

Michael Getzner, Dragana Damjanovic,  
Emma Dowling, Hannah Lucia Müller,  
Leonhard Plank, Alexandra Strickner,  
Charlotte Damböck, Pauline Evers,  
Anna Franziska Kalhorn, Tim Pöchhacker

# DASEINSVORSORGE 2030

Gute Grundversorgung für alle innerhalb planetarer Grenzen



Technische  
Universität Wien  
Institut für Raumplanung  
Vienna University of Technology  
Institute of Spatial Planning



universität  
wien  
Institut für Soziologie



KOMPETENZZENTRUM  
ALLTAGSÖKONOMIE  
Öffentliche Infrastrukturen, Daseinsvorsorge, Nahversorgung





Michael Getzner, Dragana Damjanovic,  
Emma Dowling, Hannah Lucia Müller,  
Leonhard Plank, Alexandra Strickner,  
Charlotte Damböck, Pauline Evers,  
Anna Franziska Kalhorn, Tim Pöchhacker

# **DASEINSVORSORGE 2030**

**Gute Grundversorgung für alle innerhalb planetarer Grenzen**

# INHALTSVERZEICHNIS

---

Executive Summary	1
<hr/>	
1. Einleitung, Problem und Fragestellung	1
2. Die kritische Rolle der Daseinsvorsorge	3
2.1. Sozial-ökologische Grundprobleme: Wie ist ein gutes Leben für alle innerhalb planetarer Grenzen möglich?	3
2.2. Probleme und Potenziale der öffentlichen Daseinsvorsorge in der Europäischen Union und in Österreich	8
2.3. Grundlagen einer gemeinwohlorientierten Grundversorgung	12
3. Status Quo der Daseinsvorsorge in Österreich: Ausgewählte rechtliche und ökonomische Dimensionen	19
4. Herausforderungen für die Daseinsvorsorge 2030	35
4.1. Gesundheit	35
4.1.1. Funktionen des Gesundheitssektors in der Daseinsvorsorge	35
4.1.2. Aktuelle politische Zielvorgaben im Bereich Gesundheit	36
4.1.3. Versorgungslücken im Gesundheitssektor	38
4.1.4. Klimaziele und Ressourcenschonung	39
4.1.5. Demokratisierung, Entmarktlichung und Finanzierung	41
4.1.6. Herausforderungen und Zielorientierungen	51
4.2. Langzeitpflege	53
4.2.1. Funktionen der Langzeitpflege in der Daseinsvorsorge	53
4.2.2. Aktuelle politische Zielvorgaben für die Langzeitpflege	53
4.2.3. Versorgungslücken in der Langzeitpflege	55
4.2.4. Klimaziele und Ressourcenschonung	61
4.2.5. Demokratisierung, Entmarktlichung und Finanzierung	62
4.2.6. Herausforderungen und Zielorientierungen	67
4.3. Elementarpädagogik	70
4.3.1. Funktionen der Elementarpädagogik in der Daseinsvorsorge	70
4.3.2. Aktuelle politische Zielvorgaben für die Elementarpädagogik	70
4.3.3. Versorgungslücken in der Elementarpädagogik	71
4.3.4. Klimaziele und Ressourcenschonung	78
4.3.5. Demokratisierung, Entmarktlichung und Finanzierung	79
4.3.6. Herausforderungen und Zielorientierungen	83
4.4. Energieversorgung	85
4.4.1. Funktionen der Energieversorgung in der Daseinsvorsorge	85
4.4.2. Aktuelle politische Zielvorgaben im Bereich der Energieversorgung	88
4.4.3. Versorgungslücken bei der Sicherstellung einer Grundversorgung	93

4.4.4.	Klimaziele und Ressourcenschonung	98
4.4.5.	Demokratisierung, Entmarktlichung und Finanzierung	103
4.4.6.	Herausforderungen und Zielorientierung	106
4.5.	Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr (ÖPNRV)	108
4.5.1.	Funktionen des öffentlichen Personenverkehrs und insbesondere des ÖPNRV in der Daseinsvorsorge	108
4.5.2.	Aktuelle politische Zielvorgaben im Bereich des ÖPNRV	109
4.5.3.	Versorgungslücken im Bereich des ÖPNRV	111
4.5.4.	Klimaziele und Ressourcenschonung: Mobilitätswende	115
4.5.5.	Demokratisierung, Entmarktlichung und Finanzierung	116
4.5.6.	Herausforderungen und Zielorientierung	121
4.6.	Wohnraumversorgung	124
4.6.1.	Zentrale Herausforderungen im Rahmen der Wohnraumversorgung	124
4.6.2.	Funktionen der Wohnraumversorgung in der Daseinsvorsorge	124
4.6.3.	Politische Zielvorgaben für die Wohnraumversorgung	125
4.6.4.	Versorgungslücken im Rahmen der Wohnraumversorgung in Österreich	126
4.6.5.	Ökologische Herausforderungen	128
4.6.6.	Demokratisierung, Entmarktlichung, Finanzierung	135
4.6.7.	Herausforderungen und Zielorientierung	138
4.7.	Öffentliche Erholungs- und Grünräume	140
4.7.1.	Funktionen öffentlicher Erholungs- und Grünräume in der Daseinsvorsorge	140
4.7.2.	Versorgungslücken öffentlicher Erholungsräume in Österreich	141
4.7.3.	Klimaziele und Ressourcenschonung	145
4.7.4.	Demokratisierung, Entmarktlichung und Finanzierung	145
4.7.5.	Beschäftigung und die zukünftige Entwicklung bis 2030	147
4.8.	Zusammenfassung und sektorspezifische Handlungsempfehlungen	148
4.8.1.	Gesundheit	149
4.8.2.	Langzeitpflege	150
4.8.3.	Elementarpädagogik	151
4.8.4.	Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNRV)	152
4.8.5.	Energieversorgung	154
4.8.6.	Wohnraumversorgung	155
4.8.7.	Öffentlicher Grün- und Erholungsräume	156
<b>5.</b>	<b>Beschäftigungspotenziale</b>	<b>157</b>
5.1.	Status Quo: Beschäftigung in den Sektoren der Daseinsvorsorge sowie der kritischen Infrastrukturen	157
5.2.	Abschätzung des potenziellen Ersatzbedarfs aufgrund von Pensionierungen in den Sektoren der Daseinsvorsorge sowie der kritischen Infrastrukturen	160
5.3.	Abschätzung des Zusatzbedarfs für ausgewählte Sektoren der Daseinsvorsorge	163

5.3.1. Gesundheit	164
5.3.2. Langzeitpflege	169
5.3.3. Elementarpädagogik	172
5.3.4. Ö(PNR)V	175
5.3.5. Energieversorgung	177
5.3.6. Wohnraumversorgung	178
5.3.7. Öffentliche Erholungsräume	181
5.3.8. Zusammenschau der Sektoren und Würdigung von unterbelichteten kritischen Faktoren	181
5.4. Beschäftigungsimpuls durch Investitionen bis 2030	187
5.5. Ansätze, um Beschäftigte für die Daseinsvorsorge 2030 zu gewinnen	189
5.6. Zwischenfazit	192
<b>6. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	<b>195</b>
<hr/>	
Literaturverzeichnis	208
Abbildungsverzeichnis	229
Tabellenverzeichnis	230
<hr/>	
<b>A 1. Anhang</b>	<b>231</b>
<b>A 2. Anhang</b>	<b>233</b>
<b>A 3. Anhang</b>	<b>237</b>

# EXECUTIVE SUMMARY

Die vorliegende Untersuchung befasst sich mit ausgewählten Bereichen der Daseinsvorsorge in Österreich und deren Entwicklung bis 2030. Im Zentrum stehen Fragen der Bereitstellung, der Regulierung und Finanzierung, aber auch der derzeitigen und zukünftigen Beschäftigung, die mit den Dienstleistungen der Daseinsvorsorge verbunden ist. Diskutiert werden Aspekte öffentlicher, gemeinnütziger und privater Unternehmen sowie der möglichen sozialen und ökologischen Zielsetzungen der Daseinsvorsorge. Der Zeitraum bis 2030 wurde gewählt, um kurz- bis mittelfristige Perspektiven der Daseinsvorsorge zu erörtern und zugleich auf wichtige klimapolitische Meilensteine (z. B. klimaneutrale Elektrizitätsversorgung, Treibhausgas-Reduktionsziele) Bezug nehmen zu können.

Diese Untersuchung ist als „Sondierungsstudie“ angelegt, das heißt, sie bietet keine abschließenden Antworten auf die Forschungsfragen, sondern entwickelt anhand ausgewählter Dimensionen eine grundlegende Darstellung der Daseinsvorsorge in Österreich. Die Arbeit geht dabei vom Status quo der Daseinsvorsorge in Österreich aus. Vor allem nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und nachfolgend durch die Realisierung des EU-Binnenmarkts hat sich die Daseinsvorsorge über einen längeren Zeitraum betrachtet deutlich verändert. Privatisierung und Liberalisierung haben in den letzten Jahrzehnten zu Veränderungen der öffentlichen Dienstleistungen in ganz Europa geführt. Es wurden marktorientierte Restrukturierungen durchgeführt, die den Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat transformierten und neue Herausforderungen in Bezug auf den universellen Zugang und der gleichwertigen Sicherung von Lebensqualität mit sich brachten. In dieser Studie werden konkrete Entwicklungen und Tendenzen in ausgewählten Sektoren der Daseinsvorsorge in Österreich dargestellt und problematisiert: Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik (Elementarbildung), öffentlicher Personennahverkehr, Energieversorgung, Wohnraumversorgung und öffentliche Erholungsräume. Von besonderem Interesse sind (1) Lücken in der universellen, qualitativ hochwertigen Versorgung; (2) die Unterminierung von Standards guter Arbeit; (3) die mangelnde Berücksichtigung oder sogar Verschärfung ökologischer Krisen sowie der Möglichkeiten zur Umsetzung von Klimazielen; (4) dabei werden rechtliche Rahmenbedingungen wie auch Vermarktlichungsprozesse und mögliche Alternativen in den Blick genommen.

## ORIENTIERUNGEN FÜR EINE NACHHALTIGE DASEINSVORSORGE

Die Daseinsvorsorge soll die Lebensqualität aller Bürger:innen sichern sowie der gesellschaftlichen Entwicklung dienen. Sie befriedigt diese grundlegenden Bedürfnisse daher größtenteils in Form von öffentlich bereitgestellten, finanzierten und/oder regulierten Gütern und Dienstleistungen. Die Daseinsvorsorge ist stark geprägt von den Herausforderungen der Klimakrise und der Notwendigkeit des Wirtschaftens innerhalb planetarer Grenzen, also der sozial-ökologischen Transformation. Gleichzeitig ist die Daseinsvorsorge selbst ein wichtiger Hebel des notwendigen sozialen und ökologischen Umbaus. Denn mit einer ausreichenden Grundversorgung können sich Menschen ohne Angst vor Prekarität und krisenbedingter Unsicherheit an den für den sozialen und ökologischen Umbau notwendigen gesellschaftlichen Veränderungsprozessen beteiligen. Darüber hinaus kann über die Daseinsvorsorge umweltfreundliches Verhalten politisch ermöglicht werden, durch die Veränderung von strukturellen Kontextbedingungen und Entscheidungsstrukturen sowie die klimafreundliche Umgestaltung und Bereitstellung von Infrastrukturen. Eine nachhaltige Daseinsvorsorge beinhaltet demnach folgende Orientierungen:

- Abkehr von fossiler Energiegewinnung und Ausbau leistbarer erneuerbarer Energien;

- Ausbau des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs sowie Förderung der aktiven Mobilität (Fuß- und Radverkehr);
- Bereitstellung qualitativ hochwertiger Wohnungen mit niedrigem Energieverbrauch und Förderung der thermisch-energetischen Sanierung von Wohnhäusern und öffentlichen Gebäuden, verbunden mit geförderter Wohnraumbereitstellung für leistbares Wohnen;
- Ausbau und Aufwertung gesellschaftlich essenzieller und klimafreundlicher Berufe, inklusive Arbeitszeitverkürzung, ergänzt durch Zusatzausbildungen in den verschiedenen Sektoren der Daseinsvorsorge;
- geschlechtergerechter Abbau der ungleich verteilten Sorgeverantwortung und der Abwertung von Sorgetätigkeiten (Care-Arbeit) durch den Ausbau öffentlicher Infrastrukturen und die Ausgestaltung von neuen nachhaltigen Modellen des Zusammenlebens;
- Prävention in der Gesundheitsversorgung (inklusive Zusatzausbildungen in Pflege, Betreuung und Sozialarbeit);
- Stärkung von Stadt- und Ortskernen zur Verbesserung der Nahversorgung, gerade im ländlichen Raum; Schaffung von Grünräumen, v. a. in urbanen Räumen.

Wenn Leistungen der Daseinsvorsorge vermehrt nach gewinnorientierten Logiken erbracht werden, wird vielfach die Krisenanfälligkeit gesteigert, zugleich werden die Steuerungsmöglichkeiten reduziert, da eine erhöhte Abhängigkeit von Profitsteigerungen einerseits und den Volatilitäten globalisierter (Finanz-)Märkte andererseits entsteht. Die Infrastrukturen und Elemente der kollektiven Daseinsvorsorge können effektiver im Sinne ökologischer Nachhaltigkeit umgestaltet werden, wenn sie sich in öffentlicher Hand befinden oder neue gemeinnützige/gemeinwohlorientierte Modelle entwickelt werden. Zudem kann eine öffentliche Bereitstellung, insbesondere durch die bessere Nutzung von Größenvorteilen, in der Regel ressourcenschonender erfolgen. Durch entsprechend ausgestaltete sozial-ökologische Steuerreformen können schließlich sowohl ökologische Lenkungswirkungen als auch umverteilende Effekte erreicht werden. Hierzu gehören staatliche Transferleistungen, Sachleistungen, Hitzeschutzfonds, ein Verbot klimaschädlicher Finanzanlagen für institutionelle Anleger oder auch sozial-ökologische Jobgarantien.

## **BESTEHENDE RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN DER DASEINSVORSORGE**

Die Kompetenzen für die Gesetzgebung und hoheitliche Verwaltung sind in den verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge unterschiedlich geregelt. In manchen werden sowohl Bund und Länder als auch Gemeinden für die unterschiedlichen Aspekte der jeweiligen Daseinsvorsorge tätig, was eine starke Koordinierung unter den Gebietskörperschaften erfordert und Reformen oftmals schwerfällig macht. Für die tatsächliche Bereitstellung der Leistungen spielt die öffentliche Hand in Österreich nach wie vor eine wesentliche Rolle, zumal sie in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge Allein- oder Mehrheitseigentümerin ist. Sie wird dabei als Teil der öffentlichen Verwaltung, Regiebetrieb, Körperschaft öffentlichen Rechts oder als Kapitalgesellschaft des Privatrechts tätig. Sofern als Aktiengesellschaft organisiert, verliert die öffentliche Hand als Eigentümerin jedoch viele Einflussmöglichkeiten hinsichtlich der Leistungsbereitstellung. Auch wenn die öffentliche Hand hinsichtlich Eigentumsstrukturen noch stark vertreten ist, spielen private Akteure eine zunehmende Rolle in der Daseinsvorsorge. Wenn in den jeweiligen Sektoren ein Wettbewerb eingerichtet ist, werden sie entweder a) eigenwirtschaftlich, aber spezifisch reguliert als Konkurrenz zu den öffentlichen Unternehmen tätig (z. B. private Energieunternehmen); b) durch die öffentliche Hand beauftragt und finanziert oder mitfinanziert (z. B. ÖPNRV); c) indirekt durch die öffentliche Hand mitfinanziert, indem für Beziehende spezielle Unterstützungszahlungen geleistet werden (z. B. mobile Dienste in der Pflege). Neben der öffentlichen und der regulierten Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen durch Private spielt die gemeinnützige, durch Private selbstorganisierte Bereitstellung noch eine untergeordnete Rolle, gewinnt allerdings an Bedeutung. Das Unionsrecht erfasst im

Gründe alle Bereiche der Daseinsvorsorge, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß, so gibt es etwa auf EU-Ebene explizit Kompetenzen in den Bereichen Verkehr und Energie, in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales hat die EU jedoch nur eine koordinierende Funktion. Dennoch kommt auch dort das EU-Wettbewerbsrecht inklusive Beihilfenrecht und Binnenmarktregeln sowie Vergaberecht zur Anwendung. Ohne eine Privatisierung direkt zu fordern, begünstigen EU-rechtliche Vorgaben eine Liberalisierung in manchen Bereichen, bisher insbesondere in den Sektoren Kommunikation und Post sowie teilweise Energie, Eisenbahn und Abfallwirtschaft.

Auch internationale Handels- und Investitionsschutzabkommen können Handlungsspielräume der öffentlichen Hand im Bereich der Daseinsvorsorge potenziell beschränken. In der Literatur werden verschiedene Möglichkeiten diskutiert, wie gewisse im Allgemeininteresse liegende Bereiche von diesen Abkommen ausgenommen werden könnten. (etwa Krajewski 2016)

## **ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR DIE DASEINSVORSORGE IN ÖSTERREICH**

Die Kernbereiche der Daseinsvorsorge teilen Herausforderungen in Zusammenhang mit sozialen Ungleichheiten und Zugangsgerechtigkeit, der Klimakrise und der entsprechenden Gestaltung der Versorgungsinfrastrukturen. Anstatt soziale und ökologische Anliegen in den jeweiligen Sektoren gegeneinander auszuspielen, bedarf es einer Integration im Sinne sozial-ökologischer Politikansätze. Zur Bearbeitung dieser Herausforderungen ist eine sozial-ökologische Agenda notwendig, die durch kluge Umgestaltung der Versorgungssysteme sowohl Versorgungslücken und soziale Problemlagen als auch ökologische Herausforderungen adressiert. In den meisten Bereichen erschweren komplexe fragmentierte Strukturen und Liberalisierungstendenzen die Gestaltung solcher sozial-ökologischen Infrastrukturen. Daraus lassen sich allgemeine Schlussfolgerungen ableiten:

- Die Bewältigung des sozialen und ökologischen Umbaus kann nur mit einer guten Grundversorgung für alle gelingen. Dies erfordert einen Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge.
- Der Ausbau der Daseinsvorsorge erfordert integrierte sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Vorgehensweisen, um den Ressourcenverbrauch zu minimieren und planetare Grenzen zu respektieren.
- Die Verantwortung der öffentlichen Hand und die Orientierung an Gemeinwohl und Gemeinnützigkeit sind grundlegende Voraussetzungen für eine zukunftsorientierte Daseinsvorsorge.
- Der Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge sollte mit ihrer Demokratisierung einhergehen und von einer Stärkung der Teilhabe sowie mehr Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten begleitet werden.
- Ausbau und Stärkung der Gemeinwohlorientierung in der Daseinsvorsorge müssen auch in den EU-Binnenmarktregeln bzw. im EU-Rechtsrahmen verankert werden.
- Eine größere öffentliche Verantwortung für den Ausbau der Daseinsvorsorge braucht eine effektive und gestaltende öffentliche Planung.
- Der Ausbau der Daseinsvorsorge benötigt den Umbau des Steuersystems und der Fiskalregeln, um vorhandene Ressourcen in die Daseinsvorsorge zu lenken.
- Der zukunftsfähige Ausbau der Daseinsvorsorge braucht eine Ausbildungsoffensive für die notwendigen Arbeitskräfte und die Attraktivierung ihrer Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse.

## HERAUSFORDERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN FÜR AUSGEWÄHLTE SEKTOREN

Insgesamt lassen sich viele gemeinsame ökologische Herausforderungen in den Kernbereichen der Daseinsvorsorge erkennen, vor allem die Notwendigkeit, den Ressourcenverbrauch zu reduzieren und Auswirkungen auf Umwelt und Klima zu minimieren. Unterschiede in den ökologischen Herausforderungen ergeben sich aus den spezifischen Anforderungen und Rahmenbedingungen eines jeden Bereichs, von der direkten Klimaanpassung (z. B. im Gesundheitsbereich) bis hin zur Notwendigkeit einer tiefgreifenden Umgestaltung des Versorgungssystems, um der Klimakrise entgegenzuwirken (z. B. in der Energieversorgung). In allen Bereichen steht dabei außer Frage, dass ökologische und soziale Aspekte eng miteinander verschränkt sind. Im Folgenden werden die sozialen und ökologischen Herausforderungen sowie die zentralen Handlungsempfehlungen zusammengefasst.

### GESUNDHEIT

Sowohl Gesundheitschancen als auch der Zugang zum Gesundheitssystem sind von sozialer Ungleichheit geprägt. Weiteres lässt sich im ambulanten Bereich an der Verschiebung von den kassenärztlichen Ordinationen hin zum wahlärztlichen Bereich erkennen, welcher aufgrund (hoher) Selbstbehalte sozial selektierend wirkt. Eine Erklärung für die Verschiebung ist die Unterkalkulation von Kassenstellen einerseits und eine höhere Attraktivität von wahlärztlichen Arrangements andererseits. Auch im stationären Bereich zeigt sich eine Verminderung der Versorgungsleistung, die – trotz der überdurchschnittlich hohen Bettenkapazitäten des österreichischen Spitalwesens – durch den Personalmangel und die Unterkalkulation im Pflegebereich ausgelöst wird. Diese Personalknappheit führt auch zu sich verschlechternden Arbeitsbedingungen für das Personal, die von physischen und psychischen Belastungen betroffen sind. Dabei ist abzusehen, dass der Bedarf an Gesundheitsleistungen in Zukunft steigen wird: einerseits aufgrund des demografischen Wandels und der damit einhergehenden Zunahme an komplexen Krankheitsbildern und andererseits durch die multiplen gesundheitlichen Folgen der Erderhitzung. In diesen Kontext fügen sich die starken Privatisierungstendenzen im Gesundheitswesen ein. Die gegenwärtige EU-Politik setzt stark auf die Liberalisierung und Kommerzialisierung im Bereich Gesundheit, es gibt zudem ein starkes Interesse von privaten Akteuren am Gesundheitssystem, inklusive *Shareholder-Value*-orientierten Investoren und *Private-Equity* Unternehmen. Ihre Verankerung durch öffentlich-private Partnerschaften bedeutet, dass Marktlogiken und Formen der Finanzextraktion in das Gesundheitssystem Einzug gehalten haben. Strukturell problematisch im Gesundheitssystem ist das Auseinanderdriften einerseits gewinnträchtiger Aspekte (z. B. technische Systeme, Diagnostik oder Pharmaproduktion), die an privatwirtschaftliche Anbieter ausgelagert werden, und andererseits risikoreicherer sowie kostenintensiver Aspekte, die im öffentlichen Sektor zurückbleiben und von der Allgemeinheit getragen werden. Dazu gehören die mehrheitlich öffentlich organisierten, sorgenden, pflegerischen und betreuenden Tätigkeiten. Weitere Handlungsempfehlungen für den Gesundheitssektor sind:

- **Senkung des hohen CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks im Gesundheitssektor durch Ressourcen- und Emissionsreduktionen.** Im gesamten Gesundheitssektor bestehen Anlässe und Möglichkeiten, Ressourcenverbrauch und Treibhausemissionen zu reduzieren, bei Anfahrten zu Gesundheitseinrichtungen, deren Energie- und Materialverbrauch sowie in der Pharmaproduktion. Dafür ist nicht nur ein Ausbau emissionsärmerer öffentlicher Verkehrsmittel wichtig, sondern auch eine flächendeckende Verteilung von für alle zugänglichen wohnortnahen ambulanten Einrichtungen.
- **Attraktivierung von Arbeitsbedingungen, Beschäftigungsverhältnissen** und Ausbildung der Fachkräfte in allen Gesundheitsberufen, einschließlich Ärzt:innen,

Gesundheits- und Krankenpflege, Therapie und Beratung sowie in den medizinisch-technischen Bereichen.

- **Abbau der zunehmenden sozialen Ungleichheit in der Gesundheitsversorgung.** Allen voran gehört hierzu ein Ausbau der öffentlichen Versorgung, die Sicherstellung (und der Ausbau) der kassenfinanzierten medizinischen Versorgung und multiprofessioneller Primärversorgungszentren sowie ein dringender Abbau der Selbstbehalte, etwa durch eine für alle gültigen und einheitlichen Obergrenze. Für eine verlässliche allgemeine Versorgung sollte zudem der Anteil der Kassenverträge im niedergelassenen Bereich und die Zahl der Primärversorgungszentren erhöht werden.
- Anstelle weiterer Privatisierungen gewinnträchtiger Teile könnte eine **Stärkung der Gemeinwohlorientierung im Gesundheitssystem** positive Veränderungen bewirken, indem gemeinnützige Trägerschaften priorisiert und verbraucher:innen- und arbeitnehmer:innenorientierte sowie **ökologische Bestimmungen in Ausschreibungen verpflichtend berücksichtigt** werden.
- **Förderung von nachhaltigen und gesunden Lebensweisen.** Neben allgemeinen Lebenschancen spielen auch konkrete Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen eine Rolle in der Förderung gesunder Lebensweisen und der Prävention von Erkrankungen. Eine wohnortnahe Versorgung, die mit der Förderung von aktiver Mobilität, mehr sozialen Kontakten in kommunalen Settings sowie regional bezogener gesunder Ernährung einhergeht, kann zugleich das Klima schützen und das physische wie psychische Wohlbefinden steigern. Gerade hier können die verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge ineinandergreifen und im Sinne sozial-ökologischer Infrastrukturen die gesundheitsfördernde Nahversorgung voranbringen.

## LANGZEITPFLEGE

Das bestehende System der Langzeitpflege steht aufgrund des demografischen Wandels unter zunehmendem Druck. Die steigende Nachfrage nach Pflegeplätzen erfordert mehr Ressourcen, was auch ökologische Auswirkungen durch erhöhten Energie- und Ressourcenverbrauch nach sich zieht. Pflegebedürftigkeit ist dabei sozial ungleich verteilt und tritt bei Menschen mit niedrigem sozio-ökonomischen Status um ein Vielfaches stärker auf. Dabei ist das österreichische Pflegeregime von einem starken Familialismus geprägt, wobei der Alltag pflegender Angehöriger, die vor allem weiblich sind, von Überlastung gekennzeichnet ist. Gleichzeitig besteht im Bereich der professionalisierten Pflege ein Personalnotstand, der wegen bevorstehender Pensionierungen in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird. Für Pflege- und Betreuungspersonal bedeutet dies vielfach eine untragbare Arbeitsverdichtung und erhöhte Belastungen. Aufgrund der schlechten Arbeitsbedingungen wollen immer mehr Pflegekräfte den Beruf wechseln und die Rekrutierung wird zusehends schwieriger. Die 24-Stunden-Betreuung geht strukturell mit unhaltbaren Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen einher, die besonders durch das Selbstständigenmodell befördert werden. Allgemein sollten alle Arbeitskräfte im Pflegesektor von guten Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse profitieren. Mehr Ressourcen der öffentlichen Hand werden in den Pflegesektor fließen müssen, um das Pflegesystem steuerfinanziert auszubauen. Die Prävention gesundheitlicher Beeinträchtigungen kann einem möglichen verstärkten Pflegebedarf entgegenwirken. Allerdings sind gerade ältere Menschen wie auch Menschen mit chronischen Erkrankungen von den zusätzlichen Gesundheitsbelastungen, nicht zuletzt die steigende Hitzebelastung, besonders betroffen. Dieser steigenden Hitzebelastung sind auch Arbeitskräfte im Pflegesektor zunehmend ausgesetzt, es müssen Maßnahmen getroffen werden, um sie zu schützen. Gebäude wie Pflegeheime oder Tageseinrichtungen brauchen ausreichende Sanierung, es sollte zudem auf kühle, schattige Plätze im öffentlichen Raum geachtet werden. Der Ausbau mobiler Dienste bringt in Bezug auf mögliche steigende Emissionen auch Herausforderungen mit sich, denen vor allem mit der Entwicklung neuer Pflegenahversorgungsmodelle begegnet werden kann. Weitere Handlungsempfehlungen für die Langzeitpflege sind:

- **Entwicklung neuer Modelle der Pflegenahversorgung.** Steigender Bedarf, gekoppelt mit dem Wunsch vieler Menschen, so lange wie möglich in ihrem eigenen Zuhause leben zu können, wird einen deutlichen Ausbau mobiler Dienste erfordern, die im Lichte der Klimaziele und reduzierten Ressourcenverbrauchs umgestaltet werden müssen. Hier braucht es neue Wohn- und Pflegemodelle, die Unterstützung vor Ort sowie vielen verschiedenen Menschen eine kreative Einbettung von Care in den Alltag ermöglichen. Hierbei sind auch die gesundheitlichen Auswirkungen klimatischer Änderungen (wie etwa steigende Hitze) für Gepflegte und Pflegepersonen zu berücksichtigen.
- **Deutliche Entlastung pflegender Angehöriger** durch Fachkräfte, beratende und unterstützende professionelle Dienste und ein breites Angebot an Tagesbetreuungen, mehrstündigen Erholungsdiensten und Ersatzpflegemöglichkeiten für längere Pausen und Urlaub.
- **Beheben von sozialer Ungleichheit in der Pflegeversorgung** durch eine stärkere Ausrichtung der sozialstaatlichen Unterstützung auf Sachleistungen. Auch die Abschaffung des Vermögensregresses, nicht nur wie bereits für die stationäre Unterbringung geschehen, sondern auch für die Inanspruchnahme von mobilen Diensten und 24-Stunden-Betreuung, wäre anzustreben.
- **Attraktivierung von Pflege- und Betreuungsberufen durch Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse.** Eine breit angelegte Ausbildungsoffensive könnte mit der Übernahme von Ausbildungskosten und subsistenzsichernden Existenzgeldern für Studierende in Pflege- und Betreuungsberufen einhergehen.
- **Unterbinden des Abflusses knapper öffentlicher Ressourcen und Verhindern von Instabilität durch hochriskante Geschäftsmodelle im Pflegesektor.** Zielführend wäre hier eine Einführung von bundesweit verbindlichen und wirksamen Regeln der Gemeinnützigkeit, sektorale Offenlegungspflichten im betrieblichen Rechnungswesen und der Ausbau von Investment-Screenings.
- **Verbesserung der prekären Situation in der 24-Stunden-Betreuung** durch die Errichtung unabhängiger Beratungsstellen, stärkere Regulierung des Vermittlungsgewerbes, die Abschaffung der Inkassovollmacht der Agenturen und unabhängige Qualitätsprüfungen der Agenturen. Langfristig müsste ein umfassendes und nachhaltiges Anstellungsmodell für Betreuungskräfte erarbeitet werden.
- **Schärfung der Qualitätskriterien im Pflegesektor** durch konsequente Qualitätskontrollen mit bundesweit einheitlichen Personal- und Qualifikationsschlüsseln.

## ELEMENTARPÄDAGOGIK

In der Elementarpädagogik besteht sowohl im Bereich der Strukturqualität der einzelnen Einrichtungen (Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gruppengröße, Personalstruktur, Raumgröße und Zugang zu Bewegungs- und Grünräumen) als auch in der Verfügbarkeit dieser Einrichtungen (regional stark differenzierende Verteilungsdichte, nicht mit einer Vollerwerbstätigkeit vereinbare Öffnungszeiten) Ausbaubedarf. Dies spiegelt sich in den – weit unter den europäischen Zielsetzungen liegenden – Betreuungsquoten in Österreich wider. Fehlende Wertschätzung der Elementarpädagog:innen, gekoppelt mit einer strukturellen Überlastung, ist eine zentrale Hürde für die Attraktivierung des Berufs. Obgleich die gewinnorientierte private Bereitstellung in der Elementarpädagogik in Österreich eine unwesentliche Rolle spielt, zeigt sich, dass im privat-gemeinnützigen Bereich, mitunter durch zusätzliche private Selbstbehalte, vor allem für wohlhabende Familien eine bessere Versorgung möglich gemacht wird. Um den Herausforderungen in der Elementarpädagogik zu begegnen, bedarf es größerer finanzieller Ressourcen. Zudem wird ein Ausbau der öffentlichen Einrichtungen bei gleichzeitigen Veränderungen der Rahmenbedingungen für private Träger empfohlen (z. B. finanzielle Unterstützung und Regulierung von Eigenbeträgen; Verhinderung der konzentrierten Ansiedlung in privilegierten Regionen und Stadtteilen), um einen gleichwertigen Zugang zu ermöglichen

und soziale Benachteiligung zu unterbinden. **Der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung** könnte in Verbindung mit konkreten Maßnahmen zum qualitätsvollen Ausbau und der Stärkung öffentlicher Einrichtungen einen entscheidenden Wandel bringen. **Um Umweltbewusstsein und nachhaltige Verhaltensweisen gezielt zu fördern** und zukünftige Generationen für ökologische Fragestellungen zu sensibilisieren, spielt im Bereich der Elementarpädagogik die **Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE)** eine besondere Rolle. Weitere Handlungsempfehlungen für die Elementarpädagogik sind:

- **Eine flächendeckende Versorgung** benötigt den Ausbau der öffentlichen Einrichtungen, vor allem für Kinder unter drei Jahren.
- **Sicherstellung des gleichen Zugangs und gleicher Qualität** in privat-gemeinnützigen und öffentlichen Einrichtungen und Veränderungen der Rahmenbedingungen für private Träger (z. B. eine Befreiung der Eltern von Eigenbeiträgen bzw. die Regulierung von Eigenbeiträgen auf Basis von Sozialstaffelungen; Verhinderung der konzentrierten Ansiedlung in privilegierten Regionen und Stadtteilen).
- **Die Verbesserung der Strukturqualität** (Fachkraft-Kind-Relation, Gruppengröße, Räumlichkeiten) **mit bundesweit einheitlichen Standards**.
- **Die Verbesserung von Personalstrukturen und -schlüsseln** mit Zusatzkräften für Sprachkompetenz, Administratives, Supervision und Vertretung.
- Eine **höhere Wertschätzung des elementarpädagogischen Personals** und einheitliche sowie bessere Gehälter.

**Klimaanpassungen in Gebäuden und Außenanlagen** im Lichte zunehmender Hitze und Sonnenbestrahlung im Sommer sowie Sanierungen zur besseren Isolierung und Dämmung der Gebäude sowie eine rasche **Umstellung auf erneuerbare Energie**.

## ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR (ÖPNRV)

Es besteht keine flächendeckende Versorgung mit ÖPNRV in gleicher Qualität; vielmehr gibt es große regionale Unterschiede. Das hängt zum Teil mit Fehlentwicklungen in der Raumplanung zusammen, konkret der starken Zersiedelung des ländlichen Raums, wo die Bereitstellung eines ÖPNRV-Angebots besonders unwirtschaftlich ist. Dennoch wird bislang in den raumordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder die Sicherstellung eines Mindestniveaus des ÖPNRV-Angebots nicht zur Voraussetzung einer weiteren Siedlungsentwicklung gemacht. Alternative Mobilitätsangebote, insbesondere Bedarfsverkehre, die eine gute Ergänzung und teilweise auch ein Ersatz des klassischen ÖPNRV (Linienverkehr) sein könnten, werden nicht zureichend in das bestehende System der Planung, Bereitstellung und Finanzierung des ÖPNRV-Angebots integriert. Zudem besteht keine Ausfall- bzw. Anschlussgarantie, wenn es zu Ausfällen oder Verspätungen im ÖPNRV kommt; allgemein sind die Fahrgastrechte im ÖPNRV schwach ausgestaltet, obwohl sie eigentlich wesentlich wären, um den ÖPNRV als adäquaten Ersatz zum motorisierten Individualverkehr (MIV) zu etablieren. Die barrierefreie Zugänglichkeit und die Inklusivität des ÖPNRV sind – trotz entsprechender Vorgaben – insbesondere im ländlichen Raum nicht ausreichend sichergestellt. Ökologische Herausforderungen für den ÖPNRV in der Daseinsvorsorge sind die Reduktion des MIV und der Umstieg auf öffentlichen Verkehr. Hier ist der Ausstieg aus fossilen Energieträgern bzw. der Umstieg auf Erneuerbare notwendig. Besondere Herausforderung im Bereich des ÖPNRV sind große regionale Unterschiede in dessen Qualität und Verfügbarkeit, was die Notwendigkeit des Ausbaus des ÖPNRV-Angebots sowie die rechtliche Verankerung einer Mobilitätsgarantie unterstreicht. Weitere Handlungsempfehlungen für den öffentlichen Personennahverkehr sind:

- **Ausbau des ÖPNRV-Angebots und rechtliche Verankerung einer Mobilitätsgarantie:** Das ÖPNRV Angebot ist maßgeblich auszubauen. Mögliche Ausbauszenarien zeigt das Projekt FLADEMO näher auf (BMK 2022b).

- **Das ÖPNRV-Angebot kann mit Bedarfsverkehren ergänzt** und zum Teil auch ersetzt werden. Aspekte der Barrierefreiheit und der Inklusion sind beim ÖPNRV-Angebot zu verbessern. Das kann u. a. durch ergänzende spezielle Fahrtendienste erfolgen. Es kann angedacht werden, dass eine Grundversorgung mit ÖPNRV auch in der Fassung einer Mobilitätsgarantie rechtlich verankert wird.
- **Begleitung des Ausbaus des ÖPNRV durch „Push-Maßnahmen“ beim MIV:** Der Ausbau des ÖPNRV muss mit Einschränkungen des MIV einhergehen, insbesondere auch um zu gewährleisten, dass der angebotene ÖPNRV entsprechend genutzt wird und daher auch wirtschaftlich(er) betrieben werden kann. Push-Maßnahmen sind vor allem dort zu setzen, wo bereits ein gutes ÖPNRV-Angebot besteht.
- **Vereinfachung der Organisationsstrukturen bei der Planung, Bereitstellung und Finanzierung des ÖPNRV-Angebots:** Es ist zu prüfen, ob es tatsächlich mehrerer Verkehrsverbände bedarf, worin der Mehrwert der Aufsplittung liegt oder ob eine Vereinheitlichung der Strukturen nicht effizienter wäre. Es bedarf einer Bündelung der Finanzierung, sie muss in Hinkunft aufgaben- und wirkungsorientierter erfolgen. Insgesamt sind die Kosten im System umzuschichten, z. B. durch Abschaffung klimaschädlicher Subventionen wie die Pendlerpauschale.
- **Abstimmung der Raumplanung mit dem ÖPNRV-Angebot und Reduktion der Mobilitätsbedürfnisse:** Es ist durch entsprechende Regelungen in den Raumordnungsgesetzen der Länder sicherzustellen, dass ein verbessertes ÖPNRV-Angebot oder gar ein Anspruch auf ein solches Angebot nicht zu weiteren Zersiedelungstendenzen führt. Eine gelungene Raumplanung sollte im Allgemeinen die Mobilitätsnotwendigkeiten reduzieren und so zu einem nachhaltigen Mobilitätsverhalten beitragen.
- **Umstieg auf erneuerbare Energieträger im ÖPNRV:** Um Klimaneutralität im ÖPNRV zu erreichen, ist der Umstieg auf E-Fahrzeuge bzw. Wasserstoff-Fahrzeuge (sofern auch diese Energie für den Betrieb von ÖPNRV genutzt werden soll) erforderlich, außerdem der Ausbau von E-Ladeinfrastruktur bzw. der Ladeinfrastruktur für Wasserstoff. Die Finanzierung ist sicherzustellen.
- **Bevorzugte Nutzung bestehender Straßen für den ÖPNRV, Erhaltung der Straßen und Ausbau der Schieneninfrastruktur:** Der ÖPNRV kann weitestgehend bestehende Straßen nutzen, für den ÖPNRV auf der Schiene ist die Schieneninfrastruktur auszubauen. Der Bau neuer Straßen sollte für den Klimaschutz vermieden werden, der Fokus ist im Sinne der Klimawandelanpassung auf die Erhaltung der Straßen zu legen, die aufgrund von Starkwetterereignissen zunehmend gefährdet sind. Um die Verlagerung des MIV auf den öffentlichen Verkehr zu unterstützen, sollten Privilegierungen für ÖPNRV-Fahrzeuge im Straßenverkehr verankert werden.
- **Entwicklung von attraktiven MaaS-Applikationen:** Es ist zu prüfen, ob aus Nutzer:innen-sicht österreichweit nur eine Plattform, die sämtliche Verkehrsinformationen zur Verfügung stellt, nicht sinnvoller wäre als eine Vielzahl konkurrierender Plattformen, die in Konkurrenz zueinander stehen. Sollte die Entscheidung auf eine Plattform fallen oder sollten sich am Markt ohnehin Monopolstrukturen herausbilden, sollte diese von der öffentlichen Hand betrieben werden. Es ist sicherzustellen, dass ein solches digitales Angebot von der breiten Bevölkerung genutzt werden kann und niemanden zurücklässt (digitale Inklusion).
- **Verankerung von betrieblichem Mobilitätsmanagement:** Die Verantwortung der Unternehmen für die Arbeitswege ihrer Mitarbeiter:innen ist zu stärken. Es sollen Anreize dafür geschaffen werden, dass Unternehmen ihre Mitarbeiter:innen über alternative Mobilitätsformen aufklären und ein Angebot, etwa Sharing oder Pooling, allenfalls auch Mikro-ÖV (bei sehr großen Betrieben), bereitstellen. Steuerliche Privilegierungen für die Nutzung von individueller Mobilität durch die Mitarbeiter:innen (z. B. Dienstautos) sind im Gegenzug abzuschaffen.
- **Rechtliche Steuerung von automatisiertem Fahren:** Es ist rechtzeitig zu überlegen, wie Entwicklung und Einsatz dieser neuen Technologien rechtlich zu steuern sind, um nicht nur Verkehrssicherheit sicherzustellen, sondern auch die Potenziale dieser neuen

Technologie in erster Linie für den Ausbau des ÖPNRV zu nutzen und nicht noch mehr MIV zu produzieren.

## ENERGIEVERSORGUNG

Hinsichtlich der allgemeinen Versorgungssicherheit (Sicherstellung ausreichender Erzeugungs- und Netzkapazitäten) sind die Mechanismen der Krisenvorsorge derzeit nicht ausreichend. Interventionsmöglichkeiten durch das Energielenkungsgesetz bestehen erst, wenn der Krisenfall eingetreten ist. Betreffend die individuelle Versorgungssicherheit fehlt auf nationaler Ebene – trotz eines gewissen unionsrechtlichen Spielraums – für Strom und Gas die gesetzliche Möglichkeit einer Preisregulierung, um erschwingliche Preise für die Endkund:innen sicherzustellen, sofern der Markt dazu (etwa im Falle von fehlendem bzw. unzureichendem Wettbewerb) nicht in der Lage ist. Für den Wärmesektor wird kritisiert, dass die Preisregulierung nicht transparent erfolgt. Allgemein ist die Gemeinwohlorientierung von Energieunternehmen im öffentlichen Eigentum nur mangelnd verankert. Bei der Aufteilung der Netzentgelte werden Haushalte benachteiligt; eine verursachergerechte Kostenteilung beim Netzausbau und beim Erneuerbaren-Ausbau ist nicht sichergestellt. Bislang existieren (auf nationaler Ebene) keine spezifischen Regelungen und Tarife für vulnerable Bevölkerungsschichten, um eine soziale Grundversorgung zu gewährleisten und Energiearmut zu vermeiden, obwohl dies nach Unionsrecht möglich wäre. Die Klimawende, und hier insbesondere das Ziel, bis 2040 (innerstaatlich) beziehungsweise bis 2050 (EU-weit) klimaneutral zu sein, erfordert den gänzlichen Umbau des Energiesystems in Richtung 100-prozentiger Erzeugung aus erneuerbaren Energiequellen. Weitere Handlungsempfehlungen für die Energieversorgung sind:

- **Energieeffizienz ist sowohl aus Perspektive der Ressourcenschonung als auch der Grundversorgung positiv zu beurteilen.** Energieeffizienz bezieht sich auf die rationellere Verwendung von Energieressourcen ohne Einschränkung für Nutzer:innen. Insbesondere vulnerable Haushalte sollen von den Maßnahmen der Energieeffizienz profitieren und dafür begleitende Maßnahmen gesetzt werden (z. B. die spezielle Förderung des Wechsels auf energieeffiziente Geräte).
- **Aus denselben Gründen sollte das Ziel der Energiesuffizienz verfolgt werden.** Energiesuffizienz bezieht sich auf Einsparungen im Energieverbrauch durch eine Änderung des Nutzungsverhaltens. Um die Maßnahmen sozial gerecht zu gestalten, darf die Lenkung des Energieverbrauchs dabei nicht allein über den Preis erfolgen.
- **Es bedarf einer stärkeren staatlichen Steuerung des Ausbaus der erneuerbaren Energieträger** und der für den Transport der erneuerbaren Energie erforderlichen Netze. Die staatliche Planung in diesem Bereich ist zu verbessern, die Strategische Umweltprüfung (SUP) bei diesen Planungsinstrumenten zu stärken, wenn bei der Projektumsetzung in Zukunft weitestgehend auf die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verzichtet werden soll. Der Ausbau der erneuerbaren Energieträger ist auf Bundesebene zu koordinieren und stärker integriert mit dem Ausbau der Netze zu betrachten.
- **Ebenso müssen Ausstiegsszenarien aus Gas und Öl noch besser geplant und auch kommuniziert werden,** damit sich Marktteilnehmer:innen auf diese Szenarien einstellen können.
- **Eine Möglichkeit zur Preisregulierung für Strom und Gas auf nationaler Ebene ermöglicht es, korrigierend einzugreifen, falls Märkte** (etwa durch mangelhaften Wettbewerb) **keine erschwinglichen Preise sicherstellen können.** Eine solche Preisregulierung sollte gesetzlich geschaffen werden und von einer unabhängigen Behörde, die über die entsprechende Kompetenz verfügt (bzw. diese aufzubauen hätte) vollzogen werden. Darüber hinaus könnte angedacht werden, die Erschwinglichkeit von Energiepreisen durch die Verankerung der Gemeinwirtschaftlichkeit öffentlicher Energieunternehmen sicherzustellen. Durch Preisregulierung geregelte Tarife sollten

aber nur für einen bestimmten Verbrauch von Energie vorgesehen werden – den sogenannten Grundbedarf, um entsprechend Anreize zu Energieeffizienz und -suffizienz zu schaffen. Darüber hinaus sollten verpflichtende Einsparungsziele verankert werden, um Energieverschwendung zu vermeiden.

- **Für vulnerable Haushalte könnten vergünstigte Tarife festgelegt werden, um Energiearmut zu bekämpfen.**
- **Verbraucherschutzbestimmungen, die für den Bereich Strom und Gas gelten und gestärkt werden sollten, sollten auch für den Wärmesektor geschaffen werden**, zumal in diesem Sektor (natürliche) Monopolisten tätig sind und Endkund:innen über keine Wahlmöglichkeiten verfügen, den Lieferanten zu wechseln. Die erforderlichen umfassenden rechtlichen Regelungen zur Stärkung der Konsument:innenrechte sowie einer unabhängigen Behörde zur Durchsetzung der Rechte sollten in einem umfassenden Wärme- und Kältewirtschaftsgesetz zusammengefasst werden. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, damit die erforderliche Dekarbonisierung in der Raumwärme und auch bei der Kühlung akzeptiert wird.

## WOHNRAUMVERSORGUNG

Obwohl das österreichische System der Wohnraumversorgung international für seine gute Leistbarkeits-Performance bekannt ist, drohte diese Basis in den letzten Jahren verstärkt zu erodieren. Nicht zuletzt die stark steigenden Immobilienpreise auf der einen Seite und die vergleichsweise moderatere Entwicklung der Einkommen führen zu steigenden Leistbarkeitsproblemen. Während einzelne Gruppen, insbesondere Alleinerziehende und Armutsgefährdete, bereits in der Vergangenheit eine überdurchschnittlich hohe Wohnkostenbelastung zu bewältigen hatten, betrifft dies in jüngerer Zeit auch verstärkt Teile der Mittelschicht. Die stark steigenden Immobilienpreise erklären sich aus einem Zusammenspiel verschiedener Angebots- und Nachfragefaktoren. Neben langfristig wirkenden Faktoren, vor allem dem räumlich ungleichen Bevölkerungswachstum, spielt auch die verstärkte Nachfrage von (internationalen und nationalen) gewinnorientierten Akteuren eine bedeutende Rolle. Deren höhere Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit verstärkte die Preisdynamik und gefährdet damit die Wohnraumbereitstellung vor allem durch gemeinnützige Wohnbauträger. Insbesondere aufgrund steigender Bodenpreise können diese immer weniger leistbaren Neubau bereitstellen. Gleichzeitig wird auch ihre wichtige preisdämpfende Wirkung auf das gesamte Wohnungssystem reduziert. Der Gebäudesektor ist ein zentraler Verursacher von hohen Emissionen, Ressourcenverbrauch und Flächeninanspruchnahme. Rund 60 % der Flächeninanspruchnahme gehen auf Siedlungsflächen zurück. Die Hälfte davon ist versiegelt, also von einer wasser- und luftundurchlässigen Schicht bedeckt. Die Folgen sind u.a. ein erhöhtes Überschwemmungsrisiko im Fall von Starkregen sowie ein Verlust an Biodiversität. Die notwendige klimafreundliche und energieeffiziente Gestaltung bestehender Gebäude steht vor Herausforderungen in Bezug auf Fachkräfte für Gebäudesanierungen und Heizungstausch sowie die soziale Ausgestaltung dieser Maßnahmen für Bewohner:innen. **Darüber hinaus erfordert ein bisher ungleich verteilter Wohnflächenverbrauch in Verschränkung mit demografischen Entwicklungen neue, flächensparende und sozial gerechte Wohnmodelle.** Weitere Handlungsempfehlungen für die Wohnraumversorgung sind:

- **Flächendeckender Heizungstausch und die Sanierung der Gebäudehüllen** zur Emissionsreduktion auf Gebäudeebene.
- Lösungsansätze zur Wohnraumversorgung, die weniger auf den Neubau auf der „grünen Wiese“ setzen, und **neue Wohn- und Nutzungsformen in bestehenden Gebäuden, die eine klimagerechte Wohnraumverteilung priorisieren.**
- Der Bedarf nach neuen Wohnmodellen kann mit der Einhaltung von Klimazielen im Bausektor verschränkt werden: **Mehrgenerationenmodelle, betreute oder teilbetreute Wohneinheiten, flexible Wohninfrastrukturen und Projekte, die es Menschen jenseits**

**familiärer Bindungen ermöglicht, Care auf kreative Weisen in ihren Alltag zu integrieren.**

- Ein zweites Set an ökologischen Herausforderungen geht über die bisherige Problemrahmung hinaus und setzt ein **erweitertes Verständnis von Wohnen voraus**. Bisherige Strategien im Wohngebäudesektor fokussieren vor allem auf den effizienteren Betrieb der Gebäude und die damit einhergehenden direkte Bedarfe an Ressourcen und Energie. Allerdings blenden sie dabei jene ökologischen Kosten aus, die bei der Errichtung der Gebäudebestände (global und in Österreich) entstehen und ignorieren auch Rebound-Effekte (z. B. wachsende Wohnflächen und Nicht-Hauptwohnsitzwohnungen) sowie die induzierte Mobilität samt ihren negativen Umweltwirkungen, die aus einer ungebremsen Siedlungsentwicklung und Flächenineffiziente Bebauungsformen (Stichwort: Einfamilienhaus) wie sie in vielen ländlichen und suburban geprägten Teilen Österreichs zu finden sind, stellen hier eine besondere Herausforderung bei der Transformation dar. **Es gilt daher die Problemwahrnehmung zu erweitern, um ein Mehr an individuellem Wohlergehen mit weniger (globalem) Umweltverbrauch zu ermöglichen.**

## ÖFFENTLICHE ERHOLUNGSRÄUME

Während die Planung und die Finanzierung öffentlicher (Erholungs-)Räume grundsätzlich in kommunaler Hand liegen, werden diese häufig auch kommerzialisiert, wie z. B. im Fall von Vermarktlichung durch Konsumzwang und private Nutzungen, oder es werden bestimmte Nutzer:innen-Gruppen ausgeschlossen. Umso wichtiger ist daher, die Planung öffentlicher Räume auch partizipativ zu gestalten. Grünräume sind entscheidend für die Klimawandelanpassung, sie tragen zur Temperaturregulierung und Luftreinigung bei. Ungleiche Verteilung und Kommerzialisierung können dabei sowohl die ökologische Funktion als auch die sozial gerechten Zugangschancen beeinträchtigen. Weitere Handlungsempfehlungen für die öffentlichen Erholungsräume sind:

- Zukünftig werden die Ansprüche an öffentliche (Grün-)Räume weiter steigen: Einerseits ist eine andere, umweltfreundliche Gestaltung zur Förderung der Mobilitätswende notwendig, andererseits sind **grüne und blaue Infrastrukturen vor allem in den Städten substanziell auszuweiten**.
- **Die Finanzierung dieses Umbaus öffentlicher Räume erfordert hauptsächlich die Umlenkung bestehender Investitionen**, z.B. bei einem Ausbau der Radwegeinfrastruktur zulasten des Straßenbaus. Jedoch ist anzunehmen, dass öffentliche Räume in dichter besiedelten Gebieten zukünftig intensiver gepflegt werden müssen, so erfordern begrünte Räume innerhalb der Siedlungsgebiete etwa einen höheren Pflegeaufwand als versiegelte Flächen.

## PERSONALBEDARF IN DER DASEINSVORSORGE

Eine zukunftsfähige Daseinsvorsorge ist nur mit ausreichend qualifiziertem Personal zu gewährleisten. Diese Sondierungsstudie zeigt, dass sowohl für den Erhalt wie auch für den Ausbau der Daseinsvorsorge in den nächsten Jahren auch aufgrund der demografischen Entwicklung ein hoher Personalbedarf besteht. Allein aufgrund des im Vergleich zur übrigen Wirtschaft höheren Anteils älterer Beschäftigter ist davon auszugehen, dass im Zeitraum 2024-2030 rund 126.000 Personen in den klassischen Sektoren der Daseinsvorsorge in die Systeme der Alterssicherung ausscheiden werden. Bezieht man noch weitere systemrelevante Wirtschaftsbereiche ein, insbesondere die für ein funktionierendes Gemeinwesen unabdingbare öffentlichen Verwaltung und das Ernährungssystem, erhöht sich diese Zahl auf 251.000 Personen. Das sind jährlich rund 42.000 Personen bis 2030.

Für eine quantitativ und qualitativ verbesserte öffentliche Daseinsvorsorge braucht es aber in vielen Bereichen auch zusätzliches Personal, um den nicht nachhaltigen Status quo zu überwinden. Aufbauend auf der Sichtung existierender Studien sowie ergänzt um eigene Schätzungen für die Sektoren Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik, Energieversorgung, Ö(PNR)V, Wohnraumversorgung und öffentliche Erholungsräume, ergibt sich hier zusätzlicher Bedarf zwischen 78.000 bis zu 98.000 Personen. Dabei sind allerdings bestimmte Teile der Versorgung ausgeblendet bzw. wichtige Faktoren nicht berücksichtigt. Diese reichen vom Ignorieren zentraler Berufsgruppen in den Versorgungssystemen (z. B. 24-Stunden-Betreuer:innen) über die fehlende Berücksichtigung von vorzeitigen Berufsaustritten vor Erreichen des Pensionsantrittsalters (z. B. aufgrund belastender Arbeitsbedingungen) bis hin zur Vernachlässigung der aktuellen Unterversorgung in einigen Daseinsvorsorgebereichen im Status quo. Eine erweiterte Modellrechnung für jene Versorgungssysteme, für die bereits Prognosen und Datengrundlagen vorhanden sind, legen nahe, dass bei entsprechender Berücksichtigung dieser Faktoren zumindest von einer Verdopplung der Mehrbedarfe (= Ersatz- und Zusatzbedarf) auszugehen wäre. Konkrete würde dies für die Sektoren Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik und Ö(PNR)V einen Mehrbedarf von rund 154.000 Personen im Zeitraum 2024-2030 bedeuten.

Da eine ausgebaute und qualitativ verbesserte Daseinsvorsorge nur erreicht werden kann, wenn auch die wichtigen Vorleistungssektoren der Industrie und Bauwirtschaft ihren Beitrag zu diesem Umbau leisten, wurde ergänzend eine Abschätzung aufgrund der notwendigen Investitionen in die materiellen Infrastrukturen der Daseinsvorsorge (z. B. ausgebaute Energie- und Mobilitätsnetze, Batteriespeicher, Schienenfahrzeuge, sozial-ökologischer Umbau der Wohngebäude) vorgenommen. Dabei ist von einem zusätzlichen Beschäftigungsimpuls von geschätzt 54.000 bis 95.000 Bruttobeschäftigungsverhältnissen (inklusive direkter, indirekter und sekundärer Effekte) in der gesamten Volkswirtschaft bis 2030 auszugehen.

Angesichts dieser großen Herausforderung sind ein Bündel an Maßnahmen und eine verbesserte Koordinierung im Gesamtstaat, wie auch zuletzt vom Rechnungshof angemahnt, notwendig. Insbesondere müssen alle Berufe innerhalb der Daseinsvorsorge durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Beschäftigungsverhältnisse attraktiver gemacht werden. Dies ist sowohl für die Gewinnung zusätzlicher Arbeitskräfte als auch für das Halten der bestehenden Beschäftigten zentral. So kann auch der Teufelskreis aus vorzeitigem Ausscheiden aus dem Beruf aufgrund von Überlastung, der weiteren Verschärfung der Personalsituation und damit auch der Deattraktivierung des Berufs (v. a. aber nicht nur in Gesundheit, Pflege und Bildung) durchbrochen werden. Ein weiterer wichtiger Hebel liegt in der Mobilisierung von Menschen in Österreich, deren Potenzial für den Arbeitsmarkt übersehen bzw. zu wenig genutzt wird. Hier müssen die Hemmnisse adressiert werden, die Menschen an einer größeren Arbeitsmarktbeteiligung hindern. Ein größerer politischer und unternehmerischer Wille für die Investition in die Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten, Arbeitssuchenden, Menschen mit Sorgeverpflichtungen sowie Menschen mit Migrationsbiografie ist erforderlich. Mit Blick auf die Personalplanung sind nicht nur die Datengrundlagen, sondern auch die bestehenden Prognoseinstrumente weiterzuentwickeln und auf neue Sektoren auszuweiten.

# 1. EINLEITUNG, PROBLEM UND FRAGESTELLUNG

Was braucht es, um die Daseinsvorsorge in Österreich bis 2030 so auszubauen und zu stärken, dass eine gute Grundversorgung für alle innerhalb planetarer Grenzen ermöglicht wird? Diese Frage bearbeitet die vorliegende Sondierungsstudie. Sie geht vom Status quo der Daseinsvorsorge in Österreich aus, die sich in einem längeren Zeitraum betrachtet, vor allem nach dem EU-Beitritt Österreichs zur und nachfolgend durch die Realisierung des EU-Binnenmarkts, deutlich verändert hat. Privatisierung und Liberalisierung haben in den letzten Jahrzehnten zu Veränderungen der öffentlichen Dienstleistungen in ganz Europa geführt. Es wurden marktorientierte Restrukturierungen durchgeführt, die den Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat transformierten, und neue Herausforderungen in Bezug auf den universellen Zugang und die Sicherung von gleichwertigen Lebensverhältnissen mit sich brachten.

Zu diesen langfristigen Entwicklungslinien traten im vergangenen Jahrzehnt weitere strukturelle Umbrüche, während die Klima- und Umweltkrisen auf der politischen Agenda an Bedeutung gewonnen haben, zumal ihre unmittelbaren Folgen ersichtlicher geworden sind: Corona-Pandemie und Gesundheitskrisen, zunehmende geopolitische Konfrontation (USA vs. China) und offener Krieg vor Europas Haustür (Ukraine), Fluchtbewegungen, die Zunahme von autoritären Regimen und Rechtspopulisten mit illiberalen Absichten und eine daraus resultierende Demokratiegefährdung.

Vor diesem Hintergrund stellt die Studie die real existierende Daseinsvorsorge in Österreich auf den Prüfstand und blickt auf Herausforderungen der Zukunft: Für eine verbesserte Daseinsvorsorge 2030, die eine Grundversorgung für alle in einer ökologisch beschränkten und krisengebeutelten Welt ermöglichen soll. Der Zeitraum bis 2030 wurde gewählt, um kurz- bis mittelfristige Perspektiven der Daseinsvorsorge zu erörtern und zugleich auf wichtige klimapolitische Meilensteine (z. B. klimaneutrale Elektrizitätsversorgung, Treibhausgas-Reduktionsziele) Bezug nehmen zu können.

Dabei wird zunächst die kritische Rolle der Daseinsvorsorge in der sozial-ökologischen Transformation unserer Gesellschaften in den Blick genommen. Zur Eindämmung der Erderhitzung sind „schnelle, weitreichende und beispiellose Veränderungen in allen Bereichen der Gesellschaft“ (IPCC 2018, 36) notwendig. Beim für diese Transformation notwendigen sozialen und ökologischen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft kommt der Daseinsvorsorge eine zentrale Rolle zu. Zum einen soll sie traditionell für universelle Versorgung mit unverzichtbaren Alltagsgütern in angemessener Qualität und damit für soziale Absicherung sorgen. Diese Funktion scheint in Zeiten zunehmender Krisenanfälligkeit sowie hoher Verunsicherung und steigenden Zukunftsängsten umso bedeutsamer, weil damit die anstehenden großen Umbrüche unserer Gesellschaftsordnungen begleitet bzw. überhaupt erst ermöglicht werden. Zum anderen ist sie selbst auch Teil des Problems: Die Art und Weise, wie wesentliche Leistungen der Daseinsvorsorge, etwa im fossil geprägten Energie- und Verkehrssystem oder bei vielen sozialen Infrastruktursektoren wie Gesundheitsversorgung und Pflegewesen gegenwärtig erbracht werden, ist nicht zukunftsfähig und verunmöglicht bedürfnisorientiertes Wirtschaften innerhalb planetarer Grenzen. Es braucht vor diesem Hintergrund eine sozial-ökologische Agenda, die nicht soziale und ökologische Anliegen gegeneinander ausspielt, sondern durch eine kluge Umgestaltung der Versorgungssysteme sowohl Versorgungslücken und soziale Problemlagen als auch ökologische Herausforderungen adressiert.

Eine solche grundsätzliche Neuorientierung hin zu bedürfnisorientiertem Wirtschaften im Zuge einer sozial-ökologischen Transformation erfordert kontextspezifische Strategien, die

am Status quo ansetzen und der bereits bestehenden Vielfalt der Daseinsvorsorge Rechnung tragen. Daher werden zunächst die verschiedenen Sektoren, die typischerweise unter dem Begriff der Daseinsvorsorge subsumiert werden, hinsichtlich wesentlicher rechtlicher und ökonomischer Dimension in einer Übersicht für Österreich skizziert. Bei den rechtlichen Dimensionen werden im Besonderen die Kompetenzregelungen für die Daseinsvorsorge (zum einen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, zum anderen die innerstaatlichen), die Vorgaben aus dem Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht und die daraus folgenden EU-Harmonisierungs- und Vermarktlichungsprozesse dargelegt. Aus ökonomischer Sicht werden Organisations-, Eigentums- und Finanzierungsstrukturen skizziert.

Ausgehend von dieser Übersicht werden konkrete Entwicklungen und Tendenzen in ausgewählten Sektoren der Daseinsvorsorge in Österreich dargestellt und problematisiert: Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik (Elementarbildung), öffentlicher Personennahverkehr, Energieversorgung, Wohnraumversorgung und öffentliche Erholungsräume. Die Auswahl dieser Sektoren spiegelt die Bandbreite verschiedener institutioneller Arrangements und Prozesse der Vermarktlichung wider. Von besonderem Interesse sind (1) Lücken in der universellen, qualitätsvollen Versorgung; (2) die Unterminierung von Standards guter Arbeit; (3) die mangelnde Berücksichtigung oder sogar Verschärfung ökologischer Krisen sowie die Möglichkeiten zur Umsetzung von Klimazielen; (4) dabei werden rechtliche Rahmenbedingungen wie auch Vermarktlichungsprozesse und mögliche Alternativen in den Blick genommen.

Als zentrale Herausforderung, die als Querschnittsmaterie alle Sektoren der Daseinsvorsorge betrifft, hat sich in jüngster Zeit die Frage nach ausreichend Personal gezeigt. Fehlende Arbeitskräfte in der Langzeitpflege sind schon lange Thema, aber auch in vielen anderen Wirtschaftsbereichen besteht ein Mangel an Beschäftigten – von Elementarpädagogin:innen, über Buslenker:innen bis hin zu Elektriker:innen sowie anderen Fach- und Hilfskräften, die für den Aus- und Umbau der physischen Infrastrukturen (z. B. Schienennetze, Batteriespeicher) in vorgelagerten Bereichen der Industrie und Bauwirtschaft benötigt werden. Angesichts dieser Ausgangslage versucht dieses Kapitel das Beschäftigungspotenzial einer verbesserten Daseinsvorsorge 2030 in den Blick zu nehmen.

Abschließend werden zentrale Erkenntnisse der Studie zusammengefasst und Schlussfolgerungen abgeleitet. Sie geben Orientierung für eine verbesserte öffentliche Daseinsvorsorge 2030.

## 2. DIE KRITISCHE ROLLE DER DASEINSVORSORGE

Die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte zeigen, dass die Umwelt- und Klimakrise nicht nur das ökologische Gefüge, sondern damit verbunden auch unsere Gesellschaften und die Organisation ihrer Lebensgrundlagen gefährdet. Die vorherrschende Weise des Produzierens und Konsumierens und die politisch-ökonomischen Strukturen der Daseinsvorsorge sind in mehrfachem Sinn nicht nachhaltig und bedürfen fundamentaler Umgestaltung, um Krisen und Katastrophen in näherer Zukunft zu vermeiden. In diesem Kapitel wird erstens dargelegt, weshalb eine ökologisch-destruktive Ungleichheit und Wachstumsorientierung die Erschöpfung natürlicher und sozialer Ressourcen sowie die unzureichende Bedürfnisorientierung der Wirtschaft einen sozialen und ökologischen Umbau notwendig machen (2.1). Zweitens wird näher ausgeführt, wie sich die Strukturen sozialer Daseinsvorsorge in diese Gesamtlage einordnen lassen – wobei die Probleme der Privatisierung im Zentrum stehen und eine mögliche Erweiterung öffentlicher Daseinsvorsorge als Alternative vorgestellt wird (2.2). Schließlich wird mit Blick auf die Ermöglichung von Veränderungsprozessen, die Reduktion von Ungleichheit und den Ansatz universeller Grundversorgung erläutert, welche Rolle eine ökologisch umgestaltete Daseinsvorsorge in der sozial-ökologischen Transformation spielen kann (2.3). Öffentliche Daseinsvorsorge wird dabei durchgängig nicht als bloßer Zusatz, sondern als integraler Teil unserer Wirtschaftsordnung verstanden, der unterschiedlich gestaltet sein kann und politisch gesteuert werden muss.

### 2.1. SOZIAL-ÖKOLOGISCHE GRUNDPROBLEME: WIE IST EIN GUTES LEBEN FÜR ALLE INNERHALB PLANETARER GRENZEN MÖGLICH?

Unsere Produktionsweise und unsere Konsumgewohnheiten tragen durch die nicht nachhaltige Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen (Boden, mineralische Rohstoffe, Biomasse) maßgeblich zur Umweltzerstörung und Erderhitzung bei. Zugleich sind unsere Gesellschaften weiterhin nur begrenzt in der Lage, die Grundbedürfnisse der Bevölkerung zu erfüllen. Wenn man die öffentliche Daseinsvorsorge in diesem Spannungsfeld verortet, lassen sich sowohl deren eigene Probleme besser erklären als auch aussichtsreiche Lösungsansätze für die sozial-ökologische Krise entwickeln.

#### ÖKOLOGISCHE ZERSTÖRUNG UND ÖKONOMISCHE UNGLEICHHEIT

Die Klimakrise beschäftigt zwar mehr denn je das öffentliche Bewusstsein, doch zugleich schreitet die Inanspruchnahme und Überbeanspruchung planetarer Ressourcen nach wie vor weiter voran. Untersuchungen der internationalen Umweltforschung zufolge sind planetare Grenzen in kritischen Zonen bereits so weit überschritten, dass nach dem Erreichen der Kippunkte unumkehrbare Entwicklungen drohen. Die jüngste Studie des Stockholm Resilience Centre zu planetaren Grenzen betont: „*[The] Earth is now well outside of the safe operating space for humanity.*“ (Richardson et al. 2023) Der Generalsekretär der Vereinten Nationen, António Guterres, warnt: „*Greenhouse gas emissions keep growing, global temperatures keep rising, and our planet is fast approaching tipping points that will make climate chaos irreversible [...] We are on a highway to climate hell with our foot still on the accelerator.*“ (António Guterres, UN- Klimakonferenz 2022)

Auf politischer Ebene wurden in den letzten Jahren verschiedene Klimaschutzprogramme und -strategien verabschiedet; in der Europäischen Union (EU) sind dies insbesondere der

*European Green Deal* (2019)<sup>1</sup>, das *Europäische Klimagesetz*<sup>2</sup> und das *Fit-for-55-Paket*<sup>3</sup> (beides 2021), mit dem im Europäischen Klimagesetz verankerten Ziel, die Emissionen in der EU bis zum Jahr 2030, um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu senken und bis 2050 klimaneutral zu werden. Betont wird dabei, dass bei der Verwirklichung der Klimaziele gerecht und inklusiv gestaltet werden muss.

Um die Ziele für Klimaschutz und -anpassung sozial gerecht zu verwirklichen und überhaupt erreichen zu können, braucht es allerdings eine systematische Integration von sozialen Zielen in die Klimapolitik – und damit verbunden die Sicherstellung der Grundversorgung. Weltweit haben Menschen einen ungleichen Zugang zu natürlichen Ressourcen und sind den Auswirkungen der Umweltzerstörung ungleich ausgesetzt. Beispiele hierfür sind die Folgen von Hitze und Naturkatastrophen, Nahrungsmittel- und Wasserknappheit, Infektionskrankheiten und Allergien, steigende Luftverschmutzung und Schädigungen durch den Einsatz von Chemikalien. Aber auch Arbeitsabläufe und Arbeitsbedingungen sind von der Klimakrise betroffen. Beispiele für konkrete Auswirkungen sind hierzulande etwa eine unerträgliche Hitze am Arbeitsplatz in den Sommermonaten, Druck auf die Tourismusbranche bei fehlendem Schnee im Winter oder Ernteauffälle aufgrund von Dürre oder Überflutung. Zudem können neben den direkten Effekten der Erderhitzung und der Umweltbelastungen auf die Arbeitsbedingungen, die Gesundheit und die Lebensführung von Menschen auch viele andere Probleme entstehen, wenn Politiken, Maßnahmen und Instrumente zum Schutz des Klimas oder zur Erreichung von Nachhaltigkeitszielen negative Auswirkungen auf einzelne Bevölkerungsgruppen haben. Zudem wird von vielen der Verlust des Arbeitsplatzes oder eine negative Veränderung der Arbeitsbeziehungen befürchtet – mit entsprechenden Folgen sowohl für die ökonomische Absicherung als auch für die persönliche Identität und soziale Zusammenhänge. Auch sind die Verursachung der Klima- und Umweltkrise einerseits, und die Nutzeffekte sowie die Kosten der notwendigen klimapolitischen Maßnahmen andererseits ungleich verteilt. Für einen wirksamen Klimaschutz und die Umsetzung der erforderlichen Politiken ist es daher wesentlich, soziale Ungleichheiten und die Lebensbedingungen verschiedener Gesellschaftsschichten zu berücksichtigen (Bohnenberger/Schultheiss 2021; Moder/Schultheiss 2023).

Oft tragen soziale Gruppen mit hohem Einkommen und Vermögen, die den Folgewirkungen gleichzeitig am wenigsten ausgesetzt sind, am meisten zur Umweltzerstörung und spezifisch zur Erderhitzung bei. Der *Climate Inequality Report 2023* hebt hervor, dass die Anfälligkeit für zahlreiche Auswirkungen der Destabilisierung des Klimas eng mit ungleichem Einkommen und Wohlstand verbunden ist, nicht nur zwischen den Ländern, sondern auch innerhalb der Länder (Chancel et al. 2023, 4; Steinberger et al. 2013). Umgekehrt verhält es sich mit der Verursachung von Treibhausgasen. In den letzten dreißig Jahren haben sich die Emissionen jener Gruppen mit dem höchsten Einkommen weiter erhöht, während sie in den mittleren und niedrigeren Einkommensschichten der reichsten Länder abgenommen haben (Chancel et al. 2023). Der genannte Bericht betont den hohen Anteil eines relativ kleinen Teils der Bevölkerung an den weltweiten Treibhausgasemissionen, sowohl in Schwellenländern als auch reichen Ländern, wie auch der *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)* kürzlich festhielt: „*Conspicuous consumption by the wealthy is the cause of a large proportion of emissions in all countries, related to expenditures on such things as air travel, tourism, large private vehicles and large homes.*“ (IPCC 2023, 524) Zugespielt formuliert ist der individuelle Überkonsum nicht kompatibel mit der Tragfähigkeit der natürlichen Systeme, weil eine „polluter elite“ (Kenner 2019) einen Schaden verursacht, der den Klimaschutz und damit auch die Realisierung einer gesicherten Grund-

---

<sup>1</sup> [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>

<sup>3</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/green-deal/fit-for-55/>

versorgung für alle, z. B. in Form einer universellen Versorgung mit lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen (*Universal Basic Services*), unmöglich macht (Sayer 2017).

Somit kann die gesellschaftliche Ungleichheit aus ökologischer und sozialer Sicht als ein wichtiger Treiber der Klimakrise gelten (Theine/Taschwer 2021). Auch wenn Umweltkatastrophen wie Überflutungen, Dürren oder Waldbrände vielerorts zunehmen, können sich wohlhabendere Bevölkerungsgruppen tendenziell besser vor deren Konsequenzen der Umweltbelastung und der Erderhitzung schützen – und dies häufig durch Maßnahmen, die selbst klimaschädlich sind, wie Klimaanlage, künstliche Bewässerung oder jahreszeitbedingte Reisen. In unterschiedlichem Ausmaß gilt aber für alle Bevölkerungsgruppen, dass sich ohne klimaneutrale Alternativen (Produktion, Konsum, Wohnen, Mobilität) die Bürger:innen den CO<sub>2</sub>-intensiven Infrastrukturen oder der Abhängigkeit von fossiler Energie nicht sinnvoll entziehen können. Das heißt, dass ein ausschließlich individueller Konsumwandel zur Erreichung der Klimaneutralität bei weitem nicht ausreicht, sondern die vorhandenen Rahmenbedingungen (insbesondere rechtliche, institutionelle, ökonomische, infrastrukturelle) umgebaut werden müssen (APCC Special Report 2023).

## **NICHT NACHHALTIGE WACHSTUMSORIENTIERUNGEN**

Wie zahlreiche Studien (Meadows et al., 1972; Chancel et al. 2023; IPCC 2023) verdeutlichen, hat die industrielle Produktionsweise und der damit verbundene Energie- und Ressourcenverbrauch inzwischen eine Größenordnung erreicht, die ihre eigenen materiellen Grundlagen bedroht. Bereits 2018 wurde vom Weltklimarat der Vereinten Nationen (IPCC) betont, dass „nie dagewesene, rapide Veränderungen aller gesellschaftlichen Bereiche“ erforderlich sind, um die Ziele des Pariser Klimaabkommens zu erreichen und eine weitere Erderhitzung mit weltweit katastrophalen Auswirkungen zu vermeiden (IPCC 2018). Ein wichtiger Teil der Diskussion zur Vereinbarkeit von klimafreundlichem und „gutem Leben“ ist der Zusammenhang zwischen dem Wirtschaftswachstum und der Ressourceninanspruchnahme einschließlich der Treibhausgasemissionen, aus dem sich zentrale klima- und gesellschaftspolitische Herausforderungen ableiten (IPCC 2022). Für Österreich ist seit längerem das Wirtschaftswachstum als treibende Kraft für steigenden Ressourcen- und zunehmende Umweltzerstörung empirisch nachgewiesen (Materialverbrauch: Steinberger et al. 2013; Getzner 2009; Treibhausgasemissionen: Friedl/Getzner 2003; Bodeninanspruchnahme und Versiegelung: Getzner/Kadi 2020; Wachstumsparadigma der österreichischen Raumplanung: Müller et al. 2024). Somit ist die derzeitige Wachstumsorientierung nicht nur aus der Perspektive der zukünftig gesicherten Bereitstellung der Lebensgrundlagen im Sinne der Daseinsvorsorge höchst problematisch, sondern auch im Hinblick auf eine sozial gerechte Gestaltung der Lebensgrundlagen. Aufgrund der übernutzten und absolut beschränkten verfügbaren Ressourcen ist das politisch und ökonomisch hegemoniale marktorientierte Wachstumsparadigma mit den planetaren Grenzen kaum vereinbar (IPCC 2022).

Historisch war auch der Wohlfahrtsstaat auf Wirtschaftswachstum ausgerichtet, um die finanziellen Ressourcen für die Daseinsvorsorge und die soziale Sicherung zu stellen. Bereits bestehende Lücken, steigende Bedarfe aufgrund von demografischem Wandel, wie auch höhere Gesundheitsausgaben im Lichte der gesundheitlichen Auswirkungen der Erderhitzung, erhöhen den Druck auf öffentliche Ausgaben (Bailey 2015). Zur Lösung dieses Problems wurde immer wieder eine (partielle) Privatisierung von Wohlfahrtsleistungen vorgeschlagen und politisch erprobt (siehe Abschnitt 2.2), wovon sich einige Beteiligte sogar ökonomische Wachstumsimpulse versprechen. Doch gerade eine auf Wachstum angelegte Privatisierung und Individualisierung von Wohlfahrt wäre keine Lösung, da ein ausgeweiteter Wettbewerb um die „besten“ Angebote besonders ressourcenintensiv wäre. Außerdem würde ein solches Vorgehen die ökonomische Ungleichheit erhöhen, sodass nicht alle in den Genuss der privatisierten Leistungen kämen, und wäre eine Gefahr für den gesellschaftlichen Zusammenhalt (ebd.). Das Problem verschärft sich dadurch, dass die

zunehmende Finanzialisierung der Wirtschaft unter verstärkter Beteiligung von Unternehmen mit *Shareholder-Value*-Orientierung zu einer erhöhten Vermögenskonzentration führt, sodass die Kaufkraft für privatisierte Wohlfahrtsleistungen nur bei kleinen Bevölkerungsteilen zunimmt. Oxfam International (2024) berechnet, dass die weltweiten Dividendenausschüttungen an Aktionär:innen zwischen 2020 und 2023 inflationsbereinigt um 45 % gestiegen sind, während sich die Löhne der Arbeitnehmer:innen nur um 3 % erhöhten. Zwischen 2020 und 2023 steigen die weltweiten Dividendenzahlungen an Aktionär:innen im Durchschnitt 14-mal schneller als die Löhne der Arbeitnehmer:innen in 31 Ländern, die zusammen 81 % des globalen BIP ausmachen.

Aber nicht nur planetare Grenzen stellen das marktorientierte Wachstumsparadigma infrage. Auch die Realitäten eines stagnierenden Wachstums in hochentwickelten Volkswirtschaften (Summers 2016; Jackson 2019) legt nahe, dass Maßnahmen jenseits der Förderung von Wirtschaftswachstum notwendig sind, um Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Wirtschaftskrisen wie die Finanzkrise von 2008 und die europäische Währungskrise in den Folgejahren erhöhen den Druck auf öffentliche Ausgaben, während sie sich negativ auf individuelle Einkommen auswirken. Eine krisensichere Daseinsvorsorge bedeutet folglich, die Abhängigkeit von Volatilitäten globaler Finanzmärkte einzudämmen.

### ERSCHÖPFUNG GESELLSCHAFTLICHER SORGERESSOURCEN

Parallel zur Erschöpfung natürlicher Ressourcen schreitet in wachstumsorientierten, zunehmend vermarktlichten und von Austerität geprägten Volkswirtschaften auch die Erschöpfung gesellschaftlicher Sorgeressourcen voran. Analog zum dominanten gesellschaftlichen Naturverhältnis wird die vergeschlechtlichte Reproduktionsarbeit, die zum Erhalt menschlichen Lebens notwendig ist, angeeignet und vernutzt, als „handele es sich dabei um eine unendlich und unentgeltlich zur Verfügung stehende Naturressource“ (Bauhardt 2013 11; vgl. Floro 2012; Fraser 2023). Obwohl unabdingbar für den Erhalt menschlichen Lebens, kommen unbezahlte sorgende Tätigkeiten in Messungen nationaler Wirtschaftsleistungen, wie etwa das BIP, nicht vor. Würde die unbezahlte Sorge- und Hausarbeit bezahlt werden, macht sie in Österreich laut Berechnungen des Momentum-Instituts 22 % des Bruttoinlandsprodukts aus (Achleitner 2024a). Den neuesten Zeitverwendungsstudien zufolge übernehmen Frauen in Österreich im Durchschnitt fast doppelt so viel der unbezahlten Arbeit im Haushalt wie Männer; bei der Kinderbetreuungsarbeit im Haushalt übernehmen Mütter 70 % (ebd.). Bei steigender weiblicher Arbeitsmarktbeteiligung ohne grundlegende gesellschaftliche Veränderung der vergeschlechtlichten Verteilung unbezahlter Sorge- und Hausarbeit (Care-Arbeit), erhöht sich die Arbeitsbelastung für Frauen.

Einsparungen in sozialen Sicherungssystemen und Kürzungen der sozialstaatlichen Leistungen bei gleichzeitiger Privatisierung und Kommerzialisierung der Daseinsvorsorge haben zur Folge, dass sich wohlhabendere Haushalte vermarktlichte Dienstleistungen leisten können, dabei aber die Arbeit auf andere, oft schlecht bezahlte prekäre Arbeitskräfte abwälzen. All diejenigen, die nicht wohlhabend genug sind, müssen die Arbeit selbst verrichten oder auf solche Dienstleistungen verzichten. Zu oft bedeutet eine Reduktion der Erwerbsarbeit, um unbezahlte Sorgearbeit (Care-Arbeit) zu leisten, Einkommenseinbußen, die auch Folgen für die Alterssicherung haben (ebd., Folbre 2017). Österreich steht mit einer weiblichen Teilzeitquote von 50,7 % weit über dem EU-Durchschnitt von 29,1 % (Statistik Austria 2023d). Bei knapp 40 % der Frauen sind Betreuungspflichten für Kinder oder pflegebedürftige Erwachsene ausschlaggebende Gründe für die Teilzeitbeschäftigung (ebd.). Aber auch die bezahlten Sorge-, Betreuungs- und Pflegetätigkeiten, die einen erheblichen Anteil der öffentlichen Daseinsvorsorge ausmachen, werden unter schwierigen Bedingungen verrichtet und sind von Prekarität, Überbelastung sowie Personal- und Zeitnotstand gekennzeichnet (siehe Kapitel 4.2 und 4.3). Auch in diesem Sektor machen weibliche Personen den größten Anteil der Beschäftigten aus. In Pflegeberufen erreicht der

Anteil weiblicher Beschäftigter in Österreich fast 90 % (Statistik Austria 2022a). Im Schuljahr 2020/21 lag der Anteil der männlichen pädagogischen Fachkräfte in Österreich lediglich bei 2 % (Suppan/Scambor 2022). Vielfach wird an das Verantwortungsbewusstsein und Mitgefühl der Beschäftigten und unbezahlten Care-Arbeitenden appelliert, um ein nicht ausreichend mit Ressourcen ausgestattetes System am Laufen zu halten (Dowling 2021).

## **BEDÜRFNISORIENTIERUNG ALS PERSPEKTIVE FÜR WANDEL**

Die für die Beachtung der planetaren Grenzen und der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals) notwendigen Veränderungen der Wirtschaft und Gesellschaft werden in der wissenschaftlichen Literatur als „sozial-ökologische Transformation“ bezeichnet, um deutlich zu machen, dass durch marginale und/oder inkrementelle Veränderungen diese Zielsetzungen nicht erreichbar sind. Vielmehr drückt der Begriff „Transformation“ aus, dass grundlegende Veränderungen (z.B. Abgehen vom Wachstumsparadigma) notwendig wären. Mit dem Begriff der sozial-ökologischen Transformation, im gesellschaftspolitischen Diskurs auch als „sozialer und ökologischer Umbau“ bezeichnet, ist eine gesellschaftliche Veränderung gemeint, die allen Menschen ermöglicht innerhalb ökologischer Belastungsgrenzen gut zu leben (Novy et al. 2023, 213). Dabei werden systematisch ökologische und soziale Zielsetzungen in ihrer Verschränkung verfolgt. Das heißt, dass der Anspruch auf ökologische Nachhaltigkeit mit Zielen sozialer Gerechtigkeit verbunden wird. Somit handelt es sich bei der sozial-ökologischen Transformation um eine grundsätzlich normative Rahmensetzung. Einerseits erfordert ökologische Nachhaltigkeit Prozesse wie Dekarbonisierung und die Begrenzung klimaschädlicher Emissionen, einen beschränkten Ressourcenverbrauch im Rahmen planetarer Grenzen oder auch Maßnahmen zum Erhalt und zur Verbesserung der Biodiversität. Dafür erforderlich ist ein gesellschaftliches Naturverhältnis (Becker et al. 2011), welches die Natur nicht als beliebig zu nutzendes Material und willkürlich zu verschmutzende Umgebung ansieht. Andererseits geht es um ein sozial nachhaltiges Wirtschaften mit dem Ziel, ein gutes Leben für alle zu gewährleisten (Brand/Wissen 2017, 33). Die Verknüpfung von klimafreundlichem und gutem Leben macht es notwendig, sich vor allem auch mit dem Verständnis von Lebensqualität und Wohlbefinden auseinanderzusetzen (APCC 2023). Der IPCC definiert Wohlbefinden als einen „Existenzzustand, der verschiedene menschliche Bedürfnisse erfüllt, einschließlich materieller Lebensbedingungen, bedeutsamer sozialer und gemeinschaftlicher Beziehungen und hoher Lebensqualität sowie der Fähigkeit, seine Ziele zu verfolgen, zu gedeihen und mit seinem Leben zufrieden zu sein.“ (IPCC 2022) Hinzu kommt, dass der Übergang in eine nachhaltigere Wirtschaft nicht zu Lasten Arbeitnehmender gehen darf und dass existenzbedrohende Beschäftigungs- oder Einkommensverluste zu vermeiden sind (Henry et al. 2020), wie der im Arbeits- und Gewerkschaftskontext entstandene Begriff *Just Transition* („gerechter Wandel“) zum Ausdruck bringt.

Die Forderung nach einem guten Leben für alle basiert daher auf der Verknüpfung von ökologischer Nachhaltigkeit mit ökonomischer Absicherung, inklusive eines klima- und umweltverträglichen Lebens und Arbeitens. Ein gutes Leben für alle innerhalb planetarer Grenzen bedeutet darüber hinaus sowohl eine substanzielle Reduktion des Umwelt- und Ressourcenverbrauchs als auch eine gesicherte und sozial gerechte Grundversorgung innerhalb von Produktions- und Konsumkorridoren, die ein Minimum und gleichzeitig auch einen Maximalverbrauch an Ressourcen berücksichtigen. Dies schließt somit eine Anerkennung von ökologischen Belastungsgrenzen ein und setzt eine Reduktion sozialer Ungleichheit voraus. Insgesamt geht es in der sozial-ökologischen Transformation schließlich nicht nur um einen technologischen Wandel, sondern darum, wie die Versorgung mit Grundgütern gestaltet ist: wie Nahrungsmittel produziert werden, wie Wohnungen gebaut und instandgehalten werden, wie Strom und Wärme generiert werden, wie Bildung, Pflege und Betreuung organisiert sind, wie die Mobilitätsinfrastruktur aussieht und wie Kreativität und Kultur ermöglicht werden. Aufgrund der unterschiedlichen Eigenschaften

dieser Bereiche der Daseinsvorsorge ist – wie in diesem Forschungsbericht noch genauer ausgeführt wird – eine kollektive bzw. öffentlich regulierte Bereitstellung notwendig, um die Grundbedingungen für die sozial-ökologische Transformation zu sichern.

Diese Transformation wird mit entsprechenden Veränderungen im Konsumverhalten, Ressourcen- und Energieverbrauch einhergehen (müssen), um diese gleichermaßen ökologisch wie sozial auszugestalten: *„It is increasingly clear that averting ecological breakdown will require drastic changes to contemporary human society and the global economy embedded within it. [...] We find that global final energy consumption in 2050 could be reduced to the levels of the 1960s, despite a population three times larger. However, such a world requires a massive rollout of advanced technologies across all sectors, as well as radical demand-side changes to reduce consumption – regardless of income – to levels of sufficiency.“* (Millward-Hopkins et al. 2020, 8) Dennoch zeigt die Umweltforschung, dass die Möglichkeit, den Herausforderungen der Klimakrise zu begegnen, nicht damit im Widerspruch steht, weltweit angemessene Lebensstandards für alle Menschen zu gewährleisten (ebd.) – die Klimakrise beinhaltet somit sowohl ökologische als auch soziale Herausforderungen.

„Suffizienz“ bedeutet dabei eine bewusst großzügig bestimmte Verfügbarkeit jener Güter, die Menschen zum Leben, zur natürlichen und kulturellen Reproduktion brauchen. Im Gegensatz zu Effizienz als zwar notwendige, aber nicht hinreichende Strategie zur Bekämpfung der Klimakrise ist dem Suffizienzbegriff die Frage nach der Reduktion des Ressourcenverbrauchs und der Genügsamkeit („gutes Leben“) inhärent. Mit dem Ansatz der sozial-ökologischen Transformation soll also nicht nur die ungleiche gegenwärtige Verteilung von Ursachen und Konsequenzen der Klimakrise adressiert werden. Es geht zugleich um die Frage, wie ökonomische und gesellschaftliche Strukturen *verändert* werden müssten, damit sie mittel- und langfristig aufrechterhalten werden können, sozial gerecht sind, das Klima nicht weiter beeinträchtigen und planetare Grenzen wahren. Bei der sozial-ökologischen Transformation handelt es sich somit um einen Umbau des Wirtschafts- und Produktionssystems, der Energieversorgung, der Mobilitätsinfrastrukturen, des Konsumverhaltens und des gesellschaftlichen Verhältnisses zu Natur. Von Bedeutung ist also nicht nur eine Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Vielmehr sind Strategien erforderlich, die die strukturellen Bedingungen für klimafreundliches und nachhaltiges Leben schaffen, gesellschaftspolitisch gestaltet werden (im Sinne sowohl von Kontrolle wie auch Mitbestimmung) und Allokationsmechanismen jenseits des Marktes umfassen – Ansätze, die in Österreich und der Europäischen Union in vielen Bereichen schon realisiert sind bzw. realisiert werden sollen. Ein wesentlicher Bestandteil einer so konkretisierten sozial-ökologischen Transformation ist die öffentliche Daseinsvorsorge. Damit sie in der sozial-ökologischen Transformation eine produktive Rolle spielen und angesichts der umrissenen Herausforderungen aufrechterhalten werden kann, müssen allerdings ihre gegenwärtigen Strukturen gründlich geprüft und teilweise reformiert werden. Grundlinien dafür entwickelt der folgende Abschnitt.

## **2.2. PROBLEME UND POTENZIALE DER ÖFFENTLICHEN DASEINSVORSORGE IN DER EUROPÄISCHEN UNION UND IN ÖSTERREICH**

### **GEGENWÄRTIGE AUFGABEN DER ÖFFENTLICHEN DASEINSVORSORGE**

Daseinsvorsorge wird gewöhnlich mit materiellen, sozialen und kulturellen Infrastrukturen verbunden, die einen allgemeinen und diskriminierungsfreien Zugang zu lebensnotwendigen Gütern und Dienstleistungen sichern; wichtig ist dabei die Gewährleistung kontinuierlicher Bereitstellung sowie die Sicherstellung von Qualitätsstandards. Grundlegend –

und damit auch Teil der Daseinsvorsorge im weiteren Sinne – sind rechtliche und institutionelle Infrastrukturen, somit ein demokratisches und rechtsstaatliches Gemeinwesen. Ursprünglich umfasste die Daseinsvorsorge vor allem die öffentliche Bereitstellung bestimmter Leistungen, die die negativen Auswirkungen der Industrialisierung auf die Arbeiter:innen auffangen sollten. Das betraf Leistungen, die für das Individuum essenziell und für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse von Bedeutung sind, aber durch das Individuum und auch durch Märkte nicht umfassend erbracht werden können (z. B. Arbeitsschutz, soziale Absicherung, Ver- und Entsorgung, Mobilität). Eine so verstandene Daseinsvorsorge ist eine entscheidende Voraussetzung für ein „gutes Leben für alle“ und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Zudem zählen zur Daseinsvorsorge all jene kritischen Infrastrukturen, die für die Aufrechterhaltung wichtiger gesellschaftlicher Funktionen wesentlich sind, wie etwa Transport und Verkehr, Informations- und Kommunikationstechnologie, Finanz- und Versicherungswesen oder auch Katastrophenschutz (Krings, 2020). Der Begriff der Daseinsvorsorge hat sich im Laufe der Jahre immer wieder verändert und die Festlegung, was „kritisch“ oder „systemrelevant“ ist, bedarf (wie alle anderen hier angeführten Zielsetzungen und Festlegungen) gesellschaftlicher Werturteile und entsprechender Verhandlungs- und Abstimmungsprozesse (Laak, 1999; Folkers 2018). Deshalb sind Form und Inhalt der Daseinsvorsorge Teil gesellschaftspolitischer Aushandlungen; aus wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Perspektive können hierbei Idealtypen der Daseinsvorsorge (z. B. natürliche Monopole von Netzinfrastrukturen und deren staatliche Regulierung und Bereitstellung) aus theoretischen und empirischen Forschungsergebnissen abgeleitet werden. Die konkrete Ausgestaltung und Implementierung sind schlussendlich immer das Ergebnis dieser Aushandlungen.

Heutzutage beinhaltet die Daseinsvorsorge die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen wie Strom- und Wasserversorgung, Abfallmanagement, Gesundheit, Pflege, Kinder- und Altenbetreuung, Wohnen, Bildung, Kommunikation, Kultur und Sport, die Gestaltung öffentlicher Räume (inklusive Grünräume) sowie Mobilität (vgl. Novy et al. 2023, 43). Die Daseinsvorsorge soll die Lebensqualität aller Bürger:innen, vor allem jener, die aus sozialen Gründen auf leistbare und qualitativ hochwertige Leistungen angewiesen sind, sichern sowie der gesellschaftlichen Entwicklung dienen. Als mögliche neue Elemente einer so verstandenen Daseinsvorsorge lassen sich heute Ansprüche auf Zugang zu Naturgütern und -umgebungen (wie sauberer Luft und Grünräumen) diskutieren. Klassische Elemente wie angemessene Bildung und der (relative) Schutz vor Arbeitslosigkeit erhalten bei einem Umbau der Produktionsstrukturen neue Bedeutung. In den meisten Fällen können die klassischen und möglichen neuen Güter und Leistungen, die den Bedingungen der sozial-ökologischen Transformation entsprechen, wettbewerblich nicht, nur unzureichend oder nicht im notwendigen Umfang erbracht werden. Die Daseinsvorsorge befriedigt diese grundlegenden Bedürfnisse daher größtenteils in Form von öffentlichen oder öffentlich bereitgestellten, finanzierten oder regulierten Gütern und Dienstleistungen. Diese werden oft (aber nicht immer) von öffentlichen – oder zumindest gemeinwohlorientierten oder gemeinnützigen – Einrichtungen organisiert. Werden sie marktförmig zur Verfügung gestellt, unterliegen sie in den meisten Ländern starker staatlicher Regulierung (Ambrosius 2008; Milstein 2018; Getzner et al. 2018).

Sektoren und Branchen kritischer Infrastrukturen (BBK 2020, 24; vgl. Bröthaler/Getzner 2022)	„Infrastrukturen der Daseinsvorsorge“ (BMVBS 2010,36)	„Umfang der Daseinsvorsorge“ (Krajewski 2011, 32–35; Milstein 2018, 365–367)	„Aufgabenfelder öffentlicher Daseinsvorsorge“ (Einig 2008, 18)
<b>Energie</b> Elektrizität, Mineralöl, Gas	Gas-, Stromversorgung, Fernwärme	Energieversorgung (Gas, Elektrizität, Fernwärme)	Energieversorgung
<b>Ernährung</b> Ernährungswirtschaft, Lebensmittelhandel			
<b>Finanz- und Versicherungswesen</b> Banken, Börsen, Versicherungen, Finanzdienstleister		öffentlich-rechtliche Finanzinstitutionen (Sparkassen, Landesbanken)	Finanz- und Versicherungsdienstleistungen
<b>Gesundheit</b> medizinische Versorgung, Arzneimittel und Impfstoffe, Labore	Hausärztliche Versorgung, Krankenhäuser	Gesundheitsleistungen (Krankenhäuser, Krankenkassen, Vertragsärzte)	Gesundheitswesen
<b>IKT</b> Telekommunikation und Informationstechnik	Informations- und Kommunikationssysteme	Telekommunikation	Kommunikationsdienstleistungen
<b>Medien und Kultur</b> Rundfunk (Fernsehen, Radio), gedruckte und elektronische Presse, Kulturgut, symbolträchtige Bauwerke	Kunst- und Kulturpflege, Bibliotheken	Rundfunk, Kultureinrichtungen (Stadthallen, Theaterbetriebe)	Kulturelle Versorgung
<b>Staat und Verwaltung</b> Regierung und Verwaltung, Parlament, Justizeinrichtungen, Notfall- und Rettungswesen einschließlich Katastrophenschutz	Polizei, Brandschutz, Katastrophenschutz, Rettungsdienst	Notfalltransporte	Katastrophenschutz, Feuerwehr und Rettungswesen
<b>Transport und Verkehr</b> Luftfahrt, Seeschifffahrt, Binnenschifffahrt, Schienenverkehr, Straßenverkehr, Logistik	Straßen (vornehmlich Erschließungsfunktion und übergeordnetes Netz), ÖPNV und Schülertransport	Verkehr (Verkehrsinfrastruktur, Verkehrsdienstleistungen, insbesondere ÖPNV), Post	Verkehrsinfrastruktur, Verkehrsdienste (wie Schülertransport und öffentlicher Verkehr)
<b>Wasser</b> öffentliche Wasserversorgung und öffentliche Abwasserbeseitigung	Trinkwasserversorgung, Schmutz- und Regenwasserkanalisation	Trinkwasser, Abwasserbeseitigung	Wasserwirtschaft
		Sozialer Wohnungsbau	Wohnungswirtschaft (Sozialer Wohnungsbau)
	Einrichtungen für Obdach- und Wohnungslose		
	Mobile und stationäre Pflegeeinrichtungen,	Alten- und Pflegeheime	Altenpflege
	Jugendzentren, Kindertageseinrichtungen	Kindergärten	Kinderbetreuung
	Grundschulen, allgemein- und berufsbildende Schulen	Öffentliche Schulen	Schule und Bildungswesen
	Abfallentsorgung	Abfallbeseitigung	Abfallwirtschaft
	Sportstätten	Sporteinrichtungen (Sportplätze, Schwimmbäder)	Sportstätten

Tabelle 1: Überblick über verschiedene Ansatzpunkte und Bereiche der Daseinsvorsorge und weiterer kritischer Infrastrukturen (aufbauend auf Krings 2020)

## PRIVATISIERUNG DER DASEINSVORSORGE

Privatisierung und Liberalisierung haben in den letzten Jahrzehnten zu Veränderungen in den öffentlichen Dienstleistungen in ganz Europa geführt. Daraus resultierte ein paradigmatischer Wandel, der intensiven Wettbewerb im Angebot verschiedener Leistungen, mehr Privateigentum an Produktionsmitteln (etwa Liegenschaften und Laboren im Krankenhausbetrieb) und mehr profitorientierte Akteure, aber teilweise auch wiederum stärkere Regulierungen gebracht hat. Seit den 1980er-Jahren wurden marktorientierte Restrukturierungen durchgeführt, die den Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat transformierten und neue Herausforderungen in Bezug auf den universellen Zugang und der gleichwertigen Sicherung von Lebensqualität mit sich brachten und bringen.

Diese Untersuchung geht vom Status quo der Daseinsvorsorge in Österreich aus, die sich in einem längeren Zeitraum betrachtet, vor allem nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft und nachfolgend durch die Realisierung des EU-Binnenmarkts, deutlich verändert hat. Wie Getzner et al. (2018) beispielsweise anhand eines Systemvergleichs der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung nachweisen, ist die „Vermarktlichung“ der Daseinsvorsorge je nach Sektor und EU-Mitgliedsland unterschiedlich ausgestaltet. Die Entwicklungen in den einzelnen Ländern zeigen die Bandbreite unterschiedlicher Veränderungen – von der Öffnung der Leistungserstellung für Unternehmen (Liberalisierung), der Errichtung von Quasi-Märkten, öffentlich-private Partnerschaften (*Public-Private Partnerships*), Ausgliederungen und Auslagerungen, Finanzialisierung von Infrastrukturen, öffentlicher Auftragsvergabe und Konzessionierung bis hin zur formalen Privatisierung – mit mehr oder weniger stringenter Regulierung der Bereitstellung und Finanzierung des Daseinsvorsorge-Bereichs. Im stärksten Fall bedeutet Privatisierung einerseits den Übergang zu privatwirtschaftlichen Angeboten im Sinne einer Leistungserbringung durch private, gewinnorientierte Unternehmen, andererseits die individuelle und hauptsächlich unbezahlte, etwa innerfamiliäre Erbringung zuvor öffentlich bereitgestellter Leistungen.

Zu beachten ist dabei, dass nicht zuletzt Versorgungs- oder Regulierungslücken in der öffentlichen Daseinsvorsorge Haushalte dazu zwingen, relevante Güter und Dienstleistungen (z. B. Gesundheitsleistungen oder Pflege) über den Markt zu beziehen, sofern sie genug Einkommen für deren Bezahlung haben. Wo sich Haushalte Teile der (früheren) Daseinsvorsorge nicht leisten können oder sie (etwa in der Pflege von Angehörigen) durch eigene Arbeit ersetzen müssen, verschärft dies wie oben erwähnt die soziale Ungleichheit, und soziale Rechte werden untergraben (Dowling 2021; Folbre 2017). Zu problematisieren ist diesbezüglich das Modell einer Marktwirtschaft auch in der Daseinsvorsorge, die eine Konsument:innen-Souveränität (*Consumer Choice*) in den Vordergrund rückt und somit den offiziellen Zielen der EU (universelle, qualitätsvolle Versorgung) zuwiderläuft.

Die Privatisierung der Daseinsvorsorge hat zahlreiche Probleme mit sich gebracht. Wir werden in dieser Studie konkrete Entwicklungen und Tendenzen in ausgewählten Sektoren der Daseinsvorsorge in Österreich (Pflege, Gesundheit, Elementarpädagogik, Energie, Wohnen, Personennahverkehr) detailliert darstellen und problematisieren. Von besonderem Interesse sind dabei erstens Lücken in der universellen, qualitätsvollen Versorgung, zweitens die Unterminierung von Standards guter Arbeit sowie drittens die mangelnde Berücksichtigung oder sogar Verschärfung ökologischer Krisen.

Die zu Beginn vorgestellte Diagnose führt jedoch zu noch tiefergehenden Überlegungen: Es könnte sich nicht nur als sinnvoll erweisen, die Privatisierung der Daseinsvorsorge zurückzufahren, sondern sich sogar für einen Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge einzusetzen, um die anstehende sozial-ökologische Transformation zu bewältigen. Dies erscheint etwa im Sinne von Steuerbarkeit, kontrolliertem Ressourceneinsatz, ökologisch nachhaltigen Infrastrukturen, einer Reduktion ökologisch schädlicher Ungleichheiten, der

Stärkung von Sektoren, die nicht auf ressourcenintensives Wachstum orientiert sind, sowie schließlich der Leitlinie bedürfnisorientierten Wirtschaftens als vielversprechende Strategie. Im folgenden Absatz werden die Grundzüge dieser Strategie genauer dargestellt.

### **2.3. GRUNDLAGEN EINER GEMEINWOHLORIENTIERTEN GRUNDVERSORGUNG**

Die Kennzeichnung vieler Bereiche der Daseinsvorsorge als „kritisch“ oder „systemnotwendig“ sowie die Unterscheidung ihrer Organisationsweise (u. a. als öffentliche Infrastruktur) begründet sich in einer neoklassischen ökonomischen Analyse dieser Bereiche, die sich auf die Beschränkung oder Beseitigung eines Marktversagens fokussiert (beispielsweise in Bezug auf Effizienz, Wirksamkeit, Bedarfsorientierung und sozialen Ausgleich). Deshalb gibt es viele ökonomische Argumente für eine öffentliche und gemeinwohlorientierte Grundversorgung, die den Rechtsanspruch jedes Einzelnen gewährleistet. Eine öffentliche Daseinsvorsorge umfasst zunächst die Bereitstellung von Leistungen sowie Regularien und Steuerungsinstrumente bei der Auftragsvergabe an Dritte. Sie umfasst aber auch die Verantwortung des Sozialstaats im Sinne einer institutionalisierten Solidarität (Lessenich 2008) und die Umverteilungskapazitäten des Staates. Eine Gemeinwohlorientierung bedeutet zudem, dass alle Träger der Daseinsvorsorge in der Leistungserbringung Gemeinnützigkeitsprinzipien folgen müssen. Darüber hinaus geht es bei der Gemeinwohlorientierung um die Priorisierung sozialer Ziele, wozu Menschenwürde, Solidarität und soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, Transparenz und Mitbestimmung zählen.<sup>4</sup>

#### **PRINZIPIEN EINER SOZIAL- UND ÖKOLOGISCH NACHHALTIGEN DASEINSVORSORGE**

An der Gewährleistung dieses Rechtsanspruchs – im Sinne der rechtbasierten Grundversorgung aufgrund moralökonomischer Argumente – muss sich gerade auch eine gelungene sozial-ökologische Transformation messen lassen. Umgekehrt ist eine öffentliche und gemeinwohlorientierte Bereitstellung der Daseinsvorsorge nicht nur aus sozialer, sondern auch aus ökologischer Sicht vorteilhaft (Steinberger et al. 2021). Allerdings benötigt eine klimafreundliche Daseinsvorsorge auch ökologische Umstrukturierungen sowie umfassende finanzielle Investitionen, etwa in ökologisch verträgliche Infrastrukturen, energiesparende bauliche Maßnahmen, weniger energieintensive Arbeitsprozesse und Beschäftigte mit neuen Kompetenzprofilen. In den einzelnen Unterkapiteln dieser Untersuchung wird eigens auf die bereichsspezifischen Eigenschaften und Unterschiede der Daseinsvorsorge eingegangen. Vorab sollen einige zentrale Maßnahmen von Politiken zur sozial-ökologischen Transformation kurz zusammengefasst werden:

- Abkehr von fossiler Energiegewinnung und der Ausbau leistbarer erneuerbarer Energien (inklusive Sicherheit am Arbeitsplatz, guter Arbeitsbedingungen und kollektiver Interessensvertretung in den neu entstehenden Berufen) sowie ein Ausbau der Energieberatung;
- Ausbau des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs und Förderung der aktiven Mobilität (Fuß- und Radverkehr) (Götschi 2015; APCC 2018; Braunegger-Kallinger et al. 2023);
- Bereitstellung qualitativ hochwertiger Wohnungen mit niedrigem Energieverbrauch und Förderung der thermischen Sanierung von Wohnhäusern und öffentlichen Gebäuden, verbunden mit gefördertem Wohnbau für leistbares Wohnen und allenfalls einer Sanierungsverpflichtung. Hierzu (und zur Förderung gesellschaftlichen Zusammenhalts)

---

<sup>4</sup> Siehe dazu die Gemeinwohl-Ökonomie Österreich, <https://austria.ecogood.org/idee/>

gehört auch die Instandhaltung und der Ausbau öffentlicher Einrichtungen wie Nachbarschaftszentren, Büchereien, Museen, Freibäder;

- Ausbau und Aufwertung gesellschaftlich essenzieller und klimafreundlicher Berufe, inklusive Arbeitszeitverkürzung, ergänzt durch Zusatzausbildungen in den verschiedenen Sektoren der Daseinsvorsorge (z. B. am Bau oder in der Pflege, Sozialarbeit und Bildung);
- geschlechtergerechter Abbau der ungleich verteilten Sorgeverantwortung und Abwertung von Sorge-, Pflege- und Betreuungstätigkeiten (Care-Arbeit) durch den Ausbau öffentlicher Infrastrukturen und die Ausgestaltung von neuen nachhaltigen Modellen des Zusammenlebens und alternativen Wohnformen;
- Prävention in der Gesundheitsversorgung (inklusive Zusatzausbildungen in Pflege, Betreuung und Sozialarbeit);
- Stärkung von Stadt- und Ortskernen zur Verbesserung der Nahversorgung, gerade im ländlichen Raum;
- Schaffung von Grünräumen, v. a. in urbanen Räumen.

Der Destabilisierung des Klimas fordert auch die bestehenden Strukturen der Daseinsvorsorge in neuer Weise heraus. Im Gesundheitssystem haben sich beispielsweise in den letzten Jahren Krankenhausaufenthalte wegen hitzebedingter Erkrankungen deutlich erhöht (Brugger et al. 2022). Auch der Katastrophenschutz wird durch die Klimakrise auf neue Weise beansprucht. Hinzu kommen die umrissenen Herausforderungen in den Bereichen Mobilität, Energiegewinnung und -verbrauch, Ernährung, Wohnungsbau und -sanierung. Bestehende Systeme der Daseinsvorsorge weisen zum Teil einen hohen ökologischen Fußabdruck auf (z. B. im Verkehr oder im Gesundheitssystem), weshalb die sozial-ökologische Transformation auch mit einer Ökologisierung dieser Infrastrukturen einhergehen muss.

### **ÖFFENTLICHE DASEINSVORSORGE ALS ERMÖGLICHUNGSBEDINGUNG FÜR GRUNDLEGENDE VERÄNDERUNGEN**

Der ökologische Umbau der Daseinsvorsorge wird derzeit politisch noch nicht konsequent verfolgt. Zudem reichen derzeit weder das zunehmende Wissen (z. B. über Wirkungen einer stärkeren Gemeinwohlorientierung oder über die Folgen der Erderhitzung) noch das wachsende Bewusstsein für diese Bereiche aus, um das Verhalten der Bürger:innen ökologisch maßgeblich zu verändern. Zu groß sind nicht nur individuelle Barrieren; auch die vorhandenen Strukturen der Wirtschaft und Gesellschaft sind eher förderlich für eine zukunftsfähige Entwicklung. Selbst die direkte Betroffenheit durch Folgen der Erderhitzung führt zumeist nicht unmittelbar zu Verhaltensänderungen (wie eine jüngst erschienene Studie gezeigt hat: Rüttenauer, 2022). Stattdessen können sich oftmals reaktionäre und/oder defensive Haltungen und Vermeidungsstrategien ausbreiten, wie auch die Umweltpsychologie gezeigt hat (Kapeller/Jäger, 2020). Um sich in gesellschaftlichen Transformationsprozessen sinnvoll einzubringen und zurechtzufinden, braucht es ermutigende und nicht nur bedrohliche Aussichten. Dafür sind wiederum die politischen, ökonomischen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen entscheidend (APCC 2023).

Die folgenden Punkte legen dar, weshalb eine öffentliche, gemeinwohlorientierte und klima- und ressourcenschonende Daseinsvorsorge notwendig für einen sozialen und ökologischen Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft ist, und fassen mögliche Strategien zusammen.

### **ANGST NEHMEN UND SOZIALEN ZUSAMMENHALT FÖRDERN**

Zur Erhöhung der Akzeptanz und Partizipation einer sozial-ökologischen Transformation einschließlich eines klimagerechten Umbaus der Wirtschaft ist es u. a. aus psychologischer Sicht notwendig, die mit Veränderungen häufig verbundenen Befürchtungen (beispielsweise Verlust des Arbeitsplatzes, Konsummöglichkeiten oder bestimmter

Verhaltensweisen) ernst zu nehmen, zu entkräften sowie entsprechende Alternativen und Absicherungen zu schaffen. Gleichzeitig ist es notwendig, positive Zukunftsbilder zu entwerfen und zu kommunizieren. Das gilt gleichermaßen für die ökologischen Ängste in Bezug auf die Folgen der Erderhitzung und der Umweltzerstörung wie auch für die verschiedenen ökonomische Sorgen um Arbeitsplatz- und Einkommensverlust im Falle des Bedeutungsverlusts oder des Schrumpfens bestimmter Industriesektoren. Schließlich sind in vielen Fällen Arbeitnehmende nicht nur in Bezug auf die Sicherung von Arbeitsplätzen und Einkommen, sondern auch hinsichtlich der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz sowie des Schutzes vor dem Klimawandel betroffen. Solche Aussichten machen es attraktiv oder überhaupt erst vorstellbar, sich an den notwendigen Umbauprozessen zu beteiligen, und können den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken (Dowling et al. 2023). Über die bloße ökonomische Absicherung hinaus ist dabei eine breitere soziale Absicherung anzustreben, die Existenzängste weitgehend abzubauen hilft (Brand 2018; Marterbauer/Schürz 2022).

### **REDUZIERTER KRISEANFÄLLIGKEIT**

Im Rückblick der letzten Jahrzehnte hat die Literatur zu Privatisierung und Marktliberalisierung aufschlussreiche Ergebnisse erbracht (vgl. bes. Prausmüller/Wagner 2014). Die verbreitete Annahme, dass private Erbringer effizienter, innovativer und kostengünstiger wirtschaften als öffentliche, hat sich nicht bestätigt. Für die meisten Sektoren zeigt sich, dass die öffentliche bzw. gemeinwohlorientierte Bereitstellung von Gütern und Diensten der Daseinsvorsorge zumindest gleich gut abschneidet wie deren gewinnorientierte Erbringung, oft sogar besser; Öffentliche Manager:innen sind auch nicht weniger innovativ als gewinnorientiert Agierende – Differenzen bestehen aber in Zielen und Art der Innovation sowie den Bereichen, in denen Innovationen zu beobachten sind (Florio 2014; vgl. Getzner et al. 2018). Auffällig ist aber vor allem eine Differenz, die in den letzten Jahren vermehrt zu beobachten war: Wenn Leistungen der Daseinsvorsorge nach gewinnorientierten Logiken erbracht werden, kann dies ihre Krisenanfälligkeit erhöhen. So waren in der Covid-19-Pandemie und zu Beginn des Ukraine-Krieges Strom- und Gasversorgung, aber auch der Krankenhausbetrieb in zahlreichen Ländern nicht mit hinreichenden Reservekapazitäten ausgestattet, aber verstärkt von den Fluktuationen der Energie- und Finanzmärkte abhängig. Die Kosten werden trotzdem sozialisiert, da bekanntlich in Krisenzeiten häufig staatliche Garantien oder Förderungen bei privat bereitgestellten Gütern der Daseinsvorsorge notwendig sind. In der stark marktabhängigen Langzeitpflege in Großbritannien sind Insolvenzen von Pflegeheimen sehr häufig geworden (Dowling 2021). Die unmittelbar öffentliche Bereitstellung lässt sich dagegen direkt auf Bedürfnisse und auf deren Veränderung ausrichten; sie ermöglicht daher auch ein höheres Maß universeller Bedürfnisbefriedigung. Mit Blick auf die Klimakrise zeigt sich zudem eine höhere Effizienz einheitlicher Versorgungsstrukturen, die durch Dichte-, Verbund- und Netzwerkvorteile bedingt ist. Verglichen mit einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung zeichnet sich die öffentliche Bereitstellung insbesondere auch durch geringeren Energiebedarf infolge der besseren Nutzung von Größenvorteilen aus (Novy et al. 2023, 184; Vogel 2021) und kann in der Regel ressourcenschonender erfolgen.

### **BESSERE STEUERBARKEIT UND ZIELERREICHUNG**

Durch die besseren Steuerungsmöglichkeiten kann die öffentliche Daseinsvorsorge dazu beitragen, dass Barrieren der Transformation leichter zu überwinden sind. Die Infrastrukturen und Elemente der kollektiven Daseinsvorsorge können viel effektiver im Sinne ökologischer Nachhaltigkeit umgestaltet werden, wenn sie sich in öffentlicher Hand befinden oder wenn neue gemeinnützige oder gemeinwohlorientierte Modelle und *Public-Commons*-Partnerschaften auf kommunaler Ebene erprobt und entwickelt werden. Hierher gehören auch andere, nicht gewinnorientierte und auf Teilhabe bedachte

Organisationsformen; hilfreich kann es auch sein, in der Sozialwirtschaft Gemeinnützigkeitsprinzipien und ökologische Zielvorgaben verbindlich zu machen. Klimaziele lassen sich viel besser umsetzen, wenn etwa eine Reparaturökonomie und eine Kreislaufwirtschaft durchgesetzt wird, Konsumkorridore bestimmt werden und eine nachhaltige öffentliche Beschaffungspolitik vorherrscht, die neben dem Preis systematisch soziale und ökologische Standards in öffentliche Ausschreibungen integriert. Auch kann im öffentlichen Sektor eine bessere Umorientierung auf „Grüne Jobs“ (z. B. Pflege oder Handwerk) vorgenommen werden, die von Jobgarantien, geförderten Umschulungen und Weiterqualifizierungsangeboten untermauert sind, zu einer Dekommodifizierung sozialer Sicherheit und einem Abbau prekärer Beschäftigung beitragen. Bei diesen möglichen Steuerungsvorteilen im Sinne einer sozial-ökologischen Transformation ist auf der anderen Seite aber nicht zu vergessen, dass es aus verschiedenen Gründen Hemmnisse einer raschen Steuerung im öffentlichen Sektor geben kann; diese Barrieren können in politisch-ökonomischen Dimensionen (Einflussnahme durch Interessengruppen, kurzfristige parteipolitische Abwägungen) liegen. Eine öffentliche Daseinsvorsorge ist somit häufig notwendig, aber per se nicht hinreichend für eine rasche Zielerreichung, beispielsweise im Sinne des Klimaschutzes, der Ressourcenschonung oder der Reduktion der Bodenversiegelung.

### **NACHHALTIGES HANDELN ERMÖGLICHEN**

Eine öffentliche und gemeinwohlorientierte Daseinsvorsorge kann die Änderung von Alltagspraktiken im Sinne eines Lebens innerhalb planetarer Grenzen unterstützen, indem ein gutes Leben und Arbeiten auch mit weniger Produktion und Konsum möglich wird (Novy et al. 2023, 186; vgl. Vélez-Henao/Pauliuk 2023). Über die Daseinsvorsorge können politisch umweltfreundliches Verhalten und das Etablieren von Routinen ermöglicht werden. Dies geschieht durch die Veränderung von Kontextbedingungen und Entscheidungsstrukturen sowie die klimafreundliche Umgestaltung und Bereitstellung von Infrastrukturen (siehe APCC 2023): „Wenn jene Bereitstellungssysteme, die menschliche Bedürfnisse mit verhältnismäßig geringen Ressourcen und Energieverbrauch befriedigen, z. B. wenn Pflege, Bildung, Gesundheit möglichst klimateffizient ausgeweitet werden, dann wird klimafreundliches Leben erleichtert“ (Jonas et al. 2023).

Dabei haben veränderte Rahmenbedingungen und Angebote nicht nur eine Vorbildfunktion; Angebote werden eher akzeptiert, wenn die Beteiligten Vorteile darin erkennen und Transaktionskosten gesenkt werden, sei es im öffentlichen Nahverkehr, durch die Umgestaltung von Speiseplänen in öffentlichen Kantinen, Beratungsstellen zum Energiesparen oder Abfallvermeidung, einen Fokus auf Prävention in der Gesundheitsversorgung oder Angebote zum nachhaltigen Umgang mit Produkten wie etwa kommunale Repair-Cafés oder Tauschbörsen (SRU 2021, 75). Insgesamt geht es hier um die Unterstützung sowohl eines klimafreundlichen wie auch sozial-relevanten Handelns, das mehr Raum für reziproke Solidaritätsstrukturen inklusive emanzipatorische Sorgebeziehungen öffnet.

Der strukturelle Beitrag der Daseinsvorsorge geht über die Ermöglichung veränderten Alltagsverhaltens hinaus. Er betrifft auch die Beziehungen zwischen sozialen Gruppen und die Strukturen sozialer Ungleichheit, die – wie eingangs beschrieben – wesentlich für die ökologische Krise verantwortlich sind. Abschließend soll erläutert werden, wie eine erneuerte öffentliche Daseinsvorsorge zur Reduktion sozialer Ungleichheit beitragen kann.

### **FISKALISCHER RAHMEN UND DER ABBAU SOZIALER UNGLEICHHEITEN**

Die bisherige Argumentation zeigt, dass die in den letzten Jahrzehnten verfolgte Privatisierung der Daseinsvorsorge eine Ungleichheit verschärft, die sowohl Gerechtigkeits-

als auch Umweltprobleme nach sich zieht. Selbst im Zugang zu essenziellen Dienstleistungen bestehen heute Ungleichheiten (Berger/Soder 2023). Ausschlaggebend ist hier vor allem ein niedriges Einkommen, das besonders dann zum Problem wird, wenn Leistungen der Daseinsvorsorge zunehmend über den Markt – und mit häufig deutlich erhöhten Preisen – bezogen werden müssen. Von einer Stärkung gewinnorientierter Akteure in der Daseinsvorsorge profitieren zudem in der Regel Investoren und damit jene sozialen Gruppen mit den höchsten Einkommen, deren ökologischer Fußabdruck ohnehin schon erheblich zu groß ist. Gesundheitliche Schäden (physische wie psychische), die aus den Folgen von Erderhitzung und Umweltzerstörung resultieren, sind hingegen in vulnerablen Gruppen und bei sozial benachteiligten Menschen besonders stark verbreitet.

Gegen diese Probleme sind verschiedene Maßnahmen möglich und angebracht: Progressive sozial-ökologische Besteuerungen und Bepreisungen können dafür sorgen, dass Großunternehmen und private Haushalte mit überdurchschnittlichem Einkommen und Vermögen über Einkommens-, Vermögens- oder Körperschaftssteuern einen größeren Beitrag leisten als bisher, um die sozial-ökologische Transformation zu ermöglichen und ökologisch nachhaltige Strukturen öffentlicher Daseinsvorsorge zu finanzieren. Dieser größere Anteil wohlhabender Gesellschaftsschichten rechtfertigt sich entsprechend sozialer Kriterien, aber auch aufgrund ihres überproportional hohen Beitrags am Ressourcenverbrauch. Besonders eine progressive Vermögenssteuer wäre ein effektiver Mechanismus, um die zunehmende Vermögenskonzentration zu bremsen, der zunehmenden sozialen Ungleichheit entgegenzuwirken (Piketty 2014; Ferschli et al. 2017; Chancel et al. 2023) und größere Investitionen in die öffentliche Daseinsvorsorge zu ermöglichen (Wildauer 2023). Durch entsprechend ausgestaltete sozial-ökologische Steuerreformen können sowohl ökologische Lenkungswirkungen als auch umverteilende Effekte erreicht werden (Moder/Schultheiss 2021; Bohnenberger 2021; APCC 2023). Hierzu gehören unter anderem:

- staatliche Transferleistungen (Pflegegeld, Familienbeihilfe, Klimabonus, Grundeinkommen);
- Sachleistungen (Universal Basic Services);
- Hitzeschutzfonds (z. B. für Pflegeeinrichtungen);
- Verbot klimaschädlicher Finanzanlagen für institutionelle Anleger (Pensionsfonds, Abfertigungssysteme);
- sozial-ökologische Jobgarantien.

Eine zukunftsfähige öffentliche Grundversorgung im umrissenen Sinn steht vor verschiedenen Herausforderungen. Zumindest drei seien hier genannt: Eine erste, konkrete Herausforderung besteht im Umgang mit den Regeln des europäischen Binnenmarkts, die grundsätzlich alle Wirtschaftsbereiche unter Marktvorbehalt stellen und auch auf Teile der Daseinsvorsorge bezogen werden (Claasen et al. 2019). Je nach Infrastrukturbereich gibt es hier einen unterschiedlichen Grad an Autonomie in der Abänderung von Regelwerken (siehe auch Kapitel 3 zum Status quo). Zweitens (und grundsätzlich) sollte der Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge Elemente der Staats- und Bürokratiekritik aufgreifen (Matzner 1982) und der Pluralität von verschiedenen Formen des „Öffentlichen“ (z. B. Gemeinnützigkeit, *Public-Civic-* oder *Public-Commons-Partnerships* u. Ä.) Rechnung tragen, um nicht in tradierte etatistische Formen zu verfallen. Dazu bieten sich z. B. auch Anleihen bei progressiven Reformern wie Brandeis oder Dewey an, die darum bemüht waren, die Konzentration wirtschaftlicher und politischer Macht zu bekämpfen und *Checks and Balances* nicht nur in der politischen, sondern auch wirtschaftlichen Sphäre einzuführen (Rahman 2017). Ergänzend lassen sich auch neuere Diskussionen in der heterodoxen Ökonomie über eine planende Gestaltung der Wirtschaft aufgreifen (siehe beispielsweise Durand et al. 2024). Zusätzlich ist hier auch die Idee der „Donut Ökonomie“ (Raworth 2023) instruktiv, die sowohl ökologische Grenzen als auch die gesellschaftliche Aushandlung menschlicher Bedürfnisse als Rahmen einer nachhaltigen Wirtschaft vorschlägt. Mit der Zielsetzung der Rekommunalisierung (oder auch Vergesellschaftung) gibt es in vielen

Ländern Europas (und darüber hinaus) seit mehreren Jahren Bestrebungen, angesichts der negativen Erfahrungen mit privatisierten Dienstleistungen der Daseinsvorsorge diese wieder in die öffentliche Hand „zurückzuholen“ (Kishimoto et al., 2020). Zentral dabei sind die Zurückdrängung der privatwirtschaftlichen Gewinnorientierung und die Verbesserung der Versorgung und der Leistbarkeit in einem breiten Spektrum Dienstleistungen - von Kindertagesstätten, Gebäudereinigung und öffentlichen Parks bis hin zu Sporteinrichtungen und zur Energie- oder Wasserversorgung. Gleichmaßen wichtig dabei sind die demokratische Kontrolle, der inklusive und gleichwertige Zugang zu Dienstleistungen sowie gute Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse für diejenigen, die die Dienstleistungen erbringen (Kishimoto et al. 2020, Wegmann 2021). Schließlich kann es keine einfache Weiterführung eines Wohlfahrtskapitalismus geben, bei dem der Ausbau der Daseinsvorsorge als kritische „Vorleistung“ für eine weitere Steigerung der „produktiven“ Wirtschaft angesehen wird. Neben den blinden Flecken des Wohlfahrtskapitalismus (unbezahlte Care-Arbeit, Ausbeutung migrantischer Arbeit; ungleiche Nord-Süd-Verhältnisse) würde eine weitere Ausdehnung der Produktion schlichtweg unsere planetaren Grenzen sprengen. Damit ist die grundsätzliche Frage gestellt, wie das Verhältnis von Wirtschaftsbereichen der Grundversorgung, die vorwiegend gebrauchswertorientiert und auf soziale Reproduktion ausgerichtet sind, zu jenen der marktorientierten Produktion zu denken und gestalten ist.

## DASEINSVORSORGE FÜR ÖKOLOGISCH NACHHALTIGE BEDÜRFNISDECKUNG

Insgesamt geht es um eine Veränderung hin zu einem neuen Paradigma einer Wirtschaft, die den Fokus auf Bedürfnisorientierung legt, mit einer veränderten Rolle von Staatlichkeit den Marktliberalismus hinter sich lässt und – anders als beim wohlfahrtskapitalistischen Wachstum – ökologische Grenzen respektiert. Dies bedeutet nicht automatisch, dass es keine Märkte im klassischen Sinne mehr geben darf. Öffentlich gewährleistete Bedürfnisorientierung kann auch klarere Regulierung entlang von Gemeinwohlzielen, z. B. im Energiesektor, eine gemeinnützige Wohnungswirtschaft mit Gewinnbeschränkung, Vermögensbindung, starke Aufsicht und eine ökologisch orientierte Verbindung von Rechten und Pflichten bedeuten.

Sozial-ökologische Infrastrukturen beinhalten eine ökologisch nachhaltig bereitgestellte Grundversorgung, die als soziales Recht festgeschrieben wird (anhand moralökonomischer Argumente, die ökonomische Effizienz- oder Gerechtigkeitsargumente ergänzen bzw. ersetzen). Eine entsprechend eingerichtete Daseinsvorsorge ermöglicht es den Menschen, ihr Leben in einer sozial wünschenswerten und umweltschonenden Weise zu führen (Großer et al. 2020). Orientierungen geben dabei der „VVV-Ansatz“ (*Vermeiden, Verlagern, Verbessern*) und eine Suffizienzperspektive, die Mindest- und Maximalstandards dessen, was „genug“ zum Leben bedeutet, zur gesellschaftlichen Aushandlung vorschlägt. Zentrale Charakteristika sozial-ökologischer Infrastrukturen sind, dass sie (vgl. APCC 2023):

- für alle zugänglich und leistbar sind;
- klimafreundliche Praktiken erleichtern bzw. ermöglichen;
- ökologische Kriterien in der Bereitstellung und in der Beschaffung berücksichtigen.

Bei der Bewältigung der immensen Herausforderungen einer sozial-ökologischen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft spielen grundlegende Leistungen der Daseinsvorsorge in mehrfacher Hinsicht eine zentrale Rolle. Allen voran trägt eine funktionierende Grundversorgung dazu bei, soziale Sicherheit zu schaffen und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, indem sie die Lebensgrundlagen für alle Menschen organisiert und die Befriedigung elementarer, universeller Grundbedürfnisse ermöglicht. In Zeiten von großer Verunsicherung sorgt sie somit dafür, dass Ängste vor den notwendigen Veränderungen reduziert werden, indem die Leistungen der Daseinsvorsorge krisenunabhängig und für alle zugänglich und leistbar bereitgestellt werden. Darüber hinaus

ermöglicht sie Menschen, sich aktiv an sozialen und ökologischen Umbau zu beteiligen. Schließlich sind viele Bereiche der Daseinsvorsorge als Infrastrukturen langfristigen Pfadabhängigkeiten unterworfen und müssen selbst transformiert werden, damit sie die sozialen Sicherungsfunktionen im Einklang mit ökologischen Zielsetzungen sowie der Einhaltung planetarer Grenzen übernehmen können. Das umfasst konkret den Umbau fossiler Energie- und Mobilitätssysteme, einen breiteren Zugang zu leistbarem Wohnen sowie den Ausbau der Versorgung mit Gesundheits- und Pflegeleistungen inklusive mehr Prävention. Die Daseinsvorsorge ist in all diesen Aspekten ein kritisches Element der sozial-ökologischen Transformation. Damit sie dieser Rolle gerecht werden kann, muss sie auf einen grundsätzlichen Wandel ausgerichtet sein, der bedürfnisorientiertes Wirtschaften priorisiert. Neben der dargestellten grundsätzlichen Neuorientierung sind für diese Transformation auch kontextspezifische Strategien erforderlich, die am Status quo ansetzen und der bereits bestehenden Vielfalt der Daseinsvorsorge Rechnung tragen. Ihnen widmen sich die weiteren Kapitel dieser Studie.

### **3. STATUS QUO DER DASEINSVORSORGE IN ÖSTERREICH: AUSGEWÄHLTE RECHTLICHE UND ÖKONOMISCHE DIMENSIONEN**

Die Daseinsvorsorge ist – auch wenn sie ein gemeinsames Ziel hat: eine Basisversorgung aller mit bestimmten Grundbedürfnissen sicherzustellen – sehr heterogen ausgestaltet. Die verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge unterscheiden sich nicht nur nach den einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen, den Zuständigkeiten, den Organisations- und Finanzierungsstrukturen, sondern auch im Hinblick auf die Ressourcen, die sie verbrauchen, und darauf, inwieweit sie vom Klimawandel betroffen sind.

Fragt man also nach den Herausforderungen für die Daseinsvorsorge, die durch den Klimawandel und das Erfordernis des Wirtschaftens innerhalb planetarer Grenzen (d. h. der sozial-ökologischen Transformation) entstehen, ist zwischen den verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge zu differenzieren. Die Herausforderungen sind angesichts unterschiedlicher Betroffenheit vom Klimawandel und unterschiedlichen Ausgangslagen jeweils andere. Ebenso sind die Möglichkeiten, auf diese zu reagieren (z. B. durch Adaptierung entsprechender rechtlicher Rahmenbedingungen), angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen (EU-Vorgaben, Zuständigkeiten, bestehende Organisations- und Finanzierungsstrukturen) jeweils anders.

Der nachfolgende Überblick des Status quo der Daseinsvorsorge soll anhand ausgewählter rechtlicher und ökonomischer Dimensionen die unterschiedlichen Ausgangslagen in den einzelnen Bereichen überblicksmäßig aufzeigen. Die Abgrenzung und Kategorisierung der Daseinsvorsorgebereiche erfolgt dabei entlang bekannter Kategorienbildungen (siehe dazu etwa die Tabelle 1 im vorigen Kapitel) und mit Blick auf die interessierenden rechtlichen und ökonomischen Dimensionen. Die Kategorienbildung erhebt dabei nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern soll vielmehr gewisse Strukturen und Zusammenhänge im Hinblick auf die rechtlichen und ökonomischen Dimensionen aufzeigen.

Bei den rechtlichen Dimensionen werden im Besonderen die Kompetenzregelungen für die Daseinsvorsorge (zum einen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, zum anderen die innerstaatlichen) und die Vorgaben aus dem Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht und die daraus folgenden EU-Harmonisierungs- und Vermarktlichungsprozesse dargelegt. Aus ökonomischer Sicht werden Eigentums- und Finanzierungsstrukturen und im Besonderen das Verhältnis von Nutzer- versus Steuerfinanzierung skizziert.

Kategorisierung	Bildung/Gesundheit und Pflege/Soziales	Wohnen	Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge	Mobilität und Verkehr	Energie	Kommunikation
Bereiche	Elementarpädagogik Schulbildung, Hochschulwesen, Erwachsenenbildung Krankenanstalten, ambulanter Bereich (niedergelassene Ärzte, Ambulatorien), Rettung Alters- und Pflegeheime, mobile Pflege Soziale Dienste; diverse soziale Beratungsdienste; Unterstützung von Geflüchteten, Wohnungslosenhilfe, Jugendzentren etc.	Öffentlicher Wohnbau (i. d. R. auf kommunaler Ebene) Gemeinnütziger Wohnbau nach WGG Regulierung <sup>5</sup> des privaten Wohnungssektors (Richtwertmietzins, Mietrecht ...)	Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung Feuerwehr (Brandschutz, Katastrophenschutz) Gestaltung des öffentlichen Raums und Raumentwicklung, insb. Erholungs- und Grünräume Sporteinrichtungen Kultur- und Freizeiteinrichtungen ..	ÖPNRV Fernverkehr (Bahn) Straßenbau	Strom Gas Fernwärme/-kälte	Audiovisuelle Medien (Inhalte) Kommunikations- netze (z. B. Breitband)

<sup>5</sup> Als Daseinsvorsorge gilt nicht der gesamte private Immobilienmarkt, sondern nur die Bereitstellung entsprechend dem geregelten Mietendeckel.

Kategorisierung	Bildung/Gesundheit und Pflege/Soziales	Wohnen	Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge	Mobilität und Verkehr	Energie	Kommunikation
Unionsrechtliche Vorgaben / Daseinsvorsorge als Teil des Binnenmarkts?	Im Bereich Bildung, Gesundheit (inkl. Pflege) und Soziales hat die EU nur komplementäre Kompetenzen. Es erfolgt somit in diesen Bereichen auf EU-Ebene nur eine Koordinierung. Grundfreiheiten wirken aber auf die Frage der Bereitstellung sozialer Leistungen (und insofern indirekt auch auf die Organisationsstrukturen ein). Vergaberecht ist zu beachten, wenn die Leistungsbereitstellung nicht selbst durch den Staat erfolgt, sondern beauftragt wird. Beihilfenrecht ist nur zu beachten, wenn finanzierte soziale	Die Bereitstellung von Wohnraum wird unionsrechtlich grds. als unternehmerische Tätigkeit (Anbieten von Leistungen am Markt) qualifiziert (außer Wohnungslosen-hilfe => Soziale Dienste) Es kommen daher Wettbewerbs- und Binnenmarktrecht zur Anwendung. Beihilfenrecht hat insb. das System der Finanzierung des Gemeinnützigen Wohnbaus unter Druck gesetzt. Bislang sind keine spezifischen EU-sekundärrechtl. Vorschriften für den Wohnungssektor erlassen worden.	Es sind bislang keine spezifischen sekundärrechtlichen Vorschriften hinsichtlich der Organisation dieser Sektoren erlassen worden. Wettbewerbsregeln gelten nur, wenn Einrichtungen der Daseinsvorsorge als Unternehmen zu qualifizieren sind. Vergaberecht (Wettbewerbsverfahren bei Auslagerung an Dritte) und Beihilfenrecht (kostenorientierte Finanzierung) haben starken Druck auf die Gestaltung der Organisationsstrukturen in diesen Bereichen ausgeübt.	Für den ÖPNRV sind mit der PSO-VO sektorspezifische Regelungen geschaffen worden, welche die Anwendung des Vergabe- und Beihilfenrechts in diesem Bereich konkretisieren. Der Eisenbahnsektor ist durch sektorspezifische sekundärrechtliche Vorgaben liberalisiert worden und Teil des EU-Binnenmarkts. Im Straßenbau gelten keine sektorspezifischen sekundärrechtlichen Vorgaben zur Organisation, Wettbewerbsrecht lässt die Organisation als Monopol (z. B. ASFINAG) zu, bei	Der Gas- und Stromsektor ist unionsrechtlich über zahlreiche sekundärrechtliche Vorschriften stark determiniert. Die Organisation des Fernwärmesektors ist hingegen nicht vom EU-Recht erfasst, es sind nur ökologische Belange geregelt.	Es gelten zahlreiche sektorspezifische sekundärrechtliche Vorschriften für die Organisation des Sektors Elektronische Kommunikationsnetze und audiovisuelle Medien.

Kategorisierung	Bildung/Gesundheit und Pflege/Soziales	Wohnen	Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge	Mobilität und Verkehr	Energie	Kommunikation
	Einrichtungen als Unternehmen gelten. Im Bereich Bildung und Soziales ist das i. d. R nicht der Fall, anderes gilt im Sektor Gesundheit und Pflege.			Beauftragungen im Kontext von Straßenbau kommen Vergabe- und Beihilfenrecht zur Anwendung.		
Vermarktlichung (aufgrund von Unionsrecht)	Neben öffentlicher und privater gemeinnütziger Bereitstellung erfolgt die Bereitstellung etwa von Gesundheits-, Pflege- und Bildungsleistungen auch durch private gewinnorientierte Unternehmen am Markt (z. B. Privatschulen, Privatkrankenhäuser, mobile Pflege). Besonders im Hinblick auf Erschwinglichkeit unterscheidet sich diese Leistungs-	Die Bereitstellung von Wohnraum erfolgt primär durch den privaten Markt (= durch gewinnorientierte wirtschaftliche Bereitstellung). Diese wird durch den kommunalen und gemeinnützigen Wohnbau ergänzt, wobei z. B. in Wien der Anteil der letzteren sehr groß ist. Zusätzlich wird die private Bereitstellung aus Gründen der Wohnraumversorgung, zumindest	Die Bereitstellung der kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge ist Aufgabe der Gemeinden. Diese stellen die Leistungen entweder unmittelbar im Rahmen der Verwaltung (z. B. MA 48, MA 32), oder als Regiebetriebe (kommunale Unternehmen ohne eigene Rechtspersönlichkeit) bereit; oder sie beauftragen mit der Leistungsbereitstellung Dritte	ÖPNRV: Die Planung des Leistungsangebots erfolgt durch die Verkehrsverbünde; die Bereitstellung erfolgt durch Stadtwerke oder Eigenbetriebe oder durch beauftragte private Unternehmen. Sofern an Dritte beauftragt werden soll, ist i. d. R. ein Wettbewerbsverfahren durchzuführen (allerdings werden auch Ausnahmebestimmungen für die	Unionsrecht hat im Strom- und Gassektor zu einer weitgehenden, allerdings stark regulierten, Marktliberalisierung geführt. Auf Erzeugungs- und Lieferebene werden private und öffentliche Unternehmen in einem Wettbewerbsmarkt tätig; die Infrastrukturebene ist weiterhin als Monopol organisiert. Die Fernwärme hingegen ist – auch	Im Kommunikationssektor ist durch sektorspezifische Regulierung auf allen Ebenen (auch auf der Infrastrukturebene) ein Wettbewerbsmarkt realisiert worden, in welchem überwiegend private Unternehmen tätig sind. Die öffentliche Rundfunkanstalt nimmt mit Bezug auf die audiovisuellen Inhalte eine besondere Stellung ein.

Kategorisierung	Bildung/Gesundheit und Pflege/Soziales	Wohnen	Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge	Mobilität und Verkehr	Energie	Kommunikation
	<p>bereitstellung aber wesentlich von jener durch die öffentliche Hand und von Gemeinnützigen. Wettbewerbsrecht hat in diesen Bereichen nicht zu einer Liberalisierung (Öffnung für den Wettbewerbsmarkt) geführt. Allerdings haben die Grundfreiheiten (z. B. Patientenmobilität, grenzüberschreitender Hochschulzugang) sowie Vergabe- und Beihilfenrecht erheblichen Druck auf die Ausgestaltung der Organisations- und Finanzierungsstrukturen ausgeübt. Bei der Beauftragung Dritter ist ein Wettbewerbs-</p>	<p>teilweise, reguliert (z. B. Richtwertmietzins). Es gab – auf Basis des EU-Beihilfenrechts – von der EU-Kommission starken Druck, den Gemeinnützigen Wohnbau zu reduzieren (die Bereitstellung auf die sozial schwache Bevölkerungsschicht zu beschränken). Dieser Residualisierungsansatz wurde aber politisch erfolgreich abgewehrt. Seit der Finanz- und Wohnungskrise gilt das österreichische Modell des gemeinnützigen Wohnbaus in der EU als Erfolgsmodell.</p>	<p>(öffentliche oder private Unternehmen). Unabhängig von der Organisationsstruktur unterliegt die Finanzierung den Regeln des Beihilfenrechts (d. h. hat kostenorientiert zu erfolgen). Die Ausgestaltung der Organisationsstruktur obliegt aber primär den Gemeinden, wobei Vergaberecht und die Konzessions-RL Druck auf die Ausgestaltung ausüben. Eine Bereitstellung in einem Wettbewerbsmarkt wird vom Unionsrecht in diesen Bereichen aber nicht gefordert.</p>	<p>Direktvergabe normiert). Bahn: Die Dienstleistungen (Güter- und Personenbeförderung) werden in einem liberalisierten Wettbewerbsmarkt erbracht (wobei in Österreich im Bereich der Personenbeförderung die Liberalisierung bislang de facto nur schwach ausgeprägt ist). Die Infrastrukturebene im Eisenbahnsektor wird weiterhin beinahe ausschließlich durch ein öffentliches Monopolunternehmen (ÖBB-Infrastruktur AG) erbracht. Daneben gibt es einige wenige andere zumeist</p>	<p>aufgrund der technischen Gegebenheiten – als lokales natürliches Monopol organisiert. Es ist bislang durch EU-Recht keine Marktöffnung vorgegeben.</p>	

Kategorisierung	Bildung/Gesundheit und Pflege/Soziales	Wohnen	Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge	Mobilität und Verkehr	Energie	Kommunikation
	<p>verfahren durchzuführen, die Finanzierung hat grundsätzlich kostenorientiert und nach Effizienzgesichtspunkten zu erfolgen.</p>			<p>öffentliche Unternehmen als Monopole. Der Straßenbau/-erhalt wird auf Bundesebene durch ein öffentliches Monopolunternehmen (ASFINAG), auf Landes- bzw. Gemeindeebene durch die öffentliche Verwaltung durchgeführt. Sofern für die konkrete Durchführung von Bauleistungen Beauftragungen notwendig sind, ist Vergaberecht anzuwenden.</p>		

Kategorisierung	Bildung/Gesundheit und Pflege/Soziales	Wohnen	Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge	Mobilität und Verkehr	Energie	Kommunikation
Innerstaatliche Kompetenzverteilung <sup>6</sup>	<p><u>Bildung</u>: sehr verschieden geregelt für die einzelnen Bereiche, mitunter sehr komplex, z. B. im Bereich Schulwesen sind sowohl Bund (Pädagogik und Erziehungswesen), Länder (Vollziehung Dienstwesen) als auch Gemeinden (Schulerhalter) zuständig.</p> <p><u>Gesundheit</u>: für das allgemeine Gesundheitswesen ist Bund in GG und Vollziehung zuständig (Art 10 Abs 1 Z 12), für die Krankenanstalten kommt dem Bund hingegen nur die Grundsatzgesetzgebun</p>	<p>„Volkswohnungs-wesen“ (dazu zählt die Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum) ist nach Art 11 Abs 1 Z 3 Sache des Bundes in der GG, und der Länder in der Vollziehung; ausgenommen ist die Förderung des Wohnbaus und der Sanierung sowie Abgaben auf Leerstand (neu seit BGBl I 47/2024), welche den Ländern obliegen Die Regulierung des privaten Wohnungssektors durch Festlegung eines Richtwertmietzinses</p>	<p>Die ökonomischen und ökologischen Aspekte der Abfall-, Abwasser oder Wasserwirtschaft zu regeln, ist Sache des Bundes in GG und Vollziehung (Art 10 Abs 1 Z 10 und 12 B-VG); tlw. der Länder, sofern der Bund seine Bedarfskompetenz nicht in Anspruch nimmt (z. B. nicht gefährliche Abfälle). Für Regelungen zur Gestaltung öffentlicher Räume, Erholungs- und Grünräume oder Sportstätten sind die Länder nach Art 15 B-VG zuständig, die</p>	<p>Für den <u>ÖPNRV</u> (auf der Straße) ist – vereinfacht dargestellt – der Bund in GG und Vollziehung zuständig (nach der allgemeinen Gewerbekompetenz nach Art 10 Abs 1 Z 8 B-VG); für den ÖPNRV auf der Schiene und das Eisenbahnwesen allgemein ist der Bund in GG und Vollziehung nach Art 10 Abs 1 Z 9 zuständig.</p> <p>Für den <u>Straßenbau</u> sind, je nach Straßentyp, Bund (Art 10 Abs 1 Z 9), die Länder oder die Gemeinden in Selbstverwaltung zuständig.</p>	<p>Das <u>Elektrizitätswesen</u> obliegt dem Bund in der Grundsatzgesetzgebung, den Ländern in der Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung (Art 12 Abs 1 Z 5 B-VG); Für den Gassektor sowie für die Fernwärme wird der Bund nach der allgemeinen gewerbe-rechtlichen Kompetenz (Art 10 Abs 1 Z 8) zuständig.</p>	<p>Dem Bund kommt nach Art 10 Abs 1 Z 9 (Fernmeldewesen) sowohl für die Kommunikationsinfrastrukturen als auch den Rundfunkbereich die Kompetenz in Gesetzgebung und Vollziehung zu.</p>

<sup>6</sup> Die Regeln der Kompetenzverteilung gelten nicht für die Privatwirtschaftsverwaltung, d. h. in Bezug auf die Leistungsbereitstellung und Finanzierung der Daseinsvorsorge können alle Gebietskörperschaften im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung tätig werden.

Kategorisierung	Bildung/Gesundheit und Pflege/Soziales	Wohnen	Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge	Mobilität und Verkehr	Energie	Kommunikation
	<p>ng zu, den Ländern die Ausführungs-gesetzgebung und Vollziehung. Das Rettungswesen obliegt hingegen, sowohl in GG als auch Vollziehung, den Ländern nach Art 15 B-VG.</p> <p><u>Pflege</u>, und insbesondere der Betrieb von Pflegeheimen obliegt den Ländern nach Art 15 B-VG.</p> <p><u>Soziales</u>: Landessache in Gesetzgebung und Vollziehung sind zahlreiche weitere Materien der Sozialpolitik, so beispielsweise „Behindertenhilfe-maßnahmen“, Kurortwesen, Sportangelegenheiten, das Rettungs-</p>	<p>oder allgemeine mietrechtliche Regelungen ist auf Grundlage des Zivilrechtswesen (Art 10 Abs 1 Z 6) Sache des Bundes in Gesetzgebung und Vollziehung.</p>	<p>Ausführung/ nähere Organisation erfolgt i. d. R durch die Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltung.</p>			

Kategorisierung	Bildung/Gesundheit und Pflege/Soziales	Wohnen	Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge	Mobilität und Verkehr	Energie	Kommunikation
	und Bestattungswesen oder der Jugendschutz.					
<b>Organisations- und Eigentumsstrukturen</b>	<p>Es werden tätig: Öffentliche Anstalten (z. B. Schulen, Krankenanstalten), und andere öffentliche Einrichtungen (z. B. Obdach Fonds Soziales Wien), als auch</p> <p>- private gemeinnützige Träger (z. B. gemeinnützige Krankenanstalten, soziale Vereine), als auch</p> <p>- private gewinnorientierte Unternehmen, welche Entgelte von Bezieher:innen der Leistungen erhalten, die wiederum durch die öffentliche Hand</p>	<p>Es werden tätig:</p> <p>- private Unternehmen, welche in gewissen Bereichen reguliert werden</p> <p>- private Gemeinnützige Träger (nach WGG, welche sowohl als Genossenschaft als auch als Kapitalgesellschaft organisiert sein können)</p> <p>- sowie öffentliche Einrichtungen bzw. kommunale Unternehmen</p>	<p>Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge sind sehr unterschiedlich organisiert. Die Bereitstellung kann erfolgen unmittelbar durch die Verwaltung (MA 48, MA 42) oder durch besonders eingerichtete Betriebe ohne eigene Rechtspersönlichkeit, z. B. Wien Kanal (Unternehmung gemäß § 71 Wiener Stadtverfassung)</p> <p>- Körperschaften öffentlichen Rechts, z. B. Feuerwehren in einigen Bundesländern (explizit etwa in</p>	<p>Im ÖPNRV erfolgt die Planung der Bereitstellung des Leistungsangebots durch die Verkehrsverbünde; die Bereitstellung kann wiederum sowohl durch Regiebetriebe, öffentliche Unternehmen, Gemischtwirtschaftliche als auch private Unternehmen erfolgen. Sofern die Leistungsbereitstellung an Dritte ausgelagert werden soll, liegt eine Beauftragung vor, die in einem Wettbewerbsverfahren durchzuführen</p>	<p>Im Strom- und Gassektor werden sowohl öffentliche, gemischtwirtschaftliche als auch private Unternehmen in einem Wettbewerbsmarkt tätig (auf der Infrastrukturebene lediglich auf Länderebene organisierte öffentliche (sowie ganz vereinzelt auch private) Unternehmen als Monopole).</p> <p>Im Fernwärmesektor werden lokale – in den meisten Fällen öffentliche – Monopolunternehmen tätig. Der Fernwärmesektor ist –</p>	<p>Die Kommunikationsinfrastrukturen werden durch private Unternehmen, welche spezifischer Regulierung unterliegen, erbracht. Audiovisuelle Inhalte werden von der öffentlichen Rundfunkanstalt (ORF) als auch von privaten Unternehmen erbracht.</p>

Kategorisierung	Bildung/Gesundheit und Pflege/Soziales	Wohnen	Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge	Mobilität und Verkehr	Energie	Kommunikation
	unterstützt werden (z. B. Mobile Dienste).	(z. B. Wiener Wohnen) <sup>7</sup>  (Eigenbetriebe, Eigengesellschaften, inkl. Stadtwerke, z. B. Wiener Wohnen)	§ 3 Abs 1 OÖ Feuerwehrgesetz 2015 idF LGBl 104/2014) - öffentliche Unternehmen, z. B. Wiener Stadtwerke GmbH - Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen/Pulic-Private-Partnerships, z. B. Die Mödlinger Saubermacher GmbH - private Unternehmen - andere nicht gewinnorientierte Organisationsformen (z. B. Kulturvereine) Sofern die Einrichtungen eine eigene Rechtspersönlichkeit	ist. Im Bereich des Mikro-ÖV (welcher auch dem ÖPNRV zugerechnet wird), werden teilweise auch private gemeinnützige Träger (z. B. Vereine), welche u. a. von der Gemeinde gefördert werden, tätig. Im <u>Eisenbahnwesen</u> werden sowohl öffentliche als auch private Unternehmen in einem Wettbewerbsmarkt tätig (auf Ebene der Infrastruktur lediglich mehrere zumeist öffentliche Unternehmen als Monopol).  Der <u>Straßenbau</u> wird	obwohl ein Monopol – im Unterschied zum Gas- und Stromsektor kaum reguliert. Gemäß PreisG ist in diesem Bereich allerdings eine Preisregulierung möglich. Mit dem Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz (EAG) ist die Möglichkeit der Erzeugung und Bereitstellung erneuerbarer Energie auch durch selbstorganisierte gemeinnützige Energiegemeinschaften geschaffen worden.	

<sup>7</sup> Als öffentliche Unternehmen werden hier Unternehmen, die sich zu 100 % im öffentlichen Eigentum befinden, bezeichnet. Unternehmen, welche mehrheitlich im öffentlichen Eigentum sind, werden als gemischt-wirtschaftliche Unternehmen bezeichnet.

Kategorisierung	Bildung/Gesundheit und Pflege/Soziales	Wohnen	Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge	Mobilität und Verkehr	Energie	Kommunikation
			aufweisen, sind sie mit der Bereitstellung der Leistungen grundsätzlich zu beauftragen (außer die <i>Inhouse</i> -Ausnahme kann geltend gemacht werden).	von einem öffentlichen Monopolunternehmen (ASFINAG) sowie der Verwaltung besorgt.		
<b>Finanzierungsstrukturen</b>	<p>Die Finanzierung erfolgt entweder</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- über das allgemeine Haushaltsbudget (d. h. über Steuern), wie z. B. im Bereich des Schulwesens, Soziales</li> <li>- durch das System der Sozialversicherung (z. B. Gesundheit, Pflege, welche zusätzlich allerdings auch mittels des allgemeinen Haushaltsbudgets finanziert werden)</li> </ul>	<p>Für Wohnraum wird grundsätzlich Miete bezahlt, nicht nur am privaten Wohnungsmarkt, sondern auch im gemeinnützigen und kommunalen Wohnbau.</p> <p>Die Finanzierung erfolgt insofern primär über Entgelte der Mieter:innen, die z. T. auch öffentliche Gelder (Wohnbeihilfe) in Anspruch nehmen.</p> <p>Der kommunale Wohnbau wird zusätzlich über das</p>	Viele kommunale Leistungen werden aus allgemeinen oder zweckgewidmeten Mitteln des kommunalen Haushalts finanziert (z. B. Gestaltung öffentlicher Räume, Grün- und Erholungsräume). Dies inkludiert die Ko-Finanzierung aus anderen öffentlichen Quellen (z. B. Landesmittel, Projektfinanzierung).	Der ÖPNRV wird über Entgelte der Fahrgäste, sowie – für die Bereiche, die so nicht wirtschaftlich betrieben werden können – über den öffentlichen Haushalt (nach sehr komplexen Finanzierungsstrukturen, die im ÖPNRV-G grundgelegt sind) finanziert.	Die Bereitstellung von Strom, Gas und Fernwärme ist als wirtschaftliche Tätigkeit (überwiegend in einem Wettbewerbsmarkt) ausgestaltet, und finanziert sich insofern primär über die Entgelte der Endkunden.	Die Bereitstellung von Kommunikationsinfrastrukturen ist als wirtschaftliche Tätigkeit (überwiegend in einem Wettbewerbsmarkt) ausgestaltet, und finanziert sich insofern primär über die Entgelte der Endkunden im Markt.
				Das Eisenbahnwesen finanziert sich ebenfalls zum einen über Entgelte am	Auch dieser Bereich wird über das allgemeine Haushaltsbudget unterstützt (insb. hinsichtlich der	Auch dieser Bereich wird über das allgemeine Haushaltsbudget unterstützt (z. B. hinsichtlich der

Kategorisierung	Bildung/Gesundheit und Pflege/Soziales	Wohnen	Kommunale Leistungen der Daseinsvorsorge	Mobilität und Verkehr	Energie	Kommunikation
	<p>- Entgelte der Leistungsempfänger, die allerdings wiederum öffentliche Gelder beziehen (z. B. Mobile Pflege).</p> <p>- private Spenden (im Bereich Soziales üblich)</p>	<p>Haushaltsbudget bezuschusst.</p> <p>Der gemeinnützige Wohnbau wird durch Steuererleichterungen, Wohnbauförderungen der Länder sowie der Zurverfügungstellung von kostengünstigen Grundstücken unterstützt.</p> <p>Angesichts der Mietpreisdeckelung müssen auf dem privaten Wohnungsmarkt Private auf in einem Markt mögliche Gewinne verzichten, was so gesehen auch zur Finanzierung beiträgt.</p>	<p>Darüber hinaus dienen Gebühren (z. B. für Abfall und Abwasser, Wasser) als hoheitliche Einnahmen des Staates nach dem Äquivalenzprinzip zur Finanzierung der kommunalen Daseinsvorsorge.</p> <p>Entgelte (z. B. für öffentliche Schwimmbäder, Eintritt zu Kultureinrichtungen) tragen ebenso zur Finanzierung bei.</p>	<p>Markt, zum anderen aus dem öffentlichen Haushalt (insb. Subventionierung des Ausbaus der Schiene).</p> <p>Der Straßenbau finanziert sich über Maut (v. a. Autobahnen und Schnellstraßen) sowie aus dem öffentlichen Haushalt und bei Neuerschließungen von Grundstücken durch Aufschließungsabgaben</p>	<p>Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energieträger). Für die Vergabe der Förderungen gelten spezielle Regelungen nach dem EAG.</p>	<p>Förderung des Breitbandausbaus). Zusätzlich wird eine spezielle Finanzierung des ORF über Gebühren im ORF-G grundgelegt.</p>

Tabelle 2: Status quo der Daseinsvorsorge – ausgewählte rechtliche und ökonomische Dimensionen

Wie die Ausführungen in der Tabelle 2 oben zeigen, hat Unionsrecht im Grunde alle Bereiche der Daseinsvorsorge erfasst, allerdings in einem sehr unterschiedlichen Ausmaß. Während für manche Bereiche explizit Kompetenzen der EU in den Verträgen verankert sind – etwa Verkehr und Energie (Art 4 Abs 2 AEUV) – wird wiederum für andere Bereiche ausdrücklich festgelegt, dass der EU keine Kompetenzen zur Harmonisierung zukommen und sie nur eine koordinierende Funktion innehat – z. B. Bildung, Gesundheit, Soziales (Art 6 AEUV). Nichtsdestotrotz kommen auch in diesen Bereichen EU-Wettbewerbsrecht inklusive Beihilfenrecht und Binnenmarktregeln sowie Vergaberecht zur Anwendung.

Der EuGH hat in seiner mitunter recht kasuistischen Rechtsprechung aufgezeigt, dass die Frage der Anwendbarkeit dieser Regelungen auf die Daseinsvorsorge sehr differenziert ist, also etwa hinsichtlich der Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts andere Aspekte zu betrachten sind als hinsichtlich der Anwendbarkeit der Grundfreiheiten (Damjanovic 2013, 1691 ff.). Zudem hat er im Lauf der Zeit die Ausnahmebestimmung für die Daseinsvorsorge – Art 106 Abs 2 AEUV – nicht mehr nach dem strikten „Regel-Ausnahme Prinzip“ ausgelegt (Wettbewerb und Binnenmarkt sind die Regel, das Gemeinwohl die zu rechtfertigende Ausnahme), sondern weitaus großzügiger. Art 106 Abs 2 bestimmt, dass auch wenn die Wettbewerbs-/Binnenmarktregeln anwendbar sind, ein Abweichen von diesen im Interesse der Gemeinwohlziele in der Daseinsvorsorge zulässig ist. Die EU-Kommission hat diese differenzierende Betrachtung aber durch die Einführung der Kategorien DAWI (Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse) und DAI (nicht wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse), zu welchen sie aber im Grunde nur die hoheitlichen Leistungen des Staates zählt (Justiz, ...), die Daseinsvorsorge im Grunde aber allgemein den DAWI zuordnet, sehr verwischt (vgl. etwa COM (2003) 270). Zudem hält sie, wie auch ein großer Teil der rechtswissenschaftlichen Literatur, an der Regel-Ausnahme-Doktrin für Art 106 Abs 2 AEUV fest (Damjanovic 2022, 689 ff.). Damit bestehen noch sehr viele Rechtsunsicherheiten in diesem Bereich.

De facto hat das EU-Wettbewerbs- und Binnenmarktrecht und darauf basierend harmonisierende EU-sekundärrechtliche Bestimmungen bislang nur in gewissen Bereichen zu einer Liberalisierung der Daseinsvorsorge iSv der Öffnung für einen Wettbewerb *im* Markt geführt (d. h. der Bereitstellung der Daseinsvorsorgeleistungen in einem Wettbewerbsmarkt). Konkret ist eine solche Liberalisierung für den Kommunikations- und Postsektor, für bestimmte Ebenen des Energie- und Eisenbahnsektors (nicht die Infrastrukturebene) und für gewisse Sparten der Abfallwirtschaft (nicht die Entsorgung der Haushaltsabfälle) aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben erfolgt. Eine Privatisierung dieser Bereiche im Sinne der Veräußerung öffentlichen Eigentums ist EU-rechtlich allerdings nicht gefordert, mittelbar durch die EU-rechtlichen Maastricht-Kriterien aber sehr begünstigt worden. Die weite Anwendbarkeit des Vergabe- und Beihilfenrechts auf im Grunde alle Bereiche der Daseinsvorsorge hat aber verstärkt zu einem Wettbewerb *um* den Markt (bei Beauftragung der Leistungsbereitstellung ist ein Auswahlverfahren durchzuführen), sowie zur Planung und Finanzierung des Leistungsangebots streng nach Effizienzkriterien geführt. Die Forderungen des Vergabe- und Beihilfenrechts – im Kern bei Beauftragungen an Dritte vorab ein faires Verfahren durchzuführen und die Finanzierung derartiger Leistungen kostenorientiert zu gestalten – sind aus Sicht eines effizienten Einsatzes von Steuermitteln an sich zu begrüßen. Der sehr restriktive und sehr formalisierte Ansatz bei der Anwendung dieser Bestimmungen, im Besonderen vorangetrieben durch die EU-Kommission, stellt aber sehr gut funktionierende Organisations- und Finanzierungsstrukturen in den Mitgliedstaaten stark unter Druck, wie in Österreich die Beispiele der Wasserversorgung, des gemeinnützigen Wohnbaus oder der Organisation des ÖPNRV (auf der Schiene) zeigen (im Detail siehe bei der Beschreibung der einzelnen Sektoren).

Hinsichtlich der innerstaatlichen Kompetenzverteilung zeigt sich ein sehr heterogenes Bild, diese ist in den unterschiedlichen Daseinsvorsorgebereichen sehr unterschiedlich geregelt. Hervorzuheben ist allerdings, dass die Regeln der Kompetenzverteilung nicht für die

Privatwirtschaftsverwaltung gelten, also für die konkrete Bereitstellung und Finanzierung der Leistungen (dies kann von jeder Gebietskörperschaft wahrgenommen werden), sondern nur für die Bereiche der Gesetzgebung und hoheitlichen Verwaltung dieser Bereiche. Mitunter werden durch Gesetz Gebietskörperschaften für die Bereitstellung bestimmter Aufgaben verantwortlich gemacht – die Gemeinden für die kommunale Daseinsvorsorge (z. B. Verpflichtungen für die Gemeinden im NÖ Abfallwirtschaftsgesetz) oder die Länder, z. B. für die Krankenanstalten (siehe Kranken- und Kuranstaltengesetz – KAKuG) oder für den ÖPNRV (siehe etwa §11 ÖPNRV-G für Länder und Gemeinden). In manchen Bereichen werden sowohl Bund, Länder als auch Gemeinden für die unterschiedlichen Aspekte der jeweiligen Daseinsvorsorge tätig (siehe etwa Schulwesen, ÖPNRV oder der Abfallwirtschaft), was eine sehr starke Koordinierung unter den Gebietskörperschaften erfordert und Reformen oftmals schwerfällig macht. Wenn neben den Gemeinden auch noch andere Selbstverwaltungskörper eingebunden sind (z. B. Gesundheitswesen), führt dies zu besonders komplexen Systemen bei der Bereitstellung der Leistungen (siehe dazu etwa Kopetzki 2013, 388 ff.)

Hinsichtlich der Eigentumsstrukturen zeigt sich, dass, unabhängig vom Grad der geforderten Liberalisierung durch EU-Recht, die öffentliche Hand in allen Bereichen noch stark vertreten ist (einzig bei den elektronischen Kommunikationsinfrastrukturen hat sie sich schon weitgehend zurückgezogen). Die öffentliche Hand wird dabei in den unterschiedlichsten Organisationsformen tätig: als Teil der öffentlichen Verwaltung, Regiebetrieb, Körperschaft öffentlichen Rechts oder als Kapitalgesellschaft des Privatrechts. Sofern als Aktiengesellschaft organisiert, verliert die öffentliche Hand als Eigentümerin aber viele Einflussmöglichkeiten auf die Frage der Bereitstellung der Leistungen.

Zugleich sind in den letzten Jahrzehnten zunehmend private Akteure im Bereich der Daseinsvorsorge hinzugetreten. Sie werden entweder

- sofern in den jeweiligen Sektoren ein Wettbewerb im Markt eingerichtet worden ist eigenwirtschaftlich, aber spezifisch reguliert, als Konkurrenz zu den öffentlichen Unternehmen tätig (z. B. private Energieunternehmen), oder sie werden
- durch die öffentliche Hand beauftragt und finanziert bzw. mitfinanziert, sofern für die Leistungsbereitstellung auch Entgelte eingehoben werden (z. B. ÖPNRV), oder sie werden
- lediglich mittelbar durch die öffentliche Hand mitfinanziert, indem für Bezieher:innen spezielle Unterstützungszahlungen geleistet werden (z. B. mobile Pflege).

Zusätzlich werden Private ergänzend zur Daseinsvorsorge tätig (z. B. private Kindergärten, private Schulen, private Krankenanstalten). Diese Leistungen unterscheiden sich von den eigentlichen Daseinsvorsorgeleistungen insbesondere in der Frage der Entgelte und damit Erschwinglichkeit der Leistungen – nichtsdestotrotz werden auch diese Leistungen von der öffentlichen Hand, aus unterschiedlichsten Gründen, teilweise finanziell unterstützt (z. B. Förderungen der Stadt Wien für private Kindergärten, öffentliche Finanzierung von Lehrer:innen in privaten katholischen Schulen, in der Regel aber nicht in anderen alternativen privaten Organisationsformen, Finanzierung nach PRIKRAF, etc.).

Die durch Private selbstorganisierte gemeinnützige Bereitstellung von Daseinsvorsorgeleistungen (neben der öffentlichen Bereitstellung und der durch Private regulierten Bereitstellung) spielt noch eine untergeordnete Rolle. Sie werden in erster Linie im Bereich der sozialen Dienste (z. B. Obdachlosenhilfe) als private Vereine – durch öffentliche Förderungen und private Spenden finanziert – tätig. Eine besondere Form der privaten gemeinnützigen Bereitstellung von Daseinsvorsorge stellt auch der Gemeinnützige Wohnbau dar, besonders reguliert nach WGG. Ursprünglich als Genossenschaften organisiert, lag die Idee hier vor allem darin, dass die Bezieher:innen der Daseinsvorsorgeleistung die Bereitstellung selbst organisieren und Teilhabe an dieser haben. Mittlerweile sind die gemeinnützigen Wohnbauträger – wohl aus Effizienzgründen –

überwiegend als Aktiengesellschaften organisiert (z. B. Sozialbau AG). Private selbstorganisierte gemeinnützige Leistungsbereitstellung gewinnt allerdings wieder zunehmend an Bedeutung, wie etwa die Erneuerbaren Energiegemeinschaften, deren rechtliche Grundlage im EAG geschaffen wurde, zeigen.

## 4. HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE DASEINSVORSORGE 2030

### 4.1. GESUNDHEIT

#### 4.1.1. FUNKTIONEN DES GESUNDHEITSSSEKTORS IN DER DASEINSVORSORGE

Das Gesundheitssystem hat zwei bedeutende Funktionen in der Daseinsvorsorge, die sich auf die Krankenversorgung und die Gesundheitsförderung beziehen (Gerlinger 2022). Bei Erkrankung muss die Versorgung der gesamten ansässigen Bevölkerung in angemessener Zeit und so gut wie möglich stattfinden können. Das heißt, dass die Anzahl der Einrichtungen, ihre räumliche Verteilung, aber auch die fachliche, personelle und technische Ausstattung ausreichend und auf dem Stand der medizinischen Entwicklung sein müssen. Gerade im Notfall muss eine schnelle Erreichbarkeit der Versorgung durch Wohnortnähe gewährleistet sein. Die Gesundheitsförderung ist jedoch ebenfalls Teil der Daseinsvorsorge. Hier geht es um die Prävention von Erkrankungen und den Umgang mit Auswirkungen sozialer Ungleichheit auf die Gesundheit. Im besten Fall wirkt eine universelle Gesundheitsförderung im Rahmen der Daseinsvorsorge sozialen Ungleichheiten im Gemeinwesen entgegen, zumindest sollte sie diese in keiner Weise vertiefen. Die Klimakrise bedingt neue Herausforderungen der Gesundheitssysteme, z. B. durch gesundheitliche Auswirkungen von Hitze oder ein erhöhtes Aufkommen von Infektionskrankheiten und Allergien. Gleichzeitig können Maßnahmen zum Klimaschutz auch in Synergie mit der Gesundheitsförderung wirken. Hierzu gehören z. B. die Förderung von aktiver Mobilität anstelle der Fahrt mit dem PKW, Ernährungsumstellung und Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich. Allerdings weist der Gesundheitssektor auch einen großen ökologischen Fußabdruck auf, sodass hier Maßnahmen zur Ressourcen- und Emissionsreduktion erforderlich sind.

Herausforderungen für das bestehende Gesundheitssystem sind nicht nur die Divergenzen im Gesundheitszustand der Bevölkerung aufgrund von sozialer und ökonomischer Ungleichheit sowie ungleichem Zugang zur Gesundheitsversorgung. Personalengpässe und steigende Kosten erhöhen den Druck auf das Gesundheitssystem. Einerseits bedeutet das eine höhere Arbeitsbelastung für das Personal, andererseits wird versucht, Ausgaben durch Maßnahmen zur Kosteneinsparung einzudämmen. Zusätzlich wird versucht, Einnahmen durch Zuzahlungen zu erhöhen, etwa durch Selbstbehalte oder Rezeptgebühren. In diesen Kontext fügen sich auch die starken Privatisierungstendenzen im Gesundheitswesen ein. Nicht nur, dass EU-Vorgaben nach wie vor die Reduktion von Budgetdefiziten einfordern (Hofbauer 2007; EPSU 2023), auch setzt die gegenwärtige EU-Politik stark auf die Liberalisierung und Kommerzialisierung im Bereich Gesundheit (Erne et al. 2024). Das Interesse von privaten Akteuren am Gesundheitssystem, inklusive *Shareholder-Value*-orientierten Investoren und *Private-Equity* Unternehmen, und ihre Verankerung durch öffentlich-private Partnerschaften, bedeutet, dass das Gesundheitssystem zunehmend an Gewinnmaximierung ausgerichtet ist und Marktlogiken Einzug gehalten haben. Strukturell problematisch ist dabei das Auseinanderdriften von gewinnträchtigen Aspekten (z. B. technische Systeme, Diagnostik oder Pharmaproduktion), die an privatwirtschaftliche Anbieter ausgelagert werden, und den risikoreicheren sowie kostenintensiven Aspekten, die im öffentlichen Sektor zurückbleiben und von der Allgemeinheit getragen werden. Dazu gehören die mehrheitlich öffentlich organisierten sorgenden, pflegerischen und betreuenden Tätigkeiten. Diese Dynamiken tragen zusätzlich zu den enormen Belastungen des Personals im Gesundheitswesen bei.

## 4.1.2. AKTUELLE POLITISCHE ZIELVORGABEN IM BEREICH GESUNDHEIT

### EUROPÄISCHE UND GLOBALE GESUNDHEITZIELE UND -PLÄNE

Seit der Covid-19-Pandemie arbeitet die EU verstärkt an gemeinsamen Strukturen im Gesundheitssystem. So wurden im Rahmen des EU4Health-Programms<sup>8</sup> 5,3 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt, um bis 2027 an gemeinsam definierten Gesundheitszielen zu arbeiten. Das Gesundheitsniveau in der EU-Bevölkerung soll durch (international verknüpfte) Präventionsmaßnahmen verbessert werden; die Krisenresilienz soll durch eine Aufstockung der nationalen Lagerbestände sowie den Aufbau einer Gesundheits- und Unterstützungspersonalreserve erhöht werden; ein sicherer und bezahlbarer Zugang zu Medikamenten soll gewährleistet werden und der generelle Zugang zu Gesundheitsleistungen soll erleichtert, durch digitale Dienste verbessert und durch auf EU-Recht basierende Koordination zwischen den Gesundheitssystemen der Mitgliedstaaten vereinheitlicht werden, sodass medizinische Leistungen künftig europaweit möglich werden. Letzteres soll insbesondere durch den neu geschaffenen *Europäischen Raum für Gesundheitsdaten* (EHDS)<sup>9</sup>, den ersten gemeinsamen spezifischen EU-Datenraum für Patient:innen, Forschung, Innovation oder Regulierungsbehörden erleichtert werden. Dieses Ziel- und Maßnahmenpaket gilt als Grundlage der 2020 von Ursula von der Leyen ausgerufenen *European Health Union*<sup>10</sup>, die auch Elemente wie einen EU-weiten Krebspräventionsplan, die Verankerung von mentaler Gesundheit in Gesundheitspolitiken sowie den Aufbau eines EU-weiten Gesundheitsdatensystems enthält. Im Rahmen des *EU-Resilience and Recovery Plans* werden in Österreich 100 Mio. Euro für Verbesserungen im Bereich der Primärversorgung zur Verfügung gestellt.<sup>11</sup>

Über die bereits laufenden Reformen hinaus verlangen Beteiligte eine ganzheitliche Vision für eine europäische Gesundheitsunion (McKee/de Ruijter 2023, EHU<sup>12</sup>). Umfassendere Zielsetzungen finden sich in der 2022 in Kraft gesetzten *EU Global Health Strategy*<sup>13</sup>, die sich zwar auf Perspektiven über Europa hinaus konzentriert, jedoch auch für die EU-Länder richtungsweisend sein könnte. Neben der Verbesserung der Gesundheit über das gesamte Leben hinweg und dem Ausbau der allgemeinen Gesundheitsförderung zählt dazu der von der WHO geförderte „One Health“-Ansatz, der die enge Verknüpfung der Gesundheit von Mensch, Tier und biophysischer Umwelt in der interdisziplinären Zusammenarbeit verankern soll (WHO 2023). Dieser Ansatz könnte McKee und de Ruijter (2023, 3 f.) zufolge konsequent innerhalb der EU und darüber hinaus angewandt werden, was zu einer Transformation von Agrar- und Klimapolitik führen und die Marktmechanismen vom Agrar- bis in den Gesundheitssektor grundsätzlich infrage stellen würde.

<sup>8</sup> EU4Health 2021–2027: [https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union\\_de#](https://health.ec.europa.eu/funding/eu4health-programme-2021-2027-vision-healthier-european-union_de#)

<sup>9</sup> European Health Data Space: [https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space\\_de](https://health.ec.europa.eu/ehealth-digital-health-and-care/european-health-data-space_de)

<sup>10</sup> European Health Union: [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/european-health-union\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/european-health-union_en)

<sup>11</sup> Austria's recovery and resilience plan: [https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/austrias-recovery-and-resilience-plan\\_en](https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/austrias-recovery-and-resilience-plan_en)

<sup>12</sup> Die European Health Union initiative (EHUi) setzt sich dafür ein, dass die Europäische Gesundheitsunion über den Fokus auf Krisenresilienz zu einer umfassenden, partizipativen und ökologisch nachhaltigen Gesundheitsvorsorge für alle beiträgt. Siehe <https://europeanhealthunion.eu>

<sup>13</sup> EU Global Health: [https://health.ec.europa.eu/internationalcooperation/global-health\\_en](https://health.ec.europa.eu/internationalcooperation/global-health_en)

## ÖSTERREICHISCHER STRUKTURPLAN GESUNDHEIT

Das österreichische Gesundheitssystem wird von verschiedenen Verantwortlichen koordiniert und getragen. So sind die Länder für den Betrieb der Spitäler zuständig und die Sozialversicherungen stellen die Leistungen niedergelassener Ärzt:innen, Rehabilitation und Medikamentierung sicher. Der Bund entscheidet über die Rahmenbedingungen des Gesundheitswesens und soll zwischen den Partner:innen vermitteln. Letzteres geschieht seit 2013 im Rahmen der partnerschaftlichen Zielsteuerungssysteme, in welchen die drei Akteure gemeinsam über die Gestaltung des österreichischen Gesundheitssystems entscheiden.

Als zentrales Planungsinstrument ist auf Bundesebene der *Österreichische Strukturplan Gesundheit* (ÖSG) vorgesehen, welcher auf Landesebene in den *Regionalen Strukturplänen Gesundheit* (RSG) umgesetzt werden soll (BMSGK 2019, 12; Rechnungshof 2021a, 15 f.). Dabei sind seit 2018 lediglich einige Inhalte des ÖSG verbindlich, ansonsten gilt dieser als Sachverständigengutachten (BMSGPK 2024a). Er umfasst „Vorgaben für den stationären und ambulanten Bereich, für niedergelassene Ärztinnen und Ärzte mit Kassenverträgen, selbstständige Ambulatorien mit Kassenverträgen und für Spitalsambulanzen mit bestimmten verpflichtenden Inhalten“ (Rechnungshof 2021a, 52). Der Rechnungshof kritisiert, dass sich die in diesen Plänen enthaltenen Richtwerte für die Leistungsangebotsplanung am vergangenen Ist-Datenstand der Inanspruchnahme von Diensten ausrichten; Datengrundlage des letzten Plans von 2017 ist etwa das Jahr 2014. Stattdessen müssten Angebot und Nachfrage getrennt betrachtet und zur beabsichtigten Versorgung Soll-Daten abgeleitet werden (ebd., 54, 163).

## GESUNDHEITZIELE ÖSTERREICH

Bundesgesundheitskommission und Ministerrat initiierten 2011 einen partizipativen Prozess zur Entwicklung von zentralen Gesundheitszielen für Österreich, entsprechenden Strategien und Maßnahmen sowie geeigneten Indikatoren für Monitoring. Diese Ziele beinhalten das Schaffen von gesundheitsförderlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie gesundheitliche Chancengleichheit, gerade auch für Kinder und junge Erwachsene; die Stärkung der Gesundheitskompetenz der Bevölkerung; die Sicherung von Luft, Wasser, Boden und Lebensräumen für künftige Generationen; die Förderung von Bewegung, gesunde Ernährung und psychosoziale Gesundheit. Insgesamt soll eine qualitativ hochstehende und leistbare Gesundheitsversorgung für alle sichergestellt werden (BMGF 2017; vgl. Braunegger-Kallinger et al. 2023).

## DIE GESUNDHEITSREFORM 2023

Die Ende 2023 verabschiedete Gesundheitsreform stand an zentraler Stelle des neu ausgehandelten Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (BMSGPK 2023). Zu den zentralen Neuerungen gehören:

- Zusätzliche 300 Mio. Euro jährlich für den Aufbau von zusätzlichen Kassenstellen (vor allem im Bereich der Allgemeinmedizin) und eine Verdreifachung der Anzahl von Primärversorgungszentren. Um die Arbeit als Vertragsärzt:in darüber hinaus zu attraktivieren, setzt die Reform auf eine österreichweite Synchronisierung und Modernisierung des Gesamtvertrags zwischen den Sozialversicherungsträgern und den Ärztekammern.
- Zusätzliche 600 Mio. Euro jährlich für den Aufbau von Spezialambulanzen und Tageskliniken zur Entlastung der Spitäler.
- Als Leitlinie der Reform gilt das Motto „Digital vor ambulant vor stationär“ (BMSGPK 2023). Digitale Systeme wie die Gesundheitshotline als medizinischem Fernservice (im Videoformat) sollen ausgeweitet und die bisher nur im Spitalsbereich verwendete Diagnosecodierung im ambulanten Bereich und die Elektronische Gesundheitsakte

ELGA für Wahlärzt:innen sollen verpflichtend werden. Zudem werden zusätzliche 51 Mio. Euro jährlich für die Einführung digitaler Gesundheitsanwendungen zur Alltags-erleichterung für Menschen mit chronischen Erkrankungen bereitgestellt.

- Zusätzliche 60 Mio. Euro jährlich für die Gesundheitsvorsorge. Insbesondere soll das Projekt „Frühe Hilfen“, welches Unterstützung für werdende und junge Eltern anbietet, österreichweit ausgebaut werden. Außerdem sollen Grippe-Impfungen in Zukunft kostenlos werden, Corona-Impfungen kostenlos bleiben und die Gebühren für HPV-Impfungen abgeschafft werden, wofür insgesamt 90 Mio. Euro im Jahr bereitgestellt werden (seit März 2024 ist die HPV-Impfung nun bis zum 30. Lebensjahr im Österreich kostenfrei).
- Die bundesweite Versorgung mit neuen, teuren und noch nicht umfassend untersuchten Medikamenten soll synchronisiert und durch ein Bewertungsboard kontrolliert werden.

Es bleibt abzuwarten, wie die neuen bundesweit synchronisierten Gesamtverträge zwischen Versicherungen und Ärztekammern gestalten werden. Offen ist bisher auch, wie ökologische Herausforderungen nachhaltig bewältigt werden können. Das Spannungsfeld von unzureichender Grundversorgung und vorrückender Vermarktlichung bildet eine große Herausforderung für das Gesundheitssystem.

## AUSBAU DES DIGITALEN GESUNDHEITSSYSTEMS

Die digitale Gesundheitsvorsorge bzw. *E-Health* ist ein zunehmend an Bedeutung gewinnender Bereich in der Medizin, was durch die Corona-Pandemie noch verstärkt wurde. Dieser Bereich ist ebenso komplex in den Anwendungsmöglichkeiten wie ambivalent in den dargestellten Nutzungspotenzialen und Herausforderungen (D'Onofrio 2022; Koisser et al. 2024). Die wichtigsten Anwendungsfelder sind einerseits der erleichterte Daten- und Informationsaustausch, beispielsweise durch elektronische Patient:innenakten, die zu einer effizienter und effektiver gestalteten Gesundheitsversorgung beitragen könnten (D'Onofrio 2022). Außerdem könnte der durch Telemedizin und digitale Angebote geschaffene Zugang zu Gesundheitsinformationen, Präventionskampagnen, medizinischer Beratung oder Untersuchungen eine Rolle beim Aufbau eines dezentralen, flächendeckenden und weitgehend barrierefreien Gesundheitssystem spielen (D'Onofrio 2022; Koisser et al. 2024). Zudem eröffnen insbesondere auf künstlicher Intelligenz beruhende Systeme neue Möglichkeiten für den Diagnostikbereich (ebd.). Zuletzt ergeben sich auch zahlreiche Möglichkeiten, mittels technischer und digitaler Lösungen Behandlungen durchzuführen oder diese ebenso wie Rehabilitationsprozesse unterstützend zu begleiten. Gleichzeitig stellt *E-Health* die Frage nach Datensicherheit und der Vertraulichkeit medizinischer Informationen neu – insbesondere im Hinblick auf Plattformen, die sich auf den Verkauf von Gesundheitsdaten zur Weiterentwicklung von *E-Health*-Anwendungen spezialisieren (D'Onofrio 2022). Zudem setzt ein solches System digitale Kompetenzen, Geräte sowie die Akzeptanz der Benutzer:innen voraus (ebd.).

### 4.1.3. VERSORGUNGSLÜCKEN IM GESUNDHEITSSSEKTOR

Zunehmend lange Wartezeiten für Patient:innen werden in der öffentlichen Debatte um die Situation im Gesundheitssystem immer wieder thematisiert. Eine Studie, die Anfang 2024 von der österreichischen Ärztekammer in Auftrag gegeben wurde, zeigt, dass die Wartezeiten in den Wiener Kassenordinationen in beinahe allen Fachrichtungen in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen sind (ORF Wien 2024b). Ausschlaggebend dafür sind einerseits steigende Bedarfe, andererseits der Rückgang von Kassenverträgen, die Zunahme an Wahlärzt:innen (vor allem bei Fachärzt:innen) sowie die sinkende Zahl niedergelassener allgemeinmedizinischer Ärzt:innen. Der demografische Wandel Österreichs bedeutet auch für das Gesundheitssystem eine steigende Auslastung. So kann zwar davon ausgegangen werden, dass sich aufgrund des medizinischen Fortschritts nicht

nur die Lebenserwartung, sondern auch die prognostizierte „gesunde Lebenszeit“ (die Zeit, die Menschen in guter Gesundheit verbringen) verlängert, doch kommt es in den letzten Lebensjahren zu einer „Kompression der körperlichen Beeinträchtigung“ (Famira-Mühlberger/Firgo 2018, 19), komplexen Krankheitsbildern, Multimorbidität und Demenz (ebd., 21). Allein Demenzerkrankungen sollen sich in Österreich Schätzungen zufolge von 90.500 im Jahr 2000 und ca. 130.000 im Jahr 2011 bis 2050 verdoppeln (Sütterlin et al. 2011, 6; Höfler et al. 2015, 27). Zu berücksichtigen ist auch, dass ältere Menschen anfälliger für die gesundheitlichen Folgen der Erderhitzung sind (Haas et al. 2019).

Das Personal in Medizin- und Gesundheitsberufen ist unterschiedlichen Belastungen ausgesetzt. Dazu gehören insbesondere umfangreiche Mehrarbeit, geringe Zeitsouveränität, psychische Belastungen und Burn-out-Syndrome, körperliche Anstrengung wie Heben und Tragen oder auch Infektionen sowie verbale Angriffe von Patient:innen. In Folge der Covid-19-Pandemie erhob eine Studie, dass fast die Hälfte der befragten Gesundheits- und Krankenpflegepersonen aufgrund von Überlastungen, die mit der Pandemie nicht entstanden, sondern sich verschärften, regelmäßig an einen Berufswechsel denkt (Gferer und Gferer 2021). Schon länger sind im Gesundheitsbereich Arbeitsverdichtungen zu verzeichnen (vgl. Gratzer 2014; Staflinger 2019). Auch nach der Covid-19-Pandemie verzeichnet der Sozial- und Gesundheitsbereich mit 5,1 % die zweithöchste Krankenstandsquote in Österreich, was ein Hinweis auf das weitere Bestehen starker Belastungen und unzulänglichen Arbeitsbedingungen in dieser Branche ist (Mayrhuber/Bittschi 2024, 34). Wenn das Personal sehr unter Zeitdruck steht, kommt es regelmäßig dazu, dass Teile der Patientenversorgung weggelassen werden müssen. Das betrifft vor allem emotionale Unterstützung, Beratung, Schulung oder Gesprächsführung (Cartaxo et al. 2022). Zudem ist die Anforderungen Überstunden zu machen oder einzuspringen, wo Personal fehlt, ein weiterer Stressfaktor (Offensive Gesundheit 2021). Im 5. Kapitel dieser Studie wird im Detail erläutert, welche Beschäftigungsbedarfe in den Gesundheitsberufen bestehen. Vor allem im Bereich der Gesundheits- und Krankenpflege gibt es erhebliche Personalengpässe, während der Beruf bei Auszubildenden geringe Attraktivität hat (Hinterbuchner et al. 2021). Im Gegensatz zur Bettendichte in den Spitälern, die in Österreich relativ hoch ist, liegt die Personaldichte an Krankenpfleger:innen, Pflegehilfpersonal und Hebammen in Österreich mit 869 Personen je 100.000 Einwohner:innen weit unter dem EU-Durchschnitt von 1.436 (Staflinger 2019, 5). Immer wieder gibt es in den Medien Berichte, dass österreichweit Betten in Spitälern gesperrt sind, weil vor allem das Pflegepersonal fehlt (Der Standard 2023a). Personalengpässe sind eine Belastung für das bestehende Personal, und sie haben auch Konsequenzen für die erbrachten Gesundheitsleistungen. Nicht nur müssen, wie ebenfalls in den Medien berichtet (Der Standard 2023b), geplante Operationen verschoben werden, auch Akutfälle können nicht immer ausreichend aufgefangen werden (vgl. Staflinger 2019). Zudem führen Personalengpässe über einen längeren Zeitraum hinweg zu kürzeren Verweildauern in Krankenhäusern, was in zweierlei Hinsicht problematisch ist: Einerseits kann die frühzeitige Entlassung nach Operationen gesundheitsgefährdend sein (Rümmele 2007, 41), andererseits entsteht ein sog. „Drehtüreffekt“, d.h. Menschen, die frühzeitig entlassen werden, kommen schneller wieder zurück ins Krankenhaus (Staflinger 2019, 97 f.). Insgesamt steigen die Anforderungen an das Gesundheitssystem, während Ressourcendefizite und Personalmangel die Situation verschärfen.

#### **4.1.4. KLIMAZIELE UND RESSOURCENSCHONUNG**

Durch die Klimakrise kommen weitere Anforderungen auf das Gesundheitssystem zu. Dazu gehören erhöhte Gesundheitsbelastungen in der Bevölkerung, die mit den Folgen der Erderhitzung einhergehen. Zudem entstehen, etwa durch Hitze am Arbeitsplatz, neue Herausforderungen für den Gesundheits- und Arbeitsschutz des Personals. Darüber hinaus verfügt der Gesundheitssektor über einen hohen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck, weshalb Bestrebungen

zur Dekarbonisierung und Ressourcenreduktion notwendig sein werden. Die Destabilisierung des Klimas wird gesundheitspolitisch in Österreich insbesondere durch Temperaturanstieg in den warmen Jahreszeiten sowie die steigende Zahl von Hitzetagen relevant (Lichtenecker und Schmidt 2023). Diverse Studien haben in dieser Hinsicht einen konsistenten Zusammenhang zwischen erhöhten Temperaturen sowie erhöhter Luftfeuchtigkeit und verschiedenen Infektionskrankheiten, Atemwegs-, Herz-Kreislauf- sowie neurologischen Erkrankungen und der Sterblichkeitsrate festgestellt (vgl. Review von Rocque et al. 2021, 10). Wetter- und Klimaveränderungen haben einerseits direkte physische Wirkungen auf den Organismus, verstärken andererseits aber auch die Ausbreitung von krankheitsübertragendem Arthropoden (z. B. Mücken und Zecken) und führen zu einer intensivierten Belastung durch Pollenallergien (Haas et al. 2019). Zudem machen einige Ergebnisse deutlich, dass die Erderhitzung und Wetterextreme ebenfalls negative Auswirkungen auf die psychische Gesundheit sowie Lebensmittelsicherheit und Ernährung haben (ebd., Rocque et al. 2021, 10). Verbunden mit dem demografischen Wandel wird dies, aller Voraussicht nach, eine deutlich erweiterte Inanspruchnahme des Gesundheitssystems bedingen. Es ist zu erwarten, dass die gesundheitlichen Folgekosten der Klimakrise einen Hauptfaktor in deren Gesamtkosten ausmachen werden. Im Jahr 2050 werden diese mit mindestens 5,5 Mrd. Euro pro Jahr weit über den Kosten im Katastrophenmanagement mit ca. 3,5 Mrd. liegen. Zudem werden die Folgen der Erderhitzung auch im Gesundheitsschutz für Personal im Gesundheitssektor und darüber hinaus eine Rolle spielen. Studien zufolge sinkt die Arbeitsproduktivität in Europa bereits bei Temperaturen über 14 Grad Celsius (für stark der Sonne ausgesetzter Arbeit) bzw. 21 Grad Celsius (bei weniger stark ausgesetzter Arbeit) (Dasgupta 2021). Es muss von künftig erforderlichen Maßnahmen ausgegangen werden, um Beschäftigte am Arbeitsplatz vor Hitze, aber auch krankheitsbedingten Ausfällen zu schützen. Darüber hinaus wird es notwendig sein, Arbeitskräfte zu schulen und weiterzubilden, damit sie mit den neuen Anforderungen umgehen können. Eine neuen Studie der Gesundheit Österreich (GÖG), in der Arbeitnehmer:innen aus den Gesundheitsberufen befragt wurden, zeigt, dass die Klimakrise bereits jetzt Auswirkungen auf den Berufsalltag hat. Was Themen wie Hitze oder extreme Wetterereignisse angeht, besteht nach Einschätzung des Personals ein hoher Wissensstand, der aber in Bezug auf andere Bereiche wie Allergien, Belastung von Lebensmitteln und Gewässern durch Krankheitserreger niedriger ist. Insgesamt braucht es noch weitere Klimaanpassungsmaßnahmen im Gesundheitssystem und die gesundheitsbezogene Klimakompetenz innerhalb der Gesundheitsberufe muss gestärkt werden (Brugger et al. 2024).

Aber auch der Klimaschutz ist eine Herausforderung für das Gesundheitssystem. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Gesundheitsbereich machten bereits im Jahr 2014 7 % der gesamten österreichischen Kohlenstoffemissionen aus, womit dieser Anteil am sechsthöchsten im OECD-Vergleich ist (Weisz et al. 2020, 3; vgl. Brugger et al. 2023). Durch die Umstellung auf erneuerbare Energien konnte seit 2005 ein Rückgang der Kohlenstoffintensität des Sektors um 14 % erreicht werden (Weisz et al. 2020, 4). Angesichts des notwendigen Ausbaus des Gesundheitssystems muss jedoch darüber hinaus eine weitgehende Klima- und Ressourcenneutralität des Sektors angestrebt werden. Die Untersuchungen von Weisz et al. machen deutlich, dass Krankenanstalten in Österreich nicht nur den teuersten, sondern mit einem Anteil von 32 % auch den CO<sub>2</sub>-intensivsten Bereich des Gesundheitswesens ausmachen (ebd., 4). Über die in der Literatur vorrangig untersuchten gebäudetechnischen Klimafaktoren hinaus müssten auch andere Teile des medizinischen Bereichs in den Blick genommen werden. So gehören zu den CO<sub>2</sub>-intensivsten Bereichen des Krankenhauswesens die medizinischen Leistungen, Medizinprodukte und Medikamente, während außerhalb des Krankenhauses verteilte Medizinprodukte und Medikamente zusätzlich für 20 % der gesamten Kohlenstoffemissionen des Gesundheitssystems verantwortlich sind (ebd.). Als besonders treibhausgasintensiv nennen die Autor:innen die Produktion von Schmerzmitteln und Antibiotika, den Einsatz von verschiedenen Treibhausgasen (um einiges potentere als CO<sub>2</sub>) als Anästhesie- bzw. Narkosegase oder in Druckgasinhalatoren (die zur Behandlung der klimabedingt zunehmenden Atemwegs-

erkrankungen eingesetzt werden) sowie medizinische Einmalprodukte, allen voran medizinische Einmalhandschuhe (ebd., 5 f.). Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die Herstellungsprozesse dieser Produkte auch über Treibhausgase hinaus ressourcenintensiv sind und zur Umweltbelastung beitragen. Im CO<sub>2</sub>-Fußabdruck des Gesundheitssystems werden Emissionen, die durch Mobilität zu Gesundheitseinrichtungen entstehen, nicht erfasst. Weisz et al. (2020) berechnen jedoch, dass diese ebenso viele CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachen, wie der direkte Energieverbrauch des Gesundheitssystems und im Gegensatz zu den Tendenzen in letzteren zwischen 2005 und 2015 um 15 % gestiegen sind (ebd., 6). Die Fahrten von Patient:innen zu ambulanten Einrichtungen machen dabei mit einem Anteil von 59 % sowohl die größte Emissionsquelle als auch den Hauptfaktor des Anstiegs der gesamten Emissionen aus (ebd.). Deshalb wäre hier der Fokus darauf zu legen, wie die Gesundheitsversorgung möglichst wohnortnah gestaltet werden kann (inklusive der Nutzung von Telemedizin), so dass solche Wege reduziert werden. Auch wenn bereits seitens der Politik die Notwendigkeit von Klimaschutzmaßnahmen, vor allem in Bezug auf Energie- und Materialeffizienz sowie Gesundheitsförderung (Prävention) und Prozessinnovation gesehen wird (Lichtenberger et al. 2024), gibt es in diesem Bereich einen großen Bedarf anwendungsorientierter Forschung zur Umsetzung und Skalierung von effektiven Interventionen.

#### 4.1.5. DEMOKRATISIERUNG, ENTMARKTLICHUNG UND FINANZIERUNG

Die gesamten Gesundheitsausgaben Österreichs, inklusive Langzeitpflege und exklusive Investitionen, beliefen sich 2023 auf 52,3 Mrd. Euro bzw. 10,9 % des BIP (Statistik Austria 2024a,1). Im Jahr 2021 konnten in Österreich mit 12,1 % des BIP die dritthöchsten Gesundheitsausgaben im europäischen Vergleich, nach Deutschland und Frankreich, verzeichnet werden; die Pro-Kopf-Ausgaben lagen im Jahr 2024 sogar an zweiter Stelle (Eurostat 2024). Bund, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger wirken gemeinsam an der Finanzierung von Gesundheitsleistungen mit, wobei die öffentliche Hand vor allem für die Bereitstellung sowie den Erhalt der Infrastruktur aufkommt und die Versicherungsträger für Gesundheitsleistungen zuständig sind. Im Jahr 2018 machten die Ausgaben der Versicherungsträger ca. 45 % aus und die direkten öffentlichen Ausgaben betragen ca. 30 %. Das heißt, dass das Gesundheitswesen in Österreich fast zur Hälfte über das Sozialversicherungssystem finanziert wird. Ein weiteres Drittel wird öffentlich finanziert – das, was darüber hinausgeht, sind circa ein Viertel der Ausgaben. Diese sind private Selbstzahlungen, die Einzelpersonen für Gesundheitsleistungen tätigen. In der Tat sind steigende Selbstzahlungen ein wesentlicher Trend in der österreichischen Gesundheitsversorgung. Dieser Trend führt zur Vertiefung sozialer Ungleichheiten im Gesundheitsbereich. Ein weiterer Faktor, der soziale Ungleichheit schürt, ist die Zunahme an Wahlärzt:innen und eine Unterversorgung mit kassenärztlichen Ordinationen. Nicht nur bei den Selbstzahlungen, sondern auch in der Organisation der Gesundheitsversorgung sind in Österreich Marktmechanismen und Privatisierung auf dem Vormarsch. Das betrifft einerseits die bereits im Umriss geschilderten Verschiebungen zwischen Kassen- und Wahlärzt:innen, andererseits den stationären Bereich und unterstützende Einrichtungen wie Labore. Gerade bei Spitälern und Kliniken koexistieren inzwischen verschiedene Modelle öffentlicher und privater Trägerschaft, wobei die komplexen Finanzierungsmodelle auch privatwirtschaftliche Gewinnstrategien ermöglichen. Grundsätzlich gibt es einen Trend hin zur Vermarktlichung im Gesundheitswesen, der auch auf EU-Ebene befördert wird. Zwar bewegten im Jahr 2006 transnationale Protestbewegungen die EU-Gesetzgebenden dazu, die Gesundheitsversorgung aus dem Geltungsbereich des Entwurfs der *EU-Services Directive* („Bolkestein-Richtlinie“) herauszunehmen, weshalb lediglich soziale Dienste, die von privaten Anbietern erbracht werden (z. B. Kinderbetreuung, Altenpflege, Haushaltshilfe) und Hilfsdienste für die Gesundheitsfürsorge (medizinische Geräte, Labore u. ä.) inkludiert sind. Allerdings dominiert in der EU-Politik, wie von Erne et al. (2024) untersucht, u. a. in Finanzierungskriterien verschiedener Förderungen, ein deutliches „Kommodifizierungs-

Skript“ (ebd.) für öffentliche Dienstleistungen. Die Autor:innen weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass z. B. öffentliche Investitionen in das Gesundheitswesen dafür verwendet werden können, die Gewinne privater Anbieter zu steigern. Hinzu kommt, dass sowohl die Kriterien für EU-Mitgliedstaaten zur Teilnahme an der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) („Maastrichtkriterien“) wie auch wiederholte Leitlinien zur Haushaltskonsolidierung und Reduktion von Budgetdefiziten den Druck erhöhen, öffentliche Ausgaben zu reduzieren (vgl. Europäischer Rat 2024). Da Gesundheitsausgaben ein sehr hoher Kostenfaktor sind, ist hier der Druck besonders groß. Im Folgenden werden drei zentrale Einfallstore für Privatisierung und Vermarktlichung diskutiert: Die Zunahme an Wahlärzt:innen anstelle von kassenvertraglichen Ordinationen, die steigenden Selbstzahlungen für Gesundheitsleistungen, die Einzelpersonen und Haushalte erbringen müssen, und Auslagerungen und öffentlich-private Partnerschaften. Zuvor erfolgt eine Übersicht der Trägerstrukturen im stationären und ambulanten Bereich.

### TRÄGERSTRUKTUREN IN DEN STATIONÄREN UND AMBULANTEN BEREICHEN DER GESUNDHEITSVERSORGUNG

Die stationäre (inkl. tagesklinische) kurative und rehabilitative Versorgung gilt als teuerster Bereich des Gesundheitssystems, mit knapp 34 % der öffentlichen Ausgaben, dahinter folgt die stationäre und ambulante Langzeitpflege mit knapp 26 % (BMASGK/GÖG 2019, 34). Die Dichte der Krankenhausbetten von 7,2 pro 1.000 Einwohner:innen in Österreich liegt an dritthöchster Stelle im EU-Vergleich, was dazu beiträgt, dass die Zahl der Krankenhausbehandlungen und die öffentlichen Ausgaben für diesen Bereich (mit 33 % der größte Teil der öffentlichen Gesundheitsausgaben 2019) ebenfalls zu den höchsten der EU gehören (OECD 2021, 10). Von den insgesamt 60.739 Krankenhausbetten sind 43.736, d.h. drei Viertel (72,0 %), für die Akut- und Kurzzeitversorgung vorgesehen (Statistik Austria 2024d, 31). Somit verfügt Österreich über eine der größten Kapazitäten an Intensivbetten der EU, was zu der Krisenresilienz des Gesundheitssystems beiträgt und in der Corona-Pandemie entlastend wirkte (OECD 2021, 19). In der Tendenz gibt es einen Rückgang der Krankenanstalten: Waren es im Jahr 2003 noch 272 in Österreich (Hofbauer 2007, 25), gab es 2023 nur noch 264 (Statistik Austria, 2024b).<sup>14</sup> Die Krankenhausversorgung wird öffentlich durch den Bund, die Länder und Gemeinden sowie die Sozialversicherungsträger finanziert. Zudem werden Leistungen erbracht, die von den Patient:innen privat getragen werden, weil sie nicht im Leistungskatalog stehen. Es gibt drei Typen von Einrichtungen (Plank et al. 2023, 137): Öffentlich (141); privat-gemeinnützig: konfessionell (38); säkular gemeinnützig (8); privat-gewinnorientiert im Eigentum von Privatpersonen, AGs und GmbHs (80). Im Jahr 2003 gab es nur 47 Krankenanstalten in privater Trägerschaft (ebd.). Das zeigt eine deutliche strukturelle Verschiebung hin zu mehr privater Trägerschaft, deren Eigentümer internationale *Shareholder-Value*-orientierte Investoren (inkl. *Private Equity*), aber auch österreichische Versicherungs- und andere Unternehmen sowie kleinere eigentümergeführte Sonder-Krankenanstalten oder Sanatorien umfassen (Plank et al. 2023, 137 f.).

Auf der Angebotsseite überwiegen mit einem Anteil von knapp 54 % der Spitäler und 70 % der Spitalbetten (BMASGK/GÖG 2019, 23) die öffentlichen stationären Gesundheitsträger. Die restlichen Träger sind in Privatbesitz, wobei ca. 13 % (ebd.) von geistlichen und vornehmlich nicht-gewinnorientierten Organisationen getragen werden und ca. ein Drittel nicht-geistlichen und vorwiegend gewinnorientierten Trägern zugeordnet werden kann (BMASGK/GÖG 2019, 23, Plank et al. 2023, 138). Dabei stellen beide Arten privater Träger ca. 15 % der Betten (ebd.), was auf eine niedrigere Versorgungsleistung dieser Träger im stationären Bereich hinweist. Hier lassen sich Unterschiede zwischen den Bundesländern

<sup>14</sup> Zu den Krankenanstalten gehören Allgemeine Krankenanstalten, Sonderkrankenanstalten, Rehabilitations-einrichtungen, Genesungshäuser, Sanatorien und Pflegeanstalten für chronisch Kranke.

feststellen: Während die öffentlichen Bettenkapazitäten in Niederösterreich und Wien am höchsten sind, fallen sie in Oberösterreich und im Burgenland sehr gering aus. In Oberösterreich stellt der konfessionelle Bereich einen wesentlichen Anteil der Bettenkapazität, in Niederösterreich und Vorarlberg ist er hingegen kaum ausgeprägt. Private Träger stellen insbesondere in Kärnten, aber auch in Salzburg und der Steiermark einen bedeutenden Teil des Bettenkontingents, während sie in den anderen Bundesländern nur eine Ergänzung bilden (Plank et al. 2023, 138). Beim Teilssegment der Krankenanstalten in privatem Eigentum kann eine Polarisierung der Eigentümerstruktur beobachtet werden. Während die elf Eigentümergruppen mit den höchsten Bettenanzahlen 83 % der gesamten Bettenkapazitäten in 54 von insgesamt 80 privaten Spitälern betreiben, vereinen 22 Eigentümer:innen die restlichen 17 % der Betten in 26 Krankenanstalten auf sich (Plank et al. 2023, 139). Die zweite Gruppe besteht vornehmlich aus Sanatorien oder Sonderkrankenhäusern, die direkt durch die Eigentümer:innen geführt werden; bei den restlichen Spitälern spielen dagegen Investoren (aus dem branchennahen Bereich, Versicherungen, Unternehmen oder Privatstiftungen) eine wichtige Rolle.

Bei den öffentlichen Krankenanstalten gibt es einen deutlichen Trend hin zu landesweiten Spitalskonzernen, die den Ländern in der Form von Holdinggesellschaften gehören. Unter öffentlichen Krankenanstalten werden in Österreich oft jene verstanden, denen Öffentlichkeitsrecht gemäß § 15 KAKuG verliehen wurde (u. a. geknüpft an Verwaltung durch eine öffentliche Körperschaft und Gemeinnützigkeit), auch wenn sie sich in privater Trägerschaft befinden (BMSGPK 2024b, 9 f.). Umgekehrt können öffentliche Krankenhäuser auch als privatrechtliche Gesellschaften geführt werden, wobei die öffentlichen Eigentümer trotzdem die Ausfallhaftung übernehmen (Dittmann 2016, 143). Rund 40 % der Krankenanstalten in Österreich verfügen über das Öffentlichkeitsrecht, das heißt, sie können gesetzlich vorgeschriebene Subventionen des öffentlichen Sektors für den laufenden Betrieb erhalten. Die Einrichtungen mit Öffentlichkeitsrecht sind v. a. die öffentlichen Krankenanstalten; allerdings können auch privat-gemeinnützige Anstalten über das Öffentlichkeitsrecht verfügen. Das ist bei rund zwei Drittel der Ordensspitäler der Fall. In einigen sehr wenigen Fällen verfügen auch privat-gewinnorientierte Einrichtungen über das Öffentlichkeitsrecht. Zudem können privat-gemeinnützige und privat-gewinnorientierte Einrichtungen, wenn sie öffentliche Leistungen erbringen, auch finanzielle Unterstützung der öffentlichen Hand erhalten. In öffentlichen Spitälern dürfen die Sonderklassenbetten für Privatversicherte nicht 25 % der Gesamtbetten übersteigen.

Rehabilitations- und Kuranstalten sind vorwiegend privat-gewinnorientiert und werden über die Sozial- bzw. Pensionsversicherungen und private Zuzahlungen finanziert, während sich bei den Spitälern eine Mischfinanzierung ergibt: Leistungen, die vom Leistungskatalog der Krankenkassen abgedeckt sind, werden bei öffentlich gemeinnützigen Anstalten durch die Landesgesundheitsfonds (in denen finanzielle Mittel verschiedener Herkunft zusammenfließen) und bei privaten Anstalten durch die Privatkrankenanstalten-Finanzierungsfonds (PRIKRAF) finanziert, die sich aus Mitteln der Sozialversicherungsträger speisen und nach dem Modell der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF-Modell) verteilen (BMG 2010). Private Krankenanstalten haben zudem die Möglichkeit, weitere Einnahmen durch Selbstbehalte von Patient:innen oder Privatversicherungen zu lukrieren (BMG 2010, 11). Auch landesgesundheitsfondsfinanzierte Spitäler fordern Zahlungen der Patient:innen für Leistungen, die nicht durch den Leistungskatalog der Krankenkassen gedeckt werden, ein. Dazu zählen Taggelder für stationäre Aufenthalte (BMSGK/GÖG 2019, 31).

Im ambulanten medizinischen Bereich haben 61 % der Allgemeinmediziner:innen, aber nur 34 % der Fachärzt:innen Verträge mit den Krankenkassen (BMSGK/GÖG 2019, 19), die restlichen niedergelassenen Ärzt:innen bieten ihre Leistungen privat oder als Wahlärzt:innen an. Dabei erbringen die Wahlmediziner:innen nur 5,5 % der Versorgungsleistung im ambulanten Bereich (Rechnungshof 2021a, 100). Anders als in Deutschland können

Ordinationen ausschließlich von Mediziner:innen gekauft werden, auch haben diese alleinig das Recht, als Gesellschafter aufzutreten (Plank et al. 2023, 140). Weitere Gesundheitsberufe wie Logopädie, Geburtshilfe, Physio-, Ergo- und Psychotherapie sowie verschiedene Pflegeberufe werden meist von Einzelpersonen in Selbstständigkeit ausgeübt (ebd.). Im ambulanten Bereich zeichnet sich eine Polarisierung ab. In Ordinationen mit Kassenvertrag ist die Organisation von einem höheren Zeit- und Kostendruck geprägt. Grund dafür sind die vergleichsweise niedrigeren Honorare für Behandlungen, die größeren Dokumentationspflichten und der wachsende Versorgungsdruck. Wahlärzt:innen oder Privatmediziner:innen sind demgegenüber weniger an Regulierungen und Honorargrenzen gebunden, in diesem Bereich spielt der Effizienzdruck eine geringere Rolle (Rechnungshof 2021a, 97 f.).

### **PRIVATISIERUNG DURCH FEHLENDE KASSENÄRZTLICHE ORDINATIONEN UND ZUNAHME AN WAHLÄRZT:INNEN**

Bei einer Unterversorgung mit kassenärztlichen Ordinationen stellen meist Wahlärzt:innen eine Alternative dar. Diese machen einen immer höheren Anteil der niedergelassenen Mediziner:innen aus. Seit 2014 übersteigen sie die Anzahl an Vertragsärzt:innen in Österreich (Jüngling 2024). Gab es 2006 noch durchschnittlich 10,1 Kassenärzt:innen und 7,9 Wahlärzt:innen auf 10.000 Einwohner:innen, kommen 2023 durchschnittlich 12,3 Wahlmediziner:innen und 9,1 Kassenärzt:innen (ebd.). Der Rechnungshof (2021a, 97) geht davon aus, dass es zwischen 2009 und 2019 zu einem Anstieg an Wahlärzt:innen um rund 2.800 gekommen ist, wobei die Allgemeinmedizin damit um 42 % und der fachärztliche Bereich um 38 % stieg. Die Anzahl an praktizierenden Vertragsmediziner:innen nahm in wesentlich geringerem Ausmaß zu bzw. auf die wachsende Bevölkerung gerechnet ab. Nur ein Teil der Wahlärzt:innen ist dabei ausschließlich als solcher tätig, die restlichen sind meistens zusätzlich angestellt, wobei bedeutende Unterschiede zwischen Fachrichtung und Bundesländern bestehen: In Wien, Niederösterreich und Oberösterreich findet sich ein besonders hoher Anteil an Wahlärzt:innen, während in Vorarlberg und dem Burgenland noch eine geringere Differenz besteht (BMGF 2016).

Die gesamte Versorgungswirkung der Wahlmediziner:innen liegt trotz ihrer großen Zahl nur bei durchschnittlich 5,5 % der gesamten ambulanten Versorgung (in einzelnen Fachrichtungen wie Gynäkologie mit 16 % deutlich höher) (Rechnungshof 2021a, 100). So ist auch zu erklären, dass die durchschnittliche Anzahl der jährlichen ambulanten Konsultationen pro Mediziner:in in Österreich seit 2000 rückläufig ist und 2018 mit 1.259 Konsultationen unter dem EU-Durchschnitt von 1.939 lag, obwohl Österreich über eine der höchsten Dichten an Ärzt:innen innerhalb der EU verfügt (Hummer et al. 2021, 4, 6). Wahlärzt:innen stellen medizinische Leistungen zu unterschiedlich hohen Honoraren zur Verfügung, die zunächst selbst bezahlt werden müssen, jedoch von den Versicherungsträgern auf Antrag (teilweise) rückerstattet werden (BMASGK/GÖG 2019, 32). Die Rückerstattung beträgt bei den meisten Versicherungsträgern 80 % oder 90 % des Kassentarifs. Da diese Rückzahlungen in der Regel nur einen Teil der Honorarkosten ausmachen, fallen zusätzliche Selbstkosten für die Patient:innen an. Somit werden Leistungen von Wahlärzt:innen vor allem von Menschen mit höherer Kaufkraft beansprucht. Die Tendenz der Verschiebung zu einem Wahlarztsystem macht den Zugang zu medizinischer Versorgung damit sozial ungleicher (Rechnungshof 2021a, 101). Eine weitere Tendenz in Richtung einer solchen Zwei-Klassen-Medizin (BAK 2023, Springer 2023) sind Ambulatorien, die bevorzugte Behandlungen gegen einen Aufpreis anbieten und/oder sich an Unternehmen und ihre Beschäftigten richten. Dies könnte ein Modell sein, an dem private Versicherungsunternehmen verstärkt Interesse zeigen könnten (vgl. Plank et al. 2023, 140). In der Tat gibt es dieses Modell bereits in Ländern wie Großbritannien, wo Beschäftigte über ihre Firma privat versichert sind und eigens von den Versicherungen betriebene Gesundheitseinrichtungen aufsuchen (ebd.). Im stationären Bereich zeigt sich, dass eine freiwillige Selbstversicherung und der damit einhergehende Sonderklasse-Status nicht nur mit Vergünstigungen wie einer freien Arztwahl oder Einzel-

bzw. Doppelzimmer einhergeht, sondern auch – entgegen dem rechtlichen Verbot – zu einer Priorisierung dieser Patient:innen bei wahlärztlichen Behandlungen führt (Czypionka et al. 2018, 13).

Die Sicherstellung einer ausreichenden kassenfinanzierten medizinischen Versorgung ist durch Vertragsgespräche zwischen den Krankenversicherungsträgern und den zuständigen Ärztekammern sicherzustellen. Die in Gesamtverträgen ausgehandelte Honorierung sowie die Anzahl und Verteilung von Vertragsärzt:innen dient als Grundlage für die Einzelverträge zwischen Ärzt:innen und den Versicherungsträgern (Rechnungshof 2021a). Dabei sind die Versicherungsträger dazu verpflichtet, die Richtlinien des Österreichischen Strukturplans Gesundheit (ÖSG) und des Regionalen Strukturplans Gesundheit (RSG) zu berücksichtigen. Die Ärztekammer ist im Gegensatz zu den Versicherungsträgern nicht dazu verpflichtet einen Versorgungsauftrag zu erfüllen. Somit kann es u.a. zu ungleichen Anteilen der Kassenstellen pro Bundesland kommen (ÖÄK 2023). Im gesamten Bundesgebiet gab es 2021 insgesamt 4,5% unbesetzte Planstellen, insbesondere im ländlichen Bereich bleiben Kassenstellen manchmal unbesetzt, weil sich keine interessierten Mediziner:innen finden (Hummer et al. 2021). Um festzustellen, inwieweit aus unbesetzten Planstellen Versorgungsprobleme entstehen, müsste laut Rechnungshof ein österreichweites standardisiertes Monitoring eingeführt werden (Rechnungshof 2021a).

Zuletzt wird öffentlich häufig kritisiert, dass es zu wenige Kassenverträge gibt, besonders im Bereich der Allgemeinmedizin. Genaue Angaben gestalten sich, wie der Rechnungshof (2021) anmerkte, aufgrund der mangelhaften Datenlage als schwierig. Für eine angemessene Soll-Bedarfsrechnung nötiger Kassenverträge bräuchte es einheitliche Kennzahlen. Da die zunehmende Komplexität des Angebots ärztlicher Leistungen (Unterschiede in Primärversorgungseinheiten, Gruppenpraxen, Einzelpraxen sowie bezüglich Öffnungszeiten und Inanspruchnahme) bislang nicht angemessen berücksichtigt wurde, sei jedoch „keine der von Ministerium, Krankenversicherungsträger, Dachverband und Österreichischer Ärztekammer zur Verfügung gestellten Kennzahlen [...] für sich alleine geeignet, um das Angebot der ärztlichen Leistung im niedergelassenen Bereich valide zu erfassen“ (Rechnungshof 2021a, 34). So divergieren auch die Zahlen: 2024 spricht die Ärztekammer von 290 und die ÖGK von 160 unbesetzten regulären Kassenstellen (Der Standard 2024a). Zu unterscheiden ist, ob mehr Kassenstellen nötig sind und ob es unbesetzte Stellen gibt. Neue Kassenstellen werden im Rahmen einer 2023 gestarteten bundesweiten Initiative durch einen Startbonus für Ärzt:innen attraktiver gemacht (allerdings sind mit Stand September 2024 erst 28 der 100 geförderten Stellen besetzt, ebd.). Im März 2024 beschloss der Bundesrat zudem Maßnahmen zur Attraktivierung des Berufs der Allgemeinmediziner:innen im Rahmen einer fünfjährigen fachlichen Ausbildung (Parlament Österreich 2024)

Die Österreichische Ärztekammer spricht sich immer wieder dafür aus, dass das Kassensystem für Mediziner:innen attraktiver gestaltet werden muss. Als Wahlärzt:in zu praktizieren gilt dabei in vielen Aspekten als attraktiverer. Kassenarztstellen könnten einerseits durch ein neues Honorierungssystem attraktiviert werden, bei dem statt einer Einzelleistungshonorierung mehr Pauschalhonorare zwischen Krankenversicherungsträgern und Ärztekammer vereinbart werden. Ärzt:innen sollten zudem ausreichend Zeit für ihre Patient:innen haben. Der Rechnungshof (2021, 64, 76, 160) empfiehlt eine stärkere Verbindlichkeit des ÖSG bzw. RSG in der Planung von Kassenstellen im niedergelassenen Bereich, die Einbindung von Krankenversicherungsträgern und der zuständigen Ärztekammer in die Umsetzung des Versorgungsauftrags sowie eine Flexibilisierung der Vertragsabschlüsse zwischen einzelnen Ärzt:innen und Versicherungsträgern im Sozialversicherungsgesetz. Zudem müssten regionale Daten einbezogen werden, um die flächendeckende und angemessene Versorgung mit Kassenplätzen auch auf dem Land sicherzustellen.

Bei den Zahnärzt:innen zeigen sich dieselben Probleme wie bei anderen Fachrichtungen: Im Bereich der Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde waren stand Oktober 2023 knapp 130 Kassenstellen nicht belegt, mehr als in jedem anderen Fachgebiet (Rauch 2024b). Laut Medienberichten sind knapp 200 Kassenstellen nicht belegt; sowohl der Präsident des Zahnärztlichen Interessenverbandes wie auch die österreichische Zahnärztekammer haben in den Medien darauf hingewiesen, dass knapp die Hälfte aller Zahnärzt:innen das Pensionsantrittsalter in den nächsten zehn Jahren erreichen. Um die Ausübung des Berufs zu attraktivieren, wird eine Verbesserungen der Bedingungen für Kassenärzt:innen gefordert. Seit der COVID-19-Pandemie zeigt sich auch ein starker Anstieg beim Bedarf nach psychosozialer Versorgung. Kinder, Jugendliche und Erwachsene leiden verstärkt unter psychischen Problemen, sowohl im niedergelassenen Bereich als auch im Krankenhaus gibt es einen ungedeckten Bedarf. Die ÖGK hat begonnen das Angebot an Psychotherapie auszubauen. Trotzdem wird deutlich, dass auch chronisch psychisch Erkrankte nur zum Teil einen (vollfinanzierten) Kassenplatz für Psychotherapie erhalten. Wichtig ist eine ausreichende Finanzierung des Gesundheitssystems, bei der auch berücksichtigt wird, dass es durch zusätzliche Herausforderungen wie der Klimakrise und des demografischen Wandels auch zusätzliche öffentliche Finanzierungen bedarf.

Ein Schlüssel zur Verbesserung der gegenwärtigen Situation wäre zudem die verstärkte Einbeziehung aller Gesundheitsberufe. Gerade in der Behandlung chronischer Erkrankungen (z.B. Diabetes, Adipositas oder Herzinsuffizienz) ist eine integrierte Beteiligung verschiedener Gesundheits- und Sozialberufe förderlich. Die flächendeckende Einbeziehung der Gesundheitsberufe für die Versorgung chronischer Krankheiten bedarf auch einer entsprechenden Festlegung der Aufgaben der Gesundheitsberufe und die Abrechenbarkeit dieser festgelegten Leistungen.

## **PRIVATISIERUNG DURCH SELBSTZAHLUNGEN UND ZUSATZVERSICHERUNGEN**

In Österreich bestehen im europäischen Vergleich relativ hohe *Out-of-Pocket-Payments*, d.h. private Selbstzahlungen für Gesundheitsleistungen (OECD 2021, 8 f.). Das Verhältnis von öffentlich und privat finanzierten Gesundheitsleistungen lag 2019 bei 75 % Finanzierung aus öffentlichen Quellen, knapp 18 % Selbstzahlungen und 7 % aus freiwilligen Krankenversicherungen oder freiwilligen Vorauszahlungen. Im Vergleich zum EU-Durchschnitt (80 % öffentlich finanziert und 15 % Selbstzahlungen) zeigt sich hier eine stärkere Belastung von Privatpersonen und Haushalten (ebd., 14). Dabei stiegen die privaten Gesundheitsausgaben von 6.264 Mio. Euro im Jahr 2004 mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 3,3 % auf 11.200 Mio. Euro im Jahr 2022. Ihr Anteil an den der gesamten laufenden Gesundheitsausgaben betrug 22,4 % im Jahr 2022, von denen der Großteil (7.979 Mio. Euro) auf Selbstzahlungen der Haushalte entfiel (Statistik Austria 2024d, 39). Selbstzahlungen sind insbesondere in der ambulanten medizinischen Versorgung, im Bereich der Arzneimittel, in der Langzeitpflege und für die zahnärztliche Versorgung notwendig (OECD 2021, 14 f.). Zudem fallen für die Zahnmedizin wachsende Kosten an (Czypionka et al. 2018, 25).

Der Tendenz nach steigen die Selbstzahlungen in Österreich jährlich um ca. 3,2 % (Statistik Austria 2023, 39). Im Jahr 2015 hatten etwa 36 % der Bevölkerung eine private Zusatzversicherung, wobei der Anteil der Finanzierung aus Privatversicherungen für ambulante Leistungen jedes Jahr um ca. 10 % steigt (VVO 2016 nach Czypionka et al. 2018, 13). Je besser Menschen in Österreich verdienen, desto häufiger versichern sie sich über den bestehenden Versicherungsschutz hinweg durch private Kranken- und Unfallversicherungen (Jüngling, 2024). So sind nicht einmal 20 % der Menschen im untersten Einkommenszehntel Zusatzversichert, im obersten Zehntel hingegen über 60 % (ebd.). Mit sinkendem sozioökonomischen Status wächst die Wahrscheinlichkeit, überhaupt nicht versichert zu sein. Amtlichen Daten zufolge trifft dies auf 0,01 % der Bevölkerung zu, jedoch legen Erhebungsdaten nahe, dass der Anteil in Wirklichkeit bei ca. 2 % liegt (Czypionka et al. 2018, 11). Fuchs (2018) führt als Merkmale nicht-krankenversicherter Menschen tendenziell niedrigere

Bildungsabschlüsse, geringere Einkommen, geringe und im Zweifelsfall prekäre Eingliederung in den Arbeitsmarkt, prekäre Wohnsituation oder Wohnungslosigkeit und nicht-österreichische Staatsbürgerschaft an. Zu der fraglichen Gruppe zählten auch ältere Studierende (hier gerade aus mittleren und oberen Schichten), noch nicht in die Grundversorgung und Krankenversicherung einbezogene Asylbewerber:innen, illegalisierte Personen, Arbeitssuchende oder Menschen mit psychischen Erkrankungen (Fuchs/Hollan/Schenk 2017). Zwar gibt es einzelne Kliniken, die auch Menschen ohne Versicherungsschutz behandeln (Amber Med Wien, Marienambulanz der Caritas in Graz), jedoch finden diese sich nicht flächendeckend in Österreich und sie können nicht annähernd die Vorsorge- und Versorgungsfunktion des regulären Gesundheitssystems übernehmen.

Je höher das Haushaltseinkommen, desto höher sind im Durchschnitt die Selbstzahlungen für Gesundheitsleistungen (Czypionka et al. 2018, 23). Gleichzeitig ist zu erkennen, dass in allen Einkommensquintilen die jährlichen Selbstzahlungen zwischen 2004/2005 und 2014/2015 zunahmen (ebd.). Dieser Trend setzt sich fort, nur im untersten Einkommensquintil stagnieren die Gesamtausgaben für Gesundheitsleistungen bis 2019/2020 (IHS 2024, 14). Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Haushalte, deren Gesundheitsausgaben über der Marke von 40 % der Haushaltsnettoausgaben für elementare Bedürfnisse (Lebensmittel, Wohnung, Nebenkosten) lagen, von 2,1 % in den Jahren 2004/2005 und 2009/2010 auf 3,6 % in 2019/2020 (IHS 2024, 18). Dieser Anstieg ist insbesondere auf das Wachstum des Anteils einkommensschwacher Haushalte mit untragbar hohen Ausgaben zurückzuführen (Czypionka et al. 2018, 37; IHS 2024, 19). Am stärksten betroffen sind dabei Menschen unter 29 oder über 60 Jahren (Czypionka et al. 2018, 38) und in zunehmendem Ausmaß Erwerbslose (IHS 2024 20). 2 % aller Haushalte waren 2014/2015 durch Selbstzahlungen im Gesundheitsbereich armutsgefährdet, verarmt oder weiter verarmt (Czypionka et al. 2018, 34), 2019/2020 stieg der Anteil auf 2,8 % (IHS 2024, 17). Insgesamt ist eine sozial stratifizierte Verteilung des ungedeckten Bedarfs an Gesundheitsleistungen festzustellen. Während Menschen im höchsten Einkommensquintil einen sehr geringen ungedeckten Bedarf angeben, liegt er im einkommensschwächsten Quintil über dem Durchschnitt. In der Zahnmedizin fallen die einkommensbasierten Unterschiede wesentlich stärker aus (Czypionka et al. 2018, 18). Allgemein sind unselbstständig Beschäftigte und Pensionierte die größten Gruppen mit ungedecktem Bedarf (ebd.).

Die uneinheitliche Finanzierung von Gesundheitsleistungen durch verschiedene Krankenkassen bzw. in verschiedenen Pflichtversicherungssystemen wird häufig kritisiert, auch wenn die Leistungsabdeckungen zunehmend harmonisiert werden. So können Personen (v. a. Arbeitnehmer:innen), die nach dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) pflichtversichert sind, die meisten Dienstleistungen gratis in Anspruch nehmen bzw. müssen die geringsten Selbstkosten aufbringen, gefolgt von den nach dem Bauern-Sozialversicherungsgesetz (BSVG) Versicherten und in einigem Abstand zu Angehörigen des öffentlichen Dienstes (versichert nach dem Beamten-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetz oder B-KUVG) sowie Selbstständigen (nach dem Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz oder GSVG versichert) (Czypionka et al. 2018, 11 f.). Diese Unterschiede leiten sich aus historischen Einschätzungen der Zahlungsfähigkeit verschiedener Bevölkerungsgruppen ab, sind heute jedoch nicht mehr zwingend haltbar (ebd.). Zwischen den Versicherungssystemen, aber teilweise auch innerhalb eines Systems (v.A. ASVG), entstehen beträchtliche Differenzen der Selbstzahlungen. Besonders betrifft dies die Bereiche der ambulanten Versorgung der medizinischen Produkte und der Zahnmedizin (Czypionka et al. 2018, 12) und der Psychotherapie (OECD 2021, 14). Hier setzt die Gesundheitsreform von 2023 an, indem sie die Gesamtverträge zwischen den Krankenkassen und den Ärztekammern der Bundesländer weiter harmonisieren möchte. Auch soll es einen umfassenden Ausbau von kassenvertraglichen Ordinationen und Primärversorgungszentren (PVZ) geben, jedoch müsste auch das Spektrum der Krankenkassenleistungskataloge ausgeweitet werden.

## PRIVATISIERUNG DURCH AUSLAGERUNG UND ÖFFENTLICH-PRIVATE PARTNERSCHAFTEN

Um die Jahrtausendwende wurde das österreichische Spitalwesen auf marktliberale Weise neu ausgerichtet. Klinikbetreiber:innen standen zunehmend unter Druck, wie wirtschaftliche Unternehmen zu agieren (Hofbauer 2007). Angestrebt wurde, durch Effizienzsteigerung, leistungsorientierte Abrechnungen und Betteneinsparung die Gesundheitskosten zu senken und so auch den Forderungen der Europäischen Union nach einer Modernisierung des Sozialsystems im Sinne der finanziellen Konsolidierung nachzukommen (Hofmarcher/Rack 2006; Plank et al. 2023, 141 ff.). Zu diesem Zweck wurden auch die Landeskrankenanstalten der meisten Bundesländer um die Jahrtausendwende ausgegliedert, welche im Anschluss auch viele Gemeindespitäler aufkauften (ebd. 142). In Österreich kommt es allerdings im Gegensatz zu anderen Ländern kaum zum Verkauf von Krankenanstalten an private Träger, auch Teilprivatisierungen finden im europäischen Vergleich seltener statt (Papouschek 2013, 272). Im Krankenhaus- und Gesundheitswesen sind jedoch verschiedene Formen öffentlich-privater Partnerschaften sowie Ausgliederungen und Auslagerungen an private Akteure verbreitet. Diese befördern die Marktnähe des Gesundheitswesens und bieten Einfallstore für *Shareholder-Value*-orientierte Investoren. In allen Bundesländern ist die Betriebsführung öffentlicher Krankenhäuser ausgegliedert. Allerdings variieren hier die Rechtsträgerformen: Während in einigen Bundesländern der Betrieb von Gesellschaften geführt wird, die nach Privatrecht organisiert sind (z. B. Vorarlberg, Burgenland), sind es in anderen Bundesländern Anstalten öffentlichen Rechts (z. B. Wien, Niederösterreich, Kärnten) oder privat-gemeinnützig (z. B. Salzburg). Auch privat-gemeinnützige Einrichtungen haben sich zunehmend in Betriebsgesellschaften organisiert. Die Betriebsführung kann auch die technische Betriebsführung beinhalten, beim Bau des neuen AKH in Wien wurde dafür 1982 von der Voestalpine die Firma Vamed gegründet.

In Bereich der Betriebsführung finden sich u. a. *Shareholder-Value*-orientierte transnationale Investoren. Die Vamed AG, einer der bedeutendsten Akteure im Bereich der öffentlich-privaten Partnerschaften in Österreich, ist auch mit der Betriebsführung und den Um- und Ausbau des privat-gemeinnütziges Krankenhauses Oberndorf beauftragt. Sie ist in Planung, Errichtung und Betrieb von Gesundheitseinrichtungen tätig, inzwischen halten Fresenius 77 %, die B&C Beteiligungsmanagement GmbH 10 % und die IMIB-Immobilien und Industriebeteiligungen GmbH (einer Tochter der ÖBAG) den Rest (Plank et al. 2023, 145). Im Frühjahr 2024 verkaufte Fresenius die Rehabilitationseinrichtungen von Vamed an die *Private-Equity*-Gesellschaft PAI (Fresenius 2024), während die anderen Vamed-Aktivitäten in Österreich (u. a. die Betriebsführung des Allgemeinen Krankenhauses in Wien) an ein österreichisches Konsortium aus den Bauunternehmen Porr und Strabag gingen (Vamed 2024). Der Geschäftsbereich *High-End-Services* der Vamed (v. a. Facility- und Medizintechnikmanagement) wird auf Fresenius übertragen (ebd.). Bei *Private-Equity* Unternehmen handelt es sich um Unternehmen, die fremdfinanzierte Übernahmen von Firmen vollziehen, um diese binnen weniger Jahre (ca. 5 Jahre) umzustrukturieren, so dass sie mit Gewinn weiterverkauft werden können. Um den Wert des übernommenen Unternehmens zu steigern, werden Strategien wie Einsparungen oder auch Expansion verfolgt, die vielfach auf Kosten der Beschäftigten und der Qualität der Leistungen gehen. Die Übernahme der Unternehmen erfolgt durch eine sog. "Fremdfinanzierung". Das bedeutet, dass Schulden aufgenommen werden, um den Kauf zu tätigen. Diese werden dann der übernommenen Firma aufgebürdet, die wiederum für die Tilgung und Zinszahlungen aufkommen muss. Das kann auch zu finanziellem Druck auf das übernommene Unternehmen führen, das sie so wirtschaften muss, dass es diese Zahlungen tätigen kann. Die Folgekosten für die Beschäftigten und die Qualität der Leistungen sind in der Forschung, vor allem zu Ländern wie Großbritannien oder den USA (wo solche Prozesse bereits fortgeschrittener sind), vielfach belegt (Horton 2019; Corlet Walker et al. 2022; Kannen et al. 2023). Zudem sind die Eigentümer- und Investitionsstrukturen von *Private-Equity*

Unternehmen intransparent, weil ihre Vertrags- und Beteiligungsstrukturen nicht öffentlich sind. Das widerspricht dem Anspruch einer Daseinsvorsorge im öffentlichen Interesse, in der Transparenz die Basis für Rechenschaft und gesellschaftliche Verantwortung ist. Darüber hinaus ist das dargestellte Geschäftsmodell gerade im Bereich der Gesundheit und der Daseinsvorsorge ungeeignet, da es durch die Kauf- und Weiterverkaufsstrategien sowie das Aufbürden von Tilgungs- und Zinszahlungen, welche wiederum zu Insolvenzen führen können, Instabilität mit sich bringt. Das ist in Bereichen, wo eine langfristige und stabile Versorgung notwendig ist, kontraproduktiv. Darüber hinaus besteht das Problem, dass sich die Beteiligten aufgrund der Gewinnerorientierung auf besonders gewinnträchtige Elemente der Gesundheitsversorgung konzentrieren. Probleme bringen vor allem Auslagerungen an gewinnorientierte Firmen mit sich.

Dienstleistungen werden schon seit Längerem an private Unternehmen ausgelagert, um Personalkosten der öffentlichen Hand einzusparen bzw. in Sachkosten umzuwidmen (Rümmele 2005; Hofbauer 2007). Zuerst wurden nicht-medizinische Arbeitsbereiche wie Kantinen, Gebäudemanagement, Wäschereien oder Reinigung an private Unternehmen ausgelagert, mittlerweile sind jedoch auch medizinische Dienstleistungen wie Dialyse, Laboranalysen oder Computertomografie betroffen (Papouschek 2013, 273). Hier finden sich inzwischen auch *Shareholder-Value*-orientierte Investoren und *Private-Equity* Unternehmen. Die Lifebrain-Gruppe, öffentlich bekannt durch die „Alles gurgelt“-Corona-Tests während der Covid-19-Pandemie, wurde zum Beispiel im Jahr 2018 von der *Private-Equity*-Gesellschaft Investindustrial erworben, die diese wiederum 2021 an das Diagnostik-Unternehmen Cerba HealthCare verkaufte, welches sich mehrheitlich im Besitz der *Private-Equity*-Gesellschaft EQT befindet (Investindustrial 2021). Ebenfalls finden sich in Österreich strategische Investoren (Dialyse) und *Private-Equity*-Gesellschaften (Kinderwunschkliniken) (Plank et al. 2023, 140). Schließlich werden öffentlich-private Partnerschaften für den Bau oder Umbau von Einrichtungen aufgesetzt. In diesen Fällen zahlt die öffentliche Hand oftmals über lange Vertragszeiten hinweg Pacht oder Miete an die privaten Unternehmen. Auch sind private Consulting-Firmen im Gesundheitswesen verbreitet, die Krankenanstalten oder auch Sozialversicherungsträgern Prozess-, Verwaltungs- und Kostenoptimierungspläne verkaufen.

In den oben beschriebenen Arrangements spielt es eine entscheidende Rolle, dass die öffentliche Hand als Auftrags- und Fördergeberin zur Verfügung steht. Sie garantiert in zweifacher Hinsicht in der letzten Instanz die Versorgung: Erstens haben öffentliche Krankenanstalten ein gesetzlich vorgeschriebenes Versorgungs- und Aufnahmegebot, während private Einrichtungen Patient:innen ablehnen können. Das schafft eine rechtliche Basis für ein mögliches „Rosinenpicken“ privater Anbieter, die sich auf „standardisierbare und daher lukrative Behandlungen beschränken können, während risikoreiche Behandlungen und teure Akutkapazitäten weiterhin von der Allgemeinheit bezahlt werden“ (Hofbauer 2007, 34; vgl. Rümmele 2005, 15). Hinzu kommt, dass bei Auslagerungen Preise in die Höhe getrieben werden (ebd.). Einsparungen, die aus der privaten Verwaltung entstehen, werden in der Literatur meist auf die dann anwendbaren Kollektivverträge der Privatwirtschaft zurückgeführt, die wesentlich günstiger für Arbeitgeber:innen sind (Papouschek 2013, 273; Riedel 2015). Darüber hinaus übernehmen Länder und Kommunen als Eigentümerinnen Ausfallhaftungen, selbst wenn die Betriebsgesellschaften ausgegliedert sind (Hofbauer 2007; vgl. Hofmarcher/Rack 2006, 136 f.). Zudem entstehen durch öffentlich-private Partnerschaften Abhängigkeiten von privaten Unternehmen, da diese nicht allein Finanzierung zur Verfügung stellen, sondern vor allem *Know-how* bündeln. Zusammenfassend sind die größten Einfallstore für Privatisierung und Vermarktlichung die Teilbereiche und -prozesse des Gesundheitswesens, die sich profitabel gestalten lassen. Dazu gehören kapitalintensive Aktivitäten, Spezialisierungen, risikoarme und standardisierbare Behandlungen, skalierbare technische Abläufe inklusive Laboruntersuchung oder bildgebende Diagnostik (in der die KI eine wesentliche Rolle spielen wird), Managementberatung und Prozessoptimierung, das

Luxussegment für eine Klientel mit hoher Zahlungsbereitschaft sowie die Herstellung (inklusive Patentierung) von Pharmazeutika.

### SCHUTZ VOR FINANZEXTRAKTION: REGULARIEN DER PRIMÄRVERSORGUNGSZENTREN

Einen wichtigen Anker in der Gesundheitsversorgung sollen Primärversorgungszentren oder auch -einheiten (PVZ/PVE) bilden, die flexibel gestaltet werden (z.B. Öffnungszeiten an Wochenenden). Die Regularien für Primärversorgungszentren oder auch -einheiten (PVZ/PVE) sind zwar kein Beispiel für eine komplette Entmarktlichung. Allerdings illustrieren sie, wie über gesetzliche Regularien zumindest *Shareholder-Value*-orientierte Finanzinvestoren ferngehalten werden können (obgleich die Österreichische Ärztekammer Umgehungsstrukturen fürchtet, vgl. Ärztekammer Wien 2023). PVZ bzw. PVE sind Einrichtungen, in denen Teams aus multi-professionellen und interdisziplinären Fachkräften die umfassende Behandlung und Betreuung von erkrankten Personen in Wohnortnähe sicherstellen und aktive Gesundheitsförderung betreiben. PVEs werden dabei im Rahmen von den zwischen Kassen und Ärztekammern ausgehandelten Planstellen (i. d. R. in Form von Gruppenpraxen) aufgebaut (PVG 2017). Im April 2024 gab es österreichweit 64 PVE, wobei es in Niederösterreich, Oberösterreich, Wien und der Steiermark jeweils mehr als zehn gibt; im Burgenland, in Kärnten und Vorarlberg hingegen nur jeweils eine und in Tirol keine.<sup>15</sup> Dem Gesetz nach dürfen sämtliche Gesellschafter:innen nur zur selbstständigen Berufsausübung berechnete Ärzt:innen oder Angehörige gesetzlich geregelter Gesundheitsberufe, die zur freiberuflichen Berufsausübung berechnete Gesellschafter:innen sein (Plattform Primärversorgung 2023). Das heißt, ein Primärversorgungszentrum kann zwar als Gewerbe betrieben werden (das durchaus auch Gewinne erzielen darf), jedoch kann es keine Gesellschafter:innen geben, die ausschließlich als Investor:innen fungieren. Darüber hinaus darf die Anzahl der Gesellschafter:innen die Anzahl der Standorte nur dann unterschreiten, wenn dadurch eine wesentliche Verbesserung des Versorgungsangebots im Einzugsgebiet erzielt werden kann. Jegliche weiteren Gesellschafter:innen müssen gemeinnützig sein. Außerdem muss das PVZ im jeweiligen regionalen Strukturplan Gesundheit abgebildet sein, was die Gründung von Wahl-Primärversorgungseinheiten ausschließt (vgl. Plank et al. 2023, 144). Mit diesen Regularien könnte verhindert werden, dass Investoren solche Einrichtungen aufkaufen, um Renditen zu erzielen, wie es in Deutschland mit Errichtung der "Medizinischen Versorgungszentren" (MVZ) vorgekommen ist (vgl. Deutschlandfunk 2023).

### MÖGLICHKEITEN DER DEMOKRATISIERUNG

Im Sinne der Demokratisierung und sozialen Teilhabe sind auch Partizipationsprozesse im Bereich der Gesundheit zu begrüßen. Hierzu gehört die Förderung und Einbindung von Selbsthilfegruppen, Public-Commons-Partnerships, Patient:innen-, An- und Zugehörigenbeiräte in Gesundheitseinrichtungen, Einwohner:innenbeiräte im Bereich der Primärversorgung sowie andere gesundheitspolitische Gremien und Bürger:innenräte (vgl. Rojatz 2021). Auch auf der Ebene der Beschäftigten gibt es Demokratisierungspotenziale, so sollten die Möglichkeit zur Mitsprache erhöht und Hierarchien und Privilegiendifferenzen zwischen Personalgruppen abgebaut werden. Ein Beispiel in diese Richtung ist das deutsche LWL-Klinikum Gütersloh, wo seit 2020 die Stationsleitungen in die strategische und operationale Führung eingebunden sind, andererseits setzt die Reform auf die Beteiligung aller Mitarbeitenden in Veränderungsprozessen sowie die Erstellung von Dienstplänen (Löhr/Schulz 2023). Eine solche Entwicklung sollte aber mit einem Mitspracherecht über Gehälter und Arbeitsbedingungen einhergehen. Auch das Genossenschaftsmodell, wie etwa

<sup>15</sup> <https://primaerversorgung.gv.at/>

in der deutschen Ärztesgesellschaft Nord eG<sup>16</sup>, könnte ein mögliches Modell für eine demokratisierte Gesundheitsversorgung sein. Der genossenschaftliche Zusammenschluss von Kliniken, wie durch die Klinik Kompetenz Bayern eG<sup>17</sup>, könnte in der übergeordneten Organisation von Gesundheitseinrichtungen eine Demokratisierung voranbringen.

#### 4.1.6. HERAUSFORDERUNGEN UND ZIELORIENTIERUNGEN

Das österreichische Gesundheitssystem ist bereits von Marktlogiken durchdrungen, die nicht zuletzt dem öffentlichen Sektor Spielräume entziehen, kostenausgleichend zu agieren. Vor allem im stationären Bereich der Krankenanstalten charakterisieren sowohl eine Zunahme an privaten Trägern als auch verschiedene öffentlich-private Partnerschaften die Gesundheitsversorgung. Auch *Shareholder-Value*-orientierte transnationale Finanzinvestoren und *Private-Equity* Unternehmen sind im Gesundheitswesen präsent. Ein bedeutendes strukturelles Problem ist das Auseinanderdriften einer gewinnträchtigen Technologie- und Pharmaproduktion (inklusive Datenmanagement), die überwiegend privatwirtschaftlich-profitorientiert organisiert ist, und der kostenintensiven, mehrheitlich öffentlich organisierten Gegenseite der sorgenden, pflegerischen und betreuenden Tätigkeiten. Während die technologische Entwicklung auf der einen Seite weiterhin große Rationalisierungen und entsprechende Gewinnpotenziale verspricht, bleiben die zeitintensiven persönlichen Dienstleistungen auf der anderen Seite ein schwer reduzierbarer Kostenfaktor, sodass sich die Arbeitsverdichtung und stille Auslagerung sorgender Tätigkeitsanteile auf Kosten von Arbeits- und Versorgungsqualität fortzusetzen drohen (Dowling 2021). Je mehr diese beiden Bereiche gegeneinander ausgespielt werden bzw. die profitable technologische und pharmazeutische Entwicklung bevorzugt wird, desto schwieriger wird es, eine angemessene Daseinsvorsorge für alle im Gesundheitsbereich zu gewährleisten. Die Österreichische Ärztekammer (2023) hat bereits darauf hingewiesen, dass es aufgrund steigender Kosten für einzelne Ordinationen immer herausfordernder wird, angemessen technisch ausgestattet zu bleiben. Auch ist im Zuge der Covid-19-Pandemie und der Entwicklungen von Impfstoffen verstärkt in die öffentliche Debatte getreten, in welchem Ausmaß die öffentliche Finanzierung von Forschung und Entwicklung eine Rolle dabei spielt, privatwirtschaftlichen Akteuren immense Profite zu ermöglichen (Mazzucato/Roy 2019).

Insgesamt steht der Gesundheitssektor vor großen Herausforderungen: Der Bedarf steigt aufgrund von demografischem Wandel und gesundheitlichen Belastungen, die wegen der Destabilisierung des Klimas hinzukommen (Hitze, Infektionskrankheiten, Allergien). Gleichzeitig spitzt sich der ungedeckte Personalbedarf im Lichte einer hohen Zahl von Pensionierungen und unattraktiven Arbeitsbedingungen zu. Unzureichende kassenärztliche Versorgung, die Ausweitung des Wahlarztsystems und hohe Selbstbehalte führen zu einer „Zwei-Klassen-Medizin“ – zulasten von einkommensschwächeren Gruppen. Zusätzliche Finanzierung zum bestehenden durch das Sozialversicherungssystem und der öffentlichen Hand getragene System, die die steigenden Bedarfe (z.B. demografischer Wandel) und neuen Herausforderungen (z.B. Klimakrise) notwendig machen, werden vermutlich nur fiskalisch (steuerfinanziert) getragen werden können. Dabei wird unabdingbar sein, dass ein öffentliches Gesundheitssystem aufrechterhalten wird und wohlhabendere Teile der Bevölkerung nicht nur ihre eigene gesundheitliche Versorgung sicherstellen. Zugleich sollten Abflüsse von Geld an private Gesundheitsunternehmen und Intermediäre vermieden und abgebaut werden. Dass solche Abflüsse erhebliche Kosten verursachen können, zeigt beispielsweise das Gesundheitssystem der USA.

<sup>16</sup> <https://aegnord.de/ueber-uns/>

<sup>17</sup> <https://www.klinik-kompetenz-bayern.de>

Zu den weiteren Herausforderungen für das Gesundheitssystem gehören:

- Die Bewältigung von zunehmendem Bedarf an Gesundheitsleistungen sowie höheren Gesundheitsbelastungen aufgrund von Erderhitzung und Umweltbelastungen. Dies wird finanzielle Ressourcen benötigen. Eine Gesundheitspolitik, die auf Prävention setzt und darauf ausgerichtet ist, Strukturen und Rahmenbedingungen für ein gesundheitsförderliches Leben zu schaffen, kann mit der Sicherung gesunder Ökosysteme für derzeitige und künftige Generationen und dem Erreichen von Klimazielen in Übereinstimmung gebracht werden. Eine wohnortnahe Versorgung, die mit der Förderung von aktiver Mobilität, mehr sozialen Kontakten in kommunalen Settings sowie regional bezogener gesunder Ernährung einhergeht, kann zugleich das Klima schützen und das physische wie psychische Wohlbefinden fördern. Gerade hier können die verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge ineinandergreifen und im Sinne sozial-ökologischer Infrastrukturen die gesundheitsfördernde Nahversorgung voranbringen. Neben den allgemeinen Lebenschancen spielen auch die konkreten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen eine zentrale Rolle in der Gesundheitsprävention (Nowak et al. 2023). So kann vermutet werden, dass die Umgestaltung dieser Bedingungen hin zu einem umfassenden Arbeitsschutz und vor allem die Verkürzung von Lohnarbeitsstunden zu einer „gesunden Vollzeit“ (30–35 Stunde in der Woche, vgl. BAK 2023) die Gesundheitssysteme entlasten und die Gesundheits-erwartungen erhöhen wird (Borowy/Aillon 2017, 356). Auch Initiativen, die auf die Verbesserung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen sowie Arbeitszeitverkürzung und „gesunde Vollzeit“ setzen, können eine gesundheitsfördernde Wirkung haben. Eine Verringerung von Übermedikamentierung und unnötigen Eingriffen, die in Österreich wie auch den meisten anderen OECD-Staaten verbreitet sind (OECD 2017, Weisz et al. 2020), könnte förderlich sein (siehe auch die seit 2017 laufende Kampagne „Gemeinsam gut entscheiden“, vgl. Lichtenecker/Schmidt 2023, 316).
- Senkung des hohen CO<sub>2</sub>-Abdrucks im Gesundheitssektor durch Ressourcen- und Emissionsreduktionen. Im gesamten Gesundheitssektor bestehen Anlässe und Möglichkeiten, Ressourcenverbrauch und Treibhausemissionen zu reduzieren, bei Anfahrten zu Gesundheitseinrichtungen, deren Energie- und Materialverbrauch sowie in der Pharmaproduktion. Neben weniger kontroversen Ansätzen wie dem Ausbau von CO<sub>2</sub>-effizienten Wärmeregulationssystemen, Geräten und Transportmitteln, der verbesserten thermischen Isolierung von Gebäuden und der Transition zu erneuerbaren Energien muss auch in der Herstellung von Medikamenten und Medizinprodukten auf weniger ressourcenintensive Produktionsweisen gesetzt werden (vgl. Weisz et al. 2020). Darüber hinaus könnten Initiativen zu größerer systemischer Nachhaltigkeit das Gesundheitssystem entlasten und so einen Beitrag leisten, die Klimaziele zu erreichen. Zudem müssen die auf dem Weg zu Gesundheitseinrichtungen ausgestoßenen Emissionen verringert werden. Dafür ist nicht nur ein Ausbau emissionsärmerer öffentlicher Verkehrsmittel wichtig, sondern auch eine flächendeckende Verteilung von allen zugänglichen wohnortnahen ambulanten Einrichtungen. Darüber hinaus könnten Distanz-Gesundheitsservices wie Telefon- oder Videosprechstunden („Telemedizin“) – insbesondere bei weiteren Distanzen und fehlender öffentlicher Infrastruktur – eine sinnvolle Erweiterung des Angebots sein (Holmner et al. 2014; Purohit et al. 2021). Darauf setzt auch die Gesundheitsreform 2023, indem die Gesundheitshotline 1450 ausgebaut und um einen Videoservice ergänzt werden soll und Apps als Digitale Gesundheitsanwendungen (DiGAs) zur Erleichterung des Alltags von chronisch erkrankten Menschen vorgesehen sind (BMSGPK 2023).
- Abbau der zunehmenden sozialen Ungleichheit in der Gesundheitsversorgung. Allem voran gehört hierzu ein Ausbau der öffentlichen Versorgung sowie die Sicherstellung (und der Ausbau) der kassenfinanzierten medizinischen Versorgung und ein dringender Abbau der Selbstbehalte. Es gilt, die überdurchschnittlich hohen Selbstbehalte des Gesundheitssystems öffentlich abzufangen, den öffentlich zugänglichen Bereich auszubauen und gute Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen zu schaffen. Dafür

sollten das von den Versicherungsträgern abgedeckte Leistungsspektrum erweitert und die in den Leistungskatalogen festgelegten Honorare erhöht werden. Zudem könnte eine für alle gültigen und einheitlichen Obergrenze für Selbstbehalte eingeführt werden, wie jüngst vom Institut für Höhere Studien empfohlen (IHS 2024). Für eine verlässliche allgemeine Versorgung muss zudem der Anteil der Kassenverträge im niedergelassenen Bereich und die Zahl der Primärversorgungszentren erhöht werden. Eine Entkopplung sozialer Sicherungssysteme von Erwerbsarbeit könnte auch sozialer Ungleichheit entgegenwirken. Ansätze zu einer stärkeren Steuerfinanzierung zeigen die im Finanzausgleich 2023 beschlossenen Mittel zum Ausbau des Gesundheitssystems.

- Die Sicherstellung einer umfassenden und langfristigen öffentlichen Finanzierung, einschließlich der Attraktivierung von Arbeitsbedingungen, Beschäftigungsverhältnissen und Ausbildung von Fachkräften in allen Bereichen der Gesundheitsberufe. Wichtig wären auch der weitere Ausbau von multiprofessionellen Primärversorgungszentren sowie der verstärkte Einbezug aller Gesundheitsberufe in die Behandlung von Erkrankungen und in der Gesundheitsförderung. Anstelle weiterer Privatisierungen gewinnträchtiger Teile des Gesundheitssystems, durch die zusätzlich finanzielle Ressourcen abgezogen werden, könnte eine Stärkung der Gemeinwohlorientierung positive Veränderungen bewirken. So könnten gemeinnützige Trägerschaften priorisiert werden und verbraucher:innen- und arbeitnehmer:innenorientierte sowie ökologische Bestimmungen in Ausschreibungen verpflichtend berücksichtigt werden.

## 4.2. LANGZEITPFLEGE

### 4.2.1. FUNKTIONEN DER LANGZEITPFLEGE IN DER DASEINSVORSORGE

Bei physischen oder psychischen Beeinträchtigungen brauchen Menschen zusätzliche Unterstützung, um ihren Alltag gut zu bewältigen. Als Teil der Daseinsvorsorge werden für Pflege und Betreuung von Menschen im höheren Alter, mit Beeinträchtigungen oder chronischen Erkrankungen sowohl Geld- wie auch Sachleistungen zur Verfügung gestellt. Pflege ist Teil eines holistischen Gesundheitssystems, wird hier aber aufgrund der speziellen Herausforderungen der Langzeitpflege separat betrachtet. Pflege und Betreuung können ambulant oder durch Betreuung im eigenen Zuhause sowie (teil-)stationär in Tageszentren oder Pflegeheimen in Anspruch genommen werden. Der Beitrag des Pflegesektors zur Daseinsvorsorge liegt einerseits in der Unterstützung von pflegebedürftigen Menschen. Andererseits haben Angebote im Bereich von Pflege und Betreuung die Funktion, Angehörige zu entlasten. Somit ist in Bezug auf Geschlechtergerechtigkeit und Vereinbarkeitspolitik die Langzeitpflege zusätzlich ein wichtiger Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge. Dennoch wird dadurch nur ein Teil der Pflegebedürfnisse abgedeckt, sodass das Pflegesystem auch auf unbezahlte Pflege- und Betreuungstätigkeiten von Familienangehörigen angewiesen ist. Zudem steht das öffentliche Pflegesystem vor der immensen Aufgabe, den steigenden Bedarf an Pflegedienstleistungen aufgrund einer im Lichte des demografischen Wandels alternden Bevölkerung zu bewältigen. Der Pflegesektor ist allerdings von einem Ressourcen- und Personalmangel betroffen, der nicht zuletzt dadurch angetrieben wird, dass Sorgetätigkeiten gesellschaftlich nicht hoch angesehen ist und ihm wenig ökonomischer Wert beigemessen wird. Schlechte Arbeitsbedingungen und mangelnde Wertschätzung vertiefen den Personalnotstand.

### 4.2.2. AKTUELLE POLITISCHE ZIELVORGABEN FÜR DIE LANGZEITPFLEGE

Die wohl wichtigste politische Zielvorgabe für die Langzeitpflege besteht darin, dem steigenden Pflegebedarf durch den demografischen Wandel zu begegnen. Die Politik ist darauf ausgerichtet, Anreize zu schaffen, um Arbeitskräfte im Pflegesystem zu halten sowie pflegende Angehörige zu entlasten. Die politische Leitlinie dabei ist „ambulant vor

stationär“ – weil Menschen in ihrem eigenen Zuhause alt werden wollen, jedoch auch aus Kostengründen. Mit der Pflegereform 2022/2023 wurde in Österreich eine Reihe von Maßnahmen lanciert, um die Rahmenbedingungen für all jene, die Pflege erhalten und Pflege leisten, zu verbessern (BMSGPK 2024a). So soll es zum Beispiel einfacher werden, im Ausland erworbene Qualifikationen in Österreich anerkennen zu lassen. Zudem wurde ein verbindlicher Rechtsanspruch für Weiterbildungen festgelegt. Die Bezuschussung der sogenannten 24-Stunden-Betreuung wurde leicht erhöht und weitere Maßnahmen zu ihrer Qualitätssicherung wurden verabschiedet. Auch Angehörige sollen nun durch einen Angehörigenbonus finanzielle Unterstützung vom Bund erhalten. Pflegeausbildungen sollen zudem ab sofort finanziell unterstützt werden. Jedoch gibt es auch eine breite Kritik an einigen Beschlüssen: So sollen diplomierte Pflegekräfte zusätzliche Aufgaben wie das Verschreiben von Medizinprodukten übernehmen oder Pflegegeldstufen ermitteln. Die Aufgaben der Pflege(fach)assistenz wurden ebenfalls ausgeweitet und basispflegerische Tätigkeiten sollen nun auch von minimal qualifizierten Zivildienere:innen verrichtet werden. Die Ausbildung für Pflegeberufe hingegen soll nun auch als Lehre oder im Rahmen von Regelschulen möglich sein. Die ÖGB ARGE-FGV kritisiert beispielsweise, es handle sich um unzureichende Schritte und eine weitere Untätigkeit oder gar Verschlimmerung in Bezug auf die Arbeitsbedingungen der Pflege (ÖGB ARGE-FGV 2023 2022).

Die Kompetenzerweiterung aller Pflegeberufe in der Pflegereform 2022/2023 hat bislang ambivalente Folgen. Glaser und Seubert (2018) haben bereits vor der Reform für die stationäre Pflege darauf hingewiesen, dass Pflegetätigkeiten vermehrt von Pflegeassistent:innen übernommen werden müssen, während diplomierte Pflegekräfte zusätzliche organisatorische Aufgaben übernehmen. Der Österreichische Behindertenrat kritisiert in einer Stellungnahme zur Pflegereform (2022) die fehlende Berücksichtigung der persönlichen Assistenz für Menschen mit Behinderung und fordert eine dringende Verbesserung der prekären Arbeitsbedingungen in diesem Bereich.

Mit Fördermitteln der Europäischen Union sind seit 2022 Pilotprojekte im Bereich *Community Nursing* österreichweit umgesetzt worden. Der finale Evaluierungsbericht soll Anfang 2025 vorliegen (Rauch 2023, 4). *Community Nursing* umfasst kostenlose Beratungs-, Koordinations- und Präventionstätigkeiten sowie Pflegeleistungen, die wohnortnah von diplomierten Gesundheits- und Krankenpflegekräften erbracht werden. *Community Nurses* erheben die aktuelle Versorgung, stellen Unterstützungsbedarf fest und koordinieren und vermitteln zusätzliche Angebote. Sie sollen so eine zusätzliche Stütze im Pflegesystem bilden und haben eine Brückenfunktion zwischen Pflegesystem und Nutzer:innen.<sup>18</sup>

Auch supranational wird die Bewältigung der Pflegekrise angestrebt. Die WHO hat in einem Aktionsplan für gesundes Altern in der Europäischen Region (2012–2020) vier zentrale Ziele formuliert: gesundes Altern im ganzen Lebensverlauf ermöglichen, unterstützende Umfeldler aufbauen, Pflege- und Gesundheitsdienstleistungen personenzentriert gestalten und die Pflegepolitik mithilfe eines noch auszubauenden Forschungsbereichs evidenzbasiert anzulegen (Dimmel et al 2021, 96). Die Initiative *EU Care Strategy*<sup>19</sup> zielt darauf ab, den Zugang zu qualitativer und leistbarer Langzeitpflege in der Europäischen Union auszubauen. Die Empfehlungen sind allerdings allgemein gehalten und beinhalten wenig Konkretes über Formen der Bereitstellung, die Rolle der öffentlichen Hand und das Problem der Gewinnextraktion durch *Shareholder-Value*-orientierte Unternehmen und müssten somit um verpflichtende Mindeststandards, effektive Monitoringsysteme, europaweite Finanzierungsmechanismen ergänzt werden (BAK 2022).

---

<sup>18</sup> <https://cn-oesterreich.at/>

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13298-Europaische-Strategie-fur-Pflege-und-Betreuung\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13298-Europaische-Strategie-fur-Pflege-und-Betreuung_de)

### 4.2.3. VERSORGUNGSLÜCKEN IN DER LANGZEITPFLEGE

Versorgungslücken im österreichischen Pflegesystem werden hier nicht nur aus der Perspektive der Empfänger:innen von Pflegedienstleistungen, sondern auch aus der ihrer pflegenden Angehörigen sowie aus der Sicht der an guten Arbeitsbedingungen interessierten Pflegefachkräfte skizziert. Alle drei Perspektiven sind eng verwoben.

#### DEMOGRAFISCHER WANDEL

Die Verlängerung der durchschnittlichen Lebenserwartung und eine asymmetrische Verteilung der Geburtenzahlen über die letzten 70 Jahren prägen die Demografie Österreichs wie vieler anderer westlicher Industriestaaten. Bis 2050 werden knapp 30 % der Bevölkerung Österreichs 65 Jahre alt und älter sein, diese Altersgruppe wird vermutlich bis 2050 einen Zuwachs von 50 % erfahren (Statistik Austria 2023a). Die Altersgruppe der „Hochaltrigen“ ab 85 Jahren könnte sich in etwas mehr als zwei Jahrzehnten fast verdoppeln, von rund 225.000 im Jahr 2022 auf 407.000 im Jahr 2040 (ÖPIA 2022, 8). Es kann davon ausgegangen werden, dass damit auch der Anteil von Demenz sowie Multimorbidität Betroffenen zunimmt (Sütterlin et al. 2011; Höfler et al. 2015). Ab 75 Jahren steigt oftmals die Pflegebedürftigkeit stark an, wobei insbesondere Personen mit niedrigerem sozio-ökonomischem Status eine höhere Pflegebedürftigkeit im Alter aufweisen (Dimmel et al. 2021, 21f.). In Österreich haben ehemalige Arbeiter:innen ein 3,3-mal höheres Pflegerisiko als ehemalige Angestellte und Beamten:innen (Kytir/Münz 1992 nach Dimmel et al. 2021, 21). Durch veränderte demografische Zusammensetzung, wachsende Mobilität und verstärkte weibliche Erwerbsarbeit steht das bisher stark familialistisch geprägte Pflegeregime Österreichs unter Druck. Das bestehende Pflegesystem wird den diversen Bedürfnissen der wachsenden Zahl pflegebedürftiger Menschen in der Bevölkerung gerecht werden müssen. Allein zwischen Februar 2023 und Februar 2024 ist die Zahl der Pflegegeldbeziehenden in Österreich um fast 3 % gestiegen (ORF 2024).

Auch die Entwicklung der Haushaltsstrukturen wird in der Planung des kommenden Pflegeaufwands berücksichtigt werden müssen. Der Trend zu Einpersonenhaushalten wird sich fortsetzen; der Anteil dieser Haushalte wird bis 2030 vermutlich österreichweit um 26,6 % gegenüber dem Basisjahr 2011 steigen (Hanika 2023, 179). Insbesondere in Vorarlberg (39,7 %, Tirol (34,9 %), Burgenland (29,9 %), Salzburg (29,0 %), Oberösterreich (27,8 %) und Niederösterreich (26,8 %) wird es dabei zu überdurchschnittlichem Wachstum kommen, während Wien (24,6 %), Kärnten (23,0 %) sowie die Steiermark (21,3 %) unter dem Bundesdurchschnitt von 26,6 % liegen (ebd., 180). Dabei entfällt ein großer Anteil dieser Haushalte auf ältere Menschen, die nach dem Tod der verpartnerten Person oder nach einer Scheidung allein leben (ebd.). Nicht nur fallen durch diesen Anstieg an Einpersonenhaushalten Ressourcen der informellen Pflege und Betreuung häufig weg, auch muss immer mehr Wohnraum für Barrierefreiheit und Altersgerechtigkeit umgebaut werden, die Einbindung in Versorgungsnetzwerke wird (insbesondere in ländlichen Räumen) zunehmend zum Problem und immer mehr alternde Menschen sind von Einsamkeit betroffen (vgl. Der Standard 2024b).

### VERSORGUNGSLÜCKEN FÜR GEPFLEGTE

#### NÖTIGER AUSBAU

Eine Unterversorgung mit Plätzen in Pflegeheimen ist statistisch nicht erfasst, jedoch berichten einzelne Medien immer wieder von teils langen Wartelisten für Pflegeheime (siehe Anhang 1). Auch die mobile Pflege ist nicht flächendeckend ausgebaut (Dimmel et al. 2021, 53). In einer repräsentativen Befragung von 50- bis 64-Jährigen geben zwar 74 % an, es gebe in ihrer Nähe professionelle Betreuungs- und Pflegeangebote, jedoch betrachten nur

36 % diese als leistbar und nur 19 % geben an, es gäbe genügend freie Plätze (Blum et al. 2022, 18). Dabei wird immer wieder die Notwendigkeit betont, gute Pflege in der Lebenswelt und dem Zuhause der Betroffenen sicherzustellen. Hier geht es nicht nur um die mobilen Dienste selbst, sondern auch um unterstützende „sorgende Strukturen“ in Wohnortnähe. (Jurasovich et al. 2023a, 72; siehe auch Zywert 2017, Cottam 2018, Schulmann et al. 2019 oder Quilley/Zywert 2019)

## FINANZIERBARKEIT

Wer in Österreich pflegebedürftig ist, hat seit 1993 einen Rechtsanspruch auf ein monatliches Pflegegeld. Das Pflegegeld wird über Steuermittel finanziert, ist an vorab definierten Bedarfs- bzw. Pflegestufen und unabhängig von Einkommen und Vermögen konzipiert. Ab einem Pflegebedarf von mehr als 65 Stunden im Monat belaufen sich monatliche Zuschüsse seit dem 01.01.2024 in sieben Stufen von 192 bis knapp 2.062 Euro.<sup>20</sup> Zusätzliche Förderung gibt es für die Inanspruchnahme einer 24-Stunden-Betreuung. Erwerbstätige pflegende Angehörige haben seit 2020 einen Rechtsanspruch auf eine zweiwöchige Pflegekarenz und Pflegezeit. Zudem können pflegende Angehörige finanzielle Unterstützung für Schulungen oder vorübergehende Ersatzpflege zur Entlastung in Anspruch nehmen. Mit der Pflegereform 2022/2023 wurde ein zusätzlicher „Angehörigenbonus“ von 1.500 Euro pro Jahr für pflegende Angehörige eingeführt (wenn sie sich aufgrund der Pflege in der Pensionsversicherung selbst- bzw. weiterversichert haben) (BMSGPK 2024a). Nachdem das Pflegegeld seit seiner Einführung nur knapp alle fünf Jahre neu evaluiert wurde, ist seit 2020 eine jährliche Valorisierung gesetzlich vorgeschrieben (Hochholdinger et al. 2023, 14). Dabei liegt die Erhöhung des Pflegegeldes seit 1993, aber auch zwischen 2019 und 2022 unter dem inflationsbedingten Anstieg des Verbraucherpreisindex (ebd.). Die Kosten für Pflegedienste stiegen dabei seit der Einführung des Pflegegeldes innerhalb des Verbraucherpreisindex wesentlich stärker als der Index insgesamt (Famira-Mühlberger/Firgo 2018, 53).

Das Pflegegeld ist nicht als kostendeckend konstruiert, sondern als Beitrag zu pflegebedingten Mehraufwendungen, die die Möglichkeit ein selbstbestimmtes Leben zu führen für pflegebedürftige Menschen verbessern sollen (siehe §1 des Bundespflegegeldgesetzes). Auf den ermittelten Pflegebedarf gerechnet, beträgt der Stundensatz des Pflegegeldes zwischen 3,00 und 4,00 Euro (Krenn 2014, Dammayr 2019, Dimmel et al. 2021). Damit kann der bundeslandabhängige Selbstbehalt der mobilen Pflege jedoch in vielen Fällen nicht gedeckt werden (BAK 2022). Es fehlen systematisierte Daten zur Höhe der verschiedenen Selbstbehalte für alle Bundesländer, exemplarisch liegen Selbstbehalte in Tirol zwischen 7,92 und 48,00 Euro/Stunde<sup>21</sup> und in Kärnten zwischen 10,66 und 30,66 Euro/Stunde; pro Stunde müssen hier fix 5,33 Euro aus dem Pflegegeld zur Finanzierung der mobilen Pflege beigesteuert werden (Land Kärnten 2023, 18). Auch die 24-Stunden-Betreuung wird größtenteils von Privathaushalten gezahlt, auch wenn sich die öffentlichen Förderungen dieses Modells (60 % Bund und 40 % Länder) mit der letzten Pflegereform erhöht haben (BMSGPK 2024a); derzeit können monatlich zwischen 800 und 1.600 Euro Förderung für eine 24-Stunden-Betreuung beantragt werden.<sup>22</sup>

Pflegeleistungen müssen in Österreich zu großen Teilen aus privaten Mitteln finanziert werden, was Haushalte ungleich belastet und Pflegebedürftigkeit zu einem Armutsrisiko

<sup>20</sup> <https://www.oesterreich.gv.at/themen/pflege/4/Seite.360516.html>

<sup>21</sup> siehe beispielsweise: <http://www.sgshopfgartenitter.at/unser-angebot/mobile-pflege-und-betreuung/tarif-mobile-pflege-und-betreuung/index.html> oder <https://www.sozialsprengel-wildschoenau.at/leistungen/kosten-tarifregelung/>

<sup>22</sup> Bedingungen: Mind. Pflegestufe 3, Bedarf nach Betreuung rund um die Uhr, Nettoeinkommen unter 2.500 Euro im Monat (<https://www.oesterreich.gv.at/themen/pflege/1/Seite.360534.html>)

machen kann (Dimmel et al. 2021, 22). Der Rechnungshof (2020, 35) kalkulierte für das Jahr 2016, dass in der Finanzierung von Pflegeleistungen in Österreich über ein Drittel der Mittel aus privater Hand gestemmt werden mussten. Studien sehen in zu hohen Selbstbehalten den Grund dafür, dass Pflegebedürftige weniger Pflegeleistungen beziehen, als sie benötigen (Gratzer 2014, 20 f.); es wird vermutet, dass dies auf etwa 15 % der Pflegebedürftigen zutrifft (Dimmel et al. 2021, 65). Menschen mit geringerem sozio-ökonomischem Status sind um ein Vielfaches stärker von chronischen Krankheiten, Berufskrankheiten sowie von Pflegebedürftigkeit betroffen (Dimmel et al. 2021, 21 f.). Darüber hinaus erfordert die Navigation durch die verschiedenen Stufen des Pflegesystems spezielle Kompetenzen, Wissen und soziale Legitimation, was wohlhabendere soziale Schichten privilegiert und anderen Gruppen Schwierigkeiten beim Zugang zum pflegerischen Versorgungssystem bereitet (ebd., 22). Mit sinkendem sozio-ökonomischem Status steigt sowohl die Präferenz, von Angehörigen gepflegt zu werden, als auch die Wahrscheinlichkeit, selbst Angehörige zu pflegen (Blum et al. 2022, 24). Dies kann als Indiz für eine zu teure bzw. sozial ungleich belastende Pflegeversorgung gewertet werden.

2018 wurde der Vermögensregress für die Unterbringung in einem Pflegeheim abgeschafft (Parlament Österreich 2017). Somit darf zur Finanzierung nicht mehr auf das Vermögen (z. B. Sparbucheinlage oder ein Haus) zugegriffen werden. Es darf nur mehr das Einkommen, wie die Pension oder das Pflegegeld, zur Abdeckung der Heimkosten herangezogen werden. Auch ein Zugriff auf das Vermögen von Angehörigen ist nicht mehr zulässig. Wenn das Einkommen zur gänzlichen Abdeckung der Heimkosten nicht ausreicht, kommt die öffentliche Hand über die Sozialhilfe für den Restbetrag auf. Allerdings gilt dies bisher nur für die stationäre Unterbringung und nicht für die Inanspruchnahme von mobilen Diensten und 24-Stunden-Betreuung (AK Steiermark 2021). Zudem bestehen zwischen den Bundesländern bedeutende Unterschiede bezüglich der Höhe des Selbstbehalts bei teilstationären oder mobilen Diensten (Plank et al. 2023).

## **VERSORGUNGSLÜCKE ANGEHÖRIGENENTLASTUNG**

Die informelle Pflege durch Angehörige ist eine Hauptsäule der österreichischen Pflege. Die derzeitige Angehörigenpflege ist von starker Belastung gekennzeichnet und wird zudem hauptsächlich von weiblichen Angehörigen erbracht. 28 % der nicht Vollzeit erwerbstätigen pflegenden Angehörigen gaben an, ihre Berufstätigkeit wegen der Pflgetätigkeit bzw. Betreuung eingeschränkt oder beendet zu haben (Nagl-Cupal et al. 2018, 8). Angehörige wünschen sich mehr Unterstützung vom Staat, durch finanzielle Beihilfen und mehr Kräfte in der stationären Pflege (Nagl-Cupal et al. 2018, 166). Schätzungen zufolge werden 80 % der pflegebedürftigen Personen in Österreich von Angehörigen versorgt, über 40 % werden ausschließlich und ohne externe Hilfe von pflegenden Angehörigen betreut (Schmidt/Hanzl 2020, 4). Nagl-Cupal et al. (2018, 11) berechnen, dass ungefähr 801.000 Personen in die Pflege von Menschen, die zu Hause Pflegegeld beziehen, involviert sind, also ca. 10 % der österreichischen Bevölkerung. Zusätzlich kümmern sich ca. 146.000 Angehörige um Personen in der stationären Langzeitpflege. Diese Zahlen berücksichtigen nicht die geschätzt 3,5 % pflegenden Kinder und Jugendlichen (Young Carers) (Nagl-Cupal et al. 2018, 171).

Mit der Pflegereform von 2022/2023 wurden einige finanzielle Hilfen und Entlastungen durch Sachleistungen für Angehörige beschlossen. So gibt es seit 2023 einen Angehörigenbonus, Selbstständige sind berechtigt, in Familienhospiz- oder Pflegekarenz zu gehen und die Unterstützung von Young Carers soll vorangetrieben werden. Die Pflegereform hat zudem den sogenannten „Erschwerniszuschlag“ für Menschen mit einer schweren psychischen Behinderung, insbesondere einer demenziellen Erkrankung erhöht (BMSGPK 2023). Das bewirkt in einem Teil der Fälle eine Einstufung in einer höheren Pflegestufe.

Anstellungsmodelle, die an pflegende Angehörige im erwerbsfähigen Alter gerichtet sind, werden derzeit in Salzburg, Burgenland und Graz erprobt. Von vielen pflegenden Angehörigen begrüßt, kann es für manche von Vorteil sein, umfassenden Sozialversicherungsschutz zu erhalten und den Lebensunterhalt zu gewährleisten, um den Verbleib ihrer Angehörigen zuhause zu ermöglichen. Allerdings besteht bereits die Möglichkeit der Mitversicherung in der Sozialversicherung für pflegende Angehörige und es besteht auch die Möglichkeit der freiwilligen Pensionsversicherung, deren Kosten vom Bund und dem Familienlastenausgleichsfonds getragen werden. Zudem stellt sich die Frage nach tatsächlichen materiellen Verbesserungen, wenn das Pflegegeld einbehalten wird, um die Anstellung zu finanzieren (in Burgenländischen Modell wird bis zu 90 % des Pflegegelds, in Graz 50 % des Pflegegelds einbehalten).<sup>23</sup> Ein mittelfristiges Ziel des Anstellungsmodells ist auch, neues Personal im Sozialbereich zu gewinnen. Blum et al. (2022, 26) weisen jedoch darauf hin, dass sich nicht einmal ein Drittel der Befragten nach der Pflege von Angehörigen eine weitere Berufstätigkeit im Sozialbereich vorstellen kann.

## **ARBEITSBEDINGUNGEN UND BESCHÄFTIGUNGSVERHÄLTNISSE DER PFLEGE- UND BETREUUNGSKRÄFTE**

### **AKUTER PERSONALBEDARF IM PFLEGESEKTOR**

Im gesamten Pflegesektor (nicht nur in der Langzeitpflege) besteht ein akuter Personalbedarf (Volksanwaltschaft 2018), der sich in Zukunft verstärken wird (vgl. Rappold/Juraszovich 2019, 3; Jurasovitch et al. 2023b, 66). Aufgrund der Arbeitsbedingungen im Pflegesektor planen viele Pflegekräfte, ihren Beruf bereits vor der Pensionierung aufzugeben (Glaser/Seubert 2018, 58; Bauer et al. 2018a, 44 f.). Durch Abbruch der Pflegeausbildung, Abwanderung in andere Berufe und stärkere Konkurrenz um Arbeitskräfte ist die Personalsituation in Zukunft zusätzlich gefährdet. Auch wenn Kompensationen durch Zuwanderung einbezogen werden (vgl. Rappold/Juraszovich 2019), ist die Versorgung mit Dienstleistungen generell gefährdet. Dies gilt umso mehr, wenn Bedarfe steigen und Leistungen erhöht werden sollen.

### **ARBEITSBELASTUNG UND RATIONALISIERUNGSDRUCK**

Das Arbeiten in Pflegeberufen ist allgemein von physischer und psychischer Belastung gekennzeichnet. Dazu gehören „emotionale Belastungsformen (z. B. Konfrontation mit Tod, Erkrankungen, menschlichem Leiden, aggressivem Verhalten und Unfreundlichkeit), psychosoziale Belastungen (z. B. Zeitstress, Arbeitsdruck, Isolation in der Arbeit) und körperliche Belastungen“ (Simon et al. 2005 nach Schönherr 2021). Die gesundheitsbedingten Fehlzeiten in Pflegeberufen liegen in der EU an dritter Stelle aller Berufsgruppen (nach sozialer Arbeit und der öffentlichen Verwaltung) und 30 % über dem Durchschnitt (vgl. Schönherr 2021). Hinzu kommt die durch die Alterung der Bevölkerung wachsende Pflegebedürftigkeit von Klient:innen. In einer Studie zum Bundesland Oberösterreich gaben 14 % der Heimhelfer:innen im stationären Bereich an, dass deren Bedürfnisse täglich ihre Kompetenzen überstiegen (Bauer et al. 2018a, 52). Beleidigungen, Beschimpfungen, Kritik, Tadel und körperliche Gewalt erfährt ein Drittel der Beschäftigten im stationären Bereich dabei wöchentlich, die Hälfte zumindest monatlich (ebd., 36). 24 % berichten zudem von Erfahrungen sexueller Belästigung und 10 % von Mobbing mindestens einmal im Monat (ebd.). In den mobilen Diensten liegen diese Zahlen etwas niedriger (Bauer 2018b, 61). Dort

<sup>23</sup> Burgenland, <https://www.soziale-dienste-burgenland.at/pflegeberatung/anstellungsmodell-betreuende-angehoerige/>  
Graz, [https://www.graz.at/cms/beitrag/10417296/8114338/FAQs\\_zur\\_Anstellung\\_pflegender\\_Angehoeriger.html](https://www.graz.at/cms/beitrag/10417296/8114338/FAQs_zur_Anstellung_pflegender_Angehoeriger.html)

erleben Fachkräfte hingegen monatlich zu 16 % ausländischerfeindliche Kommentare und zu 28 % „Frauen- bzw. männerfeindliche Kommentare“, in der stationären Pflege liegen diese Anteile jeweils bei 11 % (Bauer et al. 2018b, 61).

Zugleich ist ein erhöhter Rationalisierungsdruck feststellbar. In Österreich ist die Privatisierung des Pflegesektors noch nicht so vorangeschritten wie in anderen Ländern, allerdings schaffen die öffentlichen Vergabekriterien nach Sätzen und Zeiteinheiten für Teilleistungen hier Arbeitsbedingungen, die denen auf konkurrenzgetriebenen Märkten ähneln. Diese „drücken sich v. a. in einer knappen Personalbemessung, restriktiven zeitlichen Vorgaben, die auf Zeitmessungen für standardisierte Tätigkeiten basieren, strikter Arbeitsteilung und zunehmender Bürokratisierung durch Dokumentationsaufgaben aus [...], inklusive der Tendenz zur Aufspaltung und Zerlegung des weitgehend ganzheitlichen Pflegeberufes.“ (Krenn 2014, 31)

Bei mobilen Diensten führen insbesondere die nicht von der öffentlichen Hand übernommenen Teilkosten, die aufgrund der schwierigen Finanzierung möglichst gering gehalten werden, sowie die „Minutenabrechnung“ der Leistungen zu Einschränkungen der Pflegequalität (Gratzer 2014, 16). In der Praxis können Vorstellungen gelingender Sorgeltätigkeit oftmals mit professionellen Anforderungen, rechtlichen Regularien und ökonomischen Notwendigkeiten kollidieren (Dammayer 2019 nach Senghaas-Knoblauch 2020). Gerade die soziale Betreuung und Kommunikation sowie die Beziehungsarbeit kommen zu kurz (Gratzer 2014, 25; Bauer et al. 2018b, 105). Die Zeitberechnungen, u. a. für pflegerische Leistungen, Dokumentation und Dienstübergaben, werden als zu knapp und der Personalschlüssel in Pflegeheimen und Spitälern als nicht angemessen kritisiert (vgl. Gratzner 2014, 76 ff.; Cartaxo 2022b). Sowohl der Personalschlüssel als auch der festgelegte Qualifikationsmix ist jedoch in allen Bundesländern verschieden (Staflinger 2022).

Die Verdichtung der Arbeit führt auch dazu, dass die Mehrheit der befragten Pflegekräfte regelmäßig deutlich länger arbeitet als vertraglich festgelegt (vgl. Dimmel et al. 2021, 62). Auch Arbeit zu untypischen Zeiten, z. B. am Wochenende oder nachts, kann dazu führen, dass Pflegekräfte die Ausübung ihres Berufs bis zur Pension für unwahrscheinlich halten (Schönherr 2021, 35). Ebenfalls werden Einkommen und Alterssicherheit tendenziell als knapp angesehen (ebd., 18).

Generell kritisierte der Rechnungshof noch 2020, dass es keine einheitliche Definition von guter Pflege bzw. angebrachten Pflege- und Betreuungsdienstleistungen gäbe (2020, 101). Dies sei für die Personalplanung jedoch unverzichtbar. 2023 entwickelten Weißenhofer et al. im Auftrag des BMSGPK eine Arbeitsdefinition für die Qualität professioneller Betreuung und Pflege, die als zentrale Qualitätsmerkmale Personenzentriertheit, Bedarfsorientierung, Sicherheit, Effektivität und Effizienz festlegen (Weißenhofer et al. 2023, 31). Der Rechnungshof zieht Ende 2023 jedoch die Bilanz, dass „[i]nsgesamt [...] von 17 unterschiedlichen Empfehlungen vier zur Gänze, drei teilweise und zehn nicht umgesetzt [wurden]“ (Rechnungshof 2023). Und auch Jurasovitch et al. (2023b) kritisieren die 2017 – nur für das Gesundheitssystem entwickelte – Qualitätsstrategie dahingehend, dass Pflege nicht als Zwischenspiel zwischen Gesundheits- und Sozialsystem gedacht wird und so Qualität kaum „als Ausgangspunkt für die Leistungserbringung auch in der Praxis und bei den Menschen ankommt“ (Jurasovitch et al. 2023b, 73).

### **LIVE-IN-CARE (24-STUNDEN-BETREUUNG)**

Rund 5 % der Pflegegeldbezieher:innen in Österreich greifen auf eine 24-Stunden-Betreuung zurück (Benazha et al. 2021, 31). Aktuell gibt es ca. 60.000 Live-In-Betreuer:innen in Österreich (WKO 2024, 16), die fast ausschließlich aus Rumänien, der Slowakei, Kroatien, Ungarn und weiteren Ländern Osteuropas kommen (Amnesty International 2021, 12; Schober 2020, 37). Die Mehrheit sind Frauen zwischen fünfzig und sechzig Jahren (Schober 2020, 37),

die fast alle als selbstständige Gewerbetreibende (ebd., 34) im meist zweiwöchigen Turnus pflegebedürftige Menschen in deren eigenem Zuhause betreuen. Durch ihren Status als Selbstständige sind die Betreuer:innen „zwar weitgehend sozialversicherungsrechtlich abgesichert [...], Höchstarbeits- und Ruhezeiten gelten für sie jedoch ebenso wenig wie Mindestlöhne oder bezahlter Urlaub“ (Aulenbacher et al. 2021a, 66). Zudem fällt es Betreuer:innen schwer, angemessene Vertragskonditionen auszuhandeln. So berichtet die IG-24, eine in Österreich aktive Interessensvertretung der Live-in-Betreuer:innen, dass Vermittlungsagenturen den Betreuungskräften teilweise hohe Vermittlungsgebühren abverlangen, vielfach die Arbeitsbedingungen der Betreuungskräfte vorbestimmen und auch Vollmachten bezüglich des Gewerbes oder eine Inkassovollmacht an sie übertragen lassen (Durisova 2021, 1). Es kommt auch vor, dass Vermittlungsagenturen verbindliche Fahrdienste aus den Herkunftsländern einrichten, bei denen Fahrer:innen überstrapaziert werden und in der Folge eine erhöhte Unfallgefahr besteht (ebd., 5). Darüber hinaus sind Wohlstandgefälle zwischen den Herkunftsländern der Betreuenden und Österreich, begrenzte Finanzierungsmöglichkeiten der Haushalte, die Kopplung von befristeten Arbeits- und Aufenthaltserlaubnissen, rassistische und vergeschlechtlichte Abwertung der Betreuer:innen sowie „die geringe Kontrollier- und Regulierbarkeit des Arbeitsortes Privathaushalt“ (Aulenbacher et al. 2021a, 68) ausschlaggebend bei der Vertragsgestaltung. Aus all diesen Gründen unterlaufen die Arbeitsbedingungen die sonstigen Standards von (unselbstständiger) Erwerbsarbeit.

Live-in-Betreuer:innen beziehen meist kein existenzsicherndes Einkommen. Der gesetzlich festgelegte Mindestlohn für angestellte Betreuer:innen mit bis zu fünf Jahren Berufserfahrung liegt bei 53 % des durchschnittlichen österreichischen Nettoeinkommens (Amnesty International 2021, 17). Arbeitsschutzbestimmungen sehen in diesem Bereich maximale Tagesarbeitszeiten von zehn Stunden, eine verpflichtende Pause von drei Stunden und die maximale Dauer von 128 aufeinanderfolgenden Arbeitswochen vor; diese Bestimmungen gelten jedoch nur für angestellte Betreuer:innen (ebd., 18). In der Praxis wird meist von einer Bereitschaft rund um die Uhr und dem Fehlen ausreichender Ruhe- und Freizeiten berichtet (Amnesty International 2021; Schwiter/Kaddour 2021). Sprachbarrieren und ein häufiger Wechsel der Betreuer:innen können den für gute Pflege notwendigen Beziehungsaufbau erschweren. 2018 wurden verpflichtende und dokumentierte Hausbesuche von diplomierten Gesundheits- und Krankenpflegepersonen eingeführt (vgl. Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege 2023) und in der Pflegereform 2022/2023 kamen Supervision und *E-Learning*-Materialien für die 24-Stunden-Betreuer:innen hinzu. Am grundsätzlich unterregulierten und hoch prekären Beschäftigungsrahmen ändert das jedoch wenig. Zudem sind laut Angaben der Wirtschaftskammer Österreich die Zahl der Personenbetreuer:innen in Österreich in den letzten Jahren rückläufig, das heißt, es stehen insgesamt weniger Betreuer:innen zur Verfügung, während der Betreuungsbedarf steigt (WKO 2022).

## HEIMHILFE

Heimhilfe fällt nicht unter die Definition von Pflegeberuf nach dem Gesundheits- und Krankenpflegegesetz. Anstelle dessen ist sie als Sozialbetreuungsberuf in den Sozialbetreuungsgesetzen geregelt. Somit wurde die Heimhilfe in der jüngsten Pflegereform zunächst nicht berücksichtigt (Vida 2022). Trotzdem ist sie zentral für das Pflege- und Gesundheitssystem und wird in manchen Bundesländern (zumindest in Oberösterreich) auch in den Pflegeschlüssel hineingerechnet (Kalliauer/Bauer 2019, 7 f.). Auch in dieser Berufsgruppe führt strukturelle Unterbesetzung zu starker Überlastung des Personals (Vida 2022). Hinzu kommen starke emotionale Belastungen, durch die noch geringere Wertschätzung dieses Berufsbilds als des der Pflege und auch einer hohen Prävalenz von Diskriminierungserfahrungen entstehen (Lang/Peaham 2006, 23 f.). Zudem gibt es Hinweise, „dass Heimhelfern/-innen zu Kompetenzüberschreitungen verleitet

werden“. Durch den massiven Druck im Heimalltag verrichten sie Tätigkeiten, die sie gar nicht ausüben dürften bzw. auf die sie auch nicht vorbereitet sind – etwa bei alleinigen Pflegehandlungen von Heimbewohnern/-innen mit Demenz. Im stationären Bereich geben 14 % der Heimhilfen an täglich Injektionen zu verabreichen (Bauer et al. 2018a, 52; Kalliauer/Bauer 2019, 8). In anderen Fällen wird medial davon berichtet, dass aufgrund der Kosten mobiler Pflege für so viele Leistungen wie möglich Heimhilfen statt Pflegekräften herangezogen werden: „Für verschiedene Leistungen kommt verschiedenes Personal, das nur für konkret bestellte Handgriffe bezahlt wird.“ (Glösel 2021) Ein solcher Personaleinsatz ist für die Beteiligten belastend und steht dem Ansatz ganzheitlicher und lebensweltbezogener Pflege entgegen.

Zwar wurden die Gehaltserhöhungen der jüngsten Pflegereform durch einen Abänderungsantrag auch auf die Berufsgruppen der Heimhilfe und Behindertenbegleiter:innen ausgeweitet (Parlament Österreich 2022). Die Ausbildung zur Heimhilfe muss jedoch oft selbst finanziert werden, da Informationen über mögliche Förderoptionen nicht verfügbar sind oder Förderzusagen zu lange brauchen (Lang/Peham 2006, 20 ff.).

#### 4.2.4. KLIMAZIELE UND RESSOURCENSCHONUNG

Es ist abzusehen, dass Folgen der Klimakrise im Pflegesektor sowohl Mehrarbeit erfordern als auch die Arbeitsbelastung weiter erhöhen und somit den Personalmangel weiter verschärfen werden. Erderhitzung und ökologische Krisen werden voraussichtlich zu einer Erhöhung von Infektionskrankheiten und verstärktem Auftreten von Allergien (Haas et al. 2018; Rocque et al. 2021; Lichtenecker/Schmidt 2023). Zunehmende Hitze wird vor allem für vulnerable Menschen eine zusätzliche Belastung bedeuten. Ein ebenfalls klimabedingter Anstieg an Aggressivität und gewaltvollem Verhalten (Miles-Novelo/Anderson 2022) könnte den schon jetzt von Gewalt und Diskriminierung geprägten Arbeitsalltag vieler Pflegekräfte weiter beeinträchtigen. Auch das Pflegepersonal selbst wird den klimatischen Veränderungen stark ausgesetzt sein und im steigenden Maß sowohl von den Auswirkungen von Hitze wie auch von krankheitsbedingtem Ausfall betroffen sein. Da die hohe Berufsbelastung als Grund für die im Bereich der Pflege prävalente Teilzeit gilt (Schönherr 2021, 36), muss davon ausgegangen werden, dass sich diese Tendenz mit fortschreitendem Klimawandel verstetigen wird. Hier wird es nötig sein, Bewältigungsstrategien zu entwickeln (vgl. Olfemann et al. 2023).

Das Pflegesystem trägt wie die meisten sozialen Servicebereiche weniger zur Klimakrise und Ressourcenübernutzung bei als andere Wirtschaftssektoren (Hardt et al. 2021). Jedoch sollten auch hier Maßnahmen zur Ressourcen- und Emissionsreduktion umgesetzt werden. So bilanzierte der deutsche Arbeiterwohlfahrtsverband AWO den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck seiner Pflegeheime und identifizierte im Stromverbrauch und der Verpflegung in den Heimen die größten Emissionsquellen (Diekamp/Maier 2022, 9 ff.). Auch der Ausbau der mobilen Pflege sollte so gestaltet werden, dass dies nicht zu verstärkten Emissionen durch die Individualmobilität der Pflegekräfte führt.

Das Entwicklungs- und Planungsinstitut für Gesundheit EPIG (2022a) entwirft bereits Modelle für umfassende Begegnungsorte in Ortszentren, die Betreutes Wohnen, Tagesbetreuungen, Beratungsangebote, Mittagstische, Sozialmärkte, Zentralen für regionale Mobilitätsangebote inkl. Hol- und Bringdienste, Cafés, intergenerationale Bewegungs- und Sozialangebote, Büchereien oder Schulungen und Pflegestammtische für pflegende Angehörige zusammenfassen sollen (ebd.). Um lange Wegstrecken zu reduzieren, sieht die Neustrukturierung festgelegte Versorgungs-Einzugsbereiche für einzelne Stützpunkte bzw. Träger vor (EPIG 2022a). Sowohl in Kärnten als auch im Burgenland gibt es bereits Modelle bzw. Konzepte solcher Stellen für Pflege- und Sozialberatung (PSB) (EPIG 2022a; EPIG 2022b), als weitere Beispiele können das Sozialzentrum Liebenau in Graz, das Gemeinwesenzentrum Orth an der Donau, die Oberösterreichischen Bedarfskoordinatoren

oder die Koordination sozialer Dienste in IGSS-Pflegediensten gelten. Auch erfreuen sich beispielsweise Wohngemeinschaften von Senior:innen, Mehrgenerationenprojekte sowie *Greencare*-Projekte, in welchen Pensionist:innen an Bauernhöfen leben und dort Zugang zu therapeutischen und gemeinschaftlichen Aktivitäten haben, zunehmender Beliebtheit (Der Standard 2024). Diese Unterbringungen haben nicht nur den Vorteil, Wohnfläche effektiver zu nutzen und altersgerechte Anpassungen sowie die Versorgung durch mobile Dienste gemeinsam vornehmen zu können, sondern wirken auch Alterseinsamkeit entgegen, indem sie soziale Gemeinschaft und Integration von Pensionist:innen in einem eigenen Zuhause fördern und durch die Ermöglichung gemeinschaftlicher Partizipation zum psychischen Wohlbefinden beitragen (ebd.).

#### 4.2.5. DEMOKRATISIERUNG, ENTMARKTLICHUNG UND FINANZIERUNG

Die öffentliche Finanzierung ist seit der Pflegereform 1993 zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aufgeteilt (Hochholdinginger et al. 2023, 16). Im Jahr 2021 verteilten sich die öffentlichen Netto-Ausgaben aus insgesamt 5.675 Mio. Euro auf 2.749 Mio. Euro an Ausgaben des Bundes, 1.602 Mio. Euro der Länder und 1.231 Mio. Euro der Gemeinden (ebd.). Öffentliche Mittel werden von allen Gebietskörperschaften getragen. Der Bund finanziert dabei 49 % der öffentlichen Nettoausgaben, die Ausgaben von Ländern machen 28,6 % aus und die der Gemeinden 22,4 %, wobei sich eine Tendenz zur stärkeren Belastung der Länder abzeichnet (Hochholdinginger et al. 2023, 16). Die Mittel kommen aus zweckgebundenen und allgemeinen Steuergeldern. Im Jahr 2011 wurde aus Mitteln des Bundes ein Pflegefonds zur Unterstützung der Länder bei der Bereitstellung von Pflegedienstleistungen eingerichtet. Mit der Pflegereform 2022/2023 wurden Anfang 2024 die Mittel für den Pflegefonds auf 1,1 Mrd. Euro verdoppelt, um Gehälter zu verbessern und den Pflegeberuf attraktiver zu machen (Parlament Österreich 2023).<sup>24</sup> Die allgemeinen Steuergelder fließen vor allem in das Pflegegeld, die Bezuschussung zur 24-Stunden-Betreuung, Bundesförderungen an gemeinnützige Organisationen (Hirvonen 2021, 63 f.) und seit 2023 in die Angehörigenboni<sup>25</sup> (ab 2024 1.500 Euro im Jahr, jährliche Valorisierung). Seit 2012 wird ein einheitliches Pflegegeld von allen Gebietskörperschaften kofinanziert (Hochholdinginger et al. 2023, 14). Dabei lagen im Jahr 2021 die Beiträge der Gemeinden und Länder zur Finanzierung des Pflegegelds von insgesamt 2.741 Mio. Euro bei 372 Mio. Euro (ebd.).

Stationäre Einrichtungen machten mit Kosten von 2,22 Mrd. Euro netto den größten Anteil der Kosten von Betreuungs- und Pflegedienste 2022 von 2,84 Mrd. Euro aus, mobile Dienste kosteten in diesem Jahr hingegen nur 503 Mio. Euro netto, gefolgt von teilstationären Diensten und dem Case- und Care-Management (jeweils 29 Mio. Euro), der Kurzzeitpflege (25 Mio. Euro), alternativen Wohnformen (23 Mio. Euro) sowie mehrstündigen Alltagsbegleitungen und Entlastungsdiensten (ca. 9,6 Mio. Euro) (Statistik Austria 2023c, 123). Hochholdinginger et al. (2023) berechneten die Verwendung öffentlicher Mittel wie folgt: 49 % sind in das Pflegegeld geflossen, 37 % in stationäre Dienste, 9 % in mobile Dienste und weitere 3 % in die 24-Stunden-Betreuung. In der zeitlichen Entwicklung zeigt sich zwischen 2013 und 2021 eine stärkere Erhöhung der Sozialhilfeumlagen der Gemeinden um 41 % sowie einen großen Anstieg der Ausgaben für Pflegedienstleistungen im stationären, teilstationären und mobilen Bereich um 60 % (Hochholdinginger et al. 2023, 17).

<sup>24</sup> Im Jahr 2023 wurde beschlossen den Pflegefonds im Jahr 2024 von 455,6 Mio. auf 1,1 Mrd. Euro aufzustocken und ab 2025 nach einer bestimmten Formel – Mittelfristprognose des Wifo plus zwei Prozentpunkte – valorisiert ([https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr\\_2023/pk1368](https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2023/pk1368))

<sup>25</sup> Bedingungen: Mind. Pflegestufe 4; überwiegende Pflege seit mindestens einem Jahr; max. Nettoeinkommen 1.500 Euro im Monat; kein Anspruch auf einen Angehörigenbonus aufgrund einer Selbst- oder Weiterversicherung (<https://www.sozialministerium.at/Themen/Pflege/Betreuende-und-Pflegende-Angehoeerige.html>)

Die Verantwortung für die Errichtung, die Instandhaltung und den Betrieb von Pflegeeinrichtungen liegen grundsätzlich bei den Ländern, zur Finanzierung trägt jedoch beispielsweise über Finanzausgleiche auch der Bund bei (ebd., 37). Innerhalb der Länder sind die Vorgehensweisen höchst verschieden: Teilweise werden Pflegeeinrichtungen von den Ländern selbst betrieben und direkt finanziert, teilweise sind die Einrichtungen jedoch privat und gewinnorientiert (ebd., 31). Die Aufteilung variiert je nach Bundesland stark. Aufgrund der unübersichtlichen Situation empfiehlt der Rechnungshof, die Kosten nach einheitlichen Kriterien zu erfassen (ebd., 13).

## ZUKÜNFTIGE KOSTENFAKTOREN

Die Kosten des Pflegesystems hängen an einer Reihe von Faktoren. Neben dem demografischen Wandel, dem Rückgang informeller Pflegekapazitäten durch die Zunahme weiblicher Arbeitsmarktbeteiligung, der inflationsbedingten Steigerung der Betriebs- und Personalkosten sowie der Ausgaben, die für attraktivere Arbeitsbedingungen erforderlich sind, stellen auch politische Maßnahmen sowie Szenarien der Umstrukturierung des Pflegesektors mögliche Einflussfaktoren dar (Hochholding et al. 2023, 18). Bis 2050 kann ein Anstieg der Aufwände für Pflegedienstleistungen (zu Preisen von 2021) auf ca. 10,66 Mrd. Euro prognostiziert werden, im Vergleich zu den Kosten von 2,7 Mrd. Euro im Jahr 2021 handelt es sich dabei um einen Anstieg von 294 % (Famira-Mühlberger 2024, 5). Zuzüglich der Ausgaben, die zur nötigen Attraktivierung des Berufsfelds anfallen, könnten die Aufwände bis 2050 auf 10,87 bis 10,98 Mrd. Euro steigen (Famira-Mühlberger 2023, 28). Dabei sollten öffentliche Ausgaben in der Langzeitpflege nicht nur als Kostenfaktor betrachtet werden, jeder in diesem Sektor ausgegebenen Euro trägt laut den Berechnungen von Streicher, Famira-Mühlberger und Firgo (2019, 1) zu einer inländischen Wertschöpfung von 1,70 Euro, sowie Einnahmen von 70 Cent durch Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bei.

## TRÄGERSTRUKTUR UND PRIVATISIERUNG

Das Pflegesystem besteht aus verschiedenen Arten von Dienstleistungen, aus informeller und professionalisierter Pflege sowie aus marktlichen, öffentlichen und privaten Strukturen. Bis dato fehlt eine systematische und vergleichende Untersuchung der Auswirkungen öffentlicher, privat-gemeinnütziger und privat-gewinnorientierter Trägerstrukturen auf die Qualität der erbrachten Pflegedienstleistungen sowie der Arbeitsbedingungen in den Heimen und stellt ein Forschungsdesideratum dar. Im Folgenden wird aufgezeigt, wo bereits eine Vermarktlichung des Pflegesystems stattgefunden hat und welche Faktoren diese befördern.

## STATIONÄRE PFLEGE

Stationäre Pflegedienste fallen unter die Pflichtleistung der öffentlichen Hand, pflegebedürftige Menschen haben einen rechtlichen Anspruch auf eine solche Pflege (Dimmel et al. 2021, 53). Von den Pflegeeinrichtungen, die stationäre Pflegeplätze im Sinne von Heimen (740 Einrichtungen) oder in Kombination mit Betreutem Wohnen anbieten (137 Einrichtungen, gegenüber 186 mit ausschließlich Betreutem Wohnen) sowie den Seniorenresidenzen (13 Einrichtungen) sind 41 % öffentliche, 32 % gemeinnützige oder konfessionelle sowie 27 % gewerbliche Einrichtungen (Hirvonen 2021, 83). Dabei stellen öffentliche Träger 49 % der Pflegeplätze zur Verfügung, gemeinnützige oder konfessionelle 29 % und gewerbliche 22 % (ebd., 87), was darauf hinweist, dass öffentliche Träger tendenziell größere Einrichtungen betreiben und gewerbliche Träger tendenziell kleinere.

Im Bundesländervergleich variiert die Trägerstruktur: Während im Burgenland und Wien knapp 60 % der Plätze von gemeinnützigen und konfessionellen Trägern gestellt werden

(Hirvonen 2021, 93, 111), werden in Kärnten und der Steiermark ca. 50 % der Plätze gewerblich angeboten (ebd., 96, 105), in Niederösterreich, Salzburg und Tirol liegt hingegen der Anteil öffentlich zur Verfügung gestellter Betten bei ca. 65 % (ebd., 98, 103, 107) und in Oberösterreich sogar bei 82 % (ebd., 101), Vorarlberg entspricht in der Trägerstruktur ungefähr dem österreichischen Durchschnitt (ebd., 109). Insgesamt nimmt die Anzahl öffentlicher Einrichtungen und Betten ab und ihr Anteil sinkt zugunsten der zunehmenden Anzahl und Bettenkapazität von gemeinnützigen Trägern und insbesondere privaten gewinnorientierten Pflegeheimen (Plank et al. 2023, 162).

Das Eigentum an den insgesamt 323 Einrichtungen zum Betreuten Wohnen liegt stärker bei gemeinnützigen Anbietern, 43 % sind gemeinnützig, 26 % konfessionell, 22 % gewerblich und nur 9 % öffentlich (Hirvonen 2021, 85). Dabei werden 68 % der Pflegeplätze von gemeinnützigen Trägern angeboten, nur 5 % von konfessionellen, 18 % von gewerblichen und 9 % von öffentlichen (ebd., 89).

Bei den Pflegeheimen machen nicht-öffentliche Träger sieben der zehn größten Pflegeheimbetreiber aus. Im Einzelnen sind die gewerbliche SeneCura-Gruppe (4.649 Pflegeplätze) und die kleinere „Wie daham“-Gruppe (1208), die konfessionelle Caritas (2.809) und im geringeren Ausmaß die Diakonie (1.162) oder die gemeinnützigen Träger Kuratorium Wiener Pensionisten-Wohnhäuser (2.256), Volkshilfe (1.591) sowie Haus der Barmherzigen (1.444) die wichtigsten Anbieter von stationären Pflegeleistungen (Hirvonen 2021, 118). Dabei kommt es vor allem im privaten Bereich zu Konzentrationstendenzen, die zehn größten gewinnorientierten Träger stellen über 62 % der Betten im stationären Bereich (Plank et al. 2023, 235). Die gewerblichen Träger gehören verschiedenen Eigentümerarten: Die SeneCura-Gruppe ist marktführend im Bereich der gewinnorientierten Pflegeheime. Ab 1998 begann die „SeneCura Kliniken- und Heimbetriebsgesellschaft“ mittels öffentlich-privater Partnerschaften im Auftrag von Gemeinden, Pflegeheime zu errichten und expandierte ab 2006, indem sie neue Standorte übernahm (Eckelsberger et al. 2024, 12). Die SeneCura-Gruppe wurde 2015 vom börsennotierten französischen und international agierenden Konzern Orpea übernommen und gehört seitdem *Shareholder-Value*-orientierten Investoren (Plank et al. 2023, 163 f.). Die „Wie daham“-Gruppe gehört hingegen einem Kärntner Familienunternehmen, und die dritt- und viertgrößten privaten Trägergruppen Österreichs, die AHA-Gruppe und das Unternehmen Adcura gehören den Privatstiftungen Mosser und Maumo (ebd., 164, 171).

Die Übernahme der SeneCura-Gruppe durch Orpea markierte eine neue Phase der *Shareholder-Value*-Orientierung in der österreichischen stationären Pflege (Meichenitsch 2015; Plank et al. 2023). Infolge kommen Strategien zur Gewinnextrahierung zum Tragen. Zu diesen gehören Sparmaßnahmen beim Personal, das Erzielen von Renditen durch immobilienzentrierte Strategien, *Financial Engineering* durch schuldenfinanzierte Übernahmen oder überhöhte konzerninterne Miet- und Kreditzahlungen (Plank et al. 2023). Auch intransparente Unternehmensstrukturen und Steuervermeidungsstrategien können Teil des Geschäftsmodells sein (Plank et al. 2023, 238; vgl. CICTAR et al. 2022). Darüber hinaus sind die komplexen transnationalen Unternehmensstrukturen dieser Akteure ein Risiko für die stabile, alltägliche Leistungserbringung, und können im schlimmsten Fall zu Insolvenzen führen. Zuletzt musste der französische Staat zur Teilverstaatlichung von Orpea greifen, um größeren Schaden von der französischen Volkswirtschaft abzuwenden. Nicht nur eine mögliche Zahlungsunfähigkeit von Orpea, sondern die Gefahr, dass zehntausende Heimbewohner:innen über Nacht unbetreut sein könnten, stand im Raum. Im Zuge dieser Rettungsaktion wurden auch fragwürdige Geschäftspraktiken öffentlich, wie etwa die aufgeblasenen Bewertungen von Operating-Licenses – also von Betriebsbewilligungen für Pflegeheime – als immaterielle Vermögensgegenstände in der Orpea-Bilanz. Die SeneCura in Österreich war neben Frankreich und Belgien mit 170 Mio. Euro an außerplanmäßigen Abschreibungen am drittstärksten betroffen (Sankholkar/ Skrabel 2024, 44 f.).

In den Bundesländern Burgenland, Oberösterreich, Tirol und Wien sind Gemeinnützigkeitsregularien für Pflegeeinrichtungen bereits normiert und in der Steiermark sollen ab 2024 neu anzuerkennende Betten vorrangig an gemeinnützige Trägerorganisationen gehen. Allerdings werden Unternehmen nicht zwingend von bestehenden Gemeinnützigkeitsvorschriften abgeschreckt, da diese – im Gegensatz zu äquivalenten Bestimmungen der Wohnungsgemeinnützigkeit – weniger umfassend und in geringerem Maß institutionell abgesichert sind. So sind innerhalb der SeneCura-Gruppe mehr als ein Drittel der Tochtergesellschaften gemeinnützig organisiert. Dies bedeutet, dass das Unternehmen auch in jenen Bundesländern operieren kann, wo Gemeinnützigkeitsvorschriften für stationäre Pflegeeinrichtungen vorherrschen. Dies kann Teil einer Strategie zum Aufbau von Marktmacht sein.

Darüber hinaus zeigt sich ein neues Modell zur Trennung von operativem Betrieb um Eigentum der Immobilie. So investiert die deutsche IMMAC-Gruppe seit 2008 mittlerweile 300 Mio. Euro in österreichische Pflege- und Gesundheitsimmobilien, welche sie dann in Form von Fonds auf dem deutschen Kapitalmarkt anbietet (Plank et al. 2023, 171). Die Immobilien werden in der Regel an gewinnorientierte Pflegeheimbetreiber, wie die SeneCura, die AHA-Gruppe oder Adcura, vermietet (ebd.). Profite lassen sich hier unter anderem durch erhöhte Mietzahlungen generieren, was insbesondere in der Steiermark das Interesse von IMMAC verstärkt haben könnte (ebd., 239). Dabei stellen die Nutzungsgebundenheit vieler Pflegeimmobilien und die Abhängigkeit von den Betreibern jedoch auch Risiken und Hürden für die Investition in Pflegeimmobilien dar (Hirvonen 2021, 29 f.). Um Gemeinwohlorientierung zu sichern, ist es relevant, Pflegeimmobilien in Gemeinnützigkeitsregularien zu inkludieren (Plank et al. 2023, 269).

## MOBILE DIENSTE

Mobile Dienste werden in Österreich durch die Privatwirtschaftsverwaltung erbracht, was bedeutet, dass sie privatrechtlich organisiert sind und dass kein Rechtsanspruch auf diese Leistungen besteht (Dimmel et al. 2021, 56). Obgleich es Aufgabe der Länder ist, für die Bereitstellung sozialer Dienste zu sorgen, steht es ihnen frei, Leistungen flexibel zu erbringen und aus Budgetgründen zu verringern. Meist subventionieren die Länder in Form von Leistungs- oder Tagessätzen die Inanspruchnahme der mobilen Dienste, die vorwiegend von sozialen Trägern erbracht werden, weshalb die Tarife sozial gestaffelt angeboten werden. Finanziert werden diese mobilen Dienste sowohl aus dem Pflegegeld und Eigenbeiträgen als auch aus den Zuschüssen der Gebietskörperschaften (ebd.). Gemeinden sind finanziell immer häufiger nicht dazu in der Lage, ihren vorgesehenen Anteil an der Bezuschussung der Inanspruchnahme mobiler Dienste zu übernehmen (Gratzer 2014, 20). Gleichzeitig können auch soziale Träger diese Anteile aufgrund ihrer ebenfalls sinkenden Finanzierung nicht leisten, was dazu führt, dass die Pflegebedürftigen auf den Kosten sitzen bleiben. Diese müssen entweder selbst dafür aufkommen oder in den meisten Fällen auf wichtige Leistungen verzichten oder sie stark reduzieren.

## CARE-PLATTFORMEN UND VERMITTLUNGSAGENTUREN

Auch wenn der Konzern SeneCura in Österreich bereits 24-Stunden-Betreuungen anbietet, ist es noch unklar, inwiefern börsennotierte Konzerne in Zukunft in den mobilen Diensten Österreichs Fuß fassen werden. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass *Economies of Scale* in der ambulanten Pflege nicht so einfach zu erzielen sind, sodass es unwahrscheinlich ist, dass in diesem Bereich eine Konzernisierung zu erwarten ist (Dowling 2021; vgl. Burns et al. 2016). Eher zu erwarten ist die weitere Etablierung von Vermittlungsagenturen und -plattformen für personen- und haushaltsnahe Dienstleistungen inklusive Betreuungs- und Pflegedienstleistungen, die von formal selbstständigen Freiberuflern verrichtet werden. Hier gibt es verschiedene Modelle, die in unterschiedlichen

Marktsegmenten tätig sind. Einerseits gehören dazu Venture-Capital-finanzierte Start-ups wie Heldyn, die qualifiziertes Gesundheits-, Betreuungs- und Pflegepersonal auf Stundenbasis vermittelt. Andererseits sind es aber auch Plattformen wie Betreut.at (Teil der börsennotierten US-amerikanischen Plattform Care.com), die gering- bis nicht-qualifizierte „Alltagshelfer“ für Sorge- und Betreuungstätigkeiten vermitteln. Empirische Untersuchungen zu Österreich zeigen, dass dort derzeit vorrangig Kinderbetreuer:innen vermittelt werden und dass insgesamt informelle, prekäre Arbeitsverhältnisse mit niedrigen Löhnen vorherrschen (Vogel/Köszegi 2024). Darüber hinaus gibt es spezielle Agenturen, die im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung Pendler:innen aus benachbarten osteuropäischen Ländern in Österreich vermitteln. Wie bereits erläutert, stehen sie aufgrund der hier herrschenden Abhängigkeits- bis Ausbeutungsverhältnisse stark in der Kritik (Aulenbacher et al. 2021a; Der Standard 2021).

## **TECHNOLOGIE UND DIGITALISIERUNG**

Der Einsatz neuer Technologien und digitalisierter Anwendungen in der Pflege wird kontrovers diskutiert (vgl. Dimmel et al. 2021, 66 f.). Zwar herrscht weitgehende Einigkeit unter Expert:innen, dass die öffentlichkeitswirksame Idee der Pflegeroboter nur sehr begrenzte Veränderungen verspricht, da Pflege von zwischenmenschlichem Kontakt und Zuwendung lebt. Die Inanspruchnahme von Technik zur Entlastung des Personals wird jedoch in manchen Gebieten als sinnvoll erachtet. So könnte der Einsatz in bürokratischen, physisch belastenden und logistischen Abläufen sogar mehr Spielraum bieten, um in den pflegerischen Kernbereichen aktiv zu werden (Zöllick et al. 2022). Im städtischen Unternehmen Seniorenzentren Linz GmbH läuft derzeit ein Pilotprojekt zum Einsatz einer Vielzahl von Unterstützungstechnologien: smarte Pflegebetten, die künftig nicht nur das Gewicht, sondern auch die Vitalwerte erfassen sollen, Orientierungs- und Ortungssysteme für Menschen mit Demenz, smarte Sturzerkennungssensoren und -warnsysteme, telemedizinische Datenweitergabe sowie smarte Dokumentationssysteme mit Spracherkennungsfunktion und eigenständiger Vitalwertanalytik (Linz 2024). Im Zusammenhang der zunehmenden Digitalisierung und Technologisierung werden jedoch auch vermehrt privatwirtschaftliche und gewinnorientierte Akteure in das Pflegesystem eingegliedert.

## **MÖGLICHKEITEN DER DEMOKRATISIERUNG**

Eine Demokratisierung der Langzeitpflege braucht zuallererst eine gesellschaftliche Umverteilung vergeschlechtlichter Sorgeverantwortung und einen Abbau des ungleichen Zugangs zu Pflegedienstleistungen. Die öffentliche Hand ist in der Verantwortung, die notwendigen Bedingungen zu schaffen, dass professionalisierte Pflege und Betreuung überall dort möglich ist, wo sie notwendig ist. Auch da, wo Sorgeleistungen nicht bezahlt verrichtet werden, könnte die öffentliche Hand begünstigende Bedingungen schaffen, etwa durch die Verkürzung der Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich, durch den Erhalt sozialer Sicherheit statt Prekarisierung und indem für Ausgleich gesorgt wird, wo vor allem weibliche Personen überbeansprucht werden. Darüber hinaus bedeutet Demokratisierung auch eine Stärkung der Kontrolle über die Versorgung. Wenn Pflege gewinnorientiert bereitgestellt wird, stehen Profitinteressen im Vordergrund. Da Pflegeeinrichtungen vorwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, bedeutet das in der Konsequenz, dass Steuerzahler:innen private Gewinne finanzieren. Zudem bestimmen dann auch Akteure, deren Interesse vor allem das Erzielen von privatem Gewinn ist, Standards und Ausrichtung in der Pflege. Stattdessen sollte der Pflegesektor im öffentlichen Interesse und im Sinne des Gemeinwohls betrieben werden. Wichtige Hebel sind der öffentliche Ausbau, aber auch die Durchsetzung von Gemeinnützigkeit für den Pflegesektor in allen Bundesländern, gekoppelt an eine Vereinheitlichung von Qualitätsstandards und eine Verbesserung der Kontrollmechanismen. Zudem braucht es mehr Mitbestimmung, sowohl für Bezieher:innen von Pflegeleistungen, für pflegende Angehörige wie auch für Beschäftigte im Pflegesektor.

In diese Richtung zielen Initiativen wie der Bürger:innenrat *Care-Arbeit und Vereinbarkeit* in Vorarlberg<sup>26</sup> und die derzeit laufenden Pilotprojekte unter dem Titel Care-Räte, in denen Bewohner:innen verschiedener Gemeinden oder Stadtteile sich am Auf- und Umbau der sorgenden Strukturen beteiligen.<sup>27</sup> Das international bekannt gewordene niederländische Pflegemodell *Buurtzorg* („Nachbarschaftspflege“) beinhaltet Umstellungen im Arbeitsprozess, die durch den Wegfall von Bürokratie und Zeitlimitierungen, der Stärkung persönlicher Beziehungen sowie die Organisation in kleinen selbstständigen Teams versucht, Hierarchien abzubauen und Pflegepersonen mehr Autonomie zu gewähren (ebd.). Voraussetzung hierfür sind jedoch auch klare Regulierungen gegen mögliche Selbstausbeutung der Pflegekräfte sowie ein Aus- und Weiterbildungssystem, das auf die hohen Ansprüche innerhalb dieses Modells vorbereitet (Leichsenring/Staflinger 2017). In Österreich gibt es bislang eine einzige *Buurtzorg*-Organisation, *CuCo Cura Communitas* in Korneuburg, die noch keine Landesförderung erhält und deshalb über Spenden und Sozialinvestor:innen finanziert wird (La Marca 2023). Schließlich braucht eine Demokratisierung der Pflege vor allem einen Perspektivwechsel, damit Pflege nicht als private Angelegenheit, sondern als gesellschaftliche Verantwortung verstanden wird, von der Vergesellschaftung von Pflege im Alltag kommunaler Nachbarschaften hin zu den Mechanismen und Strukturen der institutionalisierten Solidarität des (Wohlfahrts-)Staates. Es braucht zudem einen Blick für transnationale Zusammenhänge. Nicht zuletzt ist eine verlässliche und ausreichende Versorgung auch die Voraussetzung für demokratische Teilhabe.

#### 4.2.6. HERAUSFORDERUNGEN UND ZIELORIENTIERUNGEN

Mehr Ressourcen der öffentlichen Hand werden in den Pflegesektor fließen müssen, um das Pflegesystem steuerfinanziert auszubauen. Gleichzeitig aber wird es nicht ausreichen, in den bisherigen Pfaden von Professionalisierung und den Verlass auf familiäre Strukturen zu agieren. Auf der einen Seite ist eine gänzliche Professionalisierung der Pflege weder finanziell tragbar noch sozial wünschenswert, auf der anderen Seite leben Familien nicht mehr im selben Haus oder in der Nachbarschaft. Einpersonenhaushalte nehmen zu und die Menschen in Österreich bekommen weniger Kinder. Darüber hinaus kann die gesellschaftliche Sorgeverantwortung nicht unbedacht auf den Schultern von Frauen oder auch migrantischen Arbeitskräften lasten. Betroffene wünschen sich mehr Mitbestimmung bei der Gestaltung der Pflege, ob als gepflegte oder als pflegende Personen, ob professionell oder als An- oder Zugehörige. Ein wichtiges Umdenken ist auch die Depathologisierung von Pflegebedürftigkeit und eine emanzipatorische Integration von Care in den Alltag, die durch öffentliche Infrastrukturen ermöglicht wird.

Steigender Bedarf, gekoppelt mit dem Wunsch vieler Menschen, so lange wie möglich in ihrem eigenen Zuhause leben zu können, wird einen deutlichen Ausbau mobiler Dienste erfordern. Allerdings müssen diese nicht zuletzt im Lichte der Klimaziele und reduzierten Ressourcenverbrauchs in neuen Modellen der Pflegenahversorgung umgestaltet werden. Die Verstetigung der österreichweiten Pilotprojekte in *Community Nursing* wäre hier ebenso ein wichtiger Beitrag. Neben den etablierten sozialen Trägern und den Kommunen wäre, Raum für neue Modelle, wie etwa *Equal Care Coop*<sup>28</sup> in Großbritannien, zu schaffen. Diese bringt Pflegebedürftige, ihre Angehörigen und Pflegekräfte zusammen, um gemeinsam Pflege und Betreuung zu organisieren sowie angemessene Arbeitsbedingungen und Bezahlung für Betreuungskräfte zu garantieren.

<sup>26</sup> [https://vorarlberg.at/-/startschuss-f%C3%BCr-b%C3%BCrger\\*innenrat-%E2%80%9Ecare-arbeit-und-vereinbarkeit-](https://vorarlberg.at/-/startschuss-f%C3%BCr-b%C3%BCrger*innenrat-%E2%80%9Ecare-arbeit-und-vereinbarkeit-)

<sup>27</sup> Siehe: <https://ois.lbg.ac.at/projekte/gemeinsam-sorgen/>

<sup>28</sup> <https://www.equalcare.coop/join>

Dennoch bleiben die Unterbringungen in einem Pflegeheim für manche Menschen sinnvoll. Pflegeheime müssten aber in ihrer Gestaltung neu gedacht werden. Kleinere Einrichtungen mit weniger Betten, möglicherweise mit anderen Infrastrukturen und Einrichtungen verbunden (z. B. Kindertagesstätten oder Kulturzentren), könnten Wege sein, um Pflegeheime besser in das soziale Leben ihrer Nachbarschaft zu integrieren. Eine solche Tendenz ist auch beim neuen Konzept der Stadt Wien für die Wiener Pflegeheime „Häuser zum Leben“ zu erkennen. Während das stationäre Angebot immer mehr der Form des Betreuten Wohnens in eigenen Apartments angepasst werden soll, wird das Haus grundsätzlich zum Grätzl hin geöffnet. So sollen Menschen aus der Umgebung zum Essen, zu Veranstaltungen oder sogar zu möglicherweise entstehenden Primärversorgungszentren in die bislang eher isolierten Heime kommen (ORF Wien 2024a).

Weitere Herausforderungen für die Langzeitpflege sind:

- Attraktivierung von Pflege- und Betreuungsberufen durch Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse. In allen Bereichen braucht es einen besseren und existenzsichernden Lohn, den Wegfall regelmäßiger Mehrarbeit, stabil vereinbarte Arbeitszeiten, verbesserte Rahmenbedingungen für *Family-Work-Life-Balance*, eine verstärkte Koordination mit der informellen Pflege und mehr Möglichkeiten für Weiterbildungen. Eine breit angelegte Ausbildungsinitiative könnte mit der Übernahme von Ausbildungskosten und subsistenzsichernden Existenzgeldern für Studierende in Pflege- und Betreuungsberufen einhergehen. Mit der Pflegereform 2022/2023 wurde hier ein Schritt in die richtige Richtung gesetzt. Allerdings stehen die 600,00 Euro monatlich, die nun an Auszubildende gezahlt werden, nur im Bereich der Pflegefachkräfte zur Verfügung. Dies müsste auf andere Berufe ausgeweitet werden, etwa die Heimhilfe. Auch orientiert sich ein Betrag von 600,00 Euro vor allem an der Lebenssituation jüngerer alleinlebender Menschen, nicht aber an den Bedarfen von Eltern mit Kindern. Ein Quereinstieg in den Pflegeberuf könnte auch durch eine Ausweitung von berufsbegleitenden Ausbildungen ermöglicht werden.
- Deutliche Entlastung pflegender Angehöriger durch Fachkräfte, beratende und unterstützende professionelle Dienste und ein breites Angebot an Tagesbetreuungen, mehrstündigen Erholungsdiensten und Ersatzpflegemöglichkeiten für längere Pausen und Urlaub. Wenn sich Anstellungsmodelle für pflegende Angehörige etablieren sollten, müsste darauf geachtet werden, nicht in einkommenschwächeren Bevölkerungsteilen einen preiswerten, deprofessionalisierten Selbstpflegesektor zu etablieren. Da viele pflegende Angehörige weiblich sind, würde die feminisierte Pflegeverantwortung affirmiert.
- Unterbinden des Abflusses knapper öffentlicher Ressourcen und Verhindern von Instabilität durch hochriskante Geschäftsmodelle im Pflegesektor. Zielführend wäre hier eine Einführung von bundesweit verbindlichen und wirksamen Regeln der Gemeinnützigkeit. Diese sollten sowohl für die operative Betriebsgesellschaft von Pflegeheimen wie auch für Pflegeimmobilien gelten. Auch die mobilen Dienste, persönliche Assistenzen für Menschen mit Behinderungen sowie die Heimhilfe dürften von solchen Regularien nicht ausgenommen sein. Sektorale Offenlegungspflichten im betrieblichen Rechnungswesen könnten zudem stärkere Transparenz schaffen und verlässliche Datengrundlagen für Kontrolle zu generieren (Plank et al. 2023, 267 f.). Auf dieser Grundlage könnten die bekannten Mechanismen des *Financial Engineerings* stärker reguliert werden, um beispielsweise die Ausgliederung bzw. den Verkauf von Immobilienvermögen zu kontrollieren (Plank et al. 2023, 270). Auch müsste die Schuldenweitergabe bei der Übernahme von Pflegeheimen neu geregelt werden, um den operativen Betrieb der Heime nicht zu gefährden (ebd.). Weitere politische Gestaltungsmöglichkeiten wären der Ausbau von Investment screenings (z. B. verstärkter Fokus auf Risiken für Gemeinwohlorientierung), die Schärfung von Haftungsregeln (z. B. zur Minimierung von *Moral-Hazard-Risiken* bei *Private-Equity*-Verkäufen sowie die

Bekämpfung von Steuerumgehung (z. B. striktere Regulierung konzerninterner Finanzströme) (ebd.).

- Beheben von sozialer Ungleichheit in der Pflegeversorgung. Auch wenn mit dem Pflegegeld den Bezieher:innen Autonomie gewährt werden soll, selbst zu entscheiden, wofür sie die finanziellen Zuschüsse verwenden, befördert das Prinzip *Cash-for-Care* (Ungerson/Yeandle 2007) die Entwicklung von Märkten für Pflegedienstleistungen. Vor allem reicht das Pflegegeld in den meisten Fällen nicht, um notwendige Pflegedienstleistungen einzukaufen. Eine stärkere Ausrichtung der sozialstaatlichen Unterstützung auf Sachleistungen könnte hier Abhilfe schaffen. Es müsste außerdem eine Ausweitung des Rechtsanspruchs auf Pflege vom stationären Bereich auf den mobilen Bereich geben. Auch die Abschaffung des Vermögensregresses, nicht nur wie bereits für die stationäre Unterbringung geschehen, sondern auch für die Inanspruchnahme von mobilen Diensten und 24-Stunden-Betreuung, wäre anzustreben.
- Verbesserung der prekären Situation in der 24-Stunden-Betreuung. Dort bräuchte es neben unabhängigen Beratungsstellen, wie im jüngsten Sozialbericht festgehalten, eine stärkere Regulierung des Vermittlungsgewerbes, die Abschaffung der Inkassovollmacht der Agenturen und unabhängige Qualitätsprüfungen der Agenturen (BMSGPK 2024c, 207). Langfristig müsste ein umfassendes und nachhaltiges Anstellungsmodell für Betreuungskräfte (z. B. bei öffentlichen Trägern/Agenturen oder durch Genossenschaften) erarbeitet werden, welches auch eine Kollektivvertragsfähigkeit beinhaltet, um Verhandlungen in Gewerkschaften zu ermöglichen.
- Schärfung der Qualitätskriterien im Pflegesektor durch konsequente Qualitätskontrollen mit bundesweit einheitlichen Personal- wie Qualifikationsschlüssel. Diese sollten anhand des steigenden Bedarfs und einheitlicher Qualitätsanforderungen (für Leistungen und Arbeitsbedingungen) regelmäßig angepasst werden (vgl. Rechnungshof 2020). Der Entwurf einheitlicher Personalschlüssel müsste dabei viele bisher unberücksichtigte Pflegeaufgaben beachten. Zentral wird weiterhin sein, neben medizinischen und bürokratischen Aufgaben auch die sozialen, kommunikativen und empathischen Anteile des Pflegens und Betreuens angemessen zu berücksichtigen (Jurasovich et al. 2023b, 75).

Viele dieser Herausforderungen fordern ein Agieren auf Bundesebene. Obgleich der Bund im Wesentlichen für die Finanzierung des öffentlichen Pflegesystems zuständig ist, liegt die Verantwortung für Pflegedienstleistungen bei den einzelnen Bundesländern (und in einem geringeren Maße bei den Gemeinden, die an der Finanzierung der Leistungen beteiligt und teilweise auch selbst Träger von Einrichtungen sind). Diese Kompetenzaufteilung kann ein Hindernis für länderübergreifende Maßnahmen sein. Schalek und Schmidt (2022) haben vorgeschlagen, den 2011 eingeführten Pflegefonds (erweitert um eine Beteiligungsstruktur, die Bund, Länder, Städte, Gemeinden und Sozialpartner vereint) als Koordinierungsinstrument zu verwenden, da die bestehende Gesetzgebung bereits eine Kopplung von Finanzierung mit inhaltlichen Vorgaben zulässt.

Insgesamt lässt sich die Verbesserung der Bedingungen für gute Pflege sehr gut mit Klimazielen für ökologische Nachhaltigkeit vereinbaren. Nicht nur, dass aktive Mobilität (zu Fuß gehen, mit dem Rad fahren) in verkehrsberuhigten und barrierefreien Stadtteilen im Rahmen einer wohnortnahen Versorgung Klima- und ressourcenschonend sind. Auch tragen sie zur Prävention von gesundheitlichen Beeinträchtigungen und damit auch einem möglichen Pflegebedarf bei. Die Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich hat ebenfalls positive Auswirkungen auf die Gesundheit und darüber hinaus noch den Effekt, dass Menschen mehr Zeit haben, um sich um sich selbst und um andere zu kümmern. Zudem kann der Bedarf nach neuen Wohnmodellen mit der Einhaltung von Klimazielen im Bausektor verschränkt werden: Mehrgenerationenmodelle, betreute oder teilbetreute Wohneinheiten, flexible Wohninfrastrukturen und Projekte, die es Menschen jenseits familiärer Bindungen ermöglicht, Pflege auf kreative Weisen in ihren Alltag zu integrieren.

### 4.3. ELEMENTARPÄDAGOGIK

#### 4.3.1. FUNKTIONEN DER ELEMENTARPÄDAGOGIK IN DER DASEINSVORSORGE

Die Elementarpädagogik erfüllt bezüglich der Daseinsvorsorge zwei Funktionen: Zum einen fördert der Besuch der Kindertagesstätte die Persönlichkeitsentwicklung und das Erlernen von Sozialverhalten wie auch kognitiver Fähigkeiten von Kindern, wobei die gezielte Schulung und Entwicklung grundlegender Fähigkeiten professionell ausgebildetes Personal erfordert, das auch kompetent auf die Bedürfnisse der Kinder eingehen kann. Zum anderen bietet die Elementarpädagogik eine Entlastung für Eltern (insbesondere Mütter, die in Österreich noch mehrheitlich die Verantwortung für die Kinderbetreuung übernehmen) und schafft so Zeitressourcen, die für deren Beteiligung am gesellschaftlichen Wandel notwendig sind. Gerade die öffentlich bereitgestellte Elementarpädagogik (gekoppelt mit einem Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, den es in Österreich derzeit noch nicht gibt), erlaubt einen gleichwertigen Zugang für alle Familien, unabhängig von Einkommen oder Wohnort. Investitionen in frühkindliche Bildung erhöhen die Erfolgchancen in Bildung, Berufsleben und gesellschaftlicher Teilhabe im Erwachsenenleben. Je nach sozial-ökonomischem Hintergrund brauchen Kinder mehr oder weniger umfangreiche und intensive Angebote und damit elementarpädagogische Unterstützung, die auch entsprechende Ausgaben für Personal, Räumlichkeiten u. ä. mit sich bringen (Neuwirth 2021, 7 f.). Die Elementarpädagogik spielt auch für die sozial-ökologische Transformation eine Rolle, da bereits hier die Bildung für Nachhaltige Entwicklung (BNE) eingeführt werden kann, und Kinder bereits in jungen Jahren ihr Verhältnis zur natürlichen Umwelt erproben, einüben und mit Nachhaltigkeitsthemen in Berührung kommen können.

#### 4.3.2. AKTUELLE POLITISCHE ZIELVORGABEN FÜR DIE ELEMENTARPÄDAGOGIK

Für die Betreuungsquoten galten lange die „Barcelona-Ziele“ des Europäischen Rates von 2002 europaweit als Zielvorgabe. Demnach sollten mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren und mindestens 90 % der Kinder zwischen drei und fünf Jahren in Kinderbetreuung sein. Im Jahr 2022 wurden diese Zielvorgaben im Zusammenhang mit der „Europäischen Strategie für Pflege und Betreuung“ neu formuliert (Europäischer Rat 2022). Demnach sollen sich bis 2030 mindestens 45 % der Kinder unter drei Jahren und 96 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Einschulungsalter in der Kinderbetreuung befinden.

Zudem empfiehlt die Europäische Kommission in diesem Strategiepapier die Sicherstellung von kostengünstiger, gut zugänglicher und qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung in städtischen wie auch ländlichen und strukturell benachteiligten Gebieten sowie die Gewährleistung von Öffnungszeiten, welche die Erwerbsarbeit der Eltern ermöglichen. Des Weiteren sollten der Rechtsanspruch auf Elementarpädagogik eingeführt und gezielte Maßnahmen umgesetzt werden, um Kindern aus „benachteiligten Verhältnissen, mit Behinderungen oder mit besonderen Bildungs- oder Betreuungsbedürfnissen“ (Europäische Kommission 2022) die Teilnahme an Elementarpädagogik zu erleichtern und ihre Teilnahmequote anzugleichen. Schließlich soll „durch Bekämpfung von Geschlechterstereotypen und Unterstützung familienfreundlicher Arbeitszeitregelungen“ (ebd.) eine gerechte Aufteilung von Kinderbetreuungspflichten in der Familie gefördert werden.

In Bezug auf Österreich wird dabei konkret der Ausbau der Krippenplätze gefordert, zudem sollen regionale Versorgungsunterschiede abgebaut und die Ausbildung des pädagogischen Personals verbessert werden (die Kernbelegschaft soll auf Bachelorniveau qualifiziert sein, um den Übergang in die Volksschule zu erleichtern). Die Kommission empfiehlt darüber hinaus eine stärkere Investition in die Forschung für eine evidenzbasierte Bildungspolitik und die Etablierung von Monitoring- und Evaluierungsmechanismen. Insgesamt sollten mindestens 1 % des BIP in die frühkindliche Bildung und Betreuung

investiert werden (ebd.). Zur Unterstützung der Vollzeitwerbstätigkeit aller Geschlechter empfiehlt die OECD 2021 einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Bildung sowie die Etablierung von Ganztagschulen.

Bund und Länder in Österreich einigten sich 2022 in einem Vertrag (gemäß Art 15a B-VG, Bundesgesetzblatt 2022) auf gemeinsame Zielsetzungen für die Kindergartenjahre 2022/23 bis 2026/27. Herauszuheben ist dabei der Plan, ein flächendeckendes, ganzjähriges, bedarfsgerechtes und durchwegs hochwertiges Angebot zu schaffen, das sich an den Barcelona-Zielen orientiert und dabei vor allem ein weiter ausgebauten Angebot für die unter Dreijährigen bereitstellt. Öffnungszeiten sollen verlängert, flexibilisiert und auch auf Randzeiten ausgeweitet werden, um eine Vollzeitbeschäftigung der Eltern zu ermöglichen und die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern (VIF-konforme Öffnungszeiten) (Bundesgesetzblatt 2022/ebd., 2). Zudem soll ein bundesländerübergreifender Bildungsrahmenplan die ganzheitliche Förderung von Kindern sicherstellen (ebd.). Besonderes Augenmerk liegt dabei auf dem Erwerb der deutschen Sprache (insbesondere für Kinder, deren erste Sprache eine andere ist), der Vermittlung von Grundlagenwissen in mathematisch-technischen und naturwissenschaftlichen Bereichen, der Vermittlung grundlegender Werte der österreichischen Gesellschaft und einer Förderung der künstlerisch- und musisch-kreativen, emotionalen, psychosozialen und physischen Entwicklung der Kinder (Bundesgesetzblatt 2022, 2).

Bislang gibt es weder ein einheitliches Bundesrahmengesetz noch hinreichende Qualitätsstandards oder einen Plan zur Absicherung der laufenden Finanzierung (Wirth et al. 2023, 5). Der Kinderbetreuungs-Monitor von 2023 definiert das Ziel, die Qualität der Elementarpädagogik zu optimieren, wobei explizit die Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels, der Gruppengröße sowie der Arbeitsbedingungen der Pädagoginnen und Pädagogen benannt wird (Bundeskanzleramt 2023).

#### **4.3.3. VERSORGUNGSLÜCKEN IN DER ELEMENTARPÄDAGOGIK**

Im folgenden Teil werden Versorgungslücken im österreichischen Elementarpädagogiksystem einmal aus der Perspektive des Zugangs zu qualitativvoller Elementarpädagogik, dann aus derjenigen der betreuenden und verantwortlichen Eltern und bezogen auf deren Ent- bzw. Belastung sowie schließlich aus der Sicht der Beschäftigten in der Elementarpädagogik und bezogen auf ihren Zugang zu guter Arbeit skizziert. Alle diese Bereiche sind eng miteinander verwoben.

#### **QUALITÄT DER ELEMENTARPÄDAGOGIK**

Die offizielle Bundesinformationsseite oesterreich.gv.at (2023) empfiehlt bei der Wahl einer elementarpädagogischen Einrichtung auf folgende Kriterien zu achten: (1) Standort und Öffnungszeiten, (2) Gruppengröße, (3) Räumlichkeiten sowie (4) pädagogische Konzepte. In allen vier Bereichen sowie der Fachkraft-Kind-Relation können in Österreich Versorgungslücken ausgemacht werden. Diese variieren zwischen den Bundesländern, die Vereinheitlichung von Standards auf der Grundlage eines Bundesrahmengesetzes zählt also ebenfalls zu den Herausforderungen.

#### **VERSORGUNGSDICHTE UND ÖFFNUNGSZEITEN**

Insbesondere Krippenplätze sind knapp. So hat die Versorgung in diesem Bereich in Österreich trotz Anstiegs seit 2008 auch im Jahr 2022 mit einer Betreuungsquote von 29,9 % (Statistik Austria 2023b, 94) noch nicht die europäischen Barcelona-Ziele von 2002 erreicht, wonach mindestens 33 % der unter Dreijährigen in außerhäuslicher Betreuung sein sollten. Von einer Versorgung entsprechend der neuen Barcelona-Ziele von Dezember 2022, die eine

Betreuungsquote von 45 % der unter Dreijährigen vorsehen (Europäischer Rat 2022), ist Österreich noch weiter entfernt. Die Betreuungsquote unterscheidet sich allerdings stark nach Bundesländern; in Wien betrug sie im Jahr 2021/22 42 %, in der Steiermark dagegen nur 19,9 % (Statistik Austria 2023b, 93). Altersübergreifend ist ein Anstieg der Betreuungsquoten und somit auch eine wachsende Zahl der in elementarbildenden Einrichtungen betreuten Kinder auszumachen. Dies gilt insbesondere für Kinder von drei Jahren und für die entsprechenden Einrichtungen (Statistik Austria 2023b, 9).

Mitterer et al. (2022) zeigen mithilfe der Urban-Rural-Typologie der Statistik Austria, dass die Kleinkindbetreuung stark räumlich divergiert. So findet sich in urbanen und regionalen Zentren eine weit höhere Betreuungsquote als in mittleren Gemeinden und im ländlichen Raum. Auch die Gewerkschaft GPA (2024) und die Bundesarbeitskammer (2023) sprechen davon, dass eine flächendeckende Versorgung mit elementarbildenden Einrichtungen in Österreich nicht gegeben sei. Pennerstorfer und Pennerstorfer (2019) arbeiten für Wien heraus, dass die lokale Versorgung von Kinderbetreuungseinrichtungen sehr kleinteilig am jeweiligen Wohnort organisiert ist, Unterschiede in der Versorgungsdichte fallen somit statistisch schnell ins Gewicht. Dabei korreliert die räumliche Verteilung von privaten (nicht-gewinnorientierten) Einrichtungen in Wien mit dem sozio-ökonomischen Status von Stadtteilen, was einen ungleichen Zugang zu Elementarpädagogik verstärkt – Stadtteile mit überdurchschnittlichem Einkommen haben eine wesentlich höhere Dichte an privaten (nicht-gewinnorientierten) Kinderbetreuungseinrichtungen. Dies wird damit erklärt, dass die höheren zeitlichen und finanziellen Ressourcen der Eltern in diesen Gebieten erst ermöglichen, eine Elementarpädagogik auf dem erwünschten Niveau durch private Initiativen anzubieten (Pennerstorfer/Pennerstorfer 2021).

Zwischen den Bundesländern werden auch Unterschiede in der Entwicklung der Betreuungsichte deutlich. Dabei sind höhere Betreuungsquoten sowie der stärkste Ausbau an Einrichtungen in den letzten Jahren in den östlichen Bezirken bzw. in den Bundesländern Wien, Burgenland und Niederösterreich verortet (Blum 2015, 199). Insbesondere in der Betreuung der 0- bis 2-Jährigen stechen Wien und das Burgenland beim Ausbau und hinsichtlich der Betreuungsquote heraus (Mitterer et al. 2022, 23). Vorarlberg und Kärnten haben das Angebot für Kinderbetreuung ab drei Jahren stark ausgebaut. So lagen die Betreuungsquoten in dieser Altersgruppe im Jahr 2000 in Kärnten noch bei unter 65 % und in Vorarlberg bei 70 %, im Jahr 2020 hingegen schon bei knapp 90 bzw. 95 % (ebd.). Trotz des generellen Anstiegs liegt die Kleinkindbetreuungsquote in Oberösterreich und der Steiermark unter dem Durchschnitt, und in der Kindergartenbetreuung schneiden die Steiermark, Kärnten und auch Wien weniger gut ab als die anderen Bundesländer (ebd.).

Die österreichischen Sozialpartner und die Industriellenvereinigung (OTS 2024) fordern den offiziellen Zielsetzungen entsprechend unter anderem, dass die Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen der Arbeitswelt angepasst werden, also zumindest ganztags oder sogar nach den VIF-Kriterien für Vollzeitwerbstätige gestaltet werden sollten. Die VIF-Kriterien verlangen eine Öffnung auch zu Randzeiten und einen Betreuungsumfang von „mindestens 45 Stunden wöchentlich, jedenfalls werktags von Montag bis Freitag an vier Tagen pro Woche zu mindestens 9,5 Stunden pro Tag und einem Angebot an Mittagessen“ (Bundesgesetzblatt 2018, 3). Bislang sind nur 80 % der Einrichtungen in Österreich ganztags geöffnet und nur knapp 50 % VIF-konform und somit mit einer Vollerwerbstätigkeit der Eltern vereinbar (Köppl-Turyna/Graf 2021, 24). Zudem finden sich bezüglich der Öffnungszeiten der Einrichtungen starke regionale Unterschiede (ebd., 25 f.; Mitterer et al. 2022, 24). Zwar sperren 90,8 % der Krippen und 94,5 % der Kindergärten vor 7.30 Uhr auf, jedoch sind nur 41,9 % der Krippen und 33,3 % der Kindergärten bis mindestens 17 Uhr geöffnet, knapp 20 % der Kindergärten schließen bereits vor 14 Uhr (Statistik Austria 2023b, 7).

Nach Bundesländern differenziert zeigt sich, dass in Oberösterreich, Niederösterreich und im Burgenland nur unter 25 % der Einrichtungen den VIF-Kriterien gerecht werden, während in Wien 93 % und in den restlichen Bundesländern ca. 40 % der Einrichtungen VIF-konforme Öffnungszeiten haben (Köppl-Turyna/Graf 2021, 24). In Wien ist zu erkennen, dass öffentliche Einrichtungen sowohl jährlich als auch täglich längere Öffnungszeiten haben als private Träger (Pennerstorfer/Neumayr 2022, 298).

## STRUKTURQUALITÄT

Die Merkmale Gruppengröße, Räumlichkeiten und Fachkraft-Kind-Relation werden unter dem Begriff Strukturqualität zusammengefasst (Hartel et al. 2019 nach Loeffler et al. 2022, 74). Für all diese Strukturmerkmale fehlen sowohl einheitliche Standards als auch differenzierte Erhebungen der tatsächlichen Betreuungsrealitäten in den Bundesländern. Das Netzwerk Elementare Bildung Österreich (NEBÖ) fordert zusammen mit diversen Vertreter:innen der österreichischen Sozialpolitik(forschung) deshalb unter anderem ein unabhängiges Institut, das österreichweite Standards festlegen und evaluieren soll.<sup>29</sup> Zur Bestandsaufnahme der derzeitigen Situation kann lediglich auf ältere quantitative Angaben von Baierl und Kaindl (2011) sowie qualitative Daten zurückgegriffen werden.

## GRUPPENGROSSE

Empfehlungen für Gruppengrößen, die Vorgaben der Landesgesetze und die tatsächliche Größe differieren voneinander. So sollten in Gruppen von Kleinkindern unter drei Jahren (Krippen) höchstens fünf bis acht Kinder betreut werden (Baierl/Kaindl 2011, 11). In den Landesgesetzen sind hingegen Gruppengrößen von acht (Salzburg) bis 15 (Wien, Burgenland, Kärnten, Niederösterreich) Kindern festgelegt (ebd., 19). Untersuchungen von Baierl und Kaindl (2011, 50) zeigten, dass durchschnittliche Gruppengrößen zwischen ca. acht (Salzburg) und 17 (Tirol) Kinder pro Gruppe lagen. Kinder ab drei Jahren sollten in halbtagsbetreuten Kindergartengruppen bis 25 Kinder oder ganztags in Gruppen bis 15 Kinder betreut werden (Haug-Schnabel et al. 1997, 29; Charlotte Bühler-Institut für praxisorientierte Kleinkindforschung 1994, 56 nach Baierl/Kaindl 2011). In den Landesgesetzen wird dies durch Obergrenzen zwischen 20 (Tirol) und 25 (Wien, Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Steiermark) Kindern pro Gruppe in etwa widerspiegelt (Baierl/Kaindl 2011, 57). Die tatsächlichen Gruppengrößen scheinen auch in etwa in diesem Bereich liegen (ebd., 57).

## PERSONALSCHLÜSSEL

Empirische Studien kritisieren immer wieder, dass der Fachkraft-Kind-Schlüssel (Betreuungsverhältnis) zu niedrig sei. So ist das Gefühl, den Bedürfnissen der Kinder nicht gerecht werden zu können, verbreitet (Hackl et al. 2015) und bildet einen der Hauptgründe, den Beruf verlassen zu wollen (Loeffler et al. 2022, 37). Laut einer Online-Umfrage der Gewerkschaft youunion\_Die Daseinsgewerkschaft geben 66 % der 6.000 Befragten an, in ihren Betrieben seien Stellen offen, die nicht nachbesetzt werden (könnten), 50 % sagten, dass der Personalmangel bereits zu gefährlichen Situationen geführt habe (youunion\_Die Daseinsgewerkschaft 2023b). Zudem zeigen einige Studien auf, dass es teilweise gängige Praxis zu sein scheint, Gruppenleiter:innen-Stellen – aus Personalmangel, Nachbesetzungsproblemen oder anderen Gründen – mit dafür nicht ausgebildeten Assistent:innen zu besetzen (Hackl et al. 2015). Über optimale Personalschlüssel gibt es in der elementarpädagogischen Forschung keinen Konsens. Loeffler et al. (2022, 74) formulieren

<sup>29</sup> [https://www.neboe.at/files/ugd/4fecbf\\_b2e3948ba11c494bafa59bfe78db3b06.pdf](https://www.neboe.at/files/ugd/4fecbf_b2e3948ba11c494bafa59bfe78db3b06.pdf) (letzter Zugriff 17.04.2024)

jedoch das Ziel, die Schlüssel auf 1,2 bis 1,6 im Krippenbereich und auf 1,7 bis 1,15 im Kindergartenbereich zu erhöhen; Baierl und Kaindl (2011, 11) sehen 1,3 bzw. 1,8 als optimale Größen an. Beide werden derzeit nicht realisiert.

## **RÄUMLICHKEITEN**

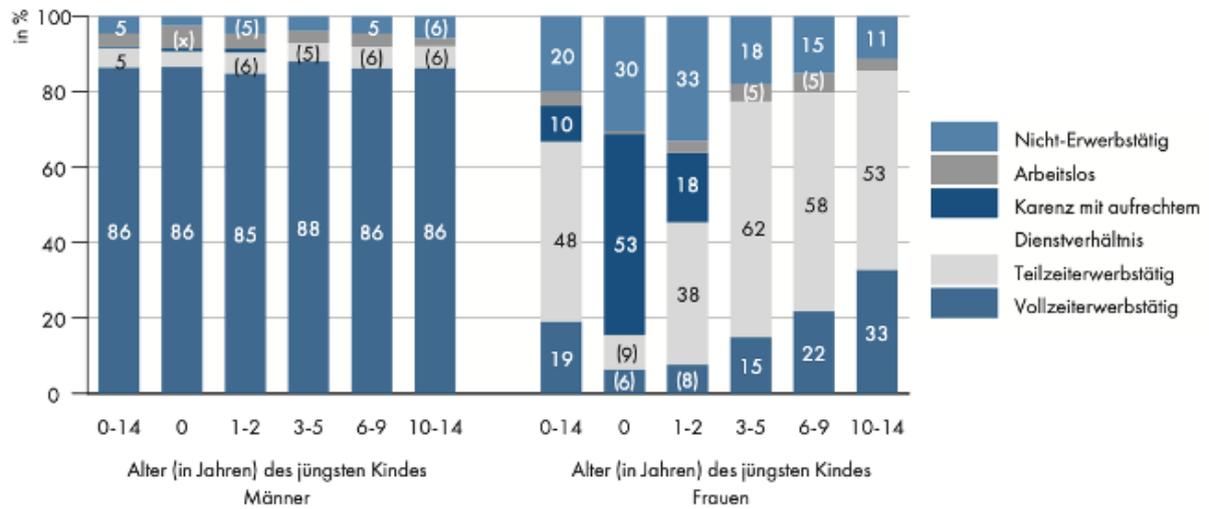
Die relevantesten Qualitätskriterien der Räumlichkeiten in den Einrichtungen sind die pro Kind zur Verfügung stehende Bodenfläche im Gruppenraum, das Vorhandensein von zusätzlichen Rückzugs- und Bewegungsräumen sowie angrenzende Freiräume. Zusätzlich gibt es (innen-)architektonische Kriterien wie Helligkeit bzw. Sonnenlicht oder Gruppenräume, die nicht als Durchgangszimmer fungieren (Hackl et al. 2015). Empirische Studien geben die Kritik vieler Elementarpädagog:innen wieder, dass aufgrund mangelnder Räumlichkeiten auf viele Aktivitäten, die Kindern guttun würden (wie Bewegungsspiele, großflächige kreative Aktivitäten und Rückzug), verzichtet werden müsse (Hackl et al. 2015). Derzeit sind keine aktuellen Überblicke bezüglich der Regelungen zu Mindestgröße verfügbar; im Jahr 2011 waren diese länderübergreifend nicht zufriedenstellend und für Frei- und Bewegungsflächen gab es zudem zum Zeitpunkt 2011 länderübergreifend kaum Regelungen (Baierl/Kaindl 2011). Daten zu tatsächlichen Raumgrößen lassen sich ebenfalls nicht finden.

## **PÄDAGOGISCHE KONZEPTE**

Mit der stärkeren Akademisierung des Berufsfelds ist auch eine zunehmende Pädagogisierung des Kinderbetreuungsalltags zu beobachten, neben der Sorgearbeit gewinnen ausgearbeitete pädagogische Konzepte und Entwicklungspläne, Zusatzprogramme wie Sprachunterricht oder besondere Exkursionen an Bedeutung (Décieux 2020). Zumindest in Wien kann dieser Trend jedoch bisher nur bei privaten Einrichtungen beobachtet werden, denn besondere pädagogische Programme sind immer auch an Zusatzkosten für die Eltern gebunden (Décieux 2020; Pennerstorfer/Neumayr 2022, 298). Ansonsten erschweren Zeitnot und Überlastung die Einhaltung pädagogischer Qualitätsstandards (Loeffler et al. 2022). Auch die starke Fluktuation von Fachpersonal erschwert die Praxis (Hackl et al. 2015). Beides variiert träger- und landesspezifisch. Ein diverseres Personal könnte ebenfalls zu einer höheren pädagogischen Qualität beitragen. Einerseits sollte das Ungleichgewicht bezüglich der Geschlechterverteilung angeglichen werden, – in Krippen wie Kindergärten stellen Männer nur 2 bis 3 % des Personals (Statistik Austria 2023b, 22 und 34) – und auf der anderen Seite profitiert die pädagogische Praxis auch von Personal mit verschiedenen Berufs- und Lebenserfahrungen (Loeffler et al. 2022).

## **VERSORGUNGSLÜCKEN, ENTLASTUNG DER ELTERN**

Die oben angesprochene mangelnde flächendeckende Versorgung mit Ganztags-Elementarpädagogik macht meist die Eigenbetreuung durch Eltern nötig. Dabei wird der Betreuung durch Eltern – insbesondere durch Mütter – auch ideell in Österreich noch hohe Bedeutung zugesprochen, wie sich an den von Baierl und Kaindl (2011, 13 f.) aufgearbeiteten Einstellungen zeigt. Die Verfügbarkeit von außerhäuslicher Kinderbetreuung steht, in Österreich wie auch im internationalen Vergleich, in einem starken Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit von Frauen (Mitterer et al. 2022, 27; Pettit/Hook 2005), weshalb davon ausgegangen wird, dass die geringe (und gesunkene) weibliche Vollzeitbeschäftigung in Österreich neben der schwachen bis rückläufigen Vaterbeteiligung (siehe Riesenfelder/Danzer 2021) auf das lückenhafte Angebot von Kinderbetreuungseinrichtungen (insbesondere Krippen) zurückzuführen ist (GPA 2024).



Q: STATISTIK AUSTRIA. Mikrozensus-Arbeitskräfteerhebung – Ad-hoc-Modul „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“, Jahresdurchschnitt 2018. – Bevölkerung in Privathaushalten (18 bis 64 Jahre). – () Werte sind sehr stark zufallsbehaftet (Variationskoeffizient über 17 %). – (x) Werte sind statistisch nicht interpretierbar (Variationskoeffizient über 25 %).

Abbildung 1: Erwerbsstatus von Männern und Frauen mit regelmäßigen Betreuungspflichten für Kinder unter 15 Jahren nach dem Alter des jüngsten Kindes; Quelle: Statistik Austria 2019, 30

Für Österreich zeigt sich konkret ein durch das Geschlecht moderierter Zusammenhang zwischen Betreuungspflichten der Eltern und der Erwerbsarbeit. So waren 2022 73,8 % der erwerbstätigen Frau mit Kinderbetreuungspflichten nur in Teilzeit beschäftigt, während arbeitende Männer mit Betreuungspflichten nur zu 7,9 % in Teilzeit arbeiten (Statistik Austria 2023d). Detaillierte Daten aus dem Jahr 2018 zeigen, dass die Vollzeitquote der Männer konstant bei ungefähr 86 % und die Teilzeitquote bei etwa 5 % bleibt, wenn das jüngste Kind älter wird, während bei Frauen die Quoten stark nach Alter des jüngsten Kindes variieren (Statistik Austria 2019, 30; siehe Grafik). Dies lässt darauf schließen, dass altersspezifische Sorgearbeit vor allem von Frauen übernommen werden.

## VERSORGUNGSLÜCKEN, GUTE ARBEIT

Seit 2009 machen Elementarpädagog:innen durch Demonstrationen auf ihre mangelhaften Arbeitsverhältnisse aufmerksam. Eine Ende 2023 gestartete Petition mehrerer Träger mit dem Titel „Elementarbildung ist mehr wert“<sup>30</sup> fordert ebenfalls die Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen. Seitdem hat sich die Situation weiter zugespitzt. Derzeit führt die Unzufriedenheit der Beschäftigten immer mehr dazu, dass sie ihren Beruf wechseln oder neu Ausgebildete nicht in dem Bereich arbeiten wollen (Wirth et al. 2023, 6). Auch Befragungen zur wahrgenommenen Fluktuation zeigen, dass das Berufsbild der Elementarpädagog:in innerhalb der Kindertagesstätten als eines der Berufsfelder mit der geringsten Arbeitszufriedenheit gewertet werden kann (Loeffler et al. 2022, 34). Je länger Menschen diesen Beruf ausüben, desto weniger Hoffnung haben sie darauf, dass sich die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen bessern werden (ebd., 38). Nach Loeffler et al. (2022, 36) werden vor allem die Bereiche Entlohnung, Fachkraft-Kind-Schlüssel, Aufstiegsmöglichkeiten, Unterstützung durch zusätzliche Fachkräfte und Gruppengröße von über 50 % als weniger gut oder gar nicht gut angesehen, die Wertschätzung der Arbeit

<sup>30</sup> <https://www.kindergartenbraucht.at/>

und die Unterstützung durch Hilfspersonal bewerten über 40 % und Weiterbildungsmöglichkeiten 30 % der Befragten als problematisch.

In einer Online-Umfrage der Gewerkschaft youunion\_Die Daseinsgewerkschaft im Jahr 2023 gab ein Drittel der 6.000 teilnehmenden Elementarpädagog:innen an, momentan an ihrer Belastungsgrenze zu arbeiten, 38 % sahen die Belastung als „sehr hoch“ an (youunion\_Die Daseinsgewerkschaft 2023b). Bereits im Jahr zuvor hielt eine Studie fest, dass 69 % der Personen, die ihren elementarpädagogischen Beruf aufzugeben planen, eine zu hohe psychische Belastung als einen der Gründe nannten (Loeffler et al. 2022, 37). Neben den berufsinhärenten Belastungen und Verantwortlichkeiten lassen sich verschiedene vermeidbare Belastungsquellen finden. So müssten kinderferne Arbeiten, Betreuung von Kindern, deren Erstsprache nicht Deutsch ist, und die Kombination von Personal mit verschiedenen Qualifikationen in den Personalschlüsseln berücksichtigt, Gruppengrößen und Räumlichkeiten angepasst, die Entlohnung angehoben und bundesweit vereinheitlicht sowie die Wertschätzung vonseiten der Gesellschaft erhöht werden. Diese Punkte werden im Folgenden genauer ausgeführt.

## PERSONALSCHLÜSSEL UND -STRUKTUR

Obwohl sich das Betreuungsverhältnis langsam bessert, sind sich Expert:innen, Landesvertreter:innen und praktizierende Elementarpädagog:innen einig, dass die Fachkraft-Kind-Schlüssel angepasst und zudem differenziertere Personalstrukturen und Personaleinsatzmodelle eingeführt werden müssen (Loeffler et al. 2022). Derzeit ist der Arbeitsalltag von Zeitstress und Gleichzeitigkeit verschiedener Aufgaben geprägt, was die Arbeitsqualität beeinträchtigt (Hackl et al. 2015).

Die Interviewpartner:innen von Loeffler et al. (2022) weisen darauf hin, dass insbesondere kinderferne Tätigkeiten nur unzureichend in die Personalschlüssel einberechnet werden. Die zusätzlich anfallenden Arbeiten reichen von diversen häuslichen Tätigkeiten wie Kochen, Putzen, Aufräumen oder handwerklichen Aufgaben (die meistens von Assistent:innen übernommen werden und große Teile von deren Arbeitszeit ausmachen können), über pädagogische Rahmenaufgaben, wie die Vorbereitung von Aktivitäten oder Ausflügen, die Dokumentation pädagogischer Arbeit bis zu Teamsitzungen und Elterngesprächen (meist von den Pädagog:innen übernommen, kann bei einer Vollzeitstellung zwischen drei und zehn Stunden die Woche ausmachen) bis hin zu zunehmenden administrativen Aufgaben, vor allem der Einrichtungsleiter:innen (Hackl et al. 2015; Décieux 2020; Kickingereder 2022). Für häusliche und administrative Aufgaben müsste aus diesem Grund Zusatzpersonal eingestellt werden (Loeffler et al. 2022, 49; youunion\_Die Daseinsgewerkschaft 2023b).

Um differenziertere Personalstrukturen und -schlüssel zu entwerfen, ist es aus Sicht der Fachliteratur auch wichtig, das Berufsbild der Assistent:in einheitlich zu definieren. Momentan ist nicht nur die Beschreibung, sondern auch der Aufgabenbereich dieser Berufsgruppe in jedem Bundesland anders (Hackl et al. 2015). Auch Aspekte wie das Verhältnis von Teilzeit und Vollzeit, die Öffnungszeiten einer Einrichtung, Urlaube und Krankenstände müssten in Personalplänen mitberücksichtigt werden (Loeffler et al. 2022). Momentan sei die Personalstruktur häufig nicht auf Fehl- und Krankheitsphasen eingestellt. So komme es immer wieder vor, dass zum Ausgleich Assistent:innen in gruppenleitenden Funktionen tätig werden müssen, wobei dieses Arrangement kurzfristig, aber auch über Jahre bestehen bleiben kann (Hackl et al. 2015). Aus diesem Grund bräuchte es ein Unterstützungssystem von Zusatzpersonal, Vertretungen und Springer:innen (Loeffler et al. 2022). Um die Belastungen des Berufsalltags abzufangen und somit auch die Verbleibdauer im Beruf zu erhöhen, müsse zudem ein viel größeres Angebot an Supervision, Beratungen sowie Fort- und Weiterbildungen angeboten werden (Loeffler et al. 2022).

Zudem wird der Bedarf an Personal mit Sonderqualifizierungen – insbesondere im Hinblick auf Sprachkompetenzen – deutlich. So sprechen ca. 32,5 % der Kinder in österreichischen Elementareinrichtungen (inklusive Hort) nicht Deutsch als Erstsprache, in Wien sind es sogar 58,7 %, während es in Oberösterreich und Vorarlberg knapp 30 % und in Kärnten und Tirol nur um die 15 % sind (Statistik Austria 2023b, 9). In der elementarpädagogischen Praxis zeigt sich, dass insbesondere Gruppen mit einem hohen Anteil von Kindern, die als Erstsprache andere Sprachen sprechen, tendenziell deutschsprachige Pädagog:innen vor große Herausforderungen stellen und der Einsatz von zahlreicherem und mehrsprachigem Personal hier von Vorteil ist (Hackl et al. 2015).

Es zeichnet sich zudem ab, dass Kleinkinder, die in zunehmendem Ausmaß durch Smartphones oder Tablets „ruhiggestellt“ oder beschäftigt werden, durch fehlende soziale, taktile und motorische Erfahrungen verschiedene Entwicklungsprobleme oder gesundheitliche Probleme entwickeln können (Li et al. 2020; Mallawaarachchi et al. 2022; Wang et al. 2023). Betroffene Kinder bringen diese Probleme dann mit in den Kindergarten. Über die Hälfte der von Gralczyk (2019) befragten Eltern von Kleinkindern in einem Warschauer Kindergarten berichten über eine irreguläre Entwicklung ihrer Kinder durch die Smartphone- und Tablet-Nutzung; insbesondere lassen sich motorische Probleme, Hyperaktivität, eine verzögerte Sprachentwicklung, sozialer Rückzug und „Awkwardness“ identifizieren (Gralczyk 2019, 93). Zudem zeigen knapp 50 % der Kinder starke emotionale Überforderungssymptome, wenn sie aufgefordert werden, ihre Geräte zurück- bzw. abzugeben (ebd., 94). Der Elementarpädagogik fällt hier zunehmend die Rolle zu, Kinder in ihrer Entwicklung zu unterstützen bzw. die durch Medienmissbrauch verzögerten Entwicklungen nachzuholen; zudem wird der Elementarpädagogik die Aufgabe zugeschrieben, Kindern einen gesunden Umgang mit elektronischen Geräten beizubringen (ebd.). Es bleibt zu erforschen, auf welche Weise derartige Probleme in der österreichischen Elementarpädagogik eine Rolle spielen und wie auf sie adäquat zu reagieren ist. Jedoch kann davon ausgegangen werden, dass sich auch hier ein Bedarf nach einer erhöhten Strukturqualität sowie nach Zusatzausbildungen des Personals bzw. einer diversifizierten Personalstruktur zeigen wird.

Ein selbstverstärkender Effekt des Personalmangels wird zudem darin gesehen, dass Absolvent:innen häufig direkt gruppenleitende Funktionen zugeteilt bekommen und aus Überforderung abbrechen; aus diesem Grund sei es nötig, mehr Zeit und Personalressourcen zur Verfügung zu stellen, sodass Neuanfänger:innen eingeführt werden können (Loeffler et al. 2022).

## **MEHRARBEIT**

Die oben beschriebenen kinderfernen Aufgaben veranlassen viele Arbeitnehmer:innen im elementarpädagogischen Bereich dazu, regelmäßig (unentgeltliche) Überstunden zu leisten. Von solchen Überstunden berichten 60 % der Befragten der bereits erwähnten youunion\_Die Daseinsgewerkschaft-Online-Umfrage (youunion\_Die Daseinsgewerkschaft 2023b). Dabei geben viele an, dass sie sich eigentlich von ihrer Arbeit abgrenzen wollen, doch dazu im Interesse der Kinder nicht in der Lage seien und somit die kinderfernen beruflichen Aufgaben in ihrer Freizeit erledigen (Hackl et al. 2015).

## **GRUPPEN- UND RAUMGRÖSSE**

Große Gruppen und kleine Räume – geringe Strukturqualität – wirken sich nicht nur negativ auf die Qualität der elementarpädagogischen Arbeit aus, sondern auch auf die Belastung der Pädagog:innen. So ist das Gefühl, den Bedürfnissen der Kinder gerecht zu werden, direkt an die Berufszufriedenheit geknüpft (Loeffler et al. 2022). Außerdem verdichten sie die berufsinhärenten Belastungen. So weisen Hackl et al. (2015) darauf hin, dass Pädagog:innen

in Bezug auf kleine Räumlichkeiten immer wieder von einem „hohem Lärmpegel“ (ebd., 21) sprechen und somit auf physisch-psychischen Stress verweisen. Zudem verstärkten kleine Räume auch die körperlichen Belastungen, die entstehen, weil Kinder auch im Krankheitsfall in die Einrichtungen gebracht werden (Hackl et al. 2015). 68 % der Personen, die die Elementarpädagogik verlassen wollen, geben als einen Grund an, dass die zu betreuenden Gruppen zu groß seien (Loeffler et al. 2022, 37).

## ENTLOHNUNG UND WERTSCHÄTZUNG

Entlohnungsschemata unterschieden sich zwischen den Bundesländern und Trägerstrukturen. So gelten für Angestellte in privaten Trägern Kollektivverträge, während die Gehälter von in öffentlichen Einrichtungen Angestellten entweder in eigenen Dienstrechtsgesetzen oder direkt in den länderspezifischen Kinderbetreuungsgesetzen verankert sind (Baierl/Kaindl 2011). Aufgrund der regionalen Disparitäten fällt auch die Kritik an der Höhe der Gehälter unterschiedlich stark aus. Während manche zufrieden sind, fordern andere eine Anhebung des Gehalts sowie eine nationale Vereinheitlichung der Entlohnungsschemata (Loeffler et al. 2022).

Das momentan gezahlte Gehalt wird vielfach als zu niedrig kritisiert, da es nicht ausreicht, um eine Familie zu versorgen (Hackl et al. 2015; Loeffler et al. 2022). 70 % der Personen, die ihre Arbeit in der Elementarpädagogik verlassen wollen, geben an, dass die geringe Entlohnung ein Grund dafür sei (Loeffler et al. 2022, 37). Zudem stellt fehlende gesellschaftliche Wertschätzung einen Hauptgrund der geringen Attraktivität des Berufs der Elementarpädagog:in dar. 97 % der Befragten der youunion\_Die Daseinsgewerkschaft-Online-Studie fühlen sich von der Politik nicht wertgeschätzt (youunion\_Die Daseinsgewerkschaft 2023b). 82 % der im Jahr davor für eine Studie Befragten, die ihre Stelle aufgeben wollten, begründeten dies ebenso mit der mangelnden Wertschätzung geleisteter Arbeit (Loeffler et al. 2022, 37). Diese mangelhafte Wertschätzung spiegelt sich in Gehältern und Rahmenbedingungen, aber auch darin, dass sich nicht nur bei Kindern die Berufsbezeichnung „Tante“ statt „Elementarpädagogin“ hält (Loeffler et al. 2022; vgl. im deutschen Kontext Notz 2020) oder dass immer wieder suggeriert wird, ein Kindergarten sei eher eine Aufbewahrungsstätte als eine Bildungseinrichtung (Hackl et al. 2015). Wie eine Reihe anderer Berufsgruppen führt die Elementarpädagogik damit auf professioneller Basis Aufgaben aus, die vormals vergeschlechtlichte Sorgearbeit darstellten und deren Professionalität immer noch nicht anerkannt wird.

Der mangelnden Anerkennung soll eine zunehmende Akademisierung (Ausbildung auf Kollegs anstelle der fünfjährigen Ausbildung der Bildungsanstalten für Elementarpädagogik) und Professionalisierung bzw. Pädagogisierung (stärkerer Fokus auf pädagogische Konzepte und Evaluationen) entgegenwirken (Décieux 2020; Loeffler et al. 2022). So fordert u. a. die NEBÖ, die Elementarpädagogik dem Bildungsministerium zu unterstellen (NÖN 2022). Décieux (2020) kritisiert jedoch, dass die Fokussierung auf den Bildungsauftrag der Elementarpädagogik andere Bereiche wie Betreuung und Erziehung durch eine Betonung der Förderung von „Humankapital“ und durch Formen des New Public Management vernachlässigt und somit dazu beiträgt, Sorgearbeit nicht nur zu kommerzialisieren, sondern ideell weiter abzuwerten (ebd., 206).

### 4.3.4. KLIMAZIELE UND RESSOURCENSCHONUNG

Auch Kinder stehen vor zunehmenden gesundheitlichen Belastungen aufgrund kommender Hitzewellen und Temperaturverschiebungen (Eichinger 2023). Die Erfahrung von Naturkatastrophen kann zudem starke traumatisierende Effekte auf Kinder haben (ebd.). Diese Faktoren müssen auch in der Elementarpädagogik bedacht und in entsprechende Anpassungsmaßnahmen übersetzt werden. Hierzu finden sich wenige

Studien, doch ist auf die Analyse präventiver Sonnenschutzmaßnahmen in Kindergärten in Deutschland von Meise et al. (2015) und Wester (2019) zu verweisen. Zudem wird den Kindertagesstätten auch eine Rolle in der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung zukommen. Es ist also davon auszugehen, dass Elementarpädagog:innen in Zukunft klimarelevante Zusatzausbildungen benötigen werden.

Die Elementarpädagogik hat wie die meisten Servicebereiche (außer dem Gesundheitssystem) einen vergleichsweise geringen ökologischen Fußabdruck (Hardt et al. 2021). Jedoch müssen aus der Perspektive langfristiger Nachhaltigkeit die teils weiten Strecken, die zwischen Kindergärten und Wohnorten liegen, problematisiert werden. Lösungen verspricht in urbanen Zentren wie Wien die bereits erwähnte, kleinteilig um den Wohnort strukturierte, elementarpädagogische Versorgung (Pennerstorfer/Pennerstorfer 2019). Um auch in ländlichen Gebieten Versorgungswege und damit Emissionen zu verringern, braucht es in Österreich flächendeckend kleinteilige Versorgungsstrukturen.

Zudem kann die Elementarpädagogik im Rahmen der Bildung für nachhaltige Entwicklung einen Beitrag zur Sensibilisierung von Kindern in Bezug auf Klimaschutz und Klimaanpassung leisten. Während einerseits (wie im Österreichischen Bildungsrahmenplan verankert) bereits im Kindergarten naturwissenschaftlich-technische Kompetenzen geschult werden sollen, sollte (Klein-)Kindern zu diesem Zweck auch „ein explorativer und multisensorischer Zugang zu bewussten Erfahrungen mit der natürlichen Umwelt ermöglicht werden“ (Kobler 2020, 172). Letzteres wird zunehmend in Bezug auf besondere Naturerlebnis-Projekte wie beispielsweise Klima-Bildungsgärten (Jahnke et al. 2015) diskutiert oder im Hinblick auf die soziale Ungleichheit untersucht, die sich in sozial stratifiziertem Zugang zu Naturerfahrungen bei Kindern und Jugendlichen zeigt (Goudarzi et al. 2021). In verschiedenen Schutzgebieten Österreichs werden eigene pädagogische Angebote zur Naturvermittlung erarbeitet, z. B. im Rahmen von Biosphärenpark-Kindergärten oder -Schulen im Biosphärenpark Lungau-Nockberge.<sup>31</sup>

Insbesondere im urbanen Raum stellt sich dabei die Frage, wie ein solcher Zugang zu Naturerfahrungen für alle Kinder sichergestellt werden kann. In diesem Zusammenhang bräuchte es einheitliche Regelungen für ausreichende (und beschattete) Freiflächen im Gelände von Kindergärten sowie weitergehende wohnortnahe Naturerlebnis-Konzepte für Städte (vgl. für Berlin Stopka/Rank 2013). Zudem sollte überlegt werden, in welchem Rahmen weitere Kompetenzen für die sozial-ökologische Transformation vermittelt werden können. Ansätze, wie sie Dowling et al. (2023) für die gewerkschaftliche Bildungsarbeit konzipiert haben, könnten auch im elementarpädagogischen Bereich umsetzbar sein.

Darüber hinaus ist die Klimawandelanpassung der Einrichtungen eine bedeutende Herausforderung: Ertüchtigung der Gebäude an Hitzebelastungen, entsprechende Beschattungen der Außenanlagen, bessere Dämmung und Isolierung der Gebäude sowie Umstellung auf erneuerbare Energie.

#### **4.3.5. DEMOKRATISIERUNG, ENTMARKTLICHUNG UND FINANZIERUNG**

Das Kindergartenwesen liegt in Österreich in der Verantwortung der Bundesländer. Dieses wird meist auf landesgesetzlicher Basis durch die Gemeinden mit entsprechenden Einrichtungen bereitgestellt. Entweder werden die Einrichtungen durch die Gebietskörperschaften selbst betrieben, oder es werden private Einrichtungen durch Zuschüsse auf Angebots- oder Nachfrageseite subventioniert (Köppl-Turyňa/Graf 2021). So flossen im Jahr 2021 über 800 Mio. Euro, also in etwa ein Viertel der gesamten jährlichen kommunalen

<sup>31</sup> <https://www.biosphaerenpark.eu/biosphaerenpark/partner/kindergarten/>

Ausgaben (von ca. 3 Mrd. Euro) für Kindertagesheime, als Transfers an private gemeinnützige Einrichtungen oder private Haushalte (Statistik Austria 2023b, 128). Durch die föderale Struktur ergeben sich starke Unterschiede zwischen den Bundesländern.

## AUSGABEN FÜR DIE ELEMENTARPÄDAGOGIK

Die elementare Bildung wird in Österreich im Vergleich zu anderen Ländern immer noch unterfinanziert. Daten aus dem Jahr 2021 lassen darauf schließen, dass nur ca. 0,7 % des BIP in diesen Bereich investiert wird. Der EU-Durchschnitt liegt im Vergleich bei 0,8 %, der OECD-Durchschnitt bei 0,9 und die europäischen Länder auf den Spitzenplätzen der PISA-Studien, wie Finnland und Estland, geben rund 1,2 % des BIP für die vorschulische Betreuung aus (Mitterer et al. 2022, 29).

Die österreichischen Ausgaben stiegen zwischen 2007 und 2019 erheblich, von 1,3 auf 2,9 Mrd. Euro, also um 129 %, wobei sich insbesondere die Einführung der Art 15a-Vereinbarung und die damit einhergehenden Ausbau- und Finanzierungsoffensiven in der Entwicklung der Ausgaben niederschlugen (ebd., 30). Ungefähr die Hälfte der Ausgaben (1,4 Mrd. Euro) fallen dabei für die Finanzierung des Personals an, ca. ein Viertel der Ausgaben (755 Mio. Euro) gehen an gemeinnützige private Einrichtungen, 355 Mio. Euro werden der Ausgabengruppe Sachaufwand zugerechnet und 234 Mio. Euro den Investitionen in den Ausbau des institutionellen Betreuungsangebots. Die Zuschüsse an private Einrichtungen sind der am stärksten steigender Kostenfaktor (Mitterer et al. 2022, 30).

## ZUKÜNFTIGE KOSTENFAKTOREN

### AUSBAU DER VERSORGUNG

Die Steigerung der Betreuungsquote nach den früheren Barcelona-Zielen wird bis 2030 zu Mehrkosten von ca. 265 Mio. Euro führen (Neuwirth 2021, 36). Werden Szenarien von verstärktem Bevölkerungswachstum in der Altersgruppe der unter Fünfjährigen oder einer Alterung der Bevölkerung kalkuliert, ist eine große Bandbreite zukünftiger Kosten möglich. Diese reicht von einer Kostenreduktion um 53 Mio. Euro bis zu Mehrkosten in Höhe von 611 Mio. Euro (ebd., 35). Kostensteigerungen zeichnen sich auch ab, wenn nur die Veränderung der Betreuungsquoten auf der Basis der derzeitigen Bevölkerungsstruktur berechnet wird. Sollen unter Dreijährige zu 33 % betreut und Kinder ab drei Jahren zu 75 % in VIF-konformen Einrichtungen untergebracht sein (was wesentlich unter den erneuerten Barcelona-Zielen von 50 % der unter Dreijährigen und 95 % der Kinder ab drei Jahren liegt), würde das Mehrkosten von 273 Mio. Euro mit sich bringen (Graf 2022, 1). Dabei würde der Großteil der Kosten (186 Mio. Euro) auf den Aufbau einer 33-prozentigen Versorgung der unter Dreijährigen entfallen (ebd.). Je nach Bundesland ergeben sich unterschiedliche Mehrausgaben, um die Zielmarken zu erreichen. Oberösterreich, Steiermark und Niederösterreich müssten die größten Finanzierungssteigerungen aufbringen, während das Burgenland und Wien die Zielsetzungen bereits fast erreicht hat (ebd., 3 f.).

### FINANZIERUNGSSYSTEM

Die hauptsächlichen Finanzierungsquellen sind öffentliche Mittel und private Elternbeiträge (Mitterer et al. 2022, 9). Die öffentlichen Mittel werden über die föderalen Ebenen koordiniert. So stellt der Bund entsprechend den geltenden Art 15a-Vereinbarungen Zuschüsse an die Länder bereit. Diese bezuschussen ihrerseits die mit der Bereitstellung der Einrichtungen betrauten Gemeinden, insbesondere durch die Kofinanzierung der Personalkosten (bzw. Anstellung des Personals in öffentlichen Einrichtungen in Niederösterreich) (ebd.). Insofern wirken alle Ebenen zusammen, um den Ausbau der elementarpädagogischen Versorgung

sicherzustellen. Die nach den Art 15a-Vereinbarungen bereitgestellten Bundesmittel beliefen sich jährlich auf 15 Mio. (2008–2013), 100 Mio. (2014–2015), ca. 50 Mio. (2016–2019) (Mitterer et al. 2022, 14); seit 2022 belaufen sie sich auf ca. 200 Mio. Euro (Bundesgesetzblatt 2022, 8). Zusätzlich stellt der Bund 500 Mio. Euro im Jahr zur Verfügung, um die Betreuungsquote der unter Dreijährigen bis inklusive 2027 auf 38 % zu steigern, dieser Betrag soll inflationsangepasst und auch über das Ende der Finanzausgleichsperiode hinaus ausgezahlt werden (Bundkanzleramt 2023). Jedoch müssen darüber hinaus auch Qualitätsverbesserungen an den Einrichtungen finanziert werden und es braucht eine strukturelle Lösung für ihre laufende Finanzierung (vgl. Karoline Mitterer zitiert in APA 2023).

Reformen, wie sie beispielsweise von der Industriellenvereinigung (IV) im Jahr 2015 vorgeschlagen wurden, berücksichtigen dabei auch weitere Entwicklungen. Der IV-Reformentwurf umfasst beispielsweise eine Steigerung der Löhne durch Tarifanpassungen, eine Erweiterung des beitragsfreien Kindergartenjahres für Vierjährige und eine Ausbildungsoffensive. Diese Reformpunkte würden bis 2030 insgesamt ungefähr 344 Mio. Euro zusätzliche Kosten entstehen lassen (Neuwirth 2021, 36). Jedoch würden davon mindestens 56 % (183 Mio. Euro) innerhalb eines Jahres durch direkte Steuern und Abgaben sowie indirekte Steuern an die öffentliche Hand zurückfließen (ebd.).

### **ZUSCHUSSBEDARF DER GEMEINDEN**

Die steigenden Bundeszuschüsse können ohne eine strukturelle Lösung weiterhin nur als Anschubfinanzierungen betrachtet werden, die steigenden Kosten der laufenden Finanzierung der Einrichtungen tragen weiterhin die Gemeinden. Insbesondere nach der Einführung des beitragsfreien Kindergartenjahres vor der Einschulung stiegen die laufenden Ausgaben der Gemeinden stark an (Mitterer et al. 2022, 32). Die ebenfalls steigenden Zuschüsse (allein die Kindergärten wurden bis 2022 mit 70 Mio. Euro jährlich und seitdem durch 80 Mio. Euro jährlich vom Bund bezuschusst (Mitterer et al. 2022, 17; Bundesgesetzblatt 2022, 8) können diesen Ausgabenanstieg zu immer geringerem Anteil decken. Betrug die Deckung der Ausgaben 2007 noch knapp 30 %, konnten im Jahr 2019 nur noch knapp 26 % durch ordentliche Einnahmen gedeckt werden (Mitterer et al. 2022, 32). Auch hier sind Unterschiede bezüglich der Bundesländer festzustellen. Während in Vorarlberg ca. 62 % der Ausgaben gedeckt sind, sind es in Niederösterreich nur ca. 22 % und in Wien (Doppelrolle als Land und Gemeinde) lediglich 4 % (ebd., 33).

### **ANSATZPUNKTE FÜR DIE SCHLIEGUNG VON FINANZIERUNGSLÜCKEN**

Um die laufende Finanzierung der elementarpädagogischen Einrichtungen sicherzustellen, fordern der Österreichische Gemeindebund sowie der Österreichische Städtebund ein nachhaltiges System unter stärkerer Einbeziehung von Bund und Ländern (Mitterer et al. 2022, 36). Ein Reformvorschlag dazu wurde 2015 im Sinne eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs vom KDZ (Mitterer/Haindl 2016) vorgestellt. Einerseits soll es demnach zu einer aufgabenorientierten Steuerung kommen, die laufende Erhaltung und Finanzierung von Einrichtungen sollte in den Verantwortungsbereich der Gemeinden fallen, programmatische bzw. gezielte Förderungen sollten hingegen von Bund und Ländern sichergestellt und finanziert werden. Andererseits sollte es zu einer Anpassung der den Gemeinden zur Verfügung gestellten Mittel kommen, diese sollten künftig am Ausbaugrad der Kindertageseinrichtungen in der entsprechenden Gemeinde und den somit variierenden anfallenden Kosten orientiert werden (Mitterer et al. 2022, 37 f.). So soll eine Überlastung der Gemeinden verhindert werden.

## TRÄGERSTRUKTUR UND PRIVATISIERUNG

Öffentliche Erhalter, also Länder oder Gemeinden, betreiben in Österreich (Stand 2022) 57 % der elementarpädagogischen Einrichtungen, die restlichen 43 % befinden sich in privater Hand. Dabei betreiben vor allem konfessionelle Einrichtungen, Vereine, Betriebe oder Elternselbstverwaltungen private Einrichtungen, die jedoch nicht gewinnorientiert sind und substanziell durch die öffentliche Hand finanziert werden. Es zeigen sich starke Unterschiede zwischen den Bundesländern: Während im Burgenland 93,2 % aller Einrichtungen öffentlich betrieben werden, sind es in Wien nur 29,9 % (Loeffler et al. 2022, 8 f.). Auch nach Art der Einrichtung zeichnen sich Unterschiede ab: Bei altersgemischten Einrichtungen und Kinderkrippen macht der Anteil der privaten Erhalter mehr als 50 % aus, wohingegen Kindergärten überwiegend öffentliche Einrichtungen sind (Statistik Austria 2023b, 5). Erstere konnten – unterstützt durch eine Finanzierungsoffensive der Bundesregierung im Jahr 2007 (Dörfler/Blum 2014) – in den vergangenen Jahrzehnten den größten Zuwachs verzeichnen, im Zeitraum von 2012/13 bis 2022/23 haben sich die Einrichtungen für Kinder bis drei Jahren von 1.349 auf 2.650 beinahe verdoppelt (Statistik Austria 2023b, 21 f.). In Wien befinden sich die seit 2007 neu entstandenen elementarpädagogischen Einrichtungen fast ausschließlich in privater Trägerschaft (Pennerstorfer/Pennerstorfer 2021, 127).

## ELTERNBEITRÄGE/SELBSTBEHALTE

Wie Dörfler und Blum (2014, 57) festhalten, sind „die Elternbeiträge in Österreich [...] von einer Vielzahl an unterschiedlichen Fördermodellen und Trägerstrukturen sowie teilweise fehlenden Gesetzen und Verordnungen in einigen Bundesländern“ gekennzeichnet. Die Unterschiede hängen vom Bundesland und von den Trägern ab. Öffentliche Entlastungen können dabei auf zwei Wegen erfolgen, stark vereinfacht finden sich sowohl Formate, in denen den Eltern Zuschüsse für die Kosten von Kindergärten ausgezahlt werden, als auch Formate, in denen (öffentliche und private) Einrichtungen direkt öffentlich finanziert bzw. subventioniert werden, sodass Elternbeiträge sozial gestaffelt sind, generell reduziert werden oder ganz wegfallen können (Köppl-Turyna/Graf 2021, 40 ff.). Bei Letzteren fallen für die Eltern meistens trotzdem Kosten, etwa für Material, Verpflegung, pädagogische Konzepte, Sprachunterricht oder Ausflüge an (Décieux 2020; Pennerstorfer/Neumayr 2022). Dies ist beispielsweise in Wien der Fall, wo die der kleinen Non-Profit-Einrichtungen (NPOs) in der Regel nicht nur die höchsten finanziellen Beiträge erheben (Pennerstorfer/Neumayr 2022, 296). Die durchschnittlichen monatlichen Kosten für Eltern bewegen sich zwischen 68,00 Euro bei öffentlichen und 202,00 Euro bei kleinen privaten NPOs; dazwischen liegen konfessionelle Einrichtungen und diejenigen der Kinderfreunde Wien / Kinder in Wien (ebd.).

## STRATIFIKATION DER VERSORGUNG – EINNAHMENORIENTIERTE NON-PROFITS

Profitorientierte Träger jenseits der oben beschriebenen öffentlichen, konfessionellen und elternverwalteten Einrichtungen bedeuten in der Regel eine weitere Verschiebung der Versorgung in einkommensstarken Wohngebieten (vgl. Pennerstorfer/Pennerstorfer 2021). Die sich ausbreitenden privaten Einrichtungen in Österreich sind jedoch vornehmlich nicht-gewinnorientiert organisiert. Obwohl österreichweite Daten fehlen, ist in Wien (dem Bundesland mit den meisten privaten Trägern) der Anteil der gewinnorientierten Einrichtungen seit der Ausweitung öffentlicher Förderungen auf den privaten Non-Profit-Bereich von 5 % im Jahr 2007 auf beinahe 0 % zwei Jahre später gesunken (ebd., 126 f.). Am Beispiel Wiens wird allerdings zugleich deutlich, dass auch Non-Profit-Einrichtungen im Gegensatz zu öffentlichen Kindertagesstätten stark zu Ungleichheiten im Zugang zu Elementarpädagogik beitragen, da sie sich präferiert in sozial-ökonomisch bessergestellten Stadtteilen ansiedeln und höhere Eigenbeiträge von Eltern verlangen (ebd.). Je höher die Eigenbehalte, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Kinder von Eltern mit geringem Einkommensniveau oder geringer formaler Qualifizierung in entsprechenden Einrichtungen betreut werden (Pavolini/Van Lancker 2018 nach Köppl-

Turyna/Graf 2021, 15 f.). Zudem stellt die Flexibilität der Öffnungszeiten strukturelle Hürden v. a. für Eltern mit unregelmäßigen oder atypischen Arbeitszeiten, in Ausbildungsverhältnissen oder auf Arbeitssuche dar (Grönlund/Javornik 2014; Verhoef et al. 2016 nach Köppl-Turyna/Graf 2021, 17). Busse und Gathmann konnten jedoch nachweisen, dass sich die Differenz zwischen den Betreuungsquoten von Kindern aus besser- und weniger gut gestellten Haushalten mit der Einführung der entgeltfreien Kinderbetreuung deutlich reduziert hat (Busse/Gattmann 2020 nach Köppl-Turyna/Graf 2021, 17).

### **NICHT-WIDMUNGSGEMÄSSE VERWENDUNG VON FÖRDERMITTELN BEI PRIVATEN TRÄGERN**

Seit 2023 führt die Stadt Wien strengere Kontrollen privater Kindergärten durch, nachdem einem Bericht des Stadtrechnungshofs zufolge bei einem Privatkindergarten hohe Barauszahlungen, In-sich-Geschäfte sowie Ausgaben für teure Autos und Zahlungen von Verkehrsstrafen aus Fördermitteln festgestellt wurden. Laut Medienberichten wurden im Zuge dieser strengeren Kontrollen acht Fördervereinbarungen gekündigt und nicht widmungsgemäß verwendete Subventionen in Höhe von 1 Mio. Euro zurückgefordert (Standard/APA 2024).

### **MÖGLICHKEITEN DER DEMOKRATISIERUNG**

Die Elementarpädagogik leistet in mehrfacher Hinsicht einen wichtigen demokratischen Beitrag. Durch den universellen Zugang zu öffentlich bereitgestellten oder öffentlich geförderten und regulierten Kindergärten erhalten alle Kinder als Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe gleichwertige Chancen, ihre individuellen Kompetenzen und Kapazitäten zu entwickeln. Eltern, und vor allem Müttern, wird durch die Bereitstellung von Kinderbetreuung im Vorschulalter soziale Teilhabe und Erwerbsbeteiligung ermöglicht. Schon im Vorschulalter können wichtige Weichen für die demokratische Bildung und die Bildung zur nachhaltigen Entwicklung gestellt werden. Darüber hinaus können die Einbindung von Kindertagesstätten in andere Elemente lokaler Sorgestrukturen (z. B. Altenheime) sowie kommunale Prozesse der Mitbestimmung förderlich für gesellschaftlichen Zusammenhalt sein. Weiterhin bestehen auch in den Einrichtungen selbst Demokratisierungspotenziale, eine Erhöhung von Mitbestimmung und Mitsprache der Beschäftigten könnte dabei einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse in diesem Bereich leisten.

#### **4.3.6. HERAUSFORDERUNGEN UND ZIELORIENTIERUNGEN**

Fehlende Wertschätzung der Elementarpädagog:innen, gekoppelt mit einer strukturellen Überlastung, ist eine zentrale Hürde für die Attraktivierung des Berufs, der mit einer besseren Finanzierung und dem Ausbau des Angebots (auch mit längeren Öffnungszeiten) einhergehen muss. Obgleich die gewinnorientierte private Bereitstellung in der Elementarpädagogik eine unwesentliche Rolle in Österreich spielt, zeigt sich dennoch, dass sich im privat-gemeinnützigen Bereich, mitunter durch zusätzliche private Selbstbehalte, vor allem für wohlhabende Familien, eine bessere Versorgung möglich gemacht wird. Hier gilt es entgegenzuwirken, um soziale Ungleichheit zu beheben und einen universellen Zugang zu qualitativvoller Betreuung zu sichern. Der vorliegende Überblick macht sowohl fortbestehenden Handlungsbedarf als auch die Ausrichtung der benötigten Änderungen deutlich.

Weitere Herausforderungen für die Elementarpädagogik sind:

- eine flächendeckende Versorgung, vor allem für Kinder unter drei Jahren; hier wird ein Ausbau öffentlicher Einrichtungen benötigt.

- eine Sicherstellung des gleichen Zugangs und gleicher Qualität in privat-gemeinnützigen und öffentlichen Einrichtungen und Veränderungen der Rahmenbedingungen für private Träger (z.B. eine Befreiung der Eltern von Eigenbeiträgen bzw. die Regulierung von Eigenbeiträgen auf Basis von Sozialstaffelungen; Verhinderung der konzentrierten Ansiedlung in privilegierten Regionen und Stadtteilen).
- die Verbesserung der Strukturqualität (Fachkraft-Kind-Relation, Gruppengröße, Räumlichkeiten) mit bundesweit einheitlichen Standards;
- die Verbesserung von Personalstrukturen und -schlüsseln mit Zusatzkräften für Sprachkompetenz, Administratives, Supervision und Vertretung;
- eine höhere Wertschätzung des elementarpädagogischen Personals und einheitliche sowie bessere Gehälter;
- Klimaanpassungen in Gebäuden und Außenanlagen im Lichte zunehmender Hitze und Sonnenbestrahlung im Sommer sowie Sanierungen zur besseren Isolierung und Dämmung der Gebäude und Bestrebungen für die Umstellung auf erneuerbare Energie.

Eine Studie von Wirth et al. (2023) nennt eine Reihe solcher Forderungen zur Verbesserung der Elementarpädagogik: gesetzliche Öffnung für andere Berufsgruppen und multiprofessionelle Teams; eine Imagekampagne zur Aufwertung des Berufsbilds; eine Initiative zur Vereinheitlichung und Verbesserung der Gehälter mit attraktiven Einstiegsgehältern, ohne dass sie Gemeinden gegenseitig überbieten (z. B. Modellstellenverordnung in Vorarlberg); eine Ausbildungsinitiative (auch für Assistenzkräfte) mit neuen Recruiting-Methoden; eine Strategie zur Haltung von Personal nach Ende der Ausbildung; Überlegungen zur Einbindung von Ehrenamtlichen; Anpassen der Betreuungsschlüssel zwischen Stadt und Land; eine Unterscheidung zwischen Betreuungs- und Bildungszeit (z. B. Modell in Niederösterreich); Attraktivierung durch zusätzliche Benefits (z. B. Sozialleistungen, Coaching, Weiterbildung, Entlastung bei administrativer Arbeit, flexible Ferienregelungen, mehr Zeit für Vorbereitung).

Im Mai 2023 veröffentlichten ÖGB und AK eine Reihe von Forderungen für die Verbesserung der Situation in der Elementarpädagogik. Die geforderten Maßnahmen beinhalten 1 Mrd. Euro mehr pro Jahr für bessere und nachhaltige Rahmenbedingungen; einen Ausbau des Kinderbildungsangebots aus dem Bundesbudget; kleine Gruppengrößen, mehr Personal; eine sofortige Ausbildungsinitiative als Maßnahme gegen den Personalmangel; eine österreichweite Weiterqualifizierungsoffensive mit besonderem Augenmerk auf die Sprachqualifizierung; Professionalisierung der Weiterbildung; einheitliche Ausbildungsstandards; Anerkennung und Berufsschutz für Assistent:innen; Kooperationen zwischen Pädagogischen Hochschulen und Bildungsanstalten; Ausbau und Intensivierung der Elementarpädagogik, gerade auch im Bereich der Sprachförderung; mehr Weiterbildung vor Ort und in der Region; Supervision, Standortentwicklung für jeden einzelnen Kindergarten; gute Arbeitsbedingungen für alle durch ein einheitliches Bundesrahmengesetz, u. a. mit kleineren Gruppengrößen und mehr Personal; Rechtsanspruch auf einen Kinderbildungsplatz ab dem ersten Geburtstag (Schumann et al. 2023).

Um diesen Herausforderungen zu begegnen, bedarf es größerer finanzieller Ressourcen für die Elementarpädagogik. Zudem wird ein Ausbau der öffentlichen Einrichtungen bei gleichzeitiger Verbesserung der Rahmenbedingungen für NPOs empfohlen (z. B. finanzielle Unterstützung und Regulierung von Eigenbeiträgen; Verhinderung der konzentrierten Ansiedlung in privilegierten Regionen und Stadtteilen), um einen gleichwertigen Zugang zu ermöglichen und soziale Benachteiligung zu unterbinden. Darüber hinaus wird ein Rechtsanspruch auf eine ganztägige Betreuung ab dem ersten Lebensjahr diskutiert (Mitterer et al. 2022, 35). Bisher besteht Vergleichbares lediglich – in Form einer Verpflichtung – für das letzte Jahr vor Schulbeginn, welches Kinder entgeltfrei in elementarpädagogischen Einrichtungen verbringen müssen (Pennerstorfer/Pennerstorfer 2021, 126). In Deutschland besteht ein umfassender Rechtsanspruch bereits seit 2013, was dort zwar zu einem enormen Anstieg der Betreuungsquote der unter Dreijährigen von 5 % auf 36 % geführt hat, jedoch

auch mit einem starken Anstieg der Kosten für die Gemeinden einherging (Mitterer et al. 2022, 35). Unter anderem aus diesem Grund lehnt der Österreichische Gemeindebund diese Zielstellung ab und der Österreichische Städtebund sieht in einem Rechtsanspruch zwar potenziell ein langfristiges Ziel, jedoch nur, wenn die Kosten nicht von den Kommunen getragen werden (ebd., 36). In der Verbindung mit den geschilderten konkreten Maßnahmen und der empfohlenen Stärkung öffentlicher Einrichtungen könnte der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung einen entscheidenden Wandel vollziehen.

## 4.4. ENERGIEVERSORGUNG

### 4.4.1. FUNKTIONEN DER ENERGIEVERSORGUNG IN DER DASEINSVORSORGE

Der Energiesektor umfasst den Strom-/Elektrizitäts- sowie den Wärme- und Kältesektor, die wiederum jeweils in Erzeugungs-, Netz- und Lieferebene unterteilt werden können. Die Erzeugungsebene bei Strom und Wärme ist sehr vielseitig; es gibt unterschiedliche Quellen der Erzeugung. Für Kälte kommt entweder die Erzeugung durch Strom oder in der Fernkälte die Erzeugung ähnlich der Fernwärme infrage. Im Bereich Strom sind das z. B. Atomstrom, fossile Energieträger (Kohle, Erdgas), erneuerbare Erzeugung (Wasserkraft, Wind, Photovoltaik), Gas und Kohle; im Bereich der Wärme- und Kälteerzeugung z. B. Müllverbrennung, Gas, industrielle Abwärme und Geothermie. Aus einer juristischen Perspektive ist der Gassektor vom Strom- und Wärmesektor zu unterscheiden, weil dafür mit dem Gaswirtschaftsgesetz (GWG, BGBl I 107/2011 idF BGBl I 145/2023) auf Grundlage der EU-RL 2009/73/EG ein eigenes Regelungsregime entwickelt worden ist. Der Elektrizitätssektor wird wiederum durch das EIWOG (BGBl I 110/2010 idF BGBl I 145/2023) auf Grundlage der EU-RL 2019/944/EU (sowie durch die EBM-VO 2019/943/EU) geregelt. Für den Wärme- und Kältesektor existieren unterdessen keine sektorspezifischen Bestimmungen (s. noch unten).

Derzeit gibt es zahlreiche Reformprozesse im Bereich der Energie auf Unionsebene, die an entsprechender Stelle berücksichtigt werden. Hierbei liegt der Schwerpunkt jedoch auf jenen Änderungen, die aus Sicht der Daseinsvorsorge relevant sind.

Leistungen der Energie werden in unserer Gesellschaft als existentielle Güter der Bevölkerung (also solche, die für eine ordnungsgemäße Lebensführung unbedingt erforderlich sind), sowie allgemein als systemrelevant (relevant für das Funktionieren anderer Wirtschaftssektoren) betrachtet. Der Staat soll daher für die Bereitstellung dieser Güter Verantwortung übernehmen. Wie allgemein in der Daseinsvorsorge geht es darum, eine gewisse **Grundversorgung** mit diesen Gütern sicherzustellen. Sie sollen flächendeckend, in ausreichendem Ausmaß (insbesondere kontinuierlich) und zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung stehen (Holoubek/Segalla 2004, 77). Im Einzelnen umfasst dieses Ziel der Sicherung einer Grundversorgung im Energiesektor unterschiedliche Aspekte (Abel et al. 2008, 223):

- **Versorgungssicherheit** im Sinne der Herstellung einer Kontinuität in der Energieversorgung. Es soll sichergestellt werden, dass
  - ausreichend Energie produziert wird beziehungsweise zur Verfügung steht, um die gesamte Nachfrage zu decken,
  - ausreichend Netzkapazitäten bestehen, um den Transport sicherzustellen, sowie
  - in akuten Notsituationen (z. B. Pannen, Stromausfall) entsprechend rasch Maßnahmen gesetzt werden, um diese zu beheben.
  - Während in der Vergangenheit bei diesem Aspekt im Besonderen Fragen des Vorhaltens von Erzeugungsreserven, der Ausfallsicherheit von Erzeugungsanlagen und der Funktions- und Leistungsfähigkeit der Netze diskutiert worden sind (Abel et al. 2008, 224 ff.), hat die Ukraine-Krise deutlich gezeigt, dass Österreich (sowie

allgemein die EU) auch ein Problem hinsichtlich der Verknappung von Erzeugungskapazitäten (insbesondere der fossilen Energieträger) hat (vgl. 4.4.3, erster Abschnitt).

- **Flächendeckende Versorgung zu erschwinglichen Preisen:** Da es sich bei Energie um ein existentielles Gut handelt, soll kein Mensch vom Bezug ausgeschlossen werden. Jeder soll das Recht auf eine Strom- und Wärmeversorgung haben. Das meint nicht nur das Recht, an das Netz angeschlossen zu werden, sondern schließt mit ein, dass die Bereitstellung von Energie zu „erschwinglichen Preisen“ sichergestellt wird. Denn als existentielles Gut soll Energie nicht zum Luxusgut werden, sondern für breite Bevölkerungsschichten leistbar bleiben.
- **Soziale Grundversorgung:** Im Unterschied zum oben angesprochenen Punkt der Sicherstellung einer universellen Versorgung der Bevölkerung mit Energie, spricht der Aspekt der sozialen Grundversorgung den Umstand an, dass bestimmte Bevölkerungsschichten sich Energie auch zu den „erschwinglichen Preisen“ nicht leisten können. In entsprechenden Unionsrechtsakten wird dieser Umstand mit dem Begriff „Energiearmut“ beschrieben: „Die von Energiearmut betroffenen Haushalte sind – bedingt durch die Kombination aus niedrigem Einkommen, hohen Energiekosten und geringer Energieeffizienz ihrer Häuser – nicht in der Lage, diese Energiedienstleistungen zu bezahlen.“ (Erwägungsgrund 59 der ElektrizitätsbinnenmarktRL). Soll Energie daher als ein für ein menschenwürdiges Dasein existenzielles Gut auch tatsächlich jedem und jeder in unserer Gesellschaft in einem bestimmten Umfang zur Verfügung stehen, ist für bestimmte Bevölkerungsschichten die Bereitstellung auch zu besonderen Tarifen sicherzustellen.

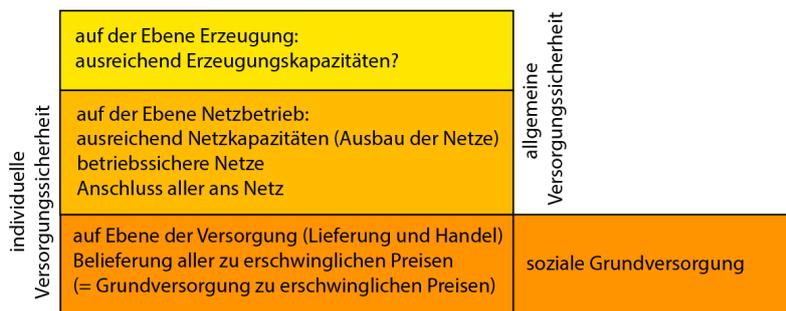


Abbildung 2: Die unterschiedlichen Aspekte der Grundversorgung im Energiesektor, aktualisierte und angepasste Darstellung in Anlehnung an Abel et al. 2008, 223

Der Staat nimmt seit der **Liberalisierung** des Strom- und Gassektors durch Unionsrecht (dazu im Einzelnen: Storr 2022, 24 ff.) die Verantwortung für die Bereitstellung einer solchen Grundversorgung in der Form des **Gewährleistungsstaats** wahr (zu diesem Konzept Franzius 2003, 493 ff.). Anstelle der Bereitstellung durch öffentliche Unternehmen mit Monopolrechten (Erfüllungsverantwortung) ist die **Bereitstellung durch einen Wettbewerbsmarkt**<sup>32</sup> getreten, welchen der Staat entsprechend reguliert, und in welchem öffentlichen Unternehmen (z. B. Verbund AG, Landesenergieversorgungsunternehmen), die sich aus Markterlösen finanzieren, aber wesentlich dem Staat (Gebietskörperschaften) gehören, mit privaten Energieerzeugungsunternehmen in Konkurrenz stehen. Während der Markt der Energieerzeugung und -lieferung ein Wettbewerbsmarkt ist, ist die zugrundeliegende (öffentliche) Netzinfrastruktur aufgrund des Charakters als natürliches

<sup>32</sup> Es handelt sich im Regelfall hierbei nicht um einen vollkommenen Wettbewerbsmarkt im ökonomischen Sinn, sondern um Oligopolmärkte mit einigen großen Anbietern, die strategische Mengen- und Preisentscheidungen treffen. Abgemildert werden mögliche Wohlfahrtsverluste durch die Homogenität des Gutes (z. B. Elektrizität, Erdgas), wodurch kaum eine Differenzierung nach der Gutsqualität möglich ist, und daher Kund:innen leicht zwischen Anbietern wechseln können.

Monopol (sinkende langfristige Durchschnittskosten) durch Regulierungsbehörden gesteuert (z. B. Netzzugang, Benützungsentgelte). Bei der Erzeugungs- und Lieferebene wird in der Grundkonzeption des Gewährleistungsstaates somit primär darauf vertraut, dass der Wettbewerbsmarkt die entsprechenden Ergebnisse (auch im Hinblick auf die Grundversorgung) liefert. Der Staat sieht hier seine Aufgabe in erster Linie darin, die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs sicherzustellen. Eine Privatisierung (Veräußerung des öffentlichen Eigentums in diesem Sektor) – im Unterschied zur Liberalisierung (Öffnung für den Wettbewerbsmarkt) – ist nur teilweise erfolgt; die meisten ursprünglich in öffentlicher Hand befindlichen Energieunternehmen (auf Landesebene) sind weiterhin entweder ausschließlich, jedenfalls mehrheitlich in öffentlicher Hand. Zur Veranschaulichung dient Abbildung 3, welche die Eigentumsverhältnisse der österreichischen Stromversorger skizziert.

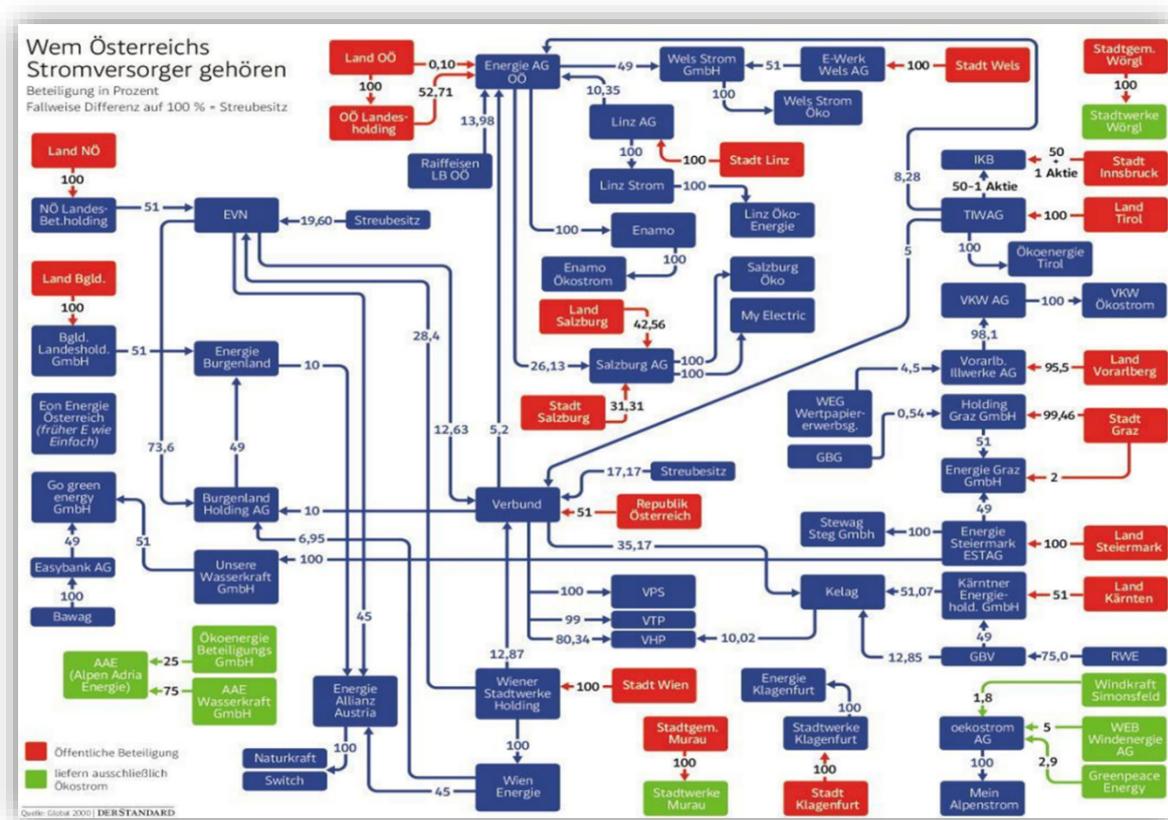


Abbildung 3: Wem Österreichs Stromversorger gehören, Grafik: Der Standard, Daten: Global 2000, bei Strobl, 2023)

Aus Abbildung 3 ergibt sich zweierlei: Zum einen ist der Staat in seinen unterschiedlichsten Ausprägungen (Bund, Land, Gemeinde) an den österreichischen Energieversorgungsunternehmen maßgeblich beteiligt. Teilweise stehen diese Unternehmen sogar im alleinigen Eigentum von Gebietskörperschaften. Zum anderen zeigt sich, dass die Energieversorgungsunternehmen mehrheitlich als Aktiengesellschaften organisiert sind, nur zum Teil finden sich auch GmbH-Konstruktionen. Prominentes Beispiel dafür ist die Wien Energie GmbH, die 100 % im Eigentum der Wiener Stadtwerke GmbH steht, welche wiederum zu 100 % im Eigentum der Stadt Wien steht. Eine solche durchgehende GmbH-Konstruktion bildet aber die Ausnahme.

Diese starke Repräsentation der öffentlichen Hand als Eigentümerin lässt sich historisch erklären, ist aber teilweise auch verfassungsrechtlich abgesichert. So normiert das eigens

dafür geschaffene „Bundesverfassungsgesetz, mit dem die Eigentumsverhältnisse an den Unternehmen der österreichischen Elektrizitätswirtschaft geregelt werden“ unter anderem, dass die Verbundgesellschaft zumindest zu 51 % im Eigentum des Bundes (§ 1 Abs 1 BVG Eigentumsverhältnisse) zu stehen hat (vgl. Andessner 2024 sowie E-Control o. D.). Auf Ebene der Erzeugung und der Lieferanten sind allerdings auch neue private Marktteilnehmer hinzugetreten.

Der Wärme-/Kältesektor (Fern- und Nahwärme sowie Fern- und Nahkälte) ist hingegen bislang aufgrund der technischen Gegebenheiten (dazu näher Wagner 2024) nicht liberalisiert. Diese Leistungen werden (in der Regel durch öffentliche) **vertikal integrierte Unternehmen** – also Unternehmen, die sowohl die Wärme- bzw. Kälteerzeugung, als auch den Netzbetrieb, Wärme- und Kältelieferung und Wartung übernehmen – lokal und ohne Konkurrenz (also nicht in einem Wettbewerbsmarkt) bereitgestellt. Für diesen Bereich bestehen im Unterschied zum Strom- und Gassektor auch keine näheren unionsrechtlichen Vorgaben.

#### 4.4.2. AKTUELLE POLITISCHE ZIELVORGABEN IM BEREICH DER ENERGIEVERSORGUNG

In der Entwicklung und staatlichen Steuerung des Energiesektors lassen sich vier Phasen grundsätzlich unterscheiden (vgl. Storr 2022, 33 – der allerdings lediglich von drei Phasen spricht):

- Die frühen Bestimmungen der Regelungen der damals noch privat organisierten Energiewirtschaft haben in der ersten Phase vor allem wirtschaftspolizeirechtlichen Charakter (Zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts).
- In der zweiten Phase ging es vermehrt darum, Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Dies erfolgt unter anderem durch die Verstaatlichung dieses Sektors Ende der 1940er-Jahre: Es werden neun Landesgesellschaften und eine Verbundgesellschaft gegründet.
- In der dritten Phase (die bis in die Gegenwart führt) geht es nach erfolgter weitgehender Liberalisierung dieses Sektors (seit den 1990er-Jahren, siehe oben) um die Herstellung und Sicherstellung eines EU-weiten Binnenmarkts für Energie, der sich durch offenen Wettbewerb und einen freien Handel innerhalb der EU auszeichnet.
- In der vierten Phase tritt der Klimaschutz als bestimmendes Ziel für den Energiesektor hinzu. Auf EU-Ebene wird diese Schwerpunktverlagerung im Wesentlichen mit dem Paket *Clean Energy for all Europeans* eingeleitet (COM (2016) 860 final; vgl. auch European Commission 2019)

Zentrale strategische Dokumente im Bereich der europäischen Energiepolitik sind aktuell der *EU Green Deal*, der von weiteren Konzepten konkretisiert wird. Im Bereich der Energie sind das aktuell *Fit for 55* und der *REPowerEU-Plan*. Auf innerstaatlicher Ebene sind der *Nationale Energie- und Klimaplan* (NEKP) sowie der *ÖNIP* (integrierte österreichische Netzinfrastukturplan) als wesentliche strategische Dokumente für die zentralen politischen Ziele im Energiesektor zu sehen.

## POLITISCHE ZIELVORGABEN AUF EU-EBENE<sup>33</sup>

Mit dem *EU Green Deal* (COM (2019) 640 final) soll der Übergang zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft geschaffen werden, die

- bis 2050 keine Netto-Treibhausgase mehr ausstößt;
- ihr Wachstum von der Ressourcennutzung abkoppelt;
- fair und gerecht gestaltet ist.

Der Energiesektor nimmt bei der Erreichung der ambitionierten Ziele des *Green Deal* eine besondere Rolle ein, da mehr als 75 % der Treibhausgasemissionen der EU auf den Energiesektor (Erzeugung und Verbrauch) zurückzuführen sind (COM (2019) 640 final, S. 7). Zur Erreichung der Klimaziele für 2030 und der Klimaneutralität bis 2050 ist es erforderlich, das Energiesystem der EU zu dekarbonisieren.

Der europäische *Green Deal* konzentriert sich beim Übergang auf saubere Energie auf drei Aspekte, um Treibhausgasemissionen zu verringern und die Lebensqualität zu erhöhen:

- Gewährleistung einer sicheren und erschwinglichen Energieversorgung in der EU;
- Entwicklung eines vollständig integrierten, vernetzten und digitalisierten EU-Energie-markts;
- Vorrang für Energieeffizienz und Entwicklung eines überwiegend auf erneuerbaren Energiequellen basierenden Energiesektors.

Der *European Green Deal* wird für den Energiesektor durch das Programm *Fit for 55* (COM (2021) 550 final) konkretisiert. „Fit für 55“ bezieht sich auf das Ziel der EU, die Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % zu senken. Mit Bezug auf den Energiesektor soll dies vor allem die Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien, die Steigerung der Energieeffizienz sowie die Verschärfung des bestehenden EU-Emissionshandelssystems erreicht werden. Ergänzt wird dieses Programm durch den *REPowerEU-Plan* (COM (2022) 230 final), der als Reaktion auf die Störungen des Energiemarkts in Folge des Angriffes Russlands auf die Ukraine vorgestellt wurde. Der Umstieg auf erneuerbare Energiequellen ist nunmehr nicht nur zur Erreichung der Klimaziele elementar, sondern auch um die geopolitische Abhängigkeit der EU von fossilen Energieträgern zu verringern. Durch die stark gestiegenen Energiepreise ist auch vermehrt die Leistbarkeit der Energieversorgung Teil der politischen Debatte geworden.

Aus dem Plan abgeleitete Maßnahmen sind Energieeinsparungen, allerdings kaum Maßnahmen im Bereich der Energiesuffizienz (siehe unten), erneut eine Beschleunigung des Ausbaues sauberer Energie und insgesamt die breitere Aufstellung der Energieversorgung. Um die gewünschte Diversifizierung der Energieversorgung zu erreichen, soll vermehrt auf Flüssiggas (LNG) zurückgegriffen werden, da auf diese Art alternative Lieferanten zu russischem Pipeline-Gas zur Verfügung stehen. (Dies entspricht lediglich einer Diversifizierung fossiler Energiequellen, nicht aber einer Dekarbonisierung.)

Im Rahmen der Richtlinie 2024/1788 über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff sowie der Verordnung 2024/1789 wurden Maßnahmen zur weiteren Diversifizierung der Gasversorgung gesetzt. So gelten nun etwa zahlreiche verschärfte Verbraucherrechte gleichermaßen beim Bezug von Gas und Wasserstoff. Ziel ist weiters auch eine integrierte Netzplanung: So wird von Gas- und Wasserstoffnetzbetreibern ein zehnjähriger Netzentwicklungsplan auf EU-Ebene erstellt.

<sup>33</sup> Überblick über Aktivitäten auf europäischer Ebene:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/70/energie-aus-erneuerbaren-quellen>

Vorgesehen ist außerdem das Ende von neu abgeschlossenen langfristigen Lieferverträgen für fossiles Gas ab 2049. (Rat der EU 2024)

Mit diesen Programmen und Plänen wird hinsichtlich des Ausbaus erneuerbarer Energien das bisherige Ziel (Anteil erneuerbarer Energie am Bruttostromverbrauch in Höhe von 32 %) auf eine erneuerbare Stromversorgung in Höhe von mindestens 42,5 % bis 2030, möglichst aber auf 45 %, angehoben. Zur Steigerung der Energieeffizienz sollen im Vergleich zu 2020 bis 2030 11,7 % des Endenergieverbrauchs eingespart werden. Zukünftig sollen im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems Emissionsrechte noch stärker gekürzt werden – bis 2030 im Vergleich zu 2005 schrittweise um 62 % (bisher 43 %). Ab 2027 wird ein neues Emissionshandelssystem für die Sektoren Verkehr und Gebäude eingeführt. Mit den Einnahmen des neuen Emissionshandels soll ab 2026 ein neuer Klimasozialfonds finanziert werden. Es wird ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) eingeführt, welcher durch die Einhebung eines CO<sub>2</sub>-Preises einen Ausgleich für europäische Unternehmen gegenüber Unternehmen aus anderen Wirtschaftsräumen schaffen soll. Der EU-Emissionshandel gilt für jene nicht und sie lukrieren nachweislich Wettbewerbsvorteile aufgrund der Nicht-Internalisierung der externen Kosten der Emission von Treibhausgasemissionen.

## KURZÜBERBLICK ÜBER WICHTIGES SEKUNDÄRRECHT – RICHTLINIEN UND VERORDNUNGEN

- Richtlinie über erneuerbare Energie / Renewable Energy Directive RED
- ElektrizitätsbinnenmarktRL und Elektrizitätsbinnenmarkt-VO
- Aktuell: Bereits beschlossene Änderungen sowohl an der RL als auch an der VO, um stabilere Energiepreise sicherzustellen bzw. Verbraucher:innen zu schützen
- ErdgasbinnenmarktRL
- Aktuell: Richtlinie 2024/1788 über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff sowie Verordnung 2024/1789 für ebendiese Binnenmärkte im Rahmen des *Fit for 55*-Pakets
- EnergieeffizienzRL (und weitere Maßnahmen in Bezug auf andere Sektoren/Produkte, z. B. Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden; Europäische Richtlinien zur umweltgerechten Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte sowie Verordnung zur Energieverbrauchskennzeichnung)
- Verordnung bzgl. Finanzierungsmechanismen zur Förderung erneuerbarer Energie
- TEN-E Verordnung: Schaffung transeuropäischer Energienetze (wobei eines der Ziele die Ertüchtigung der Netze für erneuerbare Energieträger sein soll)
- Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union (RL 2003/87/EG)

## INNERSTAATLICHE EBENE

Entwürfe zu nationalen Energie- und Klimaplänen sind von den Mitgliedstaaten verpflichtend zu erstellen und der Kommission zur Bewertung vorzulegen (Art 9 Governance-VO), um darzulegen, wie sie die europäischen Ziele im Bereich der Klima- und Energiepolitik erreichen wollen. Die aktuelle Version des Österreichischen Energie- und Klimaplanes wurde im Jahr 2019 an die Europäische Kommission übermittelt. Dieses Dokument musste bis Juni 2024 aktualisiert werden. Nach Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Bundesregierung wurde ein bereits übermittelter Entwurf wieder zurückgezogen, woraufhin die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren (INFR (2023) 2172) eingeleitet hat. Im August 2024 wurde der aktualisierte Plan zur Übermittlung an die Kommission vorgestellt (BMK, 2024b).

Für den Energiesektor sieht der vorliegende, aktualisierte nationale Energie- und Klimaplan höhere Ambitionen für die Energiewende und eine Anpassung an die neuen Ziele des *Fit for 55*-Programms und des RePowerEU-Plans vor. Diese Ziele sollen durch eine deutlich erhöhte Energieverbrauchsreduktion und die Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien sowie der Sanierung von Bestandsgebäuden erreicht werden. Weitere Schwerpunkte liegen in der Erhöhung der Resilienz und Zuverlässigkeit des Energiesystems, der Abschaffung von klimaschädlichen Subventionen und der Erhöhung der Energieversorgungssicherheit vor dem Hintergrund der Beschleunigung des Ausstiegs aus russischen Energieimporten, wiederum insbesondere durch den Ausbau erneuerbarer Energieressourcen, aber auch durch den Ausbau der Wasserstoffproduktion. Auch der Einsatz von CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung wird genannt.

Konkrete Ziele in Bezug auf die erneuerbaren Energien sind:

- Steigerung des Anteils erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch in Österreich auf mindestens 60 % bis 2030 (Herleitung der Abschätzung des nationalen Anteils Österreichs auf Basis des ANHANG II der Verordnung (EU) 2018/199) gemäß einem in der RED III angepassten verbindlichen EU-Gesamtziel von 42,5 %);
- Abdeckung von 100 % des inländischen Stromverbrauchs bis 2030 durch erneuerbare Quellen im Inland (national bilanziell);
- Erreichung eines Anteils von grünem Gas in Höhe von mind. 9,75 % bis Ende 2030;
- Bereitstellung einer Elektrolysekapazität in Höhe von 1 GW bis 2030 zur Produktion von erneuerbarem Wasserstoff;
- Ersatz von mind. 80 % des Verbrauchs von fossil erzeugtem Wasserstoff in der energieintensiven Industrie durch klimaneutralen Wasserstoff bis 2030;
- Beschleunigung des Netzausbaus und Verstärkung der Netzkapazitäten für elektrische Energie. In Bezug auf das Ziel der Steigerung der Energieeffizienz wird festgelegt:
- Endenergieverbrauchszielverpflichtung von 920 PJ im Kalenderjahr 2030 (2022: rund 1.060 PJ);
- Einsparverpflichtung von kumuliert 650 PJ 2021–2030 durch strategische Maßnahmen.

Energieversorgungssicherheit soll erreicht werden durch:

- Möglichst rasche Unabhängigkeit von russischem Gas;
- Diversifizierung der Importrouten für Erdgas nach Österreich und Erschließung alternativer Lieferquellen;
- Aufbau resilienter Lieferketten für Energieimporte;
- Strategische Weiterentwicklung bzw. Anpassung der nationalen Strom-, Gas- und Wasserstoffinfrastruktur;
- Schaffung von Importmöglichkeiten für klimaneutralen Wasserstoff und Aufbau einer geeigneten Wasserstoffinfrastruktur.

Darüber hinaus wird zur Erhöhung der Resilienz und Zuverlässigkeit des Systems festgelegt:

- Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen zur Überwindung von Energiekrisen;
- Flexibilität ermöglichen, im Bereich der Energiebereitstellung sowie im Verbrauch durch Speicher und intelligentes Netzmanagement;
- Verstärkte Nutzung neuer Marktrollen (Energiegemeinschaften, aktive Kund:innen);
- Hindernisse des grenzüberschreitenden Handels mit Strom beseitigen;
- Energiearmut zurückdrängen und Rechte der Verbraucher:innen stärken.

## KURZÜBERBLICK ÜBER GESETZLICHE VORGABEN FÜR DEN ENERGIESEKTOR

- **EIWOG** als Grundsatzgesetz sowie Ausführungsgesetze der Länder (für Strom).

- Ein Entwurf für ein neues ElWG<sup>34</sup>, der zahlreiche Reformen vorsieht, liegt vor (siehe zu geplanten neuen Vorgaben für Netzbetreiber 4.4.3. sowie zu neuen Möglichkeiten zum Verkauf von Energie unter Bürger:innen 4.4.5.):
  - a. Anpassung der Marktregeln im Elektrizitätssektor an die neuen Gegebenheiten und Herausforderungen (zunehmende Dekarbonisierung und Dezentralisierung);
  - b. Herstellung einer Kohärenz mit dem Fördersystem des Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzes;
  - c. Maßnahmen, die zum Ziel den Gesamtstromverbrauch ab dem Jahr 2030 zu 100 % national bilanziell aus erneuerbaren Energiequellen zu decken, beitragen;
  - d. Stärkung der Rechte der Verbraucher:innen und die Förderung ihrer aktiven Teilnahme am Energiemarkt (beispielsweise durch neu ermöglichte dynamische Tarife oder strenge Regelungen zu Preiserhöhungen);
  - e. Neue Möglichkeiten für einen schnelleren und flexiblen Netzzugang (z. B. Flexibler Netzzugang § 85) sowie damit zusammenhängende erweiterte Verpflichtungen für Netzbetreiber;
  - f. Stärkung der Risikovorsorge im Elektrizitätssektor.

Aus jetziger Sicht (September 2024) ist allerdings unklar, wann ein endgültiger Entwurf vorliegt und im Nationalrat beschlossen wird.

- **GWG** (im Bereich Gas)

- Für den Bereich Wärme gibt es keine Regelung analog zum ElWOG bzw. GWG – ein „Wärme- bzw. Kältewirtschaftsgesetz“ wird von verschiedenen Stakeholdern allerdings gefordert.

- **Energielenkungsgesetz**

- Sieht gesetzliche Grundlagen für Lenkungsmaßnahmen vor, um die Energieversorgung in einer (drohenden) Versorgungskrise zu sichern.

- **Energieinfrastrukturgesetz**

- Begleitende Regelungen zu in der TEN-E-VO vorgesehenen Infrastrukturprojekten.

- **Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz (EAG)**

- Instrumente zur Förderung von Investitionen mit Zuschüssen sowie des Absatzes von erneuerbarer Energie mit Marktprämien durch den Bund.

- **Bundes-Energieeffizienzgesetz (EEffG)**

- Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie in nationales Recht; sieht sowohl Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz im Haushaltsbereich (z. B. kostenlose Energieberatungen) sowie Effizienzverpflichtungen für den Bund vor.

---

<sup>34</sup> Ministerialentwurf zum ElWG (Stand Jänner 2024), [www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/ME/310](http://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/ME/310)

#### 4.4.3. VERSORUNGSLÜCKEN BEI DER SICHERSTELLUNG EINER GRUNDVERSORUNG

In diesem Abschnitt geht es nicht darum, sämtliche Lücken in den Maßnahmen zur Erreichung der oben genannten politischen Ziele im Energiesektor darzustellen. Der Fokus liegt – entsprechend dem Schwerpunkt der Studie – auf den Lücken zur Sicherstellung einer Grundversorgung, in den oben genannten drei Dimensionen: 1) Versorgungssicherheit im Sinne der Gewährleistung ausreichender Erzeugungs- und Übertragungskapazitäten; 2) flächendeckende Versorgung mit Energie zu erschwinglichen Preisen; 3) soziale Grundversorgung.

##### LÜCKEN BEI DER SICHERSTELLUNG DER VERSORUNGSSICHERHEIT IM SINNE DER GEWÄHRLEISTUNG AUSREICHENDER ERZEUGUNGS- UND ÜBERTRAGUNGSKAPAZITÄTEN

Die Sicherstellung der Versorgungssicherheit im Sinne der Gewährleistung ausreichender Erzeugungs- und Übertragungskapazitäten war eine zentrale Begründungslinie für die Verstaatlichung des Energiesektors Ende der 1940er-Jahre (Holoubek/Segalla 2004, 75). Mit der Liberalisierung des Sektors und der Einführung eines Wettbewerbsmarktes soll – im Sinn des Konzepts des Gewährleistungsstaates – **primär ein funktionierender Wettbewerbsmarkt für die Herstellung von Versorgungssicherheit sorgen**. Primäre Aufgabe des Staates in dieser Konzeption ist, durch Regulierung einen funktionsfähigen Wettbewerbsmarkt sicherzustellen; staatliche Steuerung unmittelbar zur Versorgungssicherheit ist nur vorgesehen, wenn die Marktstrukturen selbst eine solche nicht herstellen können (z. B. im Krisenfall). In einem solchen Fall kann Versorgungssicherheit durch Auferlegung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen an die Unternehmen erreicht werden (zum Konzept der **gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen**: Abel et al. 2008, 222 ff.).

Es ist bereits zu Beginn der Liberalisierung umfassend ausgearbeitet worden, dass der österreichische Rechtsrahmen nur bedingt derart positiv-rechtlich verankerte Steuerungsmöglichkeiten unmittelbar zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit trifft; es wird weitgehend darauf vertraut, dass der „geöffnete Markt die entsprechenden Leistungen erbringen wird. Die staatliche Verantwortung beschränkt sich insoweit auf eine reine Wettbewerbsregulierung.“ (Holoubek/Segalla 2004, 90) Interventionsmöglichkeiten werden in Form des **Energielenkungsgesetzes** grundsätzlich erst dann vorgesehen, wenn der Krisenfall bereits eingetreten ist, das heißt, wenn ein Mangel in der Energieversorgung aufgetreten ist oder unmittelbar droht; kaum aber, um Vorsorge dafür zu treffen, dass dieser Zustand nicht eintritt.

Hinsichtlich der **Sicherung ausreichender Erzeugungskapazitäten**, ist erst 2022 mit den §§ 18a ff. GWG die strategische Gasreserve geschaffen worden, die jedoch bereits mit Ende September 2025 wieder auslaufen soll. Sie beauftragt die Austrian Gas Grid Management AG (Verteilergebietsmanager) mit der Beschaffung und Haltung von 20 TWh Erdgas. Außerdem wurde mit § 26a EnLG („Geschützte Gasmengen“) ein Anreiz für große Endverbraucher geschaffen, selbst Gas einzuspeichern, weil 50 % ihres Verbrauchs von den mengenbezogenen Lenkungsmaßnahmen (siehe unten) ausgenommen wurden. Auch diese Regelung soll mit Ende Mai 2025 auslaufen. Darüber hinaus sieht das Energierecht lediglich mit dem EAG eine indirekte Steuerung durch Förderung und damit Schaffung von Anreizen bei der Erzeugung von erneuerbarer Energie vor.

**Versorgungssicherheit im Netzbetrieb** erfordert eine ausreichende Instandhaltung und den Ausbau der Netze. Der Ausbau soll das Vorhandensein ausreichender Netzkapazitäten sicherstellen und wird notwendig, wenn die physikalischen Kapazitätsgrenzen des Netzes erreicht sind. Die Instandhaltung gewährleistet den laufenden Betrieb der Netze und stellt sicher, dass sich die vorhandenen Netze in einem angemessenen technischen Zustand

befinden und erhalten werden. Mit dem Umbau des Energiesystems in Richtung 100 % Erzeugung aus erneuerbaren Energiequellen wachsen die Anforderungen an die Netze, insbesondere sind ausreichende Ausgleichs- und Regelenergiekapazitäten notwendig, um die Angebotsschwankungen der volatilen Erneuerbaren auszugleichen.

Bislang legen die rechtlichen Vorschriften die Gewährleistung der Versorgungssicherheit auf Ebene der Verteilernetze lediglich durch allgemein formulierte Grundsätze fest, ohne aber entsprechende Interventionsmöglichkeiten auch zur tatsächlichen Sicherstellung dieser Grundsätze vorzusehen (§ 45 ElWOG). Anders ist die Situation auf Ebene der Übertragungsnetzbetreiber: Die Erstellung und Veröffentlichung der Netzentwicklungspläne ist verpflichtend vorgeschrieben; zumindest alle zwei Jahre ist ein zehnjähriger Netzentwicklungsplan der E-Control als Regulierungsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. § 39 sieht relativ weitreichende Möglichkeiten vor, die die Regulierungsbehörde ergreifen kann, wenn Investitionen aus dem Netzentwicklungsplan aus nicht zwingenden Gründen nicht getätigt werden: So kann die Behörde den Übertragungsnetzbetreiber auffordern, die Investition durchzuführen, selbst ein Ausschreibungsverfahren einleiten, um die Investition mit anderen Investoren durchzuführen oder den Übertragungsnetzbetreiber gar zu einer Kapitalerhöhung und -beteiligung unabhängiger Investoren verpflichten. Nicht zu vergessen ist, dass sowohl APG (Austrian Power Grid) als auch die AGGM (Austrian Gas Grid Management) und die Verbund AG an der Erstellung des ÖNIP (integrierter Netzinfrastrukturplan) des Bundesministeriums für Klimaschutz beteiligt waren. Der Entwurf für ein neues ElWG sieht nun zwar für die Zukunft auch für Verteilernetzbetreiber weitergehende Verpflichtungen zur Erstellung und Genehmigung von Netzentwicklungsplänen vor, aber mit wenigen Interventionsmöglichkeiten für die Behörde (die vergleichbar mit den Übertragungsnetzen wären), wenn diese den Ausbauplänen nicht nachkommen.

Steuerungsmaßnahmen nach dem Energielenkungsgesetz werden – wie oben erläutert – erst schlagend, wenn ein Krisenfall bereits eingetreten ist: „zur Abwendung einer unmittelbar drohenden Störung oder zur Behebung einer bereits eingetretenen Störung der Energieversorgung Österreichs, sofern diese Störungen keine saisonale Verknappungserscheinung darstellen oder durch marktkonforme Maßnahmen nicht, nicht rechtzeitig oder nur mit unverhältnismäßigen Mitteln abgewendet oder behoben werden können [...], ergriffen werden“ (§ 4 Abs 1 ElG). In diesem Fall sind zahlreiche Lenkungs- und Steuerungsmaßnahmen vorgesehen, z. B. Verfügungs-, Zugriffs- und Beschlagnahmerechte; Vorschriften über die Produktion, den Transport, die Lagerung, Verteilung, Abgabe, den Bezug; Beschränkung von Einfuhren und Verpflichtung zu Ausfuhren; Beschränkung des Verkehrs; Meldepflichten und Änderung der Anforderung an die Beschaffenheit von Energieträgern per Verordnung der BMK (genauer Müller 2019b, 1791). Nach dem Erdölbevorratungsgesetz werden Pflichtnotstandsreserven an Erdöl und Erdölprodukten von Importeuren gehalten (Müller 2019b, 1797). Durch Energielenkung in die Endkundenpreise einzugreifen, ist aber nicht möglich, denn die Lieferung von elektrischer Energie sowie von Erdgas ist allgemein vom PreisG ausgenommen (§ 2 PreisG). Es ist zu hinterfragen, warum gerade für den Energiesektor mengenmäßige Regulierungen nicht durch preisrechtliche Regelungen ergänzt werden sollen – nach § 2 PreisG ist das sinnvollerweise für alle anderen Bewirtschaftungssektoren der Fall. Unionsrechtlich ist eine Preisregulierung im Krisenfall grundsätzlich möglich (s. unten in diesem Abschnitt). In diesem Sinn wird auch in der Regierungsvorlage zur Stammfassung des PreisG 1992, die auch noch die Preisfestsetzung für Strom und Gas umfasste, festgehalten: „Eine Lenkung oder Bewirtschaftung eines Sachgutes kann ja eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung nicht sicherstellen, wenn ein größerer Teil derselben sich das der Lenkung oder Bewirtschaftung unterworfenen Sachgut wegen des zu hohen Preises nicht leisten kann. Daher muss, um den Zweck der Lenkung oder Bewirtschaftung, nämlich die Versorgungssicherheit, zu erreichen, eine behördliche Preislimitierung hinzutreten.“ (RV 336 BlgNR 18. GP, 8).

Zusammenfassend kann daher festgehalten werden, dass bei der Produktion und Verteilung von sowohl Elektrizität und Erdgas große öffentliche – und in geringerem Umfang private – Unternehmen als auch zunehmend kleine private Initiativen (Energiegemeinschaften, Einzelhaushalte) auf einem insbesondere hinsichtlich des Zugangs zu den Netzen strikt regulierten Markt agieren. Angesichts der unverlässlichen Gaslieferungen aus Russland wurden zumindest im Gassektor Regelungen getroffen, die für die Aufrechterhaltung der Erzeugungskapazitäten sorgen sollen, wenn auch nur befristet. Für den Energieträger Erdöl gibt es grundsätzlich ein solches Instrument, hingegen wird die Stromerzeugung durch Erneuerbare (nur) gefördert; angesichts der technisch schwierigen Speicherung von elektrischer Energie sind in diesem Bereich Vorsorgemaßnahmen betreffend die Erzeugungskapazität allerdings auch schwierig. Die Versorgungssicherheit bei den Übertragungskapazitäten, also dem Netzbetrieb, ist teilweise lediglich durch allgemeine Verpflichtungen ohne Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber den Netzbetreibern ausgestaltet. Beachtenswert bleibt, dass selbst im Notfall der wirklichen Störung der Versorgung keine Möglichkeiten für den Eingriff in die Preise vorgesehen sind und dass der Staat kaum Möglichkeiten hat, einer solchen Störung vorzubeugen.

### **VERSORGUNGSLÜCKEN BEI DER GEWÄHRLEISTUNG EINER FLÄCHENDECKENDEN VERSORGUNG ZU ERSCHWINGLICHEN PREISEN**

Der Strom- und Gaspreis besteht aus drei jeweils unterschiedlich festgelegten Preisteilen, nämlich aus dem Energiepreis im engeren Sinn (= Lieferpreis), dem Netzpreis sowie Steuern und Abgaben. Der Energiepreis im engeren Sinn ist jenes Entgelt, das Endkund:innen für die Lieferung der von ihnen verbrauchten Energie an den Energielieferanten zahlen. Der Netzpreis wiederum wird von den Endkund:innen für den Betrieb des Energienetzes gezahlt und wird im Strom- und Gassektor aufgrund des natürlichen Monopols der Netzinfrastruktur durch die Regulierungskommission der E-Control festgelegt. Die Steuern und Abgaben werden wiederum von Gesetzgebung und Verwaltung vorgegeben. Die Abnahmepreise sind nach Netzebenen und Abnahmemengen regressiv gestaltet, was bedeutet, dass große Abnehmer hohe Rabatte erhalten, was aus verteilungspolitischer und ökologischer Sicht problematisch sein kann (Plank/Doan 2019).

Der Energiepreis ieS (Lieferpreis) bildet den größten Teil des Strom- (im Jänner 2024 ca. 53 %) und des Gaspreises (im Jänner 2024 ca. 51 %) für Endkund:innen (E-Control 2024). Allerdings ist davon auszugehen, dass durch den erforderlichen Ausbau von erneuerbaren Energien die Netzentgelte weiter steigen und sich so auch der Anteil der Netzentgelte am von den Endkund:innen zu zahlenden Preis vergrößern werden (E-Control 2023a). Der Energiepreis ieS (Lieferpreis) wird vertraglich vereinbart, die Preisbildung erfolgt nach Angebot und Nachfrage. Im liberalisierten Energiebinnenmarkt steht es den Energielieferanten frei, den Preis für die Lieferung zu bestimmen (Art 5 Abs 1 EBM-RL; vgl. auch ErdgasBM-RL). Mitgliedstaatliche Preisbestimmungsmöglichkeiten für alle Haushaltskund:innen sind nur unter engen Voraussetzungen, wie etwa Versorgungskrisen oder Marktversagen, temporär und als Ultima Ratio zulässig (Art 5 EBM-RL; Art 3 Abs 2; Art 66a in der novellierten RL (RL 2024/1711)). Die individuelle Leistbarkeit von Energie soll sich durch den Wettbewerb der Energielieferanten und der Möglichkeit der Kund:innen, einfach und schnell ihren Vertragspartner zu wechseln, ergeben.

Durch die Erlassung des EIWOG 2010 beziehungsweise des GWG 2011 wurden die noch bestehenden Möglichkeiten zur hoheitlichen Preisbestimmung nach PreisG für den Energiesektor aufgehoben. Es gibt daher in Österreich keine gesetzliche Ermächtigung für die Verwaltung, Preise für Strom- und Gaslieferungen für Endkund:innen durch Verordnung oder Bescheid festzusetzen, weder für den Fall des Marktversagens noch bei der Anwendung des Energielenkungsgesetzes, also im Fall von Versorgungskrisen. Der grundsätzlich bestehende Spielraum für Regelungen, die in Versorgungskrisen oder bei besonders hohen

Preisen von der EU-Vorgabe marktgestützter Preise abweichen, ist insofern in Österreich bisher nicht umgesetzt worden.

Auf Grundlage der Regelung der sogenannten Grundversorgung (§ 77 EIWOG; § 124 GWG) können sich Haushaltskund:innen gegenüber einem Energielieferanten aber darauf berufen, zu jenem Tarif versorgt zu werden, zu dem dieser die größte Anzahl seiner Kund:innen beliefert. In der Praxis führt diese Regelung dazu, dass Haushaltskund:innen Anspruch auf einen Tarif erhalten, der nicht dem Neukundenpreis, sondern eben einem potenziell günstigeren Bestandstarif entspricht.

Die Berufung auf die Grundversorgung steht allen Haushaltskund:innen offen. Das wurde vom VfGH (12.3.2024, G 1102-1107/2023-16) zuletzt klargestellt. Die Regelung ist sachlich gerechtfertigt und als Konkretisierung von Art 27 EBM-RL (und daher auch nicht als Preisregelungsausnahme im Sinne des Art 5 EBM-RL) zu verstehen.

Nach § 80 Abs 2a EIWOG ist zudem sichergestellt, dass bei unbefristeten Lieferverträgen zwischen Lieferanten und Verbraucher:innen eine Änderung des vertraglich vereinbarten Entgelts von Seiten des Lieferanten nur vorgenommen werden kann, wenn die Änderung in einem angemessenen Verhältnis zum für die Änderung maßgebenden Umstand steht. Diese konsumentenschutzrechtliche Bestimmung verfolgt den Zweck, die ursprüngliche Äquivalenz der vertraglichen Leistungen beizubehalten (Kemetsmüller 2022, 55 f.). Eine allein vom Willen des Lieferanten abhängige Erhöhung, etwa zur Gewinnmaximierung, ist damit nicht möglich; Erhöhungen müssen vielmehr sachlich gerechtfertigt sein. In der rezenten Energiepreiskrise führte diese Regelung etwa dazu, dass die von der Verbund AG vorgenommene Entgelterhöhung, die an die Steigerung des Stromgroßhandelspreisindex angeknüpft war, vom Handelsgericht Wien als überraschend sowie nachteilig für Verbraucher:innen und damit als rechtswidrig erklärt wurde (HG Wien 7.2.2023, 58 Cg 17/22s). Das Urteil wurde vom Oberlandesgericht Wien bestätigt (OLG Wien 15.9.2023, 33 R 57/23d). Das OLG sprach zudem aus, dass ein Preisänderungsrecht nicht schon gesetzlich aufgrund von § 80 Abs 2a EIWOG bestehe, sondern vertraglich vereinbart sein muss, um dem ABGB zu entsprechen.

Im Gassektor verweist § 125 GWG auf die allgemeinen Konsumentenschutzregeln, die einen vergleichbaren Schutz entfalten (insbesondere § 6 Abs 1 Z 5 KSchG).

Anders ist die rechtliche Ausgangslage im nicht-liberalisierten Fernwärme-Sektor: Der Preis für die Lieferung von Fernwärme sowie die damit zusammenhängenden Nebenleistungen wird hier grundsätzlich auch vertraglich zwischen Energielieferanten und den Endkund:innen vereinbart, die allgemeinen Konsumentenschutzregelungen kommen ebenfalls zum Tragen. Der Preis kann aber gemäß § 3 Abs 2 PreisG auf Antrag eines Energielieferanten oder von Amts wegen auch durch Bescheid oder Verordnung festgelegt werden. Dieser behördlich festzulegende Preis muss volkswirtschaftlich gerechtfertigt sein. Die Preisregulierung auf dieser Grundlage führt jedoch nicht immer zu erschwinglichen Preisen. Die Verfahren und Grundlagen, wie Preise in der Fernwärme festgelegt werden, werden als intransparent und nicht nachvollziehbar kritisiert (Die Presse 2018). Darüber hinaus handelt es sich bei der Preisregulierung um keine verpflichtende Bestimmung, von der nur in wenigen Fällen Gebrauch gemacht worden ist, sodass nur wenige Wärmeunternehmen in Österreich von dieser betroffen sind. (Wagner 2024, 54; Winner 2016, 27) Es besteht für den Bereich der Fernwärme die Forderung, die Tätigkeit der Preisregulierung an eine unabhängige Behörde zu übertragen, die über entsprechende Fachexpertise verfügt.

In einer Zusammenschau kann festgestellt werden: Für den Lieferpreis von Strom und Gas gibt es derzeit keine allgemeine Preisfestsetzungsmöglichkeit in der österreichischen Rechtsordnung. Der Preis wird zwischen Lieferanten und Haushaltskund:innen vertraglich vereinbart und richtet sich nach Angebot und Nachfrage am Markt. Jedoch werden

Haushaltskund:innen vor drastischen Preisanstiegen einerseits geschützt, indem Tarifierhöhungen bei bestehenden, unbefristeten Verträgen sachlich durch einen für den Vertrag maßgebenden Umstand gerechtfertigt sein müssen. Eine Erhöhung, die gestiegene Kosten des Energielieferanten abdeckt, kann in diesem Sinn gerechtfertigt sein; eine reine Erhöhung aus reinen Profitinteressen nicht. Andererseits können sich Haushaltskund:innen gegenüber jedem Energielieferanten auf die Grundversorgung zu diskriminierungsfreien Preisen berufen: Sie dürfen in diesem Grundversorgungsvertrag nicht schlechter gestellt werden als die größte Anzahl der Haushaltskund:innen. Wie erschwänglich diese Preise sind, hängt also vom Bestandskund:innentarif ab und ist nicht direkt festgelegt. Haushaltskund:innen werden sich dann auf die Grundversorgung berufen, wenn eine Diskrepanz zwischen steigenden Marktpreisen und moderaten Bestandstarifen besteht oder wenn sie z. B. aufgrund schlechter Bonität außerhalb der Grundversorgung keinen Energieliefervertrag bekommen. Die Grundversorgung kann so zumindest kurzfristig einen erschwänglicheren Tarif gegenüber dem Marktpreis gewährleisten. Da auch hier die Möglichkeiten gerechtfertigter Erhöhungen zu berücksichtigen sind, ist die Grundversorgung keine längerfristig praktikable Regelung, wenn bei Marktversagen oder Versorgungskrisen die Kosten der Lieferanten oder die Anzahl der sich auf die Grundversorgung berufenden Haushaltskunden eklatant steigen.

Mit der „Strompreisbremse“ sind allerdings befristet Kostenerleichterungen durch den Staat geschaffen worden. Diese ist als Subvention an private Haushalte für eine bestimmte Menge Strom (Stromkostenzuschussgesetz, BGBl I 2022/156 idF BGBl I 2023/19) ausgestaltet gewesen, welche zum Teil durch eine Gewinnabschöpfung bei den Energieunternehmen finanziert worden ist (vgl. Bundesgesetz über den Energiekrisenbeitrag-fossile Energieträger (EKBFZ) BGBl I 220/2022 idF BGBl I 13/2024).

Im Mai 2024 hat der Rat Vorschriften verabschiedet, die weitergehende Möglichkeiten der Preisregulierung vorsehen. Ziel ist insbesondere, Preisschwankungen zu verhindern. Dafür kann der Rat zukünftig etwa auf Vorschlag der Kommission eine regionale oder unionsweite Krise ausrufen, sofern die Preise für Endkund:innen stark ansteigen. Im Falle einer solchen Krise bekommen die Mitgliedstaaten befristet zusätzlich Möglichkeiten, um in die Preisfestsetzung (für Haushalte sowie kleine und mittlere Unternehmen) einzugreifen. Vorgesehene Maßnahmen dürfen sich immer nur auf einen Teil des Verbrauchs beziehen, um Anreize zur Verbrauchsreduzierung zu setzen (zukünftiger Art 66a der RL 2019/944 idF RL 2024/1711).

## **VERSORGUNGSLÜCKEN BEI DER GEWÄHRLEISTUNG EINER SOZIALEN GRUNDVERSORGUNG**

Für den Stromsektor setzt die EBM-RL einen Rahmen für Maßnahmen für „schutzbedürftige Kunden“ (Art 28) und gibt den Mitgliedstaaten auch vor, den Begriff der „Energiearmut“ zu definieren (Art 29). Das Konzept der „schutzbedürftigen Kunden“ und der „Energiearmut“ sind nicht deckungsgleich. Beide sind außerdem von der Regelung der Grundversorgung, die jedem und jeder offensteht, zu unterscheiden (Storr 2023, 644).

Für die zwei besonders hervorgehobenen Gruppen besteht gemäß Art 5 Abs 3 EGM-RL die Möglichkeit, staatliche Preisfestsetzungen abweichend vom Marktpreis vorzunehmen. Dabei wäre auch eine kompensationslose Verpflichtung an die Unternehmen denkbar, sofern die Regelung insgesamt verhältnismäßig ist (vgl. etwa Korinek 1983, 258 ff.). Im Rahmen der Richtlinie über gemeinsame Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbare Gase und Erdgas sowie Wasserstoff werden den Mitgliedstaaten auch zahlreiche Instrumente zum Schutz von schutzbedürftigen oder von Energiearmut betroffenen Haushalten ermöglicht. Hierbei soll in insbesondere auf Kund:innen in abgelegenen Gebieten Rücksicht genommen werden (Art 26 f.). Österreich hat bisher jedoch keine

derartigen hoheitlichen Preisregelmöglichkeiten speziell für schutzbedürftige oder von Energiearmut betroffene Kund:innen erlassen.

In der österreichischen Rechtsordnung finden sich kaum Regelungen, die nur für „schutzbedürftige oder von Energiearmut betroffene Kunden“ Anwendung finden. Im EIWOG und GWG sind weitere verpflichtende Bestimmungen für Energielieferanten normiert, wie bei Zahlungsverzug, Mahnungen und schlussendlich Vertragsbeendigungen sowie Abschaltungen gegenüber Verbraucher:innen zu verfahren ist (§ 82 Abs 2a bis 8 EIWOG, § 127 Abs 3 bis 8 GWG). Diese gelten ebenso unabhängig vom Einkommen, alle Verbraucher:innen können sich darauf berufen. In der Realität werden die Regelungen wohl tendenziell von schutzbedürftigen Haushalten in Anspruch genommen. Außerdem können die Regeln der Grundversorgung, insbesondere auch in Hinblick auf Sicherheitsleistungen, Vorauszahlungen und Verzug (s. oben), schutzbedürftigen Kund:innen entgegenkommen.

Für schutzbedürftige Kund:innen gibt es aber – dauerhafte sowie temporäre – Zuschüsse auf Landesebene, um die Leistbarkeit von Energie zu gewährleisten (Herndler 2024).

Das Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz sieht zudem eine Kostenbefreiung beziehungsweise Kostendeckelung für einkommensschwache Haushalte vor (§§ 72, 72a EAG). Die Anspruchsvoraussetzungen richten sich nach dem ORF-Beitrags-Gesetz 2024 in Verbindung mit der Fernmeldegebührenordnung. Ebenfalls daran anknüpfend wird für einkommensschwache Haushalte derzeit auch ein Netzkostenzuschuss geleistet (§§ 7, 8 SKZG).

Es liegt ein Ministerialentwurf zu einem Energiearmuts-Definitions-Gesetz vor (310/ME XXVII. GP). Mit diesem Bundesgesetz sollen eine Definition von Energiearmut für die statistische Erfassung sowie die Festlegung der Zielgruppen, also unterstützungswürdige Haushalte, verankert werden. Energiearm sind laut Definition „jene Haushalte, die über ein Einkommen unter der Armutgefährdungsschwelle verfügen und gleichzeitig die notwendigen Mittel für Ausgaben für Haushaltsenergie (Strom, Heizung, Warmwasser, Kochen) nicht oder nur unzureichend selbst aufbringen können.“ (§ 4 leg fer) Bei den Zielgruppen unterscheidet der Ministerialentwurf zwischen „einkommensschwachen Haushalten“ für energiearmuts- und „förderungswürdigen Haushalten“ für klimapolitische Maßnahmen (310/ME XXVII. GP, 29). Außerdem besteht auf Antrag eine behördliche Überprüfungsmöglichkeit der Einkommensverhältnisse. Konkrete daran anknüpfende Maßnahmen finden sich im Ministerialentwurf jedoch nicht.

#### 4.4.4. KLIMAZIELE UND RESSOURCENSCHONUNG

Die Klimawende und hier insbesondere das Ziel, bis 2040 (innerstaatlich) beziehungsweise bis 2050 (EU-weit) klimaneutral zu sein, erfordert den gänzlichen Umbau des Energiesystems in Richtung 100 % Erzeugung aus erneuerbaren Energiequellen.

Die Steigerung der Energieeffizienz steht im Sinne der Ressourcenschonung nach dem Motto „*Efficiency first*“ an erster Stelle der Maßnahmen (COM (2019) 640 final, beispielsweise S. 7). Energieeffizienz soll Energieverschwendung vermeiden und als Alternative zur Energieerzeugung behandelt werden, welche auch in Form der Erneuerbaren sehr ressourcenintensiv ist (z. B. Flächenverbrauch beim Ausbau von Freiflächen-PV-Anlagen). Das Leitbild der Energieeffizienz ist von der sogenannten Energiesuffizienz zu unterscheiden (dazu näher unten).

Das Ziel, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, erfordert zusätzlich aber freilich auch einen massiven Ausbau der erneuerbaren Energieträger (insbesondere Wind und Photovoltaik, Wasserkraft ist in Österreich bereits gut ausgebaut). Damit muss auch der Ausbau der Netzkapazitäten einhergehen.

Schließlich sind Maßnahmen für den Ausstieg aus Gas und Öl und den Umstieg zu den Erneuerbaren für die verschiedensten Bereiche zu treffen (z. B. Gebäude und Wohnen, Mobilität, Industrie), aber auch für den Gas- und Ölwirtschaftssektor selbst ist zu organisieren, wie dieser Ausstieg (insbesondere unter den gegebenen Marktbedingungen) erfolgen kann.

## ENERGIEEFFIZIENZ UND ENERGIESUFFIZIENZ

Das österreichische Umweltbundesamt definiert Energieeffizienz als „Reduktion der Energiemenge, die benötigt wird, um eine Produkteinheit herzustellen oder eine Leistung (Transport, Raumwärme, Dienstleistung, usw.) zu ermöglichen“ (Umweltbundesamt o. D.). Ziel von Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz ist also, den Bedarf an Energie zu senken, ohne das Verhalten der Verbraucher:innen zu ändern. Davon ist die Energiesuffizienz zu unterscheiden. Nach dem deutschen Umweltbundesamt handelt es sich dabei um „eine Strategie mit dem Ziel, die aufgewendete Menge an technisch bereitgestellter Energie durch Veränderungen des Techniknutzens und weiterer Nutzenaspekte auf ein nachhaltiges Maß zu begrenzen oder zu reduzieren.“ (Deutsches Umweltbundesamt, o. D.) Zusammenfassend geht es bei der Energiesuffizienz also um Einsparungen im Energieverbrauch durch eine Änderung des Nutzungsverhaltens, während das Ziel bei der Steigerung der Energieeffizienz die Verringerung des Verbrauches ohne Einschränkungen für die Nutzer:innen ist. Politisch wird bislang der Fokus auf Energieeffizienzmaßnahmen gelegt, Energiesuffizienzmaßnahmen sind hingegen heikel, weil sie mit notwendigen Einschränkungen Einzelner einhergehen. In Folge des Angriffes Russlands auf die Ukraine wurden aber unter Federführung des BMK im Rahmen der Kampagne „Mission 11“ zumindest Empfehlungen zur Energiesuffizienz ausgesprochen (BMK, o. D. b).

Auf Unionsebene gibt die Energieeffizienzrichtlinie (Richtlinie 2012/27/EU), in welcher Gesamtziele sowie Ziele für einzelne Sektoren vorgegeben werden, etwa für Gebäude und deren Renovierung sowie für den Bereich der Wärme. Für die Energieeffizienz von Gebäuden gibt es mit der GebäudeRL (RL 2024/1275) auch einen eigenen Rechtsakt, der Sanierungen forciert. Die entsprechenden Regelungen werden im Kapitel Wohnen näher beleuchtet. Der Energieeffizienz von Produkten widmet sich die EU wiederum in der Energieverbrauchskennzeichnungs-Verordnung durch die Verpflichtung für Hersteller zur Einordnung von Haushaltsgeräten in Kategorien von A bis G. Zusätzlich wurde eine europaweite Datenbank geschaffen, in der Verbraucher:innen weitere Informationen zu den Produkten abrufen können. Auf Grundlage der Ökodesign-Richtlinie erstellt die Europäische Kommission regelmäßig Arbeitsprogramme, die über den aktuellen Stand der Maßnahmen zu einer energieeffizienten Gestaltung von Produkten verschiedener Produktgruppen berichten. Derzeit unterliegen 29 Produktgruppen Ökodesign-Vorgaben sowie 15 Produktgruppen Vorgaben zur Energieverbrauchskennzeichnung (COM (2022) 2016 final/2).

Die Energieeffizienzrichtlinie wird in Österreich durch das Bundes-Energieeffizienzgesetz umgesetzt. Aus dem dritten Teil dieses Bundesgesetzes ergeben sich die Bestimmungen, die seit 2023 gelten.

Aus Sicht der Grundversorgung im Energiesektor sind Bestrebungen zur Steigerung der Energieeffizienz positiv, und zwar auf allen Ebenen: Sie unterstützt das Ziel im Sinne der allgemeinen Versorgungssicherheit, ausreichend Erzeugungskapazitäten bereitzustellen, schlicht weil weniger gebraucht wird; für die Verbraucher:innen sinken die Kosten, wenn sie weniger Energie verbrauchen müssen.

Es besteht allerdings die Gefahr, dass gerade vulnerable Haushalte sich etwa den Wechsel auf energieeffizientere Haushaltsgeräte oder den Umzug in energieeffizientere Gebäude nicht leisten können. Damit auch diese Haushalte von Energieeffizienz profitieren können, existieren Förderprogramme öffentlicher Stellen. Das BMK fördert etwa kostenlose

Energieberatung und Gerätetausch für vulnerable Haushalte (Bundeskanzleramt o. D.) Es werden weiters auch Förderungen für die Sanierung von Gebäuden ausgeschüttet, die aber in erster Linie die Eigentümer:innen der Gebäude erhalten (siehe dazu noch das Kapitel Wohnen).

Es sind auch gerade diese Haushalte, die aus finanziellen Gründen zu Energiesuffizienz gezwungen werden (Larcher/Chahrour 2024, 6), während der Rest der Bevölkerung das Verhalten nicht anpassen muss, was im Sinn eines sozial gerechten Umstiegs zu Klimaneutralität bedenklich ist.

## AUSBAU VON ERNEUERBARER ENERGIE

Einen ersten Überblick über die Ziele liefert die Richtlinie 2023/2413, welche die RED (Renewable Energy Directive) aus 2001 novelliert hat (RED III). Diese sieht für das Jahr 2030 ein unionsweites verbindliches Gesamtziel erneuerbarer Energien von 42,5 % an der Bruttoenergie vor (Art 3). Dieses Ziel dient als Grundlage für alle Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten im Bereich der erneuerbaren Energie. Die Umsetzung in nationales Recht muss bis 21.5.2025 erfolgen, wobei einige Teile der RED III bereits früher umgesetzt werden müssen.

Um das Ziel von 42,5 % aus der RED zu erreichen, muss Österreich das nationale Ziel so anpassen, dass es für das Jahr 2030 60 % Anteil erneuerbarer Energien vorsieht. Um das Ziel einer Klimaneutralität bis 2040 zu erreichen, muss dieser Anteil bis zu diesem Zeitpunkt bei beinahe 100 % liegen (BMK, 2023, 73).

Zentrales Gesetzespaket zum Erreichen dieser Ziele ist das Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz (EAG). Es sieht im Kern ein Regime für die Förderung des Ausbaus der Erneuerbaren in der Form von Marktprämien und Investitionszuschüssen vor (dazu näher Ennser 2022) und hat die Grundlage für die Gründung von Erneuerbaren Energiegemeinschaften (EEG) sowie Bürgerenergiegemeinschaft geschaffen.

Neben der Frage der Finanzierung, sind für den Ausbau aber auch Fragen von verfügbaren Flächen und Genehmigung der Anlagen in Umweltverfahren von großer Relevanz: Die Frage der Flächenausweisung ist Teil der Raumplanung, für welche die Länder und Gemeinden zuständig sind. In der Vergangenheit sind die Länder dieser Aufgabe teilweise nur sehr zögerlich nachgekommen; eine notwendige Koordinierung auf Bundesebene zur Klärung der Frage, welche Bundesländer welchen Anteil des Ausbaus der jeweiligen Erneuerbaren (Wind, PV) übernehmen können (Potenziale) und sollen und welche Flächen dafür erforderlich sind, ist bislang ausgeblieben. Mit dem Ministerratsvortrag für ein EABG (43a/16) ist ein erster Versuch dafür unternommen worden, weitere Schritte wurden diesbezüglich jedoch nicht mehr gesetzt. Die angesprochene RED III der EU sieht nun unionsrechtlich vor, dass die Mitgliedstaaten bis Februar 2026 Flächen als *Go-to-Areas* für erneuerbare Energien ausweisen müssen, in dem Ausmaß das notwendig ist, um die gesetzten Ziele im NEKP zu erreichen (Art 15c). Es bleibt abzuwarten, in welchem Prozess Österreich dieser Verpflichtung nachkommen wird.

Die RED III sieht auch umfangreiche Vorschriften zur Beschleunigung der Verfahren für die Genehmigung von Erneuerbaren-Anlagen vor, welche teilweise auch schon in das UVP-G implementiert worden sind, etwa dass Anlagen für erneuerbare Energie grundsätzlich als im überwiegenden öffentlichen Interesse gelten und dass z. B. reiner Landschaftsschutz kein Kriterium für die Versagung der Genehmigung mehr sein kann (17 Abs 5 UVP-G idF BGBl I 26/2023). Naturschutz und Artenvielfalt, allgemein Flächenverbrauch und Ressourcenschonung, werden damit in Zukunft zu Interessen, die in diesen Umweltverfahren mit dem überwiegenden Interesse am Ausbau von Erneuerbaren abzuwägen sind, für welche in *Go-to-Areas* nach den Regelungen der RED in Zukunft nicht einmal mehr ein

UVP-Verfahren notwendig sein wird. Dadurch wird auch Umweltorganisationen die Möglichkeit einer Mitsprache in diesen Verfahren genommen. Wie sich diese beschleunigten Verfahren auf die Akzeptanz der Bevölkerung für diese Maßnahmen, die bereits jetzt eher gering ist („*not in my backyard*“) auswirken wird, bleibt abzuwarten. Ebenso, ob durch diese Beschleunigung der Aspekt der Ressourcenschonung und des Naturschutzes ausreichend Berücksichtigung finden wird. Die Idee ist, dass diese Aspekte nunmehr stärker im Rahmen der Planung, bei der Ausweisung der *Go-to-Areas* zu berücksichtigen sind – bekanntermaßen sind aber Beteiligung und Rechtsschutz bei diesen Planungsverfahren sehr schwach ausgestaltet (vgl. etwa Kleewein 2019, S. 222 f.).

Der Umstieg auf Erneuerbare muss gleichermaßen mit einem umfassenden Ausbau der Netze, sowohl auf Übertragungs- als auch Verteilerebene einhergehen. Dieser Ausbau ist sinnvollerweise mit dem Ausbau der Erzeugungsanlagen zu koordinieren. Interessenskonflikte zu Naturschutz und Ressourcenschonung und Beschleunigung der Verfahren stellen sich gleichermaßen und werden wie bei den Erzeugungsanlagen geregelt.

Wie bereits oben dargestellt, ist seit der Liberalisierung der Ausbau der Netze grundsätzlich Sache der Netzbetreiber, die öffentliche Hand hat darauf aufgrund der Organisationsstrukturen auch als (Mehrheits-)Eigentümerin der Netzbetreiber nur wenig Handhabe (siehe dazu 4.4.1 und 4.4.5.). Der auf Grundlage des Erneuerbaren-Ausbau-Gesetzes (EAG) vom BMK erstmals 2024 erstellte, integrierte österreichische Netzinfrastrukturplan (NIP), legt zwar eine erste Planungsgrundlage für den Aus- und Umbau der Energieübertragungsinfrastruktur für 2030 und zur Erreichung der Klimaneutralität 2040 dar. Es handelt sich dabei aber nur um ein „übergeordnetes strategisches Instrument, das die grundsätzlichen Erfordernisse und Zielrichtungen der Netzplanung im Strom und Gasbereich für eine ganzheitliche Energiewende aufzeigt“ (BMK 2024, 9). Die E-Control verfügt jedoch mittlerweile mit der Genehmigung der Netzentwicklungspläne der Übertragungsnetzbetreiber sowie zukünftig auch im Ansatz bei den Verteilernetzbetreibern (siehe dazu 4.4.3.) über gewisse Steuerungsinstrumente in diesem Bereich.)

Die genannten Ausbauziele haben auf die Fragen der Grundversorgung im Energiesektor weitreichende Konsequenzen: Die Erzeugung von Erneuerbaren stellt große Herausforderungen an die allgemeine Versorgungssicherheit, die Stabilität der Netze (siehe z. B. McKinsey & Company 2023). Weiters schwankt der Ertrag aus erneuerbaren Energien, da Sonne und Wind nicht steuerbar sind. Neben Ausbau sind Flexibilität, intelligente Netze und Speichermöglichkeiten (neue Technologien) Voraussetzung für die Sicherstellung der Versorgungssicherheit. Um auch zukünftig eine zuverlässige und stabile Stromversorgung gewährleisten zu können, müssen die Stromnetze ausgebaut und intelligenter gesteuert werden. Überschüssige Energie muss gespeichert werden und die Ausfallsicherheit erfordert den Einsatz von hocheffizienten, schnell reaktionsfähigen Kraftwerken. Es ist wichtig, jetzt die richtigen Weichen zu stellen und die dazugehörigen Investitionen in Angriff zu nehmen.

Auch auf die individuelle Grundversorgung haben diese Entwicklungen Auswirkungen: Der Ausbau wird teuer; die Unternehmen müssen diese Kosten im Markt durch die Endkundenpreise erwirtschaften. Das sind dann die „erschwinglichen Preise“ (siehe 4.4.3.). Diverse Förderungen wie jene nach dem EAG minimieren die Kosten und führen dazu, dass diese dann allgemein von den Steuerzahlern getragen werden. Im Falle eines progressiven Steuersatzes führt das zu einer besseren Umverteilung der Kostentragung, als wenn der Ausbau allein aus den Endkundenpreisen finanziert werden würde.

## **AUSSTIEG AUS FOSSILEN ENERGIETRÄGERN**

Das skizzierte Ziel, in vielen verschiedenen Sektoren auf erneuerbare Energieträger umzustellen (siehe dazu Kapitel Wohnen und Mobilität) hat zur Folge, dass zukünftig

weniger Haushalte und Unternehmen auf fossile Energieträger zurückgreifen werden. Aus Sicht der Grundversorgung besteht hier die Gefahr, dass die Belieferung mit fossilen Energieträgern entweder nur noch sehr teuer oder gar nicht mehr durch private Unternehmen erfolgt, wenn eine kritische Zahl an Nutzer:innen unterschritten wird.

Die Gefahr, dass die Belieferung von Verbraucher:innen unwirtschaftlich wird, ist besonders im Bereich der Gasversorgung gegeben, da hier umfangreiche Netze notwendig sind. Die vorhandene Infrastruktur ist zwar geeignet, um etwa auch dem Gas beigemischten Wasserstoff oder Biogas zu transportieren. Diese Energieträger sind jedoch aus ökologischen und Aspekten der Verfügbarkeit nicht unproblematisch und werden teuer sein (vgl. etwa Deutsches Umweltbundesamt 2024; Wehrle/Schmidt 2021). Zudem sind die bei den Endkunden vorhandenen Anwendungen in vielen Fällen nicht mit Wasserstoff kompatibel bzw. nicht rentabel und ineffizient (Krug 2019, 49). Der vom BMK erstellte ÖNIP legt nahe, dass eine Umstellung auf Wasserstoff vor allem für jene Teile der Gasinfrastruktur in Frage kommt, die Aufgaben des Ferntransports von Gas erfüllen: Dort wird festgehalten, dass die aktuelle Studienlage davon ausgeht, dass die Umstellung der Gasfernleitungen auf Wasserstoff eine „notwendige Voraussetzung für die zukünftige Erreichung der Klimaneutralität bei Erhalt einer hohen Versorgungssicherheit“ sei. Es gibt auch schon konkrete Projekte, einzelne Leitungstränge der Fernleitungen bis 2030 auf den Betrieb mit Wasserstoff umzuwidmen (BMK 2024, 140 f.). Im aktuellen koordinierten Netzentwicklungsplan für die Periode 2023–2032 der Gas-Übertragungsnetzbetreiber sind ebenfalls Überlegungen zur Umrüstung des österreichischen Gasnetzes auf den Transport von Wasserstoff enthalten. Dafür wurde etwa der zukünftige Wasserstoffbedarf bei großen Verbrauchern abgefragt (AGGM 2023, 24 ff.).

Ziel der Überlegungen zur Umnutzung bestehender Gasleitungen ist, „Stranded Assets“ weitestgehend zu vermeiden. Aus diesem Grund ist die Umwidmung bestehender Leitungstränge gegenüber der Neuerrichtung von Wasserstoffleitungen zu bevorzugen. Da Leitungen hier oft mehrsträngig ausgeführt sind, ist diese Vorgangsweise besonders im Osten Österreichs vielversprechend. (BMK 2024, 143)

Im Auftrag des BMK wurde eine Studie zur zukünftigen Rolle der Gasversorgung in Österreich erstellt. Kernaussagen dieser Studie waren, dass ein Grundgerüst an Gasinfrastruktur weiter erforderlich sein wird. Ab 2030 soll es zur Umwidmung einzelner Fernleitungen kommen. In den letzten Jahren kam es zu einer Reduzierung der Abschreibedauer für Rohrleitungen durch die E-Control, um „Stranded Investments“ zu vermeiden (zuerst von 40 auf 30 Jahre, jetzt 20). Conclusio der Untersuchungen ist, dass auf den Ebenen Fern, 1 und 2 das Risiko der „Stranded Investments“ als gering einzuschätzen ist. Deutlich größer sind die Auswirkungen auf Ebene 3, die jedoch nicht Untersuchungsgegenstand war (Rodgarkia-Dara et al. 2023, 80 ff.). Um das Risiko der „Stranded Investments“ für die Ebene 3 und daraus resultierende Auswirkungen auf Kosten für Verbraucher:innen festzustellen, sind also noch weitere Studien nötig.

In einer Studie, die von „Ökobüro – Allianz der Umweltbewegungen“ im Auftrag von Global 2000 erstellt worden ist, werden Probleme in der derzeitigen Rechtslage aufgezeigt, die den Rückbau von Gasinfrastruktur erschweren könnten. So wird etwa argumentiert, dass sich aus der in § 59 GWG geregelten Anschlussverpflichtung ergibt, dass Kund:innen Anspruch auf einen Anschluss an das Gasnetz auch in Gebieten haben, in denen der Netzbetreiber etwa die Stilllegung plant. Das Verweigern eines Anschlusses aus wirtschaftlichen Gründen sei zwar möglich, die dafür benötigte Schwelle allerdings hoch (Kofler 2023). Auf Unionsebene soll dieses Problem durch diverse Schutzmechanismen adressiert werden.

Aus ökonomischer, ökologischer sowie sozialer Perspektive sollten auch für die Netzebene 3 (jene Netzebene, die Endkund:innen direkt versorgt) Überlegungen zu Nachnutzungen

und/oder Stilllegungen erfolgen: In der Phase der Umstellung auf andere Energieträger muss insbesondere weiterhin darauf geachtet werden, dass die Versorgung zu einem auch für vulnerable Haushalte leistbaren Preis erfolgt.

Auch wären Konzepte notwendig für die Phase, nachdem der Betrieb der Gasnetze oder der Vertrieb von Gas für Kleinkund:innen nicht mehr wirtschaftlich erfolgen kann, weil aufgrund des Umstiegs auf Erneuerbare eine kritische Menge an Verbraucher:innen nicht mehr besteht. Es ist davon auszugehen, dass vermehrt vulnerable Haushalte auch noch in einigen Jahren mit Gas heizen werden und gerade diese erhöhten Kosten für den Netzbetrieb nicht tragen werden können.

Im Mai 2024 wurde im EU-Rat ein Gas- und Wasserstoffpaket beschlossen. Dieses Paket sieht etwa vor, dass ab 2049 keine langfristigen Lieferverträge für fossiles Gas mehr abgeschlossen werden dürfen (Art 31 Abs 3 der zukünftigen Richtlinie zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Binnenmärkte für erneuerbares Gas, Erdgas und Wasserstoff). Außerdem wird ein gemeinsamer Rahmen für den Gas- und Wasserstoffmarkt sowie die dafür nötige Infrastruktur geschaffen. So ist etwa auch die Erstellung von Netzentwicklungsplänen auf verschiedenen Ebenen (Fernleitungsbetreiber, Mitgliedstaaten sowie EU-weit) vorgesehen. Für den nötigen Netzausbau im Bereich Wasserstoff wird auch die Zusammenarbeit mit den Betreibern von Strominfrastruktur verlangt, die ja beispielsweise für den Standort von Elektrolyseuren wichtig ist (Art 55 ff. der RL). Eine große Neuerung sind die geplanten Stilllegungspläne für Erdgasverteilernetze, die Verteilernetzbetreiber erstellen müssen, wenn „eine Verringerung der Erdgasnachfrage, die die Stilllegung von Erdgasverteilernetzen oder Teilen solcher Netze erfordert, zu erwarten ist“ (Art 57). Auch gemeinsame Pläne mit den Betreibern von Wasserstoffinfrastruktur sind zulässig, wenn die Leitungen umgewidmet werden sollen. In Art 27 wird auch auf die besondere Bedeutung der möglichen Stilllegung des Erdgasverteilernetzes für schutzwürdige und von Energiearmut betroffene Haushalte eingegangen. Die Kommission soll hier Leitlinien zum Schutz dieser Kund:innengruppen erstellen.

#### **4.4.5. DEMOKRATISIERUNG, ENTMARKTLICHUNG UND FINANZIERUNG**

##### **DEMOKRATISIERUNG**

Die Möglichkeit, als Erneuerbare-Energie-Gemeinschaft, Bürgergemeinschaft oder mittels einer Gemeinschaftlichen Erzeugungsanlage am Energiesystem teilzunehmen (lokal Energie zu produzieren und diese innerhalb der EEG regional/lokal zu nutzen, aber auch in die Netze einzuspeisen; siehe auch 4.4.3.) führt zu einer Demokratisierung des Energiesektors, da Verbraucher:innen so von den großen Energiebetreibern weniger abhängig sind. Es gibt auch Ansätze, vulnerable und energiearme Haushalte gezielt in Energiegemeinschaften einzubinden (vgl. etwa Klima- und Energiefonds 2023).

Die Einspeisung in die Netze bereitet aktuell aber aufgrund von Kapazitätsengpässen noch Probleme: Abhilfe sollen eine verstärkte Steuerung auch der Verteilungsnetzbetreiber hinsichtlich des Ausbaus ihrer Netze schaffen (siehe dazu 4.4.3.). Wird der lokal produzierte Strom auch lokal verbraucht, kann dies einen entlastenden Effekt auf die Netze haben.

Zur weiteren Demokratisierung des Energiesektors tragen auch die Pläne im vorgeschlagenen EIWG (siehe 4.4.2.) bei, den Verkauf von Energie im Rahmen von „Peer-to-Peer-Verträgen“ zu ermöglichen (etwa unter Nachbar:innen). Die entsprechenden Regelungen finden sich in § 51 der Regierungsvorlage. Auch der Betrieb gemeinschaftlicher Versorgungslagen (etwa unter Nachbar:innen) soll erleichtert werden (§ 52).

Die erneuerbare und dezentrale Energieerzeugung stellt aber auch große Herausforderungen an die Sicherung der Netzstabilität (vgl. etwa Österreichs E-Wirtschaft, o. D.); mehr Demokratisierung im Bereich des Energiesektors hat somit Konsequenzen für die Sicherstellung der allgemeinen Versorgungssicherheit.

Man könnte auch den Prozess der Liberalisierung und der Öffnung des Energiesektors von einem staatlichen Monopol zu einem Wettbewerbsmarkt als Prozess der Demokratisierung verstehen. Nach Schumpeter (2020[1942]) wird der freie Markt überhaupt als eine Voraussetzung für die moderne Demokratie verstanden. Denn die Liberalisierung ermöglicht auch privaten Unternehmen, in den Markt einzusteigen und tätig zu werden, die Endkund:innen haben im Unterschied zur Situation verstaatlichter Monopolunternehmen die Wahlfreiheit, woher sie Energie beziehen. Die Energiekrise hat allerdings gezeigt, dass diese Wahlfreiheit für die Verbraucher:innen ins Leere läuft, wenn die Energiepreise allgemein sehr hoch sind und wenig Einflussnahme auf die Preisbildung der Unternehmen durch die Bevölkerung gegeben ist.

Zwar waren auch bei der Leistungserbringung durch öffentliche Monopolunternehmen – vor der Liberalisierung der Märkte – die Mitsprache- und Partizipationsmöglichkeiten der Verbraucher:innen grundsätzlich gering, beziehungsweise im Grunde nicht vorhanden. Allerdings gab es durch die politische Verantwortung der öffentlichen Eigentümer:innen eine gewisse Kontrolle, die in der heutigen Situation so nicht mehr gegeben ist: Energieunternehmen sind zwar auch weitestgehend im öffentlichen Eigentum, jedenfalls im Miteigentum, durch die Organisation als Aktiengesellschaft ist der Zugriff der Politik bzw. Verwaltung auf das operative Geschäft dieser Unternehmen aber sehr eingeschränkt (siehe 4.4.1.). Auch das Agieren der öffentlichen Unternehmen in einem Wettbewerbsmarkt, und damit wettbewerbsrechtliche Schranken, könnten diesen Handlungsspielraum schmälern. Damit ist auch die Kontrolle über politische Verantwortung nicht mehr gegeben. Eine Ausnahme stellt hier etwa die Wien Energie dar, die in (mehreren) GmbHs organisiert ist und deren Organisation eine Weisung durch die politische verantwortliche Person in der Stadtregierung zulassen würde.

## ENTMARKTLICHUNG

Die Strom- und Gasmärkte wurden (mit Ausnahme der Netzebene) weitestgehend liberalisiert – aber nicht vollständig privatisiert. So befinden sich die bedeutenden Energieversorgungsunternehmen auch heute noch mehrheitlich im öffentlichen Eigentum. Ein eigenes Bundesverfassungsgesetz sieht vor, dass der Verbund sich mehrheitlich im Eigentum des Bundes befinden muss, einige Kraftwerksgesellschaften mehrheitlich<sup>35</sup> im Eigentum des Bundes oder Verbundes sowie die Landesgesellschaften mehrheitlich im mittelbaren Eigentum einer Gebietskörperschaft stehen müssen. In einigen Bundesländern sehen zusätzlich Landesverfassungsgesetze vor, dass die Energieunternehmen mehrheitlich im Eigentum des Landes verbleiben müssen. So etwa das NÖ Landesbeteiligungsgesetz idF LGBl 3930-0, das einen (mittelbaren) Anteil des Landes NÖ an der EVN AG von zumindest 51 % vorsieht und in Verfassungsrang steht. Fernwärme im städtischen Bereich wird weiterhin von (in der Regel im (Mit-)Eigentum von Gebietskörperschaften stehenden) Monopolunternehmen bereitgestellt, die lokal agieren.

In Österreich ist also die Forderung, dass die Energieversorgung im öffentlichen Eigentum stehen soll, bereits weitestgehend Realität. Wie bereits beschrieben, ist aber der Zugriff auf

---

<sup>35</sup> Kraftwerke in Grenzregionen nur zu 50 %

diese Unternehmen nicht entsprechend gesichert, weil sie zumeist als Aktiengesellschaften ausgestaltet sind.

Eine vermehrte Integration der Energieunternehmen in die staatlichen Weisungsketten setzt entsprechende Kompetenzen und Know-how bei der Verwaltung voraus. Es ist davon auszugehen, dass man angesichts der Erfahrungen bei den ehemaligen „Verstaatlichten“ genau diese politische Einflussnahme vermeiden wollte. Stattdessen wurde das nun etablierte Konzept der Regulatory Agency geschaffen: Die Regulierung erfolgt durch eine mit entsprechendem Sachverstand ausgestattete und aus der politischen Weisungskette ausgenommenen Regulierungsbehörde (E-Control).

Die Regulierungsbehörde kann zur Sicherstellung der Grundversorgung (Versorgungssicherheit, erschwingliche Preise und soziale Grundversorgung) aber nur dann tätig werden, wenn entsprechende Steuerungsinstrumente gesetzlich vorgesehen sind, da sie Gesetze vollzieht und ihr eine politische Steuerung nicht zusteht. Entsprechende Steuerungsinstrumente – abseits einer Marktregulierung – zur unmittelbaren Sicherstellung einer Grundversorgung fehlen aber, wie bereits erwähnt, weitestgehend.

Eine weitere Forderung ist, dass öffentliche Energieunternehmen (jene, die allein oder mehrheitlich im öffentlichen Eigentum sind) nicht gewinnorientiert agieren, sondern gemeinnützig, um leistbare Preise gewährleisten zu können – vergleichbar zu den gemeinnützigen Wohnbauträgern. Es ist im Einzelnen zu prüfen, inwieweit eine solche Änderung mit Sekundärrecht der Europäischen Union kompatibel wäre bzw. eine Änderung des Sekundärrechts erfordern würde. Jedenfalls würde sie einen Eingriff in die Wirtschaftsgrundrechte der betroffenen Unternehmen bedeuten (Eigentumsgrundrecht, Erwerbsfreiheit), wo im Einzelnen zu prüfen ist, ob und unter welchen Voraussetzungen sie als verhältnismäßig und vereinbar angesehen werden könnte.

Eine Rückführung des Sektors in eine Situation, wie sie vor der Liberalisierung bestanden hat – verstaatlichte Unternehmen, die nicht im Wettbewerb als Monopolisten agieren – scheint angesichts der Pfadabhängigkeiten, aber auch des notwendigen Ausbaus erneuerbarer Energien und von Netzen, weder vorstellbar noch wünschenswert.

Es braucht daher stärkere Steuerungs- und Interventionsmöglichkeiten der Regulierungsbehörde zur Sicherstellung der Grundversorgung im Energiesektor. Eine Verpflichtung der Unternehmen zur Gemeinnützigkeit ist ein interessanter Ansatz, der im Konkreten noch zu prüfen wäre.

## FINANZIERUNG

Die Leistungsbereitstellung im Energiesektor wird in erster Linie über die Endkundertarife, welche sich im Markt bilden, finanziert. Das gilt auch für die Fernwärme – mit dem Unterschied, dass es in diesem Bereich keinen Markt gibt. Dort werden also die Endkundertarife durch die Unternehmen in einem Verfahren mit der Preisregulierungsbehörde nach PreisG festgelegt.

Die Endkundenpreise werden maßgeblich durch Preisbildung an den Handelsplätzen für Energie nach dem Merit-Order-Prinzip bestimmt. Hierbei werden verschiedene Typen der Stromerzeugung nach ihren Grenzkosten gereiht, wobei bei erhöhtem Bedarf die jeweils nächstteure Art der Stromerzeugung aktiviert wird. Strom aus erneuerbaren Energiequellen weist geringe Grenzkosten auf und ist daher in der Reihenfolge der Merit-Order weiter vorn. Konventionelle Stromerzeugung – beispielsweise in Gaskraftwerken – verfügt über höhere Grenzkosten und ist in der Merit-Order weiter hinten gereiht. Dieses Prinzip führt dazu, dass sich der Strompreis immer an dem teuersten noch benötigten Kraftwerk orientiert. Es sorgt dafür, dass erneuerbare Energie mehr Gewinn bringt, weil sie billiger in der Erzeugung ist

und sich Investitionen damit auszahlen. Es stellt insofern indirekt eine Förderung der erneuerbaren Energieträger dar. Im Zuge der Gaskrise ist vermehrt eine grundlegende Reform dieses Systems gefordert worden, die insbesondere auch zur Entkopplung des Strompreises vom Gaspreis hätte führen sollen. Die Reformbestrebungen sind aber nicht weiterverfolgt worden.

In die Endkundenpreise fließen zudem die Netzentgelte ein (siehe 4.4.3.). Diese werden von der Regulierungsbehörde (E-Control) festgesetzt. Verschiedene Systembenutzungsentgelte sind etwa das Netzbenutzungs- sowie Netzverlustentgelt (Bemessungsgrundlage jeweils der Verbrauch), Netzzutritts- und Netzbereitstellungsentgelt sowie Entgelte für Leistungen im Bereich der Messung sowie das Systemleistungsentgelt (Storr 2022, Rz 6.64 ff.). Wie Plank und Doan beschrieben haben, zahlen Haushalte den höchsten durchschnittlichen Preis pro kWh; ihr Netzentgelt ist doppelt so hoch wie jenes von Industriebetrieben (Plank/Doan 2019, 27 ff.). Haushalte übernehmen bei den Netzkosten überproportional hohe Kosten, Erzeuger und internationale Stromhändler sind kaum beteiligt. Dies stellt Ziele der Verteilungsgerechtigkeit infrage. In Anbetracht der großen Investitionsbedarfe im Netzausbau in den nächsten Jahren, ist mit weiteren Erhöhungen der Netzpreise zu rechnen (vgl. E-Control 2023a).

In einigen Bereichen wird die Finanzierung durch öffentliche Förderungen gestützt (z. B. für den Ausbau Erneuerbarer). Die Befugnis der Mitgliedstaaten, den Ausbau erneuerbarer Energien zu fördern, ergibt sich aus Art 4 der RED. Zusätzlich zu den im EAG vorgesehenen Förderungen gibt es zahlreiche weitere Förderprogramme auf Ebene der Länder und Gemeinden (vgl. hierzu einen Überblick zu den Bundes- und Landesförderungen im Energiebereich im Transparenzportal des Bundesministeriums für Finanzen, o. D.).

Herausforderung für den Netzausbau sind die anstehenden hohen Investitionsvolumina (siehe 4.4.3. und 4.4.4.). Damit stellt sich die Frage, ob hier ergänzend Finanzierungsoptionen durch den Staat nötig sind. Mit Blick auf die in vielen Fällen öffentlichen Eigentümer:innen der Netzbetreiber sollte außerdem untersucht werden, ob es vernünftig ist, dass auch die im öffentlichen Eigentum befindlichen Netzbetreiber gewinnorientiert arbeiten. Die für die Festsetzung der Entgelte zuständige E-Control arbeitet jedoch auch mit Anreizen, die die Netzbetreiber durch die Aussicht auf einen höheren Gewinn zu Effizienzsteigerungen bewegen sollen. (vgl. etwa E-Control 2023b, 93). Zusätzliche Finanzierungsoptionen könnten die Investitionskosten über mehrere Generationen strecken, günstige Finanzierungsbedingungen des Staates für den Netzausbau nutzbar machen und – bei entsprechender regulatorischer Berücksichtigung – die Systemkosten senken (durch niedrigere Kapitalverzinsung). Internationale Beteiligung, etwa durch europäische Mitfinanzierung von grenzübergreifenden Netzinfrastrukturprojekten, gibt es bereits bei Wasserstoffnetzprojekten (*Important Projects of Common European Interest* (IPCEIs), vgl. Europäische Kommission, o. D.) und könnten auch im Strombereich angedacht werden. Anzudenken wäre die Schaffung eines permanenten EU-Investitionsfonds für Investitionen im Bereich erneuerbarer Energien. Eine solche Initiative auf Unionsebene hätte gegenüber einzelstaatlichem Vorgehen große Vorteile. (Heimberger/Lichtenberger 2022, 8)

#### 4.4.6. HERAUSFORDERUNGEN UND ZIELORIENTIERUNG

Es zeigen sich, wie oben beschrieben, auf allen Ebenen der Grundversorgung im Energiesektor Versorgungslücken:

- Hinsichtlich der allgemeinen Versorgungssicherheit (Sicherstellung ausreichender Erzeugungs- und Netzkapazitäten) sind die Mechanismen der Krisenvorsorge nicht zureichend. Interventionsmöglichkeiten durch das EnergielenkungsG bestehen erst, wenn der Krisenfall eingetreten ist.

- Betreffend die individuelle Versorgungssicherheit fehlt auf nationaler Ebene – trotz einem gewissen unionsrechtlichen Spielraum – für Strom und Gas die gesetzliche Möglichkeit einer Preisregulierung, um die Erschwinglichkeit der Preise für die Endkund:innen sicherzustellen, sofern der Markt (etwa im Falle von fehlendem bzw. unzureichendem Wettbewerb) dazu nicht in der Lage ist. Für den Wärmesektor wird kritisiert, dass die Preisregulierung nicht transparent erfolgt. Allgemein ist die Gemeinwohlorientierung von Energieunternehmen im öffentlichen Eigentum nur mangelhaft verankert. Bei der Aufteilung der Netzentgelte werden Haushalte benachteiligt; eine verursachergerechte Kostenteilung beim Netzausbau und beim Ausbau der Erneuerbaren ist nicht sichergestellt.
- Bislang existieren (auf nationaler Ebene) keine spezifischen Regelungen und vergünstigte Tarife für vulnerable Bevölkerungsschichten, um eine soziale Grundversorgung zu gewährleisten und Energiearmut zu vermeiden, obwohl dies nach Unionsrecht möglich wäre.

Die Klimawende und hier insbesondere das Ziel, bis 2040 (innerstaatlich) beziehungsweise bis 2050 (EU-weit) klimaneutral zu sein, erfordert den gänzlichen Umbau des Energiesystems in Richtung 100-prozentiger Erzeugung aus erneuerbaren Energiequellen.

Die Steigerung der Energieeffizienz steht im Sinne der Ressourcenschonung nach dem Motto „Efficiency First“ an erster Stelle der Maßnahmen. Energieeffizienz soll Energieverschwendung vermeiden und als Alternative zur Energieerzeugung behandelt werden, ist aber von der sogenannten Energiesuffizienz zu unterscheiden. Das Ziel, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen, erfordert zusätzlich einen massiven Ausbau der erneuerbaren Energieträger (insbesondere Wind und Photovoltaik, Wasserkraft ist in Österreich bereits gut ausgebaut). Damit muss auch der Ausbau der Netzkapazitäten einhergehen. Schließlich sind Maßnahmen für den Ausstieg aus Gas und Öl und den Umstieg zu den Erneuerbaren für die verschiedensten Bereiche zu treffen (z. B. Gebäude und Wohnen, Mobilität, Industrie), aber auch für den Gas- und Ölwirtschaftssektor selbst ist zu organisieren, wie dieser Ausstieg (insbesondere unter den gegebenen Marktbedingungen) erfolgen kann.

Um die Ziele der Klimaneutralität unter gleichzeitiger Ressourcenschonung und Sicherstellung der Grundversorgung im Energiesektor zu erreichen, ist im Besonderen auf die folgenden Maßnahmen hinzuwirken:

Die Zielsetzung der Energieeffizienz ist zu stärken. Sie ist sowohl aus der Perspektive der Ressourcenschonung als auch der Perspektive der Grundversorgung positiv zu beurteilen. Besonderes Augenmerk ist aber darauf zu lenken, dass auch vulnerable Haushalte von den Maßnahmen der Energieeffizienz profitieren und dafür begleitende Maßnahmen gesetzt werden (z. B. die spezielle Förderung des Wechsels auf energieeffiziente Geräte).

Zusätzlich zu Energieeffizienz sollte in Zukunft auch das Ziel der Energiesuffizienz (aus denselben oben genannten Gründen) verfolgt werden. Die Lenkung des Energieverbrauchs sollte dabei nicht alleinig über den Preis erfolgen, um die Maßnahmen sozial gerecht zu gestalten.

Es bedarf einer stärkeren staatlichen Steuerung des Ausbaus der erneuerbaren Energieträger und der für den Transport der erneuerbaren Energie erforderlichen Netze. Die staatliche Planung in diesem Bereich ist zu verbessern, die SUP bei diesen Planungsinstrumenten zu stärken, wenn bei der Projektumsetzung in Zukunft weitestgehend auf die UVP verzichtet werden soll. Der Ausbau der erneuerbaren Energieträger ist auf Bundesebene zu koordinieren und stärker integriert mit dem Ausbau der Netze zu betrachten. Ebenso müssen Ausstiegsszenarien aus Gas und Öl noch besser geplant und auch kommuniziert werden, damit sich Marktteilnehmer:innen darauf einstellen können.

Es sollte auf nationaler Ebene eine Möglichkeit zur Preisregulierung für Strom und Gas geschaffen werden, um für den Fall, dass Märkte (etwa durch fehlenden oder mangelhaften Wettbewerb) keine erschwinglichen Preise sicherstellen können, korrigierend eingreifen zu können. Eine solche Preisregulierung sollte gesetzlich verankert werden und durch eine unabhängige Behörde, die dafür über die entsprechende Kompetenz verfügt (bzw. diese aufzubauen hätte) vollzogen werden. Es wird zu beobachten sein, inwiefern die bereits beschlossene Reform der StrommarktRL (RL 2019/944; geändert durch RL 2024/1711; und einer parallel erlassenen VO) und deren notwendige Umsetzung zu Änderungen führen wird. Weiters könnte angedacht werden, die Erschwinglichkeit von Energiepreisen durch die Verankerung der Gemeinwirtschaftlichkeit öffentlicher Energieunternehmen sicherzustellen.

Durch Preisregulierung geregelte Preise sollten aber nur für einen bestimmten Verbrauch von Energie vorgesehen werden – den sogenannten Grundbedarf, um entsprechend Anreize zu Energieeffizienz und -suffizienz zu schaffen. Darüber hinaus sollten verpflichtende Einsparungsziele verankert werden, um Energieverschwendung zu vermeiden.

Zusätzlich sollten vergünstigte Tarife für vulnerable Haushalte festgelegt werden, um Energiearmut zu bekämpfen.

Verbraucherschutzbestimmungen, die für den Bereich Strom und Gas gelten und gestärkt werden sollten, sollten auch für den Wärmesektor geschaffen werden, zumal in diesem Sektor Monopolisten tätig sind und Endkund:innen über keine Wahlmöglichkeiten verfügen. Das schon lange geforderte Wärme- und Kältewirtschaftsgesetz sollte erlassen und einer unabhängigen Behörde die Aufgabe der Vollziehung dieses Gesetzes übertragen werden.

## **4.5. ÖFFENTLICHER PERSONENNAH- UND REGIONALVERKEHR (ÖPNRV)**

### **4.5.1. FUNKTIONEN DES ÖFFENTLICHEN PERSONENVERKEHRS UND INSBESONDERE DES ÖPNRV IN DER DASEINSVORSORGE**

Unter öffentlichem (Personen-)Verkehr (ÖV) werden allgemein zugängliche Mobilitäts- und Verkehrsdienstleistungen zum Zweck der Beförderung von Personen verstanden, die unabhängig von konkreter Nachfrage regelmäßig auf bestimmten Linien verkehren und von jedermann zu allgemeinen Beförderungs- und Tarifbestimmungen genutzt werden können (Hauenschild 2009, 474 f.; vgl. auch § 1 KfVG). Durch diese Definition grenzt sich der öffentliche Personenverkehr von sämtlichen Formen der individuellen Mobilität (insbesondere dem motorisierten Individualverkehr, aber auch Formen der nichtmotorisierten, „aktiven“ Mobilität) ab, da hier der Verkehr aus eigenem Antrieb und nicht durch die Erbringung einer Dienstleistung erfolgt. Im öffentlichen Personenverkehr wird üblicherweise zwischen den Verkehrsträgern Schiene und Straße unterschieden, sowie – nach verkehrswissenschaftlichen Gesichtspunkten, aber auch in Einklang mit der Systematik der rechtlichen Regelungen – hinsichtlich der örtlichen Ausdehnung der Verkehre zwischen dem öffentlichen Personenfernverkehr (ÖPFV) einerseits und den öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr (ÖPNRV) andererseits (vgl. etwa (Cerwenka et al. 2000, 7; Ostermann/Röllinger 2016, 105; Hauenschild 2009, 491). Der Fokus der nachfolgenden Ausführungen liegt auf Letzterem: dem öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr (ÖPNRV). Dieser ist jedoch als wichtiger Zubringer mit dem öffentlichen Fernverkehr eng verknüpft.

Die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Personenverkehrsdienstleistungen wird in Österreich traditionell als Aufgabe der Daseinsvorsorge bzw. Angelegenheit im öffentlichen

Interesse betrachtet. Wenngleich sich aus dem Verfassungsrecht keine explizite Verpflichtung für eine Aufgabenträgerschaft der öffentlichen Hand für den ÖPNV ergibt, ist diese dennoch auf einfachgesetzlicher Ebene (z. B. im ÖPNRV-G, KfVG) verankert. (Hauenschild 2009, 475) Die gesetzlichen Regelungen für den ÖPNV sind von einem klassischen Gemeinwohlaspekt getragen, indem eine bestimmte (durch die involvierten Stakeholder jeweils im Detail zu definierende) Versorgung mit Verkehrsdienstleistungen für die Allgemeinheit diskriminierungsfrei und zu erschwinglichen Bedingungen zur Verfügung stehen soll.

Die Wahrnehmung der Aufgabe der Versorgung mit ÖPNV als Teil öffentlicher Daseinsvorsorge erfolgt durch Organisation und Planung in den etablierten Organisationsstrukturen (System der Verkehrsverbünde etc.), sowie – sofern eine eigenwirtschaftliche Erbringung nicht möglich ist – mittels Finanzierung durch Bund, Länder und Gemeinden.

Die tatsächliche Durchführung der Personenverkehrsdienstleistungen erfolgt entweder durch interne Betreiber, ausgegliederte öffentliche Unternehmen oder private Unternehmen. Unionsrechtliche Bestimmungen des Vergabe- und Beihilfenrechts und im Besonderen die PSO-VO (Verordnung (EG) 1370/2007, ABI L 315/2007, 1 idF ABI L 354/2016, 22) haben zu einem zunehmenden Wettbewerb um den Markt in diesem Bereich geführt, d. h. bei Ausgliederung und Bestellung besteht grundsätzlich die Verpflichtung zur Ausschreibung und Durchführung eines Wettbewerbsverfahrens, sofern die *Inhouse*-Ausnahme nicht greift und auch eine Direktvergabe zulässig ist (siehe dazu noch 4.5.5.).

Im Rahmen der Daseinsvorsorge dient die Deckung von Mobilitätsbedürfnissen der Bevölkerung durch die Bereitstellung von ÖPNV zugleich der Sicherung der Teilhabe am sozialen Leben, der Erreichbarkeit von Arbeitsplatz oder Bildungsstätte, der alltäglichen Versorgung (Einkaufen, Inanspruchnahme von Gesundheitsdienstleistungen) usw., und steht damit auch mit anderen Bereichen der Daseinsvorsorge in engem Zusammenhang.

## 4.5.2. AKTUELLE POLITISCHE ZIELVORGABEN IM BEREICH DES ÖPNRV

### EU-EBENE

Für den Bereich des ÖPNRV relevante politische Zielvorgaben (und gesetzliche Regelungen) auf Ebene der EU betreffen in erster Linie die Nachhaltigkeit in der Mobilität (Ökologisierung durch Emissionsreduktion), das Funktionieren des Binnenmarkts (= ein freier und fairer Wettbewerbsmarkt auf EU-Ebene) und die Stärkung der Fahrgastrechte.

Im *European Green Deal* ist die Umstellung auf eine nachhaltige und intelligente Mobilität einer der zentralen Eckpunkte. Ziel ist eine Reduktion der Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors um 90 % bis 2050. (COM(2019) 640 final; 12)

Die EU-Kommission hat 2020 in diesem Zusammenhang die *Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität* (COM(2020) 789 final) vorgelegt, welche sich auf das gesamte Verkehrssystem bezieht. Im Vordergrund stehen die Ökologisierung des Verkehrs und die Ausgestaltung von Mobilität als soziales Grundbedürfnis (COM (2011) 144 final, 2.). Mit Bezug auf den ÖPNV wird v. a. die Angebotsverbesserung angesprochen (COM (2011) 144 final, 10 f.).

Das *EU Urban Mobility Framework* (COM(2021) 811 final.) für eine nachhaltigere urbane Mobilität setzt in Bezug auf den städtischen öffentlichen Personenverkehr den verstärkten Einsatz emissionsfreier Antriebstechnologien im ÖPNV, Digitalisierung und Automatisierung, Bereitstellung digitaler Informationen (z. B. Echtzeit-Reiseinformationen) und den Ausbau multimodaler Lösungen als Ziele.

## ÜBERBLICK ÜBER FÜR DEN ÖPNRV RELEVANTES EU-SEKUNDÄRRECHT

- Verordnung (EG) 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (PSO-VO), ABI L 315/2007, 1 idF ABI L 354/2016, 22.
- Verordnung (EG) 1071/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Festlegung gemeinsamer Regeln für die Zulassung zum Beruf des Kraftverkehrsunternehmers und zur Aufhebung der Richtlinie 96/26/EG des Rates, ABI L 2009/300, 51 idF VO (EU) 2020/1055, ABI L 249, 17.
- Verordnung (EG) 1073/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 561/2006, ABI L 2009/300, 88 idF VO (EU) 517/2013, ABI L 2013/158, 1.
- Verordnung (EU) 181/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr, ABI L 2011/55, 1.

## INNERSTAATLICHE EBENE

Im Regierungsprogramm der aktuellen Bundesregierung für die Periode 2020 bis 2024 wird hinsichtlich des ÖPNRV zum einen der Ausbau des Angebots im urbanen und ländlichen Raum, zum anderen die Ergänzung und Vernetzung des „klassischen“ ÖPNRV-Angebots mit flexiblen Verkehrsformen (Mikro-ÖV) und Sharing-Angeboten auf der „letzten Meile“ festgelegt. Außerdem wird eine Reform des ÖPNRV-G, insbesondere eine Neuaufstellung des Finanzierungssystems, in Aussicht gestellt sowie die Einführung einer österreichweiten Jahresnetzkarte, welches durch das Klimaticket umgesetzt wurde. (Österreichische Bundesregierung 2020, 86 f.)

Ausgehend von den politischen Zielvorgaben des Regierungsprogramms sowie der allgemeinen Zielsetzung der Klimaneutralität 2040 im Verkehrssektor wurde durch das BMK der *Mobilitätsmasterplan 2030* (BMK, 2021) als zentrales Strategiedokument für den Mobilitätssektor erstellt. Darin wird mit der Zielsetzung einer Steigerung des Anteils des öffentlichen Verkehrs am Modal Split von 27 % (2018) auf 40 % (2040) als eine der zentralen Maßnahmen der Ausbau des gesamten Angebots im ÖPNRV festgelegt (BMK, 2021, 11 f.). Das Verkehrsangebot soll durch den Bund gemeinsam mit den Bundesländern im Rahmen der Verkehrsdiensteverträge ausgebaut werden, Intervalle verdichtet, Betriebszeiten verlängert und Linienführungen optimiert werden und insbesondere im Schienenverkehr kapazitätssteigernde Maßnahmen ergriffen werden (ebd., 28 f.). Als Maßnahmen zur Ergänzung des ÖPNRV sollen Bedarfsverkehrsangebote und Sharing-Systeme ausgebaut werden.

In diesem Zusammenhang hat das BMK in der *Sharing-Strategie im Personen-Mobilitätsbereich* (BMK 2023) eine umfassende physische, digitale und kommerzielle Integration von Sharing-Angeboten (Carsharing, Bikesharing, Mitfahren) in das Gesamtsystem auf Grundlage einer verkehrsträger- und gebietskörperschaftsübergreifenden Angebotsplanung und Aufgabenverteilung als Ziel gesetzt, um lokale und flexible Lösungen für Lücken im konventionellen ÖPNRV zu stärken. (BMK 2023a, 35)

Zielvorgaben für die Gestaltung des ÖPNRV-Angebots finden sich außerdem auf Ebene der Bundesländer und Regionen in den diversen strategischen Konzepten und Mobilitätsplanungen der Bundesländer (Fachkonzepte, Gesamtverkehrsstrategien bzw. -konzepte, Mobilitätskonzepte bzw. -masterpläne) sowie in diversen regionalen Verkehrskonzepten und -plänen. Beispiele sind etwa das *Mobilitätskonzept Niederösterreich 2030+* (2014), die *Gesamtverkehrsstrategie Burgenland* (2021) oder das *Fachkonzept Mobilität Wien* (2015).

## ÜBERBLICK ÜBER RELEVANTE RECHTSGRUNDLAGEN IM BEREICH DES ÖPNRV

### ■ ÖPNRV-G

Zentrale Rechtsvorschrift hinsichtlich des Systems der Organisation, Planung, Bestellung und Finanzierung des öffentlichen Personennah- und -regionalverkehrs ist das **ÖPNRV-G**. In den Anwendungsbereich des ÖPNRV-G fallen alle Personennah- und Regionalverkehre „zu Lande“, welche der Befriedigung eines „Verkehrsbedarfs“ dienen (§ 5 Abs 1 iVm § 2 ÖPNRV-G). Es erfasst (in nicht ganz eindeutiger Abgrenzung (Segalla 2006, 333; Ostermann/Rollinger 2016, 105)) Personennahverkehre (Stadt- und Vorortverkehre § 2 Abs 1 ÖPNRV-G) und Personenregionalverkehre (Verkehr im ländlichen Raum § 2 Abs 2 ÖPNRV-G), sowohl auf der Straße (Autobus, Rufbusse oder Anrufsammeltaxis) als auch auf der Schiene (Regionalbahn, S-Bahn, Straßenbahn, U-Bahn). Der Öffentliche Personenfernverkehr (als Abgrenzungskriterien zum ÖPNRV werden i. d. R. Fahrplanangebot und Reisezeit herangezogen (Ostermann/Rollinger 2016, 106)), welcher insbesondere im Schienenverkehr von Bedeutung ist, wird vom ÖPNRV-G hingegen nicht geregelt.

### ■ Kraftfahrliniengesetz und Eisenbahnrecht

Relevante Rechtsgrundlagen für den öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr sind außerdem gewerbespezifische Vorschriften im Hinblick auf die Marktzulassung und den Betrieb der Personenverkehrsdienste, welche die Erbringung von Personenbeförderungsdiensten auf konzessionierte Verkehrsunternehmen beschränken (Hauenschild 2009, 474 f.). Dies sind einerseits das **Kraftfahrliniengesetz (KfIG)** hinsichtlich des Betriebs der linienmäßigen Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen auf einer bestimmten Strecke (Autobus, Rufbusse inkl. Anrufsammeltaxis), andererseits das **EisenbahnG** (sowie das BundesbahnG, PrivatbahnG, Eisenbahn-Beförderungs- und FahrgastrechteG etc.) betreffend die Zulassung und den Betrieb des öffentlichen Eisenbahnverkehrs (Personenbeförderung per Bahn, S-Bahn, Straßenbahn, U-Bahn und Oberleitungsbus).

### ■ Sozialvorschriften

Für die Bediensteten im ÖPNRV sind zudem eine Reihe von spezifischen Sozialvorschriften relevant, die umfangreiche und genaue Bestimmungen v. a. zu Arbeits- und Ruhezeiten enthalten, darunter maximale tägliche und wöchentliche Lenkzeiten, verpflichtende Ruhepausen (inkl. entsprechender Aufzeichnungspflichten) sowie tägliche und wöchentliche Ruhezeiten (vgl. Verordnung (EG) Nr. 561/2006 zur Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr, ABl L 2006/102, 1 idF Verordnung (EU) 2020/1054, ABl L 2020/249, 1; §§ 13 bis 18k Arbeitszeitgesetz (AZG); §§ 22a bis 22d Arbeitsruhegesetz (ARG); Lenker/innen-Ausnahmeverordnung (L-AVO); sowie die Bestimmungen des jeweils gültigen Kollektivvertrags und §§ 56 bis 61 KfIG für selbstständige Kraftfahrer:innen).

## 4.5.3. VERSORGUNGSLÜCKEN IM BEREICH DES ÖPNRV

### KEINE FLÄCHENDECKENDE VERSORGUNG MIT ÖPNRV IN GLEICHER QUALITÄT

Die Qualität der Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des ÖPNRV weist in Österreich große regionale Unterschiede auf, wobei insbesondere starke Divergenzen zwischen urbanem und ländlichem Raum bzw. je nach Siedlungsstruktur bestehen. Der Erschließungsgrad der Bevölkerung durch den öffentlichen Verkehr wird in Österreich durch das System der ÖV-Güteklassen dargestellt (ÖROK 2022, 7). Während die Bundeshauptstadt Wien über eine auch im Vergleich mit anderen europäischen Städten überdurchschnittlich gute Versorgung mit ÖPNRV verfügt, befinden sich rund 1,2 Mio. Einwohner:innen (Stand 2021) außerhalb jeder Güteklassen-Abdeckung, d.h. es wird nicht einmal die Güteklasse G (Basiserschließung im ländlichen Raum) erreicht. Dabei handelt es sich vorrangig um Bewohner:innen peripherer Räume. Vielfach ist der Schüler:innenverkehr im

ländlichen Raum (fast) alleiniger Träger des ÖPNRV. Im Gegensatz dazu verfügen in Zentralräumen und regionalen Zentren meist über 80 % der Einwohner:innen über eine sehr gute Basiserschließung (ÖROK 2022, 17 f.).

Dass in peripheren und bevölkerungsarmen Räumen der Bevölkerung zumeist nur ein schwaches ÖPNRV-Angebot zur Verfügung steht, hängt auch mit Fehlentwicklungen in der Raumplanung zusammen. Die starke Zersiedelung des ländlichen Raums und von Randgebieten führt zu einer geringen Bevölkerungsdichte und damit zu einer geringen Zahl an potenziellen Nutzer:innen des ÖPNRV. Ergebnis ist der vielfach beobachtbare Betrieb von Kraftfahrlinien mit zumeist fast leeren Bussen mangels Nachfrage, zugleich muss aber eine gewisse Mindestbedienung aufrechterhalten werden. Ein solcher Betrieb ist für die Verkehrsunternehmen wirtschaftlich nicht möglich. Zwar werden durch den rechtlichen Rahmen für den ÖPNRV in Österreich die Voraussetzungen geschaffen, dass Verkehrsdienstleistungen nicht allein durch den Markt (eigenwirtschaftlich bzw. kommerziell (zur Definition siehe § 3 ÖPNRV-G; vgl. auch § 23 KfVG)) erbracht werden, sondern auch in Form von gemeinwirtschaftlichen (bzw nicht-kommerziellen) Verkehren, die zum großen Teil öffentlich finanziert werden. Der genaue Umfang an Verkehrsdienstleistungen, der gemeinwirtschaftlich zu erbringen ist, ist gesetzlich allerdings nicht verankert. Das ÖPNRV-G sieht lediglich im Rahmen der Qualitätskriterien sehr allgemeine Zielsetzungen vor, z. B. die Anbindung von „wichtigen Fahrzielen“, „ländlichen Gegenden und Randregionen“ sowie eine „optimale Anknüpfung und Verbindung“ der Verkehre (§ 31 ÖPNRV-G). Im Ergebnis ist das auf ein Mindestmaß reduzierte ÖPNRV-Angebot in schwächer besiedelten Räumen, aufgrund der Unwirtschaftlichkeit des Betriebs der Verkehrsdienstleistungen, für die Nutzer:innen oft nach wie vor wenig attraktiv.

Andererseits war eine umfassende, flächendeckende Versorgung der gesamten Bevölkerung bzw. des gesamten Bundesgebiets in gleicher Qualität von Anfang an nicht der Anspruch, der an das ÖPNRV-System in Österreich als Teil öffentlicher Daseinsvorsorge gestellt wurde. Dem bisherigen Modell liegt der Gedanke zugrunde, dass in genannten Räumen und Siedlungsstrukturen das Defizit an ÖPNRV ohnehin durch den motorisierten Individualverkehr ausgeglichen wird. Dass dies der derzeitigen Realität entspricht, zeigen entsprechende Statistiken über die regionale Verteilung des PKW-Besitzes pro Einwohner:in. Eine umfassende Versorgung etwa auch peripherer, schwach besiedelter Räume durch ÖPNRV in hoher Qualität (kurzer Takt, hohe Haltestellendichte usw.) wurde und wird aufgrund der Unwirtschaftlichkeit des Betriebs zudem als nicht sinnvoll durchführbar angesehen (VCÖ 2023b, 12). Eine deutlich verbesserte Versorgung könnte jedoch auch die weitere Zersiedelung des Raums befördern (so auch VCÖ 2018a, 12). Daher sollte eine Regelung zur Gewährleistung einer umfassenden ÖPNRV-Erschließungsqualität, mit entsprechenden Regelungen in der Raumordnung einhergehen, die eine Siedlungsentwicklung nur bei Sicherstellung eines entsprechenden ÖPNRV-Angebots ermöglicht (ÖROK 2014, 14; VCÖ 2020, 14 f.).

Um auch bei einem schwachen Angebot im Linien-ÖPNRV eine bessere Grundversorgung mit öffentlicher Mobilität zu gewährleisten, wird zunehmend auf den Ausbau bzw. die Integration alternativer Mobilitätsdienstleistungen (Carsharing, Mikro-ÖV usw.) zum Lückenschluss auf der „letzten Meile“ gesetzt. Allerdings ist die Bereitstellung derartiger bedarfsorientierter Mobilitätsangebote für die öffentliche Hand gerade dann sehr kostenintensiv, wenn die Angebote für Nutzer:innen ohne/mit wenig Zusatzkosten zur Fahrkarte nutzbar sein sollen. (zu den Kosten siehe etwa VCÖ 2018b, 31).

## MANGELNDE INTEGRATION ALTERNATIVER MOBILITÄTSDIENSTLEISTUNGEN IN DAS ÖPNRV-SYSTEM

Als **Neue Mobilitätsdienstleistungen (NMDL)** werden solche Arten von Mobilitätsdienstleistungen verstanden, die sich typischerweise zwischen dem Individualverkehr (z. B. Taxi)

und dem klassischen öffentlichen Verkehr mit kollektiver Nutzung (Linienverkehr) einordnen lassen. NMDL können dabei sowohl der individuellen Nutzung (z. B. Fahrzeug-Sharing) als auch der kollektiven Nutzung (z. B. Bedarfsverkehre, Mitfahren) dienen.

Im Kontext des ÖPNRV sind in den letzten Jahren insbesondere Bedarfsverkehre (Mikro-ÖV) ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt. Als Bedarfsverkehr werden Personenbeförderungsdienstleistungen verstanden, die zwischen der individuellen Personenbeförderung mit dem Taxi und dem klassischen öffentlichen Linienverkehr liegen. Sie unterscheiden sich vom klassischen Linienverkehr vor allem darin, dass sie **on demand**, das heißt, nur auf Bestellung der mitfahrenden Person (daher auch der Begriff Bedarfsverkehr) erfolgen. Bedarfsverkehr kann sowohl **kommerziell** (z. B. durch ein Verkehrsunternehmen) als auch **nicht-kommerziell** (z. B. durch gemeinnützig organisierte Vereine mit ehrenamtlichen Fahrer:innen) angeboten werden. Bedarfsverkehre werden zur Optimierung von klassischen Linienverkehren als Ergänzung in die Fläche (u. a. „Lückenfüller und Zubringer“, Verkürzung der Reisezeiten, Verbesserung der Qualität des gesamten ÖV-Systems, ...) betrachtet und können gegebenenfalls auch Linien (in bestimmten räumlichen und zeitlichen Abschnitten) ersetzen. Bei hohem Fahrgastaufkommen bleibt der klassische Linienverkehr die effizienteste Lösung (Agora Transport Transformation GmbH, 2023, 4, 53). Es besteht weitestgehend Konsens darüber, dass Bedarfsverkehr als Bestandteil des öffentlichen Verkehrs zu sehen ist (vgl. Kahl/Autengruber 2023, 6; Wolking 2021, 129) und die Bedarfsverkehre daher in das „klassische“ ÖPNRV- (d. h. Linienverkehr-)Angebot integriert werden sollten.

Wie zumeist auch der klassische öffentliche Linienverkehr, können die meisten Bedarfsverkehre nicht eigenwirtschaftlich (das heißt rein marktwirtschaftlich) betrieben werden. Hohe Betriebskosten, verursacht insbesondere durch Fahrzeuge und Personal, können durch Tarifeinnahmen alleine kaum gedeckt werden. So decken bei bestehenden Bedarfsverkehrsangeboten die Fahrgeldeinnahmen im Schnitt nur rund 30 % der Kosten (vgl. bedarfsverkehr.at 2022a). Um Betriebskosten zu senken und dadurch einen wirtschaftlicheren Betrieb zu ermöglichen, setzte man offenbar bisher auf Initiativen aus der Zivilgesellschaft (z. B. „kostenminimierender“ Einsatz Freiwilliger als Lenker). In Österreich haben sich Bedarfsverkehre daher in den letzten Jahren weitgehend aus privater freiwilliger Initiative entwickelt, welche von den Gemeinden subventioniert worden sind. Tatsächlich sind derzeit in rund 20 % dieser Bedarfsverkehrsangebote Freiwillige tätig, zumeist im Rahmen eines eigens gegründeten Vereins (vgl. mobyome KG, 2023, 1). Es kann jedoch in Zweifel gezogen werden, ob eine solche Bereitstellung der Mobilitätsdienste in bloß gemeinnütziger und freiwilliger Form zu dem gewünschten Ausbau (siehe 4.5.2.) dieser Dienstleistungen führen kann. Sollen alternative Mobilitätsdienste tatsächlich zu einer sinnvollen, zuverlässigen und attraktiven Ergänzung des klassischen öffentlichen Verkehrs und damit Ersatz des MIV werden, ist davon auszugehen, dass es einer organisatorischen Mitgestaltung, koordinierten Planung, Bestellung und Finanzierung durch die öffentliche Hand bedarf. Als Modell dient der klassische Linienverkehr, bei welchem Verkehrsdienste von öffentlichen Aufgabenträgern bestellt und mitfinanziert werden, die ansonsten aus rein marktwirtschaftlichen Erwägungen nicht angeboten würden (Kahl 2005, 25).

Das ÖPNRV-G ermöglicht grundsätzlich die Einbeziehung des Bedarfsverkehrs bei Planung, Bestellung und Finanzierung des ÖPNRV, jedoch bestehen auf Grundlage des derzeitigen Rechtsrahmens noch vielfach Rechtsunsicherheiten (Kahl/Autengruber 2023, 75 f.). So erfolgt etwa die Bestellung von Bedarfsverkehren in einem vergaberechtlich durchaus komplexen Umfeld, und stellt die Akteure (Verkehrsverbände, Verkehrsunternehmen) derzeit noch vor Herausforderungen. Die Gestaltung von Ausschreibungen und Verträgen für integrierte und gebündelte Lösungen ist komplexer als eine getrennte Ausschreibung von Linienverkehren oder Bedarfsverkehren. Zudem sind Fragen der Zuständigkeit der öffentlichen Hand als Aufgabenträger für die Bestellung und Planung von Bedarfsverkehren derzeit im rechtlichen Rahmen noch nicht abschließend geklärt. Die Integration von Bedarfsverkehren in das

System der Planung des ÖPNRV ist in Österreich daher bislang nur sehr eingeschränkt erfolgt, wurde aber in den letzten Jahren zunehmend verstärkt.

**Sharing und Mitfahren** werden in Bezug auf eine mögliche Integration in den ÖPNRV anders beurteilt. Sie können kein Ersatz für den öffentlichen Verkehr sein, weil sie etwa hinsichtlich Barrierefreiheit oder Verlässlichkeit nicht dieselben Qualitäten aufweisen wie der öffentliche Verkehr. Sie werden daher auch nicht als Bestandteil des öffentlichen Verkehrs gesehen, sondern bloß als weitere alternative Mobilitätsformen, die den öffentlichen Verkehr ergänzen können (und daher auch in der Gesamtplanung mitberücksichtigt – im Unterschied zu „mitgeplant“ – werden sollten).

## KEINE GARANTIE FÜR TATSÄCHLICHE GEWÄHRLEISTUNG DER VERSORGUNG

Bei der Nutzung von öffentlichen Personenverkehrsdienstleistungen kommt es immer wieder zu Ausfällen oder Verspätungen auf bestimmten Verbindungen, welche für die Nutzer:innen ein Hindernis für ihre individuelle Mobilität darstellen. Gerade im Regional- und Nahverkehr bestehen kaum rechtliche Garantien für die tatsächliche Durchführung des Angebots, etwa in Form einer **Ausfall- bzw. Anschlussgarantie**. Ziel einer solchen wäre es zu garantieren, dass das gewährleistete Mobilitätsangebot (= Leistungsbereitstellung) auch tatsächlich erbracht wird und genutzt werden kann. Diesfalls sind Möglichkeiten einer Ersatzerfüllung der nicht oder unzureichend erbrachten Leistungen vorzusehen.

Ein derart gestalteter Anspruch, der in letzter Zeit immer wieder in der politischen Debatte unter dem Schlagwort einer „Mobilitätsgarantie“ diskutiert wird, würde weit über bereits bestehende Fahrgastrechte hinausgehen. Diese zielen bei Nicht- oder Schlechterfüllung des Personenbeförderungsangebots überwiegend auf die Gewährung einer Entschädigung bzw. Erstattung des Fahrpreises ab, nicht aber auf eine Ersatzerfüllung (z. B. durch Erstattung einer Ersatzbeförderung). Zudem gelten diese insbesondere in der Fahrgastrechteverordnung (VO (EG) 1371/2007 für den Eisenbahnverkehr sowie VO (EU) 181/2011 für den Busverkehr) festgelegten Regelungen für den ÖPNRV nur eingeschränkt. Die entsprechenden nationalen Regelungen, wie das Eisenbahn-Beförderungs- und Fahrgastrechtegesetz (BGBl I 40/2013 idF BGBl I 114/2024), oder das Bundesgesetz über die Agentur für Passagier- und Fahrgastrechte (BGBl I 61/2015 idF BGBl I 114/2024) enthalten ebenso keine derart weitgehenden Ausfallgarantien.

Eine solche Anschlussgarantie als Anspruch für den Fall von Ausfällen könnte Teil einer weiter zu fassenden „Mobilitätsgarantie“ sein und auch dazu führen, dass die Attraktivität des öffentlichen Verkehrssystems insgesamt steigt und Nutzer\*innen vermehrt auf klimafreundliche Fortbewegungsmittel zurückgreifen. (vgl. etwa Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020)

## INKLUSIVITÄT DES ÖPNRV-ANGEBOTS

Eine weitere Herausforderung für den ÖPNRV ist es, das Verkehrsangebot barrierefrei und inklusiv zu gestalten. Die barrierefreie Nutzung von Verkehrsmitteln und der gleichberechtigte Zugang zum ÖPNRV wird durch internationale (UN-Behindertenrechtskonvention sowie diverse EU-VO) und nationale Gesetze und Normen (Art 7 Abs 1 B-VG, Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz) gefordert. Dies macht in erster Linie die Beseitigung baulicher Barrieren für Menschen mit Beeinträchtigung (barrierefreie Gestaltung von Bus- und Straßenbahnhaltestellen und Bahnhöfen) und den Einsatz behindertengerechter Verkehrsmittel (Busse, Straßenbahnen, Eisenbahnfahrzeuge) notwendig, damit alle Fahrgäste die öffentlichen Verkehrsmittel selbstständig nutzen können, insbesondere da Menschen mit Behinderungen oft auf den öffentlichen Verkehr angewiesen sind. Neben einer entsprechenden baulichen Gestaltung (stufenlos erreichbare

Verkehrsanlagen und Verkehrsmittel, Hilfen für sehbehinderte und blinde Menschen wie taktile Bodenleitsysteme usw.) ist auch die Zugänglichkeit von reiserelevanten Fahrgastinformationen für Menschen mit Beeinträchtigung sicherzustellen. Entsprechende Richtlinien für die Verbesserung der Barrierefreiheit im ÖPNRV wurden im *Leitfaden für barrierefreien Öffentlichen Verkehr* (BMVIT 2009) erarbeitet.

Während im städtischen Raum die Infrastruktur des ÖPNRV in vielen Bereichen bereits barrierefrei ausgestaltet ist, wird gerade im ländlichen Raum nach wie vor Handlungsbedarf beim Ausbau barrierefreier Verkehrsinfrastruktur identifiziert (BMSGPK 2022, 61). Allerdings ist auch im Straßenbahnverkehr in Wien erst etwas mehr als die Hälfte der Fahrzeuge barrierefrei zugänglich, ebenso ist der Anteil barrierefreier Überlandbusse im Regionalverkehr noch verhältnismäßig gering. (BMSGPK 2019, 34 ff.). Die Personenbahnhöfe der ÖBB sind derzeit bereits zu 86 % barrierefrei zugänglich, die barrierefreie Gestaltung wird auf Grundlage eines Etappenplanes weiter vorangetrieben (ÖBB-Holding AG 2023). Auch die für bedarfsorientierte alternative Mobilitätsangebote eingesetzten Fahrzeuge, welche den Linienverkehr ergänzen, sind derzeit häufig nicht barrierefrei (BMSGPK 2022, 62).

#### 4.5.4. KLIMAZIELE UND RESSOURCENSCHONUNG: MOBILITÄTSWENDE

Mit einem Anteil von 45,3 % der Emissionen (bezogen auf jene Emission, für die kein Emissionshandel vorgesehen ist) für das Jahr 2023 (Anderl et al. 2024, 11) ist der Verkehrssektor, bedingt in erster Linie durch den in hohem Anteil nach wie vor von fossiler Energie abhängigen motorisierten Personen- und Güterverkehr auf der Straße, der größte Verursacher von Treibhausgasemissionen in Österreich (BMK 2022a, 17, 28). Der Mobilitätssektor steht daher vor drängenden Herausforderungen – Stichwort „Mobilitätswende“. Maßnahmen für die notwendige Nachhaltigkeitstransformation umfassen unterschiedliche Dimensionen, zu diesen zählt jedenfalls auch die Reduktion des MIV und die Verkehrsverlagerung („Modal Shift“) im Personenverkehr, weg vom MIV auf den öffentlichen Verkehr.

Damit der Umstieg auf den ÖPNRV gelingen kann, müssen den Bürger:innen entsprechende attraktive und effiziente Alternativen zum eigenen PKW zur Verfügung stehen. In diesem Kontext wird auch das Konzept einer „flächendeckenden Mobilitätsgarantie“ in Österreich diskutiert, und ist auch im aktuellen Regierungsprogramm als Ziel festgelegt (Österreichische Bundesregierung 2020, 86). Sie soll (Alltags-)Mobilität in allen Landesteilen auf nachhaltige Weise ohne eigenen Pkw ermöglichen, v. a. durch Bereitstellung eines qualitativvollen Angebots an Personenverkehrsdienstleistungen.

Im ÖPNRV kann daher ein Ausbau des Angebots, besonders in bislang schlecht erschlossenen Gebieten, einen wichtigen Beitrag zur Mobilitätswende und zur Erreichung von Klimaschutzziele leisten. Wie bereits oben angeführt, kann dieser Ausbau zum einen durch die Weiterentwicklung des Angebots mit klassischen Linienverkehren oder aber auch von alternativen Mobilitätsdienstleistungen, insbesondere Bedarfsverkehren, erfolgen.

Der ÖPNRV ist im Sinne des Klimaschutzes freilich auch auf emissionsfreie Fahrzeuge (E-Busse oder Wasserstoffantrieb) umzustellen, wie auch unionsrechtlich in der *Clean Vehicles Directive* (Richtlinie 2009/33/EG über die Förderung sauberer und energieeffizienter Straßenfahrzeuge, ABl L 2009/120, 5 idF ABl L 2024/1254, 1) bereits verankert. In Österreich dominieren allerdings nach wie vor Dieselbusse (VCÖ, 2023a, 19 f.), der Wechsel zu mehr E-Bussen steht noch vor zahlreichen Herausforderungen: Die Beschaffung der Fahrzeuge ist sehr kostspielig, ebenso wie der Ausbau der erforderlichen Infrastruktur (etwa die Einrichtung von Ladeinfrastruktur). Im Schienenverkehr sind bereits 74 % der Strecken im Netz der ÖBB elektrifiziert, wobei der Oberleitungsausbau weiter vorangetrieben werden soll. Dies macht auch die Anschaffung weiterer elektrisch betriebener Schienenfahrzeuge notwendig (VCÖ 2023a, 18).

Als weiterer wesentlicher Faktor für die Verkehrsverlagerung auf den ÖPNRV wird auch der Ausbau digitaler **Mobilitätsplattformen** („MaaS-Plattformen“) gesehen, welche verschiedene Mobilitätsdienstleistungen (Linienverkehre sowie auch Bedarfsverkehre, Sharing-Fahrzeuge, Mitfahrmöglichkeiten etc.) im Sinne eines integrierten Mobilitätsangebots („Integrated Mobility“) (Hasselwander et al. 2022, 2) verknüpfen. Durch die integrierte Bereitstellung von Routenplanung und Verkehrsauskunft sowie Möglichkeiten zur gemeinsamen Buchung, Bezahlung etc. unterschiedlicher Mobilitätsdienste soll ein sinnvoll kombiniertes, multimodales Mobilitätsangebot zugänglich gemacht werden, welches eine attraktive Ergänzung zum MIV darstellt (Wolking 2021, 24 f.).

Ansonsten können für den ÖPNRV, vor allem im Kraftfahrlinienverkehr, überwiegend bereits vorhandenen Ressourcen bzw. die vorhandene **Infrastruktur** der öffentlichen Straßen genutzt werden. In Bezug auf die vorhandene Straßen- und Schieneninfrastruktur führen unter dem Einfluss der Klimakrise allerdings immer häufiger Extremwetterereignisse (Starkregen, Hangrutschungen, Muren etc.) zu erheblichen Schäden, welche letztlich auch den Betrieb des ÖPNRV, der auf die Nutzung der Verkehrswege angewiesen ist, behindern. Die Folgen des Hochwassers im September 2024 haben gezeigt, welche massive Auswirkungen solche Extremwetterereignisse auf den Betrieb des öffentlichen Verkehrs haben können. Dementsprechend sind in Bezug auf die Straßen- und Schieneninfrastruktur Maßnahmen zur Anpassung an die **Klimakrise** notwendig, um diese baulich und technisch so zu gestalten, dass sie auch unter dem Einfluss der Klimakrise zuverlässig nutzbar bleibt und ein ÖPNRV-Angebot zuverlässig gewährleistet werden kann. (BMNT 2015, 258 f.; Umweltbundesamt 2014)

Im Bereich der **Schieneinfrastruktur** wird auch ein Infrastrukturausbau angestrebt, indem vorhandene Strecken verbessert sowie zusätzliche Eisenbahn-Hochleistungsstrecken errichtet werden sollen. (BMK 2021a, 29)

Potenzial dafür, die Kosten von Dienstleistungen des ÖPNRV bzw. alternativer Mobilitätsdienstleistungen (z. B. Bedarfsverkehre) zu senken, werden im verstärkten Einsatz **automatisierter Mobilität** gesehen. Dadurch soll insbesondere eine Einsparung von Personalkosten erreicht werden, die meist einen der größten Kostenanteile im Betrieb verursachen. Derzeit bestehen allerdings noch große Unsicherheiten, etwa in Bezug auf die Weiterentwicklung und den Zulassungsprozess der dafür erforderlichen Technologien (BMK 2023c, 24). Eine entsprechende Regulierung und Steuerung dieser Technologien wird in Zukunft zentral sein, um sicherzustellen, dass automatisiertes Fahren nicht letztlich noch mehr MIV produziert, sondern sinnvoll im Bereich des öffentlichen Verkehrs eingesetzt werden kann. (Juschten/Hössinger 2017, 38)

#### 4.5.5. DEMOKRATISIERUNG, ENTMARKTLICHUNG UND FINANZIERUNG

##### DEMOKRATISIERUNG

Insbesondere im Kontext der alternativen Mobilitätsdienstleistungen (Sharing, Pooling, Bedarfsverkehre), auf welche in den letzten Jahren verstärkt zur Ergänzung des ÖPNRV gesetzt wird, spielt die **Selbstorganisation** von Mobilitätsangeboten durch die Nutzer:innen eine nicht unwesentliche Rolle (siehe bereits 4.4.9). Dies trägt zur Demokratisierung des Mobilitätsangebots bei, ermöglicht doch eine derartige Selbstorganisation, Eigengestaltung und Mitbestimmung hinsichtlich des Angebots.

Eine solche Selbstorganisation durch die Nutzer:innen im Bereich der alternativen Mobilitätsdienste war bislang auch Teil der politischen Strategie, um – insbesondere durch den Einsatz von ehrenamtlichen Fahrer:innen – auch ansonsten unwirtschaftliche Mobilitätsangebote ermöglichen zu können (vgl. etwa Klimafonds 2011, 16). Zugleich müssen

derartige Organisationsstrukturen in einem rechtlich sehr unsicheren Umfeld agieren. Es ist etwa nicht eindeutig geregelt, unter welchen Voraussetzungen Mobilitätsangebote von gemeinnützigen Vereinen als gewerbsmäßig iSd GewO gelten (siehe zu dieser Diskussion etwa Schulev-Steindl/Romirer/Liebenberger 2022, 9).

Letztlich können allerdings solche *Bottom-up*-organisierte alternative Mobilitätsdienste lediglich punktuelle Ergänzungen zum Linien-ÖPNRV darstellen und nicht den notwendigen Ausbau der alternativen Mobilitätsdienste sicherstellen (siehe 4.5.3.). Dafür bedarf es der Gesamtplanung eines integrierten Linien- und Bedarfsverkehrs.

Bei der Planung und Bereitstellung von ÖPNRV ist jedoch im Allgemeinen eine unmittelbare **Partizipation** der Bevölkerung eher schwach ausgeprägt. Dies hängt auch damit zusammen, dass entsprechende Fachexpertise (für Verkehrsprognosen usw.) notwendig ist, und sich eine unmittelbare partizipative Einbindung daher schwierig gestaltet. Nach ÖPNRV-G haben die Verkehrsverbünde bei der Planung und Bereitstellung auf verkehrspolitische Notwendigkeiten Rücksicht zu nehmen, die sich insbesondere aus Kriterien wie Kund:innennutzen, Fahrgastzahlen etc. ergeben (§ 20 ÖPNRV-G). Eine unmittelbare Einbindung von Nutzer:innen findet vor allem in institutionalisierter Form durch eigens eingerichtete Gremien statt, wie der Öffi-Denkwerkstatt der Wiener Linien oder dem ÖBB-Kundenforum. Die Gremien sind durch ehrenamtlich tätige Nutzer:innen besetzt, tagen regelmäßig und haben eine beratende Funktion (ÖVG 2009, 105 ff.).

Andererseits zeigen aber zivilgesellschaftliche Entwicklungen wie die Bewegung der „Radentscheide“ in Deutschland (vgl. allgemein Leininger 2021, 59 ff.), dass zivilgesellschaftliches Engagement sehr wohl auf die Gestaltung der öffentlichen Mobilität Einfluss nehmen kann. Solche Initiativen, vergleichbar etwa einer Art Volksbegehren in Österreich, können als Auslöser dafür dienen, dass Politik und Verwaltung, und somit auch die zuständigen Aufgabenträger für den ÖPNRV, Wünsche und Bedürfnisse der Nutzer:innen aktiver wahrnehmen und diese bei ihren Planungen berücksichtigen. Dementsprechend könnte die Einbeziehung von Bürger:inneninitiativen durch Einräumung von Anhörungsrechten (wie z. B. im Zusammenhang mit der Konzessionierung von Kraftfahrlinien bereits diskutiert wurde (Geretschläger/Kerschner 2016, 346)) oder die vermehrte Einbindung von ÖPNRV-Nutzer:innen in entsprechenden beratenden Gremien erwogen werden, um die Demokratisierung der Planung und Organisation des ÖPNRV-Angebots zu stärken.

## ENTMARKTLICHUNG

Der Sektor öffentlicher Personenverkehrsdienstleistungen ist in den letzten Jahrzehnten unter dem Einfluss europarechtlicher Regelungen, vor allem des Beihilfen- und Vergaberechts, einer weitreichenden Liberalisierung und Privatisierung unterlegen. Im Personenverkehr ist damit aber kein vollständiger Rückzug des Staates einhergegangen, vielmehr kommt der öffentlichen Hand weiterhin die zentrale Aufgabe der Planung und Organisation der Bereitstellung des ÖPNRV zu. Lediglich im Bereich der eigenwirtschaftlichen Verkehre – jene, die aus Eigeninitiative der Privaten ohne finanzielle Unterstützung des Staates angeboten werden können (vgl. § 3 Abs 2 ÖPNRV-G) – zieht sich die öffentliche Hand auf eine reine Regulierungsfunktion zurück. Ob eigenwirtschaftlicher Verkehr möglich ist, ergibt sich aus den im Rahmen der Verkehrsverbünde erfolgenden konkreten Planungen. Strecken, die weiterhin eigenwirtschaftlich bedient werden können, sind nicht auszuschreiben, für diese gilt das Antragsrecht nach § 2 Abs 1 KfIG (vgl. Hauenschild 2009, 490).

Im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Verkehre, die den überwiegenden Teil des ÖPNRV darstellen – jene, die auf einem Markt aufgrund deren Unwirtschaftlichkeit nicht angeboten werden würden, weil sie nicht ausschließlich aus Tariferlösen finanziert werden können, sondern zusätzlich öffentlicher Finanzierung bedürfen – ist die öffentliche Hand weiterhin

Aufgabenträgerin (Kahl 2005, 26). Sie übernimmt damit Planung, Organisation und Finanzierung dieser Dienstleistungen als Teil der Daseinsvorsorge (Hauenschild 2009, 475). Neben dem hier behandelten gemeinwirtschaftlichen ÖPNRV gibt es in Österreich auch zahlreiche Strecken, auf denen Fernverkehr gemeinwirtschaftlich beauftragt wird und grundsätzlich bezüglich der Ausschreibung dieselben Rechtsgrundlagen anwendbar sind. Fernverkehr wird in dieser Studie jedoch nicht näher behandelt.

Die sogenannte Liberalisierung im ÖPNRV bezieht sich insofern „nur“ auf die Einführung eines Wettbewerbs um den Markt, im Unterschied zum Wettbewerb im Markt, wie z. B. in der Energie (zu dieser Unterscheidung siehe oben *Status quo*). Sie besteht im Kern in der Verpflichtung, bei Ausgliederung der Leistungen aus den internen Verwaltungsstrukturen eine europaweite Ausschreibung im Vergabeverfahren vorzusehen. Eine Ausgliederung ist unionsrechtlich aber nicht verpflichtend vorgesehen, die Aufgabenträger können die Leistungen weiterhin grundsätzlich auch selbst (durch interne Organisationsstrukturen) bereitstellen.

Dieser Wettbewerb um den Markt hat auch Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer:innen. Im Falle von Ausschreibungen etwa erfolgt der Zuschlag in vielen Fällen faktisch nach dem Billigstbieterprinzip bzw. ist der Preis das relevanteste Zuschlagskriterium. Personalkosten werden dabei oft als wirksame Stellschraube für einen Wettbewerbsvorteil angesehen, was zu schlechteren Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten beitragen kann. Beispiele hierfür finden sich in der Ausschreibungspraxis bei Linienbussen in verschiedenen Bundesländern. Die European Transport Workers` Federation (ETF) hat zu dem Thema zwei aktuelle Studien bezüglich Liberalisierung des Bahnbereichs und Trends im Stadtverkehr herausgegeben. (ETF & wmp consult 2023a und 2023b).

Anwendbare Rechtsgrundlagen für die Bestellung von Verkehrsdiensten sind die Verordnung (EG) 1370/2007 idF VO 2016/233 („PSO-Verordnung“), sowie das BVergG 2018 (BGBl I 65/2018 idF BGBl I 91/2019).

Die **PSO-VO** ergänzt als Sondervergaberegime für öffentliche Dienstleistungsaufträge im Personenverkehr die allgemeinen Vorschriften für die öffentliche Auftragsvergabe und regelt die Bedingungen, unter denen die zuständigen Behörden den Betreiber:innen öffentlicher Personenverkehrsdienste Ausgleichsleistungen für die ihnen durch die Erfüllung gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verursachten Kosten gewähren dürfen (Art 1 Abs 1 PSO-VO).

Das Regelungsregime ist dabei äußerst komplex gestaltet: Ob die PSO-VO allein oder für die Ausgestaltung des Vergabeverfahrens das BVergG zur Anwendung kommen, hängt zum einen davon ab, ob ein Dienstleistungsauftrag oder eine Konzession vorliegt – bei letzterer ist das Verfahren allein nach den Vorschriften der PSO-VO durchzuführen – und zum anderen davon, um welchen Verkehrsträger es geht: Bus und Straßenbahn oder Eisen- und U-Bahn. Bei Letzteren kommen auch bei einem Dienstleistungsauftrag nur die Bestimmungen der PSO-VO zur Anwendung.

Sowohl die PSO-VO als auch das BVergG ermöglichen der öffentlichen Hand weiterhin, die öffentlichen Verkehre selbst bereitzustellen, also intern zu organisieren. In diesem Fall kommen die Regelungen auch gar nicht zur Anwendung. Sobald die Bereitstellung aber durch ausgegliederte Rechtsträger erfolgen soll, selbst wenn diese zu 100 % im öffentlichen Eigentum sind, sind die Bestimmungen der PSO-VO zu beachten. Sind die Voraussetzungen der Inhouse-Vergabe erfüllt (keine private Beteiligung, Kontrolle wie über die eigene Dienststelle und Tätigkeit zumindest zu 80 % für Auftraggeber), ist die Direktvergabe zulässig (§ 10 BVergG). Die PSO-VO ermöglicht im Verkehrsbereich, aber auch darüber hinaus, die Direktvergabe, u. a. auch wenn Private an der Einrichtung, welche den Verkehrsdienst bereitstellt, beteiligt sind (Art 5 PSO-VO).

In einer früheren Fassung der PSO-VO sah Art 5 Abs 6 vor, dass die Direktvergabe von Schienenpersonenverkehrsleistungen grundsätzlich erlaubt ist und knüpfte eine solche Direktvergabe an keine besonderen Voraussetzungen. Diese Regelung ist allerdings Ende 2023 außer Kraft getreten und wurde durch die in der nachfolgenden Tabelle 3 näher skizzierten Regelungen ersetzt. Zusätzlich zu diesen Verschärfungen sorgen Auslegungsleitlinien der EU-Kommission für Unsicherheit, die den Anwendungsbereich von Direktvergaben weiter einschränken. Diese Auslegungsleitlinien stehen etwa nach der Ansicht von Lachmayer/Derosier im Widerspruch zur PSO-VO und somit zu geltenden Rechtslage (Lachmayer/Derosier 2023, 25).

Bus und Straßenbahn: DL-Auftrag Ⓞ BVerG	Bus und Straßenbahn: Konzessionen Eisen- und U-Bahn: DL-Auftrag und Konzessionen Ⓞ PSO-VO
1) Behörde/Auftraggeber betreibt selbst	1) Behörde/Auftraggeber betreibt selbst
2) In-House-Vergabe nach § 10 BVerG	2) Direktvergabe an öffentliche Einrichtungen nach Art 5 Abs 2 PSO-VO
3) Direktvergabe unter 100.000 Euro gemäß nationaler SchwellenwerteVO (praktisch wohl selten relevant)	3) Direktvergabe an Dritte (auch Private) Unabhängig vom Verkehrsträger: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Auftrag unterschreitet gewisse km- oder Euro-Schwellen – gültig zwar für alle Verkehrsträger, für Schienenpersonenverkehr aber höhere Schwellen (Art 5 Abs 4)</li> <li>• Notmaßnahmen zur Verhinderung von Dienstunterbrechungen (Art 5 Abs 5)</li> </ul> Im Schienenpersonenverkehr: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direktvergabe durch außergewöhnliche Umstände gerechtfertigt, z.B. Änderungen an Losen; Direktvergabe unter dieser Bestimmung nur einmalig möglich (Art 5 Abs 3a)</li> <li>• Aufgrund von strukturellen und geografischen Merkmalen des Marktes/Netzes, wenn die Direktvergabe zur Verbesserung der Kosteneffizienz und/oder Qualität führt (Art 5 Abs 4a); wäre jedenfalls erfüllt, wenn jährliches Verkehrsaufkommen &lt; 23 Mio. Zugkilometer</li> <li>• Betrieb von Infrastruktur und Zügen durch einen Betreiber, der auch nicht aufgrund anderer unionsrechtlicher Vorgaben getrennt sein muss (Art 5 Abs 4b), v. a. kleinere Lokalbahnen</li> <li>• Wenn es nach einer Bekanntmachung nur einen Bewerber gibt (Art 5 Abs 3b)</li> </ul>
4) Vergabe nach den jeweils zulässigen Vergabearten des BVerG	4) Wettbewerbliche Vergabe (Art 5 Abs 3)

Tabelle 3: Vergabearten nach dem BVerG und der PSVO-VO im Bereich des öffentlichen Verkehrs im Vergleich

## FINANZIERUNG DES ÖPNRV

Ein Großteil des ÖPNRV kann nicht eigenwirtschaftlich kostendeckend betrieben werden, d. h. der Mittelbedarf für den Betrieb kann nicht durch die Finanzierung aus Ticketerlösen allein gedeckt werden. Die Ticketerlöse decken im Schnitt lediglich ca. ein Drittel der Kosten (Ostermann/Rollinger 2016, 116). Damit für die Bevölkerung dennoch ein leistbares ÖPNRV-Angebot zur Verfügung steht, leistet die öffentliche Hand Ausgleichsleistungen in unterschiedlichen Formen (ebd., 96).

Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden für den ÖPNRV ist zumindest in ihren Grundzügen im ÖPNRV-G geregelt. Danach sind Aufgabenträger für die Planung und Bestellung des Verkehrsangebots im ÖPNRV auf der Straße (jedenfalls also im Kraftfahrlinienverkehr, aber auch von Bedarfsverkehrsdiensten) gemäß §§ 11 und 13 ÖPNRV-G die Länder und Gemeinden (Grubmann et al., 2014, § 11 ÖPNRV-G Rz 1). Für den ÖPNRV auf der Schiene hat der Bund ein Grundangebot bereitzustellen (§ 7 ÖPNRV-G), darüber hinaus sind ebenfalls die Länder und Gemeinden zuständig (§§ 11, 13 ÖPNRV-G). Eine zentrale Rolle in der Organisation und Planung des ÖPNRV nehmen in der Praxis die Verkehrsverbünde und Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften (VVOG) ein, welche ebenfalls im ÖPNRV-G rechtlich grundgelegt sind. Die konkrete Ausgestaltung der Verkehrsverbünde bzw. der VVOGs ist jedoch nicht einheitlich geregelt, sondern obliegt grundsätzlich den Ländern und Gemeinden. Eingerichtet werden sie auf Grundlage privatrechtlicher Verträge, die zwischen Bund, Land und Gemeinden und der Verkehrsverbundorganisationsgesellschaft abgeschlossen werden (Grund- und Finanzierungsverträge, Betreuungs- und Finanzierungsvereinbarungen) (Wagner 2001, 26; Ostermann/Rollinger 2016, 135). Neben Tätigkeiten der Koordination und Planung (Festsetzung der Tarife, Kontrolle der Qualitätskriterien, Kundeninformation, Verkehrsplanung) obliegen ihnen, im Auftrag der zuständigen Gebietskörperschaften, idR auch die Ausschreibung und Bestellung von Verkehrsdiensten und der Abschluss der Verkehrsdienstverträge mit den Verkehrsunternehmen (§ 18 ÖPNRV-G; Pürgy/Hofer 2019, 1259; Wagner 2001, 252).

Die Regelung der Kostenbeiträge der öffentlichen Hand erfolgt innerhalb des Systems der Verkehrsdienstverträge, die zur Bestellung der entsprechenden Leistungen abgeschlossen werden (Ostermann/Rollinger 2016, 112). Im Einzelnen ergeben die finanziellen Beiträge der unterschiedlichen Gebietskörperschaften ein komplexes System, das sowohl auf gesetzlichen Vorgaben als auch vertraglichen Regelungen, die insbesondere im Zusammenhang mit den Verkehrsverbänden stehen, basiert (Rechnungshof 2014, 63).

Der Bund ist in Verbindung mit den allgemeinen Regelungen über die Aufgabenverteilung gemäß § 7 ÖPNRV-G für die Finanzierung des „Grundangebots“ im Schienen-ÖPNRV zuständig. Das genaue Leistungsvolumen und damit die Höhe der Finanzierungsleistungen sind in den durch den Bund mit der ÖBB-PV AG bzw. den Privatbahnen abgeschlossenen Verkehrsdienstverträgen festgelegt. (Ostermann/Rollinger 2016, 109) Die Finanzierung des darüber hinausgehenden Angebots im Schienenverkehr sowie das gesamte Angebot im Busverkehr ist gemäß § 13 Aufgabe der Länder und Gemeinden, die zuständig sind, die entsprechenden Verträge abzuschließen und entsprechende Finanzierungsbeiträge zu leisten. Insbesondere umfassen diese die Landesanteile an der Abgeltung der Ab- und Durchtarifizierungsverluste sowie den Verwaltungskosten auf Basis der Grund- und Finanzierungsverträge bzw. aufgrund von besonderen Landesgesetzen. Zusätzlich werden aus dem Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) Schüler:innen- und Lehrlingsfreifahrt finanziert.

Die praktische Umsetzung der Finanzierung durch die Gebietskörperschaften erfolgt innerhalb des Systems der Verkehrsverbünde (Hauenschild 2009, 475). Häufig erfolgt innerhalb eines Verkehrsverbundes, wie z. B. im VOR, die Aufteilung der Einnahmen aus Verbundtickets (deren Preis sich aufgrund des gemeinsamen Verbundtarifs bestimmt) auf die Verkehrsunternehmen, etwa aufgrund eines Einnahmenaufteilungsvertrags, oder aber durch individuelle Einigung der Verkehrsunternehmen (Rechnungshof 2014, 66). Neben der Einnahmenaufteilung ist die Abgeltung der Ab- und Durchtarifizierungsverluste an die Verkehrsunternehmen typischerweise Aufgabe der Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften. Die Grund- und Finanzierungsverträge der Verkehrsverbünde mit Bund und Ländern enthalten Verpflichtungen zum Tragen dieser Verluste durch die Gebietskörperschaften, wobei die konkrete Ausgestaltung der Kostentragung durch Bund, Länder und teilweise Gemeinden unterschiedlich ausgestaltet ist (Ostermann/Rollinger 2016, 127).

Neben der Finanzierung des Grundangebots im Schienennah- und Regionalverkehr erbringt der Bund jedoch auch weitere Finanzierungsleistungen für den ÖPNRV. Im Rahmen der Bestellerförderung erhalten Gemeinden für den Nahverkehr und Länder für den Nah- und Regionalverkehr Zuschüsse von maximal einem Drittel der Kosten (§§ 24, 26 ÖPNRV-G; Ostermann/Rollinger 2016, 109 f.). Außerdem erfolgen im Rahmen des Finanzausgleichs Zuweisungen an die Gemeinden „zur Förderung von öffentlichen Personennahverkehrsunternehmen“ (§ 23 Abs 1 FAG 2017). Auch darüber hinaus werden im Zuge des Finanzausgleichs den Ländern zugewiesene Mittel aufgrund landesgesetzlicher Regelungen für die Finanzierung von Verkehrsdienstleistungen verwendet. Im Rahmen der Verkehrsverbünde erfolgen weiters Zahlungen des Bundes aufgrund von Betreuungsübereinkommen mit den Verkehrsverbänden (vor allem Beiträge für die Finanzierung des Verbundmanagements; z. B. im VOR, siehe Rechnungshof 2017, 52) sowie Zahlungen an die Verkehrsverbünde aufgrund der mit Bund und Ländern abgeschlossenen Grund- und Finanzierungsverträge.

Dieses gegenwärtige äußerst komplexe System der Finanzierung des ÖPNRV in Österreich unterliegt immer wieder der Kritik, dass eine Entflechtung und Reform dringend notwendig sei (vgl. etwa Berichte des Rechnungshofs zum Verkehrsverbund Ost-Region, Rechnungshof 2017; sowie Kärnten und Salzburg, Rechnungshof 2014; Mitterer/Hochholdinger 2016). Eine Neuaufstellung des Finanzierungssystems, wie im Regierungsprogramm in Aussicht gestellt, (Österreichische Bundesregierung 2020, 86) ist jedoch bislang nicht erfolgt.

#### 4.5.6. HERAUSFORDERUNGEN UND ZIELORIENTIERUNG

Im ÖPNRV sind derzeit eine Reihe von Versorgungslücken zu identifizieren:

- Es besteht keine flächendeckende Versorgung mit ÖPNRV in gleicher Qualität; vielmehr bestehen große regionale Unterschiede. Das hängt zum Teil mit Fehlentwicklungen in der Raumplanung zusammen, konkret mit der starken Zersiedelung des ländlichen Raums, wo die Bereitstellung eines ÖPNRV-Angebots besonders unwirtschaftlich ist. Dennoch wird bislang in den raumordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder die Sicherstellung eines Mindestniveaus des ÖPNRV-Angebots nicht zur Voraussetzung einer weiteren Siedlungsentwicklung gemacht.
- Alternative Mobilitätsangebote, insbesondere Bedarfsverkehre, die eine gute Ergänzung und teilweise auch ein Ersatz zum klassischen ÖPNRV (Linienverkehr) sein könnten, werden nicht zureichend in das bestehende System der Planung, Bereitstellung, Tarifierung und Finanzierung des ÖPNRV-Angebots integriert.
- Es besteht keine Ausfall- bzw. Anschlussgarantie, wenn es zu Ausfällen oder Verspätungen im ÖPNRV kommt. Allgemein sind die Fahrgastrechte im ÖPNRV schwach ausgestaltet, obwohl diese eigentlich wesentlich wären, um den ÖPNRV als adäquaten Ersatz zum MIV zu etablieren.
- Die barrierefreie Zugänglichkeit und Inklusivität des ÖPNRV ist – trotz entsprechender Vorgaben – insbesondere im ländlichen Raum nicht ausreichend sichergestellt.

Die nötigen Anpassungen des Mobilitätsverhaltens aufgrund der Klimakrise machen u. a. eine weitreichende Reduktion des MIV, den Umstieg auf den öffentlichen Verkehr sowie dessen Ausstieg aus fossilen Energieträgern notwendig. Um dies zu erreichen sowie allgemein, um die oben identifizierten Versorgungslücken zu schließen, bedarf es folgender Zielorientierungen im ÖPNRV:

- **Ausbau des ÖPNRV-Angebots und rechtliche Verankerung einer Mobilitätsgarantie:**
  - a. Das ÖPNRV Angebot ist maßgeblich auszubauen. Mögliche Ausbauszenarien zeigt das Projekt FLADEMO näher auf (BMK 2022b).

- b. Das ÖPNRV-Angebot kann mit Bedarfsverkehren ergänzt und teilweise auch ersetzt werden, wenn dies wirtschaftlich effizienter ist. Dafür bedarf es Klarstellungen im rechtlichen Rahmen betreffend die Marktzulassung und die Beförderungsbedingungen bei Bedarfsverkehren sowie eines integrierten Ansatzes mit dem klassischen ÖPNRV-Angebot bei Planung, Bereitstellung und Finanzierung.
- c. Aspekte der Barrierefreiheit und Inklusion sind beim ÖPNRV-Angebot zu verbessern. Das kann u. a. auch durch ergänzende spezielle Fahrtendienste erfolgen.
- d. Es kann angedacht werden, dass eine Grundversorgung mit ÖPNRV auch als Mobilitätsgarantie rechtlich verankert wird (vgl. VCÖ 2022, 3; BMK 2022b, 47). Die Ausgestaltung als ein tatsächlich vor Gerichten durchsetzbares Recht, etwa auf Bereitstellung gewisser Linien/Bedarfsverkehre, ist – wie im Rahmen der Leistungsverwaltung oder z. B. in Bezug auf soziale Grundrechte allgemein diskutiert (siehe etwa Öhlinger 1983, 271; Holoubek 2004, 507) – allerdings schwierig. Die Festschreibung als programmatische Zielbestimmung (entweder in einem Gesetz oder in der Verfassung) ist wiederum schwach (siehe etwa Berka 2021, Rz 207). Rechtlich verankert werden könnte allerdings eine Ausfall- bzw. Anschlussgarantie, die mitunter auch als Mobilitätsgarantie bezeichnet wird, durch entsprechende Stärkung und Ausweitung der Fahrgastrechte.

■ **Ausbau von Infrastruktur für die aktive Mobilität**, um die „letzte Meile“ zu öffentlichen Verkehrsmitteln zu ermöglichen

■ **Begleitung des Ausbaus des ÖPNRV durch „Push-Maßnahmen“ beim MIV:**

- a. Der Ausbau des ÖPNRV muss mit Einschränkungen des MIV einhergehen, insbesondere um zu gewährleisten, dass der angebotene ÖPNRV entsprechend genutzt wird und daher auch wirtschaftlich(er) betrieben werden kann. Push-Maßnahmen sind vor allem dort zu setzen, wo es bereits ein gutes Angebot an ÖPNRV gibt, d. h. besonders in Ballungsräumen, wo solche Maßnahmen auch dazu beitragen können, Platz für öffentliche Verkehrsmittel zu schaffen. Wenn ein entsprechendes Alternativangebot nicht gewährleistet ist, kann eine Einschränkung auch grundrechtlich problematisch sein, betroffen ist vor allem das Grundrecht auf Freizügigkeit.
- b. In peripheren Lagen, wo eine Versorgung mit ÖPNRV zu unwirtschaftlich wäre (die 20 % der Bevölkerung, die über keine Versorgung mit zumindest Güteklasse D verfügen), sollten keine Push-Maßnahmen gesetzt werden. Es sollte aber sichergestellt werden, dass langfristig individuelle Mobilität hier nur in Form der E-Mobilität erfolgen darf.

■ **Vereinfachung der Organisationsstrukturen bei der Planung, Bereitstellung und Finanzierung des ÖPNRV-Angebots:**

Die Organisations- und Finanzierungsstrukturen im ÖPNRV werden vielfach kritisiert: als zu komplex, zu chaotisch und ineffizient. Es ist zu prüfen, ob es tatsächlich mehrerer Verkehrsverbände bedarf, worin der Mehrwert der Aufsplittung liegt oder ob eine Vereinheitlichung der Strukturen nicht effizienter wäre. Es bedarf einer Bündelung der Finanzierung: sie muss in Zukunft aufgaben- und wirkungsorientierter erfolgen. Es braucht eine Zweckwidmung in der Finanzierung und eine starke Finanzierung durch den Bund. Insgesamt sind die Kosten im System umzuschichten, z. B. durch Abschaffung klimaschädlicher Subventionen wie das Dieselprivileg oder die derzeitige Ausgestaltung der Pendlerpauschale. Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass die Möglichkeiten der Direktvergabe im ÖPNRV unionsrechtlich nicht weiter eingeschränkt und so funktionierende Organisationsstrukturen gefährdet werden.

■ **Abstimmung der Raumplanung mit dem ÖPNRV-Angebot und Reduktion der Mobilitätsbedürfnisse:**

- a. Es ist durch entsprechende Regelungen in den ROG der Länder sicherzustellen, dass ein verbessertes ÖPNRV-Angebot oder gar ein Anspruch auf ein solches nicht zu weiteren Zersiedelungstendenzen führt. Eine weitere Siedlungsentwicklung sollte von der Gewährleistung eines bestimmten Mindestniveaus eines ÖPNRV-Angebots abhängig gemacht werden.
- b. Eine gelungene Raumplanung sollte im Allgemeinen die Mobilitätsbedürfnisse reduzieren und so zu einem nachhaltigen Mobilitätsverhalten beitragen. Abseits der Raumplanung können aber auch weitere Veränderungen in der Gesellschaft, z. B. Ausdehnung von Homeoffice, Verkürzung der Arbeitszeit oder zunehmende Digitalisierung, dazu beitragen.

■ **Umstieg auf erneuerbare Energieträger im ÖPNRV:**

Um Klimaneutralität im ÖPNRV zu erreichen, ist der Umstieg auf E-Fahrzeuge bzw. Wasserstoff-Fahrzeuge (sofern auch diese Energie für den Betrieb von ÖPNRV genutzt werden soll) erforderlich. Die Elektrifizierung der Busse ist unionsrechtlich bereits vorgeschrieben (siehe 4.5.4.). Für diesen sehr kostenintensiven Umstieg ist die Finanzierung sicherzustellen, ebenso wie für den Ausbau der E-Ladeinfrastruktur bzw. der Ladeinfrastruktur für Wasserstoff. Diese muss für Busse besonderen Anforderungen entsprechen, da die Ladeinfrastruktur für Autos nicht ohne weiteres genutzt werden kann. Es ist zu regeln, wer diese plant, baut und finanziert, insbesondere, ob die Errichtung der Ladeinfrastruktur mit der Planung und Bereitstellung des ÖPNRV zu verbinden ist (was derzeit noch nicht der Fall ist).

■ **Bevorzugte Nutzung bestehender Straßen für den ÖPNRV, Erhaltung der Straßen und Ausbau der Schieneninfrastruktur:**

ÖPNRV kann weitestgehend bestehende Straßen nutzen, für ÖPNRV auf der Schiene ist die Schieneninfrastruktur auszubauen. Der Bau neuer Straßen sollte für den Klimaschutz vermieden werden, der Fokus ist im Sinne der Anpassung an die Klimakrise auf die Erhaltung der Straßen zu legen, die aufgrund von Starkwetterereignissen zunehmend gefährdet sind. Um die Verlagerung des MIV auf den öffentlichen Verkehr zu unterstützen, sollten Privilegierungen für ÖPNRV-Fahrzeuge im Straßenverkehr verankert werden (z. B. eigene Busspur bei mehrspurigen Straßen, was etwa auch für Autobahnstrecken überlegt werden könnte).

■ **Entwicklung von attraktiven MaaS-Applikationen:**

MaaS-Applikationen (digitale Mobilitätsplattformen) werden als zentrales Element für die Verlagerung des MIV zum Umweltverbund betrachtet. Sie können nämlich dazu beitragen, dass ein attraktives Mobilitätsangebot geschaffen wird. Sie bieten den Nutzer:innen Informationsangebote sowie Buchungsmöglichkeiten auf einer Plattform und können so verschiedene Mobilitätsdienstleistungen im Sinne eines integrierten Mobilitätsangebots (*Integrated Mobility*) verknüpfen. Normalerweise haben die Verkehrsdienstleister (Anbieter von ÖPNRV, aber auch von Bedarfsverkehren, Carsharing etc.) aber kein Interesse daran, den Plattformbetreibern die entsprechenden Daten und Schnittstellen zur Verfügung zu stellen – daher können sich attraktive Mobilitätsplattformen nicht in einem freien Markt entwickeln. Bestehende Regelungen und Verpflichtungen zur Bereitstellung notwendiger Echtzeitdaten und Schnittstellen sind daher zu verschärfen. Es ist zu prüfen, ob aus Nutzer:innensicht nicht nur eine österreichweite Plattform sinnvoller wäre, die sämtliche Verkehrsinformationen zur Verfügung stellt, statt eine Vielzahl von Plattformen, die in Konkurrenz zueinanderstehen. Sollte die Entscheidung auf eine Plattform fallen oder sollten sich am Markt ohnehin Monopolstrukturen herausbilden, sollte die Plattform von der öffentlichen Hand betrieben werden. Es ist sicherzustellen, dass ein solches digitales Angebot von der breiten Bevölkerung genutzt werden kann und niemanden zurücklässt (digitale Inklusion).

#### ■ **Verankerung von betrieblichem Mobilitätsmanagement:**

Die Verantwortung der Unternehmen für die Arbeitswege ihrer Mitarbeiter:innen ist zu stärken. Es sollte gesetzliche Vorgaben geben, dass Unternehmen ihre Mitarbeiter:innen über alternative Mobilitätsformen aufklären und ein Angebot, etwa von Sharing oder Pooling, allenfalls auch Mikro-ÖV (bei sehr großen Betrieben) schaffen. Steuerliche Privilegierungen für die Nutzung von individueller Mobilität durch die Mitarbeiter:innen (z. B. Dienstautos) sind im Gegenzug abzuschaffen.

#### ■ **Rechtliche Steuerung von automatisiertem Fahren:**

Es ist rechtzeitig zu überlegen, wie Entwicklung und Einsatz dieser neuen Technologien rechtlich zu steuern sind, um nicht nur Verkehrssicherheit zu garantieren, sondern auch, um die Potenziale dieser neuen Technologie in erster Linie für den Ausbau des ÖPNRV zu nutzen, statt noch mehr MIV zu produzieren.

## 4.6. WOHNRAUMVERSORGUNG

### 4.6.1. ZENTRALE HERAUSFORDERUNGEN IM RAHMEN DER WOHNRAUMVERSORGUNG

Die aktuelle Wohnraumversorgung weist sowohl aus sozialer als auch ökologischer Sicht Unzulänglichkeiten auf. Obwohl das österreichische System der Wohnraumversorgung international für seine gute Leistungs-Performance bekannt ist, droht diese Basis in den letzten Jahren verstärkt zu erodieren. Gleichzeitig ist der Gebäudesektor, einschließlich der hier dominierenden Wohnimmobilien, neben dem Verkehrssektor hauptverantwortlich für hohe Emissionen, Ressourcenverbrauch und Flächeninanspruchnahme und die damit einhergehenden Missachtungen planetarer Grenzen.

Zur Bearbeitung dieser Herausforderungen braucht es eine sozial-ökologische Agenda, die durch kluge Umgestaltung des Systems der Wohnraumversorgung sowohl Versorgungslücken und soziale Problemlagen als auch ökologische Herausforderungen adressiert. Dazu müssen die bisherigen Lösungsansätze, die primär auf Neubau auf der „grünen Wiese“ ausgerichtet waren, in den Hintergrund treten. Für diese Fokusverschiebung bedarf es einer effektiven Raumplanung, die feste Siedlungsgrenzen überwacht und Innenentwicklung steuert, und damit einhergehend einer Priorisierung von Sanierungen sowie der Weiter- und Umnutzung des Gebäudebestands (Jany et al. 2023). Zu dieser Wohnungswende gehört auch der verstärkte Einsatz von nachwachsenden Rohstoffen in der Bauwirtschaft (BKZT 2024) sowie eine klimagerechte Verteilung von bestehendem Wohnraum (Cohen 2021; von Emergassen et al. 2022; Novy et al. 2024).

### 4.6.2. FUNKTIONEN DER WOHNRAUMVERSORGUNG IN DER DASEINSVORSORGE

Wohnen ist ein grundlegendes menschliches Bedürfnis und bildet die Grundlage für ein sicheres und menschenwürdiges Leben. Entsprechend ist das „Recht auf angemessenen Wohnraum“ als fundamentales **Menschenrecht** in Art 11 des *Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen* verbrieft (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and UN Habitat 2000). Das Recht auf Wohnen ist in **der österreichischen Bundesverfassung** nicht explizit verankert, jedoch ergibt sich aus der sozialen Verantwortung des Staates eine Verpflichtung, angemessenen und leistbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen.

Zudem beeinflussen normative wohnungspolitische Zielsetzungen auf internationaler Ebene auch nationale Agenden. Diese sind beispielsweise im Rahmen der nachhaltigen Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen sowie im

EU-Recht festgehalten. SDG 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ fordert beispielsweise „bis 2030 den Zugang zu angemessenem, sicherem und bezahlbarem Wohnraum und zur Grundversorgung für alle“ sicherzustellen (vgl. z. B. Bundeskanzleramt 2024). Auch wenn die Umsetzung des Teilziels der Wohnraumgrundversorgung zumindest 2020–2022 nicht explizit angestrebt wurde, trugen und tragen sozialpolitische Initiativen wie der Wohnschirm oder Förderungen zum Heizungstausch zur Bekämpfung von Energiearmut (SDG 1) und zur Schaffung von bezahlbarer und sauberer Energie (SDG 7) bei (siehe Bundeskanzleramt 2023).

Diese moralökonomischen Verankerungen im nationalen und internationalen Recht können durch eine Reihe von klassischen wohlfahrtsökonomischen Begründungen ergänzt werden, die auf die Besonderheiten des Gutes Wohnens abstellen (Blaas et al. 1991; Wieser et al. 2013). Insbesondere die fehlende Substituierbarkeit, die Heterogenität, die Immobilität, die lange Lebensdauer, die lange Produktionszeit und die hohen Produktionskosten (d. h. Grundstücks-, Bau- und Finanzierungskosten) führen zu verschiedenen Formen von Marktfehlern (u. a. positive/negative externe Effekte, unvollkommene Information und fehlender Wettbewerb, Transaktionskosten). Eine Wohnraumversorgung, die durch Marktlogik allein dominiert wird, würde vor allem die unteren Einkommensgruppen ohne angemessene Behausung zurücklassen.

Vor diesem Hintergrund gestaltet die öffentliche Hand durch unterschiedliche Instrumente, die von der öffentlichen Bereitstellung (kommunaler Wohnbau) über die Finanzierung (staatlich Wohnbauförderung) bis zur Regulierung (Mietrecht) reichen, die Wohnraumversorgung. Wohnen kann deshalb nicht Marktprozessen überlassen werden und zählt somit zu den Kernbereichen der Daseinsvorsorge (Einig 2008; Klus 2013; Krajwski 2011; Milstein 2018; Müller 2018, Baron et al. 2021).

#### 4.6.3. POLITISCHE ZIELVORGABEN FÜR DIE WOHNRAUMVERSORGUNG

Das **österreichische Regierungsprogramm** umfasst zum Thema Wohnen Ziele wie „leistbarer [sic!] Wohnraum“, verbindliche Klimaschutz-Richtlinien für Gebäudesanierungen und die Erhöhung der Sanierungsrate und -qualität (u. a. durch Weiterentwicklung der Wohnbauförderung, von Bauvorschriften und Sanierungskonzepten) sowie sozialpolitische Ziele, etwa zur Bekämpfung von Energiearmut (Bundeskanzleramt 2020). Während sich vor allem das Regierungsprogramm zu dezidierten Wohnzielen eher vage verhält, wurde im April 2024 durch eine verfassungsrechtliche Kompetenzänderung eine konkrete Maßnahme zur Bekämpfung von Leerstand und somit zur nachhaltigen Wohnraumversorgung beschlossen. Mit dem Ziel, Leerstände zu reduzieren, sollen Bundesländer nun selbst über Art und Umfang von Leerstandsabgaben entscheiden dürfen (Parlament Österreich 2024). Als Maßnahmen gegen Energiearmut wurde eine im Klima- und Energiefonds angesiedelte Koordinierungsstelle zur Bekämpfung von Energiearmut (kea) gegründet (BMK 2024) und mit dem Wohnschirm Energie eine Initiative zur Übernahme von teuerungsbedingten Energiekostenrückständen geschaffen (BMSGPK 2023). Um den Umstieg von fossilen auf erneuerbare Energieträger zu erleichtern, sind kleinere Kredite, zum Beispiel um Renovierungen und Sanierungen zu finanzieren, von der Kreditinstitute-Immobilienfinanzierungsmaßnahmen-Verordnung (KIM-V), also von den Vorgaben zur Vergabe von Wohnimmobilienfinanzierungen ausgenommen (FMA 2022). Mit dem aktuell durch die Bundesregierung beschlossenen Wohnbaupaket wird hingegen durch Zinszuschüsse für Wohnbaudarlehen vor allem der Neubau für die eigene Nutzung attraktiviert, anstatt Sanierungsmaßnahmen zur Bestandserneuerung.

Wesentliche Zielvorgaben, die die Wohnraumversorgung vor allem in ihrer Materialität hinsichtlich Ressourcen und Umweltinanspruchnahme zentral tangieren, stehen im Zusammenhang mit den Klimaschutzziele, der Eindämmung der Flächeninanspruchnahme und Versiegelung sowie der Kreislaufwirtschafts- und Ressourcenziele. Bezüglich der

Klimaschutzziele muss der Gebäudesektor bis 2040 klimaneutral sein, wofür eine Reihe an Förderungen aufgelegt und in den letzten Jahren verstärkt wurden. Das seit rund zwei Jahrzehnten bestehende Ziel, die Flächeninanspruchnahme auf maximal 2,5 ha in Österreich zu begrenzen, wurde in der aktuellen Regierungsperiode wieder auf die Agenda gesetzt und gipfelte in einer Bodenstrategie, die in Ermangelung einer politischen Einigung nach wie vor eines finalen Beschlusses harrt. Schließlich zielt die österreichische Kreislaufwirtschaftsstrategie darauf ab, den inländischen Materialverbrauch von 17 t pro Kopf im Jahr 2022 bis 2030 auf 14 t und den Materialfußabdruck bis 2050 auf 7 t pro Kopf zu senken (BMK 2022c).

Zwar zählt das Wohnungswesen nicht unmittelbar zu den Kompetenzen der Europäischen Union und Regulierungen bleiben gemäß dem Subsidiaritätsprinzip auf nationaler Ebene, dennoch wirken EU-Gesetze und -Regelungen indirekt auf den nationalen Wohnungssektor. So setzen der European Green Deal und die Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBDE) etwa Ziele für Energieeffizienz und Nachhaltigkeit. Im wirtschaftspolitischen Bereich ist hier vor allem das Wettbewerbs- und Beihilfenrecht relevant, das nationale Subventionen, die den Wettbewerb verzerren könnten, einschränkt. Davon ausgenommen sind Dienstleistungen im öffentlichen Interesse, was die österreichische Wohnbauförderung ermöglicht und gemeinnützige Wohnbauvereinigungen von der Körperschaftssteuer befreit. Darüber hinaus haben Förderungs- und Finanzierungsinstrumente wie ELENA, INVEST-EU und der RRF (Recovery and Resilience Facility) zur Aufgabe, das (gemeinnützige) Wohnungswesen bei der Transformation hin zur Klimaneutralität bis 2050 zu unterstützen (Gutheil-Knopp-Kirchwald 2024).

#### **4.6.4. VERSORGUNGSLÜCKEN IM RAHMEN DER WOHNRAUMVERSORGUNG IN ÖSTERREICH**

Bis in die jüngere Zeit zeichnete sich das System der Wohnraumversorgung in Österreich im internationalen Vergleich durch eine stabile und gute Versorgungslage für die meisten in Österreich lebenden Menschen aus (Kadi et al. 2020). Maßgeblich dafür sind verschiedene Elemente des Wohnungsregimes in Österreich, einschließlich der Rolle des kommunalen sowie gemeinnützigen Wohnbaus sowie der stabilen Finanzierungsstrukturen (Plank et al. 2023, Dowling et al. in Vorbereitung). Dies zeigt sich etwa an einer relativ moderaten Wohnkostenbelastung (Eurostat 2022), bei gleichzeitig guten Qualitäts- und Zufriedenheitsindikatoren (Amann 2019). Die durchschnittliche Wohnkostenbelastung, gemessen als Wohnkostenanteil am Haushaltseinkommen im Zeitraum 2010 bis 2021, schwankte rund um 17–18% (Statistik Austria 2022b).

Diese erste aggregierte Betrachtung muss aber in zwei Aspekte relativiert werden: Zum einen verdeckt die Durchschnittsbetrachtung, dass es für bestimmte Haushalte und Gruppen immer schon deutlich schwieriger war und ist, ihre Wohnungsbedürfnisse angemessen zu decken. Besonders Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung müssen deutlich mehr von ihrem Haushaltseinkommen für Wohnen ausgeben. Dazu zählen nicht zuletzt Einpersonenhaushalte sowie Einelternehaushalte. Im Jahr 2022 ist der Median des Wohnkostenanteils von armutsgefährdeten Haushalten (Einkommen < 60 % des medianen Haushaltseinkommens) mit 38 % mehr als doppelt so hoch wie der Gesamtmedian. Hingegen beträgt er nur 7 % für Haushalte mit hohem Haushaltseinkommen (Einkommen > 180 % des medianen Haushaltseinkommens) und ist damit weniger als halb so groß wie für den Bevölkerungsdurchschnitt (Statistik Austria 2022b). Dies hängt nicht zuletzt mit der ungleichen Entwicklung von Einkommen sowie Mieten bzw. Immobilienkaufpreisen zusammen (siehe Abbildung 4). Besonders hervorzuheben ist, dass Österreich ausgehend von vergleichsweise niedrigem Niveau im Gefolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 den höchsten Preisanstieg bei Immobilienpreisen im EU-Vergleich aufweist (Eurostat 2020).

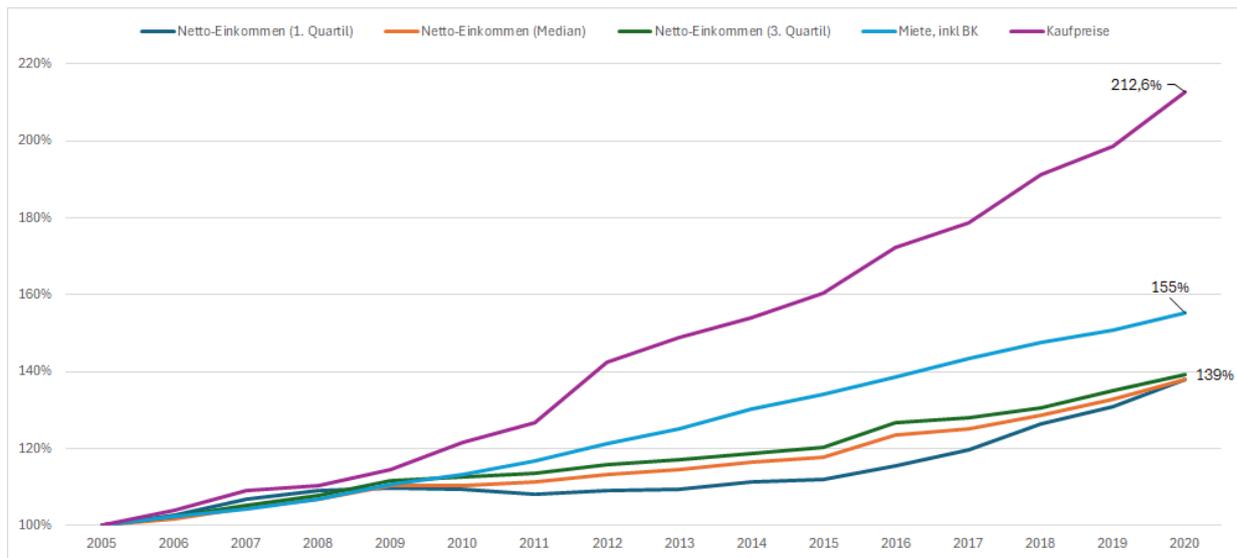


Abbildung 4: Mieten, Kaufpreise und Einkommen in Österreich (2005-2020). Quelle: Statistik Austria 2024e; OeNB 2024

Zum anderen hat seit 2022 der Anstieg der Lebenshaltungskosten, insbesondere für Energie, Wohnen und Nahrungsmittel, auch die mittleren Einkommensgruppen stärker erfasst. Diese finanziellen Belastungen können sich zuspitzen und zum Zahlungsverzug bzw. in noch extremeren Fällen zur Delogierung führen. Die quartalsweise von Statistik Austria durchgeführte Erhebung „So geht's uns heute“ weist für die Quartale des Jahres 2023 aus, dass rund 7–9% der befragten Personen in den vergangenen drei Monaten zumindest einmal mit der Begleichung der Wohnkosten säumig waren. Bei ärmeren Haushalten mit einem Haushaltseinkommen von weniger als 1.000 Euro war es fast jeder vierte Haushalt (Statistik Austria 2024f).

Auch in räumlicher Hinsicht zeigen sich Unterschiede in den Versorgungssystemen bzw. im Zugang zu leistbarem Wohnraum. Vor allem in vielen urbanen Räumen ist die Deckung von Wohnbedürfnissen mit überdurchschnittlicher Wohnkostenbelastung verbunden und in vergangenen Jahren zunehmend schwieriger geworden. In Wien sowie größeren Städten mit mehr als 100.000 Einwohner:innen beträgt der Median der Wohnkostenbelastung etwa 23 % bzw. 22 %, während er in Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohner:innen bei 12 % liegt (Statistik Austria 2022b). Aber auch in ländlichen Regionen gibt es zunehmend Schwierigkeiten, Wohnraum zu erschwinglichen Konditionen bereitzustellen. Besonders in Tourismusregionen und begehrten Nebenwohnsitzgemeinden konkurriert die ortsansässige Bevölkerung mit unterschiedlichen Formen von „Not for Housing“ Housing“ (Doling/Ronald 2019) – also Nutzungen von Immobilien, die nicht zur ganzjährigen Deckung eines Wohnbedarfs dienen. Dazu zählen etwa Zweitwohnsitze sowie Wohnraum, der für touristische und (para-)touristische Zwecke genutzt wird wie plattformvermittelte Kurzzeitvermietung oder Chalets (Kadi et al. 2019; Miessner/Naumann 2024). Dies erklärt unter anderem den überdurchschnittlich hohen Anteil an Wohnungen ohne Hauptwohnsitzmeldung in Tourismusregionen (Statistik Austria 2023f). In diesem Zusammenhang ist auch noch auf Leerstand von Wohnungen zu verweisen, der zuletzt in Ermangelung österreichweiter Erhebungen mit rund 230.000 Wohneinheiten geschätzt wurde (Greenpeace 2024).

Wohnungsüberbelag gibt nicht nur Aufschluss über zu geringe Wohnungsgrößen, sondern kann auch im Zusammenhang mit unzureichender Leistbarkeit interpretiert werden (Statistik Austria 2022b; Badelt/Heitzmann 2023). Ungeachtet bestimmter methodischer Unterschiede in der Operationalisierung (Mikrozensus vs. EU-SILC) zeigt sich ein konstantes

Bild im Zeitraum 2012–2022: Knapp 4 % der Wohnungen sind österreichweit von Überbelag betroffen, in Wien ist der Wert mit mehr als 8 % doppelt so hoch. Nach Wohnrechtsverhältnis ist Überbelag häufiger in Gemeindewohnungen sowie am privaten Mietwohnungsmarkt anzutreffen. Besonders betroffen sind Haushalte mit Kindern sowie Haushalte an der Armutsschwelle (ebd.). Insgesamt sind Haushalte, die im Eigentum wohnen, deutlich seltener von Überbelag betroffen als Haushalte, die zur Miete wohnen.

Den zuvor genannten österreichweiten Immobilienpreisentwicklungen im Gefolge der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008, die sich noch deutlicher in Ballungsgebieten bemerkbar machten, liegt ein Zusammenspiel aus verschiedenen Angebots- und Nachfragefaktoren zugrunde. Neben langfristig wirkenden Faktoren – allen voran steigender Bevölkerungsdynamik in urbanen Räumen – spielt auch die verstärkte Nachfrage im Niedrigzinsumfeld von (internationalen und nationalen) gewinnorientierten Akteuren eine bedeutsame Rolle. In diesem Zusammenhang sind auch die immer lauter werdenden Warnungen der OeNB vor einer spekulativen Blase zu deuten (OeNB 2019; OeNB 2021; OeNB 2022). Exemplarisch lässt sich dies am Beispiel Wiens zeigen, wo in der zweiten Hälfte der 2010er-Jahre ein regelrechter Neubauboom einsetzte, der allerdings nur wenig zur Lösung der Leistbarkeitsprobleme beitrug, weil viele der gewerblich gebauten Wohnungen nicht erschwinglich waren (Plank et al. 2022). Im Gegenteil: Die durchwegs höhere Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit von internationalen Investoren und wohlhabenden nationalen Investoren und Haushalten befeuerte die Preisdynamik und gefährdete damit eine tragende Säule der leistbaren Wohnraumversorgung – die Wohnraumbereitstellung durch gemeinnützige Wohnbauträger. Insbesondere durch steigende Bodenpreise werden diese an den Rand gedrängt (Baron et al. 2021). Damit wurde es für diese nicht nur zunehmend schwierig, leistbaren Wohnraum unmittelbar bereitzustellen, sondern es unterminiert auch eine zentrale indirekte Wirkung gemeinwohlorientierter Wohnraumbereitstellung: ihre preisdämpfende Wirkung auf das gesamte Wohnungssystem (Klien et al. 2023). Dieser institutionelle Wettbewerb von unterschiedlichen Eigentums- und Bereitstellungsformen ist ein konstitutives Element eines gemischtwirtschaftlichen Verständnisses, das über weite Strecken des 20. Jahrhunderts dominant war (Ambrosius 2012).

#### 4.6.5. ÖKOLOGISCHE HERAUSFORDERUNGEN

Wie eingangs geschildert ist der Gebäudesektor nach dem Verkehrssektor die zentrale Quelle von Treibhausgasen sowie Treiber des Ressourcenbedarfs und der Flächeninanspruchnahme. Mehr als 8 % der gesamten österreichischen Treibhausgasemissionen gehen direkt auf Wohngebäude zurück (Jany et al. 2023). Auf Basis des aktualisierten ÖROK-Monitorings ist ersichtlich, dass rund 60 % der gesamten österreichweiten Flächeninanspruchnahme auf Bauflächen zurückgehen, wovon knapp die Hälfte versiegelt ist – also mit einer wasser- und luftundurchlässigen Schicht bedeckt ist (ÖROK 2023). Zwar waren die CO<sub>2</sub>-bedingten Emissionen im Wohngebäudebereich seit 1990 zwischenzeitlich auch rückläufig (Jany et al. 2023), allerdings wurden die durch Effizienzstrategien (z. B. bessere Isolierung, effizientere Heizsysteme) erzielten Reduktionen großteils durch größere Wohnflächen sowie zusätzliche Nicht-Hauptwohnsitze aufgeessen (Umweltbundesamt 2019). Die Flächeninanspruchnahme und -versiegelung kennt hingegen nur eine Richtung: sie wächst. Abbildung 5 zeigt das Wachstum der Flächeninanspruchnahme sowie der Bevölkerung für ausgewählte österreichische Bundesländer im Zeitraum 2000 bis 2022. Dabei ist zum einen ersichtlich, dass Wien das stärkste Bevölkerungswachstum beim geringsten Wachstum der in Anspruch genommenen Flächen aufweist. Zum anderen weisen die Flächenbundesländer Burgenland, Oberösterreich, Niederösterreich und Steiermark im Vergleich zum Österreich-Schnitt unterdurchschnittliches Bevölkerungswachstum bei überdurchschnittlichem Wachstum der Flächeninanspruchnahme auf (Niederösterreich liegt hier etwas unterhalb des Österreich-Schnitts, allerdings ausgehend von hohem Niveau).

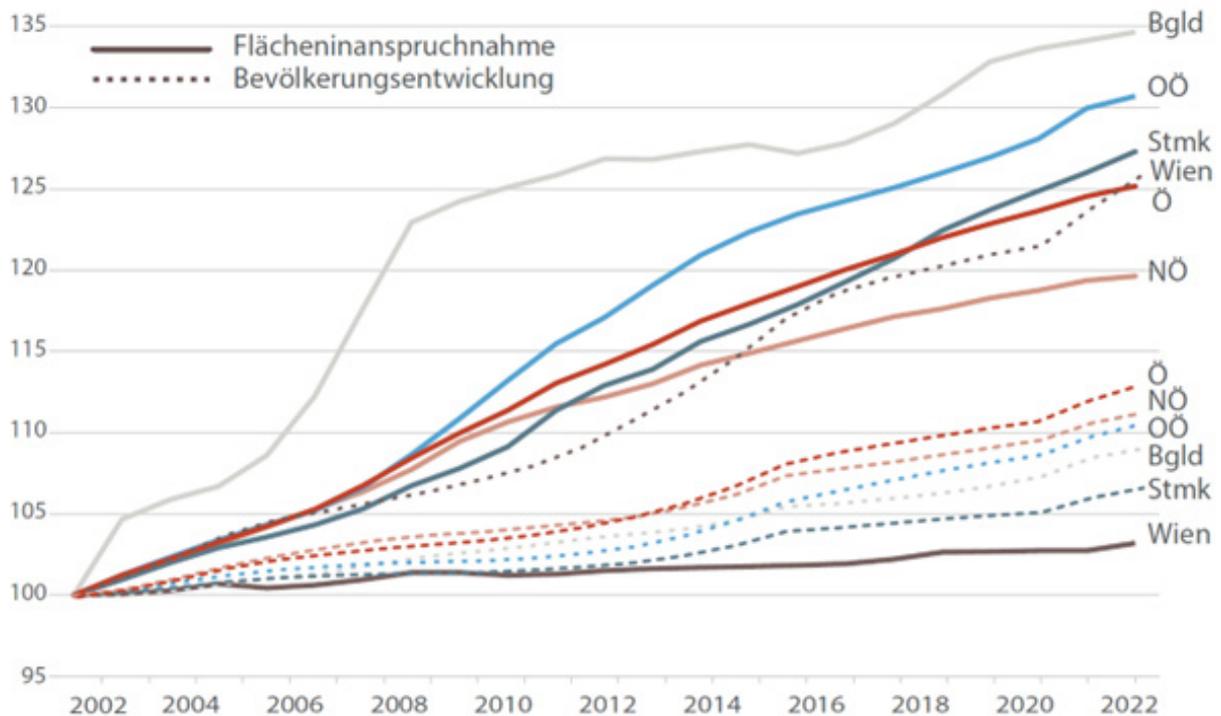


Abbildung 5: Indexierte Veränderung der Flächeninanspruchnahme und Bevölkerung für ausgewählte Bundesländer (2000-2022, Basisjahr= 2000); Quelle: Plank et al. 2024

Angesichts dieser Ausgangssituation lassen sich die Herausforderungen aus ökologischer Sicht auf zwei Ebenen verorten: Zunächst geht es darum, die unmittelbar mit dem Betrieb von Wohngebäuden in Verbindung stehenden Treibhausgasemissionen zu adressieren. Die beiden wesentlichen Maßnahmen hierfür sind die Sanierung der Gebäudehülle, vor allem von älteren Bestandsgebäuden, sowie der Heizungstausch (Jany et al. 2023). Beides ist zentral, um den Energiebedarf zu verringern sowie den Ausstieg aus fossilen Energieträgern und den Umstieg auf erneuerbare Energiesysteme voranzubringen. Wegen ihres hohen Anteils an den Emissionen im Gebäudesektor ist dabei die Raumwärme Fokus von Dekarbonisierungsstrategien. Hier setzen viele politischen Bemühungen der letzten Jahre an, wie etwa die aktualisierte EU-Gebäuderichtlinie oder nationale Förderprogramme zum Umstieg auf erneuerbare (Heiz-)Energie sowie Förderungen zur thermischen Sanierung. Angesichts sogar rückläufiger Sanierungsquoten in den 2010er-Jahren braucht es hier in der Tat einen Sanierungsturbo (GBH 2023), um die Versäumnisse der Vergangenheit aufzuholen (Jany et al. 2023).

Im Zusammenhang mit der Umsetzung dieser Maßnahmen wird darauf verwiesen, dass es ausreichend Beschäftigte für die Umsetzung von Sanierung und Heizungstausch bedarf (siehe auch Kapitel 5). Unklar ist hier, inwiefern die aktuellen Beschäftigten im Bau- und Planungssektor die notwendigen Fähigkeiten und Kompetenzen aufweisen, um die Fokusverschiebung auf Umbau im Bestand (statt Neubau) zu gewährleisten, und wie viel zusätzliche Beschäftigte es dafür bräuhete. Ebenfalls problematisiert wird, dass im Zuge der Aufwertung von Gebäudebeständen durch Sanierung und Heizungstausch auch soziale Verdrängungsprozesse einsetzen können. Dementsprechend gilt es, diese auch als Barrieren bei der Umsetzung in den Blick zu nehmen und Vorkehrungen für einen sozial gerechten Umbau zu treffen.

Ein zweites Set an ökologischen Herausforderungen geht über die bisherige Problemrahmung hinaus und setzt ein erweitertes Verständnis von Wohnen voraus (Jany et al. 2023; Novy et al. 2024). Bisherige Strategien im Wohngebäudesektor fokussieren vor allem auf den

effizienteren Betrieb der Gebäude und die damit einhergehenden direkten Bedarfe an Ressourcen und Energie. Allerdings blenden sie dabei jene ökologischen Kosten aus, die bei der Errichtung der Gebäudebestände (global und in Österreich), entstehen und ignorieren auch Rebound-Effekte (wachsende Wohnflächen und Nicht-Hauptwohnsitzwohnungen) sowie die induzierte Mobilität samt ihrer negativen Umweltwirkungen, die aus einer ungebremsten Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme resultiert. Es gilt daher, die Problemwahrnehmung zu erweitern, um ein mehr an individuellem Wohlergehen mit weniger (globalem) Umweltverbrauch zu ermöglichen.

Zur Illustration dieser erweiterten Analyse kann eine aktuelle Studie für Österreich dienen, die Szenarien zur Klimaneutralität und Kreislaufwirtschaft bis 2040 modelliert (Meyer et al. 2024; Haas et al. (2024)). Für den Gebäudesektor ist der Ausgangspunkt der Berechnungen das Jahr 2018, wo wir in Österreich über durchschnittlich 72 m<sup>2</sup> beheizte Fläche (Wohn- und Büroflächen) pro Kopf verfügen (Abbildung 6). Wenn wir den Gebäudebestand weiterwachsen lassen wie bisher und parallel dazu versuchen ihn zu dekarbonisieren, dann klettert dieser Wert auf 78 m<sup>2</sup> (Szenario „Weiter-Wie-Bisher und Dekarbonisierung“). Wird hingegen der Neubau auf unbebautem Land schrittweise gestoppt, würden wir 2040 noch über 67 m<sup>2</sup> pro Kopf verfügen, wobei hier das Bevölkerungswachstum bereits eingepreist ist. Damit würde der Gebäudebestand nur um 4 % statt um 36 % anwachsen. Viel gewichtiger erscheint jedoch die Reduktion des Materialverbrauchs: Statt 45 Mio. Tonnen würde der österreichische Gebäudesektor 2040 nur 5 Mio. Tonnen benötigen, inklusive Instandhaltung, thermische Sanierung und Heizungstausch. Das heißt, die Wohnqualität würde sich gegenüber 2018 durch sanierte Gebäude verbessern und der Materialverbrauch könnte um mehr als 85 % gesenkt werden. Mit dieser Fokusverschiebung, weg vom weiteren Wachstum des Gebäudesektors durch Bauten auf unbebautem Land, können sowohl die nationalen Zielsetzungen zur Kreislaufwirtschaft (14 t/Kopf) und zum Bodenverbrauch (2,5 ha/Tag), also auch jene zur Dekarbonisierung, leichter erreicht werden. Die Modellierung müsste weiter räumlich kalibriert werden, um Unterschiede zwischen urbanen und ländlichen Raumtypen, Bebauungsformen sowie verschiedene Entwicklungspfade stärker in die Analyse zu integrieren. Dies ändert allerdings nichts an der paradigmatischen Verschiebung – weg vom Neubau auf der „grünen Wiese“ als erster Lösungsweg für die Wohnraumversorgung. Ein Weiterentwickeln des Gebäudesektors auf hohem Niveau würde auch die Resilienz der österreichischen Volkswirtschaft erhöhen, zumal sie weniger von kritischen Rohstoffen abhängig wäre, da sich beispielsweise der Energiebedarf im Gebäudesektor entsprechend verringern würde und damit weniger Windräder und PV-Anlagen notwendig wären (ibid.)

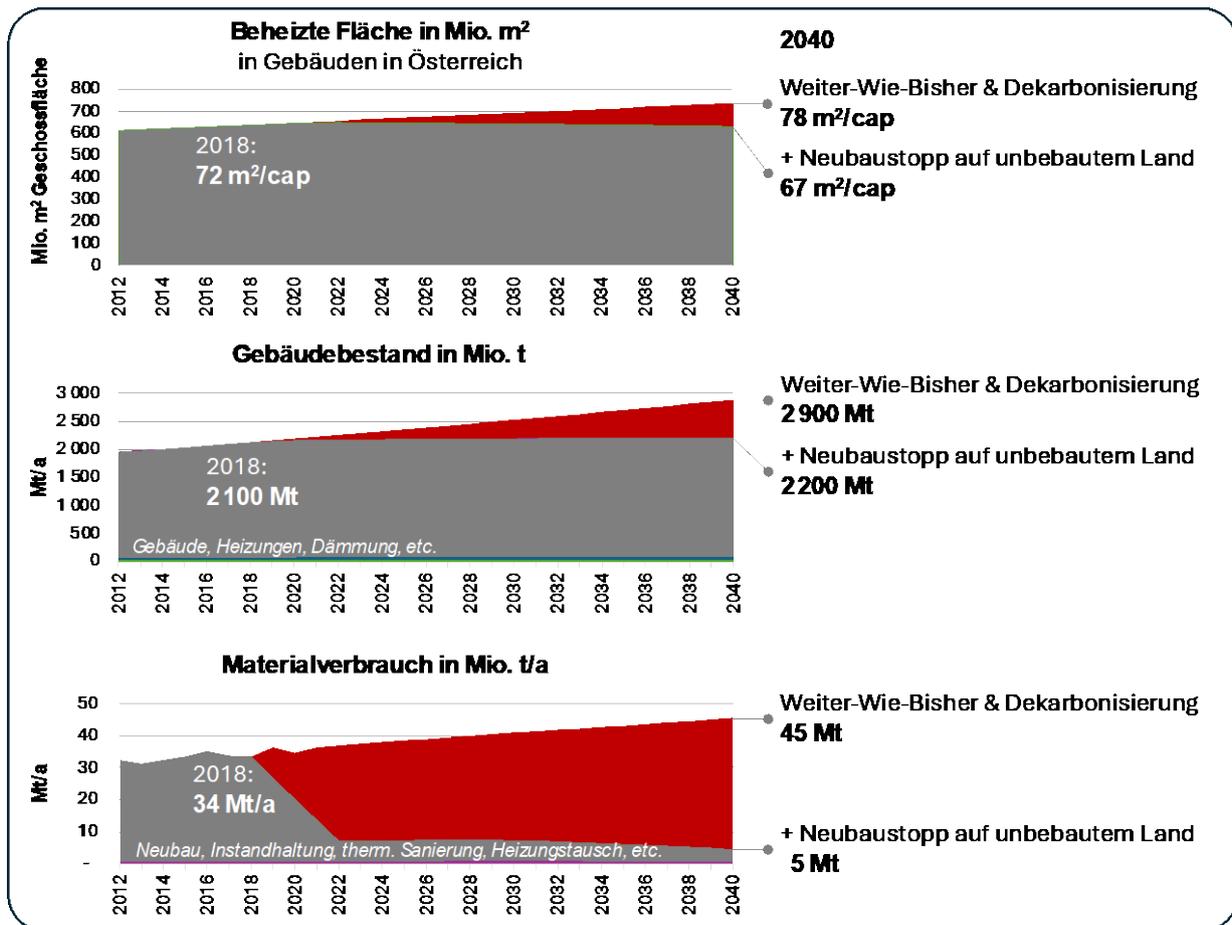


Abbildung 6: Beheizte Gebäudefläche, Gebäudebestand und Materialverbrauch in Österreich (2012–2040). Quelle: Haas et al. (2024)

Die Stabilisierung des Gebäudesektors auf hohem Niveau scheint auch machbar vor dem langfristigen Anstieg des materiellen Wachstums der letzten Jahrzehnte, das sich auch im Gebäude- und Wohnungssektor niederschlug. Diese Entwicklung ist anhand ausgewählter Kennzahlen des Systems der Wohnraumversorgung in Tabelle 4 grob skizziert. In den letzten fünf Jahrzehnten hat sich die Anzahl an Gebäuden und Wohnungen um 85 % bzw. 84 % erhöht, sodass wir im Jahr 2021 rund 4,9 Mio. Wohnungen bzw. 2,4 Mio. Gebäude zählten. Die Zahl der Wohnungen hat sich somit dynamischer entwickelt als jene ihrer Bewohner:innen, die im gleichen Zeitraum nur um 21 % von etwa 7,3 auf 8,8 Mio. zunahm. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass die Bedeutung von Wohnungen ohne Hauptwohnsitz seit 1971 von knapp 9 % auf mehr als 18 % (knapp 900.000 Wohnungen) im Jahr 2021 kontinuierlich zugenommen hat. Besonders stark sind die Nutzflächen der Wohnungen seit 1971 angestiegen: Sie sind von gut 183 Mio. m<sup>2</sup> um 148 % auf mehr als 455 Mio. m<sup>2</sup> angewachsen. Die dynamische Entwicklung der Wohnflächen und Wohnungen bei gleichzeitig moderater Bevölkerungsentwicklung resultiert in einer Verdopplung der Wohnfläche pro Kopf von rund 25 m<sup>2</sup> im Jahr 1971 auf 52 m<sup>2</sup> im Jahr 2021.

Wie zuvor bereits angesprochen muss diese nationale Betrachtung weiter qualifiziert werden. Insbesondere zeigen sich deutliche Unterschiede nach Gebäudetyp wie eine aktuelle Studie für Oberösterreich zeigt (Plank et al. 2024). Die langfristige Entwicklung des Wohnungsangebots im Gebäudebestand zeigt hier zwar über alle Typen eine Zunahme der Einheiten und auch Wohnnutzflächen. Allerdings ist dies besonders stark beim Typus des flächenineffizienten Einfamilienhauses der Fall, welcher nicht nur in Anzahl, sondern auch in seiner Ausdehnung gewachsen ist (ibid.). Gemeinsam mit dem gesellschaftlichen Wandel

(insb. Zunahme von Single-Haushalten, veränderte Familienformen) führt dies zu einer deutlichen Reduktion der durchschnittlichen Haushaltsgröße (Abbildung 7). Wohnten 1971 noch rund 4,3 Personen in einem oberösterreichischen Einfamilienhaus, waren es 2021 nur mehr 2,7 Personen. Im Vergleich dazu nahm die Haushaltsgröße im Geschosswohnbau weniger stark ab. Dabei zeigt sich auch der sorgsamere Umgang mit Ressourcen und Flächen. Zwar sind auch hier die Wohnungsgrößen gestiegen, aber im Vergleich zu Ein- und Zweifamilienhäusern, in moderaterem Ausmaß, sodass die Wohnungsgröße bei Gebäuden mit mehr als fünf Wohnungen zwischen 65 und 72 m<sup>2</sup> beträgt – bei einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von 1,8-1,9 Personen je Wohnung.

	1971	1981	1991	2001	2011	2021	+/- (71–21)
Gebäude (Mio.)	1,3	1,6	1,8	2,0	2,2	2,4	85 %
Wohnungen (Mio.)	2,7	3,1	3,4	3,9	4,4	4,9	84 %
<i>davon: HWS-Wohnungen (Mio.)</i>	2,4	2,7	3,0	3,3	3,6	4,0	65 %
<i>davon: Nicht-HWS-Wohnungen (Mio.)</i>	0,2	0,4	0,4	0,5	0,8	0,9	282 %
Anzahl der Bewohner:innen (Mio.)	7,3	7,4	7,7	7,9	8,3	8,8	21 %
Nutzfläche (alle Wohnungen, Mio. m <sup>2</sup> )	183,4	230,1	282,0	339,1	399,0	455,3	148 %
<i>davon: HWS-Wohnungen, Mio. m<sup>2</sup></i>	168,6	208,5	252,7	299,6	340,4	386,3	129 %
<i>davon: Nicht-HWS-Wohnungen, Mio. m<sup>2</sup></i>	14,8	21,7	29,3	39,5	58,6	69,0	367 %
Wohnfläche pro Kopf (alle Wohnungen, m <sup>2</sup> )	25	31	37	43	48	52	106 %
Wohnfläche pro Kopf (HWS-Wohnungen, m <sup>2</sup> )	23	28	33	38	41	44	90 %

Tabelle 4: Ausgewählte Kennzahlen des Systems der Wohnraumversorgung in Österreich (1971–2021)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Statistik Austria (Zensus-GWZ (div. Jahre))

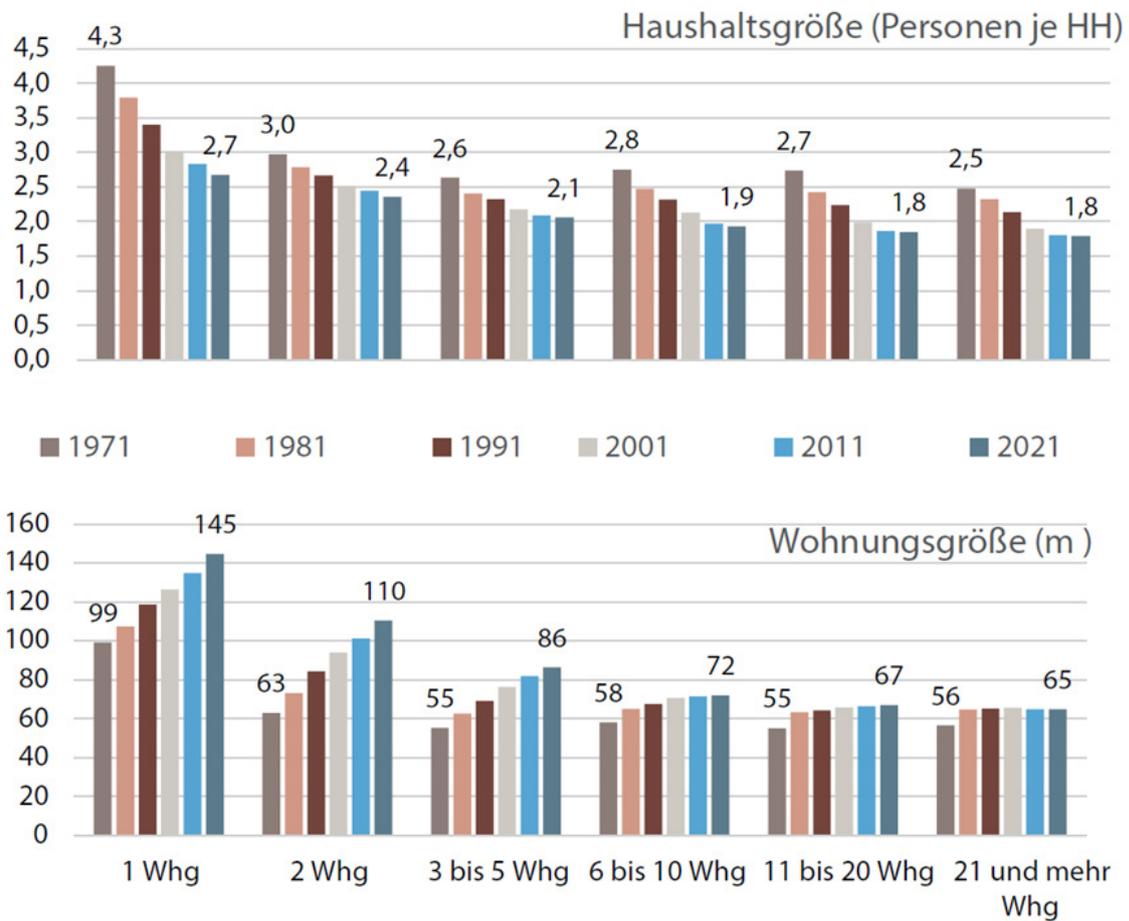


Abbildung 7: Haushalts- und Wohnungsgrößen nach Gebäudetyp in Oberösterreich (1971-2021)

Quelle: Plank et al. (2024)

Das Wachstum der Wohnnutzflächen und Nicht-Hauptwohnsitzwohnungen frisst einen relevanten Teil der Reduktionsbemühungen durch Effizienzstrategien im Gebäudesektor auf, wie Berechnungen des Umweltbundesamts für private Haushalte ab 1990 zeigen (Umweltbundesamt 2019). Dies hat nicht zuletzt mit Rebound-Effekten, sozio-ökonomischem Status und der Verteilung des Wohnraums zu tun.

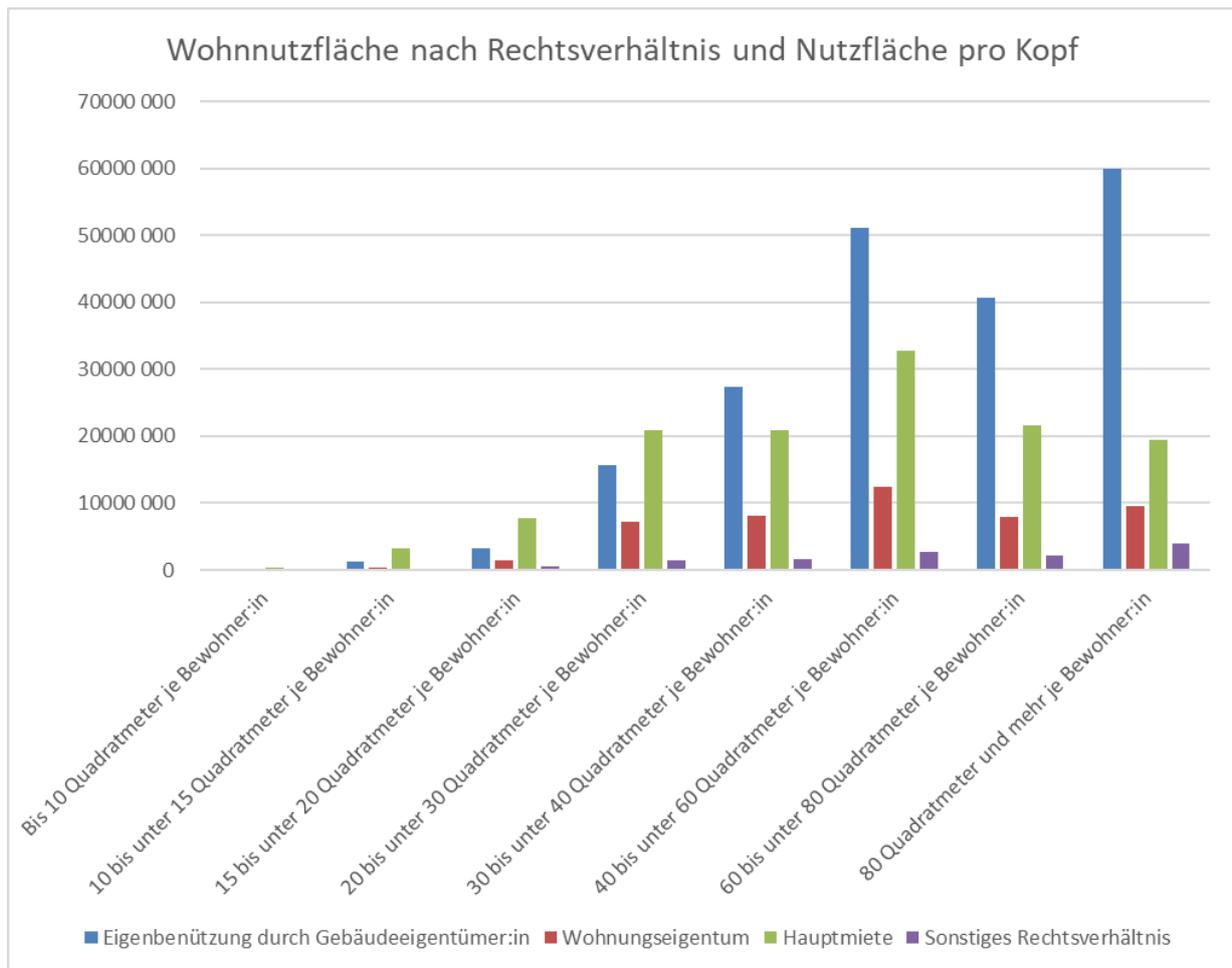


Abbildung 8: Wohnnutzfläche nach Rechtsverhältnis und Nutzflächen pro Kopf (2021).

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis Statistik Austria (Zensus-GWZ - 2021)

Angesichts dessen gilt es auch, spezifischer auf die aktuellen Wohnraumverteilung einzugehen, um diese langfristigen Durchschnittsbetrachtungen weiter zu qualifizieren. Ausgehend von der aktuellen Erhebung im Rahmen des Zensus Gebäude- und Wohnungszählung 2021 gibt die Abbildung 8 Verteilung von Wohnfläche pro Kopf nach unterschiedlichen Wohnrechtsformen wieder. Dabei ist ersichtlich, dass vor allem Eigentümer:innen von Gebäuden über mehr Wohnfläche pro Kopf verfügen als vergleichbare Gruppen. Hervorzuheben gilt es darüber hinaus, dass ein beträchtlicher Anteil der Bewohner:innen über sehr wenig Wohnfläche verfügt: Rund 92.000 Bewohner:innen haben weniger als 10 m<sup>2</sup> Wohnnutzfläche, weitere 410.000 verfügen über 10–15 m<sup>2</sup>. Gleichzeitig gibt es Bewohner:innen, die am oberen Ende der Wohnflächenverteilung über 80 m<sup>2</sup> und mehr verfügen. Diese Gruppe umfasst etwa 835.000 Personen (9 %), auf die rund 93 Mio. m<sup>2</sup> der Wohnnutzfläche (24 % der Fläche von Hauptwohnsitzwohnungen) sowie etwa 687.000 Wohneinheiten (17 % aller Hauptwohnsitzwohnungen) entfällt. Insgesamt werden diese Wohneinheiten von älteren Einzelpersonen bewohnt, rund 77 % der Bewohner:innen sind älter als 50, 46 % älter als 65 Jahre. Vier von fünf davon leben als Einpersonenhaushalt. Rund 310.000 Wohneinheiten entfallen auf Einfamilienhäuser, allerdings gibt es auch einen relevanten Anteil von Miet- und Eigentumswohnungen im mehrgeschossigen Wohnbau in urbanen Räumen. Eine rezente Studie des Ökologie-Instituts kommt zu ähnlichen Befunden für Österreich: mehr als 57% aller Ein- und Zweifamilienhäuser mit Wohnsitzmeldung wird im Jahr 2021 von nur einer oder maximal zwei Personen bewohnt (Lindenthal & Lechner 2024).

Wie Untersuchungen für Deutschland nahelegen, können verschiedene Instrumente zur Aktivierung dieses „unsichtbaren Wohnraums“ (Fuhrhop 2023) im Bestand angewandt werden (BBSR 2023), um sowohl die klassische Leistbarkeitskrise (günstiger Wohnraum) als auch ökologischen Dimensionen (THG-Emissionen, Ressourcenverbrauch, Flächenbedarf) sowie gesellschaftliche Herausforderungen (Einsamkeit, Verlust sozialer Treffpunkte durch sterbende Ortskerne) zu adressieren. Die Abkehr vom Neubau auf unbebautem Land zeigt Wege auf, wie leistbarer Wohnraum bereitgestellt werden kann, ohne Erderhitzung, Ressourcen- und Flächenverbrauch weiter zu befeuern.

Nicht zuletzt stellen die aktuelle Siedlungsstruktur sowie die demografische Entwicklung in Österreich darüber hinaus Herausforderungen in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge (Mobilität, Pflege, Gesundheitsversorgung), die durch integrierte, ortsbasierte Ansätze bearbeitet werden können.

#### **4.6.6. DEMOKRATISIERUNG, ENTMARKTLICHUNG, FINANZIERUNG**

Eine wesentliche Herausforderung im Bereich der Finanzierung der Wohnraumversorgung betrifft die Dekarbonisierung durch Sanierung und Heizungstausch. Im Rahmen des laufenden Monitorings und der Szenarienarbeit des Umweltbundesamts wird neben diesen zentralen Maßnahmen auch ein flächeneffizienter, nicht-fossil beheizter Neubauanteil angenommen, um Klimaneutralität 2040 zu erreichen („Transition-Szenario“). Die dafür veranschlagten Gesamtinvestitionen bewegen sich zwischen 118 und 160 Mrd. Euro für die Periode 2024–2030. Diese Gesamtinvestitionen fallen zum weitaus größten Teil für Wohngebäude der privaten Haushalte an. Allerdings ist nur ein geringer Teil dieser investiven Mittel als zusätzlicher Finanzierungsbedarf zu werten. Denn ein wichtiger Teil kann als (teilweise vorgezogene) Ersatzinvestitionen im Rahmen der üblichen Investitionszyklen betrachtet werden. Bedeutsam ist auch, dass es bei entsprechend langer Frist sogar zu Minderinvestitionen ab 2040 kommen kann, weil durch ausreichende Vorsorge (Sanierung) die Lebensdauer der Gebäude verlängert werden kann. Damit reduzieren sich die entsprechenden Investitionen für den Neubau ab 2040 (Weyerstrass et al. 2024).

Darüber hinaus können viele Investitionen grundsätzlich als betriebswirtschaftlich rentabel eingestuft werden, die durch Einsparungen im Gebäudebereich realisiert werden können. So zeigen mehrere Untersuchungen, dass eine Sanierung von Gebäuden im Durchschnitt zwei Drittel der eingesetzten Heizenergie einsparen kann (u. a. Getzner/Böhm 2017). Zudem bewirkt der Umstieg auf erneuerbare Heizsysteme – ebenfalls durch die Effizienzsteigerung – eine zusätzliche Einsparung an Energiekosten. Die größere Barriere liegt hier weniger in der Finanzierung, sondern in Umsetzungsbarrieren, darunter rechtliche Barrieren (u. a. nach wie vor bestehende Eigentums-Nutzungs-Divergenz), technische Hemmnisse (z. B. technische oder Lock-in-Effekte) sowie hohe Informations-, Planungs- und Transaktionskosten. Staatliche Instrumente können diese Hemmnisse beseitigen oder abmildern. Unerlässlich ist jedenfalls eine langfristig ausgerichtete, stringente Klimapolitik, die stabile und berechenbare Rahmenbedingungen, sowohl für die privaten Haushalte als auch private und öffentliche Unternehmen, normiert (Weyerstrass et al. 2024).

Unabhängig von der einzelwirtschaftlichen Perspektive gibt es auch zahlreiche volkswirtschaftliche Nutzeffekte, die mit diesen Investitionen in Verbindung stehen und daher berücksichtigt werden müssen. Dazu zählen u. a. verbesserte menschliche Gesundheit durch Schadstoffreduktion, verbesserte Lebensqualität in urbanen Siedlungsstrukturen sowie eine geringere Flächeninanspruchnahme und damit ein Beitrag zur Bekämpfung der Biodiversitätskrise. Eine vorrausschauende Fiskalpolitik berücksichtigt dies genauso wie die wesentlichen Beiträge zur Gegenfinanzierung. Dazu zählen nicht zuletzt die freiwerdenden Mittel aus der Streichung umweltkontraproduktiver Subventionen (Kletzian-Slamanig et al. 2022) sowie der Wegfall bzw. die Reduktion der Ausgaben für fossile Energieimporte (derzeit 8 Mrd. Euro p. a.).

Eine weitere Herausforderung ergibt sich aus den historisch gewachsenen sektorspezifischen Finanzierungsstrukturen, die stark auf die Produktion von Wohnungsneubau ausgerichtet sind. Dies spiegelt sich nicht zuletzt in den Ausgaben der Wohnbauförderung wider (Abbildung 9). Einerseits hat sich dieses System, das entgegen dem Leitbild in der EU nicht auf Subjekt- und Residualförderung gesetzt hat, sondern über Objektförderung direkt das Angebot ausgeweitet hat, im internationalen Vergleich bewährt. Denn anders als in vielen Vergleichsländern hat es dazu geführt, dass in der langen Frist preiswerter Wohnraum neu geschaffen wurde, während die Subjektförderung vor allem die Preise inflationiert hat, und wenig zur zusätzlichen Bereitstellung von leistbarem Wohnraum beigetragen hat (GBV 2023). Im Vergleich zu anderen Ländern wurde dies auch mit wesentlich geringeren Ausgaben (gemessen am BIP) erreicht (Eurostat 2024). Andererseits besteht die Herausforderung, diese Instrumente stärker an den notwendigen Paradigmenwechsel in Richtung Sanierung und Weiterentwicklung des Bestands auszurichten. Dies betrifft nicht zuletzt die Praxis der Eigenheimförderung, die auf Sanierung und Innenentwicklung zu fokussieren wäre.

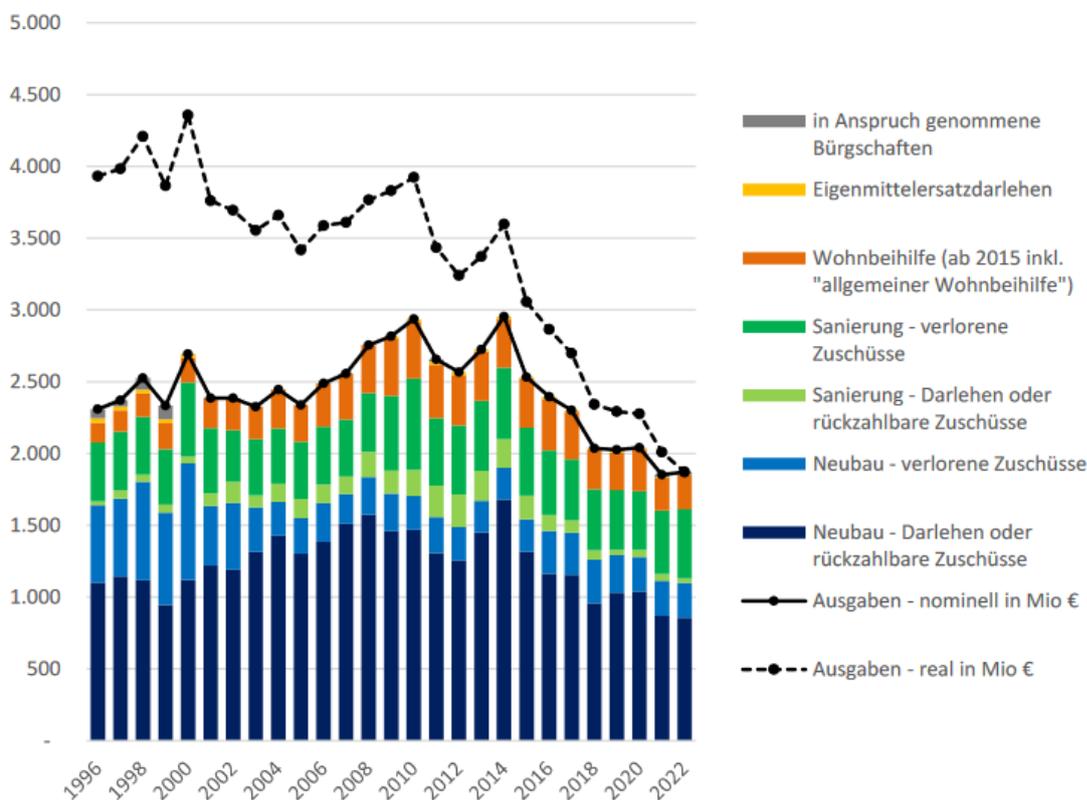


Abbildung 9: Ausgaben für die Wohnbauförderung in Österreich, nominell (nach Art der Förderung) und real (Gesamt) in Mio. -2022).

Quelle: BMF, Länderberichte der Wohnbauförderstellen, (1991–2021), zitiert nach: Kössl (2024)

Österreichweit zeigt sich vor allem im letzten Jahrzehnt ein deutlicher Rückgang dieser Mittel. Dies ist vor allem im Lichte der Niedrigzinsphase in den 2010er-Jahren zu werten, die die Vorteile aus der Wohnbauförderung bzw. ihren Instrumenten relativiert hat. Gleichzeitig sind die Einnahmen, die sich einerseits aus den Rückflüssen der vergebenen Wohnbaudarlehen sowie dem Wohnbauförderungsbeitrag (1% ihrer Lohnsumme, als Landesabgabe eingehoben) speisen, beständig gewachsen. Aufgrund der „Veränderung“ sowie der Aufhebung der Zweckwidmung fließen diese aber nun direkt in das Budget der jeweiligen Bundesländer.

## ENTMARKTLICHUNG/DEMOKRATISIERUNGEN – STÄRKUNG EINER GEMEINWOHLORIENTIERTEN WOHNRAUMVERSORGUNG

Ein internationales Referenzmodell sind die gemeinnützigen Wohnbauträger, die eine zentrale Stütze der leistbaren Wohnraumversorgung in Österreich sind. Aufgrund der spezifischen und institutionell stärker ausdifferenzierten Regeln der Wohnungsgemeinnützigkeit hat sich hier ein gemeinwohlorientierter Wohnungs- und Kapitalkreislauf gebildet (Plank et al. 2023). Im Unterschied zu gewinnorientierten Akteuren im Wohnungssystem verzichten die gemeinnützigen Wohnbauträger auf kurzfristige Gewinne und verpflichten sich Gewinne, die über eine moderate Kapitalverzinsung hinausgehen, in die Schaffung von Wohnraum zu reinvestieren. Darüber hinaus akzeptieren sie strikte Regeln, was die Veräußerung von Unternehmensanteilen angeht. Im Gegenzug erhalten sie Steuervergünstigungen, konkret die Befreiung von der Körperschaftsteuer.

Der gemeinnützige Wohnbausektor hat seine historischen Wurzeln u. a. in der Siedlerbewegung der 1920er-Jahre (Plank 2020). Während die Idee der genossenschaftlichen Selbstorganisation im Laufe des 20. Jahrhunderts in den Hintergrund getreten ist, gibt es in den letzten beiden Jahrzehnten eine Renaissance (Holm/Laimer 2021). Baugruppen und andere gemeinschaftliche Wohnprojekte kooperieren dabei häufig mit etablierten gemeinnützigen Bauträgern. Neben der Wiederbelebung von verstärkter Teilhabe im Zuge der Wohnraumbereitstellung, zeigen zahlreiche Beispiele aus dem gemeinnützigen Spektrum, dass hier nicht nur leistbarer Wohnraum bereitgestellt wird, sondern auch innovative sozial-ökologische Lösungen entwickelt werden. So hat die Sozialbau AG, eine der größten gemeinnützigen Wohnbauunternehmen in Österreich, innerhalb weniger Jahre einen einzelwirtschaftlich auch für Mieter:innen überzeugenden Weg gefunden, tausende Gasheizungen durch Wärmepumpen zu ersetzen und damit nicht nur leistbare Wärme, sondern auch Kälte im Sommer zu produzieren (Chorherr 2024). Zudem hat sich die Sozialbau AG angesichts steigender Bodenpreise verstärkt dem Bestand zugewandt und in den letzten Jahren mehr als ein Dutzend Altbau-Zinshäuser in Wien erworben und in das Regime des gemeinnützigen Wohnungswesens überführt. Dies ist möglich, sofern eine umfassende Sanierung (wie zuvor geschildert) durchgeführt wird (Putschögl 2024). Wegweisend ist dabei, die unhinterfragte Annahme zu problematisieren, dass leistbarer Wohnraum nur durch Neubauproduktion herzustellen ist.

Dieses Modell gerät in den letzten Jahren verstärkt unter Druck. Wie bereits zuvor skizziert, sind steigende Bodenpreise, die zu einem relevanten Teil durch Nachfrage von Finanzinvestoren und zahlungskräftigen Individuen getrieben sind, ein zentrales Hemmnis für gemeinnützige Wohnbauträger. Die Nutzung von Boden als Finanzprodukt steht in Konkurrenz zu seiner fundamentalen Rolle im Wohnungssystem, nämlich der Bereitstellung von preiswertem Wohnraum als unverzichtbares Konsumgut (Markstein 2014). In einer ökologisch beschränkten Welt kollidieren hier, zugespitzt formuliert, ein Versorgungsauftrag mit einem Veranlagungsauftrag (Ritt/Tockner 2024). Diese Kollision von Interessen kann auch als negativer externer Effekt der wohlhabenden *Polluter Elite* (IPCC) interpretiert werden. Dabei ist zu betonen, dass der übermäßige Konsum am oberen Ende der Verteilung die Verwirklichungs- und Entwicklungschancen am unteren Ende unterminiert.

Um diese Schieflage beim Verbrauch knapper Ressourcen, Flächen und Kohlenstoffbudgets zu korrigieren, sind verschiedene Instrumente möglich oder stehen zur Diskussion. Diese reichen von Widmungskategorien für sozialen Wohnbau (Plank et al. 2024) über verschiedene Steuern und Abgaben bis hin zu Zertifikaten.

Historische Beispiele wie die progressive Grundbesteuerung in Neuseeland (Cohen 2019) oder eine aktuell vorgeschlagene Aktualisierung der Wohnbausteuer des Neuen Wiens (Novy et al. 2024) können Anreize für eine geringere Expansion des Wohnungssystems bieten und gleichzeitig auch zur Finanzierung der sozial-ökologischen Transformation im Gebäude-

sektor verwendet werden. Auf Bundesebene wäre eine Reform der Grundsteuer eine elegante Möglichkeit, um verschiedene bestehende Problemlagen (z. B. Leerstand, Zweitwohnsitze) mit einem bestehenden Instrument zu adressieren und ein „Bauen-ohne-Boden“ zu fördern (Bauen ohne Boden 2024).

Unabhängig von einer Reform der Grundsteuer, könnten die Bundesländer auch systematische und wirksame Zweitwohnsitz- und Wohnungsleerstandsabgabe einführen, wie es etwa zuletzt der oberösterreichische Landesrechnungshof für das Bundesland Oberösterreich empfohlen hat (LRH OÖ 2023). Dies wäre einer effizienteren Nutzung des bestehenden Wohnraums förderlich.

Daneben könnten eine von den Bundesländern neu einzuführende Flächenwidmungs- und Versiegelungsumlage für Gemeinden sowie eine Widmungs- und Versiegelungsabgabe für Grundstückseigentümer:innen Anreize zu nachhaltiger Flächennutzung setzen. Diese könnten für den sozialen Wohnbau und für die Innenentwicklung differenziert werden und würde auch Mittel für die Rückwidmung, Entsiegelung und Schaffung von lokalen Biodiversitätsflächen generieren (Bröthaler et al. 2023).

#### **4.6.7. HERAUSFORDERUNGEN UND ZIELORIENTIERUNG**

Wohnen ist ein grundlegendes menschliches Bedürfnis und bildet die Grundlage für ein sicheres und würdiges Leben. Entsprechend ist es in internationalen Rechtstexten und politischen Vereinbarungen verankert. Darüber hinaus weist die wohlfahrts- und wohnungsökonomische Forschung auf eine Reihe von spezifischen Eigenschaften der Wohnraumversorgung hin. Sie führen dazu, dass es eine Vielzahl staatlicher Gestaltungsnotwendigkeiten gibt, damit man als Gemeinwesen der normativen Zielsetzung von „angemessenem, sicherem und bezahlbarem Wohnraum“ für alle (SDG 11) möglichst nahekommt. Diese staatlichen Gestaltungsoptionen reichen von der öffentlichen Bereitstellung (kommunaler Wohnbau) über die Finanzierung (staatlich Wohnbauförderung) bis hin zur Regulierung (Mietrecht). In diesem Kontext ist die Versorgung mit angemessenem Wohnraum ein zentraler Bestandteil der Daseinsvorsorge.

Die aktuelle Wohnraumversorgung in Österreich weist sowohl aus sozialer als auch ökologischer Sicht Unzulänglichkeiten auf. Obwohl das österreichische System der Wohnraumversorgung international für seine gute Leistbarkeits-Performance bekannt ist, droht diese Basis in den letzten Jahren verstärkt zu erodieren. Nicht zuletzt die stark steigenden Immobilienpreise auf der einen Seite und die vergleichsweise moderatere Entwicklung der Einkommen auf der anderen führen zu steigenden Leistbarkeitsproblemen. Während einzelne Gruppen, besonders Alleinerzieher:innen und weitere armutsgefährdete Personen bereits in der Vergangenheit eine überdurchschnittlich hohe Wohnkostenbelastung zu bewältigen hatten, betrifft dies in jüngerer Zeit auch verstärkt Teile der Mittelschicht.

Die stark steigenden Immobilienpreise erklären sich aus einem Zusammenspiel von verschiedenen Angebots- und Nachfragefaktoren. Neben langfristig wirkenden Faktoren, insbesondere dem räumlich ungleichen Bevölkerungswachstum, spielt auch die verstärkte Nachfrage von (internationalen und nationalen) gewinnorientierten Akteuren eine bedeutsame Rolle. Deren höhere Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit befeuert die Preisdynamik und gefährdet damit eine tragende Säule der leistbaren Wohnraumversorgung: die Wohnraumbereitstellung durch gemeinnützige Wohnbauträger. Insbesondere durch steigende Bodenpreise können diese immer weniger leistbaren Neubau bereitstellen. Gleichzeitig wird auch ihre wichtige preisdämpfende Wirkung auf das gesamte Wohnungssystem reduziert (Klien et al. 2023).

Zu diesen bestehenden bzw. eskalierenden Versorgungslücken treten zentrale ökologische Herausforderungen hinzu. Denn der Gebäudesektor, einschließlich der hier dominierenden Wohnimmobilien, ist neben dem Verkehrssektor zentraler Verursacher von hohen Emissionen, Ressourcenverbrauch und Flächeninanspruchnahme und den damit einhergehenden Missachtungen planetarer Grenzen. Mehr als 8 % der gesamten österreichischen Treibhausgasemissionen gehen direkt auf Wohngebäude zurück, dabei sind die Emissionen durch induzierte Mobilität (Stichwort: Zersiedelung) nicht eingepreist. Von der gesamten in Österreich in Anspruch genommenen Fläche sind ca. 60 % Siedlungsflächen, die Hälfte davon versiegelt, d.h. von einer wasser- und luftundurchlässigen Schicht bedeckt. Die Folgen sind u. a. ein erhöhtes Überschwemmungsrisiko im Fall von Starkregen sowie ein Verlust an Biodiversität.

Angesichts dieser Ausgangssituation lassen sich die Herausforderungen aus ökologischer Sicht auf zwei Ebenen verorten: Zum einen geht es darum, die unmittelbar mit dem Betrieb von Wohngebäuden in Verbindung stehenden Treibhausgasemissionen zu adressieren, und zwar durch Heizungstausch und die Sanierung der Gebäudehülle. Wesentliche Barrieren dabei sind die fehlenden Fachkräfte und die Herstellung von Akzeptanz sowie die soziale Ausgestaltung dieser Maßnahmen für die Bewohner:innen.

Ein zweites Set an ökologischen Herausforderungen geht über die bisherige Problemrahmung hinaus, und setzt ein erweitertes Verständnis von Wohnen voraus. Bisherige Strategien im Wohngebäudesektor fokussieren vor allem auf den effizienteren Betrieb der Gebäude und die damit einhergehenden direkten Bedarfe an Ressourcen und Energie. Allerdings blenden sie dabei jene ökologischen Kosten aus, die bei der Errichtung der Gebäudebestände (global und in Österreich) entstehen und ignorieren auch Rebound-Effekte (wachsende Wohnflächen und Nicht-Hauptwohnsitzwohnungen) sowie die induzierte Mobilität samt ihrer negativen Umweltwirkungen, die aus einer ungebremsen Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme resultiert. Wenig kompakte Siedlungsstrukturen und flächeneffiziente Bebauungsformen (Stichwort: Einfamilienhaus) wie sie in vielen ländlichen und suburban geprägten Teilen Österreichs zu finden sind, stellen hier eine besondere Herausforderung bei der Transformation dar. Es gilt daher, die Problemwahrnehmung zu erweitern, um ein mehr an individuellem Wohlergehen mit weniger (globalem) Umweltverbrauch zu ermöglichen.

Anstatt soziale und ökologische Anliegen in der Wohnpolitik gegeneinander auszuspielen, bedarf es einer Integration im Sinne sozial-ökologischer Politikansätze. Zur Bearbeitung dieser Herausforderungen braucht es eine sozial-ökologische Agenda, die durch kluge Umgestaltung des Systems der Wohnraumversorgung sowohl Versorgungslücken und soziale Problemlagen als auch ökologische Herausforderungen adressiert. Dazu müssen die bisherigen Lösungsansätze, die primär auf Neubau auf der „grünen Wiese“ ausgerichtet waren, in den Hintergrund treten.

Für diese Fokusverschiebung bedarf es einer effektiven Raumplanung, die feste Siedlungsgrenzen überwacht und Innenentwicklung steuert, sowie einer engen Verzahnung mit der Wohnungspolitik, damit die Sanierungen sowie die Weiter- und Umnutzung des Gebäudebestands (Jany et al. 2023) in den Fokus rückt. Zu dieser sozial-ökologischen Wohnungswende gehört auch die Forcierung von Kreislaufstrategien in der Bauwirtschaft (BKZT 2024) sowie eine klimagerechte Verteilung von bestehendem Wohnraum (Cohen 2021; von Emergassen et al. 2022; Novy et al. 2024). Auch wenn sich die Herausforderungen nach räumlichem Kontext unterscheiden, braucht es eine paradigmatische Abkehr vom undifferenzierten Neubau auf unbebautem Land am Siedlungsrand.

## 4.7. ÖFFENTLICHE ERHOLUNGS- UND GRÜNRÄUME

### 4.7.1. FUNKTIONEN ÖFFENTLICHER ERHOLUNGS- UND GRÜNRÄUME IN DER DASEINSVORSORGE

Öffentliche Räume erfüllen vielfältige Funktionen. Diese bestehen u. a. aus Infrastrukturfunktionen (z. B. Mobilität, Ver- und Entsorgung), sozialen Funktionen (z. B. Räume für Begegnungen und kulturellen Austausch), kommerziellen Funktionen (z. B. Märkte), Erholungsfunktionen (z. B. Parks, Kinderspielplätze), aber auch kleinräumigen Regulationsfunktionen (z. B. Stadtklima, Anpassung an die Erderhitzung) (siehe z. B. Österreichischer Städtebund 2019).

Für manche dieser Aufgaben liegen die Kompetenzen der Regulierung, Finanzierung und Bereitstellung klar in öffentlicher (kommunaler) Hand: Öffentliche Straßenräume werden öffentlich geplant, finanziert und bereitgestellt, während andere Aufgaben nicht nur öffentlich (kommunal), sondern auch privat (gewinnorientiert oder gemeinnützig) erfüllt werden können, beispielsweise im Bereich der Erholung und Freizeitgestaltung.

In Österreich sind die Gemeinden wesentlich für die Gestaltung des öffentlichen Raums verantwortlich: Die Aufgaben- (Planungs-) und Ausgabenkompetenz liegt auf kommunaler Ebene (u. a. örtliche Entwicklungskonzepte, Flächenwidmung, Einrichtung und Erhalt), die Finanzierung erfolgt maßgeblich aus den kommunalen Haushalten. Die Gestaltung öffentlicher Räume liegt ebenso – neben allgemeinen Rahmenbedingungen wie die Mindestbreite von Fahrstreifen oder die Verkehrsorganisation – in kommunaler Hand (Länge und Ausgestaltung von Straßen, Grünräumen u. a.).

Erholungsräume sind als Aufgabe der Daseinsvorsorge und als soziale Infrastrukturen mit einer Reihe von Zielsetzungen verbunden. Gerade im Bereich der Erholung und Freizeitgestaltung steht nicht (nur) die Effizienz der Aufgabenerfüllung im Vordergrund, sondern es ergeben sich aus zahlreichen wissenschaftlichen Untersuchungen die folgenden Dimensionen:

- Der Zugang zu öffentlichen (Erholungs-)Räumen ist aus Gründen der Inklusion und des sozialen Ausgleichs niederschwellig und sozial gerecht herzustellen. Viele Bürger:innen sind auf erreichbare und qualitativ hochwertige öffentliche Erholungsräume angewiesen, da sie private Angebote aufgrund der finanziellen Hürden nicht wahrnehmen können – auch können private Angebote im Regelfall kaum die gesamte Palette an Leistungen bieten (vgl. Arnberger et al. 2021; Dai 2011; Getzner 2024).
- Öffentliche Erholungsräume, vor allem auch solche ohne Konsumzwang und ausgestattet mit einer hohen Aufenthaltsqualität, sind wichtige Treffpunkte für soziale Begegnungen und kulturelle Ereignisse (z. B. Winiwarter et al. 2013; Bishop und Marschall 2017).
- Die Gestaltung öffentlicher Erholungsräume im Sinne des öffentlichen Designs trägt zum Stadtbild bei und generiert dadurch nicht nur unmittelbare Wohlfahrtseffekte für die Nutzer:innen, sondern auch für jene, die mittelbar als Mieter:innen oder Eigentümer:innen von einer ansprechenden Wohnumgebung profitieren (vgl. Krekel et al. 2016).
- Qualitativ hochwertige öffentliche (Erholungs-)Räume tragen nicht nur zur Lebensqualität der Bürger:innen im Allgemeinen bei (Beck 2009), sondern im Besonderen auch zur menschlichen Gesundheit (physisch, mental) sowie zur öffentlichen Sicherheit und zum subjektiven Sicherheitsgefühl.
- Schlussendlich sind die möglichen Beiträge öffentlicher (Erholungs-)Räume zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Erderhitzung nicht zu unterschätzen: Eine umfassende und durchgehende Begrünung öffentlicher Straßen und Plätze dient zur Kühlung und Verbesserung der Aufenthaltsqualität (Schneider/Zawadzki 2024).

Im Hinblick auf die Qualifizierung öffentlicher Räume als Funktion der Daseinsvorsorge ist auch darauf hinzuweisen, dass Menschen mit geringerem Einkommen

- von Umweltbelastungen (z. B. Klimawandel) überproportional stark betroffen sind, und
- diesen Belastungen aufgrund fehlender ökonomischer Ressourcen in wesentlich geringerem Ausmaß entgehen können (z. B. durch Wegzug, Anpassung der Wohnsituation, Ausweichverhalten, Erfüllung von Erholungs- und Freizeitbedürfnissen an anderen Orten).

Die angesprochenen Dimensionen werden in der internationalen Literatur unter dem Überbegriff *Environmental Justice* (Umweltgerechtigkeit) diskutiert (z. B. Agyeman et al. 2016). Studien zeigen im Wesentlichen, dass Familien mit geringeren Einkommen in hohem Ausmaß auf qualitativ hochwertige, öffentliche Erholungsgebiete angewiesen sind (siehe zuletzt Getzner 2024). Ergänzend ist anzumerken, dass in einem unregulierten Wohnungsmarkt die Schaffung von Grün- und Erholungsräumen zu einem Anstieg der Immobilienpreise und Mieten beitragen kann (Gentrifizierung); in Österreich sind unter anderem aufgrund des großen sozialen Wohnbausektors als auch der Regulierung von Mieten wesentliche Gentrifizierungsprozesse bislang ausgeblieben (siehe z.B. Banabak et al., 2024; Kadi und Matznetter, 2022).

Für die Fragestellungen der vorliegenden Untersuchung sind zunächst der Status quo und darauf aufbauend allfällige Versorgungslücken zu identifizieren. Für Österreich werden in unterschiedlichen generellen Planungsdokumenten die verschiedenen Strategien zur Gestaltung des öffentlichen Raums sowie von Erholungsräumen niedergelegt. Der Zugang zu Grün- und Erholungsräumen wird im zentralen Dokument der österreichischen Raumplanung, dem *Österreichischen Raumentwicklungskonzept* (ÖREK2030), im Wesentlichen in zwei Dimensionen erwähnt: Zum einen soll auf raumtypenspezifische Ungleichheiten eingegangen werden (z. B. urbane Erholungsräume; ÖROK 2021, 17), zum anderen werden Erholungsräume als klimaangepasste öffentliche Räume bezeichnet (z. B. Schutz vor urbanen Hitzeinseln; vgl. ÖROK 2021, 49). Viele Städte (Gemeinden) verfügen über Grün- und Freiraumkonzepte; beispielsweise hat die Stadt Wien im Stadtentwicklungsplan sowie im Fachkonzept Grün- und Freiraum (Stadtentwicklung Wien, 2015) Zielsetzungen und Entwicklungspfade skizziert (z. B. Erweiterungen von Grün- und Erholungsräumen, innerstädtische Grünverbindungen; vgl. Zech et al. 2013). Im Fachkonzept werden auf die vielfältigen weiteren Planungsgrundlagen (z. B. Smart City Wien Rahmenstrategie, Klimaschutzprogramme, Nachhaltigkeitskonzepte) verwiesen; dies zeigt, dass die Planung von Grün- und Erholungsflächen wesentlicher Teil der Daseinsvorsorge und der Orts-/Stadtentwicklung ist.

#### **4.7.2. VERSORGUNGLÜCKEN ÖFFENTLICHER ERHOLUNGSRÄUME IN ÖSTERREICH**

Im oben kurz erörterten österreichischen Raumentwicklungskonzept wird auf Versorgungslücken, insbesondere hinsichtlich der Anpassung an die Erderhitzung (städtische Hitzeinseln), eingegangen. Viele Städte, Gemeinden und Regionen haben entsprechende Detailplanungen und -konzepte vorgelegt, um Versorgungslücken vor allem in drei Richtungen zu schließen:

- Die Transformation des öffentlichen Raums, vor allem durch Begrünung und eine gerechtere Raumverteilung (weniger Platz für den motorisierten Individualverkehr, mehr

für den Umweltverbund, bessere Aufenthaltsqualität), entspricht insbesondere grundlegenden verkehrspolitischen und gestaltungsorientierten Zielsetzungen.<sup>36</sup>

- Die Anpassung des öffentlichen Raums an die Erderhitzung durch grüne und blaue Infrastrukturen wird im Rahmen einer Vielzahl an Konzepten und Maßnahmenbündeln geplant und umgesetzt.
- Neben der Transformation und Anpassung an den Klimawandel ist die Umgestaltung qualitativ hochwertiger innerörtlicher Räume wesentlich für die Attraktivierung von Ortskernen, damit einerseits die Innenentwicklung (Nutzung innerörtlicher Nutzungsreserven) und andererseits die Grundlagen für die „Stadt der kurzen Wege“ geschaffen werden.

Die Zielsetzungen zeigen für Österreich lokalspezifisch einen teilweise hohen Anpassungsbedarf. So sind in den großen Städten Anpassungsmaßnahmen an die Erderhitzung in Planung, wobei etwa in Wien in einer großen Anzahl an Straßen urbane Hitzeinseln aufgrund fehlender Anpassungen (z. B. Straßenbäume und Trinkbrunnen) nach wie vor ausgewiesen werden (z. B. Wiener Umweltschutzabteilung – Magistratsabteilung 22, 2015; siehe für Graz z. B. Stadt Graz 2013).<sup>37</sup>

Versorgungslücken können durch bauliche, gestalterische und auch gärtnerische Maßnahmen geschlossen werden. Neben der Umgestaltung des öffentlichen Raums im Sinne von Investitionen (z. B. Neupflanzung von Straßenbäumen und -grün, Versickerung von Regenwasser) bestehen Beschäftigungspotenziale vor allem in der Pflege und dem Erhalt von Grünräumen.

Derzeit (2022) stehen pro Einwohner:in in Österreichs Gemeinden im Durchschnitt 28 m<sup>2</sup> an „Freizeitflächen“ zur Verfügung (eigene Berechnungen, 2024).<sup>38</sup> Die verfügbaren Flächen variieren stark zwischen den einzelnen Raumtypen (Tabelle 4). Naturgemäß sind in ländlichen Regionen die verfügbaren Freizeitflächen deutlich größer als in urbanen Gebieten, während die Verkehrs- und Straßenverkehrsflächen in den Städten und regionalen Zentren wesentlich geringer sind.

<sup>36</sup> Der Klimafahrplan der Stadt Wien zielt u. a. auf eine signifikante Reduktion des Anteils des motorisierten Individualverkehrs um fast 50 % bis 2030 ab (Veränderung des Modal Split des MIV von derzeit 27 % auf 15 %) (Magistrat der Stadt Wien 2022, 50 f.). Der österreichische Mobilitätsmasterplan sieht ebenfalls eine signifikante Reduktion des motorisierten Individualverkehrs vor (BMK 2021).

<sup>37</sup> Für Graz wurden im zit. Stadtentwicklungskonzept folgende Versorgungskennzahlen festgelegt: 3 m<sup>2</sup> pro Einwohner:in im Einfamilienhausgebiet, 10 m<sup>2</sup> pro Einwohner:in im dicht bebauten Stadtgebiet; zudem sollen für jede:n Bewohner:in Grünflächen in einer Entfernung von 300 bis 400 Metern erreichbar sein.

<sup>38</sup> „Freizeitflächen“ entsprechen der Klassifikation der Statistik Austria im Rahmen der Kategorisierung der Flächennutzung in Österreichs Gemeinden. Diese sind nicht notwendigerweise auch Grünflächen.

Urban-Rural-Typologie	Urbane Großzentren	Urbane Mittelzentren	Urbane Kleinzentren	Regionale Zentren, zentral	Regionale Zentren, intermediär	Ländlicher Raum im Umland von Zentren, zentral
Freizeitflächen	17	20	26	25	46	38
Verkehrsflächen <sup>a</sup>	58	147	170	248	292	313
Straßenverkehrsflächen	43	108	126	187	230	253
Urban-Rural-Typologie	Ländlicher Raum im Umland von Zentren, intermediär	Ländlicher Raum im Umland von Zentren, peripher	Ländlicher Raum, zentral	Ländlicher Raum, intermediär	Ländlicher Raum, peripher	Gesamt
Freizeitflächen	51	59	36	45	46	28
Verkehrsflächen <sup>a</sup>	577	662	392	546	596	234
Straßenverkehrsflächen	458	520	315	452	500	187

Tabelle 5: Freizeit-, Verkehrs- und Straßenverkehrsflächen in Österreichs Gemeinden

<sup>a</sup> Verkehrsflächen inkludieren neben Straßenverkehrsflächen auch Radwege, Parkplätze, Straßenrandbereiche sowie die Schieneninfrastruktur. Quelle: Eigene Berechnungen, 2024 (GemBon 3.3 Datenbankauszug)

Die unterschiedliche Verfügbarkeit von Räumen für die Freizeitgestaltung, insbesondere von Grünräumen, zeigt sich auch in den Auszahlungen, die Österreichs Gemeinden sowohl für Investitionen als auch den laufenden Erhalt tätigen. Insgesamt wurden im Zeitraum 2018 bis 2022 für die kommunale Verkehrsinfrastruktur (ohne öffentlichen Verkehr; d.s. Verkehrsflächen: Straßen, Radwege, Parkplätze, Reinigung) rund 1,5 Mrd. Euro jährlich anlaufenden Auszahlungen sowie rund 974 Mio. Euro jährlich an investiven Auszahlungen von Österreichs Gemeinden getätigt. Für Erholungsflächen (insbesondere Park- und Gartenanlagen, Kinderspielplätze, botanische und zoologische Gärten, Gärtnereien) gaben Österreichs Gemeinden in den Jahren 2018 bis 2022 rund 282 Mio. (operative Auszahlungen) und rund 57 Mio. Euro jährlich (investive Auszahlungen) aus. Die Lasten für Investitionen und den laufenden Erhalt der Infrastrukturen sind wiederum ungleich zwischen den Gemeinden verteilt; während in Ballungsräumen pro Kopf weniger für Verkehrsflächen ausgegeben wird als in ländlichen Regionen, ist diese Relation bei Erholungsflächen erwartungsgemäß umgekehrt.

Urban-Rural-Typologie	Urbane Großzentren	Urbane Mittelzentren	Urbane Kleinzentren	Regionale Zentren, zentral	Regionale Zentren, intermediär	Ländlicher Raum im Umland von Zentren, zentral
Verkehrsinfrastruktur (laufende Auszahlungen)	147,9	185,4	187,2	173,7	220,6	155,0
Verkehrsinfrastruktur (investive Auszahlungen)	80,4	103,3	104,6	132,0	127,7	129,3
Erholungsflächen (laufende Auszahlungen)	48,9	51,6	37,6	26,9	47,0	10,0
Erholungsflächen (investive Auszahlungen)	9,7	5,4	5,1	5,3	5,7	4,0
Urban-Rural-Typologie	Ländlicher Raum im Umland von Zentren, intermediär	Ländlicher Raum im Umland von Zentren, peripher	Ländlicher Raum, zentral	Ländlicher Raum, intermediär	Ländlicher Raum, peripher	Gesamt
Verkehrsinfrastruktur (laufende Auszahlungen)	129,3	161,5	169,9	194,4	230,3	166,9
Verkehrsinfrastruktur (investive Auszahlungen)	161,7	177,6	137,6	135,7	142,9	109,2
Erholungsflächen (laufende Auszahlungen)	16,5	20,0	10,1	10,8	9,3	31,6
Erholungsflächen (investive Auszahlungen)	5,6	6,9	3,0	3,6	3,8	6,4

Tabelle 6: Auszahlungen Österreichs Gemeinden für die Verkehrsinfrastruktur sowie für Erholungsflächen (Euro pro Einwohner:in nach der Urban-Rural-Typologie von Statistik Austria, Preisbasis 2022, jährlicher Durchschnitt der Auszahlungen im Zeitraum 2018 bis 2022)

<sup>a</sup> Verkehrsflächen inkludieren neben Straßenverkehrsflächen auch Radwege, Parkplätze, Straßenrandbereiche sowie die Schieneninfrastruktur. Quelle: Eigene Berechnungen, 2024 (GemBon 3.3 Datenbankauszug)

Wie sowohl die Flächennutzung (m<sup>2</sup> pro Kopf) als auch die kommunalen finanziellen Aufwendungen in Bezug auf Verkehrs- und Erholungsflächen nahelegen, sind die Herausforderungen für die Gestaltung öffentlicher Straßenräume und der Schaffung von Grün- und Erholungsflächen in hohem Ausmaß von der räumlichen Lage der jeweiligen Gemeinde abhängig. Gleich bleibt jedoch im Allgemeinen die Herausforderung, einerseits attraktive öffentliche Räume sowie zusätzliche Grün- und Freizeitflächen zu schaffen, und dadurch attraktive kleinräumige Flächen mit hoher Aufenthaltsqualität zu bereit zu stellen, die eine Innenentwicklung und eine Erreichbarkeit der örtlichen Infrastrukturen mit dem Umweltverbund (öffentlicher Verkehr, aktive Mobilität) ermöglicht. Andererseits ist die Anpassung an den Klimawandel im Sinne der Vermeidung von Hitzeinseln, die sowohl ländliche als auch städtische Räume in ähnlichem Ausmaß betreffen, ein vorrangiges Ziel der örtlichen Entwicklungsplanung. Wie die Tabelle 5 zeigt, geben die Gemeinden Österreichs im Schnitt rund 280,00 Euro pro Kopf und Jahr für Verkehrsinfrastrukturen

aus (operative und investive Auszahlungen zusammengenommen), während mit rund 40,00 Euro pro Kopf deutlich weniger in Erholungsflächen investiert wird.

Als wesentliche Herausforderung stellt sich somit die Umlenkung der vorhandenen Mittel für die Umgestaltung und Attraktivierung öffentlicher Räume heraus. Wichtige Schritte können im Verzicht auf weitere Infrastrukturen für den motorisierten Individualverkehr, den Ausbau des Umweltverbundes, die Entwicklung der Ortszentren und die Umgestaltung bestehender öffentlicher Räume mit hoher Aufenthaltsqualität bestehen.

#### **4.7.3. KLIMAZIELE UND RESSOURCENSCHONUNG**

Die Schaffung von Grün- und Erholungsräumen sowie attraktiven öffentlichen Räumen entspricht den vielfältigen Zielsetzungen des Klimaschutzes (z. B. Attraktivierung von Ortskernen und Schaffung einer hohen Aufenthaltsqualität, die umweltfreundliche Verkehrsmittel fördert), der Klimawandelanpassung (z. B. Milderung innerörtlicher Hitzeinseln) sowie der Ressourcenschonung (z. B. Reduktion des motorisierten Individualverkehrs) (vgl. Demuzere et al. 2014). Eine wesentliche Ausweitung der Daseinsvorsorge in den Bereichen der Gestaltung öffentlicher Räume sowie von Grün- und Erholungsräumen entspricht daher – bei entsprechender Lösung allfälliger Nutzungskonflikte zugunsten grüner und blauer Infrastruktur – den Zielen des Klimaschutzes und der Ressourcenschonung. Zu erwähnen ist, dass die Biodiversitäts- und Renaturierungs-Politiken der EU entsprechende Vorgaben zur Begrünung vor allem für Städte vorsehen.

Wie Getzner (2024) in einer Studie über die Erreichbarkeit und die Determinanten des Erholungswerts von Naherholungsgebieten nachweist, ist die Nutzung von öffentlichen Grünräumen direkt mit sozio-ökonomischen Determinanten verknüpft. Hierzu zählen auch wohnungsbezogene Indikatoren (z. B. Größe der Wohnung) und damit verbunden auch die Möglichkeiten, einer sommerlichen Überhitzung zu entgehen oder ein Ausweichverhalten zu setzen.

Verschiedene Raumplanungsstrategien und -konzepte legen nahe, dass Anpassungen an die Erderhitzung zentrale Herausforderungen für die Gestaltung öffentlicher Räume sind (z. B. ÖREK 2021). Insbesondere die Entsiegelung und Begrünung sowie die mikroklimatischen Einflüsse sind hervorzuheben. Schneider und Zawadzki (2024) weisen diesbezüglich den hohen Wert klimaadaptierter öffentlicher Räume nach, wobei allerdings darauf hinzuweisen ist, dass öffentliche Räume bei entsprechender Umgestaltung andere (fossile) Nutzungen verdrängen können.

#### **4.7.4. DEMOKRATISIERUNG, ENTMARKTLICHUNG UND FINANZIERUNG**

Die Gestaltung öffentlicher Räume – insbesondere im Hinblick auf die lokalen Bedürfnisse der Nutzer:innen – ist grundsätzlich eine öffentliche Aufgabe, die in vielfältigen Planungskontexten unter wesentlicher Einbeziehung von Bürger:innen stattfindet und zentrale Elemente einer nicht-marktlichen Bereitstellung und Nutzung enthält.

Eine umfangreiche Aufarbeitung mit zahlreichen internationalen Beispielen der Entkommerzialisierung und offenen Nutzung öffentlicher Räume bieten Bork et al. (2015). Betont werden in dieser Untersuchung die vielen unterschiedlichen Funktionen öffentlicher Räume, die einerseits eine Reduktion des Konsumzwangs und der kommerziellen Nutzung erfordern (vgl. Horny 2023), und andererseits die Gestaltung und Bereitstellung – und damit Finanzierung – als grundsätzlich öffentliche (insbesondere kommunale) Aufgabe definieren.

Gerade der öffentliche Raum stellt mit seinen vielfältigen Funktionen eine Form der Daseinsvorsorge dar, die grundlegende Aufgaben für die Bürger:innen erfüllt. Der Aufenthalt und die Bewegung (Mobilität) in öffentlichen Räumen kann nicht in anderer Form

gewährleistet werden, zumal viele Bürger:innen keinen Zugang zu alternativen (privaten) Räumen zur Erfüllung ihrer Aufenthalts-, Mobilitäts- und Sozialbedürfnisse haben. Die Bereitstellung qualitativ hochwertiger öffentlicher Räume ist eng verbunden mit der Vorstellung räumlicher Gerechtigkeit (*Spatial Justice*). Eine Vermarktlichung oder Privatisierung öffentlicher Räume widerspricht daher im Regelfall dem Konzept einer gerechten Stadt (Fainstein 2014; Jian et al. 2020). Im österreichischen Forstgesetz ist beispielsweise geregelt, dass bei Einhalten weniger Regeln (z. B. Entnahme von Pflanzen, Art der Nutzung von Wegen) der Zugang zu den Wäldern frei ist (Forstgesetz, 1975, § 33 (1): „Jedermann darf [...] Wald zu Erholungszwecken betreten und sich dort aufhalten“).<sup>39</sup>

Für die Planung öffentlicher Grün- und Erholungsräume werden häufig Partizipationsmodelle implementiert. Interessanterweise gibt es zwar viele Untersuchungen, die für die Beteiligung von Bürger:innen in grünraumbezogene Planungsentscheidungen einen Prozess-Nutzen nachweisen (d. h. etwa eine Befriedigung der Bürger:innen in Bezug auf die Mitsprachemöglichkeiten), für den tatsächlichen physischen Nutzen (d. h. eine messbare Verbesserung des Planungsergebnisse) gibt es derzeit jedoch keine umfangreichen wissenschaftlichen (empirischen) Studien (Fors et al. 2015). Besondere Nutzungsformen öffentlicher Flächen, etwa für Urban Gardening, bieten zusätzliche Funktionen und können in geringem Ausmaß auch einen Beitrag zur Ernährung leisten.

Arnberger und Eder (2012) weisen anhand einer Untersuchung im Großraum Wien nach, dass die Verbundenheit und Wohnzufriedenheit am Wohnstandort wesentlich von der Grünraumausstattung abhängt. Hierbei hat nicht nur die direkte Nutzung als Erholungsraum einen Einfluss, sondern die Verbundenheit mit dem Wohnumfeld (Community Attachment) hängt auch im übertragenen Sinn von der Qualität von Erholungsräumen ab.

Die Finanzierung der Einrichtung und des Erhalts öffentlicher Räume wird bei kommunalen Flächen hauptsächlich im Rahmen des kommunalen Haushalts gewährleistet. Die Gemeindefinanzstatistik zeigt auf, dass im Durchschnitt deutlich weniger als 10 % der Ausgaben der Gemeinden für Erholungs-, Freizeit-, Grünflächen und andere öffentliche Räume (Straßenflächen) durch Nutzer:innen finanziert werden. Diese sind beispielsweise Nutzungsabgaben für Schanigärten oder zur temporären Inanspruchnahme bei privaten Bauprojekten. Hinzu kommen ebenfalls unbedeutende Transfers anderer Gebietskörperschaften (z. B. Bundesland). Wenige öffentliche Räume sind als Klubgut mit Eintrittspreisen abgegrenzt, wie botanische Gärten. In der Studie von Getzner (2024) werden jedenfalls Überlegungen zur Erhebung von Eintrittspreisen in Erholungsgebiete (Donauinsel und Kurpark Oberlaa in Wien) von Befragten nahezu einhellig zurückgewiesen.

Die Nutzung öffentlicher Räume ist zwar selbstverständlich einer Reihe von Regelungen unterworfen (z. B. Verkehrsregeln, Zugangsregeln zu bestimmten Nutzungen), der diskriminierungsfreie und unbeschränkte Zugang zu öffentlichen Räumen (als Verkehrsweg, Aufenthaltsraum, Raum für die Ausübung politischer Grundrechte) ist jedoch grundsätzlich allen Menschen möglich. Nachdem ein Beitrag der Nutzer:innen nur geringfügig vorhanden ist – es wäre ja auch nicht möglich, jene von der Nutzung auszuschließen, die keine Zahlung leisten –, trägt die öffentliche Hand, insbesondere die Gemeinden, die finanzielle Hauptlast der Bereitstellung und Finanzierung des öffentlichen Raums. Ausnahmen sehen beispielsweise städtebauliche Verträge vor (z. B. Getzner 2017). Verschiedene Modelle privatrechtlicher Partnerschaften im Rahmen von „*Business Improvement Districts*“ zeigen, dass selbst bei großer finanzieller Beteiligung von privaten Unternehmen an der Finanzierung

---

<sup>39</sup> Der Zugang zu Wäldern betrifft hierbei nicht nur Wälder im öffentlichen Besitz, sondern alle Wälder (auch private); dies ist insofern beachtlich, als dadurch private Waldbesitzer:innen verpflichtet werden, eine Art öffentliches Gut i. S. öffentlich zugänglicher Erholungsräume, bereitzustellen.

öffentlicher Räume die öffentliche Hand mitfinanziert bzw. die Planung und Bereitstellung regelt (siehe Damjanovic et al. 2024).

Bröthaler et al. (2023) haben zur Reduktion des Flächenverbrauchs – und insbesondere zur Finanzierung der Entsiegelung und Umwandlung öffentlicher Räume – ein mit der österreichischen Finanzverfassung kompatibles Instrumentarium (mittels Umwidmungs- und Versiegelungsumlage sowie -abgabe zur Speisung eines Biodiversitäts- und Bodenschutzfonds) entwickelt, welches Gemeinden ermöglichen würde, verstärkt in die Schaffung von attraktiven öffentlichen Räumen sowie Grün- und Erholungsflächen zu investieren.

#### 4.7.5. BESCHÄFTIGUNG UND DIE ZUKÜNFTIGE ENTWICKLUNG BIS 2030

Für Österreich gibt es derzeit keine detaillierten Erhebungen, wie sich der Bedarf für öffentliche Räume sowie Grün- und Erholungsflächen in Zukunft entwickeln wird. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass sich die Nachfrage nach Erholungsfunktionen sowie nach einer verstärkten Durchgrünung öffentlicher Räume aufgrund folgender Umstände in Zukunft sicherlich erhöhen wird:

- demografische Entwicklung: Neben dem für die Zukunft prognostizierten Wachstum der Bevölkerung, welches sich allerdings im Vergleich zu den vergangenen Jahren abschwächen wird, ist vor allem die Zunahme des Anteils älterer Einwohner:innen maßgeblich. Grün- und Erholungsräume in guter Erreichbarkeit erhalten dadurch noch mehr Gewicht.
- Klimawandel und Anpassung an die Erderhitzung: Wie oben bereits ausgeführt, ist zu erwarten, dass derzeit versiegelte Flächen in den kommenden Jahren sukzessive durchgrünt werden, damit der Temperaturanstieg, vor allem in und nahe von Siedlungsgebieten, gedämpft werden kann (mit entsprechenden Vorteilen für die menschliche Gesundheit).

Zur Höhe zukünftiger Ausgaben, und damit verbunden der Beschäftigungseffekte im Bereich der Gestaltung öffentlicher Räume sowie Grün- und Erholungsräume, sind derzeit keine Untersuchungen vorhanden. Wie oben detaillierter ausgeführt, geben die österreichischen Gemeinden für die kommunale Verkehrsinfrastruktur derzeit rund 2,5 Mrd. Euro aus (davon rund 1 Mrd. an investiven Ausgaben, somit 1,5 Mrd. für Erhalt und Betrieb). Werden diese Ausgaben der wirtschaftlichen Aktivität Tiefbau (lt. Input-Output-Tabelle) zugeordnet, so ist damit ein Brutto-Beschäftigungseffekt (primär und sekundär) von insgesamt rund 32.000 Personenjahren (Vollzeitäquivalente) – sowie mit einem Brutto-Wertschöpfungseffekt von insgesamt rund 3 Mrd. Euro auszugehen. In der Bauwirtschaft werden infolge der kommunalen Ausgaben für Verkehrsinfrastrukturen direkt wesentlich weniger, nämlich etwa 13.000 Personenjahre an Beschäftigung gesichert. Die Ausgaben für Grün- und Erholungsräume in Höhe von insgesamt 340 Mio. Euro sichern hierbei eine Brutto-Beschäftigung von rund 14.000 Personenjahren (direkte Beschäftigung hierbei 5.600 Personenjahre; Brutto-Wertschöpfungseffekt: 480 Mio. Euro; alle Ergebnisse sind eigene Berechnungen, 2024).

Die Frage, ob sich aufgrund der höheren Nachfrage nach öffentlichen Räumen sowie Grün- und Erholungsflächen die Ausgaben und damit die Beschäftigungswirkungen erhöhen, kann nur unter anhand von Annahmen beantwortet werden. Sinnvollerweise ist – bei Wirksamkeit klima- und bodenschutzpolitischer Maßnahmen und Instrumenten – davon auszugehen, dass bei begrenzten Flächen eine Umgestaltung bis 2030 nicht durch zusätzliche finanzielle Mittel erreicht wird, sondern im Wesentlichen durch eine Umschichtung bisheriger Ausgaben. Kommunale Investitions- und Betriebskosten würden somit in Zukunft weniger zum Straßenneubau und -erhalt verwendet werden, sondern zur Umgestaltung der öffentlichen Räume. Die Autor:innen der vorliegenden Untersuchung sehen daher im vorliegenden Fall keine Mittel- und Personalknappheit; die Herausforderung

besteht vielmehr darin, die bestehenden Planungen und damit die finanziellen Ressourcen so umzuschichten, dass anstatt neuer versiegelter Flächen entsprechende Grünflächen und attraktive öffentliche Räume geschaffen werden. Allenfalls bewirkt die Umschichtung etwas geringere Neuinvestitionen bei gleichzeitig steigenden Erhaltungsinvestitionen (z. B. bei Grünflächen).

Anzumerken ist weiters, dass die Beschäftigung nur teilweise im öffentlichen Sektor gesichert bzw. geschaffen wird, vielfach werden private Unternehmen für Bau-, Planungs- und Erhaltungsleistungen beauftragt.

## ZUSAMMENFASSUNG

Ohne frei zugängliche und qualitativ hochwertige öffentliche Räume sowie Grün- und Erholungsflächen würden der Daseinsvorsorge existenzielle Säulen fehlen: In öffentlichen Räumen können sich Grund- und Freiheitsrechte manifestieren, sie dienen als Kommunikations- und Mobilitätsräume, als Aufenthalts- und Erholungsräume. Umso wichtiger ist, im Sinne dieser vor allem kommunalen Daseinsvorsorgefunktionen, öffentliche Räume frei zugänglich zu machen, qualitativ hochwertig auszustatten und gerecht zu verteilen. Zudem erfüllen öffentliche (Grün-)Räume wichtige Regulierungsleistungen (Klimaschutz und Klimawandelanpassung), und sie ermöglichen (oder behindern) klimafreundliches Verhalten, u. a. durch die Verteilung von Flächen zwischen den verschiedenen Nutzer:innen-Gruppen. Familien mit unterdurchschnittlichem Einkommen sind besonders auf qualitativ hochwertige (Grün-)Räume angewiesen, da ihnen häufig die ökonomischen Ressourcen fehlen, die vielfältigen Bedürfnisse anderweitig zu befriedigen.

Während die Planung und Finanzierung grundsätzlich in kommunaler Hand liegen, werden öffentliche Räume häufig auch kommerzialisiert (z. B. Vermarktlichung durch Konsumzwang und private Nutzungen), oder es werden bestimmte Nutzer:innen-Gruppen ausgeschlossen. Umso wichtiger ist daher, die Planung öffentlicher Räume auch partizipativ zu gestalten.

Zukünftig werden die Ansprüche an öffentliche (Grün-)Räume weiter steigen: Einerseits ist eine andere, umweltfreundliche Gestaltung zur Förderung der Mobilitätswende notwendig, andererseits sind grüne und blaue Infrastrukturen vor allem in den Städten substanziell auszuweiten. Die Finanzierung dieses Umbaus öffentlicher Räume erfordert hauptsächlich die Umlenkung bestehender Investitionen (z. B. Ausbau der Radwegeinfrastruktur zulasten des Straßenbaus), jedoch ist anzunehmen, dass öffentliche Räume in dichter besiedelten Gebieten zukünftig intensiver gepflegt werden müssen (z. B. erfordern begründete Räume innerhalb der Siedlungsgebiete einen höheren Pflegeaufwand als versiegelte Flächen). Hieraus ergibt sich eine gewisse zusätzliche Beschäftigung, die aber im Vergleich zu anderen Daseinsvorsorgebereichen (z. B. Gesundheit, Pflege, Bildung) gering sein wird.

## 4.8. ZUSAMMENFASSUNG UND SEKTORSPEZIFISCHE HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

In diesem Kapitel wurden konkrete Entwicklungen und Tendenzen in ausgewählten Sektoren der Daseinsvorsorge in Österreich dargestellt und problematisiert: Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik (Elementarbildung), öffentlicher Personennahverkehr, Energieversorgung, Wohnraumversorgung, öffentliche Grün- und Erholungsräume. Von besonderem Interesse waren Lücken in der universellen, qualitätsvollen Versorgung, die Unterminierung von Standards guter Arbeit, die mangelnde Berücksichtigung oder sogar Verschärfung ökologischer Krisen sowie die Möglichkeiten zur Umsetzung von Klimazielen. Dabei wurden rechtliche Rahmenbedingungen wie auch Vermarktlichungsprozesse und

Alternativen dazu in den Blick genommen. Im Folgenden werden die sozialen Herausforderungen und ökologischen Herausforderungen für die jeweiligen Sektoren zusammengefasst und die zentralen sektorspezifischen Handlungsempfehlungen, die sich aus der Sondierung ergeben haben, dargelegt.

#### 4.8.1. GESUNDHEIT

Sowohl Gesundheitschancen als auch der Zugang zum Gesundheitssystem sind von sozialer Ungleichheit geprägt. Zweiteres lässt sich im ambulanten Bereich an der Verschiebung von kassenärztlichen Ordinationen hin zum wahlärztlichen Bereich verzeichnen, welcher auf Grund (hoher) Selbstbehalte sozial selektierend wirkt. Eine Erklärung für die Verschiebung ist die Unterkalkulation von Kassenstellen einerseits und einer höheren Attraktivität von wahlärztlichen Arrangements andererseits. Auch im stationären Bereich zeigt sich eine Verminderung der Versorgungsleistung, die trotz der überdurchschnittlich hohen Bettenkapazitäten des österreichischen Spitalswesens, durch den Personalmangel und die Unterkalkulation im Pflegebereich bedingt ist. Diese Personalknappheit führt auch zu zunehmend schlechteren Arbeitsbedingungen für das Personal, welches von physischen und psychischen Belastungen betroffen sind. Dabei ist abzusehen, dass der Bedarf an Gesundheitsdienstleistungen aufgrund des demografischen Wandels und der damit einhergehenden Zunahme an komplexen Krankheitsbildern in Zukunft steigen wird. In diesen Kontext fügen sich die starken Privatisierungstendenzen im Gesundheitswesen ein.

Die gegenwärtige EU-Politik setzt stark auf die Liberalisierung und Kommerzialisierung im Bereich Gesundheit, es besteht ein starkes Interesse von privaten Akteuren am Gesundheitssystem, inklusive *Shareholder-Value*-orientierten Investoren und *Private-Equity* Unternehmen. Ihre Verankerung durch öffentlich-private Partnerschaften bedeuten, dass Marktlogiken in das Gesundheitssystem Einzug gehalten haben. Strukturell problematisch im Gesundheitssystem ist das Auseinanderdriften einerseits gewinnträchtiger Aspekte (z. B. technische Systeme, Diagnostik oder Pharmaproduktion), die an privatwirtschaftliche Anbieter ausgelagert werden, und andererseits der risikoreicheren sowie kostenintensiven Aspekte, die im öffentlichen Sektor zurückbleiben und von der Allgemeinheit getragen werden. Dazu gehören die mehrheitlich öffentlich organisierten, sorgenden, pflegerischen und betreuenden Tätigkeiten.

Der Gesundheitsbereich ist besonders stark von den direkten gesundheitlichen Auswirkungen der Destabilisierung des Klimas betroffen, z. B. durch hitzebedingte Erkrankungen. Die größten ökologischen Herausforderungen für die Gesundheitsversorgung stellen, durch steigende Temperaturen, Luftverschmutzung und Extremwetterereignisse bedingte, zunehmende gesundheitliche Belastungen dar. Hinzu kommt ein sehr hoher Ressourcenverbrauch durch Medikamente und medizinische Produkte, aber auch die Mobilität von Patient:innen zu ambulanten Einrichtungen.

#### HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

- Senkung des hohen CO<sub>2</sub>-Abdrucks im Gesundheitssektor durch Ressourcen- und Emissionsreduktionen. Im gesamten Gesundheitssektor bestehen Anlässe und Möglichkeiten, Ressourcenverbrauch und Treibhausemissionen zu reduzieren, bei Anfahrten zu Gesundheitseinrichtungen, deren Energie- und Materialverbrauch sowie in der Pharmaproduktion. Dafür ist nicht nur ein Ausbau emissionsärmerer öffentlicher Verkehrsmittel wichtig, sondern auch eine flächendeckende Verteilung für alle zugänglicher wohnortnaher ambulanter Einrichtungen.
- Die Attraktivierung von Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnissen und der Ausbildung von Fachkräften in allen Gesundheitsberufen, einschließlich Ärzt:innen,

Gesundheits- und Krankenpflege, Therapie und Beratung sowie in den medizinisch-technischen Bereichen.

- Abbau der zunehmenden sozialen Ungleichheit in der Gesundheitsversorgung. Allen voran gehört hierzu ein Ausbau der öffentlichen Versorgung und die Sicherstellung der kassenfinanzierten medizinischen Versorgung sowie ein dringender Abbau der Selbstbehalte, etwa durch eine für alle gültigen und einheitlichen Obergrenze für Selbstbehalte. Für eine verlässliche allgemeine Versorgung muss zudem der Anteil der Kassenverträge im niedergelassenen Bereich und die Zahl der Primärversorgungszentren erhöht werden.
- Anstelle weiterer Privatisierungen gewinnträchtiger Teile des Gesundheitssystems, könnte eine Stärkung der Gemeinwohlorientierung im Gesundheitssystem positive Veränderungen bewirken, indem gemeinnützige Trägerschaften priorisiert werden und verbraucher:innen- und arbeitnehmer:innenorientierte sowie ökologische Bestimmungen in Ausschreibungen verpflichtend berücksichtigt werden.
- Förderung von nachhaltigen und gesunden Lebensweisen. Neben allgemeinen Lebenschancen spielen auch konkreten Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen eine Rolle in der Förderung gesunder Lebensweisen und Prävention von Erkrankungen. Eine wohnortnahe Versorgung, die mit der Förderung aktiver Mobilität, mehr sozialen Kontakten in kommunalen Settings sowie regional bezogener, gesunder Ernährung einhergeht, kann zugleich das Klima schützen und das physische wie psychische Wohlbefinden steigern. Gerade hier können die verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge ineinandergreifen und im Sinne sozial-ökologischer Infrastrukturen die gesundheitsfördernde Nahversorgung voranbringen.

#### 4.8.2. LANGZEITPFLEGE

Das bestehende System des Langzeitpflege steht aufgrund des demografischen Wandels unter zunehmendem Druck. Pflegebedürftigkeit ist dabei sozial ungleich verteilt und tritt bei Menschen mit niedrigem sozio-ökonomischen Status um ein Vielfaches stärker auf. Dabei ist das österreichische Pflegeregime von einem starken Familialismus geprägt, wobei der Alltag pflegender Angehöriger, die vor allem weiblich sind, von Überlastung gekennzeichnet ist. Gleichzeitig besteht im Bereich der professionalisierten Pflege ein Personalnotstand, der wegen bevorstehender Pensionierungen in den kommenden Jahren weiter zunehmen wird. Für Pflege- und Betreuungspersonal bedeutet dies vielfach eine untragbare Arbeitsverdichtung und erhöhte Belastungen. Aufgrund der schlechten Arbeitsbedingungen wollen immer mehr Pflegekräfte den Beruf wechseln und die Rekrutierung wird zusehends schwieriger. Die 24-Stunden-Betreuung geht strukturell mit unhaltbaren Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen einher, die besonders durch das Selbstständigenmodell befördert werden. Allgemein sollten alle Arbeitskräfte im Pflegesektor von guten Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse profitieren. Mehr Gelder der öffentlichen Hand werden in den Pflegesektor fließen müssen, um das Pflegesystem steuerfinanziert auszubauen.

Gerade ältere Menschen wie auch Menschen mit chronischen Erkrankungen werden von den zusätzlichen Gesundheitsbelastungen, nicht zuletzt durch die steigende Hitze, besonders betroffen sein. Dieser zunehmenden Hitzebelastung werden auch Arbeitskräfte im Pflegesektor ausgesetzt sein.

#### HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

- Entwicklung neuer Modelle der Pflegenahversorgung. Steigender Bedarf, gekoppelt mit dem Wunsch vieler Menschen, so lange wie möglich in ihrem eigenen Zuhause leben zu können, wird einen deutlichen Ausbau mobiler Dienste erfordern, die im Lichte der Klimaziele und reduzierten Ressourcenverbrauchs umgestaltet werden müssen. Hier sind

neue Wohn- und Pflegemodelle erforderlich, die Unterstützung vor Ort und eine kreative Einbettung von Care in den Alltag ermöglichen. Hierbei sind auch gesundheitliche Auswirkungen klimatischer Änderungen (wie etwas steigende Hitze) für Gepflegte und Pflegepersonen zu berücksichtigen. Gebäude wie Pflegeheime oder Tageseinrichtungen benötigen ausreichende Sanierung, es sollte auf kühle, schattige Plätze im öffentlichen Raum geachtet werden.

- Deutliche Entlastung pflegender Angehöriger durch Fachkräfte, beratende und unterstützende professionelle Dienste und ein breites Angebot an Tagesbetreuungen, mehrstündigen Erholungsdiensten und Ersatzpflegemöglichkeiten für längere Pausen und Urlaub.
- Beheben von sozialer Ungleichheit in der Pflegeversorgung durch eine stärkere Ausrichtung der staatlichen Unterstützung auf Sachleistungen. Auch die Abschaffung des Vermögensregresses, nicht nur wie bereits für die stationäre Unterbringung geschehen, sondern auch für die Inanspruchnahme von mobilen Diensten und 24-Stunden-Betreuung, wäre anzustreben.
- Attraktivierung von Pflege- und Betreuungsberufen durch Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse. Eine breit angelegte Ausbildungsoffensive könnte mit der Übernahme von Ausbildungskosten und subsistenzsichernden Existenzgeldern für Studierende in Pflege- und Betreuungsberufen einhergehen.
- Unterbinden des Abflusses knapper öffentlicher Ressourcen und Verhindern von Instabilität durch hochriskante Geschäftsmodelle im Pflegesektor. Zielführend wäre hier eine Einführung von bundesweit verbindlichen und wirksamen Regeln der Gemeinnützigkeit, sektorale Offenlegungspflichten im betrieblichen Rechnungswesen und der Ausbau von Investment-Screenings.
- Verbesserung der prekären Situation in der 24-Stunden-Betreuung durch die Errichtung unabhängiger Beratungsstellen, stärkere Regulierung des Vermittlungsgewerbes, die Abschaffung der Inkassovollmacht der Agenturen sowie unabhängige Qualitätsprüfungen der Agenturen. Langfristig müsste ein umfassendes und nachhaltiges Anstellungsmodell für Betreuungskräfte erarbeitet werden.
- Schärfung der Qualitätskriterien im Pflegesektor durch konsequente Qualitätskontrollen mit bundesweit einheitlichen Personal- wie Qualifikationsschlüsseln.

#### 4.8.3. ELEMENTARPÄDAGOGIK

In der Elementarpädagogik besteht sowohl im Bereich der Strukturqualität der einzelnen Einrichtungen (Fachkraft-Kind-Schlüssel, Gruppengröße, Personalstruktur, Raumgröße und Zugang zu Bewegungs- und Grünräumen) als auch in der Verfügbarkeit dieser Einrichtungen (regional stark differenzierende Verteilungsdichte, nicht mit einer Vollerwerbstätigkeit vereinbare Öffnungszeiten) Ausbaubedarf. Dies spiegelt sich in den – weit unter den europäischen Zielsetzungen liegenden – Betreuungsquoten in Österreich wider. Fehlende Wertschätzung der Elementarpädagog:innen, gekoppelt mit einer strukturellen Überlastung, ist eine zentrale Hürde für die Attraktivierung des Berufs. Obgleich die gewinnorientierte private Bereitstellung in der Elementarpädagogik eine unwesentliche Rolle in Österreich spielt, zeigt sich, dass im privat-gemeinnützigen Bereich, mitunter durch zusätzliche private Selbstbehalte, vor allem für wohlhabende Familien, eine bessere Versorgung möglich gemacht wird. Um den Herausforderungen in der Elementarpädagogik zu begegnen, bedarf es größerer finanzieller Ressourcen und Maßnahmen, die einen gleichwertigen Zugang ermöglichen und soziale Benachteiligung unterbinden. Der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung könnte in Verbindung mit den unten aufgeführten Handlungsempfehlungen einen Wandel bringen.

Um Umweltbewusstsein und nachhaltige Verhaltensweisen gezielt zu fördern und zukünftige Generationen für ökologische Fragestellungen zu sensibilisieren, spielt im

Bereich der Elementarpädagogik die Bildung für nachhaltige Entwicklung eine besondere Rolle. Ähnlich wie in anderen öffentlichen Gebäuden, müssen auch Kindergärten und Betreuungseinrichtungen zunehmend auf klimatische Veränderungen und steigende Hitzebelastungen reagieren, um sowohl Kinder wie auch Arbeitskräfte in diesem Sektor zu schützen. Das beinhaltet sowohl den Umstieg auf erneuerbare Energien, die entsprechende Gebäudesanierungen und die Bereitstellung von schattigen und begrünten Außenbereichen.

#### **HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:**

- Eine flächendeckende Versorgung benötigt den Ausbau der öffentlichen Einrichtungen, vor allem für Kinder unter drei Jahren.
- Sicherstellung des gleichen Zugangs und gleicher Qualität in privat-gemeinnützigen und öffentlichen Einrichtungen und Veränderungen der Rahmenbedingungen für private Träger (z.B. eine Befreiung der Eltern von Eigenbeiträgen bzw. die Regulierung von Eigenbeiträgen auf Basis von Sozialstaffelungen; Verhinderung der konzentrierten Ansiedlung in privilegierten Regionen und Stadtteilen).
- Eine Verbesserung der Strukturqualität (Fachkraft-Kind-Relation, Gruppengröße, Räumlichkeiten) mit bundesweit einheitlichen Standards.
- Die Verbesserung von Personalstrukturen und -schlüsseln mit Zusatzkräften für Sprachkompetenz, Administratives, Supervision und Vertretung.
- Eine höhere Wertschätzung des elementarpädagogischen Personals und einheitliche sowie bessere Gehälter.
- Klimaanpassungen in Gebäuden und Außenanlagen im Lichte zunehmender Hitze und Sonnenbestrahlung im Sommer sowie Sanierungen zur besseren Isolierung und Dämmung der Gebäude sowie Bestrebungen für die Umstellung auf erneuerbare Energie.

#### **4.8.4. ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR (ÖPNRV)**

Es besteht keine flächendeckende Versorgung mit ÖPNRV in gleicher Qualität, vielmehr bestehen große regionale Unterschiede. Das hängt zum Teil mit Fehlentwicklungen in der Raumplanung zusammen, konkret der starken Zersiedelung des ländlichen Raums, wo die Bereitstellung eines ÖPNRV-Angebots besonders unwirtschaftlich ist. Dennoch wird bislang in den raumordnungsrechtlichen Vorschriften der Länder die Sicherstellung eines Mindestniveaus des ÖPNRV-Angebots nicht zur Voraussetzung einer weiteren Siedlungsentwicklung gemacht. Alternative Mobilitätsangebote, insbesondere Bedarfsverkehre, die eine gute Ergänzung und teilweise auch ein Ersatz des klassischen ÖPNRV (Linienverkehr) sein könnten, werden unzureichend in das bestehende System der Planung, Bereitstellung und Finanzierung des ÖPNRV-Angebots integriert. Es besteht keine Ausfall- bzw. Anschlussgarantie, wenn es zu Ausfällen oder Verspätungen im ÖPNRV kommt. Allgemein sind die Fahrgastrechte im ÖPNRV schwach ausgestaltet, obwohl diese eigentlich wesentlich wären, um den ÖPNRV als adäquaten Ersatz zum MIV zu etablieren. Die barrierefreie Zugänglichkeit und Inklusivität des ÖPNRV ist – trotz entsprechender Vorgaben – insbesondere im ländlichen Raum nicht ausreichend sichergestellt.

Ökologische Herausforderungen für den ÖPNRV in der Daseinsvorsorge sind die Reduktion des motorisierten Individualverkehrs und der Umstieg auf öffentlichen Verkehr sowie dessen Ausstieg aus fossilen Energieträgern bzw. Umstieg auf Erneuerbare. Besondere Herausforderung im Bereich des ÖPNRV sind große regionale Unterschiede in dessen Qualität und Verfügbarkeit, was die Notwendigkeit des Ausbaus des ÖPNRV-Angebots sowie die rechtliche Verankerung einer Mobilitätsgarantie unterstreicht.

**HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:**

- Ausbau des ÖPNRV-Angebots und rechtliche Verankerung einer Mobilitätsgarantie: Das ÖPNRV Angebot ist maßgeblich auszubauen. Mögliche Ausbauszenarien zeigt das Projekt FLADEMO näher auf (BMK 2022b).
- Das ÖPNRV-Angebot kann mit Bedarfsverkehren ergänzt und zum Teil auch ersetzt werden. Aspekte der Barrierefreiheit und Inklusion sind beim ÖPNRV-Angebot zu verbessern. Das kann u. a. auch durch ergänzende spezielle Fahrtendienste erfolgen. Es kann angedacht werden, dass eine Grundversorgung mit ÖPNRV auch in der Fassung einer Mobilitätsgarantie rechtlich verankert wird (vgl. VCÖ 2022, 3; BMK 2022, 47).
- Begleitung des Ausbaus des ÖPNRV durch „Push-Maßnahmen“ beim MIV: Der Ausbau des ÖPNRV muss mit Einschränkungen des MIV einhergehen, insbesondere auch um zu gewährleisten, dass der angebotene ÖPNRV entsprechend genutzt wird und daher auch wirtschaftlich(er) betrieben werden kann. Push-Maßnahmen sind v. a. dort zu setzen, wo es bereits ein gutes ÖPNRV-Angebot gibt.
- Vereinfachung der Organisationsstrukturen bei der Planung, Bereitstellung und Finanzierung des ÖPNRV-Angebots: Es ist zu prüfen, ob es tatsächlich mehrerer Verkehrsverbände bedarf, worin der Mehrwert der Aufsplittung liegt oder ob eine Vereinheitlichung der Strukturen nicht effizienter wäre. Es bedarf einer Bündelung der Finanzierung: Sie muss in Hinkunft aufgaben- und wirkungsorientierter erfolgen. Insgesamt sind die Kosten im System umzuschichten, z. B. durch Abschaffung klimaschädlicher Subventionen wie der Pendlerpauschale.
- Abstimmung der Raumplanung mit dem ÖPNRV-Angebot und Reduktion der Mobilitätsbedürfnisse: Es ist durch entsprechende Regelungen in den Raumordnungsgesetzen (ROG) der Länder sicherzustellen, dass ein verbessertes ÖPNRV-Angebot oder gar ein Anspruch auf ein solches nicht zu weiteren Zersiedelungstendenzen führt. Eine gelungene Raumplanung sollte im Allgemeinen die Mobilitätsbedürfnisse reduzieren und so zu einem nachhaltigen Mobilitätsverhalten beitragen.
- Umstieg auf erneuerbare Energieträger im ÖPNRV: Um Klimaneutralität im ÖPNRV zu erreichen, ist der Umstieg auf E-Fahrzeuge bzw. Wasserstoff-Fahrzeuge (sofern auch diese Energie für den Betrieb von ÖPNRV genutzt werden soll) erforderlich, weiterhin der Ausbau von E-Ladeinfrastruktur bzw. der Ladeinfrastruktur für Wasserstoff. Die Finanzierung ist sicherzustellen.
- Bevorzugte Nutzung bestehender Straßen für den ÖPNRV, Erhaltung der Straßen und Ausbau der Schieneninfrastruktur: ÖPNRV kann weitestgehend bestehende Straßen nutzen, für ÖPNRV auf der Schiene ist die Schieneninfrastruktur auszubauen. Der Bau neuer Straßen sollte im Sinne des Klimaschutzes vermieden werden, der Fokus ist im Sinn der Klimawandelanpassung auf die Erhaltung der Straßen zu legen, die aufgrund von Starkwetterereignissen zunehmend gefährdet sind. Um die Verlagerung des MIV auf den öffentlichen Verkehr zu unterstützen, sollten Privilegierungen für Fahrzeuge des ÖPNRV im Straßenverkehr verankert werden.
- Entwicklung von attraktiven MaaS-Applikationen: Es ist zu prüfen, ob aus Nutzer:innen-sicht nicht österreichweit nur eine Plattform sinnvoller wäre, die sämtliche Verkehrs-informationen zur Verfügung stellt, statt eine Vielzahl von Plattformen, die in Konkurrenz zueinander stehen. Sollte die Entscheidung auf eine Plattform fallen oder sollten sich am Markt ohnehin Monopolstrukturen herausbilden, sollte die Plattform von der öffentlichen Hand betrieben werden. Es ist sicherzustellen, dass ein solches digitales Angebot von der breiten Bevölkerung genutzt werden kann und niemanden zurücklässt (digitale Inklusion).
- Verankerung von betrieblichem Mobilitätsmanagement: Die Verantwortung der Unternehmen für die Arbeitswege ihrer Mitarbeiter:innen ist zu stärken. Es sollen Anreize geschaffen werden, dass Unternehmen ihre Mitarbeiter:innen über alternative Mobilitätsformen aufklären und ein Angebot, etwa von Sharing oder Pooling, allenfalls auch Mikro-ÖV (bei sehr großen Betrieben) schaffen. Steuerliche Privilegierungen für die

Nutzung von individueller Mobilität durch die Mitarbeiter:innen (z. B. Dienstautos) sind im Gegenzug abzuschaffen.

- Rechtliche Steuerung von automatisiertem Fahren: Es ist rechtzeitig zu überlegen, wie Entwicklung und Einsatz dieser neuen Technologien rechtlich zu steuern sind, um nicht nur Verkehrssicherheit sicherzustellen, sondern auch, die Potenziale dieser neuen Technologie in erster Linie für den Ausbau des ÖPNRV zu nutzen, und nicht noch mehr MIV zu produzieren.

#### 4.8.5. ENERGIEVERSORGUNG

Hinsichtlich der allgemeinen Versorgungssicherheit (Sicherstellung ausreichender Erzeugungs- und Netzkapazitäten) sind die Mechanismen der Krisenvorsorge nicht zureichend. Interventionsmöglichkeiten durch das Energielenkungsgesetz bestehen erst, wenn der Krisenfall eingetreten ist. Betreffend die individuelle Versorgungssicherheit fehlt auf nationaler Ebene – trotz eines gewissen unionsrechtlichen Spielraums – die gesetzliche Möglichkeit einer Preisregulierung für Strom und Gas, um erschwingliche Preise für die Endkund:innen sicherzustellen, sofern der Markt dazu (etwa für den Fall eines mangelnden oder fehlenden Wettbewerbs) nicht in der Lage ist. Für den Wärmesektor wird kritisiert, dass die Preisregulierung nicht transparent erfolgt. Allgemein ist die Gemeinwohlorientierung von Energieunternehmen im öffentlichen Eigentum nur mangelnd verankert. Bei der Aufteilung der Netzentgelte werden Haushalte benachteiligt; eine verursachergerechte Kostenteilung beim Netzausbau und beim Ausbau Erneuerbarer ist nicht sichergestellt. Bisher existieren (auf nationaler Ebene) keine spezifischen Regelungen und Tarife für vulnerable Bevölkerungsschichten, um eine soziale Grundversorgung zu gewährleisten und Energiearmut zu vermeiden, obwohl dies nach Unionsrecht möglich wäre.

Die Klimawende, und hier insbesondere das Ziel, bis 2040 (innerstaatlich) beziehungsweise bis 2050 (EU-weit) klimaneutral zu sein, erfordert den gänzlichen Umbau des Energiesystems in Richtung 100-prozentiger Erzeugung aus erneuerbaren Energiequellen.

#### HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

- Gänzlicher Umbau des Energiesystems in Richtung 100-prozentiger Erzeugung aus erneuerbaren Energiequellen.
- Energieeffizienz ist sowohl aus Perspektive der Ressourcenschonung als auch der Grundversorgung positiv zu beurteilen. Insbesondere vulnerable Haushalte sollen von den Maßnahmen der Energieeffizienz profitieren und dafür begleitende Schritte gesetzt werden (z. B. die spezielle Förderung des Wechsels auf energieeffiziente Geräte).
- Aus denselben Gründen sollte das Ziel der Energiesuffizienz verfolgt werden. Um die Maßnahmen sozial gerecht zu gestalten, darf die Lenkung des Energieverbrauchs dabei nicht allein über den Preis erfolgen.
- Es bedarf einer stärkeren staatlichen Steuerung des Ausbaus der erneuerbaren Energieträger und der für den Transport der erneuerbaren Energie erforderlichen Netze. Die staatliche Planung in diesem Bereich ist zu verbessern, die SUP bei diesen Planungsinstrumenten zu stärken, wenn bei der Projektumsetzung in Zukunft weitestgehend auf die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verzichtet werden soll. Der Ausbau der erneuerbaren Energieträger ist auf Bundesebene zu koordinieren und stärker integriert mit dem Ausbau der Netze zu betrachten.
- Ebenso müssen Ausstiegsszenarien aus Gas und Öl noch besser geplant und auch kommuniziert werden, damit sich Marktteilnehmer:innen darauf einstellen können. Preisregulierung für Strom und Gas auf nationaler Ebene könnte ermöglichen, korrigierend einzugreifen, falls Märkte (etwa im Falle von fehlendem bzw. unzureichendem Wettbewerb) keine erschwinglichen Preise sicherstellen können. Eine solche Preisregulierung sollte gesetzlich verankert werden und von einer unabhängigen

Behörde, die über die entsprechende Kompetenz verfügt (bzw. diese aufzubauen hätte) vollzogen werden. Es könnte auch angedacht werden, die Erschwinglichkeit von Energiepreisen durch die Verankerung der Gemeinwirtschaftlichkeit öffentlicher Energieunternehmen sicherzustellen. Durch Preisregulierung festgesetzte Preise sollten aber nur für einen bestimmten Verbrauch von Energie vorgesehen werden – den sogenannten Grundbedarf, um entsprechend Anreize zu Energieeffizienz und -suffizienz zu schaffen. Darüber hinaus sollten verpflichtende Einsparungsziele verankert werden, um Energieverschwendung zu vermeiden.

- Besondere Tarife für vulnerable Haushalte könnten festgelegt werden, um Energiearmut zu bekämpfen.
- Verbraucherschutzbestimmungen, die für den Bereich Strom und Gas gelten und gestärkt werden sollten, sollten auch für den Wärmesektor geschaffen werden, zumal dort Monopolisten tätig sind und Endkund:innen über keine Wahlmöglichkeiten verfügen. Das schon lange geforderte Wärme- und Kältewirtschaftsgesetz sollte erlassen werden und einer unabhängigen Behörde die Aufgabe der Vollziehung übertragen werden.

#### 4.8.6. WOHNRAUMVERSORGUNG

Obwohl das österreichische System der Wohnraumversorgung international für seine gute Leistbarkeits-Performance bekannt ist, drohte diese Basis in den letzten Jahren verstärkt zu erodieren. Nicht zuletzt die stark steigenden Immobilienpreise auf der einen Seite und die vergleichsweise moderatere Entwicklung der Einkommen auf der anderen führen zu steigenden Leistbarkeitsproblemen. Während einzelne Gruppen, besonders Alleinerziehende und Armutsgefährdete, bereits in der Vergangenheit eine überdurchschnittlich hohe Wohnkostenbelastung zu bewältigen hatten, betrifft dies in jüngerer Zeit auch verstärkt Teile der Mittelschicht. Die stark steigenden Immobilienpreise erklären sich aus einem Zusammenspiel von verschiedenen Angebots- und Nachfragefaktoren. Neben langfristig wirkenden Faktoren, insbesondere dem räumlich ungleichen Bevölkerungswachstum, spielt auch die verstärkte Nachfrage von (internationalen und nationalen) gewinnorientierten Akteuren eine bedeutende Rolle. Deren höhere Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit verstärkte die Preisdynamik und gefährdet damit die Wohnraumbereitstellung, vor allem durch gemeinnützige Wohnbauträger. Insbesondere aufgrund steigender Bodenpreise können diese immer weniger leistbaren Neubau bereitstellen. Gleichzeitig wird auch ihre wichtige preisdämpfende Wirkung auf das gesamte Wohnungssystem reduziert.

Der Gebäudesektor ist ein zentraler Verursacher von hohen Emissionen, Ressourcenverbrauch und Flächeninanspruchnahme. Von der gesamten in Österreich in Anspruch genommenen Fläche sind ca. 60 % Siedlungsflächen. Die Hälfte davon ist versiegelt, also von einer wasser- und luftundurchlässigen Schicht bedeckt. Die Folgen sind u. a. ein erhöhtes Überschwemmungsrisiko im Fall von Starkregen sowie ein Verlust an Biodiversität. Die dafür notwendige klimafreundliche und energieeffiziente Gestaltung bestehender Gebäude steht vor Herausforderungen, in Bezug auf Fachkräfte für Gebäudesanierungen und Heizungstausch sowie die soziale Ausgestaltung dieser Maßnahmen für Bewohner:innen.

#### HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

- Neue, flächensparende und sozial gerechte Wohnmodelle zur Behebung ungleich verteilter Wohnflächenverbrauch in Verschränkung mit demografischen Entwicklungen.
- Flächendeckender Heizungstausch und die Sanierung von Gebäudehüllen zur Emissionsreduktion auf Gebäudeebene.

- Lösungsansätze zur Wohnraumversorgung, die weniger auf den Neubau auf der „grünen Wiese“ setzen und neue Wohn- und Nutzungsformen in bestehenden Gebäuden, die eine klimagerechte Wohnraumverteilung priorisieren.
- Der Bedarf an neuen Wohnmodellen kann mit der Einhaltung von Klimazielen im Bausektor verschränkt werden: Mehrgenerationenmodelle, betreute oder teilbetreute Wohneinheiten, flexible Wohninfrastrukturen und Projekte, die es Menschen jenseits familiärer Bindungen ermöglicht, Care auf kreative Weisen in ihren Alltag zu integrieren.
- Bisherige Strategien im Wohngebäudesektor fokussieren vor allem auf den effizienteren Betrieb der Gebäude und die damit einhergehenden direkte Bedarfe an Ressourcen und Energie. Allerdings blenden sie dabei jene ökologischen Kosten aus, die bei der Errichtung der Gebäudebestände (global und in Österreich) entstehen, und ignorieren auch Rebound-Effekte (z. B. wachsende Wohnflächen und Nicht-Hauptwohnsitzwohnungen) sowie die induzierte Mobilität samt ihren negativen Umweltwirkungen, die aus einer ungebremsen Siedlungsentwicklung und Flächeninanspruchnahme resultieren. Wenig kompakte Siedlungsstrukturen und flächenineffiziente Bebauungsformen (Stichwort: Einfamilienhaus), wie sie in vielen ländlichen und suburban geprägten Teilen Österreichs zu finden sind, stellen hier eine besondere Herausforderung bei der Transformation dar. Es gilt daher, die Problemwahrnehmung zu erweitern, um ein mehr an individuellem Wohlergehen mit weniger (globalem) Umweltverbrauch zu ermöglichen.

#### 4.8.7. ÖFFENTLICHER GRÜN- UND ERHOLUNGSRÄUME

Die Planung und Finanzierung des öffentlichen Raums liegen hauptsächlich in kommunaler Hand. Öffentliche Räume erfüllen unterschiedliche Funktionen, von der Manifestation von Grundrechten bis hin zu Verkehrs-, Sozial- und Erholungsfunktionen. Ökonomisch ist daher die grundlegende Finanzierung dieser Räume zentral, allenfalls auch durch die Umleitung von finanziellen Ressourcen zu nachhaltigen und dekarbonisierten Nutzungsformen. Die Zugänglichkeit öffentlicher Räume wird immer wieder durch kommerzialisierte Nutzungen eingeschränkt, etwa bei der Vermarktlichung durch Konsumzwang und private Nutzungen, oder es werden bestimmte Nutzer:innen-Gruppen ausgeschlossen. Umso wichtiger ist daher, die Planung öffentlicher Räume integrativ und auch partizipativ zu gestalten.

Grünräume sind entscheidend für die Anpassung an die Klimakrise, sie tragen zur Temperaturregulierung und Luftreinigung bei, jedoch auch für die Umgestaltung des Verkehrs- und Mobilitätssystems. Ungleiche Verteilung und Kommerzialisierung können dabei sowohl die ökologische Funktion als auch sozial gerechte Zugangschancen beeinträchtigen.

#### HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN:

- Zukünftig werden die Ansprüche an öffentliche (Grün-)Räume weiter steigen: Einerseits ist eine andere, umweltfreundliche Gestaltung zur Förderung der Mobilitätswende notwendig, andererseits sind grüne und blaue Infrastrukturen vor allem in den Städten substanziell auszuweiten, um die Folgen der Erderhitzung zu mildern.
- Die Finanzierung dieses Umbaus öffentlicher Räume erfordert hauptsächlich die Umlenkung bestehender Investitionen, z. B. bei einem Ausbau der Radwegeinfrastruktur zulasten des Straßenbaus. Jedoch ist anzunehmen, dass öffentliche Räume in dichter besiedelten Gebieten zukünftig intensiver gepflegt werden müssen, so erfordern etwa begrünte Räume innerhalb der Siedlungsgebiete einen höheren Pflegeaufwand als versiegelte Flächen.

## 5. BESCHÄFTIGUNGSPOTENZIALE

Das folgende Kapitel stellt die Frage der Beschäftigung für eine transformierte und ausgeweitete Daseinsvorsorge 2030 in den Vordergrund. Auch wenn der soziale und ökologische Umbau der Wirtschaft und der damit einhergehende Ausbau vieler Bereiche der Daseinsvorsorge über 2030 hinausreichen, ist der Zeithorizont 2030 nicht zuletzt den einschlägigen (inter-)nationalen Zielsetzungen geschuldet, die dieses Jahr als wichtigen Meilenstein setzen. Das Kapitel ist wie folgt gegliedert: Zunächst wird das beschäftigungspolitische Gewicht der Daseinsvorsorge sowie weiterer kritischer Infrastrukturbereiche im Überblick skizziert. Diese Bestandsaufnahme zeigt, dass eine Grundversorgung, die die traditionellen Sektoren der Daseinsvorsorge und weitere wesentliche Sektoren der kritischen Infrastruktur bzw. systemrelevanten Wirtschaft wie Ernährung sowie Staat und Verwaltung einschließt, vier von zehn Erwerbstätigen in Österreich umfasst. Ausgehend von diesem Status quo erfolgt eine erste Abschätzung für den Ersatzbedarf an Personal in diesen Wirtschaftsbereichen. Unter Ersatzbedarf wird dabei in Anlehnung an Bock-Schappelwein (2024) die Nachbesetzung von Personal im Zusammenhang mit dem altersbedingten Ausscheiden aus dem Beruf verstanden. Andere Ersatzbedarfe, etwa durch vorzeitiges Ausscheiden aus den Berufen (z. B. angesichts belastender Arbeitsbedingungen), oder ein gewisses Ausmaß an Fluktuation sind hier nicht enthalten. In vielen Sektoren der Daseinsvorsorge ist jedoch zusätzliches Personal notwendig, wenn die sozial-ökologische Transformation gelingen soll. Daher wird für die in der Studie ausgewählten und in Kapitel 4 näher behandelten Sektoren (Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik, Energieversorgung, Ö(PNR)V, Wohnraumversorgung, öffentliche Erholungsräume) soweit als möglich auch der Zusatzbedarf an Beschäftigten abgeschätzt. Dabei werden bestehende Studien eingeordnet sowie grobe Abschätzungen durch eigene Berechnungen vorgenommen. In der Zusammenschau dieser Studien werden auch unterbelichtete Faktoren aufgegriffen und durch eigene Schätzungen angepasst. Als Näherungswert für jene Beschäftigung, die vor allem für die Errichtung und den Umbau der materiellen Infrastrukturen steht, wird der Beschäftigungsimpuls durch Investitionen herangezogen. Damit werden wichtige Vorleistungen aus der Bauwirtschaft sowie vorgelagerten Industrien (z. B. Herstellung von Schienenfahrzeugen, Fertigung von Batteriespeichern) als komplementäres Element einer Wirtschaft, die eine gute Grundversorgung im Fokus hat, in die Analyse miteinbezogen. Angesichts steigender Personalbedarfe und einer angespannten Arbeitsmarktsituation werden abschließend Elemente eines strategischen, koordinierten Vorgehens zur Sicherstellung der Beschäftigung in den elementaren Versorgungsbereichen der Daseinsvorsorge und kritischen Infrastruktur zur Diskussion gestellt.

### 5.1. STATUS QUO: BESCHÄFTIGUNG IN DEN SEKTOREN DER DASEINSVORSORGE SOWIE DER KRITISCHEN INFRASTRUKTUREN

Wie in Tabelle 1 in Kapitel 2 in der Übersicht skizziert, gibt es eine große Schnittmenge zwischen jenen Sektoren, die mit dem Begriff „Daseinsvorsorge“ assoziiert werden, und jenen, die unter „kritische Infrastrukturen“ zusammengefasst werden. Für letztere wird in jüngerer Zeit auch der Begriff „systemrelevante Wirtschaft“ synonym verwendet (zuletzt Bock-Schappelwein 2024). Neben den großen Überschneidungen finden sich aber auch wichtige Unterschiede. Insbesondere der Bereich Ernährung wird typischerweise nicht mit dem Begriff der Daseinsvorsorge in Verbindung gebracht, während die krisensichere Versorgung mit Lebensmitteln fixer Bestandteil des Konzepts kritischer Infrastruktur ist. Gleichzeitig schienen die Wohnraumversorgung, die Pflege und der überwiegende Teil des Bildungssektors sowie die Bereitstellung von Kultur- und Sporteinrichtungen bis vor wenigen Jahren nicht als Teil kritischer Infrastrukturen auf (Krings 2020). Allerdings hat sich

dieses Verständnis – nicht zuletzt im Zuge der Corona-Pandemie – verändert, sodass beispielsweise Pflege- und Bildungseinrichtungen mittlerweile ebenso als systemrelevant betrachtet werden. Insgesamt zeigt sich eine Konvergenz der Felder der traditionellen Daseinsvorsorge und kritischer Infrastrukturen im Sinne einer umfassenden Daseins- und Krisenvorsorge (Plank et al. 2023). Exemplarisch ist dies im Feld der Außenwirtschaftspolitik zu beobachten, wo auf Initiative der EU-Kommission in den letzten Jahren Investitionskontrollen zum Schutz dieser systemrelevanten Sektoren umgesetzt werden (Mayr/Prausmüller 2022). Ein rezenter – und umstrittener – Fall stellt hier die Übernahme der Vamed AG durch einen *Private-Equity*-Investor (PAI Partners) dar (Pfister 2024).

Unabhängig von dieser sektoralen Konvergenz bestehen auch Unterschiede darin, wie vollständig bestimmte Sektoren erfasst sind: Beispielsweise sind das Finanz- und Versicherungswesen sowie der Transportsektor umfassender als kritische Infrastruktur klassifiziert als unter einem klassischen Daseinsvorsorgeverständnis. Letzteres ist stärker auf jene Teile ausgerichtet, die öffentlich bereitgestellt wurden bzw. werden, etwa kommunale Sparkassen oder der öffentliche Verkehr. Schließlich ist auch die öffentliche Verwaltung nur in sehr bescheidenem Ausmaß als Teil der etablierten Daseinsvorsorgedebatte (insbesondere in Form der Notfalldienste, des Katastrophenschutzes und des Rettungswesens) erfasst.

Aufbauend auf diesen einleitenden Bemerkungen zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden von zentralen Wirtschaftsbereichen wird im Folgenden deren quantitative Bedeutung am Arbeitsmarkt skizziert. Die Basis für die Abgrenzung findet sich im Anhang und erfolgt anhand der ÖNACE-Klassifikation der Wirtschaftstätigkeiten. Wie in Tabelle 7 ersichtlich, machen die zuvor abgegrenzten Sektoren der Daseinsvorsorge für sich genommen einen wichtigen Teil des Arbeitsmarkts aus. Auf Basis der abgestimmten Erwerbsstatistik zeigt sich, dass rund 917.000 Personen bzw. 20,7 % aller Erwerbstätigen in den Sektoren der Daseinsvorsorge beschäftigt sind. Die meisten Köpfe finden sich dabei in den personalintensiven sozialen Infrastruktursektoren (Bildung, Gesundheit, Pflege). Im Vergleich dazu sind wichtige technische Infrastrukturen, etwa die Energieversorgung sowie Wasserversorgung oder die Abwasserentsorgung, kapitalintensiver und weisen einen geringeren Personalstand auf. Die Verkehrsinfrastrukturen nehmen hier eine Zwischenstellung ein, zumal sie durchaus relevante Personalressourcen für den laufenden Betrieb des öffentlichen Verkehrs benötigen.

Nimmt man neben den etablierten Daseinsvorsorgesektoren auch noch kritische Infrastrukturen bzw. systemrelevante Wirtschaftsbereiche hinzu, dann erhöht sich der Anteil an den Erwerbstätigen um weitere 920.000 Personen. Eine Grundversorgung, die die traditionellen Sektoren der Daseinsvorsorge und weitere zentrale Sektoren der kritischen Infrastruktur bzw. systemrelevanten Wirtschaft einschließt, umfasst rund zwei Fünftel aller Erwerbstätigen (41,4 % bzw. 1,84 Mio. Erwerbstätige). Gerade die Covid-19-Pandemie hat aufgezeigt, wie zentral eine krisensichere Versorgung mit Lebensmitteln ist, die von der Urproduktion über die Verarbeitung bis hin zum Vertrieb reicht und in Österreich fast 8 % der Erwerbstätigen umfasst. Außerdem sind Zentralbank und Filialbanken als Schlüsselemente des Finanzsystems insofern kritisch, als sie das alltägliche Geld- und Kreditgeschäft für Unternehmen und Haushalte sicherstellen. Als ebenso systemrelevant in einer hochgradig arbeitsteiligen Wirtschaft hat sich der übrige Transport- und Verkehrssektor erwiesen. Die stabile Versorgung mit Leistungen der Daseinsvorsorge ist auch von der zuverlässigen Bereitstellung von Vorleistungen aus kritischen Industriesektoren abhängig. Im Sinne einer erweiterten Gesundheitsversorgung ist hier die Produktion von pharmazeutischen und anderen medizinischen Gütern zu erwähnen, ebenso wie ihr Vertrieb, etwa durch Apotheken.

	Wirtschaftsbereiche	Sektoren <sup>40</sup>	Abs. in Tsd.	%
Daseinsvorsorge	Technische Infrastrukturen	Energieversorgung	25	0,6 %
		Wasser/Abwasser	6	0,1 %
		Abfall	16	0,4 %
		Verkehr	81	1,8 %
		Post	25	0,6 %
		IKT	11	0,3 %
		Medien	5	0,1 %
	Soziale Infrastrukturen	Bildung	267	6,0 %
		Gesundheit	283	6,4 %
		Pflege	146	3,3 %
		Sozialwesen	32	0,7 %
		Kultur, Sport, Erholung	20	0,4 %
	Zwischensumme:		917	20,7 %
	Weitere kritische Infrastrukturen	Politische Infrastruktur	Öffentliche Verwaltung	313
Ernährung			351	7,9 %
		Produktion	86	1,9 %
		Verarbeitung	77	1,7 %
		Vertrieb	188	4,2 %
Finanzsystem			67	1,5 %
Restl. Transport und Verkehr			130	2,9 %
Erweiterte Gesundheitsversorgung			59	1,3 %
		Produktion	17	0,4 %
		Vertrieb	41	0,9 %
Zwischensumme			920	20,7 %
<b>Erweiterte Grundversorgung</b>			<b>1.837</b>	<b>41,4 %</b>
<b>Gesamte Wirtschaft</b>			<b>4 438</b>	<b>100 %</b>

Tabelle 7: Erwerbstätige nach zentralen Wirtschaftsbereichen in Österreich, 2021

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Statistik Austria (2024 – Abgestimmte Erwerbsstatistik)

<sup>40</sup> Für die untersuchten Sektoren „Wohnraumversorgung“ sowie „Öffentliche Erholungsräume“ sind Beschäftigungszahlen gemäß ÖNACE-Gliederung der amtlichen Statistik nicht separat vorliegend. Die Beschäftigten für die Leistungserbringung im laufenden Betrieb finden sich u. a. unter „Grundstücks- und Wohnungswesen“ und „Öffentliche Verwaltung“, während für den Umbau in diesen Sektoren vor allem Beschäftigte der Bauwirtschaft gebraucht werden.

## 5.2. ABSCHÄTZUNG DES POTENZIELLEN ERSATZBEDARFS AUFGRUND VON PENSIONIERUNGEN IN DEN SEKTOREN DER DASEINSVORSORGE SOWIE DER KRITISCHEN INFRASTRUKTUREN

Eine der zentralsten Herausforderungen für eine zukunftsfähige Daseinsvorsorge liegt in der Sicherstellung des notwendigen Personals angesichts des demografischen Wandels und der damit verbundenen Veränderungen am Arbeitsmarkt (Bock-Schappelwein/Egger 2023). Wie Abbildung 10 für die Gesamtwirtschaft zeigt, hat sich der Anteil der älteren Erwerbstätigen (Alterskohorte 55+ Jahre) von 2011 bis 2021 deutlich erhöht, was im Wesentlichen auf den (erwartbaren) Austritt der geburtenstarken Babyboomer-Generation aus dem Arbeitsmarkt zurückzuführen ist. Dabei ist die Entwicklung bei weiblichen Erwerbstätigen noch etwas prononcierter als bei Männlichen. Ebenfalls ersichtlich ist, dass der Anteil der jüngsten Alterskohorte (15–24 Jahre) im Zeitablauf zurückgeht, was im Kern am Eintritt der geburtenschwächeren Jahrgänge am anderen Ende des Arbeitsmarkts liegt.

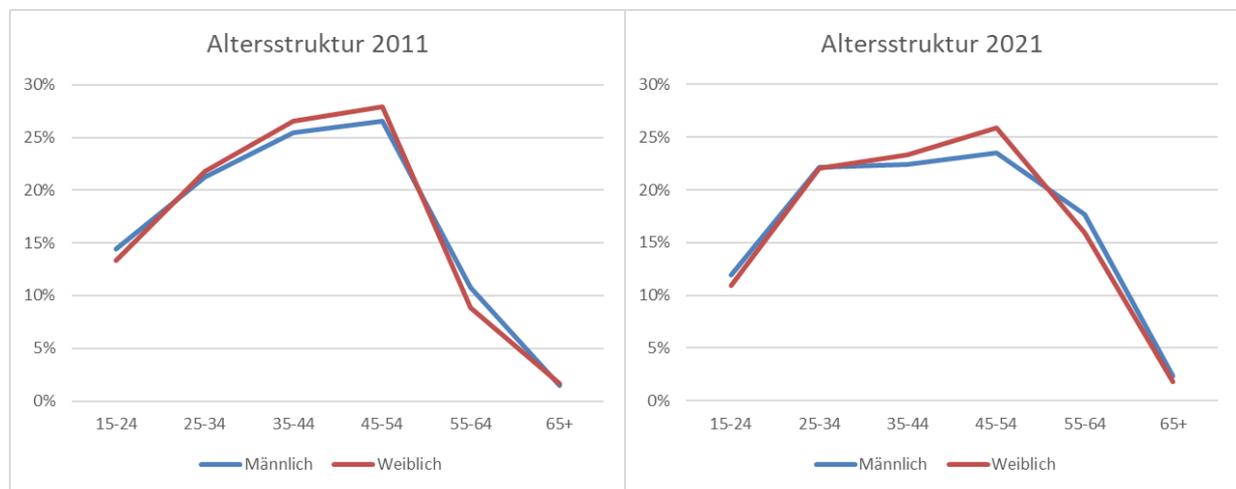


Abbildung 10: Altersstruktur der Erwerbstätigen der österreichischen Gesamtwirtschaft (2011 und 2021)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Statistik Austria (2024 – Abgestimmte Erwerbsstatistik)

Dabei tritt diese langfristige Verschiebung der Altersstruktur im Arbeitsmarkt noch stärker in den Sektoren der Daseinsvorsorge hervor. Wie Abbildung 11 nahelegt, weisen diese im Aggregat betrachtet eine stärkere Überalterung auf. Dies zeigt sich am höheren Anteil der Erwerbstätigen in den Alterskohorten 55+. Auch der Anteil der 45- bis 54-jährigen Erwerbstätigen liegt höher als im Durchschnitt der Gesamtwirtschaft. Hinsichtlich der Unterschiede zwischen Männern und Frauen in den Sektoren der Daseinsvorsorge ist der Anteil von männlichen Erwerbstätigen in der Alterskohorte 55+ größer, während Frauen im Alter von 45 bis 54 Jahren relativ bedeutsamer sind. Wie im folgenden Abschnitt vertieft wird, unterscheiden sich zentrale Sektoren der Daseinsvorsorge im Ausmaß der Betroffenheit von dieser sozio-demografischen Entwicklung.

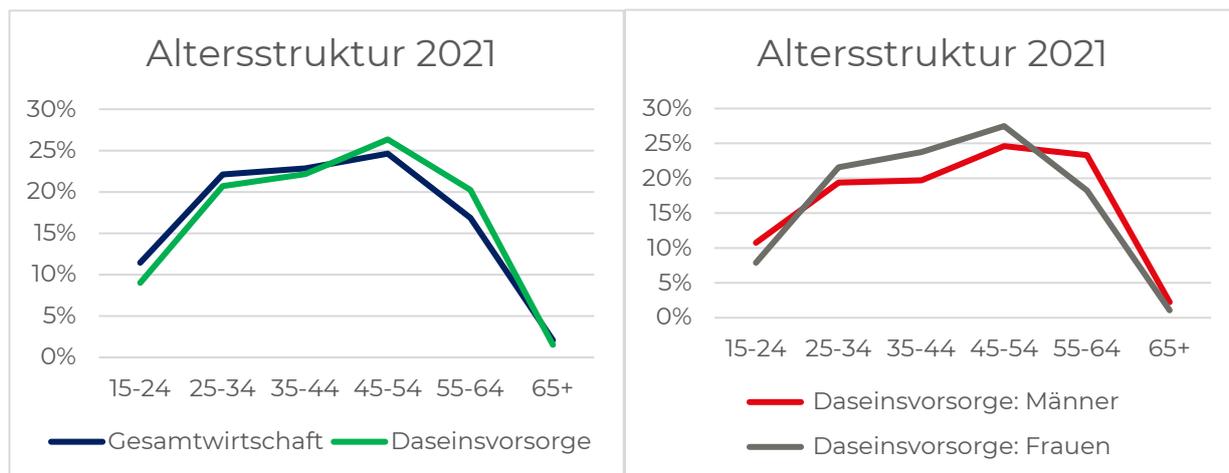


Abbildung 11: Altersstruktur der Erwerbstätigen der österreichischen Gesamtwirtschaft und der Daseinsvorsorge (2021)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Statistik Austria (2024 – Abgestimmte Erwerbsstatistik)

Auf Basis der in Bock-Schappelwein et al. (2021) angewandten Methodik kann der Ersatzbedarf durch Pensionierungen für die Gesamtwirtschaft sowie die Sektoren der Daseinsvorsorge und der kritischen Infrastruktur näherungsweise geschätzt werden. Dabei wird der Anteil an Beschäftigten, die 55 Jahre und älter sind, als Proxy für den Ersatzbedarf im Zeitraum bis 2030 verwendet. Somit bleiben Veränderungen in den Rahmenbedingungen, wie etwa Änderungen der Pensions(antritts)regeln oder durch technologische oder organisatorische Innovation, die den Arbeitseinsatz mitbestimmen, unberücksichtigt. Weiters ist darauf zu verweisen, dass hier keine Korrekturen für unterschiedliche Pensionsantrittsregelungen, insbesondere zwischen Männern und Frauen, berücksichtigt werden konnten. Die Zahlen sind also als Näherungswert für Pensionierungen bis 2030 zu interpretieren und können auch von den in Abschnitt 5.3 skizzierten Zahlen abweichen. Im Vergleich zu einer ähnlich angelegten Abschätzung von Bock-Schappelwein (2024) sind die Gesamtzahlen hier etwas höher, nicht zuletzt, weil hier auch selbständige Erwerbstätige im Rahmen der abgestimmten Erwerbsstatistik aus dem Jahr 2021 berücksichtigt werden. Dazu zählen insbesondere zahlreiche selbständig Erwerbstätige aus dem Gesundheitssektor sowie aus landwirtschaftlicher Produktion.

Wie in Tabelle 8 ersichtlich, waren von den insgesamt 4,44 Mio. Erwerbstätigen im Jahr 2021 rund 749.000 Personen (16,9 %) zwischen 55 und 64 Jahren alt. Weitere 92.000 Personen (2,1 %) waren älter als 65 Jahre – somit waren rund 841.000 Personen bzw. 19 % der Erwerbstätigen älter als 55 Jahre. Im Vergleich zur gesamten Wirtschaft ist der Anteil dieser Beschäftigten in den Sektoren der Daseinsvorsorge mit 20,6 % der Erwerbstätigen (rund 189.000 Personen) höher. Diese vergleichsweise stärkere Alterszentrierung geht vor allem auf den höheren Anteil der Alterskohorte 55 bis 64 Jahre zurück, die im Durchschnitt aller Daseinsvorsorgesektoren bei 20,3 % liegt. Betrachtet man die Altersstruktur der weiteren systemrelevanten Wirtschaftssektoren im Aggregat, so weisen diese eine sehr ähnliche demografische Charakteristik auf. Von den insgesamt etwa 920.000 Personen in diesen kritischen Wirtschaftsbereichen waren rund 189.000 Personen älter als 55 Jahre. In Sinne einer erweiterten Grundversorgung, die Daseinsvorsorge um weitere systemrelevante Wirtschaftsbereiche erweitert, sind rund 377.000 Personen bzw. 21 % aller Erwerbstätigen in diesen Wirtschaftsbereichen älter als 55 Jahre. Diese werden (näherungsweise) bis 2030 in Pension gehen und müssen daher in der einen oder anderen Form ersetzt werden.

Aufschlussreich sind die sektoralen Unterschiede: In absoluten Zahlen ist der so geschätzte Ersatzbedarf in der Daseinsvorsorge besonders groß in den sozialen Infrastrukturektoren

Bildung (55.000), Gesundheit (57.000), Pflege (27.000) sowie im Verkehrssektor (22.000). Betrachtet man noch weitere systemrelevante Teile im Sinne einer umfassenden Grundversorgung, dann stechen vor allem die öffentliche Verwaltung (80.000) sowie der Bereich Ernährung (65.000) hervor. Gemessen an dem relativen Anteil der Alterskohorte 55+ an der jeweilige sektoralen Gesamtbeschäftigung, weisen im Bereich der klassischen Daseinsvorsorge die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung (24 %) sowie der Verkehrssektor (27 %) überdurchschnittliche Anteile der Alterskohorte 55+ auf. In weiteren systemrelevanten Sektoren hat die öffentliche Verwaltung (25 %) sowie die landwirtschaftliche Produktion (27 %) vergleichsweise hohe Anteile an Erwerbstätigen, die älter als 55 Jahre sind.

Sektoren		55-59	60-64	> 65	55+		Gesamt
		Abs. Tsd.	Abs. Tsd.	Abs. Tsd.	Abs. Tsd.	%	Abs. Tsd.
Daseinsvorsorge	Energieversorgung	3,7	1,4	0,3	5	21 %	25
	Wasser/Abwasser	0,9	0,3	0,1	1	24 %	6
	Abfall	2,6	0,8	0,1	4	22 %	16
	Verkehr	13,7	5,3	2,5	22	27 %	81
	Post	4,0	1,2	0,1	5	21 %	25
	IKT	0,8	0,2	0,1	1	10 %	11
	Medien	0,8	0,3	0,1	1	21 %	5
	Bildung	35,3	17,0	2,9	55	21 %	267
	Gesundheit	37,0	13,5	6,0	57	20 %	283
	Pflege	21,4	4,9	1,2	27	19 %	146
	Sozialwesen	4,0	1,1	0,3	5	17 %	32
	Kultur, Sport, Erholung	2,8	1,2	0,6	5	23 %	20
	<b>Zwischensumme</b>	<b>126,9</b>	<b>47,4</b>	<b>14,3</b>	<b>189</b>	<b>21 %</b>	<b>917</b>
Weitere kritische Infrastrukturen	Öffentliche Verwaltung	53,8	21,9	4,0	80	25 %	313
	Ernährung	46,2	11,7	7,2	65	19 %	351
	Produktion	15,1	4,0	3,8	23	27 %	86
	Verarbeitung	9,9	2,8	1,2	14	18 %	77
	Vertrieb	21,3	4,9	2,3	28	15 %	188
	Finanzsystem	9,8	3,3	0,2	13	20 %	67
	Erw. Gesundheitsversorgung	6,1	1,7	0,8	9	15 %	59
	Produktion	1,6	0,4	0,1	2	12 %	17
	Vertrieb	4,5	1,3	0,8	7	16 %	41
	Restl. Transport und Verkehr	13,9	5,7	2,3	22	17 %	130
<b>Zwischensumme</b>	<b>129,9</b>	<b>44,3</b>	<b>14,6</b>	<b>189</b>	<b>21 %</b>	<b>920</b>	
<b>Erweiterte Grundversorgung</b>		<b>256,9</b>	<b>91,7</b>	<b>28,9</b>	<b>377</b>	<b>21 %</b>	<b>1 837</b>
<b>Gesamte Wirtschaft</b>		<b>543,9</b>	<b>204,9</b>	<b>92,4</b>	<b>841,2</b>	<b>19 %</b>	<b>4 438</b>

Tabelle 8: Erwerbstätige im Alter 55+ in Sektoren der Daseinsvorsorge und weiterer kritischer Infrastruktur, 2021

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Statistik Austria (2024 – Abgestimmte Erwerbsstatistik)

Als ergänzender Abschluss zu den bisher im Fokus stehenden Sektoren wird die Altersstruktur des ebenfalls beschäftigungsintensiven Bausektors in den Blick genommen. Dieser zählt nicht zur Daseinsvorsorge, muss allerdings wichtige Beiträge liefern, wenn die sozial-ökologische Transformation gelingen soll. Tabelle 9 zeigt hier die Erwerbstätigen für das Jahr 2021, untergliedert nach den drei großen Segmenten des Bausektors: Hochbau, Tiefbau und Sonstige Bauinstallationen. Dabei zeigt sich, dass der Anteil der Alterskohorte 55+ im Vergleich zur Gesamtwirtschaft sowie den meisten zuvor dargestellten Sektoren der erweiterten Grundversorgung geringer ist. Für den gesamten Bausektor betrug dieser Anteil 15,5 % im Jahr 2021. Beim Vergleich innerhalb des Bausektors fällt auf, dass die sonstigen Bauinstallationen unterdurchschnittlich liegen, während der Hochbau und insbesondere der Tiefbau überdurchschnittlich hohe Anteile der Alterskohorte 55+ aufweisen.

	55–59	60–64	> 65	55+		Gesamt
	Abs. Tsd.	Abs. Tsd.	Abs. Tsd.	Abs. Tsd.	%	Abs. Tsd.
<b>Hochbau</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>15,7 %</b>	<b>74</b>
Erschließung v. Grundstücken; Bauträger	1	0	0	1	19,6 %	5
Bau v. Gebäuden	8	2	1	11	15,4 %	69
<b>Tiefbau</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>18,9 %</b>	<b>37</b>
Bau v. Straßen und Bahnverkehrsstrecken	4	1	0	5	19,9 %	25
Leitungstiefbau und Kläranlagenbau	1	0	0	1	16,1 %	9
Sonst. Tiefbau	0	0	0	0	19,2 %	2
<b>Sonst. Bauinstallationen</b>	<b>20</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>31</b>	<b>14,9 %</b>	<b>210</b>
Abbruch-/vorbereitende Baustellenarb.	1	1	0	2	18,7 %	13
Bauinstallation	8	3	1	12	13,5 %	91
Sonst. Ausbau	7	3	1	11	16,7 %	65
Sonst. spezialisierte Bautätigkeiten	4	1	1	6	14,0 %	42
<b>Gesamt: Bausektor</b>	<b>34</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>50</b>	<b>15,5 %</b>	<b>321</b>

Tabelle 9: Erwerbstätige im Alter 55+ im Bausektor, 2021

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Statistik Austria (2024 – Abgestimmte Erwerbsstatistik)

### 5.3. ABSCHÄTZUNG DES ZUSATZBEDARFS FÜR AUSGEWÄHLTE SEKTOREN DER DASEINSVORSORGE

Nachdem zuvor mittels einheitlicher Methodik der Ersatzbedarf durch altersbedingtes Ausscheiden für die gesamte Daseinsvorsorge sowie weitere kritische Infrastruktursektoren näherungsweise quantifiziert wurde, nimmt dieser Abschnitt den zusätzlichen Personalbedarf für die in dieser Studie im Fokus stehenden Sektoren der Daseinsvorsorge in den Blick. Es wird gezeigt, dass für viele Bereiche der Daseinsvorsorge nicht nur Ersatzbedarf notwendig ist, um die Pensionierungslücke zu schließen und somit den Status quo der Versorgung zu erhalten, sondern auch zusätzliche Beschäftigte, um eine gute Grundversorgung für alle innerhalb planetarer Grenzen sicherzustellen.

Diese werden sowohl für den zukünftig ausgebauten bzw. verbesserten laufenden Betrieb als auch für den Aus- und Umbau der zugrundeliegenden physischen Infrastrukturen benötigt und erfordern Vorleistungen aus der Bauwirtschaft sowie aus vorgelagerten Industrien (z. B. Herstellung von Schienenfahrzeugen, Fertigung von Batteriespeichern). Vor

allem in den personalintensiven Sektoren der sozialen Infrastrukturen und teilweise auch im Ö(PRN)V spielen Bedarfe aus dem laufenden Betrieb, also der alltäglichen Dienstleistungserbringung, eine größere Rolle, während sie bei den kapitalintensiveren Sektoren der Energieversorgung, der Wohnraumversorgung und öffentlichen Erholungsräumen vergleichsweise weniger bedeutsam sind. Bei Letzteren stellt sich vor allem die Frage, wie viele zusätzliche Beschäftigte benötigt werden, um die einmalige Umgestaltung der physischen Infrastrukturen zu bewerkstelligen. Die laufende Bewirtschaftung in diesen Sektoren (insbesondere Wohnungswirtschaft oder Energieversorgung) erfordert vergleichsweise wenig Beschäftigte (siehe auch Tabelle 2 zum Status quo der Beschäftigten).

Im folgenden Abschnitt wird auf Basis von bestehenden Studien sowie eigenen Abschätzungen ein erstes grobes Bild für den zusätzlichen Personalbedarf bis 2030 in den in Kapitel 4 ausgewählten Sektoren der Daseinsvorsorge skizziert. Der Zusatzbedarf wird auf Basis bestehender Literatur bzw. Studien kompakt zusammengefasst. Zahlreiche dieser Studien erhalten auch Berechnungen zum pensionsbedingten Ersatzbedarf. Diese Zahlen weichen teilweise von den im vorigen Abschnitt 5.2 mittels einheitlicher Methodik geschätzten Ersatzbedarfen ab, zumal sie auf unterschiedlicher Datengrundlage und Methodik beruhen. Dort, wo Daten zum Ersatzbedarf fehlen, werden sie auf Basis der im vorigen Abschnitt angewandten Methodik ergänzt. Schließlich wird in der Zusammenschau auch versucht, Blindstellen bzw. unterbelichtete Faktoren in den bestehenden Studien (z. B. Unterausstattung im Status quo; Berufsausstieg vor der Pensionierung) zu adressieren und durch eigene Schätzungen zu ergänzen.

### 5.3.1. GESUNDHEIT

Übergreifende differenzierte Prognosen sowie eine gesamthafte Betrachtung der unterschiedlichen Bereiche der Gesundheitsversorgung fehlen. Es liegen Abschätzungen für Pflegekräfte im Gesundheitswesen vor, die im Rahmen der Pflegebedarfsprognosen untersucht werden (siehe auch den folgenden Abschnitt zu Langzeitpflege). Diese adressieren den Bedarf an Pflegekräften im Bereich der Spitäler. Darüber hinaus existieren Studien und Berichte zum zukünftigen Beschäftigungsbedarf von Ärzt:innen. Zu diesen traditionell im Fokus stehenden Berufsgruppen sind in den vergangenen Jahren weitere wichtige Personengruppen in der Gesundheitsversorgung mittels Prognoserechnungen in den Blick genommen worden. Dazu zählen Prognosen zu den Beschäftigten in den gehobenen medizinisch-technischen Diensten (MTD), die sieben Gruppen umfassen (von Physiotherapeut:innen über Ergotherapeut:innen bis zu biomedizinischen Analytiker:innen), ebenso wie Prognosen über den Bedarf an Hebammen.

Nicht von diesen Prognosen erfasst wird bisher das Nicht-Gesundheitspersonal (u. a. Reinigungs- oder Küchenpersonal) sowie eine Reihe von systemkritischen Gesundheitsberufen, die von verschiedenen medizinischen Assistenzberufen (Ordinationsassistenz, Zahnarztassistenz) über Sanitätsberufe bis zu therapeutischen und diagnostischen Berufsfeldern reichen (BMSGPK 2023). Sie alle sind allerdings im Zusammenwirken mit den in den Prognosen erfassten Berufsgruppen zentral für eine stabile Gesundheitsversorgung und machen einen relevanten Teil der Beschäftigten im Gesundheitswesen aus (Statistik Austria 2024d). Die Gegenüberstellung der Daten aus der Abgestimmten Erwerbsstatistik mit dem Jahrbuch der Gesundheitsstatistik zeigt, dass Letztere nur rund 177.000 Personen erfasst, während erstere 283.000 zum Gesundheitswesen zählt. Die nachfolgenden Prognosen bzw. Studien nehmen vor allem auf die im Jahrbuch Gesundheitsstatistik enthaltenen Berufsgruppen Bezug.

### PFLEGE- UND BETREUUNGSPERSONEN IN SPITÄLERN

Im Rahmen der Pflegepersonal-Bedarfsprognose werden auch Modellierungen für den Spitalsbereich vorgenommen. Die aktuellste bundesweite Berechnung dazu liefern

Jurasovich et al. (2023a), die ausgehend vom Basisjahr 2021 die Veränderung der Nachfrage (aufgrund von demografischen und epidemiologischen Faktoren) sowie des Angebots (aufgrund anstehender Pensionierungen) als zentrale Faktoren in ihr Modell einbeziehen. Vor diesem Hintergrund wird für den Bereich der Krankenanstalten ein zusätzlicher Personalbedarf von rund 8.600 Personen bis 2030 berechnet. Der Ersatzbedarf durch altersbedingtes Ausscheiden wird nicht separat für den Spitalsbereich ausgewiesen, sondern nur im Aggregat gemeinsam mit dem Bedarf für die (stationäre und mobile) Langzeitpflege (siehe auch die Ausführungen im folgenden Abschnitt). Er wird mit 24.000 Pflege- und Betreuungspersonen berechnet, die bis zum Jahr 2030 aufgrund von Pensionierungen im Bereich Krankenanstalten und Langzeitpflege nachbesetzt werden müssen. Unter der Annahme, dass das Pflegepersonal in der Langzeitpflege einen höheren Anteil an der Alterskohorte 55+ (20 %) als das Pflegepersonal im Spitalswesen (15 %) aufweist, entfallen daher rund 13.700 pensionsbedingte Abgänge auf die Langzeitpflege sowie etwa 10.300 Pensionierungen auf das Pflegepersonal in Spitälern.

In diesem Szenario sind weder aktuelle Fehlbestände beim Personal noch das vorzeitige Ausscheiden aus dem Beruf vor der Pensionierung berücksichtigt. Jurasovich et al. (2023a) heben diese Einschränkung in ihrer Prognose hervor und verweisen auf laufende GÖG-Erhebungen, die nahelegen, dass die Zahl der offenen und aufgrund Personalmangels nicht besetzten Stellen ein zunehmendes Problem darstellt. Ein zweiter sprechender Indikator für den Fehlbedarf bilden Mehrleistungen des vorhandenen Personals, die im Zusammenhang mit den Kennziffern „nicht abbaubare Stundenguthaben“ und „Urlaubsrückstellungen“ stehen (ebd.).

In einer aktuellen Personalbedarfsprognose für das Land Niederösterreich wird der ungedeckte Bedarf für ausgewählte Gesundheitsberufe geschätzt (Rappold et al. 2023). Dieser beträgt über alle betrachteten Gruppen rund 6 %, bezogen auf den Personalstand 2021. Dabei ist der berechnete ungedeckte Fehlbedarf für Hebammen und die Beschäftigten in den gehobenen medizinisch-technischen Diensten (MTD) mit 2 bis 3 % unterdurchschnittlich, während er für die Gruppe der Pflegeassistenten- und Pflegefachassistenten mit etwa 8 % überdurchschnittlich ist.

## ÄRZT:INNEN

Die Ärztedichte Österreichs gehört mit 5,32 Mediziner:innen auf 1.000 Einwohner:innen zu den höchsten Europas (ÖÄK 2023). Dennoch weisen bestehende Berechnungen darauf hin, dass es in den kommenden Jahren zu Engpässen kommen wird. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Pensionierungswelle bei der berufstätigen Ärzteschaft stark durchschlägt. Besonders betroffen ist der Bereich der niedergelassenen Vertragsärzt:innen, wo sechs von zehn Ärzt:innen älter als 55 Jahre sind. Bei manchen Fachrichtungen, darunter Frauenheilkunde, HNO oder Radiologie, sind es sogar zwei Drittel und mehr. Berücksichtigt man hingegen auch die angestellten Ärzt:innen in den Krankenanstalten sowie die Wahlärzt:innen, dann reduziert sich der durchschnittliche Anteil der Alterskohorte von 55+ an allen Ärzt:innen auf etwa ein Drittel (Hummer et al. 2021). Gleichzeitig wächst der Anteil jener, die als (reine) Wahlärzt:innen tätig sind, am schnellsten. Wahlärzt:innen können ihre Honorare, Leistungen und Öffnungszeiten sowie ihren Standort frei festlegen und sind nicht Teil der Gesundheitsplanung (RH 2023). Sie unterscheiden sich deutlich von den Vertragsärzt:innen, die eine höhere Versorgungswirkung und bessere Zugänglichkeit aufweisen. Nicht zuletzt aufgrund dieser Unterschiede ist die zuvor genannte international normierte Ärztedichte nur bedingt tauglich. Für die Prognoseberechnungen wird daher auf die Versorgungsdichte abgestellt, die reinen Kopffzahlen sind anhand zeitlicher Verfügbarkeiten bzw. der tatsächlichen Inanspruchnahme gewichtet (Hummer et al. 2021).

In der ersten umfassenden Prognose zum Bedarf nach und zum Angebot von Ärzt:innen modellieren Czasný et al. (2012) zwei Szenarien bis 2030. Das Szenario 1 sieht ein höheres

Pensionsantrittsalter sowie eine geringere Versorgungswirkung für die allgemeine Bevölkerung durch das System der Wahlärzt:innen vor, während im Szenario 2 ein niedrigeres Pensionsantrittsalter sowie eine höhere Versorgungswirkung durch Wahlärzt:innen angenommen werden. Dem Modell liegen sowohl angebotsseitige Parameter (altersbedingtes Ausscheiden sowie Zugänge, z. B. durch Ausbildung, aber auch Zuzug aus dem Ausland) als auch nachfrageseitige Einflussfaktoren zugrunde. Der Gesamtbedarf bis 2030 bewegt sich zwischen 16.500 (Szenario 1) und 18.000 (Szenario 2) Personen im Zeitraum 2020–2030. Vor allem der Ersatzbedarf durch Pensionierungen spielt hier mit 13.600 bis 15.000 Personen eine große Rolle. Dagegen wird der Zusatzbedarf im Jahr 2030 mit 2.900 bis 3.000 Personen im Vergleich zu 2020 relativ geringer berechnet. Die Autor:innen weisen darauf hin, dass dieser quantifizierte Bedarf allenfalls auch geringer ausfallen könnte, weil die Modellierung keine „struktur- und prozessbedingte Optimierungspotenziale“ (ebd., XVII) berücksichtigt hat.

In einer jüngeren Untersuchung modellieren Popper und Rippinger (2022) die Entwicklung des Angebots an Ärzt:innen. Dabei berücksichtigen sie in ihrem agentenbasierten Simulationsmodell vor allem den Einfluss zunehmender Teilzeitstellen und Karenz auf die Anzahl der als Vollzeitäquivalent (VZÄ) gemessenen Ärzt:innen in verschiedenen Fächern. Bei der Annahme, der Bedarf bzw. die Nachfrage nach ärztlichen Leistungen bliebe gleich, nehmen gleichzeitig die personellen Kapazitäten des Gesundheitssystems (gemessen in VZÄ) teils dramatisch ab. Dies liegt vor allem an den Pensionierungen und zu einem geringeren Ausmaß am zunehmenden Trend zu Teilzeit und Karenz. Der pensionsbedingte Ersatzbedarf wird im Untersuchungszeitraum 2021–2030 mit rund 16.800 Personen beziffert. Um diese Lücke kurzfristig zu füllen, bräuchte es Maßnahmen, die darauf abzielen, zusätzliche Studierende mit einem (inländischen oder ausländischen) Abschluss zu rekrutieren sowie Berufsneueinsteiger:innen vor allem in den Kassenbereich zu lenken, wenn der drohende Rückgang aufgefangen werden soll. Eine temporäre Anhebung der Ausbildungsstellen in Spitälern um durchschnittlich 1.000 Plätze im Untersuchungszeitraum bis 2030 wäre notwendig, um diesen Berufsanfänger:innen entsprechende Ausbildungen zu ermöglichen.

### **PERSONAL DES GEHOBENEN MEDIZINISCH-TECHNISCHEN DIENSTES (MTD)**

In einer von der AK Wien beauftragten Untersuchung schätzt die GÖG (Rappold/Edenhofer 2020) den Ersatz- und Zusatzbedarf für die sieben Gruppen des gehobenen medizinisch-technischen Dienstes (MTD). Dazu zählen biomedizinische Analytiker:innen, Diätolog:innen, Ergotherapeut:innen, Logopäd:innen, Orthoptist:innen, Physiotherapeut:innen und Radiologietechnolog:innen. Ausgehend von rund 33.600 Personen im Basisjahr 2020 ergibt sich ein Ersatzbedarf durch Pensionierungen von 4.800 Personen. Zusätzlich werden im Basisszenario, das im Kern nur die demografische Entwicklung bei gleichbleibender Leistungsanspruchnahme nach Altersgruppen modelliert, mindestens weitere 5.300 Personen benötigt. Berücksichtigt man die Anhebung des Versorgungsschlüssels auf den Österreichschnitt bei jenen Bundesländern, die hier hinterherhinken, dann werden rund 8.000 Personen zusätzlich benötigt. Werden schließlich auch noch der Trend zu mehr Teilzeit sowie eine Entlastung der Beschäftigten und Patient:innen angenommen, dann sind mindestens 10.900 bzw. 13.100 zusätzliche Personen notwendig.

### **HEBAMMEN**

In einer rezenten Prognose modellieren Mathis-Edenhofer et al. (2022) den Bedarf an Hebammen in Österreich im Jahr 2032. Im Basisszenario werden die Pensionierungen sowie die Geburtenprognosen gegenübergestellt und ergeben einen geschätzten Mehrbedarf (Ersatz- und Zusatzbedarf) von 509 Hebammen im Jahr 2032. Dieser ergibt sich aus dem pensionsbedingten Ersatzbedarf von rund 557 Personen sowie dem aufgrund sinkender

Geburtenzahlen negativen Zusatzbedarf von -48. Aufbauend auf diesem Basisfall wird in verschiedenen Varianten modelliert, wie sich die Bedarfe entwickeln, wenn zusätzlich in die Versorgungsqualität investiert wird, sodass belastenden Situationen sowohl beim Personal als auch bei den betreuten Frauen, den Partner:innen und den Kindern möglichst vermieden werden können. Diese Alternativszenarien umfassen u. a. (1) eine Angleichung der regionalen Versorgungsdichte an den Österreich-Durchschnitt, (2) eine verstärkte niedergelassene Betreuung aufgrund früherer Krankenhausentlassungen postpartal, (3) zusätzliche Leistungen im Rahmen des Eltern-Kind-Passes, (4) zusätzliche Leistungen im Bereich der Frühen Hilfen, Primärversorgungseinheiten sowie der Gesundheitsförderung/Prävention und (5) eine leitlinienkonforme 1:1-Betreuung während der aktiven Eröffnungsphase und zwei bis drei Stunden nach der Geburt. Werden diese Zusatzbedarfe kumuliert betrachtet, dann ergibt sich ein geschätzter Zusatzbedarf von 855 Personen im Jahr 2032 und somit ein Gesamtbedarf von 1.412 Hebammen.

In Tabelle 10 sind zentrale Ergebnisse der erfassten Studien bzw. Berufsgruppen zusammengefasst. Insgesamt weisen die in diesen Studien erfassten Berufsgruppen einen Personalstand im Basisjahr der Berechnung (i. d. R. 2021) von rund 154.000 Personen aus. Ausgehend vom Basisjahr ist von einem geschätzten Zusatzbedarf bis 2030 von 16.800 bis 25.600 Personen auszugehen. Das sind bezogen auf den Personalstand im Basisjahr rund 11 bis 17 % mehr. Der pensionsbedingte Ersatzbedarf aus diesen Studien beträgt im Zeitraum 2021–2030 kumuliert 32.500 Personen.

	Personalstand*	Ersatzbedarf	Zusatzbedarf	Gesamtbedarf
Pflege-/ Betreuungs- personal in Spitälern Jurasovich et al. (2023a)	69.400 (2021)	10.300 <sup>a</sup> (2021-2030) [Pensionierungen]	8.600 (2030) [Halten des Versorgungsgrads 2019 bei veränderten demografischen und epidemiologischen Faktoren]	22.300
Ärzt:innen Czasný et al. (2012)	41.300 (2008)	13.600–15.000 <sup>b</sup> (2020–30) [Pensionierungen]	2.900–3.000 <sup>b</sup> (2020–2030) [demografischen und epidemiologischen Faktoren; Teilzeitfaktor]  [Szenario 1: Höheres Pensionsantrittsalter und niedrigere Versorgungswirkung Wahlärzt:innen]  [Szenario 2: Niedrigeres Pensionsantrittsalter und höhere Versorgungswirkung Wahlärzt:innen]	16.500–18.000 <sup>b</sup>
Ärzt:innen Popper/ Rippinger (2022)	48.700 (2021)	16.800 <sup>c</sup> (2021–30) [Pensionierungen]	-- nicht berechnet --	-- nicht berechnet --
Gehobener Medizinisch- technischer Dienst (MTD) Rappold/Edenhofer (2020)	33.600 (2020)	4.800 (2021–30) [Pensionierungen]	5.300–13.100 (2030) [Basisszenario: Halten des Versorgungsgrad 2020 bei veränderten demografischen und epidemiologischen Faktoren]  [Alternativszenarien: Regionale Anhebung Versorgungsschlüssel; verstärkte Teilzeit; Angebotsver- besserungen und Entlastung Beschäftigte]	10.100–17.900
Hebammen Mathis-Edenhofer et al. (2022)	2.510 (2021/22)	557 (2022–32) [Pensionierungen]	-48–855 (2032) [Basisszenario: Halten des Statusquo / Versorgungsgrad 2021 bei veränderten demografischen Faktoren]  [Alternativszenarien: Regionale Anhebung Versorgungsdichte; Angebotsverbesserungen]	509–1.412
<b>Zwischensumme (gerundet)</b>	<b>154.300<sup>d</sup></b>	<b>32.500<sup>e</sup></b>	<b>16.800–25.600<sup>f</sup></b>	<b>49.300–58.100</b>

Tabelle 10: Studien zum prognostizierten Ersatz-, Zusatz- und Gesamtbedarf für ausgewählte Berufsgruppen in der Gesundheitsversorgung 2021–2030

Quelle: Jurasovich et al. (2023a), Czasný et al. (2012), Popper/Rippinger (2022), Rappold/Edenhofer (2020), Mathis-Edenhofer et al. (2022)

\* Die Zahlen geben den Personalstand aus dem Basisjahr (i. d. R. 2021) wieder, der als Berechnungsrundlage in den Studien bzw. Prognosen dient. Dieser kann sich von den zuvor dargestellten Zahlen aus der Abgestimmten Erwerbsstatistik unterscheiden.

<sup>a</sup> Eigene Berechnung des pensionsbedingten Ersatzbedarf auf Basis Jurasovich et al. (2023a) und aliquoter Aufteilung auf die Bereiche Pflegepersonal in Spitälern bzw. Pflegepersonal in der Langzeitpflege.

<sup>b</sup> Eigene Berechnung auf Basis Czasný et al. 2012 – Tabelle 5.7 und 5.8: Prognostizierter Gesamtbedarf an fertigen Mediziner:innen in Köpfen; Tabelle 6.1. und 6.2: Ärzt:innen nach Pensionsabgang.

<sup>c</sup> Eigene Berechnungen auf Basis Popper/Rippinger (2022) – Abbildung 3: Jährliche erwartete Anzahl an Pensionierungen.

<sup>d</sup> Berücksichtigt die zugrunde gelegten Personalstände für Pflegekräfte in Spitälern (Jurasovich et al. 2023a) Ärzt:innen (Popper/Rippinger (2022) aufgrund aktuellerer Zahlen) sowie für MTD-Berufe (Rappold/Edenhofer 2020) und Hebammen (Mathis-Edenhofer et al. 2022).

<sup>e</sup> Berücksichtigt die Ergebnisse zur pensionsbedingten Ersatzbedarfe für Pflegepersonal in Spitälern gemäß eigener Zuteilung auf Basis Jurasovich et al. (2023a) sowie für Ärzt:innen (Popper/Rippinger 2022) aufgrund aktuellerer Zahlen, MTD-Berufe (Rappold/Edenhofer 2020) und Hebammen (Mathis-Edenhofer et al. 2022).

<sup>f</sup> Enthält die Ergebnisse zum prognostizierten Zusatzbedarf für Pflege-/Betreuungspersonal in Spitälern (Jurasovich et al. 2023a), Ärzt:innen (Czasný et al. 2012) sowie für MTD-Berufe (Rappold/Edenhofer 2020) und Hebammen (Mathis-Edenhofer et al. 2022).

### 5.3.2. LANGZEITPFLEGE

Im Bereich der Pflege existieren neben den bereits oben kurz angesprochenen bundesweiten Pflegepersonal-Bedarfsprognosen auch Untersuchungen des WIFO zur Modellierung des Personalbedarfs im Pflegesektor. Den Studien ist gemeinsam, dass sie auf dieselben Personengruppen innerhalb des Pflegesektors abzielen, nämlich Diplomierte Gesundheits- und Krankenpfleger:innen (DGKP), Pflegeassistent:innen, Pflegefachassistent:innen, Sozialbetreuungsberufe (PA/PFA/SBB) sowie Heimhilfen. Während Rappold und Jurasovich (2019) und Jurasovich et al. (2023a) mit den Spitälern auch einen Teil der Gesundheitsversorgung in die Prognose einschließen, fokussieren Famira-Mühlberger und Firgo (2019) vom WIFO ihre Analyse nur auf den Langzeitpflegesektor. Dafür sind ihre Projektionen bundesländerspezifisch differenziert.

Wie schon zuvor bei der Gesundheitsversorgung angemerkt, werden wesentliche Gruppen in den Mittelpunkt der Analyse gestellt. Gleichzeitig bleiben auch zentrale Personengruppen unberücksichtigt, insbesondere die 24-Stunden-Betreuung. Diese macht jedoch mit geschätzt 57.000 Betreuungskräften (im Vergleich zu 47.100 Pflegekräften in der stationären Langzeitpflege und 18.300 Personen in der mobilen Pflege) das größte Beschäftigungssegment in der Langzeitpflege aus (Kayran & Kadi 2024; WKO 2024). In der abgestimmten Erwerbsstatistik werden diese 24-Stunden-Betreuer:innen unter dem Wirtschaftszweig „sonst. Sozialwesen“ geführt.

Gemäß nachfrageseitig modellierten Projektionen von Famira-Mühlberger und Firgo (2019) werden bis 2030, ausgehend vom Basisjahr 2016, in der Hauptvariante 24.000 Personen zusätzlich in der (stationären und mobilen) Langzeitpflege benötigt. Rappold und Jurasovich (2019) berechnen einen zusätzlichen Personalbedarf für die (stationäre und mobile) Langzeitpflege bis 2030 (ausgehend von 2017) von knapp 18.700 Personen bzw. unter zusätzlicher Berücksichtigung der Reformpläne der Länder (insbesondere einem zusätzlichen Ausbau mobiler Dienste) einen Bedarf von knapp 21.500 Personen. Der Ersatzbedarf aufgrund von Pensionierungen wird hierbei nur aggregiert für die Bereiche Spitäler und Langzeitpflege angegeben und mit 41.500 Personen bis 2030 beziffert.

Die Datenbasis der Projektionen ist dabei der Status quo der Pflegeleistungen im Jahr 2016 bzw. 2017, zudem werden einzelne ausgewählte Prognosefaktoren berücksichtigt. Beide Studien beziehen den von Statistik Austria projizierten demografischen Wandel ein. Famira-Mühlberger und Firgo (2019) gehen zudem von einer Verbesserung des Gesundheitszustands und einer rückläufigen Kapazität der informellen Pflege aus, insbesondere weil angenommen wird, dass die Frauenerwerbsbeteiligung weiter steigen wird. In den

Prognosen von Rappold und Juraszovich (2019) wird auch das altersbedingte Ausscheiden durch Pensionseintritt der aktuellen Pflegekräfte explizit berücksichtigt. Ebenso werden hier bereits geplante Reformen bezüglich eines Ausbaus der mobilen Pflege und einer Verschiebung des Grade-Mixes – also der Zusammensetzung des Personalstands im Sektor nach unterschiedlichen Berufsgruppen – modelliert.

In einer Aktualisierung der Pflegepersonalbedarfsprognose 2030 (Rappold/Juraszovich 2019) kommen Jurasovitch et al. (2023a) auf einen Gesamtbedarf (Ersatz- und Zusatzbedarf) von rund 51.000 Pflege- und Betreuungspersonen bis 2030 für die Spitäler und die Langzeitpflege. Diese Zahl liegt aufgrund des kürzeren Prognosezeitraums 2021–2030 (und des damit einhergehenden geringeren Ersatzbedarfs durch Pensionierung) unter der alten Prognose (Rappold/Juraszovich 2019). Der Zusatzbedarf bis 2030 wird mit rund 27.100 Personen berechnet und ist auch für die (mobile und stationäre) Langzeitpflege explizit ausgewiesen. Hier werden rund 18.500 zusätzliche Personen benötigt, während weitere 8.600 in Spitälern angenommen werden (siehe auch Tabelle 9 im obigen Abschnitt zur Gesundheitsversorgung).

Auch ein Update der oben genannten WIFO-Projektionen von Famira-Mühlberger (2023) kommt zu einer ähnlichen Größenordnung wie Jurasovitch et al. (2023a) für den zusätzlichen Bedarf an Pflegekräften. Bei gleichem Leistungsniveau wie im Basisjahr wird mit rund 12.100 zusätzlichen Personen für die stationäre und 4.800 für die mobile Pflege im Jahr 2030 gerechnet. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass auch ein Anstieg der Personen, die eine 24-Stunden-Betreuung in Anspruch nehmen, modelliert wird. Diese steigen von 23.300 im Basisjahr 2021 auf mehr als 28.100 im Jahr 2030, was einem Anstieg von rund 20 % entspricht. Geht man davon aus, dass diese zusätzlichen 4.800 zu betreuenden Personen je zwei 24-Stunden-Betreuer:innen benötigen, ergibt sich aus dieser Prognose ein zusätzlicher Bedarf von rund 9.600 Personen. Allerdings sind die dafür notwendigen 24-Stunden-Betreuer:innen nicht Teil der zuvor genannten Abschätzung.

Die Prognosen lassen mehrere kritische Elemente des derzeitigen Pflegeversorgungssystem außen vor: Zum einen wird die zukünftige Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung ignoriert, ohne die das derzeitige System der Langzeitpflege kollabieren würde. Zum anderen – und darauf gehen die Autor:innen auch als Limitation ein – werden aktuelle Fehlbestände im Personal, die in der Pflege virulent sind, nicht adressiert. Wie bereits oben im Zusammenhang mit dem Gesundheitssektor angeführt, sind diese aber relevant. Darüber hinaus weist auch das im Jahr 2023 neu eingeführte AMS- Fachkräftebarometer auf eine angespannte Personalsituation hin. Unter den „Top-5 Engpassberufen“ finden sich mit „Dipl. Krankenpfleger, -schwestern“ und „nicht diplomierte Krankenpfleger/innen und verwandte Berufe“ zwei zentrale Pflegeberufe (AMS 2024)<sup>41</sup>. Ebenso sind Abgänge aus dem Sektor vor dem Pensionseintrittsalter nicht abgebildet, sodass der Abgang durch Pensionierung den tatsächlichen Personalbedarf unterschätzt. Diese scheinen äußerst relevant zu sein. Eine repräsentative Befragung für Niederösterreich hat ergeben, dass 40 % der 2.900 befragten Pflegekräfte denken, sie können ihren Beruf nicht bis zum Pensionsantritt ausüben. Weiters gab ein Viertel der Befragten an, zumindest einmal pro Woche an einen Berufswechsel zu denken (AK NÖ 2023).

Die zentralen Ergebnisse dieser Studien sind in Tabelle 11 zusammengefasst. Ausgehend von den aktuellsten Personalbedarfsprognosen werden in der (mobilen und stationären) Langzeitpflege bis 2030 zumindest 18.500 zusätzliche Pflege- und Betreuungspersonen benötigt (+27 % im Vergleich zum Basisjahr 2021). In diesen Berechnungen sind die

---

<sup>41</sup> In der erweiterten Liste der Engpassberufe finden sich außerdem „Fürsorger:innen, Sozialarbeiter:innen“, „Pflegeassistent:innen“, „sonstige medizinische Fachkräfte“ und „Hebammen“, denen allen ein „Hinweis“ oder ein „starker Hinweis“ auf einen Fachkräfteengpass attestiert wird (AMS 2024).

quantitativ bedeutsamen 24-Stunden-Betreuer:innen allerdings noch nicht berücksichtigt. Der pensionsbedingte Ersatzbedarf für die Pflege- und Betreuungspersonen wird nicht separat für die Langzeitpflege ausgewiesen, sondern nur im Verbund mit den Pflege-/Betreuungspersonen in Spitälern. Dieser wird, wie zuvor im Abschnitt Gesundheit erläutert, aliquot gemäß der Bedeutung der Alterskohorte 55+ zugeteilt und entspricht 13.700 Personen für den Bereich der Langzeitpflege.

	Personalstand *	Ersatzbedarf	Zusatzbedarf	Gesamtbedarf
Pflege-/Betreuungspersonal in der (mobilen und stationären) Langzeitpflege Jurasovich et al. (2023a)	69.700 (2021)	13.700 (2021-2030)	18.500 (2030)  [Halten des Versorgungsgrads 2019 bei veränderten demografischen und epidemiologischen Faktoren]	32.200
Pflege-/Betreuungspersonal in der (mobilen und stationären) Langzeitpflege Rappold/Jurasovich (2019)	60.000 (2017)	-- nicht separat ausgewiesen --  [Pensionierungen]	18.700–21.500 (2030)  [Halten des Versorgungsgrads 2017 bei veränderten demografischen und epidemiologischen Faktoren]  [Alternativszenario: Ausbau mobile Dienste, Verschiebung Grade-Mix]	-- nicht separat ausgewiesen --
Pflege-/Betreuungspersonal in der (mobilen und stationären) Langzeitpflege Famira-Mühlberger (2023)	67.500 (2021)	-- nicht berechnet --	16.900 (2030)  [Halten des Versorgungsgrads bei veränderten demografischen und epidemiologischen Faktoren; Rückgang informelle Pflege]	-- nicht berechnet --
Pflege-/Betreuungspersonal in der (mobilen und stationären) Langzeitpflege Famira-Mühlberger/Firgo (2019)	62.600 (2016)	-- nicht berechnet --	24.000 (2030)  [Halten des Versorgungsgrads 2016 bei veränderten demografischen und epidemiologischen Faktoren; Rückgang informelle Pflege]	-- nicht berechnet --
Zwischensumme ,gerundet«	<b>69.700 <sup>a</sup></b>	<b>13.700</b>	<b>18.500 <sup>a</sup></b>	<b>32.200</b>

Tabelle 11: Studien zum prognostizierten Ersatz-, Zusatz- und Gesamtbedarf für ausgewählte Berufsgruppen in der Langzeitpflege 2021–2030

Quelle: Rappold/Jurasovich (2019); Jurasovich et al. (2023a); Famira-Mühlberger/Firgo (2019), Famira-Mühlberger (2023)

\* Die Zahlen geben den Personalstand aus dem Basisjahr (i. d. R. 2021) wieder, der als Berechnungsbasis in den Studien bzw. Prognosen dient. Dieser kann sich von den zuvor dargestellten Zahlen aus der Abgestimmten Erwerbsstatistik unterscheiden.

<sup>a</sup> Berücksichtigt werden hier die aktuelleren Ergebnisse von Jurasovich et al. (2023a); die höheren Werte beim Zusatzbedarf (+24.000) von Famira-Mühlberger und Firgo (2019) ergeben sich aus der niedrigeren Ausgangsbasis von 62.600 Personen aus dem Jahr 2016. Berücksichtigt man den bereits erhöhten Personalstand von 2021 von Jurasovich et al. (2023a), dann ergibt sich ein ähnlicher Zusatzbedarf i. d. H. von 16.900 bei Famira-Mühlberger und Firgo (2019). Dieser entspricht auch in etwa dem Update von Famira-Mühlberger (2023).

### 5.3.3. ELEMENTARPÄDAGOGIK

Für den Bereich der Elementarpädagogik liegen einige rezente Studien vor, die auf den zusätzlichen Bedarf von Beschäftigten in einer ausgebauten Daseinsvorsorge hinweisen. Löffler et al. (2022) versuchen dabei, den Ersatz- und Zusatzbedarf von qualifiziertem Fachpersonal bis 2030 zu schätzen, und modellieren neben der Fortschreibung vergangener Trends auch Varianten, die auf eine Erhöhung der Betreuungsquoten sowie einer Verbesserung der Betreuungsschlüssel abzielen. Im Unterschied dazu fokussiert Graf (2022) nur auf den zusätzlichen Bedarf im Status quo, berücksichtigt dabei allerdings einen weiteren Personenkreis (Betreuungspersonal).

Gemäß der Abgestimmten Erwerbsstatistik sind im Jahr 2021 rund 42.900 Personen im Bereich „Kindergärten und Vorschulen (ÖNACE P85100)“ sowie 11.500 im Bereich „Tagesbetreuung v. Kindern (ÖNACE Q88910)“ tätig (Statistik Austria 2024). Die für die vorliegende Prognosen herangezogenen Kindertagesheimstatistik weist leicht höhere Zahlen auf. Für das Jahr 2020/21 weist sie für die Einrichtungen der unter 3-Jährigen (Krippen und Kleinkindbetreuung) einen Personalstand von rund 13.200, für die Kindergärten eine Beschäftigtenzahl von etwa 36.200 und für den Bereich der „altersgemischten Gruppen“ rund 8.000 Personen aus. In Summe ergibt dies 57.400 Personen im Jahr 2020/21 (Statistik Austria 2020/21).

Löffler et al. (2022) entwickeln, ausgehend vom Basisjahr 2021, ein Prognosemodell für den Bedarf an Personal in der Elementarpädagogik bis 2030, das auf qualifiziertes Betreuungspersonal in elementarpädagogischen Einrichtungen fokussiert. Dabei berücksichtigen sie nachfrageseitig auf Basis der Bevölkerungsprognose die demografische Entwicklung der 0- bis 5-Jährigen sowie auf Basis der Kindertagesheimstatistik die Entwicklung der Betreuungsquoten sowie der Fachkraft-Kind-Relation. In der Hauptvariante der Modellierung wird dabei ein relativ stabiler demografischer Wandel der 0- bis 5-Jährigen angenommen (Zunahme um 0,47 %). Die Entwicklung der Betreuungsquoten wird, ausgehend von einem positiven Trend des vergangenen Jahrzehnts, in die Zukunft fortgeschrieben. Die dritte zentrale Einflussgröße – die Fachkraft-Kind-Relation – wird in zwei Szenarien modelliert: Szenario 1 lässt diesen Betreuungsschlüssel unverändert, während er in Szenario 2 verbessert wird (schrittweise Anhebung bis 2030 auf 1:6 für Krippen/Kleinkindbetreuungseinrichtungen bzw. auf 1:10 für Kindergärten).

Die Entwicklung des Personalangebots wird durch den Abgang (Pensionierungen und nicht altersbedingtes Ausscheiden) sowie Zugang (Neueintritte nach Ausbildung) an Beschäftigten modelliert. Dabei wird die Zahl der Pensionierungen mit 700 bis 800 Personen pro Jahr relativ konstant gehalten. Je nachdem, ob die Strukturqualität konserviert bzw. beibehalten wird (Szenario 1) oder ob der Betreuungsschlüssel (Fachkraft-Kind-Relation) verbessert werden soll (Szenario 2), ergibt sich ausgehend vom Basisjahr 2020 ein gesamter Fehlbedarf zwischen 12.200 und 18.700 Personen. Berücksichtigt man nicht nur den pensionsbedingten Ersatzbedarf, sondern auch den vorzeitigen Abgang aus dem Beruf (10.900), so erhöht sich dieser Gesamtbedarf auf 23.100 bis 29.600. Dabei ist die Modellierung des vorzeitigen Ausscheidens mit 4 % relativ niedrig angenommen – angesichts der Angaben von 8 % des Personals, den Beruf frühzeitig verlassen zu wollen (ebd.). Der Zugang durch neu ausgebildete Fachkräfte (9.400) kann diese Lücke nur bedingt verringern, sodass nach Berücksichtigung dieser Neuzugänge immer noch eine gesamte Lücke von insgesamt 13.700 bzw. 20.200 Personen bestehen bleibt.

Graf (2022) schätzt den Zusatzbedarf an Personal im Status quo, wenn Verbesserungen des Angebots im Sinne sektoraler Zielsetzungen umgesetzt würden. Dabei berechnet er in Szenario 1 den zusätzlichen Personalbedarf, der notwendig wäre, um im Status quo das (alte) Barcelona-Ziel bei den unter 3-Jährigen (Betreuungsquote von 33 % österreichweit) zu erreichen. In Szenario 2 wird der zusätzliche Personalbedarf geschätzt, der erforderlich wäre, wenn österreichweit die Betreuungsquote bei den 3- bis 5-Jährigen bei 75 % liegen würde

und gleichzeitig auch Öffnungszeiten der Einrichtungen sichergestellt wären, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen<sup>42</sup>. Um im Status quo diese Verbesserungen zu erreichen, wären im Szenario 1 rund 3.800 Personen in Einrichtungen für 0- bis 3-Jährige und im Szenario 2 etwa 1.200 in Kindergärten, also insgesamt rund 5.000 Personen zusätzlich notwendig.

In einer Weiterentwicklung dieser Abschätzung berechnen Köppl-Turyna und Graf (2023) den zusätzlichen Bedarf für eine Kinderbetreuungsgarantie 2030, die in vier Szenarien für verschiedene Altersgruppen von 0- bis 5-jährige Kinder operationalisiert wird. Zentrale Faktoren sind hier die Anhebung der Betreuungsquoten und die Verbesserung des Zugangs im Sinne VIF-konformer Öffnungszeiten. Insgesamt ergibt sich hier ein Zusatzbedarf von mindestens 13.600 bis 16.600 Personen bis 2030. Dabei wird von 8.800 bis 10.700 Fachkräften sowie 4.800 bis 5.900 Assistenzkräften ausgegangen. Unberücksichtigt bleibt hier eine allfällige Verbesserung der Strukturqualität, zumal der Fachkraft-Kind-Schlüssel konstant gehalten wird.

Tabelle 12 fasst die zentralen Eckdaten der Studien zusammen. Die Berechnungen zum zusätzlichen Personalbedarf ergeben auf Basis der rezenten Abschätzung von Köppl-Turyna und Graf (2023) einen zusätzlichen Bedarf an Fach- und Assistenzpersonal von 13.600 bis 16.600 Personen bis 2030. Das entspricht einem Anstieg von 23 % bzw. 28 %, bezogen auf den Personalstand von 59.600 im Basisjahr der Berechnung. Der pensionsbedingte Ersatzbedarf wird auf Basis der Berechnungen von Löffler et al. (2022) mit rund 7.500 Personen bis 2030 angenommen. Somit ergibt sich ein gesamter Mehrbedarf von 21.100 bis 24.100. Unberücksichtigt bleibt hierbei allerdings eine allfällige Verbesserung der Strukturqualität, insbesondere eine bessere Fachkraft-Kind-Relation. Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass das vorzeitige Ausscheiden aus dem Beruf (+10.900 Personen gemäß den Annahmen bei Löffler et al. 2022) im Prognosezeitraum des Ersatzbedarfs eine größere Dimension hat als jenes des pensionsbedingten Ausscheidens (+7.500 Personen).

---

<sup>42</sup> Dabei wird auf VIF-konforme Öffnungszeiten Bezug genommen. Unter dem Begriff „VIF“ ist der „Vereinbarkeitsindikator Familie und Beruf“ zu verstehen. Diese VIF-konformen elementaren Bildungsangebote erfordern eine wöchentliche Öffnungszeit von mindestens 45 Stunden an fünf Tagen pro Woche, mit mindestens 9,5 Stunden täglich, an mindestens vier Tagen.

	Personalstand*	Ersatzbedarf	Zusatzbedarf	Gesamtbedarf
Fachkräfte in Elementarpädagogik Löffler et al. (2022)	31.200 (2020/21)	7.500 (2030)  [Pensionierungen]	4.700–11.200 <sup>a</sup> (2030)  [Demografische Entwicklung und Betreuungsquote in 3 Varianten]  [Szenario 1: Beibehalten des Fachkraft-Kind-Schlüssels]  [Szenario 2: Verbesserung des Fachkraft-Kind- Schlüssels]  [vorzeitige Berufsausstiege]	12.200–18.700 <sup>a</sup>  [inkl. Pensionierungen]  23.100 – 29.600  [inkl. Pensionierungen und vorzeitige Berufsausstiege]
Fach- und Assistenzpersonal in der Elementar- pädagogik Graf (2022)	59.600 (2021/22)	-- nicht berechnet --	3.800–5.000 (2021)  [Szenario 1: Anhebung der Betreuungsquote 33 % bei 0- bis 3-Jährigen]  [Szenario 2: Anhebung der Betreuungsquote 75 % bei 3–5-Jährigen und VIF- konforme Öffnungszeiten]	-- nicht berechnet --
Fach- und Assistenzpersonal in der Elementar- pädagogik Köppl-Turyna/Graf (2023)	59.600 (2021/22)	-- nicht berechnet --	13.600 – 16.600 (2030)  [Szenario 1: bedarfsorientierter Ausbau für 0- bis unter 1-Jährige  [Szenario 2: Verdoppelung der Besuchsquote bei 1- bis unter 2-Jährigen]  [Szenario 3: Betreuungs-garantie für 2- bis unter 3-Jährige mit einer Inanspruchnahme von 90 % und VIF-Konformität]  [Szenario 4: Verdoppelung der Besuchsquote bei 1- bis unter 2-Jährigen]	-- nicht berechnet --
Zwischensumme (gerundet)	<b>59.600<sup>b</sup></b>	<b>7.500<sup>c</sup></b>	<b>13.600–16.600<sup>b</sup></b>	<b>21.100–24.100<sup>b</sup></b>

Tabelle 12: Studien zum prognostizierten Ersatz-, Zusatz- und Gesamtbedarf für ausgewählte Berufsgruppen in der Elementarpädagogik 2021–2030

Quelle: Löffler et al. (2022), Graf (2022), Köppl-Turyna/Graf (2023)

\* Die Zahlen geben den Personalstand aus dem Basisjahr (i. d. R. 2021) wieder, der als Berechnungsrundlage in den Studien bzw. Prognosen dient. Dieser kann sich von den zuvor dargestellten Zahlen aus der Abgestimmten Erwerbsstatistik unterscheiden.

<sup>a</sup> Eigene Berechnung auf Basis Löffler et al. (2022) – Tabelle 20: Differenz zwischen prognostiziertem Personalbedarf und erwarteter Entwicklung des Personalstandes.

<sup>b</sup> Berücksichtigt werden hier die Ergebnisse von Köppl-Turyna und Graf (2023), zumal diese im Vergleich zu Löffler et al. (2022) den gesamten Personalstand (und nicht nur Fachkräfte) in die Berechnungen einbeziehen.

<sup>c</sup> Ersatzbedarf durch pensionsbedingtes Ausscheiden wird nur bei Löffler et al. (2022) berechnet. Daher wird dieser hier in der Gesamtdarstellung berücksichtigt.

#### 5.3.4. Ö(PNR)V

Für den öffentlichen Verkehr liegen bislang für Österreich keine eigenen Studien vor, die auf den zusätzlichen Bedarf an Personal eingehen, der sich durch ein ausgebauten öffentliches Verkehrssystem im Sinne der Klimaziele und weiterer nationaler Zielsetzungen ergibt.

Als erste sehr grobe Annäherung, und mit ähnlichem methodischen Vorgehen wie bei der unten genannten Kurzstudie zur Energieversorgung, kann eine Quantifizierung anhand der Ausbauziele im Bereich ÖV vorgenommen werden. Anders als beim Ausbau der Energieversorgung liegen nur sehr begrenzt öffentlich verfügbare Grundlagen für die Abschätzung vor. Allerdings existieren Untersuchungen, die anhand von Verkehrsmodellen verschiedene Szenarien auf ihre Kompatibilität mit Klimazielen und einer sozial-ökologischen Transformation prüfen. Aufbauend auf Studien zur Implementierung einer österreichweiten Mobilitätsgarantie von Laa et al. (2022), modelliert Laa (im Erscheinen) mittels einer Vielzahl an Parametern unterschiedliche Szenarien, die sich u. a. nach verschiedenen Pull- und Push-Maßnahmen sowie damit einhergehend nach der Entwicklung des ÖV-Angebots und der Bedeutung der privater Autonutzung, unterscheiden (Tabelle 12). In den Szenarien „Alle Regionen mitnehmen“ (Szenario 1) sowie „Fokus Car-Pooling“ (Szenario 3) steigt die Bedeutung des Autos für alltägliche Wege gemessen am *Modal Split*<sup>43</sup> weiter. Bei den anderen drei Alternativszenarien sinkt sie hingegen, am stärksten bei den Szenarien „Fokus aktive Mobilität“ (Szenario 2) sowie „Utopie“ (Szenario 5), die beide einen besonders starken Anstieg von zu Fuß zurückgelegten Wegen aufweisen. Bei „Ciao MIV!“ (Szenario 4) reduziert sich auch die Autonutzung, gleichzeitig nimmt die Bedeutung von aktiver Mobilität zu, wobei dies vor allem an vermehrt zurückgelegten Fußwegen liegt. Dabei ist das Szenario „Ciao MIV!“ jenes, das die Erreichung der Klimaziele gemäß den Modellierungen des Umweltbundesamts im *Transition-Szenario 2040* (Angelini et al. 2022) am wahrscheinlichsten macht.

Wie aus Tabelle 13 ersichtlich, steigt mit Ausnahme der Fortschreibung des Status quo („Business as Usual“ – Szenario 0) in allen modellierten Szenarien die ÖV-Nutzung gemessen als Personenkilometer pro Jahr. In den stärker autozentrierten Szenarien („Alle Regionen mitnehmen“ sowie „Fokus Car-Pooling“) steigen diese bis 2030 um mindestens 20 %, denn auch hier ist eine verbesserte Versorgung mit Fokus auf den ländlichen Raum modelliert. In den anderen Alternativszenarien beträgt dieser Anstieg bis 2030 sogar zwischen 40 und 60 %. Insbesondere das Szenario „Utopie“, das sich durch einen massiven ÖV-Ausbau bei gleichzeitiger Gratisnutzung sowie stark verbesserte Fahrrad- und Fußwegeninfrastruktur auszeichnet, sticht hier hervor. Mit Ausnahme des Szenarios „Fokus Car-Pooling“ setzt sich dieser Anstieg der jährlichen ÖV-Personenkilometer bis 2040 in den übrigen Alternativszenarien auch nach 2030 fort: um mindestens 40 % bei „Alle Regionen mitnehmen“ und um mehr als 100 % bei „Utopie“.

<sup>43</sup> Der *Modal Split* gibt die Anteile (in %) der zurückgelegten Wege nach Verkehrsmittel wieder. Dabei wird i. d. R. zwischen vier verschiedenen Modi sich fortzubewegen unterschieden: Auto, ÖV, Fahrrad und Zu Fuß gehen.

	BAU 2020  (Business as Usual)	BAU 2040  (Business as Usual)	„Alle Regionen mitnehmen“ 2040  (Szenario 1)	„Fokus aktive Mobilität“ 2040  (Szenario 2)	„Fokus Car-Pooling“ 2040  (Szenario 3)	„Ciao MIV!“ 2040  (Szenario 4)	„Utopie“ 2040  (Szenario 5)
<b>Modal Split (in % der zurückgelegten Wege nach Mobilitätsmodus an Werktagen)</b>							
Auto	65	69	69	52	71	<b>57</b>	50
ÖV	12	12	16	16	14	<b>16</b>	20
Fahrrad	8	6	4	8	4	<b>6</b>	7
Zu Fuß	16	13	11	25	11	<b>21</b>	23
<b>Personenkilometer (in Mrd. Personenkilometer pro Jahr und nach Verkehrsmittel)</b>							
ÖV im Jahr 2030	12,7	12,6	15,5	18,3	15,5	<b>17,8</b>	20,2
ÖV im Jahr 2040	12,7	12,2	17,7	21,8	15,8	<b>19,9</b>	25,9
Auto im Jahr 2040	84,5	95,3	84,0	60,2	107,5	<b>75,4</b>	49,9

Tabelle 13: Modal Split und Personenkilometer in verschiedenen Mobilitätszenarien zur Erreichung von Klimazielen 2040

Quelle: Laa (im Erscheinen)

In Ermangelung einer weiteren Detaillierung hinter dem ÖV-Verkehrsmengengerüst (z. B. hinsichtlich öffentlicher Verkehrsmittel, Haltestellendichte, Intervalle) kann hier nur sehr grob eine erste Annäherung auf Basis der gefahrenen ÖV-Personenkilometer im Szenario „Ciao MIV!“ gegeben werden. Eine lineare Extrapolation der zusätzlich gefahrenen ÖV-Personenkilometer überschätzt den zusätzlichen Personalbedarf. Zum einen zeigen die Ausbaupläne der ÖBB auf der Schiene gemäß Mittelfristplanung bis 2030, dass eine Sitzplatzausweitung von mehr als 40 % bis 2030, insbesondere auch durch den Einsatz von Doppelstockzügen (im Fern- und Lokalverkehr), geplant ist. In diesem Zusammenhang bedarf es im Vergleich zur Kapazitätsausweitung relativ gesehen weniger zusätzlichen Personals für den laufenden Betrieb. Zum anderen besteht im Regionalbusverkehr weiterhin erhebliches Optimierungspotenzial hinsichtlich der Auslastung, die im Kontext eines attraktivierten Mobilitätsangebots realisiert werden kann. Auch die Entwicklung der Leistungsindikatoren im Schienenpersonenverkehr im Vergleich zu den Beschäftigtenzahlen legen einen unterdurchschnittlichen Anstieg der Beschäftigten nahe (Leth et al. 2023). Dabei wird, ausgehend von den Entwicklungen im Schienenverkehr, der untere Wert mit rund 50 % festgelegt. Der obere Schwellenwert liegt bei rund 75 % und wird unter anderem mit einer größeren Gewichtung des Ausbaus des Mikro-ÖV sowie des Regionalbussystems im ländlichen Raum begründet. Dieser braucht im Vergleich zum Ausbau der Schienenkapazitäten mehr Personal beim Ausbau.

Ausgehend von den bestehenden Beschäftigtenzahlen im Jahr 2021 (80.500) und dem angenommenen Anstieg um rund 40 % der ÖV-Personenkilometer bis 2030, würde sich ein erhöhter Bedarf von 16.100 (+20 %) bis 24.150 (+30 %) an Beschäftigten ergeben. Diese Zahlen sind als erste sehr grobe Schätzungen zu interpretieren und bedürften eigener vertiefter Untersuchungen, die ausgehend von räumlich differenzierten Modellierungen inklusive Streckenausbau, Taktverdichtungen und Verkehrsmittelwahl die Nachfrage nach ÖV-Leistungen genauer eingrenzen. Es bedarf hier eigener Studien, die ähnlich wie im

Pflegebereich entsprechende Planungsgrundlagen liefern, damit die ausgeweitete Mobilitätsinfrastruktur auch mit Personal bedient werden kann.

### 5.3.5. ENERGIEVERSORGUNG

Für den erhöhten Personalbedarf im laufenden Betrieb für die Energieversorgung (wie im einführenden Abschnitt definiert) liegen keine eigenen österreichweiten Studien vor. Es existieren allerdings Abschätzungen für den Personalbedarf zum Aus- bzw. Umbau des Energiesektors, die vor allem den Personalbedarf in Teilen der Baubranche bzw. den Gewerken sichtbar machen.

Dabei berechnen Thenius et al. (2023), ausgehend von nationalen Zielsetzungen zur Erreichung der Klimaneutralität, *Bottom-up*-Personalbedarfe für einzelne zentrale Investitionsbereiche. Im Bereich der Energieversorgung wird hier die Installation von Photovoltaik (PV)- und Windkraftanlagen bis 2030 betrachtet.

Dabei wird für die Abschätzung im PV-Bereich vom Ausbauziel 2030 (+11 TWh PV) ausgegangen und auf Basis einer IHS-Studie für Wien (Kimmich et al. 2022) das Stundenvolumen zur Installation einer typischen PV-Kleinanlage (5 kWp installierte Leistung) für Österreich skaliert. Dabei ergeben sich rund 7.100 VZÄ pro Jahr für die ausschließliche PV-Installation, wovon 3.140 Elektriker:innen, 3.140 Hilfskräfte und 786 Planer:innen sind. Es wird auf Basis der bisherigen Trends und ausgehend vom Basisjahr bei den installierten Leistungen angenommen, dass zwei Drittel, also rund 4.700, davon zusätzlich rekrutiert werden müssen.

Angesichts des starken PV-Zubaus in den letzten Jahren und den damit einhergehenden Ausweitungen der personellen Kapazitäten, scheint der zusätzliche Bedarf im Vergleich zu anderen Sektoren nicht so hoch bzw. teilweise schon gedeckt zu sein. So wurde im Jahr 2022 rund 1 Mio. kWp und im bisherigen Rekordjahr 2023 2,6 Mio. kWp PV-Leistung installiert (Biermayr et al. 2024). Das Ausbauziel 2030 geht von durchschnittlich 1,1 Mio. kWp pro Jahr aus (Thenius et al. 2023). Die Beschäftigungshochrechnung zeigt eine deutliche Zunahme: Ausgehend von etwa 3.100 Arbeitsplätzen im Bereich der PV-Anlagenplaner:innen bzw. -errichter:innen im Jahr 2021 stieg die Zahl auf 4.200 im Jahr 2022 bzw. auf etwa 10.900 Arbeitsplätze im Jahr 2023 an (Biermayr et al. 2024).

Für Zielsetzungen im Windkraftausbau gemäß Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz wird davon ausgegangen, dass bis 2030 rund 10 TWh an installierter Leistung zusätzlich zugebaut werden müssen. Das entspricht einem jährlichen Zubau von durchschnittlich 444 MW Stunden pro Jahr. Thenius et al. (2023) beziehen sich auf die durchschnittlichen Beschäftigtenzahlen bzw. installierten Leistungen der vergangenen Jahre und prognostizieren, dass rund 1.300 Beschäftigte zusätzlich für die Installation von Windkraftanlagen notwendig sein werden. Dabei gehen sie von rund 2.600 Beschäftigten im Jahr 2020 aus.

Gemäß der letzten verfügbaren Marktstatistik zur Windkraft in Österreich (Biermayr et al. 2024) waren 2023 rund 3.800 Beschäftigte, also etwa 1.200 Personen mehr als 2020, für Errichtung, Rückbau, Wartung und Service von Windkraftanlagen gemeldet. Darüber hinaus wurden rund 4.500 aus der zuliefernden Industrie gemeldet (ebd.). Dieser Vergleich legt nahe, dass auch im Bereich der Windkraftanlagen der Zusatzbedarf schon weitgehend gedeckt ist.

Zusammenfassend bringt Tabelle 14 die Ergebnisse in eine Übersicht. Gemäß den erweiterten Abschätzungen auf Basis von Thenius et al. (2023) ergibt sich ein Zusatzbedarf zur Zielerreichung im Bereich PV- und Windkraftinstallationen von rund 6.000 VZÄ, ausgehend vom Basisjahr der Berechnung bis 2030. Zumal in den betroffenen Branchen überwiegend Vollzeitstellen vorherrschen, können die hier errechneten Werte auf Personen

umgelegt werden. Der pensionsbedingte Ersatzbedarf wird mit rund 540 Personen angenommen. Dabei wird, gemäß der im vorigen Abschnitt vorgestellten Methodik, der Anteil der Alterskohorte 55+ von 13,5 % in der Branche „Bauinstallationen (ÖNACE 43.2)“ auf den Personalstand aus dem Basisjahr (1.400 bzw. 2.600 Personen) bezogen.

	Personalstand*	Ersatzbedarf	Zusatzbedarf	Gesamtbedarf
Fach-/Hilfspersonal für PV-Installationen Thenius et al. (2023)	1.400 (2020)	190 <sup>a</sup> (2030) [Pensionierungen]	4.700 (2030) [+11 TWh inst. PV-Leistung bis 2030]	4.890
Fach-/Hilfspersonal für Windkraftanlagen Thenius et al. (2023)	2.600 (2020)	350 <sup>a</sup> (2030) [Pensionierungen]	1.300 (2030) [+10 TWh inst. Windkraft-Leistung bis 2030]	1.650
Zwischensumme ,gerundet«	<b>4.000</b>	<b>540</b>	<b>6.000</b>	<b>6.540</b>

Tabelle 14: Studien zum prognostizierten Ersatz-, Zusatz- und Gesamtbedarf für ausgewählte Berufsgruppen in der Energieversorgung 2021–2030

Quelle: Thenius et al. (2023)

\* Die Zahlen geben den Personalstand aus dem Basisjahr (i. d. R. 2021) wieder, der als Berechnungsgrundlage in den Studien bzw. Prognosen dient. Dieser kann sich von den zuvor dargestellten Zahlen aus der Abgestimmten Erwerbsstatistik unterscheiden.

<sup>a</sup> Eigene Berechnung auf Basis der in Abschnitt 5.2 angewandten Methodik zur Abschätzung des pensionsbedingten Ersatzbedarfs.

### 5.3.6. WOHNRAUMVERSORGUNG

Wie zuvor bei der Energieversorgung angemerkt, gibt es auch für den Personalbedarf aus dem laufenden Betrieb in der Wohnraumversorgung keine österreichweiten Berechnungen.

Allerdings existieren für die notwendige Dekarbonisierung des Gebäudebestands, insbesondere durch die Sanierung der Gebäudehülle und den Heizungstausch, Abschätzungen. Für Österreich schätzt die Energieagentur (Thenius et al. 2023) in diesem Zusammenhang einen Gesamtbedarf von rund 13.300 VZÄ, wobei diese anteilig bis 2035 für den Ölkesseltausch (4.000 VZÄ) bzw. bis 2040 für die thermische Sanierung des Gebäudebestands (9.300 VZÄ) pro Jahr modelliert werden.

Dabei wird für den Bereich der Sanierung der Gebäudehülle angenommen, dass für das Erreichen der Klima- und Energieziele bis 2040 jährlich rund 200.000 Wohnungssanierungen durchzuführen sind (Amann et al. 2021). Dafür werden auf Basis einer Studie zur Dekarbonisierung des Wiener Gebäudebestands (Schöberl & Pöll GmbH 2023) Szenarien für unterschiedliche Gebäudetypen (Einfamilien-, Mehrfamilienhaus) und Bauvorhaben (größere Renovierung, Teilsanierung) angenommen und die dafür notwendigen Berufe bzw. Qualifikationen sowie Arbeitsvolumen in Stunden modelliert. Der so berechnete Gesamtstundenbedarf pro Jahr beträgt 13 Mio. Arbeitsstunden, die umgerechnet rund 9.300 VZÄ ergeben. Dabei wird der überwiegende Teil der Arbeitsleistungen von Fachkräften

(5.100 VZÄ) übernommen werden. Tabelle 15 gibt die geschätzten VZÄ für einzelne Berufsgruppen bzw. Qualifikationen pro Jahr wieder.

Ausgehend von diesem jährlichen Gesamtbedarf wird der Zusatzbedarf geschätzt, der ungefähr 4.600 VZÄ beträgt. Dabei wird unterstellt, dass die Sanierungsrate, ausgehend vom Trend der vergangenen Jahre, verdoppelt werden müsste und die bestehenden Arbeitskräfte (etwa 94.000 gemäß WKO-Statistik) nicht aus anderen Bereichen der Bauwirtschaft abgezogen werden. Somit wäre rund die Hälfte des berechneten Gesamtbedarfs zusätzlich notwendig.

Berufsgruppe/Qualifikationen	Personen (in VZÄ)
Arbeiter:in angelernt (Fensterbau)	2.406
Hochbauer:in	1.648
Maler:in	1.633
Arbeiter:in angelernt (Baumeister:in)	875
Planer:in	742
Dachdecker:in	570
Arbeiter:in angelernt (Gerüstbau)	398
Hilfsarbeiter:in (Gerüstbau)	398
Zimmerer und Zimmerin	188
Abdichter:in	188
Hilfsarbeiter:in (Baumeister:in)	141
Spengler:in	102
Bautechniker:in	8
<b>Summe</b>	<b>9.297</b>

Tabelle 15: Geschätzter jährlicher Arbeitskräftebedarf für die thermische Sanierung des Gebäudebestands in Österreich bis 2040 (VZÄ)

Quelle: Thenius et al. 2023

Als zweite wesentliche Maßnahme zum Erreichen der Klimaneutralität für den laufenden Betrieb von Wohngebäuden gilt der Heizungstausch. Hier berechnen Thenius et al. (2023) die Arbeitsstunden bzw. VZÄ für den Austausch von jährlich 36.500 Ölkesseln und Ersatz durch erneuerbare Wärmesysteme. Auch hier wurde auf die zentralen Parameter der Schöberl & Pöll GmbH (2023) für die österreichweite Berechnung zurückgegriffen, um den Gesamtbedarf von rund 4.000 VZÄ für die Umsetzung eines wesentlichen Ziels der Wärmewende – den systematischen Ölkesseltausch bis 2035 – zu schätzen. Dabei entfällt der Großteil der notwendigen Personalressourcen auf die Gruppe der Installateur:innen (siehe Tabelle 16).

Der Zusatzbedarf wird nicht extra quantifiziert, die Autor:innen verweisen jedoch auch hier auf erheblichen zusätzlichen Bedarf, zumal die Rate des Ölkesseltauschs erheblich gesteigert werden müsste, wenn man die Zielsetzung bis 2035 erreichen will (Thenius et al. 2023). Dies scheint sehr plausibel, denn gemäß Mikrozensus-Erhebungen reduzierte sich der Bestand an Ölheizungen im Zeitraum 2011/21 bis 2021/22 im Durchschnitt lediglich um rund 17.000 Einheiten pro Jahr (Statistik Austria 2024c). Unterstellt man wie zuvor bei der Sanierung der Gebäudehülle eine notwendige Verdopplung der Kesseltauschquote im letzten Jahrzehnt und geht davon aus, dass die Installateur:innen, Elektriker:innen und Planer:innen (rund 34.000 gemäß WKO-Statistik zum Bereich Sanitär-, Heizungs- und

Lüftungstechnik) nicht von anderen Vorhaben abgezogen werden, wäre auch hier von einem Zusatzbedarf von rund 2.000 Personen pro Jahr bis 2035 auszugehen.

Eine Abschätzung für die zweite wichtige Herausforderung im Zuge der Defossilierung der Heizsysteme – den Tausch von Gasheizungen – liegt nicht vor. Angesichts des bisherigen Trends (Stagnation auf hohem Niveau bei knapp 880.000 Gasheizungen im Jahr 2021/22) ist hier von noch höheren Anstrengungen auszugehen, um einen systematischen Gasheizungsaustausch bis 2040 zu bewerkstelligen.

Berufsgruppe/Qualifikationen	Personen (in VZÄ)
Installateur:in	3.284
Elektriker:in	387
Planer:in	317
<b>Summe</b>	<b>3.989</b>

Tabelle 16: Geschätzter jährlicher Arbeitskräftebedarf für den Ölkesseltausch in Österreich bis 2035 (VZÄ)

Quelle: Thenius et al. 2023

Tabelle 17 fasst die wichtigen Eckpunkte aus Studien, ergänzt um eigene Abschätzungen, zusammen. Dabei ergibt sich ein Zusatzbedarf von 6.600 VZÄ, die jährlich zur Erreichung der Klimaneutralität für den Betrieb der Gebäude, ab sofort bis 2030 bzw. zur Zielerreichung auch über 2030<sup>44</sup> hinaus, notwendig sind. Nachdem die hier betroffenen Branchen überwiegend als Vollzeitbranchen gekennzeichnet sind, ist es plausibel, die berechneten VZÄ in Personen umzulegen. Der Ersatzbedarf an Pensionierungen wird auf Basis des im vorigen Abschnitt angenommenen Anteils der Alterskohorte 55+ geschätzt. Für den Ölkesseltausch wird der Anteil von 13,5 % auf Basis der ÖNACE-Kategorie „Bauinstallationen (ÖNACE 43.2)“ sowie von 15,4 % auf Basis der ÖNACE-Kategorie „Bau von Gebäuden“ (ÖNACE 41.2)“ angenommen. Diese Anteile werden auf die von Thenius et al. (2023) bezogenen Personalstände umgelegt. Somit ergibt sich ein pensionsbedingter Ersatzbedarf von zusammen 19.100 Personen.

	Personalstand*	Ersatzbedarf	Zusatzbedarf	Gesamtbedarf
Fach-/Hilfspersonal für Ölkesseltausch aus „Sanitär-, Heizungs- und Lüftungstechnik“ Thenius et al. (2023)	34.100 (2021)	4.600 <sup>a</sup> (2030) [Pensionierungen]	2.000 <sup>b</sup> (2030) [Verdopplung der Ölkesseltauschquote]	6.600
Fach-/Hilfspersonal für Gebäudesanierung „Baubranche“ Thenius et al. (2023)	94.300 (2021)	14.500 <sup>a</sup> (2030) [Pensionierungen]	4.650 <sup>b</sup> (2030) [Verdopplung der Sanierungsquote]	19.100
<b>Zwischensumme (gerundet)</b>	<b>128.400</b>	<b>19.100</b>	<b>6.650</b>	<b>25.750</b>

Tabelle 17: Studien zum prognostizierten Ersatz-, Zusatz- und Gesamtbedarf für ausgewählte Berufsgruppen in der Wohnraumversorgung 2021–2030

Quelle: Thenius et al. (2023)

<sup>44</sup> Für den Ölkesseltausch wird dieser Personalbedarf bis 2035, für die thermische Gebäudesanierung bis 2040 fortgeschrieben.

\* Die Zahlen geben den Personalstand aus dem Basisjahr (i. d. R. 2021) wieder, der als Berechnungsgrundlage der Studien bzw. Prognosen dient. Dieser kann sich von den zuvor dargestellten Zahlen aus der Abgestimmten Erwerbsstatistik unterscheiden.

<sup>a</sup> Eigene Berechnung auf Basis der in Abschnitt 5.2 angewandten Methodik zur Abschätzung des pensionsbedingten Ersatzbedarfs.

<sup>b</sup> Ausgehend von den geschätzten 4.000 bzw. 9.300 VZÄ für die systematische Umsetzung der Maßnahmen wird jeweils die Hälfte als Zusatzbedarf berücksichtigt, zumal von einer Verdopplung der Anstrengungen (Ölkesseltausch, thermische Gebäudesanierung) im Vergleich zum Status quo auszugehen ist.

### 5.3.7. ÖFFENTLICHE ERHOLUNGSRÄUME

Für den Personalbedarf zum Ausbau bzw. Umbau von öffentlichen Räumen sowie Grün- und Erholungsflächen liegen keine eigenen Studien für Österreich vor.

Als erste grobe Orientierung kann anhand der öffentlichen Ausgaben eine Abschätzung über den Status quo der Beschäftigungsvolumen erfolgen. Wie in Kapitel 4 näher beschrieben, geben die österreichischen Gemeinden für die kommunale Verkehrsinfrastruktur derzeit rund 2,5 Mrd. Euro aus (davon rund 1 Mrd. an investiven Ausgaben, somit 1,5 Mrd. für Erhalt und Betrieb). Darin enthalten sind auch die Ausgaben für Grün- und Erholungsräume in Höhe von insgesamt 340 Mio. Euro. Diese sichern hierbei eine Brutto-Beschäftigung von rund 14.000 Personenjahren (direkte Beschäftigung hierbei 5.600 Personenjahre; Brutto-Wertschöpfungseffekt 480 Mio. Euro; alle Ergebnisse sind eigene Berechnungen, 2024).

Die Frage, ob sich aufgrund der höheren Nachfrage nach öffentlichen Räumen sowie Grün- und Erholungsflächen die Ausgaben und damit die Beschäftigungswirkungen erhöhen, kann nur unter Zuhilfenahme von Annahmen beantwortet werden. Sinnvollerweise ist – bei Wirksamkeit klima- und bodenschutzpolitischer Maßnahmen und Instrumente – davon auszugehen, dass bei begrenzten Flächen eine Umgestaltung bis 2030 ff. nicht durch zusätzliche finanzielle Mittel erreicht werden kann, sondern im Wesentlichen durch eine Umschichtung bisheriger Ausgaben. Kommunale Investitions- und Betriebskosten würden somit in Zukunft weniger zum Straßenneubau und -erhalt verwendet werden, sondern zur Umgestaltung der öffentlichen Räume. Die Autor:innen der vorliegenden Untersuchung sehen daher im vorliegenden Fall keine Mittel- und Personalknappheit. Die Herausforderung besteht vielmehr darin, die bestehenden Planungen und damit die finanziellen Ressourcen so umzuschichten, dass anstatt neuer versiegelter Flächen entsprechende Grünflächen und attraktive öffentliche Räume geschaffen werden. Allenfalls bewirkt die Umschichtung etwas geringere Neuinvestitionen bei gleichzeitig steigenden Erhaltungsausgaben (z. B. bei Grünflächen).

Anzumerken ist weiters, dass die Beschäftigung nur teilweise im öffentlichen Sektor gesichert wird, vielfach werden private Unternehmen für Bau-, Planungs- und Erhaltungsleistungen beauftragt.

### 5.3.8. ZUSAMMENSCHAU DER SEKTOREN UND WÜRDIGUNG VON UNTERBELICHTETEN KRITISCHEN FAKTOREN

Im Folgenden werden die Ergebnisse aus der sektoralen Studienauewertung zusammengetragen (Tabelle 18). Dabei zeigt sich ein Zusatzbedarf von 77.650 bis zu 97.500 Personen, die in einer ausgeweiteten Daseinsvorsorge im Zeitraum 2021–2030 zusätzlich notwendig wären. Dies entspricht rund 16 bis 20 % des Personalstands im Basisberechnungsjahr 2021 von rund 496.100 Personen. In Zusammenschau sind hier sowohl die drei sozialen Infrastruktursektoren Gesundheit, Langzeitpflege und Elementarbildung mit hohen zusätzlichen Raten hervorzuheben, ebenso der Ö(PNR)V. Anzumerken ist, dass die

zusammengefassten Zahlen zumeist an der Untergrenze der tatsächlich zusätzlich notwendigen Personalbedarfe liegen, weil sie nur bedingt über den prekären Status quo hinausgehen bzw. weitere Elemente für eine gute Grundversorgung ungenügend abbilden. Ebenfalls zusammengefasst finden sich die Ergebnisse zu den altersbedingten Ersatzbedarfen. Diese beziehen sich auf die Studienauswertungen und wurden durch eigene Berechnungen auf Basis der in Abschnitt 5.2 angewandten Methodik ergänzt.

	Personalstand*	Ersatzbedarf		Zusatzbedarf	
	Abs.	Abs.	%	Abs.	%
<b>Gesundheit</b>					
- Pflegepersonal in Spitälern	154.300	32.500	21%	16.800–25.600	11–17 %
- Ärzt:innen					
- MTD-Personal					
- Hebammen					
<b>Langzeitpflege</b>					
- Pflegepersonal in stationären & mobiler Pflege	69.700	13.700	20%	18.500	27 %
<b>Elementarbildung</b>					
- Fach-/Assistenzpersonal inst. Kinderbetreuung	59.600	7.500	13 %	13.600–16.600	23–28 %
<b>Ö(PNR)V</b>	80.500	21.700	27 %	16.100–24.150	20–30 %
<b>Energieversorgung</b>					
- Ausbau PV	4.000	540	14 %	6.000	150 %
- Ausbau Windkraft					
<b>Wohnraumversorgung</b>					
- Ölkesseltausch	128.000	19.100	15 %	6.650	5 %
- therm. Sanierung Gebäude					
<b>Öffentliche Erholungsräume</b>	5.600 <sup>a</sup>	n/a	n/a	n/a	n/a
<b>Zwischensumme</b>	<b>496.100<sup>b</sup></b>	<b>95.040<sup>b</sup></b>	<b>19 %</b>	<b>77.650–97.500<sup>b</sup></b>	<b>16–20 %</b>

Tabelle 18: Übersicht der Ersatz- und Zusatzbedarfe in ausgewählten Daseinsvorsorgesektoren

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Literatur in Abschnitt 5.3

\* Die Zahlen geben den Personalstand aus dem Basisjahr (i. d. R. 2021) wieder, der als Berechnungsgrundlage in den Studien bzw. Prognosen dient. Dieser kann sich von den zuvor dargestellten Zahlen aus der Abgestimmten Erwerbsstatistik unterscheiden.

<sup>a</sup> Eigene Abschätzung auf Basis der getätigten Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften (siehe auch Kapitel 4.8.7).

<sup>b</sup> Summe enthält keine Beschäftigtenzahlen zu „Öffentliche Erholungsräume“.

Die Befunde aus diesen Studien müssen allerdings weiter qualifiziert werden, indem unterbelichtete Faktoren bzw. Blindstellen in den Berechnungen problematisiert werden.

Ein erster zentraler Faktor, der in einigen Studien zumindest auch als Limitation der eigenen Prognosen thematisiert wird, betrifft die personelle Unterausstattung im Status quo. Dieser ungedeckte Personalbedarf spielt nicht zuletzt im Pflegebereich eine wichtige Rolle (siehe auch Kapitel 4.2.3). In der aktuellen österreichweiten Personalprognose (Jurasovich et al. 2023a) wird auch explizit auf diesen Faktor und Bestrebungen hingewiesen, ihn in Zukunft bei Prognosen zu berücksichtigen. In einer Personalbedarfsprognose für Gesundheits- und

Pflegeberufe für Niederösterreich wird dieser ungedeckte Bedarf von Rappold et al. (2023) explizit berechnet. Über alle untersuchten Gesundheitsberufe hinweg beträgt er rund 6 %, bezogen auf den Personalstand 2021, wobei er je nach Berufsgruppe variiert (DGKP 5 %, Heimhilfen und Pflegeassistenz 8 %, Hebammen und MTD-Berufe 3 %). Ein Kompensationsmechanismus, um mit unzureichender Personalausstattung umzugehen, sind Überstunden. Die Auswertungen des Mikrozensus für die Jahre 2021 bis 2023 sind ein Indikator für das Ausmaß an geleisteten bezahlten und unbezahlten Überstunden. Diese betragen laut Erhebungen im Durchschnitt der Jahre 2021–2023 im Gesundheitswesen rund 14,6 Mio., im Verkehr 12,8 Mio. und in der ÖNACE-Kategorie „Alten- und Pflegeheime“ etwa 3,1 Mio. Stunden pro Jahr. Umgelegt auf die tatsächlich wöchentlich geleisteten Arbeitsstunden ergeben sich daraus etwa 20.000 Stellen, die bei vollständiger Umlegung der Überstunden in neue Stellen – rein rechnerisch – möglich wären (siehe Tabelle 22 im Anhang). Ein weiterer Mechanismus wird in der internationalen Literatur unter dem Titel „*Missed Nursing Care*“ analysiert. Eine der wenigen Studien zu Österreich hatte hier zuletzt Hinweise auf das Weglassen pflegerischer Tätigkeiten, u. a. aufgrund von Ressourcenknappheit im Spitalsbereich, geliefert (Cartaxo et al. 2022a; Cartaxo et al. 2022b).

Wenngleich die meisten Studien den Abgang in die Alterssicherung als zentralen Faktor bei der Entwicklung des Personalangebots berücksichtigen, werden andere Gründe für das Ausscheiden aus dem jeweiligen Berufsfeld nur unzureichend berücksichtigt. Insbesondere ist die Annahme, dass Beschäftigte bis zur Pensionierung im Beruf bleiben, ungenügend bzw. führt sie zu einer Unterschätzung des Ersatzbedarfs durch vorzeitiges Ausscheiden aus dem Beruf. Eine Ausnahme bildet hier die Berechnung von Löffler et al. (2022), die explizit einen vorzeitigen Berufsausstieg bei Elementarpädagog:innen modelliert. Dieser wird allerdings mit 4 % relativ niedrig angenommen, zumal Erhebungen eine deutlich höhere Rate von bis zu 8 % nahelegen würden (ebd.). Im Bereich der Pflegebedarfsprognosen ist dieser Faktor gänzlich außen vor, wiewohl es auch hier zahlreiche Hinweise gibt, dass Beschäftigte schwer belastet sind und die Mehrheit über Berufsausstieg nachdenkt bzw. angibt, nicht bis zur Pension in dem Beruf zu bleiben (Staflinger 2024). Eine rezente Befragung der AK Niederösterreich ergibt, dass 40 % der 2.900 befragten Pflegekräfte glauben, sie können ihren Beruf nicht bis zum Pensionsantritt ausüben. Weiters gab ein Viertel der Befragten an, zumindest einmal pro Woche an einen Berufswechsel zu denken (AK NÖ 2023). Auch frühere Untersuchungen zu Arbeitsbedingungen systemrelevanter Arbeitskräfte, inklusive Pflegepersonal, legen nahe, dass vor allem ältere Beschäftigte aufgrund der Arbeitsbelastung diesen Beruf nicht bis zum Pensionsantritt ausüben können (Schönherr/Zandonella 2020).

In diesem Zusammenhang erwähnenswert ist auch die zumindest stellenweise hohe *Drop-out-Rate* während bzw. unmittelbar nach der Ausbildung. So verweist das Land Oberösterreich etwa in seiner *Fachkräftestrategie Pflege* darauf, dass im Zeitraum 2016–2021 zwischen 22 % und 30 % der Teilnehmer:innen die Pflegeausbildung abgebrochen haben (Land OÖ 2022). Für den Bereich der Ärzt:innen weisen Popper und Rippinger (2022) darauf hin, dass von den aktuell rund 1.400 Medizin-Absolvent:innen an österreichischen Universitäten etwa 300 nach Ende der Ausbildung einen anderen Beruf ergreifen oder ins Ausland abwandern. Zuvor hatte der Rechnungshof bereits festgehalten, dass 31 % der Absolvent:innen der Jahrgänge 2008/09 bis 2018/19 nicht in der ärztlichen Versorgung in Österreich tätig wurden (RH 2021b). Auch bei den Elementarpädagog:innen weisen Löffler et al. (2022) darauf hin, dass zwar die Anzahl der Absolvent:innen seit dem Jahr 2000 um rund 40 % auf etwa 2.400 im Jahr 2020 gestiegen ist. Gleichzeitig wird geschätzt, dass je nach Ausbildungsform rund 45 % (BAfEP-Normalform) bzw. 16 % (BAfEP-Kolleg) nicht im einschlägigen Feld tätig werden.

Einige Studien halten bei ihrer Modellierung den Versorgungsgrad im Sinne der nachgefragten Leistungen aus dem Basisjahr konstant, während andere in den verschiedenen Alternativszenarien explizit eine erhöhte Nachfrage simulieren. So gehen

etwa die Studien zu Hebammen von Mathis-Edenhofer et al. (2022) sowie MTD-Berufen (Rappold/Edenhofer 2020) im Gesundheitssektor der Frage nach, wie viel mehr an Personen es für u. a. eine regionale Anhebung des Versorgungsniveaus auf den Bundesdurchschnitt bräuchte. Ebenso wird in einzelnen Szenarien berechnet, wie sich eine Leistungsausweitung auf zusätzlich benötigtes Personal auswirkt. Auch bei den vorliegenden Studien zur Elementarpädagogik wird auf eine verbesserte, grundsätzliche räumlich-zeitliche Verfügbarkeit von Leistungen durch steigende Betreuungsquoten bzw. verbesserte Personalschlüssel abgestellt (Löffler et al. 2022). Im Bereich der Pflegebedarfsprognosen sind diese Faktoren nur ungenügend abgebildet. So hatte etwa das Hilfswerk (2021) auf Basis der Prognose aus 2019 einen erhöhten Personalbedarf im Bereich *Community Nursing* zwischen 1.800 und 3.000 bis 2030 geschätzt. Auch eine Erhöhung der Betreuungsschlüssel im Sinne verbesserter Qualität der Pflege sowie Entlastung für Beschäftigte wird angemahnt (Staflinger 2024).

Die Berücksichtigung der unbezahlt erbrachten Sorgearbeit (z. B. Angehörigenpflege, Kinderbetreuung) würde eine Entlastung vor allem für Frauen in Österreich bringen, denn sie schultern den überwiegenden Anteil dieser Tätigkeiten. Gemäß der letzten Zeitverwendungsstudie 2021/22 verbringen Frauen im Durchschnitt 2,5 Stunden mit Kinderbetreuung und direkter Sorgearbeit für andere Haushaltsmitglieder und knapp zwei Stunden mit Sorgearbeit für andere Haushalte (Achleitner 2024b). Hier könnten zusätzliche Leistungen im Bereich der Elementarpädagogik und Langzeitpflege zu einer Entlastung und Reduktion von Geschlechterungerechtigkeit beitragen. Die WIFO-Prognose zur Langzeitpflege berücksichtigt dieses Element zumindest teilweise, indem sie von einer Erhöhung der Frauenerwerbsquote und infolgedessen von einem Rückgang der informellen Pflege ausgeht (Famira-Mühlberger/Firgo 2019, Famira-Mühlberger 2023).

Ebenso ist die Entwicklung von Normarbeitszeiten und Karenzmodellen ein relevanter Faktor bei der Berechnung zukünftiger Personalbedarfe. So gehen Popper und Rippinger (2022) explizit auf die Veränderung des Ärzteangebots durch den verstärkten Trend zu abnehmenden Vollzeitstellen und zunehmender Relevanz von Karenz ein. Ebenso greift die Prognose zu MDT-Berufen (Rappold/Edenhofer 2020) den Trend zu mehr Teilzeitstellen und damit mehr Köpfen insgesamt in einem Szenario auf.

Abschließend gilt es darauf zu verweisen, dass die hier angesprochenen Berechnungen und Prognosen nicht systematisch alle Beschäftigten eines Sektors im Fokus haben. Besonders augenscheinlich ist dies im Bereich der Langzeitpflege, wo das größte Beschäftigungssegment – die 24-Stunden-Betreuung – mit keinem einzigen Wort erwähnt wird. Auch in anderen Bereichen werden bestimmte Personen bzw. Berufsgruppen teilweise ausgeblendet. So zielen Löffler et al. (2022) ausschließlich auf den Bereich qualifizierter Fachkräfte in der Elementarpädagogik. Damit wird die Gruppe des Assistenzpersonals, das in den vergangenen Jahren zwischen 42 % und 44 % ausmachte, ausgeblendet. Es ist davon auszugehen, dass diese Beschäftigten zumindest im gleichen Ausmaß benötigt werden, sollte es einen verbesserten Betreuungsschlüssel durch Fachkräfte geben, der mit einer Entlastung der Fachkräfte von administrativen und ähnlichen Tätigkeiten einhergeht. Ähnliches gilt wohl auch für den Gesundheitssektor, wo grob geschätzt mindestens ein Drittel des in vielen Bereichen systemkritischen Personals nicht in den bisherigen Prognosen erfasst ist.

Angesichts dieser Befunde erweitern wir die bestehenden Schätzungen und Prognosen für die am besten modellierten Sektoren Gesundheit, Langzeitpflege und Elementarpädagogik durch eine eigene Modellrechnung, die einige der zuvor angesprochenen Faktoren aufnimmt.

Tabelle 19 fasst die zentralen Parameter und Ergebnisse dieser Abschätzung zusammen. Die Tabellen im Anhang geben eine detaillierte Aufschlüsselung der Berechnung wieder. Damit

sollen exemplarisch die Größenordnungen aufgezeigt werden, die bei entsprechender Berücksichtigung in den Modellen wahrscheinlich wären.

Die ungedeckten Bedarfe beziehen sich auf das Basisjahr 2021 und werden als anteiliger Prozentsatz, basierend auf den oben genannten Studien bzw. Berichten mit oberer und unterer Grenze, differenziert angegeben. Ein zusätzlicher Personalbedarf im Sinne einer Angebotsverbesserung, sowie um gesunde Vollzeit und eine Entlastung von unbezahlter Sorgearbeit bis 2030 zu ermöglichen, wird als pauschaler Aufschlag auf den prognostizierten Personalstand 2030 angenommen, wobei hier der Aufschlag bei der Elementarpädagogik angesichts des prekären Betreuungsschlüssels höher ausfällt. Die Berechnungen von Löffler et al. (2022), die explizit eine Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels berücksichtigen, zeigen hier eine vergleichbare Größenordnung. Der Ersatzbedarf, bedingt durch vorzeitiges Ausscheiden aus dem Beruf, ergibt sich als kumulierter, jährlicher Anteil am Personalstand des Jahres und wird ebenfalls auf Basis der oben diskutierten Befunde mit oberer und unterer Grenze dargestellt. Schließlich wird auch noch jener Mehrbedarf sichtbar gemacht, der im Zusammenhang mit ausgeblendetem Personal im Gesundheitswesen und der Langzeitpflege steht. Dabei wird sowohl ein anteiliger Zusatzbedarf als auch ein Ersatzbedarf für Pensionierung und vorzeitiges Ausscheiden aus dem Beruf modelliert. Für das Gesundheitswesen wurde jener Personalstand als Ausgangsbasis der Berechnung herangezogen, der sich aus der Differenz der Abgestimmten Erwerbstatistik und den bisher in Prognosen berücksichtigten Berufsgruppen ergibt. Für die Langzeitpflege wurde die vernachlässigte 24-Stunden-Personenbetreuung als zentrale Gruppe zusätzlich modelliert. Dabei wurde auf die Projektionen von Famira-Mühlberger (2023) für den Zusatzbedarf zurückgegriffen. Beim übrigen Personal im Gesundheitswesen wurde ein unterdurchschnittlicher Anstieg im Vergleich zu dem oben konservativ errechneten Zusatzbedarf von 11 % herangezogen. Die Ersatzbedarfe (Pensionierung und vorzeitiges Ausscheiden) wurden für Gesundheit und Langzeitpflege in Analogie zum Sektordurchschnitt angenommen. Für die Elementarpädagogik wurden keine zusätzlichen Berufsgruppen modelliert, zumal diese bereits in der Berechnung von Köppl-Turyna und Graf (2023) berücksichtigt wurden.

In der Zusammenschau und im Vergleich mit den bisherigen Auswertungen der Studien zeigt sich, dass zumindest von einem doppelt so hohen Bedarf im Zeitraum 2021–2030 auszugehen wäre. Während die Auswertungen bisheriger Studien für die drei Sektoren einen Mehrbedarf (Zusatzbedarf und pensionsbedingter Ersatzbedarf) zwischen etwa 103.000 und 114.000 Personen ergeben, machen die erweiterten Abschätzungen einen erweiterten Mehrbedarf von 139.000 bis 227.800 aus. Diese deutlich höheren Personalbedarfe ergeben sich vor allem durch zwei Faktoren: Zum einen durch das vorzeitige Ausscheiden von Personal vor dem Erreichen des Pensionsalters, wofür die Berechnung von Löffler et al. (2022) im Bereich der Elementarpädagogik bereits Anhaltspunkte geliefert hat. Zum anderen erhöht sich der Bedarf nochmals in relevantem Ausmaß, wenn auch die Entwicklung des bislang ausgeblendeten Personals berücksichtigt wird. Dagegen fällt die Berücksichtigung ungedeckter Fehlbedarfe sowie von Verbesserungen des Angebots relativ gesehen weniger ins Gewicht.

	Gesundheit	Langzeitpflege	Elementarbildung
Ungedeckte Bedarfe im Basisjahr [in % des Personalstands 2021]	3.100–7.700 (2–5 %)	2.800–4.900 (4–7 %)	1.700–2.900 (3–5 %)
Zusatzbedarf: Angebotsverbesserungen, Teilzeit, Entlastung unbezahlte Sorgearbeit 2030 [in % des prognostizierten Personalstands 2030]	9.000 (5 %)	4.400 (5 %)	7.400 (10 %)
Ersatzbedarf: Vorzeitiger Berufsausstieg [in % des jeweiligen jährlichen Personalstands, kumuliert für 2021–2030]	15.200–30.300 (1–2 % p. a.)	14.400–28.800 (2–4 % p. a.)	24.000–48.000 (4–8 % p. a.)
Zusatzbedarf: „ausgeblendetes“ Personal bis 2030 [in % des Personalstands 2021]	10.600 (8,75 %) (Restl. Personal im Gesundheitswesen)	9.600 (24-Stunden-Betreuung, gemäß Projektionen Famira-Mühlberger (2023))	---
Ersatzbedarf: Pensionierung „ausgeblendetes“ Personal (kumuliert, 2021–2030)	12.100–24.200 (1–2 % p. a.) (Restl. Personal im Gesundheitswesen)	5.800–11.500 (1–2 % p. a.) (24-Stunden-Betreuung)	---
Ersatzbedarf: Vorzeitiges Ausscheiden aus dem Beruf „ausgeblendetes“ Personal (kumuliert, 2021–2030)	12.100–24.200 (1–2 % p. a.) (Restl. Personal im Gesundheitswesen)	5.800–11.500 (1–2 % p. a.) (24-Stunden-Betreuung)	---
Zwischensumme: Unberücksichtigte Mehrbedarfe	<b>62.100–106.000</b>	<b>42.800–70.700</b>	<b>33.100–58.300</b>
Zwischensumme: Bisherige Mehrbedarfe lt. Studien	<b>49.300–58.100</b>	<b>32.200</b>	<b>21.100–24.100</b>
GESAMT: Mehrbedarfe erweiterte Berechnung	<b>111.400–164.100</b>	<b>76.000–95.700</b>	<b>54.200–82.400</b>

Tabelle 19: Ergebnisse der erweiterten Modellrechnung für Personalbedarfe in Gesundheit, Langzeitpflege und Elementarpädagogik, 2021–2030

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Literatur in Abschnitt 5.3

In einem letzten Schritt werden die bisherigen Ergebnisse integriert dargestellt und auf die verbleibende Periode 2024–2030 eingegrenzt. Dabei zeigt sich, dass der Mehrbedarf im Vergleich zu den bisherigen Betrachtungen reduziert wird, zumal sich der Ersatzbedarf (Pensionierungen und vorzeitiges Ausscheiden aus dem Beruf) aufgrund des kürzeren Betrachtungszeitraums reduziert. Die im Rahmen der unberücksichtigten Mehrbedarfe modellierten Zusatzbedarfe, der ungedeckte Fehlbedarf sowie die Angebotsverbesserung bis 2030 werden hingegen nicht aliquot reduziert, weil die bisherigen Entwicklungen beim Personalstand vermuten lassen, dass der notwendige Ausbaupfad nicht erreicht wird. Tabelle 20 fasst die Ergebnisse dieser Berechnung zusammen, wobei hier die unteren Schwellenwerte aus der erweiterten Mehrbedarfsrechnung dargestellt werden. Zusätzlich zu

den drei bisher behandelten Sektoren wird auch die Abschätzung für den vom Personalvolumen vierten wichtigen Sektor Ö(PNR)V ergänzt.

Die so errechneten Mehrbedarfe ergeben einen Personalbedarf von rund 217.000 Personen in den vier betrachteten Sektoren im Zeitraum 2024–2030. Zieht man die Ersatzbedarfe durch altersbedingtes Ausscheiden von dieser Summe ab, ergibt sich noch immer ein Mehrbedarf von rund 154.000 Personen für den Zeitraum 2024–2030. Auch wenn diese Modellrechnung nur eine grobe Abschätzung der Mehrbedarfe darstellt, gibt sie dennoch ausreichend Orientierung und unterstreicht die große Herausforderung, in den nächsten Jahren ausreichend Personal sicherzustellen.

	Gesundheit	Langzeit- pflege	Elementar- bildung	Ö(PNR)V	GESAMT
Prognose gemäß Studien	<b>38 600</b>	<b>21 400</b>	<b>16 100</b>	<b>25 200</b>	<b>101 300</b>
Zusatzbedarf	17 000	12 300	11 100	10 700	51 100
Ersatzbedarf (Pensionierung)	21 600	9 100	5 000	14 500	50 200
<b>Unberücksichtigter Mehrbedarf</b>	<b>49 500</b>	<b>34 600</b>	<b>25 800</b>	<b>5 500</b>	<b>115 400</b>
Ugedeckter Fehlbedarf	3 100	2 800	1 700	--	7 600
Zusatzbedarf (Angebotsverbesserung et al.)	9 000	4 400	7 400	--	20 800
Ersatzbedarf (vorzeitiges Ausscheiden)	10 400	10 000	16 700	5 500	42 600
„ausgeblendetes“ Personal: Zusatzbedarf	10 600	9 600	--	--	20 200
„ausgeblendetes“ Personal: Ersatzbedarf (Pensionierung)	8 200	3 900	--	--	12 100
„ausgeblendetes“ Personal: Ersatzbedarf (vorzeitiges Ausscheiden)	8 200	3 900	--	--	12 100
<b>Gesamt: Erweiterter Mehrbedarf</b>	<b>88 100</b>	<b>56 000</b>	<b>41 900</b>	<b>30 700</b>	<b>216 700</b>
abzgl. Ersatzbedarfe (Pensionierung)	29 800	13 000	5 000	14 500	62 300
<b>Gesamt: Erweiterter Mehrbedarf (ohne Pensionierung)</b>	<b>58 300</b>	<b>43 000</b>	<b>36 900</b>	<b>16 200</b>	<b>154 400</b>

Tabelle 20: Mehrbedarfe für Personal in Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik und Ö(PNR)V, 2024–2030

Quelle: eigene Berechnungen auf Basis der Literatur in Abschnitt 5.3

## 5.4. BESCHÄFTIGUNGsimpuls DURCH INVESTITIONEN BIS 2030

Für den einmaligen Ausbau bzw. die Umrüstung der bestehenden physischen Infrastrukturen bedarf es zusätzlicher Investitionen, die vor allem Beschäftigungsimpulse in der Industrie (z. B. Fertigung von Schienenfahrzeugen oder Batteriespeichern) und Bau-branchen induzieren. Damit werden auch jene zentralen Vorleistungsbereiche der Daseinsvorsorge und kritischer Infrastrukturen in den Blick genommen, die es ermöglichen, dass zentrale Zielsetzungen im Rahmen der sozial-ökologischen Transformation (u. a. Ausbau der Energienetze, Errichtung von ÖV-Infrastruktur) erreicht werden können. Zur Abschätzung des Zusatzbedarfs an Beschäftigten für diesen Teil der Wirtschaft wird der durch die zusätzlichen Investitionen ausgelöste Beschäftigungsimpuls herangezogen. Dieser wird gesamthaft dargestellt und enthält folglich auch die Bedarfe, die im vorangegangenen Abschnitt auf Basis bestehender *Bottom-up*-Schätzungen für Teile der

Energieversorgung (Installation von PV- und Windkraftanlagen) und der Wohnraumversorgung (Sanierung der Gebäudehülle sowie Ölkesseltausch) dargestellt wurden.

Als empirische Basis dienen Investitionsberechnungen aus einer aktuellen Untersuchung im Auftrag des Beirats der Sozialpartner, wo Investitionsbedarfe berechnet werden, um die österreichische Volkswirtschaft bis zum Jahr 2040 klimaneutral umzubauen (Weyrstrass et al. 2024). Als Hauptszenario dient das Transition-Szenario des Umweltbundesamts. Dabei ergeben sich für die Periode 2024–2030 Gesamtinvestitionen für den Aus- und Umbau der für die Daseinsvorsorge zentralen Sektoren Energie, Gebäude und Verkehr von mindestens 305,5 Mrd. Euro. Davon zu unterscheiden sind die Mehrinvestitionen, die zusätzlich zu den ohnehin geplanten Investitionen anfallen. Diese sind deutlich geringer und bewegen sich zwischen 31,1 und 55,4 Mrd. Euro für die Periode. Umgelegt entspricht das zwischen 5,2 Mrd. und 9,2 Mrd. Euro pro Jahr in der Periode 2024–2030. Bezogen auf das prognostizierte BIP 2024 wären dies etwa 1–1,9 % an zusätzlich getätigten Investitionen pro Jahr.

Szenario Klimaneutralität KN40	Gesamtinvestitionen		Mehrinvestitionen	
	(2024–2030)		(2024–2030)	
Mrd. Euro <sub>2024</sub>	Untere Grenze	Obere Grenze	Untere Grenze	Obere Grenze
<b>Energie</b>	<b>65,8</b>	<b>72,8</b>	<b>12,4</b>	<b>30,1</b>
Ausbau Erneuerbare	43,9	46,4	0	16,3
Ausbau Netze	21,9	26,4	12,4	13,8
<b>Gebäude</b>	<b>118,3</b>	<b>160</b>	<b>2,5</b>	<b>3,4</b>
Wohngebäude	93,7	126,8	1,6	2,1
Dienstleistungsgebäude	24,6	33,2	0,9	1,3
<b>Verkehr</b>	<b>121,4</b>	<b>164,1</b>	<b>16,2</b>	<b>21,9</b>
Öffentlicher Verkehr	35,5	48	6,3	8,5
Elektrifizierung Fahrzeugflotte	81,5	110,2	7,8	10,5
Aktive Mobilität	4,4	5,9	2,1	2,9
<b>Summe</b>	<b>305,5</b>	<b>396,9</b>	<b>31,1</b>	<b>55,4</b>

Tabelle 21: Gesamt- und Mehrinvestitionen zur Erreichung der Klimaneutralität 2040 nach zentralen THG-Emissionssektoren / Quelle: Weyrstrass et al. (2024)

Auf Basis der Effekte der Investitionen der Wiener Stadtwerke (Bröthaler et al. 2021) (und der Berücksichtigung der Inflation der letzten Jahre) können pro 1 Mrd. Euro rund 10.300 Vollzeitäquivalente an Beschäftigung brutto im Inland erwartet werden (besteht aus direkten Effekten bei den liefernden Unternehmen, ca. 43 %; indirekte Effekten aus Vorleistungen: 30 %; sekundäre Effekte: 27 %); die Effekte von Importen sind hier schon abgezogen. Damit wären, auf Basis der zuvor genannten Spannbreite, zwischen 54.000 und 95.000 Bruttobeschäftigungsverhältnisse zusätzlich verbunden. Wie im vorangegangenen Kapitel erwähnt, sind die betrachteten Zusatzbedarfe im Zusammenhang mit der sozial-ökologischen Modernisierung im Wohnungssektor sowie beim Ausbau der erneuerbaren Energieversorgung bereits in diesen Zahlen enthalten.

Wenn man auf einzelne, zentrale investive Maßnahmen in den Sektoren abstellt, zeigt sich, dass bei einigen Maßnahmen von einem hohen Gesamtinvestitionsvolumen, aber einem relativ geringeren Anteil an Mehrinvestitionen auszugehen ist. Dies ist bei der Diskussion der Beschäftigungsimpulse im Zusammenhang mit den Investitionsvolumina zu berücksichtigen. So ist etwa die Elektrifizierung der automobilen Fahrzeugflotte insgesamt investitionsintensiv, allerdings wird angenommen, dass ein Teil dieser Investitionen im

Rahmen der ohnehin stattfindenden Investitionszyklen verausgabt wird. Andere Bereiche, wie der Ausbau der Energienetze, der Ausbau des Öffentlichen Verkehrs oder Maßnahmen zur Förderung aktiver Mobilität (Fahrrad- und Fußwegeninfrastruktur, Maßnahmen zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum), sind vom Gesamtinvestitionsvolumen weniger gewichtig, haben aber einen höheren Grad an Additionalität.

## 5.5. ANSÄTZE, UM BESCHÄFTIGTE FÜR DIE DASEINSVORSORGE 2030 ZU GEWINNEN

Wie oben dargelegt, braucht es für den sozialen und ökologischen Umbau der österreichischen Wirtschaft bedeutende Personalressourcen, sowohl in der Daseinsvorsorge als auch in den mit ihr verbundenen Vorleistungssektoren der Industrie und Bauwirtschaft. Abschließend sollen hier in einer ersten Annäherung an die Frage, wie die notwendigen Beschäftigten zur Sicherung und zum Ausbau der Daseinsvorsorge gewonnen werden können, Elemente eines strategischen Vorgehens skizziert werden. Dabei ist im Blick zu behalten, dass die zusätzlichen Personalbedarfe der Daseinsvorsorge auf ein beschränktes Reservoir an Arbeitskräften und zunehmende Konkurrenz mit anderen Wirtschaftsbereichen treffen, die ebenfalls verstärkte Bemühungen zur Deckung ihres Personal- und Fachkräftebedarfs unternehmen (Angel et al. 2023; Bock-Schappelwein/Egger 2023).

Ein erster Anknüpfungspunkt in einem Arbeitsmarkt, der sich strukturell zugunsten von Gehalts- und Lohnabhängigen entwickelt, damit deren kollektive und individuelle Verhandlungspositionen verbessert, und somit auch ihre Handlungsspielräume weitet, liegt in der Attraktivierung von Berufen und Berufsbildern der Daseinsvorsorge. Angesichts hoher Belastungen im Beruf und damit einhergehend erhöhtem vorzeitigem Ausscheiden ist diese Attraktivierung auch zentral, um bestehendes Personal zu halten. Dabei können unterschiedliche Dimensionen adressiert werden – von informationsorientierten Kampagnen und Marketingaktivitäten über eine verbesserte Entlohnung bzw. materielle Anerkennung von gesellschaftlich zentraler Arbeitsleistung bis hin zu verbesserten Arbeitsbedingungen, gesünderen Arbeitszeiten und organisatorischen Innovationen, die Arbeitskräften mehr Gestaltungsraum ermöglichen. Gerade im Pflegesektor wurden hier im Nachgang der Covid-19-Pandemie einige Schritte gesetzt, etwa die Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Mittel im Rahmen der Pflegereform 2022/2023 (siehe Kapitel 4.2) oder die österreichweite Umsetzung von Pilotprojekten im Bereich des *Community Nursing*<sup>45</sup>. Allerdings wird von verschiedener Seite darauf verwiesen, dass es weiterhin an einer gesamthaften Reform fehlt und insbesondere die Personalsituation trotz Verbesserungen prekär bleibt (BAG 2024). Weniger in der öffentlichen Debatte thematisiert wird die Situation im öffentlichen Dienst, der nicht zuletzt aufgrund von Aufnahmestopps im Zuge von Sparmaßnahmen der letzten beiden Jahrzehnte in einzelnen Bereichen ausgedünnt wurde. Auch hier sind in den letzten Jahren erste wichtige Schritte zur Attraktivierung der Berufe gesetzt worden, etwa bei Polizei, Heer oder Finanzverwaltung. Zudem wurde das Dienstecht modernisiert, um Beschäftigten mehr Flexibilität und bessere Vereinbarkeit zu ermöglichen (Purger 2024).

Ein wichtiger Hebel liegt in der Mobilisierung von Menschen in Österreich, deren Potenzial für den Arbeitsmarkt übersehen bzw. zu wenig genutzt wird. Dabei handelt es sich um die „stille Reserve“ an grundsätzlich aktivierbaren Menschen sowie unterbeschäftigten Teilzeitkräften. Eine aktuelle WIFO-Studie beziffert dieses Potenzial mit rund 312.000 bzw. 139.000 Menschen. Letztere wollen in der Regel mehr arbeiten, im Durchschnitt elf Stunden zusätzlich (Angel et al. 2023). Zusammengenommen ist dieses Reservoir mit rund 451.000 Personen mehr als doppelt so groß wie die rund 221.000 Arbeitslosen (Durchschnitt 2022).

---

<sup>45</sup> Siehe hierzu: <https://cn-oesterreich.at/>

Bestimmte Personengruppen sind in der „stillen Reserve“ überrepräsentiert: Frauen, Personen mit Migrationshintergrund, Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und (ehemalige) Arbeiter:innen. Um einen Teil dieses Potenzials realisieren zu können, müssen die Hemmnisse adressiert werden, die diese Personengruppen an einer größeren Arbeitsmarktbeteiligung hindern. Hier braucht es einen größeren politischen und unternehmerischen Willen, in die Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten, Arbeitssuchenden sowie Menschen mit Migrationsbiografie zu investieren. Doch auch ein Ausbau der öffentlichen Angebote in der Kinderbetreuung und Langzeitpflege sind notwendig, um den Menschen, die An- und Zugehörige betreuen und gerne überhaupt oder im größeren Ausmaß einer Erwerbsarbeit nachgehen würden, diese auch zu ermöglichen.

Das verstärkte Anwerben ausländischer Arbeitskräfte zur Schließung der Lücke beim Arbeitskräftebedarf wird immer wieder als Lösung zur Diskussion gestellt. Hier gilt es einige Aspekte zu bedenken: Besonders wichtig ist, dass die Auswirkungen auf die Herkunftsländer berücksichtigt werden und die negativen Effekte gemeinsam minimiert werden. Eine Möglichkeit wäre, Regularien zu entwickeln, die z. B. Investitionen in Herkunftsländer verpflichtend machen. Wenn migrantische Arbeitskräfte angeworben werden, sollte sichergestellt sein, dass es nicht zu Lohndumping gegenüber den bereits hier tätigen Arbeitskräften kommt. Akteure, die ausländische Arbeitskräfte anwerben, sollten sich um gute Rahmenbedingungen und angemessene Begleitungsmaßnahmen kümmern. Insgesamt sollte eine gute Integration ermöglicht werden. Konkret heißt das, dass ausländische Arbeitskräfte zu den gleichen Bedingungen wie inländische beschäftigt werden sollten, gute Unterkunftsmöglichkeiten garantiert werden und sie Möglichkeiten zur Weiterbildung erhalten. Zudem müssen sie selbstverständlich sprachlich ausgebildet sowie bezüglich relevanter kultureller Faktoren unterstützt werden, damit für ausländische Arbeitskräfte keine Nachteile in der Ausübung ihres Berufs entstehen. Darüber hinaus wäre sicherstellen, dass das Leben und Arbeiten in Österreich gemeinsam mit ihren Familien möglich ist.

Die zuletzt gesetzten Maßnahmen bezüglich der Nostrifikationen im Bereich der Pflege sind ein Beispiel dafür, wie vorhandene Potenziale von Arbeitskräften, die über ausländische Qualifikationen verfügen, besser genutzt und niedrigere Einstufungen oder Dequalifizierungen vermieden werden können. Die Zuständigkeit für Nostrifikationen ist in Österreich unterschiedlich geregelt: Länder sind für die Nostrifikation von Ausbildungen von Pflegeassistent:innen und Pflegefachassistent:innen aus Drittstaaten zuständig, Fachhochschulen nostrifizieren diplomierten Gesundheits- und Krankenpfleger:innen. Das Sozialministerium bietet nunmehr über eine eigene Website ([nursinginaustria.at](https://nursinginaustria.at)) eine Datenbank an, die Mustergutachten für alle drei Pflegeberufe enthält. Es arbeitet ebenso an einem Leitfaden, wie Ausbildungen aus den verschiedenen Ländern zu beurteilen sind. Sie bietet Mustergutachten für Nostrifikationsverfahren aus allen Drittstaaten an, ebenso wie Individualgutachten für diplomierte Gesundheits- und Krankenpfleger:innen aus gewissen Ländern, die einen Nostrifikationsantrag stellen. Ziel der Datenbank ist es, die Länder und Fachhochschulen bei ihrer Arbeit der individuellen Prüfung von Anträgen zu unterstützen und so Verfahren zu beschleunigen und zu vereinheitlichen.

Ein weiterer Ansatz für die Anerkennung von Qualifikationen und Berufserfahrung ist die Validierung. Dabei erhalten Menschen die Möglichkeit, etwa in Lernwerkstätten ihr Können unter Beweis zu stellen. Oberösterreich hat mit diesem Ansatz bereits gute Erfahrungen für 26 Berufe gemacht. Die oberösterreichischen Sozialpartner haben mit finanzieller Unterstützung des Landes das Projekt „Du kannst was“<sup>46</sup> für eine Vielzahl von Berufen etabliert, inzwischen wird das Programm auch im Burgenland, in Niederösterreich, Salzburg

---

<sup>46</sup> <https://oe.arbeiterkammer.at/dukannstwas>

und Vorarlberg angeboten. Es erkennt Berufserfahrung und bereits vorhandene Kompetenzen an und unterstützt Menschen dabei, kostengünstig und zeitsparend zu einem vollwertigen Berufsabschluss zu kommen, wenn sie über keinen verfügen, der Abschluss nicht in Österreich anerkannt ist, oder sie bereits länger nicht mehr im erlernten Beruf tätig waren. Es wäre sinnvoll, über eine Erweiterung der Liste der Berufe, die bisher inkludiert sind, nachzudenken. Darüber hinaus sollte man über einen Rechtsanspruch auf Anerkennung von Berufserfahrung und vorhandener Kompetenzen diskutieren.

Als wichtige Schnittstelle für eine Sicherstellung des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs muss das Schul- bzw. Aus- und Weiterbildungssystem gestärkt werden, wie zuletzt auch im Bericht des Bundesrechnungshofs hervorgehoben (Rechnungshof Österreich 2024). Dazu zählen sowohl Interventionen im Schulsystem, um elementare Fertigkeiten (Lesen und Rechnen) sicherzustellen, als auch im Aus- und Weiterbildungsbereich. Diese werden auch benötigt, um jene Beschäftigten zu erreichen, die vom strukturellen Wandel ihres Wirtschaftssektors betroffen sind. Dabei ist darauf zu achten, dass diese zentralen Infrastrukturen des Bildungs- und Ausbildungssystems auch entsprechende finanzielle Mittel erhalten, um den wachsenden Anforderungen zu begegnen. Im Besonderen ist auch die Erweiterung von Kompetenzprofilen, nicht zuletzt hinsichtlich des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, in verschiedenen Sektoren der Daseinsvorsorge notwendig. Das muss sowohl inhaltlich als auch personell in der Aus- und Weiterbildung berücksichtigt werden, wobei darauf hinzuweisen ist, dass diese Anpassungen in den Systemen sich über mehrere Jahre strecken können. Die Aufwertung der Sozialen Arbeit wäre ebenfalls in diesem Kontext geboten. Als Profession, die auf den Abbau von Marginalisierung und Ausschluss zielt und Angebote zur Sicherung der gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Teilhabe macht, bildet sie ein wichtiges Bindeglied und ist eine Brückenbauerin in dem Bestreben, die sozial-ökologische Transformation wirklich inklusiv umzusetzen.

Die Möglichkeiten zur Personalbedarfsdeckung in den Sektoren der Daseinsvorsorge hängen auch davon ab, wie hoch die Bedarfe in anderen Wirtschaftsbereichen sind. Dabei ist zunächst festzuhalten, dass die sozial-ökologische Transformation auch einen Rückbau sowie Konversion von ausgewählten Wirtschaftsbereichen notwendig macht. Die Beschäftigten dieser Sektoren stellen hier ein wichtiges Potenzial für das Arbeiten an einer guten Grundversorgung für alle innerhalb planetarer Grenzen dar.

Straßenrückbau und -umgestaltung, die systematische Stärkung aktiver Mobilitätsinfrastrukturen, Entsiegelung, Durchgrünung und Attraktivierung öffentlicher Räume sowie eine Fokussierung auf Sanierung und Umbau im Gebäudebestand brauchen weiterhin große Personalressourcen aus der Bauwirtschaft, samt der damit einhergehenden (einzel- und volkswirtschaftlichen) Potenziale einer Kreislaufwirtschaft (BKZT 2024). Dies kann leichter erreicht werden, wenn gesamtgesellschaftlich schädliche Produktions- und Konsummuster reduziert werden (APCC 2023). Exemplarisch dafür steht etwa der Bau von neuen Gebäuden, die keinem ganzjährigen Wohnbedürfnis dienen (siehe auch Kapitel 4.6)

In einem zukunftsfähigen industriellen Ökosystem für Mobilität, das die Wertschöpfungsketten von Schienen-, Schifffahrts-, Automobil- und Fahrradindustrie umspannt (EC 2024), braucht es nicht zuletzt eine Stärkung industrieller Kapazität für Schienenfahrzeuge und Elektrobusse. Wie rezente Studien für Deutschland nahelegen, können hier nicht nur notwendige Schrumpfungen der Automobilindustrie ausgeglichen, sondern perspektivisch sogar deutlich überkompensiert und bestehende Stärken weiterentwickelt werden (Candeias 2022). Ausgehend von den vorhandenen industriellen Fertigkeiten in Österreich können hier wichtige Übergangspfade für betroffene Beschäftigte und Regionen etabliert werden. Die dynamische Entwicklung der Bahnindustrie in Österreich bietet hier darüber hinaus einen wichtigen Bezugspunkt (Economica 2023).

Abschließend ist dem Rechnungshof (RH 2024) beizupflichten, der zwar wohlwollend auf vorhandene Initiativen des Bundes und der Länder zur Sicherung des Arbeits- und Fachkräftebedarfs hinweist, gleichzeitig aber auch festhält, dass es neben einer zuverlässigen Datengrundlage an einer Gesamtstrategie mit aufeinander abgestimmten Maßnahmen in Österreich fehlt. Dieser Zustand beeinträchtigt nicht nur die Leistungsfähigkeit der österreichischen Volkswirtschaft, sondern gefährdet auch wichtige internationale und nationale Zielsetzungen, allen voran im Klimaschutz. Dieser Befund ist wohl zu verallgemeinern, indem darauf hinzuweisen ist, dass eine verbesserte Koordination für ein planvolles Vorgehen bei der sozial-ökologischen Transformation im föderalen Bundesstaat notwendig ist.

## 5.6. ZWISCHENFAZIT

In diesem Kapitel standen Fragen der Beschäftigung im Zusammenhang mit einer verbesserten Daseinsvorsorge 2030 im Mittelpunkt. Ausgehend vom Status quo der Beschäftigung zeigt sich, dass rund 917.000 erwerbstätige Personen in den klassischen Daseinsvorsorgesektoren (Basisjahr 2021) selbstständig und unselbstständig beschäftigt waren. Nimmt man auch noch weitere kritische Infrastrukturen bzw. systemrelevante Wirtschaftsbereiche hinzu, insbesondere die öffentliche Verwaltung sowie das Ernährungssystem, dann steigt diese Zahl um weitere 920.000 auf rund 1,84 Mio. Personen. Eine in diesem Sinn erweiterte Grundversorgung umfasst also rund 41,4 % aller 4,44 Mio. Erwerbstätigen in Österreich im Jahr 2021.

Basierend auf dieser Grundlage erfolgte eine erste Abschätzung für den pensionsbedingten Ersatzbedarf in diesen Wirtschaftsbereichen. Dabei wurden jene Beschäftigten der Alterskohorte 55+ als Proxy für den Anteil der Personen herangezogen, die in den kommenden Jahren altersbedingt aus dem Beruf ausscheiden. Andere Ersatzbedarfe, insbesondere durch vorzeitiges Ausscheiden aus den Berufen (z. B. angesichts belastender Arbeitsbedingungen) wurden hier nicht berücksichtigt. Auf Basis der Daten der Abgestimmten Erwerbstatistik (2021) waren rund 189.000 Personen im Bereich der Daseinsvorsorge älter als 55 Jahre. Darüber hinaus waren weitere 188.000 Personen in systemrelevanten Feldern tätig. Zusammengenommen waren es also 377.000 Personen, die annahmegemäß bis 2030 aus diesen Wirtschaftsbereichen pensionsbedingt ausscheiden. Dabei ist der Anteil dieser Alterskohorte im Aggregat betrachtet mit rund 21 % höher als jener der übrigen Wirtschaftsbereiche in Österreich. Nachdem das Basisjahr der Berechnung 2021 ist und daher bereits ein Teil der 377.000 Personen in den Jahren bis 2024 in Pension gegangen ist, reduziert sich diese Zahl. In Ermangelung genauerer Daten wird hier ein aliquoter Anteil für die Jahre bis 2024 in Abzug gebracht. Somit reduziert sich dieser pensionsbedingte Ersatzbedarf für die Periode 2024–2030 auf rund 251.000 Personen, wovon etwa 126.000 auf die Daseinsvorsorge entfallen.

Bereits die Sicherung des Status quo durch ausreichend Ersatzpersonal für altersbedingtes Ausscheiden ist herausfordernd. Wie in dieser Studie gezeigt wurde, braucht es aber in vielen Bereichen zusätzliches Personal für eine verbesserte Daseinsvorsorge. Die Sichtung bestehender Studien sowie eigener Abschätzungen für die näher betrachteten Sektoren Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik, Energieversorgung, Ö(PNR)V, Wohnraumversorgung und öffentliche Erholungsräume legen einen Zusatzbedarf von rund 78.000 bis 98.000 Personen im Zeitraum 2021–2030 nahe. Das sind rund 16–20 % mehr Personen in diesen Sektoren als im Vergleich zum Basisjahr. Dabei sind allerdings bestimmte Teile der Versorgung ausgeblendet bzw. wichtige Faktoren unterbelichtet: Sie reichen vom Ignorieren zentraler Berufsgruppen in den Versorgungssystemen über fehlende Gewichtung von vorzeitigen Berufsaustritten vor Erreichen des Pensionsantrittsalters bis hin zur Vernachlässigung der Unterversorgung im Status quo. Eine Modellrechnung für jene Versorgungssysteme, wo bereits Prognosen bzw. mehr Grundlagen vorhanden sind

(Gesundheit, Langzeitpflege und Elementarpädagogik) legen nahe, dass bei entsprechender Berücksichtigung dieser Faktoren zumindest von einer Verdopplung der Mehrbedarfe (Ersatz- und Zusatzbedarf) auszugehen wäre. Eine integrierte Betrachtung der bestehenden Studienergebnisse und der eigenen Modellrechnung kommt zu einem Mehrbedarf von rund 154.000 Personen für die vier personalintensiven Sektoren Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik und Ö(PRN)V für den Zeitraum 2024–2030. Die drei übrigen kapitalintensiveren Sektoren Energieversorgung, Wohnraumversorgung und öffentliche Erholungsräume spielen eine vergleichsweise geringe Rolle. Ihr sozialer und ökologischer Umbau erfordert allerdings wichtige Beiträge aus der Bauwirtschaft und vorgelagerten Industrien.

Für den einmaligen Ausbau bzw. die Umrüstung der bestehenden physischen Infrastrukturen bedarf es daher auch zusätzlicher Investitionen, die vor allem Beschäftigungsimpulse in der Industrie (z. B. Fertigung von Schienenfahrzeugen oder Batteriespeichern) und Baubranche induzieren. Damit werden auch jene zentralen Vorleistungsbereiche der Daseinsvorsorge und kritischer Infrastrukturen in den Blick genommen, die es ermöglichen, dass zentrale Zielsetzungen im Rahmen der sozial-ökologischen Transformation (u. a. Ausbau der Energienetze, Errichtung von ÖV-Infrastruktur) erreicht werden können. Zur Abschätzung des Zusatzbedarfs an Beschäftigten für diesen Teil der Wirtschaft wird der durch die zusätzlichen Investitionen ausgelöste Beschäftigungsimpuls herangezogen. Dieser wurde gesamthaft dargestellt und enthält folglich auch die Bedarfe, die im vorangegangenen Abschnitt auf Basis bestehender *Bottom-up*-Schätzungen für Teile der Energieversorgung (Installation von PV- und Windkraftanlagen) und der Wohnraumversorgung (Sanierung der Gebäudehülle sowie Ölkesseltausch) dargestellt wurden. Die Schätzung ergibt, dass für eine sozial-ökologische Transformation ein zusätzlicher jährlicher Investitionsbedarf von rund 5,2 Mrd. und 9,2 Mrd. Euro pro Jahr bis 2030 anfallen würde. Dieser Mehrinvestitionsbedarf entspricht grob zwischen 54.000 und 95.000 zusätzlichen Bruttobeschäftigungsverhältnissen (VZÄ), die im Zusammenhang mit diesen Investitionen stehen.

In der Gesamtschau der Ergebnisse für die Periode 2024–2030 (Abbildung 12) ergibt sich zum einen eine große Herausforderung in der Nachbesetzung von pensionierten Beschäftigten in der Daseinsvorsorge und weiteren systemrelevanten Wirtschaftsbereichen. Hier ist von rund 251.000 Personen in einer erweiterten Grundversorgung (126.000 in der Daseinsvorsorge und 125.000 in weiteren systemrelevanten Sektoren) auszugehen. Dazu kommt zum anderen der durch eigene Modellrechnung geschätzte Mehrbedarf in den zentralen Daseinsvorsorgesektoren Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik und Ö(PRN)V von rund 154.400 Personen. Schließlich ist zumindest von rund 54.000 Vollzeitbeschäftigten, vor allem in verschiedenen Teilen der Bauwirtschaft sowie der vorgelagerten Industrie auszugehen, wenn die für die sozial-ökologische Transformation notwendigen Investitionen erfolgen.

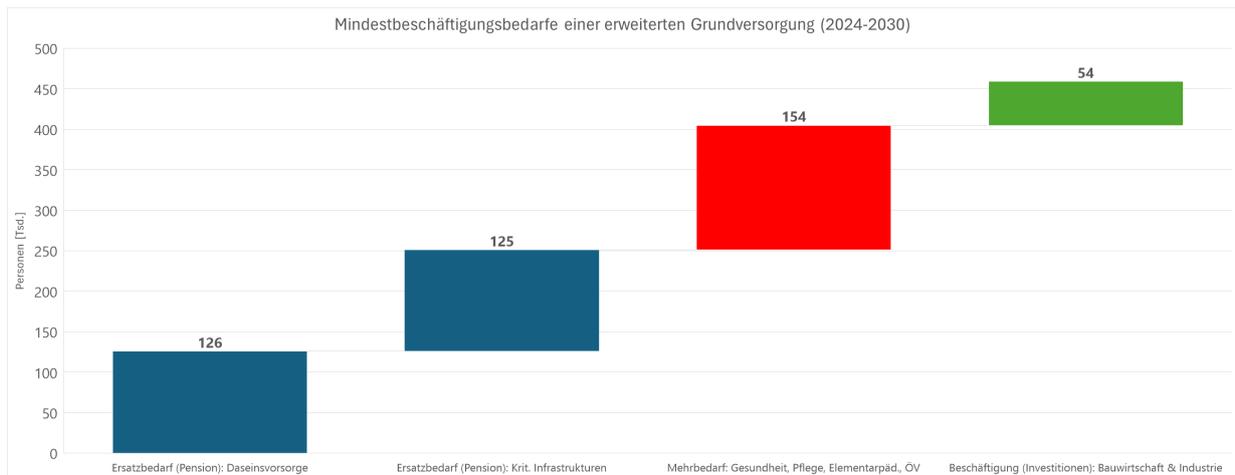


Abbildung 12: Mindestbeschäftigungsbedarfe einer erweiterten Grundversorgung (2024–2030)

Angesichts steigender Personalbedarfe und der angespannten Arbeitsmarktsituation wurden abschließend Elemente eines strategischen, koordinierten Vorgehens zur Sicherstellung der Beschäftigung in den elementaren Versorgungsbereichen der Daseinsvorsorge und kritischen Infrastruktur diskutiert.

## 6. ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

Diese Sondierungsstudie geht vom Status quo der Daseinsvorsorge in Österreich aus, die sich, über einen längeren Zeitraum betrachtet, vor allem nach dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union und nachfolgend durch die Realisierung des EU-Binnenmarkts, deutlich verändert hat. Privatisierung und Liberalisierung haben in den letzten Jahrzehnten zu Veränderungen in den öffentlichen Dienstleistungen in ganz Europa geführt. Es wurden marktorientierte Restrukturierungen durchgeführt, die den Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat transformierten und neue Herausforderungen in Bezug auf den universellen Zugang und die gleichwertige Sicherung von Lebensqualität mit sich brachten. In dieser Studie wurden konkrete Entwicklungen und Tendenzen in Österreich in den Sektoren Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik, öffentlicher Personennahverkehr, Energieversorgung, Wohnraumversorgung und öffentliche Erholungsräume behandelt. Von besonderem Interesse dabei waren (1) Lücken in der universellen, qualitativ hochwertigen Versorgung; (2) die Unterminierung von Standards guter Arbeit; (3) die mangelnde Berücksichtigung oder sogar Verschärfung ökologischer Krisen sowie die Möglichkeiten zur Umsetzung von Klimazielen; (4) dabei wurden rechtliche Rahmenbedingungen wie auch Vermarktlichungsprozesse und mögliche Alternativen in den Blick genommen.

Die Daseinsvorsorge ist ein wichtiger Hebel des sozialen und ökologischen Umbaus. Gleichzeitig ist die Daseinsvorsorge stark geprägt von den Herausforderungen der Klimakrise und der Notwendigkeit des Wirtschaftens innerhalb planetarer Grenzen. Angesichts unterschiedlicher Ausgangslagen, Betroffenheiten und Reaktionsmöglichkeiten ist dabei unbedingt zwischen den unterschiedlichen Bereichen der Daseinsvorsorge zu differenzieren. Insgesamt ergeben sich in Bezug auf die sozialen und ökonomischen Dimensionen vor allem Herausforderungen hinsichtlich der Aufrechterhaltung und Verbesserung des universellen Zugangs zur Versorgung, unabhängig von Haushaltseinkommen oder Erwerbsstatus, sowie die Verbesserung von Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnissen – allen voran im Bereich Gesundheit und Soziales sowie bei Pflegeberufen und in der Elementarpädagogik. Das Ausmaß bzw. die Auswirkungen von Privatisierung und Liberalisierung sind nicht in allen Sektoren gleich. Dennoch kann festgehalten werden, dass eine größere Vermarktlichung in der Tendenz Probleme für die Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse mit sich bringt und soziale Ungleichheit in der Versorgung erhöht. Gemeinsame ökologische Herausforderungen sind in den verschiedenen Kernbereichen der Daseinsvorsorge zu erkennen: Es ist überall notwendig, den Ressourcenverbrauch zu reduzieren und Auswirkungen auf Umwelt und Klima zu minimieren. Unterschiede in den ökologischen Herausforderungen ergeben sich aus den spezifischen Anforderungen und Rahmenbedingungen eines jeden Bereichs, von der direkten Klimaanpassung (z. B. im Gesundheitsbereich) bis hin zur Notwendigkeit einer tiefgreifenden Umgestaltung der Versorgungssysteme, um der Klimakrise entgegenzuwirken (z. B. Energieversorgung). In allen Bereichen steht dabei außer Frage, dass ökologische und soziale Aspekte eng miteinander verschränkt sind.

Aus den einzelnen Sektoren der Daseinsvorsorge, die in dieser Studie untersucht wurden, lassen sich einige übergreifende Schlussfolgerungen ableiten. Die Kernbereiche der Daseinsvorsorge teilen Herausforderungen in Zusammenhang mit sozialen Ungleichheiten und Zugangsgerechtigkeit, der Erderhitzung und der entsprechenden Gestaltung sozial-ökologischer Versorgungsinfrastrukturen. In den meisten Bereichen erschweren komplexe fragmentierte Strukturen und Liberalisierungstendenzen die Gestaltung solcher Infrastrukturen. Anstatt soziale und ökologische Anliegen in den jeweiligen Sektoren gegeneinander auszuspielen, bedarf es einer Integration im Sinne sozial-ökologischer Politikansätze. Zur

Bearbeitung dieser Herausforderungen braucht es eine sozial-ökologische Agenda, die durch kluge Umgestaltung der Versorgungssysteme sowohl Versorgungslücken und soziale Problemlagen als auch ökologische Herausforderungen adressiert.

**Die Bewältigung des sozialen und ökologischen Umbaus kann nur mit einer guten Grundversorgung für alle gelingen. Dies erfordert einen Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge.**

Die Sicherstellung der Grundversorgung im Rahmen der Daseinsvorsorge ist eine wesentliche Errungenschaft der europäischen Wohlfahrtsstaaten der Nachkriegszeit. Sie ist gerade in Zeiten erforderlich, in denen Gesellschaftsordnungen vor einem großen Umbruch stehen. Ein Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge ist heute notwendig, auch wenn insgesamt auf die vermehrte Schonung von Ressourcen im Sinne planetarer Grenzen geachtet werden muss.

Zunächst geht es darum, bestehende Versorgungslücken zu schließen. Diese Studie legt dar, dass derzeit kein ausreichender und universell gleichwertiger Zugang zur Grundversorgung gewährleistet und ein Ausbau in allen untersuchten Bereichen deshalb erstrebenswert ist. Beispielsweise ist im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNRV) keine flächendeckende Versorgung in gleicher Qualität gegeben. Es bestehen große regionale Unterschiede, alternative Angebote, vor allem Bedarfsverkehre, sind nicht zureichend in das bestehende System integriert. Lücken im Angebot betreffen vor allem den ländlichen Raum. In den Sektoren Gesundheit, Pflege und Soziales ist der Alltag der Arbeitskräfte von Überlastung geprägt. Für die Rezipient:innen gibt es im Gesundheitssystem zunehmend lange Wartezeiten und in der Langzeitpflege steigt der Bedarf nicht zuletzt aufgrund des demografischen Wandels rasant an, was sich bisher nicht im Ausbau der Pflegeversorgung widerspiegelt. Auch in der Elementarpädagogik gibt es keine flächendeckende Versorgung bei Krippenplätzen für unter Dreijährige und es bedarf Verbesserungen in Bezug auf Strukturqualität (z. B. Fachkraft-Kind-Relation, längere Öffnungszeiten). Eine Überlastung lässt sich auch für unbezahlte Sorgearbeit (Care-Arbeit) feststellen, etwa in der Betreuung von Kindern oder in der Unterstützung älterer Menschen und Menschen mit chronischen Erkrankungen. Diese Sorgetätigkeiten werden nach wie vor meist von weiblichen Familienmitgliedern übernommen. Deshalb ist der Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge auch unter dem Gesichtspunkt der Geschlechtergerechtigkeit zu betrachten.

Grundsätzlich wird sich die Bereitschaft der Bevölkerung für den sozialen und ökologischen Umbau erhöhen, wenn es gelingt, Existenzängste abzubauen und sozialen Zusammenhalt zu fördern, sodass sich vulnerable Teile der Bevölkerung nicht schutzlos Beschäftigungsunsicherheiten und Versorgungsengpässen, einschließlich fehlender Leistbarkeit, ausgesetzt sehen. Mit einer ausreichenden Grundversorgung und sozialen Absicherung können sich Menschen ohne Angst vor Prekarität und krisenbedingter Unsicherheit (z. B. Angst vor Arbeitsplatzverlust) an den für den sozialen und ökologischen Umbau notwendigen gesellschaftlichen Veränderungsprozessen beteiligen. Eine öffentliche Daseinsvorsorge trägt zu einer Entkopplung von Erwerbsarbeit und materieller Sicherung bei. Beim Ausbau der Daseinsvorsorge ist eine Zwei- oder Mehrklassenversorgung zu verhindern bzw. rückzubauen. Es ist nicht wünschenswert, dass einkommensstarke Haushalte sich Leistungen erkaufen können, während andere auf wichtige Leistungen, die Teil einer Grundversorgung sein sollten, verzichten müssen. So gibt es im österreichischen Gesundheitssystem, u. a. wegen fehlender kassenärztlicher Versorgung, höhere Selbstzahlungen aufgrund der zunehmenden Inanspruchnahme von Wahlärzt:innen. Auch in der Wohnraumversorgung gibt es aufgrund der ungleichen Entwicklung von Mieten bzw. Immobilienkaufpreisen steigende Leistbarkeitsprobleme, was wiederum durch die seit 2022 angestiegenen Lebenshaltungskosten verstärkt wird. Schon lange haben vulnerable

Gruppen überdurchschnittlich hohe Wohnraumkostenbelastungen, vermehrt ist nun auch die Mittelschicht betroffen.

Der Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge ist auch notwendig, um Ziele des Klimaschutzes zu erreichen. Die angestrebte Klimaneutralität erfordert etwa den gänzlichen Umbau des Energiesystems in Richtung erneuerbarer Energieträger, wofür auch die Netzkapazitäten ausgebaut werden müssen. Erforderlich ist auch ein Ausbau des öffentlichen Personenverkehrs auf Straße und Schiene sowie Infrastrukturen für aktive Mobilität. Notwendige Maßnahmen zur Klimaanpassung werden ebenfalls einen weiteren Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge erfordern. Beispiele sind hier ein Ausbau in der Wasserversorgung oder die Transformation des öffentlichen Raums durch grüne und blaue Infrastrukturen, die zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität, der Vermeidung von Hitzeinseln und der Attraktivierung von Ortskernen führen. Mit den Folgen der Erderhitzung entstehen zudem neue Herausforderungen durch Gesundheitsbelastungen und im Katastrophenschutz.

Neben der guten Grundversorgung für alle spielen Bildung und Bewusstseinsbildung für den sozialen und ökologischen Umbau und dessen Akzeptanz eine große Rolle. Daher gilt es, gerade auch in diese Bereiche zu investieren. Mit der Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) kann schon in der frühkindlichen Förderung, also im Aufgabenbereich der Elementarpädagogik, begonnen werden. Hierzu gehört im Besonderen auch die Soziale Arbeit, die durch die aktive Unterstützung diverser – einschließlich vulnerabler – Personengruppen eine weitreichende Umsetzung von Klimaschutz im Alltag herbeiführen kann. Als soziale Dienste sind auch Beratung und Unterstützung beim sozialen und ökologischen Umbau zu stärken, etwa bei Maßnahmen zur Energieeffizienz und Energiesuffizienz, im Rahmen von Gebäudesanierungen und Heizungsaustausch, bei der Umstellung von Ernährungsweisen und Gewohnheiten, in der Mobilität oder dem Umgang mit Hitzebelastungen. Darüber hinaus bedarf es zur Sicherstellung eines inklusiven Zugangs zur Daseinsvorsorge und Verwirklichung sozialer Rechte eine Aufwertung und bewusste Berücksichtigung von Sozialer Arbeit als Profession, die als Bindeglied und Brückenbauerin die Versorgungssicherheit für jene herstellt, die gegenwärtig von Ausschlüssen betroffen sind.

Insgesamt ist ein Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge ist also notwendig, um eine gute Versorgung aller mit wesentlichen menschlichen Grundbedürfnissen sicherzustellen, Klimaziele zu erreichen und so den sozialen und ökologischen Umbau der Wirtschaft zu ermöglichen. Gleichzeitig muss dieser Ausbau im Wissen um die planetaren Grenzen ressourcenschonend erfolgen.

**Der Ausbau der Daseinsvorsorge erfordert integrierte sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Vorgehensweisen, um Ressourcenverbrauch zu minimieren und planetare Grenzen zu respektieren.**

Die Realisierung einer universellen Grundversorgung in einer ökologisch nur begrenzt belastbaren Welt, die zudem gegenwärtig von sozialer Ungleichheit geprägt ist, erfordert integrierte sozial gerechte und ökologisch nachhaltige Vorgehensweisen. Die große Herausforderung ist hier einerseits, Umweltbelastungen wie etwa Emissionen zu senken und den Ressourcenverbrauch zu minimieren, und andererseits zu garantieren, dass alle Menschen Zugang zu einer guten Grundversorgung haben und dass bestehende soziale Ungleichheiten nachhaltig behoben werden. Gekoppelt mit Maßnahmen zum Klimaschutz, zur Effizienzsteigerung und zur Klimawandelanpassung bietet das Prinzip der „Suffizienz“ eine Orientierung. Im Kern geht es dabei darum, die Infrastrukturen des Alltags so zu gestalten, dass insgesamt der Umweltverbrauch (also etwa Energie, Rohstoffe und Boden)

reduziert wird, während gleichzeitig ein gutes Leben für alle ermöglicht wird. Die Anwendung des Suffizienzprinzips bedeutet somit, dass es einen Mindest-, aber auch einen Maximalverbrauch an Ressourcen gibt. Gegenwärtig werden bereits unter den Begriffen „Konsumkorridore“ und „Produktionskorridore“ derartige Zugänge diskutiert. Ziel von Konsumkorridoren ist es, Konsumminima und -maxima auszuhandeln, die einen Grundverbrauch für alle garantieren und gleichzeitig dort Grenzen setzen, wo anderen durch Überkonsum die Deckung ihres Grundverbrauchs verunmöglicht wird. Die zunehmend umgesetzten Maßnahmen zur Rationierung von Wasser quer durch Europa unterstreichen die Relevanz von Regeln, die unterschiedliche Nutzungen und Verbräuche festlegen. Im Bereich der Stromversorgung könnte die Grundidee der „Stromkostenbremse“ aufgegriffen und weiterentwickelt werden. Dabei wurde ein Grundkontingente an Stromverbrauch zu leistbaren Konditionen für alle sichergestellt. Über diesen haushaltsspezifischen Grundbedarf hinausgehende Verbräuche würden durch eine progressive Stromtarifgestaltung Anreize zum sorgsamem Umgang mit Strom setzen.

Neben dem Fokus auf Konsum ist es wichtig, auch den Zusammenhang zwischen Konsum und Produktion in den Blick zu nehmen. Überkonsum wird stets auch produziert und Produktionsentscheidungen (z. B. hinsichtlich Investitionen oder den Einsatz von Arbeitskräften und Werbung) werden von denjenigen getroffen, die die Produktionsmittel besitzen und verwalten. Daher ist es sinnvoll, das Konzept der „Konsumkorridore“ mit dem Konzept der „Produktionskorridore“ zu ergänzen. Im Kontext der Bereitstellung von leistbarem Wohnraum stellt sich die Frage: Wer baut Wohnungen, für welchen Bedarf bzw. Zweck und in welcher Größe? Um leistbaren Wohnraum innerhalb planetarer Grenzen zu schaffen, müssten Maßnahmen gesetzt werden, wie etwa die Einschränkung von finanziellierter Wohnbautätigkeit (Vorsorgewohnungen), die Förderung des Um- und Ausbaus von Bestand, eine aktualisierte Grundsteuer zur Reduktion von Leerstand und Re-Dimensionierung von Freizeit-/Zweitwohnsitzen, die Förderung der Überführung von Bestand in gemeinnützige Wohnformen oder auch Sorgeinfrastrukturen (siehe hier Initiativen in Deutschland, leerstehende Einkaufshäuser in Zentren von Städten zu „Sorgezentren“ umzubauen und damit die Nahversorgung zu stärken und Anlaufstellen für Unterstützung in der Nachbarschaft zu etablieren) und erst zuletzt die Förderung des Neubaus von gemeinnützigen Wohnbauten.

Für die Festlegung von Konsumminima kann teilweise an bestehenden Regelungen im Rahmen sozialstaatlicher Arrangements angeknüpft werden. In manchen Bereichen wie der Wohnbauförderung existieren sogar Regelungen, die sowohl eine bestimmte Mindestgröße als auch eine Maximalgröße von Wohnraum vorsehen. Das Aushandeln von Mindest- und Höchstverbräuchen ist ein komplexer, aber notwendiger Prozess, wenn eine gute Grundversorgung für alle gesichert werden soll. Dafür braucht es Aushandlungsprozesse, die so gestaltet sind, dass Wissenschaft bzw. Expert:innen und Zivilgesellschaft bzw. Bürger:innen einbezogen werden. Sowohl Unter- als auch Obergrenzen können also nur durch reflexive Aushandlungsprozesse etabliert werden und müssen auch regelmäßig an gesellschaftliche und ökologische Entwicklungen und neue Erkenntnisse angepasst werden. Neben Forschungsergebnissen müssen dabei auch immer die Alltagsrealitäten und Erfahrungen der Menschen angemessen berücksichtigt werden. Der Ansatz von Konsum- und Produktionskorridoren eröffnet jenen Menschen, denen gegenwärtig kein angemessener Lebensstandard zukommt und die am stärksten unter Umweltkrisen leiden, eine bessere Grundversorgung und bessere Chancen, am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben.

**Die Verantwortung der öffentlichen Hand und die Orientierung an Gemeinwohl und Gemeinnützigkeit sind grundlegende Voraussetzungen für eine zukunftsorientierte Daseinsvorsorge.**

Ab den 1990er-Jahren setzt mit dem Erstarken neoliberaler Ideologien und damit einem stärkeren Vertrauen in die Marktkräfte, meist eingeleitet durch unionsrechtliche Vorgaben, in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge der Wandel von der „Erfüllungsverantwortung“ des Staates zur sogenannten Gewährleistungsverantwortung ein, wonach die öffentliche Hand die Leistungen nicht mehr selbst bereitstellt, sondern nur mehr gewährleistet, dass sie (häufig von privaten Akteuren) entsprechend erbracht werden. Wenngleich dem Konzept der Gewährleistungsverantwortung im Grunde die Sicherung der Gemeinwohlorientierung in der Daseinsvorsorge innewohnt, haben die Entwicklungen der letzten Jahre gezeigt, dass durch die Auslagerung der Leistungsbereitstellung auf private gewinnorientierte Einrichtungen und durch zunehmenden Wettbewerb in der Daseinsvorsorge die Gewinnorientierung im Sinne des *Shareholder-Value* zum dominierenden Prinzip geworden ist. Dies geht zu Lasten der Gemeinwohlorientierung in der Daseinsvorsorge, so beispielsweise bei der Energieversorgung in Krisenzeiten. Zahlreiche Beispiele, etwa aus dem Gesundheits- und Pflegesektor, zeigen auch, dass bei gewinnorientierten Einrichtungen die Qualität der Versorgung stark unter Druck gerät.

Für eine zukunftsorientierte Daseinsvorsorge, die die Grundbedürfnisse in einer befriedigenden und leistbaren Qualität, sozial gerecht und innerhalb planetarer Grenzen mit den gegebenen knappen Ressourcen abdeckt, gilt es, diesen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken und das Prinzip der Gemeinwohlorientierung (gegenüber der Gewinnorientierung) zu stärken. Eine Stärkung der Gemeinwohlorientierung in der Daseinsvorsorge ist hierbei nicht unbedingt gleichzusetzen mit der Leistungsbereitstellung durch die öffentliche Hand im Sinne der Erfüllungsverantwortung, wenngleich diese für manche Bereiche die wohl effizienteste Form der Leistungsbereitstellung ist.

Der Ausbau der Daseinsvorsorge benötigt somit kollektive Infrastrukturen, die öffentlich garantiert, finanziert und/oder reguliert sowie in vielen Bereichen auch öffentlich bereitgestellt sind. Hier trägt der Staat die Verantwortung, dass der universelle und gleichwertige Zugang zu grundlegenden Gütern und Sachleistungen der Daseinsvorsorge für die gesamte Bevölkerung garantiert ist.

Die zentralen Argumente hierfür sind, dass kollektive Infrastrukturen ein dichtes Netz der Leistungserbringung schaffen sowie Verbund- und Größenvorteile nutzen. Zudem sind sie sowohl in Bezug auf die Energie- und Ressourcennutzung als auch in Bezug auf Investitions- und laufende Kosten effizienter als eine privatwirtschaftlich-profitorientierte Bereitstellung. Hinzu kommen die Vorteile zentraler Korrektur- und Steuerungsfähigkeit durch die öffentliche Hand, die durch eine entsprechende öffentliche *Governance* gegen Fehlentwicklungen abzusichern sind. Die Infrastrukturen und Elemente der kollektiven Daseinsvorsorge können direkter und effektiver im Sinne ökologischer Nachhaltigkeit umgestaltet werden, wenn sie sich in öffentlicher Hand befinden. Wenn Leistungen der Daseinsvorsorge vermehrt nach gewinnorientierten Logiken erbracht werden, kann dies hingegen die Krisenanfälligkeit erhöhen und damit auch die Transformationspotenziale schwächen; so sind in Krisenzeiten häufig staatliche Garantien oder Stützungen für privat bereitgestellte Güter der Daseinsvorsorge notwendig.

Die Absicherung und der Ausbau der Daseinsvorsorge bedürfen ausreichender finanzieller Ressourcen, aber auch entsprechender rechtlich-institutioneller Rahmenbedingungen, die ein sach- und innovationsorientiertes Management im Sinne des Gemeinwohls (Gemeinnützigkeit) und der effizienten Nutzung der Ressourcen ermöglichen, und damit eine Renditeorientierung zum Zweck privater Bereicherung unterbinden. Zudem sind Regularien notwendig, die einheitliche Qualitätsstandards in der Erbringung sichern, hohe Umweltstandards fördern und gute Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse aufrechterhalten. Insgesamt müssen bisherige Privatisierungs- und Liberalisierungsschritte unter Berücksichtigung ihrer politischen, ökonomischen und sozial-ökologischen Auswirkungen evaluiert und allenfalls rückgebaut werden.

Zur Absicherung der Gemeinwohlorientierung dient als leitendes Prinzip insbesondere die Gemeinnützigkeit in der Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge. Folgende Ansätze verankern dieses Prinzip in der Daseinsvorsorge:

■ **Stärkung der Gemeinwohlorientierung in der öffentlichen Bereitstellung**

Öffentliche Unternehmen, die nach privatwirtschaftlichen Prinzipien und Sinne eines privatwirtschaftlich geschulten Managements geführt werden, verfehlen die gemeinwirtschaftlichen Ziele, wenn die Unternehmensführung darin besteht, die Optimierung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen der angemessenen Bedarfsdeckung und guten Arbeitsbedingungen überzuordnen. Deshalb sollte auch in der öffentlichen Bereitstellung die Gemeinwohlorientierung leitend sein.

■ **Stärkung der Gemeinnützigkeitsregeln für private Leistungserbringer**

Dort, wo die Bereitstellung von Leistungen der Daseinsvorsorge nicht direkt öffentlich erfolgt, sollte vermieden werden, dass vermittelt über Auslagerungen die *Shareholder-Value*-Orientierung die gesamte Institution dominiert und diese der Volatilität der Finanzmärkte ausliefert wird. (Gemeinnützigkeits-)Regularien sind erforderlich, um eine Sozialisierung von Risiken und Haftungen bei anhaltender Privatisierung von Gewinnen zu verhindern. Effektive Regeln hierfür umfassen eine dauerhafte Vermögensbindung und das Verhindern der Wertabschöpfung (Extraktion, Finanzialisierung), die sowohl den Betrieb wie auch das Anlagevermögen (bestehende technische Infrastrukturen) betreffen. Auch sollten die Zugangsvoraussetzungen für den Betrieb von gemeinnützigen Einrichtungen, gerade in den Bereichen Gesundheit, (Langzeit-)Pfleger und Soziales, geschärft werden, z. B. durch die Bindung an entsprechende Rechtsformen. Um Gemeinwohlorientierung zu sichern, wäre es relevant, auch Gebäude (Immobilien) in Gemeinnützigkeitsregularien zu inkludieren.

■ **Nachscharfen existierender und Einführung neuer Regulierungen für die Gemeinwohlorientierung und die Gemeinnützigkeit**

In den liberalisierten Bereichen der Daseinsvorsorge und im Besonderen im Energiesektor hat sich gezeigt, dass die bloße Gewährleistung eines funktionierenden Wettbewerbsmarkts durch Regulierung nicht ausreicht, um die Grundversorgung (d. h. die Versorgung aller mit erschwinglichen Preisen und der vulnerablen Gruppen zu Sondertarifen) sicherstellen zu können. Davon ausgehend, dass manche Daseinsvorsorgeleistungen weiterhin in einem liberalisierten Umfeld (d. h. regulierten Wettbewerbsmarkt) bereitgestellt werden (etwa Energie), ist sicherzustellen, dass durch Regulierung auch das Gemeinwohl in diesen Bereichen tatsächlich garantiert wird. Es bedarf einer Auffangregulierung für den Fall, dass der Wettbewerbsmarkt die entsprechenden Leistungen nicht selbst von sich aus bereitstellt (z. B. entsprechende Reserven für den Krisenfall vorhalten, erschwingliche Preise bereitstellen). Folglich sollte angesichts der begrenzten ökologischen Ressourcen, die übermäßige Gewinne in diesen Bereichen gesellschaftlich als nicht mehr vertretbar erscheinen lassen, die Regulierung der liberalisierten Daseinsvorsorgebereiche eine Korrekturmöglichkeit der Wettbewerbsmärkte (Preisregulierungen, Begrenzung von Gewinnmargen) beinhalten: Beispiele hierfür sind der Mietpreisdeckel oder die Gewinnabschöpfung bei Energieunternehmen. Zudem ist die Regulierung der liberalisierten Daseinsvorsorgebereiche auch auf ökologische Ziele, allen voran die Klimaschutzziele, auszurichten. Damit gehen vielfältige neue Aufgaben der Regulierungsbehörden einher, die dafür auch eine entsprechende Aufstockung der Ressourcen benötigen werden.

■ **Etablierung von Mechanismen, die die gemeinwohlorientierte, sorgsame Verwendung von öffentlichen Geldern sicherstellen und extraktive Geschäftsmodelle beenden bzw. verhindern**

Wenn private Akteure durch die öffentliche Hand mit der Leistungserbringung beauftragt werden, die (private) Leistungserbringung durch öffentliche Gelder unterstützt oder finanziert wird, oder es aufgrund schon vollzogener Liberalisierungen bzw. bestehender Verträge kurzfristig nicht möglich ist, nur gemeinnützigkeitsgebundene Anbieter zuzulassen, sollte eine stärkere Festschreibung von verbraucher-, arbeitnehmer(schutz)-

und umweltbezogenen Bestimmungen dafür sorgen, dass die Leistungserbringung im Sinne des Gemeinwohls gestaltet wird. Hierbei sollten z. B. eine Deckelung von Gewinnmargen und ein Verbot bestimmter Geschäftsmodelle bzw. finanzmarkt-orientierter Investitionen angedacht werden, um öffentliche Finanzierungsspielräume durch die Unterbindung von *Financial Engineering* und Renditenextraktion aufrechtzuerhalten. Weitere Instrumente in diesem Kontext wären strengere Transparenz- und Offenlegungspflichten, ein verbessertes Unternehmensberichtswesen, ein Ausbau von Investment-Screenings, die Evaluierung der Risiken für Gemeinwohlorientierung sowie effektive Haftungsregeln für die beteiligten privaten Unternehmen. Darüber hinaus müssen auch in diesen Unternehmen eine Kollektivvertragspflicht und qualitätsgerechte verbindliche Personalschlüssel gesichert sein.

**Der Ausbau der öffentlichen Daseinsvorsorge sollte mit ihrer Demokratisierung einhergehen und von einer Stärkung der Teilhabe sowie mehr Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten begleitet werden.**

Neben einer verlässlichen und ausreichenden Versorgung, die in öffentlicher Verantwortung unter Berücksichtigung sozialer und ökologischer Kriterien zur Verfügung gestellt wird, sind mehr Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten in allen Bereichen der Daseinsvorsorge eine Voraussetzung, um eine Vertretung der Interessen und Sichtweisen von Nutzer:innen und Beschäftigten sicherzustellen. Dafür gibt es unterschiedliche Ansatzpunkte.

Unter dem Vorzeichen der Rekommunalisierung (oder auch Vergesellschaftung) gibt es in vielen Ländern Europas (und darüber hinaus) seit vielen Jahren Bestrebungen, angesichts der negativen Erfahrungen mit privatisierten Dienstleistungen der Daseinsvorsorge diese wieder in die öffentliche Hand „zurückzuholen“, um erneut Gestaltungsmacht zu erlangen und politische Steuerung zu ermöglichen. Dabei spielt auch das Ziel, demokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten in den Kommunen zu erweitern, eine Rolle, etwa durch Bürger:innenräte oder andere partizipative Gremien. Solche Partizipationsprozesse sollten ausgebaut werden, um die soziale Teilhabe und Demokratisierung zu stärken. Das kann durch partizipative Planung öffentlicher Räume oder bei sozialen Dienstleistungen durch die Einbindung von Rezipient:innen in verschiedenen Gremien geschehen, z. B. durch die Etablierung von Patient:innen- bzw. An- und Zugehörigenbeiräten in Gesundheitseinrichtungen, Einwohner:innenbeiräten im Bereich der Primärversorgung oder auch Selbsthilfegruppen. Dabei darf die Einbindung von Rezipient:innen klarerweise nicht bedeuten, dass sie unter dem Deckmantel der „Selbstorganisation“ mit der Versorgung allein gelassen werden oder unentlohnte Arbeit auf sie abgewälzt wird. Vielmehr geht es darum, dass ihr Wissen bzw. ihre Expertise wie auch ihre Bedürfnisse berücksichtigt werden und demokratische Gestaltungsräume geschaffen werden. In diese Richtung zielen Initiativen wie der Bürger:innenrat *Care-Arbeit und Vereinbarkeit* in Vorarlberg und die derzeit laufenden Pilotprojekte unter dem Titel *Care-Räte*, in denen sich Bewohner:innen verschiedener Gemeinden oder Stadtteile am Auf- und Umbau der sorgenden Strukturen beteiligen.

Auch die Förderung und Ermöglichung gemeinnütziger Leistungsbereitstellung durch private Träger oder Initiativen kann zur öffentlich koordinierten Versorgung beitragen. Beispiele dafür sind gemeinnützige Initiativen, die Leistungen an Dritte erbringen (z. B. gemeinnützige Vereine in der Obdachlosenhilfe oder in der Pflege), selbstorganisierte Kindergruppen oder Ressourcengemeinschaften, in denen private Akteure die Leistungsbereitstellung selbst organisieren, wie Erneuerbare Energiegemeinschaften, die Strom selbst produzieren und verbrauchen. Auch im Bereich der Mobilität gibt es bereits derartige Ressourcengemeinschaften (z. B. Vereine, die Carsharing organisieren). Die wohl am

stärksten institutionalisierte Form derartiger privater gemeinnütziger Leistungsbereitstellung sind die gemeinnützigen Wohnbauträger nach WGG, die in der EU mittlerweile als Erfolgsmodell bei der Wohnraumversorgung gelten. In den letzten Jahren kamen in diesem Sektor sogenannte Wohnprojekte hinzu, die ebenfalls darauf abzielen, selbstorganisiert leistbaren Wohnraum zu schaffen, der in gemeinschaftlichem Eigentum steht. Derartige Formen der Leistungsbereitstellung stärken die Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Nutzer:innen in der Daseinsvorsorge und ermöglichen – z. B. wenn sie als Genossenschaften organisiert sind – auch die Teilhabe daran. Solche Strukturen sind zu stärken, u. a. durch die Schaffung klarer rechtlicher Rahmenbedingungen für ihr Tätigwerden und durch entsprechende sichere, langfristige finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand.

Ein wichtiges Thema in der Organisation gemeinnütziger Leistungserbringung bildet auch die Demokratisierung von Arbeitsprozessen, u. a. durch den Ausbau von Mitspracherechten und den Abbau von Hierarchien und Privilegien zwischen Personalgruppen sowie zwischen Professionellen und Rezipient:innen. Ein Beispiel für Ersteres ist das international bekannt gewordene niederländische Pflegemodell *Buurtzorg* („Nachbarschaftspflege“), das durch Umstellungen im Arbeitsprozess, den Wegfall von Bürokratie und Zeitlimitierungen, die Stärkung persönlicher Beziehungen sowie die Organisation in kleinen selbstständigen Teams versucht, Hierarchien abzubauen und Pflegepersonen mehr Autonomie zu geben. Ein Beispiel für Letzteres ist die *Equal Care Coop* in Großbritannien, die Pflegebedürftige, ihre Angehörigen und Pflegekräfte zusammenbringt, um gemeinsam Pflege und Betreuung zu organisieren sowie angemessene Arbeitsbedingungen und gute Bezahlung für Betreuungskräfte zu garantieren. Gleichzeitig ist aber sicherzustellen, dass die öffentliche Hand auch bei Etablierung solcher Strukturen die Verantwortung für die Daseinsvorsorge behält. Der Ausbau und die Umsetzung von Partizipationsprozessen im Bereich der Daseinsvorsorge braucht, neben der finanziellen Unterstützung durch die öffentliche Hand, auch die proaktive Einrichtung und die rechtliche Verankerung solcher Ansätze.

Bei Unternehmen der Daseinsvorsorge, die sich in öffentlichem Eigentum befinden, gibt es ebenso Potenziale für einen Ausbau der Mitgestaltungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten durch Nutzer:innen und Beschäftigte, mit denen auch die Gemeinwohlorientierung gestärkt werden könnte. So wurde etwa in den letzten Jahren in Frankreich in einigen Gemeinden in den Governancestrukturen der öffentlichen Wasserversorger die Präsenz und Mitsprache von Vertreter:innen der Nutzer:innen und Beschäftigten verstärkt. Darüber hinaus ist der soziale und ökologische Umbau auch ein arbeitsrechtliches und gesundheitspolitisches Thema, sodass entsprechende Forderungen zum Bestandteil von betrieblicher Mitbestimmung und Kollektivverhandlungen gemacht werden sollten. Hierzu gehört auch die Entwicklung von Instrumenten für Betriebsräte, um Nachhaltigkeitsziele und soziale Gerechtigkeit durchzusetzen.

**Ausbau und Stärkung der Gemeinwohlorientierung in der Daseinsvorsorge müssen auch in den EU-Binnenmarktregeln bzw. im EU-Rechtsrahmen verankert werden.**

Die Sicherung der Gemeinwohlorientierung in der Daseinsvorsorge ist in den EU-Verträgen an sich verankert, in Art 106 Abs 2 (der eine Ausnahme von der Anwendung der Wettbewerbsregeln vorsieht, sofern dies die Funktionsfähigkeit der Daseinsvorsorge gefährdet) und Art 14 AEUV, dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (der die Funktionsgarantie nochmals als Zielbestimmung festschreibt), sowie in der Festlegung der Kompetenzbestimmungen, wonach die Bereiche Bildung, Gesundheitswesen und Soziales explizit Kompetenz der Mitgliedstaaten sind. Wie oben beschrieben sind diese Regelungen allerdings so ausgelegt worden, dass sie alle Bereiche der Daseinsvorsorge umfassen (auch Bildung, Gesundheit, Soziales), allgemein starken Druck auf die

Organisations- und Finanzierungsstrukturen der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung der Daseinsvorsorge ausüben und wo sekundärrechtlich konkretisiert (z. B. Energie, Bahn), Eingriffe in die Märkte zur Sicherstellung der Gemeinwohlorientierung nur in einem sehr eingeschränkten Umfang zulassen.

Um die Gemeinwohlorientierung in der Daseinsvorsorge auch unionsrechtlich zu stärken, sollte in den Verträgen explizit festgeschrieben werden, dass – um auch die Kompetenzen der Mitgliedstaaten in diesen Bereichen zu wahren – die Wettbewerbs- (inklusive Beihilfenrecht) und Binnenmarktregeln (Grundfreiheiten) auf die Bereiche Bildung, Gesundheit, Soziales grundsätzlich nicht zur Anwendung gelangen. Für die restlichen Bereiche sollte verankert werden – in Umkehrung der bisherigen Auslegung von Art 106 Abs 2 AEUV – dass die Gemeinwohlorientierung in der Daseinsvorsorge die Regel ist und die Anwendung der Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln nur zulässig ist, wenn nachgewiesen werden kann, dass diese die Gemeinwohlorientierung nicht gefährdet. In den sekundärrechtlichen Bestimmungen sollten weitergehende Möglichkeiten von Markteingriffen vorgesehen werden, um die Gemeinwohlorientierung in den Bereichen sicherstellen zu können, wenn die Märkte dabei versagen (wie z. B. zumindest im Ansatz durch die Reform der Strommarkt-Richtlinie schon erfolgt).

**Eine größere öffentliche Verantwortung für den Ausbau der Daseinsvorsorge braucht eine effektive und gestaltende öffentliche Planung.**

Um die bestmögliche Versorgung aller mit Dienstleistungen bei knappen Ressourcen und unter Einhaltung planetarer Grenzen zu garantieren, ist die öffentliche Planung der Leistungsbereitstellung in der Daseinsvorsorge zu verbessern und verbindlicher zu gestalten. Im Zuge von Liberalisierung und Privatisierung und mit der Etablierung der Leitbilder des „Gewährleistungsstaats“ und des „*New Public Managements*“ in der Daseinsvorsorge, insbesondere ab den 1990er-Jahren, hat sich öffentliche Planung in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge auf die bloße Funktion einer allgemeinen Rahmensetzung und Orientierung (strategische Planung) zurückgezogen. Die konkrete Entscheidung, wo z. B. Netze ausgebaut und welche Leistungen bereitgestellt werden, ist den Akteuren (private oder öffentliche Unternehmen bzw. Einrichtungen) häufig selbst übertragen worden, die diese in einem zunehmend marktlichen Umfeld und somit nach Marktprinzipien zu treffen haben – sei es, weil in den Bereichen ein Wettbewerb im Markt (z. B. Energie), ein Wettbewerb um den Markt (z. B. ÖPNRV) oder eine leistungsorientierte Finanzierung zur Effizienzsteigerung (z. B. Krankenhäuser) eingeführt worden ist. Durch diese Systeme ist als bestimmender Faktor der Lenkung, welche Leistungen in der Daseinsvorsorge bereitgestellt werden, das marktwirtschaftliche Prinzip eingeführt worden (d. h. Planung nach den Logiken des Marktes, die sich nach Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft der Konsument:innen richtet).

Das Ziel der Klimaneutralität, bei gleichzeitigem Schutz der Biodiversität und der damit notwendig einhergehende Umbau, auch ganz konkret von Daseinsvorsorgebereichen (z. B. Energiewende, Mobilitätswende, Umbau des Gebäudebestands) sowie das Ziel einer guten Grundversorgung für alle bedürfen einer stärkeren Steuerung und damit gestaltenden Planung durch den Staat – konkret: die Verwaltung. Gerade dort, wo der Markt im Erreichen der entsprechenden Ziele der Klimaneutralität und Ressourcenschonung versagt, weil diese Ziele nicht mit den marktwirtschaftlichen Zielen der Gewinnmaximierung gleichlaufen, hat der Staat über entsprechende Planung und Steuerung des Marktes bzw. durch eigene Leistungsbereitstellung dafür Sorge zu tragen. In der Daseinsvorsorge tritt das Argument hinzu, dass Planung nach Marktlogiken statt nach Bedarf der Bevölkerung bereits zu Versorgungslücken geführt hat (z. B. Versorgungssicherheit und erschwingliche Preise im Energiesektor). In Zukunft muss es darum gehen, durch öffentliche Planung die oft in

Konflikt zueinanderstehenden Ziele der Ressourcenschonung und Grundversorgung bestmöglich in Einklang zu bringen.

Um all diese Ziele tatsächlich erreichen zu können, ist Planung zunehmend als Positivplanung auszugestalten, also als eine solche, die nicht nur ein ermöglichender Rahmen für private Leistungserbringer ist, sondern auch gestaltet und direkt umzusetzen ist. Im Sinne einer resilienten Planung im Kontext von Klimaschutz und Klimaanpassung muss Planung zunehmend das Halten von Reserven und die Prävention von Krisen mitberücksichtigen – das erfolgt im System der Planung nach Marktlogiken derzeit ebenso unzureichend (z. B. betreffend die Erzeugungskapazitäten im Energiesektor). Zentral wird sein, Planung zunehmend integrierend zu denken, also über die einzelnen Bereiche hinweg und im Besonderen die Wechselwirkungen zwischen den Bereichen berücksichtigend (z. B. Wohnen und Mobilität, Wohnen und Grünraumgestaltung, Mobilität und Gesundheit, Wohnen und Pflege usw.). Mit Blick auf die große Herausforderung ausreichend Personal für all jene Personen, die in den nächsten Jahren in Pension gehen sowie für den notwendigen Ausbau der Daseinsvorsorge zu qualifizieren ist ebenso eine umfassende und integrierte Planung notwendig.

Eine derartige Planung ist ein komplexes Unterfangen, das nicht nur bessere Ressourcen in der Verwaltung, sondern auch ein besseres und koordinierteres Vorgehen zwischen den verschiedenen Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) erfordert. Aber auch eine stärkere Kooperation mit privaten Leistungserbringern, ebenso wie die Einbindung von Beschäftigten und Nutzer:innen (im Sinne einer partizipativen Planung), wird zentral sein, um die entsprechenden Datengrundlagen und das notwendige Know-how für eine derartige Planung seitens der öffentlichen Hand zu erlangen. Der Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) könnte in diesem Bereich Vorteile bringen, ist aber auch mit Risiken verbunden, die über entsprechende rechtliche Steuerung zu vermeiden sind.

**Der Ausbau der Daseinsvorsorge benötigt den Umbau des Steuersystems und der Fiskalregeln, um vorhandene Ressourcen in die Daseinsvorsorge zu lenken.**

Zur Sicherstellung der Gemeinwohlorientierung in der Daseinsvorsorge sind ausreichende finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Progressive Einkommens- und Kapitalertragssteuern, erbschafts- und vermögensbezogene Steuern, sowie eine entsprechende Bepreisung ökologisch schädlicher Gebrauchsgüter, können dafür sorgen, dass sowohl Großunternehmen als auch private Haushalte mit überdurchschnittlichem Einkommen und Vermögen einen deutlich größeren Beitrag als bisher zur Sicherstellung der Grundversorgung in der Daseinsvorsorge sowie zum sozial-ökologischen Umbau leisten. Diese Maßnahmen würden zudem der Erkenntnis Rechnung tragen, dass wohlhabende Gesellschaftsschichten nicht nur sozial, sondern auch aufgrund ihres überproportional hohen Anteils am Ressourcenverbrauch gegenüber anderen Bevölkerungsteilen eine höhere Verantwortung für den sozialen und ökologischen Umbau tragen (und im Sinne des sozialen Ausgleichs auch tragen sollten). Durch entsprechend ausgestaltete sozial-ökologische Steuerreformen können sowohl ökologische Lenkungswirkungen als auch umverteilende Effekte erreicht werden. Diese Lenkungs- und Umverteilungswirkungen können durch die konkrete Ausgestaltung der Daseinsvorsorge im Sinne umweltfreundlichen Verhaltens und der Veränderung von Routinen verstärkt werden, indem Strukturen und Kontextbedingungen für individuelles Verhalten verändert und Infrastrukturen klimafreundlich umgestaltet bzw. bereitgestellt werden.

Zur Finanzierung der Sicherung und des in vielen zentralen Bereichen notwendigen Ausbaus der Daseinsvorsorge steht eine Vielfalt an Instrumenten zur Verfügung. Zu unterscheiden ist hierbei zunächst zwischen Bereichen der Daseinsvorsorge, die zur Gänze

oder teilweise durch Markterlöse (z. B. Energieversorgung) oder Nutzer:innen-Entgelte (z. B. Wasserversorgung) finanziert werden, und jenen, die vor allem öffentlich (z. B. von den Gebietskörperschaften oder der Sozialversicherung; öffentlicher Verkehr mit geringen Nutzer:innenerlösen; Gesundheitswesen; Elementarpädagogik) finanziert werden. Vor allem bei vermarktlichten Daseinsvorsorgeleistungen, die von gewinnorientierten Unternehmen erbracht werden, besteht die wesentliche Aufgabe der Planung in der Gestaltung und Veränderung der derzeitigen Rahmenbedingungen, um sowohl Markterlöse als auch Investitionen in die der Sicherung der Daseinsvorsorge und des Klimaschutzes dienenden Bereiche zu leiten; beispielsweise betrifft dies im Bereich der Energieversorgung den Ausbau der erneuerbaren Energieträger und Verteilungsnetze.

Im Hinblick auf die öffentliche Finanzierung der Daseinsvorsorge sind vor allem drei Zielrichtungen herauszugreifen: Erstens werden nach wie vor öffentliche Mittel nicht effizient im Sinne der Daseinsvorsorge und des Klimaschutzes eingesetzt (z. B. Investitionen in nicht-nachhaltige, fossile Infrastrukturen; klimakontraproduktive direkte und indirekte Subventionen). Zweitens sind zur Sicherung der Daseinsvorsorge neue öffentliche Einnahmequellen zu diskutieren, die bei entsprechender Ausgestaltung auch sozial ausgleichend sein können. Hierbei könnte eine Neugestaltung bestimmter Steuern (z. B. vermögens- und erbschaftsbezogene Steuern) diskutiert werden. Drittens braucht es Umschichtungen innerhalb der öffentlichen Budgets und eine grundsätzliche Diskussion über Änderungen der fiskalischen Rahmenbedingungen auf europäischer und österreichischer Ebene, damit zukunftsgerichtete, sozial-ökologische Investitionen in die Daseinsvorsorge (z. B. Bildung, Gesundheit, Energieversorgung und Dekarbonisierung) auch über zusätzliche Verschuldung des öffentlichen Sektors ermöglicht werden. Das ist ökonomisch sinnvoll, vor allem, wenn es um den Ausbau von Infrastrukturen geht, die über mehrere Generationen hinweg genutzt werden. Öffentliche Investitionen in diesem Bereich müssten somit im Sinne der „goldenen Investitionsregel“ anders behandelt werden.

**Der zukunftsfähige Ausbau der Daseinsvorsorge braucht eine Ausbildungsoffensive für die notwendigen Arbeitskräfte und die Attraktivierung ihrer Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse.**

Um eine zukunftsfähige Daseinsvorsorge zu garantieren, braucht es ausreichend qualifiziertes Personal. Diese Sondierungsstudie zeigt, dass sowohl für den Erhalt wie für den Ausbau der Daseinsvorsorge in den nächsten Jahren auch aufgrund der demografischen Entwicklung ein hoher Personalbedarf besteht. Wie vom Rechnungshof (Rechnungshof Österreich 2024) zuletzt festgehalten, sind die Datengrundlagen für eine vorausschauende Personalplanung zu verbessern. Damit sollten auch genauere Personalprognosen möglich sein, die bisher unterbelichtete Faktoren wie Mehrbedarfe durch fehlendes Personal im Status quo sowie vorzeitiges Ausscheiden aus dem Beruf berücksichtigen. Angeraten erscheint auch eine Erweiterung der Prognoseinstrumente, damit bisher ausgeblendete Berufsgruppen (z. B. 24-Stunden-Betreuer:innen in der Langzeitpflege, Assistenzpersonal in der Elementarpädagogik) systematisch in den Blick genommen werden. Schließlich sollte in Betracht gezogen werden, die Personalprognosen auch auf andere Sektoren auszudehnen, die vor einer Ausweitung stehen, besonders im ÖPNRV.

Um den Personalbedarf decken zu können, braucht es vorausschauende und innovative Ausbildungsoffensiven. Ein Beispiel dafür ist das von der österreichischen Gesundheitskasse (ÖGK) aufgelegte Stipendium (monatlich 923 Euro) für bis zu 100 Medizinstudierende, die sich zu mindestens fünf Jahren Kassenarztztätigkeit in einer Bedarfsregion verpflichten. Ein anderes Beispiel ist die Initiative „Pflege Zukunft Wien“, die im Auftrag der Stadt Wien

gestartet wurde, um den Zusatzbedarf an Pflegekräften bis 2030 für Wien auszubilden.<sup>47</sup> Neben der Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze und der Etablierung einer neuen dreijährigen Pflegefachschule werden Auszubildende finanziell unterstützt: In Tirol erhalten Auszubildende in der Gesundheits- und Krankenpflege sowie in Sozialbetreuungsberufen ein Stipendium (monatlich 600 Euro), zu zwei Dritteln vom Bund und zu einem Drittel vom Land finanziert.<sup>48</sup> Auch das Arbeitsmarktservice hat für Personen, die sich umschulen lassen möchten, ein eigenes Pflegestipendium (monatlich mindestens 1.536 Euro) eingerichtet.<sup>49</sup> Die Höhe der Ausbildungsgelder bzw. Stipendien liegt jedoch weit unter den oben angeführten Gehältern für andere Bereiche, wie etwa für angehende Polizist:innen. So erhalten Polizeischüler:innen aktuell ab Tag eins ihrer zweijährigen Ausbildung rund 2.100 Euro, gegen Ende der Ausbildung 2.760 Euro.<sup>50</sup> Die geringeren monatlichen Beträge für Auszubildende in Pflege- und Sozialbetreuungsberufen spiegeln somit den gesellschaftlich geringeren Wert für diese Tätigkeiten wider und wären dringend zu verändern. Insgesamt erfordert die Entwicklung von Qualifizierungs- und Ausbildungsstrategien eine stärkere Koordinierung, u. a. zwischen den verschiedenen Bildungseinrichtungen, dem Arbeitsmarktservice, Institutionen der Daseinsvorsorge, Arbeitnehmer:innenvertretung und den zuständigen Ministerien. Zudem bedarf es auch der Weiterbildung und -qualifizierung von Personal in Bezug auf Maßnahmen zum Klimaschutz und Klimaanpassung in den Sektoren der Daseinsvorsorge.

Darüber hinaus müssen alle Berufe innerhalb der Daseinsvorsorge durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Beschäftigungsverhältnisse attraktiver gemacht werden. Dies ist sowohl für die Gewinnung zusätzlicher Arbeitskräfte als auch für das Halten der bestehenden Beschäftigten zentral. So kann auch der Teufelskreis aus vorzeitigem Ausscheiden aus dem Beruf aufgrund von Überlastungen, weiterer Verschärfung der Personalsituation und damit auch die Deattraktivierung des Berufs (v. a., aber nicht nur in Gesundheit, Pflege und Bildung) durchbrochen werden. Dabei können unterschiedliche Dimensionen adressiert werden – von informationsorientierten Kampagnen und Marketingaktivitäten über eine verbesserte Entlohnung bzw. materielle Anerkennung von gesellschaftlich zentraler Arbeitsleistung bis hin zu verbesserten Arbeitsbedingungen, gesünderen Arbeitszeiten und organisatorischen Innovationen, die Arbeitskräften mehr Gestaltungsraum ermöglichen.

Ein weiterer wichtiger Hebel liegt in der Mobilisierung von Menschen in Österreich, deren Potenzial für den Arbeitsmarkt übersehen bzw. zu wenig genutzt wird. Hier müssen die Hemmnisse adressiert werden, die Menschen an einer größeren Arbeitsmarktbeteiligung hindern. Hier braucht es einen größeren politischen und unternehmerischen Willen, in die Aus- und Weiterbildung von Beschäftigten, Arbeitssuchenden sowie Menschen mit Migrationsbiografie zu investieren. Die zuletzt vom Sozialministerium gesetzten Maßnahmen bezüglich der Nostrifikationen im Bereich der Pflege sind ein Beispiel dafür, wie vorhandene Potenziale von Arbeitskräften, die über im Ausland erworbene Qualifikationen verfügen, besser genutzt werden können. Das Sozialministerium bietet nunmehr über eine eigene Website ([nursinginaustria.at](https://nursinginaustria.at)) eine Datenbank an, die Mustergutachten für Pflegeberufe enthält. Ziel der Datenbank ist es, die Länder und Fachhochschulen bei ihrer Arbeit der individuellen Prüfung von Anträgen zu unterstützen und so Verfahren zu beschleunigen und zu vereinheitlichen. Ein weiterer Ansatz für die Anerkennung von Qualifikationen und Berufserfahrung ist der Ansatz der Validierung. Dabei erhalten Menschen die Möglichkeit, ihr Können unter Beweis zu stellen, etwa in Lernwerkstätten. Das

---

<sup>47</sup> <https://pflegezukunft.wien>

<sup>48</sup> <https://sob-tirol.tsn.at>

<sup>49</sup> [https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit\\_beruf\\_und\\_pension/stipendien/pflegestipendium.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/arbeit_beruf_und_pension/stipendien/pflegestipendium.html)

<sup>50</sup> <https://www.finanz.at/gehalt/polizei/>

Programm „Du kannst was!“ ist in einigen Bundesländern und für eine Vielzahl von Berufen bereits etabliert.<sup>51</sup> Es erkennt Berufserfahrung und bereits vorhandene Kompetenzen an. Menschen werden dabei unterstützt, einen Berufsabschluss nachzuholen, ihren Abschluss in Österreich anerkennen zu lassen, oder wieder im erlernten Beruf tätig zu werden. Es wäre sinnvoll, über eine Erweiterung der Liste der inkludierten Berufe nachzudenken. Darüber hinaus sollte ein Rechtsanspruch auf Anerkennung von Berufserfahrung und vorhandener Kompetenzen diskutiert werden.

---

<sup>51</sup> <https://oe.arbeiterkammer.at/dukannstwas>

## LITERATURVERZEICHNIS

- Abel, P.; Damjanovic, D.; Holoubek, M. & Holzinger, K. (2008): Möglichkeiten einer Verankerung der energiepolitischen Zielsetzung „Versorgungssicherheit“ im österreichischen Elektrizitätsrecht. In: Journal für Rechtspolitik, Bd. 16, Nr. 4, S. 219–268.
- Achleitner, S. (2024): Equal Care Day: Frauen leisten fast um die Hälfte mehr unbezahlte Care-Arbeit, <https://www.momentum-institut.at/news/equal-care-day-frauen-leisten-fast-um-die-haelfte-mehr-unbezahlte-care-arbeit/> (17.09.2024).
- Achleitner, S. (2024): Unbezahlte Arbeit unverändert Frauensache. Momentum Institut 11.01.2024, <https://www.momentum-institut.at/news/unbezahlte-arbeit-unveraendert-frauensache> (03.06.24).
- AGES – Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (2024): Arzneimittel und Lieferengpässe, <https://www.ages.at/mensch/arzneimittel-medizinprodukte/arzneimittel-lieferengpaesse> (07.09.24).
- AGGM Austrian Gas Grid Management AG (2023): Koordinierter Netzentwicklungsplan 2022.
- Agora Transport Transformation gGmbH (2023): Mobilitätsoffensive für das Land.
- Ambrosius, G. (2008): Konzeptionen öffentlicher Dienstleistungen in Europa. In: WSI-Mitteilungen 10, S. 527–533.
- Amann, W., et al. (2021) Monitoring-System zu Sanierungsmaßnahmen in Österreich, Wien: IIBW - Institut für Immobilien, Bauen und Wohnen GmbH und Umweltbundesamt.
- Amann, W. (2019): Strukturwandel in der österreichischen Wohnbauförderung. In: Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen (Hg.) Wohnungsgemeinnützigkeit in Recht, Wirtschaft und Gesellschaft, Wien: LexisNexis.
- Amnesty International. (2021): „Wir wollen nur ein paar Rechte“. 24-Stunden-Betreuer\*innen werden ihre Rechte in Österreich verwehrt.
- AMS (2024) AMS Fachkräftebarometer <https://www.bmaw.gv.at/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktdaten/Fachkraeftebarometer.html>
- Anderl, M. et. al. (2024): Nahzeitprognose der Österreichischen Treibhausgas-Emissionen für das Jahr 2023. Umweltbundesamt.
- Andessner, S. (2024): Die Berücksichtigung des öffentlichen Interesses durch Energieunternehmen im öffentlichen Eigentum. In: ÖZW, Nr. 1/2024, S. 36.
- Angelini, A.; Heinfellner, H.; Pfaffenbichler, P. & Schwingshackl, M. (2022). Transition Mobility 2040 – Entwicklung eines Klima- und Energieszenarios zur Abbildung von Klimaneutralität im Verkehr 2040 Umweltbundesamt. Wien. [https://www.umweltbundesamt.at/studien-reports/publikationsdetail?pub\\_id=2432&cHash=c15f16441d220eb85b3b2903b53e53cd](https://www.umweltbundesamt.at/studien-reports/publikationsdetail?pub_id=2432&cHash=c15f16441d220eb85b3b2903b53e53cd) (16.09.24).
- Angel, S. et al. (2023) Aktivierbare Arbeitsmarktpotenziale und "Stille Reserven" in Österreich. Wien: WIFO.
- APCC Special Report (2023); Görg, C.; Madner, V.; Muhar, A.; Novy, A.; Posch, A.; Steininger, K. W. & Aigner, E. (Hrsg.), Strukturen für ein klimafreundliches Leben (APCC SR Klimafreundliches Leben). Berlin/Heidelberg: Springer Spektrum.
- Arbeiterkammer Niederösterreich (2023): Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Gesundheits- und Pflegebereich in Niederösterreich
- Arbeiterkammer Oberösterreich (2022): Pflege und Betreuung zuhause müssen leistbar bleiben: AK-Präsident Stangl fordert wirksamen Teuerungsausgleich, [https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/Pflege\\_muss\\_leistbar\\_bleiben.html](https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/Pflege_muss_leistbar_bleiben.html) (16.09.2024).
- Arbeiterkammer Oberösterreich (2023): AK Oberösterreich fordert, den Finanzausgleich für Schließung von Versorgungslücken im Gesundheitssystem zu nutzen. Pressemitteilung 21.09.2023, [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20230921\\_OTS0039/ak-oberoesterreich-fordert-den-finanzausgleich-fuer-schliessung-von-versorgungsluecken-im-gesundheitssystem-zu-nutzen](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20230921_OTS0039/ak-oberoesterreich-fordert-den-finanzausgleich-fuer-schliessung-von-versorgungsluecken-im-gesundheitssystem-zu-nutzen) (10.01.24).
- Arbeiterkammer Steiermark (2021): Vermögensregress bei mobilen Diensten endlich abschaffen (10.5.21), [https://stmk.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/Vermoegensregress\\_bei\\_mobilen\\_Diensten\\_endlich\\_abschaffen.html](https://stmk.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/Vermoegensregress_bei_mobilen_Diensten_endlich_abschaffen.html) (16.09.2024).
- Ärztammer Wien (2023): Wiener Ärztekammer: Ja zu PVE, nein zu Konzernisierung! Pressemitteilung 13.06.23, [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20230613\\_OTS0092/wiener-aerzteammer-ja-zu-pve-nein-zu-konzernisierung](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20230613_OTS0092/wiener-aerzteammer-ja-zu-pve-nein-zu-konzernisierung) (05.06.2024).
- Aulenbacher, B. (2018): Auf neuer Stufe vergesellschaftet: Care und soziale Reproduktion im Gegenwartskapitalismus. In: Becker, K.; Binner, K.; Décieux, F. (Hrsg.), Gespannte Arbeits- und Geschlechterverhältnisse im Marktkapitalismus. Reihe Geschlecht und Gesellschaft, Band 72. Wiesbaden: Springer VS.

- Aulenbacher, B.; Leiblfinger, M. & Prieler, V. (2021a): Das umstrittene Selbstständigenmodell – 24-Stunden-Betreuung in Österreich. In: Aulenbacher, B.; Lutz, H. & Schwiter, K. (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und in der Schweiz. Weinheim Basel: Beltz Juventa, S. 66–87.
- Aulenbacher, B.; Leiblfinger, M. & Prieler, V. (2021b): Anforderungen und Ansprüche in der 24-Stunden-Betreuung. Oder: „... ab und zu denken wir uns, das ist eigentlich unmöglich“. In: Aulenbacher, B.; Lutz, H. & Schwiter, K. (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und in der Schweiz. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 147–173.
- Badelt, C., Heitzmann, K. (2023): Armutsmessung in Zeiten von Vielfachkrisen: Eignen sich die klassischen Armutsmaße zur Erfassung und Adressierung der Armutsbetroffenen? *Wirtschaft und Gesellschaft* 49 (3): 17-48.
- BAG (2024): Hilfsorganisationen legen Paket für Systemreform im Bereich Pflege und Betreuung vor. Positionspapier, [https://www.freiewohlfahrt.at/download/informationen/240408\\_PA\\_BAG\\_Positionspapier\\_Systemreform%20Pflege.pdf](https://www.freiewohlfahrt.at/download/informationen/240408_PA_BAG_Positionspapier_Systemreform%20Pflege.pdf) (12.10.24).
- Baierl, A. & Kaindl, M. (2011): Kinderbetreuung in Österreich. Rechtliche Bestimmungen und die reale Betreuungssituation. Working Paper Nr. 77, Österreichisches Institut für Familienforschung Universität Wien.
- Bailey, D. (2015): The Environmental Paradox of the Welfare State: The Dynamics of Sustainability. In: *New Political Economy* 20 (6): 793–811.
- Banabak, S.; Kadi, J., & Schneider, A. E. (2024): Gentrification and the suburbanization of poverty: evidence from a highly regulated housing system. *Urban Geography* (online first).
- Baron, H.; Doan, N.; Kadi, J., & Plank, L. (2021): Wohnungspolitik und Wohnversorgung: Bericht aus fünf wachsenden europäischen Millionenstädten, Stadtpunkte Nr. 37. Wien: AK Wien.
- Bauen ohne Boden (2024) Bauen OHNE BODEN, <https://spiritofstyria.at/sp22/bauen-ohne-boden/> (11.09..24).
- Bauer, G.; Rodriguez, R. & Leichsenring, K. (2018a): Arbeitsbedingungen in der mobilen und stationären Langzeitpflege in Oberösterreich. Eine Untersuchung aus der Perspektive der Beschäftigten basierend auf dem internationalen NORDCARE-Fragebogen. Im Auftrag der AK OÖ. Wien: Europäisches Zentrum für Wohlfahrts- politik und Sozialforschung, online auf [ooe.arbeiterkammer.at/pflege](http://ooe.arbeiterkammer.at/pflege) (01.12.21),
- Bauer, G.; Rodriguez, R. & Leichsenring, K. (2018b): Arbeitsbedingungen in der Langzeitpflege aus Sicht der Beschäftigten in Österreich. Eine Untersuchung auf Basis der internationalen NORDCARE-Befragung. Im Auftrag der Arbeiterkammer Wien.
- Bauhardt, C. (2013): Wege aus der Krise? Green New Deal – Postwachstumsgesellschaft - Solidarische Ökonomie: Alternativen zur Wachstumsökonomie aus feministischer Sicht. In: *GENDER – Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft* 5(2): 9–26.
- Becker, E.; Hummel, D. & Jahn, T. (2011): Gesellschaftliche Naturverhältnisse als Rahmenkonzept. In: Groß, M. (Hrsg.), *Handbuch Umweltsoziologie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- bedarfsverkehr.at (2022a): Betriebskosten – bedarfsverkehr.at, <https://bedarfsverkehr.at/content/Handbuch:Betriebskosten> (06.11.23).
- bedarfsverkehr.at (2022b): Integration, bedarfsverkehr.at, [https://bedarfsverkehr.at/content/Handbuch: Integration](https://bedarfsverkehr.at/content/Handbuch:Integration) (06.11.23).
- Benazha, A.; Leiblfinger, M.; Prieler V. & Steiner, J. (2021): Live-in-Care im Ländervergleich. In: Aulenbacher, B.; Lutz, H. & Schwiter, K. (Hrsg.), Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und in der Schweiz. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 66–87.
- Berger, C. & Soder, M. (2023): Study on Acces to Essential Services – The Case of Austria. Materialien zu *Wirtschaft und Gesellschaft* Nr. 247. Working Paper-Reihe der AK Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Berka, W. (2021): *Verfassungsrecht*, 8. Aufl., Verlag Österreich.
- Bieber, R. & Maiani, F. (2022): *Europäisches Verkehrsrecht: Die Rechtspraxis sämtlicher Verkehrsträger*. Zürich: Dike Verlag.
- Biermayr, P., et al. (2024) *Innovative Energietechnologien in Österreich Marktentwicklung 2023*. Biomasse, Photovoltaik, Photovoltaik-Batteriespeicher, Solarthermie, Großwärmespeicher, Wärmepumpen, Gebäudeaktivierung, Windkraft und innovative Energiespeicher, Wien: Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK).
- Blum, J.; Glaser, H. & Schalek, K. (2022): *Studie zur Anstellung pflegender Angehöriger*. Verlag Arbeiterkammer Wien.
- Blum, S. (2015): Ausbau der Kinderbetreuung in Österreich: Regionale Unterschiede und politisches Lernen. In: *SWS-Rundschau* 2/2015, S. 190–210.

- BKTZ – Bundeskammer der Ziviltechniker:innen (2024): Positionspapier Klima, Boden & Gesellschaft. Bundeskammer der Ziviltechniker:innen, [https://www.arching.at/fileadmin/user\\_upload/redakteure/Nachhaltigkeit/BKZT\\_Positionspapier\\_Klima-Boden-Gesellschaft.pdf](https://www.arching.at/fileadmin/user_upload/redakteure/Nachhaltigkeit/BKZT_Positionspapier_Klima-Boden-Gesellschaft.pdf) (16.09.2024).
- BMK (2024). Verstärkung im Kampf gegen Energiearmut, [https://www.bmk.gv.at/service/presse/gewessler/2024/0315\\_energiearmut.html](https://www.bmk.gv.at/service/presse/gewessler/2024/0315_energiearmut.html) (06.06.24).
- BMSGPK (2023) Wohnschirm: Hilfe bei Mietrückständen in Österreich, <https://www.sozialministerium.at/Themen/Soziales/Soziale-Themen/wohnungssicherung.html> (06.11.24).
- Bock-Schappelwein, J. (2024) Systemrelevante Beschäftigung in Zeiten demografischer Herausforderungen. Wien: WIFO.
- Bock-Schappelwein, J., Huemer, U., & Hyll, W. (2021). Was lässt sich aus der Altersstruktur von Belegschaften für den Arbeitskräftebedarf der Zukunft ableiten? Eine Altersstrukturanalyse österreichischer Unternehmen (Modul 2)
- Bock-Schappelwein, J., Egger, A. (2023) Arbeitsmarkt 2030: Rückschlüsse für Österreich. Wien: WIFO.
- Bohnenberger, K., & Schultheiss, J. (2021): Sozialpolitik für eine klimagerechte Gesellschaft. In: Attac, Armutskonferenz Beigewum (Hrsg.), Klimasoziale Politik. Eine gerechte und emissionsfreie Gesellschaft gestalten. Wien: Bahoe Books.
- Borowy, I. & Aillon, J.-L. (2017): Sustainable health and degrowth: health, health care and society beyond the growth paradigm. Soc. Theory Health 15 (3), 346–368. London: Palgrave Macmillan.
- Brand, U. (2018): Der sozial-ökologische Umbau kann nur mit einer stärkeren Sozialpartnerschaft funktionieren. In: A&W Blog, 17.1.2018, [awblog.at/der-sozial-oekologische-um-bau-kann-nur-mit-einer-starken-sozialpartnerschaft-funktionieren](http://awblog.at/der-sozial-oekologische-um-bau-kann-nur-mit-einer-starken-sozialpartnerschaft-funktionieren) (16.12.22).
- Braunegger-Kallinger, G.; Kichler, R.; Mikl, M.; Zeuschner, V. & Ropin, K. (2023): Gesundheitsförderung: Aktuellen Public-Health-Herausforderungen begegnen. In: Gesundheit Österreich (Hrsg.), Gesundheit für alle: Reflexionen und Zukunftstrends. Wien: Verlag Österreich, S. 265–278.
- Bröthaler, J. & Getzner, M. (2021): Resilienz der öffentlichen Finanzen und des Finanzausgleichs. In: Biwald, P.; Bröthaler, J.; Getzner, M. & Mitterer, K. (Hrsg.), Krisenfester Finanzausgleich. Wien: Neuer Wissenschaftlicher Verlag, S. 1–15.
- Bröthaler, J.; Dillinger, T.; Getzner, M.; Kanonier, A.; Grinzing, E., & Chamraci, M. (2023): Klimaorientierte und ressourcenschonende Raumentwicklung und Finanzausgleich – Zur Raumwirksamkeit des Finanzausgleichs unter besonderer Berücksichtigung des ÖREK 2030, des Klimaschutzes und des sparsamen Bodenverbrauchs. Bericht zu einem Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen; TU Wien.
- Brugger, K.; Schmidt, A. & Delcour, J. (2022): Factsheet: Krankenhausaufenthalte im direkten Zusammenhang mit Hitze und Sonnenlicht in Österreich (2002–2020). Kompetenzzentrum Klima und Gesundheit, Gesundheit Österreich, [https://jasmin.goeg.at/id/eprint/2279/1/Krankenhausaufenthalte%20im%20direkten%20Zusammenhang%20mit%20Hitze%20und%20Sonnenlicht%20in%20%C3%96sterreich\\_bf.pdf](https://jasmin.goeg.at/id/eprint/2279/1/Krankenhausaufenthalte%20im%20direkten%20Zusammenhang%20mit%20Hitze%20und%20Sonnenlicht%20in%20%C3%96sterreich_bf.pdf) (03.06.24).
- Brugger, K.; Schmidt, A. E.; Durstmüller, F. & Aigner, E. (2023): Treibhausgasemissionen des österreichischen Gesundheitswesens: Stand der Wissenschaft und ausgewählte Ansatzpunkte zur Reduktion. Ergebnisbericht. Gesundheit Österreich, Wien.
- Bundesarbeitskammer (2022): Positionspapier: Europäische Strategie für Pflege und Betreuung. 18.11.2024, [https://www.arbeiterkammer.at/service/presse/Europaeische\\_Care-Strategie.html](https://www.arbeiterkammer.at/service/presse/Europaeische_Care-Strategie.html).
- Bundesarbeitskammer (2023): Familienpolitik à la 50er Jahre stoppen! <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/familie/Familienpolitik-a-la-50er-Jahre-stoppen.html#:~:text=Die%20am%2020.9.2023%20im,zwei%20Monate%20der%20Vater%20%C3%BC bernimmt.> (20.09.23).
- Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. (2018): 103. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22 (NR: GP XXVI RV 331 AB 355 S. 49. BR: AB 10058 S. 886).
- Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich. (2022): 148. Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2022/23 bis 2026/27 (NR: GP XXVII RV 1494 AB 1645 S. 169. BR: AB 11030 S. 944).
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2020): Anschlussgarantien im ÖPNV, <https://www.mobilikon.de/massnahme/anschlussgarantien-im-oepnv> (17.10.24).
- Bundeskanzleramt (o. D.): Energie und Ressourcen sparen bei Haushaltsgeräten, [oesterreich.gv.at](http://oesterreich.gv.at) - Österreichs Digitales Amt,

- [https://www.oesterreich.gv.at/themen/umwelt\\_und\\_klima/energie\\_und\\_ressourcen\\_sparen/2/Seite.2430110.html](https://www.oesterreich.gv.at/themen/umwelt_und_klima/energie_und_ressourcen_sparen/2/Seite.2430110.html) (04.06.24).
- Bundeskanzleramt (2020): Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020–2024. Bundeskanzleramt Österreich.
- Bundeskanzleramt (2023): Umsetzung der Agenda 2030 in und durch Österreich 2020–2022. Bundeskanzleramt Österreich.
- Bundeskanzleramt (2024): Nachhaltige Entwicklung – Agenda 2030 / SDGs - Bundeskanzleramt Österreich, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/nachhaltige-entwicklung-agenda-2030.html> (06.05.24).
- Bundeskanzleramt. (2023): Neuer Kinderbetreuungs-Monitor für mehr Transparenz und bessere Kinderbetreuung, Newsletter Innenpolitik am 29. November 2023, <https://services.bundeskanzleramt.gv.at/newsletter/bka-medien-newsletter/innenpolitik/20231129kinderbetreuung.html> (16.09.24).
- Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz & Gesundheit Österreich GmbH (BMASGK/GÖG). (2019): Das österreichische Gesundheitssystem. Zahlen – Daten – Fakten. Aktualisierte Auflage 2019.
- Bundesministerium für Finanzen (o. D.): Transparenzportal – Förderungen zum Thema Erneuerbare Energien, Energieeffizienz, <https://transparenzportal.gv.at/tdb/tp/situation/unternehmer/klima-und-umwelt-forschung-und-innovation/erneuerbare-energien-energieeffizienz/alle> (06.06.24).
- Bundesministerium für Gesundheit (BMG) (2010): Das österreichische LKF-System. Broschüre, [file:///Users/wodamme/Downloads/LKF-Brosch%C3%BCre\\_BMG\\_2010\\_NACHDRUCK\\_2011\\_20200124.pdf](file:///Users/wodamme/Downloads/LKF-Brosch%C3%BCre_BMG_2010_NACHDRUCK_2011_20200124.pdf) (16.09.2024).
- Bundesministerium für Gesundheit und Frauen (BMGF) (2016): Palamentarische Anfrage Nr. 10106/J (Abg. Mückstein u.a.) betreffend Entwicklung der Anzahl der niedergelassenen Ärztinnen mit und ohne Kassenvertrag; Beilage A: [https://www.parlament.gv.at/dokument/XXV/AB/9691/imfname\\_568754.pdf](https://www.parlament.gv.at/dokument/XXV/AB/9691/imfname_568754.pdf); Beilage B: [https://www.parlament.gv.at/dokument/XXV/AB/9691/imfname\\_568755.pdf](https://www.parlament.gv.at/dokument/XXV/AB/9691/imfname_568755.pdf) (16.09.2024).
- Bundesministerium für Gesundheit und Frauen (BMGF) (2017): Gesundheitsziele Österreich - Richtungsweisende Vorschläge für ein gesünderes Österreich – Kurzfassung, [https://gesundheitsziele-oesterreich.at/website2017/wp-content/uploads/2018/08/gz\\_kurzfassung\\_2018.pdf](https://gesundheitsziele-oesterreich.at/website2017/wp-content/uploads/2018/08/gz_kurzfassung_2018.pdf) (13.03.24).
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (o. D. a): Leitfaden für barrierefreien Öffentlichen Verkehr, <https://www.bmk.gv.at/themen/mobilitaet/barrierefrei/leitfaden.html>. (16.09.24).
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (o. D. b): Mission 11, <https://mission11.at/> (04.06.24).
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (2021a): Mobilitätsmasterplan 2030 für Österreich, [https://bmk.gv.at/dam/jcr:6318aa6f-f02b-4eb0-9eb9-1ffabf369432/BMK\\_Mobilitaetsmasterplan2030\\_DE\\_UA.pdf](https://bmk.gv.at/dam/jcr:6318aa6f-f02b-4eb0-9eb9-1ffabf369432/BMK_Mobilitaetsmasterplan2030_DE_UA.pdf). (16.09.24).
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (2022a): Fortschrittsbericht 2022 nach § 6 Klimaschutzgesetz.
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (2022b): FLADEMO – Flächendeckende Mobilitäts-Servicegarantie. Ergebnisbericht.
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie – BMK (2022c): Österreich auf dem Weg zu einer nachhaltigen und zirkulären Gesellschaft. Die österreichische Kreislaufwirtschaftsstrategie.
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (2023a): Sharing-Strategie im Personen-Mobilitätsbereich.
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (2023b): Sharing-Strategie im Personen-Mobilitätsbereich. Eine Umsetzungsstrategie des Mobilitätsmasterplan 2030 für das Teilen von Fahrzeugen (Sharing) und Fahrten (Mitfahren), [https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:2b506ac1-8f9e-4939-a3cf-703921a1f904/BMK\\_Sharing\\_Strategie\\_UA.pdf](https://www.bmk.gv.at/dam/jcr:2b506ac1-8f9e-4939-a3cf-703921a1f904/BMK_Sharing_Strategie_UA.pdf) (27.03.24).
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (2023c): Positionspapier zur Automatisierten Mobilität.
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (2023d): NEKP-Entwurf zur öffentlichen Konsultation.
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (2024a): Integrierter österreichischer Netzinfrastukturplan.

- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (BMK) (2024b): Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan für Österreich: Aktualisierung gemäß Artikel 14 der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz.
- Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT) (2015): Die österreichische Strategie zur Anpassung an den Klimawandel: Teil 2: Aktionsplan.
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2024a): Der Österreichische Strukturplan Gesundheit – ÖSG, <https://www.sozialministerium.at/Themen/Gesundheit/Gesundheitssystem/Gesundheitssystem-und-Qualitaetssicherung/Planung-und-spezielle-Versorgungsbereiche/Der-%C3%96sterreichische-Strukturplan-Gesundheit-%E2%80%93-%C3%96SG.html> (13.03.24).
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2024b): Klassifikation der österreichischen Krankenanstalten.
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2019): UN-Behindertenrechtskonvention Zweiter und dritter Staatenbericht Österreichs.
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2022): Nationaler Aktionsplan Behinderung 2022–2030.
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK). (2023a): Betroffene und Angehörige in der Pflege. Betroffene und Angehörige in der Pflege, <https://www.sozialministerium.at/Themen/Pflege/Pflegereform/Betroffene-und-Angehoeerige-in-der-Pflege.html>. (28.03.24)
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2023b): Österreichischer Pflegevorsorgebericht 2022. Wien: BMGPK.
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2024a): Pflegereform, <https://www.sozialministerium.at/Themen/Pflege/Pflegereform.html>. (28.03.24).
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2024b): Community Nursing, <https://www.sozialministerium.at/Themen/Pflege/Community-Nursing.html> (03.04.24).
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK). (2024c): Sozialbericht 2024 Band II: Sozialpolitische Analysen. Wien, [https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:29d64bfe-036a-4673-8201-28b2e07dc/BMSGPK\\_Sozialbericht2024\\_Band-II\\_pdfUA.pdf](https://www.sozialministerium.at/dam/jcr:29d64bfe-036a-4673-8201-28b2e07dc/BMSGPK_Sozialbericht2024_Band-II_pdfUA.pdf). (28.05.2024).
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2021): ÖSG 2017. Österreichischer Strukturplan Gesundheit 2017. Wien.
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK) (2023): Gesundheitsreform – Häufig gestellte Fragen und Antworten, <https://www.sozialministerium.at/Themen/Gesundheit/Gesundheitsreform.html#ausbau-digitaler-angebote-08-1> (16.03.2024).
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Deutschland (BMVBS) (Hrsg.) (2010): Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demografischen Wandel. Berlin: Werkstatt: Praxis 64.
- Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) (2009): Leitfaden für barrierefreien Öffentlichen Verkehr, <https://www.bmk.gv.at/themen/mobilitaet/barrierefrei/leitfaden.html> (16.09.24)
- Burns, Diane et al. (2016): Where does the Money Go? Financialised Chains and the Crisis Residential Care. Manchester: Centre for Research in Economic and Social Change (CRESC).
- Candeias, M. (2022): „... das braucht unglaublich viel Arbeitskraft!“ Beschäftigungspotenzial alternativer Produktion als Basis der Mobilitätswende. In: Candeias, M. & Krull, S. (Hrsg.), Spurwechsel: Studien zu Mobilitätsindustrien, Beschäftigungspotenzialen und alternativer Produktion. Hamburg: VSA Verlag.
- Cartaxo, A., Eberl, I., & Mayer, H. (2022a): Die MISSCARE-Austria-Studie – Teil I: Häufigkeit von Missed Nursing Care und assoziierten Einflussfaktoren auf Allgemeinstationen in österreichischen Krankenhäusern. *HeilberufeScience*, 13(S2), S. 30–42.
- Cartaxo, A., Eberl, I., & Mayer, H. (2022b): Die MISSCARE-Austria-Studie – Teil II: Patient-to-Nurse Ratio, Angemessenheit der Pflegepersonalbesetzung und deren Einfluss auf Missed Nursing Care – eine quantitative Datenexploration auf Allgemeinstationen in österreichischen Krankenhäusern. *HeilberufeScience*, 13(S2), S. 43–60.
- Cejka, S. (2024): Energiekosten und Energieabgaben: Ein neuerliches Update. In: RdU, Nr. 1/2024, S. 12.

- Centre for International Corporate Tax Accountability (CICTAR), Fédération Santé Action Social CGT, Fédération CFDT Santé-Sociaux (2022): Caring for People or for Profit? The Financial Engineering and Real Estate Investment of Groupe Orpea. Centre for International Corporate Tax Accountability.
- Cerwenka, P.; Hauger, G.; Hörl, B. & Klamer, M. (2000): Kompendium der Verkehrssystemplanung. Wien: Österreichischer Kunst- und Kulturverlag.
- Chancel, L., Bothe, P. & Voituriez, T. (2023): 2023 Climate Inequality Report – Fair Taxes for a Sustainable Future in the Global South. World Inequality Lab Study 2023/1.
- Chorherr, C. (2024): Wie Herr Bach 7000 Gasthermen abschraubte. FALTER 1-2/2024
- Claassen, R., Gerbrandy, A., Princen, S., & Segers, M. (2019): Four Models of Protecting Citizenship and Social Rights in Europe: Conclusions to the Special Issue 'Rethinking the European Social Market Economy'. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57: 159–174.
- Cohen, M. (2019): Reforming local public finance to reduce resource consumption: the sustainability case for graduated property taxation. *Sustainability Science* 14: 289–301.
- Cottam, H. (2018): *Radical Help: How we can remake the relationships between us and revolutionise the welfare state*. Boston, MA: Little, Brown and Company.
- Cohen, M. (2021): New conceptions of sufficient home size in high-income countries: Are we approaching a sustainable consumption transition? *Housing, Theory and Society* 38(2): 173–203.
- Corlet Walker, C., Kotecha, V., Druckman, A. and Jackson, T. (2022): Held to Ransom: What happens when investment firms take over UK care homes. CUSP Working Paper 35. Guildford: Centre for Understanding Sustainable Prosperity, University of Surrey.
- Czypionka, T.; Röhrling, G. & Six, E. (2018): Can people afford to pay for health care? New evidence on financial protection in Austria. WHO Regional Office for Europe.
- Czypionka, T.; Röhrling, G.; Kronemann, F. & Reiss, M. (2015): Schwerpunkt Spitalsfinanzierung: woher kommt das Geld? In: *The Journal of Legislative Studies*, 20(1): 413–429.
- D'Onofrio, S. (2022): Der digitale Wandel im Gesundheitswesen. *HMD Praxis der Wirtschaftsinformatik*, 59(6): 1448–1460.
- Damjanovic, D. (2013): The EU Market Rules as Social Market Rules: Why the EU can be a Social Market Economy, *Common Market Law Review* 50(6): 1685–1718.
- Damjanovic, D. (2022): Soziale Wirtschaftsverfassung. In: Holoubek, M.; Kahl, A. & Schwarzer, S. (Hrsg.), *Wirtschaftsverfassungsrecht*. Verlag Österreich.
- Dammayr, Maria (2019): Legitime Leistungspolitiken? Leistung, Gerechtigkeit und Kritik in der Altenpflege. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.
- Dasgupta, S.; van Maanen, N.; Gosling, S. N.; Piontek, F.; Otto, C. & Schleussner, C. F. (2021): Effects of climate change on combined labour productivity and supply: an empirical, multi-model study. *The Lancet Planetary Health*, 5(7), e455–e465.
- Décieux, F. (2020): Sorgearbeit und zukünftige zeitgemäße Arbeitskraft im Gegenwartskapitalismus. In: Becker, K.; Binner, K. & Décieux, F. (Hrsg.), *Gespannte Arbeits- und Geschlechterverhältnisse im Marktkapitalismus. Reihe Geschlecht und Gesellschaft*, Band 72. Wiesbaden: Springer VS.
- Der Standard (2021): Schwarze Schafe: Die oft üblen Arbeitsbedingungen bei der 24-Stunden-Pflege. Der Standard, <https://www.derstandard.at/story/2000125621356/schwarze-schafe-die-oft-ueblen-arbeitsbedingungen-bei-der-24-stunden> (09.01.21).
- Der Standard (2023a): Pflegepersonal mangel zwingt Spitäler zur Sperre von 2.775 Betten. David Krutzler. Der Standard, 12.05.23.
- Der Standard (2023b): Überlastung, Personal mangel, Kostenexplosion. Was hinter den Nöten der Spitäler steckt. Gerald John. Der Standard 21.01.23.
- Der Standard (2024a). Bisher 28 von 100 neuen Kassenarztstellen besetzt. David Krutzler. Der Standard 27.09.2024.
- Der Standard (2024b): Mama, wie möchtest du im Alter wohnen? Anna Wielander. Der Standard 24.02.24. <https://www.derstandard.at/story/3000000208838/mama-wie-m246chtest-du-im-alter-wohnen> (03.04.24).
- Deutsches Umweltbundesamt (2024): Wasserstoff – Schlüssel im künftigen Energiesystem, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/wasserstoff-schluesel-im-kuenftigen-energiesystem#Rolle> (06.06.24).
- Deutsches Umweltbundesamt (o. D.): Energiesuffizienz, [https://sns.uba.de/umthes/de/concepts/\\_8cf85c0a.html](https://sns.uba.de/umthes/de/concepts/_8cf85c0a.html) (04.06.2024).
- Deutschlandfunk (2023): Kauf von Arztpraxen durch Investoren: Gesundheit als Ware. <https://www.deutschlandfunkkultur.de/arztpraxen-investoren-gesundheit-medizin-100.html>. 30.06.2023.

- Die Presse (2018): Fernwärme-Preise für Kunden völlig intransparent. In: Die Presse, 13.03.18, <https://www.diepresse.com/5166183/fernwaerme-preise-fuer-kunden-voellig-intransparent> (16.09.24).
- Diekamp, T. & Maier, J. (2022): Wege für den Klimaschutz in der AWO: Das Beispiel „klimafreundlich pflegen“. Weinheim: Beltz Juventa.
- Dimmel, N. ; Nauser, P. ; Schmid, T. & Wolfmayer, F. (2021): Pflegegegenwart und Pflegezukunft. ZfSW Sozialpolitische Positionspapiere Band 1. Bad Vöslau: Wiener Verlag für Sozialforschung.
- Dittmann, H. (2016): Märkte für Krankenhausdienstleistungen. Eine Analyse der Wettbewerbsfaktoren in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Doling, J., Ronald, R. (2019): 'Not for Housing' Housing: Widening the Scope of Housing Studies. *Critical Housing Analysis*, 6(1), 22-31.
- Dörfler, S. & Blum, S. (2014): Europäische Kinderbetreuungskulturen im Vergleich: jüngste Entwicklungen in der vorschulischen Betreuung in Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden. (Working Paper / Österreichisches Institut für Familienforschung, 82). Wien: Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaoar-417276> (16.09.2024)
- Dowling, E. (2021): *The Care Crisis – What Caused It and How Can We End It?* London/New York: Verso.
- Dowling, E.; Angioni, J. & Stani, L. (2023): Lernen für den Wandel – Auf dem Weg zu einer emanzipatorischen Nachhaltigkeitsstrategie. Informationen zur Umweltpolitik Band 210. Wien: AK Wien.
- Durisova, S. (2021): Situation und Probleme der 24-Stunden-Betreuer:innen in Österreich. IG 24, [https://ig24.at/wp-content/uploads/2021/02/situation-und-probleme-24-h-betreuer\\_innen.pdf](https://ig24.at/wp-content/uploads/2021/02/situation-und-probleme-24-h-betreuer_innen.pdf) (31.05.24).
- Eckelsberger, G.; Herrnböck, J. & Skrabal, F. (2022): Ab ins Heim – Profit und Not in der Altenpflege. Dossier Magazin No. 12 4/2024.
- Economica (2023): Austrian Rail Report 2023: Die Bedeutung der österreichischen Schienenverkehrs-Zuliefererindustrie für Wirtschaft, Klimaschutz und Innovation. Studie im Auftrag des Verband der Bahnindustrie.
- Einig, K. (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Informationen zur Raumentwicklung 1/2: 17–40.
- Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control) (o. D.): Eigentumsverhältnisse – E-Control, <https://www.e-control.at/marktteilnehmer/gas/eigentumsverhaeltnisse> (06.06.24).
- Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control) (2023a): E-Control: Stromnetzentgelte erhöhen sich für 2024, [https://www.e-control.at/presseaussendungen-2023/-/asset\\_publisher/snuB42HOrPB7/content/e-control-stromnetzentgelte-erhoehen-sich-fuer-2024](https://www.e-control.at/presseaussendungen-2023/-/asset_publisher/snuB42HOrPB7/content/e-control-stromnetzentgelte-erhoehen-sich-fuer-2024) (16.07.24).
- Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control) (2023b): Regulierungssystematik für die fünfte Regulierungsperiode der Stromverteilernetzbetreiber 1. Jänner 2024 - 31. Dezember 2028, [https://www.e-control.at/documents/1785851/0/02\\_Finale\\_Regulierungssystematik\\_5\\_RP.pdf](https://www.e-control.at/documents/1785851/0/02_Finale_Regulierungssystematik_5_RP.pdf) (24.10.2024).
- Energie-Control Austria für die Regulierung der Elektrizitäts- und Erdgaswirtschaft (E-Control) (2024): Strom- & Gaspreise – E-Control, <https://www.e-control.at/konsumenten/strom-gas-preise> (18.07.24).
- Ennsner, Benedikt (2022): EAG – Erneuerbaren-Ausbau-Gesetz. Verlag Österreich.
- Entwicklungs- und Planungsinstitut für Gesundheit (EPiG) (2022a): Konzeption von MBP-Regionen und eines niederschweligen integrierten Betreuungsangebots im Burgenland.
- Entwicklungs- und Planungsinstitut für Gesundheit (EPiG) (2022b): Pflegenahversorgung in Kärnten. Ergebnisse der begleitenden Evaluation des Aufbaus der Pflegenahversorgung 2019–2021. Endbericht.
- EPSU (2023): Will EU's new fiscal rules hinder urgent action on staffing crises?, <https://www.epsu.org/article/will-eu-s-new-fiscal-rules-hinder-urgent-action-staffing-crises> (03.07.24).
- von Ermgassen, S.; Drewniok, M.; Bull, J.; Corlet Walker, C.; Mancini, M.; Ryan-Collins, J. & Cabrera Serrenho, A. (2022): A home for all within planetary boundaries: Pathways for meeting England's housing needs without transgressing national climate and biodiversity goals. *Ecological Economics* 201: 107562.
- Erne, R.; Stan, S.; Golden, D.; Szabó, I. & Maccarone, V. (2024): *Politicising Commodification: European Governance and Labour Politics from the Financial Crisis to the Covid Emergency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ETF & wmp consult (2023a): *The Impact of Railway Liberalisation on Social and Working Conditions*. European Transport Workers' Federation:

- ETF & wmp consult (2023b): Urban Public Transport: Trends of urban mobility and the engagement of trade unions. European Transport Workers' Federation.
- Europäische Kommission (2020): Länderbericht Österreich – Begleitunterlage zur Mitteilung: Das Europäische Semester 2020: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß Verordnung (EU) Nr. 1776/2011, {COM(2020) 150 final}.
- Europäische Kommission (2022): Presseausendung: Kommission stellt Europäische Strategie für Pflege und Betreuung vor. Kommission stellt Europäische Strategie für Pflege und Betreuung vor, Europäische Kommission (europa.eu) (29.02.24).
- Europäische Kommission (o. D.): IPCEIs on hydrogen, Internal Market, Industry, Entrepreneurship And SMEs, [https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/hydrogen/ipceis-hydrogen\\_en](https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/hydrogen/ipceis-hydrogen_en). (16.09.2024).
- Europäischer Rat (2022): EU-Ministerinnen und -Minister nehmen Empfehlungen zur frühkindlichen Betreuung und zur Langzeitpflege an (08.12.22), <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2022/12/08/eu-ministers-adopt-recommendations-on-early-childhood-and-long-term-care/>.
- Europäischer Rat (2024): Economic governance review: Council adopts reform of fiscal rules (19.04.24), <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/04/29/economic-governance-review-council-adopts-reform-of-fiscal-rules/>
- European Commission (Directorate-General for Energy) (2019): Clean energy for all Europeans, <https://data.europa.eu/doi/10.2833/9937>.
- Eurostat (2020): Since 2007 rents up by 21%, house prices by 19%, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20200116-1> (04.09.2024).
- Eurostat (2022): Share of housing costs in disposable household income, by type of household and income group - EU-SILC survey. [https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC\\_MDED01](https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-datasets/-/ILC_MDED01) (10.09.24)
- Eurostat (2024): Healthcare expenditure statistics – overview, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Healthcare\\_expenditure\\_statistics\\_-\\_overview&oldid=625409](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Healthcare_expenditure_statistics_-_overview&oldid=625409) (04.07.24).
- Famira-Mühlberger, U. (2023): Projektionen des öffentlichen Pflegeaufwands bis 2050. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz.
- Famira-Mühlberger, U. (2024): Eine Projektion der öffentlichen Pflegekosten und des benötigten Pflegepersonals bis 2050. WIFO Research Briefs 1/2024.
- Famira-Mühlberger, U. & Firgo, M. (2019): Zum künftigen Bedarf an Pflegepersonal in den stationären und mobilen Diensten. WIFO-Monatsberichte, 2019, 92(3): 149–157.
- Famira-Mühlberger, U. & Firgo, M. (2018): Aktuelle und künftige Versorgungsfunktion der mobilen Pflege- und Betreuungsdienste in Österreich. Wien: WIFO, <https://www.wifo.ac.at/www/pubid/61563> (23.01.2024).
- Famira-Mühlberger, U. & Trukeschitz, B. (2023): Zur öffentlichen Finanzierung der Langzeitpflege in Österreich. WIFO Monatsberichte 12/2023: 857–868.
- Ferschli, B.; Kapeller, J.; Schütz, B. & Wildauer, R. (2017): Bestände und Konzentration privater Vermögen in Österreich - Simulation, Korrektur und Besteuerung. ICAE Working Paper Series – No. 72, November 2017. Linz: Institute for the Comprehensive Analysis of the Economy, Johannes Kepler Universität Linz.
- Fiedler, F. (2022): Anfrage Parlament [https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/J/11101/fnameorig\\_1448507.html](https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/J/11101/fnameorig_1448507.html) (10.01.24).
- Florio, M. (2014): Contemporary public enterprises: innovation, accountability, governance. Journal of Economic Policy Reform 17(3): 201–208.
- Floro, M. (2012): The Crises of Environment and Social Reproduction: Understanding their Linkages. In: Journal of Gender Studies (15): 13–31.
- FMA (2022): FMA erlässt Verordnung für nachhaltige Vergabestandards bei der Finanzierung von Wohnimmobilien (KIM-VO). FMA Österr., <https://www.fma.gv.at/fma-erlaesst-verordnung-fuer-nachhaltige-vergabestandards-bei-der-finanzierung-von-wohnmobilien-kim-vo/> (06.06.24).
- Folbre, N. (2017): The Care Penalty and Gender Inequality: In: Averett, S.; Argys, L. & Hoffmann, S. (Eds.), The Oxford Handbook of Women and the Economy, Oxford: Oxford University Press, 749–66.
- Folkers, A. (2018): Was ist kritisch an Kritischer Infrastruktur? Kriegswichtigkeit, Lebenswichtigkeit, Systemwichtigkeit und die Infrastrukturen der Kritik. In: Engels, J.-I. & Nordmann, A. (Hrsg.), Was heißt Kritikalität? Zu einem Schlüsselbegriff der Debatte um Kritische Infrastrukturen Bielefeld: transcript, S. 123–154.

- Franzius, C. (2003): Der „Gewährleistungsstaat“ – ein neues Leitbild für den Wandel des Staates? In: Der Staat, Nr. 4/2003, S. 493.
- Fraser, N. (2023): Der Allesfresser – Wie der Kapitalismus seine eigenen Grundlagen verschlingt. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Fresenius (2024): Pressemitteilung: Fresenius veräußert VAMED-Rehabilitationsgeschäft. 02.05.2024, <https://www.fresenius.com/de/node/6831> (07.09.24).
- Friedl, B. & Getzner, M. (2003): Determinants of CO<sub>2</sub> emissions in a small open economy. *Ecological Economics* 45 (1): 133–148.
- Fuchs M.; Hollan K. & Schenk M. (2017): Analyse der nicht-krankenversicherten Personen in Österreich, Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger. Wien: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.
- Fuchs, M. (2018). Nicht-krankenversicherte Personen in Österreich - empirische Erkenntnisse - Kurzfassung. Soziale Sicherheit Online, - September 2018, <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/?contentid=10007.845161&portal=svportal> (14.02.24).
- Fuhrhop, D. (2023) Der unsichtbare Wohnraum: Wohnsuffizienz als Antwort auf Wohnraummangel, Klimakrise und Einsamkeit. Bielefeld: transcript Verlag.
- GBH (2023): Bei der Sanierung den Turbo zünden! <https://www.gbh-news.at/bau-holz-8-10-2023-sanierungsturbo-zuenden> (12.08.24).
- GBV – Österreichischer Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen Revisionsverband (2023): Internationale Konferenz zu leistbarem Wohnen (Bericht). 10.10.23, <https://www.gbv-aktuell.at/news/internationale-konferenz-zu-leistbarem-wohnen-in-wien>.
- Geissler, H. (2019): „Zfrieda schaffa im Krankahus. Ergebnisse der Befragung der Beschäftigten in den Vorarlberger Landeskrankenhäusern 2018, im Auftrag der AK Vorarlberg. Feldkirch.
- Geretschläger, B. & Kerschner, F. (2016): Verkehrsrecht. In: Christian, R.; Kerschner, F. & Wagner, E. M. (Hrsg.), Rechtsrahmen für eine Energiewende Österreichs, S. 319.
- Gerlinger, T. (2021): „Daseinsvorsorge in der Gesundheitspolitik. In: Blank, F.; Schäfer, C. & Spannagel, D. (Hrsg.), Grundsicherung weiterdenken. Bielefeld: transcript Verlag, S. 189–208.
- Getzner, M. (2009): Determinants of (de-)materialization of an industrialized small open economy. *International Journal of Ecological Economics and Statistics* 14 (1): 3–13.
- Getzner, M., & Böhm, M. (2017). Ökonomische Wirkungen der thermischen Sanierung von Wohngebäuden in Österreich.
- Getzner, M. & Kadi, J. (2020): Determinants of land consumption in Austria and the effects of spatial planning regulations. *European Planning Studies* 28 (6): 1095-1117.
- Getzner, M.; Köhler, B.; Krisch, A. & Plank, L. (2018): Vergleich europäischer Systeme der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung. Informationen zur Umweltpolitik 197 (hrsg. von der Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien), Wien.
- Gferer A, Gferer N. (2021): Arbeitssituation und Gedanken an einen Berufsausstieg: GuK-C19-Studie: Gesundheits- und Krankenpflege während der COVID 19-Pandemie in Österreich. *Procure* 26(6-7):50-52.
- Glaser, J. & Seubert, C. (2018): Arbeitswissenschaftliche Analyse und Bewertung pflegerischer Humandienstleistungen in der stationären Langzeitpflege als Basis für eine leistungsgerechte Personalbemessung. Innsbruck: Universität Innsbruck, [ooe.arbeiterkammer.at/pflege](http://ooe.arbeiterkammer.at/pflege) (01.12.21).
- Glösel, K. (2021): Arbeiten nach der Stoppuhr, wenig Zeit für Klienten: Pflegekräfte sind am Limit. <https://kontrast.at/pflege-arbeitsbedingungen/KONTRAST.at> (06.02.24).
- Goudarzi, Y., Hoke, T. & Gebhard, U. (2021): Naturerfahrung, Bildungsbenachteiligung und Umweltgerechtigkeit. In: Gebhard, U., Lude, A., Möller, A. & Moormann, A. (Hrsg.), Naturerfahrung und Bildung. Wiesbaden: Springer VS.
- GPA – Gewerkschaft GPA (2024): Kinderbetreuung ausbauen, Frauen in Jobs bringen! (22.01.24), <https://www.gpa.at/suche?q=Kinderbetreuung+ausbauen%2C+Frauen+in+Jobs+bringen%21> (16.09.24).
- Graf, N. (2021): Kurzanalyse 15. Kosten des flächendeckenden Ausbaus der Kinderbetreuung in Österreich. Ergebnisse einer Kostenabschätzung. Wien: Eco Austria. [https://ecoaustria.ac.at/wp-content/uploads/2021/11/KM-15\\_Ausbau-Kinderbetreuung.pdf](https://ecoaustria.ac.at/wp-content/uploads/2021/11/KM-15_Ausbau-Kinderbetreuung.pdf) (05.06.24).
- Graf, N. (2022) Kurzanalyse 17. Was kostet die Erreichung des Barcelona-Ziels in der Kinderbetreuung? Ergebnisse der Mehrkostenschätzung. Wien: Eco Austria.
- Gralczyk, A. (2019): Smartphone and Tablet in the everyday life of preschool children. Impact and educational options in the opinion of parents and teachers of kindergarten. *Social Communication* 2: 85–102.
- Gratzer, A. (2014): Forderungskatalog, Personalbedarf in der Pflege. AK Infoservice.

- Greenpeace (2024): Wohnungsleerstand in Österreich. Greenpeace-Analyse zu Leerstand und Leerstandsabgaben. Wien: Greenpeace CEE.
- Grubmann, M.; Punz, W. & Vladoar, D. (2014): Personenbeförderungsrecht. Wien: MANZ Verlag.
- Gutheil-Knopp-Kirchwald, G. (2024): Wohnungspolitik – (k)ein Thema für die EU? Österr. Verband Gemeinnütziger Bauvereinigungen Revis, <https://www.gbv-aktuell.at/news/wohnungspolitik-kein-thema-fuer-die-eu> (16.09.24).
- Gutknecht, B. (1991): Der volkswirtschaftlich gerechtfertigte Preis im Spiegel der Rechtsprechung. In: ÖZW, Nr. 1/1991, S. 46.
- Haas, W.; Moshhammer, H; Muttarak, R.; Balas, M.; Ekmekcioglu, C.; Formayer, H.; Kromp-Kolb, H. (2018): Österreichischer Special Report Gesundheit, Demographie und Klimawandel (ASR18) – Zusammenfassung für Entscheidungstragende und Synthese. Austrian Panel on Climate Change (APCC). Verlag der ÖAW, Wien.
- Haas, W., et al. (2024) Circular Economy and Decarbonisation: Synergies and trade-offs. Endbericht ACRP Forschungsprojekt KR19ACOK17512. Wien.
- Hackl, M.; Geserick, C.; Hannes, C.; Kapella, O. (2015): Besonderheiten und Herausforderungen des Arbeitsalltags in Kindergarten und Kinderkrippe. Abschlussbericht. Institut für Kinderrechte und Elementarbildung; Österreichisches Institut für Familienforschung.
- Hanika, A. (2023): Vorausschätzung der Privathaushalte nach Größe und Bundesländern 2022 bis 2080. Statistische Nachrichten 03/2023, [https://www.statistik.at/fileadmin/pages/422/Bev\\_Haushaltsprognose\\_03\\_2023.pdf](https://www.statistik.at/fileadmin/pages/422/Bev_Haushaltsprognose_03_2023.pdf) (16.09.24)
- Hardt, L.; Barrett, J.; Taylor, P. G. & Foxon, T. J. (2021): What Structural Change Is Needed for a Post-Growth Economy: A Framework of Analysis and Empirical Evidence. *Ecological Economics* 179: 106845.
- Hasselwander, M.; Bigotte, J. & Fonseca, M. (2022): Understanding platform internationalisation to predict the diffusion of new mobility services. In: *Research in Transportation Business & Management*.
- Hauenschild, H. (2009): Kraftfahrlineingesetz und Öffentlicher Personennahverkehr. In: Lukas Bauer (Hrsg.), *Handbuch Verkehrsrecht*, S. 473.
- Heimberger, P.; Lichtenberger, A. (2022): Ein permanenter EU-Investitionsfonds im Kontext von Energiekrise, Klimawandel und EU-Fiskalregeln. Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche.
- Herndler, D. (2024): Wohn- & Heizkostenzuschuss – Alle Bundesländer 2024, Finanz.at, <https://finanz.at/zuschuesse/heizkostenzuschuss/> (03.04.24).
- Herrnböck, J. (2024): Unter Druck. Ab ins Heim – Profit und Not in der Altenpflege. Dossier Magazin No. 12, 4/2024.
- Hilfswerk (2021): Pflegeausbildung in Österreich: Verhinderung statt Ermöglichung. Präsentationsunterlage zur Pressekonferenz am 21. November 2021.
- Hinterbuchner, K., Zuschnegg, J., Lirussi, R. et al. (2021): Geringe Attraktivität des Pflegeberufs bei Auszubildenden. *ProCare* 26: 50–55.
- Hirvonen, L. (2021): Stationäre Langzeitpflegeeinrichtungen in Österreich: Aspekte der Regulierung, Finanzierung und Bereitstellung (Diplomarbeit, Wien).
- Hochholding, D. N.; Jonas, D. M.; Mitterer, D. K., & Yildirim-Metz, K. (2023): Fact Sheets Soziales und Pflege. Grundlagen und Finanzierung von Pflege und Sozialhilfe. KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung.
- Hochschild, A. (2000): 'Global Care Chains and Emotional Surplus Value'. In: A. Giddens and W. Hutton (Eds.), *On the Edge: Living with Global Capitalism*. London: Jonathan Cape, 130–46.
- Hofbauer, I. (2007). Österreich. In: Ivansits, H. & Filipič, U. (Hrsg.), *Privatisierung von Gesundheit – Blick über die Grenzen. Abteilungen Sozialversicherung und Sozialpolitik der AK Wien*.
- Höfler, S.; Bengough, T.; Winkler, P. & Griebler, R. (Hrsg.) (2015): Österreichischer Demenzbericht 2014. Bundesministerium für Gesundheit und Sozialministerium, Wien.
- Hofmarcher, M. M. & Rack, He. M. (2006): Gesundheitssysteme im Wandel. Österreich 2006. WHO Regionalbüro für Europa im Auftrag des Europäischen Observatoriums für Gesundheitssysteme und Politik, Kopenhagen.
- Holm A. & Laimer C. (2021): *Gemeinschaftliches Wohnen und Selbstorganisiertes Bauen*. Wien: TU Wien Academic Press.
- Holmner, Å.; Ebi, K. L.; Lazuardi, L. & Nilsson, M. (2014): Carbon footprint of telemedicine solutions – unexplored opportunity for reducing carbon emissions in the health sector. In: *PLoS ONE [Electronic Resource]* 9/9:e105040.
- Holoubek, M. (2004): Zur Struktur sozialer Grundrechte. In: Hammer, S.; Somek, A.; Stelzer, M. & Weichselbaum, B. (Hrsg.), *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa – FS Öhlinger*, S. 507.
- Holoubek, M. et al. (2004): Das Ziel der Versorgungssicherheit – Analyse und Ausblick. In: *Handbuch der österreichischen Energiewirtschaft*, S. 75.

- Horton, A. (2022). Financialization and non-disposable women: Real estate, debt and labour in UK care homes. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 54(1), 144-159.
- Housing Europe (2024): European Manifesto to Lead the Way out of the Housing Crisis, <https://www.housingeurope.eu/resource-1874/european-manifesto-to-lead-the-way-out-of-the-housing-crisis> (06.06.24).
- Hummer, M. I.; Maier, G.; Stoppacher A. (2021): Studie zur Abklärung von Fragen zur Quotenregelung für Medizinstudienplätze. Aktualisierung 2021. Wien: Gesundheit Österreich.
- Institut für empirische Sozialforschung (IFES) (2018): Beschäftigte im Gesundheitswesen in Tirol 2018. Studie im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte Tirol. Wien, [https://tirol.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeit/IFES\\_Umfrage\\_Gesundheitsberufe\\_Tirol\\_1.pdf](https://tirol.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeit/IFES_Umfrage_Gesundheitsberufe_Tirol_1.pdf) (19.04.19).
- Institut für höhere Studien (IHS) (2024): Belastung privater Haushalte durch Gesundheitsausgaben in Österreich. Ergebnisse im Rahmen einer Studie der WHO. Präsentation anlässlich des Tags der Sozialen Gerechtigkeit, <https://irihs.ihs.ac.at/id/eprint/6913/1/czypionka-stegner-2024-belastung-privater-haushalte-gesundheitsausgaben-oesterreich-ergebnisse-rahmen-studie-who.pdf> (20.03.24).
- Investindustrial (2021): Pressemitteilung: Investindustrial VI exits Lifebrain, the largest Italian laboratory testing network, to pan-European leading player Cerba HealthCare, 21.07.21, <file:///Users/wodamme/Downloads/Investindustrial%20exits%20Lifebrain%20to%20Cerba%20Health%20care.pdf> (07.09.24).
- Jahnke, J.; Foos, E. & Aenis, T. (Hrsg.) (2015): Klima-Bildungsgärten. Klimawandel & Anpassung 1, Praxisleitfäden zur Kommunikation und Bildung für eine nachhaltige Entwicklung. Weikersheim: Margraf Publishers.
- Jany, A.; Bukowski, M.; Heindl, G. & Kreissl, K. (2023): Kapitel 4. Wohnen. In: Görg, C.; Madner, V.; Muhar, A.; Novy, A.; Posch, A.; Steininger, K.W. & Aigner, E. (Hrsg.), APCC Special Report: Strukturen für ein klimafreundliches Leben. Berlin/Heidelberg: Springer, S. 227–244.
- Jenull, B.; Brunner, E.; Ofner, M., & Mayr, M. (2008): Burnout und Coping in der stationären Altenpflege. Ein regionaler Vergleich an examinieren Pflegekräften. *Pflege*, 21(1): 16–24.
- Jüngling, L. (2024): Ärztliche Versorgung zunehmend privatisiert. Momentum Institut. <https://www.momentum-institut.at/news/aerztliche-versorgung-zunehmend-privatisiert> (03.06.24).
- Juraszovich, B.; Rappold, E. & Gyimesi, M.(2023a): Pflegepersonalbedarfsprognose. Update bis 2050. Aktualisierung der Pflegepersonalbedarfsprognose 2030. GÖG.
- Juraszovich, B.; Weißenhofer, S.; Rappold, E. (2023b): Perspektivenwechsel in der Pflege: Von der fragmentierten Versorgung zur sorgenden Gemeinschaft der Zukunft. In: Gesund Österreich GmbH (Hrsg), Gesundheit für alle: Reflexionen und Zukunftstrends. Wien: Verlag Österreich.
- Juschten, M; Hössinger, R. (2017): Verkehrsplanerische Aspekte des automatisierten Fahrens. In: Eisenberger, I./Lachmayer, K./Eisenberger, G. (Hrsg.), *Autonomes Fahren und Recht*. Wien: MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, S. 21–40.
- Kadi, J., Plank, L., Seidl, R. (2019): Airbnb as a tool for inclusive tourism? *Tourism Geographies*, 24(4–5), 669–691. <https://doi.org/10.1080/14616688.2019.1654541>
- Kadi, J., Banabak, S., Plank, L. (2020) Die Rückkehr der Wohnungsfrage. Beigewum Factsheet VII. Februar 2020. <http://www.beigewum.at/wp-content/uploads/Factsheet-Wohnen.pdf> (16.09.24).
- Kadi, J., & Matznetter, W. (2022): The long history of gentrification in Vienna, 1890–2020. *City*, 26(2–3), 450–472.
- Kahl, A. (2005): Der öffentliche Personennahverkehr auf dem Weg zum Wettbewerb: Zugleich ein Beitrag zur Liberalisierung kommunaler Daseinsvorsorgeleistungen. Wien/New York: Springer.
- Kahl, A. (2010): Moderne Daseinsvorsorge und ihre Herausforderung an die Rechtsdogmatik. In: *ZfV*, Nr. 6/2010, S. 913.
- Kahl, A. (2023): Mobilitätswende: Verkehre unter dem Einfluss von Nachhaltigkeit und Digitalisierung. In: Autengruber, A. & Kahl, A. (Hrsg.), *Mobilitätswende*, Verlag Österreich.
- Kahl, A. & Autengruber, A. (2023): Rechtliche Umsetzungs- und Gestaltungsmöglichkeiten bei der Bestellung von Mikro-ÖV. Verlag Österreich.
- Kalliauer, J. & Bauer, S. (2019): Pressekonferenz: Arbeiten im Alten- und Pflegeheim: Warum trotz AK-Erfolgen noch vieles im Argen liegt, [https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/PKU\\_2019\\_Pflegeheimverordnung\\_18.03.2019.pdf](https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/PKU_2019_Pflegeheimverordnung_18.03.2019.pdf) (06.02.24).
- Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien (2018): Gesundheitsberufe Onlinebefragung „Wo drückt der Schuh“. Wien,

- [https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/gesundheit\\_und\\_pflege/umfrage\\_arbeitsbedingungen\\_gesundheitsberufe.html](https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/gesundheit_und_pflege/umfrage_arbeitsbedingungen_gesundheitsberufe.html) (13.05.19).
- Kannan S, Bruch JD, Song Z. (2023). Changes in Hospital Adverse Events and Patient Outcomes Associated With Private Equity Acquisition. *Journal of the American Medical Association*. 330(24):2365-2375.
- Kayran, E., Kadi, S. (2024) Sustainable and socially just transnational sectoral labour markets for temporary migrants. Background report Austria. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Kemetmüller, M. (2022): Das neue Preisänderungsregime des EIWOG Gesetzliches Preisänderungsrecht und Ausschluss des KSchG? In: *VbR*, Nr. 2022/29, S. 52.
- Kickingereder, E. (2022): „Ware Betreuung?!“ – Ein differenzierter Blick auf den Betreuungsauftrag in elementaren Bildungseinrichtungen. *Journal für Elementar- und Primarbildung*. *Journal für Elementar- Und Primarbildung*, 1(1): S. 23–30.
- Kimnich, C. et al., (2022): Photovoltaik-Wirtschaft und Wiener Arbeitsmarkt. Studie im Rahmen der Wiener PV-Offensive, Wien: Institut für Höhere Studien
- Kishimoto, S.; Steinfort, L.; Petitjean, O. (2020): *The Future is Public: Towards Democratic Ownership of Public Services*. Amstrdam: Transnational Institute.
- Kleewein, W. (2019): Raumplanung im Spannungsfeld zwischen Recht, Sachverstand und Gestaltungsspielraum. In: *bbl*, Nr. 06/2019, S. 213.
- Kletzan-Slamanig, D., Köppl, A., Sinabell, F., Kirchmayr, S., Müller, S., Rimböck, A., Voit, T., Heher, M., & Schanda, R. (2022): Analyse klimakontraproduktiver Subventionen in Österreich. WIFO.
- Kofler, Sarah (2023): Transformation der Gasinfrastruktur: Rechtliche Rahmenbedingungen und Handlungserfordernisse aus Sicht des Klimaschutzes, ÖKOBÜRO Studie im Auftrag von Global 2000. Wien: Ökobüro - Allianz der Klimabewegung.
- Klien, M., Huber, P., Reschenhofer, P., Gutheil-Knopp-Kirchwald, G., Kössl, G. (2023) Die preisdämpfende Wirkung des gemeinnützigen Wohnbaus. Wien: WIFO/GBV.
- Klima- und Energiefonds (2023): Solidarische Energiegemeinschaften, <https://energiegemeinschaften.gv.at/solidarische-energiegemeinschaften/> (22.08.24).
- Klimafonds (2011): Ohne eigenes Auto mobil – Ein Handbuch für Planung, Errichtung und Betrieb von Mikro-ÖV Systemen im ländlichen Raum.
- Klus, S. (2013): Wohnen als Kernbereich der Daseinsvorsorge in der europäischen Stadt. In: *Die europäische Stadt unter Privatisierungsdruck*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 75–106.
- Kobler, Evelyn M. (2020): Selbstwirksamkeitserwartungen und Lehr-Lernüberzeugungen elementarpädagogischer Fachkräfte im Bildungsbereich Natur und Umwelt. *Elementarpädagogik im Aufbruch–Einblicke und Ausblicke*, S. 169–188.
- Koisser, L.; Kraus, M. & Cypionka, T. (2024): E-Health-Anwendungen in der onkologischen Versorgung.
- Kopetzki, C. (2013): Krankenanstaltenrecht. In: M. Holoubek & Potacs, M. (Hrsg.), *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 3. Aufl., S. 377.
- Köppl-Turyna, M., & Graf, N. (2021): Kinderbetreuung und Elementarpädagogik im internationalen Vergleich: Best-Praxis Modelle. Studie im Auftrag der Julius Raab Stiftung. Wien: Eco Austria.
- Köppl-Turyna, M. & Graf, N. (2023) Kosten einer Kinderbetreuungsgarantie. Wien: Eco Austria.
- Kössl, G. (2024) Wohnbauförderung in Österreich. Förderungszusicherungen, Förderungsgebarung und internationaler Vergleich 1996-2022. Wien: GBV.
- Kominek, K. (1983): Das Grundrecht der Freiheit der Erwerbsbetätigung als Schranke für die Wirtschaftslenkung. In: *Festschrift Wenger*, S. 243.
- Krajewski, M. (2011): *Grundstrukturen des Rechts öffentlicher Dienstleistungen*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Krajewski, M. (2016): Model clauses for the exclusion of public services from trade and investment agreements. Study commissioned by the Chamber of Labour Vienna and the European Federation of Public Service Unions. Arbeiterkammer Wien.
- Krenn, M. (2014): Kapitalistische Dynamik und die gesellschaftliche Organisation von Pflege- und Sorgearbeit. Working Paper der DFG-KollegforscherInnengruppe Postwachstumsgesellschaften, Nr. 5/2014, Jena.
- Krings, S. (2020): Doppelt relevant: Kritische Infrastrukturen der Daseinsvorsorge. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 2020; 78(6) . <https://hdl.handle.net/10419/231761> (16.09.24).
- Krug, M. (2019): Die Rolle von Gas im zukünftigen Energieträgermix. In: *RdU*, Nr. 5/2019, S. 47.
- Kuzmann, D. & Bochnicek, N. (2023): Rechtliche Rahmenbedingungen am Energiemarkt. In: Fischl, V. & Kurzmann, D. (Hrsg.), *Praxishandbuch Energiegemeinschaften und Alternativenenergieprojekte*.

- Laa, B. (im Erscheinen): The role of a Sustainable Mobility Guarantee in the social-ecological transformation of the transport sector, Dissertationsschrift. Wien: TU Wien.
- Laa, B.; Shibayama, T.; Brezina, T.; Schönfelder, S.; Damjanovic, D.; Szalai, E. & Hammel, M. (2022): A nationwide mobility service guarantee for Austria: possible design scenarios and implications. *European Transport Research Review*, 14.
- La Marca, T. (2023): Das Buurtzorg-Modell: Die (verhinderte) Revolution in der Pflege. Relevant, <https://www.relevant.news/pflege-modell-buurtzorg/> (22.04.24),
- Lachmayer, K. & Derosier, J.-P. (2023): Rechtsqualität der Auslegungsleitlinien der Kommission zur PSO-Verordnung. Verlag Arbeiterkammer Wien 2023.
- Land Kärnten (2023): Mobile Dienste in Kärnten – Anhang II zu den Richtlinien zur Förderung der mobilen Pflege und Betreuung in Kärnten. Klientenleitfaden: Fördervoraussetzungen, Selbstbehalte. Stand: 01.01.23, <https://www.ktn.gv.at/Themen-AZ/Details?thema=131&detail=598>.
- Land Oberösterreich (2022): Fachkräftestrategie Pflege.
- Lang, G. & Peham, M. (2006): MigrantInnen in der Ausbildung zur Heimhilfe oder Pflegehilfe. Herausforderungen, Hürden und Ressourcen. Forschungsinstituts des Wiener Roten Kreuzes, [https://ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/MigrantInnen\\_Heim\\_Pflegehilfe.pdf](https://ams-forschungsnetzwerk.at/downloadpub/MigrantInnen_Heim_Pflegehilfe.pdf) (06.02.24).
- Larcher, A. & Chahrouh, M. (2024): Zwischenbericht für das Projekt Betroffen in der Klimakrise, Volkshilfe (Hrsg.).
- Leiblfinger, M. & Prieler, V. (2018): Elf Jahre 24-Stunden-Betreuung in Österreich. Eine Policy- und Regime-Analyse (Linzer Beiträge zu Wirtschaft – Ethik – Gesellschaft, 9). Linz: Katholische Privat-Universität Linz.
- Leichsenring, K. & Staflinger, H. (2017): Das Buurtzorg-Modell: Ein neues Paradigma für die Organisation von Arbeit. *A&W Blog* 31.04.2017. <https://www.awblog.at/Arbeit/das-buurtzorg-modell> (16.09.24).
- Leininger, F. (2021): Die Radentscheid-Bewegung in Deutschland – Aushandlung und Umsetzung zwischen Bürger:innenengagement und kommunaler Praxis, Diplomarbeit, TU Wien.
- Leth et al. (2023) Österreichs Mobilität in 100 Jahren. Studie Im Auftrag der ÖBB AG. Wien: TU Wien.
- Li, C.; Cheng, G.; Sha, T.; Cheng, W. & Yan, Y. (2020): The relationships between screen use and health indicators among infants, toddlers, and preschoolers: a meta-analysis and systematic review. *International journal of environmental research and public health*, 17(19), 7324.
- Lichtenecker, R.; Schanes, K.; Durstmüller, F.; Lichtblau, C.; Truppe, M.; Lampl, C. (2024): Strategie Klimaneutrales Gesundheitswesen. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK), Wien.
- Lichtenecker, R. & Schmidt, A. E. (2023): Krisen meistern, Chancen nutzen: Gesundheit und Klima im Wandel der Zeit. In: *Gesundheit Österreich GmbH (Hrsg.), Gesundheit für alle: Reflexionen und Zukunftstrends*. Wien: Verlag Österreich, S. 307–320, (14.03.24)
- Lindenthal, J., Lechner, R. (2024) Klimaschutz im Wohnraum N°1: Die Bedeutung von Einfamilienhäusern im Bestand für die Klimaschutzziele der Republik Österreich. Aktualisiertes Argumentarium im Auftrag der Raiffeisen Bausparkasse. Wien: Österreichisches Ökologie-Institut.
- Linke, B. (2010): Die Gewährleistung des Daseinsvorsorgeauftrags im öffentlichen Personennahverkehr. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Linz (2024): Pilotprojekt „Digitales Pflegeheim“ (09.02.24), [https://www.linz.at/medienservice/2024/202402\\_124249.php](https://www.linz.at/medienservice/2024/202402_124249.php) (16.09.2024)
- Loeffler, R.; Michitsch, V.; Bauer, V.; Esterl, A.; Geppert, C; Mayerl, M.; Petanovitsch, A. & Pirstnig, M. (2022): Bildungs- und Berufsverläufe von Absolvent/inn/en der Bildungsanstalten und Kollegs für Elementarpädagogik. Synthesebericht an das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung. öibf – Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung.
- Löhr, M. & Schulz, M. (2023): New Work im Krankenhaus. *Heilberufe*, 75(9): 42-44.
- LRH OÖ (2023) Flächeninanspruchnahme und widmungskonforme Nutzung des Raumes in OÖ. Bericht der Landesrechnungshofs, LRH-100000-68/11-2023-HÖ, [https://www.lrh-ooe.at/Mediendateien/Berichte2023/IP\\_FlaeWi\\_Raumordnung\\_Bericht\\_signed.pdf](https://www.lrh-ooe.at/Mediendateien/Berichte2023/IP_FlaeWi_Raumordnung_Bericht_signed.pdf) (08.10.24).
- Mallawaarachchi, S. R.; Anglim, J.; Hooley, M. & Horwood, S. (2022): Associations of smartphone and tablet use in early childhood with psychosocial, cognitive and sleep factors: a systematic review and meta-analysis. *Early Childhood Research Quarterly*, 60, 13–33.
- Markstein, M., (2014): Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz– ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das Instrumentarium zur Baulandentwicklung in Deutschland. TU München. München.
- Mathis-Edenhofer, S., Pilwarsch, J., Rappold, E. (2022): Hebammen-Personalbedarfsprognose bis 2032. Wien: Gesundheit Österreich.

- Mayr, S., Prausmüller, O. (2022) Investitionskontrolle in der Krise; Löcher im Schutzschirm. A&W-Blog, <https://www.awblog.at/Europa/investitionskontrolle-in-der-krise> (02.10.24).
- Mayrhuber, C. & Bittschi, B. (2024): Fehlzeitenreport 2024. Krankheits- und unfallbedingte Fehlzeiten in Österreich, Gesundheitszustand von Lehrlingen und jungen Erwerbstätigen. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, <https://www.sozialversicherung.at/cdscontent/load?contentid=10008.789000&version=1719902096> (16.09.24)
- Mazzucato, M. & Roy, V. (2019): Rethinking value in health innovation: from mystifications towards prescriptions, *Journal of Economic Policy Reform*, 22(2): 101–119.
- McKee, M. & de Ruijter, A. (2024): The path to a European Health Union. *The Lancet Regional Health–Europe*, 36.
- McKinsey & Company (2023): Energiewendeindex von McKinsey: Versorgungssicherheit unter Spannung, <https://www.mckinsey.com/de/news/presse/2023-03-06-energiewende-index> (16.09.24).
- Meichenitsch, K. (2015): Good old Daseinsvorsorge. A&W-Blog, <https://awblog.at/good-old-daseinsvorsorge> (16.09.24).
- Meise, R.; Uter, W.; Gefeller, O. & Pfahlberg, A. (2015): Hautkrebsprävention an bayerischen Kindergärten – Ausgewählte Ergebnisse der ErlKing Sun-Studie zum Thema Sonnenschutz. *Das Gesundheitswesen*, 77(08/09), A1.
- Meyer, I.; Sommer, M.; Kratena, K., Baumgart, A.; Eisenmenger, N. & Haas, W. (2024): Dekarbonisierung und Kreislaufwirtschaft Ökonomische und biophysische Effekte verschiedener Szenarien für Österreich. *WIFO-Monatsberichte* 6/2024, S. 345–358.
- Miles-Novelo A. & Anderson C. (2022): *Climate Change and Human Behavior: Impacts of a Rapidly Changing Climate on Human Aggression and Violence*. Cambridge University Press.
- Milstein, A. (2018): Daseinsvorsorge. In: *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. Hannover: Verlag der ARL, S. 361–373.
- Mitterer, K., & Haindl, A. (2016): Aufgabenorientierter Finanzausgleich am Beispiel der Elementarbildung (No. 151). Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Abteilung Wirtschaftswissenschaft und Statistik.
- Mitterer, K. & Hochholdinginger, N. (2016): *Finanzierungsströme im städtischen ÖPNV*.
- Mitterer, K.; Hochholdinginger, N. & Seisenbacher, M. (2022): *Fact Sheets: Elementare Bildung Grundlagen und Finanzierung Endbericht 31.01.2022*. KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung.
- Miessner, M., Naumann, M. (2024): Ländliche Gentrifizierung und Konflikte um Umweltgerechtigkeit. Das Beispiel der Chalet-Dörfer in Österreich. In: Hein, J., Klepp, S. (Hrsg.) *Umweltgerechtigkeit und sozialökologische Transformation. Konflikte um Nachhaltigkeit im deutschsprachigen Raum*. Bielefeld: transcript. 259–277.
- Mobyome KG (2023): *Statusreport Bedarfsverkehr 2023*.
- Müller, I. (2018): Die Wohnungspolitik als Aspekt öffentlicher Daseinsvorsorge. In: Häußler, A., Küster, C., Ohrem, S. & Wagenknecht, I. (Hrsg.), *Care und die Wissenschaft vom Haushalt: Aktuelle Perspektiven der Haushaltswissenschaft*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 177–187.
- Müller, T. (2019a): Preisrecht. In: Holoubek, M. & Potacs, M. (Hrsg.), *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 4. Aufl., S. 1739.
- Müller, T. (2019b): Versorgungssicherungsrecht. In: Holoubek, M. & Potacs, M. (Hrsg.), *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 4. Aufl., S. 1773.
- Nagl-Cupal, M.; Kolland, F.; Zartler, U.; Mayer, H.; Bittner, M.; Koller, M.; Parisot, V. & Stöhr, D.; Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (Hrsg.) (2018): *Angehörigenpflege in Österreich. Einsicht in die Situation pflegender Angehöriger und in die Entwicklung informeller Pflegenetzwerke*. Universität Wien.
- Neuwirth, N. (2021): *Kostenschätzung zum Ausbau im Elementarpädagogiksbereich*. ÖIF Forschungsbericht, Band 41.
- NÖN (2022): *Bessere Rahmenbedingungen in Kindergärten gefordert* (24.01.22), <https://www.noen.at/in-ausland/elementarpaedagogik-bessere-rahmenbedingungen-in-kindergaerten-gefordert-grundschule-kindergarten-oesterreich-oesterreich-weit-310391099>. (16.09.24)
- Novy, A., Baumgartner, B., Grabow, S., Plank, L. & Volmary, H. (2024): Greening Red Vienna: Lessons for Social-Ecological Housing Provision. *Sustainability: Science, Practice and Policy* 19(1): 2312674.
- Nowak, P.; Flaschberger, E., Griebler, R.; Gugglberger, L. & Rojatz, D. (2023): Von der Versorgung zur Gesundheitsorientierung: Wie kann der Wandel gelingen. In: *Gesundheit Österreich GmbH (Hrsg.), Gesundheit für alle: Reflexionen und Zukunftstrends*. Wien: Verlag Österreich, S. 247–263.
- ÖBB-Holding AG (2023): *Barrierefrei: ÖBB Umsetzungsplan 2020–2025+ für Fahrzeuge und Infrastruktur*.

- Oberndorfer, K. (2022): Zum neuen AGB- und Preisänderungsrecht der Stromlieferanten im EIWOG. In: wbl, Nr. 10/2022, S. 545.
- OECD & European Observatory on Health Systems and Policies (2021): Österreich: Länderprofil Gesundheit 2021, State of Health in the EU, OECD Publishing, Paris/European Observatory on Health Systems and Policies, Brussels.
- OECD (2017): Tackling Wasteful Spending on Health, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021): Economic Policy Reforms. Going for growth – shaping a Vibrant Recovery. Paris: OECD Publishing.
- OeNB (2019): Wachsende Herausforderungen für die Finanzmarktstabilität aufgrund des Niedrigzinsumfeldes, <https://www.oenb.at/Presse/Pressearchiv/2019/20191202.html> (09.09.24).
- OeNB (2021): Bankgewinne erholten sich im ersten Halbjahr, Risiken aus Wohnimmobilienkrediten nehmen zu. Wien: Österreichische Nationalbank. <https://www.oenb.at/Presse/Pressearchiv/2021/20211124.html> (09.09.24).
- OeNB (2022): Bankensektor ist resilient, aber verbindliche Vorgaben für Wohnimmobilienfinanzierung sind sinnvoll. Wien: Österreichische Nationalbank. <https://www.oenb.at/Presse/Pressearchiv/2022/20220615.html> (09.09.24).
- OeNB (2024): Wohnimmobilienpreisindex, Wien: Österreichische Nationalbank. <https://www.oenb.at/Statistik/Standardisierte-Tabellen/Preise-Wettbewerbsfaehigkeit/immobilien/wohnmobilienpreisindex.html> (09.09.24)
- Offensive Gesundheit (2021): 'Ich glaub ich krieg die Krise!' – erschütternde Umfrageergebnisse. Gesunde Arbeit. [https://www.gesundearbeit.at/cms/V02/V02\\_0.c.a/1342654547993/home/aktuelles/ich-glaub-ich-krieg-die-krise-erschuetternde-umfrageergebnisse?d=Touch](https://www.gesundearbeit.at/cms/V02/V02_0.c.a/1342654547993/home/aktuelles/ich-glaub-ich-krieg-die-krise-erschuetternde-umfrageergebnisse?d=Touch)
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN Habitat (Eds.) (2000): The Right to Adequate Housing: Fact Sheet No.21/Rev.1. In: The UN Human Rights Treaty System in the 21st Century, Human Rights Fact Sheet. Brill | Nijhoff, 451–458.
- ÖGB-ARGE-Fachgruppenvereinigung für Gesundheits- und Sozialberufe. (2022): Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz geändert wird (GuKG-Novelle 2022).
- ÖGB-ARGE-Fachgruppenvereinigung für Gesundheits- und Sozialberufe. (2023): Stellungnahme – Sammelgesetznovelle BAG und GuKG f. d. Einrichtung d. Pflegelehrberufe, <https://www.fgv.at/files/pdf/HP%20-%20Stn%20Pflegelehre%202023.pdf> (16.09.2024)
- Öhlinger, T. (1983): Soziale Grundrechte. In: FS Floretta, S. 271.
- Olfemann, E.; Vogel, D. & Schehle, C. (2023): Hitze-Resilienz in der stationären Pflege erreichen. Pflegezeitung 76, S. 36–39.
- ÖPIA – Österreichische Plattform für Interdisziplinäre Altersfragen (ÖPIA) (2022): Österreichische Interdisziplinäre Hochaltrigenstudie WELLE III 2019–2022; Die Herausforderungen des hohen Alters. Wien: ÖPIA.
- ORF Steiermark (2024): Zahnarztpraxen: Nachfolger fehlen (25.05.24), <https://steiermark.orf.at/stories/3258563/>
- ORF Wien (2024a): Neues Konzept für Pensionistenheime (14.03.24), <https://wien.orf.at/stories/3249005/>
- ORF Wien (2024b): Hacker zu Arztwartzeiten: Bund soll handeln (16.05.24), <https://wien.orf.at/stories/3257264/>
- ORF (2024): Zahl der Pflegegeldbeziehenden weiter gestiegen (14.04.24), <https://orf.at/stories/3354397/>
- ÖROK (2014): Positionspapier der ÖREK-Partnerschaft zu „Siedlungsentwicklung und ÖV-Erschließung“.
- ÖROK (2022): Die österreichweiten ÖV-Güteklassen. Rahmen, Struktur und Beispiele. Materialien Heft 10.
- ÖROK (2023) ÖROK-Monitoring von Flächeninanspruchnahme und Versiegelung. Wien: ÖROK.
- Oschischnig, U. (2024): Personenberatung und Personenbetreuung: Branchendaten. Wirtschaftskammer Österreich – Abteilung für Statistik.
- Ostermann, N. & Rollinger, W. (2016): Handbuch ÖPNV – Schwerpunkt Österreich. Leverkusen: Trackomedia.
- Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) (2024): <https://www.ages.at/mensch/arzneimittel-medizinprodukte/arzneimittel-lieferengpaesse> (16.09.24).
- Österreichische Apothekerkammer (2020): Apotheke in Zahlen 2020. Wien: Österreichische Apothekerkammer.
- Österreichische Ärztekammer (ÖÄK) (2018): ÖÄK: Problem mit Kassenstellen wird sich weiter verschärfen, [https://www.aerztekammer.at/presseinformation/-/asset\\_publisher/presseinformation/content/oak-problem-mit-kassenstellen-wird-sich-weiter-verscharfen/261766](https://www.aerztekammer.at/presseinformation/-/asset_publisher/presseinformation/content/oak-problem-mit-kassenstellen-wird-sich-weiter-verscharfen/261766) ( 26.01.24).
- Österreichische Ärztekammer (ÖÄK) (2023): Ärzttestatistik für Österreich zum 31.12.2022.

- Österreichische Bundesregierung (2020): Regierungsprogramm 2020–2024, <https://bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:7b9e6755-2115-440c-b2ec-cbf64a931aa8/RegProgramm-lang.pdf>. (16.09.2024).
- Österreichische Gesundheitskasse (ÖGK) (o.D.): Webseite: Primärversorgungseinheiten in Österreich, <https://www.gesundheitskasse.at/cdscontent/?contentid=10007.879327> (26.01.24).
- Österreichischer Behindertenrat (2022): Zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundespflegegeldgesetz geändert wird, <https://www.behindertenrat.at/wp-content/uploads/2022/06/2022-06-BR-SN-BPGG.pdf> (22.04.24).
- Österreichischer Behindertenrat (2022): Pflegereform: Die Details (12.05.22). <https://www.behindertenrat.at/2022/05/pflegereform-die-details/>.
- Österreichs E-Wirtschaft (Verein) (o. D.): Netzstabilität: Ohne Erdgas geht es nicht, <https://oesterreichsenergie.at/aktuelles/neuigkeiten/detailseite/netzstabilitaet> (06.06.24).
- OTS (2024): Sozialpartnerinnen und IV fordern qualitative Verbesserungen beim Ausbau der Kinderbetreuung (19.01.24), [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20240119\\_OTS0079/sozialpartnerinnen-und-iv-fordern-qualitative-verbesserungen-beim-ausbau-der-kinderbetreuung](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20240119_OTS0079/sozialpartnerinnen-und-iv-fordern-qualitative-verbesserungen-beim-ausbau-der-kinderbetreuung).
- ÖVG (2009): Handbuch öffentlicher Verkehr: Schwerpunkt Österreich. Wien: Bohmann Verlag.
- Papouschek, U. (2013): Gesundheit als öffentliches Gut. In: Die Armutskonferenz (Hrsg.), Was allen gehört: Commons – Neue Perspektiven in der Armutsbekämpfung. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbunde, S. 265–278.
- Parlament Österreich (2024): Leerstandsabgabe: Bundesrat besiegelt Verfassungsnovelle (PK0406/24.04.24), [https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr\\_2024/pk0406](https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2024/pk0406) (06.10.24).
- Parlament Österreich (2017): Parlamentskorrespondenz Nr. 838: Nationalrat stimmt mit breiter Mehrheit für Abschaffung des Pflegeregresses. Länder sollen im Gegenzug 100 Mio. € pro Jahr erhalten, [https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr\\_2017/pk0838/](https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2017/pk0838/) (08.01.24).
- Parlament Österreich (2022): Parlamentskorrespondenz Nr. 841: Pflegereform: Gehaltserhöhungen auch für Heimhilfen und Behindertenbegleiter:innen beschlossen, [https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr\\_2022/pk0841](https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2022/pk0841) (06.02.24).
- Parlament Österreich (2023): Parlamentskorrespondenz Nr. 1391: Pflegefonds auf 1,1 Mrd. € aufgestockt, [https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr\\_2023/pk1391#XXVII\\_L\\_02303](https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2023/pk1391#XXVII_L_02303) (07.04.24).
- Parlament Österreich (2024): Bundesrat besiegelt neue Allgemeinmedizinausbildung und Schritte gegen Ärztemangel. Parlamentskorrespondenz Nr. 256 vom 14.03.2024.
- Parreñas, R. (2000): Migrant Filipina Domestic Workers and the International Division of Reproductive Labor. In: *Gender & Society* 14:(4): 560–80.
- Pennerstorfer, A. & Neumayr, M. (2022): Institutionelle Kinderbetreuung in Wien: Kosten und räumliche Zugänglichkeit zu privaten und öffentlichen Einrichtungen. *SWS-Rundschau* (62.Jg.) Heft 3/ 2022: S. 287–300.
- Pennerstorfer, A. & Pennerstorfer, D. (2019): How small are small markets? Local market size for child care services. *Regional Science and Urban Economics* 77 (2019), 340–355.
- Pennerstorfer, A. & Pennerstorfer, D. (2021): Inequalities in Spatial Accessibility of Childcare: The Role of Non-profit Providers. *Jnl. Soc. Pol.* (2021), 50, 1, 122–147.
- Pettit, B & Hook, J. (2005): The Structure of Women's Employment in Comparative Perspective. *Social Forces*, Volume 84, Number 2, December 2005. The University of North Carolina Press.
- Pfister, A. (2024) Die VAMED Übernahme durch das Private Equity Unternehmen PAI. *ÖGB Analyse* Nr. 6/24. Wien: ÖGB.
- Plank, L. & Doan, T. B. N. (2019): Power Burden – Verbrauch und Kostenverteilung im österreichischen Stromsektor – Studie der TU Wien im Auftrag der Arbeiterkammer.
- Plank, L. (2020). Reframing public ownership in the foundational economy: (Re)discovering a variety of forms. In F. Barbera & I. Rees Jones (Eds.), *The Foundational Economy and Citizenship: Comparative Perspectives on Civil Repair* (pp. 51–71).
- Plank, L., Schneider, A., & Kadi, J. (2022). Wohnbauboom in Wien 2018-2021 (Stadtunkte 40).
- Plank, L.; Volmary, H.; Krenn, M. & Blaas, W. (2023): Shareholder-orientierte transnationale Investoren in der kritischen sozialen Infrastruktur. Verlag Arbeiterkammer Wien.
- Plank, L., Schneider, A., Kalhorn, A. F., Müller, H. L., Getzner, M. (2024): Klimasoziales Wohnen in Oberösterreich: Wissenschaftliche Untersuchung zur Relevanz der Widmungskategorie „Gebiete für den sozialen Wohnbau“ in Oberösterreich als Teil einer klimasozialen Wohnungspolitik. Studie im Auftrag der AK Oberösterreich. Wien: TU Wien.

- Plattform Primärversorgung (2023): Gründung von PVE: Das neue Primärversorgungsgesetz tritt in Kraft. <https://primaerversorgung.gv.at/neuigkeiten/gruendung-von-pve-novellierung-des-primarversorgungsgesetzes-beschlossen>. 01.08.2023.
- Popper, N./Rippinger, C. (2022). Simulationsbasierte Prognose der Ärzteversorgung in Österreich. In LIC – Linzer Institut für Gesundheitssystem-Forschung (Hrsg.), *Ärztebedarf in Österreich: Ein Blick in die Zukunft*. Verlagshaus der Ärzte GmbH.
- Prasmüller, O. & Wagner, A. (2014): *Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik*. Hamburg: VSA Verlag.
- Primärversorgungsgesetz 2017 (PVG 2017). Bundesgesetz über die Primärversorgung in Primärversorgungseinheiten, [https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Begut/BEGUT\\_COO\\_2026\\_100\\_2\\_1363074/BEGUT\\_COO\\_2026\\_100\\_2\\_1363074.pdf](https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Begut/BEGUT_COO_2026_100_2_1363074/BEGUT_COO_2026_100_2_1363074.pdf) (26.01.24)
- Pürgy, E. & Hofer, T. E. (2019): *Verkehrsrecht*. In: Holoubek, M. & Potacs, M. (Hrsg.), *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 4. Aufl. Verlag Österreich.
- Pütschögl, M. (2024): Warum die Sozialbau AG jetzt auch Zinshäuser kauft. <https://www.derstandard.at/story/3000000231638/warum-die-sozialbau-ag-jetzt-auch-zinshaeuser-kauft> (11.09.24).
- Purohit, A.; Smith, J. & Hibble, A. (2021): Does telemedicine reduce the carbon footprint of healthcare? A systematic review. In: *Future Healthc J* 8/1: e85–e91.
- Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege. (2023): Auswertung der von den diplomierten Gesundheits-/Krankenpflegepersonen durchgeführten Hausbesuche im Zeitraum von Jänner bis Dezember 2022. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz/Sozialversicherung der Selbständigen. <https://www.svs.at/cdscontent/load?contentid=10008.776892&version=1681976367> (16.09.24).
- Quilley, S. & Zywert, K. (2019): Livelihood, market and state: what does a political economy predicated on the “individual-in-group-in-PLACE” actually look like? *Sustainability* 11 (15): 4082.
- Rappold, E; Gyimesi, M.; Czásny, I.; Maier, N.; Missoni, B. & Groß, P. (2023): Prognose für ausgewählte Gesundheitsberufe in Niederösterreich bis 2035, [https://www.noegus.at/fileadmin/user\\_upload/Downloads\\_Publikationen/Ergebnisbericht\\_GOEG\\_Proggnose\\_Gesundheitsberufe\\_in\\_NOE\\_2035.pdf](https://www.noegus.at/fileadmin/user_upload/Downloads_Publikationen/Ergebnisbericht_GOEG_Proggnose_Gesundheitsberufe_in_NOE_2035.pdf) ( 16.09.24).
- Rappold, E., Mathis-Edenhofer, S. (2020): *MTD-Personalprognose für Österreich bis 2030*. Wien: Gesundheit Österreich.
- Rappold, E. & Juraszovich, B. (2019): *Pflegepersonal-Bedarfsprognose für Österreich*. Wien: Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz.
- Rat der EU (2024): „Fit für 55“: Rat verabschiedet Gas- und Wasserstoffpaket, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/05/21/fit-for-55-council-signs-off-on-gas-and-hydrogen-market-package/> (18.07.24).
- Rauch, J. (2023): Beantwortung Anfrage Nr. 14122/J „Evaluierung Community Nurses“. Parlament Österreich.
- Rauch, J. (2024b): „Unbesetzte Kassenarztstellen in ganz Österreich – Umsetzung der Initiative +100“ (16964/AB) Anfragebeantwortung – Beilage. Parlament Österreich
- Raworth, K. (2023): *Die Donut-Ökonomie*. München: Carl Hanser Verlag.
- Rechnungshof (2014): *Verkehrsverbände: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg*. Wien: Rechnungshof.
- Rechnungshof (2017): *Verkehrsverbund Ost-Region (VOR) Gesellschaft m.b.H. Reihe BUND 2017/9; Reihe BURGENLAND 2017/1; Reihe NIEDERÖSTERREICH 2017/1; Reihe WIEN 2017/2*. Wien: Rechnungshof.
- Rechnungshof Österreich (2020): *Pflege in Österreich. Bericht des Rechnungshofes*. Wien: Rechnungshof, <https://www.rechnungshof.gv.at> (01.12.21).
- Rechnungshof Österreich (2021a): *Ärztliche Versorgung im niedergelassenen Bereich. Bericht des Rechnungshofes*. Wien: Rechnungshof, [https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/004.840\\_A\\_rztliche\\_Versorgung.pdf](https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/004.840_A_rztliche_Versorgung.pdf) (10.01. 24).
- Rechnungshof Österreich (2021b): *Ärzteausbildung. Bericht des Rechnungshofes*. Wien: Rechnungshof.
- Rechnungshof Österreich (2023): *Der Rechnungshof wirkt: Fast drei Viertel der Empfehlungen zur Gänze oder teilweise umgesetzt*, Wien: Rechnungshof, [https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/news\\_3/Rechnungshof\\_wirkt\\_Fast\\_drei\\_Vierte\\_l\\_der\\_Empfehlungen\\_umges.html](https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/news_3/Rechnungshof_wirkt_Fast_drei_Vierte_l_der_Empfehlungen_umges.html) (08.01.24).
- Rechnungshof Österreich ( 2024): *Bestandsaufnahme Fachkräftemangel. . Bericht des Rechnungshofes*. Wien: Rechnungshof

- Reisner, H. (2019): Keine In-House Vergabe von Aufträgen über Busverkehrsdienstleistungen nach Art 5 Abs 2 PSO-VO. In: Zeitschrift für Vergaberecht, Bd. 19, Nr. 6, S. 371–372.
- Riedel, M.; Davoine, T.; Poyntner, P. & Titelbach, G. (2015): Optionen zur Deckung des zukünftigen Finanzierungsbedarfes in der Pflege. Studie um Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien: Institut für Höhere Studien.
- Riedel, M. (2015): Effizienzpotenziale durch Privatisierung bzw. PPP im Bereich der Rehabilitation. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen. Wien: Institut für Höhere Studien.
- Riesenfelder, A. & Danzer, L. (2021): Wiedereinstiegsmonitoring - Ein Überblick über die Ergebnisse der fünften Fassung des Wiedereinstiegsmonitorings zu den Kohorten 2006 bis 2018 in Österreich und in den Bundesländern. L&R Sozialforschung / AK Wien.
- Ritt, T. & Tockner, L. (2024): Ausgebaut? Im Gegenteil – jetzt leistbare Wohnungen bauen! A & W Blog, 05.03.24, <https://www.awblog.at/Kommunales/Jetzt-leistbare-Wohnungen-bauen>.
- Rocque, R.; Beaudoin, C.; Ndjaboue, R. et al. (2021): Health effects of climate change: an overview of systematic reviews. *BMJ Open* 2021;11:e046333.
- Rodgarkia-Dara, A.; Zwickl-Bernhard, S.; Gatzten, C.; Sonnen, L.; Lane, A. & Auer, H. (2023): Rolle der Gasinfrastruktur in einem klimaneutralen Österreich: Endbericht – Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie.
- Rümmele, M. (2005): Kranke Geschäfte mit unserer Gesundheit. Symptome, Diagnosen, und Nebenwirkungen der Gesundheitsreformen. St. Pölten/Wien/Linz: NP Buchverlag.
- Rümmele, M. (2007): Die Privatisierung von Gesundheitseinrichtungen und ihre Folgen. In: *Kurswechsel* 2/2007, S. 36–45.
- Sankholkar, A. & Skrabel, F. (2024): Das Benko Prinzip. Ab ins Heim – Profit und Not in der Altenpflege. *Dossier Magazin* No. 12, 4/2024.
- Schalek, K. & Schmidt, A. (2022): Pflegereform gut organisiert: Die Lösung liegt so nah. A & W Blog. 10.01.22, <https://www.awblog.at/Soziales/pflegereform-gut-organisiert>.
- Schmidt, A. E. & Hanzl, L. (2020): Pflege betrifft uns alle. Wien: Momentum Institut.
- Schneider, C. & Bengoug, T. (2015): Einleitung. In: Höfler, S.; Bengough, T.; Winkler, P.; Griebler, R. (Hrsg.), *Österreichischer Demenzbericht 2014*. Bundesministerium für Gesundheit und Sozialministerium, Wien.
- Schober, M. (2020): Die 24-Stunden-Betreuung in Österreich. Eine Analyse der Arbeitsbedingungen von selbstständigen Personenbetreuerinnen. Masterarbeit. Johannes-Kepler-Universität Linz.
- Schöberl & Pöll GmbH (2023): Arbeitsmarktstudie zur Dekarbonisierung des Gebäudebestands in Wien, Wien: s.n.
- Schönherr, D. (2021): Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen. Sonderauswertung des Österreichischen Arbeitsklima Index. Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (BMSGPK).
- Schönherr, D. & Zandonella, M. (2020): Arbeitsbedingungen und Berufsprestige von Beschäftigten in systemrelevanten Berufen in Österreich.
- Schulev-Steindl E.; Romirer C. & Liebenberger L. (2022): Mobilitätswende: Klimaschutz im Verkehr auf dem rechtlichen Prüfstand (Teil 2). In: *RdU* 1/2022, S. 5.
- Schulmann, K.; Reichert, M. & Leichsenring, K. (2019): Social Support and Long-Term Care for Older People: The Potential for Social Innovation and Active Ageing. In: Walker, A. (Eds.), *The Future of Ageing in Europe*. Palgrave Macmillan, Singapore.
- Schumann, K; Anderl, R. & Larcher, E. (2023): Aus- und Weiterbildungsoffensive in den Kindergärten. *Pressematerial AK Wien*, [https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/familie/Presseunterlage\\_EI\\_ementarpädagogik\\_20230504.pdf](https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/arbeitundsoziales/familie/Presseunterlage_EI_ementarpädagogik_20230504.pdf) (16.09.24)
- Schumpeter, J. (2020 [1947]): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Tübingen: Narr Francke Attempto Verlag.
- Schwiter, K. & Kaddour, A. V. (2021): (Inwiefern) kann 24-Stunden-Betreuung fair sein? Verständnis und Umsetzung von Fairness in der häuslichen Betreuung älterer Menschen. In: Aulenbacher, B./Lutz, H./Schwiter, K. (Hrsg.), *Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und in der Schweiz*. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 194–211.
- Segalla, P. (2006): *Kommunale Daseinsvorsorge, Forschungen aus Staat und Recht*. Verlag Österreich.
- Senghaas-Knobloch, E. (2020): „Maria Dammayr: Legitime Leistungspolitiken? Leistung, Gerechtigkeit und Kritik in der Altenpflege“. In: *Feministische Studien* 38 (1), S. 165–167.
- Springer, G. (2023): Gesundheitssystem am Limit: Viele Ärzte am falschen Platz. In: *Der Standard*, <https://www.derstandard.at/story/2000145709200/gesundheitsystem-am-limit-viele-aerzte-am-falschen-platz>

(16.01.24).

- Staflinger, H. (2019): Personalbedarf und -einsatz in den öö. Krankenhäusern: Grundlagen – Herausforderungen – Entwicklungsbedarf, [https://ooe.arbeiterkammer.at/service/broschuerenundratgeber/arbeitsundgesundheits/B\\_2019\\_Personalbedarf\\_und\\_einsatz\\_in\\_den\\_ooe\\_Krankenhaeusern.pdf](https://ooe.arbeiterkammer.at/service/broschuerenundratgeber/arbeitsundgesundheits/B_2019_Personalbedarf_und_einsatz_in_den_ooe_Krankenhaeusern.pdf). (16.09.24)
- Staflinger, H. (2022): Der öö. Mindestpflegepersonalschlüssel für Alten- und Pflegeheime auf dem Prüfstand. Grundlagen – Herausforderungen – Entwicklungsbedarf. Update: Rechtliche Grundlagen in den Bundesländern. Arbeiterkammer Oberösterreich. Linz.
- Staflinger, H. (2024): Der öö. Mindestpflegepersonalschlüssel für Alten- und Pflegeheime auf dem Prüfstand. Grundlagen – Herausforderungen – Entwicklungsbedarf. Update: Rechtliche Grundlagen in den Bundesländern. Arbeiterkammer Oberösterreich. Linz.
- Standard/APA (2024): Stadt Wien forderte von Kindergärten bereits rund eine Million Euro zurück. In: Der Standard, 15.5.24, <https://www.derstandard.at/story/3000000220115/kinderg228rten-stadt-wien-forderte-bereits-rund-eine-mio-euro-zur252ck> (16.09.24).
- Statistik Austria (2019): Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Modul der Arbeitskräfteerhebung 2018, [https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Vereinbarkeit\\_von\\_Beruf\\_und\\_Familie\\_\\_Modul\\_der\\_Arbeitskraefteerhebung\\_2018.pdf](https://www.statistik.at/fileadmin/publications/Vereinbarkeit_von_Beruf_und_Familie__Modul_der_Arbeitskraefteerhebung_2018.pdf) (16.09.24).
- Statistik Austria (2021): Kindertagesheimstatistik 2020/21, [https://www.statistik.at/fileadmin/publications/kindertagesheimstatistik\\_202021\\_barr.pdf](https://www.statistik.at/fileadmin/publications/kindertagesheimstatistik_202021_barr.pdf)
- Statistik Austria (2022a): Pressemitteilung: 12.854-152/22 Anstieg der Betreuungsquote in Kindertagesheimen Kindertagesheimstatistik 2021/22 Anstieg der Betreuungsquote in Kindertagesheimen, [https://www.statistik.at/fileadmin/announcement/2022/07/20220714KTH21\\_22.pdf](https://www.statistik.at/fileadmin/announcement/2022/07/20220714KTH21_22.pdf) (29.02.24)
- Statistik Austria (2022b): Wohnen 2022. Zahlen, Daten und Indikatoren der Wohnstatistik. Wien: Statistik Austria.
- Statistik Austria (2023a): Bevölkerungsprognose 2023 (gerundete Ergebnisse), erstellt am 22.11.23, <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/bevoelkerung/demografische-prognosen/bevoelkerungsprognosen-fuer-oesterreich-und-die-bundeslaender> (11.07.24).
- Statistik Austria (2023b): Statistiken zur elementaren Bildung 2022/23: Monitoring-Bericht.
- Statistik Austria (2023c): Pflegedienstleistungsstatistik, 2022. [https://www.statistik.at/fileadmin/pages/346/Pflegedienstleistungsstatistik\\_2022.pdf](https://www.statistik.at/fileadmin/pages/346/Pflegedienstleistungsstatistik_2022.pdf) (12.07.24).
- Statistik Austria. (2023d): Gender-Statistik Vereinbarkeit von Beruf und Familie, [https://www.statistik.at/fileadmin/pages/361/Infotext\\_Vereinbarkeit\\_von\\_Beruf\\_und\\_Familie.pdf](https://www.statistik.at/fileadmin/pages/361/Infotext_Vereinbarkeit_von_Beruf_und_Familie.pdf) (16.09.24).
- Statistik Austria. (2023e): Statistik über die elementare Bildung und das Hortwesen 2022/23 Kindertagesheimstatistik.
- Statistik Austria (2023f): Fast jede siebte Wohnung ohne Wohnsitzmeldung, Pressemitteilung Statistik Austria.
- Statistik Austria (2024a): Ausgaben für Gesundheit 2023 auf 52,3 Mrd. Euro gestiegen. Pressemitteilung, <https://www.statistik.at/fileadmin/announcement/2024/06/20240612Gesundheitsausgaben2023.pdf> (04.07.24).
- Statistik Austria (2024b): Einrichtungen und Personal im Gesundheitswesen, <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/gesundheitsversorgung-und-ausgaben/einrichtungen-und-personal-im-gesundheitswesen> (07.09.24).
- Statistik Austria (2024c) Tabelle: Primäres Heizsystem nach überwiegend eingesetztem Energieträger und Art der Heizung (2003/2004–2021/22)
- Statistik Austria (2024d): Jahrbuch der Gesundheitsstatistik 2022. Wien: Statistik Austria.
- Statistik Austria (2024e): Verfügbares Nettohaushaltseinkommen. Wien: Statistik Austria.
- Statistik Austria (2024f) So geht´s uns heute. <https://www.statistik.at/statistiken/bevoelkerung-und-soziales/einkommen-und-soziale-lage/soziale-krisefolgen>
- Steininger, K.W.; K. Riahi; Stagl, S.; Kromp-Kolb, H.; Kirchengast, G.; Rosenfeld, D. C.; Bockreis, A.; Huber-Humer, M.; Rechberger, H.; Wehner, M.; Windsperger, B.; Holzer, M.; Tschannett, S.; Weber, N.; Haring, E.; Petermann, J.; Tribsch, A.; Youssef, D.; Dumke, H.; Getzner, M.; Emberger, G. & Pfaffenbichler, P. (2024): Nationaler Energie- und Klimaplan (NEKP) für Österreich - wissenschaftliche Bewertung der in der Konsultation 2023 vorgeschlagenen Maßnahmen. <https://ccca.ac.at/wissenstransfer/stellungnahme-nekp-2023> (16.09.24).
- Steininger, K.W.; Bednar-Friedl, B.; Knittel, N.; Kirchengast, G.; Nabernegg, S.; Williges, K.; Mestel, R.; Hutter, H.-P. & Kenner, L. (2020): Klimapolitik in Österreich: Innovationschance Coronakrise und die Kosten des Nicht- Handelns, Wegener Center Research Briefs 1-2020, Juni 2020. Graz: Wegener Verlag.

- Stopka, I. & Rank, S. (2013): Naturerfahrungsräume in Großstädten: Wege zur Etablierung im öffentlichen Freiraum; Abschlussbericht zur Voruntersuchung für das Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben „Naturerfahrungsräume in Großstädten am Beispiel Berlin“. Deutschland/Bundesamt für Naturschutz.
- Storr, S. (2023): Das Recht auf Grundversorgung in der Elektrizitätswirtschaft. In: ÖJZ, Nr. 11/2023, S. 643.
- Streicher, G; Famira-Mühlberger, U. & Firgo, M. (2019): The Economic Impact of Long-term Care Services. WIFO Working Papers, No. 580.
- Strobl, G. (2022): Wien Energie erhöht ab Herbst Fernwärmetarife um 92 Prozent. In: Der Standard, <https://www.derstandard.at/story/2000136374893/wien-energie-erhoeht-ab-herbst-fernwaermetarife-massiv> (16.07.24).
- Strobl, G. (2023): Strommonopoly: So eng sind Österreichs Energieversorger verbandelt. In: Der Standard, <https://www.derstandard.at/story/3000000175326/verbandelt-und-verstrickt-so-eng-sind-oesterreichs-energieversorg> (16.07.24).
- Sütterlin, S.; Hoßmann, I. & Klingholz, R. (2011): Demenz-Report: wie sich die Regionen in Deutschland, Österreich und der Schweiz auf die Alterung der Gesellschaft vorbereiten können. Berlin: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.
- Thenius et al. (2023) Green Jobs 2030+: Einordnung des Arbeitskräftebedarfs für die Erreichung zentraler Ziele der Energiewende. Wien: Österreichische Energieagentur.
- TREND (2024): Elektrizitätswirtschaftsgesetz stockt. <https://www.trend.at/news/elektrizitaetswirtschaftsgesetz-stockt> (16.07.24).
- Umweltbundesamt (2014): Ein Anpassungsfahrplan für die Österreichische Straßenverkehrsinfrastruktur.
- Umweltbundesamt (2018): Sachstandsbericht Mobilität und mögliche Zielpfade zur Erreichung der Klimaziele 2050 mit dem Zwischenziel 2030.
- Umweltbundesamt (2019): Austria's Annual Greenhouse Gas Inventory 1990–2017. Umweltbundesamt.
- Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung (UBA-GmbH) (o. D.): Energieverbrauch und Energieeffizienz, <https://www.umweltbundesamt.at/umweltthemen/energie/energieverbrauch#:~:text=Energieeffizienz%20steigern,zu%20erm%C3%B6glichen.> (04.06.24).
- Ungerson, C. & Yeandle, S. (2007): Cash for Care in Developed Welfare States. London: Palgrave Macmillan.
- VAMED (2024): Pressemitteilung: Konsortium aus Porr und Strabag erwirbt Österreich-Geschäft der VAMED, 08.05.24, <https://www.vamed.com/de/medien/aktuelle-pressemitteilungen/08052024-konsortium-aus-porr-und-strabag-erwirbt-oesterreich-geschaeft-der-vamed/> (07.09.24)
- VCÖ (2018a): Rebound- und Seiten-Effekte im Verkehrssystem.
- VCÖ (2018b): Mobilitätswende braucht mehr Öffentlichen Verkehr.
- VCÖ (2020): Mobilitätsfaktoren Wohnen und Siedlungsentwicklung.
- VCÖ (2022): Mobilitätsgarantiefächendeckend umsetzen.
- VCÖ (2023a): Energiewende im Verkehr voranbringen.
- VCÖ (2023b): Bessere Mobilität für die Regionen.
- Vida (2022): Heimhilfen brauchen Hilfe!, [https://www.vida.at/cms/S03/S03\\_0.a/1342663721650/home/artikel/heimhilfen-brauchen-hilfe](https://www.vida.at/cms/S03/S03_0.a/1342663721650/home/artikel/heimhilfen-brauchen-hilfe) (06.02.24).
- Vogel, L. & Köszegi, S. (2024): Faire Arbeit bei plattformvermittelter Sorgearbeit in Österreich? Eine Fallstudie über das Arbeiten vermittelt von Betreut.at. *Wirtschaft und Gesellschaft* 49 (4): S. 67–87.
- Volksanwaltschaft (2018). Präventive Menschenrechtskontrolle. Bericht der Volksanwaltschaft an den Nationalrat und an den Bundesrat. Volksanwaltschaft.
- Von Wietersheim, M. (2013): Vergaben im ÖPNV: Novellierung des PBefG – Umsetzung der VO 1370/2007.
- Wagner, D. (2024): Die Regulierung der Fernwärme unter besonderer Berücksichtigung der Wärmeplanung und behördlicher Preisbestimmung. In: ÖZW, Nr. 1/2024, S. 48.
- Wagner, E. (2001): Verkehrsverlagerung auf den ÖPNV. In: Ferdinand Kerschner (Hrsg.), *Österreichisches und europäisches Verkehrsrecht*. Wien: MANZ Verlag.
- Wallnöfer, I. (2023): Mehr Studienplätze für Mediziner lösen die Gesundheitskrise nicht. In: Der Standard, <https://www.derstandard.at/story/3000000177886/mehr-studienplaetze-fuer-mediziner-loesen-die-gesundheitskrise-nicht> (16.01.24).
- Wang C.; Qian H.; Li H. & Wu D. (2023): The status quo, contributors, consequences and models of digital overuse/problematic use in preschoolers: A scoping review. *Front. Psychol.* 14:1049102.
- Wegmann, V. (2021): Daseinsvorsorge und Rekommunalisierung - Eine Handreichung. Berlin: Rosa Luxemburg Stiftung. 2. Auflage.
- Wehrle, S. & Schmidt, J. (2021): Edelsprit für alle: Bedarf und Angebot an Grünen Gasen in Österreich. Wien: AK Wien.

- Weißenhofer, S.; Sackl, A.; Rappold, E.; Stulik, B. & Domittner, B. (2023): Entwicklung einer Arbeitsdefinition für die Qualität professioneller Betreuung und Pflege. Gesundheit Österreich, Wien.
- Weisz, U.; Pichler, P.-P.; Jaccard, I. S.; Haas, W.; Matej, S.; Bachner, F.; Nowak, P. & Weisz, H. (2020): Carbon emission trends and sustainability options in Austrian health care. Resources, Conservation and Recycling, Volume 160. 104862.
- Weyerstrass, K. et al. (2024): Gesamtwirtschaftlicher Investitionsbedarf in Österreich zur Erreichung der Klimaziele. Institut für Höhere Studien, Umweltbundesamt, TU Wien. Studien im Auftrag des Beirats der Sozialpartner.
- Wester, V. (2019): Präventive Sonnenschutzaktivitäten bei 3- bis 6-jährigen Kindern: Ein Stadt-Land-Vergleich an Kindergärten der Region Fürth (Doctoral dissertation, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg (FAU)).
- WHO. World Health Organisation (2023): One Health (23.10.23), [https://www.who.int/health-topics/one-health#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/one-health#tab=tab_1)
- Winner, M. (2016): Studie zum Thema Nah- und Fernwärme - Stärkung der Rechte der Konsumentinnen. Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien und Klima- und Energiefonds.
- Wirth, K.; Weixlbraun, V. & Taumberger, M. (2023): Personalknappheit im Bereich der Elementarpädagogik. KDZ-Studien.
- WKO – Wirtschaftskammer Österreich (2022): 24-Stunden-Betreuerinnen beklagen mangelnde Wertschätzung ihrer Leistungen für Österreich. Pressemitteilung vom 18.11.22. [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20221118\\_OTS0137/24-stunden-betreuerinnen-beklagen-mangelnde-wertschaetzung-ihrer-leistungen-fuer-oesterreich](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20221118_OTS0137/24-stunden-betreuerinnen-beklagen-mangelnde-wertschaetzung-ihrer-leistungen-fuer-oesterreich) (03.06.24).
- WKO - Wirtschaftskammer Österreich (2024): Personenberatung und Personenbetreuung: Branchendaten. Februar 2024. Wien: Wirtschaftskammer Österreich Abteilung für Statistik.
- Wolking, C. (2021): Öffentliche Mobilität und neue Mobilitätsdienstleistungen – Rahmenbedingungen und Gestaltungsperspektiven. In: Oliver Schwedes (Hrsg.), Öffentliche Mobilität, S. 105–138.
- younion\_Die Daseinsgewerkschaft (2023a): 2.775 Spitalsbetten aktuell gesperrt (12.05.23). <https://www.younion.at/themen/2775-spitalsbetten-aktuell-gesperrt>
- younion\_Die Daseinsgewerkschaft (2023b): Kritisches Level in der Elementarpädagogik erreicht (19.09.23), <https://www.younion.at/themen/kritisches-level-in-der-elementarpaedagogik-erreicht>
- Zöllick, J., Kuhlmeier, A., Nordheim, J. et al. (2022): Robotik in der Pflege. ProCare 27: 8–10.
- Zywert, K. (2017): Human health and social-ecological systems change: Rethinking health in the Anthropocene. The Anthropocene Review, 4(3): 216–238.

## ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Erwerbsstatus von Männern und Frauen mit regelmäßigen Betreuungspflichten für Kinder unter 15 Jahren nach dem Alter des jüngsten Kindes; Quelle: Statistik Austria 2019, 30 .....	75
Abbildung 2: Die unterschiedlichen Aspekte der Grundversorgung im Energiesektor, aktualisierte und angepasste Darstellung in Anlehnung an Abel et al. 2008, 223 .....	86
Abbildung 3: Wem Österreichs Stromversorger gehören, Grafik: Der Standard, Daten: Global 2000, bei Strobl, 2023).....	87
Abbildung 4: Mieten, Kaufpreise und Einkommen in Österreich (2005-2020). Quelle: Statistik Austria 2024e; OeNB 2024.....	127
Abbildung 5: Indexierte Veränderung der Flächeninanspruchnahme und Bevölkerung für ausgewählte Bundesländer (2000-2022, Basisjahr= 2000); Quelle: Plank et al. 2024 .....	129
Abbildung 6: Beheizte Gebäudefläche, Gebäudebestand und Materialverbrauch in Österreich (2012–2040). Quelle: Haas et al. (2024) .....	131
Abbildung 7: Haushalts- und Wohnungsgrößen nach Gebäudetyp in Oberösterreich (1971-2021) .....	133
Abbildung 8: Wohnnutzfläche nach Rechtsverhältnis und Nutzflächen pro Kopf (2021).....	134
Abbildung 9: Ausgaben für die Wohnbauförderung in Österreich, nominell (nach Art der Förderung) und real (Gesamt) in Mio. -2022).....	136
Abbildung 10: Altersstruktur der Erwerbstätigen der österreichischen Gesamtwirtschaft (2011 und 2021).....	160
Abbildung 11: Altersstruktur der Erwerbstätigen der österreichischen Gesamtwirtschaft und der Daseinsvorsorge (2021).....	161
Abbildung 12: Mindestbeschäftigungsbedarfe einer erweiterten Grundversorgung (2024–2030).....	194

## TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Überblick über verschiedene Ansatzpunkte und Bereiche der Daseinsvorsorge und weiterer kritischer Infrastrukturen (aufbauend auf Krings 2020).....	10
Tabelle 2: Status quo der Daseinsvorsorge – ausgewählte rechtliche und ökonomische Dimensionen .....	30
Tabelle 3: Vergabearten nach dem BVergG und der PSVO-VO im Bereich des öffentlichen Verkehrs im Vergleich.....	119
Tabelle 4: Ausgewählte Kennzahlen des Systems der Wohnraumversorgung in Österreich (1971–2021) .....	132
Tabelle 5: Freizeit-, Verkehrs- und Straßenverkehrsflächen in Österreichs Gemeinden .....	143
Tabelle 6: Auszahlungen Österreichs Gemeinden für die Verkehrsinfrastruktur sowie für Erholungsflächen (Euro pro Einwohner:in nach der Urban-Rural-Typologie von Statistik Austria, Preisbasis 2022, jährlicher Durchschnitt der Auszahlungen im Zeitraum 2018 bis 2022.....	144
Tabelle 7: Erwerbstätige nach zentralen Wirtschaftsbereichen in Österreich, 2021 .....	159
Tabelle 8: Erwerbstätige im Alter 55+ in Sektoren der Daseinsvorsorge und weiterer kritischer Infrastruktur, 2021.....	162
Tabelle 9: Erwerbstätige im Alter 55+ im Bausektor, 2021.....	163
Tabelle 10: Studien zum prognostizierten Ersatz-, Zusatz- und Gesamtbedarf für ausgewählte Berufsgruppen in der Gesundheitsversorgung 2021–2030 .....	168
Tabelle 11: Studien zum prognostizierten Ersatz-, Zusatz- und Gesamtbedarf für ausgewählte Berufsgruppen in der Langzeitpflege 2021–2030.....	171
Tabelle 12: Studien zum prognostizierten Ersatz-, Zusatz- und Gesamtbedarf für ausgewählte Berufsgruppen in der Elementarpädagogik 2021–2030.....	174
Tabelle 13: Modal Split und Personenkilometer in verschiedenen Mobilitätszenarien zur Erreichung von Klimazielen 2040 .....	176
Tabelle 14: Studien zum prognostizierten Ersatz-, Zusatz- und Gesamtbedarf für ausgewählte Berufsgruppen in der Energieversorgung 2021–2030.....	178
Tabelle 15: Geschätzter jährlicher Arbeitskräftebedarf für die thermische Sanierung des Gebäudebestands in Österreich bis 2040 (VZÄ).....	179
Tabelle 16: Geschätzter jährlicher Arbeitskräftebedarf für den Ölkesseltausch in Österreich bis 2035 (VZÄ) .....	180
Tabelle 17: Studien zum prognostizierten Ersatz-, Zusatz- und Gesamtbedarf für ausgewählte Berufsgruppen in der Wohnraumversorgung 2021–2030 .....	180
Tabelle 18: Übersicht der Ersatz- und Zusatzbedarfe in ausgewählten Daseinsvorsorgesektoren.....	182
Tabelle 19: Ergebnisse der erweiterten Modellrechnung für Personalbedarfe in Gesundheit, Langzeitpflege und Elementarpädagogik, 2021–2030.....	186
Tabelle 20: Mehrbedarfe für Personal in Gesundheit, Langzeitpflege, Elementarpädagogik und Ö(PNR)V, 2024–2030 .....	187
Tabelle 21: Gesamt- und Mehrinvestitionen zur Erreichung der Klimaneutralität 2040 nach zentralen THG-Emissionssektoren / Quelle: Weyrstrass et al. (2024).....	188
Tabelle 22: Überstunden (Bezahlt und Unbezahlt) in ausgewählten Branchen (2021-2023) .....	233
Tabelle 23: Gesundheit: Erweiterte Mehrbedarfsrechnung (2021-2030, Tsd. Personen).....	234
Tabelle 24: Langzeitpflege: Erweiterte Mehrbedarfsrechnung (2021-2030, Tsd. Personen).....	235
Tabelle 25: Elementarpädagogik : Erweiterte Mehrbedarfsrechnung (2021-2030, Tsd. Personen).....	236

# A 1. ANHANG

Quelle	Daten	Ort & Zeitpunkt
Vorarlberg.ORF 2023 – nach Landesrätin Katharina Wiesflecker (Grüne) / Bedarfsrechnung des Landes  <a href="https://vorarlberg.orf.at/stories/3200764/">https://vorarlberg.orf.at/stories/3200764/</a> (08.01.2023)	2.400 Pflegeheim-Plätze in Vorarlberg (49 Heime)  03/2023 schon 100 Plätze mehr benötigt (2.500)  140 Betten gesperrt  200 Personen in Vorarlberg warten auf einen Pflegeheim-Platz	Vorarlberg März 2023
Der Standard, David Krutzler – Angaben von Wigeve auf Standard-Anfrage 2023  <a href="https://www.derstandard.at/story/3000000197347/915-betten-in-wiens-spit228lern-gesperrt">https://www.derstandard.at/story/3000000197347/915-betten-in-wiens-spit228lern-gesperrt</a> (08.01.2023)	November 2023 – 915 Betten (von 5.761 – also knapp 16 %) aus diversen Gründen gesperrt (aber gleichzeitig exkl. AKH 1.059 frei)  November 2023 – 92 % der Pflegestellen in Wiens Spitälern besetzt (2 % weniger als Monat zuvor)  November 2023 – 93 % der Ärzt:innenstellen in Wiens Spitälern besetzt	Wien November 2023
Mein Bezirk, Ried – nach schriftlicher Anfrage an Soziallandesrat Hattmansdorfer (SPÖ) 2023  <a href="https://www.meinbezirk.at/ried/c-politik/120-pflegebetten-in-ried-gesperrt_a6049455">https://www.meinbezirk.at/ried/c-politik/120-pflegebetten-in-ried-gesperrt_a6049455</a> (08.01.2023)	In Oberösterreich 1.300 Pflegebetten gesperrt wegen Personalmangel  Landesdurchschnitt freier Betten bei 10 %	Oberösterreich Mai 2023
Tiroler Tageszeitung – Neuberechnung Pflege-Finanzierung 2024 (Seite hinter Paywall, nur Überschrift)  <a href="https://www.tt.com/artikel/30872116/650-tiroler-pflegebetten-sind-gesperrt-kommission-fuer-haertefall-kommt-tarife-fixiert">https://www.tt.com/artikel/30872116/650-tiroler-pflegebetten-sind-gesperrt-kommission-fuer-haertefall-kommt-tarife-fixiert</a> (08.01.2023)	650 Pflegebetten gesperrt	Tirol 2024
Die Presse – Recherche in Datenbanken 2022  <a href="https://www.diepresse.com/6218523/pflegemangel-pingpong-zwischen-spital-und-heimen">https://www.diepresse.com/6218523/pflegemangel-pingpong-zwischen-spital-und-heimen</a> (08.01.2023)	In Niederösterreich stehen derzeit 400 Personen auf der Warteliste für Plätze in Pflegeheimen – dauert für ¾ der Wartenden 3–4 Wochen	NÖ  Vorarlberg

Quelle	Daten	Ort & Zeitpunkt
	Vorarlberg: es warten 215 Personen für 6–8 Wochen	
Profil – eigene Berechnungen 2023 <a href="https://www.profil.at/oesterreich/warum-in-oesterreich-derzeit-ueber-3000-spitalsbetten-gesperrt-sind/402602726">https://www.profil.at/oesterreich/warum-in-oesterreich-derzeit-ueber-3000-spitalsbetten-gesperrt-sind/402602726</a> (08.01.2023)	Österreich gesamt ca. 6 % der Pflegestellten nicht besetzt Über 3.000 Spitalsbetten nicht in Betrieb	Österreich September 2023
AK OÖ – nach Schilderungen von Beschäftigten 2022 <a href="https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/PKU_2022-02-14_Personal_in_Alten_und_Pflegeheimen.pdf">https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/PKU_2022-02-14_Personal_in_Alten_und_Pflegeheimen.pdf</a> (08.01.2023)	600–1.000 Betten gesperrt in OÖ	Oberösterreich 2022
METAjobs: <a href="https://www.metajob.at/pflege">https://www.metajob.at/pflege</a> (08.01.2023)	Etwa 5.276 aktuelle Gesuche im Bereich Jobs	Österreich Januar 2024
Jobs.at: <a href="https://www.jobs.at/j/pflege">https://www.jobs.at/j/pflege</a> (08.01.2023)	4.362 aktuelle Gesuche für Pflege-Jobs	Österreich Januar 2024

## A 2. ANHANG

	Überstunden [bez + unbez., Mio p.a.]				Potentielle Stellen gemäß tatsächlich geleisteter Wochenstunden [Tsd., p.a.]			
	21	22	23	Ø 21-23	21	22	23	Ø 21-23
Landverkehr <H49>	7,2	8,0	7,5	7,6	4,1	4,6	4,4	4,4
Dienstleistungen für den Verkehr <H52>	6,1	5,6	4,0	5,2	3,6	3,3	2,4	3,1
Gesundheitswesen <Q86>	13,8	14,8	15,1	14,6	9,7	10,7	10,8	10,4
Alten- und Pflegeheime <Q87>	3,3	2,9	3,1	3,1	2,4	2,2	2,3	2,3

Quelle 1: Mikrozensus Arbeitskräfteerhebung

Tabelle 22: Überstunden (Bezahlt und Unbezahlt) in ausgewählten Branchen (2021-2023)

DASEINSVORSORGE 2030 | ANHANG

	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	21-30	24-30
Prognose (kumuliert)	-	6	13	19	26	32	39	45	52	58	58	39
Zusatzbedarf	-	3	6	9	11	14	17	20	23	26	26	17
Ersatzbedarf (Pensionierung)	-	4	7	11	14	18	22	25	29	32	32	22
Unberücksichtigter Mehrbedarf (kumuliert)	3	9	16	22	29	35	42	49	55	62	62	49
Ungedeckter Fehlbedarf - 2%	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Zusatzbedarf (Angebotsverbesserung et al.) - 5%	-	1	2	3	4	5	6	7	8	9	9	9
Ersatzbedarf (vorzeitiges Ausscheiden) – 1%	-	2	3	5	6	8	10	12	13	15	15	10
"ausgeblendetes" Personal: Zusatzbedarf - 8,75%	-	1	2	4	5	6	7	8	9	11	11	11
"ausgeblendetes" Personal: Ersatzbedarf (Pensionierung) – 1%	-	1	3	4	5	7	8	9	11	12	12	8
"ausgeblendetes" Personal: Ersatzbedarf (vorzeitiges Ausscheiden) – 1%	-	1	3	4	5	7	8	9	11	12	12	8
Gesamt: Erweiterter Mehrbedarf (kumuliert)	3	16	29	42	55	68	81	94	107	120	120	88
abzgl. Ersatzbedarfe (Pensionierung)		5	10	15	20	25	30	35	40	45	45	30
Gesamt: Erweiterter Mehrbedarf (ohne Pensionierung) (kumuliert)	3	11	19	27	35	43	51	59	67	76	76	58

Tabelle 23: Gesundheit: Erweiterte Mehrbedarfsrechnung (2021-2030, Tsd. Personen)

DASEINSVORSORGE 2030 | ANHANG

	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	21-30	24-30
Prognose (kumuliert)	-	4	7	11	14	18	21	25	29	32	32	21
Zusatzbedarf	-	2	4	6	8	10	12	14	16	19	19	12
Ersatzbedarf (Pensionierung)	-	2	3	5	6	8	9	11	12	14	14	9
Unberücksichtigter Mehrbedarf (kumuliert)	3	7	11	16	20	24	29	33	38	43	43	35
Ungedeckter Fehlbedarf - 4%	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Zusatzbedarf (Angebotsverbesserung et al.) - 5%	-	0	1	1	2	2	3	3	4	4	4	4
Ersatzbedarf (vorzeitiges Ausscheiden) – 2%	-	1	3	4	6	8	9	11	13	14	14	10
"ausgeblendetes" Personal: Zusatzbedarf	-	1	2	3	4	5	6	7	9	10	10	10
"ausgeblendetes" Personal: Ersatzbedarf (Pensionierung) – 1%	-	1	1	2	2	3	4	4	5	6	6	4
"ausgeblendetes" Personal: Ersatzbedarf (vorzeitiges Ausscheiden) – 1%	-	1	1	2	2	3	4	4	5	6	6	4
Gesamt: Erweiterter Mehrbedarf (kumuliert)	3	11	18	26	34	42	50	58	67	75	75	56
abzgl. Ersatzbedarfe (Pensionierung)	0	2	4	6	9	11	13	15	17	19	19	13
Gesamt: Erweiterter Mehrbedarf (ohne Pensionierung) (kumuliert)	3	8	14	20	26	32	37	43	49	55	55	43

Tabelle 24: Langzeitpflege: Erweiterte Mehrbedarfsrechnung (2021-2030, Tsd. Personen)

	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	21-30	24-30
Prognose (kumuliert)	-	3	5	8	11	13	16	19	21	24	24	16
Zusatzbedarf	-	2	4		7	9	11	13	15	17	17	11
Ersatzbedarf (Pensionierung)	-	1	2		3	4	5	6	7	8	8	5
Unberücksichtigter Mehrbedarf (kumuliert)	2	5	8	12	15	18	22	26	29	33	33	26
Ungedeckter Fehlbedarf - 4%	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Zusatzbedarf (Angebotsverbesserung et al.) - 5%	-	1	2	2	3	4	5	6	7	7	7	7
Ersatzbedarf (vorzeitiges Ausscheiden) – 2%	-	2	5	7	10	13	15	18	21	24	24	17
Gesamt: Erweiterter Mehrbedarf (kumuliert)	2	8	14	20	26	32	38	44	51	57	57	42
abzgl. Ersatzbedarfe (Pensionierung)	0	1	2	3	3	4	5	6	7	8	8	5
Gesamt: Erweiterter Mehrbedarf (ohne Pensionierung) (kumuliert)	2	7	12	17	22	28	33	39	44	50	50	37

Tabelle 25: Elementarpädagogik : Erweiterte Mehrbedarfsrechnung (2021-2030, Tsd. Personen)

## A 3. ANHANG

### Abgrenzung der Daseinsvorsorge nach ÖNACE 2008

<p><b>Wasser / Abwasser</b></p> <p>Wasserversorgung &lt;E3600&gt; Abwasserentsorgung &lt;E3700&gt;</p>	<p><b>Post</b></p> <p>Post/Universaldienstleistungsanbieter &lt;H5310&gt; Sonst. Post- und Kurierdienste &lt;H5320&gt;</p>	<p><b>Bildung</b></p> <p>Kindergärten und Vorschulen &lt;P8510&gt; Volksschulen &lt;P8520&gt; Allgemeinbildende Schulen &lt;P8531&gt; Berufsbildende Schulen &lt;P8532&gt; Post-sekundärer Unterricht &lt;P8541&gt; Tertiärer Unterricht &lt;P8542&gt; Tagesbetreuung v. Kindern &lt;Q8891&gt;</p>
<p><b>Abfall</b></p> <p>Sammlung nicht gefährlicher Abfälle &lt;E3811&gt; Sammlung gefährlicher Abfälle &lt;E3812&gt; Behandlung nicht gefährlicher Abfälle &lt;E3821&gt; Behandlung gefährlicher Abfälle &lt;E3822&gt;</p>	<p><b>Medien</b></p> <p>Hörfunkveranstalter &lt;J6010&gt; Fernsehveranstalter &lt;J6020&gt;</p>	<p><b>Gesundheit</b></p> <p>Krankenhäuser &lt;Q8610&gt; Arztpraxen für Allgemeinmedizin &lt;Q8621&gt; Facharztpraxen &lt;Q8622&gt; Zahnarztpraxen &lt;Q8623&gt; Gesundheitswesen a.n.g. &lt;Q8690&gt;</p>
<p><b>Energieversorgung</b></p> <p>Elektrizitätserzeugung &lt;D3511&gt; Elektrizitätsübertragung &lt;D3512&gt; Elektrizitätsverteilung &lt;D3513&gt; Elektrizitätshandel &lt;D3514&gt; Gaserzeugung &lt;D3521&gt; Gasverteilung durch Rohrleitungen &lt;D3522&gt; Gashandel durch Rohrleitungen &lt;D3523&gt; Wärme- und Kälteversorgung &lt;D3530&gt;</p>	<p><b>IKT</b></p> <p>Leitungsgebundene Telekommunikation &lt;J6110&gt; Drahtlose Telekommunikation &lt;J6120&gt; Satellitentelekommunikation &lt;J6130&gt; Sonst. Telekommunikation &lt;J6190&gt; Korrespondenz- und Nachrichtenbüros &lt;J6391&gt;</p>	<p><b>Pflege</b></p> <p>Pflegeheime &lt;Q8710&gt; Altenheime &lt;Q8730&gt; Sonst. Sozialwesen a.n.g. &lt;Q8899&gt;</p>
<p><b>Verkehr</b></p> <p>Eisenbahnfernverkehr (Personen) &lt;H4910&gt; Eisenbahnverkehr (Güter) &lt;H4920&gt; Nahverkehr zu Lande (Personen) &lt;H4931&gt; Betrieb v. Taxis &lt;H4932&gt; Landverkehr a.n.g. (Personen) &lt;H4939&gt; See-/Küstenschifffahrt (Personen) &lt;H5010&gt; Binnenschifffahrt (Personen) &lt;H5030&gt; Sonst. Dienstleistungen - Landverkehr &lt;H5221&gt;</p>		<p><b>Sozialwesen</b></p> <p>Psychosoziale Betreuung, stationär &lt;Q8720&gt; Sonst. Heime (ohne Ferienheime) &lt;Q8790&gt; Betreuung älterer Menschen &lt;Q8810&gt;</p>
		<p><b>Kultur, Sport, Erholung</b></p> <p>Kultur- und Unterhaltungseinrichtungen &lt;R9004&gt; Bibliotheken und Archive &lt;R9101&gt; Museen &lt;R9102&gt; Historische Stätten und Gebäude &lt;R9103&gt; Botanische und zoologische Gärten &lt;R9104&gt; Betrieb v. Sportanlagen &lt;R9311&gt;</p>

Abgrenzung Kritische Infrastrukturen bzw. systemrelevante Wirtschaft nach ÖNACE 2008

<p>Wasser / Abwasser</p> <p>Wasserversorgung &lt;E3600&gt;</p> <p>Abwasserentsorgung &lt;E3700&gt;</p>	<p>Finanz- &amp; Versicherungswesen</p> <p>Kreditinstitute &lt;K6419&gt;</p> <p>Spezialkreditinstitute &lt;K6492&gt;</p> <p>Zentralbanken &lt;K6411&gt;</p>	<p>Schulen, Betreuung</p> <p>Kindergärten und Vorschulen &lt;P8510&gt;</p> <p>Volksschulen &lt;P8520&gt;</p> <p>Allgemeinbildende Schulen &lt;P8531&gt;</p> <p>Berufsbildende Schulen &lt;P8532&gt;</p> <p>Post-sekundärer Unterricht &lt;P8541&gt;</p> <p>Tagesbetreuung v. Kindern &lt;Q8891&gt;</p>
<p>Abfall</p> <p>Sammlung nicht gefährlicher Abfälle &lt;E3811&gt;</p> <p>Sammlung gefährlicher Abfälle &lt;E3812&gt;</p> <p>Behandlung nicht gefährlicher Abfälle &lt;E3821&gt;</p> <p>Behandlung gefährlicher Abfälle &lt;E3822&gt;</p>	<p>Öffentliche Verwaltung</p> <p>Allgemeine öffentliche Verwaltung &lt;O8411&gt;</p> <p>Öffentliche Verwaltung: Gesundh./Bildung &lt;O8412&gt;</p> <p>Wirtschaftsförderung und -ordnung &lt;O8413&gt;</p> <p>Auswärtige Angelegenheiten &lt;O8421&gt;</p> <p>Verteidigung &lt;O8422&gt;</p> <p>Justiz &lt;O8423&gt;</p> <p>Öffentliche Sicherheit und Ordnung &lt;O8424&gt;</p> <p>Feuerwehren &lt;O8425&gt;</p> <p>Sozialversicherung &lt;O8430&gt;</p>	<p>Transport &amp; Verkehr</p> <p>Reparatur v. Kraftwagen &lt;G4520&gt;</p> <p>Eisenbahnfernverkehr (Personen) &lt;H4910&gt;</p> <p>Eisenbahnverkehr (Güter) &lt;H4920&gt;</p> <p>Nahverkehr zu Lande (Personen) &lt;H4931&gt;</p> <p>Betrieb v. Taxis &lt;H4932&gt;</p> <p>Landverkehr a.n.g. (Personen) &lt;H4939&gt;</p> <p>Güterbeförderung im Straßenverkehr &lt;H4941&gt;</p> <p>Transport in Rohrfernleitungen &lt;H4950&gt;</p> <p>See-/Küstenschifffahrt (Personen) &lt;H5010&gt;</p> <p>See-/Küstenschifffahrt (Güter) &lt;H5020&gt;</p> <p>Binnenschifffahrt (Personen) &lt;H5030&gt;</p> <p>Binnenschifffahrt (Güter) &lt;H5040&gt;</p> <p>Luftfahrt (Personen) &lt;H5110&gt;</p> <p>Luftfahrt (Güter) &lt;H5121&gt;</p> <p>Raumtransport &lt;H5122&gt;</p> <p>Lagerei &lt;H5210&gt;</p> <p>Sonst. Dienstleistungen - Landverkehr &lt;H5221&gt;</p> <p>Sonst. Dienstleistungen - Schifffahrt &lt;H5222&gt;</p> <p>Sonst. Dienstleistungen - Luftfahrt &lt;H5223&gt;</p> <p>Frachtumschlag &lt;H5224&gt;</p>
<p>Energie</p> <p>Mineralölverarbeitung &lt;C1920&gt;</p> <p>Elektrizitätserzeugung &lt;D3511&gt;</p> <p>Elektrizitätsübertragung &lt;D3512&gt;</p> <p>Elektrizitätsverteilung &lt;D3513&gt;</p> <p>Elektrizitätshandel &lt;D3514&gt;</p> <p>Gaserzeugung &lt;D3521&gt;</p> <p>Gasverteilung durch Rohrleitungen &lt;D3522&gt;</p> <p>Gashandel durch Rohrleitungen &lt;D3523&gt;</p> <p>Wärme- und Kälteversorgung &lt;D3530&gt;</p> <p>GH - Feste Brennstoffe/Mineralölerz. &lt;G4671&gt;</p> <p>EH - Motorenkraftstoffe (Tankstellen) &lt;G4730&gt;</p>	<p>Gesundheit</p> <p>H.v. pharmazeutischen Grundstoffen &lt;C2110&gt;</p> <p>H.v. pharmazeutischen Spezialitäten &lt;C2120&gt;</p> <p>GH - Pharm. und med. Erzeugnisse &lt;G4646&gt;</p> <p>Apotheken &lt;G4773&gt;</p> <p>EH - Medizinische Artikel &lt;G4774&gt;</p> <p>Krankenhäuser &lt;Q8610&gt;</p> <p>Arztpraxen für Allgemeinmedizin &lt;Q8621&gt;</p> <p>Facharztpraxen &lt;Q8622&gt;</p> <p>Zahnarztpraxen &lt;Q8623&gt;</p> <p>Gesundheitswesen a.n.g. &lt;Q8690&gt;</p> <p>Pflegeheime &lt;Q8710&gt;</p> <p>Psychosoziale Betreuung, stationär &lt;Q8720&gt;</p> <p>Altenheime &lt;Q8730&gt;</p>	
<p>Medien</p> <p>Drucken v. Zeitungen &lt;C1811&gt;</p> <p>Verlegen v. Zeitungen &lt;J5813&gt;</p> <p>Fernsehveranstalter &lt;J6020&gt;</p> <p>Hörfunkveranstalter &lt;J6010&gt;</p>		
<p>IKT</p> <p>Leitungsgebundene Telekommunikation &lt;J6110&gt;</p> <p>Drahtlose Telekommunikation &lt;J6120&gt;</p>		

Satellitentelekkommunikation <J6130>  
 Sonst. Telekommunikation <J6190>  
 Korrespondenz- und Nachrichtenbüros <J6391>  
**Ernährung: Produktion**  
 Anbau sonst. mehrjähriger Pflanzen <A0129>  
 Anbau v. Faserpflanzen <A0116>  
 Anbau v. Gemüse, Melonen <A0113>  
 Anbau v. Getreide, Hülsenfrüchte <A0111>  
 Anbau v. Gewürzpflanzen <A0128>  
 Anbau v. Kern- und Steinobst <A0124>  
 Anbau v. ölhaltigen Früchten <A0126>  
 Anbau v. Pflanzen - Getränkeherstellung <A0127>  
 Anbau v. Reis <A0112>  
 Anbau v. sonst. einjährigen Pflanzen <A0119>  
 Anbau v. sonst. Obst und Nüssen <A0125>  
 Anbau v. Tabak <A0115>  
 Anbau v. trop. und subtrop. Früchten <A0122>  
 Anbau v. Wein und Tafeltrauben <A0121>  
 Anbau v. Zitrusfrüchten <A0123>  
 Anbau v. Zuckerrohr <A0114>  
 Betrieb v. Baumschulen <A0130>  
 Dienstleistungen für den Pflanzenbau <A0161>  
 Dienstleistungen für die Tierhaltung <A0162>  
 Gemischte Landwirtschaft <A0150>  
 Gewinnung v. Salz <B0893>  
 Haltung v. anderen Rindern <A0142>  
 Haltung v. Geflügel <A0147>  
 Haltung v. Kamelen <A0144>  
 Haltung v. Milchkühen <A0141>

Sonst. Heime (ohne Ferienheime) <Q8790>  
 Betreuung älterer Menschen <Q8810>  
 Sonst. Sozialwesen a.n.g. <Q8899>  
 Nach der Ernte anfallende Tätigkeiten <A0163>  
 Saatgutaufbereitung <A0164>  
 Sonst. Tierhaltung <A0149>  
 Süßwasseraquakultur <A0322>  
 Süßwasserfischerei <A0312>  
**Ernährung: Verarbeitung**  
 Fischverarbeitung <C1020>  
 Fleischverarbeitung <C1013>  
 H.v. Apfelwein und Fruchtweinen <C1103>  
 H.v. Backwaren (ohne Dauerbackwaren) <C1071>  
 H.v. Bier <C1105>  
 H.v. Dauerbackwaren <C1072>  
 H.v. diätetischen Nahrungsmitteln <C1086>  
 H.v. Erfrischungsgetränken <C1107>  
 H.v. Fertiggerichten <C1085>  
 H.v. Frucht- und Gemüsesäften <C1032>  
 H.v. Futtermitteln für Nutztiere <C1091>  
 H.v. Futtermitteln für sonst. Tiere <C1092>  
 H.v. Malz <C1106>  
 H.v. Margarine u.ä. Nahrungsfetten <C1042>  
 H.v. Ölen und Fetten (ohne Margarine) <C1041>  
 H.v. sonst. Nahrungsmitteln a.n.g. <C1089>  
 H.v. Speiseeis <C1052>  
 H.v. Spirituosen <C1101>  
 H.v. Stärke und Stärkeerzeugnissen <C1062>  
 H.v. Süßwaren (ohne Dauerbackwaren) <C1082>

Sonst. Dienstleistungen a.n.g. - Verkehr <H5229>  
 Post/Universaldienstleistungsanbieter <H5310>  
 Sonst. Post- und Kurierdienste <H5320>  
 Kartoffelverarbeitung <C1031>  
 Mahl- und Schälmaschinen <C1061>  
 Milchverarbeitung <C1051>  
 Schlachten (ohne Geflügelschlachtereien) <C1011>  
 Schlachten v. Geflügel <C1012>  
 Sonst. Verarbeitung v. Obst und Gemüse <C1039>  
 Tabakverarbeitung <C1200>  
 Verarbeitung v. Kaffee und Tee <C1083>  
**Ernährung: Vertrieb**  
 EH - Back- und Süßwaren <G4724>  
 EH - Fisch und Fischerzeugnisse <G4723>  
 EH - Fleisch und Fleischwaren <G4722>  
 EH - Getränke <G4725>  
 EH - Nahrungsmittel an Verkaufsständen <G4781>  
 EH - Obst, Gemüse und Kartoffeln <G4721>  
 EH - Tabakwaren <G4726>  
 GH - Blumen und Pflanzen <G4622>  
 GH - Fleisch und Fleischwaren <G4632>  
 GH - Getränke <G4634>  
 GH - Getreide und Saatgut <G4621>  
 GH - Häute, Felle und Leder <G4624>  
 GH - Kaffee, Tee, Kakao und Gewürze <G4637>  
 GH - Lebende Tiere <G4623>  
 GH - Milch, Eier und Speiseöle <G4633>  
 GH - Obst, Gemüse und Kartoffeln <G4631>  
 GH - Sonst. Nahrungsmittel <G4638>

Haltung v. Pferden und Eseln <A0143>  
Haltung v. Schafen und Ziegen <A0145>  
Haltung v. Schweinen <A0146>  
Meeresaquakultur <A0321>  
Meeresfischerei <A0311>

H.v. Teigwaren <C1073>  
H.v. Traubenwein <C1102>  
H.v. Wermut und aromatisierten Weinen <C1104>  
H.v. Würzmitteln und Soßen <C1084>  
H.v. Zucker <C1081>

GH - verschiedene Nahrungsmittel <G4639>  
GH - Zucker, Süß- und Backwaren <G4636>  
HV - Nahrungsmittel und Getränke <G4617>  
Lebensmitteleinzelhandel <G4711>  
Sonst. EH - Nahrungsmittel <G4729>

## KURZBIOGRAFIEN



### MICHAEL GETZNER

ist Professor für Finanzwissenschaft und Infrastrukturökonomie am Institut für Raumplanung der TU Wien. Er studierte an der WU Wien (Dissertation 1992) und an der MDW (Dissertation 2022), habilitierte sich 2001 in Volkswirtschaftslehre, und ist seit 2010 Professor an der TU Wien. Seine Forschungsthemen liegen in der Finanzwissenschaft, Infrastrukturpolitik, Ökologischen Ökonomik und Kulturökonomik.



### DRAGANA DAMJANOVIC

ist Leiterin des Forschungsbereichs Rechtswissenschaften am Institut für Raumplanung, TU Wien. Sie hat Rechtswissenschaft an der Universität Wien, der Universidad de Alcalà in Spanien (Mag.iur, 1998, Dr. iur 2001) und der University of California, Berkeley Boalt Hall School of Law (LL.M) 2004 studiert. 2015 hat sie sich für die Fächer Öffentliches Recht und Europarecht an der WU Wien habilitiert. Visiting Fellowships an in- und ausländischen universitären Einrichtungen. Forschungs- und Publikationstätigkeit im Öffentlichen Wirtschaftsrecht und im Europarecht.



### EMMA DOWLING

ist Soziologin und Politologin, und lehrt und forscht am Institut für Soziologie der Universität Wien. Sie ist Autorin des Buchs *The Care Crisis: What Caused It and How Can We End It?* (Verso Books, 2021) und mit Lukas Stani und Jessica Angioni Autorin der Studie *Lernen für den Wandel - Auf den Weg zu einer emanzipatorischen Nachhaltigkeitsstrategie im sozialen und ökologischen Umbau* (AK Wien, Informationen zur Umweltpolitik Band 210). Emma Dowling ist zudem Vorstandsmitglied des Kompetenzzentrums für Alltagsökonomie.



### HANNAH LUCIA MÜLLER

war bis September 2024 am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (IFIP) als Projektassistentin tätig. Sie studierte internationale politische Ökonomie in Maastricht und Quito und hat einen Masterabschluss in Socio-Ecological Economics and Policy von der Wirtschaftsuniversität Wien. In ihrer Masterarbeit untersuchte sie Eigentumsstrukturen und Preise von Wohnbauland in Wien und analysierte diese im Kontext relevanter bodenpolitischer Institutionen und Theorien der Bodenökonomie.



## **LEONHARD PLANK**

ist Senior Scientist am Forschungsbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (TU Wien), Teil des „Foundational Economy Collective“ und Mitbegründer und Vorstandsmitglied des Kompetenzzentrums Alltagsökonomie. Er forscht u.a. zu kritischer Infrastruktur und Finanzialisierung.



## **ALEXANDRA STRICKNER**

ist politische Ökonomin, geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Kompetenzzentrums für Alltagsökonomie und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Räumliche und sozial-ökologische Transformationen (ISSET) an der WU Wien. Sie beschäftigt sich seit mehr als 20 Jahre mit Alternativen zur neoliberalen Globalisierung und gesellschaftlichen Veränderungsprozessen. Sie hat mehrere zivilgesellschaftliche Organisationen und Plattformen mitinitiiert u.a. Attac Österreich, Anders Handeln, fair sorgen! Wirtschaften fürs Leben und das Netzwerk „Wir alle machen Wirtschaft“.



## **CHARLOTTE DAMBÖCK**

ist Universitätsassistentin (prae doc) am Forschungsbereich Rechtswissenschaften am Institut für Raumplanung an der TU Wien. Sie hat Rechtswissenschaften an der Universität Wien studiert und interessiert sich vor allem für die Transformation des Bestands und Verwaltungshandeln.



## **PAULINE EVERS**

hat Soziologie an der Universität Wien studiert. Neben ihrer Tätigkeit als Projektassistentin am Institut für Soziologie ist sie in verschiedenen gesellschaftspolitischen Projekten involviert.



## **ANNA FRANZISKA KALHORN**

hat Raumplanung studiert. In ihrer Forschung als Projektassistentin am Forschungsbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der TU Wien beschäftigt sie sich überwiegend mit Auswirkungen des Klimawandels und resilienterer räumlicher Entwicklung.



## **TIM PÖCHHACKER**

ist Projektmitarbeiter des Forschungsbereichs Rechtswissenschaften am Institut für Raumplanung an der TU Wien. Er absolviert derzeit das Masterstudium Wirtschaftsrecht an der Wirtschaftsuniversität Wien sowie das Bachelorstudium Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien. Als Gemeinderat ist er in der Raumplanungs- und Mobilitätspolitik tätig.



**ALLE RATGEBER ZUM DOWNLOADEN**

<https://wien.arbeiterkammer.at/service/Ratgeber/index.html>



**BERATUNGSTERMIN VEREINBAREN UNTER**

<https://wien.arbeiterkammer.at/ueberuns/kontakt/index.html>



**WEITERE BÄNDE DER SERIE „INFORMATIONEN ZUR UMWELTPOLITIK“  
UNTER**

<https://emedien.arbeiterkammer.at/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-2555192>



**WEITERE SERVICES UND INFORMATIONEN UNTER**

<https://wien.arbeiterkammer.at/>

## FOTOCREDITS

Porträtfoto Michael Getzner: © Privat, Porträtfoto Dragana Damjanovic: © Barbara Wenz, Porträtfoto Emma Dowling: © Privat, Porträtfoto Hannah Lucia Müller: © Privat, Porträtfoto Leonhard Plank: © Jana Madzigon, Porträtfoto Alexandra Strickner: © Manuel Zauner, Porträtfoto Charlotte Damböck: © Mat Stefanic, Porträtfoto Pauline Evers: © Privat, Porträtfoto Anna Franziska Kalhorn: © Foto Harder, Porträtfoto Tim Pöchhacker: © Gerlinde Gorla

## DER DIREKTE WEG ZU UNSEREN PUBLIKATIONEN

<https://wissenschaft.arbeiterkammer.at/>

<https://emedien.arbeiterkammer.at/>

## ZITIERFÄHIGER LINK ZUR STUDIE

<https://emedien.arbeiterkammer.at/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-7030047>

## CREATIVE COMMONS CC BY-SA

Sofern nicht anders ausgewiesen, steht der Inhalt dieses Werks unter der Creative Commons Lizenz CC BY-SA 4.0 zur Verfügung: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>



Bei Verwendung von Textteilen wird um Zusendung eines Belegexemplars an die AK Wien / Abteilung Klima, Umwelt und Verkehr und Abteilung Arbeitsmarkt und Integration ersucht.

## IMPRESSUM

Medieninhaberin: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien,  
Prinz-Eugen-Straße 20–22, 1040 Wien, Telefon: (01) 501 65 0

Offenlegung gem. § 25 MedienG: siehe [wien.arbeiterkammer.at/impresum](https://wien.arbeiterkammer.at/impresum)

Auftraggeberin: AK Wien / Abt. Klima, Umwelt und Verkehr,  
Abt. Arbeitsmarkt und Integration

Rückfragen an: Iris Strutzmann ([iris.strutzmann@akwien.at](mailto:iris.strutzmann@akwien.at))

Michaela Neumann ([michaela.neumann@akwien.at](mailto:michaela.neumann@akwien.at))

Gestaltung: Alexander Ullrich | A SQUARED

Verlags- und Herstellungsort: Wien

Druck: AK Wien

ISBN: 978-3-7063-1103-8

© 2024 AK Wien



# ZUHAUSE IN DER ARBEITSWELT

Die Homepage der AK ist rund um die Uhr für Sie da. Ob Onlineratgeber, Servicerechner oder Broschüren: Mit unseren Servicetipps zu Arbeitsrecht, Konsumentenschutz, Bildung oder Wohnen sind Sie immer auf dem letzten Stand.

Unser Angebot für Sie auf  
[wien.arbeiterkammer.at](https://wien.arbeiterkammer.at)



[WIEN.ARBEITERKAMMER.AT](https://wien.arbeiterkammer.at)



GERECHTIGKEIT MUSS SEIN

## **DASEINSVORSORGE 2030**

**Gute Grundversorgung für alle innerhalb planetarer Grenzen**

**(Informationen zur Umweltpolitik 209)**

November 2024

