Verfasserin: Mag.[a] Romy Grasgruber-Kerl

NPOs als Erbringer sozialer Dienstleistungen

im Spannungsfeld zwischen Ökonomisierung und sozialer Mission

Executive Summary

Der Momentum-Kongress 2014 widmet sich dem Thema „Emanzipation“, d.h. der individuellen wie kollektiven Selbstermächtigung durch Handeln von Personen, Gruppen, Klassen und Geschlecht. Der vorliegende Beitrag beschreibt im ersten Schritt, inwiefern soziale Sicherungssysteme aus einer emanzipatorischen ArbeiterInnenbewegung hervorgegangen sind und als Inbegriff einer sich selbst ermächtigenden Bevölkerungsgruppe verstanden werden können. Damit veranschaulicht dieser Teil, inwiefern das unseren Generationen scheinbar in die Wiege gelegte soziale Sicherungssystem alles andere als eine humanistische Selbstverständlichkeit ist, sondern politisch – d.h. durch das Austarieren von Machtverhältnissen erkämpft wurde. Der Artikel verdeutlicht in diesem ersten Teil die politische Ebene, die das Thema soziale Sicherheit birgt, indem er die Triebkräfte ihres Ursprungs seit Otto von Bismarck nachzeichnet.

Wir befinden uns seit den achtziger Jahren in einer Phase, in der sämtliche Debatten unseres Sozialversicherungssystems einem „Paradigma des Sparens“ unterworfen sind. Diese Tatsache ist nicht nur Faktoren wir demografischem Wandel, Fortschritt und damit Verteuerung von medizinischen Technologien zuzuschreiben, sondern ganz klar von einer machtanalytischen Perspektive zu betrachten. Beobachten wir beispielsweise die Entwicklung der Vermögensverteilung seit den achtziger Jahren, erkennen wir rasch, dass vor allem die reichen und sehr reichen Bevölkerungsgruppen vom neoliberalen Paradigma der Deregulierung und Privatisierung staatlicher Aufgaben profitiert haben[1]. Die neoliberale Argumentationslinie knüpft in erster Linie an das oben erwähnte Spar-Paradigma an, das wir seit den Achtzigern beobachten. Arbeit, Soziales und Demokratie werden damit der dominanten Logik des Neoliberalismus untergeordnet. Meist orientieren sich auch politische EntscheidungsträgerInnen, gleich welcher Partei sie angehören, an dieser Logik. Selbstverständlich ist ein sparsamer Umgang mit öffentlichen Mitteln angebracht und wünschenswert. Jedoch nicht um den Preis der Aushöhlung sozialer Sicherheit und der Schaffung von „working poor“.. Mit der Darstellung der Entstehungsgeschichte der Sozialversicherungen wird die Notwendigkeit betont, dass in einem Staat wohnhafte Menschen das Risiko von Unfällen, Krankheit, Alter und Arbeitslosigkeit gemeinsam tragen.

Danach wird dargestellt welche Rolle zivilgesellschaftliche Organisationen als soziale Dienstleister in einem von Sparzwang geprägten Sozialsystem einnehmen. Denn NPOs – oder wie manche es treffender formulieren: Social Profit Organisationen - sind zunehmend von Ökonomisierung und von einer sich in unterschiedlichen Facetten ausdrückenden Übernahme der Logiken einer neoliberal geprägten Wirtschaft betroffen. Die meisten Organisationen werden von der Mission geleitet, Lebensrealitäten von Menschen zu verbessern, soziale Missstände zu beheben und zu helfen. In den

[1] Siehe dazu beispielsweise: Andreasch Michael/ Fessler, Pirmin / Mooslechner Peter et al. (2012): 13. Fakten zur Vermögensverteilung in Österreich. Österreichische Nationalbank. http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/3/7/2/CH2171/CMS1353079209699/abschnitt_13.pdf (abgerufen am 20.09.2014)

Verfasserin: Mag.[a] Romy Grasgruber-Kerl

letzten Jahren wurde jedoch deutlich, dass nicht wenige NPO-VertreterInnen den Eindruck gewinnen, zu viel Verantwortung laste auf ihren Schultern. Ganz bewusst wird die Verantwortung staatlicher Institutionen eingefordert. Mit dem Civil Society Index (Zivilgesellschaftsindex) hat der Dachverband IGO (Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen) unter der Teilhabe zahlreicher NPO-ExpertInnen und NPO-AkteurInnen die Bedingungen für NPOs u.a. im sozialen Dienstleistungsbereich analysiert und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Als Mitverfasserin des Zivilgesellschaftsindex und Koordinatorin des Projekts möchte ich - die meiner subjektiven Meinung nach - wesentlichsten Punkte in die Momentum-Debatte einbringen. Während der Arbeit am Projekt erhärtete sich der Eindruck, dass das einst so emanzipatorische Konzept der Sozialversicherungen mittlerweile anti-emanzipatorische Züge annimmt. Diese Aussage bezieht sich insbesondere auf die Arbeitsbedingungen, die im sozialen Dienstleistungsbereich vorherrschen. Fast 9% der Bevölkerung arbeiten in dieser Branche unter teils unvorstellbar prekären Bedingungen. Die öffentliche Hand ist hier wichtigster Auftraggeber und muss raschestmöglich Verantwortung übernehmen und handeln. Unter anderem, weil diese fast 9% der Bevölkerung - keynesianisch betrachtet - wesentliche AkteurInnen in der Nachfrage und damit volkswirtschaftlich äußerst relevant sind. In der operativen Arbeit handelt es sich in erster Linie um Frauen. Eine Erhöhung der Löhne im sozialen Dienstleistungsbereich würde sowohl den Personalmangel beheben, als auch soziale (geschlechterspezifische) Ungleichheiten verringern und konjunkturfördernd wirken. Der Artikel will einen Beitrag zur Emanzipation der in sozialen Betrieben Beschäftigten leisten und versteht sich als Appell an EntscheidungsträgerInnen in Politik und Zivilgesellschaft, gemeinsam Verbesserungen zu erzielen.

Weiters versteht sich dieser Beitrag als Plädoyer für die Bevorzugung Gemeinnütziger Organisationen gegenüber profitorientierten Dienstleistungsunternehmen in der öffentlichen Vergabe. Wegen der zahlreichen Zusatzeffekte, die gemeinnützige Organisationen in ihrer Arbeit erzielen sind sie profitorientierten Unternehmen, die ihre Gewinne an EigentümerInnen ausschütten und nicht re-investieren müssen, vorzuziehen.

Qualitätssicherung ist im sehr sensiblen Sozial- und Gesundheitsbereich essentiell. Aufgrund des Spar-Paradigmas, das seit den 80er Jahren die Debatte um soziale Sicherheit dominiert, entscheidet sich die öffentliche Hand meist bei Auftragsvergaben nach dem Billigst- statt nach dem Bestbieter-Prinzip. Der dadurch entstehende Wettbewerb zwischen NPOs führt wiederum zu Lohndumping im Sozialbereich und verursacht die anti-emanzipatorischen Züge, die eingangs erwähnt wurden.

Der Beitrag beinhaltet außerdem noch 7 weitere konkrete Handlungsempfehlungen für eine bessere Zusammenarbeit zwischen NPOs und öffentlicher Hand im sozialen Dienstleistungsbereich:

Handlungsempfehlungen für die öffentliche Hand zur Zusammenarbeit mit NPOs als soziale Dienstleister

Verfasserin: Mag.[a] Romy Grasgruber-Kerl

1. **Angemessene Standards für Arbeitsbedingungen für im sozialen Sektor beschäftigte Personen einführen.**
2. **Gemeinnützigkeit in der Wettbewerbspolitik (auch in Bezug auf EU) stärken**
3. **Qualitätsstandards für die Bereitstellung von Dienstleistungen im Auftrag des Staates definieren**
4. **Valorisierungen vornehmen**
5. **Risiken für NPOs reduzieren**
6. **Verbesserung der Gestaltung des Wettbewerbs/der Vergabekriterien:**
7. **Innovationspotentiale und Advocacy Funktionen erlauben und nutzen**
8. **Vielfalt – auch kleinere Organisationen berücksichtigen**
9. **Qualitätskontrolle und Transparenz gewährleisten**

Der Beitrag will vor allem die machtpolitische Ebene der Thematik um soziale Sicherheit unterstreichen und ermutigen, die oben erwähnten Handlungsempfehlungen mit Entschiedenheit und politischem Bewusstsein einzufordern. NPOs müssen gemeinsam dagegen ankämpfen Handlanger einer anti-emanzipatorischen Politik zu werden, die sowohl KlientInnen als auch ArbeitnehmerInnen in ihren Bedürfnissen vernachlässigt. Eine sozialdemokratisch geführte Politik darf nicht selbst Handlanger einer neoliberalen Ideologie sein, die prekäre Arbeitsbedingungen und sinkende Qualitätsstandards im sozialen Bereich ermöglicht. BürgerInnen dürfen nicht zusehen, wie ihnen lang erkämpfte soziale Sicherungssysteme weg-privatisiert und weg-prekarisiert werden. Gemeinsames Handeln im Sinne der ursprünglichen ArbeiterInnenbewegung wäre angebracht, um die Debatte um soziale Sicherheit machtpoltisch wieder zugunsten von Lohnabhängigen und KlientInnen zu verschieben. Mögen diese Zeilen für manche wie ein Wunschkonzert klingen, macht das die zugrundeliegenden Anliegen nicht unwesentlicher, sondern zeigt nur auf in welchem Zustand das politische Bewusstsein zum jetzigen Zeitpunkt ist.

Emanzipation

Im Jahr 2014 bildet **„Emanzipation"** das Generalthema des mittlerweile siebenten momentum-Kongresses. Doch wie können wir den Emanzipationsbegriff verstehen? Wie wird er greifbar?

Der Begriff „emancipatio" stammt aus dem Römischen Recht und bezeichnete den Übergang aus väterlicher Gewalt in zivilrechtliche Selbständigkeit. [2]

[2] Merkel Wolfgang (2012): Emanzipation – Werte und Politik. Beitrag für den Kongress der Friedrich Ebert Stiftung 2012. http://www.werteundpolitik.de/pdf/Beitrag_Emanzipation_Merkel.pdf (abgerufen am 10.09.2014)

Aus dieser Fremdgewährung von „Emanzipation“ ist spätestens seit der Aufklärung und der Französischen Revolution begrifflich die eigene Selbstbefreiung geworden. Emanzipation heißt Befreiung aus Abhängigkeiten politischer, sozialer, psychischer und geistiger Art. Es bedeutet die individuelle wie kollektive Selbstermächtigung durch Handeln von Personen, Gruppen, Klassen und Geschlecht.[3] In dieser umfassenden Definition wird der Begriff auch im vorliegenden Text verwendet.

Geschichte sozialer Sicherungssysteme

Emanzipatorische Triebkräfte und die Entstehung der ersten modernen Sozialgesetzgebung

Eben solch emanzipatorisches Handeln der ArbeiterInnenbewegung führte im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts zur ersten modernen Sozialgesetzgebung der Welt – zur deutschen Sozialversicherung. Der damalige Reichskanzler Otto von Bismarck führte unter dem Druck einer erstarkenden ArbeiterInnenschaft 1883 ein soziales Sicherungssystem ein, das mit der heutigen Kranken- und Unfallversicherung vergleichbar ist. Etwas später folgten Alters- und Invaliditätsversicherung. Es war nicht die Großzügigkeit des Monarchen Kaiser Wilhelm I oder Otto von Bismarcks sondern schlichtweg eine organisierte Bewegung von Lohnabhängigen und die damit einhergehende Thematisierung der sozialen Frage, die zu diesem Zugeständnis führte.[4]

1887 erläuterte Dr. Victor Adler in der Zeitung „Gleichheit“5 die damaligen Repressionsmaßnahmen gegen die sozialdemokratischen Verbände, Gewerkschaften und führte weiter aus:
„ Der Kampf gegen die selbständigen Organisationen der Arbeiter holt aber noch viel weiter aus. Man braucht gar nicht anzunehmen, daß die ‚Sozialreform‘ Bismarcks seine ‚positive Bekämpfung der Sozialdemokratie‘, mit einem Worte die von ihm als Universalmittel gepriesene Arbeiterversicherung, man braucht gar nicht anzunehmen, daß diese große Aktion einfach ein bewußter Schwindel sei, ein Gaukelspiel, bestimmt, um die erregten Massen noch auf ein paar Jahrzehnte in Schlaf zu lullen. Selbst wenn man gutmütig genug ist, es zu glauben, daß es sich dabei, um einen wenigstens ernst gemeinten, wenn auch aussichtslosen Versuch handle, das Los des Arbeiters erträglich zu gestalten, ohne die heutige ‚Ordnung‘ zu ändern, selbst dann wird man aus der Art und Weise, wie diese ‚Reformen‘ ausgeführt werden, erkennen müssen, daß, wenn nicht als Hauptzweck, so doch nebenbei gesucht wurde, jede Selbsttätigkeit der Arbeiterschaft zu lähmen, ja womöglich zu verhindern.“ [6]

Der paternalistischen Sozialpolitik von Bismarck gelang es zum damaligen Zeitpunkt zwar nicht, die emanzipatorische Orientierung und Organisationsmacht der Sozialdemokratie zu schwächen, die

---

[3] ebd.

[4] Vgl. Ayaß, Wolfgang (2010): Sozialdemokratische Arbeiterbewegung und Sozialversicherung bis zur Jahrhundertwende. In: Becker, Ulrich / Hockerts, Hans Günter / Tenfelde, Klaus (2010): Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart. Dietz Verlag. Bonn. (S. 17 – 45)

5 Vgl. Adler, Victor (1887): Krankenversicherung und freie Krankenkassen. In: Victor Adlers Aufsätze, Reden und Briefe (1924) herausgegeben vom Parteivorstand der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Deutschösterreichs, Verlag der Wiener Volksbuchhandlung, Wien VI (S. 147 – 151)

[6] Adler, 1887, S. 148

Einbeziehung von Arbeitern[7] in die Selbstverwaltungsorgane reduzierte jedoch Klassenspannungen und führte zu einer gewissen Aussöhnung zwischen ArbeiterInnenschaft und Staat.[8]
Auch in Österreich wurde 1889 erstmals eine Sozialversicherung im heutigen Sinn als Unfall- und Krankenversicherung für sämtliche gewerbliche und industrielle ArbeiterInnen und Angestellte auf der Grundlage der Selbstverwaltung eingeführt. Die gesetzliche Pensionsversicherung für die Angestellten folgte im Jahr 1906.[9] Es waren nicht nur die sozialdemokratischen sondern auch die christlichsozialen Arbeitervereine die sich in Österreich für die Einführung einer obligatorischen Arbeitslosen-, Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung für Arbeiter und Angestellte sowie Witwen- und Waisenversorgung auf der Grundlage des Umlageverfahrens einsetzten.[10]

Erwin Weissel zeichnete 1985 nach welche Triebkräfte es waren, die ein so umfassendes System sozialer Sicherheit schufen. Er beschreibt drei Entwicklungsphasen des sozialen Sicherheitssystems. In der ersten Phase, die in den Industriestaaten ungefähr ab 1870 einsetzte und bis in die Zwischenkriegszeit reicht, ging es primär um die Stabilisierung der herrschenden Ordnung. Die innere marktwirtschaftliche Logik benachteiligte eine Großgruppe der Bevölkerung, die Arbeiterklasse, systematisch. Dieses klare Ziel der Stabilisierung verlieh den Maßnahmen der damaligen Zeit besondere Eigenschaften:

1. Die Strategie war, allen etwas zu geben, von denen die Gefahr politischen Umsturzes ausging.
2. Um dabei möglichst sparsam zu bleiben, wurde der Kreis Begünstigten starr und präzise abgegrenzt.
3. Sofern es zu Transfers kam, bewirkten diese kaum eine Umverteilung von oberen Einkommensschichten zu unteren, sondern blieben horizontal, das hieß von Gesunden wurde zu Kranken umverteilt.[11]

Ergebnis war „eine Abfolge von gelungenen und fehlgeschlagenen Experimenten, von Fort- und Rückschritten, ein wachsendes Flickwerk, in dem die erkannten Löcher ebenso zunahmen wie die Flicken, ein Lavieren mit sehr begrenzten Mitteln.“ [12]
Die zweite Phase einer theoretischen Umorientierung begann schon während des zweiten Weltkriegs. In Österreich und Deutschland wurden viele der bisher erreichten Errungenschaften, insbesondere Selbstverwaltung betreffend, eingeschränkt. Politische Fronten wurden aufgeweicht, um den für eine erfolgreiche Kriegsführung notwendigen nationalen Konsens zu erreichen. Nachfrageorientierte, keynesianische Gedanken gewannen vielerorts an Bedeutung. Wirtschaftliche Schwierigkeiten sollten durch verstärkte Nachfrage kompensiert werden. Damit wurden staatliche

---

[7] Auf geschlechtergerechte Formulierung wird verzichtet wenn davon ausgegangen werden muss, dass es sich im historischen Kontext nur um Männer gehandelt hat.

8 Vgl. Ayaß, 2010, S. 32

9 Vgl. Armutsnetzwerk Oberösterreich (2014): Leseheft: Warum wir den Sozialstaat brauchen. http://media.arbeiterkammer.at/ooe/publikationen/B_2014_Leseheft_Warum_wir_den_Sozialstaat_brauchen.pdf (abgerufen am 10.09.2014)

10 Vgl. Reichold, Ludwig (1987): Geschichte der christlichen Gewerkschaften, Verlag des ÖGB. S. 202

[11] Vgl. Weissel, Erwin (1985): Das System der sozialen Sicherheit. In: Nowotny, Ewald / Tieber, Herbert (1985): Perspektiven ,90. Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik – Eine Diskussion. Europaverlag, Wien, München, Zürich. S. 311 – 328.

[12] Vgl. Weissel, 1985, S. 312

Leistungen nicht mehr nur zur unberechtigten Anforderung sondern zur berechtigten Herausforderung der Wirtschaft. Die Erkenntnis dass bestimmte Risiken am besten von allen gemeinsam getragen und bewältigt werden, verdrängte die klassisch-liberale Meinung, dass jeder am besten nur für sich selbst sorge. [13]
Die wirtschaftliche Expansion in den ersten Nachkriegsjahren, die ungeheure Mittel verfügbar machte und die Zahl der Arbeitslosen drastisch reduzierte, läutete einen sehr raschen Eintritt in die dritte Phase ein. Es war eine Phase der großzügigen praktischen Verwirklichung des Wohlfahrtsstaates.

1. Aus der Fülle heraus wurden immer mehr Personenkreise einbezogen, immer mehr Problemfällen wurde das Recht auf Hilfe zuerkannt, auch wenn von ihnen kein unmittelbar gefährlicher politischer Druck mehr ausging.
2. Von Reglementierungen verlagerte sich das Schwergewicht zu Transfers. Der Staat erbrachte in wachsendem Ausmaß Leistungen für Allgemeinheit und spezifische Gruppen.
3. Eine proportionale Belastung der Einkommen kombiniert mit gezielten Transfers, führte dazu, dass vertikale Umverteilung ein Nebeneffekt horizontaler Umverteilung wurde. [14]

Die Phase der Sparpolitik

1985 schrieb Erwin Weissel bereits, dass der der öffentlichen Meinung zufolge der Wohlfahrtsstaat schon damals in einer Krise stecke. „Der Moloch Sozialstaat“ oder die „Wohlfahrtsdiktatur“ waren die vor dreißig Jahren beliebten Bezeichnungen für ein umfassendes Sozialsystem, das die Hälfte bis zu zwei Drittel der staatlichen Gesamtausgaben ausmachte.[15] Damals befanden wir uns ihm zufolge in der vierten Phase. in der wir uns meiner Meinung nach noch heute bewegen. Es ist eine Phase der Sparpolitik:
„Seit den 1980er Jahren (Abflachen Wirtschaftswachstum, Ende Vollbeschäftigung) geht die Schere zwischen den Einnahmen und Ausgaben für unser Sozialversicherungssystem kontinuierlich weiter auf. Unser Sozialstaat mitsamt seinen Errungenschaften gerät unter massiven Druck.“ [16]

Die Rolle von NPOs als soziale Dienstleister

Eben diese Sparpolitik bekommen auch zivilgesellschaftliche Organisationen und deren MitarbeiterInnen zu spüren, die mehr und mehr Aufgaben für den Staat in der sozialen Daseinsvorsorge übernehmen. Die Bedingungen für ihre Arbeit stehen im Zentrum des vorliegenden Papiers. Es behandelt die Fragestellung, welche Bedingungen es braucht, damit Non Profit Organisationen (NPOs) oder - wie manche es begrifflich treffender formulieren - Social Profit Organisationen ihr Potenzial zur Sicherstellung sozialstaatlicher Angebote bestmöglich entfalten können. Außerdem interessiert ganz grundsätzlich die Frage, welche Rolle und Verantwortlichkeiten NPOs in einem Sozialstaat wahrnehmen sollen und können. Das bedeutet einen wohlwollenden aber realistischen Blick auf die Potenziale des dritten Sektors zu werfen.
Alleine über die Definition von NPOs und Sozialwirtschaft ließen sich Seiten füllen. Wer sich dafür interessiert kann bei Kurswechsel (2004)[17] einer Diskussion zum Thema folgen. Im vorliegenden

[13] Vgl. ebd.
[14] Vgl. ebd.
[15] Weissel, 1985, 311
[16] Armutsnetzwerk Oberösterreich, 2014, S. 3

Artikel sind gemeinnützige, das heißt nicht profitorientierte Organisationen gemeint, die nicht von der öffentlichen Hand verwaltet werden. Sie operieren in einem Feld zwischen Markt und Staat. Nikolaus Dimmel bezeichnet sie als Soziale-Dienstleistungs-Erbringer[18] und genau um diese Organisationen geht es hier. Ich wähle aus rein pragmatischen Gründen, nämlich weil der Begriff NPOs am gängigsten ist, ebendiesen Begriff.

Sozialwirtschaftliche Unternehmen erbringen Sozialdienstleistungen im „Dritten Sektor" zwischen Staat (außerhalb der öffentlichen Verwaltung) und Markt. Sie haben verschiedene Rechtsformen, so gibt es 6.300 Vereine, ca. 300 GmbH´s und ca. 20 Genossenschaften.[19]

8,8% aller unselbständig Beschäftigten - also 331.000 Personen - sind insgesamt im Sozial-, Gesundheitswesen tätig. Davon sind ca. 140.000 Beschäftigte (4o%) im Sozialbereich (stationäre, mobile, ambulante Dienste; Kindertagesbetreuung) beschäftigt. Massive statistische Lücken erschweren hier jedoch klare Aussagen, weshalb diese Zahlen nur Annäherungen sind.[20]

Die Inanspruchnahme mobiler Dienstleistungen (Hauskrankenpflege, Heimhilfe, Familienhilfe, Essen auf Rädern, Besuchsdienst oder Beratungsdienste) ist zwischen dem Jahr 2000 und 2008 um 30% von 10,6 Mio. auf 13,7 Mio. Stunden/ 130.000 KlientInnen angestiegen.[21] Auch die Sozialquote – also der Anteil der Sozialausgaben an den gesamten Staatsausgaben ist von 28,4% (2000) auf 30,4% (2013) gestiegen. [22]

Der Zivilgesellschaftsindex – eine Untersuchung der Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Organisationen.

Die Frage, wie es um die Rahmenbedingungen für NPOs insgesamt in Österreich bestellt ist, interessierte bei dem international erprobten Forschungsprojekt Civil Society Index (CSI) [23]. Ich durfte dieses Forschungsprojekt für die Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen (IGO) koordinieren und den Bericht mitverfassen. Die Methode wurde von der in Südafrika angesiedelten weltweiten NPO-Allianz CIVICUS, einem Dachverband von mehr als 150 NPOs und Netzwerken entwickelt. Unter der Mitwirkung zahlreicher NPO-VertreterInnen und gemeinsam mit dem Kompetenzzentrum für Non Profit Organisationen und Social Entrepreneurship der Wirtschaftsuniversität Wien wurde dieser Zivilgesellschaftsindex 2014 in Österreich umgesetzt. Zentrale Kapitel waren dabei unter anderem das Verhältnis zwischen NPOs und Staat – konkret: die Vergabe öffentlicher Mittel, damit einhergehendes Vergaberecht und Transparenz.

---

[17] Vgl. Kurswechsel (2004): Sozialwirtschaft ist ... . Diskussion mit Nikolaus Dimmel, Andreas Riesenfelder und Ruth Simsa, moderiert von Veronika Litschel und Petra Wetze: http://www.beigewum.at/wordpress/wp-content/uploads/007_diskussion_mit_nikolaus_dimmel_andreas_riesenfelder_ruth_simsa.pdf (abgerufen am 10.09. 2014)

[18] Vgl. ebd.

[19] Vgl. Dimmel, Nikolaus (2012): Sozialwirtschaft unter Prekarisierungsdruck. In: WISO (Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift) Publikation des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, 2012. S.18. http://www.image.co.at/themen/dbdocs/LF_Dimmel_01_2012.pdf (abgerufen am 10.09.2014)

[20] Vgl. ebd.

[21] Vgl. Dimmel, 2012, S. 19

[22] Vgl. Statistik Austria (2014): Die Sozialquote von 1980 bis 2013. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialschutz_nach_eu_konzept/sozialquote/020180.html (abgerufen am 10.09.2014)

[23] Vgl. More-Hollerweger, Eva / Simsa, Ruth / Kainz Günther et al. (2014): Civil Society Index Rapid Assessment. Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft in Österreich. Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen. Wien. http://www.gemeinnuetzig.at/images/doku/civil_society_index_ra_juni_2014.pdf (abgerufen am 10.09. 2014)

NPOs sind von Entwicklungen im öffentlichen Sektor direkt betroffen, da in vielen Bereichen die öffentliche Hand wichtigster Auftrag- und Geldgeber für sie ist. Rund 53% der Einnahmen von NPOs kommen in irgendeiner Form von Bund, Ländern und Gemeinden.[24]. Wesentlich ist hier die angespannte Lage öffentlicher Haushalte auf allen Ebenen und insbesondere bei den Gemeinden.[25]

„Contracting Out nennt man die Übertragung öffentlicher Aufgaben an NPOs auf Vertragsbasis, also auf Basis von Leistungsverträgen zwischen einer NPO und der öffentlichen Hand. Die Beziehung zwischen Staat und NPO wird damit auf eine Leistungs-Gegenleistungs-Basis gestellt"[26]

Das Besondere und Einzigartige an dem Projekt war die starke Partizipationskomponente. Die Tatsache, dass sowohl die Interessenschwerpunkte als auch viele Aspekte der Umsetzung des Forschungsprojekts und die daraus resultierenden Handlungsempfehlungen von führenden AkteurInnen zivilgesellschaftlicher Organisationen (GeschäftsführerInnen, BereichsleiterInnen…) mitgestaltet wurden, führte zu einem starken Praxisbezug des Berichts. Der Bericht kann als eine Zusammenfassung von Rückmeldung/Feedback aus dem dritten Sektor für die öffentliche Hand verstanden werden.
Die daraus resultierenden Handlungsempfehlungen sind sowohl für EntscheidungsträgerInnen im öffentlichen Dienst, als auch für die Meinungsbildung thematisch Interessierter und im Sozialbereich tätiger Personen relevant. Die folgenden konkreten Handlungsempfehlungen wurden auf Basis des Berichts erstellt und werden untenstehend argumentiert:

Handlungsempfehlungen für die öffentliche Hand zur Zusammenarbeit mit NPOs als soziale Dienstleister

Die finanzielle Krise öffentlicher Haushalte war schon vor der 2008 einsetzenden Wirtschaftskrise eine anhaltende Schwierigkeit für NPOs. Die Situation für NPOs als soziale Dienstleister und Vertragspartner der öffentlichen Hand entwickelte sich in den letzten Jahren folgendermaßen: „Einem höheren Bedarf an Leistungen des Sektors stehen gleichbleibende bzw. rückläufige Finanzierungen durch die öffentliche Hand gegenüber. Zusätzlich werden Zahlungen bzw. Vertragszusagen deutlich ungewisser, kurzfristiger und weniger planbar".[27]

Im Sinne der neoliberalen Ideologie wird für Deregulierung und Privatisierung sozialer Aufgaben plädiert. Arbeit, Soziales und Demokratie werden damit der dominanten Logik der Wirtschaft untergeordnet, und der Staat soll grundsätzlich möglichst wenig in die Gesellschaft eingreifen.

Gleichzeitig beobachten wir, dass ebendiese neoliberale Ideologie eine Vermögensverteilung von Unten nach Oben ermöglicht! Statistisch verdeutlicht wird das durch die Anteile der vier Haushaltsgruppen am gesamten Vermögen in Österreich. Sie unterscheiden sich beträchtlich voneinander. *„So verfügt die gesamte untere Hälfte der Haushalte über rund 4% des gesamten*

---

[24] Vgl. Schneider Ulrike / Haider, Astrid (2009): Nonprofit Organisationen in Österreich 2006. In: Forschungsbericht des Instituts für Sozialpolitik, WU Wien, FB 01 / 2009. Zit. nach More-Hollerweger et al., 2014
[25] Vgl. ebd.
[26] More-Hollerweger et al. 2014, 23

[27] Meyer/Simsa 2013 zitiert nach More-Hollerweger et al., 2014, 24

Bruttovermögens. Die obere Mitte (30% der Haushalte) hält rund 22% des gesamten Bruttovermögens, die Vermögenden (15% der Haushalte) besitzen rund 29% und die Top-5% halten rund 45% des gesamten Bruttovermögens."[28]

Auf Vermögensebene beobachten wir also, dass die Schere zwischen Arm und Reich aufgeht. *D*ie kleinste Gruppe (Top-5%) besitzt fast die Hälfte des gesamten Bruttovermögens, während die größte Gruppe (untere Hälfte) nur einen minimalen Anteil am gesamten Bruttovermögen hat. Gleichzeitig leidet die öffentliche Hand unter Geldmangel und darunter wiederum die Sozialagenden.

Die Wirtschaftskrise hat bereits zu einer weiteren Verschärfung der sozialen Unsicherheiten geführt, die Entwicklung zu Prekarisierung, einer zunehmenden Kluft zwischen Arm und Reich und wachsender Exklusion ist noch nicht beendet und die Frage nach gesellschaftlicher Integration und sozialer Gerechtigkeit stellt sich damit in verschärfter Form. Wohlfahrtsstaatliche Absicherung und Solidarität verlieren also an Bedeutung und sollen durch Eigenverantwortung und privates Engagement kompensiert werden.[29]

Generell zeichnen sich zwei Entwicklungen ab: Auf der einen Seite werden Anforderungen an die Leistungen vieler NPOs höher. KlientInnen oder ihre Angehörigen werden informierter und anspruchsvoller, sie erwarten hochprofessionelle, maßgeschneiderte und moderne Angebote. Gleichzeitig entsteht in Folge der wachsenden sozialen Ungleichheit und insbesondere der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit aber eine neue und breitere Klientel für NPOs. Zusätzlich wird die Einschränkung staatlicher Infrastrukturen die Handlungsfelder und Klientele von NPOs verändern.

Die Berücksichtigung der vorliegenden Handlungsempfehlungen könnte einen Beitrag leisten, in Zusammenarbeit mit Nonprofit Organisationen, soziale Missstände auszugleichen und die Bedingungen für im Sozialbereich Beschäftigte und die von ihnen betreuten KlientInnen zu verbessern.

1. Angemessene Standards für Arbeitsbedingungen für im sozialen Sektor beschäftigte Personen einführen.

Ungefähr 8,8% aller unselbständig Beschäftigten - das sind 331.000 Personen - sind insgesamt im Sozial- und Gesundheitswesen tätig. Davon arbeiten ca. 140.000 Beschäftigte (4o%) im Sozialbereich (stationäre, mobile, ambulante Dienste; Kindestagesbetreuung.)[30]
80% davon sind Frauen. Sie sind in der operativen Arbeit tätig, während Männer eher Leitungspositionen einnehmen. Der soziale Dienstleistungsbereich ist die Branche, die am meisten Teilzeitstellen aufweist.[31] Aufgrund von demografischen Entwicklungen können wir davon ausgehen, dass dieses Beschäftigungsfeld – insbesondere der Pflegebereich - noch weiter an Bedeutung gewinnen wird. [32] Die öffentliche Hand ist in der Bereitstellung von sozialen Dienstleistungen wichtigster Akteur und dabei auch in Personalfrage vor einige Herausforderungen gestellt.

---

[28] Andreasch, Michael et al., 2012, S. 258
[29] Vgl. More, Hollerweger et al., 2014, S. 24
[30] Vgl. Dimmel, Nikolaus (2012): Sozialwirtschaft unter Prekarisierungsdruck. In: WISO (Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift) Publikation des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, 2012. http://www.image.co.at/themen/dbdocs/LF_Dimmel_01_2012.pdf (abgerufen am 10.09.2014)
[31] vgl. ebd.

Schwierige Arbeitsbedingungen und schlechte Löhne machen dieses Berufsfeld nicht sehr attraktiv, was zu einem Fachkräftemangel führt. NPOs stehen hier häufig vor der Herausforderung, den steigenden Bedarf an Leistungen bei stagnierenden oder rückläufigen Einnahmen von der öffentlichen Hand abzudecken.[33]
Leider wird beobachtet, dass mit der Auslagerung von sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen von staatlichen Institutionen in den Nonprofit Sektor eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten einhergeht.[34]

Das führt zu dem Paradoxon, dass CSOs, die sich in ihrer Mission sozialen Zielen verschreiben und Lebensrealitäten von Menschen verbessern wollen, schwierige Arbeitsverhältnisse für ihre MitarbeiterInnen aufweisen und zur Prekarisierung der Beschäftigung beitragen.[35] Eine Studie im Auftrag der Arbeiterkammer Steiermark zu „Arbeitsbedingungen in den Gesundheits- und Sozialberufen“[36] zeigte auf, dass in der Steiermark dreiviertel der dort Beschäftigten mit ihrer Entlohnung unzufrieden sind, 39% eine beginnende oder fortgeschrittene Burnout-Problematik haben und 5,4% bereits im klinisch auffälligen Bereich sind.

Kurz zusammengefasst: Fast 9% der österreichischen Bevölkerung arbeiten im sozialen Dienstleistungsbereich. Nicht nur Hilfskräfte sondern auch Fachkräfte sehen sich zunehmend prekären Arbeitsverhältnissen ausgesetzt und werden damit Teil des „working poor – Phänomens“. Vor allem betroffen sind Frauen. Die im sozialen Bereich tätigen Organisationen müssen sich gemeinsam mit den politischen EntscheidungsträgerInnen auf Bundes-, Länder-, und Gemeindeebene dieser Probleme annehmen und sie lösen. NPOs sind hier als Arbeitgeber in einer heiklen Position. Denn besonders notwendig scheint hier eine starke ArbeitnehmerInnenvertretung, die sich für die Interessen der Beschäftigten einsetzt.

Notwendig wären außerdem Vergaberichtlinien, die einen existenzsichernden Mindestlohn als Zusatzkriterium für Auftragsvergaben mitberücksichtigen und nicht durch Kostenwettbewerb Lohndumping verursachen.

Denn keynesianisch betrachtet sind die 9% der im Sozialbereich Beschäftigten wesentliche AkteurInnen in der Nachfrage und damit volkswirtschaftlich äußerst relevant. Eine Erhöhung der Löhne im sozialen Dienstleistungsbereich würde sowohl den Personalmangel beheben, als auch soziale Ungleichheiten verringern und konjunkturfördernd wirken. Berücksichtigt sollten auch die

---

[32] Vgl. Schneider Ulrike / Österle, August / Schober, Doris et al. (2006): Die Kosten der Pflege in Österreich. Ausgabenstrukturen und Finanzierung. Foschungsbericht des Instituts für Sozialpolitik, Wirtschaftsuniversität Wien. Zit. nach More-Hollerweger et al., 2014

[33] Vgl. Simsa, Ruth / More-Hollerweger (2012): Rahmenbedingungen für die organisierte Zivilgesellschaft in Österreich. http://www.gemeinnuetzig.at/images/doku/zivilnpopraesentation.pdf (abgerufen am 10.09.2014)

[34] Vgl. More-Hollerweger et al., 2014, S. 60

[35] Vgl. Dimmel, 2012, S. 28ff

[36] Vgl. Dressler, Stefan/ Schmid, Tom/ Stross, Bernadette (2014): Studie: Arbeitsbedingungen in den Gesundheits- und Sozialberufen. http://media.arbeiterkammer.at/stmk/2014_Studie_Arbeitsbedingungen_Gesundheitsberufe.pdf (abgerufen am 10.12.2014)

weitreichenden Folgen dieser Prekarisierung für Familien und v.a. Kinder der „working poor". Überlastung der Eltern und geringes Haushaltseinkommen erschweren Lebensbedingungen und können Zukunftschancen mindern. Es zeigt sich hier sehr deutlich, dass dringender Handlungsbedarf gegeben ist.
Mehr Investitionen in den Sozialbereich wirken außerdem als Beschäftigungsmultiplikator. NPOs haben eine hohe Beschäftigungswirkung: Die Erhöhung der Nachfrage nach Dienstleistungen um 1 Mio. Euro schafft 17 Arbeitsplätze, also mehr als in fast allen anderen Branchen. Nach dem Einzelhandel und sonstigen Dienstleistungen ist die Sozialwirtschaft somit der Bereich mit der drittstärksten Beschäftigungswirkung. Wesentlich hierbei ist selbstverständlich die Frage zu welchen Bedingungen diese Wirkung erzielt wird. [37]

2. Gemeinnützigkeit in der Wettbewerbspolitik (auch in Bezug auf EU) stärken

Gemeinnützige Organisationen erfüllen wichtige gesellschaftspolitische und sozial-karitative Aufgaben. Sie streben keinen unternehmerischen Profit an und leisten einen entscheidenden Beitrag für unsere Gesellschaft. Mit ihrer Arbeit bereichern sie das Alltagsleben vieler Menschen und stiften großen Nutzen für uns alle.

NPOs erzielen Wirkungen, die weit über die Erbringung der unmittelbaren Dienstleistung hinausgehen. Der Einsatz von Freiwilligen ist ein Beispiel dafür. In Österreich ist die Erbringung von Dienstleistungen im Feuerwehr- und Rettungswesen bislang untrennbar mit einem ausgeprägten Freiwilligenwesen verbunden. Rettung und Feuerwehren erbringen aber nicht nur die entsprechenden Dienstleistungen, sondern erfüllen eine Reihe von anderen wichtigen Funktionen. Dort engagierte Menschen erhalten eine Ausbildung, treffen sich in regelmäßigen Abständen, sind also sozial eingebunden und engagieren sich für die Gemeinschaft. [38]

Dass sich kaum jemand vorstellen kann freiwillig für profitorientierte Unternehmen tätig zu sein, versteht sich von selbst. Denn gewinnorientierte Organisationen haben wenig Interesse an diesen zusätzlichen Wirkungen, sie schütten Überschüsse an ihre EigentümerInnen aus und fokussieren in ihrem Wirken auf Rentabilität.
Gerade im sozialen Bereich geht es häufig um Menschenwürde. Es leuchtet ein, dass Profitmaximierung hier nicht der geeignete Zielparameter ist. Gerade diese so sensiblen Tätigkeiten sollten keinem wirtschaftlichen Rentabilitätszwang unterzogen werden, wie wir ihn mittlerweile schon viel zu häufig beobachten müssen. Die Pflege eines alten Menschen oder die kostenintensive Behandlung von schwerkranken Patienten ist oft nicht profitbringend. Nichtsdestotrotz bleibt es eine ethische und politische Notwendigkeit ebendiese notwendigen Dienstleistungen von öffentlicher Hand ohne Berücksichtigung des finanziellen Hintergrunds der Betroffenen in bestmöglicher Qualität bereitzustellen.

NPOs stehen mittlerweile häufig in Konkurrenz mit profitorientierten Unternehmen, weil sie im Rahmen der Ausschreibung ausschließlich an der Erbringung der spezifischen Dienstleistung

---

[37] Vgl. Simsa, Ruth; Schober, Doris (2012): Nonprofit Organisationen in Österreich. S. 9 http://www.gemeinnuetzig.at/images/doku/oesterreichischernposektor.pdf (abgerufen am 20.09.2014)

[38] Vgl. More-Hollerweger et al., 2014, S. 63

gemessen und diese zusätzlichen Wirkungen nicht berücksichtigt werden. Problematisch ist es auch, wenn einzelne Dienstleistungen (z.B. Krankentransport) aus einem Verbund mehrerer Dienstleistungen (Krankentransport und Rettungsdienst) herausgegriffen und ausgeschrieben werden. Einerseits gehen Synergieeffekte verloren, andererseits bedienen gewinnorientierte Unternehmen eher jene Felder, die gewinnbringend geführt werden können, während CSOs ihrem ideellen Zweck entsprechend den Blick auf das Ganze bewahren und es hier auch zu einer Querfinanzierung zwischen Bereichen kommt. Wenn einzelne Dienstleistungen herausgegriffen werden, besteht diese Möglichkeit der Querfinanzierung nicht mehr und es werden zusätzliche Mittel erforderlich. Der alleinige Fokus auf die Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen birgt demnach die Gefahr, dass bestehende und gut funktionierende gesellschaftliche Strukturen aufgebrochen und partizipative Elemente in der Leistungserbringung erodiert werden und letztlich auch ökonomische Nachteile daraus resultieren.

Gemeinnützigen Organisationen sollte bei der Vergabe bestimmter Dienstleistungen der Vorrang gegeben werden. Ein entscheidendes Argument dafür ist, dass CSOs keine Überschüsse an Eigentümer ausschütten, sondern diese re-investieren. Weiters erzeugen sie einen gesellschaftlichen Mehrwert, also Wirkungen, die über die Erbringung der Dienstleistung weit hinausgehen. Dies liegt im öffentlichen Interesse und sollte entsprechend gefördert und unterstützt werden. [39]

3. Qualitätsstandards für die Bereitstellung von Dienstleistungen im Auftrag des Staates definieren

Nicht nur mit der Vergabe von Aufträgen an profitorientierte Unternehmen kann eine Minderung der Leistungsqualität einhergehen. Qualität sinkt auch, wenn das Vergabekritierium niedriger Kosten das allein dominierende Argument für den Zuschlag ist. Logischerweise führt die Vergabe von Aufträgen an den Billigstbieter zu Abstrichen. Je kostengünstiger eine gemeinnützige Organisation anbietet eine Leistung zu erbringen, desto mehr muss sie v.a. bei den Löhnen ihrer MitarbeiterInnen aber auch in anderen Bereichen selbst Kosten einsparen, d.h. reduzieren. Gemeinnützige Organisationen wissen um die Relevanz des Kostenfaktors und versuchen selbstverständlich so billig wie möglich anzubieten, in der Annahme dass mit ihnen konkurrierende Organisationen dasselbe tun. Ergebnis ist eine Art Preisdumping für soziale Dienstleistungen, das leider auf Kosten der Qualität geht und zu prekären Arbeitsverhältnissen führt. Zu welchen Problemen das führt, wurde bereits unter Punkt 1 erläutert.

Ein solcher Fall wurde in Zusammenhang mit einer Ausschreibung für den Rettungsdienst in Tirol publik. Der öffentlichen Hand wurde vorgeworfen, dass sie die Ausschreibung bewusst einsetze, um die Preise zu drücken [40]

Ähnlich, wie im Gesundheitsbereich Zielsteuerungsvereinbarungen getroffen werden, sollte es auch bei anderen Dienstleistungen eine Definition von Qualität und eine klare Vereinbarung zwischen den unterschiedlichen Geldgebern über die Aufteilung der Finanzierung geben. Es sollte ein

[39] Vgl. More Hollerweger et al., 2014, S. 67

[40] Vgl. Tiroler Tageszeitung Onlineausgabe: Rettungswesen: Ausschreibung war laut Ex-RK-Leiter ein Platter-Diktat. http://www.tt.com/home/5612768-91/rettungswesen-ausschreibung-war-laut-ex-rk-leiter-ein-platter-diktat.csp?tab=article (abgerufen am 10.09.2014)

Kriterienkatalog erarbeitet werden, der Qualität bei der Übertragung von sozialen Dienstleistungen an private Dienstleister sicherstellt. ExpertInnengremien könnten eingesetzt werden, um die Qualität und das Preis-Leistungsverhältnis von Projekten zu überprüfen.[41]

Eine Vielzahl an Leistungen, die NPOs im sozialen Dienstleistungsbereich erbringen, wird im Rahmen von Förderverträgen erbracht. „Die Förderbedingungen sind je nach Tätigkeitsbereich sehr unterschiedlich, teilweise sind mehrere Gebietskörperschaften an der Finanzierung bestimmter Dienstleistungen beteiligt. Vielfach ist der Sparkurs der letzten Jahre deutlich spürbar, das trifft aber nicht auf alle Organisationen zu.“[42] In einer Erhebung von 53 NPOs war die finanzielle Situation der Jahre 2008-2012 im Sample überraschend stabil[43] . In Summe ist die Finanzsituation für die befragten Organisationen gleich geblieben. Allerdings sind sowohl der Bedarf an Aktivitäten oder Leistungen der NPOs als auch das Angebot in diesen vier Jahren signifikant gestiegen. 96% berichten von einem gestiegenen Bedarf , 35% der befragten Organisationen meinten um mehr als 20% mehr leisten zu müssen als 4 Jahre zuvor. Ein Großteil der NPOs (80%) bieten eine größere Vielfalt an Leistungen an, wie zusätzliche Beratungstätigkeiten, Leistungen für neue Zielgruppen, neue Inhalte oder Vernetzungsarbeit. [44] Gerade im Sozial- und Gesundheitsbereich werden in Zukunft aufgrund der demografischen Entwicklung zusätzliche Mittel erforderlich sein.
Im Rahmen einer weiteren Erhebung der Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen[45] wurden 256 gemeinnützige Organisationen nach ihrer Zufriedenheit mit den Förderbedingungen gefragt. 62,2% der Organisationen, die Fördervereinbarungen mit der öffentlichen Hand haben, gaben an, dass sie mit den bestehenden Regelungen unzufrieden sind. Als dringlichstes Problem wurde die mangelnde Valorisierung der Leistungen genannt. Knapp 46% wünschen sich die Mehrjährigkeit von Verträgen (von zumindest drei Jahren) als Verbesserung.

4. Valorisierungen vornehmen

Die mangelnde Indexanpassung (Valorisierung) von (mehrjährigen) Förderungen wurde im Rahmen des Civil Society Index als sehr problematisch befunden. Denn oft entstehen dadurch Finanzierungslücken, wenn z.B. kollektivvertraglich vereinbarte Gehaltserhöhungen stagnierenden Förderungen gegenüber stehen. Problematisch stellt sich für viele Organisationen darüber hinaus die Tatsache dar, dass zwar die Grundkosten für Dienstleistungen, die Overheadkosten jedoch nicht oder nur unzureichend gedeckt sind.[46] Mitunter können NPOs gesetzlich vorgeschriebene Auflagen (z.B. freigestellter Betriebsrat bei bestimmter Betriebsgröße) nicht oder nur schwer erfüllen, weil diese vom Fördergeber nicht abgedeckt sind.

5. Risiken für NPOs reduzieren

Die Förderbedingungen sind oft so eng definiert, dass NPOs keine Rücklagen aufbauen können, was ihr ökonomisches Risiko enorm erhöht. Vertragsentscheidungen fallen häufig erst sehr spät, in extremen Fällen erfolgte die Unterzeichnung von Förderverträgen für das laufende Jahr erst Ende

---

[41] Vgl. More-Hollerweger et al., 2014, S. 67
[42] More-Hollerweger, 2014, S. 65
[43] Vgl. Simsa, Ruth / More-Hollerweger (2012): Rahmenbedingungen für die organisierte Zivilgesellschaft in Österreich. http://www.gemeinnuetzig.at/images/doku/zivilnpopraesentation.pdf (abgerufen am 10.09.2014)
[44] Vgl. ebd.
[45] Vgl. IGO, Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen (2013): Reformbedarf im Bereich der Gemeinnützigkeit. Ergebnis einer Online-Umfrage unter Letungsverantwortlicen gemeinnütziger Organisationen. Wien. http://www.gemeinnuetzig.at/ergebnisse-der-online-umfrage-zum-thema-reformbedarf-im-bereich-der-gemeinnuetzigkeit (abgerufen am 10.09.2014)
[46] Vgl. More-Hollerweger et al., 2014, S.66

Dezember, die Auszahlung der Mittel dann noch später. D.h. das Risiko liegt bei den NPOs. Zwar handelt es sich in solchen Fällen dann oft um eine Auftragserteilung durch konkludentes Handeln, allerdings müssten NPOs bei einer Klage gegen die Ablehnung der Förderung das Prozessrisiko tragen. Außerdem besteht bei mehrfachen Abhängigkeitsverhältnissen das Risiko, andere Projekte zu verlieren, wenn die NPO vor Gericht geht. Verzögerungen bei Auszahlungen von öffentlichen Mitteln führen zusätzlich häufig zu ernsthaften Liquiditätsproblemen, die vor allem für kleinere Organisationen nur schwer zu überbrücken sind. Mitunter ist die Nachfrage nach den Dienstleistungen durch die NPOs nicht beeinflussbar und damit nicht planbar, sondern wird durch die öffentliche Hand gesteuert, zum Beispiel bei Zuweisung von AsylwerberInnen. Die Folge dieser Entwicklungen sind ein zunehmender Konzentrationsprozess und oft ein hohes Maß an Selbstausbeutung auf Seiten der NPOs und ihrer MitarbeiterInnen.[47]

6. Verbesserung der Gestaltung des Wettbewerbs/der Vergabekriterien:

Vertrauen wächst durch Wertschätzung, Transparenz und Vorhersehbarkeit.
1. Feststellungsverfahren, ob die Organisation die Voraussetzungen erfüllt
2. Vereinbarung über Leistungsaustausch
3. Kontrolle und Überwachung der Leistungserbringung.

Wettbewerb **im** Markt, mit Zulassungsverfahren: Wer die Rahmenbedingungen erfüllt, kann in einem bestimmten Preisrahmen anbieten. D.h. es gibt eine Konzentration auf die Regelung der Leistungen und Konditionen für bestimmte Zielgruppen und eine entsprechende Qualitätskontrolle. Die positive Diskriminierung von gemeinnützigen Organisationen sollte möglich sein. Im Gegensatz dazu deckt beim Wettbewerb **um** den Markt ein Anbieter den gesamten regionalen oder sektorialen Markt ab. Dadurch kommt es zu Monopolstellungen, die Konkurrenz wird ausgehöhlt.
In vielen Bereichen (z.B. Wohnen und Arbeit in der Behindertenhilfe) ist eine eindeutige Klärung der Zuständigkeiten zwischen Bund, Land und Gemeinden wünschenswert. Wenn mehrere Träger an der Finanzierung beteiligt sind, soll es eine optimierte Abstimmung zwischen ihnen geben.[48]

7. Innovationspotentiale und Advocacy Funktionen erlauben und nutzen

Viele NPOs sind anwaltschaftlich für die von ihnen betreuten Personengruppen tätig. Sie leisten Advocacy-Arbeit für AsylwerberInnen, Jugendliche, SeniorInnen und andere. Durch die finanzielle Abhängigkeit von der öffentlichen Hand können einige diese Arbeit nicht in der Deutlichkeit ausüben, die sie anstreben. Es besteht also die Gefahr der Vereinnahmung durch den Staat. Die Organisationen haben in vielen Bereichen hohe Kompetenz, weil sie die Probleme und Anliegen ihrer LeistungsempfängerInnen kennen und verhandeln vielfach nach innen, also ohne öffentliche Wahrnehmung. Dadurch kommt eine intensivere öffentliche Auseinandersetzung zu kurz.

In vielen Bereichen haben sich CSOs eine weitreichende Expertise für die Lösung gesellschaftlicher Probleme angeeignet, die auch in die Entwicklung von Dienstleistungen einfließt, wenn auch nicht immer in dem Maße, in dem es seitens der CSOs notwendig erscheint. Innovationen im sozialen Dienstleistungsbereich werden von der öffentlichen Hand in Österreich nicht oft geschätzt, weil sie

[47] Vgl. ebd.
[48] Vgl. More-Hollerweger, 2014, S. 67

vorwiegend als Kostenfaktor wahrgenommen werden. Als gegenteiliges positives Beispiel wurde der Hospizbereich genannt.[49]

Es ist im Interesse der Öffentlichkeit, dass Kontrollmechanismen eingeführt werden, die sicherstellen, dass NPOs keine repressiven Maßnahmen zu befürchten haben, wenn sie deutlich auf Missstände hinweisen. Mehr Solidarität und Zusammenarbeit im Sektor in Form von starken Dachverbänden könnten hier helfen, um negative Konsequenzen durch die öffentliche Hand gemeinsam in die Öffentlichkeit bringen zu können und so präventiv zu verhindern.

Weiters sollten die Behörden das Innovationspotential der NPOs nutzen, fördern und den Organisationen als Gesprächspartner auf Augenhöhe begegnen.

8. Vielfalt – auch kleinere Organisationen berücksichtigen

Für kleinere Organisationen ist es schwierig, sich an Ausschreibungen zu beteiligen, weil dafür juristisches Know-How erforderlich ist und die Beteiligungen an Ausschreibungen zusätzlich sehr arbeitsintensiv ist. „Too small to play“ heißt das für manche und bedeutet die Bevorzugung großer Träger auf Basis des Vergaberechts sowie ausgeweiteter Leistungs-, Berichts- und Dokumentationspflichten.[50]

Unterstützungsmaßnahmen insbesondere für kleinere NPOs, z.B. zur Abfederung von ökonomischen Risiken aber auch zur Unterstützung bei Einreichungen und Ausschreibungen sind wünschenswert. [51]

9. Qualitätskontrolle und Transparenz gewährleisten

NPOs muss wieder mehr Vertrauen entgegengebracht werden. Rechenschaftspflichten sollten vereinfacht werden. Durch eine bundesweite Vereinheitlichung der Berichts- und Kontrollmechanismen soll es zu einer Vereinfachung der Bürokratie kommen. Derzeit existieren je nach Förderstelle unterschiedliche Vorschriften z.B. zur Rechnungslegung. Es sind daher verschiedene Bearbeitungsweisen anzuwenden sind, was unnötigen Aufwand verursacht.

Für die Kontrolle der Leistungserbringungen sollten zusätzlich verstärkt auch unabhängige Stellen eingesetzt werden, die entsprechende Expertise aufweisen, z.B. unter Einbindung von NPOs.

NPOs brauchen mehr Transparenz von der öffentlichen Hand was die zur Verfügung stehenden Fördermittel in den verschiedenen Förderbereichen betrifft. Sie brauchen mehr Transparenz über die Entscheidungskriterien die bei Förderungen und Vergabeverfahren ausschlaggebend sind. Deswegen werden Abschlussberichte empfohlen, die Lerneffekte für weitere Aufträge und Projekte ermöglichen.[52]

---

[49] Vgl. More-Hollerweger et al., 2014, S. 66
[50] Vgl. Dimmel (2012): Rahmenbedingungen der Sozialwirtschaft. Power Point Präsentation. Arbeiterkammer Salzburg. http://media.arbeiterkammer.at/sbg/pdf/VortragDimmel_2012Sozialwirtschaft.ppt (abgerufen am 10.09.2014)
[51] Vgl. More-Hollerweger et al., 2014, S. 67
[52] Vgl. More-Hollerweger et al., 2014, S. 68ff