrument staatlicher Pflegepolitik (Republik Österreich, 2015). Das Pflegegeld blieb das wichtigste Finanzierungsinstrument mit dem private Haushalte entlastet wurden. Sie trugen jedoch weiterhin die Hauptverantwortung für die Organisation und Koordination der Betreuung (Trukeschitz et al., 2022). Der Rechnungshof stellte jedoch in seinem Jahresbericht fest, dass steigende Förderzahlen nicht mit verbesserten Kontrollmechanismen einhergingen (Rechnungshof, 2018). Damit blieb die 24-Stunden-Betreuung weiterhin in eine finanzpolitische Logik eingebettet, die fiskalische Stabilität über sozialrechtliche Reformen stellte (Lichtenberger & Wöhl, 2020).

Auch in dieser Phase übernahm die Wirtschaftskammer zentrale administrative Funktionen. Als gesetzliche Interessenvertretung repräsentierte sie zugleich die Vermittlungsagenturen und die selbstständigen Betreuungskräfte als Ein-Personen-Unternehmen (Aulenbacher, Lutz &

Schwiter, 2021c; siehe Kapitel 6.2.1). Diese doppelte Zuständigkeit verknüpft wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Interessen und führt dazu, dass die WKO sowohl Marktakteur:innen als auch eine strukturell schwache Berufsgruppe vertritt (Markovic, 2021). Die Pflegepolitik verfestigte diese institutionelle Doppelrolle ohne kritische Evaluation ihrer Implikationen, wodurch sich ein System gegenseitiger Interessenabsicherung herausbildete (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021d).

Zwischen 2012 und 2014 bildete sich eine hegemoniale Allianz aus staatlichen Stellen, der WKO, Vermittlungsagenturen und Familien, die das Modell durch finanzielle Steuerung und diskursive Legitimation stabilisierte (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e; Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c). Die WKO fungierte dabei als Vermittlungsstelle, die sowohl die wirtschaftlichen Interessen der Agenturen als auch jene der Ein-Personen-Unternehmen bündelte, wodurch diese Perspektiven unmittelbar in den politischen Prozess einflossen (Markovic, 2021). Gleichzeitig etablierten sich Abstimmungsmechanismen zwischen Ministerien, Kammern und Verbänden, die Systemstabilität über Verteilungsgerechtigkeit und weitreichende strukturelle Reformen stellten (Bachinger, 2010).

Familien und die betreuten Personen blieben organisatorisch stark eingebunden, ohne im politischen Diskurs als eigenständige Akteur:innen sichtbar zu werden (Leiblfinger & Prieler, 2018). Dadurch setzte sich jene asymmetrische Machtverteilung fort, die in Kapitel 6 beschrieben wird und in der staatliche, wirtschaftliche und private Akteur:innen das System in einer stabilen, aber ungleichen Balance hielten (Weiss, 2021). Während politische Institutionen auf Kontinuität und finanzielle Tragbarkeit setzten, reproduzierten Familien durch alltägliche Praxis weiterhin die Logik privater Pflegeverantwortung (Benazha et al., 2021, Leiblfinger, Prieler & Steiner, 2021). Sie übernahmen vermehrt selbst Pflege- und Betreuungstätigkeiten oder lagerten diese an Betreuer:innen aus.

Ab 2012 verfestigte sich diese Allianz zunehmend auch auf diskursiver Ebene. Staatliche und mediale Narrative betonten Wahlfreiheit, Selbstbestimmung und leistbare Betreuung zuhause und rahmten die 24-Stunden-Betreuung als Ausdruck familiärer Autonomie und sozialer Verantwortung (Salzburg24, 2015; ORF, 2021). Diese Diskurse übersetzten strukturelle Ungleichheiten in moralische Werte und stellten individuelle Pflegeentscheidungen als Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität dar (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c; Palenga-Möllenbeck, 2021). Kritische Stimmen wie jene von Amnesty International, welche die fehlende Regulierung der Vermittlungsagenturen und den Ausschluss der Betreuungskräfte aus

Entscheidungsprozessen betonten, waren zwar präsent, blieben jedoch weniger sichtbar (Amnesty International, 2021a, 2021b). Kritische Beiträge wie im Moment-Magazin (2021) verwiesen auf die Diskrepanz zwischen öffentlicher Anerkennung und realer Prekarität. Insgesamt dominierte jedoch eine politische Kommunikation, welche die 24-Stunden-Betreuung als Symbol sozialer Stabilität präsentierte und damit Reformdruck abschwächte (Weicht, 2021).

Die Marktsteuerung intensivierte sich in der ersten Hälfte der 2010er-Jahre weiter. Die zunehmende Zahl an Vermittlungsagenturen führte zu stärkerem Wettbewerb, Preisdruck und sinkenden Einkommen für Betreuungskräfte (Schmidt et al., 2016). Benazha et al. (2021) zeigen, dass sich dadurch ein marktgetriebenes System etablierte, das soziale Verantwortung privatisierte und transnationale Abhängigkeiten verstärkte. Eine nationale Qualitätskontrolle blieb weiterhin aus; stattdessen setzte die Politik auf freiwillige Selbstregulierung der Vermittlungsagenturen (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Diese Entscheidung verfestigte die bestehende Pfadabhängigkeit, die auf dem Selbstständigen-Modell und der finanzierungsorientierten Pflegepolitik beruhte (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c). Staatliche Steuerung blieb damit überwiegend indirekt und erfolgte über finanzielle Anreize und institutionelle Kooperationen, nicht über arbeitsrechtliche Reformen (Trukeschitz et al., 2022). Dadurch agierte der Staat primär als Moderator eines marktförmig organisierten Systems, das auf Stabilität statt Transformation ausgerichtet war (Biffl, 2023; Lichtenberger & Wöhl, 2020).

Zwischen 2010 und 2015 verfestigte sich das System weiter (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Die staatliche Steuerungslogik beruhte auf finanziellen Förderinstrumenten und diskursiver Legitimation, während institutionelle und symbolische Mechanismen soziale Ungleichheiten reproduzierten (Weiss, 2021). Der Staat koordinierte ein pflegepolitisches Arrangement, das private und wirtschaftliche Interessen verband, ohne grundlegende strukturelle Reformen einzuleiten (Bauer & Österle, 2013; Republik Österreich, 2015). Die hegemoniale Allianz aus Politik, Wirtschaft und Familie sicherte die Kontinuität des Arrangements und bereitete den Boden für eine Phase, in der Fragen von Regulierung, Qualität und Selbstverantwortung stärker in den Vordergrund rückten (siehe Kapitel 7.1.4).

7.1.3 Regulierung, Qualität und Selbstverantwortung: Die rechtliche Verfestigung des Modells (2015–2019)

Mit der Verordnung BGBl. II Nr. 396 im Jahr 2015 begann eine neue Phase der Regulierung im Bereich der 24-Stunden-Betreuung (Republik Österreich, 2015). Nach Jahren politischer und diskursiver Festigung des Modells (siehe Kapitel 7.1.2) verschob sich der Schwerpunkt von der institutionellen Stabilität hin zu einer Reformpolitik, die Modernisierung, Transparenz und Qualität betonten (Schmidt et al., 2016; Rechnungshof, 2018). Aus Sicht der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse kann diese Phase als Re-Institutionalisierung hegemonialer Ordnung verstanden werden, in der formale Reformen bestehende Machtverhältnisse stabilisieren (siehe Kapitel 3).

Die 2015 in Kraft getretene Verordnung im Bereich der 24-Stunden-Betreuung führte neue Dokumentations-, Informations- und Nachweispflichten für Betreuungskräfte und Vermittlungsagenturen ein, verzichtete jedoch auf arbeitsrechtliche Anpassungen oder Verbesserungen der sozialen Absicherung (Republik Österreich, 2015). Politisch wurde sie als Meilenstein der Professionalisierung präsentiert und als Garant für Transparenz und Qualität in der häuslichen Betreuung beworben (Salzburg24, 2015). Medien rahmten die Verordnung als Modernisierungsschritt, der Vertrauen schaffen und Österreich als Vorreiter positionieren sollte (Pramer, Tomaselli & Scherndl, 2019). Aulenbacher et al. (2021d) interpretieren diese symbolische Reformpolitik als Strategie der Legitimation, die Kritik absorbierte, ohne die Machtasymmetrien zwischen Staat, Markt und Betreuungskräften zu hinterfragen.

Ein Schwerpunkt lag auf der Professionalisierung der Betreuung. Vermittlungsagenturen und die Wirtschaftskammer Österreich etablierten freiwillige Qualitätsleitlinien und Selbstverpflichtungen, die staatliche Aufsicht weitgehend ersetzten (Schmidt et al., 2016). Unter dem Motto Qualität durch Selbstkontrolle verlagerte sich Verantwortung weiter auf private Akteur:innen, während die staatliche Steuerung nicht intensiviert wurde (Rechnungshof, 2018). Diese Professionalisierung wurde diskursiv über Zertifizierungen, Informationspflichten und Beratungsangebote vermittelt (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c). Die Wirtschaftskammer nutzte diese Entwicklung, um sich als zentrale Qualitätssicherungsinstanz und Garantin ordnungsgemäßer Vermittlung zu positionieren (Markovic, 2021). Dadurch festigte sie ihre Rolle innerhalb der in Kapitel 6 beschriebenen Allianz aus Staat, Markt und Familie, die wirtschaftliche Interessen und politische Steuerung miteinander verknüpfte (Leiblfinger & Prieler, 2018).

Die staatliche Förderung blieb das zentrale Instrument zur Aufrechterhaltung des Systems, während die Verantwortung für Qualitätssicherung auf Agenturen und Vermittlungsstrukturen überging. In der Praxis blieben die Standards fragmentiert und unverbindlich, was zu großen Unterschieden in der Betreuungspraxis führte (Benazha, Leiblfinger, Prieler & Steiner, 2021). Der Rechnungshof kritisierte, dass die Qualitätsüberwachung im Wesentlichen auf Eigenverantwortung beruhte und staatliche Kontrollmechanismen unzureichend implementiert wurden (Rechnungshof, 2018). Diese Dezentralisierung der Verantwortung reproduzierte jene strukturellen Ungleichheiten, die in der Akteur:innenanalyse (siehe Kapitel 6) als konstitutives Element des Systems identifiziert wurden.

Ab 2017 dominierte das Leitmotiv Qualität durch Transparenz den pflegepolitischen Diskurs (Weicht, 2021). Die Bundesregierung startete Informationskampagnen und Beratungsinitiativen, die Familien und Betreuungskräfte stärker in die Pflicht nahmen (Republik Österreich, 2015). Damit verschob sich die Verantwortung für Qualität erneut auf das individuelle Handeln der Beteiligten, während der Staat primär moderierend agierte. Diese Verschiebung folgte der in Kapitel 5 beschriebenen neoliberalen Steuerungslogik, in der Eigenverantwortung und Effizienz Vorrang vor sozialer Regulierung haben. Der Fokus auf Transparenz und Professionalität diente somit der diskursiven Reproduktion hegemonialer Ordnung, in der Qualitätsrhetorik soziale Gerechtigkeit überlagert (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e).

Die Delegation staatlicher Verantwortung an Vermittlungsagenturen und Familien setzte sich weiter fort (siehe Kapitel 6.2.1 und 6.2.2.1). Qualitätssicherung wurde zur Aufgabe der Branche selbst, während staatliche Aufsicht im Wesentlichen auf formale Berichtspflichten beschränkt blieb (Markovic, 2021). Diese Entwicklung stärkte die intermediären Akteur:innen und institutionalisierte ihre Machtposition weiter (ebd.). Die Pflegepolitik der Jahre 2015–2019 basierte damit stärker auf Marktmechanismen als auf sozialstaatlicher Regulierung. Aus einer HMPA-Perspektive stellt diese Entwicklung eine Re-Institutionalisierung hegemonialer Stabilität dar: Formalisierung und symbolische Reform dienten der Absicherung bestehender Machtverhältnisse, nicht deren Transformation (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021d).

Zwischen 2015 und 2019 wurde die 24-Stunden-Betreuung rechtlich und symbolisch damit weiter gefestigt. Die Kombination aus Selbstverpflichtung, Transparenz und Marktsteuerung führte zu einer Re-Institutionalisierung hegemonialer Machtbeziehungen, die das System stabilisierte, aber seine Ungleichheitsstrukturen fortschrieb (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Diese Verfestigung lässt sich wie in Kapitel 7.1.5 als strukturelle

Pfadabhängigkeit greifen: Trotz wachsender Spannungen bleibt die Organisation der 24-Stunden-Betreuung politisch stabil und reformresistent in Bezug auf die Grundsäulen der Organisation.

7.1.4 Strukturelle Pfadabhängigkeiten und politische Stabilität

Nach der rechtlichen und symbolischen Konsolidierung der 24-Stunden-Betreuung (siehe Kapitel 7.1.3) verfestigte sich das System bis 2019 zunehmend in seinen institutionellen Strukturen. Reformprozesse blieben aus, während Routinen, Zuständigkeiten und Machtverhältnisse beibehalten wurden (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Aus Sicht der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse entstand eine aktiv hergestellte Stabilität: eine hegemonial abgesicherte Ordnung, die soziale Ungleichheiten nicht nur verwaltete, sondern auch legitimierte (siehe Kapitel 3.1).

Die staatliche Steuerung war in dieser Phase weiterhin vor allem auf Kontinuität und finanzielle Planbarkeit ausgerichtet. Politische Akteur:innen vermieden Konflikte zwischen sozialpolitischen Ansprüchen, marktförmigen Steuerungsprinzipien und familialer Eigenverantwortung und präsentierten das bestehende Modell öffentlich als bewährte und sichere Lösung (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e; Republik Österreich, 2015). Diese Kommunikationsstrategie trug dazu bei, das Arrangement als alternativlos erscheinen zu lassen und politischen Druck für strukturelle Reformen zu reduzieren (Markovic, 2021). Die in Kapitel 6 aufgezeigte enge Verflechtung von Staat, Wirtschaftskammer, Vermittlungsagenturen und Familien erwies sich in dieser Phase als zentraler Stabilitätsmechanismus, da gegenseitige Abhängigkeiten umfassende Veränderungen erschwerten (Leiblfinger & Prieler, 2018).

Diese Stabilität beruhte auf langfristigen Pfadabhängigkeiten, die seit 2007 mit dem Selbstständigen-Modell und der Förderlogik institutionell verankert wurden (Schmidt et al., 2016). Politische Bestätigungen dieser Grundstruktur führten dazu, dass Alternativen wie arbeitsrechtliche Absicherungen oder kollektivvertragliche Modelle kaum mehr diskutiert wurden (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021d). Der Staat agierte damit weniger als treibende Kraft sozialpolitischer Innovation, sondern primär als Garant fiskalischer Kontrolle und institutioneller Kontinuität (ebd.). Politische Nicht-Entscheidung wurde dadurch selbst zum zentralen Steuerungsinstrument, das herrschende Machtverhältnisse stabilisierte (siehe Kapitel 3.1).

Symbolische Reforminstrumente verstärkten diese Entwicklung. Leitlinien, Evaluierungen und Informationskampagnen erweckten den Eindruck politischer Bewegung, führten aber weder zu strukturellen Veränderungen noch zu verbesserten Arbeitsbedingungen in der Betreuung (Republik Österreich, 2015; Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021d). Diskursive Begriffe wie Qualität, Transparenz und Professionalität dienten als Ersatzbegriffe, die soziale Ungleichheit überblendeten und organisatorische Anpassungen als Fortschritt inszenierten (Weicht, 2021; Pramer, Tomaselli & Scherndl, 2019). Damit reproduzierte die Pflegepolitik jene in Kapitel 5 beschriebenen neoliberalen Leitmotive, in denen Effizienz und Eigenverantwortung Vorrang vor sozialer Gerechtigkeit hatten.

Die politische Stabilität der 24-Stunden-Betreuung basierte damit auf einer Balance zwischen staatlicher Legitimation, wirtschaftlicher Interessenvertretung und familialer Anpassungsleistung (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Der Staat agierte zunehmend als Moderator zwischen den beteiligten Akteur:innen, während substanzielle Reformimpulse ausblieben (Bauer & Österle, 2013). Diese Form der Stabilisierung funktionierte als hegemoniale Praxis, die Zustimmung durch die Reproduktion bestehender Machtverhältnisse sicherte (Palenga-Möllenbeck, 2021). Insgesamt verschob sich die Pflegepolitik hin zu einem Management von Stabilität, das routinisierte Abläufe als zentrales Steuerungsinstrument einsetzte (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e).

Bis 2019 hatte sich die 24-Stunden-Betreuung zu einem System institutionalisierter Stabilität entwickelt. Langfristige Pfadabhängigkeiten, politische Routinen und diskursive Legitimation verhinderten grundlegende Reformen, während die hegemoniale Allianz aus Staat, Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen ihre Position weiter konsolidierte (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c). Diese Phase markiert den Höhepunkt hegemonialer Reproduktion, in dem Stabilität selbst zum dominanten politischen Ziel wurde. Sie bildet die Grundlage für die in Kapitel 7.1.5 analysierten Gegenbewegungen und Formen beginnender Politisierung der Betreuungskräfte, in denen die Spannungen zwischen Kontinuität und sozialer Ungleichheit erstmals klar artikuliert wurden.

7.1.5 Erste Gegenbewegungen und beginnende Politisierung der Betreuungskräfte

Nach einer langen Phase hegemonialer Stabilität (siehe Kapitel 7.1.1 bis 7.1.4) begannen sich gegen Ende der 2010er-Jahre erste Risse im System der 24-Stunden-Betreuung zu zeigen. Einzelne Akteur:innen und Initiativen stellten die bestehende Ordnung öffentlich in Frage und

artikulierten erstmals kollektive Interessen der Betreuungskräfte (Fuchs, 2018). Es handelt sich hierbei um einen Wendepunkt im hegemonialen Diskurs, da nun im Kontext der 24-Stunden-Betreuung verstärkt die Arbeitsbedingungen und Fragen sozialer, transnationaler Gerechtigkeit in den Fokus gerückt wurden und dadurch Druck auf die Politik aufgebaut wurde (Pramer, Tomaselli & Scherndl, 2019). Aus Sicht der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse (siehe Kapitel 3.1) kann die kollektive Interessenartikulation als erste Form von Gegenhegemonien verstanden werden, die darauf zielten, die Reproduktion fragiler Bedingungen zu problematisieren und politisch anzugreifen.

Die Herausbildung neuer Akteur:innen und Organisationsformen war ein direktes Ergebnis der strukturellen Ausschlüsse von Entscheidungsspielräumen und ausbleibender struktureller Reformen in der Organisation der 24-Stunden-Betreuung (siehe Kapitel 6). Besonders die Gründung der IG24, als migrantische Interessenvertretung ab 2020 und der Initiative vida flex der Gewerkschaft vida im Jahr 2017 markierte den Beginn einer kollektiven Politisierung der Betreuungskräfte (Leiblfinger & Prieler, 2018). Beide Organisationen entstanden aus dem Bedürfnis heraus, prekäre Arbeitsverhältnisse sichtbar zu machen und kollektive Forderungen nach sozialer Absicherung zu formulieren (IG24, o.J.-a; vidaflex, o.J.). Die Initiative vida flex verstand sich als digitale Gewerkschaft für Selbstständige, die Beratung, Rechtshilfe und politische Sichtbarkeit bieten sollte (Fuchs, 2018). Ihr Ziel war es, den vielfach isolierten Betreuungskräften eine Stimme zu geben und den rechtlich fragmentierten Sektor symbolisch zu vereinen (Fuchs, 2018). Die IG24 entstand parallel aus zivilgesellschaftlichen Netzwerken und nahm sich der Aufgabe an, die Arbeitsrealität der Betreuer:innen öffentlich zu thematisieren, die zuvor als private Sorgeleistung unsichtbar geblieben war (Pramer, Tomaselli & Scherndl, 2019; IG24, o.J.). Dennoch scheiterten erste Versuche, arbeitsrechtliche Absicherung oder institutionelle Mitbestimmung zu erwirken, an der in Kapitel 6 beschriebenen Machtkonstellation zwischen Staat, Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c).

Parallel dazu nahm die mediale und gesellschaftliche Aufmerksamkeit für das Thema deutlich zu. Journalistische Recherchen wie der Artikel „Als man Elena die Stimme nahm“ von Pramer, Tomaselli und Scherndl (2019), verdeutlichten wie kritische Stimmen systematisch unsichtbar gemacht werden und unter welchen Druck viele Betreuungskräfte stehen. Die Autor:innen kritisieren im Artikel, dass Agenturen in Konfliktfällen keine Verantwortung übernehmen und öffentliche Kritik durch Betreuer:innen häufig zu Ausschlüssen führt (Pramer, Tomaselli & Scherndl, 2019). Die zunehmend kritische Berichterstattung führte zu einer symbolischen

Neuverortung des Diskurses: Pflege wurde nicht länger ausschließlich als familiäre Aufgabe verstanden, sondern zunehmend als Feld sozialer Ungleichheit und Arbeitsausbeutung (Fuchs, 2018). Medienberichte lenkten den Blick auf die strukturelle Widersprüchlichkeit des Selbstständigen-Modells, in dem Betreuungskräfte formal als Unternehmer:innen gelten, faktisch aber in abhängigen Arbeitsverhältnissen stehen (Pramer, Tomaselli & Scherndl, 2019). Dadurch wurde das bis dahin dominierende Narrativ der partnerschaftlichen Betreuung auf Augenhöhe öffentlich hinterfragt, was den in Kapitel 6 beschriebenen intermediären Akteur:innen wie der WKO oder großen Vermittlungsagenturen sowie den politischen Parteien wachsenden Legitimationsdruck auferlegte (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e).

Trotz dieser neuen Aufmerksamkeit blieb die institutionelle Wirksamkeit der Initiativen begrenzt. Sowohl IG24 als auch vidaflex verfügten über geringe finanzielle Mittel und keine formale Mitsprache in politischen Entscheidungsprozessen (Leiblfinger & Prieler, 2018). Ihr Einfluss bestand vor allem in der symbolischen Irritation des hegemonialen Diskurses, der bis dahin die 24-Stunden-Betreuung als funktionierendes und moralisch anerkanntes Modell dargestellt hatte und in der Unterstützung der Betreuer:innen (Weiss, 2021). Die Initiativen machten sichtbar, dass Prekarität und Unsichtbarkeit keine Randphänomene, sondern strukturelle Merkmale des Systems sind (Pramer, Tomaselli & Scherndl, 2019). Durch ihre mediale Präsenz und die politische Artikulation neuer Forderungen trugen sie dazu bei, soziale Ungleichheiten in die öffentliche Debatte zu überführen und eine erste Form von Gegenhegemonie zu etablieren (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Im Sinne der HMPA (siehe Kapitel 3.1) kann diese Phase als Beginn einer diskursiven Destabilisierung verstanden werden, in der subalterne Akteur:innen beginnen, ihre Position im Feld der politischen Auseinandersetzung zu behaupten.

Die nun neu geschaffenen Kommunikationsräume und Netzwerke stellen einen neuen historischen Block dar, der auch während der Covid-19-Pandemie weiter an Relevanz gewinnen sollte (siehe Kapitel 7.2). Zwar konnte der historische Block seine Interessen nicht in die konkrete Ausgestaltung der 24-Stunden-Betreuung einschreiben und die institutionelle Wirkung blieb bis 2019 gering. Die Politisierung und Sichtbarkeit der prekären Arbeitsbedingungen und Formen transnationale Ungleichheit war jedoch ein Erfolg (Fuchs, 2018; Pramer, Tomaselli & Scherndl, 2019). Das Aufbrechen des Schweigens über Ausbeutung und fehlende Rechte markierte somit den Beginn eines Prozesses, der in der folgenden Krisenphase zu einer grundlegenden Infragestellung der bisherigen hegemonialen Ordnung führen sollte (siehe Kapitel 7.2).

7.2 Krisendynamiken und institutionelle Reaktionen während der Pandemie (2020-2021)

Die COVID-19-Pandemie stellte das System der 24-Stunden-Betreuung vor große Herausforderungen. Denn innerhalb weniger Wochen veränderten Grenzschließungen, Mobilitätsbeschränkungen und Quarantäneregeln die alltägliche Organisation der Betreuung und machten sichtbar, wie stark das System von transnationalen Bewegungen und informellen Arrangements abhängig ist (Oberleitner, 2021; Leiblfinger et al., 2021; Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021; Biffl, 2023; Trukeschitz, Österle & Schneider, 2022). Die zuvor als stabil geltenden institutionellen Strukturen wurden in eine Ausnahmesituation versetzt, in der neue Formen politischer Steuerung, institutioneller Koordination und öffentlicher Kommunikation notwendig wurden (Leiblfinger et al., 2021; Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021; Trukeschitz, Österle & Schneider, 2022; Mairhuber 2021, Mairhuber & Rieder, 2021; Schmidt et al., 2020).

Die pandemiebedingten Einschränkungen machten deutlich, dass die Kontinuität der 24-Stunden-Betreuung auf einer eng getakteten transnationalen Rotation beruht, die bereits geringe Mobilitätsstörungen in eine Versorgungskrise übersetzt (Aulenbacher et al. , 2021; Trukeschitz et al., 2022; Mayrhuber & Rieder, 2021). Mit dem Wegfall regulärer Pendelrouten verstärkten sich zudem Belastungen, die bereits vor der Pandemie strukturell angelegt waren: Dazu zählen die Isolation der Betreuer:innen im Privathaushalt, fehlende Entlastung und ein hoher Grad an Informalität im Rahmen des Betreuungsarrangements (Aulenbacher et al., 2021; Schmidt et al., 2020). Die dadurch entstandene Ausnahmesituation führte zu institutionellen Reaktionen auf politischer und administrativer Ebene, die unter erheblichem Zeitdruck entwickelt wurden. Häufig waren jedoch die Zuständigkeiten nicht klar und vielen Betreuer:innen und betreuten Personen war zu Beginn nicht klar, wo sie Unterstützung erhalten können (Leiblfinger et al., 2021; Mairhuber, Mayrhuber & Rieder, 2021; Schmidt et al., 2020). So gab es zu Beginn der Pandemie beispielsweise keine Schutzausrüstung für die Betreuer:innen und sie mussten diese eigenständig organisieren (ebd.).

Gleichzeitig zeigte sich, dass migrantische Betreuungskräfte trotz ihres zentralen Beitrags zur Versorgung oftmals nur eingeschränkt von sozial- und arbeitsrechtlichen Absicherungen profitierten. Als Selbstständige hatten sie keinen Anspruch auf Krankenstand, Lohnfortzahlung, Kurzarbeit oder Arbeitslosengeld, wodurch sie während der Pandemie ohne grundlegende sozialstaatliche Sicherungsmechanismen blieben (Mairhuber, Mayrhuber & Rieder, 2021; Aulenbacher et al., 2021). Der Zugang zu finanziellen Unterstützungsleistungen war zudem

häufig begrenzt, da zentrale Voraussetzungen wie eine österreichische Steuernummer, ein Bankkonto oder ausreichende Sprachkenntnisse nicht immer erfüllt waren (Leiblfinger et al., 2021). Zusätzlich wurden Quarantänezeiten nicht als Arbeitszeit anerkannt, was dazu führte, dass Betreuungskräfte teils über Wochen im Haushalt blieben, ohne für den gesamten Zeitraum entlohnt zu werden (Oberleitner, 2021; Triandafyllidou, 2022; Molnar, 2022). Diese strukturellen Begrenzungen verdeutlichen die besondere Vulnerabilität der 24-Stunden-Betreuung im Pandemiekontext, die in diesem Kapitel vertiefend ausgearbeitet werden.

Das Kapitel untersucht die Pandemie als Phase beschleunigter Dynamik, in der staatliche, wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteur:innen auf die Destabilisierung der Versorgung reagierten. Das Kapitel rekonstruiert, wie kurzfristige Maßnahmen und Sonderregelungen eingesetzt wurden, um Versorgungssicherheit zu gewährleisten, und wie diese Eingriffe in bestehende Macht- und Verantwortungsstrukturen eingebettet waren. Zudem werden die zentralen öffentlichen und politischen Deutungen der Pandemiephase rekonstruiert. Zugleich bildet die Pandemie einen analytischen Ausgangspunkt, um die strukturelle Fragilität des Systems der 24-Stunden-Betreuung sichtbar zu machen und mögliche Lernprozesse zu identifizieren.

Dafür wird in Kapitel 7.2.1 die akute Destabilisierung durch den Ausbruch des COVID-19-Virus im Frühjahr 2020 rekonstruiert. Es werden die unmittelbaren Auswirkungen politischer Maßnahmen ausgearbeitet. Anschließend werden in Kapitel 7.2.2 die staatlichen und institutionellen Reaktionen beschrieben, welche das transnationale System der 24-Stunden-Betreuung stabilisieren sollten. Danach werden die Positionen und Reaktionen der zentralen Akteur:innen vor dem Hintergrund der Konfliktlinien analysiert (Kapitel 7.2.3). In Kapitel 7.2.4 werden dann die vorherrschenden öffentlichen Diskurse und die symbolische Rahmung der Krise beleuchtet. Schließlich wird in Kapitel 7.2.5 der Übergang zur Re-Stabilisierung nach Ende 2021 beschrieben. Das Kapitel schließt mit einem Zwischenfazit, in dem die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie auf die Organisation der 24-Stunden-Betreuung dargestellt werden. Im Mittelpunkt steht somit die Frage, wie sich das System der 24-Stunden-Betreuung in der Pandemie veränderte und welche institutionellen Praktiken im Krisenmanagement sich im Verlauf herausgebildet haben. Diese Praktiken bilden einen Ansatzpunkt für die Analyse institutioneller Lernprozesse. Im Sinne Talebs (siehe Kapitel 2.5) ist zu prüfen, ob aus der Krisenbearbeitung Veränderungsimpulse entstanden, die über bloße Stabilisierung hinausgehen."

7.2.1 Akute Destabilisierung der transnationalen Betreuung (Frühjahr 2020)

Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie im März 2020 unterbrach die für die österreichische 24-Stunden-Betreuung zentrale zirkuläre Migration abrupt. Grenzschließungen und Mobilitätsbeschränkungen wurden eingeführt, um die Ausbreitung von SARS-CoV-2 einzudämmen, und führten innerhalb weniger Tage dazu, dass die regulären Rotationen zwischen Österreich und den Herkunftsländern der Betreuungskräfte zum Stillstand kamen (Scherndl, 2021, 17. März; Leichsenring et al., 2020a; Leiblfinger et al., 2020). Transportverbindungen wurden eingestellt und Quarantäneregeln eingeführt, wodurch der grenzüberschreitende Personenverkehr nahezu vollständig zum Erliegen kam (Leichsenring, et al., 2021; Hussein, 2022).

An den Grenzübergängen zu Ungarn und der Slowakei entstanden chaotische Szenen. Die Durchreise- und Quarantänebestimmungen wurden mehrmals täglich geändert und die jeweiligen Grenzbehörden setzten je nach Ausbreitung des Virus und Auslastung der Spitäler auf sehr heterogene Maßnahmen (Leiblfinger et al., 2020; Triandafyllidou, 2022). Viele Betreuungskräfte strandeten an Grenzposten oder an ihren aktuellen Einsatzorten, da Vermittlungsagenturen die kurzfristige Organisation von Transporten nicht bewältigen konnten (Binder, 2021). Hier wurden Schwächen in der administrativen Krisensteuerung deutlich: Es fehlte eine zentrale Stelle, die Informationen zu Einreise, Quarantäne und arbeitsrechtlichen Fragen bündelte, und die Abstimmung zwischen Nachbarländern, Bund und Ländern erfolgte weitgehend informell (Leichsenring et al., 2021; Leiblfinger et al., 2020). Diese Entwicklungen machten sichtbar, wie stark die Krise auf jenen Pfadabhängigkeiten beruhte, die in Kapitel 7.1 beschrieben wurden. Die rechtliche Konstruktion der Selbstständigkeit, die Delegation von Verantwortung an Haushalte und Vermittlungsagenturen sowie fehlende staatliche Koordinierungsmechanismen erwiesen sich in der akuten Phase als strukturelle Schwachstellen.

Durch die Unterbrechung der zirkulären Arbeitsmigration brach ein System zusammen, dessen Funktionsweise seit der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung auf der kontinuierlichen Rotation von Arbeitskräften beruhte (Leichsenring et al. 2021; Sagmeister, 2024). Das Rotationsprinzip, bei dem Betreuer:innen in zwei- bis vierwöchigen Turnussen zwischen österreichischen Haushalten und ihren Familien wechseln, konnte kurzfristig nicht mehr aufrechterhalten werden (Lichtenberger & Wöhl, 2020; Ayalon, 2022). Die Pandemie traf

damit den zentralen Mechanismus eines Modells, das auf planbarer Mobilität und privater Organisation basiert (Leiblfinger et al., 2020; Hussein, 2022). Zu diesem Zeitpunkt gab es für Betreuungskräfte weder Impfschutz noch einen flächendeckenden und niedrigschwelligen Zugang zu COVID-19-Tests, weshalb viele verunsichert waren und Angst hatten, sich selbst, die betreuten Personen, deren Familien oder andere Personen anzustecken (Amnesty International, 2021a, 2021b). Zu Beginn der Pandemie waren die Betreuungskräfte mit enormen organisatorischen Unklarheiten konfrontiert. Die Grenzregelungen blieben unbeständig, Betreuungskräfte erhielten teilweise widersprüchliche Informationen und es gab keine verlässlichen Ansprechpartner (Oberleitner, 2021; van Hooren, 2020). Während die ersten Tage durch völlige Orientierungslosigkeit, widersprüchliche Informationen und chaotische Grenzsituationen geprägt waren, verschärften sich im Verlauf der folgenden Wochen die Belastungen der Betreuungskräfte im Arbeitskontext deutlich (Amnesty International, 2021a, 2021b). Die Orientierungslosigkeit betraf neben den Betreuungskräften auch die betreuten Personen und ihre Familien, die insbesondere zu Beginn der Pandemie Schwierigkeiten hatten, die kontinuierliche Betreuung ihrer Angehörigen zu gewährleisten (Hussein, 2022; Ayalon, 2021).

In Medienberichten, die sich auf die Frühphase der Pandemie beziehen, wird ebenfalls betont, dass die Alltagsorganisation in den Haushalten erschwert war (ZackZack, 19. März 2020; Scherndl, 2021). So konnten beispielsweise vereinbarte Ablösen nicht stattfinden und es mussten schnell Lösungen innerhalb der Familien improvisiert werden, um die Betreuung aufrechtzuerhalten (Leichsenring et al., 2021; Leiblfinger et al., 2020). Erstmals rückte damit in das öffentliche Bewusstsein, dass die Versorgung in Österreich in hohem Maße von der Verfügbarkeit migrantischer Arbeitskräfte abhängt (Leichsenring et al., 2021; Ayalon, 2022). Zugleich wurde die strukturelle Verwundbarkeit eines Systems sichtbar, das auf individueller Flexibilität und privater Verantwortung für die Organisation der Pflege und Betreuung aufbaut (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c; Sagmeister, 2024.).

Diese Abhängigkeit zeigte sich unmittelbar in der Situation jener Betreuer:innen, die in Österreich blieben, weil eine Rückreise nicht mehr möglich war (Leiblfinger et al., 2020; Leichsenring et al., 2020b). Durch den Ausfall von Transportrouten und uneinheitliche Quarantänevorschriften verharrten viele in den Haushalten, in denen sie sich zu Beginn der Pandemie befanden (Leichsenring et al., 2021; Hussein, 2022). Einige taten dies auch aus Verantwortungsgefühl gegenüber den betreuten Personen; andere, um Einkommensverluste zu

vermeiden oder weil eine Heimreise faktisch ausgeschlossen war (Lichtenberger & Wöhl, 2020; Amnesty International, 2021).

Diejenigen, die in den Haushalten verblieben, sahen sich in den folgenden Wochen mit einer deutlichen Verschärfung ihrer prekären Arbeits- und Lebensbedingungen konfrontiert. Das reguläre Rotationssystem kam vollständig zum Erliegen, wodurch sich die Einsatzzeiten auf Wochen oder sogar Monate verlängerten (Leichsenring et al., 2021; Lichtenberger & Wöhl, 2020). Untersuchungen zeigen, dass viele Betreuungskräfte während der Pandemie täglich mehr als zehn Stunden arbeiteten, häufig ohne freie Tage oder Pausen (Wojczewski et al., 2023; Hopfgartner et al., 2022). Die Betreuungskräfte waren rund um die Uhr im häuslichen Umfeld - insbesondere während der Lockdowns - und mit der Zeit waren sie physisch wie psychisch überfordert und erschöpft (Amnesty International, 2021a, 2021b; Aulenbacher et al., 2021). Zudem verfügten viele Betreuer:innen über keine eigene Krankenversicherung, was im Fall einer COVID-19-Erkrankung für einige existenzielle Risiken bedeutete (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021). In einigen Fällen wurde außerdem davon berichtet, dass die Betreuungskräfte die anfallenden Kosten für Tests, Schutzmaterial oder notwendige Reiseformalitäten selbst tragen mussten (Hopfgartner et al., 2022; Hussein, 2022).

In Studien wird zudem darauf hingewiesen, dass die enge Wohnsituation und das Fehlen von Rückzugsorten zu einem Gefühl permanenter Anspannung geführt hat (Hopfgartner et al., 2022). Mehrere Betreuer:innen berichteten, sie hätten die Wohnung ihrer Klient:innen wochenlang nicht verlassen dürfen, weil Familien Angst vor Ansteckung hatten (ebd.). In von mir geführten Hintergrundgesprächen beschrieben sie die Erfahrung, eingesperrt zu sein, und sprachen von einem Stillstand des eigenen Lebens. Die Belastung wurde durch wiederkehrende Anfeindungen und rassistische Zuschreibungen zusätzlich verstärkt, die das Gefühl sozialer Isolation noch vertieften (Amnesty International, 2021a, 2021b). Berichte dokumentieren, dass migrantische Betreuungskräfte in der Frühphase der Pandemie häufig mit Misstrauen behandelt wurden, weil sie als potenzielle Virusträger:innen wahrgenommen wurden (ebd.). Familien und Nachbarschaften begegneten ihnen teils mit sozialer Distanz oder offener Ablehnung. Manche Betreuer:innen berichteten, in öffentlichen Räumen oder beim Einkaufen stigmatisiert worden zu sein (Amnesty International, 2021a, 2021b; siehe auch Hopfgartner et al., 2022). Diese Zuschreibungen verknüpften nationale Grenzschließungen mit sozialen Grenzziehungen und machten deutlich, dass die Systemrelevanz der Betreuungskräfte nicht vor alltäglicher Diskriminierung schützte. Parallel dazu blieb die häusliche Betreuung weitgehend unsichtbar, da die öffentliche Aufmerksamkeit überwiegend auf die Situation in Krankenhäusern und

Pflegeheimen gerichtet war (Dowling, 2021b; Leichsenring et al., 2021). Im Unterschied zu den stark sichtbaren Engpässen im stationären Bereich entwickelte sich die Krise der häuslichen Betreuung leise und weitgehend ungesteuert, da es hier weder nötige institutionelle Strukturen noch klare Zuständigkeiten gab. Beispielsweise schilderte eine Betreuungskraft, mit der ich während der Pandemie gesprochen habe, dass sie, nachdem sie positiv getestet wurde, den Privathaushalt der betreuten Person verlassen musste. Sie durfte aufgrund von Reisebeschränkungen während des Lockdowns weder zu ihrer Familie in ihr Herkunftsland Rumänien ausreisen noch sich im Haushalt der betreuten Person isolieren. In weiterer Folge kam sie nach Wien in einem Sammelzentrum für positiv getestete Wohnungslose und wurde dort isoliert.

Die Pandemie machte damit deutlich, dass die Organisation der 24-Stunden-Betreuung zentrale Schutzlücken für Betreuungskräfte aufweist (Sagmeister, 2024). Als formal Selbstständige haben die meisten Betreuungskräfte keinen Anspruch auf Kurzarbeit, Entgeltfortzahlung oder staatliche Unterstützung, wodurch sie das volle wirtschaftliche Risiko der Krise allein tragen (Sagmeister, 2024). Die faktische Abhängigkeit der Betreuungskräfte von den Vermittlungsagenturen und den betreuten Personen wurde damit während der Pandemie besonders deutlich. Sie konnten nicht eigenständig über ihre Arbeitszeiten entscheiden und Schutzmöglichkeiten im Privathaushalt, waren insbesondere zu Beginn der Pandemie nur in seltenen Fällen gegeben (Leitgeb, 2023).

Zudem fehlte es in der Lockdown-Phase an externer Kontrolle oder Unterstützungsstrukturen. Behörden führten keine Überprüfungen in Privathaushalten durch, und auch Vermittlungsagenturen mussten keine strengeren Auflagen erfüllen (Aulenbacher et al., 2021). Die Abhängigkeit von Auftraggeber:innen und Agenturen verschärfte sich zudem, da die meisten Betreuer:innen ohne deren Logistik weder Transporte organisieren noch neue Einsätze finden konnten (Prieler, 2021; Hopfgartner et al., 2022). In vielen Fällen stand unausgesprochen die Erwartung im Raum, weiterzuarbeiten, um Familienangehörige und Vermittlungsnetzwerke nicht zu enttäuschen (ebd.).

Im häuslichen Setting verschmolzen Arbeits- und Lebensraum vollständig. Diese Entgrenzung verstärkte die emotionale Belastung der Betreuungskräfte, weil die Grenzen zwischen Fürsorge, Verfügbarkeit und persönlicher Erholung aufgehoben wurden (Lutz & Benazha, 2021). Einige Betreuer:innen berichteten, sie hätten bis zu fünf Monate ohne Unterbrechung gearbeitet (Binder, 2021). Sie empfanden die Situation als physisch wie psychisch entgrenzend (Binder, 2021) und einige klagten aufgrund der Dauerbelastung über Schlafstörungen, Angstzustände

und das Gefühl, die Kontrolle über ihren Tagesablauf zu verlieren (Wojczewski et al., 2023; Aulenbacher et al., 2021).

Während ein Teil der Betreuungskräfte in Österreich blieb, konnten andere ihre geplanten Einsätze nicht antreten, weil Grenzschließungen und Reiseverbote die transnationale Mobilität vollständig unterbrachen (Leiblfinger et al., 2020). Besonders betroffen waren Arbeitskräfte aus Rumänien, der Slowakei und Bulgarien, deren Ausreise durch nationale Notstandsverordnungen eingeschränkt oder zeitweise untersagt war (Hussein, 2022). In zahlreichen Fällen wurden Transportverbindungen kurzfristig eingestellt, wodurch gebuchte Fahrten storniert und Arbeitsanreisen abgesagt wurden (Leichsenring et al., 2021). Selbst jene, die über gültige Verträge verfügten, konnten nicht einreisen, weil Grenzübertritte nur für systemrelevantes Personal mit Sondergenehmigung erlaubt waren – zu dem die 24-Stunden-Betreuer:innen zunächst nicht zählten (Leichsenring et al., 2020b).

Für viele der betroffenen Betreuungskräfte bedeutete diese Situation den Verlust der zentralen Einkommensquelle. Die Tätigkeit in der 24-Stunden-Betreuung stellt für sie das Haupteinkommen dar, von dem auch ihre Familien im Herkunftsland leben (Aulenbacher, et al., 2021). Mit dem Wegfall der Rotationen entfielen geplante Honorare und Überweisungen, wodurch zahlreiche Haushalte in finanzielle Notlagen gerieten (Ayalon, 2022). Besonders stark betroffen waren alleinverdienende Frauen, die ihre Familien in ländlichen Regionen unterstützten und keine alternativen Erwerbsmöglichkeiten fanden (Leitgeb, 2023). In vielen Fällen mussten Betreuer:innen Ersparnisse aufbrauchen oder Schulden aufnehmen, um den Lebensunterhalt ihrer Angehörigen zu sichern (Leiblfinger et al., 2020)

Auch in den Herkunftsregionen zeigten sich die sozialen Folgen der unterbrochenen Migration deutlich. In Gemeinden in der West-Slowakei und im rumänischen Banat führten Einkommensausfälle zu Liquiditätsengpässen und wachsender Abhängigkeit von informeller Hilfe (Leitgeb, 2023; Leiblfinger et al., 2020). Viele Familien mussten ihren Alltag ohne staatliche Unterstützung neu organisieren, während gleichzeitig die Lebenshaltungskosten stiegen (Hussein, 2022). Diese Situation traf besonders jene Haushalte, die von regelmäßigen Rücküberweisungen abhängig waren (Ayalon, 2022). Studien verweisen darauf, dass lokale Arbeitsmärkte die Einkommensverluste nicht kompensieren konnten, da dort ebenfalls pandemiebedingte Wirtschaftseinbrüche herrschten (Hussein, 2022).

Neben den materiellen Folgen erlebten viele Betreuer:innen den Verlust eines vertrauten Lebensrhythmus. Die Unterbrechung der Pendelmobilität bedeutete nicht nur den Wegfall von

Arbeit, sondern auch den Bruch eines über Jahre eingeübten Zyklus zwischen Erwerbstätigkeit und familiärer Präsenz (Leiblfinger et al., 2020). Qualitative Erhebungen zeigen, dass sich viele als aus dem System gefallen empfanden, weil sie von Auftraggeber:innen und Vermittlungsstellen abgeschnitten waren (Hopfgartner et al., 2022). Die Ungewissheit über künftige Beschäftigungsmöglichkeiten und die Angst, nach Wiederöffnung der Grenzen keinen neuen Auftrag zu erhalten, belasteten sie psychisch und dass insbesondere, wenn sie aufgrund von Angst vor Ansteckung ausfielen (Aulenbacheret al., 2021; Leitgeb, 2023).

Die Unterbrechung der transnationalen Pendelmobilität wirkte sich nicht nur auf die Betreuungskräfte selbst, sondern auch auf die betreuten Personen und ihre Familien aus. In vielen österreichischen Haushalten, in denen 24-Stunden- Betreuer:innen tätig waren, entstanden durch ausgefallene Rotationen erhebliche Versorgungslücken (Leichsenring, et al., 2021). Da geplante Ablösen nicht stattfinden konnten, übernahmen Angehörige kurzfristig Pflege und hauswirtschaftliche Tätigkeiten und mussten die Betreuung innerhalb der Familie neu organisieren (Scherndl, 2021; Rodrigues et al., 2021). Medienberichte dokumentieren, dass viele Familien improvisierten und die Sorgearbeit vorübergehend wieder zu einer häuslichen Aufgabe wurde (ZackZack, 19. März 2020).

Diese Rückverlagerung privater Verantwortung führte zu einer deutlichen Refamiliarisierung der Sorgearbeit. Vor allem Frauen und hier zumeist Töchter, Schwiegertöchter oder Ehefrauen übernahmen Betreuungsaufgaben (Hauck, 2022). In zahlreichen Haushalten verschränkten sich Erwerbsarbeit im Homeoffice, Kinderbetreuung und Pflege zu einer kaum bewältigbaren Mehrfachbelastung, die bestehende Geschlechterungleichheiten weiter verstärkte (Trukeschitz, et al., 2022). Damit wurde das familialistische Grundprinzip der österreichischen Pflegepolitik erneut sichtbar, wonach in Krisenzeiten und allgemein bei Versorgungsengpässen die Pflege und Betreuung vorrangig von Frauen im privaten Umfeld getragen wird (siehe Kapitel 5; Dowling, 2021a, 2021b).

Neben der Zusatzbelastung durch Pflege- und Betreuungsarbeit wuchs auch die emotionale Unsicherheit. Viele Angehörige berichteten von Ängsten, die Versorgung ihrer Angehörigen nicht gewährleisten zu können, sowie von Sorge um Ansteckungsrisiken und Vereinsamung älterer Familienmitglieder (Leichsenring et al., 2021; Amnesty International, 2021). In ländlichen Regionen, in denen institutionelle Pflegeangebote nur eingeschränkt verfügbar waren, kam es auch zu provisorischen Lösungen auf Basis von Nachbarschaftshilfe oder informeller Organisation (Leiblfinger et al., 2020; Leichsenring et al., 2020b).

Die plötzliche Eigenverantwortung der Familien machte deutlich, wie sehr die Stabilität der häuslichen Pflege von der ständigen Verfügbarkeit migrantischer Arbeitskräfte abhängt. Die 24-Stunden-Betreuung hatte sich vor der Pandemie als Entlastungsstrategie etabliert, die Care-Arbeit aus den Familien auslagert und damit strukturelle Lücken im staatlichen Pflegesystem kompensiert (Aulenbacher et al., 2021; Trukeschitz et al., 2022). Mit dem Wegfall dieser Zirkulation und damit der Betreuungskräfte, entfiel auch die Entlastung, wodurch die Verantwortung erneut privatisiert wurde (Leiblfinger et al., 2020). In einigen Haushalten blieben Betreuer:innen über längere Zeiträume, um eine vollständige Versorgungslücke zu vermeiden. Diese Konstellationen führten jedoch zu anderen Belastungen: Überlange Einsätze ohne Ablöse brachten Erschöpfung und gesundheitliche Risiken mit sich, während Angehörige in ständiger Sorge um das Wohl der betreuten Angehörigen lebten (Hopfgartner et al., 2022; Wojczewski et al., 2023).

Auch für die betreuten Personen selbst war die Situation ambivalent: Einerseits garantierte die dauerhafte Anwesenheit der Betreuer:innen Kontinuität in der Versorgung, andererseits führten Isolation, Besuchsverbote und eingeschränkte Arztkontakte auch bei den betreuten Personen zu Vereinsamung und mangelnder sozialer Teilhabe (Leichsenring et al., 2021; Amnesty International, 2021). In der öffentlichen Wahrnehmung blieb diese häusliche Krise jedoch weitgehend unsichtbar. Die gesellschaftliche Aufmerksamkeit galt vor allem den überlasteten Krankenhäusern, während die Situation im Privathaushalt verdeckt blieb (Leichsenring, et al., 2021; Hauck, 2022).

Die akute Phase der Pandemie verdeutlichte somit, dass die 24-Stunden-Betreuung ein System wechselseitiger Abhängigkeiten bildet, in dem Unterbrechungen der Mobilität unmittelbare Auswirkungen auf häusliche Pflegebeziehungen haben. Für die Familien bedeutete der Mobilitätsstillstand nicht nur organisatorische und emotionale Überlastung, sondern auch eine erneute Privatisierung von Verantwortung (Aulenbacher et al., 2021; Leichsenring et al., 2021; Trukeschitz et al., 2022).

Die Ereignisse des Frühjahrs 2020 markierten damit den Punkt, an dem die bislang weitgehend privatisierte Bewältigung der Care-Krise an ihre Grenzen stieß und staatliche Akteur:innen gezwungen waren, auf verschiedenen Ebenen zu intervenieren. Die improvisierten Lösungen in den Haushalten und durch Vermittlungsagenturen konnten die Versorgungslücken nur kurzfristig abfedern und offenbarten die Notwendigkeit koordinierten politischen Handelns (Leiblfinger et al., 2020). Zugleich zeigte sich, dass es für die 24-Stunden-Betreuung in

Österreich keine krisenfeste Governance-Struktur gibt: Weder die föderalen Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Wirtschaftskammer noch die rechtliche Verortung der Betreuungskräfte im Selbständigen-Modell boten klare Verantwortlichkeiten (Sagmeister, 2024; Leichsenring et al., 2021).

In dieser Situation traten erste ad-hoc-Koordinationsformen zwischen Ministerien, Landesregierungen und der Wirtschaftskammer auf, die sich auf die Aufrechterhaltung der Betreuung konzentrierten (Leichsenring et al., 2020b; Trukeschitz et al., 2022). Der öffentliche Druck wuchs, weil sich der Ausfall der transnationalen Pendelmigration rasch als gesamtgesellschaftliches Problem erwies: Medien und Interessenvertretungen warnten vor einem drohenden Versorgungsnotstand und forderten mehr staatliche Unterstützung (Aulenbacher et al., 2021; Hauck, 2022). Damit war ein Punkt erreicht, an dem private und zivilgesellschaftliche Bewältigungsstrategien nicht mehr ausreichten. Die Politik sah sich gezwungen, von einer beobachtenden in eine aktive Rolle zu wechseln. Diese Dynamik wird im folgenden Kapitel (7.2.2) näher untersucht.

7.2.2 Staatliche und institutionelle Krisenreaktionen

Die akute Destabilisierung der 24-Stunden-Betreuung im Frühjahr 2020 machte ein rasches staatliches Eingreifen notwendig. Nachdem sich improvisierte Lösungen in den Haushalten und durch Vermittlungsagenturen als unzureichend erwiesen hatten und zahlreiche Betreuungskräfte ausfielen (siehe Kapitel 7.2.1), begannen Bundesregierung, Länder und Interessenvertretungen ab März 2020 kurzfristige Kriseninstrumente zu entwickeln, um die Versorgung zu sichern (Leichsenring et al. 2021; Trukeschitz et al. 2022). Im Mittelpunkt der politischen Reaktionen standen die Wiederherstellung grenzüberschreitender Mobilität, die Aufrechterhaltung der Betreuungskontinuität und der administrative Umgang mit pandemiebedingten Ausfällen (ebd.).

Zunächst konzentrierten sich die staatlichen und institutionellen Reaktionen auf die Wiederaufnahme der zirkulären Migration zwischen Österreich und den wichtigsten Herkunftsländern der Betreuungskräfte (Bundeskanzleramt, 2020; van Hooren, 2020). Die Bundesregierung und mehrere Länder setzten auf logistische Lösungen, die trotz geschlossener Grenzen einen geregelten Personaltransfer ermöglichen sollten (ebd.). In enger Abstimmung mit der Wirtschaftskammer und den Nachbarstaaten wurden sogenannte Pflegekorridore eingerichtet, die den kontrollierten Grenzübertritt von Betreuungskräften ermöglichten (Leichsenring et al. 2020b). Diese Sonderregelungen bildeten Ausnahmen von den allgemeinen

Reisebeschränkungen, erforderten jedoch spezielle Bewilligungen und Gesundheitszertifikate, die in der Praxis überwiegend über Vermittlungsagenturen organisiert wurden (Trukeschitz et al., 2022).

Die Aushandlungen über diese Transportkorridore fanden sowohl auf nationaler als auch auf bilateraler Ebene statt (Leiblfinger et al., 2020; Triandafyllidou, 2022). Österreich stimmte sich mit Ungarn, der Slowakei und Rumänien über Durchreisegenehmigungen, Testpflichten und Quarantäneauflagen ab, wobei die Regelungen mehrfach angepasst und teils nur befristet angewandt wurden (ebd.). Diese Absprachen verdeutlichten die enge Abhängigkeit des österreichischen Betreuungsmodells von der Kooperationsbereitschaft der Herkunftsländer und die Verflechtung von gesundheits- und migrationspolitischen Steuerungslogiken in Krisenzeiten.

Gleichzeitig führte die föderale Struktur des österreichischen Pflegesystems zu uneinheitlichen Umsetzungspraktiken (Leichsenring et al., 2020b; Trukeschitz et al., 2022). Während der Bund die Rahmenbedingungen für Einreise und Quarantäne definierte, organisierten einzelne Länder eigene Transport- und Informationsprogramme (ebd.). So koordinierte in Oberösterreich das Land die Busverbindungen, während in der Steiermark die Wirtschaftskammer aktiv diese Aufgabe übernommen hat (ebd.). Hier lässt sich das heterogene föderale Krisenmanagement erkennen. Die fehlende zentrale Koordinationsstelle führte zu Kompetenzüberlagerungen und erschwerte eine einheitliche Kommunikation gegenüber Vermittlungsagenturen und Betreuungskräften (Leichsenring et al., 2021).

Kern der frühen Krisenpolitik war die Organisation von Sondertransporten, mit denen Betreuungskräfte aus Rumänien, der Slowakei und Bulgarien nach Österreich gebracht bzw. zurückgeführt wurden (Bundeskanzleramt, 2020). Zwischen April und Juli 2020 wurden rund 3.000 Personen durch Charterflüge sowie eigens dafür vorgesehene Zug- und Busverbindungen transportiert (Leichsenring et al., 2020b). Die Finanzierung und Logistik erfolgten in einer öffentlich-privaten Kooperation zwischen Bund, Ländern, Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen (ebd.). Diese Zusammenarbeit stärkte die intermediäre Steuerungsposition der Wirtschaftskammer, die operative Verantwortung übernahm und zugleich an politischer Sichtbarkeit gewann (Buchar, 2020; ORF, 2020, 28. März).

Ein Teil der organisatorischen Aufgaben wurde an Partneragenturen in den Herkunftsländern ausgelagert (Leiblfinger et al., 2020; Prieler, 2021). Diese führten Vorabregistrierungen durch, sammelten Personendaten und übermittelten Listen an österreichische Stellen, wodurch sich eine grenzüberschreitende Privatisierung administrativer Aufgaben herausbildete (ebd.). Damit

entstand ein Steuerungsmodell, in dem staatliche und private Akteur:innen funktional kooperierten, ohne dass die rechtliche Verantwortlichkeit klar definiert war. Die politische Kommunikation rahmte diese Maßnahmen als Ausdruck pragmatischer Handlungsfähigkeit und stellte die Systemrelevanz der Betreuungskräfte in den Vordergrund (Aulenbacher et al., 2021c).

Parallel zu den logistischen Sofortmaßnahmen verlagerte sich das staatliche Handeln ab Mai 2020 zunehmend auf die administrative Feinsteuerung der Sonderregelungen (Leichsenring, et al., 2021; Trukeschitz et al., 2022). Im Fokus stand die Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit des Betreuungspersonals unter sich rasch ändernden gesundheitspolitischen Vorgaben (ebd.). Damit setzte eine Phase reaktiver Krisensteuerung ein, die vor allem auf Mobilitäts- und Testlösungen ausgerichtet war und Ausfälle sowie die Ansteckung von betreuten Personen verhindern sollte (Leiblfinger et al., 2020; Sagmeister, 2024).

Die wiederholten Änderungen von Quarantäne-, Test- und Einreisebestimmungen führten zu erheblicher Rechtsunsicherheit (Amnesty International, 2021a, 2021b; Sagmeister, 2024). Betreuungskräfte mussten regelmäßig neue Gesundheitszertifikate vorlegen, deren Kosten sie oftmals selbst trugen; Quarantänezeiten galten als unbezahlte Unterbrechungen, da sie aufgrund des Selbstständigen-Status nicht als Arbeitszeit anerkannt wurden (Amnesty International, 2021a, 2021b; Sagmeister, 2024). Hinzu kam, dass Behördenkommunikation und Antragsformulare überwiegend einsprachig gehalten waren. Die fehlenden Übersetzungen erschwerten vielen Betreuungskräften den Zugang zu Unterstützungsleistungen und trugen zur Informationsasymmetrie bei (Amnesty International, 2021a, 2021b).

Mangels zentraler Anlaufstellen übernahmen Vermittlungsagenturen zunehmend operative Koordinations- und Informationsaufgaben (Prieler, 2021; Leiblfinger et al., 2020). Sie organisierten Transportpapiere, begleiteten Quarantänemeldungen und übermittelten Einsatzdaten an Behörden (ebd.). Zahlreiche Agenturen führten mehrsprachige Hotlines und digitale Portale ein, um Ablösen und Einreisen zu steuern (Aulenbacher et al., 2021; Sagmeister, 2024). Diese Verschiebung operativer Verantwortung wurde politisch als pragmatische Kooperation dargestellt, obwohl sie die Abhängigkeit der Betreuungskräfte von Agenturen weiter verstärkte (ebd.).

Die politische Kommunikation betonte in dieser Phase vor allem Handlungsfähigkeit und die Stabilisierung des Pflege- und Betreuungssystems (Aulenbacher et al., 2021c; Leichsenring et al., 2021). Regierungsstellen und Interessenvertretungen präsentierten die Zusammenarbeit von Bund, Ländern, Wirtschaftskammer und Vermittlungssektor als Beleg effizienter Krisenbewältigung (ebd.). Öffentlichkeitsarbeit und Medien griffen diese Darstellung auf und

stilisierten die Betreuungskräfte zu Held:innen der Pflege, deren Einsatzbereitschaft die Versorgung im häuslichen Bereich sicherstelle (Hauck, 2022; Bonacker & Geiger, 2022). Diese symbolische Anerkennung erfüllte eine stabilisierende Funktion, ersetzte jedoch keine materiellen Verbesserungen und verdeckte strukturelle Fragen nach Arbeitsrechten und sozialer Absicherung (Amnesty International, 2021a, 2021b).

Mit dem Übergang in die Sommermonate 2020 traten finanzielle Ausgleichs- und Entlastungsinstrumente zunehmend in den Vordergrund. Sie sollten die wirtschaftlichen Folgen der Krisenphase dämpfen, ohne jedoch das Selbstständigen-Modell grundsätzlich zu verändern (Sagmeister, 2024). Ab Juni 2020 erhielten selbstständige Betreuungskräfte erstmals Zugang zu Teilen des Härtefallfonds für Ein-Personen-Unternehmen (ORF, 2020; Sagmeister, 2024). Parallel führten mehrere Bundesländer sogenannte Bleib-da-Boni ein, die zwischen 500 und 1.000 Euro pro verlängertem Turnus betrugen und Betreuungskräfte zum Verbleib in Österreich motivieren sollten (Amnesty International, 2021a, 2021b; ORF, 2020). Diese Zahlungen kompensierten jedoch weder fehlende Sozialversicherung noch Verdienstausfälle während Quarantänezeiten und wirkten faktisch als Prämien für überlange Einsatzperioden (ebd.).

Das Sozialministerium erließ zudem temporäre Übergangsbestimmungen, die verlängerte Arbeitszeitgrenzen und vereinfachte Dokumentationspflichten erlaubten (Sagmeister, 2024; Möller, 2021). Diese Maßnahmen dienten der administrativen Entlastung der Haushalte, verschoben jedoch das Risiko weiter auf die Betreuungskräfte, da sie längere Dienste ohne zusätzliche Absicherung ermöglichten (Sagmeister, 2024; Möller, 2021). Damit blieb die Krisenpolitik in der etablierten Regulierungslogik verankert: Sie adressierte kurzfristige Belastungen, ohne die strukturelle Prekarität der 24-Stunden-Betreuung zu hinterfragen.

Breite Kritik kam dagegen von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Gewerkschaften und internationalen Institutionen. Amnesty International, die Arbeiterkammer Wien und verschiedene Pflege- und Frauenorganisationen bemängelten, dass Betreuungskräfte trotz Selbstständigkeit faktisch in Abhängigkeit standen, aber keinen Anspruch auf Krankenstand, Kurzarbeit oder Arbeitslosengeld hatten (Amnesty International, 2021a, 2021b; Arbeiterkammer Wien, 2020). Sie forderten, die 24-Stunden-Betreuung in das reguläre Arbeits- und Sozialrecht zu integrieren und Mindeststandards verbindlich festzulegen (ebd.). Auch die ILO und das Europäische Parlament wiesen auf Defizite beim Arbeitsschutz hin und empfahlen, Notmaßnahmen mit rechtlichen Mindestgarantien zu verknüpfen (ILO, 2021; European Parliament, 2021).

In der Umsetzung der staatlichen Maßnahmen zeigten sich erneut strukturelle Brüche: Sprachliche Barrieren, uneinheitliche Informationswege und digitale Anforderungen verhinderten vielfach den Zugang zu Unterstützungsleistungen (Hopfgartner et al., 2022; Amnesty International, 2021). Die föderalen Verwaltungen konzentrierten sich auf Bonusauszahlungen, während der Bund vor allem Test- und Quarantänevorgaben regelte (ebd.). Dadurch verstärkte sich der bereits zuvor sichtbare Flickenteppich in der Krisensteuerung (Trukeschitz et al., 2022).

Im europäischen Vergleich blieb der österreichische Ansatz stark mobilitäts- und ausnahmepolitisch geprägt. Während Deutschland und die Schweiz stärker auf sozialversicherungsrechtliche Absicherung setzten, hielt Österreich an der Konstruktion der formal Selbstständigen fest (Ayalon, 2022; Leiblfinger et al., 2020). Diese Divergenz verdeutlichte die nationalen Pfadabhängigkeiten, die funktionale Stabilisierung über strukturelle Anpassung stellten.

Mit der schrittweisen Normalisierung der Grenzregime ab Herbst 2020 verloren die finanziellen Krisenhilfen an Bedeutung, während kommunikative Maßnahmen, die auf Vertrauensbildung abzielten, an Gewicht gewannen (Aulenbacher et al., 2021c; Hauck, 2022). Öffentliche Kampagnen betonten den gemeinsamen Kraftakt zur Sicherung der Pflegeversorgung (ebd.). Diese Form der Darstellung diente der Legitimation einer Politik, die kurzfristig funktionale Stabilität erreicht hatte.

Die österreichische Krisensteuerung in der 24-Stunden-Betreuung kann daher als Beispiel reaktiver Resilienz charakterisiert werden. Staatliche Institutionen verhinderten größere Versorgungsausfälle, indem sie bestehende Mechanismen flexibilisierten und kurzfristig anpassten (Leichsenring et al., 2021; Trukeschitz et al., 2022). Sie verhinderten damit den Kollaps des bestehenden Systems, verzichteten jedoch auf eine vorgreifende Regulierung oder beispielsweise strengere Auflagen für privatwirtschaftliche Akteur:innen. Die Reaktionen beruhten primär auf funktionaler Anpassung und administrativer Improvisation, nicht auf einer normativen oder rechtlichen Neuausrichtung. Damit bestätigte die Krisenpolitik jene in Kapitel 5 und 7.1 beschriebenen Pfadabhängigkeiten eines Systems, das auf Mobilität, marktförmige Organisation und familiäre Entlastung statt auf sozialrechtliche Absicherung ausgerichtet ist.

Gegen Ende des Jahres 2020 rückte dann eine wachsende Diskrepanz zwischen Anerkennungsrhetorik und materieller Realität in den Fokus der öffentlichen Debatte. Berichte dokumentierten, dass viele Betreuungskräfte trotz Dauerpräsenz in Österreich weder ausreichend von staatlichen Prämien profitierten noch Zugang zu sozialversicherungsrechtlichen Schutzmechanismen hatten (ORF, 2021; Markovic, 2021).

Gewerkschaftliche Forderungen nach Verbesserungen richteten sich vor allem an den stationären Pflegesektor, während die häusliche Betreuung weiterhin weitgehend am Rand pflegepolitischer Debatten blieb (Hauck, 2022). Diese begrenzte Resonanz unterstrich die strukturelle Randständigkeit der 24-Stunden-Betreuung innerhalb der österreichischen Pflegelandschaft.

Insgesamt führten die staatlichen und institutionellen Maßnahmen zu einer kurzfristigen Funktionsstabilisierung und die Versorgung konnte in vielen Fällen aufrechterhalten werden. Mobilitätsausnahmen, logistische Kooperationen und selektive Finanzinstrumente sicherten zwar die unmittelbare Funktionsfähigkeit des Modells, reproduzierten jedoch die bestehenden Machtkonstellationen und Verantwortungsdiffusion, die das System bereits vor der Pandemie prägten (Leichsenring al. 2021; Sagmeister, 2024).

Mit der schrittweisen Normalisierung ab 2021 verlagerte sich der staatliche Fokus von der akuten Krisenbewältigung auf eine institutionelle Konsolidierung. Erste Verwaltungsanpassungen zielten darauf ab, provisorische Maßnahmen zu verstetigen und neue Koordinationsstrukturen zwischen Bund, Ländern und Vermittlungssektor zu etablieren (Leichsenring et al., 2022).

7.2.3 Akteur:innenhandeln und Konfliktlinien während der COVID-19-Pandemie

Die COVID-19-Pandemie reorganisierte das Kräftefeld der 24-Stunden-Betreuung, indem sie die bereits vor der Krise bestehenden Machtasymmetrien zwischen staatlichen Stellen, Wirtschaftskammer, Vermittlungsagenturen, Betreuungskräften sowie Familien und Klient:innen verschärfte und damit die in der Akteur:innenanalyse sowie den theoretischen Vorarbeiten aus Kapitel 5 und 6 identifizierten Strukturkonflikte deutlich hervorhob. Die akute Krisensteuerung verlieh wie im Verlauf des Kapitels gezeigt wird koordinationsstarken Organisationen zusätzlichen Handlungsspielraum, während die unmittelbar von den Maßnahmen betroffenen Gruppen ihre Strategien überwiegend unter prekären und reaktiven Bedingungen entwickeln mussten, was die ungleiche Verteilung von Ressourcen, Deutungsmacht und Handlungsmöglichkeiten im Feld sichtbar machte (Aulenbacher et al., 2021c; Leichsenring et al., 2021; Trukeschitz et al., 2022; Aulenbacher et al., 2020b).

Im Zentrum dieses Unterkapitels steht daher die Frage, wie zentrale Akteursgruppen wie die Wirtschaftskammer, die Vermittlungsagenturen, die Betreuungskräfte, deren kollektive Vertretungen sowie die Familien und Klient:innen während der Pandemie gehandelt haben und

wie sich in ihrem Zusammenwirken die Konfliktlinien zwischen marktlicher Steuerung, staatlicher Krisenpolitik und familialer Kompensation konkret ausgeformt haben. Anhand ihrer jeweiligen Rollen in der operativen Organisation, der politischen und öffentlichen Interessenvertretung sowie der alltäglichen Bewältigung der Krisensituation lässt sich nachvollziehen, wie sich die bereits im Regime angelegten Spannungen während der Pandemie intensivierten und in eine konflikthafte, von hegemonialer Reproduktion geprägte Organisation der 24-Stunden-Betreuung übersetzt wurden.

Die Wirtschaftskammer rückte in der frühen Krisenphase als zentrale Koordinatorin in den Vordergrund, indem sie gemeinsam mit Ländern und Bundesregierung Sondertransporte ermöglichte und Informationsflüsse zu Einreise, Tests und Quarantäne bündelte (Bundeskanzleramt, 2020; Buchar, 2020; Leichsenring et al., 2020b). Ein Teil dieser Maßnahmen umfasste die Einrichtung von Transportkorridoren, über die Betreuungskräfte aus Rumänien, der Slowakei und Bulgarien nach Österreich reisen konnten – ein zentraler Beitrag zur Wiederherstellung der transnationalen Mobilität im Live-in-Sektor (Leiblfinger et al., 2020; van Hooren, 2020). In einigen Bundesländern übernahm die Wirtschaftskammer darüber hinaus operative Aufgaben, etwa die eigenständige Koordination von Busverbindungen, was ihre Rolle im föderalen Krisenmanagement zusätzlich stärkte (Leichsenring et al., 2020b; Trukeschitz et al., 2022).

Neben diesen funktionalen Aufgaben erweiterte die Wirtschaftskammer ihr Engagement um konkrete Unterstützungsmaßnahmen. So organisierte die WKO Oberösterreich nicht nur Sonderzugverbindungen für Betreuungskräfte, sondern übernahm gemeinsam mit dem Land Oberösterreich auch Kosten für verpflichtende COVID-19-Tests und erforderliche Hotelübernachtungen, um die Einsatzfähigkeit der Betreuung aufrechtzuerhalten (WKO OÖ, 2020).

Die WKO positionierte sich zudem öffentlich als Interessenvertretung einer systemrelevanten Branche und nutzte mediale Aufmerksamkeit, um politische Verantwortung und Dringlichkeit zu betonen (ORF, 2020; ORF, 2021). Sie warnte wiederholt davor, dass pandemiebedingte Zusatzkosten und steigende Lebenshaltungskosten die 24-Stunden-Betreuung für viele Haushalte zunehmend unleistbar machten und damit die Stabilität des Modells gefährdeten (Malteser Care, 2022). Gleichzeitig machte sie in Stellungnahmen deutlich, dass bestimmte COVID-19-Regelungen (z.B. Test- oder 2G-Pflichten) für transnational mobile Betreuungskräfte in der Praxis oftmals kaum umsetzbar waren (WKO OÖ, 2020)

Parallel dazu initiierte die WKO Wien eine Bewusstseinskampagne, die die „Dramatik der Situation“ in der 24-Stunden-Betreuung hervorhob und sowohl politische

Entscheidungsträger:innen als auch die Öffentlichkeit auf strukturelle Problemlagen aufmerksam machte (WKO Wien, 2021). Diese kommunikative Offensive verstärkte die symbolische Stellung der WKO als zentrale Sprecherin des Feldes und ergänzte ihre operativen Funktionen durch die Agenda setzende Öffentlichkeitsarbeit.

Insgesamt bestätigte die Pandemie damit die intermediäre Machtposition der Wirtschaftskammer, die sowohl operative Koordination als auch politische Kommunikation prägte und als Schnittstelle zwischen Staat, Vermittlungsagenturen und Haushalten maßgeblich zur Stabilisierung der Versorgung beitrug (Aulenbacher et al., 2021e; Leichsenring et al., 2021). Während die Wirtschaftskammer ihre koordinierende und diskursbestimmende Rolle ausweitete, rückten gleichzeitig die Vermittlungsagenturen als weitere zentrale Akteur:innen ins Zentrum der Krisenbewältigung, da ihre Markt- und Organisationslogiken maßgeblich die alltägliche Umsetzung der Betreuung prägten.

Die Vermittlungsagenturen übernahmen während der Pandemie eine zentrale operative Rolle, indem sie Transportketten organisierten, mehrsprachige Informationskanäle bereitstellten und Ablösen unter volatilen Mobilitätsbedingungen koordinierten, wodurch ihre Funktion als marktvermittelnde Schaltstellen weiter gestärkt wurde (Leiblfinger, Prieler, Rogoz & Sekulová, 2021; Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Sie fungierten als entscheidende Gatekeeper, da Informationen zu Einreisevorschriften, Testpflichten und Quarantäneregeln überwiegend über sie liefen und Betreuungskräfte ohne agenturseitige Logistik kaum Zugang zu Transportmöglichkeiten oder verlässlichen Informationen hatten (Leiblfinger & Prieler, 2020). In mehreren Fällen übernahmen sie zudem administrative Aufgaben wie Vorabregistrierungen und Datenerfassung für Transportlisten, wodurch sich eine grenzüberschreitende Privatisierung staatlicher Koordinationsfunktionen abzeichnete (Prieler, 2021).

In ihrer öffentlichen Kommunikation verknüpften Agenturen moralische Anerkennung der Betreuungskräfte mit der Erwartung hoher Flexibilität, ohne bessere arbeits- oder sozialrechtliche Rahmenbedingungen zu garantieren (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c). Diese Kommunikationsstrategie stabilisierte einerseits die Funktionsfähigkeit des Systems, vertiefte andererseits aber strukturelle Abhängigkeiten, da Betreuungskräfte in der Krise noch stärker auf die Logistik, Informationsweitergabe und Einsatzkoordination der Vermittlungsagenturen angewiesen waren (Aulenbacher, Leiblfinger & Prieler, 2021e). Empirische Befunde zeigen zudem, dass die operative Macht der Agenturen dazu beitrug, dass Reiseorganisationen verzögert, Ablösen erschwert oder unklare Zuständigkeiten produziert

wurden, was die Lage der Betreuungskräfte weiter verschärfte (Leiblfinger, Prieler, Rogoz & Sekulová, 2021).

Durch die Aussetzung externer Kontrollinstanzen während der Lockdowns vergrößerte sich auch ihre informelle Definitionsmacht im häuslichen Setting (Wojczewski et al., 2023). Studien dokumentieren, dass Betreuungskräfte zunehmend Tätigkeiten übernahmen, die über die ursprünglich vorgesehenen Aufgaben hinausgingen, wobei Agenturen diese Ausweitungen erwarteten oder still akzeptierten (ebd.). Die starke Vermittlungsmacht der Agenturen, kombiniert mit fehlenden institutionellen Kontrollmechanismen, verstärkte damit das Spannungsfeld zwischen marktförmiger Steuerung und mangelnder arbeitsrechtlicher Absicherung, das auch vor der Pandemie prägend war (Leitgeb, 2023).

Darüber hinaus nutzten die Vermittlungsagenturen ihre mediale Aufmerksamkeit, um ihre Rolle als unverzichtbare Stabilisatoren des Systems hervorzuheben, und trugen durch Öffentlichkeitsarbeit dazu bei, Deutungsmuster zu reproduzieren, die die Aufrechterhaltung des bestehenden Modells gegenüber sozialrechtlichen Reformen priorisierten (Aulenbacher, Lutz & Schwiter, 2021c). Dadurch wurde ihre Position innerhalb der hegemonialen Allianz aus Staat, Wirtschaftskammer und Vermittlungssektor weiter gefestigt (Mairhuber 2021, Mairhuber & Rieder, 2021).

Für die Betreuungskräfte stellte die Pandemie eine Situation dar, in der sie unter unsicheren Bedingungen eigenständig Entscheidungen über Verbleib oder Rückkehr treffen mussten. Viele entschieden sich dafür, in Österreich zu bleiben, weil geschlossene Grenzen, eingeschränkte Transportmöglichkeiten und unklare Regelungen eine Heimreise faktisch verhinderten und sie befürchteten, ihren Platz im Turnussystem zu verlieren, das für ihre Einkommen essenziell war (Leiblfinger et al., 2020). Andere blieben, weil sie angesichts der ausfallenden Ablösen Versorgungslücken vermeiden wollten und sich gegenüber den betreuten Personen verantwortlich fühlten, was in qualitativen Studien als wichtiger Beweggrund hervorgehoben wurde (Hussein, 2022). Auch finanzielle Erwägungen spielten eine zentrale Rolle, da Unterbrechungen der Turni nicht kompensiert wurden und viele Betreuungskräfte ihre Familien im Herkunftsland finanziell versorgten (Aulenbacher et al., 2021e).

Gleichzeitig entschieden sich einige Betreuungskräfte für die Rückkehr in ihre Herkunftsländer, weil sie gesundheitliche Risiken im Einsatzland als zu hoch einschätzten oder familiäre Verpflichtungen wahrnehmen mussten (Hopfgartner et al., 2022). Diese Entscheidungen wurden durch fehlende Schutzausrüstung, mangelnde Testzugänge und widersprüchliche Informationen zu Einreisebestimmungen erschwert (Amnesty International, 2021a, 2021b).

In der konkreten Krisensituation handelten Betreuungskräfte nicht nur reaktiv, sondern entwickelten unterschiedliche Strategien, um Arbeitsfähigkeit und persönliche Sicherheit auszubalancieren. Viele passten Routinen im Haushalt an, organisierten eigenständig Schutzmaterial und kompensierten fehlende externe Unterstützung durch informelle Absprachen mit Familien und Kolleginnen, was ihre Handlungsmacht trotz struktureller Einschränkungen verdeutlicht (Aulenbacher et al., 2021e). Gleichzeitig nutzten sie digitale und persönliche Netzwerke, um Informationen über Mobilität, Testvorgaben oder Auftragsmöglichkeiten auszutauschen und damit Unsicherheit und Isolation zu reduzieren (Wojczewski et al., 2023). Betreuungskräfte, die in den Herkunftsländern verblieben, versuchten über Agenturen oder informelle Kontakte frühzeitig Einfluss auf spätere Einsatzmöglichkeiten zu nehmen (Leitgeb, 2023). Sie waren getrieben von der Angst ihre Klient:innen und damit ihre Einkommensquelle zu verlieren (ebd.).

Diese unterschiedlichen Handlungslogiken machen deutlich, dass Betreuungskräfte in der Pandemie nicht nur Betroffene der strukturellen Instabilität waren, sondern aktiv versuchten, trotz unklarer Zuständigkeiten und mangelnder staatlicher Unterstützung handlungsfähig zu bleiben (Leichsenring et al., 2021). Damit bildeten sich erste Formen einer geteilten Erfahrung und gegenseitigen Unterstützung heraus, die im weiteren Verlauf der Krise in kollektive Artikulationsformen übergingen. Dieser Prozess mündete in der Herausbildung einer neuen Interessenvertretung, die das individuelle Handeln der Betreuungskräfte erstmals in kollektive Organisation übersetzte und damit eine sichtbare Gegenkraft im Feld etablierte.

Die pandemiebedingten Unterbrechungen der zirkulären Migration führten dazu, dass Betreuungskräfte verstärkt digitale Kommunikationskanäle nutzten, um Informationen auszutauschen und Unterstützung zu organisieren (Matei, 2020; Miedl, 2020). In diesen digitalen Räumen entwickelten sich kontinuierlich stabile Austausch- und Beratungsstrukturen, in denen Betreuungskräfte ihre Erfahrungen systematisch gemeinsam analysierten und Strategien zum Umgang mit prekären Arbeitssituationen entwickelten (IG24, 2022). Aus diesen Formen der Selbstorganisation heraus entstand IG24 als eigenständiger kollektiver Akteur, der Beratung, Interessenvertretung und Öffentlichkeitsarbeit aus der Perspektive der Betreuungskräfte bündelte (IG24, 2021). Während der Pandemie bot IG24 arbeits- und sozialrechtliche Unterstützung in mehreren Sprachen an, unter anderem durch die Bereitstellung von Musterbriefen zu Honorarnoten, Standortverlegungen und Sozialversicherung in rumänischer und slowakischer Sprache (IG24, 2024). Gleichzeitig machte die IG24 Missstände wie Vertragsdruck, fehlende soziale Absicherung und

unzureichende staatliche Unterstützung in der Krise öffentlich sichtbar und trug dazu bei, Gerechtigkeits- und Rechtsfragen in der 24-Stunden-Betreuung breiter politisch und medial zu thematisieren (Amnesty International, 2021a, 2021b; Maier, 2022). In Kooperation mit gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen brachte IG24 die Anliegen der Betreuungskräfte in öffentliche Debatten ein (Leichsenring et al., 2022). Empirische Analysen zeigen, dass Betreuungskräfte über diese kollektiven Strukturen hinweg an Selbstwirksamkeit gewannen und als organisierte Gruppe sichtbar wurden, auch wenn die Durchsetzungskraft gegenüber etablierten Institutionen weiterhin begrenzt blieb (Florian, 2021; Leichsenring et al., 2022).

Aufbauend auf der bereits etablierten Zusammenarbeit in Kampagnen wirkten die Gewerkschaft vida und die Arbeiterkammer während der Pandemie als zentrale institutionelle Partner, die die von IG24 identifizierten Problemlagen aufgriffen (Trukeschitz et al., 2022). Beide Organisationen erweiterten ihre bestehenden Beratungs- und Unterstützungsangebote für selbstständige Betreuungskräfte und adressierten öffentlich die von IG24 hervorgehobenen strukturellen Defizite in der Personenbetreuung, insbesondere mangelhafte soziale Absicherung, unsichere Vertragslagen und fehlende Krisenmechanismen (vida, 2020; Arbeiterkammer, 2020). Die Gewerkschaft vida integrierte die Anliegen der Betreuungskräfte in gewerkschaftliche Kampagnen und politische Stellungnahmen, während die Arbeiterkammer diese durch rechtliche Expertise, empirische Analysen und sozialpolitische Forderungen untermauerte (vida, 2021; Arbeiterkammer, 2021). Durch dieses koordinierte Zusammenspiel von Selbstorganisation und institutioneller Interessenvertretung wurden die Problemlagen migrantischer Betreuungskräfte breiter politisch sichtbar und konnten in parlamentarische sowie mediale Diskurse eingespeist werden, was den Reformdruck im Feld der 24-Stunden-Betreuung nachhaltig erhöhte (Arbeiterkammer, 2022; Leichsenring et al., 2022).

Über die Kooperation zwischen IG24, Gewerkschaft vida und Arbeiterkammer hinaus trugen auch zivilgesellschaftliche Organisationen maßgeblich zur politischen Sichtbarmachung der strukturellen Schutzdefizite in der 24-Stunden-Betreuung bei, indem sie menschenrechtliche Mindeststandards ins Zentrum ihrer Interventionen stellten (Amnesty International, 2021a). Zivilgesellschaftliche Kampagnen forderten insbesondere einen gesicherten Zugang zu Sozialleistungen, faire und transparente Entlohnung sowie wirksame Beschwerde- und Kontrollmechanismen und machten damit jene Problemlagen öffentlich, die bereits durch IG24 und gewerkschaftliche Akteur:innen adressiert worden waren (Amnesty International, 2021a; Amnesty International, 2021b). Parallel dazu zeigten wissenschaftliche Analysen, dass die

politische Fokussierung auf die Aufrechterhaltung logistischer Funktionsfähigkeit während der Pandemie dazu führte, dass arbeits- und sozialrechtliche Reformbedarfe zwar klar benannt, in der Umsetzung jedoch nachrangig behandelt wurden, wodurch bestehende Spannungen zwischen marktförmiger Steuerung und sozialstaatlichem Schutzauftrag fortbestanden (Leichsenring et al., 2021; Trukeschitz et al., 2022).

Während kollektive und institutionelle Akteur:innen die strukturellen Defizite der 24-Stunden-Betreuung während der Pandemie öffentlich sichtbar machten und politisch adressierten, standen Familien zugleich vor der unmittelbaren Aufgabe, die entstandenen Versorgungslücken im Alltag zu bewältigen. Insbesondere zu Beginn der Pandemie waren sie sehr stark organisatorisch und emotional gefordert. So führten die ausbleibende Ablösen und Unsicherheiten in den Rotationen häufig zu einer Reaktivierung häuslicher Sorge, die organisatorisch anspruchsvoll war und bestehende soziale Ungleichheiten verstärkte, da private Ressourcen möglicher Kompensationen bestimmten (Rodrigues et al., 2021; Bonacker & Geiger, 2022; Mairhuber, 2020). In vielen Haushalten mussten Familienmitglieder und Klient:innen gemeinsam kurzfristige Notfallarrangements entwickeln, indem sie Aufgaben der Grundpflege, Alltagsorganisation oder Beaufsichtigung neu strukturierten oder aufteilten, um Versorgungsausfälle abzufedern (Rodrigues et al., 2021). Diese Konstellation bestätigte die in der Kontextanalyse identifizierte familialistische Kompensationslogik, in der Sorgeverantwortung in Krisenzeiten in den Haushalt zurückverlagert und überwiegend von Frauen getragen wird, während professionelle Entlastungsstrukturen nur begrenzt greifen (Aulenbacher et al., 2021a; Mairhuber, 2019).

Klient:innen wirkten hierbei nicht lediglich als Empfänger:innen von Betreuung, sondern als aktive Akteur:innen, indem sie etwa Entscheidungen über den Verbleib oder Austausch von Betreuungskräften trafen, Risiken abwogen und bereit waren, Alltagsroutinen oder Kontakte anzupassen, um Betreuung zu sichern (Bonacker & Geiger, 2022). Die Umsetzung solcher Entscheidungen war jedoch eng an die finanziellen, zeitlichen und organisatorischen Ressourcen der Haushalte gebunden, sodass jene mit geringeren Ressourcen deutlich weniger über Handlungsspielräume verfügten und Versorgungslücken stärker erfuhren (Rodrigues et al., 2021; Mairhuber, 2020).

Darüber hinaus übernahmen Familien häufig eine intermediäre Rolle zwischen Klient:innen, Betreuungskräften, Vermittlungsagenturen und Behörden, indem sie Informationen zu Mobilitäts- und Quarantäneregeln beschafften, organisatorische Abstimmungen durchführten oder administrativen Klärungsbedarf eigenständig bewältigten (Bonacker & Geiger, 2022).

Diese erzwungene Intermediation entstand insbesondere in Situationen unklarer oder kurzfristiger Regeländerungen, die Klient:innen und Angehörigen gleichermaßen abverlangten, situativ Lösungen zu entwickeln und Verantwortungsverschiebungen in den privaten Raum zu tragen (Rodrigues et al., 2021; Mairhuber, 2020). Die mediale Darstellung dieser zusätzlichen Belastungen erhöhte zwar den politischen Druck, führte trotz öffentlicher Aufmerksamkeit jedoch nicht zu strukturellen Entlastungen (Scherndl, 2021, 17. März; ORF Ö1, 24. Februar 2022).

Familien und Klient:innen gestalteten das Betreuungsarrangement damit aktiv, indem sie Versorgungslücken kompensierten, Alltagsprozesse stabilisierten und die alltägliche Aufrechterhaltung der Betreuung sicherstellten (Rodrigues et al., 2021). Gleichzeitig waren ihre Handlungsmöglichkeiten ungleich verteilt, da materielle, zeitliche und geschlechterdifferenzierte Ressourcen maßgeblich bestimmten, welche Strategien realisierbar waren (Bonacker & Geiger, 2022; Mairhuber, 2020).

Die zuvor dargestellten Handlungslogiken von Betreuungskräften, Vermittlungsagenturen, IG24, Gewerkschaften, Arbeiterkammer, zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Familien und Klient:innen verdeutlichen, dass sich die pandemische Bewältigung im Feld der 24-Stunden-Betreuung entlang asymmetrischer Einflusschancen vollzog: Während einige Akteursgruppen Zugang zu Ressourcen, politischen Arenen und organisatorischer Steuerungsfähigkeit hatten, agierten andere vor allem in reaktiven, oftmals prekären Positionen. Diese ungleichen Voraussetzungen führten dazu, dass Interessengegensätze nicht nur sichtbar wurden, sondern im Verlauf der Pandemie offen ausgetragen wurden.

Vor dem Hintergrund der in Kapitel 5 herausgearbeiteten Strukturkonflikte zeigt sich, dass die Pandemie drei zentrale Konfliktlinien nicht nur reproduzierte, sondern in ihrer Reichweite und Wirkung verstärkte. Erstens verschärfte sich der Konflikt zwischen marktlicher, staatlicher und familialer Verantwortung, da der Staat auf kurzfristige Funktionssicherung und Ausnahmeinstrumente setzte und damit die strukturelle Privatisierung von Sorgearbeit erneuerte, während Familien und Klient:innen erhebliche Kompensationslasten trugen (Bundeskanzleramt, 2020; Rodrigues et al., 2021; Mairhuber, 2020). Zweitens intensivierte sich die bereits vor der Pandemie bestehende Prekarität migrantischer Betreuungskräfte, weil ausfallende Rotationen, eingeschränkte Mobilitätsrechte und fehlende Schutzmechanismen die Entgrenzung von Arbeits- und Ruhezeiten, gesundheitliche Risiken und ökonomische Unsicherheiten verstärkten (Aulenbacher et al., 2021a; Wojczewski et al., 2024). Drittens akzentuierte sich die Spannung zwischen symbolischer Anerkennung und materieller Absicherung, da Anerkennungsnarrative und öffentliche Dankesrhetorik nicht in belastbare

sozial- und arbeitsrechtliche Standards überführt wurden, wodurch das Missverhältnis zwischen gesellschaftlicher Wertschätzung und struktureller Prekarität deutlicher hervortrat (Aulenbacher et al., 2021d; Bonacker & Geiger, 2022).

Diese Konfliktlinien wirkten nicht isoliert, sondern strukturierten die pandemische Reaktion als Konfliktordnung, in der staatliche Institutionen, ökonomische Akteur:innen und intermediäre Organisationen Deutungs- und Agenda-Setting-Macht ausübten, während die Handlungsmöglichkeiten der Betreuungskräfte sowie der Familien und Klient:innen begrenzt blieben (Leichsenring et al., 2021; Trukeschitz et al., 2022). Die daraus resultierenden Asymmetrien waren jedoch nicht nur im institutionellen Handeln erkennbar, sondern spiegelten sich prominent in den öffentlichen Diskursen, in denen Problemdefinitionen, Verantwortungszuschreibungen und Legitimitätsordnungen ausgehandelt wurden.

Gerade die Weise, in der die Pandemie diskursiv gerahmt, erklärt und politisch übersetzt wurde, trug entscheidend dazu bei, welche Konflikte als strukturell relevant sichtbar wurden und welche hingegen durch hegemoniale Narrative neutralisiert oder depolitisiert blieben. Im folgenden Kapitel 7.2.4 werden die öffentlichen Diskurse nochmals rekonstruiert. Hier wird der Fokus nun auf die selektive Sichtbarkeit von Problemen und der damit zusammenhängenden Stabilisierung bestehender Machtverhältnisse in den Fokus gerückt.

7.2.4 Öffentliche Diskurse und hegemoniale Reproduktion

Die COVID-19-Pandemie machte die 24-Stunden-Betreuung für kurze Zeit zu einem Gegenstand öffentlicher Aufmerksamkeit und medialer Sichtbarkeit, bevor diese Aufmerksamkeit wieder deutlich abnahm und das Thema in den Hintergrund rückte (Weiss, 2021; Scherndl, 2021). In den ersten Monaten der Krise wurde die Tätigkeit der Betreuer:innen in medialen Beiträgen als systemrelevant bezeichnet und öffentlich gewürdigt, was eine deutliche moralische Aufladung erzeugte (ORF, 2020; Weiss, 2021). Diese symbolische Anerkennung führte jedoch nicht zu einer Verbesserung der arbeits- und sozialrechtlichen Absicherung oder zu einer nachhaltigen gesellschaftlichen Aufwertung der Tätigkeit (Amnesty International, 2021a; Aulenbacher et al., 2021c). Die mediale Aufmerksamkeit bestätigte vielmehr das bereits bekannte Muster kurzfristiger Sichtbarkeit prekärer Care-Arbeit, die ohne strukturelle Konsequenzen bleibt (Bonacker & Geiger, 2022; Dowling, 2021b, Kreimer et al., 2023).

Eine zentrale Rolle spielte die diskursive Darstellung der 24-Stunden-Betreuer:innen als stille Held:innen, die als moralisch besonders belastbare Akteur:innen inszeniert wurden, deren

Engagement die Aufrechterhaltung der Betreuung im Privathaushalt sichere (Hauck, 2022; Weiss, 2021). Diese moralische Aufwertung blieb jedoch ohne verbindliche Reformschritte oder materielle Anerkennung, etwa in Form von Zugang zur Sozialversicherung oder klarer Arbeitszeitregelungen (Weiss, 2021; ORF Ö1, 2022). Formen symbolischer Wertschätzung erfüllten damit vielfach die Funktion, politische Handlungsbereitschaft zu signalisieren, ohne substanzielle Maßnahmen umzusetzen (Amnesty International, 2021a, 2021b; Aulenbacher et al., 2021d). Die in der Kontextanalyse identifizierte Logik selektiver Anerkennung wurde dadurch erneut bestätigt. Eine tatsächliche Auflösung dieser Ungleichheitsstrukturen würde rechtlich verbindliche Standards, institutionelle Kontrollen und eine Abkehr vom individualisierten Verantwortungsmodell der Selbstständigkeit voraussetzen (Aulenbacher et al., 2021a).

Die öffentliche Deutung der 24-Stunden-Betreuung wurde während der Pandemie maßgeblich von institutionell etablierten Akteur:innen geprägt: Staatliche Stellen, die Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen dominierten die mediale Kommunikation, während Gewerkschaften, zivilgesellschaftliche Organisationen und Betreuer:innen selbst nur punktuell oder reaktiv sichtbar wurden (Leiblfinger & Prieler, 2018; Aulenbacher et al., 2021c). Diese asymmetrische Verteilung von Deutungshoheit entsprach der in Kapitel 6 analysierten hegemonialen Allianz, die institutionelle Interessen bündelt und zentrale Interpretationsrahmen vorgibt (Trukeschitz et al., 2022). Medienbeiträge reproduzierten diese Struktur, indem sie Narrative von Opferbereitschaft, Durchhaltevermögen und moralischer Verpflichtung betonten, ohne die zugrunde liegenden Machtverhältnisse zu problematisieren (ORF, 2021).

Die dominanten Diskurse folgten zwei sich ergänzenden rhetorischen Strategien, die zur Stabilisierung bestehender Strukturen beitrugen: Erstens erzeugten Formen öffentlicher Dankbarkeit ein Bild emphatischer Wertschätzung, das politische Untätigkeit überlagerte (Aulenbacher et al., 2020b; ORF, 2021). Zweitens wurde die Verantwortung für Betreuung erneut in den privaten Raum verschoben, was das in Kapitel 5 herausgearbeitete Paradigma Pflege bleibt Privatsache bestätigte und staatliche wie institutionelle Verantwortung entlastete (Aulenbacher et al., 2021a). Diese Verbindung von Moralität und familialer oder marktlicher Eigenverantwortung rahmte die pandemische Situation primär als individuelle Bewältigungsaufgabe, nicht als strukturelle Herausforderung, die politisches Eingreifen erforderlich gemacht hätte (Camilletti & Nesbitt-Ahmed, 2022; Leichsenring et al., 2022).

Diese Muster zeigten sich konsistent in Medien unterschiedlicher Ausrichtung: Im Standard wurden Unsicherheiten der Betreuungskräfte und fehlende institutionelle Unterstützung

thematisiert, allerdings häufig verknüpft mit Appellen an gesellschaftliche Anerkennung statt mit politischen Forderungen (Scherndl, 2021). Im Arbeits- und Wirtschaftsblog der Arbeiterkammer wurden Ausbeutung und prekäre Arbeitsbedingungen detailliert dargestellt, ohne dass daraus unmittelbare politische Konsequenzen folgten (Miedl, 2020; Markovic, 2021). In ORF-Beiträgen wurde die 24-Stunden-Betreuung wiederholt als unverzichtbare, aber unzureichend anerkannte Säule der Versorgung gerahmt, wodurch das Spannungsverhältnis zwischen symbolischer Sichtbarkeit und struktureller Unsichtbarkeit deutlich hervortat (ORF Ö1, 2022; ORF, 2023). Zusammengenommen zeigen diese Beiträge, dass der pandemische Diskurs überwiegend reproduktiv wirkte und institutionell etablierte Akteur:innen in ihrer Deutungshoheit bestätigte (Aulenbacher et al., 2021e; Aulenbacher et al., 2021c).

Die pandemische Kommunikation führte somit nicht zu einer grundlegenden Verschiebung der hegemonialen Diskursordnung. Die temporäre Sichtbarkeit der Betreuer:innen blieb weitgehend symbolisch wie das Klatschen am Balkon, während die politisch-institutionellen Strukturen des Betreuungsregimes unverändert fortbestanden (Weiss, 2021; Leichsenring et al., 2021). Die in Kapitel 6 identifizierte Allianz zwischen Staat, Wirtschaftskammer und Vermittlungssektor konnte ihre kommunikative Position festigen, indem Krisenbewältigung primär als Frage funktionaler Stabilität und Versorgungssicherung und nicht als Ansatzpunkt struktureller Veränderung dargestellt wurde (Trukeschitz et al., 2022; Aulenbacher et al., 2021c).

Diese diskursive Reproduktion bildet den Hintergrund für den Übergang von der akuten Krisenphase in eine Phase administrativer Normalisierung. Die im Diskurs betonte Priorität von Stabilität und routinierter Funktionssicherung prägte maßgeblich, wie staatliche und intermediäre Akteur:innen den weiteren Umgang mit dem Betreuungsregime gestalteten. An diese Konstellation knüpft Kapitel 7.2.5 an, das nachzeichnet, wie die Übergangsphase ab Ende 2021 ausgestaltet wurde und welche Formen institutioneller Kontinuität sich daraus ergaben.

7.2.5 Institutionelle Reaktion und Übergang zur Re-Stabilisierung (Ende 2021)

Die im vorhergehenden Kapitel dargestellte diskursive Stabilisierung der bestehenden Deutungsmuster spiegelte sich ab Herbst 2021 in einer institutionellen Praxis wider, die stark auf Kontinuität und die Stabilisierung vorpandemischer Routinen ausgerichtet war. Analysen zeigen, dass staatliche und intermediäre Akteur:innen nach dem Abklingen der akuten Krise vor allem darauf hinwirkten, die während der Pandemie entstandenen Übergangslösungen

wieder in reguläre Verwaltungsabläufe zu überführen und damit eine Rückkehr zur Normalität zu signalisieren (Leichsenring et al., 2021; Trukeschitz et al., 2022).

Mit der Wiederöffnung der Grenzen und der weitgehenden Aufhebung pandemiebedingter Transportbeschränkungen wurde die für das transnationale Betreuungsmodell zentrale grenzüberschreitende Mobilität wiederhergestellt (Leiblfinger & Prieler, 2018; Leichsenring et al., 2022). Die zuvor eingeschränkten Rotationsrhythmen zwischen Österreich und den wichtigen Herkunftsländern, insbesondere Rumänien, Bulgarien und der Slowakei, konnten ab Ende 2021 wieder regulär stattfinden, wodurch Haushalte und Vermittlungsagenturen organisatorisch entlastet wurden (Rodrigues et al., 2021; Bohle & Eihmanis, 2022). Politisch wurde diese Entwicklung als Zeichen der Normalisierung dargestellt, obwohl sie zugleich die Rückkehr zu jenen prekären arbeits- und sozialrechtlichen Bedingungen bedeutete, die während der Pandemie besonders deutlich sichtbar geworden waren (Amnesty International, 2021a; Sagmeister, 2024).

Die Maßnahmen zur Normalisierung konzentrierten sich im Wesentlichen auf die Wiederaufnahme etablierter Verwaltungsprozesse. Die befristeten Unterstützungsmaßnahmen wie Bonusprogramme und Härtefallfonds liefen aus (ORF, 2021; OÖ Nachrichten, 2020). Forschungsarbeiten und Interessenvertretungen kritisierten in diesem Kontext, dass weder Arbeitszeitregelungen noch sozialversicherungsrechtliche Mindeststandards gestärkt wurden, obwohl die Pandemie erhebliche Schutzdefizite aufgezeigt hatte (Leitgeb, 2023; Amnesty International Österreich, 2021c). Die staatliche Krisenbewältigung folgte damit der bereits bekannten Tendenz administrativer Anpassung ohne strukturelle Neuordnung (Aulenbacher et al., 2021c; Leichsenring et al., 2021).

Parallel dazu verstärkte sich die Bedeutung intermediärer Organisationen. Studien zeigen, dass Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen ihre während der akuten Krise gewachsenen operativen und organisatorischen Funktionen konsolidieren konnten, indem sie weiterhin zentrale Aufgaben der Transportkoordination, Informationsweitergabe und administrativen Abstimmung übernahmen (Aulenbacher et al., 2021e; Leichsenring et al., 2022). Die während der Pandemie entstandenen Koordinationsrunden zwischen Bund, Ländern, Kammern und Vermittlungsagenturen wurden in dauerhafte Abstimmungsformate überführt, die den Informationsfluss und die Einsatzplanung langfristig strukturieren sollen (Leichsenring et al., 2022; Bonacker & Geiger, 2022). Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass provisorische Maßnahmen in reguläre Routinen übergingen, ohne dass daraus neue Kontrollmechanismen

oder verbindliche Standards entstanden, weshalb in der Literatur von einer Normalisierung des Ausnahmezustands gesprochen wird (Dowling, 2021c; Aulenbacher et al., 2021d).

Für die Betreuungskräfte selbst blieb die Übergangsphase ambivalent. Zwar führte die Wiederherstellung der Rotationen zu einer Rückkehr in vertraute Arbeitsmuster, doch verschiedene Untersuchungen zeigen, dass zentrale Belastungsfaktoren wie überlange Arbeitszeiten, soziale Isolation und unzureichende sozialrechtliche Absicherung auch nach der Pandemie fortbestanden (Wojczewski et al., 2024; Maier, 2022). Forderungen der IG24 nach verbindlicher Regulierung von Honoraren, Pausenzeiten und Versicherungspflichten fanden trotz Unterstützung durch Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Organisationen bislang keinen maßgeblichen Eingang in verbindliche Reformprozesse (Matei, 2020; Amnesty International, 2021a). Die strukturelle Verwundbarkeit des Selbstständigen-Modells blieb somit bestehen, während politische Akteur:innen die Pandemie retrospektiv als administrativen Erfolg einordneten (Weiss, 2021; Scherndl, 2021).

Die Re-Stabilisierung bestätigte ein institutionelles Gefüge, das seit den frühen 2000er-Jahren von einer Arbeitsteilung zwischen Markt, Staat und privatisierter Sorgearbeit geprägt ist (Lichtenberger & Wöhl, 2020; Leitgeb, 2023). Die Priorität blieb auf Versorgungssicherheit und administrativer Effizienz ausgerichtet, während strukturelle Verbesserungen der Arbeitsbedingungen kaum vorangetrieben wurden (Trukeschitz et al., 2022; Leichsenring et al., 2021). Studien zeigen, dass die Pandemie zwar erhebliche Defizite sichtbar machte, daraus jedoch kein integrierter Reformpfad entstand (Leiblfinger & Prieler, 2018; Aulenbacher et al., 2020b).

Der Übergang zur Re-Stabilisierung war somit von der Rückkehr zu institutionell funktionalen, jedoch strukturell unveränderten Abläufen geprägt (Leichsenring et al., 2022; Bonacker & Geiger, 2022). Während staatliche und intermediäre Akteur:innen ihre Positionen festigten, blieben grundlegende Reformen der 24-Stunden-Betreuung aus. Diese Entwicklung bildet den Ausgangspunkt für Kapitel 7.3, das analysiert, wie sich die restaurativen Dynamiken in den Jahren nach der Krise hegemonial verfestigten und in welchem Umfang dennoch begrenzte Handlungsspielräume für Veränderung entstanden.

7.3 Post-pandemische Re-Stabilisierung und beginnende Reformprozesse (2022-2025)

Zwischen 2022 und 2025 wurde im Feld der 24-Stunden-Betreuung eine Phase eingeleitet, in der die Erfahrungen der Pandemie in neue organisatorische, politische und gesellschaftliche Entwicklungen übergehen sollten. Nachdem die Jahre 2020 und 2021 stark von akuter Krisensteuerung geprägt gewesen waren, rückten nun Fragen in den Vordergrund, wie sich die im Ausnahmezustand entstandenen Strukturen, Akteurskonstellationen und Diskurse unter veränderten Rahmenbedingungen weiterentwickelten (Leichsenring et al., 2022; Trukeschitz et al., 2022). Diese Phase war von einer steigenden Aufmerksamkeit für die 24-Stunden-Betreuung begleitet, in der unterschiedliche Akteur:innen ihre Positionen neu ausrichteten und in politische, wissenschaftliche und organisatorische Prozesse einbrachten (Maier, 2022; Mairhuber et al., 2024).

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen daher die Entwicklungen, die nach dem Abklingen der akuten Krisensituation einsetzten. Untersucht wird, wie sich administrative Abläufe, Akteur:innenkonstellation und politische Diskurse in den Jahren 2022 bis 2025 veränderten und welche Verschiebungen sich im Zusammenspiel staatlicher, wirtschaftlicher, wissenschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteur:innen ergaben. Das Kapitel fragt danach, wie die im Zuge der Pandemie entstandenen Dynamiken in dieser Phase aufgegriffen, weitergeführt oder neu gerahmt wurden und in welchen Bereichen sich erste Reformdebatten beobachten lassen.

Kapitel 7.3.1 widmet sich der Entwicklung administrativer und organisatorischer Strukturen nach der Pandemie, Kapitel 7.3.2 untersucht die zunehmende Bedeutung weiterer Akteur:innen. Kapitel 7.3.3 beleuchtet abschließend die Diskussionen über mögliche Reformen.

Im Mittelpunkt steht die Frage, inwiefern die Erfahrungen der Pandemie langfristige Veränderungen anstießen oder bestehende Strukturen lediglich neu legitimierten. Damit schließt das Kapitel an die in Kapitel 7.2 beschriebenen Krisendynamiken an und führt die Analyse von Stabilität und Wandel im österreichischen Betreuungsregime fort.

7.3.1 Institutionelle Konsolidierung nach der akuten Pandemiephase

Ab 2022 begann im Feld der 24-Stunden-Betreuung eine Phase institutioneller Konsolidierung, in der jene organisatorischen Strukturen verstetigt wurden, die während der Pandemie zur Sicherung der Versorgung aufgebaut worden waren (Leichsenring et al., 2022; Trukeschitz et

al., 2022). Diese Entwicklung diente primär der Stabilisierung eines Betreuungssystems, das während der akuten Krise durch improvisierte Koordinationsmechanismen aufrechterhalten worden war (Aulenbacher et al., 2021e; Sagmeister, 2024).

Ein zentrales Element dieser Konsolidierungsphase war die dauerhafte Etablierung jener Koordinationsformate, die während der Pandemie notwendig geworden waren (Leichsenring et al., 2021). Studien zeigen, dass Bund, Länder, Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen ihre zuvor intensivierte Zusammenarbeit in formalisierte Abstimmungsrunden überführten, die eine kontinuierliche administrative Synchronisierung ermöglichten (Bonacker & Geiger, 2022). Diese institutionelle Verdichtung verschob operative Steuerungskompetenzen langfristig in Richtung intermediärer Organisationen, während staatliche Stellen zunehmend auf strategische Rahmensetzung beschränkt bleiben (Aulenbacher et al., 2021e).

Parallel dazu setzte ab 2022 eine Professionalisierung technischer und administrativer Abläufe ein, die aus jenen Prozessen hervorging, die ursprünglich zur Bewältigung der Pandemie entwickelt worden waren (Sagmeister, 2024). Digitale Informationskanäle, standardisierte Registrierungsverfahren und koordinierte Transportprozesse, die während der Mobilitätskrise etabliert worden waren, wurden dauerhaft in die reguläre Verwaltungspraxis übernommen (Leichsenring et al., 2022).

Auf europäischer Ebene zeigt sich, dass die institutionelle Konsolidierung eng mit bestehenden transnationalen Abhängigkeiten verknüpft blieb (Bohle & Eihmanis, 2022). Studien zur Care-Migration belegen, dass Österreich weiterhin in erheblichem Ausmaß auf die kontinuierliche Verfügbarkeit von Betreuungskräften aus Rumänien, Bulgarien und der Slowakei angewiesen bleibt, wodurch die strukturelle Externalisierung von Risiken in die Herkunftsländer fortgeschrieben wird (Hussein, 2022). Diese Form postpandemischer Stabilität reproduziert jene ungleichen Austauschbeziehungen europäischer Care-Ketten, die während der Krise besonders sichtbar geworden waren (Bohle & Eihmanis, 2022).

Schließlich verweisen Analysen mit Fokus auf die Care-Krise darauf, dass die Konsolidierungsphase nicht mit einem systematischen institutionellen Lernprozess verbunden war, der die strukturellen Ursachen pandemischer Verwundbarkeit adressiert (Dowling, 2021a; 2021c). Obwohl zentrale Defizite der 24-Stunden-Betreuung während der Pandemie deutlich zutage getreten waren, konzentrierte sich die Weiterentwicklung des Systems auf administrative Effizienzsteigerung, ohne die Grundlagen des Selbstständigen-Modells oder die Verteilung von Verantwortung und Risiken zu überdenken (Leitgeb, 2023). Die Konsolidierung

führte damit zu einer Re-Institutionalisierung bestehender Pfade, die die governancebezogene Struktur des Sektors verstärkte und die intermediäre Steuerungslogik weiter festigte (Aulenbacher et al., 2021e; Leichsenring et al., 2022).

Die daraus hervorgegangene administrative Ordnung bildet die Grundlage für die Entwicklungen, die in Kapitel 7.3.2 analysiert werden. Dort wird untersucht, wie zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Akteur:innen versuchen auf diese verfestigten Governance-Pfade einzuwirken (Mairhuber et al., 2024; Maier, 2022).

7.3.2 Konsolidierung zivilgesellschaftlicher und wissenschaftlicher Akteur:innen

Ab 2022 verstärkte sich im Feld der 24-Stunden-Betreuung die Konsolidierung jener zivilgesellschaftlichen und wissenschaftlichen Akteur:innen, die während der Pandemie als Reaktion auf strukturelle Defizite entstanden waren (Mairhuber et al., 2024; Maier, 2022). In dieser Phase wurden frühe Formen digitaler Selbstorganisation, die in der akuten Krise von großer Bedeutung gewesen waren, in dauerhafte organisatorische Strukturen überführt (Mairhuber et al., 2024). Die Professionalisierung dieser Akteur:innen beruhte auf den in den Vorjahren entstandenen Vernetzungs- und Unterstützungsstrukturen, die sich ab 2022 zunehmend institutionell verfestigten (Maier, 2022).

Eine zentrale Rolle spielte IG24, die sich von einer informellen Austauschplattform zu einer anerkannten Interessenvertretung entwickelte, die in Forschung, Medien und Politik mittlerweile als relevante Akteurin wahrgenommen wird (Matei, 2020; Amnesty International, 2021c). Diese Entwicklung markierte einen Wandel, da die IG24 nicht mehr ausschließlich reaktiv agierte, sondern vermehrt strategische Kooperationen mit etablierten Organisationen aufbaute (Mairhuber et al., 2024). Durch diese strukturelle Verstetigung gewann die IG24 an organisatorischer Stabilität und erweiterte ihre Fähigkeit zur kontinuierlichen politischen Intervention (Maier, 2022).

Ein wesentlicher Impuls dieser Konsolidierung ging von der Zusammenarbeit zwischen IG24 und dem Forschungsinstitut FORBA aus, die 2024 in der Veröffentlichung des Projekts „Das Unsichtbare sichtbar machen“ mündete und eine starke empirische Grundlage zur sozialen Lage von Betreuungskräften in der 24-Stunden-Betreuung bereitstellte (Mairhuber et al., 2024). Die Erhebung erfasste Einkommen, Arbeitszeiten, rechtliche Unsicherheiten und Formen informeller Unterstützung und trug damit wesentlich zur Schließung zuvor bestehender

Datendefizite im Sektor bei (Leitgeb, 2023). Diese wissenschaftlich fundierte Wissensproduktion wurde zu einem zentralen Instrument, um strukturelle Problemlagen der 24-Stunden-Betreuung öffentlich sichtbar zu machen und politisch zu adressieren (Mairhuber et al., 2024). Die empirische Fundierung des Diskurses führte dazu, dass strukturelle Prekarität stärker in den Mittelpunkt der öffentlichen und politischen Diskussion rückte.

Parallel dazu intensivierten Gewerkschaften und Arbeiterkammer ihre Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen. Sie nutzen die Forschungsergebnisse von IG24 und FORBA, um Forderungen nach kollektivvertraglicher Absicherung, Mindesthonoraren und einer besseren sozialrechtlichen Einbindung von Betreuungskräften zu erneuern (Markovic, 2021; Florian, 2021). Diese Kooperation verdeutlicht, dass Gewerkschaften ab 2022 verstärkt auf strategische Allianzen setzten, die auf empirischer Evidenz und zivilgesellschaftlichem Druck basieren (Amnesty International, 2021a, 2021b). Studien zeigen zudem, dass diese Allianzbildung zu einer inhaltlichen Stärkung zivilgesellschaftlicher Positionen führte, da Forderungen von IG24 durch etablierte institutionelle Akteur:innen politisch breiter aufgegriffen wurden (Aulenbacher et al., 2021d).

Durch die Vernetzungen gewann IG24 erheblich an politischer Sichtbarkeit (Mairhuber et al., 2024). Ab 2023 beteiligte sich IG24 an Workshops und Informationskampagnen, die gemeinsam mit universitären und zivilgesellschaftlichen Partner:innen durchgeführt wurden (Mairhuber et al., 2024). Inhalte wie soziale Gerechtigkeit und geschlechterspezifische Arbeitsteilung rückten dabei stärker in den Vordergrund, was eine konzeptionelle Erweiterung des Diskurses erkennen lässt (Aulenbacher et al., 2021a; Maier, 2022; Kreimer et al., 2023). Diese Entwicklung zeigt, dass die 24-Stunden-Betreuung zunehmend als Schnittstelle breiterer gesellschaftlicher Debatten zu Care, Migration und Fairness fungierte (Dowling, 2021c; Bonacker & Geiger, 2022).

Die zivilgesellschaftliche Aktivität zielte in dieser Phase nicht primär auf Protest, sondern zunehmend auf die partizipative Mitgestaltung von Governance-Prozessen (Florian, 2021). Forschungsergebnisse wurden gezielt in politische Beratungsverfahren eingespeist, und mediale Beiträge dienten als Instrumente des Agenda-Settings, um Reformbedarfe sichtbarer zu machen (Amnesty International, 2021a). Diese Entwicklung weist darauf hin, dass Akteur:innen wie die IG24 eine neue Form von Einfluss erlangten, die auf Expertise und institutionalisierter Zusammenarbeit beruht (Aulenbacher, 2021f).

Trotz dieser erweiterten Sichtbarkeit blieben die strukturellen Machtasymmetrien des Feldes bestehen, da wissenschaftliche Evidenz nicht unmittelbar zu politisch verbindlichen Reformen führte und die IG24 institutionell weiterhin nicht in zentrale pflegepolitische Entscheidungsprozesse eingebunden wurde (Trukeschitz et al., 2022). Gleichzeitig zeigt die Forschung, dass die 24-Stunden-Betreuung in dieser Phase zunehmend als gesellschaftlich und politisch regelungsbedürftiger Bereich wahrgenommen wurde, was auf eine veränderte politische Kultur hinweist (Leichsenring et al., 2022). Diese Entwicklung bildet den Ausgangspunkt für die nachfolgende Analyse der Reformdiskurse und politischen Aushandlungsprozesse in Kapitel 7.3.3.

7.3.3 Reformdiskurse und begrenzte Veränderungsprozesse

Ab 2023 intensivierten sich in Österreich die politischen und medialen Auseinandersetzungen über die zukünftige Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung, wobei die Pandemiejahre als Auslöser einer erneuten Problemfokussierung dienten (Sagmeister, 2024). Zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Akteur:innen, die sich bereits während der Pandemie etabliert hatten und deren Positionen seit 2022 zunehmend gehört wurden, speisten verstärkt empirische Befunde in den politischen Diskurs ein (Maier, 2022). Die Pandemie diente damit vor allem der Aktualisierung bekannter Herausforderungen, nicht jedoch der grundlegenden Neuordnung des Betreuungsmodells.

Im Zentrum dieser Diskurse standen Fragen der Qualitätssicherung, angemessener Arbeitsbedingungen und rechtlicher Regulierung der 24-Stunden-Betreuung (Maier, 2022). Mit dem Projekt MigraCare, das in Kooperation zwischen IG24 und der Medizinischen Universität Wien entwickelt wurde, entstanden ab 2023 erste qualifikationsbezogene Pilotprogramme, die auf Weiterbildung und eine Stärkung der Kompetenzen von Betreuungskräften abzielten und in mehreren Modulen Beratungsunterstützung, Peer-Austausch und Kompetenzaufbau kombinierten (Wojczewski et al., 2024). Diese Maßnahmen adressierten jedoch keine strukturellen Elemente der Beschäftigungsorganisation und berührten auch nicht die rechtlichen Grundlagen des Selbstständigen-Modells, das weiterhin zentrale Risikoverteilungen bestimmt (Aulenbacher et al., 2021a; Leitgeb, 2023). Damit veränderten die Programme die institutionellen Rahmenbedingungen nicht, sondern führten primär zu individuellen Qualifizierungsgewinnen (Leitgeb, 2023).

Parallel hierzu intensivierten Gewerkschaften, Arbeiterkammer und zivilgesellschaftliche Akteur:innen ihre politischen Forderungen nach Mindesthonoraren, einer verbesserten sozialen

Absicherung und arbeitsrechtlicher Beratung für Betreuungskräfte (Maier, 2022; Amnesty International, 2021c). In parlamentarischen Anfragen und Hearings wurden diese Forderungen prominent eingebracht, stießen jedoch auf strukturelle Hürden, da die gesetzliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ungeregelt blieb und finanzielle Argumente als entscheidende Grenzen für weitergehende Reformen angeführt wurden (Sagmeister, 2024; Trukeschitz et al., 2022).

Im europäischen Vergleich wurde das österreichische Modell zunehmend kritisch betrachtet, da Studien zur Care-Migration belegten, dass Österreich weiterhin stark auf das Selbstständigen-Modell setzte und damit strukturelle Prekarität reproduzierte, während andere europäische Staaten über stärker regulierte und hybride Beschäftigungsformen diskutierten (Benazha et al., 2021; van Hooren, 2020). Österreichische Akteur:innen argumentierten in öffentlichen Debatten für den Erhalt flexibler Regelungen, die finanzielle Belastungen des Sozialsystems reduzieren sollten, womit sich die bereits in Kapitel 5 analysierte Entlastungslogik weiter fortsetzte (Hussein, 2022; Ayalon, 2022).

Zwischen 2023 und 2025 nahm die mediale Aufmerksamkeit für die 24-Stunden-Betreuung erneut zu, wobei Berichte in Profil, ORF und Arbeit und Wirtschaft vor allem die Diskrepanz zwischen öffentlicher Anerkennung und materieller Unsicherheit thematisierten (Crisan & Dulle, 2023; ORF, 2023).

Zunehmend gewannen transnationale und feministische Perspektiven an Bedeutung, welche die österreichische 24-Stunden-Betreuung in den breiteren Kontext europäischer und globaler Care-Krisen einordneten (Triandafyllidou, 2022; Ayalon, 2022). Beiträge betonen strukturelle Ungleichheiten, die sich aus geschlechterdifferenzierter Arbeitsteilung und der Abhängigkeit von migrantischer Mobilität ergeben, und verdeutlichten damit systemische Problemlagen der 24-Stunden-Betreuung (Aulenbacher et al., 2021a; Dowling, 2021c). Der internationale Vergleich zeigt, dass Österreich zwar über ein funktionierendes Modell der Versorgung verfügt, dieses jedoch auf einer ungleichen Verteilung von Risiken und Ressourcen beruhte, die langfristig Reformdruck erzeugt (Hussein, 2022; Hopfgartner et al., 2022).

Insgesamt blieben die Reformdiskurse der Jahre 2022 bis 2025 von einer strukturellen Trägheit geprägt. Zwar erweiterten zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Akteur:innen den Diskursraum und initiierten einzelne Pilotprojekte, doch die hegemoniale Allianz aus staatlichen Institutionen, Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen blieb weiterhin strukturprägend und begrenzte die Umsetzung tiefergreifender Veränderungen (Leichsenring

et al., 2022; Trukeschitz et al., 2022). Die Pandemie führte damit nicht zu einer grundlegenden Neuausrichtung, sondern zu einer diskursiven Stabilisierung bestehender institutioneller Pfade.

7.4 Zwischenfazit: Pandemie als Moment hegemonialer Reproduktion

Die in Kapitel 7 rekonstruierten Entwicklungen zeigen, dass die COVID-19-Pandemie im Feld der 24-Stunden-Betreuung keinen tiefgreifenden Wandel auslöste, sondern zentrale Strukturen, Verantwortungsordnungen und Machtkonstellationen bestätigte und vertiefte. Die Krise machte jene pfadabhängigen Muster sichtbar, die in Kapitel 5 als Grundarchitektur des österreichischen Systems der 24-Stunden-Betreuung herausgearbeitet wurden, insbesondere die Verbindung aus staatlicher Entlastungsorientierung, marktbasierter Organisation und familialer Kompensationslogik. Diese Struktur lenkt Zuständigkeiten von öffentlichen Institutionen weg und verlagert sie auf private Haushalte und migrantische Betreuungskräfte, deren Arbeit die Funktionsfähigkeit des Systems trägt (Aulenbacher et al., 2021a; Lichtenberger & Wöhl, 2020).
Wie in Kapitel 7.2 gezeigt, konzentrierten sich die staatlichen Maßnahmen der akuten Pandemiephase auf die Aufrechterhaltung der Betreuung durch befristete Sonderregelungen, Transportlösungen und Unterstützungszahlungen. Diese Instrumente sicherten die Versorgung, minderten jedoch weder die Abhängigkeit von transnationaler Mobilität noch die strukturell prekären Arbeitsbedingungen der Betreuungskräfte (Leichsenring et al., 2021; Scherndl, 2021).
Die kurzfristigen Arrangements wurden im Übergang zur postpandemischen Phase, wie in Kapitel 7.3.1 dargelegt, in Teilen in administrative Routinen überführt. Dies führte zu einer Normalisierung des Ausnahmezustands, da befristete Kriseninstrumente dauerhaft in das Verwaltungshandeln eingingen und damit ihre Logiken institutionell verankert wurden (Leitgeb, 2023).
Zentral für diese Stabilisierung war die in Kapitel 6 analysierte Allianz aus staatlichen Stellen, Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen. Die Pandemie verstärkte ihre operative und kommunikative Rolle, da sie maßgeblich an der Organisation von Mobilität, Informationsflüssen und Krisenkommunikation beteiligt waren. Diese Machtkonstellation blieb auch in der Phase der Re-Stabilisierung bestehen (Aulenbacher et al., 2021e; Leichsenring et al., 2022).
Gleichzeitig entstanden durch die Krise neue Formen kollektiver Interessenartikulation, insbesondere durch IG24, zivilgesellschaftliche Initiativen und wissenschaftliche Fundierung. Wie in Kapitel 7.3.2 gezeigt, führten empirische Untersuchungen, Beratungsangebote und öffentliche Interventionen zu einer deutlich stärkeren Sichtbarkeit struktureller Defizite. Diese Aktivitäten erzeugten Reformdruck, konnten aber die grundlegenden Steuerungslogiken nicht

durchbrechen, da sie in administrativ begrenzte Pfadabhängigkeiten eingebettet sind, die bestehende Verantwortungsarrangements nicht infrage stellten (Mairhuber et al., 2024; Maier, 2022; Amnesty International Österreich, 2021c).

Die in Kapitel 7.3.3 analysierten Reformdiskurse folgten einem ähnlichen Muster. Pilotprogramme und Professionalisierungsinitiativen wie MigraCare setzten zwar Impulse in einzelnen Qualitätsbereichen, ließen jedoch die rechtlichen und ökonomischen Strukturen der 24-Stunden-Betreuung unberührt. Die Grundlogik des Selbstständigen-Modells, die in Kapitel 5 als zentrale Ursache struktureller Prekarität identifiziert wurde, blieb bestehen. Europäische Vergleiche verdeutlichten zudem, dass Österreich im Untersuchungszeitraum stärker als viele andere Staaten an marktförmigen und privatisierten Organisationsformen festhielt, wodurch strukturelle Ungleichheiten reproduziert wurden (Benazha et al., 2021; Hussein, 2022).

Insgesamt zeigt Kapitel 7, dass die Pandemie bestehende Macht- und Verantwortungsstrukturen sichtbarer machte, ohne sie politisch neu auszurichten. Die Abhängigkeit von migrantischer Arbeit, die ungleiche Lastenverteilung zwischen Familien, Staat und Vermittlungsagenturen sowie die prekäre rechtliche Stellung der Betreuungskräfte blieben bestehen, da politische Entscheidungen von Kostenorientierung und institutioneller Vorsicht geprägt waren. Die hegemoniale Allianz aus staatlichen Institutionen, Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen stabilisierte ihre Position, während Reformimpulse außerhalb dieser Koalition nur begrenzte Wirkung entfalten konnten. Die Pandemie wirkte damit als Moment hegemonialer Reproduktion, der die bestehende Ordnung der 24-Stunden-Betreuung nicht veränderte, sondern konsolidierte. Diese Dynamik bildet den Ausgangspunkt für Kapitel 8, das vertiefend die Ergebnisse der Analysekapitel diskutiert, synthetisiert und in einem kompakten Zwischenfazit aufbereitet.

8. Diskussion: Zwischen Stabilität und selektivem Wandel

Dieses Kapitel führt die empirischen Ergebnisse der Kontext-, Akteur:innen- und Prozessanalysen zusammen und verdichtet sie im Hinblick auf die beiden leitenden Forschungsfragen der Arbeit zu einer analytischen Übersicht. Ziel ist es nicht, die vorangegangenen Befunde erneut zusammenzufassen, sondern jene Mechanismen herauszuarbeiten, über die Stabilität hergestellt, Machtverhältnisse reproduziert und Wandel im Feld der 24-Stunden-Betreuung selektiv begrenzt wird.

Im Zentrum steht erstens die Frage, wie die Akteur:innenkonstellation innerhalb des österreichischen Arrangements der 24-Stunden-Betreuung seit der Legalisierung durch das Hausbetreuungsgesetz 2007 strukturiert ist, welche Interessen- und Machtasymmetrien das Feld prägen und unter welchen Bedingungen bestimmte Anliegen politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit erhalten. Die Diskussion knüpft damit unmittelbar an die in den Kapiteln 5 und 6 rekonstruierten institutionellen Rahmenbedingungen, Machtverhältnisse und Interessenlagen an und fragt nach deren stabilisierender Wirkung auf die bestehende Ordnung.

Zweitens richtet sich der Fokus auf die Frage, wie sich das System der 24-Stunden-Betreuung in Österreich während der COVID-19-Pandemie und in der anschließenden Re-Stabilisierungsphase angepasst hat, welche strukturellen Schwächen dabei sichtbar wurden und ob sich institutionelle Lernprozesse erkennen lassen, die über eine bloße Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit hinausweisen. Diese Fragestellung bildet den empirischen Bezugspunkt für die in Kapitel 7 untersuchten Krisendynamiken, Anpassungsprozesse und Re-Stabilisierungsmechanismen.

Vor diesem Hintergrund diskutiert Abschnitt 8.1, wie familialistische Leitbilder, marktförmige Steuerungslogiken und migrationspolitische Öffnungen jene strukturelle Trägheit hervorbringen, die das institutionelle Fundament des Modells bildet und künftige Reformoptionen vorstrukturiert. Abschnitt 8.2 richtet den Blick auf die Akteur:innenkonstellation und zeigt, wie ungleich verteilte Ressourcen, hegemoniale Allianzen und intermediäre Organisationen die Definitionsmacht über Problemlagen prägen und politische Aufmerksamkeit selektiv lenken. Darauf aufbauend beleuchtet Abschnitt 8.3 die prozessuale Ebene der Pandemie, in der die Funktionslogiken des Systems unter Krisenbedingungen besonders deutlich sichtbar wurden. Die Diskussion zeigt, dass Stabilität über administrative Routinen, intermediäre Praktiken und mikrosoziale Bewältigungsleistungen reproduziert wird. Zugleich wird herausgearbeitet, warum strukturelle

Konfliktlinien trotz erhöhter Sichtbarkeit nicht in eine grundlegende Neuordnung der 24-Stunden-Betreuung mündeten.

Die abschließenden Unterkapitel 8.4 und 8.5 führen diese drei Perspektiven zusammen. Kapitel 8.4 arbeitet Kontinuität, Fragmentierung und selektiven Wandel als Strukturmerkmale einer institutionellen Ordnung heraus, die Belastungen absorbiert, ohne sich substanziell zu transformieren. Kapitel 8.5 bündelt die empirischen Befunde im Hinblick auf beide Forschungsfragen und leitet zur theoretischen Reflexion in Kapitel 9 über, in dem die beobachteten Dynamiken im Licht begrenzter institutioneller Lernfähigkeit und des Konzepts der Antifragilität eingeordnet werden.

8.1 Diskussion der Kontextanalyse: Strukturelle Pfadabhängigkeit und institutionelle Trägheit im Bereich der 24-Stunden-Betreuung

Die in Kapitel 5 dargestellte Kontextanalyse der 24-Stunden-Betreuung verdeutlicht, dass sich dieses Feld in Österreich als Ergebnis einer langfristigen strukturellen Pfadabhängigkeit herausgebildet hat (siehe Kapitel 5). Die Entstehung des Modells ist dabei nicht als Resultat einzelner politischer Entscheidungen zu verstehen, sondern als kumulativer Effekt einer historisch gewachsenen Verknüpfung familialistischer Wohlfahrtsstaatstraditionen, marktorientierter Steuerungslogiken und migrationspolitischer Öffnungen, die gemeinsam eine institutionell verankerte Trägheit erzeugen. Diese Trägheit erschwert tiefgreifende Reformen nicht nur politisch, sondern begrenzt sie bereits auf der Ebene der strukturellen Möglichkeitsbedingungen (siehe Kapitel 5.1 und 5.2). Institutionelle Stabilität erscheint damit nicht lediglich als Nebenfolge historischer Entwicklung, sondern als fortlaufende Reproduktion jener Kräfteverhältnisse, die familiale und marktförmige Lösungen gegenüber öffentlich getragenen Alternativen privilegieren. Die folgende Diskussion greift diese Befunde auf und verdichtet sie zu einer Analyse jener Mechanismen, über die Kontinuität gesichert und Wandel strukturell begrenzt wird.

Ausgehend von der familialistischen Grundlogik des österreichischen Wohlfahrtsstaats (siehe Kapitel 5.1.1) zeigt sich, dass die Verantwortung für Pflege und Betreuung seit den frühen 1990er-Jahren systematisch in den privaten Raum verlagert wurde. Besonders deutlich wird dies an der politischen Schwerpunktsetzung, öffentliche pflegerische Infrastruktur nur begrenzt auszubauen und familiale Sorgekapazitäten weiterhin als zentrale Ressource heranzuziehen. Die Organisation der 24-Stunden-Betreuung beruht damit nicht lediglich auf informellen Arrangements, sondern auf einer politisch gestützten strukturellen Annahme familiärer

Verfügbarkeit und unentgeltlicher Sorgearbeit. Staatliche Steuerung verlagert die Organisation von Pflege damit weitgehend in private Haushalte und stabilisiert ein Versorgungsmodell, das nicht primär öffentlich getragen, sondern privat organisiert und sozial reproduziert wird. Diese vergeschlechtlichte Traditionslinie bildet die normative Grundlage für ein System, das strukturell auf private Haushalte als Träger sozialer Reproduktion angewiesen bleibt.

Das 1993 eingeführte Pflegegeld verfestigte diesen Entwicklungspfad. Zwar stärkte es formal die Entscheidungshoheit der Haushalte, zugleich verschob es die Verantwortung für die Organisation von Betreuung weiter in den privaten Bereich (siehe Kapitel 5.1.2). Der Staat verlagerte damit einen Teil der Steuerung öffentlicher Daseinsvorsorge auf private Entscheidungsspielräume und etablierte Cash-for-Care als zentrales Instrument indirekter Pflegepolitik Statt gezielt öffentliche Einrichtungen auszubauen, wurden private Lösungen bewusst gefördert. Diese Konstellation verband staatliche Entlastung mit privater Eigenverantwortung und marktlich vermittelten Care-Dienstleistungen.

Das Pflegegeld fungiert somit nicht nur als finanzielle Unterstützung, sondern auch als institutioneller Mechanismus, der die Privatisierung von Sorgearbeit begünstigt und informelle sowie prekäre Beschäftigungsformen strukturell stabilisieren kann (siehe Kapitel 5.1.3). Dadurch verschmolz die normative Vorstellung familiärer Fürsorge mit einer ökonomischen Rationalität, die Pflegearbeit nach Effizienz- und Kostengesichtspunkten organisiert. Diese Verschmelzung ist analytisch nicht als neutrale Modernisierung zu lesen, sondern als Mechanismus der Reproduktion sozialer Ungleichheit, da die ideologische Aufwertung familialer Sorge mit der strukturellen Abwertung und Externalisierung von Care-Arbeit einhergeht. In dieser Perspektive wird deutlich, dass sich ökonomische Rationalisierung und familialistische Normen gegenseitig stabilisieren, indem sie unbezahlte oder niedrig entlohnte Sorgearbeit systematisch in private Haushalte und häufig auf migrantische Frauen verlagern. Die daraus resultierende Spannung zwischen sozialstaatlicher Verantwortung und Marktlogik bildet bis heute einen Kernkonflikt des österreichischen Care-Regimes.

Diese Pfadabhängigkeit wurde durch europäische Integrationsprozesse und die Öffnung nationaler Arbeitsmärkte zusätzlich verfestigt (siehe Kapitel 5.2.5). Die in Kapitel 5 analysierten Regelungsinstrumente des Binnenmarkts, insbesondere die Entsenderichtlinie und die Dienstleistungsrichtlinie, schufen rechtliche Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung und Mobilität, ohne im Feld der 24-Stunden-Betreuung hinreichend verbindliche arbeits- und sozialrechtliche Schutzstandards zu gewährleisten. Damit wurde transnationale Mobilität rechtlich erleichtert, soziale Sicherung aber systematisch entkoppelt. Österreich reagierte auf die wachsende informelle Beschäftigung migrantischer

Betreuungskräfte nicht primär mit einem Ausbau öffentlicher Pflegeinfrastruktur oder mit einer grundlegenden arbeitsrechtlichen Neuregulierung, sondern mit einer nachträglichen Legalisierung bereits etablierter Praktiken. Das Hausbetreuungsgesetz von 2007 (siehe Kapitel 5.2.2) transformierte informelle Arrangements in ein formal anerkanntes Modell, bearbeitete die zugrunde liegenden sozialen, ökonomischen und arbeitsrechtlichen Ungleichheiten jedoch nur begrenzt. Die rechtliche Anerkennung wirkte damit nicht als Hebel zur Transformation, sondern als Instrument der politischen Befriedung. Das Hausbetreuungsgesetz kann analytisch als Ausdruck institutioneller Trägheit gelesen werden: Es sicherte Kontinuität, indem es bestehende Arrangements stabilisierte, anstatt sie strukturell zu verändern.

Mit der Dominanz des Selbstständigen-Modells als Beschäftigungsform (siehe Kapitel 5.2.3) reduzierte sich der arbeitsrechtliche Regulierungsanspruch weiter. Soziale Risiken wurden systematisch von Staat und Auftraggeber:innen auf die Betreuungskräfte verlagert. Die Selbstständigkeit fungiert damit nicht primär als Ausdruck unternehmerischer Autonomie, sondern als politisch eingerichteter Mechanismus der Risikodelegation, über den arbeitsrechtliche Schutzstandards systematisch unterlaufen werden. Prekarität erscheint auf diese Weise nicht lediglich als Nebeneffekt, sondern als funktionaler Bestandteil eines Systems, dessen Leistbarkeit wesentlich auf der Verlagerung sozialer Risiken beruht. Der Konflikt zwischen Arbeitsrecht und Marktlogik wurde durch die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung somit nicht entschärft, sondern dauerhaft institutionell eingeschrieben.

Diese Logik wurde durch staatliche Förderpolitik weiter stabilisiert. Die Förderung der 24-Stunden-Betreuung ab Pflegegeldstufe 3 entlastete Haushalte unmittelbar, adressierte jedoch nicht die strukturelle Unterfinanzierung der Langzeitpflege insgesamt. Statt systemisch gegenzusteuern, wurde das bestehende Modell funktional abgesichert. Zugleich erzeugte die Förderlogik eine sozialstrukturelle Selektivität: Insbesondere Haushalte mit mittleren und höheren Einkommen konnten die Förderungen mit zusätzlichen Eigenmitteln kombinieren, während einkommensschwächere Haushalte stärker auf informelle oder besonders prekäre Arrangements angewiesen blieben.

Der Staat agiert in dieser Konstellation als Ermöglicher eines kostengünstigen, privat getragenen Versorgungssystems, während der Anspruch auf umfassende soziale Sicherung in den Hintergrund tritt. Institutionelle Steuerung erfolgt dabei primär indirekt über finanzielle Anreize statt über verbindlicher Regulierungen. Daraus entsteht eine Pfadlogik der administrativen Stabilisierung, in der strukturelle Probleme verwaltet, aber nicht politisch bearbeitet werden.

Die institutionelle Stabilisierung der 24-Stunden-Betreuung wurde maßgeblich durch die wachsende Rolle der Vermittlungsagenturen getragen, die seit der Legalisierung als intermediäre Instanzen zwischen Haushalten und Betreuungskräften agieren (siehe Kapitel 5.2.4). Die Vermittlungsagenturen übernahmen Vermittlung, Vertragsgestaltung und Koordination transnationaler Arbeitsverhältnisse und entwickelten sich so zum zentralen organisatorischen Rückgrat des Systems. Ihre Funktion besteht dabei weniger in der Verbesserung von Arbeitsbedingungen als in der Absicherung eines reibungslosen Marktvollzugs. Statt arbeitsrechtliche Verantwortung zu übernehmen, externalisieren Agenturen wirtschaftliche Risiken auf die Betreuungskräfte und nutzen ihre Marktstellung, um Preise und Vertragskonditionen festzulegen. Dadurch verfestigt sich eine asymmetrische Machtstruktur, in der Betreuungskräfte formal selbstständig, faktisch jedoch ökonomisch und organisatorisch abhängig bleiben. Diese intermediäre Steuerung reproduziert die Logik der Scheinselbstständigkeit (siehe Kapitel 5.2.3) und verdeutlicht, dass die Ökonomisierung von Care-Arbeit kein Nebenprodukt, sondern ein konstitutives Strukturprinzip der 24-Stunden-Betreuung ist.

Mit der weiteren Ausbreitung der Vermittlungsagenturen und der Ausweitung ihres Dienstleistungsportfolios verschob sich die Steuerung der 24-Stunden-Betreuung zunehmend in einen marktförmig organisierten und zugleich nur schwach regulierten Versorgungssektor. Der Wettbewerb zwischen Agenturen erzeugt einen permanenten Kostendruck, der sich unmittelbar auf die Entlohnung, Arbeitsintensität und soziale Absicherung der Betreuungskräfte auswirkt. Qualitätsstandards und wirksame Kontrollmechanismen blieben weitgehend unterentwickelt, da sich die staatliche Aufsicht primär auf formale Zulassung beschränkt (siehe Kapitel 5.2.4). Die Sicherung von Betreuungsqualität wird damit implizit an Marktmechanismen delegiert, ohne dass diese über entsprechende soziale Korrektive verfügen.

Eng mit dieser Ökonomisierung ist die Transnationalisierung der 24-Stunden-Betreuung verbunden. Die in Kapitel 5 herausgearbeiteten Dynamiken der Arbeitsmigration aus der Slowakei, Rumänien und Bulgarien (siehe Kapitel 5.2.5) zeigen, dass das österreichische Pflege- und Betreuungssystem strukturell auf die Mobilität migrantischer Betreuungskräfte angewiesen ist und systemische Versorgungslücken externalisiert. Die transnationalen Sorgeketten reproduzieren globale Ungleichheiten, indem Arbeitskräfte aus wirtschaftlich schwächeren Regionen in ein System integriert werden, das auf niedrige Löhne, flexible Einsatzbereitschaft und begrenzte soziale Absicherung angewiesen bleibt. Während Österreich durch dieses Arrangement seine internen Versorgungsdefizite kompensiert, entstehen in den Herkunftsländern Care-Defizite, die wiederum neue soziale Ungleichheiten erzeugen. Die

Pflegepolitik delegiert Versorgungsverantwortung damit nicht nur in private Haushalte, sondern auch über nationale Grenzen hinweg. Die institutionelle Stabilität des Systems ist somit direkt an transnationale Ungleichheitsverhältnisse gekoppelt.

Die institutionelle Trägheit der 24-Stunden-Betreuung beruht damit nicht allein auf rechtlichen oder politischen Faktoren, sondern auf einem verflochtenen Gefüge aus familialistischen Leitbildern, ökonomischen Anreizstrukturen, intermediärer Marktsteuerung und transnationalen Abhängigkeiten. Diese Struktur erzeugt eine Form von Stabilität, die auf inneren Widersprüchen basiert: Der Wohlfahrtsstaat entlastet sich finanziell und politisch, indem er Versorgung über private und migrantische Arbeit organisiert, während gesellschaftliche Anerkennung, soziale Sicherheit und Gleichstellung strukturell defizitär bleiben. Die im Kapitel 5 identifizierten Konfliktlinien zwischen Arbeitsrecht und Marktlogik, zwischen sozialstaatlicher Verantwortung und Privatisierung, zwischen Kosteneffizienz und Professionalisierung sowie zwischen nationalem Nutzen und globaler Ungleichheit wirken nicht nebeneinander, sondern verstärken sich gegenseitig.

Diese Konstellation erklärt, warum die 24-Stunden-Betreuung trotz offensichtlicher Problemlagen ein hohes Maß an institutioneller Stabilität bewahrt. Stabilität entsteht daher nicht trotz vorhandener Probleme, sondern durch deren institutionelle Bearbeitung und Externalisierung: Kostenersparnis, Verantwortungsverlagerung und die geringe öffentliche Sichtbarkeit der Betreuungsarbeit tragen dazu bei, dass grundlegende Reformen politisch schwer durchsetzbar bleiben. Die rechtliche Legitimierung vormals informeller Strukturen, die ökonomische Attraktivität des Selbstständigen-Modells und die gesellschaftliche Akzeptanz kostengünstiger Betreuungsarrangements erzeugen eine Pfadlogik der Reproduktion, in der Wandel selektiv, reaktiv und strikt pfadgebunden bleibt. Anpassungen erfolgen innerhalb der bestehenden Ordnung, während grundlegende Reformen wie verbindliche arbeitsrechtliche Standards oder öffentlich getragene Versorgungsmodelle politisch marginalisiert werden.

Im Ergebnis zeigt die Kontextanalyse damit eine institutionelle Ordnung, die rechtlich formalisiert, ökonomisch flexibilisiert und sozial über prekäre Arrangements stabilisiert ist. Diese Struktur bildet die zentrale Voraussetzung für jene Macht- und Interessenlagen, die im folgenden Kapitel anhand der Akteur:innenkonstellation vertiefend diskutiert werden.

8.2 Diskussion der Akteur:innenanalyse: Machtasymmetrien, Interessen und hegemoniale Stabilisierung

Die in Kapitel 6 durchgeführte Akteur:innenanalyse hat gezeigt, dass die 24-Stunden-Betreuung in Österreich durch ein komplexes Geflecht institutioneller, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen geprägt ist. Die Dynamik dieses Feldes ist dabei weniger durch offen ausgetragene politische Konflikte als durch stabilisierende Formen stiller Verständigung und funktionaler Koordination bestimmt. Aufbauend auf der in Kapitel 8.1 herausgearbeiteten strukturellen Pfadabhängigkeit richtet sich der Blick nun darauf, wie diese institutionelle Trägheit durch konkrete Akteur:innenkonstellation aktiv reproduziert und politisch abgesichert wird.

Im Anschluss an die historisch-materialistische Policy-Analyse wird der Staat hierbei nicht als neutraler Regulator verstanden, sondern als materielle Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse, in der widersprüchliche Interessen politisch organisiert und temporär stabilisiert werden. Die Stabilität der 24-Stunden-Betreuung ist vor diesem Hintergrund nicht als Ergebnis eines ausgewogenen Interessenausgleichs zu interpretieren, sondern als Ausdruck eines instabilen hegemonialen Kompromisses, in dem marktliche, staatliche und familiale Interessen funktional miteinander verschränkt sind.

Der analytische Fokus dieses Kapitels liegt damit auf der Frage, wie unterschiedliche Akteur:innen mit ungleich verteilten Ressourcen innerhalb eines institutionellen Rahmens handeln, der Wandel diskursiv zulässt, ihn praktisch jedoch systematisch begrenzt. Diese Perspektive knüpft unmittelbar an die erste Forschungsfrage der Arbeit an, die danach fragt, wie die Akteur:innenkonstellation innerhalb des österreichischen 24-Stunden-Betreuungsarrangements strukturiert sind, welche Interessen und Interessengegensätze hierbei präsent sind und welche Anliegen unter welchen Bedingungen politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit finden (siehe Kapitel 1.4).

Die Akteur:innenanalyse hat eine deutlich ausgeprägte Asymmetrie der Einflussmöglichkeiten sichtbar gemacht. Während staatliche Akteur:innen, die Wirtschaftskammer und parteipolitische Mehrheiten über zentrale institutionelle, regulatorische und diskursive Ressourcen verfügen, bleiben jene Akteur:innen, die soziale Rechte, arbeitsrechtliche Absicherung oder strukturelle Alternativen einfordern, institutionell deutlich schwächer positioniert (siehe Kapitel 6.1.1). Aus dieser Konstellation ergibt sich keine offene Austragung politischer Zielkonflikte, sondern eine Form asymmetrischer Befriedung, in der ökonomische

und versorgungspolitische Interessen systematisch gegenüber sozialpolitischen Reformansprüchen priorisiert werden.

Der Staat übernimmt in diesem Gefüge eine doppelte Rolle. Einerseits setzt er die rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen, andererseits trägt er aktiv zur Stabilisierung des bestehenden Modells bei, indem er marktliche Steuerungslogiken gegenüber weitergehender arbeitsrechtlicher und sozialpolitischer Regulierung bevorzugt (siehe Kapitel 6.1.1). In Verbindung mit der Wirtschaftskammer tragen zentrale staatliche Akteur:innen damit eine hegemoniale Allianz, welche die institutionelle Absicherung des Selbstständigen-Modells politisch stützt, diskursiv legitimiert und gegen grundlegende Infragestellungen abschirmt.

Demgegenüber agieren Akteur:innen wie Arbeiterkammer, Gewerkschaften, zivilgesellschaftliche Organisationen und die Interessenvertretung IG24 vor allem im diskursiven Raum (siehe Kapitel 6.2.3 und 6.2.4). Sie problematisieren Prekarität, mangelnde soziale Absicherung und fehlende Professionalisierung, verfügen jedoch über keinen strukturellen Zugriff auf die zentralen politischen Entscheidungsarenen. Kritische Positionen werden damit nicht ausgeschlossen, sondern in einer Weise eingebunden, die ihre Transformationskraft begrenzt, ohne die Sichtbarkeit von Konflikten vollständig zu unterdrücken.

Die Stabilität der 24-Stunden-Betreuung entsteht somit nicht aus einem breiten Konsens, sondern aus einer hegemonialen Ordnung, in der Konflikte artikuliert werden können, solange sie die institutionelle Grundarchitektur des Modells nicht substanziell infrage stellen. An die Diskussion der Kontextanalyse anschließend wird deutlich, dass diese hegemoniale Stabilisierung auf mehreren Ebenen gleichzeitig wirksam ist. Die folgende Diskussion entfaltet diese Dynamiken daher entlang der politischen und institutionellen Makroebene, der Ebene intermediärer Organisationen und Interessenvertretungen sowie der Ebene alltäglicher Interaktionen zwischen Familien und Betreuungskräften.

Die Makroebene der politischen und institutionellen Steuerung bildet das zentrale Fundament der hegemonialen Stabilisierung der 24-Stunden-Betreuung. Die in der Akteur:innenanalyse herausgearbeiteten Befunde zeigen, dass sich auf dieser Ebene eine politische Architektur herausgebildet hat, in der ökonomische Rationalität, wohlfahrtsstaatliche Minimalstandards und migrationspolitische Zweckmäßigkeit dauerhaft miteinander verschränkt sind (siehe Kapitel 6.1). Diese Konstellation erzeugt eine Form institutioneller Stabilität, die weniger auf kohärenten Reformstrategien als auf dem Zusammenwirken selektiver Interessen beruht.

Der österreichische Staat tritt in diesem Gefüge als Akteur auf, dessen regulative Maßnahmen primär auf die Funktionsfähigkeit des bestehenden Modells ausgerichtet sind, ohne dessen grundlegende Struktur infrage zu stellen. Anstelle eines Ausbaus öffentlicher Versorgungsstrukturen wurden administrative Instrumente genutzt, um das Selbstständigen-Modell rechtlich, organisatorisch und finanziell abzusichern (siehe Kapitel 6.1.1). In der staatlichen Handlungslogik erscheint Pflege damit nicht als kollektive Aufgabe öffentlicher Daseinsvorsorge, sondern als individuell zu organisierende Dienstleistung, deren Risiken und Kosten weitgehend privatisiert bleiben.

Die parteipolitische Landschaft reproduziert diese Rahmung, auch wenn die normativen Begründungen variieren (siehe Kapitel 6.1.1). Ein breiter Konsens über die Funktionalität des bestehenden Modells durchzieht die zentralen politischen Lager. Konservative und wirtschaftsliberale Positionen betonen insbesondere Kosteneffizienz, Wahlfreiheit und administrative Entlastung. Sozialdemokratische Akteur:innen verweisen stärker auf Fragen sozialer Gerechtigkeit und Qualitätssicherung, tragen das Modell jedoch ebenfalls mit, um Leistbarkeit und Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Kritische Positionen von Grünen, KPÖ oder LINKS thematisieren die strukturelle Prekarität der Betreuungskräfte und fordern eine stärkere öffentliche Verantwortung sowie verbindliche arbeitsrechtliche Standards. Ihre institutionellen Einflussmöglichkeiten bleiben jedoch begrenzt. Diese parteipolitische Konstellation führt dazu, dass Reformrhetorik sichtbar bleibt, strukturelle Veränderungen jedoch politisch nur geringe Anschlussfähigkeit entfalten.

Zusätzlich stabilisierend wirkt die transnationale Dimension der 24-Stunden-Betreuung. Zwischen Österreich und den Herkunftsstaaten der Betreuungskräfte hat sich eine asymmetrische, zugleich funktionale Beziehung etabliert (siehe Kapitel 6.1.2). Österreich nutzt Arbeitsmigration zur Schließung innerstaatlicher Versorgungslücken, während die Sendeländer ökonomisch von Rücküberweisungen und Beschäftigungseffekten profitieren. Diese wechselseitige Abhängigkeit begünstigt eine stille Übereinkunft, in der bestehende Ungleichheiten politisch kaum problematisiert werden. Für die Herkunftsstaaten bestehen nur begrenzte politische Anreize, auf strengere arbeitsrechtliche Standards zu drängen, solange sie zugleich von Rücküberweisungen und Beschäftigungseffekten profitieren. Die Verantwortung für faire Arbeitsbedingungen verschiebt sich dadurch in einen transnational fragmentierten Zuständigkeitsraum, in dem politische Handlungsmöglichkeiten zersplittert bleiben.

In der Gesamtschau entsteht auf der Makroebene eine dichte Struktur wechselseitiger Stabilisierung. Der österreichische Staat, die dominanten Parteien und die Sendeländer tragen jeweils aus unterschiedlichen Gründen zur Absicherung des bestehenden Modells bei. Diese

Konstellation erklärt, warum grundlegende Reformen politisch kaum durchsetzbar sind, während selektive Anpassungen und symbolische Korrekturen als ausreichend gelten. Die makropolitische Ebene bildet damit das politische Fundament einer hegemonialen Stabilität, die tief in den institutionellen Routinen verankert ist und die Handlungsspielräume der nachgeordneten Ebenen strukturell vorprägt.

Auf der Mesoebene verdichtet sich die hegemoniale Stabilisierung der 24-Stunden-Betreuung zu einem Gefüge intermediärer Akteur:innen, das staatliche Rahmungen in praktische Steuerungs- und Aushandlungsprozesse übersetzt. Die in Kapitel 6.2 dargestellten Befunde zeigen, dass diese Organisationen das System nicht nur administrativ stützen, sondern zugleich symbolisch legitimieren. Konflikte werden auf dieser Ebene selten konfrontativ ausgetragen, sondern in institutionalisierte Routinen und diskursive Verständigungsprozesse überführt, die Spannungen entschärfen und zur Stabilität des bestehenden Modells beitragen.

Eine zentrale Rolle innerhalb dieser Struktur kommt der Wirtschaftskammer Österreich zu, die als hegemonialer Akteur die politische und organisatorische Ausrichtung der 24-Stunden-Betreuung maßgeblich mitprägt (siehe Kapitel 6.2.2.1). Die Wirtschaftskammer legitimiert das Selbstständigen-Modell durch die Betonung von Eigenverantwortung, Flexibilität und Leistbarkeit und verleiht diesen Deutungen eine normative Aufladung, die weit über ökonomische Zweckmäßigkeit hinausgeht. Ihre institutionelle Nähe zu staatlichen Entscheidungsträger:innen sowie ihr Einfluss auf administrative Prozesse ermöglichen es ihr, zentrale Weichenstellungen des Systems mitzugestalten. In dieser Konstellation tritt zugleich ein struktureller Interessenkonflikt zutage, da die Wirtschaftskammer sowohl die Vermittlungsagenturen als auch die Betreuungskräfte als Ein-Personen-Unternehmen vertritt, ohne diesen Widerspruch institutionell aufzulösen. Auf diese Weise wird die marktlogische Grundausrichtung des Systems nicht nur abgesichert, sondern zugleich gegen arbeitsrechtliche Infragestellungen abgeschirmt.

Demgegenüber nimmt die Arbeiterkammer eine deutlich kritischere Position ein (siehe Kapitel 6.2.2). Sie fordert Verbesserungen der arbeitsrechtlichen Absicherung, höhere soziale Sicherung sowie eine stärkere Regulierung der Beziehungen zwischen Haushalten, Betreuungskräften und Vermittlungsagenturen. Ihr Einfluss bleibt jedoch strukturell begrenzt, da die institutionelle Architektur der Sozialpartnerschaft im Feld der 24-Stunden-Betreuung durch eine asymmetrische Verteilung von Ressourcen und Zugängen geprägt ist. Während die Wirtschaftskammer über unmittelbare Zugangsmöglichkeiten zu politischen Entscheidungsprozessen verfügt, bleibt die Arbeiterkammer vielfach auf öffentliche

Positionierungen und rechtspolitische Interventionen beschränkt. Diese institutionelle Begrenzung führt dazu, dass ihre Kritik zwar sichtbar ist, jedoch nur selten in strukturelle Reformen übersetzt wird.

Gewerkschaften und die Interessenvertretung IG24 erweitern das Spektrum kritischer Stimmen, agieren ebenfalls jedoch überwiegend im diskursiven Raum (siehe Kapitel 6.2.3 und 6.2.4). Gewerkschaftliche Akteur:innen fordern seit Jahren eine Anstellungslösung, verbesserte Kontrollmechanismen und höhere Entlohnung, stoßen jedoch auf politische und rechtliche Restriktionen. Die IG24 wiederum verleiht den Betreuungskräften eine kollektive Stimme, macht alltägliche Missstände sichtbar und trägt zur moralischen Problematisierung des Systems bei. Ihre Wirkung bleibt strukturell begrenzt, da sie nicht formal in politische Entscheidungsprozesse eingebunden ist. Ihre Rolle liegt damit weniger in der Durchsetzung institutioneller Reformen als in der symbolischen Verdichtung von Kritik.

Neben diesen Akteur:innen treten NGOs und weitere zivilgesellschaftliche Initiativen als soziale Gegengewichte auf. Sie thematisieren prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen, rechtliche Unsicherheit und soziale Isolation der Betreuungskräfte, bieten punktuelle Unterstützung im Alltag und tragen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit bei. Trotz hohen Engagements bleiben auch diese Organisationen institutionell marginalisiert und verfügen über keine formalen Beteiligungsrechte in den zentralen Entscheidungsarenen. Ihr Einfluss entfaltet sich daher vor allem auf der Ebene öffentlicher Problematisierung, ohne strukturell in politische Steuerungsprozesse eingreifen zu können.

Eine Schlüsselposition innerhalb der Mesoebene nehmen die Vermittlungsagenturen ein, die als operative Schaltstellen zwischen staatlichen Vorgaben, marktförmiger Organisation und individueller Betreuungspraxis fungieren (siehe Kapitel 6.2.1). Sie verbinden rechtliche, administrative und ökonomische Strukturen miteinander und bestimmen zentrale Rahmenbedingungen der Betreuungspraxis durch Rekrutierung, Vertragsgestaltung, Preisbildung und Koordination. Durch diese Funktionen übernehmen sie Steuerungsaufgaben, die der Staat weitgehend ausgelagert hat. Ihre organisatorische Macht ist beträchtlich, während Betreuungskräfte aufgrund fehlender Alternativen häufig in ökonomische Abhängigkeiten geraten. Auf diese Weise verkörpern die Vermittlungsagenturen die marktlogische Grundstruktur des Systems und tragen wesentlich dazu bei, seine Funktionsfähigkeit abzusichern, während sie zugleich bestehende Ungleichheiten reproduzieren und Reformimpulse abfedern.

In der Gesamtschau wird sichtbar, dass die Mesoebene jene intermediären Mechanismen bündelt, durch die Konflikte absorbiert, Spannungen verwaltet und hegemoniale Stabilität

reproduziert werden. Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen sichern die organisatorische Funktionsfähigkeit des Systems, während Arbeiterkammer, Gewerkschaften, IG24 und zivilgesellschaftliche Organisationen Kritik artikulieren, die jedoch keine strukturelle Transformation bewirkt. Die Mesoebene fungiert damit als vermittelnde Schnittstelle zwischen der staatlichen Rahmung auf der Makroebene und den alltäglichen Interaktionen auf der Mikroebene. Auf dieser Ebene werden politische und ökonomische Interessen in administrative Praktiken übersetzt, was wesentlich dazu beiträgt, dass das Betreuungsregime weniger durch offene Konflikte als durch institutionalisierte Kompromisse und diskursive Bearbeitung von Problemlagen stabilisiert wird.

Die Analyse der Mikroebene verdeutlicht, dass sich die institutionellen Strukturen der 24-Stunden-Betreuung in konkrete soziale Beziehungen und alltägliche Praktiken einschreiben. Die in Kapitel 6.3 bis 6.5 dargestellten Befunde zeigen, dass die Stabilität des Systems in hohem Maß von individuellen Anpassungsleistungen der beteiligten Akteur:innen abhängt. Familien und Betreuungskräfte handeln in einem Gefüge, in dem sich berufliche Tätigkeit, häusliche Lebenswelt, emotionale Bindung und ökonomischer Zwang fortlaufend überlagern. Die Mikroebene erweist sich damit als jener Ort, an dem die strukturellen Widersprüche der Makro- und Mesoebene in alltägliches Handeln übersetzt und praktisch bearbeitet werden.

Für Familien mit Betreuungsbedarf entsteht die Organisation von Pflege im Spannungsfeld zwischen finanziellen Möglichkeiten, emotionaler Bindung und praktischer Bewältigung. Wie die Akteur:innenanalyse gezeigt hat, orientieren sich viele Haushalte primär an den Kriterien Verfügbarkeit und Leistbarkeit (siehe Kapitel 6.3.1 und 6.5). Da Auswahl, Einsatzbedingungen und Entlohnung in der Regel über Vermittlungsagenturen strukturiert sind, werden die Handlungsspielräume der Familien bereits vor der eigentlichen Entscheidung durch externe Marktlogiken vorgeprägt. Gleichzeitig ist das Verhältnis zu den Betreuungskräften von einer moralischen Ambivalenz gekennzeichnet. Viele Angehörige empfinden eine persönliche Verpflichtung, faire Bedingungen zu ermöglichen, stoßen jedoch an finanzielle, zeitliche und institutionelle Grenzen. Die Spannung zwischen individueller Wertschätzung und struktureller Kostenorientierung führt dazu, dass Belastungen häufig still kompensiert werden und der private Haushalt zur zentralen Bearbeitungseinheit systemischer Defizite wird.

Für die Betreuungskräfte zeigt sich die 24-Stunden-Betreuung als ein Arbeitsfeld, das von rechtlicher Unsicherheit, ökonomischer Abhängigkeit und sozialer Verwundbarkeit geprägt ist (siehe Kapitel 6.3.2). Das Selbstständigen-Modell suggeriert formale Autonomie, verdeckt jedoch reale Machtasymmetrien. Viele Betreuungskräfte verfügen über kaum

Gestaltungsspielräume hinsichtlich Entlohnung, Arbeitszeiten, Einsatzdauer oder Rotationsrhythmen, da diese Faktoren primär durch Vermittlungsagenturen oder durch die ökonomischen Möglichkeiten der Haushalte bestimmt werden. Diese strukturelle Unterordnung wird durch die soziale Nähe zu den betreuten Personen zusätzlich komplex. Die tägliche Interaktion umfasst pflegerische, organisatorische und emotionale Aufgaben, die häufig über den vertraglich definierten Rahmen hinausgehen. Diese Nähe kann Vertrauen und Anerkennung erzeugen, führt jedoch zugleich zu Rollenerweiterungen, die berufliche und persönliche Sphären ineinander übergehen lassen. Viele Betreuungskräfte berichten von einem Gefühl permanenter Verfügbarkeit, von unausgesprochenen Erwartungen und von einer emotionalen Inanspruchnahme, die physische wie psychische Belastungen verstärkt.

Die räumliche und soziale Isolation, die mit dem Leben im Haushalt der betreuten Person einhergeht, verschärft diese Belastungen zusätzlich (siehe Kapitel 6.3.2). Der Aufenthalt über Wochen hinweg ohne klar geregelte Arbeitszeiten und mit begrenzten Ruhephasen wird von vielen als herausfordernd erlebt, ist zugleich jedoch zu einer stillen Normalität geworden, die gesellschaftlich weithin akzeptiert, aber selten offen problematisiert wird. Die individuelle Anpassungsbereitschaft der Betreuungskräfte wird damit zu einer zentralen Ressource, über die strukturelle Defizite verdeckt und das Funktionieren des Systems im Alltag abgesichert werden. Informelle Netzwerke, etwa Kontakte zu Kolleginnen oder punktuelle Unterstützung durch NGOs, können diese Belastungen nur begrenzt abfedern.

Die mikrosozialen Dynamiken sind zudem eng mit transnationalen Lebensrealitäten verflochten. Viele Betreuungskräfte pendeln in Rotationssystemen zwischen Österreich und ihren Herkunftsländern (siehe Kapitel 6.1.2). Diese Form der Mobilität bedeutet nicht nur physische Bewegung, sondern auch eine dauerhafte emotionale Fragmentierung des Alltags. Die Akteur:innenanalyse zeigt, dass viele Betreuungskräfte über längere Zeiträume von ihren eigenen Familien getrennt sind und Sorgearbeit im Herkunftsland zurückstellen oder anderweitig organisieren müssen. Daraus entsteht eine doppelte Belastung, bei der Verantwortlichkeiten gegenüber den betreuten Personen in Österreich mit Verpflichtungen gegenüber den eigenen Angehörigen kollidieren. Dieses Spannungsverhältnis verdeutlicht, dass das scheinbar private Modell der häuslichen Betreuung auf globalen Ungleichheiten und asymmetrischen Sorgebeziehungen aufbaut.

Auch innerhalb der Haushalte entstehen subtile Aushandlungsprozesse, die zur Stabilität des Systems beitragen. Betreuungskräfte entwickeln Strategien des Arrangierens durch Routinen, emotionale Selbstregulation oder den Rückgriff auf informelle Unterstützung. Familien passen sich situativ an, indem sie Aufgaben umverteilen, Erwartungen modifizieren oder Konflikte

still regulieren, um die Betreuung aufrechtzuerhalten. Diese alltäglichen Praktiken wirken als mikrosoziale Pufferzonen, in denen strukturelle Widersprüche abgefedert und handhabbar gemacht werden.

Zusammenfassend zeigt die Analyse der Mikroebene, dass die private Haushaltssphäre als informelle soziale Infrastruktur fungiert, über die die institutionelle Trägheit der 24-Stunden-Betreuung im Alltag stabilisiert wird. Moralische Werte wie Fürsorglichkeit, Dankbarkeit und Verantwortungsgefühl überlagern dabei strukturelle Ungleichheiten und tragen dazu bei, ein Betreuungsregime aufrechtzuerhalten, das in hohem Maß auf individuellen Anpassungsleistungen beruht. Die alltäglichen Interaktionen zwischen Familien, Betreuungskräften und intermediären Akteur:innen reproduzieren so ein System, das weniger durch formale Steuerung als durch soziale Praktiken und emotionale Bindungen stabilisiert wird.

Nach der Untersuchung der Makro-, Meso- und Mikroebene wird deutlich, dass die Stabilität der 24-Stunden-Betreuung aus einem mehrschichtigen Gefüge wechselseitiger Absicherung hervorgeht. Auf der Makroebene strukturieren staatliche Rahmung, parteipolitische Anschlussfähigkeit und transnationale Abhängigkeiten jene politischen und institutionellen Bedingungen, unter denen ökonomische Funktionslogiken Vorrang vor arbeits- und sozialrechtlicher Regulierung erhalten. Die Mesoebene übersetzt diese Vorgaben in organisationale Praktiken, durch die intermediäre Akteur:innen Konflikte administrativ verarbeiten, symbolisch befrieden und die marktförmige Organisation der Betreuung dauerhaft absichern. Auf der Mikroebene schließlich verdichten sich diese Strukturen in alltäglichen Interaktionen, in denen Familien und Betreuungskräfte durch individuelle Anpassungsleistungen jene soziale Infrastruktur bereitstellen, die das Funktionieren des Modells im Alltag gewährleistet.

Die Stabilität der 24-Stunden-Betreuung ist damit nicht als Produkt kohärenter Steuerung zu verstehen, sondern als Ergebnis eines machtgestützten Arrangements, in dem widersprüchliche Interessen funktional aufeinander bezogen werden. Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Akteur:innen tragen den Status quo aus unterschiedlichen, aber komplementären Motiven mit, ohne dass es eines offenen Konsenses bedarf. Konflikte bleiben sichtbar, werden jedoch so bearbeitet, dass sie die grundlegende institutionelle Architektur des Modells nicht infrage stellen. Die Akteur:innenanalyse zeigt damit, dass Wandel nicht grundsätzlich ausgeschlossen ist, sich jedoch primär in selektiven, inkrementellen Anpassungen innerhalb bestehender Macht- und Interessenstrukturen vollzieht.

Vor diesem Hintergrund wird erkennbar, dass die in Kapitel 5 herausgearbeitete institutionelle Pfadabhängigkeit auf der Ebene der Akteur:innen nicht nur fortgeschrieben, sondern aktiv stabilisiert wird. Die Handlungsspielräume der beteiligten Akteur:innen sind asymmetrisch verteilt und strukturell vorgeprägt. Reformimpulse entstehen zwar beständig, werden jedoch in ein Gefüge eingebettet, das auf die Reproduktion der bestehenden Ordnung ausgerichtet bleibt. Die 24-Stunden-Betreuung erweist sich damit als ein Feld, in dem politische Steuerung, marktförmige Organisation und private Bewältigung ineinandergreifen und eine Form hegemonialer Stabilität erzeugen, die tief in institutionelle Routinen und soziale Praktiken eingeschrieben ist.

Diese Befunde bilden die Grundlage für die folgende Diskussion der Prozessanalyse, die zeigt, wie sich diese strukturellen und akteursspezifischen Konstellationen unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie im Zeitverlauf auswirkten und welche Formen von Stabilisierung, Verschiebung und begrenztem Wandel daraus hervorgingen."

8.3 Diskussion der Prozessanalyse: Krise, Anpassung und die Reproduktion institutioneller Ordnung

Die COVID-19-Pandemie war ein Moment, in dem die institutionellen Funktionsweisen der 24-Stunden-Betreuung analytisch besonders greifbar wurden. Die in Kapitel 7 rekonstruierte Krisendynamik macht deutlich, dass jene Muster, die das System im Normalbetrieb prägen, unter den Bedingungen der Pandemie nicht aufgelöst, sondern in besonderer Schärfe sichtbar wurden (siehe Kapitel 7). Strukturelle Trägheit, asymmetrische Verantwortungsverteilungen und intermediäre Steuerungspraktiken gewannen in dieser Situation unmittelbare Bedeutung und prägten das Handeln der beteiligten Akteur:innen. In diesem Sinne knüpft die Diskussion der Prozessanalyse sowohl an die in Kapitel 8.1 herausgearbeiteten strukturellen Pfadabhängigkeiten als auch an die in Kapitel 8.2 analysierten Macht- und Akteur:innenkonstellationen an und fragt, wie sich diese unter Krisenbedingungen konkret artikulierten.

Zugleich schließt dieses Kapitel unmittelbar an die zweite Forschungsfrage an, die untersucht, wie sich das System der 24-Stunden-Betreuung während der COVID-19-Pandemie angepasst hat, welche strukturellen Schwächen dabei sichtbar wurden und welche institutionellen Reaktionen daraus resultierten (siehe Kapitel 1.4). Im Unterschied zu den vorangegangenen Abschnitten liegt der Fokus nun nicht auf den grundlegenden Ordnungsmustern, sondern auf ihrer zeitlichen Entfaltung: Die Pandemie wird als Verdichtungsmoment betrachtet, in dem Stabilisierung, Irritation und erneute Konsolidierung in einem begrenzten Zeitraum

beobachtbar werden. Die weitergehende theoretische Einordnung dieser Prozesse im Hinblick auf Fragilität, Resilienz und Antifragilität bleibt dabei der Reflexion in Kapitel 9 vorbehalten.

Der Zeitraum vor der Pandemie war durch eine Politik der administrativen Stabilisierung gekennzeichnet. Reformen zielten darauf, das Selbstständigen-Modell organisatorisch abzusichern, Förderlogiken zu verstetigen und jene Routinen zu konsolidieren, die die 24-Stunden-Betreuung im Alltag funktionsfähig halten (siehe Kapitel 7.1). Diese Ausrichtung führte dazu, dass strukturelle Konfliktlinien zwar bekannt waren, jedoch überwiegend verwaltet und selten politisch bearbeitet wurden. Die Pandemie traf somit auf ein System, das in erster Linie durch bestehende Pfadabhängigkeiten auf Kontinuität ausgerichtet war und Veränderung primär als operative Herausforderung verstand.

Mit Beginn der COVID-19-Pandemie wurde deutlich, auf welchen Voraussetzungen die alltägliche Funktionsfähigkeit der 24-Stunden-Betreuung beruht. Die Unterbrechung der zirkulären Migration veranschaulichte die Abhängigkeit von kontinuierlicher Mobilität migrantischer Betreuungskräfte. Die Pandemie machte damit Strukturen sichtbar, die im Normalbetrieb politisch und öffentlich weniger stark problematisiert wurden: die Abhängigkeit von transnationaler Mobilität, die enge Verzahnung von formaler Selbstständigkeit und faktischer Fremdsteuerung sowie die zentrale Rolle privater Vermittlungsagenturen traten unter den Bedingungen der Krise klar hervor (siehe Kapitel 7.2). In dieser Perspektive erscheint die Pandemie weniger als Bruch, sondern als Moment erhöhter Sichtbarkeit einer institutionellen Ordnung, die im Kern bestehen blieb.

Das staatliche Handeln in der Anfangsphase spiegelte diese institutionelle Ausgangslage wider. Die Reaktionen konzentrierten sich darauf, die Versorgung aufrechtzuerhalten, indem bestehende Abläufe stabilisiert und punktuelle Koordinationsformen erweitert wurden. Die Aufmerksamkeit lag auf der Sicherung der Funktionsfähigkeit, nicht auf einer politischen Neubewertung struktureller Verantwortlichkeiten. Diese Reaktionsweise bestätigte jene Muster staatlicher Steuerung, die das System seit seiner Legalisierung prägen. Zugleich wurden Konfliktlinien sichtbar, die in der Vorphase eher verdeckt oder institutionell abgeschwächt geblieben waren. Auseinandersetzungen um Arbeitsrecht, Gefährdungszulagen, Rotationsregime und Verantwortungszuständigkeiten traten offen zutage (siehe Kapitel 7.2.3). Dennoch erwiesen sich diese Konflikte als institutionell absorbierbar, da sie keine strukturellen Veränderungen auslösten, sondern in administrativen Routinen, temporären Sonderregelungen und individuellen Arrangements aufgefangen wurden.

Parallel dazu gewann die intermediäre Ebene weiter an Bedeutung. Vermittlungsagenturen und die Wirtschaftskammer übernahmen operative Aufgaben, entwickelten provisorische Lösungen und nutzten ihre organisatorische Reichweite, um Betreuungseinsätze zu ermöglichen oder fortzuführen. Diese Prozesse machten sichtbar, dass die Vermittlungsagenturen nicht lediglich ergänzend wirken, sondern zentrale Elemente der institutionellen Architektur darstellen, wie dies bereits in der Akteur:innenanalyse herausgearbeitet wurde (siehe Kapitel 6.2). Familien und Betreuungskräfte kompensierten strukturelle Defizite durch verlängerte Einsätze, informelle Absprachen und erhebliche persönliche Belastungen. Die Überbrückung der akuten Krise beruhte damit auf einem Zusammenspiel aus administrativer Stabilisierung, intermediärer Handlungsfähigkeit und individuellen Bewältigungsleistungen. Die grundlegende Funktionsweise wurde dadurch kurzfristig abgesichert, ohne dass sich die strukturellen Bedingungen der 24-Stunden-Betreuung veränderten.

Analytisch bedeutsam war in dieser Phase auch der öffentliche Diskurs. Die kurzfristige Sichtbarkeit der 24-Stunden-Betreuung und ihre diskursive Markierung als systemrelevant führten nicht zu einer politischen Neubewertung ihrer strukturellen Probleme. Stattdessen wurden die in Kapitel 7.2.4 beschriebenen Deutungsmuster rasch reproduziert. Pflege blieb eine private Sorgeangelegenheit, der Ausnahmezustand wurde normalisiert und die hegemonialen Stimmen dominierten die öffentliche Kommunikation. Diese diskursive Stabilisierung trug dazu bei, dass strukturelle Defizite weiterhin als administrative Herausforderungen und nicht als Fragen sozialer Gerechtigkeit oder politischer Verantwortung verhandelt wurden. Damit zeigte sich auch auf der diskursiven Ebene, dass die Krise zwar Irritationen erzeugte, diese jedoch rasch in bestehende Deutungsrahmen integriert wurden.

In der Phase nach der akuten Mobilitätsunterbrechung entwickelten sich Formen der Koordination, welche die kurzfristige Funktionssicherung verstetigten. Die temporär intensivierte Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen, Kammern und Vermittlungsagenturen gewann an Stabilität, ohne jedoch die institutionelle Grundstruktur der 24-Stunden-Betreuung zu verändern. Diese Kooperationsmechanismen zielten auf die Vereinheitlichung administrativer Abläufe und auf die kurzfristig effizientere Bewältigung konkreter organisatorischer Probleme. Sie verlagerten weder Zuständigkeiten noch eröffneten sie neue politische Handlungsspielräume. Deutlich wurde, dass institutionelles Lernen vor allem dort stattfand, wo Anpassungen unmittelbar an bestehende Routinen anschlussfähig waren.

Diese Entwicklung ging mit einer weiteren Verfestigung bestehender Machtkonstellationen einher. Akteur:innen, die bereits vor der Pandemie zentrale Steuerungsfunktionen innehatten,

konnten ihre Position ausbauen. Vermittlungsagenturen professionalisierten ihre Koordinationsprozesse und festigten ihre Rolle als unverzichtbare operative Schnittstellen, während die Wirtschaftskammer ihre strukturelle Nähe zur Politik nutzte, um das Selbstständigen-Modell institutionell abzusichern. Zivilgesellschaftliche und gewerkschaftliche Organisationen konnten zwar öffentliche Aufmerksamkeit für die prekären Arbeits- und Lebensbedingungen der Betreuungskräfte erzeugen, blieben jedoch weitgehend ohne formalen Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse. Parallel dazu professionalisierten sich zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Akteur:innen (siehe Kapitel 7.3.2). Ihre Beiträge stärkten den kritischen Diskurs, veränderten jedoch nicht die institutionellen Entscheidungsstrukturen.

Für Familien und Betreuungskräfte setzte sich diese Form selektiver Stabilisierung im Alltag fort. Familien orientierten ihr Handeln weiterhin an kurzfristigen Lösungen, die ihre organisatorischen und finanziellen Belastungen begrenzten, während viele Betreuungskräfte aufgrund unsicherer Mobilitätsverhältnisse und fehlender Alternativen entweder in den Haushalten verblieben oder ihre Einsätze verzögert aufnahmen. Die in Kapitel 7.2 beschriebenen verlängerten Arbeitszeiten, informellen Arrangements und emotionalen Belastungen verdeutlichen erneut, dass die Mikroebene strukturelle Defizite absorbiert und damit zentrale Stabilitätsfunktionen übernimmt. Die individuelle Anpassungsbereitschaft von Familien und Betreuungskräften wurde damit auch in dieser Phase zu einer tragenden Ressource der Aufrechterhaltung des Systems.

Mit der Normalisierung der Mobilität nach 2021 setzte ein Prozess ein, der in der Prozessanalyse als Re-Stabilisierung beschrieben wird. Administrative Provisorien wurden in dauerhafte Abläufe überführt, zentrale Koordinationsmechanismen verfestigten sich und die Interaktionslogiken zwischen staatlichen, intermediären und individuellen Akteur:innen nahmen wieder jene Form an, die bereits vor der Pandemie prägend war. Reformdiskurse, die ab 2022 in Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft an Bedeutung gewannen, blieben fragmentiert und überwiegend symbolisch (siehe Kapitel 7.3.3). Sie zielten auf technische Verbesserungen und nicht auf eine strukturelle Neuausrichtung des Systems. Auch diese Phase der Re-Stabilisierung bestätigte damit jene begrenzte Form institutionellen Lernens, die bereits vor der Krise charakteristisch war. Anpassungen erfolgten dort, wo sie bestehende Strukturen nicht infrage stellten und sich in eingespielte Routinen integrieren ließen.

Die COVID-19-Pandemie markierte für die 24-Stunden-Betreuung keinen institutionellen Bruch, sondern machte deren zentrale Funktionslogiken in zugespitzter Weise sichtbar.

Staatliche Stellen sicherten Versorgungsfähigkeit über administrative Koordination, Vermittlungsagenturen festigten ihre Rolle als operative Schaltstellen, und Familien wie Betreuungskräfte absorbierten strukturelle Defizite durch individuelle Bewältigungsleistungen. Auch die Re-Stabilisierungsphase nach 2021 folgte diesem Muster: Provisorische Abläufe wurden verstetigt, Machtpositionen etablierter Akteur:innen gefestigt und Reformdiskurse symbolisch eingehegt, ohne die strukturellen Konfliktlinien zu bearbeiten. Die Prozessanalyse belegt damit, dass institutionelle Trägheit, intermediäre Steuerung und mikrosoziale Anpassung ineinandergreifen und eine Stabilität erzeugen, die auch unter außergewöhnlichen Bedingungen fortbesteht. Diese Befunde bilden die Grundlage für die Synthese in Kapitel 8.4.

8.4 Synthese: Kontinuität, Fragmentierung und selektiver Wandel

Die empirischen Befunde aus der Kontext-, Akteur:innen- und Prozessanalyse verdeutlichen, dass die österreichische 24-Stunden-Betreuung durch ein eng verschränktes Zusammenspiel struktureller Rahmenbedingungen, asymmetrischer Machtverhältnisse und prozessualer Stabilisierungspraktiken geprägt ist. Über alle Analyseebenen hinweg lassen sich wiederkehrende Muster erkennen, die erklären, warum das System sowohl im Normalbetrieb als auch unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie funktional stabil blieb, ohne grundlegende strukturelle Neuorientierungen zu durchlaufen. Die folgenden Ausführungen bündeln diese Befunde entlang dreier zentraler Mechanismen: Kontinuität, Fragmentierung und selektiver Wandel. Gemeinsam strukturieren sie jene institutionelle Ordnung, die Stabilität erzeugt, ohne bestehende Verantwortungs- und Machtverhältnisse grundsätzlich infrage zu stellen. Dabei zeigt sich zugleich, dass die langfristige Funktionsfähigkeit des Systems wesentlich darauf beruht, Sorgeverantwortung, Kosten und Risiken auf Akteur:innen zu verlagern, die unter strukturell benachteiligten Bedingungen arbeiten. Diese Externalisierung bildet eine Querschnittslogik, die alle drei Mechanismen durchzieht.

Kontinuität erweist sich als erster grundlegender Mechanismus. Die Kontextanalyse hat gezeigt, dass sich das Modell der 24-Stunden-Betreuung aus der Verbindung familialistischer Leitbilder, marktförmiger Steuerungsformen und staatlicher Entlastungslogiken heraus entwickelt und über Jahre hinweg politisch, rechtlich und organisatorisch stabilisiert hat. Diese Kontinuität ist nicht Ausdruck bloßer Beharrung, sondern Ergebnis aktiver Stabilisierung. Staatliche Institutionen schaffen rechtliche und administrative Rahmenbedingungen, die das Selbstständigen-Modell absichern, ohne alternative Organisationsformen systematisch zu fördern. Intermediäre Akteur:innen wie Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen verstärken diese Strukturen durch organisatorische Praktiken, diskursive Rahmungen und ihre

Einbindung in politische und organisationale Steuerungsprozesse. Auf der Mikroebene tragen Familien und Betreuungskräfte durch alltägliche Bewältigungspraxen wesentlich zur Aufrechterhaltung der Versorgung bei, indem sie strukturelle Spannungen in pragmatische Lösungen übersetzen. Kontinuität entsteht damit aus dem Zusammenspiel politischer Rahmensetzung, intermediärer Koordination und mikrosozialer Anpassung.

Gleichzeitig ist das Feld durch eine ausgeprägte Fragmentierung gekennzeichnet. Die Steuerung der 24-Stunden-Betreuung verteilt sich auf Akteur:innen mit stark divergierenden Interessen, Ressourcen und Verantwortlichkeiten. Staatliche Stellen definieren lediglich ausgewählte Rahmenbedingungen, während Vermittlungsagenturen zentrale organisatorische Funktionen übernehmen. Familien entscheiden über Auswahl, Kosten und konkrete Einsatzbedingungen der Betreuung, und Betreuungskräfte tragen erhebliche soziale und ökonomische Risiken, obwohl sie formal als selbstständig gelten. Diese Fragmentierung verhindert kohärente politische Reformen, erlaubt jedoch eine hohe operative Flexibilität des Systems. Gerade in der Krisenbearbeitung während der COVID-19-Pandemie wurde sichtbar, dass diese polyzentrische Struktur rasche organisatorische Reaktionen ermöglicht, zugleich aber strukturelle Veränderungen erschwert. Im Zusammenspiel der heterogenen Akteur:innen entsteht eine Form koordinierter Stabilität, die nicht auf zentraler Planung beruht, sondern auf der funktionalen Verknüpfung unterschiedlichster Logiken und Interessen.

Der dritte Mechanismus betrifft die spezifische Form des Wandels, der sich im System beobachten lässt. Die empirischen Analysen machen deutlich, dass Veränderungen nicht aus grundlegenden politischen Neuausrichtungen hervorgehen, sondern selektiv, punktuell und asymmetrisch erfolgen. Anpassungen werden dort vorgenommen, wo sie an bestehende Routinen anschließen, administrativ bewältigbar bleiben und keine Verschiebung institutioneller Verantwortlichkeiten erfordern. Dies betrifft vor allem technische, organisatorische und verfahrensbezogene Optimierungen, die Effizienz erhöhen, ohne soziale Rechte zu stärken oder strukturelle Ungleichgewichte abzubauen. Die Pandemie hat diese Dynamik verdichtet sichtbar gemacht. Reformrhetorik gewann an öffentlicher Präsenz, mündete jedoch primär in Maßnahmen zur kurzfristigen Funktionssicherung und administrativen Stabilisierung. Auf diese Weise entsteht eine Form symbolisch aufgeladener Reformpolitik, die Legitimität erzeugt, ohne die grundlegenden Funktionslogiken des Systems wesentlich zu verändern.

In der Zusammenschau dieser drei Mechanismen wird erkennbar, dass die österreichische 24-Stunden-Betreuung durch eine institutionelle Ordnung geprägt ist, in der Stabilität aus der

kontrollierten Integration von Wandel hervorgeht. Interessengeleitete Kompromisse, institutionelle Trägheit und selektive Anpassung greifen ineinander und strukturieren eine Dauerhaftigkeit, die sowohl in der Normalphase als auch unter Krisenbedingungen wirksam bleibt. Die COVID-19-Pandemie hat diese Ordnung nicht aufgebrochen, sondern ihre Wirkungsweise in verdichteter Form sichtbar gemacht. Kontinuität, Fragmentierung und selektiver Wandel bilden damit das analytische Raster zur Interpretation der bisherigen Entwicklung des Systems. Das folgende Zwischenfazit (siehe Kapitel 8.5) ordnet diese Mechanismen nun explizit entlang der beiden Forschungsfragen ein.

8.5 Zwischenfazit: Das System zwischen Resilienz und Reformfähigkeit

Die empirischen Analysen haben verdeutlicht, dass die 24-Stunden-Betreuung durch das Zusammenspiel struktureller Rahmenbedingungen, asymmetrischer Akteur:innenkonstellation und prozessualer Routinen stabilisiert wird. Über alle Untersuchungsebenen hinweg zeigt sich ein System, das Konflikte und Belastungen nicht durch strukturelle Reformen bearbeitet, sondern durch ihre Übersetzung in administrative und alltägliche Praktiken absorbiert. Dadurch entsteht eine institutionelle Ordnung, die Wandel selektiv integriert und bestehende Verantwortungs- und Machtverhältnisse weitgehend fortschreibt. Dieses Zwischenfazit bündelt die empirischen Einsichten und ordnet sie im Hinblick auf die Struktur- und Handlungslogiken des vorherrschenden Modells der 24-Stunden-Betreuung ein. Zugleich bereitet es die theoretische Vertiefung in Kapitel 9 vor, in dem die Reichweite institutionellen Lernens und die Grenzen transformativer Veränderungen reflektiert werden.

Mit Blick auf die erste Forschungsfrage lässt sich auf Basis der empirischen Diskussion ein konsistentes Muster erkennen: Die Akteur:innenkonstellation der 24-Stunden-Betreuung ist seit ihrer Legalisierung durch asymmetrische Interessenlagen, ungleich verteilte Ressourcen und selektive politische Anschlussfähigkeit geprägt. Die Kontextanalyse hat gezeigt, dass sich das Betreuungsarrangement in einem strukturellen Gefüge entwickelt hat, das familiale Verantwortungslogiken, marktförmige Steuerungsformen und migrationspolitische Öffnungen verbindet. Diese Rahmung prägt die organisatorische Architektur des Systems und begrenzt zugleich die Handlungsspielräume der beteiligten Akteur:innen.

Die Akteur:innenanalyse zeigt, dass innerhalb dieses Gefüges ein deutlich asymmetrisches Machtfeld entstanden ist. Staatliche Stellen, politische Mehrheiten, die Wirtschaftskammer und die Vermittlungsagenturen verfügen über jene Ressourcen, die notwendig sind, um Interessen in institutionelle Entscheidungen zu übersetzen. Sie prägen die Definition zentraler Problemlagen, setzen organisatorische Standards und beeinflussen maßgeblich, welche

Anliegen politische Resonanz erhalten. Anliegen, die mit ökonomischen Zielsetzungen vereinbar sind oder die Funktionsfähigkeit des Selbstständigen-Modells unterstützen, werden bevorzugt aufgegriffen. Forderungen, die auf arbeitsrechtliche Stärkung, strukturelle Verantwortung des Staates oder soziale Gleichstellung zielen, verfügen hingegen über deutlich geringere Anschlussfähigkeit.

Demgegenüber agieren arbeits- und sozialrechtlich orientierte Akteur:innen wie Arbeiterkammer, Gewerkschaften, NGOs und die IG24 in einem strukturell nachgeordneten Handlungskorridor. Ihre Möglichkeiten, Probleme öffentlich sichtbar zu machen, sind im Untersuchungszeitraum seit der Legalisierung und insbesondere während der Pandemie zwar gewachsen, doch bleibt ihre Einflusskraft begrenzt, da zentrale politische Entscheidungsprozesse von ressourcenstarken Akteur:innen dominiert werden. Anliegen wie faire Arbeitsbedingungen, stärkere Regulierung der Vermittlungsagenturen oder eine Neubewertung staatlicher Verantwortung gelangen damit zwar in den öffentlichen Diskurs, werden jedoch nur selten in verbindliche politische Maßnahmen übersetzt.

Insgesamt lässt sich auf Basis der empirischen Befunde festhalten, dass die Akteur:innenkonstellation der 24-Stunden-Betreuung dauerhaft asymmetrisch strukturiert ist. Politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit konzentriert sich auf Anliegen, die mit der bestehenden Systemlogik kompatibel sind. Forderungen nach sozialer Absicherung, Professionalisierung oder verstärkter staatlicher Verantwortung bleiben demgegenüber randständig. Damit zeichnet sich auf der Ebene der Analyse ein deutliches Muster der selektiven politischen Anschlussfähigkeit ab, das die Durchsetzungschancen unterschiedlicher Interessen nachhaltig prägt.

Die Prozessanalyse zeigt ergänzend, dass diese Macht- und Verantwortungsstrukturen auch unter krisenhaften Bedingungen fortbestehen. Während der COVID-19-Pandemie konnten Akteur:innen, die bereits im Normalbetrieb über organisatorische Ressourcen verfügten, ihre Positionen weiter festigen. Vermittlungsagenturen und Wirtschaftskammer übernahmen zentrale Koordinationsaufgaben und gewannen an politischer Sichtbarkeit, während zivilgesellschaftliche Impulse institutionell weitgehend folgenlos blieben. Die empirischen Befunde legen nahe, dass die Priorisierung der Funktionssicherung gegenüber strukturellen Reformen auch unter den Bedingungen der Krise nicht infrage gestellt wurde.

Im Anschluss richtet sich der Blick auf die zweite Forschungsfrage der Arbeit, wie sich das System der 24-Stunden-Betreuung in Österreich während der COVID-19-Pandemie und in der anschließenden Re-Stabilisierungsphase von 2020 bis 2025 angepasst hat, welche strukturellen

Schwächen dabei sichtbar wurden und ob sich institutionelle Anpassungs- oder Lernprozesse erkennen lassen. Auf Basis der empirischen Analysen zeigt sich, dass die Pandemie weniger als Auslöser neuer Entwicklungen fungierte, sondern als Prüfstein jener Funktionslogiken, die bereits vor der Krise prägend waren. Die Reaktionen folgten einem Muster selektiver Anpassung, das auf kurzfristige Funktionssicherung ausgerichtet blieb. Belastungen wurden absorbiert, indem vorhandene Routinen verstärkt und in improvisierte, später verstetigte Abläufe überführt wurden.

Die Pandemie veränderte die Macht- und Verantwortungsverhältnisse nicht grundlegend, sondern machte ihre bestehenden Asymmetrien deutlicher sichtbar. Staatliche Stellen stabilisierten die vorhandenen Arrangements, intermediäre Akteur:innen erweiterten ihre operative Reichweite, und die mikrosoziale Ebene übernahm einen Großteil der praktischen Bewältigungsleistungen. Damit wird auf der Ebene der Prozessanalyse eine institutionelle Ordnung sichtbar, die Stabilität systematisch durch Verlagerung erzeugt. Risiken werden auf private Haushalte, Betreuungskräfte und transnationale Sorgearrangements verlagert, während politische und organisatorische Steuerung vorwiegend auf Verwaltung statt auf strukturelle Gestaltung ausgerichtet bleibt.

Daraus ergibt sich auf der Ebene der empirischen Analyse ein zentrales Muster: Das System entwickelt Anpassungsfähigkeit vor allem innerhalb seiner bestehenden Ordnung. Institutionelle Lernprozesse bleiben eng an etablierte Pfade gebunden und zielen primär auf die Optimierung administrativer Abläufe, nicht auf die Bearbeitung der zugrunde liegenden strukturellen Konfliktlinien. Die Pandemie verdeutlicht in dieser Perspektive, dass die Grenzen des Wandels nicht primär in fehlenden Problemdiagnosen liegen, sondern in der engen Kopplung zwischen ökonomischer Rationalität, politischer Anschlussfähigkeit und intermediärer Organisationsmacht, die den Handlungsspielraum möglicher Reformen strukturell begrenzt.

Vor diesem Hintergrund lässt sich auf Basis der empirischen Befunde festhalten, dass das System der 24-Stunden-Betreuung in der Pandemie vor allem durch kriseninduzierte Stabilisierung reagierte und nicht durch eine grundlegende strukturelle Neuorientierung. Die Krise machte Schwächen sichtbar, ohne dass diese in eine substanzielle Umgestaltung des Modells der 24-Stunden-Betreuung überführt wurden. Anpassung vollzog sich innerhalb der etablierten Ordnung und nicht in Abkehr von ihr.

Damit bildet dieses Zwischenfazit die analytische Brücke zu Kapitel 9. Dort wird systematisch reflektiert, wie die rekonstruierten empirischen Muster im Licht begrenzter institutioneller

Lernfähigkeit einzuordnen sind und welche Perspektiven sich daraus im Rahmen des Konzepts der Antifragilität für die Weiterentwicklung der 24-Stunden-Betreuung ergeben.

9. Reflexion: Von der Resilienz zur strukturellen Antifragilität in der 24-Stunden-Betreuung

Dieses Kapitel widmet sich der theoretisch-analytischen Reflexion der 24-Stunden-Betreuung und knüpft an die zweite Forschungsfrage der Arbeit an, die untersucht, wie das System während der COVID-19-Pandemie reagiert hat, welche strukturellen Begrenzungen dabei sichtbar wurden und welche Hinweise auf institutionelle Lern- und Anpassungsfähigkeit sich daraus ableiten lassen. Im Unterschied zu Kapitel 8, das die empirischen Befunde diskutiert, zielt Kapitel 9 auf eine abstrahierende Einordnung dieser Ergebnisse in den theoretischen Bezugsrahmen der Arbeit. Im Zentrum steht damit nicht die erneute Rekonstruktion konkreter Dynamiken, sondern die Frage nach den strukturellen Logiken, die die beobachteten Stabilitäts- und Anpassungsmuster des Systems prägen.

Die empirischen Analysen in den Kapiteln 5 bis 7 haben gezeigt, dass Krisen als Verdichtungsmomente wirken, in denen institutionelle Routinen, Machtverhältnisse und Verantwortungsordnungen in besonderer Deutlichkeit hervortreten. Aufbauend darauf bündelt dieses Kapitel die analytischen Implikationen der empirischen Befunde und reflektiert sie systematisch aus wohlfahrtsstaatlicher, care-theoretischer und staatstheoretischer Perspektive. Damit verschiebt sich der Fokus von der Beschreibung konkreter Reaktionsmuster hin zur theoretischen Deutung der Bedingungen, unter denen Stabilität erzeugt, Wandel begrenzt und institutionelles Lernen strukturell gerahmt wird.

Ausgangspunkt dieser Reflexion ist die in Kapitel 2.5 entwickelte Trias aus Fragilität, Resilienz und Antifragilität. Fragilität bezeichnet dabei jene strukturellen Konstellationen, in denen Systeme gegenüber Störungen besonders verwundbar sind. Resilienz verweist auf die Fähigkeit, Funktionen auch unter Krisenbedingungen aufrechtzuerhalten, ohne die grundlegenden Strukturprinzipien zu verändern. Antifragilität richtet den analytischen Blick schließlich auf jene Konstellationen, in denen Systeme aus Krisen nicht nur stabilisiert hervorgehen, sondern ihre institutionellen Voraussetzungen weiterentwickeln. Während Resilienz-Diskurse im Care-Bereich häufig auf individuelle Bewältigungsleistungen fokussieren und strukturelle Problemlagen dadurch tendenziell entpolitisieren können, eröffnet der Begriff der Antifragilität eine Perspektive, die explizit auf institutionelle Lernfähigkeit, veränderte Koordinationslogiken und die Re-Organisation von Verantwortung zielt.

Für die Analyse der 24-Stunden-Betreuung ist dieser Zugang deshalb besonders aufschlussreich, weil die empirischen Kapitel gezeigt haben, dass das System zugleich ausgeprägt fragil und hochgradig resilient organisiert ist. Strukturelle Verwundbarkeiten, etwa

die Abhängigkeit von transnationaler Mobilität, die Privatisierung von Sorgeverantwortung oder die fragmentierte institutionelle Zuständigkeit, treten in Krisensituationen deutlich hervor, während die grundlegende Funktionslogik gleichwohl reproduziert wird. Damit stellt sich weniger die Frage, ob das System auf Krisen reagieren kann, sondern wie diese Reaktionsfähigkeit theoretisch zu deuten ist und unter welchen Bedingungen aus Anpassung tatsächlich institutionelle Weiterentwicklung entstehen könnte. Die hier entwickelte Perspektive begreift Antifragilität daher nicht als fertiges Reformprogramm, sondern als analytische Kategorie zur Untersuchung von Lern- und Transformationsfähigkeit.

Zugleich wird die Reflexion machttheoretisch gerahmt. Aufbauend auf der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse wird die 24-Stunden-Betreuung als Ausdruck verdichteter gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse verstanden, die sich in staatlichen Regelungen, intermediären Organisationsformen und alltäglichen Praktiken materialisieren. Die Frage nach Resilienz und Antifragilität ist damit untrennbar mit der Frage verbunden, welche Akteur:innen über die Ressourcen, Zugänge und Machtpositionen verfügen, um institutionelles Lernen anzustoßen oder zu begrenzen.

Vor diesem Hintergrund gliedert sich das Kapitel wie folgt. Unterkapitel 9.1 reflektiert die strukturellen Grundlagen der 24-Stunden-Betreuung im Hinblick auf Fragilität, Stabilität und die Grenzen institutioneller Anpassung. Kapitel 9.2 widmet sich den Akteur:innen und Machtverhältnissen und analysiert, wie hegemoniale Konstellationen zur Reproduktion oder partiellen Irritation der bestehenden Ordnung beitragen. Kapitel 9.3 fokussiert die institutionelle Anpassungslogik des Systems und untersucht, wie Krisen in bestehende Ordnungsstrukturen übersetzt werden. Kapitel 9.4 schließt mit einer theoretischen Reflexion darüber, unter welchen Bedingungen antifragile Entwicklungen grundsätzlich denkbar wären.

Die abschließende Bewertung der empirischen Befunde im Hinblick auf Reformfähigkeit, Weiterentwicklung und die Beantwortung der Forschungsfragen erfolgt anschließend in Kapitel 10.

9.1 Strukturelle Stabilität und Grenzen institutioneller Anpassung

Die strukturelle Fragilität der 24-Stunden-Betreuung ist nicht als temporäres Krisenphänomen zu verstehen, sondern als Ausdruck langfristiger wohlfahrtsstaatlicher und arbeitsmarktpolitischer Ordnungsmuster, in denen Sorgearbeit in hohem Maß privatisiert, gesellschaftlich abgewertet und externalisiert wird. Wie in den theoretischen Grundlagen der Arbeit herausgearbeitet wurde (siehe Kapitel 2.2 bis 2.4), wird Care in familialistischen Regimen in besonderem Maß als private bzw. familiale Verantwortung gerahmt und nur

begrenzt als kollektiv zu gewährleistende Infrastruktur institutionalisiert. Diese normativen Prämissen strukturieren die gesellschaftliche Organisation von Pflege und Betreuung grundlegend und erzeugen jene Spannungen, die sich im Modell der 24-Stunden-Betreuung in verdichteter Form wiederfinden.

Die von Becker-Schmidt beschriebene Konstellation der „verwahrlosten Fürsorge“ verweist auf ein zentrales Strukturproblem: Familien tragen weitreichende Care-Verantwortung, ohne dass ihnen dafür hinreichende institutionelle Ressourcen zur Verfügung stehen (siehe Kapitel 2.3). Die damit verbundene doppelte Vergesellschaftung von Erwerbs- und Sorgearbeit (siehe Kapitel 2.3) macht sichtbar, dass Care gesellschaftlich unverzichtbar ist, unter Bedingungen jedoch organisiert wird, die ihre Bewältigung systematisch erschweren. Diese Spannung ist kein Randphänomen, sondern konstitutiver Bestandteil jener Reproduktionsordnung, in der sich die 24-Stunden-Betreuung verankert hat.

Vor diesem Hintergrund wird strukturelle Fragilität nicht als Ausnahmezustand sichtbar, sondern als Strukturmerkmal eines Systems, das auf der Externalisierung gesellschaftlicher Reproduktionsarbeit beruht. Die Stabilisierung von Versorgung erfolgt nicht primär über den Ausbau kollektiver Institutionen, sondern wesentlich über die Verschiebung von Verantwortung in private Haushalte. Diese Privatisierungslogik erzeugt kurzfristige Funktionsfähigkeit, geht jedoch mit einer systematischen Unterausstattung jener Bereiche einher, die gesellschaftlich für die Organisation von Care zuständig wären. Fragilität ergibt sich damit nicht aus einem Mangel an Reaktionsfähigkeit, sondern aus der dauerhaften Unterinvestition in kollektive Sorgeinfrastrukturen.

In dieser Perspektive erscheint die 24-Stunden-Betreuung nicht als Ausnahmeform, sondern als Zuspitzung einer allgemeinen Entwicklung, in der Care-Probleme nicht kollektiv bearbeitet, sondern in private und marktvermittelte Lösungen überführt werden. Anschließend an Dowling lässt sich diese Dynamik als „Care Fix“ (siehe Kapitel 2.4) begreifen, also als Mechanismus, durch den gesellschaftliche Versorgungsdefizite nicht politisch gelöst, sondern durch individualisierte und ökonomisierte Arrangements kompensiert werden. Diese Form der Problembearbeitung stabilisiert bestehende Ordnungen, reproduziert jedoch zugleich jene strukturellen Verwundbarkeiten, aus denen sie hervorgegangen ist.

Für die Frage institutioneller Lernfähigkeit ist diese Konstellation zentral. Ein System, dessen Funktionsweise auf der dauerhaften Externalisierung gesellschaftlicher Reproduktionsarbeit beruht, verfügt über nur begrenzte strukturelle Voraussetzungen, um Störungen produktiv in kollektive Lernprozesse zu übersetzen. Fragilität ist hier nicht der Gegenpol von Stabilität, sondern integraler Bestandteil einer Reproduktionslogik. Krisen machen zwar sichtbar, was

strukturell unterfinanziert ist; daraus entsteht jedoch nicht automatisch institutionelle Weiterentwicklung. Damit sind bereits auf der Ebene der gesellschaftlichen Organisation von Care jene Bedingungen angelegt, die antifragile Entwicklungsmöglichkeiten systematisch begrenzen.

Diese Reproduktionslogik ist jedoch nicht allein auf der Ebene privater Haushalte verankert, sondern institutionell in wohlfahrtsstaatliche, arbeitsmarktpolitische und migrationspolitische Steuerungsformen eingelassen. Wie in den Kontextanalyse gezeigt wurde (siehe Kapitel 5), ist die österreichische Pflege- und Betreuungslandschaft historisch darauf ausgerichtet, Care-Arbeit breit in den privaten Raum zu verlagern und öffentliche Verantwortung nur selektiv zu institutionalisieren. Im Arrangement der 24-Stunden-Betreuung tritt der Staat weniger als unmittelbarer Träger kollektiver Sorgeinfrastruktur auf, sondern vor allem als Rahmensetzer, der individuelle Problemlösungen über finanzielle Transfers ermöglicht und damit die Privatisierung von Verantwortung strukturell absichert.

Diese Form staatlicher Steuerung ist eng mit arbeitsmarktpolitischen Begrenzungen verbunden. Unter den bestehenden institutionellen und arbeitsmarktpolitischen Bedingungen können nationale Arbeitsmärkte den wachsenden Bedarf an Betreuungspersonal nur begrenzt decken, während gleichzeitig die Bedingungen bezahlter Sorgearbeit durch niedrige Entlohnung, geringe soziale Absicherung und eingeschränkte Aufstiegsperspektiven geprägt sind (siehe Kapitel 2.2, 5.2.3 und 6.3.2). Die institutionelle Organisation von Care produziert damit eine doppelte Knappheit: eine Knappheit an öffentlich bereitgestellter Infrastruktur und eine Knappheit an im nationalen Kontext verfügbaren Arbeitskräften. Diese Konstellation schafft die strukturelle Voraussetzung dafür, dass transnationale Mobilität zu einer zentralen Ressource der Versorgung wird.

Wie in den theoretischen und empirischen Kapiteln ausgeführt (siehe Kapitel 2.4 und Kapitel 6), übernehmen migrantische Betreuungskräfte jene Tätigkeiten, die weder familial noch institutionell abgesichert erbracht werden können. Die 24-Stunden-Betreuung ist damit unmittelbar in transnationale Reproduktionsverhältnisse eingebettet. Private Haushalte fungieren als organisatorische Knotenpunkte eines Systems, das auf grenzüberschreitender Arbeitsmobilität basiert, während staatliche Steuerung sich im Wesentlichen auf die rechtliche Rahmung und die finanzielle Ermöglichung individueller Arrangements beschränkt.

Diese Externalisierung gesellschaftlicher Reproduktionsarbeit über nationale Grenzen hinweg stabilisiert die Versorgung kurzfristig, verschiebt jedoch strukturelle Risiken in transnationale Kontexte. Die Abhängigkeit von migrantischer Mobilität wird so zu einem dauerhaften

Ordnungsprinzip des Systems. Gleichzeitig bleiben die institutionellen Voraussetzungen dieser Mobilität weitgehend dem Markt überlassen. Die staatliche Steuerung beschränkt sich auf flankierende Maßnahmen, ohne die grundlegende Abhängigkeit von externer Arbeitskraft politisch zu problematisieren oder institutionell abzusichern.

In dieser Perspektive erscheint die 24-Stunden-Betreuung als ein wohlfahrtsstaatliches Arrangement, das Fragilität nicht nur voraussetzt, sondern institutionell hervorbringt. Die Kombination aus privatisierter Verantwortung, marktvermittelter Arbeitsorganisation und transnationaler Mobilität erzeugt eine Form struktureller Stabilität, die gerade aus der Externalisierung ihrer eigenen Vulnerabilitäten hervorgeht. Die Verwundbarkeit des Systems liegt damit nicht außerhalb seiner Ordnung, sondern ist in seine institutionelle Logik eingeschrieben.

Diese Form institutionell mitstrukturierter Fragilität hat unmittelbare Konsequenzen für die Frage institutionellen Lernens. Wenn Versorgungssicherheit strukturell über private und transnationale Ausweichmechanismen hergestellt wird, fehlt ein zentraler Anreiz, kollektive Lösungen auszubauen oder institutionelle Verantwortlichkeiten neu zu ordnen. Anpassung erfolgt innerhalb der bestehenden Logik der Externalisierung und nicht in Richtung ihrer Überwindung. Damit sind auf der Ebene wohlfahrtsstaatlicher und arbeitsmarktpolitischer Steuerung jene strukturellen Bedingungen angelegt, welche die Entwicklung antifragiler Lernprozesse deutlich begrenzen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Reaktionsweise der 24-Stunden-Betreuung auf Krisen als Ausdruck einer spezifischen institutionellen Anpassungslogik begreifen, die primär auf Resilienz und nur begrenzt auf strukturelle Erneuerung ausgerichtet ist. Resilienz zeigt sich hier als Fähigkeit des Systems, seine grundlegende Funktionsweise auch unter externen Belastungen aufrechtzuerhalten, ohne die zugrunde liegenden Organisationsprinzipien infrage zu stellen. Wie die empirischen Analysen verdeutlicht haben (siehe Kapitel 7), erfolgen Anpassungen primär dort, wo sie an bestehende Routinen anschlussfähig sind und keine Neuordnung institutioneller Zuständigkeiten erfordern.

Diese Form institutioneller Anpassung ist eng an die zuvor beschriebene Externalisierungslogik gebunden. Störungen werden nicht zum Anlass genommen, kollektive Sorgeinfrastrukturen auszubauen oder staatliche Verantwortlichkeiten neu zu definieren, sondern durch die Aktivierung jener Mechanismen bearbeitet, die das System bereits im Normalbetrieb tragen. Resilienz entsteht damit aus der Fähigkeit zur Re-Stabilisierung bestehender Arrangements, nicht aus ihrer Transformation. Die Wiederherstellung von Funktionsfähigkeit ersetzt die Auseinandersetzung mit den strukturellen Ursachen von Fragilität.

Antifragile Entwicklung im Sinne institutioneller Weiterentwicklung bleibt unter diesen Bedingungen nur begrenzt möglich. Die Voraussetzungen dafür, Störungen produktiv in dauerhafte Lernprozesse zu übersetzen, sind in einem System, das auf privatisierter Verantwortung, marktvermittelter Organisation und transnationaler Externalisierung beruht, nur schwach ausgeprägt. Lernprozesse vollziehen sich vor allem als technische oder administrative Optimierung innerhalb bestehender Strukturen, nicht als Reflexion ihrer grundlegenden Ordnungsmuster.

Diese Form begrenzter Lernfähigkeit verweist auf eine zentrale strukturelle Barriere antifragiler Entwicklung. Solange Versorgungssicherheit primär über individuelle und marktliche Ausweichmechanismen hergestellt wird, fehlen hinreichend integrierte institutionelle Arenen, in denen Krisenerfahrungen systematisch in kollektive Reflexions- und Entscheidungsprozesse überführt werden könnten. Die Zuständigkeiten bleiben fragmentiert, Verantwortlichkeiten diffundieren zwischen Staat, Markt und privaten Haushalten, und strukturelle Spannungen werden nicht politisch bearbeitet, sondern administrativ übersetzt.

In dieser Perspektive erscheint Resilienz nicht als vorläufige Zwischenstufe auf dem Weg zu institutioneller Erneuerung, sondern als eigenständiger Stabilitätsmodus des Systems. Die 24-Stunden-Betreuung stabilisiert sich, indem sie ihre eigenen Verwundbarkeiten durch Externalisierung, Marktlogiken und individuelle Anpassungsleistungen kontinuierlich absorbiert. Antifragile Entwicklungsmöglichkeiten bleiben damit nicht deshalb aus, weil Krisenerfahrungen fehlen, sondern weil die institutionelle Ordnung selbst darauf ausgerichtet ist, Lernen auf die Wiederherstellung des Bestehenden zu begrenzen.

Mit dieser strukturellen Diagnose der Lernbegrenzung öffnet sich der analytische Raum für die anschließende Auseinandersetzung mit den Akteur:innen- und Machtkonstellationen. Unterkapitel 9.2 richtet den Blick daher auf jene Kräfteverhältnisse, innerhalb derer diese institutionelle Anpassungslogik politisch abgesichert, reproduziert oder partiell irritiert wird.

9.2 Politische Akteur:innen und interessensgeleitete Anpassungsstrategien

Die in Unterkapitel 9.1 herausgearbeiteten Grenzen institutioneller Lernfähigkeit konkretisieren sich im Handeln jener Akteur:innen, die innerhalb der 24-Stunden-Betreuung über ungleiche Ressourcen, Handlungsspielräume und politische Durchsetzungsmacht verfügen. Die Historisch-Materialistische Policy-Analyse versteht dieses Feld als Ergebnis konflikthafter, jedoch strukturell asymmetrischer Aushandlungsprozesse, in denen

gesellschaftliche Kräfteverhältnisse in Institutionen, Regelwerken und organisationalen Routinen materialisiert werden (siehe Kapitel 3.1). Die Frage nach Anpassung oder struktureller Erneuerung ist damit stets auch eine Frage danach, welche Akteur:innen ihre Interessen in politisch verbindliche Entscheidungen übersetzen können und wessen Perspektiven lediglich diskursiv wirksam bleiben.

Aus hegemonietheoretischer Perspektive zeigt sich, dass die Stabilität der 24-Stunden-Betreuung nicht aus einem breiten gesellschaftlichen Konsens hervorgeht, sondern aus der Fähigkeit der dominanten Akteur:innenkonstellation, partikular geprägte Interessen als funktionale Allgemeininteressen darzustellen (siehe Kapitel 3.1). Staatliche Akteur:innen, Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen lassen sich in diesem Sinne als Teil eines historisch gewachsenen Machtzusammenhangs verstehen, der die Grundlogik des Selbstständigen- und Live-in-Modells absichert. Krisen fungieren innerhalb dieser Konstellation nicht als Momente der offenen Neuverhandlung, sondern als Situationen, in denen sich diese hegemoniale Ordnung unter veränderten Bedingungen reproduziert und selektiv anpasst.

Auf der Makroebene verdichten sich diese Kräfteverhältnisse im Handeln des Staates. Die Akteur:innenanalyse zeigt, dass staatliche Stellen die 24-Stunden-Betreuung primär als funktionales Instrument zur Sicherung der Versorgungsinfrastruktur und zur Entlastung familiärer sowie sozialpolitischer Verantwortung rahmen (siehe Kapitel 6.1.1). Die Wahrnehmung struktureller Defizite, etwa bei Arbeitsbedingungen, Kontrolle oder Absicherung, steht damit in einem permanenten Spannungsverhältnis zur Sorge um die Aufrechterhaltung eines leistbaren, flexibel steuerbaren Modells. Diese Ambivalenz übersetzt sich in eine regulierte Marktsteuerung, die bestehende Arrangements stabilisiert, ohne ihre Grundarchitektur infrage zu stellen. Der Staat setzt rechtliche Rahmenbedingungen, gestaltet Förderlogiken und etabliert Qualitätsinstrumente, während die grundlegende Konstruktion der Selbstständigkeit und der häuslichen Live-in-Betreuung nicht grundlegend verändert wird (siehe Kapitel 5.2.3 und 5.2.4).

Die Prozessanalyse zeigt, dass sich dieses Muster in der Pandemie nicht auflöst, sondern zuspitzt. Staatliche Krisenpolitik richtet sich primär auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit durch administrative Sonderregelungen, Transportkorridore und temporäre finanzielle Maßnahmen (siehe Kapitel 7.2 und 7.3). Strukturelle Verantwortungsfragen, etwa zur arbeitsrechtlichen Absicherung oder zur Rolle öffentlicher Infrastruktur, werden hingegen nicht politisch neu verhandelt, sondern in das bestehende Steuerungsarrangement integriert. Damit

bestätigt sich auf der Makroebene jene in 9.1 beschriebene Anpassungslogik, die Resilienz über Wiederherstellung organisiert und strukturelles Lernen systematisch begrenzt.

Parteipolitische Konstellationen verstärken diese Orientierung. Die in Kapitel 6.1 rekonstruierten Linien zeigen, dass insbesondere konservative und wirtschaftskammernahe Positionen jene Politik stützen, die das bestehende Modell aus Gründen der Leistbarkeit, Standortlogik und administrativen Entlastung absichert (siehe Kapitel 6.1.1). Sozialdemokratische und grüne Positionen thematisieren zwar Fragen öffentlicher Verantwortung, Gleichstellung und Arbeitsrecht, verfügen jedoch nicht über jene Durchsetzungsmacht, die erforderlich wäre, um die Grundlogik des Systems zu verändern. In der begrifflichen Perspektive der HMPA erscheint der Staat damit als materielle Verdichtung eines Kräfteverhältnisses, in dem ökonomische Stabilität und fiskalische Entlastung gegenüber sozialpolitischer Strukturreform tendenziell privilegiert werden (siehe Kapitel 3.1).

Die transnationale Ebene bildet eine zentrale Erweiterung dieser makropolitischen Konstellation. Die Organisation der 24-Stunden-Betreuung ist strukturell auf die Verfügbarkeit migrantischer Arbeitskräfte angewiesen und damit in ein Gefüge grenzüberschreitender Abhängigkeiten eingebettet. Die Akteur:innenanalyse zeigt, dass die Sendeländer und das Empfängerland in dieses Arrangement in einer asymmetrischen Rollenverteilung eingebunden sind (siehe Kapitel 6.1.2). Während Österreich als Empfängerland die institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Modells definiert, sind die die Herkunftsstaaten primär als Ausgangskontexte transnationaler Arbeitsmigration in das Arrangement eingebunden.

Für die Herkunftsstaaten ergeben sich aus dieser Konstellation ambivalente Effekte: Einerseits profitieren sie von Rücküberweisungen, arbeitsmarktlicher Entlastung und makroökonomischen Effekten der Arbeitsmigration. Andererseits verstärkt der kontinuierliche Abfluss von Betreuungskräften bestehende Care- und Versorgungslücken in den Herkunftskontexten. Politisch führt diese Konstellation nicht zu einer aktiven Mitgestaltung des österreichischen Modells, sondern zu einer weitgehend stillen Akzeptanz der bestehenden Bedingungen. Wie die Analyse zeigt, verfügen die Sendeländer über kaum wirksame Instrumente, um verbindliche Mindeststandards für ihre Staatsbürger:innen in der österreichischen 24-Stunden-Betreuung durchzusetzen (siehe Kapitel 6.1.2).

Diese asymmetrische transnationale Arbeitsteilung stabilisiert das österreichische Modell, indem sie soziale Risiken, familiale Folgekosten und Care-Defizite systematisch in die Herkunftskontexte externalisiert. Die Regulierungsmacht verbleibt beim Empfängerland, während die sozialen Reproduktionskosten nicht kollektiv getragen, sondern

grenzüberschreitend verlagert werden. Damit entsteht eine transnationale Erweiterung jener Externalisierungslogik, die bereits auf nationaler Ebene die institutionelle Ordnung der 24-Stunden-Betreuung prägt.

In der Pandemie trat diese Konstellation in besonderer Deutlichkeit hervor. Die politischen Interventionen zielten nicht auf eine Neuordnung der transnationalen Verantwortungsketten, sondern auf die rasche Wiederherstellung der zirkulären Mobilität zwischen Sendeländern und Empfängerland (siehe Kapitel 7.2). Grenzöffnungen, Sondertransportregelungen und diplomatische Abstimmungen folgten primär der Logik, die Versorgung in österreichischen Haushalten wieder funktionsfähig zu machen. Die strukturellen Abhängigkeiten von migrantischer Arbeit wurden damit nicht problematisiert, sondern operativ abgesichert.

Die transnationale Makroebene fügt sich somit stabilisierend in die hegemoniale Ordnung der 24-Stunden-Betreuung ein. Sie erweitert diese um eine Dimension externalisierter Verantwortung, in der soziale Reproduktionsarbeit entlang globaler Ungleichheitsachsen organisiert wird. Die Stabilität des Modells speist sich damit nicht allein aus nationalen Steuerungsstrukturen, sondern auch aus einer international verfestigten Arbeitsteilung, die politische Lernprozesse zusätzlich verengt. Antifragile Entwicklung bleibt unter diesen Bedingungen sowohl national als auch transnational strukturell begrenzt.

Auf der Mesoebene verdichtet sich die hegemoniale Stabilisierung der 24-Stunden-Betreuung in jener Akteurskonstellation, die zwischen staatlicher Rahmung und betrieblicher Praxis vermittelt. Eine zentrale Rolle kommt hierbei der Wirtschaftskammer und den mit ihr eng verflochtenen Vermittlungsagenturen zu. Die Akteur:innenanalyse zeigt, dass beide Akteursgruppen nicht nur organisatorische Funktionen erfüllen, sondern zentrale Deutungs- und Steuerungsleistungen übernehmen, durch die das Selbstständigen-Modell als funktionales, legitimes und alternativloses Arrangement abgesichert wird (siehe Kapitel 6.2.1 und 6.2.2.1).

Die Wirtschaftskammer agiert in diesem Feld als institutionell privilegierter Akteur. Sie bündelt die Interessen der Vermittlungsagenturen und der als Ein-Personen-Unternehmen organisierten Betreuungskräfte und übersetzt diese in politische Positionen, die im staatlichen Entscheidungsprozess hohe Anschlussfähigkeit besitzen. Die Analyse zeigt, dass dabei insbesondere die Narrative von Wahlfreiheit, Leistbarkeit und Flexibilität mobilisiert werden, um das bestehende Modell gegenüber arbeitsrechtlichen Regulierungsansprüchen abzusichern (siehe Kapitel 6.2.2.1). Durch ihre Nähe zu ministeriellen Strukturen, ihre formale Einbindung in politische Konsultationsprozesse und ihre Ressourcenstärke gelingt es der Wirtschaftskammer, die institutionellen Rahmenbedingungen maßgeblich mitzuprägen, ohne die asymmetrische Machtverteilung im Feld selbst zum Thema zu machen.

Die Vermittlungsagenturen fungieren innerhalb dieser Ordnung als operative Schaltstellen. Sie strukturieren Rekrutierung, Vertragsgestaltung, Preisbildung, Einsatzkoordination und Konfliktbearbeitung und prägen damit die konkreten Arbeits- und Lebensbedingungen der Betreuungskräfte in erheblichem Ausmaß (siehe Kapitel 5.2.4, 5.3.2 und 6.2.1). Die Akteur:innenanalyse verdeutlicht, dass diese Steuerungsfunktion mit einer hohen ökonomischen Marktmacht einhergeht. Betreuungskräfte sind aufgrund eingeschränkter Alternativen häufig in einseitige Abhängigkeitsverhältnisse eingebunden, während die Agenturen ihre Position durch organisatorische Standardisierung, rechtliche Expertise und Marktpräsenz kontinuierlich absichern.

Legitimiert wird diese Machtstellung durch diskursive Professionalisierungs- und Qualitätsnarrative. Zertifizierungsinitiativen wie ÖQZ-24, Informationskampagnen und Kooperationen mit staatlichen Stellen tragen dazu bei, das Bild eines regulierten, qualitätsgesicherten Marktes zu erzeugen, ohne die grundlegende Logik der unternehmerischen Selbstständigkeit infrage zu stellen (siehe Kapitel 6.2.1 und 6.2.2.1). Die Analyse zeigt, dass diese Formen symbolisch aufgeladener Regulierung die institutionelle Ordnung stabilisieren, indem sie Kritik absorbieren und zugleich den Eindruck politischer Handlungsfähigkeit erzeugen.

In der Pandemie wurde diese mesoorganisatorische Machtstellung weiter ausgebaut. Vermittlungsagenturen wurden in die Krisenkoordination eingebunden, übernahmen zentrale Schnittstellenfunktionen zwischen Staat, Haushalten und Betreuungskräften und trugen zur operativen Wiederherstellung der Mobilitäts- und Einsatzlogiken bei (siehe Kapitel 7.2 und 7.3). Damit verstärkte sich jene Form intermediärer Steuerung, durch die operative Verantwortung weiter auf intermediäre Akteur:innen verlagert wurde, während die Agenturen zugleich ihre Unverzichtbarkeit im System unter Beweis stellten.

Die Mesoebene erweist sich damit als zentraler Ort hegemonialer Reproduktion. Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen stabilisieren nicht nur organisatorische Abläufe, sondern sichern die institutionelle Grundlogik des Modells diskursiv, ökonomisch und politisch ab. Sie fungieren als Scharniere zwischen Markt, Staat und privater Haushaltssphäre und tragen entscheidend dazu bei, dass das System als funktional erscheint, obwohl seine sozialen Widersprüche fortbestehen. Die Fähigkeit, Kritik in Qualitätsdiskurse und administrative Anpassungen zu überführen, begrenzt zugleich die Reichweite von Reformimpulsen und stabilisiert die bestehende Ordnung nachhaltig.

Den hegemonialen Akteur:innen auf der Mesoebene stehen arbeits- und sozialrechtlich orientierte Organisationen gegenüber, die das bestehende Modell aus einer gegenläufigen Perspektive problematisieren. Dazu zählen insbesondere die Arbeiterkammer, Gewerkschaften, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie die Interessenvertretung IG24. Die Akteur:innenanalyse zeigt, dass diese Akteur:innen das Feld der 24-Stunden-Betreuung nicht als funktionierenden Markt, sondern als sozialpolitisch defizitären Sektor rahmen, der durch prekäre Arbeitsverhältnisse, unklare Verantwortlichkeiten und unzureichende Regulierung gekennzeichnet ist (siehe Kapitel 6.2.2.2, 6.2.3 und 6.2.4).

Die Arbeiterkammer nimmt dabei eine institutionell verankerte, jedoch strukturell begrenzte Rolle ein. Sie verfügt über Expertise, rechtspolitische Ressourcen und Zugang zur öffentlichen Debatte, ist aber nicht in jene Entscheidungsarenen eingebunden, in denen die zentralen Weichenstellungen des Modells erfolgen. Ihre Strategien zielen auf die Sichtbarmachung von Abhängigkeitsverhältnissen, die als Nähe zur Scheinselbstständigkeit problematisiert werden, auf Verbesserungen sozialer Absicherung sowie auf die Stärkung arbeitsrechtlicher Standards (siehe Kapitel 6.2.2.2). Die Analyse zeigt jedoch, dass diese Interventionen überwiegend korrektiv wirken. Sie adressieren Symptome struktureller Defizite, ohne die institutionelle Grundkonstruktion des Modells nachhaltig zu verschieben.

Ähnlich stellt sich die Situation für die Gewerkschaften dar. Auch sie rahmen die 24-Stunden-Betreuung explizit als Erwerbsarbeit, die kollektivvertraglicher Regelung, verbindlicher Arbeitszeitgrenzen und sozialer Sicherung bedarf. Ihre Forderungen nach einer Anstellungslösung oder zumindest nach substanziellen Regulierungen stoßen jedoch auf enge politische Grenzen. Wie die Prozessanalyse zeigt, konnten gewerkschaftliche Positionen in der Pandemie zwar diskursiv Präsenz entfalten, institutionell blieben ihre Einflussmöglichkeiten jedoch marginal (siehe Kapitel 7.3). Die schwache arbeitsrechtliche Absicherung der Betreuungskräfte als formal Selbstständige begrenzt zugleich die Möglichkeit gewerkschaftlicher Organisierung und kollektiver Interessenvertretung.

Eine besondere Bedeutung kommt der Interessenvertretung IG24 zu, da sie als Selbstorganisation migrantischer Betreuungskräfte die Perspektive migrantischer Betreuungskräfte in das Feld einbringt (siehe Kapitel 6.2.4). Ihre Aktivitäten zielen auf die Thematisierung von Arbeitsbelastung, Abhängigkeit, fehlender sozialer Absicherung und von Ausbeutungsverhältnissen, wie sie von Betreuungskräften und ihren Interessenvertretungen problematisiert werden. Durch Kooperationen mit NGOs, Medien und einzelnen politischen Akteur:innen gelingt es ihr, Erfahrungswissen in den öffentlichen Diskurs einzuspeisen und die moralische Dimension der Betreuung sichtbar zu machen. Die Pandemie eröffnete hierfür

kurzfristig erhöhte Resonanzräume, da Betreuungskräfte öffentlich und diskursiv als systemrelevant markiert wurden (siehe Kapitel 7.2). Die Prozessanalyse zeigt jedoch, dass diese gesteigerte Sichtbarkeit nicht in eine nachhaltige Verschiebung der institutionellen Machtverhältnisse überführt wurde (siehe Kapitel 7.3).

Auch zivilgesellschaftliche Organisationen tragen zur Problematisierung des Modells bei. Sie leisten Beratung, Dokumentation, Öffentlichkeitsarbeit und punktuelle Unterstützung im Alltag. Ihre Interventionen verschieben den Diskurs insofern, als Care-Arbeit als Frage sozialer Rechte, Migration und Geschlechterverhältnisse thematisiert wird. Gleichzeitig zeigt die Analyse, dass ihre politisch-institutionelle Wirkung trotz praktischer Unterstützungsarbeit begrenzt bleibt. Ihnen fehlen die institutionellen Hebel, um strukturelle Regulierungsprozesse maßgeblich zu beeinflussen.

In der Gesamtschau wird deutlich, dass diese kritischen Gegenpole innerhalb eines strukturell begrenzten Handlungskorridors operieren. Sie können Missstände sichtbar machen, moralischen Druck erzeugen und einzelne Verbesserungen anstoßen. Eine nachhaltige Transformation der institutionellen Grundlogik bleibt jedoch aus, da die zentralen Entscheidungs- und Ressourcenpositionen weiterhin von hegemonialen Akteur:innen besetzt sind. Die Mesoebene erweist sich damit als ein Feld konfligierender Deutungen, in dem Kritik artikulierbar ist, ohne die strukturellen Machtverhältnisse grundlegend zu verschieben.

Auf der Mikroebene verdichten sich die strukturellen und akteursspezifischen Dynamiken der 24-Stunden-Betreuung in den alltäglichen Interaktionen zwischen Familien, betreuten Personen und Betreuungskräften. Die Akteur:innenanalyse zeigt, dass diese Ebene kein autonomes Handlungsgeschehen darstellt, sondern in hohem Maße durch die vorgelagerten institutionellen, ökonomischen und organisatorischen Rahmenbedingungen geprägt ist (siehe Kapitel 6.3). Gleichwohl ist sie zentral für die Stabilisierung des Systems, da hier jene Anpassungsleistungen erbracht werden, die strukturelle Widersprüche praktisch kompensieren.

Für Familien stellt die Organisation der Betreuung eine Entscheidung unter stark begrenzten Alternativen dar. Wie in Kapitel 6.3.1 gezeigt wurde, erfolgen Entscheidungen für die 24-Stunden-Betreuung häufig nicht auf Grundlage freier Wahl, sondern unter dem Druck fehlender öffentlicher Versorgungsangebote, finanzieller Restriktionen und moralischer Verpflichtungen gegenüber den pflegebedürftigen Angehörigen. Die familiale Entscheidung ist damit strukturell vorgeprägt und bewegt sich in einem Spannungsfeld zwischen Sorgeverantwortung, ökonomischer Belastung und organisatorischer Überforderung. Die Rolle der Familien ist daher weniger durch autonome Gestaltung geprägt als durch die Kompensation systemischer Defizite

im privaten Raum und die Funktionsfähigkeit der Betreuung unter prekären Rahmenbedingungen absichert.

In der Pandemie verschärfte sich diese Situation erheblich. Familien sahen sich gezwungen, Betreuungslösungen unter Bedingungen eingeschränkter Mobilität, organisatorischer Unsicherheit und erhöhter Pflegeintensität aufrechtzuerhalten. Wie die Prozessanalyse zeigt, übernahmen sie in dieser Phase zusätzliche Koordinations-, Versorgungs- und Kompensationsleistungen, um Ausfälle zu überbrücken und Betreuungskontinuität zu sichern (siehe Kapitel 7.2). Die mikrosoziale Ebene fungierte damit erneut als Pufferzone, in der systemische Belastungen individualisiert verarbeitet wurden.

Die Betreuungskräfte selbst befinden sich in einer strukturell besonders vulnerablen Position. Kapitel 6.3.2 zeigt, dass sie trotz formaler Selbstständigkeit in faktischen Abhängigkeitsverhältnissen stehen, die durch eingeschränkte Verhandlungsspielräume, intransparente Vertragsbedingungen, lange Arbeitszeiten und mangelnde soziale Absicherung gekennzeichnet sind. Ihre Anpassungsstrategien sind vor allem defensiver Natur. In der Krise äußerten sie sich in verlängerten Einsatzzeiten, im Verzicht auf planbare Rotation, in der Akzeptanz zusätzlicher Belastungen sowie in der Flexibilisierung eigener Lebensarrangements, um Einkommensverluste zu vermeiden und familiäre Verpflichtungen im Herkunftskontext weiterhin erfüllen zu können (siehe Kapitel 7.2).

Diese individuelle Anpassungsbereitschaft bildet eine zentrale Ressource für die Systemstabilität. Durch emotionale Bindung, Verantwortungsübernahme und alltägliche Improvisation werden strukturelle Defizite verdeckt und in funktionsfähige Praxis übersetzt. Zugleich verdeutlicht die Analyse, dass diese Anpassungsleistungen mit erheblichen physischen und psychischen Belastungen einhergehen, ohne institutionell ausreichend abgesichert zu sein. Versuche der kollektiven Artikulation eigener Interessen, etwa über IG24 oder gewerkschaftsnahe Angebote, bleiben bedeutsam, können die grundlegende Asymmetrie der Machtverhältnisse jedoch nur partiell adressieren (siehe Kapitel 6.2.4 und 6.5).

In der Zusammenschau zeigt sich, dass die Mikroebene wesentlich zur Reproduktion der bestehenden Ordnung beiträgt. Familien und Betreuungskräfte handeln in einem institutionellen Rahmen, den sie nicht gestalten, dessen Funktionsfähigkeit sie jedoch täglich sichern. Ihre Anpassungsstrategien ermöglichen Resilienz im praktischen Vollzug, zugleich stabilisieren sie jene Struktur, die ihre eigene Verletzlichkeit hervorbringt. Damit wird deutlich, dass die institutionelle Stabilität der 24-Stunden-Betreuung nicht allein auf politischer oder organisatorischer Steuerung beruht, sondern in erheblichem Maß auf individualisierten Bewältigungsleistungen, die strukturelle Konfliktlinien in den privaten Raum verlagern.

In der Zusammenschau der drei Analyseebenen wird deutlich, dass die Anpassungsstrategien der Akteur:innen in der 24-Stunden-Betreuung nicht zufällig nebeneinanderstehen, sondern in einer strukturell aufeinander bezogenen Ordnung operieren. Auf der Makroebene stabilisieren staatliche Steuerung, parteipolitische Mehrheiten sowie die Beziehungen zwischen Empfänger- und Sendeländern jene institutionellen Rahmenbedingungen, innerhalb derer das Modell als politisch tragfähig und ökonomisch funktional erscheint. Auf der Mesoebene sichern Wirtschaftskammer und Vermittlungsagenturen diese Ordnung durch organisatorische Steuerung, marktliche Koordination und diskursive Legitimation ab, während arbeits- und sozialrechtlich orientierte Akteur:innen zwar Kritik artikulieren, strukturell jedoch nur begrenzt wirksam werden. Auf der Mikroebene schließlich tragen Familien und Betreuungskräfte durch individualisierte Anpassungsleistungen wesentlich zur alltäglichen Funktionsfähigkeit bei und kompensieren jene strukturellen Defizite, die auf den übergeordneten Ebenen nicht bearbeitet werden.

Diese Ebenen sind dabei nicht nur funktional miteinander verschränkt, sondern reproduzieren wechselseitig jene Asymmetrien, die das System prägen. Politische Entscheidungen verstetigen marktliche Organisationsformen, intermediäre Akteur:innen übersetzen diese in alltagspraktische Arrangements, und die mikrosozialen Akteur:innen absorbieren die daraus resultierenden Belastungen. Anpassung erfolgt damit primär entlang bestehender Macht- und Verantwortungsstrukturen. Transformation im Sinne einer grundlegenden Neubestimmung von Zuständigkeiten, Rechten oder kollektiver Infrastruktur bleibt demgegenüber strukturell begrenzt.

Krisen fungieren in diesem Gefüge als Momente erhöhter Sichtbarkeit, nicht jedoch als Bruchlinien institutioneller Neuordnung. Die Akteur:innen reagieren in erster Linie mit Strategien der Funktionssicherung, der organisatorischen Verdichtung und der selektiven Stabilisierung. Diese Dynamik verweist auf ein zentrales Charakteristikum des Modells: Wandel vollzieht sich nicht gegen die bestehende Ordnung, sondern innerhalb ihrer. Anpassungsfähigkeit dient damit der Absicherung des Status quo und nicht seiner sozialen oder institutionellen Neuverhandlung.

Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die Reaktionen der Akteur:innen im Kontext der Pandemie zwar hohe operative Flexibilität erkennen lassen, zugleich aber kaum Ansatzpunkte für strukturelles Lernen im Sinne einer institutionellen Weiterentwicklung eröffnen. Die Akteur:innen handeln innerhalb eines Rahmens, der Veränderung zulässt, solange sie die Grundlogik des Modells nicht infrage stellt. Genau an diesem Punkt setzt das folgende

Kapitel an. Unterkapitel 9.3 richtet den Fokus auf die institutionelle Anpassungslogik der 24-Stunden-Betreuung und untersucht, wie Krisen in bestehende Ordnungsstrukturen übersetzt werden und warum sich Stabilisierung bislang gegenüber Erneuerung behauptet.

9.3 Institutionelle Anpassungslogik: Zwischen Resilienz und Erneuerung

Die in den vorangegangenen Analyse- und Reflexionskapiteln herausgearbeiteten Reaktionsweisen auf die COVID-19-Pandemie verweisen auf eine spezifische institutionelle Anpassungslogik der 24-Stunden-Betreuung, die über das situative Handeln einzelner Akteur:innen hinausweist. Anpassung erscheint hier nicht als offener Suchprozess nach neuen Lösungen, sondern als strukturierter Modus der Verarbeitung von Störungen innerhalb bestehender Ordnungen. Diese Logik ist das Ergebnis historisch gewachsener Entwicklungspfade, in denen privatisierte Verantwortungszuweisungen, marktvermittelte Organisation und transnationale Mobilität zu stabilen institutionellen Bezugspunkten geworden sind (siehe Kapitel 5 und 8).

Institutionelle Anpassung vollzieht sich in diesem Rahmen nicht im Sinne einer grundlegenden Neuorientierung, sondern als selektive Reaktion auf Irritationen. Welche Veränderungen aufgegriffen werden, welche folgenlos bleiben und welche aktiv blockiert werden, ist dabei nicht zufällig, sondern Ausdruck institutioneller Selektivität. Diese Selektivität ergibt sich aus rechtlichen Arrangements, politischen Zuständigkeiten, ökonomischen Abhängigkeiten und etablierten Routinen, die den Möglichkeitsraum von Reformen strukturieren. Anpassung erfolgt damit entlang jener Konfliktlinien, die bereits im Normalbetrieb handhabbar sind, während grundlegende Fragen der Verantwortungsverteilung, der sozialen Absicherung und der öffentlichen Infrastruktur nur begrenzt politisch bearbeitet werden.

Resilienz ist vor diesem Hintergrund nicht als bloße Starrheit oder passive Beharrung zu verstehen, sondern als aktive Ordnungsleistung. Das System reagiert auf Störungen, indem es sie in bestehende Funktionslogiken übersetzt, organisatorisch absorbiert und administrativ bearbeitbar macht. Resilienz bezeichnet hier somit eine institutionelle Fähigkeit zur Stabilisierung unter veränderten Bedingungen, die auf der kontinuierlichen Reproduktion etablierter Steuerungsformen beruht. Diese Form der Resilienz ist funktional wirksam, bleibt jedoch in Bezug auf die Bearbeitung struktureller Krisenursachen begrenzt.

Die institutionelle Anpassungslogik der 24-Stunden-Betreuung ist damit eng an jene Pfadabhängigkeiten gebunden, die bereits ihre Entstehung geprägt haben. Wie die Kontextanalyse gezeigt hat, beruht das Modell auf einer Kombination aus staatlicher Entlastung, marktlicher Organisation und privater Risikoübernahme (siehe Kapitel 5). Diese

Grundkonstellation wirkt auch in Krisensituationen als Filter für mögliche Reaktionen. Anpassungen bleiben dort anschlussfähig, wo sie diese Logik nicht infrage stellen. Erneuerung im Sinne einer strukturellen Neuverteilung von Verantwortlichkeiten, Ressourcen oder Steuerungskompetenzen wird dadurch institutionell erschwert.

Vor diesem Hintergrund lässt sich eine resilienzorientierte Form institutionellen Lernens bestimmen, die nicht auf strukturelle Transformation, sondern auf die Stabilisierung bestehender Ordnungen gerichtet ist. Institutionelles Lernen vollzieht sich im Kontext der 24-Stunden-Betreuung primär als Optimierung eingespielter Routinen, als Anpassung administrativer Verfahren und als Verdichtung organisatorischer Koordinationsformen. Es handelt sich dabei um ein Lernen innerhalb bestehender Steuerungslogiken, nicht um ein Lernen über diese Logiken hinaus.

Diese Form des Lernens ist eng an die fragmentierte Zuständigkeitsstruktur des Feldes gebunden (siehe Kapitel 5). Politische Verantwortung ist auf unterschiedliche Ebenen und Ressorts verteilt, operative Steuerung wird weitgehend auf intermediäre Akteur:innen verlagert, während die zentrale Leistungserbringung in private Haushalte verlagert bleibt. Unter diesen Bedingungen entstehen nur begrenzt integrierte Lernarenen, in denen strukturelle Problemdiagnosen systematisch in kollektive Reformprozesse übersetzt werden könnten. Stattdessen wird Wissen über Krisen und Belastungen punktuell erzeugt, selektiv verarbeitet und in jene Teilbereiche eingespeist, die administrativ anschlussfähig sind.

Resilienzorientierte Anpassung zeigt sich daher vor allem in der Fähigkeit, Störungen in bearbeitbare Einzelprobleme zu zerlegen. Mobilitätsunterbrechungen werden zu Fragen logistischer Organisation, Arbeitskonflikte zu Fragen individueller Vertragsgestaltung, Versorgungsengpässe zu Fragen temporärer Koordination. Die zugrunde liegenden Strukturprobleme werden dabei nicht integriert politisch bearbeitet, weil ihre Bearbeitung Zuständigkeitsgrenzen überschreiten und bestehende Macht- und Verantwortungsordnungen infrage stellen würde. Lernen vollzieht sich nicht als Reflexion der Gesamtarchitektur, sondern als Anpassung einzelner Funktionssegmente.

Hinzu kommt, dass die marktliche Organisation der 24-Stunden-Betreuung institutionelles Lernen zusätzlich kanalisiert. Marktliche Steuerungsformen sind auf kurzfristige Effizienz, flexible Reaktion und individuelle Problemlösung ausgerichtet. Sie begünstigen adaptive Optimierung, nicht aber kollektive Langfristplanung. Die Reproduktion des Modells erfolgt damit in einem Modus permanenter Justierung, der fortlaufende Entwicklung ermöglicht, ohne die strukturellen Grundlagen des Systems wesentlich zu verändern.

In dieser Perspektive erscheint Resilienz nicht als Gegenteil von Wandel, sondern als dessen spezifische, institutionell begrenzte Ausprägung. Wandel findet statt, jedoch in einer Form, die bestehende Ordnungen stabilisiert, anstatt sie zu öffnen. Institutionelles Lernen bleibt dadurch funktional wirksam, zugleich aber strukturell eingeschränkt. Die Anpassungslogik reproduziert jene Konstellation, aus der sie hervorgegangen ist.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die institutionelle Anpassungslogik der 24-Stunden-Betreuung als zyklischer Prozess beschreiben, in dem Krisen nicht als Bruchpunkte wirken, sondern als Auslöser einer temporären Intensivierung bestehender Steuerungs- und Organisationsmuster. Störungen führen zu erhöhter Koordination, temporären Sonderregelungen und gesteigerter administrativer Aktivität, ohne dass die grundlegenden Strukturen des Modells selbst zur Disposition stehen. Krise fungiert damit weniger als Moment institutioneller Öffnung, sondern als Phase beschleunigter Re-Stabilisierung.

Die Zirkularität dieser Anpassungslogik beruht darauf, dass strukturelle Verwundbarkeiten wie die Abhängigkeit von transnationaler Mobilität, prekäre Arbeitsverhältnisse und fragmentierte Zuständigkeiten in Krisensituationen zwar sichtbar werden, institutionell jedoch als operative Störungen gerahmt und organisatorisch behoben werden, statt als politische Gestaltungsaufgaben zu erscheinen. Die Krise fungiert damit als Prüfmodus bestehender Arrangements, nicht als Anlass ihrer grundlegenden Neubewertung. Paradoxerweise erzeugt die erfolgreiche Re-Stabilisierung eine Form institutioneller Selbstbestätigung: Gerade weil das System bewältigbar bleibt, erscheint es im Nachhinein als hinreichend funktional. Institutionelle Trägheit ist damit kein Zustand der Blockade, sondern ein dynamischer Prozess permanenter Stabilisierung, in dem Resilienz gegenüber struktureller Erneuerung institutionell begünstigt wird.

Diese Logik ist nicht das Ergebnis fehlender Problemdiagnosen. Im Gegenteil zeigen die empirischen Analysen, dass strukturelle Schwächen, Abhängigkeiten und Ungleichgewichte im Feld der 24-Stunden-Betreuung weithin bekannt sind und in Krisenzeiten besonders sichtbar werden. Entscheidend ist jedoch, dass die institutionellen Strukturen, in denen diese Problemdiagnosen verarbeitet werden, selbst Teil jener Ordnung sind, die zur Stabilisierung beiträgt. Die Bearbeitung von Problemen erfolgt innerhalb jener Routinen, die zugleich ihre strukturelle Begrenzung herstellen.

Erneuerung im Sinne einer grundlegenden Umgestaltung von Verantwortungszuweisungen, Steuerungslogiken oder sozialer Absicherung bleibt unter diesen Bedingungen strukturell unwahrscheinlich. Sie würde koordinierte politische Entscheidungen erfordern, die bestehende Ressortgrenzen überschreiten, marktliche Interessen relativieren und die privatisierte

Organisation von Sorgearbeit neu ordnen müssten. Genau diese Voraussetzungen sind jedoch innerhalb der bestehenden institutionellen Architektur nur begrenzt gegeben. Die Anpassungslogik begünstigt jene Formen von Wandel, die kompatibel mit der etablierten Grundstruktur sind, und setzt jenen Formen von Veränderung enge Grenzen, die diese Struktur selbst betreffen würden.

Damit lässt sich die institutionelle Logik der 24-Stunden-Betreuung als ein Regime beschreiben, das auf dauerhafte Re-Stabilisierung ausgerichtet ist. Resilienz entsteht nicht durch die Reduktion struktureller Verwundbarkeiten, sondern durch deren fortlaufende Einhegung im Modus administrativer, organisatorischer und individueller Anpassung. Erneuerung bleibt demgegenüber ein randständiger Modus, der zwar diskursiv aufgerufen werden kann, institutionell jedoch nur begrenzt verankert ist.

Diese Diagnose bildet die Grundlage für die abschließende Reflexion in Unterkapitel 9.4. Dort steht nicht mehr vorrangig die Logik bestehender Anpassung im Zentrum, sondern die Frage nach den institutionellen Voraussetzungen eines anderen Umgangs mit Krisen.

9.4 Antifragilität als politische und institutionelle Perspektive

Die vorangegangenen Analysen zeigen, dass die 24-Stunden-Betreuung auf Krisen mit einer ausgeprägten Fähigkeit zur Funktionssicherung reagiert, jedoch nur begrenzt institutionelle Lernprozesse entwickelt. Die strukturellen Grundlagen des Modells - die privatisierte Verantwortungsordnung, die marktvermittelte Organisation und die Abhängigkeit von transnationaler Mobilität - erzeugen eine hohe Resilienz, zugleich aber eine geringe Offenheit für strukturelle Weiterentwicklung. Vor diesem Hintergrund bietet das Konzept der Antifragilität eine analytische Perspektive, um zu fragen, unter welchen Bedingungen Krisen nicht nur absorbiert, sondern in institutionelle Lernprozesse übersetzt werden könnten. Es geht dabei nicht um einen konkreten Maßnahmenkatalog, sondern um eine veränderte Qualität institutioneller Reaktionen.

Die Pandemie hat verdeutlicht, dass Krisen zwar kurzfristige Öffnungen erzeugen, diese jedoch rasch wieder in routinisierte Abläufe überführt werden. Aufmerksamkeit für die Arbeitsrealitäten der Betreuungskräfte, Debatten über Versorgungsqualität oder Fragen transnationaler Abhängigkeit entstanden, wurden jedoch nicht in dauerhafte institutionelle Verfahren oder Steuerungsimpulse übersetzt. Das System erzeugt damit punktuell Problembewusstsein, verfügt aber nur begrenzt über die strukturellen Voraussetzungen, um dieses systematisch zu verarbeiten. Antifragile Entwicklung setzt genau an dieser Differenz an

und verweist auf die Notwendigkeit institutioneller Arrangements, die Lernen nicht nur situativ ermöglichen, sondern dauerhaft absichern.

Eine zentrale Voraussetzung hierfür liegt in der Etablierung institutioneller Rückkopplungsmechanismen. Erfahrungen aus der Praxis werden im bestehenden Modell nur begrenzt systematisch erfasst oder in politische Entscheidungsprozesse integriert. Betreuungskräfte, Familien und lokale Akteur:innen verfügen über ein Wissen, das für die Weiterentwicklung des Systems zentral wäre, bislang jedoch strukturell marginalisiert bleibt. Antifragilität würde voraussetzen, dieses Wissen aus dem Bereich individueller Bewältigung herauszulösen und als kollektive Ressource institutionellen Lernens anzuerkennen. Analytisch verweist dies auf Formen institutionalisierter Beobachtung und Evaluation, die nicht allein der Kontrolle von Qualität dienen, sondern strukturelle Muster sichtbar machen und in staatliche Steuerung zurückgespielt werden könnten.

Eng damit verbunden ist die Frage nach koordinierten politischen Arenen. Wie in Kapitel 5 und 8 sichtbar wurde, erschweren fragmentierte Zuständigkeiten kohärente Entscheidungsprozesse und begrenzen die Reichweite institutionellen Lernens. Eine antifragile Perspektive verweist daher auf koordinierte Arrangements, in denen Bund, Länder, Sozialversicherung und zentrale Akteur:innen des Feldes Krisenerfahrungen gemeinsam reflektieren und in dauerhafte Steuerungsimpulse übersetzen könnten. Es geht dabei nicht zwingend um die Schaffung neuer Institutionen, sondern um Formen politischer Koordination, die Lernen ermöglichen, anstatt es durch institutionelle Fragmentierung zu begrenzen.

Als analytische Voraussetzung antifragiler Weiterentwicklung erscheint zudem eine Verschiebung der Problemdefinition. Solange Care primär als private Herausforderung behandelt wird, bleibt institutionelles Lernen begrenzt. Eine antifragile Perspektive begreift Care hingegen als gesellschaftliche Aufgabe, deren organisationale Voraussetzungen politisch gestaltet werden müssen. Dies bedeutet nicht notwendigerweise eine Abkehr von der 24-Stunden-Betreuung, sondern eine Reflexion jener Grundannahmen, die das Modell tragen. Die Privatisierung der Verantwortung, die Individualisierung von Problemlagen und die marktvermittelte Suche nach Lösungen begrenzen institutionelle Lernprozesse, weil sie strukturelle Ursachen systematisch aus dem Blickfeld rücken.

Besondere Bedeutung kommt schließlich der transnationalen Einbettung des Modells zu. Wie Kapitel 6 gezeigt hat, ist die 24-Stunden-Betreuung ohne die Mobilität migrantischer Betreuungskräfte nicht funktionsfähig. Institutionelle Lernfähigkeit lässt sich daher nicht allein auf nationaler Ebene denken. Eine antifragile Perspektive begreift transnationale Verflechtungen daher nicht als Randbedingung, sondern als integralen Bestandteil

institutioneller Gestaltung. Dies betrifft Fragen der Arbeitsmigration, Qualifikationsanerkennung, sozialen Absicherung und politischen Zuständigkeit ebenso wie die Anerkennung, dass zirkuläre Mobilität ein konstitutives Element des Modells darstellt, dessen institutionelle Rahmung für Lernfähigkeit zentral ist.

Insgesamt zeigt sich, dass Antifragilität im Kontext der 24-Stunden-Betreuung nicht als programmatisches Reformprojekt zu verstehen ist, sondern als analytische Perspektive auf eine veränderte institutionelle Lernlogik. Ein antifragiles System würde Krisen nicht nur administrativ bewältigen, sondern sie als Ausgangspunkt kollektiver Reflexion nutzen und in eine strukturierte Auseinandersetzung über Zuständigkeiten, Ressourcen und Praxiswissen überführen. Es wäre weniger auf Reparatur ausgerichtet als auf die Fähigkeit, strukturelle Muster zu erkennen und in eine kontinuierliche Weiterentwicklung zu übersetzen.

Diese Überlegungen markieren den Übergang zu den Schlussfolgerungen in Kapitel 10. Dort werden die bisherigen empirischen und theoretischen Argumentationslinien zusammengeführt, die Forschungsfragen im Gesamtzusammenhang beantwortet und die daraus folgenden Implikationen für die 24-Stunden-Betreuung im österreichischen Kontext systematisch diskutiert.

10. Schlussfolgerungen: Krisenresistenz, Machtstrukturen und selektiver Wandel in der 24-Stunden-Betreuung

Dieses Kapitel führt die zentralen Ergebnisse der Arbeit zusammen, beantwortet die Forschungsfragen systematisch und diskutiert daraus folgende Implikationen für Forschung, Politik und Praxis. Die vorangegangenen Analysen haben gezeigt, dass die österreichische 24-Stunden-Betreuung durch ein Zusammenspiel aus privatisierter Verantwortung, marktvermittelten Strukturen und transnationaler Mobilität stabilisiert wird. Diese Konstellation erzeugt ein System, das in der Lage ist, Krisen zu absorbieren, dessen institutionelle Lernfähigkeit jedoch begrenzt bleibt. Die COVID-19-Pandemie hat diese Dynamik verdichtet sichtbar gemacht und als analytischer Prüfstein gedient, an dem sich die strukturellen Voraussetzungen, Machtverhältnisse und institutionellen Reaktionsweisen des Modells rekonstruieren lassen.

Das Schlusskapitel verfolgt vier Ziele: Erstens werden in Unterkapitel 10.1 die beiden Forschungsfragen theoriegeleitet beantwortet, indem gezeigt wird, wie die Akteur:innenkonstellation politische Aufmerksamkeit strukturiert (10.1.1) und wie das System unter krisenhaften Bedingungen reagiert (10.1.2). Dabei wird deutlich, dass Stabilität nicht nur Ergebnis einzelner politischer Entscheidungen ist, sondern durch wiederkehrende institutionelle, marktliche und mikrosoziale Stabilisierungsmechanismen hergestellt wird. Zweitens werden in Unterkapitel 10.2 die zentralen Befunde der Arbeit in Form analytischer Mechanismen zusammengeführt, die erklären, warum das bestehende Modell trotz der rekonstruierten Spannungen und Verwundbarkeiten fortbesteht. Drittens werden in Unterkapitel 10.3 daraus Implikationen abgeleitet, die nicht als abschließender Maßnahmenkatalog, sondern als konzeptionelle Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Systems verstanden werden. Antifragilität dient dabei als analytische Perspektive, um Bedingungen institutioneller Lernfähigkeit zu bestimmen. Viertens werden in Unterkapitel 10.4 zentrale Forschungsfelder skizziert, die an die Ergebnisse dieser Arbeit anschließen und das Verhältnis von Stabilität, Macht und Care-Governance für zukünftige Studien weiter öffnen.

Das Kapitel schließt damit die analytische Argumentation der Arbeit ab und führt die empirisch rekonstruierten Entwicklungen, die theoretischen Einsichten und die Frage nach der politischen und institutionellen Gestaltbarkeit der 24-Stunden-Betreuung zusammen.

10.1 Beantwortung der Forschungsfragen

Die beiden folgenden Unterkapitel bündeln die zentralen empirischen und analytischen Ergebnisse der Arbeit im Hinblick auf die leitenden Forschungsfragen. Während die vorangegangenen Kapitel die strukturellen Voraussetzungen, die Akteur:innenkonstellation und die prozessualen Dynamiken der 24-Stunden-Betreuung differenziert rekonstruiert haben, erfolgt an dieser Stelle ihre gezielte Verdichtung zu zwei klar konturierten Antworten. Im Mittelpunkt steht nicht die erneute Darstellung einzelner Befunde, sondern ihre systematische Zusammenführung vor dem Hintergrund der politischen und institutionellen Logiken, die das Feld prägen.

Die erste Forschungsfrage richtet den Blick auf die Struktur der Akteur:innenkonstellation seit der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung im Jahr 2007, auf die darin wirksamen Interessen und Machtverhältnisse sowie auf die Bedingungen, unter denen bestimmte Anliegen politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit erhalten. Die zweite Forschungsfrage fokussiert die Reaktionen des Systems während der COVID-19-Pandemie und fragt danach, welche Anpassungsmechanismen dabei zum Tragen kamen, welche strukturellen Schwächen sichtbar wurden und welche Rückschlüsse sich daraus auf die institutionelle Lernfähigkeit des Modells ziehen lassen.

Die Beantwortung erfolgt in zwei analytisch klar getrennten Schritten. Unterkapitel 10.1.1 verdichtet die Ergebnisse zur Akteur:innenkonstellation und arbeitet heraus, wie politische Aufmerksamkeit im Feld der 24-Stunden-Betreuung strukturiert wird. Unterkapitel 10.1.2 richtet den Fokus auf die Pandemie als Krisenfall und analysiert, wie das System auf die Erschütterung reagiert hat und welche Form von Anpassung dabei institutionell wirksam wurde. In beiden Fällen geht es nicht um politische Implikationen oder Forschungsperspektiven, sondern um präzise, empirisch fundierte Antworten auf die jeweiligen Fragestellungen.

10.1.1 Forschungsfrage 1: Institutionelle Machtordnung und Begrenzung politischer Veränderung

Die Analyse der Akteur:innenkonstellation zeigt, dass sich das Feld der 24-Stunden-Betreuung in Österreich seit seiner Legalisierung im Jahr 2007 als asymmetrisch strukturiertes Machtfeld herausgebildet hat. Die zentralen Steuerungspositionen sind auf wenige institutionell stark verankerte Akteur:innen konzentriert, während jene Gruppen, die die alltägliche Versorgung tragen, über begrenzte politische Einflussmöglichkeiten verfügen. Diese Struktur ist nicht

zufällig entstanden, sondern Ausdruck der spezifischen historischen und institutionellen Entwicklung des Modells, wie sie in den Kapiteln 5 und 6 rekonstruiert wurde.

Auf der Seite der politisch und organisatorisch dominanten Akteur:innen stehen staatliche Stellen, parteipolitische Mehrheiten, die Wirtschaftskammer sowie die Vermittlungsagenturen. Sie verfügen über zentrale Ressourcen, um Problemdeutungen zu prägen, rechtliche Rahmenbedingungen mitzugestalten und organisatorische Standards zu setzen. Der Staat nimmt dabei eine doppelte Rolle ein, indem er einerseits regulatorisch eingreift und andererseits das bestehende Modell durch Förderinstrumente, spezifische rechtliche Regelungen und administrative Steuerung absichert. Die Wirtschaftskammer fungiert als zentrale Interessenvertretung der Selbstständigen und der Agenturen und trägt maßgeblich zur politischen Anschlussfähigkeit des Modells bei. Die Vermittlungsagenturen nehmen als operative Schaltstellen zwischen Haushalten, Betreuungskräften und staatlichen Rahmenbedingungen eine Schlüsselposition ein, die ihnen eine erhebliche faktische Steuerungsmacht verleiht.

Demgegenüber stehen jene Akteur:innen, die zwar für das Funktionieren des Systems unverzichtbar sind, institutionell jedoch nur über begrenzte Einflussmöglichkeiten verfügen. Dazu zählen insbesondere die Betreuungskräfte selbst, die formal als Selbstständige organisiert sind, faktisch jedoch in hohem Maß von Agenturen, Haushalten und rechtlichen Rahmenbedingungen abhängig bleiben. Auch die Familien, die die Verantwortung für die Organisation und Finanzierung der Betreuung tragen, verfügen über kaum kollektive politische Durchsetzungskraft, sondern agieren überwiegend in individualisierten Entscheidungssituationen. Gewerkschaften, Arbeiterkammer, die Interessenvertretung IG24 sowie zivilgesellschaftliche Organisationen bilden zwar sichtbare Gegenpole im Diskurs, bleiben jedoch strukturell nachgeordnet, da ihnen der Zugang zu zentralen Entscheidungsarenen weitgehend verwehrt bleibt.

Diese Konstellation konstituiert ein Machtfeld, in dem politische Steuerungsfähigkeit, organisatorische Ressourcen und diskursive Deutungsmacht systematisch ungleich verteilt sind. Während zentrale Akteur:innen in der Lage sind, ihre Interessen dauerhaft institutionell zu verankern, bleiben gegenläufige Positionen auf punktuelle Einflussnahmen, öffentliche Kritik und moralische Appelle beschränkt. Die Grundstruktur der Akteur:innenkonstellation ist damit seit der Legalisierung in hohem Maß auf Stabilisierung ausgerichtet und bildet den institutionellen Rahmen, innerhalb dessen politische Aufmerksamkeit selektiv erzeugt, kanalisiert und begrenzt wird.

Die Grundstruktur dieser Akteur:innenkonstellation wird durch eine ausgeprägt ungleiche Verteilung rechtlicher Gestaltungsmacht, organisatorischer Infrastruktur, ökonomischer Kapazitäten und diskursiver Durchsetzungskraft stabilisiert. Sie entscheiden darüber, welche Akteur:innen in der Lage sind, ihre Interessen dauerhaft in politische Entscheidungen, institutionelle Arrangements und öffentliche Deutungen zu übersetzen.

Auf staatlicher Ebene bündeln sich rechtliche Steuerungsinstrumente, finanzielle Fördermechanismen und administrative Entscheidungszuständigkeiten. Dadurch können bestehende Regelungen flexibel angepasst werden, ohne dass die grundlegende Architektur des Modells infrage gestellt werden muss. Diese Form selektiver Steuerung schafft hohe institutionelle Anpassungsfähigkeit bei gleichzeitig geringer Reformtiefe. Die Wirtschaftskammer verfügt über institutionalisierte Zugänge zu politischen Entscheidungsprozessen, über gewachsene Netzwerke in Ministerien und Parteien sowie über die Fähigkeit, ökonomische Interessen als gesamtgesellschaftliche Notwendigkeiten zu rahmen. Vermittlungsagenturen verfügen über organisatorische Ressourcen, die ihnen ermöglichen, operative Abläufe, Preise, Vertragsformen und Rotationslogiken faktisch zu kontrollieren und damit die alltäglichen Bedingungen der Betreuung aktiv zu gestalten.

Arbeits- und sozialrechtlich orientierte Akteur:innen verfügen demgegenüber über deutlich begrenztere Handlungsmöglichkeiten. Arbeiterkammer, Gewerkschaften, IG24 und zivilgesellschaftliche Organisationen können Expertise bereitstellen, öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen und politische Missstände problematisieren. Ihre Einflussmöglichkeiten bleiben jedoch weitgehend auf indirekte Steuerungsformen beschränkt, etwa über Gutachten, Medienarbeit oder Mobilisierung im öffentlichen Diskurs. Der unmittelbare Einfluss auf gesetzgeberische Prozesse, zentrale Verhandlungsarenen oder budgetäre Entscheidungen bleibt für sie strukturell begrenzt.

Für Betreuungskräfte und Familien gilt diese asymmetrische Ressourcenlage in verschärfter Form. Betreuungskräfte verfügen weder über gesicherte arbeitsrechtliche Absicherung noch über institutionell verankerte Mitbestimmungsrechte. Ihre ökonomische Abhängigkeit von regelmäßigen und teils verlängerten Einsätzen, ihre transnationale Mobilität und ihre rechtliche Stellung als Selbstständige begrenzen die Möglichkeiten kollektiver Interessenartikulation zusätzlich. Familien tragen hohe organisatorische, finanzielle und emotionale Lasten, sind jedoch in politische Entscheidungsprozesse kaum eingebunden und agieren primär als individuelle Nachfrager:innen innerhalb eines marktförmig organisierten Feldes.

Die ungleiche Verteilung von Ressourcen führt dazu, dass politische Durchsetzungskraft nicht an gesellschaftlicher Betroffenheit, sondern an institutioneller Einbettung gebunden ist. Wer über rechtliche, ökonomische und organisatorische Kapazitäten verfügt, prägt die Regeln des Feldes. Wer diese Ressourcen nicht besitzt, bleibt auf reaktive Anpassung beschränkt. Diese Asymmetrie bildet eine zentrale Voraussetzung dafür, dass politische Aufmerksamkeit im Feld der 24-Stunden-Betreuung dauerhaft selektiv erzeugt wird.

Die asymmetrische Ressourcenverteilung entfaltet ihre langfristige Stabilitätswirkung nicht allein durch formale Machtpositionen, sondern vor allem durch hegemoniale Verankerung im politischen und gesellschaftlichen Deutungshorizont. Die 24-Stunden-Betreuung ist als Problemlösung tief in ein Deutungsmuster eingebettet, das familiale Verantwortung, individuelle Wahlfreiheit und marktförmige Organisation miteinander verknüpft. Innerhalb dieses Rahmens erscheint das bestehende Modell nicht als politisch gestaltetes Arrangement, sondern als pragmatische Antwort auf einen demografisch und sozial begründeten Pflegebedarf, dessen politische Organisationsbedingungen häufig ausgeblendet bleiben.

Politische Resonanz entsteht unter diesen Bedingungen bevorzugt für jene Anliegen, die mit dieser Deutungsordnung kompatibel sind. Die Sicherung der Leistbarkeit für Familien, die organisatorische Funktionsfähigkeit des Modells und die Aufrechterhaltung der transnationalen Rotationslogik gelten als legitime politische Zielgrößen. Anliegen, die auf eine grundlegende Neubestimmung staatlicher Verantwortung, auf arbeitsrechtliche Gleichstellung oder auf eine systematische Einbettung der 24-Stunden-Betreuung in öffentliche Pflegeinfrastrukturen zielen, geraten demgegenüber in einen Legitimationskonflikt mit den eingespielten Problemdeutungen.

Die hegemoniale Stabilisierung wirkt dabei nicht in Form offener Konfliktunterdrückung, sondern über die Strukturierung dessen, was als problemwürdig, reformfähig oder politisch anschlussfähig gilt. Arbeits- und sozialrechtliche Fragen werden regelmäßig als Sonderprobleme einzelner Gruppen behandelt, nicht als Ausdruck struktureller Fehlkonstruktionen des Modells. Auf diese Weise bleibt die Grundordnung politisch entlastet, während Korrekturen im Rahmen technischer, administrativer oder qualitätspolitischer Anpassungen erfolgen.

Diese Form selektiver Resonanz erklärt, warum auch unter Bedingungen erhöhter öffentlicher Aufmerksamkeit, wie während der COVID-19-Pandemie, keine grundlegende politische Umsteuerung erfolgt ist. Zwar wurden Betreuungskräfte zeitweise als unverzichtbare Arbeitskräfte sichtbar, diese Sichtbarkeit blieb jedoch in die bestehende Deutungslogik integriert. Politische Reaktionen zielten auf die Stabilisierung der Funktionsfähigkeit, nicht auf

die strukturelle Neubewertung der zugrunde liegenden Organisationsform. Politische Aufmerksamkeit im Feld der 24-Stunden-Betreuung ist damit nicht primär an Problemdruck gekoppelt, sondern an Deutungskompatibilität. Hegemoniale Stabilisierung sorgt dafür, dass auch krisenhafte Zuspitzungen in die bestehende Ordnung rückübersetzt werden können, ohne deren Grundannahmen zu erschüttern.

Die hegemoniale Stabilisierung des Modells geht mit einer strukturell verankerten Marginalisierung arbeits- und sozialrechtlicher Anliegen einher. Obwohl die 24-Stunden-Betreuung faktisch als kontinuierliche Erwerbsarbeit organisiert ist, bleibt ihre arbeitsrechtliche Einordnung dauerhaft ambivalent. Die formale Konstruktion der Selbstständigkeit fungiert dabei als zentrales institutionelles Scharnier, über das Schutzrechte, Mitbestimmung und kollektivrechtliche Absicherung deutlich begrenzt bleiben.

Diese Marginalisierung ist nicht Ausdruck einzelner politischer Versäumnisse, sondern Resultat einer konsistenten institutionellen Logik. Arbeitsrechtliche Regulierung würde zwangsläufig die Kostenstruktur, die Vermittlungspraktiken und die staatliche Förderarchitektur berühren. Damit stünde nicht nur die Stellung der Betreuungskräfte, sondern die Funktionsweise des gesamten Modells zur Disposition. Genau diese Kopplung erklärt, warum arbeits- und sozialrechtliche Forderungen zwar regelmäßig artikuliert werden, politisch jedoch nur begrenzte Anschlussfähigkeit entfalten.

Zivilgesellschaftliche Organisationen, Gewerkschaften und Interessenvertretungen migrantischer Betreuungskräfte tragen wiederkehrend zur Problematisierung von Arbeitszeiten, Entlohnung, sozialer Absicherung und Abhängigkeiten bei. Diese Interventionen erzeugen punktuelle Sichtbarkeit und führen vereinzelt zu Verbesserungen bei Informationsangeboten oder Beratungsstrukturen. Eine systematische arbeitsrechtliche Neuregulierung bleibt jedoch aus, weil sie die institutionell verankerte Trennung zwischen privater Versorgung und staatlicher Verantwortung infrage stellen würde.

Die Pandemie hat diese Marginalisierung nicht aufgehoben, sondern in verschärfter Form sichtbar gemacht. Trotz erhöhter Belastungen, eingeschränkter Mobilität und verlängerter Einsatzzeiten wurde die arbeitsrechtliche Sonderstellung der Betreuungskräfte nicht grundlegend verändert. Zusätzliche Risiken wurden zwar temporär anerkannt, jedoch nicht in dauerhafte sozialrechtliche Absicherungen überführt. Die öffentliche Markierung als ‚systemrelevant' blieb symbolisch, solange sie nicht mit strukturellen Rechten verbunden wurde. Die strukturelle Marginalisierung arbeits- und sozialrechtlicher Anliegen erweist sich damit nicht als Randerscheinung, sondern als konstitutives Element der politischen Ordnung

der 24-Stunden-Betreuung. Sie ermöglicht die Aufrechterhaltung eines kostensensiblen, flexibel steuerbaren Modells und stabilisiert zugleich jene Macht- und Verantwortungsasymmetrien, die im Zentrum der ersten Forschungsfrage stehen.

Die Analyse der Akteur:innenkonstellation zeigt, dass die politische Steuerung der 24-Stunden-Betreuung primär dem Leitprinzip der Funktionssicherung folgt. Politische Interventionen richten sich vorrangig darauf, die kontinuierliche Verfügbarkeit von Betreuung sicherzustellen, Versorgungsausfälle zu vermeiden und organisatorische Stabilität im Alltag der Familien zu gewährleisten. Dieses Primat der Funktionsfähigkeit überformt die Auswahl politischer Instrumente ebenso wie die Bewertung von Problemen und Lösungsansätzen.

Funktionssicherung fungiert dabei als übergeordnete Legitimationsfolie für sehr unterschiedliche Maßnahmen. Förderungen, Sonderregelungen, administrative Erleichterungen und kooperative Arrangements mit Vermittlungsagenturen werden bevorzugt dort eingesetzt, wo sie zur Stabilisierung der Versorgungsleistung beitragen. Jene Problemdeutungen, die strukturelle Verantwortungsverschiebungen oder arbeitsrechtliche Neuordnungen erforderlich machen würden, treten demgegenüber in den Hintergrund. Politische Aufmerksamkeit richtet sich damit nicht auf die Transformation der institutionellen Architektur, sondern auf die kontinuierliche Aufrechterhaltung des bestehenden Modells.

Diese Priorisierung ist eng mit der privatisierten Verantwortungsordnung verknüpft. Da Versorgung als primär private Aufgabe gerahmt wird, erscheint staatliche Intervention vor allem dort legitim, wo akute Funktionsstörungen drohen. Staatliches Handeln verbleibt damit in einer reaktiven Logik, die auf Stabilisierung statt auf Gestaltung gerichtet ist. Funktionssicherung wird zur politischen Mindestanforderung, während weitergehende Reformansprüche politisch nachgeordnet bleiben.

In der Pandemie wurde diese Logik in zugespitzter Weise sichtbar. Politische Maßnahmen zielten nahezu ausschließlich auf die Wiederherstellung unterbrochener Betreuungsarrangements, die Ermöglichung von Mobilität und die Aufrechterhaltung organisatorischer Abläufe. Die Frage, unter welchen Bedingungen diese Funktionsfähigkeit produziert wird, trat demgegenüber in den Hintergrund. Damit bestätigt sich Funktionssicherung nicht nur als praktische Steuerungslogik, sondern als zentrales Strukturprinzip der politischen Ordnung der 24-Stunden-Betreuung.

Die politische Ordnung der 24-Stunden-Betreuung ist wesentlich durch Mechanismen der Delegation und Privatisierung geprägt. Verantwortung für Versorgung, Organisation und Arbeitsbedingungen wird aus unmittelbarer staatlicher Zuständigkeit heraus verlagert und auf Familien, Vermittlungsagenturen und Betreuungskräfte übertragen. Diese Verlagerung erfolgt

nicht als Ausnahme, sondern als dauerhaftes Strukturprinzip, das die politische Gestaltbarkeit des Feldes grundlegend begrenzt.

Delegation fungiert dabei als Mittel politischer Entlastung. Indem zentrale Aufgaben der Organisation und Koordination an private Akteur:innen übergehen, reduziert sich der unmittelbare staatliche Steuerungsanspruch auf rechtliche Rahmensetzung, Förderverwaltung und punktuelle Kontrolle. Diese Form indirekter Steuerung stabilisiert das Modell, erzeugt jedoch zugleich eine Verantwortungsdiffusion, in der klare Zuständigkeiten kaum mehr eindeutig zuordenbar sind. Politische Verantwortung wird organisatorisch verflüssigt, ohne inhaltlich neu bestimmt zu werden.

Die Privatisierung der Versorgungsorganisation verstärkt diese Dynamik. Marktvermittelte Strukturen ersetzen öffentliche Infrastruktur, ohne deren soziale Sicherungslogiken zu übernehmen. Vermittlungsagenturen übernehmen faktisch steuerungsrelevante Funktionen der Einsatzkoordination, Qualitätssicherung und Vertragsgestaltung, ohne demokratischer oder sozialpartnerschaftlicher Kontrolle zu unterliegen. Politische Einflussmöglichkeiten verlagern sich damit von transparenten Entscheidungsarenen in private Organisationszusammenhänge.

Diese doppelte Bewegung aus Delegation und Privatisierung begrenzt die Reichweite politischer Veränderung strukturell. Reformen können innerhalb dieses Arrangements lediglich nachjustierend wirken, ohne die grundlegende Verantwortungsarchitektur zu verändern. Anliegen, die auf eine Repolitisierung von Care, auf die Stärkung öffentlicher Zuständigkeit oder auf arbeitsrechtliche Neuordnungen zielen, kollidieren nicht primär mit fehlender Problemerkenntnis, sondern mit einer institutionellen Ordnung, die Verantwortung, Risiken und Konflikte externalisiert und dadurch politische Veränderung begrenzt.

Die erste Forschungsfrage lässt sich damit beantworten: Die Akteur:innenkonstellation der 24-Stunden-Betreuung strukturiert politische Aufmerksamkeit so, dass Stabilisierung, Delegation und Marktintegration gegenüber struktureller Neuordnung privilegiert werden. Die politische Ordnung des Feldes ist auf Kontinuität angelegt und reproduziert strukturelle Ungleichheit über institutionelle Routinen hinweg.

10.1.2 Forschungsfrage 2: Resilienz durch Reproduktion: Institutionelle Reaktionen auf die Pandemie

Die COVID-19-Pandemie stellte eine Belastungsprobe für die institutionelle Anpassungsfähigkeit der 24-Stunden-Betreuung dar. Die empirischen Analysen der Kapitel 7 und 8 zeigen übereinstimmend, dass die Krise nicht als Ausgangspunkt für strukturelle

Neuorientierung wirkte, sondern als Moment der Verdichtung und Reproduktion bestehender Funktionslogiken. Die institutionellen Reaktionen folgten einem Muster selektiver Anpassung, das primär auf die kurzfristige Wiederherstellung operativer Funktionsfähigkeit ausgerichtet war. Die Pandemie führte damit nicht zu einer grundlegenden institutionellen Neuordnung, sondern verstärkte bereits etablierte Stabilisierungspfade.

Zentral war dabei die weitgehende Fixierung staatlicher Maßnahmen auf die Sicherung transnationaler Mobilität und die organisatorische Aufrechterhaltung bestehender Versorgungsarrangements. Grenzöffnungen, Sondertransporte, befristete Ausnahme- und Sonderregelungen sowie punktuelle finanzielle Unterstützungen zielten darauf ab, die Unterbrechung der Betreuung rasch zu beenden und die zirkuläre Rotation der Betreuungskräfte wiederherzustellen. Diese Maßnahmen waren nicht mit einer Neubewertung der strukturellen Voraussetzungen des Modells verbunden. Stattdessen wurden jene institutionellen Abhängigkeiten reaktiv abgesichert, die bereits vor der Pandemie als systemisch wirksam identifiziert worden waren.

Gleichzeitig machte die Krise strukturelle Verwundbarkeiten besonders sichtbar. Die Abhängigkeit von transnationaler Arbeitsmobilität, die fehlende arbeitsrechtliche Absicherung vieler Betreuungskräfte, die fragmentierten Zuständigkeiten staatlicher Akteur:innen sowie die starke Rolle privater Vermittlungsstrukturen traten offen zutage. Diese Verwundbarkeiten wurden jedoch nicht in politische Problemumschreibungen übersetzt, die eine tiefgreifende institutionelle Neubearbeitung ausgelöst hätten. Vielmehr blieben sie im Modus administrativer Bewältigung verhaftet und wurden in temporäre Ausnahmepraktiken überführt, die nach der akuten Krise teilweise in routinisierte Abläufe übergingen.

Die institutionelle Reaktion auf die Pandemie lässt sich damit als Ausdruck kriseninduzierter Resilienz beschreiben, als funktionaler Re-Stabilisierung unter Ausnahmebedingungen. Das System war in der Lage, externe Erschütterungen zu absorbieren, indem es bestehende Routinen flexibilisierte, jedoch nicht grundsätzlich veränderte. Die Krise führte damit nicht zu einer Unterbrechung der bestehenden Ordnung, sondern zu ihrer temporären Verdichtung. Diese Beobachtung bildet die empirische Grundlage für die Diagnose, dass die institutionelle Lernfähigkeit des Systems in der Pandemie vor allem dort begrenzt blieb, wo strukturelle Reformen erforderlich gewesen wären.

Ein zentrales Merkmal der pandemiebedingten Anpassungsprozesse war die Verschiebung von Bewältigungsleistungen auf intermediäre und mikrosoziale Ebenen. Während staatliche Akteur:innen den organisatorischen Rahmen für die Wiederaufnahme des Betriebs setzten, erfolgte die konkrete Krisenbearbeitung in hohem Maß durch Vermittlungsagenturen, Familien

und Betreuungskräfte selbst. Vermittlungsagenturen übernahmen Koordinationsaufgaben bei Ersatzrotationen, verlängerten Einsatzzyklen und Transportorganisationen. Familien kompensierten Betreuungsausfälle durch eigene Sorgearbeit oder informelle Arrangements. Betreuungskräfte reagierten durch erheblich verlängerte Aufenthaltszeiten, erhöhte Arbeitsintensität und den Verzicht auf reguläre Pausen. Die Stabilisierung der Versorgung beruhte damit wesentlich auf individueller Anpassungsfähigkeit und nicht auf institutionell abgesicherten Schutzmechanismen.

Diese Verlagerung der Krisenlast belegt, dass Resilienz im System der 24-Stunden-Betreuung nicht primär institutionell abgesichert ist, sondern in erheblichem Maß auf Betreuungskräfte, Familien und intermediäre Akteur:innen verlagert wird. Insbesondere Betreuungskräfte und Angehörige trugen die unmittelbaren sozialen, gesundheitlichen und emotionalen Belastungen der Pandemie. Institutionelle Reaktionsweisen zielten demgegenüber auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Modells als solches, nicht auf die Reduktion struktureller Vulnerabilitäten auf der Arbeitsebene. Die Stabilität des Systems wurde somit erneut durch eine asymmetrische Verteilung von Risiken und Anpassungskosten hergestellt.

Damit verband sich auch keine nachhaltige Verschiebung der politischen Problemdeutungen. Zwar erlangte die 24-Stunden-Betreuung im öffentlichen Diskurs kurzfristig erhöhte Sichtbarkeit und wurde als systemrelevant gerahmt, diese symbolische Aufwertung blieb jedoch folgenlos in Bezug auf strukturelle Regulierung. Forderungen nach arbeitsrechtlicher Absicherung, verbindlicher Kontrolle von Vermittlungsagenturen oder einer stärkeren öffentlichen Verantwortung für die Organisation von Pflege wurden zwar artikuliert, setzten sich jedoch nicht in dauerhafte politische Prioritäten um. Nach Abklingen der akuten Ausnahmesituation kehrten die dominanten Deutungsmuster weitgehend in ihren Vorkrisenzustand zurück.

Die pandemiebedingten Anpassungen blieben auf jene Bereiche begrenzt, in denen sie ohne Eingriff in bestehende Macht- und Verantwortungsstrukturen umsetzbar waren. Sonderregelungen, temporäre Transportlösungen und befristete finanzielle Unterstützungen zielten auf die operative Wiederherstellung der transnationalen Betreuungsketten. Sie veränderten weder die arbeitsrechtliche Stellung der Betreuungskräfte noch die institutionelle Rolle der Vermittlungsagenturen oder die fragmentierte staatliche Zuständigkeitsordnung. Dabei wird die Begrenzung institutionellen Lernens empirisch besonders deutlich: Die Krise machte strukturelle Verwundbarkeiten verdichtet sichtbar, diese wurden jedoch politisch nicht in eine grundsätzliche Neubewertung der Organisationsform übersetzt, sondern als temporäre

Funktionsstörungen behandelt. Lernprozesse blieben auf die Optimierung bestehender Routinen begrenzt, nicht auf die Neubestimmung institutioneller Verantwortlichkeiten gerichtet.

Selbst dort, wo Reformdiskussionen entstanden, blieben diese überwiegend symbolisch. Debatten über Qualitätssicherung, Informationspflichten oder Koordinationsfragen erzeugten zwar medialen und politischen Aktivitätsdruck, führten jedoch nicht zu einer strukturellen Verschiebung der Macht- und Steuerungsverhältnisse. Damit bestätigt sich, dass Transformation im System der 24-Stunden-Betreuung nicht automatisch durch externe Krisen angestoßen wird, sondern unter den bestehenden institutionellen Bedingungen begrenzt bleibt.

Die zweite Forschungsfrage lässt sich damit empirisch zuspitzen: Die 24-Stunden-Betreuung reagierte auf die COVID-19-Pandemie durch selektive Anpassung und administrative Re-Stabilisierung. Die Krise fungierte als Belastungsprobe für die Funktionsfähigkeit des Modells, nicht jedoch als Impuls für eine strukturelle Neuordnung. Sichtbarkeit, Belastung und Problemdiagnose stiegen, ohne dass daraus nachhaltige institutionelle Lernprozesse oder transformative Re-Regulierungen hervorgingen.

10.2 Zentrale Befunde im Überblick: Muster und Mechanismen der Stabilisierung des bestehenden Modells

Die Stabilität der österreichischen 24-Stunden-Betreuung lässt sich auf sechs analytisch unterscheidbare, wechselseitig verschränkte Mechanismen zurückführen: privatisierte Verantwortungsordnung, transnationale Kompensation, agenturenzentrierte Marktlogik, staatliche Fragmentierung, Machtasymmetrien und kriseninduzierte Re-Stabilisierung. Gemeinsam erklären sie, warum das bestehende Modell trotz wiederkehrender Kritik, struktureller Verwundbarkeiten und akuter Krisenerfahrungen institutionell fortbesteht.

Die Stabilität beruht in ihrem Kern auf einer privatisierten Verantwortungsordnung, in der gesellschaftliche Sorgearbeit in hohem Maß aus kollektiven Zuständigkeitsstrukturen ausgelagert und in den privaten Haushalt verlagert wird. Familialistische Leitbilder, monetäre Kompensationslogiken und marktvermittelte Organisationsformen greifen dabei so ineinander, dass Care nicht als öffentliche Infrastruktur, sondern als individuell zu organisierende Aufgabe erscheint. Diese Ordnung bildet keine Randbedingung des Systems, sondern dessen zentrales Strukturprinzip.

Sozialpolitisch wird Verantwortung im Modell der 24-Stunden-Betreuung weniger über umfassende institutionelle Ausgestaltung abgesichert als über finanzielle Transfers indirekt gesteuert. Cash-for-Care-Modelle wirken dabei als funktionale Brücke zwischen staatlicher

Entlastung und privater Überforderung. Sie ermöglichen Versorgung, ohne kollektive Zuständigkeiten neu zu begründen. Die gesellschaftliche Bearbeitung von Pflege erfolgt damit in einer Logik der Individualisierung: Risiken, Koordinationsaufwand und Belastungen werden den Haushalten zugewiesen, während politische Steuerung primär als flankierende Rahmensetzung in Erscheinung tritt.

Diese privatisierte Verantwortungsordnung besitzt eine hohe stabilisierende Kraft, weil sie politische Reformbedarfe systematisch entschärft. Solange Versorgung im privaten Raum organisiert wird, erscheinen strukturelle Defizite nicht als staatliche Gestaltungsaufgabe, sondern als individuelles Organisationsproblem. Stabilität entsteht nicht durch institutionelle Absicherung, sondern durch die fortlaufende Aktivierung privater Anpassungsleistungen. Die privatisierte Verantwortungsordnung bildet somit den fundamentalen Mechanismus, über den sich das bestehende Modell zugleich funktional absichert und politisch entlastet.

Die privatisierte Verantwortungsordnung ist strukturell auf eine zweite Stabilisierungssäule angewiesen: die transnationale Kompensation von Versorgungslücken durch Arbeitsmigration. Die 24-Stunden-Betreuung beruht nicht nur auf der organisatorischen Leistungsfähigkeit privater Haushalte, sondern zugleich auf der dauerhaften Verfügbarkeit migrantischer Betreuungskräfte. Ein national ungelöstes Versorgungsproblem wird damit über grenzüberschreitende Mobilität bearbeitet.

Diese Kompensationslogik wirkt systemstabilisierend, weil sie zwei strukturelle Defizite zugleich überdeckt: die Unterfinanzierung kollektiver Care-Infrastruktur und die begrenzte Verfügbarkeit von Arbeitskräften im nationalen Pflege- und Betreuungsbereich. Anstatt institutionelle Kapazitäten aufzubauen, wird der Mangel externalisiert. Arbeitsmigration fungiert dabei nicht lediglich als Ergänzung, sondern als funktionaler Ersatz für fehlende institutionelle Lösungen. Stabilität wird über Externalisierung erzeugt, nicht über institutionelle Absicherung. Gleichzeitig bleibt die transnationale Dimension politisch unterreguliert: Während Mobilität als funktionale Ressource genutzt wird, werden die sozialen Kosten der Migration in den Herkunftskontexten politisch nur begrenzt berücksichtigt. Der Kompensationsmechanismus stabilisiert das System, indem er strukturelle Defizite aus dem nationalen Verantwortungsbereich auslagert, verhindert jedoch gerade dadurch, dass diese Defizite politisch als gestaltbare Probleme bearbeitet werden.

Die Stabilisierung der 24-Stunden-Betreuung erfolgt in zentralen Bereichen nicht über staatliche Institutionen, sondern über eine agenturenzentrierte Marktlogik, die Organisation, Koordination und Machtverteilung im Feld strukturiert. Vermittlungsagenturen fungieren dabei

nicht lediglich als Intermediäre, sondern als ordnungsprägende Akteur:innen, die Rekrutierung, Vertragsgestaltung, Preisbildung und Rotationslogiken faktisch kontrollieren. Damit verlagert sich die Steuerung des Systems aus dem Bereich politisch verantworteter Regulierung in den Bereich privatwirtschaftlicher Organisationsmacht.

Diese Marktlogik entpolitisiert Strukturprobleme, indem sie Koordination effizient bündelt und strukturelle Ungleichheiten als Ergebnis individueller Marktteilnahme erscheinen lässt. Betreuungskräfte sind an Vermittlungsstrukturen gebunden, die über Vertragsgestaltung, Einsatzdauer und Einkommensmöglichkeiten entscheiden, während rechtliche Schutzmechanismen begrenzt bleiben. Da zentrale Steuerungsfunktionen nur begrenzt unmittelbar staatlich verantwortet werden, können politische Eingriffe auf arbeits- und sozialrechtlicher Ebene nur begrenzt wirksam werden. Die agenturenzentrierte Ordnung trägt so entscheidend dazu bei, dass das System anpassungsfähig bleibt, ohne seine grundlegenden Macht- und Ungleichheitsverhältnisse zu verändern.

Die Rolle des Staates ist durch eine pfadabhängige Logik der Funktionssicherung geprägt, die Verantwortung fragmentiert und politische Gestaltung systematisch begrenzt. Statt als integrierender Steuerungsakteur aufzutreten, agiert der Staat primär als Rahmensetzer für privat organisierte Lösungen. Zuständigkeiten sind auf unterschiedliche Ebenen und Ressorts verteilt, ohne dass eine kohärente Gesamtverantwortung für Organisation, Qualität und soziale Absicherung der Betreuung entsteht. Diese Fragmentierung erzeugt Stabilität durch Verantwortungsdiffusion: Probleme können administrativ bearbeitet, aber politisch entschärft werden. Pfadabhängigkeit entsteht nicht nur aus historischen Entscheidungen, sondern aus der fortlaufenden Reproduktion staatlicher Zurückhaltung. Krisen führen nicht zu einer Neubewertung staatlicher Verantwortung, sondern zu temporären Verdichtungen administrativer Aktivität, die nach der akuten Phase wieder in routinisierte Zuständigkeitsstrukturen übergehen. Die Fragmentierung trägt damit aktiv zur Reproduktion des Modells bei.

Die Stabilität der 24-Stunden-Betreuung beruht wesentlich auf strukturell verfestigten Machtasymmetrien, durch die politische Deutungen, institutionelle Prioritäten und organisatorische Entscheidungen ungleich verteilt sind. Dominante Akteur:innen bestimmen, welche Probleme als politisch relevant gelten und welche als privat zu lösende Herausforderungen erscheinen. Funktionssicherung, Kostenbegrenzung und organisatorische Stabilität werden als zentrale politische Ziele etabliert, während arbeitsrechtliche Unsicherheiten, soziale Ungleichheiten und geschlechterpolitische Implikationen strukturell nachgeordnet bleiben. Akteur:innen mit hoher struktureller Macht können Interessen in

rechtliche Formate, Förderrichtlinien und organisatorische Standards übersetzen, während Akteur:innen mit geringer institutioneller Macht auf Appelle, Skandalisierung und diskursive Interventionen beschränkt bleiben. Kritik wird zugelassen, solange sie die grundlegenden Funktionslogiken nicht infrage stellt. Machtasymmetrien strukturieren damit aktiv die Grenzen des politisch Vorstellbaren.

Krisen fungieren im Modell der 24-Stunden-Betreuung nicht als Auslöser struktureller Veränderung, sondern als Verstärkungsmechanismus bestehender Ordnungen. Krisensituationen verdichten jene Steuerungslogiken, Verantwortungsverteilungen und Machtverhältnisse, die das System bereits im Normalbetrieb prägen. Strukturelle Verwundbarkeiten werden sichtbar, aber nicht politisch neu gerahmt. Die institutionelle Reaktion richtet sich auf Wiederherstellung von Funktionsfähigkeit, nicht auf Bearbeitung der Ursachen von Störungen. Das System lernt, wie es sich schneller und koordinierter stabilisieren kann, nicht jedoch, wie es sich strukturell weiterentwickeln müsste. Diese Logik führt zu einem paradoxen Effekt: Gerade weil Krisen bewältigt werden können, ohne dass die Grundstruktur des Modells kollabiert, erscheint diese Struktur im Nachhinein als hinreichend funktional. Die Krise bestätigt damit jene Ordnung, aus der die Verwundbarkeiten selbst hervorgegangen sind.

Die sechs Mechanismen bilden kein zufälliges Nebeneinander, sondern ein wechselseitig verstärkendes Gefüge. Privatisierung schafft Abhängigkeit von transnationaler Mobilität. Transnationale Mobilität stärkt die Marktstellung der Agenturen. Staatliche Fragmentierung begünstigt die Verlagerung von Steuerungsaufgaben auf private Akteur:innen. Machtasymmetrien sichern diese Konfiguration politisch ab. Kriseninduzierte Re-Stabilisierung reproduziert das Gesamtarrangement unter veränderten Bedingungen. Das Modell erweist sich damit als hochgradig krisenresistent, jedoch nur begrenzt strukturell lernfähig. Gerade diese Konstellation markiert die Grenze des gegenwärtigen Entwicklungspfades und bildet den Ausgangspunkt für die Frage, unter welchen Bedingungen das System über bloße Funktionssicherung hinaus weiterentwickelt werden könnte.

10.3 Implikationen für Politik und Praxis: Antifragilität als Ansatzpunkt für Weiterentwicklung

Aufbauend auf den in Unterkapitel 10.2 identifizierten Mechanismen der Stabilisierung richtet sich das folgende Kapitel auf die Frage, an welchen Stellen des Systems institutionelle Weiterentwicklung grundsätzlich ansetzbar wäre. Die empirischen Analysen haben gezeigt, dass die 24-Stunden-Betreuung hochgradig krisenresistent, jedoch nur begrenzt strukturell

lernfähig ist. Die folgenden Ausführungen leiten daraus Implikationen für Politik und Praxis ab. Antifragilität dient dabei nicht als programmatisches Reformversprechen, sondern als analytische Perspektive, mit der sich die Qualität institutioneller Reaktionen auf Krisen und die Bedingungen struktureller Lernfähigkeit neu bestimmen lassen. Das Kapitel gliedert sich in sechs Unterabschnitte. Unterkapitel 10.3.1 entfaltet den Begriff der Antifragilität als institutionelles Entwicklungsprinzip und grenzt ihn von bloßer Resilienz ab. Unterkapitel 10.3.2 benennt institutionelle Entwicklungspfade, die über kurzfristige Funktionssicherung hinausweisen. Unterkapitel 10.3.3 fokussiert die Rolle der Vermittlungsstrukturen als zentralen Hebel institutioneller Re-Politisierung. Unterkapitel 10.3.4 diskutiert praxisnahe Implikationen, die an Professionalisierung, Erfahrungswissen und institutionelle Lernfähigkeit anknüpfen. Unterkapitel 10.3.5 weitet die Perspektive auf die transnationale Einbettung des Modells aus. Unterkapitel 10.3.6 fasst zusammen, welche Verschiebung institutioneller Lernlogiken antifragile Entwicklung strukturell voraussetzen würde.

10.3.1 Antifragilität als institutionelles Entwicklungsprinzip

Antifragilität fungiert in dieser Arbeit nicht als programmatisches Reformversprechen, sondern als analytische Perspektive, mit der sich die Qualität institutioneller Reaktionen auf Krisen neu bestimmen lässt (siehe Kapitel 2.5 und Kapitel 9). Antifragilität bezeichnet dabei nicht die Steigerung individueller Anpassungsfähigkeit, sondern eine Verschiebung auf der Ebene institutioneller Strukturen, in denen Störungen nicht nur abgefedert, sondern systematisch als Impulse für Weiterentwicklung verarbeitet werden.

Gerade im Feld der Care-Arbeit ist diese begriffliche Präzisierung zentral. Resilienz wird hier häufig als Leistungsfähigkeit von Individuen, Familien oder Betreuungskräften adressiert und damit auf mikrosoziale Bewältigungsleistungen verengt. Antifragilität setzt dem eine institutionelle Perspektive entgegen. Sie fragt nicht danach, wie flexibel einzelne Akteur:innen noch belastet werden können, sondern danach, ob Organisationen, Steuerungslogiken und politische Arenen in der Lage sind, Krisen in Formen kollektiven Lernens, veränderter Koordination und langfristiger Strukturentwicklung zu übersetzen. Antifragilität zielt somit auf die Veränderung von institutionellen Routinen, Verantwortungsordnungen und Entscheidungswegen, nicht auf eine Ausweitung individueller Anpassungspflichten.

Für die 24-Stunden-Betreuung bedeutet dies eine grundlegende Umkehr der bisherigen Krisenlogik. Wie die empirischen Analysen gezeigt haben, werden Störungen bislang vor allem durch Re-Stabilisierung bearbeitet. Antifragile Entwicklung würde demgegenüber voraussetzen, dass Krisen nicht primär als Abweichungen vom Normalbetrieb verstanden

werden, die möglichst rasch zu beheben sind, sondern als strukturdiagnostische Momente, in denen Schwächen, Abhängigkeiten und Blockaden sichtbar werden und institutionell verarbeitet werden können. Antifragilität ist damit unmittelbar an die Existenz von Reflexions- und Rückkopplungsstrukturen gebunden, die über kurzfristige Funktionssicherung hinausreichen.

In dieser Perspektive ist Antifragilität nicht mit Dynamik oder Innovation gleichzusetzen, sondern mit der Fähigkeit eines Systems, aus Irritationen dauerhaft veränderte Steuerungs- und Organisationsformen hervorzubringen. Für die 24-Stunden-Betreuung hieße dies, dass Krisen nicht länger nur zur Bestätigung bestehender Arrangements führen, sondern zum Ausgangspunkt für institutionell abgesicherte Lernprozesse werden, in denen Fragen von Zuständigkeit, Regulierung, Organisation und transnationaler Einbettung neu verhandelt werden können. Erst vor diesem begrifflichen Hintergrund lässt sich sinnvoll bestimmen, an welchen Stellen des Systems überhaupt Entwicklungspotenziale bestehen und wo antifragile Weiterentwicklung prinzipiell ansetzen könnte.

10.3.2 Institutionelle Entwicklungspfade jenseits reiner Funktionssicherung

Wenn Antifragilität als institutionelles Entwicklungsprinzip ernst genommen wird, rückt zunächst die Frage in den Vordergrund, wo im bestehenden System überhaupt Ansatzpunkte für veränderte Lern- und Steuerungsprozesse liegen. Die Analysen in Kapitel 9 haben deutlich gemacht, dass institutionelle Anpassung bislang vor allem über kurzfristige administrative Nachsteuerung erfolgt. Antifragile Entwicklung setzt demgegenüber dort an, wo strukturelle Routinen die Verarbeitung von Krisenerfahrungen systematisch blockieren. Institutionelle Weiterentwicklung bedeutet in diesem Sinne nicht primär neue Programme oder zusätzliche Instrumente, sondern eine Veränderung der Art und Weise, wie Krisen politisch und organisatorisch bearbeitet werden.

Ein zentraler Entwicklungspfad liegt in der Etablierung dauerhafter institutioneller Rückkopplungsmechanismen. Bislang werden Erfahrungen aus der Praxis der 24-Stunden-Betreuung nur punktuell erfasst und kaum systematisch in politische Entscheidungsprozesse zurückgespielt. Krisenspezifische Maßnahmen entstehen ad hoc, unter hohem Zeitdruck und primär mit dem Ziel der Funktionswiederherstellung. Antifragilität würde hier voraussetzen, dass Krisenerfahrungen strukturiert dokumentiert, ausgewertet und in dauerhafte Steuerungsimpulse überführt werden. Dies betrifft sowohl die Arbeitsbedingungen der Betreuungskräfte als auch die Steuerungsprobleme der Vermittlung, die Belastungen der Familien und die administrativen Engstellen auf staatlicher Ebene. Institutionelles Lernen setzt

Rückkopplungsstrukturen voraus, die nicht nach dem Abklingen der Krise wieder verschwinden.

Ein zweiter institutioneller Entwicklungspfad betrifft die derzeit stark fragmentierte politische Steuerung. Wie in den empirischen Kapiteln gezeigt wurde, ist die 24-Stunden-Betreuung durch eine Aufspaltung von Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern, Sozialversicherungsträgern und Marktakteur:innen gekennzeichnet. Diese Fragmentierung begünstigt kurzfristige Stabilisierung, erschwert jedoch koordinierte Lernprozesse über Ressort- und Ebenengrenzen hinweg. Antifragile Entwicklung würde in diesem Zusammenhang nicht notwendigerweise neue Institutionen erfordern, wohl aber dauerhafte Koordinationsarenen, in denen Krisenerfahrungen gemeinsam reflektiert und in verbindliche institutionelle Lernprozesse übersetzt werden können. Ohne solche Arenen bleibt Krisenbearbeitung reaktiv, punktuell und strukturell folgenlos.

Ein dritter Ansatzpunkt verweist auf eine Verschiebung der bisherigen Verantwortungslogik. Solange die Organisation der 24-Stunden-Betreuung primär über private Haushalte und marktvermittelte Strukturen gesteuert wird, bleiben institutionelle Lernprozesse systematisch begrenzt. Antifragile Entwicklung hätte zur Konsequenz, dass Verantwortung nicht nur operational delegiert, sondern politisch rückgebunden wird. Dies betrifft insbesondere jene Schnittstellen, an denen private Organisation, staatliche Förderung und transnationale Arbeitsmigration ineinandergreifen, ohne durch eine übergeordnete institutionelle Gesamtsteuerung zusammengeführt zu werden.

Auf dieser Ebene wird sichtbar, dass antifragile Entwicklung nicht als punktuelle Reform verstanden werden kann, sondern als langsamer Umbau institutioneller Entscheidungs- und Lernlogiken. Nicht die Geschwindigkeit der Anpassung ist dabei entscheidend, sondern die Fähigkeit, aus Krisen strukturell neue Routinen der Koordination, Verantwortungszuschreibung und Wissensverarbeitung entstehen zu lassen. Erst wenn solche Entwicklungspfade institutionell abgesichert sind, verliert die bisherige Logik der bloßen Re-Stabilisierung ihren dominanten Charakter.

10.3.3 Vermittlungsstrukturen: Zwischen Marktlogik, Regulierung und institutioneller Re-Politisierung

Die Frage der Vermittlungsstrukturen bildet einen zentralen Hebel für antifragile Weiterentwicklung, weil sich in ihr Marktlogik, transnationale Arbeitsteilung und staatliche Verantwortung in besonderer Dichte überlagern. Die empirischen Analysen haben gezeigt, dass Vermittlungsagenturen heute nicht nur organisatorische Schnittstellen darstellen, sondern

faktisch zentrale Steuerungsinstanzen des Systems sind (siehe Kapitel 5, 6 und 7). Sie strukturieren Zugänge zum Markt, prägen Vertragsverhältnisse, beeinflussen Arbeitszeiten, Preise und Rotationsregime und bestimmen damit maßgeblich die konkreten Arbeits- und Lebensbedingungen der Betreuungskräfte. Diese zentrale Rolle ist bislang jedoch kaum politisch reguliert und nur begrenzt institutionell legitimiert.

Antifragile Entwicklung setzt hier nicht zwingend einen vollständigen Bruch mit bestehenden Vermittlungsstrukturen voraus. Vielmehr eröffnet sich ein Spektrum institutioneller Re-Politisierung, das von vertiefter Regulierung bis hin zu alternativen Trägerformen reicht. Ein erster Entwicklungspfad liegt in der konsequenten öffentlich-rechtlichen Rahmung der bestehenden Agenturstrukturen. Dies würde bedeuten, Vermittlung nicht länger primär als privatwirtschaftliche Dienstleistung zu behandeln, sondern als regulierten Teil öffentlicher Daseinsvorsorge. Preisgestaltung, Vertragsstandards, Qualifikationsanforderungen, Beschwerdemechanismen und Transparenzpflichten könnten systematisch vereinheitlicht und staatlich kontrolliert werden. Antifragilität würde sich hier darin ausdrücken, dass Krisenerfahrungen nicht zu weiterer Deregulierung, sondern zu einer institutionellen Verdichtung von Schutz- und Lernstrukturen führen.

Ein zweiter Entwicklungspfad eröffnet sich jenseits rein privatwirtschaftlicher Organisationsformen. Vermittlungsfunktionen könnten schrittweise in öffentliche, gemeinnützige oder transnational kooperative Träger überführt werden. Solche Träger könnten in institutionalisierter Zusammenarbeit zwischen Empfänger- und Sendeländern organisiert sein und damit jene transnationale Dimension politisch einbinden, die bislang weitgehend marktvermittelt gesteuert wird. Im Unterschied zu kommerziellen Agenturen stünde hier nicht die Maximierung von Vermittlungsvolumina oder Kostensenkung im Vordergrund, sondern Versorgungskontinuität, arbeitsrechtliche Absicherung und Qualitätssicherung. Antifragilität würde hier bedeuten, dass das System seine transnationalen Abhängigkeiten nicht nur verwaltet, sondern institutionell gestaltet.

Die Digitalisierung eröffnet zudem neue Möglichkeiten, Vermittlung strukturell anders zu organisieren, ohne sie vollständig dem Markt zu überlassen. Öffentliche oder gemeinwohlorientierte digitale Matching-Plattformen könnten Transparenz über Qualifikationen, Sprachkenntnisse, Pflegekompetenzen und zeitliche Verfügbarkeiten herstellen und zugleich Bedarfslagen differenziert abbilden. Eine solche Infrastruktur könnte die bislang stark hierarchischen Vermittlungsbeziehungen partiell ausgleichen, ohne die notwendigen Schutzfunktionen institutioneller Vermittlung aufzugeben. Antifragilität würde

hier nicht in technischer Effizienz bestehen, sondern in der institutionellen Fähigkeit, aus Krisenerfahrungen neue Koordinationsformen zu entwickeln.

Zugleich zeigen die empirischen Ergebnisse, dass reine Marktoptimierung weder strukturelle Verwundbarkeiten reduziert noch institutionelles Lernen fördert. Kostenminimierung, Flexibilisierung und Externalisierung von Risiken stabilisieren zwar kurzfristig die Versorgung, reproduzieren jedoch langfristig jene Fragilität, die in Krisen virulent werden. Antifragile Entwicklung erfordert daher nicht die Abschaffung von Vermittlung, sondern ihre politische Re-Adressierung als regulierte, lernfähige und transnational eingebettete Steuerungsstruktur.

Entscheidend ist, dass Vermittlung künftig nicht länger als bloßer Funktionsdienstleister begriffen wird, sondern als institutioneller Ort, an dem sich Qualität, Gerechtigkeit, Verantwortung und transnationale Abhängigkeit bündeln. Erst wenn diese Ebene systematisch in politische Reflexions- und Lernprozesse eingebunden wird, kann sich aus Krisenerfahrungen mehr entwickeln als bloße Re-Stabilisierung.

10.3.4 Praxisnahe Implikationen: Professionalisierung, Erfahrungswissen und institutionelle Lernfähigkeit

Eine antifragile Weiterentwicklung der 24-Stunden-Betreuung kann sich nicht auf strukturelle Steuerungsebenen beschränken, sondern muss zwingend an der Praxis der Betreuung selbst ansetzen. Die empirischen Analysen haben gezeigt, dass bislang ein erheblicher Teil der Krisenbewältigung auf der mikrosozialen Ebene geleistet wird. Betreuungskräfte verlängern Einsätze, übernehmen zusätzliche Aufgaben, passen sich informell an neue Anforderungen an und kompensieren strukturelle Defizite durch persönliche Mehrbelastung (siehe Kapitel 7). Diese Form der Anpassung erzeugt zwar kurzfristige Stabilität, bleibt jedoch individuell gebunden und führt nicht zu institutionellem Lernen.

Antifragilität setzt hier eine grundlegende Verschiebung voraus: Erfahrungswissen darf nicht länger als individuelle Ressource der Krisenbewältigung behandelt werden, sondern muss systematisch in institutionelle Lernprozesse eingebunden werden. Betreuungskräfte verfügen über ein hochdifferenziertes Wissen über Pflegepraxis, Haushaltsorganisation, emotionale Belastungen, Kommunikationsprobleme und institutionelle Bruchstellen, das bislang kaum strukturiert erfasst oder politisch verwertet wird. Eine antifragile Ordnung würde dieses Wissen nicht lediglich über Beratung, Beschwerdekanäle oder punktuelle Beteiligungsformate berücksichtigen, sondern als dauerhaften Input für Steuerungs- und Qualitätsentwicklungsprozesse institutionalisieren.

Professionalisierung ist in diesem Zusammenhang nicht primär als instrumentelle Qualifikationssteigerung zu verstehen, sondern als Bestandteil institutioneller Lernfähigkeit. Die empirischen Analysen haben gezeigt, dass bestehende Qualifizierungs- und Zertifizierungsinstrumente bislang vor allem der Legitimation des bestehenden Modells dienen, ohne die strukturelle Position der Betreuungskräfte wesentlich zu stärken (siehe Kapitel 5 und 6). Antifragile Entwicklung würde demgegenüber darauf zielen, Professionalität nicht nur als individuelle Kompetenz, sondern als kollektive Ressource institutioneller Weiterentwicklung zu begreifen. Qualifizierung würde dann nicht länger primär der Effizienzsteigerung oder Risikominimierung dienen, sondern der systematischen Rückkopplung zwischen Praxis, Organisation und politischer Steuerung.

Eng damit verbunden ist die Frage der politischen Sichtbarkeit von Praxiswissen. Die Analysen haben gezeigt, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, Selbstvertretungen und Beratungsstellen zwar punktuell Problemlagen sichtbar machen, diese Sichtbarkeit jedoch selten in formale Entscheidungsprozesse übersetzt wird. Antifragilität würde hier bedeuten, dass dieses Wissen nicht nur skandalisierend oder diskursiv wirksam wird, sondern in geregelte institutionelle Verfahren der Evaluation, Qualitätssicherung und Steuerungsanpassung einfließt. Die bislang dominierende Logik selektiver Aufmerksamkeit, die vor allem dort reagiert, wo Funktionsfähigkeit gefährdet ist, müsste durch eine Logik strukturierter Rückmeldung ergänzt werden.

Schließlich berührt dieser Block auch die Position der Familien. Die empirischen Ergebnisse haben gezeigt, dass Familien unter Bedingungen struktureller Unterversorgung handeln und ihre Entscheidungen häufig nicht Ausdruck freier Wahl, sondern Ergebnis begrenzter Alternativen sind (siehe Kapitel 6 und 7). Antifragilität bedeutet hier nicht, Verantwortung weiter zu individualisieren, sondern jene institutionellen Rahmenbedingungen so zu verändern, dass familiale Praxis nicht länger als stille Kompensationsinstanz struktureller Defizite fungieren muss. Eine lernfähige Ordnung würde Belastungen sichtbar machen, statt sie weiter zu privatisieren.

Praxisnahe antifragile Entwicklung erschöpft sich damit nicht in besseren Schulungen, neuen Leitlinien oder erweiterten Informationsangeboten. Sie setzt vielmehr voraus, dass individuelle Anpassungsleistungen systematisch in kollektive Lernprozesse überführt werden. Erst wenn die alltägliche Praxis nicht länger als stiller Stabilitätsanker fungiert, sondern als institutionell wirksamer Erkenntnisraum anerkannt wird, kann sich aus Resilienz tatsächliche Antifragilität entwickeln.

10.3.5 Transnationale Implikationen: Antifragilität jenseits nationalstaatlicher Steuerung

Die empirischen Analysen haben deutlich gemacht, dass die 24-Stunden-Betreuung in Österreich ohne transnationale Mobilität strukturell nicht funktionsfähig ist (siehe Kapitel 2.4, 6 und 7). Arbeitsmigration stellt keine ergänzende Ressource dar, sondern bildet ein zentrales Stabilisierungselement des Modells. Gleichzeitig bleibt diese transnationale Dimension institutionell unterbelichtet. Politisch gesteuert wird primär auf nationaler Ebene, während die sozialen, arbeitsrechtlichen und wohlfahrtsstaatlichen Folgen der Migration weitgehend in die Herkunftsländer ausgelagert werden. Antifragile Weiterentwicklung kann unter diesen Bedingungen nicht national gedacht werden.

Antifragilität würde hier bedeuten, transnationale Abhängigkeiten nicht länger als externe Randbedingung zu behandeln, sondern sie systematisch in institutionelle Lern- und Steuerungsprozesse einzubeziehen. Bislang werden die Kosten und Risiken der transnationalen Arbeitsteilung weitgehend asymmetrisch verteilt. Empfangsländer sichern ihre Versorgung, während in den Herkunftsländern Care-Lücken entstehen, soziale Sicherungssysteme unter Druck geraten und reproduktive Arbeit neu organisiert werden muss. Diese strukturelle Asymmetrie bleibt politisch weitgehend unsichtbar, obwohl sie funktional zur Stabilisierung des Modells beiträgt.

Eine antifragile Perspektive würde demgegenüber auf Formen transnational koordinierter Verantwortung zielen. Dies betrifft nicht primär einzelne bilaterale Abkommen, sondern die institutionalisierte Abstimmung von Arbeitsmigration, sozialer Absicherung, Qualifikationsanerkennung und arbeitsrechtlichen Mindeststandards. Antifragilität würde sich hier nicht in der Maximierung von Mobilitätsströmen ausdrücken, sondern in der Fähigkeit, Arbeitsmigration politisch so zu gestalten, dass sie nicht lediglich Versorgungslücken im Empfängerland schließen, sondern auch soziale Reproduktionsbedingungen in den Herkunftsländern systematisch berücksichtigen.

Die Pandemie hat gezeigt, wie verletzlich diese transnationale Infrastruktur ist (siehe Kapitel 7). Grenzschließungen, unterbrochene Rotationen und improvisierte Transportlösungen machten sichtbar, dass transnationale Mobilität bislang als selbstverständlich vorausgesetzt, aber kaum institutionell abgesichert ist. Antifragile Weiterentwicklung würde hier bedeuten, aus dieser Erfahrung dauerhafte Koordinations- und Absicherungsstrukturen zu entwickeln, die Mobilität nicht nur ermöglichen, sondern sozialpolitisch einbetten. Transnationale Kooperation würde damit vom Notbehelf zur regulären Steuerungspraxis.

Zugleich eröffnet eine transnationale Perspektive neue Möglichkeiten der institutionellen Lernfähigkeit. Erfahrungen aus Herkunftsländern, unterschiedliche Pflegekulturen, alternative Organisationsformen von Care und unterschiedliche sozialpolitische Arrangements könnten systematisch in den österreichischen Kontext rückgekoppelt werden. Antifragilität würde hier nicht als nationale Optimierungsstrategie verstanden, sondern als lernfähige Verflechtung unterschiedlicher Care-Regime.

Entscheidend ist, dass transnationale Antifragilität nicht auf Mobilisierung individueller Flexibilität hinausläuft, sondern auf die politische Gestaltung jener Verflechtungen zielt, die bislang funktional genutzt, aber institutionell kaum reflektiert werden. Erst wenn Migration nicht länger nur als Lösung nationaler Versorgungsprobleme behandelt wird, sondern als Teil einer gemeinsam verantworteten Care-Governance, lassen sich aus transnationalen Krisenerfahrungen nachhaltige Lernprozesse entwickeln.

10.3.6 Antifragilität als Veränderung institutioneller Lernlogiken

Die institutionellen, praxisbezogenen und transnationalen Implikationen der vorangegangenen Abschnitte verweisen auf eine gemeinsame Grundeinsicht: Antifragile Weiterentwicklung im Kontext der 24-Stunden-Betreuung ist nicht primär als Frage einzelner Reforminstrumente zu verstehen. Im Zentrum steht vielmehr eine grundlegende Verschiebung der institutionellen Lernlogik. Bislang verarbeitet das System Krisen vor allem durch Re-Stabilisierung bestehender Routinen. Störungen werden absorbiert, indem Verantwortung weiter delegiert, praktische Improvisationen verstetigt und strukturelle Konfliktlinien administrativ eingehegt werden. Antifragilität würde demgegenüber bedeuten, diese Störungen systematisch als Anlass zur institutionellen Reflexion zu nutzen.

Eine solche Verschiebung setzt voraus, dass Lernprozesse nicht länger zufällig, fragmentiert oder krisengetrieben stattfinden, sondern als dauerhafter Bestandteil der Steuerungslogik verankert werden. Antifragilität beschreibt in diesem Sinne keine Steigerung von Anpassungsfähigkeit auf individueller Ebene, sondern eine institutionelle Fähigkeit zur Selbstbeobachtung, zur Revidierung eingespielter Routinen und zur Neugewichtung von Verantwortlichkeiten. Entscheidend ist dabei, dass Lernen nicht auf Effizienzsteigerung verengt bleibt, sondern auch die sozialen, arbeitsrechtlichen und gleichstellungspolitischen Folgen der bestehenden Ordnung systematisch einbezieht.

Zugleich machen die vorangegangenen Abschnitte deutlich, dass antifragile Entwicklung immer mit einer partiellen Verschiebung von Machtverhältnissen verbunden ist. Lernprozesse setzen voraus, dass jene Akteur:innen, die bislang vor allem als funktionale Träger des Systems

erscheinen, auch als Träger von Erfahrungswissen institutionell anerkannt werden. Ohne eine Aufwertung dieses Wissens bleibt Antifragilität auf der Ebene formaler Programme und symbolischer Reformdiskurse stehen. Erst wenn Erfahrungswissen, Koordinationswissen und kritische Expertise systematisch in Entscheidungsprozesse eingebunden werden, kann aus Krisen mehr entstehen als eine erneute Stabilisierung des Status quo.

Antifragilität markiert damit keinen Zielzustand, sondern eine spezifische Logik institutioneller Entwicklung. Sie beschreibt die Fähigkeit eines Systems, Irritationen produktiv in Lernprozesse zu überführen, ohne seine Funktionsfähigkeit zu verlieren. Für die 24-Stunden-Betreuung bedeutet dies, dass Stabilität und Veränderung nicht länger als Gegensätze gedacht werden, sondern als miteinander verschränkte Prozesse. Gerade dort, wo die bisherige Ordnung ihre größten Verwundbarkeiten zeigt, entstehen zugleich jene Ansatzpunkte, an denen institutionelle Weiterentwicklung überhaupt möglich wird.

Kapitel 10.4 greift diese Perspektive auf und verortet die Ergebnisse der Arbeit in zentralen zukünftigen Forschungsfeldern der Care-Governance.

10.4 Forschungsperspektive und offene Fragen: Care-Governance im Wandel von Stabilität und Krise

Die vorausgegangenen Unterkapitel haben die Forschungsfragen der Arbeit beantwortet und die zentralen Stabilisierungsmechanismen der 24-Stunden-Betreuung analytisch zusammengeführt. Kapitel 10.4 tritt nun einen Schritt zurück und richtet den Blick auf das theoretisch-methodische Erkenntnispotenzial der Arbeit sowie auf jene Forschungsfelder, die an ihre Ergebnisse anschließen und weiterführende empirische wie analytische Fragen aufwerfen.

Das Kapitel gliedert sich in zwei Teile. Unterkapitel 10.4.1 reflektiert Reichweite und Grenzen der gewählten Vorgehensweise, mit besonderem Augenmerk auf den Erkenntnisbeitrag der Historisch-Materialistischen Policy-Analyse für die Analyse von Care-Governance. Anschließend werden vier Forschungsfelder skizziert, die aus den Befunden dieser Arbeit hervorgehen und zur weiteren wissenschaftlichen Bearbeitung einladen: die transnationale Care-Governance, institutionelle Lernprozesse im Care-Bereich, das Verhältnis von Marktlogiken und Care-Gerechtigkeit sowie die politische Gestaltung sozialer Reproduktion.

10.4.1 Reichweite und Erkenntnispotenzial der HMPA für die Analyse von Care-Governance

Die vorliegende Arbeit hat die Historisch-Materialistische Policy-Analyse als theoretischen Zugang genutzt, um die 24-Stunden-Betreuung nicht allein als sozialpolitisches Arrangement, sondern als Ausdruck verdichteter gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse zu analysieren. Der besondere Erkenntniswert der HMPA liegt darin, politische Steuerung nicht primär als Ergebnis rationaler Entscheidungsprozesse, sondern als Resultat historisch gewachsener Macht-, Interessen- und Institutionenkonstellationen zu verstehen. Für die Analyse von Care-Governance erweist sich dieser Zugang als besonders tragfähig, da Sorgearbeit in besonderem Maße an gesellschaftliche Ungleichheitsverhältnisse, geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, migrationspolitische Steuerung und wohlfahrtsstaatliche Grundannahmen gekoppelt ist.

Die Anwendung der HMPA erlaubt es, die Organisation der 24-Stunden-Betreuung als Teil eines hegemonial stabilisierten Politikfeldes zu begreifen, in dem ökonomische Rationalitäten, staatliche Entlastungsstrategien und private Verantwortung systematisch miteinander verschränkt werden. Sichtbar wird dabei nicht nur, welche Akteur:innen über formale Entscheidungskompetenzen verfügen, sondern auch, wie bestimmte Deutungsmuster, Problemdefinitionen und Handlungslogiken langfristig in Institutionen eingeschrieben werden. Gerade für Care-Politiken, die häufig als pragmatische Reaktion auf demografische Entwicklungen oder Versorgungsengpässe dargestellt werden, eröffnet die HMPA damit eine Perspektive, die diese Narrative als politisch hergestellt und machtförmig strukturiert analysierbar macht.

Der hegemonietheoretische Zugang ermöglicht es zudem, Konflikte nicht allein als punktuelle Auseinandersetzungen um einzelne Reformen zu verstehen, sondern als Ausdruck stabiler Kräfteverhältnisse, in denen bestimmte Interessen dauerhaft privilegiert werden, während andere strukturell marginalisiert bleiben. Für das Feld der 24-Stunden-Betreuung bedeutet dies, dass nicht nur politische Entscheidungen selbst, sondern auch deren systematische Begrenzung erklärbar wird. Die Analyse macht nachvollziehbar, warum trotz breiter Problemwahrnehmung, wiederkehrender Kritik und krisenbedingter Sichtbarkeit grundlegende Reformen ausbleiben und stattdessen Formen selektiver Anpassung dominieren.

Ein weiteres Erkenntnispotenzial der HMPA liegt in ihrer Sensibilität für Krisen als Verdichtungsmomente gesellschaftlicher Widersprüche. Die Pandemie konnte so nicht lediglich als exogener Schock, sondern als analytisches Fenster verstanden werden, in dem die zuvor latenten Strukturen, Abhängigkeiten und Verantwortungsverschiebungen in besonderer

Schärfe sichtbar wurden. Für zukünftige Care-Forschung eröffnet dies die Möglichkeit, Krisen systematisch als Analyseinstrument für institutionelle Trägheit, Machtverschiebungen und Legitimationsstrategien zu nutzen.

Gleichzeitig zeigt die Arbeit, dass die HMPA nicht nur Konflikt, sondern auch Stabilität theoretisch präzise fassen kann. Gerade für Politikfelder wie die Care-Governance, die weniger durch offene Konfrontation als durch stille Kompromisse, Verlagerung von Verantwortung und symbolische Problemverarbeitung gekennzeichnet sind, erlaubt es dieser Ansatz, Stabilität nicht als Abwesenheit von Konflikt, sondern als spezifische Form ihrer Bearbeitung zu verstehen.

Die Anwendung der HMPA weist damit über den konkreten Fall der 24-Stunden-Betreuung hinaus. Sie eröffnet eine systematische Perspektive auf Care-Politiken als Teil gesellschaftlicher Reproduktionsverhältnisse, in denen sich ökonomische, soziale und politische Machtbeziehungen dauerhaft verschränken. Für zukünftige Forschungen zur Care-Governance bietet sie damit ein theoretisches Instrumentarium, um nicht nur Policy-Outputs, sondern auch deren strukturelle Voraussetzungen, Begrenzungen und hegemoniale Einbettung präzise zu analysieren.

Die vorliegende Arbeit basiert auf einer breiten Auswertung von Dokumenten, politischen Materialien, Medienberichten, Studien sowie auf ausgewählten Hintergrundgesprächen. Diese methodische Anlage ermöglicht eine vielschichtige Rekonstruktion der institutionellen Dynamiken der 24-Stunden-Betreuung, ist jedoch zugleich mit spezifischen Zugriffsbeschränkungen verbunden. Während mit einzelnen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen sowie mit Personen aus dem Umfeld der Betreuungskräfte vertiefende Gespräche möglich waren, stützte sich die Analyse anderer Akteurspositionen, insbesondere auf der Seite staatlicher Institutionen und wirtschaftlicher Interessenvertretungen, primär auf öffentlich zugängliches Material. Dies ist nicht als empirischer Mangel im engeren Sinn zu werten, verweist jedoch auf eine strukturelle Asymmetrie der Zugänglichkeit politischer Arenen, die selbst Teil des analysierten Machtgefüges ist.

10.4.2 Grenzen der Untersuchung und weitere Forschungsfelder

Die transnationale Dimension der 24-Stunden-Betreuung konnte in dieser Arbeit vor allem über die Auswertung von politischen Dokumenten, internationalen Berichten, wissenschaftlichen Studien und medialen Quellen rekonstruiert werden. Eigene Erhebungen in den Sendeländern waren nicht Teil des Forschungsdesigns. Gleichzeitig zeigt die Analyse deutlich, dass transnationale Abhängigkeiten ein konstitutives Element des österreichischen Modells

darstellen und nicht als bloßer Kontextfaktor behandelt werden können. Daraus ergibt sich für zukünftige Forschung ein zentraler Ansatzpunkt, um die Perspektiven der Herkunftsländer systematischer einzubeziehen und die Wechselwirkungen zwischen nationalen Pflegepolitiken und transnationalen Migrationsregimen vertiefend zu untersuchen.

Ein weiteres Forschungsfeld betrifft die Entwicklung nach der akuten Phase der Pandemie. Diese Arbeit zeichnet die Re-Stabilisierung und die beginnenden Reformdiskurse bis in die Jahre 2023 bis 2025 nach. Dabei zeigen sich institutionelle Anpassungen, die jedoch weiterhin in stark pfadabhängigen Bahnen verlaufen. Für zukünftige Studien stellt sich damit die Frage, ob und unter welchen Bedingungen sich diese schrittweisen Veränderungen zu einer qualitativen Verschiebung der Governance-Strukturen verdichten oder ob die Logik selektiver Stabilisierung langfristig dominant bleibt. Die vier nachfolgenden Forschungsfelder greifen die aus den Analysen hervorgehenden weiterführenden Fragen systematisch auf.

Forschungsfeld 1: Transnationale Care-Governance

Ein zentrales Anschlussfeld zukünftiger Forschung ergibt sich aus der transnationalen Einbettung der 24-Stunden-Betreuung. Die vorliegenden Analysen haben gezeigt, dass das österreichische Versorgungsmodell strukturell auf grenzüberschreitende Arbeitsmobilität angewiesen ist, während politische Steuerung, soziale Sicherung und arbeitsrechtliche Regulierung weitgehend national organisiert bleiben. Dadurch entsteht ein dauerhaftes Spannungsverhältnis zwischen nationaler Verantwortung und transnationaler Abhängigkeit, das bislang institutionell nur begrenzt bearbeitet wird.

Für die Forschung stellt sich die Frage, wie Empfänger- und Sendeländer gemeinsame Verantwortung für die Organisation von Care-Arbeit übernehmen können. Bislang ist die transnationale Arbeitsteilung vor allem durch asymmetrische Zuständigkeiten geprägt: Während das Empfängerland die institutionellen Spielregeln der Beschäftigung setzt, verbleiben zentrale soziale Folgelasten in den Herkunftskontexten. Dazu zählen nicht nur Versorgungslücken in den lokalen Care-Strukturen, sondern auch langfristige Effekte auf soziale Sicherung, Geschlechterverhältnisse und familiale Reproduktionsstrategien.

Ein zentrales Forschungsfeld liegt daher in der Entwicklung bindender transnationaler Regulierungsrahmen, die über informelle Koordinationsmechanismen hinausgehen. Offene Fragen betreffen insbesondere die grenzüberschreitende Absicherung von Arbeitsrechten, die soziale Sicherung bei zirkulärer Migration sowie Möglichkeiten politischer Mitsprache der Herkunftsländer bei der Ausgestaltung von Beschäftigungsmodellen. Bislang werden diese

Dimensionen in der Pflegepolitik vorwiegend implizit mitgeführt, ohne systematisch in institutionelle Steuerung integriert zu werden.

Die transnationale Care-Governance bleibt damit ein politisch hoch relevantes, aber analytisch noch unzureichend erschlossenes Feld. Weitere Forschung kann hier dazu beitragen, die strukturellen Folgen transnationaler Arbeitsteilung für nationale Wohlfahrtsstaaten ebenso sichtbar zu machen wie die politischen Handlungsspielräume für eine kooperative Gestaltung grenzüberschreitender Sorgearrangements.

Forschungsfeld 2: Institutionelle Lernprozesse im Care-Bereich

Ein zweites zentrales Anschlussfeld betrifft die Frage institutioneller Lernprozesse im Care-Bereich. Die Analysen dieser Arbeit haben gezeigt, dass Krisen zwar hohe Sichtbarkeit erzeugen, diese jedoch nur in begrenztem Umfang in dauerhafte strukturelle Anpassungen übersetzt wird. Damit rückt die Frage in den Vordergrund, unter welchen Bedingungen komplexe, fragmentierte Versorgungssysteme wie die 24-Stunden-Betreuung überhaupt lernfähig werden können.

Im österreichischen Pflegesystem fehlt es bislang an stabilen institutionellen Rückkopplungsschleifen, über die Erfahrungen aus Krisen systematisch erfasst, ausgewertet und in politische Entscheidungsprozesse eingespeist werden. Lernprozesse bleiben weitgehend implizit, situativ und akteursgebunden. Sie manifestieren sich primär in administrativen Nachjustierungen, nicht jedoch in einer grundlegenden Reflexion von Zuständigkeiten, Steuerungslogiken oder Verantwortungsordnungen.

Ein Potenzial liegt daher in der Analyse jener Mechanismen, über die institutionelles Lernen jenseits kurzfristiger Krisenbewältigung organisiert werden kann. Von besonderem Interesse ist dabei, welche Rolle intermediäre Akteur:innen, Fachöffentlichkeiten, wissenschaftliche Expertise und zivilgesellschaftliche Organisationen als Übersetzungsinstanzen zwischen praktischer Erfahrung und politischer Steuerung einnehmen können. Ebenso offen bleibt, unter welchen politischen Bedingungen Lernprozesse blockiert werden, etwa durch hegemoniale Interessenlagen, föderale Fragmentierung oder die dominante Orientierung an Kosten- und Effizienzkriterien.

Weitere Forschung könnte hier systematisch untersuchen, wie sich Lernfähigkeit in stark arbeitsteiligen Care-Regimen institutionell verankern lässt, ohne sie auf individuelle Anpassungsleistungen zu verengen. Damit würde ein zentraler blinder Fleck der bisherigen Pflegepolitik adressiert, in der Resilienz bislang vor allem als Fähigkeit zur Wiederherstellung

bestehender Routinen verstanden wird, nicht jedoch als Ausgangspunkt struktureller Weiterentwicklung.

Forschungsfeld 3: Marktlogiken und Care-Gerechtigkeit

Ein weiteres zentrales Anschlussfeld betrifft das Verhältnis von Marktlogiken und Care-Gerechtigkeit. Die vorliegende Arbeit hat gezeigt, dass die Organisation der 24-Stunden-Betreuung wesentlich durch marktförmige Steuerungsmechanismen geprägt ist. Vermittlungsagenturen übernehmen zentrale Koordinationsfunktionen, während Preisbildung, Vertragsgestaltung und Leistungsumfang weitgehend wettbewerblich organisiert sind. Diese Marktintegration stellt kein bloßes Organisationsprinzip dar, sondern wirkt tief in die soziale Struktur des Feldes hinein.

Für die Forschung ergibt sich daraus die grundlegende Frage, welche langfristigen Effekte private Intermediäre auf Care-Infrastrukturen haben. Bisherige Arbeiten konzentrieren sich häufig auf Arbeitsbedingungen einzelner Gruppen oder auf Fragen der Effizienz. Weniger untersucht ist hingegen, wie sich marktvermittelte Steuerung auf die Stabilität sozialer Sicherung, auf Verteilungsgerechtigkeit und auf die demokratische Kontrolle von Sorgearbeit auswirkt. Die empirischen Befunde dieser Arbeit legen nahe, dass Marktlogiken nicht nur Kosten minimieren, sondern zugleich strukturelle Abhängigkeiten verfestigen und politische Verantwortlichkeiten verschieben.

Ein potenzielles Untersuchungsfeld besteht daher in der systematischen Analyse der politischen Regulierung privater Vermittlungsakteure. Zu klären wäre, unter welchen Bedingungen Marktakteure zur Stabilisierung sozialer Infrastrukturen beitragen können und ab welchem Punkt sie zur Erosion von Schutzstandards, Verhandlungsmacht und sozialer Absicherung führen. Ebenso offen bleibt, wie sich alternative Organisationsformen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Markt langfristig auf Care-Gerechtigkeit auswirken.

Damit verweist dieses Forschungsfeld über die 24-Stunden-Betreuung hinaus auf eine grundlegende Frage moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit: Wie lassen sich marktliche Effizienzlogiken mit dem normativen Anspruch verbinden, Sorgearbeit als gesellschaftliche Kernaufgabe gerecht, verlässlich und demokratisch kontrollierbar zu organisieren.

Forschungsfeld 4: Politische Gestaltung sozialer Reproduktion

Das vierte zentrale Anschlussfeld betrifft die politische Gestaltung sozialer Reproduktion. Die empirischen und analytischen Ergebnisse haben gezeigt, dass die Organisation der 24-Stunden-Betreuung auf einer Grundannahme beruht, die Care primär als private Verantwortung behandelt und staatliche Eingriffe vor allem als subsidiäre Korrekturen organisiert. Diese Logik

der Privatisierung ist nicht nur ein historisches Erbe, sondern wird durch politische Entscheidungen, rechtliche Rahmenbedingungen und marktliche Arrangements fortlaufend reproduziert.

Für zukünftige Forschung stellt sich daher die grundlegende Frage, unter welchen Bedingungen diese Grundannahme infrage gestellt oder transformiert werden kann. Dabei geht es nicht allein um einzelne Reforminstrumente, sondern um die politischen, gesellschaftlichen und diskursiven Voraussetzungen, unter denen Sorgearbeit als kollektive Aufgabe begriffen und institutionell abgesichert werden kann. Zu untersuchen wäre, welche politischen Bündnisse, normativen Deutungen und sozialen Konfliktlagen notwendig sind, um Verschiebungen in der Verantwortungsteilung zwischen Staat, Markt und privaten Haushalten zu ermöglichen.

Ein weiterer offener Punkt betrifft die Verknüpfung von Care-Politik mit breiteren sozial- und gleichstellungspolitischen Transformationen. Die vorliegende Arbeit legt nahe, dass Fragen der sozialen Reproduktion bislang stark sektoral bearbeitet werden. Zukünftige Forschung könnte systematischer untersuchen, wie Care-Politik mit Arbeitsmarktpolitik, Migrationspolitik, Geschlechterpolitik und Wohlfahrtsstaatlichkeit zusammengedacht werden kann, um strukturelle Zielkonflikte nicht nur zu verwalten, sondern politisch bearbeitbar zu machen.

Soziale Reproduktion rückt damit als politisches Gestaltungsfeld in den Mittelpunkt, in dem sich grundlegende Fragen von Macht, Ungleichheit und gesellschaftlicher Verantwortung bündeln. Die 24-Stunden-Betreuung erscheint in dieser Perspektive nicht als Sonderfall, sondern als besonders verdichteter Ausdruck jener politischen Entscheidungen, die darüber bestimmen, wie Gesellschaften Sorgearbeit organisieren, verteilen und bewerten.

Mit der Skizzierung dieser vier Forschungsfelder wird deutlich, dass die vorliegende Arbeit zentrale analytische Grundlagen zur politischen Ökonomie der 24-Stunden-Betreuung, zu ihren Machtverhältnissen sowie zu ihren institutionellen Lernbegrenzungen liefern konnte, zugleich aber zahlreiche weiterführende Fragen offenbleiben. Die Untersuchung zeigt, dass Care-Governance im Spannungsfeld von Stabilität und Krise ein dynamisches, widersprüchliches und politisch umkämpftes Forschungsfeld bleibt, dessen zukünftige Entwicklung sowohl empirisch als auch theoretisch vertieft zu analysieren ist. Damit öffnet sich der Blick von der bilanzierenden Reflexion auf die weiterführende gesellschaftliche Bedeutung des Untersuchungsgegenstands, die im abschließenden Schlusswort aufgegriffen wird.

10.5 Schlusswort

Soziale Reproduktion ist ein politisches Gestaltungsfeld. Das österreichische Modell der 24-Stunden-Betreuung macht dies auf besonders verdichtete Weise sichtbar: Wer trägt die Kosten

des Sorgens? Wessen Arbeit zählt gesellschaftlich? Und welche Interessen bestimmen, wie Antworten auf diese Fragen institutionell geformt werden? Um diese Fragen kreiste die vorliegende Analyse, von der historischen Legalisierung des Modells über seine Akteur:innenkonstellation bis zu seiner Bewährung in der COVID-19-Pandemie.

Die Antworten sind ernüchternd. Das System ist nicht trotz, sondern gerade wegen seiner widersprüchlichen Strukturmerkmale krisenresistent. Seine Stabilität beruht auf der politischen Priorisierung von Funktionssicherung, auf der systematischen Delegation sozialer Risiken und auf der Institutionalisierung von Unsicherheit. Die Pandemie hat diese Logik nicht erschüttert, sondern verstärkt. Was sie sichtbar gemacht hat, ist kein Wissensdefizit über Reformbedarfe, sondern ein Defizit an politischem Willen, sie grundlegend zu bearbeiten.

Das muss nicht so bleiben. Die 24-Stunden-Betreuung ließe sich prinzipiell zu einem System weiterentwickeln, das für Betreuungskräfte, für pflegebedürftige Menschen und ihre Familien sowie für die öffentliche Hand gleichermaßen tragfähig und gerecht wäre. Antifragilität meint in diesem Sinne nicht mehr Belastbarkeit auf Kosten der ohnehin Belasteten, sondern die institutionelle Bereitschaft, Erschütterungen als Anlass für strukturelle Weiterentwicklung zu begreifen.

Ob dieser Schritt gelingt, ist keine technische, sondern eine politische Frage. Eine Frage darüber, ob Sorgearbeit weiterhin als Ressource behandelt wird, die sich ohne gesellschaftliche Gegenleistung verbrauchen lässt, weil andere die Rechnung begleichen: migrantische Betreuungskräfte mit ihrer Gesundheit, Familien mit ihrer Erschöpfung, Sendeländer mit ihrem eigenen Pflegenotstand. Nancy Fraser hat für die Krise sozialer Reproduktion insgesamt formuliert, was auch für das österreichische Modell gilt: „this crisis will not be resolved by tinkering with social policy. The path to its resolution can only go through deep structural transformation of this social order" (Fraser, 2016, p. 117). Die 24-Stunden-Betreuung ist ein paradigmatisches Beispiel für diesen Befund. Ob der politische Wille zu ebendieser Transformation entsteht, bleibt die entscheidende offene Frage.

Verwendete Literatur

Abel, E., & Nelson, M. (1990). Circles of care: Work and identity in women's lives. SUNY Press.

Addati, L., Cattaneo, U., Esquivel, V., & Valarino, I. (2018). Care work and care jobs for the future of decent work. International Labour Office. https://www.ilo.org/publications/major-publications/care-work-and-care-jobs-future-decent-work

Allmendinger, J. (2020). Zurück in alte Rollen: Corona bedroht die Geschlechtergerechtigkeit. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. https://bibliothek.wzb.eu/artikel/2020/f-23092.pdf

Amelina, A., & Lutz, H. (2018). Gender and migration: Transnational and intersectional prospects. Routledge. https://www.routledge.com/Gender-and-Migration-Transnational-and-Intersectional-Prospects/Amelina-Lutz/p/book/9780367583378

Amnesty International. (2021a). "We just want some rights": Migrant care workers denied rights in Austria. https://www.amnesty.org/en/documents/eur13/4342/2021/en/

Amnesty International Österreich. (2021b). Gemeinsam für faire Arbeitsbedingungen in der 24h-Betreuung. https://www.amnesty.at/mitmachen/kampagnen/gemeinsam-fuer-faire-arbeitsbedingungen-in-der-24h-betreuung/

Apitzsch, U., & Schmidbaur, M. (2010). Care und Migration: Die Ent-Sorgung menschlicher Reproduktionsarbeit entlang von Geschlechter- und Armutsgrenzen (1. Aufl.). Verlag Barbara Budrich. https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0h5f

Appelt, E., & Fleischer, E. (2014). Familiale Sorgearbeit in Österreich: Modernisierung eines konservativen Care-Regimes. In S. Schultz, A. Hummel, I. Bettio, & S. Dahl (Hrsg.), Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime (Sonderband 20). Nomos.

Arbeiterkammer. (o. J.-a). Arbeiterkammer-Mitgliedschaft. https://www.arbeiterkammer.at/ueberuns/mitgliedschaft/Mitgliedschaft.html

Arbeiterkammer. (o. J.-b). Der AK-Beitrag. https://www.arbeiterkammer.at/ueberuns/mitgliedschaft/Der_AK_Beitrag.html

Arbeiterkammer. (o. J.-c). Arbeit & Recht: Rechte haben - Recht bekommen. https://www.arbeiterkammer.at/arbeitsrecht

Arbeiterkammer Niederösterreich. (2021). 24-Stunden-Betreuung: Ein Ratgeber. https://noe.arbeiterkammer.at/service/broschueren/konsument/24h_Betreuung_2021.pdf

Arbeiterkammer Oberösterreich. (o. J.). 24-Stunden-Betreuung nach dem Hausbetreuungsgesetz. https://ooe.arbeiterkammer.at/beratung/arbeitundrecht/krankheitundpflege/pflege/Rund_um_die_Uhr_Betreuung.html

Arbeiterkammer Oberösterreich. (2023). AK-Bildungsmonitor 2023. https://ooe.arbeiterkammer.at/service/broschuerenundratgeber/bildung/B_2023_AK-Bildungsmonitor-2023.pdf

Arbeiterkammer Oberösterreich. (2024, 28. Mai). Der Arbeitsklima Index zeigt: Pflege ist Schwerarbeit und muss auch als solche anerkannt werden. OTS APA Austria Presse Agentur. https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/AKI-PK_Pflege_2024-05-28.pdf

Arbeiterkammer Oberösterreich. (2025a). Müssen Berufe im Gesundheits- und Pflegesystem stärken und damit die Versorgung sichern. https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/Berufe-im-Gesundheits--und-Pflegesystem-staerken.html

Arbeiterkammer Oberösterreich. (2025b). Kampf für ein besseres Gesundheits- und Pflegesystem im Zentrum der Debatte und Beschlüsse der oberösterreichischen AK-Vollversammlung. https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/28-Resolutionen-bei-AK-Vollversammlung-diskutiert.html

Arbeiterkammer Steiermark. (2024). 24-Stunden-Pflege: Ärger mit Vermittlern. https://stmk.arbeiterkammer.at/beratung/arbeitundrecht/gesundheitpflegebetreuung/24-Stunde-Pflege__Aerger_mit_Vermittlern.html

Arbeiterkammer Steiermark. (2025). 24-Stunden-Betreuung daheim: Informationen für Betreuungskräfte und Auftraggeber:innen. https://stmk.arbeiterkammer.at/service/broschuerenundratgeber/gesundheitundpflege/20250319_Broschuere_24_Stunden_Betreuung_daheim.pdf

Arbeiterkammer Tirol. (2024a). Erhebung der Arbeitsbedingungen und Arbeitsbelastungen in Gesundheits- und Sozialberufen in Tirol. https://tirol.arbeiterkammer.at/service/studien/sonstige/Studie_AK_Tirol_Pflege_24_Endbericht.pdf

Arbeiterkammer Tirol. (2024b). Neue Pflege-Umfrage 2024 zeigt: Die Perspektiven werden immer schlechter. https://tirol.arbeiterkammer.at/pflege_umfrage_2024

Arbeiterkammer Tirol, & sole24ore. (2025). Ratgeber 24-Stunden-Betreuung. https://tirol.arbeiterkammer.at/beratung/arbeitundrecht/KrankheitundPflege/Pflege/Sole24ore.html

Arbeiterkammer Wien. (2021, 6. April). Arbeiten für 3 Euro die Stunde? https://wien.arbeiterkammer.at/service/presse/Arbeiten_fuer_3_Euro_die_Stunde.html

Arbeiterkammer Wien. (2025). Rosoli: Pflege braucht gute Arbeitsbedingungen. https://wien.arbeiterkammer.at/service/presse/Arbeitsbedingungen_in_der_Pflege.html

Aulenbacher, B. (2009). Arbeit, Geschlecht und soziale Ungleichheiten. AIS-Studien. https://doi.org/10.21241/SSOAR.64743

Aulenbacher, B. (Hrsg.). (2014a). Für sich und andere Sorgen: Krise und Zukunft von Care in der modernen Gesellschaft. Beltz Juventa.

Aulenbacher, B., Dammayr, M., & Décieux, F. (2014b). Herrschaft, Arbeitsteilung, Ungleichheit - Das Beispiel der Sorgearbeit und des Sorgeregimes. PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 175, 209–224.

Aulenbacher, B., Bachinger, A., & Décieux, F. (2015). Kapitalismus, Sozialstaatlichkeit und soziale Reproduktion am Beispiel des österreichischen migrant-in-a-family-care-Modells. Kurswechsel, 1, 6–14.

Aulenbacher, B., Lutz, H., & Riegraf, B. (2018a). Introduction: Towards a global sociology of care and care work. Current Sociology, 66(4), 495–502. https://doi.org/10.1177/0011392118765245

Aulenbacher, B., Leiblfinger, M., Prieler, V., & Schwiter, K. (2018b). Capitalism goes care: Elder and child care between marketization and commodification. Global Dialogue, 8(2), 8–11.

Aulenbacher, B., Leiblfinger, M., & Prieler, V. (2018c). Die Politik der Kommodifizierung: Transnationale Care-Arbeit zwischen Legalisierung und Prekarisierung. In M. Schwertl & H. Lutz (Hrsg.), Prekäres Arbeiten in Europa (S. 7–20). Springer VS.

Aulenbacher, B., Leiblfinger, M., & Prieler, V. (2019a). Wind of change? Perspectives on the Austrian 24-h-care model. In Changing priorities: The making of care policy and practices. Johannes Kepler Universität Linz.

Aulenbacher, B., Leiblfinger, M., Prieler, V., & Schwiter, K. (2019b). Die 24-Stunden-Betreuung in Deutschland und Österreich: Ein vergleichender Blick auf ein transnationales Arrangement. Momentum Quarterly, 8(1), 7–19.

Aulenbacher, B. (2020a). Auf neuer Stufe vergesellschaftet: Care und soziale Reproduktion im Gegenwartskapitalismus. In K. Becker, K. Binner, & F. Décieux (Hrsg.), Gespannte Arbeits- und

Geschlechterverhältnisse im Marktkapitalismus (Bd. 72, S. 125–147). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-22315-1_7

Aulenbacher, B., Leiblfinger, M., & Prieler, V. (2020b). The promise of decent care and the problem of poor working conditions: Double movements around live-in care in Austria. Sozialpolitik.ch, 2(2020) https://doi.org/10.18753/2297-8224-160

Aulenbacher, B., Lutz, H., & Schwiter, K. (2021a). Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-care in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Beltz Juventa.

Aulenbacher, B., Leiblfinger, M., Prieler, V., & Lutz, H. (2021b). 24-Stunden-Betreuung: Prekarität im Wohlfahrtsstaat (1. Aufl.). Springer VS.

Aulenbacher, B., Lutz, H., & Schwiter, K. (2021c). Einleitung: Gute Sorge ohne gute Arbeit? In B. Aulenbacher, H. Lutz, & K. Schwiter (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-care in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Mandelbaum.

Aulenbacher, B., Leiblfinger, M., & Prieler, V. (2021d). Anforderungen und Ansprüche in der Live-in-Betreuung. In B. Aulenbacher, H. Lutz, & K. Schwiter (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-care in Deutschland, Österreich und der Schweiz (S. 147–164). Beltz Juventa.

Aulenbacher, B., Leiblfinger, M., & Prieler, V. (2021e). Das umstrittene Selbstständigenmodell - Live-in-Betreuung in Österreich. In B. Aulenbacher, H. Lutz, & K. Schwiter (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-care in Deutschland, Österreich und der Schweiz (S. 66–79). Beltz Juventa.

Aulenbacher, B. (2021f, 24. April). COVID-19 and care: The limits of the market society and the machine age as a turning point towards new care responsibilities. Plenary Address, 15th International Karl Polanyi Conference, Concordia University, Montreal.

Aulenbacher, B., Leiblfinger, M., & Prieler, V. (2021g). Das Thema ist, die Menschen wollen zu Hause sein. Zum Nachdenken über Live-in-care, Gütesiegel, staatliche Förderung und neue Betreuungsformen. In B. Aulenbacher, H. Lutz, & K. Schwiter (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-care in Deutschland, Österreich und der Schweiz (S. 212–238). Beltz Juventa.

Aulenbacher, B., Lutz, H., & Schwiter, K. (2021h). Live-in-Betreuung - (k)ein Zukunftsmodell guter Sorge und guter Arbeit? In B. Aulenbacher, H. Lutz, & K. Schwiter (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-care in Deutschland, Österreich und der Schweiz (S. 238–253). Beltz Juventa.

Aulenbacher, B., Lutz, H., Palenga-Möllenbeck, E., & Schwiter, K. (2024a). Senior home care for sale: Agency-brokered transnational live-in care in Europe. In Home care for sale: The transnational brokering of senior care in Europe. Sage.

Aulenbacher, B., & Prieler, V. (2024b). The good agency? On the interplay of formalisation and informality in the contested marketisation of live-in care in Austria. In Home care for sale: The transnational brokering of senior care in Europe (79-92). Sage.

Aulenbacher, B., & Prieler, V. (2024c). Pflege ohne Ende? 24-Stunden-Betreuung und die Zukunft von Sorgearbeit in Österreich. Johannes Kepler Universität Linz.

Aulenbacher, B., Leiblfinger, M., Prieler, V., & Schwiter, K. (2024d). Prekäre Ordnung: Transnationale live-in-care im deutschsprachigen Raum. Campus.

Auth, D. (2013). Ökonomisierung der Pflege - Formalisierung und Prekarisierung von Pflegearbeit. WSI-Mitteilungen, 66(6), 412–420. https://doi.org/10.5771/0342-300X-2013-6-412

Ayalon, L. (2022). The global care network and its impact on sending and receiving countries: Current knowledge and future directions. Ageing & Society, 42(8), https://doi.org/10.1017/S0144686X21000027

Bachinger, A. (2010). 24-Stunden-Betreuung – gelungenes Legalisierungsprojekt oder prekäre Arbeitsmarktintegration? SWS-Rundschau, 50(4), 399-412. https://www.researchgate.net/publication/235575390_24-Stunden-Betreuung_-_Gelungenes_Legalisierungsprojekt_oder_prekare_Arbeitsmarktintegration

Bachinger, A. (2011). Der Diskurs der 24-Stunden-Betreuung in Österreich: Gesetzgebung und Medialität. AMS Forschungsnetzwerk.

Bachinger, A. (2016a). 24-Stunden-Betreuung in Österreich – Die Nutzung migrantisierter Arbeitskraft. FEMINA POLITICA - Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft, 25(1). https://doi.org/10.3224/feminapolitica.v25i1.23408

Bachinger, A. (2016b). 24-Stunden-Betreuung in Österreich – Die Nutzung migrantisierter Arbeitskraft. In S. Kolland & H. Bertram (Hrsg.), Altern und soziale Ungleichheit (S. 39–54). Springer VS.

Bachinger, A. (2016c). Zwischen Prekarität und Selbstständigkeit: Arbeits- und Lebensbedingungen von Migrantinnen in der 24-Stunden-Betreuung in Österreich. In R. Weicht & M. Österle (Hrsg.), Pflege im Wandel: Analysen und Perspektiven (S. 143–162). Facultas.

Bachmann, A. (2020, 18. Mai). 24-Stunden-Betreuung: 90 Tage arbeiten und kein Mal frei. https://www.moment.at/story/24-stunden-betreuung-90-tage-arbeiten

Bachmann, A. (2023, 31.Januar). ÖQZ-24: Scharfe Kritik am Siegel für gute 24-Stunden-Betreuung. MOMENT. https://www.moment.at/story/oeqz-24h-betreuung-kritik

Bader, P., Becker, F., Demirovic, A., & Dück, J. (2011). Die multiple Krise - Krisendynamiken im neoliberalen Kapitalismus. In VielfachKrise im finanzmarktdominierten Kapitalismus. VSA Verlag.

Bartha, A., & Zentai, V. (2020). Long-term care and gender equality: Fuzzy-set ideal types of care regimes in Europe. Social Inclusion, 8(4), 92-102. https://doi.org/10.17645/si.v8i4.2956

Bauer, G., & Österle, A. (2013a). 24-Stunden-Betreuung für ältere Menschen: Entwicklungen und Wirkungen der Regularisierung der Betreuung in privaten Haushalten in Österreich. Sozialer Fortschritt, 62(3), 71–82. https://doi.org/10.3790/sfo.62.3.71

Bauer, G., & Österle, A. (2013b). Migrant care labour: The commodification and redistribution of care and emotional work. Social Policy and Society, 12(3), 419–431. https://doi.org/10.1017/S1474746413000079

Bauer, G., & Österle, A. (2013c). 24-Stunden-Betreuung für ältere Menschen: Entwicklung, Struktur und Herausforderungen eines transnationalen Betreuungsarrangements in Österreich. In S. Kolland & H. Bertram (Hrsg.), Altern und soziale Ungleichheit (S. 67–87). Springer VS.

Bauer, G., & Österle, A. (2016). Mid and later life care work migration: Patterns of re-organising informal care obligations in Central and Eastern Europe. Journal of Aging Studies, 37, 81–93. https://doi.org/10.1016/j.jaging.2016.02.005

Becker-Schmidt, R. (2003). Zur doppelten Vergesellschaftung von Frauen. https://www.fu-berlin.de/sites/gpo/soz_eth/Geschlecht_als_Kategorie/Die_doppelte_Vergesellschaftung_von_Frauen/becker_schmidt_ohne.pdf

Becker-Schmidt, R. (2011). Verwahrloste Fürsorge – Ein Krisenherd gesellschaftlicher Reproduktion: Zivilisationskritische Anmerkungen zur ökonomischen, sozialstaatlichen und sozialkulturellen Vernachlässigung von Praxen im Feld care work. Gender – Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft, 3(3), 9–23. https://doi.org/10.2307/j.ctvddzggj

Belfrage, C., & Hauf, F. (2017). The gentle art of retroduction: Critical realism, cultural political economy and critical grounded theory. Organization Studies, 38(2), 251–271. https://doi.org/10.1177/0170840616663239

Benazha, A. V., Leiblfinger, M., Prieler, V., & Steiner, J. (2021). Live-in-Care im Ländervergleich. In B. Aulenbacher, H. Lutz, & K. Schwiter (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-care in Deutschland, Österreich und der Schweiz (S. 96–112). Beltz Juventa.

Berghammer, C. (2022). Childcare and housework during the first lockdown in Austria: Traditional division or new roles? Journal of Family Research, 34(1). https://doi.org/10.20377/jfr-701

Bettio, F., Simonazzi, A., & Villa, P. (2006). Change in care regimes and female migration: The care drain in the Mediterranean. Journal of European Social Policy, 16(3), 271–285. https://doi.org/10.1177/0958928706065598

Biffl, G. (2023). Migration & Arbeit: Herausforderungen und Perspektiven in Europa. Donau-Universität Krems.

Bohle, D., & Eihmanis, E. (2022). East Central Europe in the COVID-19 crisis. East European Politics, 38(4), 491–506. https://doi.org/10.1080/21599165.2022.2122051

Bomert, C. (2020). Transnationale Care-Arbeiterinnen in der 24-Stunden-Betreuung: Zwischen öffentlicher (Un-)Sichtbarkeit und institutioneller (De-)Adressierung. Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-28514-2

Bomert, C. (2021). Interessenartikulation von Migrant*innen im Kontext bezahlter Sorgearbeit im Privathaushalt – Agency-Diskurse in Berichterstattung und Unterstützungsstrukturen. Jahrbuch erziehungswissenschaftliche Geschlechterforschung, 153–169.

Bonacker, M., & Geiger, G. (2022). Wie die Pandemie die Pflege verändert – eine Hinführung. In M. Bonacker & G. Geiger (Hrsg.), Pflege in Zeiten der Pandemie: Wie sich Pflege durch Corona verändert hat. Verlag Barbara Budrich.

Brand, U. (2013). State, context and correspondence: Contours of a historical-materialist policy analysis. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 42(4), 425–442.

Brand, U., Krams, M., Lenikus, V., & Schneider, E. (2022). Contours of historical-materialist policy analysis. Critical Policy Studies, 16(3), 279–296. https://doi.org/10.1080/19460171.2021.1947864

Brückner, M. (2004). Der gesellschaftliche Umgang mit menschlicher Bedürftigkeit: Zur sozialen Organisation von Sorge. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 33(1), 23–39.

Brückner, M. (2010). Entwicklungen der Care-Debatte – Wurzeln und Begrifflichkeiten. In U. Apitzsch & M. Schmidbaur (Hrsg.). Care und Migration: Die Ent-Sorgung menschlicher Reproduktionsarbeit entlang von Geschlechter- und Armutsgrenzen. Verlag Barbara Budrich. https://doi.org/10.2307/j.ctvdf0h5f

Brückner, M. (2011). Zwischenmenschliche Interdependenz – Sich Sorgen als familiale, soziale und staatliche Aufgabe. In K. Böllert & C. Heite (Hrsg.), Sozialpolitik als Geschlechterpolitik (S. 105–122). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-92793-0_7

Brugger, M., Hengalova, R., & Stefan, J. (2021). COVID-19 and the perceived stressors of Austrian long-term care workers. University of Economics and Business.

Bucher, B. (2018). Rechtliche Ausgestaltung der 24-h-Betreuung durch ausländische Pflegekräfte in deutschen Privathaushalten: Eine kritische Analyse. Nomos. https://doi.org/10.5771/9783845295985

Buchar, C. (2020, 28. März). 24-Stunden-Betreuung: Land NÖ und WKNÖ organisieren Sonderflüge, um Betreuerinnen ins Land zu bringen. WKO Niederösterreich. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200328_OTS0005/24-stunden-betreuung-land-noe-und-wknoe-organisieren-sonderfluege-um-betreuerinnen-ins-land-zu-bringen

Buckel, S., Georgi, F., Kannankulam, J., & Wissel, J. (2017). The European border regime in crisis: Theory, methods and analyses in critical European studies. Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Bundeskanzleramt. (2020, 23. April). Edtstadler/Gewessler/Brunner: Sonderzüge für Pflegekräfte aus Rumänien auf Schiene. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2020/sonderzuege-fuer-pflegekraefte-aus-rumaenien-auf-schiene.html

Bundeskanzleramt. (2025). Mitglieder der Bundesregierung der Republik Österreich. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. (2013). Bundesseniorenplan: Bundesplan für Seniorinnen und Senioren (4., unveränd. Aufl.). https://www.sozialministerium.gv.at/dam/jcr:9ff6832d-bef5-4acc-93ac-b4ad90033b09/Bundesseniorenplan-4.-Auflage-September-2013-0(1).pdf

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. (2018a). Förderung für 24-Stunden-Betreuung: Informationen zur Antragstellung. https://www.oesterreich.gv.at/de/themen/pflege/1/Seite.360534

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. (2022). Arbeitsbedingungen in der Langzeitpflege. https://www.sozialministerium.at/berichte/arbeitsbedingungen-pflege-2022

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. (2023). 24-Stunden-Betreuung zu Hause – Ein Überblick. https://broschuerenservice.sozialministerium.gv.at/Home/Download?publicationId=175

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. (o. J.). Informationen zur 24-Stunden-Betreuung in Österreich. https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Pflege/24-Stunden-Betreuung.html

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. (o. J.). FAQ Personenbetreuung (24-Stunden-Betreuung). https://www.konsumentenfragen.at/konsumentenfragen/FAQ/Personenbetreuung/FAQ_Personenbetreuung-24-Stunden-Betreuung_.html

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. (2024a). Richtlinien für die Vorbereitung und Durchführung der Zertifizierung nach dem österreichischen Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung (ÖQZ-24). Abgerufen am 14. Oktober 2025 von https://oeqz.at/wp-content/uploads/2019/11/Richtlinien.pdf

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. (2024b). ÖQZ-24: Österreichisches Qualitätszertifikat für Vermittlungsagenturen in der 24-Stunden-Betreuung. Abgerufen am 14. Oktober 2025 von https://www.sozialministerium.gv.at/Ministerium/Preise-und-Guetesiegel/OEQZ24-Oesterreichisches-Qualitaetszertifikat-fuer-Vermittlungsagenturen-in-der-24-Stunden-Betreuung.html

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. (2025). Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2024. https://www.sozialministerium.gv.at/dam/jcr:b10ba457-7a8a-4f0f-b74f-67335657f8ce/Pflegevorsorgebericht%202024.pdf

Burgenland. (2025). Zusätzliche Landesförderung für die 24-Stunden-Betreuung. https://www.burgenland.at/themen/pflege/24-stunden-betreuung/zusaetzliche-landesfoerderung-fuer-die-24-stunden-betreuung/

Camilletti, E., & Nesbitt-Ahmed, Z. (2022). COVID-19 and a crisis of care: A feminist analysis of public policy responses to paid and unpaid care and domestic work. International Labour Review, 161(2), 195–218. https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35602284/

Care-Manifest: Care.Macht.Mehr: Von der Care-Krise zur Care-Gerechtigkeit. (2013). Feministische Studien, 31(2). https://doi.org/10.1515/fs-2013-0213

Care24. (o. J.). 24-Stunden-Betreuung FAQ. Abgerufen am 25. April 2026, von https://www.care24.at/24-stunden-betreuung-faq/ /

Caritas Rundum Zuhause betreut. (2025). Kosten in der Caritas 24-Stunden-Betreuung: Kostenblatt 2025. https://www.caritas-rundumbetreut.at/fileadmin/storage/wien/hilfe-angebote/pflege/CRZB/Kosten/Kostenblatt_2025.pdf

Collins, P. H. (1990). Black feminist thought: Knowledge, consciousness, and the politics of empowerment. Routledge.

Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics. University of Chicago Legal Forum, 1989(1), 139–167.

Crisan, E. (2024, 20. März). Ausbeutung? Kritik an WKO-Imageaktion für 24-Stunden-Betreuerinnen. profil. https://www.profil.at/oesterreich/wko-award-24-stunden-betreuerinnen-ingrijitoare-batrani/402826315

Crisan, E., & Dulle, P. (2023, 4. August). Wie weit Österreich von fairer und leistbarer 24-Stunden-Betreuung entfernt ist. profil. https://www.profil.at/oesterreich/wie-weit-oesterreich-von-fairer-und-leistbarer-24-stunden-betreuung-entfernt-ist/402544031

Diesenreiter, A., & Österle, A. (2021). Patients as EU citizens? The implementation and contestation of cross-border social rights in long-term care. Journal of European Social Policy, 31(2), 144–156. https://doi.org/10.1177/0958928720968632

Die Grünen. (2022, 12. Mai). Pflegereform: Attraktivierung der unselbstständigen Beschäftigung in der Pflege. https://gruene.at/news/pflegereform/

Dowling, E. (2016). Valorised but not valued? Affective remuneration, social reproduction and feminist politics beyond the crisis. British Politics, 11(4), 452–468. https://doi.org/10.1057/s41293-016-0036-2

Dowling, E. (2018). Confronting capital's care fix: Care through the lens of democracy. Equality, Diversity and Inclusion: An International Journal, 37(4), 332–346. https://doi.org/10.1108/EDI-02-2017-0032

Dowling, E. (2021a). Caring in times of a global pandemic: Introduction. Historical Social Research, 46(4), 7–30. https://doi.org/10.12759/HSR.46.2021.4.7-30

Dowling, E. (2021b). The care crisis: What caused it and how can we end it? Verso.

Dowling, E. (2021c). Sorgen in Zeiten einer globalen Pandemie: Einleitung. Historical Social Research, 46(4), 7–30. https://ucrisportal.univie.ac.at/en/publications/caring-in-times-of-a-global-pandemic-introduction

Dück, J. (2022). Soziale Reproduktion in der Krise: Sorgekämpfe in Europa. In J. Dück & K. Gottschlich (Hrsg.), Sorgearbeit: Intersektionelle Perspektiven auf Reproduktion und Kämpfe (S. 49–72). Westfälisches Dampfboot.

Durisova, S. (2017). Die Organisation der Ausbeutung: Soziale und arbeitsrechtliche Benachteiligung der Pflege- und Betreuungskräfte im Rahmen der 24-Stunden-Pflege, unter besonderer Berücksichtigung der Rolle von Vermittlungsagenturen. Karl-Franzens-Universität Graz.

Durisova, S., & IG24. (2021). Situation und Probleme der 24-Stunden-Betreuer_innen in Österreich. IG24. https://ig24.at/wp-content/uploads/2021/02/situation-und-probleme-24-h-betreuer_innen.pdf

Egyed, M. (2020, 5. Februar). Strittige Anpassung der Familienbeihilfe verfehlte Ziel deutlich. Der Standard. https://www.derstandard.at/story/2000114171069/strittige-anpassung-der-familienbeihilfe-verfehlte-ziel-deutlich

European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, INRCA, ÖSB Consulting, Institute for Employment Studies, & Applica. (2014). Filling the gap in long-term professional care through systematic migration policies: Germany, 23–24 October 2013. Publications Office. https://data.europa.eu/doi/10.2767/91049

FairCare. (o. J.). FairCare – The network based solution for collaborative future care. https://www.fair-care.eu/

Faragheh, T. (2020). Die BetreuerInnen bleiben auf der Strecke. ÖGB – Gewerkschaft vida / vidaflex. https://www.oegb.at/themen/gesundheit-und-pflege/pflege/-die-betreuerinnen-selbst-bleiben-auf-der-strecke-

Famira-Mühlberger, U. (2017a). Die Bedeutung der 24-Stunden-Betreuung für die Altenbetreuung in Österreich. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO). https://www.wifo.ac.at/publication/51185

Famira-Mühlberger, U. (2017b). Personenbetreuung in Privathaushalten: Rechtliche Rahmenbedingungen und sozialpolitische Herausforderungen. Wirtschaft und Gesellschaft, 43(2), 219–242.

Famira-Mühlberger, U. (2017c). Pflegevorsorge und Pflegearbeit in Österreich: Systemüberblick und Herausforderungen. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO).

Filipič, U. (2019). Gute Arbeit in Gesundheits- und Sozialberufen: Sammelband zur Arbeitsqualität in Pflege und Betreuung. Bundesarbeitskammer. https://forschungsnetzwerk.ams.at/dam/jcr:df94b7e1-bcf1-4ec2-88c1-be52aecaa600/AK-pflege-sammelband-2019.pdf

Florian, J. (2021). Individuelle und kollektive Formen von wahrgenommener Handlungsmacht in der transnationalen 24-Stunden-Betreuung während der Corona-Krise (Masterarbeit). Universität Wien. https://utheses.univie.ac.at/detail/60284

Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hrsg.). (2014). Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Transcript.

Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hrsg.). (2014b). II. Historisch-materialistische Politikanalyse: Die Operationalisierung materialistischer Staatstheorie für die empirische Forschung. In Kämpfe um Migrationspolitik: Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung (S. 43–60). Transcript. https://doi.org/10.1515/transcript.9783839424025.43

Fraser, N. (2016). Contradictions of capital and care. New Left Review, 100, 99–117.

Fraser, N., & Jaeggi, R. (2020). Kapitalismus: Ein Gespräch über kritische Theorie. Suhrkamp. https://www.suhrkamp.de/buch/kapitalismus-t-9783518299074

Fraser, N. (2023). Der Allesfresser: Wie der Kapitalismus seine eigenen Grundlagen verschlingt (3. Aufl.). Suhrkamp.

Freiheitliche Partei Österreichs. (2024a, 28. August). Pflege: Niederschwelliger Berufszugang mit leistungsgerechter Bezahlung – Gebot der Stunde. https://www.fpoe.at/medien/pressemeldungen/artikel/pflege-niederschwelliger-berufszugang-mit-leistungsgerechter-bezahlung-gebot-der-stunde

Freiheitliche Partei Österreichs. (2024b, 15. Februar). In der Pflege muss sich Leistung wieder lohnen. https://www.fpoe.at/medien/pressemeldungen/artikel/in-der-pflege-muss-sich-leistung-wieder-lohnen

Fuchs, P. (2018, 18. Juli). Eine Gewerkschaft für die Ich-AGs. Die Presse. https://www.diepresse.com/5462112/eine-gewerkschaft-fuer-die-ich-ags

Gerhards, S., von Kutzleben, M., & Schweda, M. (2022). Moralische Probleme der Versorgung von Menschen mit Demenz durch osteuropäische Live-in-Hilfen: Eine ethische Analyse der Erwartungen von Angehörigen in Onlineforen. Ethik in der Medizin, 34(4). https://doi.org/10.1007/s00481-022-00708-8

Geserick, S. (2021). Die Personenbetreuung aus Sicht der Betreuten und Angehörigen (Masterarbeit). Universität Wien, Institut für Soziologie.

Gesundheit Österreich GmbH. (2022). Pflegereport 2022: Versorgungsstrukturen und Bedarfsentwicklung. https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://goeg.at/sites/goeg.at/files/GOEG_Jahresbericht_2022_bf.pdf&ved=2ahUKEwjM9cecopaUAxUgQvEDHfISGiIQFnoECBgQAQ&usg=AOvVaw2S8qmZubW6jYFhVCoA7D5C

Gilligan, C. (1983). In a different voice: Psychological theory and women's development. Harvard University Press.

Gramsci, A. (1991–2002). Prison notebooks (German ed.). Argument.

Gutiérrez, R. (2021). Class of vulnerability: Live-in-care workers and COVID-19. Global Social Policy, 21(3), 376–393. https://doi.org/10.1177/14680181211011883

Habel, S. (2021). Narratives on working hours: An analysis of pioneer brokering agencies for live-in care work in Germany. Sociológia – Slovak Sociological Review, 53(5). https://doi.org/10.31577/sociologia.2021.53.5.17

Hanzl, L. (2022). Wie die Qualität von Langzeitpflegediensten das Wohlbefinden von pflegenden Angehörigen beeinflusst. Momentum Quarterly, 11(1), .3–17. https://doi.org/10.15203/MOMENTUMQUARTERLY.VOL11.NO1.P3-17

Haslinger-Baumann, E., Lilgenau, A., Binder, C., & Gugenberger, K. (2019). Qualitätsmerkmale in der 24-h-Betreuung aus der Perspektive der Betroffenen: Ergebnisse einer Pilotbefragungsstudie in Österreich. Pflege, 32(4). https://doi.org/10.1024/1012-5302/a000677

Hauck, A. (2022). Von der Sorge um die Sorgearbeit: Zur diskursiven Aushandlung von Care in Österreich im Blickfeld der COVID-19-Pandemie (Masterarbeit). Universität Wien, Institut für Soziologie. https://utheses.univie.ac.at/detail/62053

Heuber, Y. (2020, 31. März). Coronakrise: vidaflex fordert Bleib-da-Bonus von 1.000 Euro im Monat für alle 24-Stunden-Betreuungskräfte. ÖGB / vidaflex. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20200331_OTS0162/coronakrise-vidaflex-fordert-bleib-da-bonus-von-1000-euro-im-monat-fuer-alle-24-stunden-betreuungskraefte

Hiessl, C. (2022). Labour Rights for Live-In Care Workers: The Long and Bumpy Road Ahead. Social Sciences, 11(12), 547. https://doi.org/10.3390/socsci11120547

Hilfswerk Österreich. (2022, 5. April). Teuerung gefährdet 24-Stunden-Betreuung – Bundesregierung muss endlich Förderung anpassen! https://www.hilfswerk.at/oesterreich/artikel-detail/news/hilfswerk-teuerung-gefaehrdet-24-stunden-betreuung-bundesregierung-muss-endlich-foerderung-anpassen/

Hilfswerk Österreich. (o. J.). Kosten Langzeitbetreuung. Abgerufen am 25. April 2026, von https://www.hilfswerk.at/oesterreich/24-stunden-betreuung/kosten-und-foerderungen/kosten-langzeitbetreuung/

Hochschild, A. R. (2000). Global care chains and emotional surplus value. In W. Hutton & A. Giddens (Eds.), On the edge: Living with global capitalism (130–146). Jonathan Cape.

Hochschild, A. R. (2014). Global care chains and emotional surplus value. In Justice, politics, and the family. Routledge.

Holst, H., Fessler, A., & Niehoff, S. (2022). Covid-19, Ungleichheit und (Erwerbs-)Arbeit – zur Relevanz sozialer Klasse in der Pandemie. Zeitschrift für Soziologie, 51(1), 41–65.

Hopfgartner, L., Seubert, C., Sprenger, F., & Glaser, J. (2022). Experiences of precariousness and exploitation of Romanian transnational live-in care workers in Austria. Journal of Industrial Relations, 64(2), 298–320. https://doi.org/10.1177/00221856211063923

Horn, V., Schweppe, C., Böcker, A., & Bruquetas-Callejo, M. (Hrsg.). (2021). The global old age care industry: Tapping into migrants for tackling the old age care crisis. Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-16-2237-3

Hussein, S. (2022). The global demand for migrant care workers: Drivers and implications on migrants' wellbeing. Sustainability, 14(17), 10612. https://doi.org/10.3390/su141710612

IG24. (o. J.-a). Wer wir sind. https://ig24.at/de/ig24-wer-wir-sind/

IG24. (o. J.-b). IG24 – Interessengemeinschaft der 24-Stunden-Betreuer:innen. https://ig24.at/de/

IG24. (2020, 3. Oktober). Rückschau auf die Demo: Applaus ist nicht genug! Arbeitszeitverkürzung – höhere Löhne – mehr Personal. https://ig24.at/de/rueckschau-auf-die-demo-applaus-ist-nicht-genug-arbeitszeitverkuerzung-hoehere-loehne-mehr-personal/

IG24. (2022a). Personenbetreuung zu Hause in Österreich: Was müssen Sie wissen? https://ig24.at/?download_id=36376&sdm_process_download=1

IG24. (2022b, 1. September). Im Haushalt und auf der Autobahn: Sichere Arbeitsbedingungen für die 24h-Betreuer:innen jetzt! https://ig24.at/im-haushalt-und-auf-der-autobahn-sichere-arbeitsbedingungen-fuer-die-24h-betreuerinnen-jetzt/

IG24. (2023a). Arbeiten als Personenbetreuerin in Österreich (Broschüre). https://ig24.at/de/broschuere-arbeiten-als-personenbetreuerin-in-oesterreich-nun-auch-in-rumaenischer-und-slowakischer-sprache/

IG24. (2023b). Offener Brief zur Pflegereform IV. https://ig24.at/de/30889-2/

IG24. (2025a, 15. Mai). Ergebnisse der Studie „24h – Das Unsichtbare sichtbar machen". https://ig24.at/de/ergebnisse-der-studie-24h-das-unsichtbare-sichtbar-machen/

IG24. (2025b, 4. Juni). DREPT braucht Verstärkung! https://ig24.at/de/drept-braucht-verstaerkung/

Iniciativa 24. (o. J.). Iniciatíva za zlepšenie podmienok v 24h opatrovaní. Facebook. https://www.facebook.com/iniciativa24/

Internationales Arbeitsamt. (2017a). Decent work for migrant workers in care services.

Internationales Arbeitsamt. (2017b). Arbeitsmigration im Wandel: Die damit verbundenen ordnungspolitischen Herausforderungen angehen (106. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz).

International Labour Organization. (2023). The road to decent work for domestic workers. https://www.ilo.org/publications/major-publications/road-decent-work-domestic-workers

Jacobs, K., Kuhlmey, A., Greß, S., Klauber, J., & Schwinger, A. (Hrsg.). (2020). Pflege-Report 2019: Mehr Personal in der Langzeitpflege – aber woher? Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-58935-9

Jessop, B. (2001). Institutional re(turns) and the strategic-relational approach. Environment and Planning A: Economy and Space, 33(7), 1213–1235. https://doi.org/10.1068/a32183

John, G. (2020, 28. April). Familienbeihilfe: Indexierung und EU-Recht. Arbeit & Wirtschaft. https://www.arbeit-wirtschaft.at/familienbeihilfe-indexierung-und-eu-recht/

Juric, S. (2022). Pflege und Betreuung zwischen Legalisierung und Prekarisierung. Kurswechsel, 2, 13–22.

Juric, M. (2022). Die 24-Stunden-Betreuung in Österreich: Die Rechtslage der selbstständigen Personenbetreuerinnen und Organisation von Personenbetreuung unter besonderer Berücksichtigung der Genderproblematik süd-/osteuropäischer Betreuerinnen (Masterarbeit). Johannes Kepler Universität Linz.

Kaczmarczyk, P., & Tyrowicz, J. (2015). Powroty do Polski? Return migration and labour market integration. Central and Eastern European Migration Review, 4(2), 133–151.

Kaldewey, D. (2022). Was bedeutet Systemrelevanz in Zeiten der Pandemie? Berliner Journal für Soziologie, 32(1). https://doi.org/10.1007/s11609-022-00464-y

Kannankulam, J., & Georgi, F. (2014). Varieties of capitalism or varieties of relationship of forces? Outlines of a historical materialist policy analysis. Capital & Class, 38, 59–71. https://doi.org/10.1177/0309816813513088

Katona, N., & Zacharenko, E. (2021). The dependency on East-to-West care labour migration in the EU: Addressing inequalities and exploitation (Discussion Paper). Friedrich-Ebert-Stiftung.

Khalil, H., Peters, M., Godfrey, C. M., McInerney, P., Soares, C. B., & Parker, D. (2016). An evidence-based approach to scoping reviews. Worldviews on Evidence-Based Nursing, 13(2), 118–123. https://doi.org/10.1111/wvn.12144

Kilkey, M., Lutz, H., & Palenga-Möllenbeck, E. (2010). Introduction: Domestic and care work at the intersection of welfare, gender and migration regimes: Some European experiences. Social Policy and Society, 9(3), 379–384. https://doi.org/10.1017/S1474746410000096

King-Dejardin, A. (2019). The social construction of migrant care work: At the intersection of care, migration and gender. International Labour Office.

Kleine Zeitung. (2020, 9. April). Die 24-Stundenpflege gehört in dieser Form abgeschafft. https://www.kleinezeitung.at/service/ratgeber/steiermark/pflege/5793359/Die-24Stundenpflege-gehoert-in-dieser-Form-abgeschafft

Kommunistische Partei Österreichs. (2025, 8. Jänner). Verbesserungen in der 24-Stunden-Betreuung gefordert. https://www.kpoe-graz.at/verbesserungen-in-der-24-stunden-betreuung-gefordert.phtml

König, S. (2019). Der Weg zur 24-Stunden-Betreuung. In T. Leiblfinger & B. Prieler (Hrsg.), Live-in-Care: Entwicklungen und Herausforderungen in Österreich (S. 80–92). AK Oberösterreich.

Koebe, J., Samtleben, C., Schrenker, A., & Zucco, A. (2020). Systemrelevant, aber dennoch kaum anerkannt: Entlohnung unverzichtbarer Berufe in der Corona-Krise unterdurchschnittlich (DIW aktuell Nr. 48). Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin). https://www.diw.de/de/diw_01.c.743872.de/publikationen/diw_aktuell/2020_0028/systemrelevant_und_dennoch_kaum_anerkannt__das_lohn-_und_prestigeniveau_unverzichtbarer_berufe_in_zeiten_von_corona.html

KPÖ Graz. (2024, 15. März). Gesetz statt Gütesiegel in der 24-Stunden-Betreuung. https://www.kpoe-graz.at/kpoe-gesetz-statt-guetesiegel-bei-24-stunden-betreuung-11.phtml

Kuckartz, U., & Rädiker, S. (2022). Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung (5. Aufl.). Beltz Juventa.

Kuhlmann, E., Falkenbach, M., Klasa, K., Pavolini, E., Ungureanu, M., & Stoy, V. (2020). Migrant carers in Europe in times of COVID-19: A call to action for European health workforce governance and a public health approach. European Journal of Public Health, 30(Suppl. 4), iv22–iv27. https://doi.org/10.1093/eurpub/ckaa126

Landl, T. (2013). Vermittlungsagenturen von Betreuungskräften als transnationale Organisationen: Eine akteurszentrierte Analyse ihrer Entstehung und Positionierung in der transnationalen Organisation von Betreuung (Masterarbeit). Universität Wien.

Leiber, S., Rossow, V., Österle, A., & Frerk, T. (2021). Yet another black box: Brokering agencies in the evolving market for live-in migrant care work in Austria and Germany. International Journal of Care and Caring, 5(2–3), 203–221. https://doi.org/10.1332/239788220X15988973352874

Leiber, S., & Österle, A. (2022). Formalisierung des Informellen: Die Regulierung der „24-Stunden-Betreuung“ in Österreich und Deutschland. *WSI-Mitteilungen, 75*(5), 379–385. https://doi.org/10.5771/0342-300X-2022-5-379

Leiblfinger, M., & Prieler, V. (2018). Elf Jahre 24-Stunden-Betreuung in Österreich: Eine Policy- und Regime-Analyse (Linzer Beiträge zu Wirtschaft – Ethik – Gesellschaft, Band 9). Katholische Privat-Universität Linz. https://kidoks.bsz-bw.de/frontdoor/deliver/index/docId/1319/file/LiWiRei_9-Leiblfinger-Prieler.pdf

Leiblfinger, M., Prieler, V., Schwiter, K., Steiner, J., Benazha, A., & Lutz, H. (2020). Impact of COVID-19 policy responses on live-in care workers in Austria, Germany, and Switzerland. Journal of Long-Term Care, 144–150. https://doi.org/10.31389/jltc.51

Leiblfinger, M., Prieler, V., Rogoz, M., & Sekulová, M. (2021a). Confronted with COVID-19: Migrant live-in care during the pandemic. Global Social Policy, 21(3), 376–393. https://doi.org/10.1177/14680181211008340

Leiblfinger, M., Prieler, V., Schwiter, K., Steiner, J., Benazha, A. V., & Lutz, H. (2021b). Auswirkungen der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie auf Live-in-Betreuerinnen. In B. Aulenbacher, H. Lutz, & K. Schwiter (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz (S. 96–112). Beltz Juventa.

Leichsenring, K., Staflinger, H., & Bauer, A. (2020a, 1. April). The importance of migrant caregivers in the Austrian long-term care system highlighted by the COVID-19 outbreak. International Long-Term Care Policy Network. https://ltccovid.org/2020/04/01/report-the-importance-of-migrant-caregivers-in-the-austrian-long-term-care-system-highlighted-by-the-covid-19-outbreak/

Leichsenring, K., Staflinger, H., & Bauer, A. (2020b, 8. April). The situation of ‘24-hour care’ from the perspective of migrant caregivers in Austria. International Long-Term Care Policy Network. https://ltccovid.org/2020/04/08/the-situation-of-24-hour-care-from-the-perspective-of-migrant-caregivers-in-austria/

Leichsenring, K., Schmidt, A. E., & Staflinger, H. (2021). Fractures in the Austrian model of long-term care: What are the lessons from the first wave of the COVID-19 pandemic? Journal of Long-Term Care, 33–42. https://doi.org/10.31389/jltc.54

Leichsenring, K., Kadi, S., & Simmons, C. (2022). Making the invisible visible: The pandemic and migrant care work in long-term care. Social Sciences, 11(8), 1–18. https://doi.org/10.3390/socsci11080326

Leitgeb, C. (2023). Carer but uncared for: The structures and dynamics of the Austrian 24-hour care market (Masterarbeit). Universität Wien.

Levac, D., Colquhoun, H., & O'Brien, K. K. (2010). Scoping studies: Advancing the methodology. Implementation Science, 5(1), 69. https://doi.org/10.1186/1748-5908-5-69

Lichtenberger, H., & Wöhl, S. (2020). Strukturelle Sorglosigkeit: Die 24-Stunden-Betreuung in der COVID-19-Krise. Femina Politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft, 29(2), 133–134.

Kreimer, M., Hof, H., & Liesnig, S. (2023). Strukturelle Geschlechterunterschiede in den Arbeitsbedingungen: Eine beispielhafte Analyse der sozioökonomischen Folgen der Coronakrise im systemrelevanten Care-Bereich. In *Sozialer Zusammenhalt in der Krise*. transcript Verlag. https://doi.org/10.1515/9783839462065-005

Lightman, N. (2020). Comparing care regimes: Worker characteristics and wage penalties in the global care chain. Social Politics, 27(2), 1–28. https://doi.org/10.1093/sp/jxz026

LINKS Wien. (2024, 21. Mai). Rettet die Pflege! https://links.wien/2024/05/21/rettet-die-pflege/

Livnat, Y., & Shamir, H. (2022). Gaining control: Bilateral labor agreements in international labour migration governance. International Migration Review, 56(4), 1134–1161. https://doi.org/10.1177/01979183211023042

Lipietz, A. (1988). Accumulation, crises and ways out: Some methodological reflections on the concept of regulation. International Journal of Political Economy, 18(2), 10–43. https://doi.org/10.1080/08911916.1988.11643746

Lutz, H., & Palenga-Möllenbeck, E. (2011a). Das Care-Chain-Konzept auf dem Prüfstand. Gender, 1, S.1–15.

Lutz, H., & Palenga-Möllenbeck, E. (2011b). Care, gender and migration: Towards a transnational feminist care economy. Social Politics, 18(1), 1-22.

Lutz, H., & Palenga-Möllenbeck, E. (2012). Care workers, care drain, and care chains: Reflections on care, migration, and citizenship. Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 19(1), 1–23. https://doi.org/10.1093/sp/jxr026

Lutz, H., & Palenga-Möllenbeck, E. (2014). Care-Migrantinnen im geteilten Europa: Verbindungen und Widersprüche in einem transnationalen Raum. In B. Aulenbacher, B. Riegraf & H. Theobald (Hrsg.), Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime (S. 221–238). Nomos. https://doi.org/10.5771/9783845255545_221

Lutz, H. (2015a). Globale Care Chains. In M. Boatca, K. Fischer & G. Hauck (Hrsg.), Handbuch Entwicklungsforschung (S. 1–4). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-05675-9_30-1

Lutz, H. (2015b). Myra's predicament: Motherhood dilemmas for migrant care workers. Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, 22(3), 341–359. https://doi.org/10.1093/sp/jxv022

Lutz, H., Vivar, M. T. H., & Supik, L. (2016). Framing intersectionality: Debates on a multi-faceted concept in gender studies. Routledge.

Lutz, H. (2017). Care as a fictitious commodity: Reflections on the intersections of migration, gender and care regimes. Migration Studies, 5(3), 356–368. https://doi.org/10.1093/migration/mnx046

Lutz, H. (2018). Care migration: The connectivity between care chains, care circulation and transnational social inequality. Current Sociology, 66(4), 577–589. https://doi.org/10.1177/0011392118765213

Lutz, H., & Benazha, A. V. (2020). Transnationale soziale Ungleichheiten: Migrantische Care- und Haushaltsarbeit. In A. Biele Mefebue, A. Bührmann & S. Grenz (Hrsg.), Handbuch Intersektionalitätsforschung (S. 1–14). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-26613-4_36-1

Lutz, H., & Benazha, A. V. (2021). Zuhause im fremden Haushalt? Die widersprüchliche Bedeutung des häuslichen Raums als Arbeitsort. In B. Aulenbacher, H. Lutz & K. Schwiter (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz (S. 127–146). Beltz Juventa.

Lynch, K., Baker, J., Lyons, M., Cantillon, S., Walsh, J., Feeley, M., Hanlon, N., & O'Brien, M. (2009). Affective equality. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230245082

Maier, F., & Schmidt, D. (2019a). Das Gespenst der Care-Krise: Ein kritischer Blick auf eine aktuelle Debatte. PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 49(195), 239–258. https://doi.org/10.32387/prokla.v49i195.1821

Maier, F., & Schmidt, D. (2019b). Pflegepolitik zwischen Familienverantwortung und Erwerbsarbeit. In B. Aulenbacher et al. (Hrsg.), Gerechte Pflegearbeit? Kämpfe um Anerkennung und Umverteilung (S. 253–268). Beltz Juventa.

Maier, C. (2022). Nicht ohne ihre Kämpfe! Arbeits- und Lebensbedingungen der 24-Stunden-Betreuerinnen und vieles zu lernen für feministische Theorie. Momentum Quarterly, 11(2), S.94–107. https://www.momentum-quarterly.org/momentum/article/view/4083

Mairhuber, I., & Allinger, B. (2021). Transnationale Betreuungs- und Pflegekräfte in europäischen Privathaushalten (Endbericht für die AK Wien). FORBA. https://wien.arbeiterkammer.at/service/studienundzeitschriften/studien/gesundheitundpflege/Transnationale_Betreuungskraefte_20210420.pdf

Mairhuber, I., Schadauer, A., Neuhauser, J., & Matei, F. (2024). Das Unsichtbare sichtbar machen: Datenerhebung zu Personenbetreuer_innen in österreichischen Privathaushalten. FORBA & IG24. https://www.forba.at/wp-content/uploads/2025/01/Langversion-des-Ergebnisberichts.pdf

Malteser Care. (2022a, 15. September). WKO: 24-Stunden-Betreuung droht unleistbar zu werden. https://www.malteser.care/blog/2022/09/15/24-stunden-betreuung-droht-unleistbar-zu-werden/

Malteser Care. (2022b, 30. Juni). Wirtschaftskammer Wien macht auf dramatische Situation der 24-Stunden-Betreuung aufmerksam. https://www.malteser.care/blog/2022/06/30/wirtschaftskammer-wien-macht-auf-dramatische-situation-der-24-stunden-betreuung-aufmerksam/

Markovic, F. (2021, 21. Juni). 24-Stunden-Betreuung – Ausbeutung muss beendet werden. A&W Blog. https://www.awblog.at/Arbeit/24-stunden-betreuung-ausbeutung-muss-beendet-werden

Matei, F. (2020, 8. April). Wie sich 24-Stunden-Betreuerinnen in der Corona-Krise organisieren. mosaik-blog. https://mosaik-blog.at/wie-sich-24-stunden-betreuerinnen-in-der-corona-krise-organisieren/

Mauch, U. (2021, 1. Mai). Sozialmarie 2021: Die Gewinner helfen den Helfern. Kurier. https://kurier.at/lifestyle/sozialmarie-2021-die-gewinner-helfen-den-helfern/401367332

Mayer, S. (2023, 27. Januar). Neue Plattform gegen Krise in der 24-Stunden-Betreuung. Arbeit & Wirtschaft. https://www.arbeit-wirtschaft.at/betreuerinnen-at-plattform-24-stunden-betreuung/

Mayring, P. (2012). Qualitative Inhaltsanalyse – ein Beispiel für Mixed Methods. In Mixed methods in der empirischen Bildungsforschung (S. 27–36). Waxmann.

Mayring, P. (2015). Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken (12. überarb. Aufl.). Beltz.

Mayring, P. (2019). Qualitative content analysis: Demarcation, varieties, developments. Forum: Qualitative Social Research, 20(3).

Mayring, P., & Fenzl, T. (2019). Qualitative Inhaltsanalyse. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung (S. 633–648). Springer Fachmedien. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_42

Moment. (2021, 23. März). 24-Stunden-Betreuung: Ausländische Kräfte kämpfen mit alten Problemen und neuen Belastungen. moment Magazin. https://www.moment.at/story/24-stunden-betreuung-auslaendische-kraefte-kaempfen-mit-alten-problemen-und-neue-belastungen/

Moment. (2023, 7. Februar). Qualität in der Pflege: 24-Stunden-Betreuer:innen kommen beim ÖQZ-24 unter die Räder. MOMENT.at. https://www.moment.at/story/24-stunden-betreuerinnen-oeqz-24/

Miedl, M. (2020, 10. August). 24-Stunden-Pflege: Auf die Füße stellen, laut werden, solidarisch sein. Arbeit & Wirtschaft. https://www.arbeit-wirtschaft.at/reportage-24-stunden-pflege/

Möller, P. M. (2021). Der Pflegeberuf und die Corona-Krise in arbeitsrechtlicher Hinsicht. Public Health Forum, 29(3), 242–244.

NEOS Oberösterreich. (2025). Programm: Qualitätszuschläge für zertifizierte 24-Stunden-Betreuung. https://oberoesterreich.neos.eu/programm

NEOS. (2025). Programm: Zukunft Pflege sichern. https://www.neos.eu/_Resources/Persistent/94f8ba29f04b0cf36154461ddcb3b5851309586f/NEOS-Wien-Wahlprogramm-2025_Ansicht.pdf

Neuhauser, J., & Heindlmaier, A. (2024). Prekäre Beschäftigung im österreichischen Sozialstaat wirkungsvoll bekämpfen: Ein Maßnahmenkatalog. https://www.awblog.at/Arbeit/Prekaere-Beschaeftigung-wirkungsvoll-bekaempfen

Nimmervoll, L. (2006, 23. August). Das verborgene Pflegeheer. Der Standard. https://www.derstandard.at/story/2561384/das-verborgene-pflegeheer

Oberleitner, M. (2021). Grenzsperren aufgrund von COVID-19 und deren Auswirkungen für 24-Stunden-Betreuungskräfte. Diplomarbeit, Johannes Kepler Universität Linz. https://epub.jku.at/obvulihs/content/titleinfo/5988216

Offe, C. (2006). Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur politischen Soziologie. Campus.

ORF.at. (2017, 1. März). FPÖ will Reform der 24-Stunden-Betreuung. https://orf.at/stories/2381534/

ORF.at. (2019, 2. Februar). Ärger über unseriöse 24-Stunden-Betreuung. https://orf.at/stories/2962098/

ORF.at. (2020, 28. März). 24-Stunden-Betreuer werden eingeflogen. https://noe.orf.at/stories/3041337/

ORF.at. (2020, 29. April). Härtefallfonds auch für Pflegekräfte. https://orf.at/stories/3163803/

ORF.at. (2021, 1. Juli). 24-Stunden-Betreuerinnen: Ruf nach Ende der Ausbeutung. https://orf.at/stories/3219462/

ORF.at. (2023, 13. Dezember). 24-Stunden-Betreuerinnen unzufrieden. https://oesterreich.orf.at/stories/3236501/

ORF.at. (2025, 12. Mai). Pflege am Limit: AK fordert bessere Bedingungen am Tag der Pflege. https://orf.at/stories/3312345

ORF Ö1. (2022, 24. Februar). Die Arbeit der 24-Stunden-Betreuerinnen: Unverzichtbar und trotzdem nicht gewürdigt. https://oe1.orf.at/programm/20220224/669378

OÖ Nachrichten. (2020, 30. März). Land zahlt 1000 Euro Prämie für 24-Stunden-Betreuerinnen. https://www.nachrichten.at/politik/landespolitik/land-zahlt-1000-euro-praemie-fuer-24-stunden-betreuerinnen;art383,3246011

Oschischnig, U. (2023a). Mitgliederstatistik 2022: Kammer-, Sparten- und Fachgruppenmitgliedschaften. Wirtschaftskammer Österreich. https://www.wko.at/Statistik/Mitgliederstatistik/mitgliederstatistik22.pdf

Oschischnig, U. (2023b). Personenberatung und Personenbetreuung: Branchendaten 2023. Wirtschaftskammer Österreich.

Österreichischer Gewerkschaftsbund, & Arbeiterkammer. (o. J.). Zusammenarbeit von ÖGB und AK. https://www.oegb.at/betriebsraete/werkzeuge/allgemeines-fuer-die-praktische-arbeit/zusammenarbeit-oegb-und-ak

Österle, A. (2007). Health care across borders: Austria and its new EU neighbours. Journal of European Social Policy, 17(2), 112–124. https://doi.org/10.1177/0958928707075195

Österle, A. (2010). Long-term care in Central and South-Eastern Europe: Challenges and perspectives in addressing a new social risk. Social Policy & Administration, 44(4), 461–480. https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2010.00723.x

Österle, A. (2014). Care-Regime in den neuen EU-Mitgliedsstaaten. In B. Aulenbacher, B. Riegraf, & H. Theobald (Hrsg.), Sorge: Arbeit, Verhältnisse, Regime (S. 367–382). Nomos. https://doi.org/10.5771/9783845255545_367

Österle, A. (2017a). Employing migrant care workers for 24-hour care in private households in Austria. In K. Christensen & D. Pilling (Hrsg.), The Routledge handbook of social care work around the world (S. 130–141). Routledge. https://doi.org/10.4324/9781315612805-10

Österle, A. (2017b). Policy responses to transnational elderly care arrangements in Austria: Between national identity and recognition of transnational realities. In R. Lutz (Hrsg.), Transnational social support (135–141). Routledge.

Österle, A., & Bauer, G. (2012). Home care in Austria: The interplay of family orientation, cash-for-care and migrant care. Health & Social Care in the Community, 20(3), 329–338. https://doi.org/10.1111/j.1365-2524.2011.01049.x

Österle, A., & Bauer, G. (2016). The legalization of rotational 24-hour care work in Austria. Social Policy & Administration, 50(7), 832–850. https://research.wu.ac.at/en/publications/the-legalization-of-rotational-24-hour-care-work-in-austria-impli-3

Österle, A., & Bauer, G. (2021). Transnational social protection for migrant care workers: The experiences, practices of and hurdles for self-employed 24-hour care workers. In A. Österle, E. Kraler, & C. Horn (Hrsg.), Migration and social protection in Europe and beyond (S. 211–228). Springer. https://doi.org/10.1007/978-981-16-2237-3_11

Palenga-Möllenbeck, E. (2021). Lade deine Superkräfte wieder auf: Vermittlungs- und Entsendeagenturen und das Konzept der guten Arbeit in der Live-in-Betreuung. In B. Aulenbacher, H. Lutz, & K. Schwiter (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz (S. 106–127). Beltz Juventa.

Palenga-Möllenbeck, E. (2022). Making migrants' input invisible: Intersections of privilege and otherness from a multilevel perspective. Social Inclusion, 10(1), 1–11. https://doi.org/10.17645/si.v10i1.4789

Palenga-Möllenbeck, E. (2024). Divided Europe? The role of home care agencies from Poland, and how the ideal of decent work gets lost along value chains. In Home care for sale: The transnational brokering of senior care in Europe (23–36). SAGE.

Parlament der Republik Österreich. (2007, 4. Juli). Pflege-Amnestie verlängert. https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2007/pk0551

Parlament der Republik Österreich. (2007, 6. Juni). Hausbetreuungsgesetz im Nationalrat beschlossen (PK0448/2007). https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2007/PK0448/

Parlament der Republik Österreich. (2021, 22. April). Stenographisches Protokoll, 99. Sitzung des Nationalrates, XXVII. Gesetzgebungsperiode. https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/NRSITZ/99

Wirtschaftskammer Österreich (2023). Personenberatung und Personenbetreuung: Branchendaten. (2023). https://www.wko.at/statistik/BranchenFV/b-127.pdf

Peters, M. D. J., Godfrey, C., McInerney, P., Munn, Z., Tricco, A. C., & Khalil, H. (2020a). Chapter 11: Scoping reviews. In JBI manual for evidence synthesis. JBI. https://doi.org/10.46658/JBIMES-20-12

Peters, M. D. J., Marnie, C., Tricco, A. C., Pollock, D., Munn, Z., Alexander, L., McInerney, P., Godfrey, C. M., & Khalil, H. (2020b). Updated methodological guidance for the conduct of scoping reviews. JBI Evidence Synthesis, 18(10), 2119–2126. https://doi.org/10.11124/JBIES-20-00167

Pflege.gv.at. (2025). Förderung für 24-Stunden-Betreuung. https://www.pflege.gv.at/de/foerderung-fuer-24-stunden-betreuung

Poulantzas, N. (2002). Staatstheorie: Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus. VSA.

Pramer, P., Tomaselli, E., & Scherndl, G. (2019, 20. Januar). Als man Elena die Stimme nahm. Der Standard. https://www.derstandard.at/story/2000096455290/misstaende-bei-24-stunden-pflege-als-man-elena-die-stimme

Pratscher, K. (2018). Care-Arbeit in Österreich: Geschlechtergerechtigkeit und soziale Ungleichheit. Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 43(2), S.123–140. https://doi.org/10.1007/s11614-018-0302-7

Prausmüller, O., Haim, D., Mader, K., Schultheiß, J., Bieling, H.-J., Futterer, A., Miklin, X., Volmary, H., Krisch, A., & Paul, F. C. (2021). Politische Ökonomie kritischer Infrastruktur

Prieler, V. (2021a). Ambivalente Regulierungen und Subjektformierungen: Transformationen des Care-Regimes am Beispiel der österreichischen Live-in-Betreuung. Dissertation, Johannes Kepler Universität Linz.

Prieler, V. (2021b). The good live-in care worker: Subject formation and ethnicisation in Austrian live-in care. Sociológia, 53(5), 483–501. https://www.sav.sk/journals/uploads/10151143Prieler%205-2021.pdf

Rappold, E., & Juraszovich, B. (2019). Pflegepersonal-Bedarfsprognose für Österreich. Gesundheit Österreich GmbH.

Rechnungshof. (2018). Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien. Reihe Bund 2018/21. https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Foerderung_der_24_Std_Betreuung_in_Ooe_und_Wien.pdf

Reichmann, A., & Thäter, L. (2023). Berufliche Situation von 24-Stunden-Betreuer:innen in Österreich: Nachfolgebefragung 2023. Johannes Kepler Universität Linz. https://www.jku.at/fileadmin/gruppen/219/LIT_Digital_Sustainable_Transformation_Lab/news-2023_12_13_24h-Betreuung_Studieergebnisse.pdf

Republik Österreich. (2007). Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen über die Betreuung von Personen in privaten Haushalten erlassen werden (Hausbetreuungsgesetz – HBeG), BGBl. I Nr. 33/2007. https://ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2007_I_33/BGBLA_2007_I_33.html

Republik Österreich. (2015). Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, mit der die Verordnung über Standes- und Ausübungsregeln für Leistungen der Personenbetreuung geändert wird, BGBl. II Nr. 396/2015. https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2015_II_396/BGBLA_2015_II_396.html

Riedl, M., & Schmid, T. (2017). Privatisierung und Ökonomisierung im Pflegesektor: Österreich im europäischen Vergleich. WSI-Mitteilungen, 70(5), S.362–369.

Riedl, M., & Staflinger, H. (2022a). Die 24-Stunden-Betreuung in Österreich: Aktuelle Entwicklungen und Reformperspektiven. Wirtschaft und Gesellschaft, 48(1), S.13–32.

Riedl, M., & Staflinger, H. (2022b, 16. Mai). Migration und Pflegenotstand: Ein altes Thema mit neuen Facetten. A&W Blog. https://awblog.at/migration-und-pflegenotstand/

Rodrigues, R., Simmons, C., Schmidt, A. E., & Steiber, N. (2021). Care in times of COVID-19: The impact of the pandemic on informal caregiving in Austria. European Journal of Ageing, 18(2), 195–205. https://doi.org/10.1007/s10433-021-00611-z

Rogoz, M., & Perchinig, B. (2018). Intra-EU mobilities: Perceived impacts. International Centre for Migration Policy Development.

Rossow, V. (2021). Der Preis der Autonomie: Wie sorgende Angehörige Live-in-Arbeitsverhältnisse ausgestalten. Budrich Academic Press. https://doi.org/10.3224/96665021

Rossow, V., & Leiber, S. (2022). Mehr Fortschritt wagen auch im Feld der Live-in-Pflege? DIFIS-Impuls, 1/2022. Deutsches Institut für Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung. https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/80634

Sagmeister, M. (2024). The legal regulation of domestic care work in Austria: A law and society approach to COVID-19 relief measures for migrant domestic care workers. Revue des politiques sociales et familiales, 150(1), 117–133. https://doi.org/10.3917/rpsf.150.0117

Sailer, M. (2021). Pflege im Fokus: Herausforderungen und Perspektiven. In M. Bonacker & G. Geiger (Hrsg.), Pflege in Zeiten der Pandemie: Wie sich Pflege durch Corona verändert hat (S. 53–64). Verlag Barbara Budrich.

Santini, S., Socci, M., Fabbietti, P., Lamura, G., & Teti, A. (2022). Factors worsening and mitigating the consequences of the COVID-19 outbreak on the overall health of informal caregivers of older people with long-term care needs living in Germany and Italy. International Journal of Environmental Research and Public Health, 19(3), https://doi.org/10.3390/ijerph19031694

Salzburg24. (2015, 2. Dezember). Neue Regelungen für 24-Stunden-Betreuung verordnet. https://www.salzburg24.at/news/welt/pflege-neue-regelungen-fuer-24-stunden-betreuung-verordnet-art-107701

Scheele, A. (2019). Abwertung von Care-Arbeit durch Vergeschlechtlichung. In Care und Geschlecht (S. 10–25). Springer VS.

Scheele, A., Schiffbänker, H., Walker, D., & Wienkamp, G. (2023a). Double fragility: The care crisis in the time of the pandemic. Gender a Výzkum / Gender and Research, 24(1), 11–35. https://doi.org/10.13060/gav.2023.003

Scheele, A., Schiffbänker, H., Walker, D., & Wienkamp, G. (2023b). Fragile Sorge: Zumutungen und Konflikte während der COVID-19-Pandemie. Femina Politica – Zeitschrift für feministische Politikwissenschaft, 32(1), 38–53. https://doi.org/10.3224/feminapolitica.v32i1.04

Scherndl, G. (2020, 17. Februar). 24-Stunden-Betreuung: Lukratives Geschäft mit Knebelverträgen. Der Standard. https://www.derstandard.at/story/2000114522684/24-stunden-betreuung-lukratives-geschaeft-mit-knebelvertraegen

Scherndl, G. (2020, 10. Februar). Das Geschäft mit der Pflege: Wie Agenturen aus Notlagen Profit schlagen. Der

Scherndl, G. (2020). Abhängigkeit im Wohnzimmer: Die 24-Stunden-Betreuung in Österreich. Momentum Institut.

Scherndl, G. (2021, 17. März). 24-Stunden-Betreuung in der Pandemie: Ein Jahr Unsicherheit. Der Standard. https://www.derstandard.at/story/2000124964071/24-stunden-betreuung-in-der-pandemie-ein-jahr-unsicherheit

Schiffbänker, H., & Walker, D. (im Erscheinen). Eingeplante Fragilität: Intensivmedizin in Österreich. Beltz Juventa.

Schilliger, S., Schwiter, K., & Steiner, J. (2023). Care crises and care fixes under COVID-19: The example of transnational live-in care work. Social & Cultural Geography, 24(3–4), 384–402. https://doi.org/10.1080/14649365.2022.2073608

Schmid, T. (2019). Von der Fürsorge zum Markt: Die Transformation der österreichischen Pflegepolitik. Kurswechsel, 3/2019, S.45–53.

Schmidt, V., Bilecen, B., & Amelina, A. (2015). Care transnational: Konfigurationen von Fürsorge im globalen Kontext. Springer VS.

Schmidt, A. E., Winkelmann, J., Rodrigues, R., & Leichsenring, K. (2016). Lessons for regulating informal markets and implications for quality assurance: The case of migrant care workers in Austria. Ageing & Society, 36(4), 741–763. https://doi.org/10.1017/S0144686X15001357

Schmidt, A. E., Leichsenring, K., Staflinger, H., & Bauer, A. (2020). The impact of COVID-19 on users and providers of long-term care services in Austria. International Long Term Care Policy Network.

Schmucker, R. (2020). Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen. In K. Jacobs, A. Kuhlmey, S. Greß, J. Klauber, & A. Schwinger (Hrsg.), Pflege-Report 2019: Mehr Personal in der Langzeitpflege, aber woher? (S. 49–60). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-58935-9_3

Schönherr, D. (2021). Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen: Sonderauswertung des österreichischen Arbeitsklima Index. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.

Schönherr, D., & Zandonella, M. (2020). Arbeitsbedingungen und Berufsprestige von Beschäftigten in systemrelevanten Berufen in Österreich: Sonderauswertung des österreichischen Arbeitsklima Index. Arbeiterkammer Wien.

Schutzbach, F. (2021). Die Erschöpfung der Frauen (8. Aufl.). Droemer.

Seidel, C. (2023, 31. Januar). Etikettenschwindel bei 24-Stunden-Betreuung: Reform bleibt weiter aus. Arbeit & Wirtschaft. https://www.arbeit-wirtschaft.at/foerderung-24-stunden-betreuung-etikettenschwindel-foerdersatz-erhoehung/

Sekulová, M., & Rogoz, M. (2019). The perceived impacts of care mobility on sending countries and institutional responses: Healthcare, long-term care and education in Romania and Slovakia. International Centre for Migration Policy Development.

Sekulová, M., & Rogoz, M. (2018a). Migrant care workers and mobility patterns in Europe. European Centre for Social Welfare Policy and Research.

Sekulová, M., & Rogoz, M. (2018b). Impacts and particularities of care migration: Direct experiences of Slovak care workers in Austria. In Lutz, H. (Hrsg.), Migration and care labour: Theory, policy and practice (97–118). Springer.

Shibayama, T., Sandholzer, F., Laa, B., & Brezina, T. (2021). Impact of COVID-19 lockdown on commuting: A multi-country perspective. European Journal of Transport and Infrastructure Research, 21(1), 70–93. https://doi.org/10.18757/ejtir.2021.21.1.5135

Siegrist, J. (1996). Adverse health effects of high-effort/low-reward conditions. Journal of Occupational Health Psychology, 1(1), 27–41. https://doi.org/10.1037/1076-8998.1.1.27

SOS Mitmensch. (2023, 16. Mai). Ute-Bock-Preis für Zivilcourage an IG24 und Queer Base. https://www.sosmitmensch.at/ute-bock-preis-fuer-zivilcourage-an-ig24-und-queer-base

Sowa-Kofta, A. (2017a). Central and Eastern European countries in the migrant care chain. Center for Social and Economic Research.

Sowa-Kofta, A. (2017b). The migration of care workers and the welfare state in Eastern Europe. Institute of Public Affairs.

Sozialdemokratische Partei Österreichs. (2023, 11. November). 46. Bundesparteitag: Antragsheft Zurück zur Gerechtigkeit. https://www.spoe.at/wp-content/uploads/2023/11/46BPT-Antragsheft.pdf

Sozialministerium. (2023). Kostenvergleich stationäre Pflege vs. 24-Stunden-Betreuung. https://www.sozialministerium.at

Sozialministerium. (2025, 10. September). 24-Stunden-Betreuungskräfte. Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.

Sozialministerium. (2026). 24-Stunden-Betreuung. Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz. https://www.sozialministerium.gv.at/Themen/Arbeit/Arbeitsrecht/Besondere-Arbeitsverhaeltnisse/24-Stunden-Betreuungskraefte.html

Sozialministeriumservice. (2025). 24-Stunden-Betreuung: Förderung und Voraussetzungen. https://www.sozialministeriumservice.gv.at/Angehoerige/Pflege_und_Betreuung/24-Stunden-Betreuung/24-Stunden-Betreuung.de.html

Stadt Graz. (2025a). Zuzahlung zur 24-Stunden-Betreuung. https://www.graz.at/cms/beitrag/10445207/7761791/Zuzahlung_zu_den_Kosten_der_Stunden.html

Stadt Graz. (2025b). Anstellung pflegender Angehöriger: Pilotprojekt der Stadt Graz. https://www.graz.at/cms/ziel/13125013/DE

Statistik Austria. (2021). Pflegestatistik: Demografischer Wandel und Betreuungsbedarf. https://www.statistik.at

Statistik Austria. (2023). Einkommen und Lebensbedingungen 2022. https://www.statistik.at/publikationen/einkommen-lebensbedingungen-2022

Statistik Austria. (2026). Betreuungs- und Pflegedienste. Abgerufen am 25. April 2026, von https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/sozialleistungen/betreuungs-und-pflegedienste

Steiner, J., Prieler, V., Leiblfinger, M., & Benazha, A. (2019). Völlig legal? Rechtliche Rahmung und Legalitätsnarrative in der 24h-Betreuung in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 44(1), S.1–22. https://doi.org/10.1007/s11614-019-00337-4

Staudacher, A. (2023, 13. Dezember). Pflegerinnen wandern ab: 24-Stunden-Betreuung droht Notstand. Kurier. https://kurier.at/wirtschaft/pflegerinnen-wandern-ab-24-stunden-betreuung-droht-notstand/402707161

Taleb, N. N. (2018). Antifragilität: Anleitung für eine Welt, die wir nicht verstehen. Pantheon.

Transparenzportal. (2025). Förderung der 24-Stunden-Betreuung. https://transparenzportal.gv.at/tdb/tp/leistung/1004647.html

Triandafyllidou, A. (2022). Migration and pandemics: Spaces of solidarity and spaces of exception. Global Social Challenges Journal, 1(1), 45–61. https://cadmus.eui.eu/entities/publication/5487bf61-7fc5-5f59-bf00-98f0fbb0c6e0

Tronto, J. C. (1993). Moral boundaries: A political argument for an ethic of care. Routledge.

Trukeschitz, B., Österle, A., & Schneider, U. (2022). Austria's long-term care system: Challenges and policy responses. Journal of Long-Term Care, 2022, 88–101. https://doi.org/10.31389/jltc.112

Villa, P.-I. (2020). Corona-Krise meets Care-Krise: Ist das systemrelevant? Leviathan, 48(3), S.433–450. https://doi.org/10.5771/0340-0425-2020-3-433

van Hooren, F. (2020). COVID-19, migrant workers and the resilience of social care in Europe. European University Institute, Migration Policy Centre.

vidaflex. (o. J.). Über uns: Die Initiative für EPU und neue Selbstständige. Gewerkschaft vida. https://www.vidaflex.at/

vidaflex. (2023, 31. Januar). 24-Stunden-Betreuung: Neue Plattform und neues Angebot für vida-Mitglieder. https://blog.vida.at/pensionisten/2023/01/31/24-stunden-betreuung/

vidaflex. (2024, 15. März). Podiumsdiskussion mit vidaflex. Österreichischer Gewerkschaftsbund. https://www.oegb.at/themen/gesundheit-soziales/podiumsdiskussion-vidaflex

vidaflex. (2024, 11. Juni). 24-Stunden-Betreuung droht laut Studie der Notstand. Gewerkschaft vida. https://www.vida.at/de/artikel/soziale-dienste/2024/24-stunden-betreuung-droht-laut-studie-der-notstand

Weber, L. (2022). Nach der Krise ist vor der Krise ist in der Krise: Geschlechtliche Arbeitsarrangements und ungelöste Care-Konflikte aus der Sicht von Pflegekräften während der Corona-Krise. Arbeit, 31(1–2), S.95–113. https://doi.org/10.1515/arbeit-2022-0006

Weicht, B. (2010). Embodying the ideal carer: The Austrian discourse on migrant carers. International Journal of Ageing and Later Life, 5(2), 17–52. https://doi.org/10.3384/ijal.1652-8670.105217

Weiss, A. (2021, 15. April). 24-Stunden-Betreuung: Ziemlich allein gelassen. Arbeit & Wirtschaft. https://www.arbeit-wirtschaft.at/24-stunden-betreuung-pandemie/

Westerfellhaus, A. (2021). Herausforderungen der Pflegesituation in Pandemiezeiten. Public Health Forum, 29(3), S.236–238. https://doi.org/10.1515/pubhef-2021-0046

Wichterich, C. (2016). Feministische internationale politische Ökonomie und Sorgeextraktivismus. In Globalisierung analysieren, kritisieren und verändern: Das Projekt Kritische Wissenschaft. Christoph Scherrer zum 60. Geburtstag (S. 54–71). VSA.

Wichterich, C. (2020). Who cares about healthcare workers? Care extractivism and care struggles in Germany and India. Social Change, 50(1), 121–140. https://doi.org/10.1177/0049085719901087

Wimmer, S. (2014). Transnationale Familienbeziehungen: Zur Lebens- und Arbeitssituation slowakischer 24-Stunden-Betreuerinnen in Österreich. Masterarbeit, Universität Wien.

Wirtschaftskammer Österreich. (2007, 6. Juni). Wirtschaftskammer begrüßt Nationalratsbeschluss zur Personenbetreuung: Betreuung daheim wird nun auch legal möglich. APA-OTS. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20070606_OTS0222

Wirtschaftskammer Österreich. (2022, 15. September). Rückschritte in der Pflege: 24-Stunden-Betreuung droht unleistbar zu werden. APA-OTS. https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20220915_OTS0147

Wirtschaftskammer Österreich. (2023a). Förderrichtlinie ÖQZ-24: Zuschüsse zur Erstzertifizierung. https://www.wko.at/oe/gewerbe-handwerk/personenberatung-betreuung/oeqz-foerderrichtlinie.pdf

Wirtschaftskammer Wien. (2023b, 10. März). Personenbetreuerinnen verdienen mehr Würde, Fairness und Unterstützung. https://www.wko.at/wien/news/personenbetreuerinnen-verdienen-mehr-wuerde--fairness-und-unt

Wirtschaftskammer Niederösterreich. (2024). 9 Punkte für eine sichere und faire 24-Stunden-Betreuung. https://www.wko.at/noe/news/wknoe-pozdena--9-punkte-fuer-eine-sichere-und-faire-24-stund

Wirtschaftskammer Österreich. (2024a). Finanzierung der Wirtschaftskammer: Geschäftsbericht 2024. https://bericht.wko.at/geschaeftsbericht/2024/finanzierung-der-wirtschaftskammer

Wirtschaftskammer Österreich. (2024b). Rechnungsabschluss 2024. https://www.wko.at/oe/wko/wkoe-rechnungsabschluss-2024.pdf

Wirtschaftskammer Österreich. (2024c). Personenberatung und -betreuung: Startseite des Fachverbands Personenberatung und Personenbetreuung. https://www.wko.at/oe/gewerbe-handwerk/personenberatung-betreuung/start

Wirtschaftskammer Wien. (2025a, 5. Mai). Bewusstseinskampagne zeigt Dramatik um Situation der 24-Stunden-Betreuung. https://www.wko.at/wien/news/bewusstseinskampagne-zeigt-dramatik-um-situation-der-24-stund

Wirtschaftskammer Österreich. (2025b). Bewusstseinskampagne 24-Stunden-Betreuung: Wertschätzung zeigen und bessere Honorare bezahlen verhindert weiteres Abwandern der 24-Stunden-Betreuerinnen. https://site.wko.at/gutleben/aktuelles/bewusstseinskampagne-24-stunden-betreuung.de.html

Wirtschaftskammer Österreich. (2025c, 5. Mai). Festliche Verleihung des Daheim Betreut Award 2025. https://www.wko.at/oe/oesterreich/festliche-verleihung-des-daheim-betreut-award-2025

Wirtschaftskammer Wien. (2025d, 12. Mai). Personenbetreuerinnen verdienen mehr Würde, Fairness und Unterstützung. https://www.wko.at/wien/news/personenbetreuerinnen-verdienen-mehr-wuerde--fairness-und-unt

Wirtschaftskammer Österreich. (2025e). Statistik: Zahlen, Daten, Fakten. https://www.wko.at/statistik/start

Wirtschaftskammer Österreich. (2025f). Statistik von A bis Z. https://www.wko.at/zahlen-daten-fakten/statistik-a-z

Wirtschaftskammer Österreich. (2025g). Personenberatung und Personenbetreuung: Branchendaten. https://www.wko.at/statistik/BranchenFV/b-127.pdf

Wirtschaftskammer Österreich. (2025h, 14. April). „Daheim Betreut Award 2025“ ehrt zwei Burgenländerinnen. https://www.wko.at/bgld/news/daheim-betreut-award-2025-ehrt-zwei-burgenlaenderinnen

Wojczewski, S., Ernst, A., Bagheri, R., & Adler, V. (2024). MigraCare – Weiterbildungsbedarf bei 24-Stunden-Betreuerinnen in Österreich: Ergebnisse einer Online-Umfrage 2023. Medizinische Universität Wien & IG24. https://ois.lbg.ac.at/wp-content/uploads/sites/24/2024/03/MigraCare-Umfrage-Endbericht-0.2.pdf

Yeates, N. (2004). Global care chains. International Feminist Journal of Politics, 6(3), 369–391. https://doi.org/10.1080/1461674042000235573

ZackZack. (2020, 19. März). Coronavirus: 24-Stunden-Betreuung in der Klemme. https://zackzack.at/2020/03/19/coronavirus-24-stunden-betreuung-in-der-klemme

Zoch, G., Bächmann, A., & Vicari, B. (2022). Reduced well-being during the COVID-19 pandemic: The role of working conditions. Gender, Work & Organization, 29(6), 1832–1850. https://doi.org/10.1111/gwao.12777

Einsatz von KI-Tools im Forschungs- und Schreibprozess

Die Frage, welche Rolle KI-gestützte Werkzeuge im wissenschaftlichen Schreibprozess spielen und wie dieser Einsatz transparent zu machen ist, hat die Arbeit erst zu einem späten Zeitpunkt begleitet, da bei der Entwicklung des Forschungsdesigns und bei weiten Teilen des Forschungsprozesses noch keine generativen KI-Systeme verfügbar waren. Der folgende Abschnitt dokumentiert, welche Tools zu welchem Zweck genutzt wurden und wo die Grenzen dieser Nutzung lagen. Die Dokumentation orientiert sich an den Guidelines der Universität Wien zum Umgang mit Künstlicher Intelligenz in der Lehre.

Konkret kamen zwei KI-gestützte Werkzeuge zum Einsatz: Consensus AI zur Unterstützung der Literaturrecherche sowie ChatGPT von OpenAI (ab Version 4 bis Version 4o/5.4) für mehrere, klar voneinander abzugrenzende Zwecke. Die Nutzung beider Tools begann im Februar 2023 und erstreckte sich, situationsbezogen und selektiv, über den weiteren Arbeitsprozess.

Consensus AI wurde in der frühen Orientierungsphase eingesetzt, um einen ersten Überblick über das Forschungsfeld zu gewinnen und thematisch relevante Literatur zu identifizieren. Die daraus gewonnenen Hinweise wurden nicht als zitierfähige Quellen behandelt. Lektüre, Exzerption und wissenschaftliche Einordnung der Literatur erfolgten eigenständig.

ChatGPT wurde an verschiedenen Stellen des Forschungs- und Schreibprozesses genutzt. Im Forschungsprozess diente es als Reflexionsgespräch: zur Schärfung von Fragestellungen, zur Überprüfung der Kapitelstruktur und gelegentlich dazu, herauszufinden, ob ein Argument vollständig durchdacht war oder ob wesentliche Gesichtspunkte fehlten. Solche Gespräche führten in einzelnen Fällen dazu, dass weitere Aspekte identifiziert und anschließend eigenständig recherchiert wurden. In der Revisionsphase wurde ChatGPT zur sprachlichen Überarbeitung einzelner Passagen genutzt, mit dem Ziel, Lesbarkeit und Formulierungsgenauigkeit zu verbessern. Sprachliche Vorschläge wurden dabei stets geprüft, häufig abgewandelt und nicht unverändert übernommen. Die Transkription der Hintergrundgespräche erfolgte mit einem eigens entwickelten Transkriptionstool, das auf lokalen Servern betrieben wird und datenschutzrechtlichen Anforderungen der DSGVO entspricht. Personenbezogene Gesprächsdaten wurden zu keinem Zeitpunkt an externe KI-Dienste übermittelt. Theoretische Deutungen, empirische Interpretationen, die Strukturierung der Analyse und die Bewertung der Befunde liegen vollständig in der Verantwortung des Autors. KI-generierte Inhalte wurden weder als wissenschaftliche Argumente noch als empirische Befunde übernommen. Der argumentative rote Faden, die Theoriewahl und die

inhaltliche Konzeption der Arbeit sind das Ergebnis eigenständiger wissenschaftlicher Auseinandersetzung.