

kontraste

Referierte Ausgabe



SOZIALE DIENSTLEISTUNGEN IM WANDEL
AKTUELLES
BUCHTIPPS
VERANSTALTUNGEN

8 | Dezember 2013

Soziale Dienstleistungen im Wandel

<i>Ruth Simsa: Die Ökonomisierung des Sozialen und der Druck auf Sozialorganisationen</i>	6
<i>Katharina Meichenitsch: Wer macht das Rennen?</i>	14
<i>Simone Wolfinger, Anton Konrad Riedl: Von der Subvention zum Leistungsvertrag</i>	23
<i>Brigitta Nöbauer, Heike Maun: ‚Zu Hause älter werden‘</i>	34
<i>Paul Brandl: Soziale Dienstleistungen neu gestalten</i>	49
<i>Luise Gubitzer, Eva Klawatsch-Treitl: Soziale Dienstleistungen – quo vadis?</i>	57

Aktuelles

AK-Wissenschaftspreis 2013 verliehen	67
Aktuelle Daten zur bedarfsorientierten Mindestsicherung	68

Buchtipps	69
------------------	----

Veranstaltungen	71
------------------------	----

Vom Einzug der Betriebswirtschaftslehre in den Sozialbereich

Dem altgriechischen Philosophen Heraklit verdanken wir bekanntlich die Erkenntnis, dass „alles fließt“, d.h. sich die Dinge stets verändern und weiterentwickeln, auch wenn man mitunter den Eindruck hat, dass Stagnation vorherrscht und nichts weitergeht. Das liegt zum einen daran, dass sich viele Veränderungen subkutan, unter der Oberfläche vollziehen und zum anderen das Tempo des Wandels variabel ist: Manches Mal geht es eben sehr langsam und ein andermal deutlich schneller und ruckartiger.

Als wir den Call zur vorliegenden Ausgabe formulierten, gingen wir von der Annahme aus, dass im Bereich sozialer Dienste zuletzt merkbare Veränderungen stattgefunden haben und weiterhin stattfinden. Die angenommenen – und nachstehend abgedruckten – Beiträge haben uns in dieser Annahme weitgehend bestätigt, wobei dieser Wandel teilweise nicht unbedingt als einer zum Positiven wahrgenommen und insofern sehr kritisch gesehen wird.

So konstatiert Ruth Simsa unter Bezugnahme auf Pierre Bourdieu gegenwärtig einen „ökonomischen Imperialismus“, d.h. eine zunehmende Orientierung aller gesellschaftlichen Bereiche an der Logik des Wirtschaftssystems, die auch vor dem Sozialbereich nicht halt mache. Vor dem Hintergrund der Globalisierung habe die Politik gegenüber einer territorial ungebundenen Wirtschaft an Handlungsspielraum verloren. Dies sei insbesondere deshalb problematisch, weil durch die allgemeine Ökonomisierung „destruktive Dynamiken“ in Gang gesetzt worden seien (z.B. die wachsende Kluft zwischen Arm und Reich oder die Flexibilisierung und Prekarisierung der Arbeit), die grundsätzlich ein Mehr an staatlichen Interventionen erfordern würden. Für die Sozialorganisationen resultiere aus dieser Entwicklung ein verstärkter Konkurrenzdruck bei prekärer werdender öffentlicher Finanzierung und einem wachsendem Bedarf nach sozialen Dienstleistungen.

Ähnlich die Krisendiagnose von Katharina Meichenitsch: Die Übernahme von EU-Logiken für die Verschuldung öffentlicher Haushalte (Stichwort: Maastricht-Kriterien) und die Übernahme betriebswirtschaftlicher Verfahren (Stichwort: New Public

Management) bedinge eine verstärkte ökonomische Ausrichtung der Organisationen wie des Sektors insgesamt, was sich beispielsweise in der Tendenz zur Kostenminimierung und damit zur Präferenzierung von Billigstbietern im Zuge von Vergabeverfahren bemerkbar macht. Der Trend, in zunehmendem Ausmaß auf die Generierung privater Finanzierungsquellen (Spenden, Sponsoring, ...) zu setzen, könne u.a. dazu führen, dass die öffentliche Hand sukzessive aus ihrer Finanzierungsverantwortung entlassen wird und die privaten Financiers künftig auch inhaltliche Schwerpunkte einfordern. Was die Änderungen in der Anbieterstruktur betrifft, zeigt Meichenitsch, dass im Bereich der Alten- und Pflegeheime seit den 1980er Jahren ein deutlicher Rückgang bei den öffentlichen Anbietern, ein leichter Anstieg bei den non profit (NPO) und ein starker Anstieg bei den for profit Anbietern (FPO) feststellbar ist. Bei den Kindertagesstätten gibt es im Rahmen des Förderwesens Beschränkungen für gewinnorientierte Anbieter. Dennoch ist auch hier ein Rückzug der öffentlichen Hand und eine Zunahme privater (in diesem Fall nicht gewinnorientierter) Betreiber zu beobachten.

Die zwei Aufsätze von Nöbauer/Maun und von Wolfinger/Riedl untersuchen die Veränderungen in Finanzierungs- und Organisationsformen in den sozialen Diensten für ältere Menschen und Menschen mit Beeinträchtigungen. Sie zeigen allerdings, dass sich privatwirtschaftliche Organisationsformen und kommerzielle Logiken nur begrenzt auf die regionale und kommunale Sozialplanung niederschlagen. Der Aufsatz von Simone Wolfinger und Anton K. Riedl diagnostiziert Veränderungen im Modus der finanziellen Steuerung von Leistungserbringung und Planung, die sich in dem Motto „Von der Subvention zum Leistungsvertrag“ auf den Punkt bringen lassen. Hier kommt ein Bedeutungszuwachs betriebswirtschaftlicher Kriterien zum Ausdruck, der durchaus problematische Seiten hat, indem Leistungserbringer des Dritten Sektor nur mehr das anbieten, was von der öffentlichen Hand auch finanziert bzw. nachgefragt wird. Andererseits wäre dies jedoch als „Ökonomisierung“ im Sinne von zunehmend privatwirtschaftlicher und kommerzieller Steuerung des sozialen Dienstleistungsbereichs nicht adäquat beschrieben, weil gleichzeitig ein höheres Ausmaß an Steuerungs- und Planungsaktivität der öffentlichen Hand in diesem Modus der finanziellen Steuerung

zum Ausdruck kommt. Wenngleich also Steuerungsinstrumente, die in einer betriebswirtschaftlichen Logik stehen, zum Einsatz kommen, bleiben Länder und Kommunen – und das heißt auch: demokratisch legitimierte öffentliche Entscheidungsträger – bei der Definition von Zielen und Koordination der Verausgabung öffentlicher Mittel zentral involviert und ihr Einfluss nimmt sogar noch zu. Die Entscheidungen und Aktivitäten der öffentlichen Hand stehen zwar im Zeichen knapper öffentlicher Budgets, doch bleibt, wie im Aufsatz von Brigitta Nöbauer und Heike Michaela Maun über kommunale Sozialplanung in einer alternden Gesellschaft argumentiert wird, die Orientierung am Versorgungsgedanken ein zentrales Handlungsmotiv in den Aktivitäten kommunaler ExpertInnen und Entscheidungsträger.

Der Aufsatz von Paul Brandl zeigt, wie in der betriebswirtschaftlichen Praxis und Forschung entstandene Instrumente der Prozessoptimierung im Bereich der sozialen Dienstleistungsarbeit zum Einsatz kommen können. Er argumentiert, dass das „Überschreiten bewährter Grenzen“ (zwischen privatem und öffentlichem Sektor) und eine größere Offenheit gegenüber Management-Ansätzen, die ihre Wurzeln in der Privatwirtschaft haben, durchaus auch positive Auswirkungen auf Organisation und Innovation im Bereich der sozialen Dienste haben können.

Luise Gubitzer und Eva Klawatsch-Treitl warnen hingegen vor einer zu leichtfertigen Übernahme von Innovationskonzepten aus der Privatwirtschaft und zeigen theoretische Schwächen und Wahrnehmungsdefizite auf, die sich ergeben, wenn man sich in der öffentlichen Diskussion und wissenschaftlichen Beschäftigung zu stark auf eine Übernahme von Rationalitäten, Menschenbildern und Organisationskonzepten des For Profit Sektors in den Öffentlichen und den Dritten Sektor einlässt. Hierin, so die Autoren, liegt die eigentliche Gefahr von Ökonomisierungstendenzen in der sozialen Dienstleistungsarbeit, dass damit Normen, Erwartungen und Funktionsprinzipien übernommen werden, die den Realitäten und Bedarfen personenbezogener sozialer Dienstleistungsarbeit nicht gerecht werden.

Gubitzer und Klawatsch-Treitl sprechen sich insofern für die Festlegung von spezifischen Normen für soziale Dienstleistungsarbeit aus, weil Marktkräfte dazu tendieren würden, Dienstleistungsstandards zu

unterminieren. In eine ähnliche Richtung geht die Anregung von Meichenitsch, gemeinsame Qualitätsstandards für soziale Dienstleistungen zu erarbeiten, die auch mehr Transparenz für die KlientInnen hinsichtlich der Leistungserbringung sowie der durchführenden Organisationen sicherstellen sollen. Meichenitsch wünscht sich zudem eine Einbindung von NPO in öffentliche Entscheidungsprozesse sowie mehr Planungssicherheit bei der Fördermittelvergabe.

Wolfinger und Riedl regen an, dass bei der Erstellung von Richtlinien durch die öffentliche Hand als Auftraggeber nicht nur theoretische Erkenntnisse, sondern auch Erfahrungen aus der Praxis berücksichtigt werden. Nöbauer und Maun legen nahe, soziale Dienstleistungsbedarfe nicht auf Einzelaspekte (wie Pflege- oder Betreuungsbedarf) zu reduzieren, sondern sie als Querschnittsmaterie aufzufassen, an der viele Politikfelder beteiligt sind. Brandl fordert in erster Linie mehr finanzielle Mittel ein, um damit eine an den Kundenbedürfnissen orientierte Entwicklung innovativer Dienstleistungen im Sozialbereich zu fördern.

Sollte es gelingen, auch nur einen Teil dieser Anregungen umzusetzen, dürfte dies mit großer Wahrscheinlichkeit zur gedeihlichen Weiterentwicklung des Sozial- und Gesundheitssektors beitragen. Den entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, scheinen die genannten Forderungen grundsätzlich auch realisierbar; zusätzliche öffentliche Mittel für den Sektor dürften aufgrund der gegenwärtigen budgetpolitischen Prämissen bzw. Restriktionen allerdings eher schwer zu lukrieren sein.

Hilfreich wäre es auf alle Fälle, wenn es gelänge, einerseits die beschäftigungspolitische Bedeutung des Sektors, der von der Europäischen Union immerhin als „Wachstumsbranche“ gesehen wird, und andererseits dessen Leistungen für die Gemeinschaft stärker darzustellen, damit dieser in der Öffentlichkeit nicht primär als „Kostenfaktor“ wahrgenommen wird (Simša). Dass soziale Dienstleistungen eine bedeutende Rolle in der Gesellschaft einnehmen, dass sie viele unterschiedliche Bereiche abdecken und dass hier einiges in Bewegung ist, sollte auch aus den nachstehenden Beiträgen deutlich werden. Wir wünschen eine anregende und informative Lektüre.

Margitta Mätzke
Hansjörg Seckauer

MitarbeiterInnen der vorliegenden Ausgabe

Paul Brandl ist Professor für Betriebswirtschaftslehre mit Schwerpunkt Personal und Organisation sowie seit 2009 Koordinator des Studiengangs Sozialmanagement an der FH Oberösterreich. Seine Aufgabengebiete sind Organisationsentwicklung, Prozessmanagement und die Entwicklung sozialer Dienstleistungen. Im Besonderen beschäftigt er sich mit der Optimierung und Neugestaltung der mobilen und stationären Altenbetreuung sowie der Behindertenbetreuung.

Luise Gubitzer ist a.o. Universitätsprofessorin am Institut für Institutionelle und Heterodoxe Ökonomie der WU Wien und arbeitet zu Fragen alternativer Ökonomie mit einer feministischen Perspektive.

Eva Klawatsch-Treitl beschäftigt sich als Wirtschaftspädagogin und Ökonomin mit Wirtschaftsalphabetisierung und arbeitet diesbezüglich im Kontext von Entwicklungspolitik und Sozialen Organisationen. Sie ist hauptberufliche Mitarbeiterin im Department Soziale Arbeit (FH Campus Wien), Koordinatorin des Vereins JOAN ROBINSON – Verein zur frauengerechten Verteilung ökonomischen Wissens und Obfrau von WIDE – Entwicklungspolitisches Netzwerk für Frauenrechte und feministische Perspektiven.

Heike Michaela Maun ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät für Gesundheit und Soziales der Fachhochschule Oberösterreich. Ihr Forschungs- und Arbeitsschwerpunkt ist „Leben im Alter“ (LiA). Kontakt: heike.maun@fh-linz.at

Katharina Meichenitsch ist Ökonomin und Sozialexpertin der Diakonie Österreich. Zu ihren Arbeitsgebieten zählen Angelegenheiten der Behindertenpolitik, der Pflegevorsorge sowie Gemeinnützigkeit und Entwicklungen im Dritten Sektor.

Brigitta Nöbauer ist Professorin für Personalmanagement an der Fakultät für Gesundheit und Soziales der FH Oberösterreich. Ihre Forschungs- und Arbeitsschwerpunkte sind Personalversorgung, Personalentwicklung, Anreizgestaltung und Führung in NPOs sowie Fragen der Steuerung im System der Altenbetreuung und -pflege. Kontakt: brigitta.noebauer@fh-linz.at

Anton K. Riedl ist Professor für Sozial- und Verwaltungsmanagement an der Fachhochschule OÖ, Fakultät für Gesundheit und Soziales, Campus Linz, mit dem Schwerpunkt Versorgungsforschung im Sozial- und Gesundheitsbereich.

Ruth Simsa ist Leiterin des Kompetenzzentrums für Nonprofit-Organisationen der Wirtschaftsuniversität Wien (www.npo.or.at) und a.o. Universitätsprofessorin am Institut für Soziologie und empirische Sozialforschung der WU. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Entwicklungen der Zivilgesellschaft und Management von NPOs. Zudem ist sie als selbständige Organisationsberaterin und Leadership-Trainerin tätig (www.ruthsimsa.at).

Simone Wolfinger ist seit 2011 als Sozialpädagogin in einem Kinder- und Jugendwohnhaus tätig. Im Juli 2013 schloss sie ihr Masterstudium „Services of General Interest“ mit dem Schwerpunkt Sozialmanagement an der Fachhochschule Linz ab. Während ihres Masterstudiums arbeitete sie an einem außeruniversitären Projekt im Gesundheitswesen mit.

Die Ökonomisierung des Sozialen und der Druck auf Sozialorganisationen

Ruth Simsa

1. Einleitung

Sozialorganisationen stehen unter Druck. Die soziale Sicherheit ist auch in Österreich in Gefahr, sukzessive beschnitten zu werden. Der Befund ist nicht neu, die Situation verschärft sich aber von Jahr zu Jahr. Im Folgenden soll zunächst ein kurzer Überblick über gesellschaftliche Leistungen der Sozialwirtschaft gegeben werden. Damit wird gezeigt, dass es sich dabei weder um ein ökonomisches Randphänomen noch um einen gesellschaftlich verzichtbaren Bereich handelt. Danach werden aktuelle Entwicklungen skizziert und argumentiert, dass diese v.a. durch die Ökonomisierung der Gesellschaft geprägt sind. Neben der Analyse von Literatur wird dabei vor allem auf zwei eigene Erhebungen des NPO-Kompetenzzentrums der WU (Wirtschaftsuniversität Wien) zurückgegriffen.

2. Gesellschaftliche Leistungen des sozialen Dienstleistungsbereichs

2.1. Begrifflichkeit

Die Beschäftigung mit der Thematik des Sozialen steht zunächst vor der Hürde der Begrifflichkeit. So wird Sozialwirtschaft zum Teil verstanden als die Gesamtheit der Gesundheits- und Sozialorganisationen.¹ Teilweise werden darunter nur Organisationen des sozialen Dienstleistungsbereichs verstanden, in der amtlichen Statistik z.B. (ÖNACE) werden die Bereiche Sozialwesen und Gesundheitswesen getrennt ausgewiesen. Inhaltlich ist die Abgrenzung zwischen Gesundheits- und Sozialbereich schwer – wie etwa am Beispiel der Aidshilfe oder der Drogenhilfe deutlich wird.

Manchmal wird der Begriff auch mit jenem des NPO-Sektors, also dem Bereich nichtgewinnorientierter Organisationen, synonym verwendet. Auch das ist inhaltlich unscharf, da zum NPO-Bereich auch Organisationen zählen, die nicht im Sozialbereich tätig sind, wie etwa Autofahrerclubs, Umwelt- oder Kulturvereine. In der Analyse gegenwärtiger Entwicklungstrends ist die Bezugnahme auf den NPO-Begriff allerdings insofern gerechtfertigt, als zum einen ein Großteil

¹ Z.B.: Europäische Union; Die Sozialwirtschaft Österreich – Verband der österreichischen Gesundheits- und Sozialunternehmen

der Sozialorganisationen NPOs sind und zum anderen der Bereich der sozialen Dienstleistungen ein wesentlicher Teil des NPO-Sektors ist. Über 60 Prozent der Beschäftigten in NPOs sind im Gesundheits- und Sozialwesen tätig, 47 Prozent arbeiten alleine im Sozialwesen (Pennerstorfer et al. 2013).

Im Fokus dieses Artikels stehen Sozialorganisationen, also soziale Dienstleistungsorganisationen. Da die Datenlage zum Teil unzureichend ist (Schneider and Haider 2009), muss allerdings bei der Darstellung ökonomischer Eckdaten wie auch von Entwicklungstrends auf unterschiedliche Grundgesamtheiten Bezug genommen werden, dies wird aber jeweils spezifiziert.

2.2. Beiträge für das Alltagsleben

Der Nutzen von Sozialorganisationen für die Gesellschaft wird meist unterschätzt. Zum einen leisten sie massive Beiträge für das Alltagsleben vieler Menschen, die oft nicht gesehen werden. Aus den vielfältigen Leistungen seien daher hier ein paar ausgewählte Zahlen genannt. So wurden 2010 insgesamt über 15,5 Millionen Leistungsstunden in mobilen Diensten geleistet und dabei insgesamt 127.891 Menschen betreut, in 73 Beschäftigungsprojekten der Caritas wurden 894 Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose geschaffen, die SOS Kinderdörfer haben 2011 an die 6.400 Personen in Österreich betreut, ein dauerhaftes Zuhause für ca. 80.000 Kinder und Jugendliche geschaffen und insgesamt jährlich mehr als zwei Millionen Menschen mit ihren Programmen erreicht. Licht für die Welt hat 2011 über 41.000 Menschen ihr Augenlicht zurückgegeben und die Einsatzfahrzeuge des Arbeitersamariterbundes legen mehr als 18 Millionen Kilometer pro Jahr zurück, was über 450 Fahrten rund um die Erde entspricht, durchschnittlich werden sie 2.700 Mal pro Tag angefordert.

Der Sektor hat also eine Fülle an sozialen Wirkungen. Er erbringt Sozialleistungen, ermöglicht gesellschaftliche Vielfalt, Partizipation und Innovation. Die meisten dieser Wirkungen sind nicht direkt messbar – sie scheinen in keiner amtlichen Statistik auf.

2.3. Ökonomische Bedeutung

Insbesondere aber die hohe ökonomische Bedeutung des Sozialbereichs wird systematisch unterschätzt – ManagerInnen aus Sozialorganisationen beklagen immer wieder, dass ihre Branche als „Fass ohne Boden“ bzw. als „reiner Kostenfaktor“ wahrgenommen wird.

2.3.1. Beschäftigung

Zunächst ist die Sozialwirtschaft ein wichtiger Beschäftigungsmotor. Der Beschäftigungsmultiplikator

der Sozialwirtschaft liegt in Österreich mit 16,3 an dritter Stelle aller Wirtschaftssektoren, 1 Mio. Euro Investition in den Sektor schafft 16,3 Arbeitsplätze (Statistik Austria 2011). Zum Vergleich: Eine Investition von 1 Mio. Euro schafft im Energiebereich nur 3,8, im KFZ-Bereich 4,6 und am Bau 10 Arbeitsplätze. Auffallend ist auch das starke Beschäftigungswachstum im Bereich der sozialen Dienstleistungen. Zwischen 2000 und 2010 stieg die Anzahl der Vertragsverhältnisse im NPO-Bereich insgesamt um ca. rund 39 Prozent an, 76 Prozent dieses Wachstum fanden im Sozialwesen statt. Im Vergleich dazu stieg in diesem Zeitraum die unselbständige Beschäftigung in Österreich insgesamt um 7 Prozent (Pennerstorfer et al. 2013).

Viele soziale Dienstleistungsorganisationen bieten zudem den organisationalen Rahmen für Freiwilligenarbeit. Insgesamt waren 2006 rund 28 Prozent der ÖsterreicherInnen im Rahmen von NPOs freiwillig tätig, im Sozialbereich waren es 227.916 Personen (More-Hollerweger and Heimgartner 2009). Wöchentlich wurden 2006 insgesamt fast 8 Mio. Stunden unbezahlte Arbeit geleistet. Zu Durchschnittslöhnen bezahlt, würde dies 47.271.360 Euro kosten (Pennerstorfer et al. 2013). Damit wird nicht nur ein wesentlicher Beitrag zu gesellschaftlicher Integration geleistet, sondern auch ein Angebot sozialer Dienste bereitgestellt, das ansonsten nicht finanzierbar wäre.

2.3.2. Wertschöpfung

Weiters ist der Bereich der sozialen Dienstleistungen ein weithin unterschätzter Wertschöpfungsmultiplikator: Die Erhöhung der Nachfrage nach Dienstleistungen um 1 Mio. Euro löst eine Wertschöpfung, also den Wert, um den der Output den Input übersteigt, von 873.600 Euro aus (Meyer and Neumayr 2009). Der Sozialbereich ist damit unter den Top-5 Sektoren, die zur Wertschöpfung beitragen.

2.4. Wirkungen von Sozialorganisationen

Abgesehen von den o.a. aggregierten Daten geben auch einzelne Wirkungsanalysen Hinweise auf die vielfältigen Wirkungen bzw. den Nutzen von Sozialorganisationen. Das Messen und Bewerten der Wirkungen von NPOs vor allem im Sozialbereich gewinnt an Bedeutung (Simsa et al. 2013), insbesondere im Rahmen von Analysen des Social Return on Investment – SROI. Dabei wird letztlich eine Kennzahl ermittelt, welche die soziale Wirkung von Investitionen in einzelne Organisationen oder Programme darstellt. Die SROI-Analyse ist in ihrem Kern eine Spielart der Cost-Benefit-Analyse. Die Grundidee ist die Messung des Impacts, also der einer NPO direkt zurechenbaren

Wirkung. Dieser Impact wird mit Geldwerten versehen und den Kosten gegenübergestellt. Der SROI ist somit eine Zahl, die angibt, welcher monetäre und monetär bewertete soziale Rückfluss sich aus einem in ein Projekt oder in eine Organisation investierten Euro ergibt (Schober et al. 2012).

Der Bedeutungsgewinn dieser Methode ist als Symptom der zunehmenden gesellschaftlichen Ökonomisierung skeptisch zu beurteilen. In einer Welt, die den Sozialsektor häufig implizit als reinen Kostenfaktor behandelt, geben die im Rahmen der Methode ermittelten Werte Sozialorganisationen allerdings die Möglichkeit, diesen Zuschreibungen entgegenzuwirken, indem sie in der leicht verständlichen und hoch akzeptierten Sprache des Geldes den Nutzen von Projekten verdeutlichen und argumentierbar machen.

Bei allen berechtigten Einwänden gegen den damit implizierten grundsätzlichen Zugang zu Messung und Monetarisierung der Wirkungen sozialer Aktivitäten, welcher Objektivität und Messbarkeit suggeriert, letztlich aber bestenfalls hohe Standards wissenschaftlicher Analyse bietet, wo Unvergleichbares, wie Menschenleben, Umwelt oder Zufriedenheit nicht nur verglichen, sondern auch monetarisiert werden, und dies bei einer Fülle methodischer Probleme, bieten diese Kennzahlen doch fundierte Hinweise auf die Wirkungen sozialer Organisationen oder Projekte. Die ermittelten Zahlen sprechen eine deutliche Sprache: Selbst bei sehr rigiden Zugängen zur Bewertung sind SROI-Werte zwischen 3,5 bis 4,5 sehr häufig, teilweise bringt jeder investierte Euro auch deutlich höhere Werte an sozialen Wirkungen.

Fazit aus diesen Zahlen ist, dass gerade in Zeiten wirtschaftlicher Probleme Investitionen in Sozialorganisationen gesamtwirtschaftlich sinnvoll sind.

3. Ökonomisierung – von Solidarität zu neoliberaler Ideologie

Es gibt eine Reihe an Entwicklungen, die Druck machen. Die meisten davon lassen sich unter dem Stichwort Ökonomisierung der Gesellschaft subsumieren und stehen in Zusammenhang mit der Vorherrschaft neoliberaler Ideologien. Die Wirtschaftskrisen der letzten Jahre zeigen, dass der ökonomische Imperialismus in der gegenwärtigen Form nicht einmal ökonomisch rational ist. Dass er sozial fragwürdig ist, zeigen wachsende soziale und ökologische Probleme, weltweit sowie auch innerhalb der Industrieländer steigende Ungleichheiten von Einkommen und Vermögen sowie damit einhergehende Tendenzen der politischen Radikalisierung.

Ökonomisierung der Gesellschaft (Schimank and Volkmann 2008) meint die zunehmende Orientierung aller gesellschaftlichen Bereiche an der Logik des Wirtschaftssystems. Bourdieu (1998) bezeichnet dies in Bezug auf die Gesamtgesellschaft als Intrusion der Wirtschaftslogik in andere Teilsysteme. Auch soziales Verhalten und die Tätigkeiten von Sozialorganisationen müssen zunehmend ökonomisch dargestellt und begründet werden, was als neue Form von „Rationalitätsfassade“ (Meyer and Rowan 1997) interpretiert werden kann. Im Zuge dieses Prozesses hat das politische System zunehmend gegenüber der territorial ungebundenen Wirtschaft an Handlungsspielraum verloren.

Eine Tradition der Zuschreibung wesentlicher steuernder Funktionen an den Staat führte seit Ende des 18. Jahrhunderts zur Übernahme von immer mehr Agenden durch politische Systeme von Nationalstaaten und zur Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten. Basis davon war die Vorstellung von Souveränität eines steuerungsmächtigen Staates (Messner 1997). Diese wurde seit Beginn der 1980er Jahre zunehmend von Sozial- und Verwaltungswissenschaften revidiert (Nassehi and Nollmann 1997, 407) und ersetzt durch Befunde einer „Entzauberung der Politik“ (Willke 1996, 223), der Macht des Weltmarktes (Narr and Schubert 1994, 45) oder, in etwas moderaterer Diktion, von einer „Krise des Regierens“ (Zürn 1998, 11), allesamt zumeist in Zusammenhang mit Prozessen der Globalisierung gebracht. Spätestens seit den 1990er Jahren wurde dies von neoliberalen Wirtschaftstheorien radikalisiert, die politischen Einfluss auf wirtschaftliche Prozesse als unwirksam, ja schädlich betrachten (Haller 1999, 497).

Die Entwicklung des Neoliberalismus von einer marginalen Position zur „erfolgreichsten Ideologie aller Zeiten“ (Anderson) charakterisiert eine „Phase eines grundlegenden wirtschaftlichen, sozialen und technischen Wandels, der den wohlfahrtsstaatlichen Konsens der Nachkriegsordnung und der Wiederaufbauära aufzuheben und Arbeit, Soziales, Demokratie und Zivilgesellschaft dem radikalen Paradigma einer rastlosen Globalisierung und Deregulierung von Ökonomie und Kultur unterzuordnen scheint.“ (Grisold and Maderthaner 2010, 9) Unter dem Vorzeichen der völligen Neuordnung und Deregulierung der Finanzmärkte zielt diese Ideologie auf eine „völlig neu konfigurierte, zur Gänze integrierte, virtuelle globale Ökonomie“ (S. 9), mit der Folge einer Restrukturierung von Machtverhältnissen zugunsten neuer ökonomischer Eliten sowie einer umfassenden Neuverteilung

von Ressourcen. Dass damit implizierte destruktive Dynamiken letztlich massive staatliche – dem ideologischen Paradigma widersprechende – Interventionen erfordern, scheint der scheinbaren „Logik“ der Argumentation nicht zu schaden. Durch Globalisierung bedingte Grenzen sozialstaatlicher Einflussnahme werden damit zunehmend legitimiert und affirmativ aufgeladen. So wurde trotz des eindeutigen Zusammenhangs zwischen diversen Rettungspaketen für die Finanzwirtschaft und der staatlichen Verschuldung die Finanzkrise in eine „Schuldenkrise“ umgedeutet (Röpke 2011) und als Argument für staatliche Sparmaßnahmen herangezogen.

Als Folge ist auch in europäischen Wohlfahrtsstaaten insgesamt eine klare Verteilung von Unten nach Oben deutlich (Fellner and Grisold 2010; Marterbauer 2011). Tendenzen zu Flexibilisierung und Prekarisierung der Arbeit, der Reduktion öffentlicher Sozialleistungen und der Verschärfung der sozialen Unsicherheiten sind als Ausdruck einer allgemeinen Ökonomisierung der politischen Steuerung zu werten (Penz 2010). Die Entwicklung zu Prekarisierung, einer zunehmenden Kluft zwischen Arm und Reich und wachsender Exklusion ist vermutlich noch nicht beendet und die Frage nach gesellschaftlicher Integration und sozialer Gerechtigkeit stellt sich damit in verschärfter Form (Penz 2010; Stieglitz 2009, 407; Bude 2008).

Wohlfahrtsstaatliche Absicherung und Solidarität verlieren also an Bedeutung zugunsten von Eigenverantwortung und privatem Engagement. Wir erleben gegenwärtig einen „worldwide shift toward market solutions for solving public problems“ (Wijkström and Zimmer 2011). Für Sozialorganisationen drückt sich diese Entwicklung konkret aus in prekärer öffentlicher Finanzierung, verstärkter Konkurrenz insbesondere zu Wirtschaftsorganisationen, einem Druck zur Übernahme von Konzepten aus der Profitwelt bei gleichzeitig wachsendem Bedarf nach ihren Leistungen.

4. Gegenwärtige Entwicklungen im Sozialbereich

Im Folgenden werden zentrale Auswirkungen der o.a. Entwicklungen auf den Sozialbereich genannt. Ich beziehe mich dabei neben Befunden aus der Literatur u.a. auf eine Quasi-Delphi-Erhebung (Okoli and Pawlowski 2004), in welcher mit Bezug auf den NPO-Bereich ExpertInnen in zwei Runden über ihre Einschätzungen zu markantesten Entwicklungen in den nächsten 10 Jahren befragt wurden (Meyer and Simsa 2013). Die für Sozialorganisationen wichtigsten Trends werden hier dargestellt.

4.1. Prekäre öffentliche Finanzierung

Der Staat war und bleibt für viele Sozialorganisationen in finanzieller Sicht der wichtigste Partner (Pennerstorfer et al. 2013). Unter dem Stichwort „contracting out“ wurde bereits in den letzten Jahrzehnten die Übertragung öffentlicher Aufgaben an private Sozialorganisationen zunehmend von Subventionen auf Leistungsverträge umgestellt. Dies führte teilweise zu mehr Transparenz, hatte aber auch negative Auswirkungen.

So sind öffentliche Auftraggeber oft nicht in der Lage, professionelle Vergabeverfahren durchzuführen, die tatsächlich den Bestbieter bei komplexen Leistungen ermitteln, sodass in der Praxis Output und nicht Outcome beurteilt wird² (Alexander et al. 1999) und Billigstbieter den Zuschlag erhalten. Nichtgewinnorientierte Sozialorganisationen werden somit durch Vergaberegime gezwungen, sich zunehmend wie gewinnorientierte Unternehmen zu verhalten (Alexander et al. 1999), wodurch insbesondere Basisbeteiligung und Freiwilligenarbeit unter Druck kommen (Little 2003).

Indirekt führen Leistungsverträge zu verstärkter Orientierung an Kosten zu Lasten jener an inhaltlichen Zielen. So sind Wohlfahrtsverbände vor allem durch den Wandel der gesetzlichen Rahmenbedingungen seit Jahren genötigt, ihre Angebote vor allem unter dem Aspekt der Kostengünstigkeit zu entwickeln (Rindt et al. 2011, 4).

Darüber hinaus gab es bezüglich der Finanzierung durch die öffentliche Hand in den letzten Jahren eine eindeutige Entwicklung: Einem höheren Bedarf an Leistungen des Sektors stehen gleichbleibende bzw. rückläufige Finanzierungen durch die öffentliche Hand gegenüber. Zusätzlich werden Zahlungen bzw.

² Output wären z.B. angebotene Beratungsstunden oder gefahrene Rettungskilometer, Outcome deren Wirkung, etwa gesundheitliche Verbesserungen aufgrund der Beratung oder die Verhinderung von gesundheitlichen Problemen durch den Rettungseinsatz.

Vertragszusagen deutlich ungewisser, kurzfristiger und weniger planbar. In Kombination mit einem krisenbedingt höheren Bedarf an sozialen Leistungen ist in der Folge eine schleichende Erosion sozialer Stabilität zu beobachten.

Aus dem Sektor selbst gibt es viele Hinweise auf bereits erfolgte Kürzungen, aber noch keine verlässlichen Daten. Eine qualitative Bestandsaufnahme mit Vertretern der größten österreichischen Sozialorga-

nisationen und Dachverbände hat gezeigt, dass die NPOs derzeit unterschiedlich stark von der Krise der öffentlichen Haushalte betroffen sind, abhängig von der Region, in der sie tätig sind, von ihrer Vertragssituation, dem Tätigkeitsbereich und von anderen speziellen Bedingungen. So wurde etwa im Jahr 2011 im Behindertenbereich in einzelnen Bundesländern stärker gekürzt als in anderen Tätigkeitsbereichen, generell hängt die konkrete Betroffenheit von Kürzungen,

aber auch stark von der Beziehung zum jeweiligen Fördergeber ab. Zahlungen werden nicht valorisiert, bei höheren Leistungen nicht angepasst oder auch schlicht gekürzt. Viele Reduktionen der Finanzierung finden versteckt statt, wenn etwa in Pflegeheimen die für die Aufnahme von KlientInnen vorgeschriebene Pflegestufe erhöht wird. Die Anforderungen an das Pflegepersonal steigen damit drastisch, die finanzielle Abgeltung bleibt gleich. Weitere Aushöhlungen sozialstaatlicher Sicherheit finden an dessen „Rändern“ statt, wenn etwa bestehende Hospiz- oder Pflegeplätze zwar ausreichend finanziert, nicht aber im notwendigen Maß neue Plätze geschaffen werden oder wenn Selbstbehalte erhöht werden. Damit sind es vorerst zum Teil weniger die Organisationen, die durch reduzierte öffentliche Gelder in die Krise geraten, als vielmehr jene Individuen, die keinen Zugang mehr zu Leistungen bekommen.

Auch in Deutschland hat sich die Situation in den letzten zehn Jahren „...eher verschlimmert als verbessert; sei es mit Blick auf öffentliche Infrastrukturen, öf-

„Wohlfahrtsstaatliche Absicherung und Solidarität verlieren also an Bedeutung zugunsten von Eigenverantwortung und privatem Engagement. (...) Für Sozialorganisationen drückt sich diese Entwicklung konkret aus in prekärer öffentlicher Finanzierung, verstärkter Konkurrenz insbesondere zu Wirtschaftsorganisationen, einem Druck zur Übernahme von Konzepten aus der Profitwelt bei gleichzeitig wachsendem Bedarf nach ihren Leistungen.“

fentliche Daseinsvorsorge, soziale Sicherung oder auf die Fürsorge." (Jirku 2011, 71) Finanzquellen werden unsicherer (Fröse 2009), eine Entwicklung, die auch in Großbritannien zu beobachten ist (Taylor et al. 2012). Der Versuch, einen schwächer werdenden Sozialstaat durch NPOs und Freiwilligenarbeit zu kompensieren, muss scheitern: Quantitative Daten zeigen deutlich, dass es in Europa mehr Freiwilligenarbeit in Staaten mit geringeren Einkommensunterschieden, stärkerer Urbanisierung und höheren Sozialausgaben gibt (Meyer and Rameder 2011).

4.2. Wachsender Bedarf nach sozialen Leistungen

Den finanziellen Einschränkungen stehen wachsende Bedarfe gegenüber. Zum einen ist dies durch demographische Entwicklungen bedingt (Commission 2009), die zu einer höheren Nachfrage in allen mit Altern zusammenhängenden Bereichen führen. Gleichzeitig werden Anforderungen an die Leistungen vieler Sozialorganisationen höher. KlientInnen oder ihre Angehörigen werden informierter und anspruchsvoller (Simsa et al. 2004), sie erwarten hochprofessionelle, maßgeschneiderte und moderne Angebote.

Infolge der wachsenden sozialen Ungleichheit und der strukturellen Arbeitslosigkeit entsteht zudem ein neues und breiteres Klientel sowie generell ein höherer Bedarf an sozialen Leistungen (Maaser 2009, 216), der u.a. bereits in den letzten Jahren zu einem Boom an arbeitsmarktnahen Dienstleistungen (Dimmel 2012, 44) geführt hat.

In einer Erhebung im österreichischen NPO-Sektor (Simsa and Hollerweger 2012) gaben 96 Prozent der Befragten an, dass der Bedarf nach Aktivitäten oder Leistungen ihrer Organisation in den letzten vier Jahren deutlich gestiegen ist, bei 35 Prozent der Organisationen betrug der Anstieg des Bedarfs mehr als 20 Prozent. Ein Großteil (80%) der befragten Organisationen hat sein quantitatives Angebot gesteigert, über 80 Prozent bieten zudem eine höhere Vielfalt an Leistungen an, etwa Vernetzungsarbeit, Beratungstätigkeiten, das Ansprechen neuer Zielgruppen oder den Aufbau neuer Bereiche.

4.3. Zunehmende Konkurrenz

Viele Organisationen im Sozialbereich sind als NPOs organisiert. Sie richten ihr Dienstleistungsangebot traditionell nicht nur an Kosten, sondern auch an hohen inhaltlichen Gesichtspunkten aus und erfüllen zudem auch politische und integrative Funktionen. Sie sehen sich zunehmend nicht nur einer Konkurrenz durch andere NPOs ausgesetzt, sondern auch durch Wirtschaftsorganisationen – ein Trend, der sich verschärft.

Schlagzeilen über die Konvertierung von NPOs in Wirtschaftsunternehmen oder auch das Aufkaufen von NPOs durch Wirtschaftsunternehmen, z.B. im Gesundheitsbereich, sind ein relativ neues, aber zunehmendes Phänomen (Dees and Battle Anderson 2003). Mit der angedachten Liberalisierung des Wettbewerbs in der Europäischen Union wird sich die Konkurrenz von Wirtschafts- und Nonprofit-Organisationen drastisch verschärfen: Ohne Einigung auf selbstverpflichtende Regeln, wie etwa einen angedachten Public Social Responsibility Kodex, welcher soziale und ethische Kriterien als Grundlage der Mittelvergabe vorsieht,³ haben öffentliche Stellen im Fall der Liberalisierung bei einer Auftragsvergabe für soziale und andere daseinsvorsorgende Leistungen keine Möglichkeit, bevorzugt mit nicht-gewinnorientierten Organisationen zu kooperieren, um damit z.B. neben der eigentlichen Leistungserbringung auch ein Mindestmaß an Standards, wie etwa die Verpflichtung zu sozialer und ökologischer Verantwortlichkeit, fairem Wettbewerb oder volkswirtschaftlicher Nachhaltigkeit durch geringe externe Schäden, zu erwirken. Konkret bedeutet das: Der Auftrag muss an den Anbieter gehen, welcher die Leistung zum niedrigsten Preis erbringt, ungeachtet sonstiger gesellschaftlicher Nutzenerwägungen. NPOs, die oft bewusst mit schwierigen KlientInnen arbeiten, besonders heikle Aufgabenbereiche übernehmen oder neben der eigentlichen Leistungserbringung oft zusätzliche Ziele, wie Integration oder Partizipation, anstreben, könnten damit systematisch in Wettbewerbsnachteil geraten. VertreterInnen von Sozialorganisationen berichten bereits jetzt von negativen Folgen der Vergabe an gewinnorientierte Unternehmen: So bieten diese die Leistungen nur in jenen Bereichen an, die sich rechnen, also z.B. die Bereitstellung von Rettungsfahrzeugen nur in Stadtgebieten mit hoher Dichte und zu stark frequentierten Zeiten – nachts oder in den Randbezirken muss dann doch wieder der Nonprofit-Anbieter kommen. Als Folge dieser Geschäftspraxis werden zum Teil extrem niedrige Kosten angeboten, die öffentliche Hand wiederum nötigt Hilfsorganisationen, zum gleichen Preis anzubieten. Dass private Anbieter den Preis letztlich auch nicht immer halten können (d.h. in der Folge Qualität und Angebot herabsetzen), zählt in der Verhandlungssituation nicht.

Schließlich mehren sich Ansätze, die den Wettbewerb noch auf viel radikalere Art und Weise in den Sektor tragen: Soziale Dienstleistungen werden durch Geldleistungen an die BezieherInnen und nicht mehr durch

³ Z.B. <http://www.psr-institut.at/wp/>

die direkte finanzielle Abgeltung der Leistungsanbieter finanziert. Als Beispiel kann auf pauschale Pflegegeldzahlungen (in Österreich), auf Erziehungsgeldleistungen (in Deutschland) und auf die Finanzierung von Krankenkassen (in der Schweiz) verwiesen werden. Damit wird die Achillesferse „Vergabeverfahren“ ausgeschaltet und auf KonsumentInnensouveränität gesetzt. Von dieser kann aber häufig nicht ausgegangen werden. KlientInnen fehlen oft Vergleiche, Expertise oder Handlungsoptionen (ein Heimplatz soll z.B. in der Nähe des alten Wohnortes oder von Verwandten sein), zum Teil sind sie nicht entscheidungsfähig (z.B. demente Personen). Daher sind die Einsatzmöglichkeiten dieser so genannten Subjektförderung auch dann, wenn nicht Geldmittel, sondern Voucher verteilt werden (Levin 1998; Epple and Romano 1998), beschränkt und müssen gerade bei komplexen Dienstleistungen zum Schutz der LeistungsempfängerInnen durch Konzessionsverfahren begleitet werden. Entwicklungen im Europäischen Wettbewerbsrecht werden die Rahmenbedingungen in Zukunft jedenfalls ganz entscheidend bestimmen (Herzig 2006).

5. Die Folgen: Sozialorganisationen und ihre MitarbeiterInnen im Stress

Als Folge dieser Entwicklung geraten Sozialorganisationen zunehmend in Stress. Während finanzielle Kürzungen bis vor einigen Jahren noch teilweise durch die Nutzung von Produktivitätsreserven aufgefangen werden konnten, treffen sie gegenwärtig zunehmend auf Organisationen, die über keinerlei organisationalen „slack“ mehr verfügen, also über Reserven zur Bewältigung unvorhergesehener Anforderungen. Im letzten Jahrzehnt war in den meisten Sozialorganisationen auch eine deutliche Steigerung der Professionalisierung sowohl des Managements als auch der Organisation selbst zu beobachten, hier gibt es m.E. wenig zusätzliches Potenzial, die beschriebenen Anforderungen aus der Umwelt abzufedern.

“Dem überspitzt, aber nicht unzutreffend so genannten „Sozialismus für Reiche“ (Stieglitz), also der Privatisierung von Gewinnen bei Sozialisierung von Verlusten, muss mit Fakten und Argumenten gerade auch von Seiten der Sozialorganisationen entgegen getreten werden. Es reicht nicht aus, Gutes zu tun, dies muss verstärkt auch in den öffentlichen Diskurs und in Verhandlungen mit politischen EntscheidungsträgerInnen eingebracht werden.“

Insbesondere die Weitergabe des Kostendrucks auf MitarbeiterInnen wird zu einem großen Problem in einem Bereich, der schon traditionell hoch belastete, atypische und teilweise prekäre Beschäftigungsverhältnisse aufweist (Mayrhofer and Meyer 2002; Simsa et al. 2004). Die Schere zwischen Anforderungen und Ressourcen wird weiter (Lehndorff 2001) und

Menschen, die professionell mit Arbeiten in den Branchen sozialer Dienstleistungen betraut sind, sind oft stark belastet, Aufgabenfelder wurden ausgedehnt, Personal ausgedünnt, Arbeit verdichtet. Die Sozialwirtschaft gerät unter Prekarisierungsdruck, die Einkommen im Sozialwirtschaftsbereich liegen um beinahe 20 Prozent unter dem Durchschnitt sämtlicher unselbständiger BruttoBezüge, der Gesundheits- und Sozialbereich hat mit 43 Prozent die höchste Teilzeitquote aller Bereiche (Dimmel

2012, 40) und wir finden hier mit 27 Prozent ein überdurchschnittlich hohes Maß an Burnoutgefährdung (ebd. 44).

Wünschenswert wäre eine andere Entwicklung: „Soziale Arbeit verdient mehr Achtung, mehr Beachtung, mehr Ansehen, mehr Qualität, mehr Qualifizierung, bessere Arbeitsbedingungen und eine weit bessere Finanzierung – sowohl im Interesse derjenigen, die als Betroffene auf personenbezogene Dienstleistungen angewiesen sind, als auch derjenigen, die soziale Arbeiten erbringen.“ (Jirku 2011, 74) Der Umbau des Sozialstaates wie die kurzfristige Krisenbewältigung finden also u.a. auf dem Rücken der Beschäftigten der Sozialwirtschaft statt (Krampe 2003) und soziale Dienstleistungsarbeit wird zu einem Bereich der „working poor“. (Dimmel 2012, 41)

6. Too big to fail – Der Sozialstaat als wichtige Rahmenbedingung

Die Sozialwirtschaft erbringt also hohe gesellschaftliche und wirtschaftliche Leistungen. Sie wird im Zuge einer allgemeinen Ökonomisierung gekoppelt mit der Knappheit öffentlicher Budgets und der Ideolo-

gie des Neoliberalismus allerdings gegenwärtig mit sehr belastenden Bedingungen konfrontiert. Neben schleichenden bis drastischen Kürzungen öffentlicher Gelder bei steigenden Anforderungen fällt darunter auch eine steigende Konkurrenz zu profitorientierten Unternehmen. In der Folge geraten vor allem nicht-gewinnorientierte Sozialorganisationen unter Druck und dieser führt zu einer weiteren Prekarisierung von Beschäftigungsbedingungen. In dieser Situation stellt sich die Frage nach möglichen Maßnahmen.

Einige Strategien für Sozialorganisationen sind vermutlich noch nicht voll ausgeschöpft, etwa die Ausweitung der Aktivitäten über die Landesgrenzen hinaus, der weitere Ausbau internationaler Dach- oder Schwesterorganisationen und die weitere Entwicklung von Kompetenz in der Akquisition europäischer Fördergelder als Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Anbietern. Für den gesamten Bereich wird dies allerdings nicht ausreichend sein. Um soziale Sicherheit und sozialen Frieden auch in Zukunft zu gewährleisten, braucht es einen selbstbewussten sozialpolitischen Diskurs und dafür auch eine starke und vor allem gemeinsame Stimme der Sozialorganisationen.

Zum einen betrifft dieses ihr eigenes Image – immer noch werden sie zu sehr als reiner Kostenfaktor gesehen. Die Sozialwirtschaft selbst müsste also ihre Bedeutung als Wachstums- und Beschäftigungsmotor nachdrücklicher betonen.

Zum anderen und noch viel mehr aber betrifft dies das Image des Sozialstaates, der Solidarität und der sozialen Absicherung. Es bräuchte eine Neuausrichtung der EU-Politik in Richtung Bildung, Wachstum und Beschäftigung, eine effektive Regulierung der Finanzmärkte und der Schaffung eines konsequenten europäischen Sozialmodells (Röpke 2011). Die Bedeutung wohlfahrtsstaatlicher Sicherung wird in der öffentlichen Diskussion allerdings zunehmend unterminiert und es ist zu befürchten, dass es zu noch stärkeren Prozessen der Entsolidarisierung kommt. Dem überspitzt, aber nicht unzutreffend so genannten „Sozialismus für Reiche“ (Stieglitz), also der Privatisierung von Gewinnen bei Sozialisierung von Verlusten, muss mit Fakten und Argumenten gerade auch von Seiten der Sozialorganisationen entgegengetreten werden. Es reicht nicht aus, Gutes zu tun, dies muss verstärkt auch in den öffentlichen Diskurs und in Verhandlungen mit politischen EntscheidungsträgerInnen eingebracht werden. Solange es keine starken anderen Visionen gibt, wird sich die Protestenergie der KrisenverliererInnen weiterhin populistischen Parteien mit einfachen Botschaften zuwenden. Soziale und

zivilgesellschaftliche Organisationen und Freiwilligenarbeit werden jedenfalls auch in Zukunft nicht als Kompensation von politischer Selbstrücknahme im Zuge des immer noch herrschenden Paradigmas des Neoliberalismus ausreichen (Leif 2011; Simsa 2002).

Literatur

- Alexander, J., R. Nank, and C. Stivers. 1999. Implications of Welfare Reform: Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (4):452-475.
- Bourdieu, P. 1998. *Die praktische Vernunft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Bude, H. 2008. *Die Ausgeschlossenen*. München: Hanser.
- Commission, E. 2009. *The 2009 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*.
- Dees, J. G., and B. Battle Anderson. 2003. Sector-Bending: Blurring Lines Between Nonprofit and For-Profit. *Society (May/June)*:16-29.
- Dimmel, N. 2012. Sozialwirtschaft unter Prekarisierungsdruck. *WISO* 1 (1):27-47.
- Epple, D., and R. E. Romano. 1998. Competition between Private and Public Schools, Vouchers, and Peer-Group Effects. *The American Economic Review* 88 (1):33-62.
- Fellner, W., and A. Grisold. 2010. Verteilung im Zeitalter des Neoliberalismus. Die Entwicklung traditioneller Wohlfahrtsstaaten anhand ausgewählter Makrodaten In *Neoliberalismus und die Krise des Sozialen. Das Beispiel Österreich*, edited by A. Grisold, W. Maderthaler and O. Penz. Wien [u.a.]: Böhlau, 63-110.
- Fröse, M. W. 2009. Leadership Diskurse: Neue Herausforderungen für Führung und Leitung. In *Leadership in sozialen Organisationen*, edited by J. Eurich and A. Brink. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 225-244.
- Grisold, A., and W. Maderthaler. 2010. *Finanzkrisen in der industriellen und postindustriellen Moderne*. Wien: Verein für Geschichte der Arbeiterbewegung.
- Haller, M. 1999. *Soziologische Theorie im systematisch-kritischen Vergleich*. Opladen: Leske & Budrich.
- Herzig, G. 2006. Wettbewerbs-, beihilfen- und vergabe-rechtliche Fragen von Non-Profit-Organisationen. In *Non-Profit-Organisationen*, edited by S. f. W. u. Recht. Wien: Linde, 97-122.
- Jirku, B. 2011. Ist sozial, was Arbeit schafft? *Zivilgesellschaft und Soziale Arbeit. Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 24 (3):71-76.
- Krampe, E.-M. 2003. Arbeit im Gesundheitswesen: „Reformen“ auf Kosten der Beschäftigten. *PROKLA* 33 (132):389-410.
- Lehndorff, S. 2001. Soziale Dienstleistungen – Stiefkind der Dienstleistungsgesellschaft? Anregungen aus einem europäischen Forschungsprojekt. *IAT Jahrbuch 2001/2002*:11-32.
- Leif, T. 2011. *Mythos Politische Beteiligung – Phantom*

- Bürgergesellschaft: Analyse-Abstinentz und Reflexions-Defizit der Politik. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 24 (2):8-13.
- Levin, H. M. 1998. Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs. *Journal of Policy Analysis and Management* 17 (3):373-392.
- Little, M. 2003. Civic spirit declines as sectors falls in with state. *Third Sector* (302):2.
- Maaser, W. 2009. Neue Verantwortungsteilung und Aktivierung der Wohlfahrtsgesellschaft: Herausforderungen für Nonprofit-Organisationen. In *Leadership in sozialen Organisationen*, edited by J. Eurich and A. Brink. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 213-223.
- Marterbauer, M. 2011. Zahlen Bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle. Wien: Deutike.
- Mayrhofer, W., and M. Meyer. 2002. "No More Shall We Part?" Neue Selbständige und neue Formen der Kopplung zwischen Organisationen und ihrem Personal. *Zeitschrift für Personalforschung* 16 (4):599-614.
- Messner, D. 1997. Netzwerktheorien. Die Suche nach Ursachen und Auswegen aus der Krise staatlicher Steuerungsfähigkeit. In *Vernetzt und Verstrickt. Nichtregierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, edited by E. Altvater, A. Brunnengräber, M. Haake and H. Walk. Münster: Westfälisches Dampfboot, 27-64.
- Meyer, J. W., and B. Rowan. 1997. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83:340-363.
- Meyer, M., and M. Neumayr. 2009. Szenarien für die Sozialwirtschaft: Was gibt es zu gewinnen, was zu verlieren? Präsentation am Symposium "Solidarität in der Krise". Wien, Kardinal König Haus.
- Meyer, M., and P. Rameder. 2011. Freiwilligenarbeit im Kontext: Individuelle, sozioökonomische und politische Einflussfaktoren. In *Freiwilligenarbeit*, edited by KWG. Wien.
- Meyer, M., and R. Simsa. 2013. Entwicklungsperspektiven des Nonprofit-Sektors. In *Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management*, edited by R. Simsa, M. Meyer and C. Badelt. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 509-525.
- More-Hollerweger, E., and A. Heimgartner. 2009. Freiwilliges Engagement in Österreich. In *Freiwilliges Engagement in Österreich. 1. Freiwilligenbericht*. Wien: BMASK.
- Narr, W.-D., and A. Schubert. 1994. Weltökonomie. Die Misere der Politik. Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Nassehi, A., and G. Nollmann. 1997. Inklusionen. Organisationssoziologische Ergänzungen der Inklusions-/Exklusionstheorie. *Soziale Systeme* 3 (2):393-412.
- Okoli, C., and S. D. Pawlowski. 2004. The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications. *Information & Management* (42):15-29.
- Pennerstorfer, A., U. Schneider, and C. Badelt. 2013. Der Nonprofit Sektor in Österreich. In *Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management*, edited by R. Simsa, M. Meyer and C. Badelt. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.
- Penz, O. 2010. Vom Sozial- zum Wettbewerbsstaat. In *Neoliberalismus und die Krise des Sozialen. Das Beispiel Österreich*, edited by A. Grisold, W. Maderthaner and O. Penz. Wien: Böhlau, 139-179.
- Rindt, S., L. Klein, and A. Klein. 2011. Zu viel Zivilgesellschaft? Soziale Arbeit und bürgerschaftliches Engagement. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 24 (3):3-18.
- Röpke, O. 2011. Irrwege aus der Krise - zum neoliberalen Umbau der EU. *WISO* 4:43-55.
- Schimank, U., and U. Volkmann. 2008. Ökonomisierung der Gesellschaft. In *Handbuch der Wirtschaftssoziologie*, edited by A. Maurer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 383-393.
- Schneider, U., and A. Haider. 2009. Nonprofit Organisationen in Österreich 2006. *Forschungsbericht des Instituts für Sozialpolitik, WU Wien FB01/2009*.
- Schober, C., O. Rauscher, E. More-Hollerweger, and I. Pervan-Al Soqauer. 2012. SROI-Analyse der Oberösterreichischen Feuerwehren. Wien: NPO-Kompetenzzentrum, WU-Wien.
- Simsa, R. 2002. NPOs im Lichte gesellschaftlicher Spannungsfelder: Aktuelle Herausforderungen für das strategische Management. In *Nonprofit-Organisationen und gesellschaftliche Entwicklung: Spannungsfeld zwischen Mission und Ökonomie*, edited by R. Schauer, R. Purtschert and D. Witt. Linz: Universitätsverlag Rudolf Trauner, 39-63.
- Simsa, R., and E. Hollerweger. 2012. Rahmenbedingungen für die organisierte Zivilgesellschaft. Wien.
- Simsa, R., M. Meyer, and C. Badelt, eds. 2013. *Handbuch der Nonprofit-Organisation Strukturen und Management*. 5., überarb. Aufl. ed. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Simsa, R., C. Schober, and D. Schober. 2004. Belastende AltenpflegerInnen - Zur Notwendigkeit verbesserter Rahmenbedingungen für ein langfristige Sicherung der Qualität der Altenpflege. *SWS-Rundschau* 44 (3):497-509.
- Statistik Austria. 2011. *Statistisches Jahrbuch Österreichs 2012*. Wien: Verlag Österreich GmbH.
- Stieglitz, J. 2009. Die globale Krise verlangt nach einer globalen Reaktion. In *Zukunft entsteht aus Krise*, edited by G. von Lüpke. München: Riemann Verlag, 390-415.
- Taylor, R., J. Parry, and P. Alcock. 2012. From crisis to mixed picture to phoney war: tracing third sector discourse in the 2008/9 recession In *Research Report*, edited by T. S. R. Center: Third Sector Research (University of Birmingham, University of Southampton).
- Wijkström, F., and A. Zimmer, eds. 2011. *Nordic civil society at a cross-roads: transforming the popular movement tradition*. edited by S. Civil and N. F. o. G. i. Europe. 1 ed. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.
- Willke, H. 1996. *Systemtheorie II: Interventionstheorie*. Stuttgart/Jena: Gustav Fischer Verlag.
- Zürn, M. 1998. *Regieren jenseits des Nationalstaates. Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt: Suhrkamp.

Wer macht das Rennen?

Anbieterstrukturen in der sozialen Dienstleistungserbringung

Katharina Meichenitsch

In der österreichischen Soziallandschaft sind mehrere AkteurInnen aktiv. Neben staatlichen/öffentlichen Anbietern (z.B. Bund, Länder, Gemeinden, Sozialhilfverbände, etc.) gibt es Non-Profit Organisationen (NPO, zumeist Vereine oder gemeinnützige GmbHs) und For-Profit Organisationen (FPO, Unternehmen, Firmen, etc.), die soziale Dienstleistungen wie z.B. Pflege, Kinderbetreuung, Begleitung von Menschen mit Behinderung oder Beratung für Flüchtlinge anbieten. Darüber hinaus wird auch, z.B. in der Pflege, ein höherer Anteil von Betreuungsarbeit von Angehörigen erbracht (die so genannte informelle Betreuung) bzw. existiert auch ein illegaler Bereich, in dem soziale Leistungserbringung stattfindet. Der nachfolgende Artikel bezieht sich jedoch auf die drei AkteurInnen Staat, NPO und FPO. Es soll aufgezeigt werden, welche politischen, wirtschaftlichen und finanziellen Rahmenbedingungen der letzten beiden Jahrzehnte Einfluss auf die Anbieterstruktur von sozialen Dienstleistungen in Österreich hatten und wie sich das Angebot bezogen auf zwei spezifische Bereiche, den stationären Alten- und Pflegeheimsektor sowie die vorschulische Kinderbetreuung, verändert hat.

NPO – Spezifische Merkmale im Sozialbereich

Die unterschiedlichen Organisationformen im sozialen Bereich müssen vorerst aufgelöst werden, um die sektoralen Verschiebungen der letzten Jahre deutlich machen zu können. Während staatliche Organisationen sowie gewinnorientierte Betreiber relativ einfach festzumachen sind, ist die so genannte Non-Profit Organisation bzw. die gemeinnützige Organisation Gegenstand intensiver Forschung, weil ihre Definition, Rolle und Position sehr spezifisch sind. NPO werden häufig durch fünf Kriterien definiert, sie sind (1) private (also nicht staatliche) Organisationen, (2) weisen ein Mindestmaß an formaler Organisation sowie an (3) Selbstverwaltung bzw. Entscheidungsautonomie auf, (4) dürfen ihre Gewinne bzw. Überschüsse nicht ausschütten und (5) sind stets durch ein Mindestmaß an Freiwilligkeit gekennzeichnet. (Meyer, Simsa 2013)

In der Praxis bedienen sich gemeinnützige Organisationen im wesentlichen zweier Organisations- bzw.

Rechtsformen, dem Verein und der gemeinnützigen Ges.m.b.H, die vor allem in den letzten Jahren verstärkt in Anspruch genommen wird. NPO werden rechtlich gesehen über das Steuerrecht definiert, über die §§ 34–37 der Bundesabgabenordnung. Vorrangig geht es hier um die Definition von Mildtätigkeit, die in der Folge die Grundlage für die Kommunalsteuerbefreiung errichtet. Die Abgrenzungskriterien in der Bundesabgabenordnung sind jedoch zum Teil nicht eindeutig und damit eventuell problematisch. In der Literatur wird auf die deutsche Situation verwiesen, wo eindeutigere und umfassendere Regelungen existieren und damit auch bessere Abgrenzungen erreicht werden. (Stichlberger 2013, Prinz und Prinz 2006)

Als mögliche Folgeerscheinung der problematischen Abgrenzung konnte in den letzten Jahren vereinzelt beobachtet werden, dass bei der Konstruktion von Gesellschaftsformen im sozialen Dienstleistungsbereich auf verschachtelte Strukturen zurückgegriffen wird. Vorteile aus solchen Verschachtelungen könnten einerseits steuerliche Vorteile sein, andererseits könnte Gemeinnützigkeit für die EndverbraucherInnen suggeriert werden. So ist z.B. bei der Senecura, einem Anbieter von Alten- und Pflegeheimen, zu beobachten, dass einzelne Altenheime als gemeinnützig, andere wiederum als gewinnorientierte Einheiten geführt werden, während die Dachorganisation seit ihrer Gründung im Jahr 1998 ein gewinnorientiertes Unternehmen (GmbH) darstellt. Auf der Homepage des Unternehmens wird zusätzlich darauf verwiesen, dass „alle Betreuungseinrichtungen öffentlich und für alle zugänglich sind“. (www.senecura.at, Firmenbuchauszug Senecura 2013)

Von Interessensvertretungen bzw. Dachorganisationen im gemeinnützigen Bereich wird daher auch Reformbedarf geortet, und eine bessere Verankerung der Gemeinnützigkeit gefordert. Die Forderungen beziehen sich z.B. auf Rahmenbedingungen in einem Gemeinnützigkeitsrecht nach deutschem Vorbild, auf die Spendenabsetzbarkeit, Steuererleichterungen, eine Senkung der Bankgebühren sowie verbesserte Möglichkeiten für einen Dialog zwischen öffentlicher Hand und gemeinnützigen Organisationen. (www.gemeinnuetzig.at, www.fundraising.at)

Funktionen von NPO

NPO erfüllen drei wesentliche Funktionen, (1) Service, (2) Advocacy und (3) Community Building. Service (Dienstleistungsfunktion) steht für „alle Aktivitäten, die der Erstellung von Gütern oder Dienstleistungen dienen, die grundsätzlich ‚bepreist‘ werden können und in irgendeiner Art entweder von den Empfänge-

rInnen selbst oder anderen öffentlichen oder privaten Dritten bezahlt werden". Advocacy (Fürsprache) bezieht sich auf „alle Aktivitäten, die eine Veränderung oder Beibehaltung bestimmter Politiken oder die Sicherung öffentlicher Güter zum Ziel haben. Diese können sowohl an die allgemeine Bevölkerung gerichtet sein, um das Bewusstsein zu erhöhen und die Bevölkerung zu mobilisieren; sie können aber auch direkt an jegliche Art institutioneller Eliten gerichtet sein". Community Building (Bildung von Gemeinschaften) schließlich drückt sich aus in allen „Aktivitäten, die dazu beitragen, um gegenseitiges Vertrauen, Beziehungen und Netzwerke sowie gemeinsame Normen zu entwickeln und zu fördern, wobei diese entweder zwischen like-minded oder zwischen nicht like-minded Individuen entstehen". Beim Community Building entsteht demnach ein Gemeinschaftsgefühl; der soziale Kontakt zwischen Mitgliedern, Freiwilligen, Ehrenamtlichen, befreundeten und anderen Organisationen wird gepflegt. (Neumayr 2010: 49) Nicht alle Funktionen, aber zumeist auch weitere Funktionen, werden innerhalb einer einzigen Organisation ausgeführt. Das Ausmaß und die Kombination von Funktionen unterscheiden sich dabei nicht nur innerhalb des Sektors, sondern auch zwischen den (europäischen) Ländern aufgrund unterschiedlicher wohlfahrtsstaatlicher Prägung. Der NPO Sektor in Großbritannien z.B. ist stärker zivilgesellschaftlich orientiert als in Kontinentaleuropa, und damit weniger stark auf Dienstleistungen konzentriert wie etwa in Deutschland. (Brandsen 2013)

In Österreich werden von vielen NPO alle drei Funktionen wahrgenommen. Jedoch hat die Funktion der Leistungserbringung in den letzten Jahren aufgrund des grundsätzlichen Wachstums des Sektors an Bedeutung gewonnen. Inwiefern die zunehmenden Leistungsverträge (siehe weiter unten) die einzelnen Gewichtungen der Funktionen von NPO verändern und ob Advocacy und Community Building zulasten von Service abnehmen, hat Neumayr (2010) in ihrer Dissertation untersucht. Ausgehend von der Annahme, dass die größere finanzielle Abhängigkeit der NPO von der öffentlichen Hand das kritische Potential von NPO zurückdrängt und diese so zu reinen Handlangern der öffentlichen Hand werden, kommt Neumayr im Laufe ihrer Forschung zu dem Ergebnis, dass dieser Zusammenhang nicht besonders groß ist. Zwar verstärkt sich die Funktion der Dienstleistungserstellung, doch wird die Interessensvertretungsfunktion nur teilweise verdrängt. Dennoch weist Neumayr darauf hin, dass die Funktionen der Interessensvertretung und der Gemeinschaftsbildung, wenn

von der öffentlichen Hand als wichtig erachtet, auch finanziert werden und z.B. ihre Entsprechung im Vergabeverfahren finden müssten. Anders bestünde die Möglichkeit zur Spaltung des NPO Sektors in einerseits Dienstleistungs-NPO und andererseits Interessensvertretungs-NPO. (Neumayr 2010)

Änderungen der Rahmenbedingungen

In den letzten beiden Jahrzehnten konnten Änderungen der Rahmenbedingungen für die soziale Dienstleistungserbringung bemerkt werden. Ausgehend von einem vorrangig öffentlichen Angebot (z.B. staatliche Pflegeheime, öffentliche Kindergärten) in Kombination mit kirchlichen Wohlfahrtseinrichtungen (z.B. caritative Behinderteneinrichtungen, Armenfürsorge) sowie Genossenschaften bekamen NPO in den 1990er Jahren starken Auftrieb. Zunehmend erfolgte der Ausbau von sozialen Dienstleistungen über NPO. Belegen lässt sich dies z.B. durch die Anzahl der Vereine in Österreich, die von knapp 80.000 im Jahr 1990 auf knapp 105.000 im Jahr 2000 anstieg. Der weitere Anstieg erfolgte auf 116.000 im Jahr 2010. (Pennerstorfer et al. 2013) Dies folgt dem internationalen Trend, nach dem vor allem in den beginnenden 1990er Jahren ein großer Beschäftigungszuwachs und damit Bedeutungswachstum im NPO Sektor zu verzeichnen war. (Zimmer et al. 2001)

... von der Förderung zur Vergabe

Gleichzeitig setzten mehrere Veränderungen Mitte der 1990er Jahre ein. Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union kam es auch zur Übernahme der Maastricht-Kriterien (EU-Konvergenzkriterien) und damit zur Übernahme von EU-Logiken für die öffentliche Haushaltsverschuldung. Weiters kam es Ende der 1990er Jahre vermehrt zu Regulativen hinsichtlich der Beschaffung von öffentlichen Dienstleistungen, vor allem getrieben durch betriebswirtschaftliche Formen wie das „New Public Management“. Zunehmend wurde vom Staat effizientes und zielgerichtetes Handeln eingefordert. Damit wurde auch die Sichtweise etabliert, den leistungsfähigsten bzw. billigsten Anbieter im Rahmen von Beschaffungsvorgängen zu wählen, um vermeintliche Kosteneinsparungen und bessere Qualität zu erhalten. Dimmel und Schmid (2013) sprechen in diesem Zusammenhang von einer zunehmenden Blindheit gegenüber der Rechtsform des potentiellen Anbieters. Dabei werden auch marktwirtschaftliche Elemente wie „KundInnenorientierung“ oder „Leistung“ auf die Arbeitsweise von NPO übertragen. In Österreich wurde auf diese Entwicklung mit der Einführung von Vergabeverfahren bzw. Beschaffungswesen für öffentliche Dienstleistungen reagiert.

... von der Subvention zum Leistungsvertrag

Verbunden mit den Vergabeverfahren kam es auch zu erhöhten Rechenschaftspflichten für Anbieter von sozialen Dienstleistungen. Dies wird auch mit der Wendung „Von der Subvention zum Leistungsvertrag“ ausgedrückt und zeigt die Entwicklung vom Förderwesen, in dem wenig bzw. geringe Rechenschaftspflichten erforderlich waren, bis zur Einführung von Leistungsverträgen, die auf die exakte Nachvollziehung von der Verwendung von Geldern abzielen. Derartige Leistungsverträge finden sich heute in allen Bereichen der sozialen Dienstleistungserbringung – sie definieren Zeit der Einsätze, Kosten, Taggelder, Versorgungsstandards etc. Die zunehmende Bedeutung von Leistungsverträgen hat verschiedene Auswirkungen – Zauner et al. sprechen u.a. von einem Vordringen gewinnorientierter Anbieter in vormals NPO-dominierten Bereichen, von negativen Auswirkungen auf Qualität, Effektivität und Effizienz der Leistungserstellung, einem geringeren Spektrum an Leistungen, einer vermehrten Konzentration auf weniger KlientInnen, nicht beabsichtigten Redundanzen im Angebot sowie Ineffizienzen aufgrund erhöhter Kooperationsbarrieren zwischen öffentlichem Sektor und NPO. (Zauner et al. 2006)

Diese Entwicklungen, die sich auch als „Vermarktlichung“ oder „Verbetriebswirtschaftlichung“ von sozialen Dienstleistungen im Sprachgebrauch festgesetzt haben, werden auch in der Selbsteinschätzung von NPO belegt. Aus einer Befragung des NPO-Kompetenzzentrums an der Wirtschaftsuniversität Wien, bei der Fragebögen an 233 (Führungs-)Personen aus NPO verschickt wurden, kann ein Trend zur Verschiebung der finanziellen Situation abgelesen werden. So berichten die NPO, dass Spenden, Erlöse aus dem Verkauf von Leistungen sowie Leistungsverträge mit der öffentlichen Hand eher zugenommen, Subventionen und Förderungen der öffentlichen Hand jedoch eher abgenommen haben. (Simsa 2012)

... von der NPO zum Social Business

Eine der jüngsten Entwicklungen zeigt sich durch das neue Interesse der Europäischen Kommission am Sozial- und Gesundheitssektor. Es wird, getrieben durch die Finanz- und Wirtschaftskrise, vermehrt nach Wirtschaftswachstum verbunden mit höherer Beschäftigung gesucht – gefunden wurde der Gesundheits- und Sozialsektor, der während der Krise stabil blieb und hohe Wachstumsraten verzeichnen konnte. 2011 veröffentlichte die Kommission die sogenannte Social Business Initiative, deren Ziel es ist, diesen so genannten Wachstumssektor zu stärken, einerseits

durch effizienteren Einsatz von öffentlichen Mitteln, andererseits durch vermehrten Einsatz von privaten Mitteln. Beides soll Wachstum stimulieren und zu mehr Beschäftigung führen. (Dimmel, Meichenitsch 2013)

Die gebotene Definition von Social Businesses oder Social Enterprises (die Kommission verwendet diese Begriffe synonym) ist jedoch so weit gefasst, dass neben NPO etwa auch Unternehmer mit sozialen Anliegen oder gar Unternehmer, die soziale Güter produzieren, darunterfallen.¹ Somit bleibt vorerst unklar, wer von dieser Initiative wirklich betroffen sein soll bzw. welche Auswirkungen ein verstärkter Fokus auf private Finanzierungen langfristig auf den sozialen Dienstleistungsbereich haben wird. Befürchtet werden kann, dass eine zunehmende Liberalisierung und eine vermehrt private Finanzierung von Leistungen dazu führen, dass nur mehr spezifische Gruppen vom Angebot begünstigt werden bzw. dass die öffentliche Hand zunehmend aus ihrer Finanzierungsverantwortung entlassen wird, wenn private Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Im Rahmen dieser Initiative wird auch vermehrt von so genannter Social Innovation gesprochen, ebenso wie von Social Entrepreneurs, wobei auch hier klare Definitionen vermisst werden können. Die beiden Begriffe werden vorrangig dazu verwendet, um der Wachstumsdebatte vermeintlich neue Begrifflichkeiten zu verleihen und um scheinbar neue Konzepte im Sozialbereich zu verankern. Gemeint sind jedoch meist soziale Wiederentdeckungen bzw. Neuaufgaben, denn vieles von dem, was als neu unter dem Schlagwort „Social Innovation“ auftaucht, existiert bereits seit mehreren Jahrzehnten. (Dimmel, Meichenitsch 2013) Social Entrepreneurs versuchen zudem, soziale Dienstleistungen anzubieten und damit gewinnbringend zu wirtschaften. (Schneider 2013) Es geht um die Verwirklichung eines Dienstleistungsangebots, mit dem Gewinn erzielt werden kann. Die klassischen NPO-Funktionen Advocacy und Community Building werden dabei von Social Entrepreneurs (noch) nicht erfüllt. In der wissenschaftlichen Literatur wird daher

1 „A social enterprise is an operator in the social economy whose main objective is to have a social impact rather than make a profit for their owners or shareholders. It operates by providing goods and services for the market in an entrepreneurial and innovative fashion and uses its profits primarily to achieve social objectives. It is managed in an open and responsible manner and, in particular, involves employees, consumers and stakeholders affected by its commercial activities.“ (European Commission 2011)

auch davon gesprochen, dass Social Entrepreneurs FPO näher stehen als NPO. (Sud et al. 2009)

Änderungen der Finanzierungsstruktur

Zusätzlich zu den oben genannten Entwicklungen verändern sich auch die Formen der Finanzierung von sozialen Dienstleistungen. Grundsätzlich wird zwischen drei Arten von Finanzierung unterschieden, der Finanzierung durch die öffentliche Hand, der Finanzierung aus Entgelten (z.B. KlientInnenbeiträgen, Mitgliedsbeiträge, etc.) sowie durch Einnahmen aus philanthropischen Finanzierungsquellen (z.B. Spenden, Sponsoring durch Unternehmen, Zuwendungen aus Stiftungen, etc.) (Neumayr 2010)

Laut Schober et al. 2011 besteht seitens der NPO der intensive Wunsch, den Anteil ihrer Einnahmen aus so genannten philanthropischen Mitteln, allen voran Unternehmensspenden sowie Spenden von Stiftungen, zu vergrößern. Dieser Wunsch kann unter anderem dadurch erklärt werden, dass NPO diese Finanzierungsquellen als wenig betreuungsintensiv einstufen, im Gegensatz zu z.B. finanziellen Mitteln aus Leistungsverträgen, wo ein höherer Verwaltungsaufwand und damit ein höherer Aufwand an Ressourcen erwartet wird. (Schober et al. 2011) Und auch in der öffentlichen Wahrnehmung nehmen die philanthropischen Mittel einen erhöhten Stellenwert ein – sind doch in den letzten Jahren zunehmend Firmen und Unternehmen zu beobachten, die unter dem Schlagwort „Corporate Social Responsibility“ im Gesundheits- und Sozialsektor mitmischen oder auch Preise ausloben, um soziales Engagement zu fördern.

In welchem Ausmaß Firmen und Unternehmungen Gelder in Österreich vergeben, ist bislang nur wenig erforscht, auch deshalb, weil verpflichtende Informations- und Berichtspflichten vor allem im Zusammenhang mit CSR fehlen. Eine Befragung der Initiative Wirtschaft für Kunst in Kooperation mit dem Fessel-GfK Institut von 479 der 500 größten Unternehmen in Österreich ergab, dass 71 Prozent der befragten Unternehmen Sponsoring betreiben. Jedoch machen die meisten Unternehmen keine Angaben über die Höhe ihres Sponsoringbudgets. Im Bereich Unternehmensspenden ergibt eine andere Umfrage unter 423 Unternehmen, dass 82 Prozent der befragten Klein- und Mittelbetriebe gespendet haben, durchschnittlich 593 Euro. Hochgerechnet ergibt dies ein Volumen von etwas mehr als 120 Millionen Euro. (www.fundraising.at) Die wachsende Bedeutung privater Mittel für die Erbringung von sozialen Dienstleistungen zeigt sich auch in den verstärkten Bemühungen sozialer Dienstleistungsorganisationen, sich intensiver mit diesem

Thema zu befassen, denn für den Sozialsektor hat die Debatte z.B. um Corporate Social Responsibility große Auswirkungen. Angesichts sinkender finanzieller öffentlicher Mittel stellt sich für NPO immer öfter die Frage, inwieweit im Rahmen von Unternehmenskooperationen Finanzmittel zu beschaffen sind. Dies wiederum kann auch Einfluss auf die Angebotsstruktur von NPO haben, denn Unternehmen könnten im Rahmen ihres finanziellen Engagements auch inhaltliche Fokussierungen oder Schwerpunkte einfordern. Auch wird CSR oft die Funktion zugeschrieben, dass mittels positiver Eigenwerbung Unternehmen einerseits neue Kundensegmente erschließen können und andererseits Lobbying durch den „sozialen Türöffner“ verstärkt betrieben werden kann. Die Debatte um CSR wird jedenfalls sehr kontrovers geführt.

Neben CSR treten auch verstärkt Preise und Awards als Finanzierungsmittel zu Tage. Dabei wird auch oft von der so genannten „Ökonomie der Aufmerksamkeit“ gesprochen, denn Preisgelder sind grundsätzlich wenig geeignet, um eine solide Finanzierung von sozialen Dienstleistungen und Gütern zu gewährleisten, können jedoch helfen, Aufmerksamkeit für soziale Belange zu transportieren. Die Aufmerksamkeit wird zum einen für die PreisträgerInnen und damit den sozialen Projekten geschaffen, zum anderen profitieren die auslobenden Organisationen bzw. Unternehmen, die Preise und Awards vergeben. Aber nicht nur Aufmerksamkeit ist ein Kriterium, durch die Preise und die damit verbundenen Strukturen entstehen Zugänge zu sozialen Netzwerken, die von hoher Bedeutung für alle Beteiligten sein können. (Pühringer, Hammer 2013)

Änderungen der Anbieterstruktur...

All dies zeigt, dass sich die Rahmenbedingungen für die Anbieter von sozialen Dienstleistungen in Österreich geändert haben. Daten für einzelne Versorgungsbereiche existieren dabei wenig, und zum Teil gibt es nur beispielhafte Belege, wie etwa die Ausschreibung der Flüchtlingsversorgung im Flüchtlingslager Traiskirchen, wo Mitte der 2000er Jahre ein gewinnorientierter Betreiber zum Zug kam (Schneider, Trukeschitz 2007), sich jedoch mittlerweile aufgrund fehlender Gewinnmöglichkeiten wieder zurückgezogen hat, sowie die Ausschreibung des Rettungswesens im Land Tirol, wo ebenfalls ein gewinnorientierter Betreiber gegen ein Bieterkonsortium, bestehend aus diversen österreichischen NPO, angetreten ist. Gesicherte Daten hingegen sind in Österreich für den Bereich der Langzeitpflege, und hier für die stationären Alten- und Pflegeheime sowie für die vorschulische Kinderbetreu-

ung gegeben, anhand derer die Verschiebungen der letzten Jahre festgemacht werden können.

... im stationären Alten- und Pflegeheimbereich

Im Bereich der Langzeitpflege änderte sich die Anbieterstruktur auch wesentlich durch die Einführung des Pflegegeldes im Jahr 1993. Das Pflegegeld als eine öffentlich bereitgestellte Geldleistung ohne spezifischen Verwendungszweck statet einerseits Betroffene mit finanziellen Mitteln aus, die nach eigenen Präferenzen ausgegeben werden können. Somit wurde eine marktähnliche Struktur geschaffen. Andererseits wurde im Zuge der Pflegegeld-Einführung eine Vereinbarung zwischen Bund und Ländern getroffen, wonach die Bundesländer für eine flächendeckende Versorgung mit Sachleistungen (z.B. mobile Dienste, Altenheime, Tageszentren) sorgen müssen. Hierbei können sich die Bundesländer verschiedener Anbieter bedienen und z.B. den Auftrag zur Errichtung und zum Betreiben eines Heimes nicht selbst tätigen, sondern an NPO oder FPO vergeben.

Tabelle 1 gibt die Entwicklungen im Bereich der Alten- und Pflegeheime seit 1987 wieder. Abgesehen von der grundsätzlichen Ausweitung der Plätze in Alten- und Pflegeheimen in Österreich von knapp 41.000 im Jahr 1987 auf mehr als 77.000 im Jahr 2012 lassen sich Verschiebungen von öffentlichen Angeboten in Richtung privater Anbieter beobachten. Während NPO mehr oder weniger auf dem Angebot seit Ende der 1990er Jahre stagnieren, konnten FPO ihren Anteil massiv ausbauen und einerseits den deutlichen Rückzug der öffentlichen Hand sowie andererseits die generelle Ausweitung des Angebots für sich nutzen. Der starke Rückgang der Betten von NPO zwischen 2008 und 2010 lässt sich durch ein Spezifikum des NPO-

Sektors erklären: Das „Kuratorium Wiener Pensionistenwohnhäuser“ wird in dieser Darstellung in der NPO Spalte geführt, da es sich um einen gemeinnützigen Fonds handelt. Das Bettenangebot des Kuratoriums, eines sehr großen regionalen Anbieters von stationärer Pflege und Betreuung, hat sich zwischen 2008 und 2010 stark reduziert.

Interessant ist auch der Zusammenhang zwischen der Anzahl der Einrichtungen und der Größenordnung, also wie viele Betten durchschnittlich pro Heim nach Anbieter geordnet geboten werden. Hier liegen nur Daten von 2004 bis 2012 vor, das Kuratorium Wiener Pensionistenwohnhäuser wird hier aufgrund seiner Größe gesondert ausgewiesen. Es zeigt sich, dass sowohl die öffentlichen Anbieter als auch NPO sukzessive ihre durchschnittlichen Bettenanzahlen pro Heim reduzieren. Bei FPO ist eine gegenläufige Entwicklung bemerkbar – die durchschnittliche Bettenanzahl stieg von ca. 52 auf ca. 72 Betten im Betrachtungszeitraum. Dies kann damit erklärt werden, dass die Struktur der gewinnorientierten Anbieter von Pflege- und Wohnheimen Ende der 1990er Jahre bzw. Anfang der 2000er Jahre von einzelnen, oft auch familiär geführten Einheiten geprägt war, die eine geringe Platzanzahl boten. Seit Anfang der 2000er Jahre lassen sich jedoch vermehrt institutionalisierte, gewinnorientierte Anbieter beobachten, die zum einen größere Einheiten und zum anderen mehrere Heime gleichzeitig führen (vgl. Tab. 2).

... in der vorschulischen Kinderbetreuung

Doch nicht nur für den Altenheimbereich gibt es Zahlen, auch im Rahmen der Kindertagesheimstatistik werden die Betreiber von Kindergärten, Horten, Krippen und altersgemischten Betreuungseinrich-

Tabelle 1: Plätze in Alten- und Pflegeheimen nach Anbieter, 1987-2012

	Plätze gesamt	Plätze öffentlich absolut	Anteil öffentlich %	Plätze NPO absolut	Anteil NPO %	Plätze FPO absolut	Anteil FPO %
1987	40.933	31.270	76,40	8.849	21,60	814	2,00
1998	64.914	35.920	55,33	23.214	35,76	5.780	8,90
2004	68.235	36.058	52,84	24.215	35,49	7.962	11,67
2006	70.034	36.544	52,18	25.235	36,03	8.255	11,79
2008	72.358	35.289	48,77	26.832	37,08	10.237	14,15
2010	74.870	35.525	47,45	24.993	33,21	14.352	19,17
2012	77.237	36.295	46,99	26.012	33,68	14.930	19,33

Quellen: 1987: Badelt/Weiss (1990, S. 84); 1998: Badelt (2002, S. 83); 2004 – 2012: BMSG, 2005; BMSK, 2007; BMSK, 2009; BMSK, 2010; BMSK, 2013; eigene Berechnungen.

Tabelle 2: Durchschnittliche Plätze pro Heim nach Anbieter, 2004-2012

	Durchschnittliche Plätze pro Heim, öffentlich	Durchschnittliche Plätze pro Heim, NPO	Durchschnittliche Plätze pro Heim, Kuratorium	Durchschnittliche Plätze pro Heim, FPO
2004	91,75	84,00	309,65	52,38
2006	91,82	80,03	304,83	53,26
2008	90,95	79,73	299,66	57,51
2010	90,39	78,44	299,52	66,75
2012	88,74	72,46	294,31	71,78

Quellen: BMWSG, 2005; BMWSK, 2007; BMWSK, 2009; BMWSK, 2010; BMWSK, 2013; eigene Berechnungen

tungen seit 1975 erfasst. Hier ergibt sich ein stark verändertes Bild der Anbieterstruktur, das sich durch länderspezifische Förderungsstrukturen erklären lässt. In zumindest fünf der neun österreichischen Bundesländer findet sich in den Verordnungen bzw. Gesetzen zu Kindertagesstätten eine explizite Formulierung, dass Förderungen für Kindergärten nur dann gewährt werden, wenn diese nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet sind, obgleich zur Errichtung einer Kindertagesstätte juristische Personen generell zugelassen sind. Im Bundesland Salzburg wird gar definiert, dass eine „Gewinnorientierung jedenfalls dann vorliegt, wenn der Rechtsträger (...) eine natürliche Person ist, die selbst in der Einrichtung als Betreuungsperson tätig ist und deren jährliches Einkommen aus der Einrichtung mehr als 40.000 Euro beträgt.“ (www.ris.bka.gv.at, Salzburger Kinderbetreuungsgesetz 2007)

Somit ergibt sich zumindest im Rahmen des Förderwesens eine Beschränkung für gewinnorientierte Betreiber im Bereich der Kindertagesstätten. Die weiter oben bei der Pflege genannte Möglichkeit der Financiers (Bundesländer), auf verschiedene Betreiber zurückgreifen zu können, wird im Falle der Kindertagesstätten also zum Teil per Landesgesetz eingeschränkt. Dies ist jedenfalls ein Grund dafür, warum gewinnorientierte Betreiber (derzeit) noch keine Rolle im Angebot von Kinderbetreuung spielen.

In Grafik 1 (S. 20) sind in der Kategorie NPO alle Vereine und alle kirchlichen Erhalter zusammengefasst, in der Kategorie „sonstige Private“ finden sich „Betriebe“ (gemeint sind hier Betriebskindergärten), „Privatpersonen“ und „sonstige Erhalter“. Eine klare Unterscheidung zwischen gemeinnützig und profitorientiert kann daher aufgrund der Daten nicht angeboten werden. Doch auch hier zeigen sich, ähnlich wie bei den Altenheimen, die Trends des Rückzugs der öffentli-

chen Hand und des starken Ausbaus von privaten Betreibern, wobei hier gewinnorientierte Betreiber eben (noch) keine Rolle spielen.

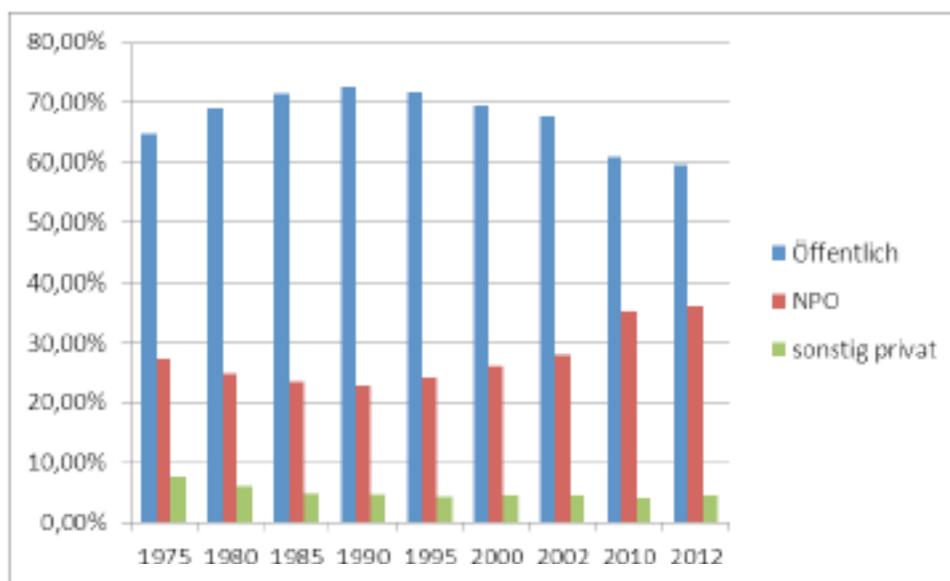
Der hohe Wert zu Beginn der Zeitreihe (1975) von NPO Betreibern kann mit einer sehr hohen Anzahl von Betreibern kirchlicher Kindergärten erklärt werden. Ab diesem Zeitpunkt begann jedoch auch die öffentliche Hand, verstärkt in die Kinderbetreuung zu investieren, damit erklärt sich das starke relative Wachstum der öffentlichen Einrichtungen bis zu Beginn der 1990er Jahre. Danach wurden wieder verstärkt auch private Betreiber genutzt. In absoluten Zahlen lässt sich die grundsätzliche mengenmäßige Ausweitung verdeutlichen, von knapp 3.330 Einrichtungen im Jahr 1975 auf 8.322 Einrichtungen im Jahr 2012.

Auswirkungen der Verschiebungen zwischen den Anbietern für KlientInnen

Beide Datensätze zeigen klare Verschiebungen in der sozialen Dienstleistungserbringung. Nun lässt sich fragen, welche Auswirkungen dies auf KlientInnen bzw. NutzerInnen, die letztlich das Angebot in Anspruch nehmen, hat. Es geht hierbei um Fragen der Qualität (bieten gewinnorientierte oder gemeinnützige mehr Qualität, bieten staatliche oder private die besseren pädagogischen Konzepte? etc.), aber auch um Kosten bzw. Eigenbeiträge (muss in gewinnorientierten oder gemeinnützigen Altenheimen mehr gezahlt werden, sind private oder staatliche Kindergärten teurer? etc.) sowie damit verbunden um die Frage nach Zugangskriterien bzw. den Ausschluss von bestimmten Personen(gruppen) in der Leistungsanspruchnahme.

Doch Qualitäts-Rahmenbedingungen im Bereich der sozialen Dienstleistungen sind in Österreich nur wenig vorhanden, obwohl diese den Blick vermehrt auf die Lebensqualität von Betroffenen lenken würden.

Grafik 1: Erhalter von Kindertagesheimstätten in Österreich, 1975-2012



Quelle: Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria, eigene Darstellung

(Höpfl 2009, Trukeschitz 2011) Zudem kann hinterfragt werden, ob KlientInnen zum jetzigen Zeitpunkt überhaupt eine Unterscheidung zwischen den Anbieterformen machen können, denn letztlich entscheidet oftmals die regionale Verfügbarkeit von sozialen Dienstleistungen über die Inanspruchnahme der bestehenden Angebote.

Diskussionen und Studien, welche Anbieterform für KlientInnen bessere Bedingungen hinsichtlich Qualität und Kosten bietet, sind in Österreich kaum vorhanden. In den USA hingegen existiert eine Vielzahl an Studien bzgl. Qualität, die aufgrund der bereits implementierten Qualitätsmessinstrumente einen validen Grundstock an Daten zur Verfügung haben. Einem Literaturüberblick dieser Studien im Alten- und Pflegeheimsektor zufolge zeigt sich, dass NPO vermehrt bessere Qualität im Vergleich zu FPO bieten. (Neumayr, Meichenitsch 2011) Letztlich lassen sich diese Ergebnisse jedoch nicht auf Österreich übertragen und die Frage, welcher Anbieter die bessere Versorgung bietet, bleibt unbeantwortet.

Gemeinnützige Organisationen reagieren auf diese Entwicklung vorerst verstärkt mit Image-Pflege und dem Sichtbarmachen der Vorteile von Gemeinnützigkeit für die Gesellschaft. So wurde nicht nur seitens der BAG (Bundesarbeitsgemeinschaft Freie Wohlfahrt, bestehend aus Caritas, Diakonie, Hilfswerk, Rotes

Kreuz und Volkshilfe) ein Argumentarium für die Gemeinnützigkeit, sondern auch vom Österreichischen Verband gemeinnütziger Bauvereinigungen eine Studie zum Public Value erstellt. (www.gbv.at) Forderungen beider Verbände beziehen sich dabei vor allem auf verstärkte Bewusstseinsbildung für Gemeinnützigkeit, auf die Beurteilung von Leistungen nicht nur über den Kostenaspekt, sondern über weitere Qualitäts- und Wirkungskriterien, auf Vereinheitlichung der Förder-Rahmenbedingungen, auf die Erstellung einheitlicher Bestands- und Planungsgrundlagen im Dienstleistungsbereich sowie auf die Sicherung des gemeinnützigen Gesellschaftsmodelles und damit einer Gemeinwohlorientierung statt Profitmaximierung.

Wer macht das Rennen?

Die Branche um soziale Dienstleistungen hinsichtlich der Trägerstruktur sowie der Finanzierung ist einem Wandel unterworfen. Vermehrt drängen private Anbieter in diesen so genannten Zukunftsmarkt und neue Strukturen entwickeln sich. Diese Entwicklungen werden seitens der Europäischen Union zusätzlich gefördert. Gleichzeitig zeigen sich auch Tendenzen mit dem Ziel, Gemeinnützigkeit in einigen Bereichen zu schützen, wie dies bei der Kinderbetreuung der Fall ist, obwohl in anderen Bereichen der „Markt“ für alle Anbieter geöffnet wird. Wie sich dies jedoch auf die Qualität der Leistungen auswirkt, ist in Österreich

derzeit noch nicht ausreichend erforscht – müsste jedoch dringend Gegenstand von politischen Überlegungen werden. Die Erarbeitung gemeinsamer Qualitätsstandards im gesamten Bundesgebiet für soziale Dienstleistungen sowie deren Überprüfung und Transparenz für die KlientInnen sollten prioritär verfolgt werden.

Zusätzlich fehlen Rahmenbedingungen für den NPO-Sektor, die einerseits dessen großer wirtschaftlicher Bedeutung, die in den letzten Jahren entstanden ist, Rechnung tragen, und die andererseits konkrete Abgrenzungen sowie neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen. Dies bedeutet nicht nur bessere Regelungen zu einer strukturierten Einbindung von NPO in öffentliche Entscheidungsprozesse, sondern auch verbesserte Planungssicherheit im Rahmen der Fördermittelvergabe oder Mitspracherechte bei der Dienstleistungsgestaltung. Doch auch größer kann gedacht werden – derzeit wird Gemeinnützigkeit im Rahmen steuerrechtlicher Bestimmungen definiert, wo, zumindest für die praktische Ausgestaltung, keine klaren Abgrenzungen zwischen gemeinnützigen und gewinnorientierten Anbietern gezogen werden und damit auch für KlientInnen oft kein sichtbarer Unterschied gemacht wird. Im Falle der Wohnungswirtschaft hat sich etwa schon Ende der 1970er Jahre ein eigenes Wohnungsgemeinnützigkeitsgesetz entwickelt, in dem Rahmenbedingungen festgeschrieben wurden. Wie sich ein analoges Gemeinnützigkeitsrecht auf den sozialen Dienstleistungssektor auswirken würde, ist jedoch noch offen und bleibt Gegenstand von künftigen Diskussionen.

Abzuwarten bleibt, welche Entwicklungen sich zukünftig in den österreichischen Bestimmungen zu Gemeinnützigkeit ergeben und wie sich neue Regelungen seitens der Europäischen Union z.B. hinsichtlich der öffentlichen Ausschreibungspflichten auf die soziale Dienstleistungserbringung auswirken werden. Wer das Rennen also künftig machen wird, ist noch offen und wird weiterhin vor allem durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen bzw. die Präferenzen der öffentlichen Hand definiert werden.

Literatur

- Badelt, C./Weiss, P. (1990) Non-profit, for-profit and government organisations in social service provision : comparison of behavioral patterns for Austria. In: *Voluntas : International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 1 (1), S. 77-96.
- Badelt, C. (2002) Der Nonprofit Sektor in Österreich. In: Badelt, C. (Hrsg.) *Handbuch der Nonprofit Organisationen, Strukturen und Management*. S. 63-86. Stuttgart: Schäffer-Poeschl Verlag.
- BMASK (2013) *Alten- und Pflegeheime in Österreich*. Ost, Mitte, Süd-West.
- BMASK (2010) *Alten- und Pflegeheime in Österreich*. Ost, Mitte, Süd-West.
- BMSK (2009) *Alten- und Pflegeheime in Österreich*. Ost, Mitte, Süd-West.
- BMSK (2007) *Alten- und Pflegeheime in Österreich*. Ost, Mitte, Süd-West.
- BMSG (2005) *Alten- und Pflegeheime in Österreich*. Ost, Mitte, Süd-West.
- Branden, Taco (2013) *The Third Sector and Multi-Level Governance in Europe*, in: Simsa, Ruth; Meyer, Michael; Badelt, Christoph (Hrsg.) *Handbuch der Nonprofit-Organisationen, Strukturen und Management*, 5. Auflage, Schäffer-Poeschl: Stuttgart.
- Dimmel, Nikolaus; Meichenitsch, Katharina (2013) *Social Entrepreneurs – Profit in der Sozialwirtschaft*, in: *Armutskonferenz (Hrsg.) Was allen gehört, Commons – Neue Perspektiven in der Armutsbekämpfung*, ÖGB Verlag: Wien.
- Dimmel, Nikolaus; Schmid, Tom (2013) *Soziale Dienste in Österreich*, Innsbruck, Wien, Bozen: Studienverlag.
- European Commission (2011): *Social Business Initiative, Creating a favourable climate for social enterprises, key stakeholders in the social economy and innovation, Communication from the Commission, COM (2011) 682*; URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0682:FIN:EN:PDF>
- Höpfl, Thomas (2009) *Die öffentliche Vergabe von sozialen Dienstleistungen – wie sozial dürfen soziale Dienste sein?* In: Dimmel, Nikolaus; Heitzmann, Karin; Schenk, Martin (Hrsg.) *Handbuch Armut in Österreich*, Studien Verlag: Wien.
- Meyer, Michael; Simsa, Ruth (2013) *NPOs: Abgrenzungen, Definitionen, Forschungszugänge*, in: Simsa, Ruth; Meyer, Michael; Badelt, Christoph (Hrsg.) *Handbuch der Nonprofit-Organisationen, Strukturen und Management*, 5. Auflage, Schäffer-Poeschl: Stuttgart.
- Nesove (2012) *CSR Broschüre*
- Neumayr, Michaela (2010) *Resource Dependence: Der Einfluss öffentlicher Finanzierungsformen auf die Funktionen von Nonprofit Organisationen in Österreich*, Doctoral thesis, Wirtschaftsuniversität Wien.
- Neumayr, Michaela; Meichenitsch, Katharina (2011) *Sind Non-Profit Organisationen die Guten? Qualitätsunterschiede zwischen gemeinnützigen und gewinnorientierten Alten- und Pflegeheimen*, in: *Kurswechsel* 4/11, 75-85.
- Prinz, Gerhard; Prinz, Johannes (2004) *Gemeinnützigkeit im Steuerrecht, Steuerbefreiungen für Vereine, Kapitalgesellschaften und Stiftungen*, 2. Auflage, Linde Verlag: Wien.
- Pühringer, Judith; Hammer, Philipp (2013) *Soziale Unternehmen und die Ökonomie der Aufmerksamkeit – Vom „Attention, please!“ zur nachhaltigen Finanzierung der Lösung sozialer Problemstellungen*, in: *Kurswechsel*

- 2/13, 56-69.
- Schneider, Hanna (2013) Social Entrepreneurship in Österreich: AkteurInnen und Verständnisse, in: Kurswechsel 2/13, 42-55.
- Schneider, Ulrike; Trukeschitz, Birgit (2007) Öffentliche Beschaffungspolitik im Bereich sozialer und arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen, in: Schneider, Ulrike; Trukeschitz, Birgit (Hrsg.) Quasi-Märkte und Qualität, Die Qualität arbeitsmarktpolitischer und sozialer Dienstleistungen im Kontext öffentlicher Beschaffungspolitik, Nomos: Baden-Baden.
- Schober, Christian; Littich, Edith; Schober, Doris; Lintschinger, Lisa (2011) Die unterschiedlichen Finanzierungsquellen von NPOs, Ausgewählte deskriptive Ergebnisse zur NPO-Finanzierungsbefragung 2010, NPO-Institut, Wien.
- Simsa, Ruth (2012) Rahmenbedingungen für die organisierte Zivilgesellschaft in Österreich, Presseunterlage für die Pressekonferenz am 14. November 2012, <http://www.gemeinnuetzig.at/images/doku/zivilnopropraesentation.pdf>
- Stichlberger, Karin (2012) Die gemeinnützige GmbH als Alternative zum Verein nach dem VerG 2002, Errichtung und Besteuerung einer gGmbH am Beispiel des Medizinischen Expertenrings, Bachelorarbeit, FH Oberösterreich.
- Sud, Mukesh; VanSandt, Craig; Baugous, Amanda (2009): Social Entrepreneurship: The Role of Institutions, in: Journal of Business Ethics 85, S. 201 ff.
- Trukeschitz, Birgit (2011) Worauf es letztlich ankommt, Ergebnisqualität in der Langzeitpflege und -betreuung, in: Kurswechsel 4/11, 22-35.
- Ungericht, Bernhard; Raith, Dirk (2013) Corporate Social Responsibility - Problem oder Lösung? Eine kritische Analyse, in: Kurswechsel 2/13, 82-95.
- Zauner, Alfred; Heimerl, Peter; Mayrhofer, Wolfgang; Meyer, Michael; Nachbagaer, Andreas; Prashak, Susanne; Schmidmayr, Hartmut (2006) Von der Subvention zum Leistungsvertrag, Neue Koordinations- und Steuerungsformen und ihre Konsequenzen für Nonprofit-Organisationen - eine systemtheoretische Analyse, Haupt Verlag: Wien.
- Zimmer, Annette; Priller, Eckhard; Hallmann, Thorsten (2001) Zur Entwicklung des Nonprofit-Sektors und den Auswirkungen auf das Personalmanagement seiner Organisationen, in: Zeitschrift für Personalforschung 3/01, 207-224.

Internetquellen:
www.fundraising.at
www.gbv.at
www.gemeinnuetzig.at
www.nesove.at
www.respect.at
www.ris.bka.gv.at
www.statistik.at
www.senecura.at

Wissenschaftspreis 2014

Die Arbeiterkammer Niederösterreich vergibt im Jahr 2014 zum neunten Mal den AKNÖ-Wissenschaftspreis. Vorrangige Ziele sind die Förderung der Auseinandersetzung mit arbeitnehmerInnen-relevanten Themen sowie die Unterstützung des wissenschaftlichen Nachwuchses.

Eingereicht werden können Abschlussarbeiten von Bachelor- oder Masterstudien, Diplom- oder Doktoratsstudien sowie andere gleichwertige wissenschaftliche Arbeiten. Die Arbeiten müssen einen entsprechenden wissenschaftlichen Erkenntniszuwachs sowie neue Lösungsansätze für Probleme bieten in Bezug auf „die sozialen, beruflichen, wirtschaftlichen und kulturellen Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen“ (AKG § 1), die in den unmittelbaren Arbeits- und Aufgabenbereich des AKNÖ fallen.

Maßgeblich ist zusätzlich ein NÖ-Bezug; d.h. dass entweder der/die AntragstellerIn ArbeitnehmerIn

in Niederösterreich ist oder dort einen Wohnsitz hat oder die absolvierte Bildungseinrichtung sich in NÖ befindet oder aber das Thema einen zumindest überwiegenden NÖ-Bezug aufweist.

Eingereicht werden können Arbeiten, die im Ausschreibungsstudienjahr 2013/14 oder im vorangegangenen Studienjahr 2012/13 fertiggestellt wurden. Teilnahmeberechtigt sind alle StudentInnen an österreichischen Universitäten und Fachhochschulen sowie JungwissenschaftlerInnen. MitarbeiterInnen der AKNÖ oder einer anderen AK sind nicht teilnahmeberechtigt.

Die Arbeiten müssen bis spätestens 28. Februar 2014 in elektronischer Form als Pdf-Datei oder auf CD gespeichert eingereicht werden an:

*AKNÖ SHK „Wissenschaftspreis“
 Windmühlgasse 28
 1061 Wien*

oder an: bildung@aknoe.at

Von der Subvention zum Leistungsvertrag

Leistungen des Landes Oberösterreich für Menschen mit Beeinträchtigung von 1960 bis heute

Simone Wolfinger, Anton Konrad Riedl

1. Forschungsinteresse

Begibt man sich auf eine sozialpolitische Zeitreise durch die letzten 50 Jahre, wird deutlich, dass es zu bedeutenden Veränderungen in der österreichischen Sozialpolitik gekommen ist. So war der österreichische Sozialstaat von 1960 bis 1980 von Expansionen geprägt. Es wurden zahlreiche positive Maßnahmen wie z.B. die Verkürzung der Wochenarbeitszeit gesetzt. Ab dem Jahr 1980 zeichnete sich jedoch eine gegenläufige Entwicklung ab. In einzelnen Bereichen der Sozialpolitik kam es zu Kürzungen und Modifikationen von Leistungen. Mit dem Regierungswechsel im Jahr 2000 (ÖVP-FPÖ Regierung) erfolgte dann ein Wandel des Sozialstaates, der mit einschneidenden Maßnahmen einherging (vgl. Talos, 2005). Diese historischen Veränderungen haben sich auch auf Länderebene, die einzelnen Bereiche der Sozialpolitik und dadurch auch auf die Einrichtungen im Sozialbereich ausgewirkt. Diese Thematik wurde im Rahmen einer Masterthesis an der Fachhochschule Oberösterreich beleuchtet.¹

In diesem Artikel werden, abgeleitet aus der Masterthesis, die Veränderungen der finanziellen Rahmenbedingungen im Sozialresort des Landes OÖ seit dem Jahr 1960 generell sowie speziell im Bereich der Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung dargestellt. Diese Veränderungen werden dabei primär aus der Perspektive des Landes Oberösterreich dargestellt. Die europäische Sichtweise wird im Rahmen dieses Aufsatzes nicht beleuchtet.

Hierfür wurden eine Literaturrecherche und eine Analyse von relevanten Gesetzestexten in (Ober-)Österreich durchgeführt. Unterstützend zur Literaturrecherche wurden qualitative, leitfadengestützte Inter-

views mit Fachexpert/innen, welche die Entwicklung über die letzten Jahrzehnte mit prägten, geführt. Ziel der empirischen Untersuchung war es, die Auswirkungen dieser Entwicklungen in der Praxis aufzuzeigen. Insgesamt wurden in der Masterthesis 14 Expert/innen befragt sowie zwei mündliche und zwei schriftliche Auskünfte eingeholt. Speziell für diesen Artikel wurde ein weiteres Telefoninterview (I15) geführt. Die für diesen Artikel relevanten Interviews sind in Tabelle 1 (S. 24) angeführt.

Die Auswertung der Interviews erfolgte nach der qualitativen Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring (Methode der inhaltlichen Strukturierung).

2. Veränderungen der finanziellen Rahmenbedingungen im Sozialresort

Für NPOs gibt es verschiedene Formen der Finanzierung, wie z.B. Leistungsverträge, Spenden, Sponsoring, Mitgliedsbeiträge etc. Aus einer Studie des NPO Institutes (2011) wird jedoch ersichtlich, dass derzeit die Hauptfinanzierungsquellen von NPOs Förder- und Leistungsverträge mit der öffentlichen Hand sind. Etwa 30 Prozent der befragten NPOs (n=116) finanzieren sich zwischen 81 und 100 Prozent über Förder- und Leistungsverträge der öffentlichen Hand (vgl. Schober u.a., 2011, S. 20, 32).

Im Bereich der Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung erfolgte lange Zeit die Finanzierung über Subventionen. Erst vor einigen Jahren wurden im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltung bzw. des New Public Management Leistungsverträge eingeführt.

2.1. Subvention versus Leistungsvertrag

Es gibt zahlreiche Definitionen des Subventionsbegriffes. In dieser Arbeit wurde der Subventionsbegriff von Wenger gewählt, da dieser in der österreichischen Praxis überwiegend anerkannt ist und auch im Bundeshaushaltsgesetz unter der Bezeichnung „Förderung“ verwendet wird (vgl. Zauner, u.a., 2006, S. 15). Eine Subvention (Förderung) ist somit „eine vermögenswerte Zuwendung aus öffentlichen Mitteln, die ein Verwaltungsrechtsträger oder eine andere mit der Vergabe solcher Mittel betraute Institution einem Privatrechtssubjekt zukommen lässt, so fern [sic!] sich dieses statt zur Leistung eines marktfähigen Entgelts zu einem im öffentlichen Interesse gelegenen subventionsgerechten Verhalten bereit erklärt“ (Wenger, 1973, S. 42 zit. nach Zauner, u.a., 2006, S. 15f). Aus dieser Definition wird ersichtlich, dass seitens des Bundes eine Gegenleistung gefordert wird, diese jedoch dem öffentlichen Interesse zugute kommen soll und nicht angemessen im Geldwert sein muss (vgl. Zauner u.a., 2006, S. 18).

¹ Zum 50-jährigen Bestandsjubiläum hat das Diakonie Zentrum Spattstraße eine Masterarbeit an der FH OÖ beauftragt, um die sozialpolitischen Veränderungen seit dem Jahr 1960 zu beleuchten (Dietachmayr/Wolfinger, 2013).

Tabelle 1: Übersicht über die durchgeführten Expertinnen-Interviews

I1	Perspektive Diakonie Zentrum Spatzstraße	Ehemaliger Mitarbeiter Diakonie Zentrum Spatzstraße
I3	Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung	Mitarbeiterin Land OÖ
I9	Auswirkung der veränderten Rahmenbedingungen auf das Diakonie Zentrum Spatzstraße	Diakonie Zentrum Spatzstraße (Mündliche Auskunft)
I10	Veränderungen im Bereich Sozialmanagement, Anforderungen an Sozialmanagerinnen	Mitarbeiter Diakonie Zentrum Spatzstraße
I11	Veränderungen im Bereich Sozialmanagement, Anforderungen an Sozialmanagerinnen	Mitarbeiterin Diakonie Zentrum Spatzstraße
I15	Auswirkungen von Leistungsverträgen	Mitarbeiter von Assista und Sprecher der Interessensvertretung der Sozialunternehmen

Quelle: Dietschmayr/Wolfinger, 2013

Im Gegensatz dazu bezeichnen Schedler/Proeller (2003) sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen als Leistungsvertrag, sofern diese Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Im Leistungsvertrag sind die Ziele, die zu erbringenden Leistungen und die finanziellen Mittel festgelegt. Es ist sozusagen ein entgeltliches Rechtsgeschäft mit festgelegten Rechten und Pflichten der Vertragspartner. Außerdem muss die NPO einen effizienten Mitteleinsatz nachweisen und die Messbarkeit der Zielerreichung sicherstellen. Leistungsverträge sind zeitlich beschränkt und auf zwei Säulen aufgebaut. Es gibt einerseits einen mehrjährigen Rahmenkontrakt (meist 4 Jahre), welcher das Verhältnis zwischen Auftraggeber und Leistungserbringer regelt. Andererseits gibt es einen Jahreskontrakt, in dem die Menge, die Qualität des Produktes sowie die Kontraktsumme und Jahresziele enthalten sind. Nach Ablauf des Rahmenkontrakts erfolgt eine neue Ausschreibung oder ein Benchmarking (vgl. Schedler/Proeller, 2003, S. 146, 154ff; Zauner u.a., 2006, S. 48).

Der Leistungsvertrag kommt immer durch einen zweiseitig verpflichtenden Vertrag zustande. Dies ist bei

einer Subvention nicht zwingend der Fall. Eine Subventionsgewährung kann sowohl mittels Bescheid als auch durch einen einseitigen oder zweiseitigen Vertrag erfolgen. Bei einem einseitig verpflichtenden Vertrag ist der Subventionsnehmer zu keiner Gegenleistung verpflichtet. Er bekommt jedoch keine Subvention oder muss diese zurückzahlen, sollte er keine Leistung erbringen. Bei einem zweiseitigen Vertrag (Subvention oder Leistungsvertrag) hat der Auftraggeber einen vertraglich durchsetzbaren Anspruch auf die Erbringung der Leistung, wie z.B. Schadenersatzforderungen, Rücktritt vom Vertrag oder Rückzahlungen (vgl. Zauner u.a., 2006, S. 18ff).

Einen wesentlichen Unterschied zwischen Subvention und Leistungsvertrag findet man in den Inhalten der beiden Vertragsformen. Bei einer Subvention wird ein Projekt oder eine Institution gefördert. Bei der Subvention gibt die NPO die Ziele und Leistungen vor. Bei dieser Form der Finanzierung werden die Ergebnisse nicht kontrolliert. Die NPO muss nur einen Nachweis über die Einnahmen und Ausgaben erbringen. Bei einer Subvention sollten die Fördergegenstände klar bezeichnet sein, d.h. auch leistungsvertragliche Elemente beinhalten. Im Gegensatz dazu bezieht sich ein

Leistungsvertrag immer auf ein bestimmtes Produkt bzw. eine bestimmte Dienstleistung. Die Leistungsbestimmung erfolgt hier vom Geldgeber, d.h., die NPO realisiert die Vorhaben des Auftraggebers. In diesem Fall wird der Leistungsoutput überprüft. Der Leistungsvertrag erfordert eine genaue Definition des Leistungsspektrums. Die notwendigen Inhalte eines Leistungsvertrags sind in § 80 des Bundesvergabegesetzes angeführt, z.B. Erfüllungszeit, Vertragsstrafen, Mehr- oder Minderleistungen uvm. (vgl. Zauner u.a., 2006, S. 25f).

Darüber hinaus erfolgt die Abrechnung der Leistung verschieden. So findet bei einer Subvention die Endabrechnung mit einem Verwendungsnachweis statt. Bei einem Leistungsvertrag wird der Preis für die erbrachte Leistung verrechnet. Fallen geringere Kosten bei der Leistungserstellung an, so darf die NPO den Überschuss behalten (vgl. Buchinger/Trukeschitz/Schneider, 2008).

Ein weiterer Unterschied ist die Beziehung zwischen den Vertragspartnern. Bei einer Subvention herrscht eine Über- und Unterordnung zwischen den Vertragsparteien. Dies ist beim Leistungsvertrag nicht der Fall. Beim Leistungsvertrag besteht Gleichstellung zwischen den Beteiligten. Die NPO erbringt sozusagen eine Leistung, für die sie ein entsprechendes Leistungsentgelt bekommt (vgl. Zauner u.a., 2006, S. 17).

Zauner et al (2006) haben die Auswirkungen des Übergangs von Subventionen zu Leistungsverträgen auf NPOs herausgearbeitet, welche nun beschrieben werden. Die Autonomie der NPOs nimmt durch die steigende Abhängigkeit von öffentlichen Budgets ab. In vielen Fällen bezieht sich die öffentliche Kontrolle auf die Finanzierungs- und Angebotsebene der NPOs. Weiters verhalten sich NPOs durch die Vergabep Praxis und den gestiegenen Wettbewerb immer mehr wie gewinnorientierte Unternehmen und geraten dadurch mit ihrer Mission und ihren Charakteristika unter Druck. Sprache, Bewusstsein und Wissen gleichen sich immer mehr dem Profitsektor an. Das NPO-Management ist daher gefordert, Strategien zu finden, die zu den organisationalen Anforderungen und zum öffentlichen Interesse passen.

Leistungsverträge tragen jedoch auch zur Professionalisierung bei. So können Transaktionskosten durch gegenseitiges Vertrauen gesenkt sowie Qualität und Effizienz durch Verantwortlichkeit und Rechenschaft gesteigert werden. Neben der Professionalisierung können Leistungsverträge jedoch auch zur Bürokratisierung beitragen. Es besteht die Gefahr, dass Bud-

getmittel im operativen Bereich reduziert und dem administrativen Bereich zugeführt werden. Dies kann in weiterer Folge zu einer Deprofessionalisierung im operativen Bereich führen, d.h. dass bei den Personalkosten eingespart wird und somit die Qualität aufgrund schlechter qualifizierten Personals sinkt. Leistungsverträge werden sich auch auf das Innovationsverhalten von NPOs auswirken, indem die Verantwortung und Zuständigkeit für das Entwickeln neuer Leistungen immer mehr zu den Auftraggebern wandert (vgl. Zauner u.a., 2006, S. 12f, 75, 117f).

Auch Neumayr (2010) hat sich mit den Auswirkungen von Leistungsverträgen auf NPOs im Vergleich zu Subventionen auseinandergesetzt. Die nun dargestellten Auswirkungen wurden von Neumayr aus der Analyse zahlreicher Studien abgeleitet. In Leistungsverträgen gibt es meist genauere Vorgaben über die zu erbringende Leistung sowie die Forderung, den Output zu messen. Um den geforderten Output bzw. die Erfolgsquote zu erreichen, überlegen NPOs zunehmend, welche Klienten sie betreuen bzw. betreuen jene, bei denen mit einem raschen und wahrscheinlichen Erfolg zu rechnen ist. Weiters verlagern NPOs die Schwerpunkte ihrer Tätigkeit auf jene Bereiche, die in den Leistungsverträgen angeführt sind. Dies wirkt sich auch auf das Innovationsverhalten aus. Während bei einer Subventionsfinanzierung auf die Bedürfnisse der Klienten mit innovativen Dienstleistungen eingegangen werden kann, ist dies bei Leistungsverträgen kaum möglich, da die Leistung genau definiert ist. Es lässt sich die Tendenz feststellen, dass NPOs nur mehr das anbieten, was von der öffentlichen Hand finanziert bzw. nachgefragt wird. Außerdem sind durch diese Finanzierungsform Querfinanzierungen innerhalb der NPO nicht mehr möglich.

Im Gegensatz zu Zauner et al geht Neumayr davon aus, dass ein Professionalisierungsdruck vorherrscht, da in den Leistungsverträgen der Einsatz qualifizierten Personals zur Dienstleistungserstellung gefordert wird. Weiters wird, wie auch bei Zauner et al, von einem erhöhten administrativen Aufwand ausgegangen. Dies wirkt sich sowohl auf die finanziellen Ressourcen als auch auf die Mitarbeiter/innen aus. Mitarbeiter/innen müssen einen Teil ihrer Arbeitszeit der Dokumentation, Abrechnung usw. widmen und haben dadurch weniger Zeit für die direkte Arbeit mit den Klienten. Durch die Finanzierung in Form von Leistungsverträgen sind die NPOs gefordert, ihr Fundraising, ihre Managementprozesse und ihre administrativen Abläufe anzupassen und zu professionalisieren (vgl. Neumayr, 2010, S. 77, 83ff, 90, 99).

2.2. Entwicklung der Finanzierung im Bereich der Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung in Oberösterreich seit 1960

In Bereich der Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung war lange Zeit das Behindertengesetz (kurz: OÖ BhG) die rechtliche Grundlage. Im Jahr 2008 wurde dieses vom OÖ Chancengleichheitsgesetzes (kurz: OÖ ChG) abgelöst.

Im OÖ BhG von 1965 und 1971 sowie in den Novellen dazu findet man keine Regelungen zur Form der Finanzierung der Dienstleistungen für Menschen mit Beeinträchtigung im Sinne von Tagsätzen, Pauschalen oder ähnlichem (vgl. OÖ BhG, 1965; OÖ BhG, 1971). Zu dieser Zeit erfolgte die Finanzierung der Einrichtungen durch Förderungen und Subventionen (vgl. I3, 2012).

Erst im OÖ BhG von 1991 wird in § 15 (6) von Pflegegebühren in Form von Tagsätzen oder Monatspauschalen gesprochen. Diese werden jährlich nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit von der Landesregierung neu festgelegt. Weiters ist in § 15 (7) angeführt, dass seitens des Landes Richtlinien erlassen werden können, um eine einheitliche Kalkulation der Pflegegebühren zu ermöglichen (vgl. OÖ BhG, 1991).

Dies waren die Anfänge der Tagsatzfinanzierung, bei der die Tagsätze bereits vergleichbar waren. Es wurde über die Kosten in der Betreuung, jedoch nicht über steuerungsrelevante Größen in der Tagsatzfinanzierung diskutiert. Es gab auch eine Tagsatzüberprüfungskommission mit eigenen Richtlinien. Dennoch wurden Richtlinien notwendig, um die gesamten Kosten wirklich vergleichen zu können, wie z.B. eine Kostenrechnungs- und Controllingrichtlinie (vgl. I3, 2012).

Außerdem wurden im Jahr 1997 vom Land Oberösterreich mehr Transparenz, Struktur und Steuerung gefordert. Daher erfolgte eine wirtschaftliche und organisatorische Analyse der oberösterreichischen Einrichtungen im Behindertenbereich. Bei der Analyse wurden Kennzahlenvergleiche im Bereich der Personalkosten und der Betreuungskosten durchgeführt. Die Aussagekraft der ermittelten Kennzahlen war jedoch stark eingeschränkt, da es an definierten Qualitätskriterien mangelte. Im Jahr 1998 wurde eine Kernprojektgruppe zusammengestellt, die aus fünf Vertreter/innen der Trägerorganisationen, einem Betroffenenvertreter und drei Mitarbeiter/innen aus der Abteilung Soziales bestand. Begleitet wurde der Prozess von einem Steuerberatungsunternehmen.

Anfänglich gab es folgende zwei Projekte: „Organisations- und Effizienzanalyse“ und „Betreuungsbedarf und Lebensqualität von Menschen mit Behinderung“. Im Jahr 2001 wurden diese beiden Projekte zum Projekt „Leistungs- und qualitätsorientierte Steuerung der Dienstleistung für Menschen mit Beeinträchtigung“ zusammengeführt (vgl. Amt der OÖ Landesregierung. Abteilung Soziales, 2010). Dabei gab es folgende Projektziele: *„Transparenz in der Kosten- und Leistungsstruktur, definierte Qualitätsstandards, für gleiche Leistung gleicher Preis, leistungsorientierte Mittelvergabe (outputorientierte Steuerung) in Form von Leistungsverträgen“* (Amt der OÖ Landesregierung. Abteilung Soziales, 2010).

Diese Ziele wurden anhand verschiedener Maßnahmen, die nun kurz beschrieben werden, umgesetzt. Es kam zu einer Reorganisation der Abteilung Soziales und zu Schulungen der Mitarbeiter/innen in den Einrichtungen und der Abteilung Soziales vor allem im Bereich des Controllings. Zur Ermittlung des erforderlichen Ressourceneinsatzes wurden Hilfebedarfsmodelle für den Bereich „Wohnen und tätigkeitsorientierte Aktivität“ entwickelt (vgl. Amt der OÖ Landesregierung. Abteilung Soziales, 2010). Das Hilfebedarfsinstrumentarium war vor allem deshalb wichtig, weil in der Analyse festgestellt wurde, dass die Einrichtungen mit verschiedenen Zielgruppen, die unterschiedliche Betreuungsaufwände haben, arbeiten. Durch diese Modelle ist nun eine Ermittlung der notwendigen Ressourcen auf individueller Ebene möglich und somit auch die Finanzierung der Einrichtung auf Basis des Betreuungsaufwandes (vgl. I3, 2012). Für die anderen Leistungsbereiche wurden keine Hilfebedarfsmodelle erarbeitet. Im Bereich der mobilen Dienste wurden Checklisten angefertigt und im Bereich der beruflichen Qualifizierung und Arbeitsbegleitung Betreuungsschlüssel eingeführt. Weiters wurde ein Leistungskatalog erarbeitet, der alle Leistungen des OÖ ChG 2008 beinhaltet. Dieser Leistungskatalog ist in Leistungsbereich, Leistungsgruppe, Leistung und Leistungsinhalt gegliedert. Außerdem dient er als Struktur für die Finanzierung, d.h., er ist auch in der Kostenstellenstruktur wiederzufinden.

Weiters wurden Qualitätsstandards entwickelt, welche zur Orientierung und Transparenz dienen. Die Qualitätskriterien wurden in die Dimensionen Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität aufgeteilt. Um auch eine Transparenz und Vergleichbarkeit in der Kostenstruktur herzustellen, wurde eine Kostenrechnungsrichtlinie erstellt. Dadurch wurde die Kostenrechnung der einzelnen Träger vereinheitlicht. Die

Kostenrechnungsrichtlinie wurde um eine Controllingrichtlinie erweitert, die den Controllingprozess und das Berichtswesen enthält. Die Kostenrechnungsrichtlinie trat im Jahr 2001 in Kraft und wurde seither mehrmals überarbeitet. Aufbauend auf der Kostenrechnungs- und Controllingrichtlinie wurden Normkostenmodelle entwickelt. Ziel ist es, damit ein transparentes Leistungsangebot und ein leistungsbezogenes Preisgestaltungssystem sicherzustellen. Diese Normkostenmodelle beinhalten die Kalkulationsschemata, mit denen das Land OÖ und die Träger die Entgelte in den einzelnen Leistungsbereichen errechnen. Das einheitliche Kalkulationsschema besteht aus folgenden fünf Punkten:

1. Maßnahmenpauschale (normierbare Personalkosten)
2. Grundpauschale (normierbare Sachkosten)
3. Infrastrukturpauschale (nicht normierbare Personal-, Sach- und Investitionskosten)
4. Teilnehmer/innenkosten
5. Anrechenbare Erlöse

Meist setzt sich der Leistungspreis aus der Maßnahmen-, Grund- und Infrastrukturpauschale zusammen. Mit diesen verschiedenen Richtlinien wurde die Basis für Leistungsverträge geschaffen. Die Leistungsverträge wurden zwischen dem Land OÖ und den Trägern auf unbestimmte Zeit abgeschlossen. Der Vertrag kann nur aufgrund nicht behobener schwerwiegender Mängel oder wenn der Bedarf nicht mehr vorhanden ist, gekündigt werden. Die Bestimmung der Leistungsmenge und die Valorisierung der Leistungspreise erfolgt in jährlichen Verhandlungen (vgl. Amt der OÖ Landesregierung, Abteilung Soziales, 2010).

Der gesamte Erstellungsprozess bis zum Leistungsvertrag hat 13 Jahre gedauert. Den ersten Leistungsvertrag gab es im Jahr 2001 im Bereich der Frühförderung. Heute sind in allen Leistungsbereichen, mit Ausnahme des Suchtbereichs, Leistungsverträge mit den Trägern abgeschlossen (vgl. I3, 2012).

Im Jahr 2008 wurde diese neue Form der Finanzierung auch rechtlich im OÖ ChG 2008 verankert (vgl. I3, 2012). So ist in § 30 genau beschrieben, welche Regelungen in einem Leistungsvertrag enthalten sein müssen, wie z.B. Leistungsstandards, Qualifikation des Personals etc. (vgl. OÖ ChG, 2008).

Aus Sicht des Landes Oberösterreich reagieren die Träger mittlerweile positiv auf diese genauen Vorgaben der verschiedenen Richtlinien. Sie werden auch von allen Einrichtungen eingehalten. Sollten sie mit dem vereinbarten Preis nicht auskommen, müssen

sie einen Verlustantrag stellen und im folgenden Jahr anstreben, ein positives Betriebsergebnis zu schaffen. Die Träger kritisieren lediglich die ihres Erachtens zu geringe Höhe der Valorisierung bei den jährlichen Verhandlungen (vgl. I3, 2012).

Seit der Einführung der Leistungsverträge werden Subventionen nur mehr für eigens definierte Projekte, die außerhalb des Leistungsrahmens liegen, wie z.B. die Errichtung eines Gebäudes oder ein bestimmtes Projekt, ausbezahlt. Zusätzlich zum normalen Alltagsgeschäft werden keine Subventionen vergeben (vgl. I3, 2012).

Die Finanzierung erfolgt heute somit in Form von klassischen Leistungsverträgen im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltung (WOV). Interessant ist, dass damals eine Parallelentwicklung stattfand. Als in der Behindertenhilfe der Entwicklungsprozess des Leistungsvertrages stattfand, wurde beim Land OÖ die WOV 2015 entwickelt bzw. eingeführt. Im Bereich der Behindertenhilfe fand seitens des Landes OÖ damals schon die Auseinandersetzung damit statt, was mit der angebotenen Leistung erreicht werden und wem sie nutzen soll. Daher wird seither der klassische WOV-Kreislauf im Bereich der Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung umgesetzt. Es werden die Bedürfnisse der Klient/innen erhoben und daraus wird abgeleitet, welche Produkte in welchen Mengen benötigt werden. Schlussendlich wird daraus die Sozialplanung erstellt. Dadurch nimmt das Land OÖ auch seine Steuerungs- und Planungsfunktion wahr. Dies war für die Einrichtungen eine Umstellung, da sie davor selbst die Steuerung vornahmen. Anfangs waren die Einrichtungen skeptisch, mittlerweile befürworten sie jedoch die Steuerungs- und Planungsfunktion des Landes OÖ (vgl. I3, 2012).

3. Die „Wirkungsorientierte Verwaltung“ des Landes Oberösterreich

Das Land OÖ hat in den Jahren 1993 und 1994 eine Aufgabenreform durchgeführt. Dabei wurden erste Reformschritte im Sinne des „New Public Management“ gesetzt. Nach Abschluss dieser Aufgabenreform im Jahr 1996 kam es zu einer intensiven Auseinandersetzung des Landes OÖ mit „New Public Management“ bzw. der wirkungsorientierten Verwaltungsführung (vgl. Pesendorfer, 2012; Gruber/Kaltenbrunner/Pesendorfer, 2012).

Die Grundidee des „New Public Management“ ist die Orientierung der Verwaltung an den Leistungen und den damit einhergehenden Wirkungen. Außerdem soll die öffentliche Verwaltung durch die Einführung

privatwirtschaftlicher Managementtechniken wirtschaftlicher, effizienter und effektiver gestaltet werden. In der traditionellen Verwaltung erfolgt die Steuerung über den Input (vgl. Schedler/Proeller, 2003, S. 117f; Horcher, 2006, S. 34).

Als Grundlage diente für das Land OÖ das Schweizer Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sowie der Steuerungs- und Regelkreislauf nach Buschor und Schedler, welcher in Abbildung 1 aus Gründen der Übersichtlichkeit vereinfacht dargestellt wird (vgl. Pesendorfer, 2012; Gruber/Kaltenbrunner/Pesendorfer, 2012). Die Darstellung zeigt den grundsätzlichen Ablauf der Leistungserstellung² und die darin enthaltene neue Ausrichtung. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass in der Realität die einzelnen Schritte weder zeitlich noch inhaltlich klar aufeinander folgend ablaufen, sondern sich gegenseitig beeinflussen (vgl. Land Oberösterreich. Direktion Präsidium, 2010, S. 3f).

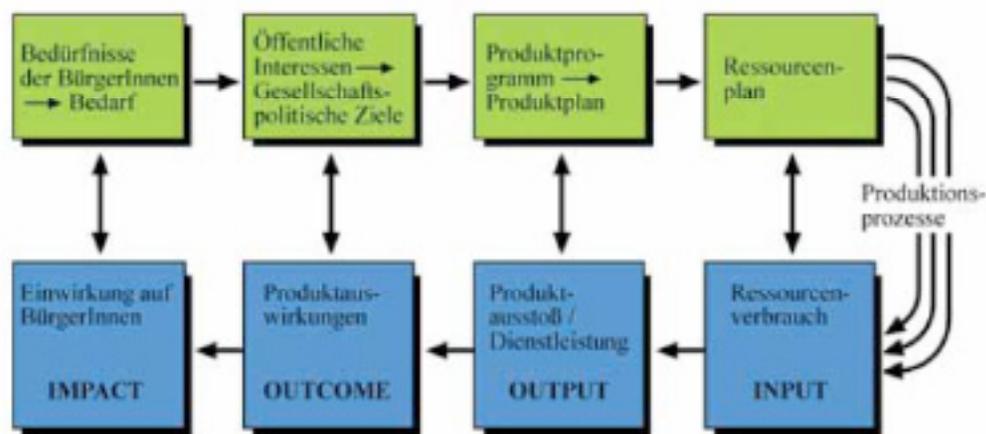
Aus Abbildung 1 wird ersichtlich, dass aufgrund der Bedürfnisse der Bürger/innen, die gegenüber politischen Parteien oder Volksvertretern kommuniziert werden, ein öffentliches Interesse entsteht. Es ist aber auch möglich, dass ein Bedarf zum öffentlichen Interesse erklärt wird, welcher nicht von den Bürger/innen angesprochen, sondern von Politik und Verwaltung formuliert wurde. Durch Diskussionen dieser Interessen in der Politik werden gesellschaftspolitische Ziele

formuliert. Aus diesen Zielen werden aus Gesetzen, Verordnungen oder politischen Aufträgen die Aufgaben erteilt. Daraus erstellt die Verwaltung einen Produktplan und arbeitet die einzelnen Leistungen aus. Dabei ist die Qualität, Art und Menge der Leistungen festzulegen. Zur Umsetzung des Produktplans werden verschiedenen Ressourcen wie z.B. Personal und Finanzen benötigt. Ausgehend vom Produktplan wird daher ein Ressourcenplan erstellt, der die Grundlage für die Umsetzung bildet. Die Leistungen werden entweder von der Verwaltung selbst oder mit Hilfe privater Anbieter erbracht. Nun setzt der Ressourcenverbrauch (Input) ein, um den Output, d.h. die Leistung, erstellen zu können. Dabei entsteht eine Wirkung, die auch als Outcome bezeichnet wird. Der Outcome betrifft sowohl die Gesellschaft als auch den Einzelnen. Durch Evaluation wird anschließend der Outcome mit den Soll-Zielen verglichen. Der daraus resultierende Impact, d.h. die gewünschte Wirkung der Leistung, hat Einfluss auf die Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger/innen. Dies führt wiederum zu neuen oder veränderten Erfordernissen für die Politik (vgl. Land Oberösterreich. Direktion Präsidium, 2010.)

Seit 1996 hat das Land OÖ an einem standardisierten Steuerungs- und Controllingprozess sowie an einem Konzept für eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung gearbeitet. Im Jahr 2003 hat die OÖ Landesregierung dann das umfassende und langfristige Management- und Unternehmenskonzept für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung (kurz: WOV 2015) beschlossen. Das Konzept WOV 2015 enthält

2 Dienstleistungen werden im New Public Management auch als Produkte bezeichnet.

Abbildung 1: Steuerungs- und Regelkreislauf der Wirkungsorientierten Verwaltung



Quelle: Land Oberösterreich. Direktion Präsidium, 2010, S. 4

119 Kern- und Richtungsansagen, welche sieben Entwicklungsfeldern zugeordnet wurden. WOV 2015 wurde für eine weitere Legislaturperiode weiterentwickelt und im Jahr 2010 als das langfristige Management- und Unternehmenskonzept WOV 2021 (kurz: WOV 2021) beschlossen (vgl. Pesendorfer, 2012; Gruber/Kaltenbrunner/Pesendorfer, 2012).

3.1. Basisziele der WOV 2021

Die Verwaltung orientiert sich im Rahmen der WOV 2021 an folgenden Zielen (Land Oberösterreich. Direktion Präsidium, 2010, S. 5):

- Wirksamkeit
- Zweckmäßigkeit und Finanzierbarkeit
- Qualität und Kundengerechtigkeit
- Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Wichtig ist, dass diese Ziele mehrdimensional verfolgt werden, d.h., es wird nicht alleine Wirtschaftlichkeit oder alleine Qualität angestrebt. Weiters wird durch die Kern- und Richtungsansagen transparent dargestellt, in welchen Bereichen bzw. Entwicklungsfeldern Maßnahmen gesetzt werden (vgl. Land Oberösterreich. Direktion Präsidium, 2010, S. 5).

3.2. Die Entwicklungsfelder der WOV 2021

Bei den Entwicklungsfeldern der WOV 2021 wurden jene von 2015 übernommen und weiterentwickelt. In den Entwicklungsfeldern sind insgesamt 117 Kern- und Richtungsansagen enthalten (vgl. Gruber/Kaltenbrunner/Pesendorfer, 2012, S. 9). Diese Kern- und Richtungsansagen werden in Form von

- Bekenntnissen und Richtungsentscheidungen
- Langfristigen Zielen als Beschreibung von Zuständen in der Zukunft
- Langfristigen Zielen für die Entwicklung und den Einsatz von Instrumenten
- Werthaltungen und Einstellungen

formuliert (Gruber/Kaltenbrunner/Pesendorfer, 2012, S. 9).

Es gibt sieben Entwicklungsfelder: (1) Wirkungsorientierung; (2) Kund/innenorientierung; (3) Planung und Steuerung; (4) Gemeinsame Ergebnis- und Ressourcenverantwortung; (5) Mitarbeiter/innenorientierung; (6) Wettbewerb; (7) Optimierung von Strukturen und Abläufen (vgl. Land Oberösterreich. Direktion Präsidium, 2010, S. 7ff). Dazu wird Folgendes angemerkt:

ad 1) Wirkungsorientierung: Das Handeln bzw. die Leistungen werden am Erreichen bestimmter Wirkungen ausgerichtet. Es werden regelmäßig Wirkungszie-

le definiert und deren Erreichung beurteilt. Außerdem konzentriert sich die Verwaltung auf ihre Kernaufgaben. Können diese nicht selbst angeboten werden, werden private Anbieter beauftragt oder „Contracting-Out“ und „Public Privat Partnership-Modelle“ eingesetzt.

ad 2) Kund/innenorientierung: Die Angebote des Landes OÖ orientieren sich am Bedarf der Gesellschaft. Daher werden gesellschaftliche Veränderungen beobachtet und das Angebot angepasst. Zudem wird der Grundsatz der Gleichbehandlung und Gleichberechtigung aller Kund/innen gelebt. Neben dem persönlichen Zugang zur Behörde wird auch E-Government angeboten. Die Behörde handelt nach dem One-Stop-Government-Prinzip und hat eine wertschätzende und partnerschaftliche Haltung gegenüber den Kund/innen. Neben festgelegten Qualitätsstandards wird auch ein flächendeckendes Qualitätsmanagement eingeführt.

ad 3) Planung und Steuerung: Es wird eine umfassende Zielvereinbarungskultur etabliert, d.h. es werden auf allen Ebenen Zielvereinbarungen als Führungsinstrument eingesetzt. Weiters sollen Planung und Steuerung verbessert werden. Die Ressourcenplanung wird daher mit der Ergebnis- und Wirkungsplanung abgestimmt. Ferner werden das Unternehmenskonzept, die Leitbilder und Strategien regelmäßig evaluiert. Es werden auch betriebswirtschaftliche Instrumente eingesetzt, die der wirkungsorientierten Verwaltung dienen, sowie Management-Informationssysteme entwickelt.

ad 4) Gemeinsame Ergebnis- und Ressourcenverantwortung: Das Land OÖ tritt nach außen als ein einheitliches Unternehmen auf. Es werden Globalbudgets mit Leistungsverträgen, welche Zielvereinbarungen enthalten, eingesetzt. Somit wird auch der Handlungsspielraum der Führungskräfte erweitert. Alle Mitarbeiter/innen werden über die Unternehmensziele und die angestrebten Wirkungen des Unternehmens informiert. Es soll ein einheitliches Grundverständnis über den Begriff „Verwaltung als Unternehmen“ eingeführt werden.

ad 5) Mitarbeiter/innenorientierung: Mitarbeiter/innen werden entsprechend ihren Fähigkeiten gefordert und gefördert. Personelle Vielfalt, Chancengleichheit von Frauen und Männern und eine bestmögliche Integration von beeinträchtigten Menschen sind wichtige Grundsätze im Personalmanagement. Es werden leistungsfördernde Rahmenbedingungen für die Mitarbeiter/innen geschaffen. Weiters werden professi-

onelles Wissensmanagement und Mitarbeiter/innen-gespräche eingesetzt. Eine partnerschaftliche und wertschätzende Haltung miteinander wird gepflegt.

ad 6) Wettbewerb: Um die Motivation und den Erfolg zu fördern, wird auf Wettbewerb und Benchmarking gesetzt. Strukturen werden bei Bedarf verändert, um vergleichbar zu werden, und Initiativen zum gegenseitigen Lernen vom Besten werden unterstützt.

ad 7) Optimierung von Strukturen und Abläufen: Die organisatorischen Strukturen werden der wirkungsorientierten Leistungserstellung angepasst. Es wird eine flexible, wirtschaftliche und schlanke Verwaltungsstruktur angestrebt und daher werden Ausgliederungsmöglichkeiten überprüft. Darüber hinaus sollen Schnittstellen reduziert werden und eine laufende Prozessoptimierung erfolgen. Im Interesse der Qualitätssicherung werden einfache und klare Richtlinien für die Leistungen erlassen sowie standardisierte Abläufe festgelegt.

3.3. Ergebnisorientierte Steuerung durch Leistungsvereinbarungen und Globalbudgets

Eines der wichtigsten Merkmale der wirkungsorientierten Verwaltung ist die Veränderung in der finanziellen Steuerung. Wie bereits erwähnt, kam es von einer inputorientierten zu einer outputorientierten Steuerung. Bedeutend dabei ist auch die Produktorientierung, bei der Produkte und Produktgruppen definiert werden.

Im New Public Management wird als Produkt das Ergebnis eines Leistungsprozesses, welches einem definierten Kundenkreis zur Verfügung gestellt wird, verstanden. Daher wird bei der Budgetierung „*ein verbindlicher produktbezogener Ressourcenrahmen für einen bestimmten Zeitraum und für eine dezentrale Einheit*“ (Horcher, 2006, S. 11) festgelegt. Dabei sind Leistungsvereinbarungen mit leistungs-, finanz- und personalwirtschaftlichen Zielsetzungen notwendig. Schedler/Proeller (2003) bezeichnen sämtliche Aufträge, Kontrakte und Vereinbarungen als Leistungsvertrag, sofern diese Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung zwischen Politik, Verwaltungsführung, Verwaltungseinheiten und Dritten regeln. Die Ressourcen werden in Form von Globalbudgets ausbezahlt, d.h., es werden für die Aufgabenerfüllung „globale“ Gesamtsummen überwiesen. Dadurch werden die Mittel nicht mehr nach Aufwand- und Kostenart gebunden (vgl. Horcher, 2006, S. 59ff; Promberger/Greil/Traxl, 2007, S. 31f).

Die wichtigsten Merkmale eines Globalbudgets sind laut Schedler und Proeller (2003, S. 140f) folgende:

- Die Ausgaben müssen nicht detailliert angeführt werden, jedoch ist das Budget strikt an eine Dienstleistung gebunden.
- Der Leistungsersteller ist an die Kontraktsumme gebunden, solange die vereinbarte Leistung nicht verändert wurde. Sollte diese nicht ausreichen, muss ein Nachtragskredit gestellt werden.
- Es gibt kein Verbot mehr, Überschüsse auf das nächste Geschäftsjahr zu übertragen. Voraussetzung für eine Übertragung ist jedoch, dass die vereinbarte Leistung erbracht wurde.
- Der Leistungsersteller kann höhere Aufwände als budgetiert haben, wenn diese über zusätzliche Erträge finanziert werden.

Daraus wird ersichtlich, dass nicht die finanziellen Mittel, sondern die Wirkungen, die mit den finanziellen Ressourcen erzielt wurden, im Vordergrund stehen.

3.3.1. Globalbudgets im Bereich der Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung

Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltung sind auch Globalbudgets von Bedeutung. Auf eine entsprechende Frage hin gab das Land OÖ an, dass die Träger eine Art Globalbudget bekommen. Das Leistungsentgelt setzt sich aus einer Grundpauschale (Overhead, Verwaltung), einer Maßnahmenpauschale (Betreuungspersonal) sowie einer Infrastrukturpauschale zusammen. Die Grundpauschale und die Maßnahmenpauschale sind normiert. Die Infrastrukturpauschale wird individuell geregelt. Zwischen der Grundpauschale und der Maßnahmenpauschale kann seitens des Trägers gegengerechnet werden, wobei der Träger den Normbereich nicht überschreiten darf. Weiters können bis zu einer festgelegten Höhe Rücklagen gebildet werden. Dadurch haben die Träger einen Handlungsspielraum bzw. einen bestimmten Rahmen, in dem sie sich flexibel bewegen können. Es muss darauf hingewiesen werden, dass es nicht möglich ist, finanzielle Mittel zwischen verschiedenen Leistungsbereichen zu verschieben. Dies wäre jedoch seitens der Träger oftmals gewünscht. Dem Land OÖ ist es ein Anliegen, dass finanzielle Mittel, die für einen Leistungsbereich kalkuliert wurden, auch dort eingesetzt werden. Diese beschriebene Form der Finanzierung soll auch zukünftig so bleiben (vgl. I3, 2012).

3.4. Wirkungsmessung

Eine Herausforderung in der wirkungsorientierten Verwaltung stellt die Wirkungsmessung dar. Voraussetzung für eine Steuerung über Wirkungen ist eine umfangreiche Kosten- und Leistungsrechnung und

ein System von aussagekräftigen Indikatoren. Wichtig sind vorab festgelegte klare und messbare Ziele. Ist es nicht möglich, über Indikatoren zu messen, werden auch Evaluierungen angewendet. Zur Erhebung der Kundenzufriedenheit bzw. wie die Wirkung der Leistung vom Kunden empfunden wurde, werden auch Kundenbefragungen durchgeführt (vgl. Schedler/Proeller, 2003, S. 66, 207f.)

Wird von Wirkungen gesprochen, kann auch zwischen Wirkungsebenen differenziert werden. Lüttig (2002) unterscheidet dabei zwischen der Makro-, Meso- und Mikroebene. Bei der Makroebene haben Leistungen Einfluss auf die Gesellschaft bzw. auf gesellschaftliche Teilsysteme. Wirken sich Leistungen auf Organisationen und Unternehmen aus, ist die Mesoebene betroffen. Auf der Mikroebene handelt es sich um Wirkungen, die Individuen bzw. Kund/innen betreffen (vgl. Lüttig, 2002, S. 2.)

Einen Nachweis über die Ursache-Wirkungs-Beziehung zu erbringen, ist schwierig. Oftmals lassen sich die Wirkungen nur mit einem hohen Forschungsaufwand messen. Mit Hilfe von Kennzahlensystemen können jedoch Informationen aus der Leistungs-, Wirkungs- und Nutzenebene in verdichteter Form

dargestellt werden (vgl. Promberger/Greil/Traxl, 2007, S. 26).

3.4.1. Wirkungsmessung im Bereich der Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung

Das Land OÖ, Abteilung Soziales, führt im Bereich der Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung, wie in der wirkungsorientierten Verwaltung vorgesehen, Wirkungsmessungen durch. So werden bereits im Assistenzplan mit dem Antragssteller kurz-, mittel- und langfristige Ziele festgelegt. Daraus wird abgeleitet, welche Maßnahmen für Menschen mit Beeinträchtigung notwendig sind, aber auch welchen Bedarf es zukünftig geben wird. In jährlichen Zielvereinbarungsgesprächen wird überprüft, inwieweit die festgelegten Ziele erreicht wurden (vgl. I3, 2012).

Weiters werden Zufriedenheitsanalysen durchgeführt. So gab es beim Leistungsangebot Frühförderung bereits zwei Zufriedenheitsbefragungen. Bei diesen Befragungen wurden nur subjektive Kriterien, die durch die Eltern bewertet wurden, gemessen. Um objektive Kriterien zu erhalten, wären ärztliche Untersuchungen notwendig, die jedoch seitens des Landes OÖ nicht eingefordert werden (vgl. I3, 2012).

SozialMarie 2014

2014 wird der SozialMarie-Preis bereits zum zehnten Mal vergeben. Ziel ist es, innovative soziale Ideen und deren Umsetzung in der Öffentlichkeit bekannt zu machen und die Vernetzung von sozialinnovativen Projekten zu fördern.

Zur Einreichung eingeladen sind ProjektbetreiberInnen, die aktuelle soziale Probleme zukunftsweisend aufgreifen. Die Projekte sollen praxiserprobt sein und Zukunft haben. Sie müssen zum Einreichzeitpunkt bereits ausreichend umgesetzt und gleichzeitig noch am Laufen sein.

Einreichberechtigt sind Projektanträge von kommerziellen Unternehmen, aus der Sozialwirtschaft (zivilgesellschaftliche Initiativen, NGO, NPO, Vereine) sowie aus der öffentlichen Verwaltung.

Die Teilnahmeberechtigung schließt Projekte aus ganz Österreich, ganz Ungarn und ganz Tschechien ein. Projekte aus der Slowakei, Polen, Kroatien, Slowenien und Deutschland dürfen aus prakti-

schen Gründen nicht weiter als 300 km Luftlinie von Wien entfernt angesiedelt sein.

Die Einreichunterlagen müssen bis spätestens 21. Jänner 2014 um 24.00 Uhr online auf der Webseite der SozialMarie einlangen. Aus den maximal 35 (nach einer Vorauswahl) nominierten Projekten entscheidet sich die Jury für 15 Preisträgerprojekte. Die Projekte, die für einen Hauptpreis in Frage kommen, werden vor Ort besucht. Anschließend wählt die Jury die drei Hauptpreise und die 12 weiteren Preise aus.

Bewertet werden Innovationen in der Projektidee, im Zugang zur Zielgruppe, in der Umsetzung und in der Außenwirkung. Das Preisgeld beträgt 15.000 Euro (1. Preis), 10.000 Euro (2. Preis), 5.000 Euro (3. Preis) sowie 12 mal 1.000 Euro.

Die Preisverleihung findet am 1. Mai 2014 im ORF Radio Kulturhaus statt.

*Weitere Informationen unter:
<http://sozialmarie.org/ausschreibung/>*

Das Land OÖ fordert auch die Träger auf, Kundenbefragungen durchzuführen. Im Bereich der mobilen Dienste wurde dem bereits nachgegangen. Auch im Schwerstbehindertenbereich sind Befragungen vorgesehen. Dabei sollen Evaluierer, die selbst eine Beeinträchtigung haben, die Zufriedenheit von Bewohner/innen und Nutzer/innen von Werkstätten erheben. Außerdem müssen die Träger dem Land OÖ definierte Kennzahlen, wie z.B. Vermittlungsquote auf den ersten Arbeitsmarkt oder Lebensqualität in der Wohneinrichtung, übermitteln (vgl. I3, 2012).

4. Resümee

Seit den 1960er Jahren kam es für Sozialeinrichtungen in Oberösterreich zu wesentlichen Veränderungen im Bereich der finanziellen Rahmenbedingungen. So wurde vom Land OÖ im Jahr 2003 das umfassende und langfristige Management- und Unternehmenskonzept für eine wirkungsorientierte Landesverwaltung des Landes OÖ eingeführt (WOV 2015; derzeit: WOV 2021). Dies hatte bedeutende Auswirkungen für Einrichtungen, welche mit dem Land OÖ zusammenarbeiten, da seither Globalbudgets statt Subventionen ausbezahlt werden.

Im Bereich der Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung kam der Übergang von Subventionen zu Leistungsverträgen mit dem OÖ BhG 1991. Hier ist erstmals von Tagsätzen und Monatspauschalen die Rede. Ab 1998 hat sich dann eine Projektgruppe des Landes OÖ konkret mit einer leistungs- und qualitätsorientierten Steuerung der Dienstleistungen auseinandergesetzt. Neben der Einführung von Richtlinien wurde im Jahr 2001 der erste Leistungsvertrag abgeschlossen. Diese neue Finanzierungsform wurde auch im OÖ ChG 2008 rechtlich verankert. Seither werden Subventionen nur mehr für eigens definierte Projekte vergeben. Wirkungsmessungen werden mit Zielvereinbarungsgesprächen und Zufriedenheitsanalysen im Sinne der wirkungsorientierten Verwaltung durchgeführt. Globalbudgets, als ein wichtiges Element der Wirkungsorientierten Verwaltung, werden vom Land OÖ von der Abteilung Soziales ausbezahlt.

Zu diesen Entwicklungen wurde in den Interviews mit Institutsvertretern, welche Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung anbieten, kritisch Stellung genommen: Seit der Einführung der Leistungsverträge ist der finanzielle Spielraum eingeschränkt. So wurde vor der Einführung der Leistungsverträge für jeden Leistungsbereich eine Pauschale festgelegt und dann diese zu einer Gesamtpauschale zusammengefasst. Außerdem war es damals möglich, verschiedenen Bereiche gegenzurechnen. Heute gibt es keinen Ge-

samttopf mehr und es ist nicht mehr erlaubt, Pauschalen gegenzurechnen bzw. auszugleichen (vgl. I1, 2012; I11, 2013). Weiters werden Mehrerlöse in einem Leistungsbereich im nächsten Jahr von der Pauschale abgezogen.

Werden Abgänge produziert, werden diese jedoch nicht vom Land OÖ übernommen. Problematisch ist auch, dass seit dem Jahr 2010 eine "Mindervalorisierung" der Gehälter und Sachkosten stattfand, dh. die Gehälter und Sachkosten wurden seither immer geringer valorisiert, als dies im Kollektivvertrag der Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- & Sozialberufe (kurz: BAGS-KV) und im Sachkosten-Verbraucherpreisindex der Fall war. Dies ist vor allem im Personalbereich problematisch, da die Mitarbeiter/innen einen Anspruch auf ihre kollektivvertragliche Gehaltsanpassung haben. Vom Land OÖ wird nur die Gehaltsstufe 7 des BAGS-KV im Rahmen der Pauschale an die Träger bezahlt. Bei den Leistungspreisverhandlungen wurde jedoch damals festgelegt, dass für das Normkostenmodell die Gehaltsstufe 9 des BAGS-KV herangezogen wird. Für einige Einrichtungen, welche eine durchschnittliche Einstufung der Mitarbeiter/innen bei 8 oder 9 aufweisen, und für große Träger mit "altem" Stammpersonal und "alten" Dienstverträgen führt dies zu finanziellen Problemen. Aufgrund dessen und der geringen Erfahrungen bei den Leistungspreisverhandlungen wird eine Evaluierung der Leistungspreise gefordert (vgl. I15, 2013).

Im Zuge der Einführung der Leistungsverträge, wurden seitens des Landes OÖ auch zahlreiche Richtlinien, z.B. eine Controllingrichtlinie und Rahmenrichtlinien für Leistungs- und Qualitätsstandards, eingeführt. Dazu wurde angemerkt, dass bei der Erarbeitung der Richtlinien das Wissen vor allem aus der Theorie bezogen wurde und dadurch wenig Praxisbezug besteht. Kritikpunkte zu den Richtlinien können jedoch dem Land OÖ mitgeteilt werden (vgl. I9, 2013). Außerdem sind die Richtlinien sehr detailliert gestaltet und lassen dadurch keinen Handlungsspielraum mehr zu. Sollte es zu weiteren Einschränkungen kommen, muss letztlich beim Personal eingespart werden. Ein weiteres Problem ist, dass die Auftraggeber die Leistungen so günstig wie möglich kaufen möchten und nicht mehr bereit sind, Overheadkosten zu tragen. Jedoch steigen die Overheadkosten kontinuierlich, da zunehmend mehr Dokumentation gefordert wird (vgl. I10, 2013; I11, 2013).

Ferner wird die derzeitige Form der Wirkungsmessung in Frage gestellt (vgl. I9, 2013). Kunden-Zufriedenheitsmessungen seien nicht ausreichend für eine

adäquate Wirkungsmessung. Außerdem sollten nicht nur Betroffene und Angehörige befragt werden, ob sie mit der Leistung des Trägers zufrieden sind, da sie in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen. Vielmehr sollten zukünftig Wirkungsmessung bezogen auf die Lebensqualität und die Dienstleistungsqualität durchgeführt werden (vgl. I15, 2013).

Positiv wurde angemerkt, dass seit der Einführung der Leistungsverträge die Einrichtungen Planungssicherheit haben, da die Kontingente festgelegt werden, d.h. die Einrichtungen wissen, wie viel sie im Jahr für ihre Leistungen bekommen. Besonders hervorzuheben ist, dass alle Träger für die gleiche Leistung den gleichen Preis bekommen. Dies war vor Einführung der Leistungsverträge nicht der Fall, da das individuelle Verhandlungsgeschick der Träger ausschlaggebend für die Höhe der Finanzierung war. Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass nur eine bedingte Vergleichbarkeit besteht, da bei der Leistungserbringung nicht die gleichen Rahmenbedingungen gegeben sind (z.B. unterschiedliche Altersstruktur der Mitarbeiter/innen bei den Trägern). Grundsätzlich seien die Leistungsverträge positiv zu bewerten, wenn mit den verschiedenen Rahmenbedingungen und Valorisierungen fair umgegangen wird (vgl. I15, 2013).

Literatur

- Amt der OÖ Landesregierung, Abteilung Soziales: Der Weg zum Leistungspreis, Linz 2010
- Buchinger, C./Trukeschitz, B./Schneider, U.: Leistungsbezogene öffentliche Finanzierungen von Nonprofit Organisationen im österreichischen Sozialwesen, Wien 2008
- Dietachmayr, F./Wolfinger, S.: Von den Individualisten und Sozialpionieren der 1960er Jahre zu den Sozialmanagern von heute. Zeitreise durch 50 Jahre Organisationsentwicklung sozialer Dienstleistungen am Beispiel der Diakonie Zentrum Spattstraße gemeinnützige GmbH. Masterarbeit an der FH OÖ, Linz 2013
- Gruber, P./Kaltenbrunner, G./Pesendorfer, E.: Land Oberösterreich, 2012, www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbc/ooe/WOV-Artikel_fuer_KDZ.pdf (Stand: 12.10.2012)
- Horcher, G.: New Public Management in der Sozialwirtschaft. Vertiefungsband 2, München 2006
- Land Oberösterreich, Direktion Präsidium: WOV 2021. Management- und Unternehmenskonzept, Linz 2010
- Lüttig, C.: Mikro-, Makro- und Mesosozialogie, Düsseldorf 2002
- Neumayr, M.: Resource Dependence. Der Einfluss öffentlicher Finanzierungsformen auf die Funktion von Nonprofit Organisationen in Österreich, Wirtschaftsuniversität Wien, Dissertation, Wien 2010
- Pesendorfer, E.: Land Oberösterreich. Wirkungsorientierte Landesverwaltung in Oberösterreich. Praxisfenster, 2012, http://land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbc/ooe/Thom_Wirkungsorientierte_Landesverwaltung.pdf (Stand: 12.10.2012)
- Promberger, K./Greil, L./Traxl, M.: Innovative Verwaltungen in Österreich. Bundeskellereiinspektion und Studienbeihilfenbehörde – Porträts zweier Preisträger des Speyerer Qualitätswettbewerb, Wien/Graz 2007
- Schauer, R.: Öffentliche Betriebswirtschaftslehre – Public Management. Grundzüge betriebswirtschaftlichen Denkens und Handelns in öffentlichen Einrichtungen, Wien 2008
- Schedler, K./Proeller, I.: New Public Management, Bern/Stuttgart/Wien 2003
- Schober, C. u.a.: Die unterschiedlichen Finanzierungsquellen von NPOs. Ausgewählte deskriptive Ergebnisse zur NPO-Finanzierungsbefragung 2010, Wien 2011
- Stockmann, R.: Evaluation und Qualitätsentwicklung, Münster 2006
- Talos, E.: Vom Siegeszug zum Rückzug. Sozialstaat Österreich 1945-2005, Innsbruck 2005
- Wenger, K.: Förderungsverwaltung, Wien 1973
- Zauner, A. u.a.: Von der Subvention zum Leistungsvertrag. Neue Koordinations- und Steuerungsformen und ihre Konsequenzen für Nonprofit-Organisationen – eine systemtheoretische Analyse, Bern/Stuttgart/Wien 2006

Interviews

- I1: Interview ehemaliger Mitarbeiter Diakonie Zentrum Spattstraße, durchgeführt am 23.07.2012, in: Dietachmayr, F./Wolfinger, S., Linz 2013
- I3: Interview Land OÖ. Abteilung Soziales. Leistungen für Menschen mit Beeinträchtigung, durchgeführt am 15.11.2012, in: Dietachmayr, F./Wolfinger, S., Linz 2013
- I9: Interview Diakonie Zentrum Spattstraße, durchgeführt am 26.02.2013, in: Dietachmayr, F./Wolfinger, S., Linz 2013
- I10: Interview Mitarbeiter Diakonie Zentrum Spattstraße, durchgeführt am 05.04.2013, in: Dietachmayr, F./Wolfinger, S., Linz 2013
- I11: Interview Mitarbeiterin Diakonie Zentrum Spattstraße, durchgeführt am 16.04.2013, in: Dietachmayr, F./Wolfinger, S., Linz 2013
- I15: Telefoninterview Mitarbeiter von Assista und Sprecher der Interessensvertretung der Sozialunternehmen, durchgeführt am 07.10.2013

Rechtsquellen

- OÖ BhG 1965: OÖ Behindertengesetz. OÖ Landesgesetzblatt Nr. 1/1965, Linz 1965
- OÖ BhG 1971: OÖ Behindertengesetz. OÖ Landesgesetzblatt Nr. 6/1971, Linz 1971
- OÖ BhG 1991: OÖ Behindertengesetz. OÖ Landesgesetzblatt Nr. 113/1991, Linz 1991
- OÖ ChG 2008: OÖ Chancengleichheitsgesetz. OÖ Landesgesetzblatt Nr. 41/2008, Linz 2008

„Zu Hause älter werden“

Herausforderungen und Gestaltungsfelder für eine kleinräumige Altersplanung in Gemeinden

Brigitta Nöbauer/Heike Maun

Österreichs Bevölkerung altert (Statistik Austria 2012a). Dieses Faktum wird primär unter dem Aspekt der Finanzierbarkeit des Gesundheits- und Sozialsystems bzw. unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten betrachtet. In diesem Zusammenhang werden diverse Maßnahmen, wie z.B. die Einführung der Pflegeversicherung in Österreich oder die Erhöhung des Pensionsalters, gefordert bzw. kontroversiell diskutiert. Weniger im Blick ist in der (politischen) Debatte die Tatsache, dass das erwartete ‚kollektive Altern‘ unserer Gesellschaft eine Neugestaltung des sozialen Nahraumes der Menschen insgesamt bedingt (Naegele 2010). Mehrere Gründe sind dafür maßgeblich:

- **Heterogenität des Alter(n)s:** Ältere Menschen sind weder biologisch/funktional noch sozial eine homogene Gruppe. Derzeit wird in der Sozialplanung versucht, Unterstützungsbedarfe aus bestimmten Alterskategorien abzuleiten und z.B. nach den „jungen Alten“ (65 – 74 Jahre), den „Alten“ (75 – 84 Jahre) sowie den „ältesten Alten“ (85 und mehr Jahre) zu unterscheiden (Berk 2005, 761). Höpflinger (2011, 10f.) kritisiert diese implizite Gleichsetzung von biologisch/funktionalem und chronologischem Alter mit Verweis darauf, dass bei Betrachtung der funktionalen Kompetenzen ein 85-Jähriger durchaus noch den jungen Alten und ein 65-Jähriger bereits den ältesten Alten zugeordnet werden kann. Ältere Menschen wurden zudem lange Zeit als relativ homogene soziale Gruppe betrachtet und mit standardisierten Betreuungs- und Pflegeangeboten versorgt (z.B. Alten- und Pflegeheime oder ambulante Dienste). Das Altern verläuft aber sozial differenzierter und braucht demnach Angebote, die den unterschiedlichen Bedarfslagen sowie Präferenzen älterer Menschen gerecht werden. Die Studie ‚Pflege 2020‘ des Fraunhofer-Instituts erarbeitete auf Basis von vier Lebensstiltypen (passiv, familiär orientiert, gemeinschafts- bzw. erlebnisorientiert) optimale Versorgungskonstellationen für Ältere, die sich an Bedarfen, ökonomischen Möglichkeiten und der
- **Verortung des Alter(n)s im Sozialraum:** Das Leben, die Betreuung und Versorgung Älterer zu Hause hat in vielen Ländern oberste Priorität. Dies entspricht auch den Präferenzen der älteren Menschen selbst (z.B. Fraunhofer IAO 2013). Sozialraumorientierte Versorgungsansätze berücksichtigen neben bedarfsgerechten Wohnangeboten und Dienstleistungen auch die soziale und räumliche Infrastruktur des Wohnumfeldes und bieten wohnortnahe Beratung und Begleitung (z.B. Michell-Auli et al. 2010).
- **Querschnittsmaterie Alter(n):** Ältere Menschen haben in Abhängigkeit von ihrer Gesundheit und Lebenssituation unterschiedliche Unterstützungsbedarfe. Dabei geht es nicht nur um Betreuungs- und Pflegeleistungen, sondern auch um niederschwellige Angebote bzw. Dienstleistungen zur Alltagsbewältigung, Mobilität und Barrierefreiheit, Nahversorgung oder sozialen Teilhabe. Gemeint ist also nicht nur die Versorgung Älterer im Fall von Krankheit und Gebrechlichkeit, sondern deren Lebensqualität insgesamt. Klie/Pfundstein (2008, 10) unterscheiden in diesem Zusammenhang zwischen der medizinisch-pflegerischen Sicht auf Unterstützungsbedarfe („Cure-Aspekt“) und der allgemein sorgenden Sicht („Care-Aspekt“), die sie den Kommunen¹ zuweisen. Piorkowsky (2010) ermittelte in einer Studie 11 Faktoren, an denen Ältere örtliche Lebensqualität festmachten. Diese umfassen ein breites Spektrum an Bereichen, die weit über Pflege- und Betreuungsangebote hinausgehen. Die Faktoren waren: Aktivitäten von freien Trägern für Gesundheit und Soziales, Sicherheit der Gehwege und Zugänge zu Einrichtungen, Umfang des Warenangebotes für den täglichen Bedarf, Angebot und Taktzeiten der öffentlichen Verkehrsmittel, Angebote für geschütztes Wohnen, Angebot für politische Teilhabe und Selbstverwirklichung, Geschäfte für den nicht täglichen Bedarf, Vorhandensein von Krankenhäusern, Angebote an ambulanten Diensten und Haushaltsservice, bezahlbare Mietwohnungen, Angebot an öffentlichen Toiletten (Piorkowsky 2010, 84).
- **Partizipation:** Vielfach wird die Mitgestaltung der älteren Menschen in der Angebotsplanung und -entwicklung als wesentlich gesehen (z.B. Klie 2010, Klie/Pfundstein 2008), damit die Leistungen an die Bedürfnisse der Menschen anknüpfen und sich nicht (nur) auf normierte Bedarfe stützen müssen. Partizipation bedeutet aber auch, Teilha-

be an gesellschaftlichen Aktivitäten ermöglichen, indem soziale Netze älterer Menschen erkannt, gestärkt und genutzt werden.

- *Alter(n) als sozioökonomische Ressource (Sozialkapital)*: Eine angenommene höhere ‚gesunde Lebenserwartung‘ lässt ältere Menschen sowohl als Nehmer als auch als Geber von Unterstützungsleistungen (z.B. in der Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen usw.) auftreten.

Diese Aspekte des Alter(n)s machen deutlich, dass Älter-Werden weitreichender ist als in der Öffentlichkeit diskutiert. De-Standardisierung von Leistungen und Angeboten, ihre Verortung im sozialen Nahraum (Dezentralisierung) sowie die Nutzung regionaler Potenziale und Ressourcen sind notwendige Konsequenzen der derzeit stattfindenden Alterung der Gesellschaft. Diese konzeptionellen Überlegungen waren auch Ausgangspunkt für die Befragung ‚Zuhause älter werden – was braucht’s dazu?‘, die im Rahmen des Interreg-Projektes „PFLEGE: Ein Arbeitsmarkt der ZUKUNFT“² von der Fachhochschule Oberösterreich durchgeführt wurde.

Ziel des Projektes war es, in ausgewählten Modellregionen auf Gemeindeebene Aktivitäten zu initiieren, die kommunale Entscheidungsträger ermutigen und befähigen, (Dienst-)Leistungen und Angebote für ältere Bürgerinnen und Bürger zu planen und umzusetzen. Auf Basis dieser Erfahrungen wird ein Vorgehensmodell entwickelt, welches auch anderen Regionen eine strukturierte Bestandsaufnahme sowie die Planung von Maßnahmen ermöglicht (Multiplikatorenwirkung). Dahinter stehen die zuvor beschriebenen konzeptionellen Ideen einer stärkeren Dezentralisierung der Planung und Gestaltung von Leistungen für ältere Menschen, damit den unterschiedlichen Bedürfnissen, Bedarfen und örtlichen Rahmenbedingungen Rechnung getragen werden kann. Gleichzeitig sollten aus den gewonnenen Informationen auch Hinweise für die zentrale Sozialplanung generiert werden.

Das Projekt bestand aus zwei Teilen: Befragungen von (regionalen) Experten und älteren Bürgerinnen und Bürgern sollten bestehende Angebote und Bedarfe bzw. Bedürfnisse erheben und die Zielgruppe auch aktivieren, sich mit der Thematik des Älter-Werdens in ihrem Wohnumfeld auseinanderzusetzen. In darauf aufbauenden Workshops wurden mögliche Maßnahmen in den einzelnen Gemeinden erarbeitet. Dieser Beitrag stellt die Befragung und deren Ergebnisse in den Mittelpunkt, weil der partizipative Ansatz in Oberösterreich einen ergänzenden Fokus zur bisher praktizierten Sozialplanung darstellt.

Das Projekt war in die spezifischen soziodemografischen, finanziellen und rechtlichen Rahmenbedingungen in Oberösterreich und im Speziellen in den Bezirken Grieskirchen, Schärding und Braunau eingebettet. Im folgenden Kapitel wird daher die Ausgangssituation in Oberösterreich insgesamt sowie in den drei untersuchten Bezirken skizziert.

1. Ausgangslage in Bezug auf die Sozialplanung für ältere Menschen in Oberösterreich

Auch in den meisten oberösterreichischen Gemeinden verschieben sich die Altersstrukturen zunehmend zugunsten Älterer. Laut Statistik Austria (2012a) waren im Jahr 2011 17,4% der Gesamtbevölkerung in Oberösterreich 65 Jahre oder älter. Für das Jahr 2020 wird ein Anteil von 19,5% prognostiziert, der bis 2030 auf 24,7% ansteigen wird. Hinsichtlich des Ausmaßes eines daraus erwachsenden Betreuungs- und Pflegebedarfs gibt es unterschiedliche Thesen. In den Bezirken Grieskirchen, Schärding und Braunau beispielsweise wird auf Basis der verfügbaren Prognosen des Landes Oberösterreich von einem unterproportionalen Anstieg des Betreuungsbedarfes ausgegangen (Abteilung Statistik 2007, 7ff.). Tabelle 1 (S. 36) zeigt die prognostizierte zahlenmäßige Entwicklung der (über) 80jährigen Personen bzw. die Entwicklung der Pflegebedürftigkeit in den drei Bezirken.

Tabelle 1 zeigt, dass in allen drei Bezirken eine Zunahme der Personen der Altersgruppe 80 Jahre und älter prognostiziert wird. Am moderatesten steigt die Anzahl an Menschen dieser Altersgruppe im Bezirk Grieskirchen, am weiteststärksten im Bezirk Braunau. Dem gegenüber wird ein unterproportionaler Anstieg des Pflegebedarfs angenommen. Am stärksten wird der Pflegebedarf in den Bezirken Schärding und Braunau steigen. In allen Bezirken betrifft daher der oben beschriebene Trend zur Versorgung zu Hause eine größere Anzahl an älteren Personen als bisher. Dieser Entwicklung stehen aber veränderte Betreuungsmöglichkeiten und -bereitschaften innerhalb der Familien gegenüber, deren Ursachen in der Literatur gut dokumentiert sind (für Deutschland z.B. Otto 2005, für Österreich Jurasovic/Ostermann 2012, 20ff.). Dabei wird in erster Linie mit sinkenden Haushaltsgrößen und Kinderzahlen, multilokalen Familienstrukturen sowie der Erwerbsarbeit der Frauen argumentiert.

Diese Entwicklungen lassen sich auch in Oberösterreich feststellen. Hier stieg die Zahl der Ein-Personen-Haushalte zwischen 2001 und 2011 von 30,3% auf 34%, in knapp 60% dieser Haushalte ist der Haushaltsvorstand 75 Jahre und älter (Statistik Austria 2012b). Im Jahr 2001 hatten die oberösterreichischen

Tab. 1: Entwicklung und Veränderung der Zahl der 80jährigen und älteren Menschen bzw. Pflegebedürftigen in drei Bezirken nach dem Bedarfs- und Entwicklungsplan 2006

	Bezirk Grieskirchen		Bezirk Schärding		Bezirk Braunau	
	Einwohner 80+	Pflegebedürftige	Einwohner 80+	Pflegebedürftige	Einwohner 80+	Pflegebedürftige
2010	2.991 (= 100,0%)	4.207 (= 100,0%)	2.569 (=100%)	3.335 (=100%)	4.567 (=100%)	5.315 (=100%)
2015	118,6%	104,6%	117,6%	108,2%	114,9%	109,2%
2030	143,5%	122,4%	165,0%	135,9%	160,7%	138,8%

Quelle: Abteilung Statistik des Amtes der Oö. Landesregierung 2007, 7 bzw. 9; eigene Berechnungen

Familien noch durchschnittlich 1,18³ Kinder, 2012 waren es nur mehr 1,12 (Statistik Austria 2012c). Auch bei älteren Personen mit Kindern gestaltet sich auf Grund von Berufstätigkeit und gestiegener Mobilität eine regelmäßige Betreuung der Eltern zunehmend schwieriger.

Informelle Pflege wird in Oberösterreich zumeist von Frauen erbracht (Lehner et al. 2004, 23f.). Frauen gelten aufgrund der erwarteten demografischen Entwicklung (Rückgang des Anteils an 20- bis 65-Jährigen Personen bis 2030 von 61,2% auf 55,7%) sowohl in Österreich als auch in Deutschland als wichtiges Arbeitskräftepotenzial (sog. ‚Stille Arbeitsmarktreserve‘) (Statistik Austria 2012e, Rengers 2012). Bereits in den letzten Jahrzehnten stieg in Oberösterreich die Erwerbsquote der Frauen kontinuierlich an und liegt derzeit bei etwa 67%. Bemerkenswert ist dabei die Tatsache, dass in der Altersgruppe der 45- bis 60-Jährigen der Anteil an erwerbstätigen Frauen zugenommen hat und 2011 bei knapp 49,8% lag (Statistik Austria 2012d). Gerade in der Altersspanne zwischen 40 und 59 Jahren sind jedoch 81% jener Personen, die innerhalb der Familie eine Person pflegen, wie eine Untersuchung zur Situation pflegender Angehöriger in Oberösterreich ergab (Lehner et al. 2004, 23). Trukeschitz et al. (2009) kamen in ihrer auf Wien bezogenen Studie über berufstätige pflegende Angehörige zu einem ähnlichen Ergebnis. Ein weiterer Grund für den Rückgang der informellen Pflege liegt in der zunehmenden räumlichen Distanz zwischen den Eltern und ihren Kindern bzw. anderen Verwandten (multilokale Familien), die eine kontinuierliche Betreuung erschwert. In dieser Hinsicht sind allerdings Unterschiede zwischen dem städtischen und ländlichen Bereich festzustellen. In unseren Untersuchungen lebten in den ländlichen Gemeinden 34,4% der Befragten, die

65 Jahre und älter waren, mit nachfolgenden Generationen (Kinder, Enkel) in einem Haushalt, während es in der Kleinstadt nur 7,2% waren.

Es stellt sich die Frage, wie angesichts dieser gesellschaftlichen Entwicklungen die Idee ‚mobil vor stationär‘ umsetzbar ist. Klie/Pfundstein (2008, 7f.) konstatieren in diesem Zusammenhang eine Verschiebung im ‚Welfare-Mix-Model‘ in Richtung Markt bzw. Ehrenamt – eine Entwicklung, die auch in der eigenen Studie erkennbar war (siehe dazu Kap. 3.2.2).

Gut aufgearbeitet ist also die Tatsache, dass ein wachsender Pflege- bzw. Betreuungsbedarf mit dem Anspruch einer weitgehenden Versorgung in der eigenen Wohnung auf schwierigere Rahmenbedingungen trifft. Weniger im Blick sind auch in Oberösterreich die eingangs beschriebenen Implikationen einer Zunahme der älteren Bevölkerung insgesamt, wie sie auch in Tab. 1 am Beispiel der 80jährigen und älteren Personen in den drei oberösterreichischen Bezirken dargestellt wurde. Naegele (2010, 99) spricht in diesem Zusammenhang davon, dass das kollektive Altern der Bevölkerung in der öffentlichen Diskussion zu einer ‚Akzentuierung der Hilfeorientierung‘ geführt hat, während die allgemeine Lebens- und Wohnsituation älterer Menschen kaum diskutiert wird. Die Planung und Koordination von Pflege- und Betreuung ist nur ein Teilbereich einer modernen Seniorenpolitik. Es geht für Naegele (2010, 100) vielmehr um die ‚soziale Gestaltung der Gesamtheit der Lebensverhältnisse einer insgesamt alternden Bevölkerung‘ (im Original kursiv). Otto (2005) untermauert diese Sicht aus einer soziologischen Netzwerkperspektive und zeigt, dass das unmittelbare Wohn- und Lebensumfeld im Alter an Bedeutung zunimmt. Zu gestalten ist daher der gesamte Lebensraum älterer Menschen, also z.B. das

Wohnen bzw. Wohnumfeld, der Bereich der Freizeit, alltagsbezogene Unterstützungsleistungen, Partizipation und bürgerschaftliches Engagement, Verkehr und Mobilität sowie Versorgungsangebote mit Gütern des täglichen Bedarfs (siehe dazu auch Tab. 2, S. 38). In der Gestaltung dieser Bereiche kommt den Gemeinden eine zentrale Rolle zu (z.B. Ziller 1998, Marbach 2001, Klie 2010, Naegele 2010). Während in Deutschland durch die ‚Seniorenpolitischen Gesamtkonzepte‘ bzw. teilweise auch in der Schweiz (Kanton Zürich) die Kommunen aufgefordert sind, auch diese Bereiche zu planen, ist dies in (Ober-)Österreich nur in Ansätzen der Fall, wie der folgende Abschnitt zeigt.

2. Die Rolle der Gemeinden bei der Planung von Leistungen für ältere Menschen in Oberösterreich

In Oberösterreich sind Pflege- und Betreuungsleistungen für ältere Menschen in der Sozialhilfe geregelt. Um diese Leistungen zu planen bzw. sicherzustellen, wurden die so genannten ‚Sozialhilfeverbände‘ (SHV) als Gemeindeverbände ins Leben gerufen und bei den Bezirksverwaltungsbehörden angesiedelt (‚regionale Träger sozialer Hilfe‘ (RTSH)⁴). Die Gemeinden sind in den Gremien der Sozialhilfeverbände vertreten und beteiligen sich finanziell mit einer Umlage. Die zentrale Sozialplanung des Landes basiert auf statistischen Daten und Prognosen zur zahlenmäßigen Entwicklung der älteren Menschen bzw. Pflegebedürftigkeit und legt auf Basis anzustrebender Versorgungsgrade Kapazitäten für stationäre und mobile Einrichtungen fest. Diese Planung soll im Rahmen regionaler Sozialpläne für die einzelnen Bezirke konkretisiert werden. Die Sozialabteilung des Landes Oberösterreich hat dazu im Jahr 2007 ‚Richtlinien für Regionale Sozialplanung‘ erarbeitet. Diese präzisieren einerseits das Sozialhilfegesetz (SHG) aus dem Jahr 1998, andererseits bilden sie die planerische Abstimmung zwischen der Landessozialplanung und den regionalen Trägern sozialer Hilfe (RTSH) (Sozialabteilung 2007).

Die Sozialplanung des Landes stellt die informativische Grundlage für die regionalen Planungen dar. Die Richtlinien der Sozialabteilung (2007, 6f.) heben insbesondere folgende Aufgaben regionaler Sozialplanung hervor:

- Erhebung und Sammlung von Daten, die den Wirkungsbereich des regionalen Trägers betreffen (eventuell in Zusammenarbeit mit der Sozialabteilung des Landes OÖ),
- planerische Maßnahmen für den sachlichen und örtlichen Wirkungsbereich des regionalen Trägers

(Alten- und Pflegeheime, mobile Dienste usw., auch wenn sie von den Trägern nicht selbst betrieben werden), Anregung und Koordinierung sozialplanerischer Maßnahmen der Gemeinden,

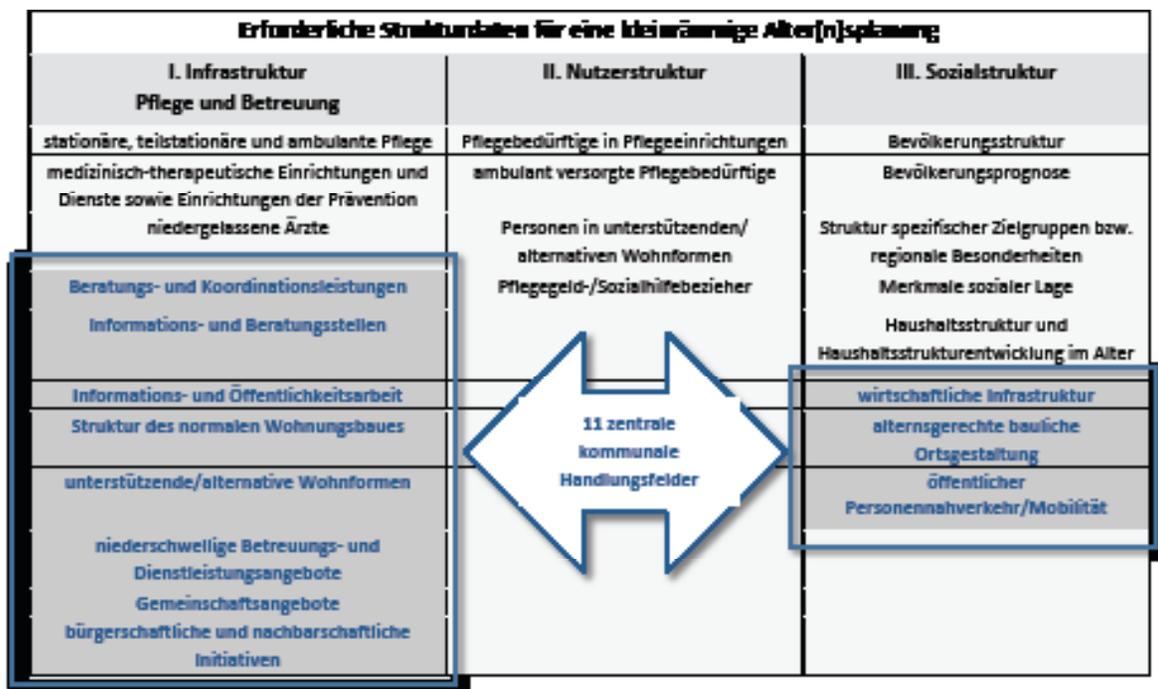
- regelmäßige Überprüfung und Evaluierung der Maßnahmen und
- Erstattung von Vorschlägen für die Sozialplanung des Landes.

Mit den Sozialhilfeverbänden wurde also ein regionales Planungs- und Koordinationsgremium geschaffen. Eine zusätzliche Ebene für Planung und Koordination stellen die so genannten ‚Sozialsprengel‘ dar, die jeweils mehrere Gemeinden innerhalb eines Bezirkes umfassen. § 31 (8) des Oö. Sozialhilfegesetzes (SHG) sieht deren Aufgabe darin, eine flächendeckende, koordinierte und am Bedarf orientierte Versorgung mit sozialen Diensten zu gewährleisten und ein transparentes Leistungsangebot sowie rasche Hilfe sicherzustellen. Laut den Richtlinien (2007, 3) soll durch die Sozialplanung die Lebensqualität in den Gemeinden unter Berücksichtigung benachteiligter Bevölkerungsgruppen positiv beeinflusst werden.

Es werden auch jene Bereiche aufgezählt, welche in regionalen Sozialplänen Berücksichtigung finden sollen. Diese umfassen die stationäre Pflege und Betreuung, persönliche Hilfen (mobile Betreuung und Hilfe, soziale Hauskrankenpflege, Kurzzeitpflege, teilstationäre Einrichtungen, Mahlzeitendienste, Maßnahmen zur Unterstützung pflegender Angehöriger sowie Tagesbetreuung und Tagesstrukturierung, sonstige Hilfen zur Haushaltsweiterführung), betreubares Wohnen, Dienste zur Begleitung Sterbender und ihrer Angehörigen sowie Sozialberatungsstellen⁵ (Sozialabteilung 2007, 10). Die Auflistung zeigt, dass dies in erster Linie Leistungen in Zusammenhang mit Pflege und Betreuung sind, die auf Basis der Bevölkerungsentwicklung und einiger weiterer Parameter errechnet werden.⁶

Die Richtlinien zur regionalen Sozialplanung weisen den regionalen Trägern sozialer Hilfe eine aktive Rolle in der Sozialplanung zu, nicht zuletzt durch die Einflussnahme auf die Sozialplanung des Landes oder als Initiatoren ergänzender planerischer Überlegungen der Gemeinden. Insgesamt orientiert sich die Sozialplanung in Oberösterreich aber an zentral festgelegten Standards, die sich nicht nur in den bereits genannten Versorgungsgraden, sondern auch an gesetzlich stark normierten Rahmenbedingungen für die meisten Pflege- und Betreuungsangebote (Alten- und Pflegeheime, ambulante Dienste usw.) zeigen.

Tab. 2: Strukturdaten für kommunale Sozialplanung i.w.S.



Eigene Darstellung in Anlehnung an: „Datenreport Pflege“ Pfundstein/Baumgärtner 2010, 34

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die gegenwärtige Leistungsplanung für ältere Menschen primär auf die Deckung von Pflege- und Betreuungsbedarfen im engeren Sinne zielt. Die Planung erfolgt top-down-orientiert sowohl auf der Ebene des Landes als auch durch die regionalen Sozialhilfeträger. Unter dem Aspekt des in Oberösterreich intendierten Ansatzes ‚mobil vor stationär‘ und den oben diskutierten gesellschaftlichen Entwicklungen muss allerdings der Fokus von der reinen Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit im Sinne von ‚Cure‘ (Klie/Pfundstein 2008, 10) auf die gesamte Wohn- und Lebenssituation älterer Menschen erweitert werden. Denn wenn diese zu Hause älter werden sollen, braucht es eine entsprechende Lebensumgebung, die dies auch ermöglicht.

Das Sichtbar-Machen dieser Bedürfnisse und Bedarfe war Ziel der Befragung „Zu Hause älter werden – was braucht’s dazu?“. Durch eine bottom-up-Erhebung der Bedürfnisse älterer Bürgerinnen und Bürger sowie der Identifikation von lokalen Ressourcen zur Deckung gewünschter Angebote bzw. Dienstleistungen soll folgenden Aspekten Rechnung getragen werden, welche uns für eine zeitgemäße Sozialplanung bzw. Seniorenpolitik maßgeblich erscheinen (Beetz et al. 2008, 2):

- Die Bedingungen des Alterns können kleinräumig sehr unterschiedlich sein.
- Kommunale Bedingungen bilden die Voraussetzungen für die generelle Möglichkeit eines Alterns in den ‚eigenen vier Wänden‘.
- Die Bedeutung des Sozialraumes im Alter steigt.
- Ältere Menschen werden zukünftig die Wahl ihres Wohnortes verstärkt nach dem Erfüllungsgrad ihrer Bedürfnisse treffen.
- Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, wie Gemeinden Leistungen für ältere Menschen planen und initiieren bzw. bereitstellen können.

3. Demografiebezogene Handlungsfelder für Gemeinden

Wie bereits beschrieben, sollen die RTSH nach den Richtlinien für die Regionale Sozialplanung Initiativen der Sozialplanung auch in den Gemeinden anregen. Es sind allerdings mit Verweis auf das SHG keine „eigenständigen unmittelbaren örtlichen Sozialplanungen“ (Sozialabteilung 2007, 7) vorgesehen. Betrachtet man die Aufgaben der regionalen Sozialplanung unter dem bereits erläuterten ‚Cure‘- bzw. ‚Care‘-Aspekt (Klie/Pfundstein 2008, 10), ist der im SHG vorrangig thematisierte Aspekt jener von ‚Cure‘, und dieser ist

unter dem Blickwinkel des gesamten Wirkungsbereichs des RTSH zu planen und zu gestalten. Aus den dargestellten soziodemografischen und gesellschaftlichen Entwicklungen lässt sich aber ein über ‚Cure‘ hinausgehender Aspekt im Sinne von ‚Care‘, der allgemein sorgenden Sicht als kommunaler Aufgabe, identifizieren und dieser soll mittels Tabelle 2 (S. 38) sichtbar gemacht werden. Neben den erforderlichen Strukturdaten für eine kommunale Planung der Pflege und Betreuung im engeren Sinn werden hier auch jene Angebote und Leistungen sowie sozial unspezifischen Maßnahmen mit einbezogen, welche bereits im Vorfeld eines Pflege- bzw. Betreuungsbedarfes für ein Altern in der gewohnten Umgebung erforderlich sind.

Wie Tabelle 2 verdeutlicht, setzt die Bedarfsplanung für die Pflege und Betreuung älterer Menschen im engeren Sinne (stationäre, teilstationäre, ambulante Pflege sowie medizinische Versorgung) gute Prognosen voraus, welche auf aussagekräftigen Daten aus den Bereichen ‚Infrastruktur Pflege und Betreuung‘, ‚Nutzerstruktur‘ sowie ‚Sozialstruktur‘ beruhen. In diesen Feldern ist unmittelbares kommunales Gestalten bei den in Oberösterreich vorfindlichen Strukturen nur teilweise möglich bzw. sinnvoll. Allerdings könnten aussagekräftige Daten auf Gemeindeebene die regionale Sozialplanung unterstützen.

Es wird aber auch ersichtlich, dass kommunales Engagement in insgesamt 11 Themenfeldern gefordert ist: *„Erst wenn sich die kommunale Seniorenpolitik von jenem Tunnelblick löst, der dadurch entsteht, dass ‚Altenpolitik‘ auf Pflege, Gesundheit und Versorgung mit Sozialen Diensten reduziert wird, entsteht der nötige Spielraum für fantasievolles kommunales Gestalten. Und dann wird deutlich werden, dass ‚Politik für SeniorInnen‘ sehr oft Politik für alle Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde ist.“* (Brandstetter/Pflegerl/Schmid, o.J., 46).

Bereits im Kontext der Sozialplanung wurde festgestellt, dass sich diese in erster Linie an Bedarfen orientiert und damit dem ‚Versorgungsgedanken‘ Rechnung trägt. Dem widerspricht die zunehmende ‚Heterogenität des Alter(n)s‘, welche unterschiedliche Bedürfnisse und Präferenzen hervorbringt. Diese können aber kaum durch statistische Verfahren ermittelt werden. Es bedarf zusätzlich quantitativer und/oder qualitativer Erhebungen bei der Zielgruppe bzw. ihren Angehörigen, um die Bedürf-

nislagen abzubilden. Diese stellen auch den Schwerpunkt im vorgestellten Projekt dar.

3.1 Die Erhebung „Zu Hause älter werden – was braucht's dazu?“

Im Rahmen des Projekts „Zu Hause älter werden – was braucht's dazu?“ wurde eine schriftliche Befragung der Bürgerinnen und Bürger in fünf Stadtteilen einer Kleinstadt (16.197 Einwohner) sowie in sechs aneinandergrenzenden, ländlichen Gemeinden (insgesamt 9.997 Einwohner) durchgeführt.⁷ Damit wurde versucht, den Aspekten der Kleinräumigkeit, der Bedürfnisorientierung sowie der Partizipation Rechnung zu tragen und Altern als Querschnittsmaterie zu verstehen.

Als konzeptionelle Grundlage für die Entwicklung des Erhebungsinstrumentes dienten die 11 identifizierten zentralen kommunalen Handlungsfelder (Tab. 2). Durch Interviews mit Experten bzw. Schlüsselpersonen aus den beiden Erhebungsregionen konnten erforderliche Schwerpunkte gesetzt bzw. eine thematische Eingrenzung der Erhebung vorgenommen werden. In den sechs Gemeinden erfolgte eine Vollerhebung bei 1.755 Personen im Alter von 65 und mehr Jahren, in der Kleinstadt wurde jede/r Zweite, das sind 1.785 Personen im Alter von 65 und mehr Jahren befragt. Durch den Miteinbezug der ‚jungen‘ Älteren sollten auch der Lebensabschnitt des „Dritten Alters“⁸ nach Laslett in den Erhebungsergebnissen widerspiegelt und somit neben den gegenwärtigen Bedürfnissen und konkreten Bedarfen auch mögliche Trends und Tendenzen abgebildet werden. Primäres Ziel der Erhebung war es, Informationen zu generieren, auf deren Basis in den konkreten Gemeinden Maßnahmen entwickelt werden konnten.

Die Erhebung zielte aber auch darauf ab, in der Region einen Vergleich zwischen urbanen und ländlichen Strukturen und Rahmenbedingungen sowie deren Auswirkungen auf die Bedürfnisse und Bedarfe älterer Menschen zu ermöglichen. Schließlich sollten auch lokale Ressourcen zur Deckung erhobener Bedarfe

Tab. 3: Altersverteilung Rücklauf Befragung

Verteilung des Rücklaufes nach Alterskohorten (in Prozent)		
Alterskohorte	(Klein-)Stadt	Land
65 - 74	52,8	52,1
75 - 84	31,8	36
85 - 94	12,2	14,3
95 und mehr Jahre	0,4	4
Ohne Angabe	2,8	1,5

Tab. 4: Anzahl der Kinder der Befragten

Verteilung des Rücklaufs nach Anzahl der Kinder (in Prozent)		
Anzahl der Kinder	Land	(Klein-)Stadt
Keine Kinder	4,6	11,3
1 - 2 Kinder	37,9	60,9
3 - 5 Kinder	47,4	24,0
6 und mehr Kinder	9,6	2,1

sichtbar gemacht werden. Der quantitative Zugang zur Zielgruppe, die konkrete Ausgestaltung des Erhebungsinstrumentes sowie die begleitende Öffentlichkeitsarbeit basierten zudem auf dem Anspruch der Sensibilisierung sowie Aktivierung einer größeren Bevölkerungsgruppe.

Der Rücklauf der schriftlichen Befragung lag in der ländlichen Region bei 33,22% und in der (Klein-)Stadt bei 27%.⁹ Dies zeigt, dass im städtischen Raum verstärkt betroffenenfördernde begleitende Öffentlichkeitsarbeit erforderlich ist. Wie die Altersverteilung der Befragten¹⁰ in Tabelle 3 (S. 39) verdeutlicht, spiegeln die Ergebnisse beider Erhebungen primär die Bedürfnisse der 'jungen Älteren' wider.

Bei der Beschreibung der Befragten hinsichtlich demografischer Daten zeigen sich zwischen der ländlichen und der (klein-)städtischen Region Unterschiede in der Anzahl der Kinder (s. Tab. 4) sowie in der Wohn-/Lebensform.

In Bezug auf ihre gegenwärtige Wohn-/Lebensform gaben 29,3% der Befragten aus der (Klein-)Stadt an, dass sie alleine in einem Haushalt leben. Demgegenüber trifft dies nur auf 14,1% der Befragten aus der ländlichen Region zu. In der (Klein-)Stadt leben nur 7,2% der Befragten gemeinsam mit nachkommenden Generationen in einem Haushalt, in der ländlichen Region sind es hingegen 34,4%. Diese unterschiedlichen Ausgangslagen zeigten sich auch in den Bedürfnissen und konkreten Bedarfen der Zielgruppe und unterstreichen somit die Notwendigkeit einer kleinräumigen Betrachtung.

3.2 Ausgewählte Erhebungsergebnisse

In den folgenden Kapiteln werden ausgewählte Ergebnisse vorgestellt und diskutiert, die kommunale Gestaltungsspielräume aufzeigen.

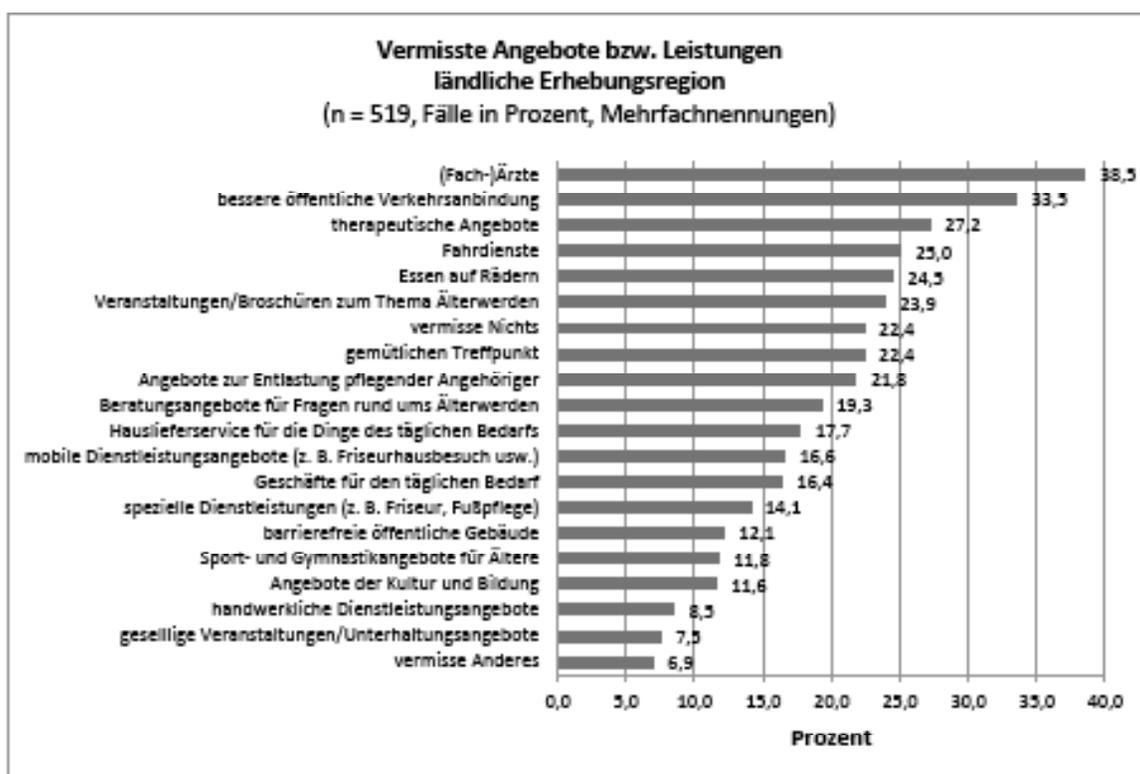


Abb. 1: Vermisste Angebote bzw. Leistungen in den 6 ländlichen Gemeinden

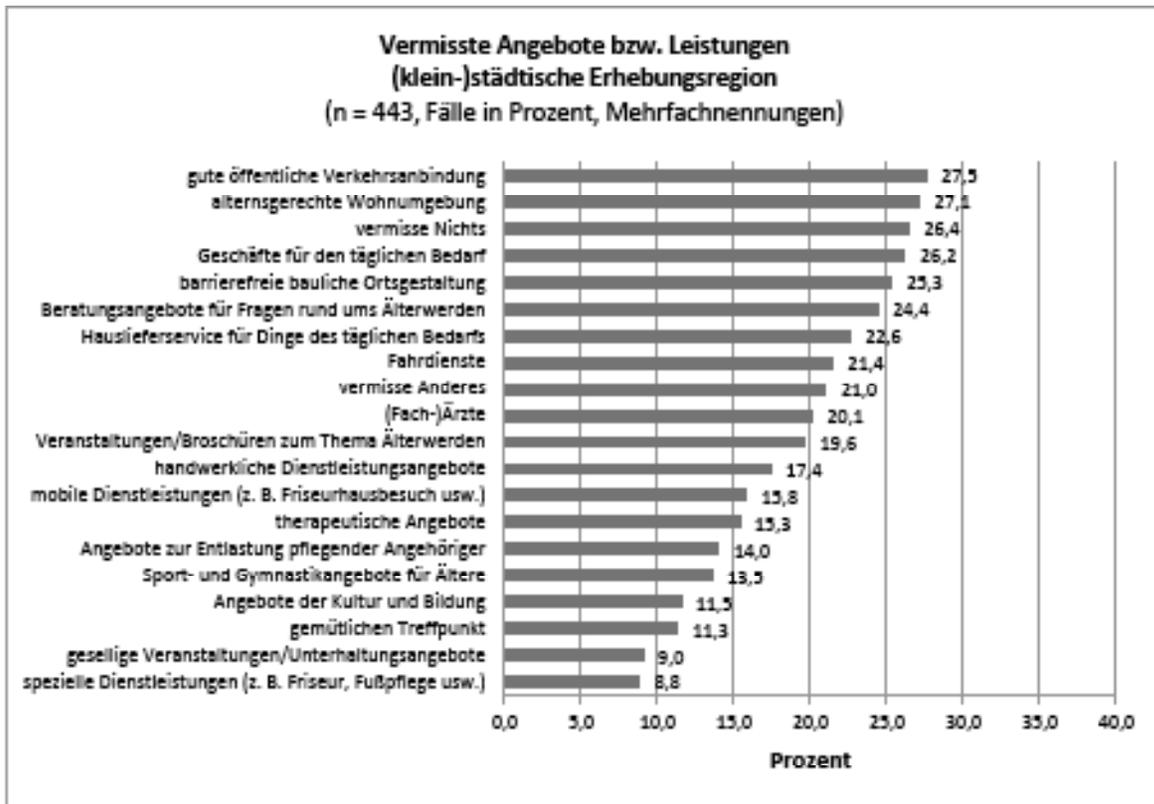


Abb. 2: Vermisste Angebote bzw. Leistungen in der (Klein-)Stadt

3.2.1 Konkrete Bedarfe innerhalb der zentralen kommunalen Handlungsfelder

In Anlehnung an die identifizierten 11 kommunalen Handlungsfelder, die das Älter-Werden in der eigenen Wohnumgebung ermöglichen (Tab. 2), wurden jene Unterstützungsangebote erfragt, die gegenwärtig seitens der älteren Menschen vermisst werden. Im Durchschnitt sind dies sowohl im ländlichen als auch im (klein-)städtischen Raum jeweils vier Angebote.

Betrachtet man die Gesamtauswertung der vermissten Angebote in den sechs Gemeinden (Abb. 1), so steht im ländlichen Raum das Bedürfnis nach der medizinischen Grundversorgung, wie der Zugang zu (Fach-)Ärzten und therapeutischen Angeboten, im Vordergrund. Ein weiteres zentrales Thema in der ländlichen Region ist die Mobilität, verdeutlicht durch den Wunsch nach einer besseren öffentlichen Verkehrsanbindung und den Wunsch nach Fahrdiensten. Zudem wird durch die Nachfrage nach Veranstaltungen und Broschüren rund um das Thema Älterwerden ein Bedarf an Informations- und Öffentlichkeitsarbeit sichtbar, welchem seitens der Gemeinden sehr gut Rechnung getragen werden könnte. In einzelnen Gemeinden zeigte sich auch ein starker Wunsch nach

einem mobilen Mahlzeitendienst sowie nach einer Möglichkeit für soziale Kontakte im Sinne eines ‚gemütlichen Treffpunktes‘.

Da die Versorgung mit (Fach-)Ärzten sowie therapeutischen Angeboten nicht unmittelbar in der Hand der Gemeinden liegt, könnte hier z.B. ein ehrenamtlicher Fahrdienst den Zugang erleichtern. Dies gilt auch für die öffentliche Verkehrsanbindung, die seitens der Gemeinden ebenfalls nur bedingt beeinflussbar ist. Der Bedarf an einem mobilen Mahlzeitendienst könnte entweder über professionelle Anbieter oder über kleinräumige Lösungsansätze (z.B. durch regionale Gastronomiebetriebe, Schulküchen, Küchen von Alten- und Pflegeheimen in Kombination mit ehrenamtlichen Zustellern) gedeckt werden. In jedem Fall bildeten diese Erhebungsergebnisse den Ausgangspunkt für die weitere Diskussion und Lösungsfindung innerhalb der Möglichkeiten in den einzelnen Gemeinden.

Demgegenüber wurden im (klein-)städtischen Erhebungsraum neben der Verbesserung der öffentlichen Verkehrsanbindung auch häufiger Wünsche in Bezug auf die altersgerechte Wohnumgebung sowie barrierefreie Ortsgestaltung geäußert. Weiters wurden

hier Möglichkeiten zur Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfes bzw. Hauslieferservices vermisst (s. Abb. 2, S. 41).

In den Antworten spiegeln sich somit nicht altersgerechte bauliche Strukturen sowie die Abwanderung der Versorgungsstrukturen in die städtische Peripherie wider. Für die letztgenannte Entwicklung zeigen die Befragten bereits durch den vermehrten Wunsch nach Hauslieferdiensten eine mögliche Lösung auf. Es könnten hier aber auch seitens der Gemeinde bzw. der Stadt verstärkt Anreize für den Handel geschaffen werden, sich wieder im Zentrum anzusiedeln.

Die Auswertung nach einzelnen Gemeinden bzw. Stadtteilen zeigte zudem kleinräumige Unterschiede auf, welche durch eine offene Antwortkategorie noch konkretisiert werden konnten. Dabei wurden vor allem sozial unspezifische Maßnahmen genannt, wie z.B. eine ganzjährige Öffnung bzw. täglich längere Öffnungszeiten der öffentlichen Toilettenanlage oder der Wunsch nach überdachten Bushaltestellen.

Auch unterschiedliche Bedarfe in den einzelnen Alterskohorten waren feststellbar. So wird in der ländlichen Region mit zunehmendem Alter häufiger der Wunsch nach mobilen Dienstleistungsangeboten, wie

z.B. mobiler Friseur, mobile Fußpflege, der Wunsch nach Fahrdiensten, barrierefreien öffentlichen Gebäuden sowie nach Hauslieferdiensten für Dinge des täglichen Bedarfes geäußert. In der (Klein-)Stadt steigt am stärksten der Wunsch nach Fahrdiensten, nach Hauslieferservice für Dinge des täglichen Bedarfes sowie der Wunsch nach handwerklichen Dienstleistungsangeboten. Angeregt wurde auch die Abholung von Altstoffen, die zwar getrennt, aber nicht mehr selbst entsorgt werden können. Sowohl in der Stadt als auch am Land wird also mit zunehmendem Alter die Ermöglichung der Alltagsbewältigung bei eingeschränkter Mobilität ein Thema. Interessanterweise zeigten sich nur marginale Unterschiede in den Bedürfnissen zwischen den Geschlechtern.

Neben der Erhebung der konkret erforderlichen Angebote und Leistungen für ein gelingendes Altern in der Gemeinde bzw. im Stadtteil gibt die Studie auch Hinweise auf die im Bedarfsfall seitens der Befragten präferierten Unterstützer bei alltäglichen Verrichtungen. Ziel war es hier, kleinräumig eine Orientierungshilfe zu liefern, für welche Verrichtungen des täglichen Lebens künftig gewerbliche bzw. ehrenamtliche Angebote angefragt werden.

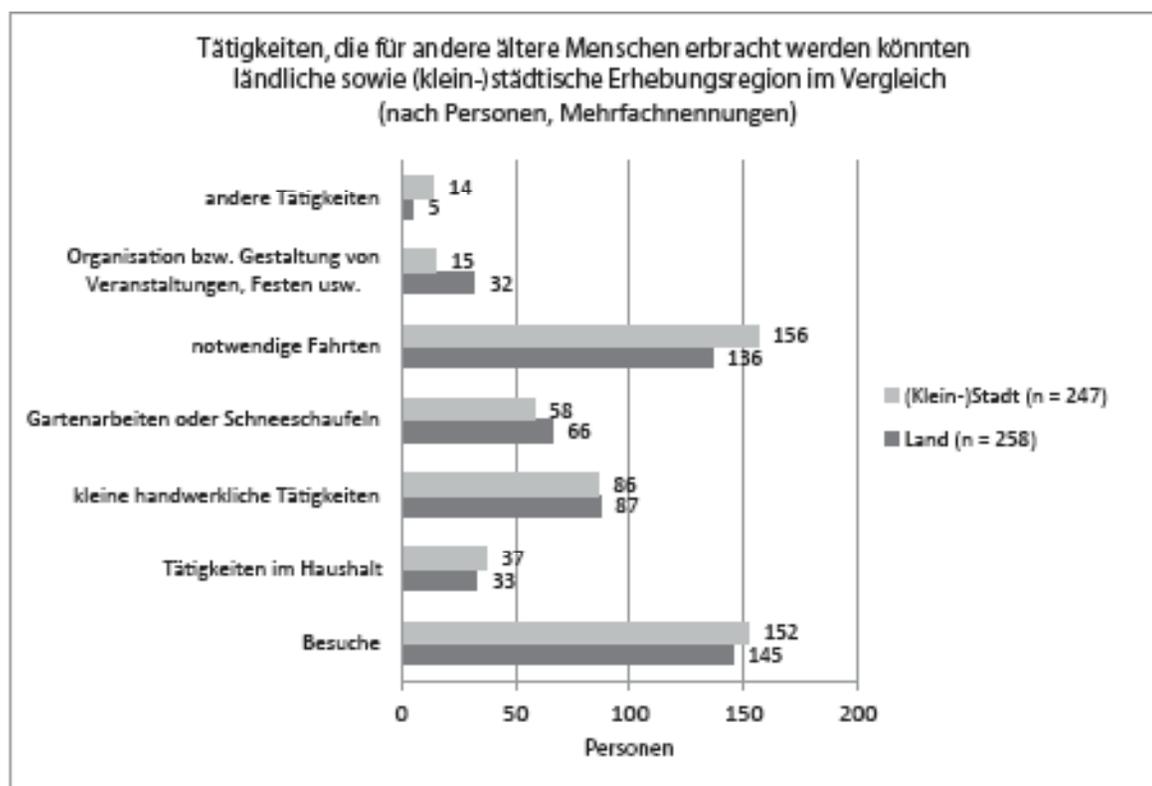


Abb. 3: Tätigkeiten, die für andere Ältere ehrenamtlich erbracht werden könnten

3.2.2 Präferenzen in Bezug auf mögliche Erbringer von Unterstützungsleistungen im Bedarfsfall

Die Erhebung der Bedarfe an zukünftigen Unterstützungsleistungen kann Gemeinden, Betrieben und Sozialeinrichtungen vor Ort Orientierung über notwendige Angebote für ältere Bürgerinnen und Bürger geben. Zudem kann gezeigt werden, welche Unterstützungsleistungen im Bereich des Ehrenamtes bzw. der Nachbarschaftshilfe initiiert werden könnten. Folgende Verrichtungen rund um den Haushalt und die Lebensführung der Zielgruppe wurden hier differenziert abgefragt:¹¹ Körperpflege, leichte handwerkliche Tätigkeiten, Kochen, leichte Tätigkeiten im Haushalt¹², schwere Tätigkeiten im Haushalt¹³, Einkaufen, behördliche und finanzielle Angelegenheiten, notwendige Fahrten. Im Rahmen einer offenen Frage wurde von den Befragten zudem noch ein hoher Bedarf nach Unterstützungsleistungen im Garten bzw. bei der Schneeräumung (Zugänge, Gehsteige...) artikuliert.

Die Erhebungsergebnisse zeigen, dass die Bereitschaft (bzw. Notwendigkeit), für bestimmte Unterstützungsleistungen professionelle Dienste oder andere Personen gegen Bezahlung in Anspruch zu nehmen, in der (klein-)städtischen Erhebungsregion höher ist. Dies gilt insbesondere für die Unterstützung bei der Körperpflege, beim Kochen sowie bei leichten und bei schweren Tätigkeiten im Haushalt. Hier muss jedoch relativierend angemerkt werden, dass in der Studie die Frage im Vordergrund stand, wem die Befragten die Tätigkeiten im Bedarfsfall überantworten würden. Nicht explizit erhoben wurde die konkrete Zahlungsbereitschaft für Unterstützungsleistungen, die laut einer deutschen Studie generell eher begrenzt ist und 2011 bei 280 Euro monatlich lag (Medien- und Sozialforschung GmbH/TNS Emnid 2011).

Im Vergleich zur (klein-)städtischen Erhebung stützen sich die Befragten aus dem ländlichen Raum stärker auf die Familienangehörigen bzw. Verwandten. Hier zeigt sich nur beim Kochen sowie bei schweren Tätigkeiten im Haushalt eine höhere Bereitschaft, professionelle Dienste in Anspruch zu nehmen. Die Frage, ob dies durch Unterschiede in den familiären Strukturen und/oder die Einkommenssituation zu begründen ist, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Freunde, Bekannte, Nachbarn bzw. Ehrenamtliche würden die Befragten sowohl in der (klein-)städtischen als auch in der ländlichen Erhebungsregion am ehesten für leichte handwerkliche Tätigkeiten, das Einkaufen sowie für notwendige Fahrten anfragen. Gegenüber den anderen Gruppen spielen sie als Unterstützer eine untergeordnete Rolle.

3.2.3 Verfügbares Sozialkapital zur kleinräumigen Deckung konkreter Bedarfe älterer Menschen

Die Bürgerinnen und Bürger im Alter von 65 und mehr Jahren wurden des Weiteren gefragt, inwieweit sie selbst bereit wären, Unterstützungsleistungen für andere Ältere zu erbringen und wenn ja, in welchen Bereichen.

Die generelle Bereitschaft, andere ältere Menschen zu unterstützen, ist mit 52,8% in der (klein-)städtischen Erhebungsregion etwas höher als in der ländlichen mit 44,3%. Möglicherweise führt im ländlichen Raum das häufigere Zusammenleben mit den nachkommenden Generationen dazu, dass diese Befragungsgruppe über weniger freie Kapazitäten verfügt, da sie bereits Leistungen (z.B. Kochen, Kinderbetreuung) für die Nachkommen erbringt. Abbildung 3 veranschaulicht, für welche Leistungen unterstützungswillige Befragte zur Verfügung stehen bzw. für wie viele Befragte die jeweilige Leistung vorstellbar ist.

Es zeigt sich, dass Besuche, notwendige Fahrten sowie kleine handwerkliche Tätigkeiten zu den bevorzugt angebotenen Leistungen seitens der Befragten zählen. Diese Angebote decken sich interessanterweise mit den Aufgaben, für die Ehrenamtliche im Bedarfsfall angefragt würden. Die Notwendigkeit ehrenamtlicher Besuchsdienste kam in der Erhebung z.B. beim Thema Einsamkeit und hier insbesondere bei der Alterskohorte der 85 - 94jährigen Befragten zum Ausdruck. In Bezug auf notwendige Fahrten, kleine handwerkliche Tätigkeiten bzw. Gartenarbeiten und Schneeräumung könnten auf kommunaler Ebene ehrenamtliche Aktivitäten initiiert werden.

Insgesamt wird hier ersichtlich, dass es sich für Gemeinden bzw. Quartiere lohnt, Ressourcen für die Initiierung, Förderung und Unterstützung von ehrenamtlichen Initiativen aufzuwenden. Wie Tabelle 5 (S. 44) verdeutlicht, kann das Ehrenamt innerhalb der Gemeinde bzw. im Quartier zu einer Win-Win-Situation führen (Klie/Pfundstein 2008, 10).

Allerdings relativieren die Ergebnisse die Annahme, Ehrenamtliche seien in allen Tätigkeitsbereichen einsetzbar. Zudem müssen kleinräumig jene Personen identifiziert werden, die sich tatsächlich ehrenamtlich engagieren würden/können. Weiters sollte an dieser Stelle betont werden, dass die Schaffung bzw. Förderung einer kommunalen Engagementkultur nicht von heute auf morgen erfolgen kann, sondern ein generationenübergreifender Prozess ist, der von den Bürgerinnen und Bürgern mitgetragen werden muss. Dazu bedarf es seitens der Gemeinden auch Ressourcen:

Tab. 5: Vorteile durch Ehrenamtliches Engagement

Engagierte	Adressaten
Vorteile: <ul style="list-style-type: none"> ▪ gesundheitlicher Profit ▪ Kompetenzanwerb ▪ lebenslanges Lernen ▪ soziale Teilhabe 	Vorteile: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zuwendung ▪ Entlastung ▪ Verbundenheit ▪ Anregung

Quelle: Klie/Pfundstein 2008, 10

Zum einen muss diese Kultur durch laufende Öffentlichkeitsarbeit und Information geschaffen, gefördert, gepflegt und anerkannt werden. Zum anderen bedarf es einer fixen Ansprechperson (ehrenamtlich oder hauptamtlich) für das Management des Ehrenamtes sowie der Bereitstellung von Räumlichkeiten für die ehrenamtlichen Mitarbeiter und Möglichkeiten für die Nutzung der kommunalen Verwaltungsinfrastruktur (Zugang zu Telefon, PC, Drucker usw.)

Die hier beispielhaft dargestellten Ergebnisse zeigen, dass Bedarfe und Bedürfnisse älterer Bürgerinnen und Bürger weit über die derzeit geplanten Pflege- und Betreuungsangebote hinausgehen. Es stellt sich also die Frage, in welchem Rahmen Gemeinden in diesen Bereichen aktiv werden können.

4. Sozialplanung für Gemeinden? –

Gestaltungsfelder, Möglichkeiten und Grenzen

Altern ist nicht zu reduzieren auf den Pflege- und Betreuungsaspekt, sondern als Querschnittsmaterie zu verstehen. Dieser Blickwinkel zeigt Gemeinden mögliche Handlungsfelder auf, wie Tab. 2 sowie Ergebnisse der vorgestellten Erhebung zeigen. In Anlehnung an Klie/McGovern (2010, 41) bzw. das KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung (2007, 38f.) können mögliche Funktionen von Gemeinden identifiziert und in folgende zwei Aufgabenbereiche zusammengefasst werden:

4.1 Informationsgenerierung

Gemeinden haben in diesem Zusammenhang eine *Wissensträger- sowie Aktivierungs- und Sensibilisierungsfunktion*.

Durch den unmittelbaren Kontakt zu den Bürgerinnen und Bürgern stehen den Gemeinden andere Informationen zur Verfügung als den (regionalen) Verantwortlichen der Sozialplanung. Während sich die Sozialplanung auf statistisch gesicherte Daten stützen kann bzw. muss, können seitens der Gemeinden Informationen zu lokal verfügbaren Ressourcen oder kleinräumig wahrgenommenen Bedürfnissen, Bedar-

fen und Ressourcen generiert werden (Wissensträgerfunktion). In diesem Zusammenhang sind nicht zwangsläufig schriftliche Befragungen der Gemeinden notwendig. In Abhängigkeit von der Zielsetzung und den verfügbaren Ressourcen sind auch andere Maßnahmen denkbar, welche die Sichtweise älterer Bürge-

rinnen und Bürger abbilden, wie z.B. Begehungen, Runde Tische, Fokusgruppen usw.¹⁴ Diese Aktivitäten können eine Aktivierungs- und Sensibilisierungsfunktion haben, wenn sie gut in andere breit angelegte Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit (z.B. Medienberichte, Veranstaltungen, Projekte) eingebettet sind. Die Chance repräsentativer (Voll-)Erhebungen liegt aber darin, regionale/kleinräumige Potenziale für Dienstleistungs-Entwicklungen zu identifizieren und diese zu initiieren. Darüber hinaus wurde in unserer Befragung deutlich, dass repräsentative Daten auch zu einer Verfeinerung der (regionalen) Sozialplanung insgesamt beitragen können, indem sie nachgefragte Dienstleistungen und Trends identifizieren. Es geht aber insgesamt nicht darum, die Sozialplanung zu ersetzen oder auszuweiten, sondern sie durch Aktivitäten auf Gemeindeebene zu präzisieren bzw. zu ergänzen. Einen Informationsaustausch zwischen Gemeinden und (regionaler) Sozialplanung sieht in Oberösterreich auch die Richtlinie für die Regionale Sozialplanung (Sozialabteilung 2007, 7) vor. Durch ergänzende Informationen seitens der Gemeinden würde auch die regionale Sozialplanung aufgewertet und professionalisiert. Die regionalen Träger könnten dafür Anleitung bzw. Ressourcen zur Verfügung stellen. In Deutschland bieten z.B. der Bund, die Länder¹⁵ oder Forschungseinrichtungen¹⁶ den Kommunen detaillierte Informationen für sozialplanerische Aktivitäten. Dadurch werden auch kleinere Gemeinden in die Lage versetzt, initiativ zu werden.

Die beschriebenen Funktionen dienen primär der Informationsgewinnung bzw. wecken Problembewusstsein bei den (politischen) Akteuren bzw. Bürgerinnen und Bürgern selbst. Darüber hinaus können in Anlehnung an Klie/McGovern (2010, 41) noch weitere – umsetzungsbezogene – Funktionen für Gemeinden definiert werden.

4.2 Maßnahmen-Umsetzung

Obwohl viele der nachfolgend beschriebenen Maßnahmen in (Ober-)Österreich auf anderen Ebenen

wahrgenommen werden, sollen sie in diesem Kontext angesprochen und eine mögliche Zuständigkeit der Gemeinden unter den gegebenen Rahmenbedingungen diskutiert werden.

Klie/McGovern (2010, 41) sehen Gemeinden u.a. in einer *Moderations-, Begleitungs-, Vernetzungs-, Bündelungs- und Steuerungsfunktion* zwischen den Akteuren im engeren und weiteren Feld der Pflege und Betreuung, z.B. zwischen Ländern, Trägern der sozialen Hilfen, Anbietern des Gesundheitswesens, gewerblichen Anbietern, Ehrenamtlichen, (pflegenden) Angehörigen sowie älteren Menschen. In Oberösterreich werden diese Funktionen primär von den RTSH wahrgenommen und beziehen sich in erster Linie auf den Bereich der Betreuungs- und Pflegeleistungsbereitstellung. Diese über die einzelne Gemeinde hinausgehende Koordination ist hier auch sinnvoll, kann aber in bereits diskutierten Bereichen (z.B. bezogen auf niederschwellige Dienstleistungen oder Ehrenamt) auf Gemeindeebene ergänzt werden.

Des Weiteren können Gemeinden in der *Bereitstellungs-, oder Organisations- bzw. Etablierungsfunktion* selbst als Anbieter von Leistungen auftreten. Sie können informieren, beraten, Leistungen durch vertrauenswürdige (gewerbliche) Anbieter oder Vereine im Bereich der komplementären Dienste¹⁷ initiieren. Sie können selbst aber auch ergänzende Leistungen, wie z.B. Behelfe für ältere Menschen bereitstellen oder die in der Erhebung angeregte Abholung von Altstoffen organisieren. In diesem Zusammenhang eröffnen sich zahlreiche Gestaltungsfelder für die Gemeinden. Gleichzeitig stellt sich die Frage, welche Dienstleistungen von einzelnen Gemeinden organisiert bzw. welche Leistungen gemeindeübergreifend initiiert werden sollen, weil dadurch Synergien genutzt werden können. Diesen Überlegungen wurde in unserer Befragung Rechnung getragen, indem ältere Menschen in aneinandergrenzenden Gemeinden befragt wurden.

An dieser Stelle kann auch dem Einwand begegnet werden, dass die gegenwärtig verknappten Gemeindebudgets durch die Forderung nach der Bereitstellung zusätzlicher Leistungen bzw. Angebote weiter belastet werden. Die vorgestellten Befragungsergebnisse zeigen jedoch, dass es sich oftmals um einfach umsetzbare Maßnahmen, wie etwa die Ausweitung der Öffnungszeiten öffentlicher Toilettenanlagen oder ein regelmäßiger Heckenschnitt entlang von Gehwegen, handelt. Solche Maßnahmen belasten ein Gemeindebudget nicht unverhältnismäßig. Im Gegenteil: Alternsgerechte Rahmenbedingungen führen zu

einem Verbleib älterer Menschen in ihrer Wohnumgebung und garantieren der Gemeinde Einnahmen im Rahmen des Finanzausgleichs (Brandstetter/ Pflegerl/Schmid, o.J., 45f). Viele der in der Erhebung angeregten Maßnahmen sind zudem sozial unspezifisch. Von adäquaten Öffnungszeiten des öffentlichen WC oder ausreichend breiten Gehwegen profitieren nicht nur Ältere, sondern z.B. auch Familien mit Kleinkindern.

In der *Informations- und Beratungsfunktion* rund um das Thema Alter werden Gemeinden als unmittelbare Anlaufstelle für Ältere bzw. pflegende Angehörige gesehen. Diese Aufgabe ist in Oberösterreich primär den Sozialberatungsstellen bei den regionalen Trägern sozialer Hilfe (RTSH) überantwortet. Die Erhebung zeigte allerdings, dass aus Sicht der Befragten eine wohnortnahe Anlaufstelle bzw. vernetzte Information fehlt. Einige oberösterreichische Gemeinden tragen dem Rechnung und organisieren z.B. ‚Sozialsprechstunden‘ zur Beratung von Pflegebedürftigen oder pflegenden Angehörigen. Vor allem in den westlichen Bundesländern nehmen Sozialvereine in den Gemeinden eine wichtige Rolle in der Information und Beratung ein. In Niederösterreich wurde auf kommunaler Ebene die Funktion der ‚Sozialkoordination‘ als erste Anlaufstelle in sozialen Belangen geschaffen (http://sozialprojekte.noelak.at/sozialkoordinatoren___info.php).

In einer *Betreuungs- bzw. Koordinationsfunktion* kommt den Gemeinden nicht nur eine Initiativrolle zu, sondern es geht auch um die Begleitung laufender Aktivitäten, z.B. die konkrete Ausgestaltung der Nachbarschaftshilfe und des bürgerschaftlichen Engagements.

Durch die altersgerechte Ausrichtung der eigenen Kommunal- bzw. Stadtentwicklung, eigener Projekte, Leistungen bzw. Angebote sowie durch die Teilnahme an bzw. Unterstützung von Modellprojekten sehen Klie/McGovern (2010, 41) Gemeinden auch in einer ‚Leuchtturmfunktion‘. Diese kann durch Initiativen wie das Audit ‚Seniorenfreundliche Gemeinde‘ oder andere (finanzielle) Förderungen vorangetrieben werden. In Niederösterreich werden derartige Aktivitäten beispielsweise im Rahmen der ‚sozialen Dorferneuerung‘ initiiert und umgesetzt (Verband für Landes-, Regional- und Gemeindeentwicklung, o.J.).

All diese Funktionen können teilweise in die laufenden Geschäfte und Aufgaben von Gemeinden/Kommunen eingebettet oder neu geschaffenen Trägern/Funktionen überantwortet werden. Viele Gemeinden nehmen diese Aufgaben teilweise bereits wahr; weiterzuentwickeln ist in vielen Fällen die Bewusstseins-

bildung bzw. die Systematik in der Bearbeitung. Beides braucht eine klare Zuordnung der Verantwortung, damit die Thematik nachhaltig verankert bleibt.

5. Fazit

Im Fokus dieses Beitrages stand die Frage, welche Rolle angesichts der derzeit stattfindenden Alterung der Bevölkerung den Gemeinden zukommt. Diesen ist in (Ober-)Österreich weder in der Planung noch in der Bereitstellung von (Dienst-)Leistungen für ältere Menschen eine zentrale Rolle zugeordnet. Die Autorinnen gingen davon aus, dass eine die regionale Sozialplanung ergänzende kleinräumige Informationssammlung und darauf aufbauende Gestaltung der sozialen Infrastruktur vor allem durch folgende Entwicklungen notwendig wird:

- Der Trend zur Versorgung Älterer in der eigenen Wohnumgebung („Mobil vor Stationär“) bedingt deren bedarfs- und bedürfnisgerechte Gestaltung. Diese geht weit über reine Pflege- und Betreuungsleistungen („Cure“) hinaus und umfasst die gesamte Lebenssituation der älteren Menschen, noch bevor es zu einem Betreuungsbedarf kommt.
- Die Möglichkeit und Bereitschaft zur Unterstützung innerhalb der Familien geht zurück. Nicht nur Pflege und Betreuung, sondern auch niederschwellige Unterstützungsangebote werden stärker nachgefragt. Deren Bereitstellung ist jedoch nicht Aufgabe der Sozialplanung.
- Die Wünsche und Bedürfnisse Älterer sind sozial differenziert. Dies kann eine zentrale, statistisch orientierte Sozialplanung nur ungenügend erfassen bzw. muss dem durch entsprechend differenzierte Angebote entsprochen werden.
- Ältere Menschen wollen in gesellschaftliche Aktivitäten eingebunden sein und sind bereit, sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten für andere (ältere) Menschen zu engagieren.

Die Befragung älterer Menschen in zwei Modellregionen in Oberösterreich im Rahmen des Interreg-Projektes „PFLEGE: Ein Arbeitsmarkt der ZUKUNFT“ stützten die oben formulierten Annahmen durch folgende Ergebnisse:

1. Die nachgefragten Dienstleistungen gehen sowohl im ländlichen als im städtischen Umfeld weit über die medizinische und pflegerische Versorgung hinaus. Zentrales Thema ist für die Befragten die Möglichkeit, bei eingeschränkter Mobilität und nachlassender Körperkraft den Alltag bewältigen zu können. Daneben kristallisierten sich für einzelne Gemeinden bzw. Stadtteile spe-

zifische Schwerpunkte heraus. Dies spricht einerseits für eine kleinräumige Erfassung der Bedarfe bzw. Bedürfnisse und Wünsche der Zielgruppe(n), andererseits lassen sich viele der von den Befragten artikulierten Wünsche nur kleinräumig organisieren. Es zeigte sich darüber hinaus, dass viele der vermissten Angebote bzw. Leistungen nicht nur den Älteren zugute kommen, sondern allen Gemeindebürgerinnen und -bürgern.

2. Insbesondere im städtischen Umfeld ist die Bereitschaft bzw. Notwendigkeit, professionelle Dienste in Anspruch zu nehmen, vor allem bei regelmäßigen, nicht aufschiebbaren oder schweren Tätigkeiten relativ hoch. Nur in wenigen Bereichen (v.a. Besuche, Fahrdienste, Einkauf und kleine handwerkliche Tätigkeiten) ist ehrenamtliche Unterstützung vorstellbar. Die Bereitschaft, selbst ehrenamtlich tätig zu werden, ist in den oben dargestellten nachgefragten Bereichen am höchsten. Hier ergeben sich kleinräumig Potenziale, ehrenamtliche Aktivitäten zu initiieren.

Zu klären ist auf der einen Seite, wie vor allem kleinere Gemeinden befähigt werden können, mit beschränkten Ressourcen diese Thematik systematisch zu bearbeiten. Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, wie planerische Überlegungen auf den verschiedenen Ebenen sinnvoll koordiniert werden können. Erfahrungen mit kleinräumiger Alter(n)splanung in Deutschland untermauern die Annahme, dass sich derartige Aktivitäten nicht nur für die älteren Menschen und ihre Angehörigen lohnen, sondern auch für die lokale Wirtschaft, die Gemeinde selbst und alle anderen Kostenträger (Gaugisch et al. 2012).

Anmerkungen

- 1 Die Begriffe „Kommune“ und „Gemeinde“ werden in diesem Beitrag synonym verwendet.
- 2 Das Projekt war Teil des Programms „Ziel Europäische Territoriale Zusammenarbeit“ Deutschland/Bayern – Österreich 2007–2013 und wurde von der EU gefördert.
- 3 Hier ist die durchschnittliche Anzahl der Kinder in allen Familien angegeben (Statistik Austria 2012b).
- 4 Der Begriff umfasst neben den Sozialhilfeverbänden der Gemeinden auch die Magistrate in Städten mit eigenem Statut.
- 5 Hier wurden nur jene Punkte dargestellt, die sich (auch) auf ältere Menschen beziehen.
- 6 Diese Parameter sind derzeit im Zuge der Weiterentwicklung des Bedarfs- und Entwicklungsplans in Oberösterreich in Diskussion.
- 7 Das Interreg-Projekt war räumlich auf das Innviertel und Bayern bezogen. Daher wurden Gemeinden

- ausgewählt, die einerseits den geografischen Vorgaben entsprochen und andererseits Engagement in dieser Thematik zeigten, sodass auch eine Umsetzung von Ergebnissen zu erwarten war. Das Projekt befindet sich in der Phase der Maßnahmenentscheidung bzw. -entwicklung, daher werden die Gemeinden in diesem Beitrag nicht genannt.
- 8 Nach Laslett ist das dritte Lebensalter die Phase der persönlichen Errungenschaften und der Erfüllung, das vierte Lebensalter ist gekennzeichnet durch eine beginnende Pflegebedürftigkeit (Laslett, 1995, 35).
 - 9 Der Rücklauf bildete in beiden Regionen die Verteilung der Grundgesamtheit in Bezug auf Alter und Geschlecht gut ab.
 - 10 ‚Befragte‘ steht hier für jene Personengruppe, welche einen auswertbaren Fragebogen retourniert hat.
 - 11 Die Kategorien wurden im Fragebogen beispielhaft illustriert, sofern diese nicht selbstredend waren.
 - 12 z.B. Staubwischen, Wäschewaschen, Bügeln
 - 13 z.B. Fensterputzen, „Frühjahrsputz“
 - 14 Einen umfassenden Methodenbaukasten enthält z.B. die Broschüre „Kommune gemeinsam gestalten. Handlungsansätze zur Beteiligung Älterer vor Ort“ des deutschen Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/Kommune-gemeinsam-gestalten.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf>).
 - 15 z.B. im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen: KGSt Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (Hrsg.) (2011): *Moderne Sozialplanung. Ein Handbuch für Kommunen*. Düsseldorf. (http://www.mais.nrw.de/08_PDF/003/Handbuch_Sozialplanung_Endversion.pdf).
 - 16 z.B. Bertelsmann-Stiftung: www.wegweiser-kommune.de oder www.sozialplanung-senioren.de
 - 17 Haushaltsnahe Dienstleistungen zur Unterstützung und Entlastung bei der Bewältigung des Alltags zu Hause
- Literatur**
- Abteilung Statistik des Amtes der Oö. Landesregierung (2007): *Bedarfs- und Entwicklungsplan 2006 für die Pflegevorsorge für ältere Menschen*. Linz.
- Beetz, Stephan/Beckmann, Klaus J./Hüttl, Reinhard F./Müller, Bernhard (2008): Alternsensibilität als Konzept moderner Stadt- und Regionalentwicklung, in: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hrsg.): *Informationsdienst Altersfragen zum Thema: Altern in der Kommune. Herausforderungen für die Planung*, Heft 3/2008, 2-6.
- Berk, Laura E. (2005): *Entwicklungspsychologie*. 3., aktualisierte Auflage. München.
- Brandstetter, Manuela/Pflegerl, Johannes/Schmid, Tom (o.J.): *Gestaltungsmöglichkeiten kommunaler Seniorenpolitik*, in: *Volkshilfe Österreich und Pensionistenverband Österreich* (Hrsg.): *Seniorenfreundliche Gemeinde – Ein Handbuch mit Good Practice-Beispielen*. Wien, 37-53.
- Fraunhofer IAO (2013): *Verbundprojekt ‚Pflege 2020‘. Innovative Lösungen für die Altenhilfe der Zukunft*. Projektbeschreibung Phase 5. Laufzeit 31.03.13 – 31.08.2014; http://www.pflege2020.de/Images/Projektbeschreibung_Pflege_2020_Phase_V_tcm441-105267.pdf, (dl: 20.8.2013)
- Gaugisch, Petra/Risch, Beate/ Strunck, Stefan, Fraunhofer IAO (2012): *Verbundforschung zu lebensstilgerechten Modellen in der Altenhilfe*, in: Spath, Dieter/Bauer, Wilhelm/Gaugisch, Petra/Frisch, Beate (Hrsg.): *„Pflege 2020“. Lebensstilgerechte Versorgung in der Altenhilfe*. Stuttgart, 12-60.
- Höpflinger, Francois (2011): *Demografische Alterung – Trends und Perspektiven*. www.hoepflinger.com (dl: 27.8.2013)
- Juraszovic, Brigitte/Ostermann, Herwig (2012): *Kostenprognose der Dienstleistungen in der Langzeitpflege in Österreich von 2012 bis 2025*. Ergebnisbericht. Wien. KDZ Zentrum für Verwaltungsforschung (2007): *Neuorganisation der Altenpflege und -betreuung aus kommunaler Sicht. Grundlagenpapier zum Arbeitskreis I. Österreichischer Städtetag 2007*. Wien.
- Klie, Thomas (2010): *Alter und Kommune. Gestaltung des demografischen Wandels auf kommunaler Ebene*. In: *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie* 2/2010, 75-76.
- Klie, Thomas/McGovern, Karsten (2010): *Planung, Steuerung und Finanzierung kommunaler Politik für das Leben im Alter*, in: Bischof, Christine/Weigl, Barbara (Hrsg.): *Handbuch innovative Kommunalpolitik für ältere Menschen*, Berlin, 37-55.
- Klie, Thomas/Pfundstein, Thomas (2008): *Von der kommunalen Altenhilfeplanung zum Kultur- und Systemmanagement. Die neue Rolle der Kommune in der Seniorenpolitik*, in: *Deutsches Zentrum für Altersfragen* (Hrsg.): *Informationsdienst Altersfragen zum Thema: Altern in der Kommune. Herausforderungen für die Planung*, Heft 3/2008, 7-10.
- Laslett, Peter (1995): *Das Dritte Alter*. Weinheim.
- Lehner, Markus/Stelzer-Orthofer, Christine et al. (2004): *Vereinbarkeit von Beruf und Pflege Angehöriger*. Projektbericht Universität Linz.
- Marbach, Jan H. (2001): *Aktionsraum und soziales Netzwerk: Reichweite und Ressourcen der Lebensführung im Alter*. In: *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie*, 334, 319-326.
- Medien- und Sozialforschungs GmbH TNS Emnid (2011): *Umfrage „Wohnwünsche im Alter“ im Auftrag des Bundesverbandes Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmer e. V.*; http://www.bfw-bund.de/uploads/media/Emnid_Wohnw%C3%BCnsche_im_Alter_-_Pressemappe.pdf (dl: 30.07.2013)
- Michell-Auli, Peter/Kremer-Preiss, Ursula/Sowinski, Christine (2010): *Akteure im Quartier. Füreinander und miteinander*, in: *Pro Alter*, November/Dezember 2010, 30-36.
- Naegele, Gerhard (2010): *Kommunen im demographischen Wandel. Thesen zu neuen An- und Herausforderungen für die lokale Alten- und Seniorenpolitik*. In: *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie* 2/2010, 98-102.
- Oö. Sozialhilfegesetz 1998. <http://www.ris.bka.gv.at/Gel->

- tendeFassung.wxe?Abfrage=LRO0&Gesetzesnummer=1000617&ShowPrintPreview=True; (dl: 27.8.2013)
- Otto, Ulrich (2005): Soziale Netzwerke und soziale Unterstützung Älterer – Status Quo und Perspektiven im Lichte demografischer Befunde. In: Otto, Ulrich/Bauer, Petra (Hrsg.): Mit Netzwerken professionell zusammenarbeiten. Band 1: Soziale Netzwerke in Lebenslauf- und Lebenslagenperspektive. Tübingen, 433-479.
- Pfundstein, Thomas/Baumgärtner, Heike (2010): Kommunale Pflegestrukturplanung – Ein Handbuch für die Praxis. Zusammenfassung der Ergebnisse des Projektes „Modellkommunen Pflegestrukturplanung“, in: Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen des Landes Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Berichte aus der Pflege, Nr. 15, 11-71.
- Piorkowsky, Michael-Burkhard (2010): (Un-)Zufriedenheit mit der kommunalen Infrastruktur. Wie bewerten Seniorinnen und Senioren ihre Lebensbedingungen. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 2, 82-85.
- Rengers, Martina (2012): Ungenutztes Arbeitskräftepotenzial in der Stillen Reserve. Ergebnisse des Jahres 2010. Statistisches Bundesamt, Wirtschaft und Statistik, April 2012. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/WirtschaftStatistik/Arbeitsmarkt/Arbeitskraeftepotenzial042012.pdf?__blob=publicationFile; (dl: 20.9.2013)
- Sozialabteilung im Amt der Oö. Landesregierung (2007): Richtlinien Regionale Sozialplanung gemäß Oö. SHG 1998. Linz (SO-090031/21-2007-PA)
- Statistik Austria (2012a): Bevölkerungsprognose 2012. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/demographische_prognosen/bevoelkerungsprognosen/027308.html; (dl: 27.7.2013)
- Statistik Austria (2012b): Haushalte 2001-2016 nach Größe und Bundesländern. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/haushalte_familien_lebensformen/haushalte/023302.html; (dl: 27.7.2013)
- Statistik Austria (2012c): Familien nach der Kinderzahl. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/haushalte_familien_lebensformen/familien/023081.html (dl: 20.7.2013)
- Statistik Austria (2012d): Erwerbstätigenquoten nach Alter und Geschlecht. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/erwerbstaetige/062875.html (dl: 15.7.2013)
- Statistik Austria (2012e): Nicht-Erwerbspersonen mit Arbeitswunsch, „Stille Arbeitsmarktreserve“. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/arbeitsmarkt/arbeitslose_arbeitssuchende/arbeitswunsch_stille_reserve/index.html (dl: 20.9.2013)
- Strunck, Stefan (2013): Entwicklungen in der Altenbetreuung und -pflege und ihr Einfluss auf die Personalarbeit. In: Nöbauer, B. (Hrsg.): Personalmanagement in der Altenbetreuung. MitarbeiterInnen gewinnen und entwickeln. Linz, 17-36.
- Trukeschitz, Birgit/Mühlmann, Richard et al. (2009): Arbeitsplätze und Tätigkeitsmerkmale berufstätiger pflegender Angehöriger. Befunde aus der Wiener Studie zur informellen Betreuung und Pflege älterer Menschen 2008. Forschungsberichte des Instituts für Altersökonomie 2/2009. Wirtschaftsuniversität Wien.
- Verband für Landes-, Regional- und Gemeindeentwicklung (Hrsg.) (o.J.): Soziale Dorferneuerung in NÖ. Statements, Analysen und Projektbeispiele. Hollabrunn.
- Ziller, Hannes (1998): Die örtliche Gemeinschaft als Lebensraum für ältere Menschen – Zur zukünftigen Rolle der Kommunen in der Altenhilfe. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 31, 1998, 392-397.

Joint Master-Programm in vergleichender Sozialpolitik

Die Johannes Kepler Universität Linz bietet gemeinsam mit der Mykolas Romeris University (Vilnius, Litauen) und der University of Tampere (Finnland) ein internationales Masterprogramm.

Das Joint Master's Programme in Comparative Social Policy and Welfare bietet den Studierenden die Möglichkeit, Expertise über Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaatsforschung zu erwerben und qualifiziert zur eigenständigen Forschung, Beratung und Systementwicklung im internationalen Kontext. Studienschwerpunkt ist die vergleichende Forschung von sozialpolitischen Systemen, Wohlfahrtssystemen und -theorien.

Zugangsvoraussetzung ist ein Bachelor- oder ein Diplomabschluss aus den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften wie auch Kenntnisse in Sozialpolitik und sozialwissenschaftlichen Methoden (Bachelorniveau). Durch den Einsatz von E-Learning und periodischen Präsenzphasen ist das Studium berufsbegleitend wie auch örtlich ungebunden möglich.

Das internationale Masterprogramm läuft zwei Jahre und startet im September 2014. Die Bewerbungsfrist läuft bis 12. April 2014.

Detaillierte Bewerbungsinformationen finden Sie unter <http://www.jku.at/gespol> - Rubrik Lehre - Master COSOPO. Weitere Auskünfte unter: Tel. +43 732 2468 7154 bzw. angela.wegscheider@jku.at

Soziale Dienstleistungen neu gestalten

Bewährte Grenzen überschreiten

Paul Brandl

1. Kurze Vorgeschichte

In früheren Jahren gingen die Österreicher spätestens mit 55 bzw. 60 in Pension. Sie konnten daher in der Regel ihre Eltern selbst unterstützen, wenn diese im Alter hilfsbedürftig wurden und letztlich auch in ein Altenheim gingen. Die zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen gepaart mit dem höheren Pensionsalter schränkte die familiäre Unterstützung zunehmend ein. Es gab vorerst nur Altersheime und später auch mobile Krankenpflege sowie mobile Altenbetreuung. Mit der Zeit erschwerten u.a. unterschiedliche Wohnorte von Eltern und Kindern, eine erhöhte Scheidungsrate und damit vermehrt Single-Haushalte, weniger Kinder etc. eine Altenbetreuung im Kreise der Familie. Es bedurfte daher vermehrter finanzieller Anstrengungen seitens der Öffentlichen Hand zum Ausbau der stationären und mobilen Altenbetreuung.

Gleichzeitig veränderten sich im Laufe der Jahre auch die Ansprüche an die Leistungen der mobilen Altenbetreuung. Es entstanden verschiedene Formen der Altenbetreuung: die Tagesbetreuung, die sogenannte 24 Stunden-Pflege oder auch betreutes/betreubares Wohnen. Dies alles beruhte auf der Erkenntnis und dem politischen Auftrag z.B. in Oberösterreich (Landeskorrespondenz des Landes OÖ, 2008), dass vorrangig der mobile Bereich der Altenbetreuung ausgebaut werden soll. Derartige Maßnahmen sind nicht nur kostengünstiger, sondern auch näher an den Bedürfnissen der potentiellen KlientInnen. Gleichzeitig wurde die Verwaltung des Angebots sozialer Dienstleistungen nachgezogen, bis hin zu den Leistungsvereinbarungen.

Wenn man nun will, dass diese Entwicklungen auch

bei gleichbleibenden finanziellen Ressourcen der Länder und Gemeinden weitergehen, dann bedarf es nach dem strukturellen Aufbau von Einrichtungen für die Altenbetreuung und -pflege einer konsequenten Optimierung der Arbeitsabläufe und darüber hinaus einer Anpassung der für den Alltag notwendigen Dienstleistungen an die sich ändernden Anforderungen der zunehmend immobiler werdenden KlientInnen. Damit sind wir bei der Frage bzw. dem Ziel des Artikels angelangt, wie diese Dienstleistungen trotz gleichbleibenden finanziellen Mitteln und einem Mehr an Kundenorientierung erstellt werden können. Der vorliegende Artikel will dazu einen Beitrag leisten.

2. Theoretische Ansätze für die Praxis sozialer Dienstleistungen

Insbesondere vier theoretische Ansätze sorgen für Veränderungsenergie bei sozialen Dienstleistungen: Prozessorganisation, Qualitätsmanagement, Dienstleistungsmanagement und das Marketing. Historisch gesehen stand am Anfang „Prozessmanagement“: Beginnend bei Toyota in den sechziger Jahren haben die Erkenntnisse des Prozessmanagements nicht nur den Produktionsbereich reorganisiert, indem die funktionale von der prozessualen Organisationsform abgelöst wurde, sondern haben auch den Dienstleistungsbereich durchdrungen. Der Non-Profitbereich steht dabei erst am Anfang. Die Aufbauorganisation verliert an Bedeutung und baut in Zukunft auf die Prozessorganisation auf, also ein „geistiger“ Schwenk um 90 Grad (Weiss, 2003, Seite 45; vgl. Abb. 1).

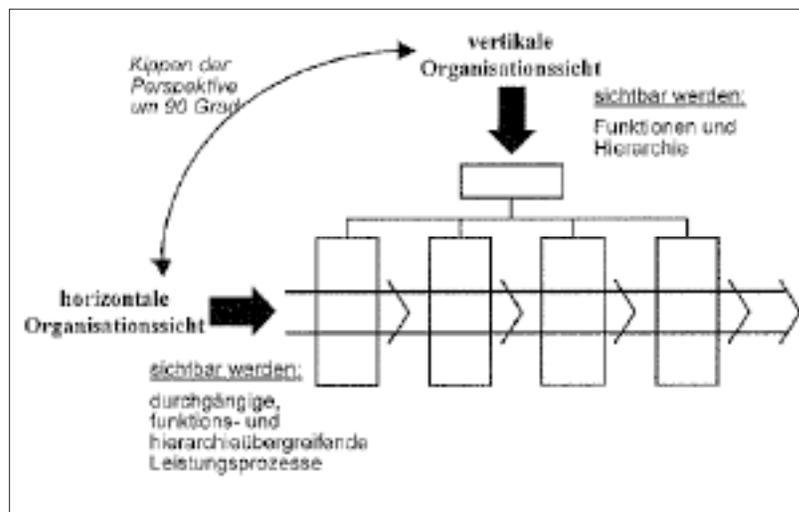


Abbildung 1: 90 Grad-Schwenk der Organisation. Quelle: Weiss 2003, S. 45

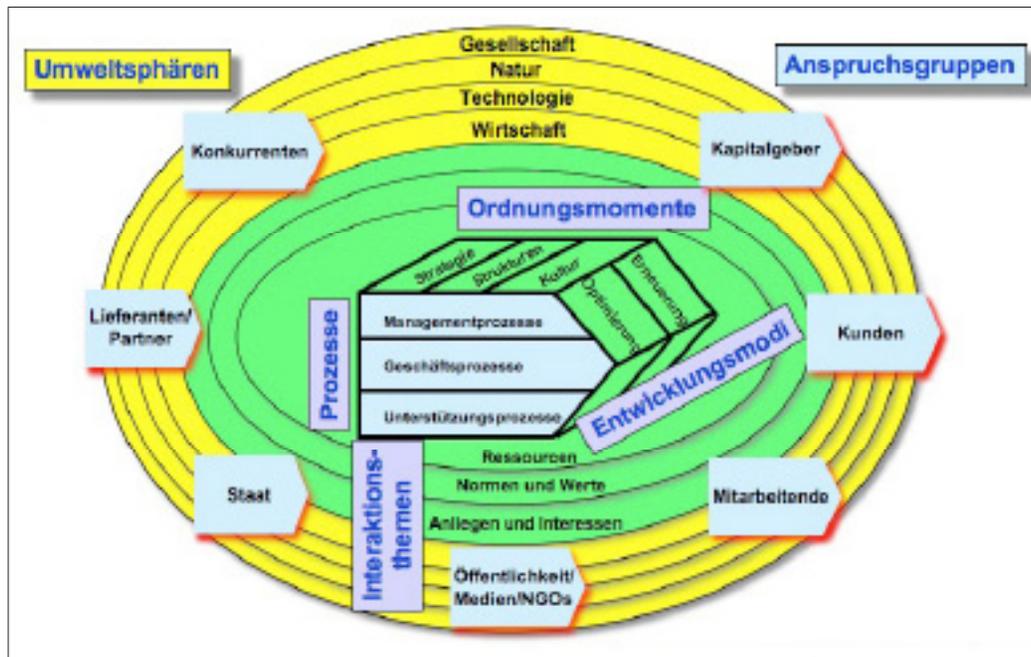


Abbildung 2: St. Galler Managementmodell zur Prozessorganisation
Quelle: Rüegg-Stürm 2003, S. 22

Dies führte zu einem völlig neuen Ansatz in der Organisationstheorie. Kernprozesse (auch Geschäftsprozesse genannt) sind im Mittelpunkt, Support- und Steuerungsprozesse (auch Managementprozesse genannt) unterstützen und lenken die Leistungserbringung tunlichst ausgerichtet auf den Kunden. Rüegg-Stürm (2003, Seite 22) hat dies im St. Gallener Managementmodell zur Prozessorganisation dokumentiert, wobei das Herzstück die Prozesse, Ordnungsmomente und Entwicklungsmodi darstellen (vgl. Abb. 2).

Von der die Geschäfts-, Unterstützungs- und Managementprozesse umfassenden Prozesslandkarte (1) ausgehend führt der Weg in Form des „Process Cycles“ über die gesammelten, tunlichst optimierten Prozessbeschreibungen in eine Prozessbibliothek (2) als Teil des Qualitätsmanagements. Das Betreiben der Prozesse mit der Entwicklung von Kennzahlen (3) stellt die dritte Phase dar und schließt mit dem regelmäßigen Erstellen der Controllingberichte im Hinblick auf eine strategische Erneuerung bzw. Neuausrichtung der Prozesse (4) ab. Dies entspricht dem Kreis des „process cycle“, eines prozessorientierten Qualitätsmanagements in Anlehnung an Wagner/Käfer (2008, Seite 40).

Dieses prozessorientierte, auf das weitgehende Eliminieren von Verschwendung ausgerichtete, somit

wertschöpfende Qualitätsmanagement ist speziell auf Dienstleistungen auszurichten, so wie dies beim „CMMI for services“ (vgl. Hertneck, Kneuper, 2011) der Fall ist. Es werden nicht nur die unmittelbare Prozessseite einer Dienstleistung, sondern auch die darüber hinausgehenden Anforderungen aus Kundensicht berücksichtigt. Vorbilder aus dem Produktionsbereich (just in time, supply chain, etc.) laden geradezu zum Adaptieren der Lösungen auf den Bereich der sozialen Dienstleistungen ein, da hinsichtlich der Logistik keine Unterschiede zwischen den Bereichen Profit und Non Profit bestehen. Dem kommt der theoretische Ansatz im Qualitätsmanagement von Donabedian (1980) sehr entgegen, da in diesem Ansatz erst eine neue Kombination von Prozess- und Struktur-/Potentialqualität (Ort, Qualifikation, Ausstattung, etc.) zu einer neuen Ergebnisqualität, also zu einer neuen Qualität der Dienstleistung, führt.

Aus Marketingsicht ist man mit der Orientierung an den Bedürfnissen der Kunden am Beginn mit folgenden Fragen konfrontiert:

- wie man denn die Senioren in Kundengruppen einteilen kann
- welche Bedürfnisse diese Kundengruppen kennzeichnen und

- welche Dienstleistungen dafür geeignet wären.

In der Literatur finden wir zahlreiche Antworten (vgl. etwa Buxbaum, 2008), die den Aspekt der Mobilität weitgehend außer Acht lassen und nur auf das Lebensalter, eine Typologie der Persönlichkeiten oder das Kaufverhalten abstellen, jedoch explizit oder implizit von Personen ohne eingeschränkte Mobilität ausgehen. Damit lassen sich Modelle wie von Seniorenreisen 50+ und eines Einkaufsmarktes 50+ gut erklären, nicht aber Angebote für mobil eingeschränkte Personen.

Eine weiterführende, aus den USA stammende Kundensegmentierung orientiert sich an der abnehmenden Mobilität der älteren Bevölkerung und unterteilt die Senioren in drei Segmente: go go – slow go – no go (Fargel, 2012). Damit knüpfen wir an die aus der abnehmenden Mobilität der KlientInnen resultierenden Anforderungen an (soziale) Dienstleistungen für diesen Personenkreis an und fokussieren besonders auf die Segmente „slow go“ und „no go“. Dienstleistung und Kunde müssen hier von der Art der Bestellung (z.B. Online), dem Ort der Leistungserbringung (Wohnort des Klienten) bis hin zur Lieferung an den Wohnort neu zusammengebracht werden, um ein Unternehmen erfolgreich werden zu lassen. Unterstützung erhält dieser Ansatz auch vom aus dem Behindertenbereich stammenden Ansatz des „independent living“ (Independent Living Institute), der davon ausgeht, dass den behinderten Menschen möglichst lange ein unabhängiges Leben in den eigenen vier Wänden ermöglicht werden kann und soll.

Zur theoretischen Diskussion zählt auch noch der Ansatz des „ambient assisted living“ (etwa Fraunhofer Gesellschaft) im Sinne von „technisch unterstütztem Leben“, der einen Beitrag zum unabhängigen Leben von Senioren und Behinderten leisten kann – auch entsprechend der oben angesprochenen politischen Forderung „mobil vor stationär“ (Landeskorrespondenz des Landes OÖ, 2008). Es gilt im Sinne eines „service design“, dass (etwa Mager/Gais, 2009) die Anforderungen der Kunden so in neue Dienstleistungen integriert werden, dass aus „alten“ Dienstleistungen „neue“ Prototypen von Dienstleistungen für beide Kundensegmente – slow go und no go – entspringen. Um nicht nur optimierte Prozesse, sondern auch diese neu kreierte Dienstleistungen erfolgreich werden zu lassen, bedarf es in der Folge meist auch der Anpassung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie der Veränderung lange geübter Geschäftspraktiken und betrieblicher Strukturen – im Sinne von Grenzen überschreiten.

3. Angewandte Theorie praktisch verwertet

Beginnen wir, wie oben historisch dargestellt, mit den Arbeitsabläufen, die zu gesteuerten Prozessen werden sollen. Am Beginn bedarf es des konsequenten Beseitigens von nicht wertschöpfenden Prozessschritten. Das ist auch ein erster Schritt im Sinne des „process cycles“ in Richtung von effizienter erbrachten sozialen Dienstleistungen. Für die Prozessoptimierung ließen sich folgende praktische Beispiele anführen:

1. Einzug in ein Altenheim

- Im Sinne der Prozessdefinition (vgl. Wagner/Käfer, 2008, Seite 44ff.) ist der Anfang und das Ende eines Arbeitsablaufes zu definieren. Der Anfang ist die Antragstellung und geht in der ersten Phase bis zur Entscheidung über den Heimantrag. Die zweite Phase ist die der administrativen Angelegenheiten der Heimaufnahme im jeweiligen Alten- und Pflegeheim und als dritte Phase schließt sich die pflegerische Heimaufnahme der KlientInnen an, die etwa zwei bis drei Wochen nach dem Heimeinzug mit einem „Willkommensgespräch“ endet (vgl. Aumayr, 2010). In Österreich sind in der ersten Phase bereits mindestens vier verschiedene Organisationen tätig:

- ggf. vom Krankenhaus mit der Überleitungspflege oder/und der mobilen Altenbetreuung
- über die Gemeinde (Wohnsitz des Antragstellers)
- zum Sozialhilfeverband (Antragsprüfung) und
- zum Altenheim (Anfrage beim Träger des Altenheims)

Nach der positiven Entscheidung über die Aufnahme geht der Antrag zur jeweiligen Heimverwaltung, die ggf. einer anderen Organisation angehört und alle administrativen Dinge erledigt, sowie in der Folge von dieser heimintern in den jeweiligen Pflegebereich. An diesen Schnittstellen ergeben sich eine Reihe unterschiedlichster, in der Regel einfach zu lösender Konflikte mit unterschiedlicher Dauer und unterschiedlichem Aufwand für die Antragsteller (Klient und Angehörige).

Da diese Schnittstellen weitgehend im Gesundheits- und Sozialbereich oder innerhalb der Pflegeorganisation angesiedelt sind, werden die zahlreichen Konflikte an den Schnittstellen – insbesondere die finanzieller Natur – als individuelles Problem der betroffenen Personen erlebt und wenig öffentlich. Die Anträge werden zudem – zumindest in Oberösterreich – in den Bezirken etwas unterschiedlich gehandhabt (Mayr/Lehner, 2009), sodass Vergleiche zusätzlich erschwert werden. Optimierungsbestrebungen bei Pro-

zessen treffen daher meist auf mehrere Organisationen und sind somit schwer verbesserbar.

2. Die interne (vgl. Stumpf, 2006) oder externe Essensversorgung

Ebenso macht die Essensversorgung – als Unterstützungsprozess ein klassischer Konfliktherd – Probleme an den Schnittstellen, insbesondere dann, wenn keine IT-Unterstützung vorhanden ist: In der Küche ist der Speiseplan zu erstellen, dann in die Pflegebereiche entsprechend kopiert zu bringen und nach der Erhebung durch den Pflegebereich mit der Küche abzustimmen. Es folgen der Transport des Essens von der Küche mit dem Lift bis in den jeweiligen Bereich sowie der Abtransport des Geschirrs wieder zurück in die Küche. Da ist noch nicht einmal die Frage „Tablettsystem“ oder „Schöpfsystem“ angesprochen. Bei einer internen Küche sind zwei interne Abteilungen betroffen oder maximal eine externe Küche als Zulieferer. Jedenfalls existieren eine Vielzahl von Schnittstellen, die es täglich mehrmals zu bewältigen gilt.

3. Optimierung der Reinigung (vgl. Leyendecker, 2012 oder Reiter, 2013)

Wird die Reinigung neu organisiert, so sind je nach interner oder externer Organisation bis zu drei Teilarorganisationen betroffen: Pflege, interne oder externe Reinigung sowie Instandhaltung/Verwaltung. Damit gibt es nur wenige (externe) Grenzen, die überwunden werden müssen. Zumindest Kommunikationsdefizite sind feststellbar, sehr oft aber auch fehlende Vereinbarungen über die zu erbringenden Leistungen.

Durch eine interne Optimierung der Arbeitsabläufe lassen sich bereits respektable Ergebnisse erzielen (vgl. Brandl, 2010). Das Verlassen von bisherigen Handlungsmustern und somit ein „Überschreiten von Grenzen im Sinne bisheriger Gepflogenheiten“ stellt im Bereich des Change Managements ein zu überwindendes Konfliktpotential zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern dar – einen partizipativen Zugang zum Thema „Veränderung“ vorausgesetzt.

4. Öffnung der Unternehmensgrenzen benötigt Vereinbarungen zur Qualität

Ein weiterer Schritt innerhalb des Prozessmanagements in Richtung Effizienz, der u.a. durch die IT-Entwicklung ermöglicht wird, gelingt – wie in den nachfolgenden Bereichen gezeigt – nur dann, wenn die Unternehmensgrenzen sowohl von Kunden als auch von Lieferanten geöffnet und eine intensive Zusammenarbeit – nach genauen Vereinbarungen (service levels im Sinne des Qualitätsmanagements) – vereinbart werden. Dies wird auch von Glasl für die

Induktionsphase mit ihrer konsequenten Ausrichtung auf den Kunden so beschrieben (vgl. Glasl, 2011 und 2013). Praxisbeispiele dazu wären:

1. Versorgung mit Inkontinenzmaterial

In früheren Jahren war die Versorgung mit Inkontinenzmaterial so organisiert, dass ein LKW auf schriftliche Bestellung in bestimmten Abständen die Ware palettenweise lieferte und diese wurden in einem oder mehreren Räumen im Keller gelagert. Heute gibt es bereits eine Reihe von Anbietern, die das Inkontinenzmaterial nicht mehr an die Rampe oder in den Keller liefern, sondern „just in time“ in das jeweilige Stockwerk eines Altenheimes, wobei die Bestellung schon dezentral aus dem jeweiligen Stockwerk durch die Pflege erfolgt (u.a. vgl. Kocmich, 2007).

Die neueste Entwicklung geht nun dahin, dass die Lieferung nicht nur in das jeweilige Stockwerk, sondern zudem in das jeweilige Zimmer eines Bewohners geliefert werden kann, wobei eine Bestellung nur mehr dann erfolgt, wenn es beim jeweiligen Bewohner eine Abweichung in der Menge gibt. Somit wird auch der notwendige bürokratische Aufwand auf ein Minimum beschränkt. So wird auf der Ebene der Service Levels eine neue Runde im Wettbewerb der Anbieter eingeleitet, die für das jeweilige Heim eine (enorme) Ersparnis darstellt, da die Lagerhaltung im Keller, das Holen aus dem Keller oder vom Lager im jeweiligen Stockwerk sowie die zentrale Bestellung entfallen. Voraussetzung ist eine EDV-Lösung zwischen dem jeweiligen Altenheim und der Lieferfirma. Vergleichbar ist diese Lösung auch mit der Wäscheversorgung eines Altenheimes (Engleder, 2012).

2. Patientenindividuelle Medikamentenversorgung

Gegenwärtig liefern bis zu fünf Apotheken Medikamente in ein Altenheim. Während sich an einem anderen Ort die Apotheken die Versorgung der Altenheime mit Medikamenten stockwerksweise aufteilen, liefern im nächsten Ort vier Apotheken im Ein-Monats-Rhythmus abwechselnd die Medikamente in ein Altenheim. Viele organisatorisch und rechnerisch wenig sinnvollen Zwischenlösungen sind noch denkbar. Auch die Ablauforganisation in den einzelnen Altenheimen ist variantenreich, wobei sehr oft das „Einschachteln“ in die Dispenser in der Nacht erfolgt.

Mit einer Medikamentensortiermaschine gelingt es mittlerweile, Altenheime kostengünstig zu beliefern (vgl. Haider, 2013, Hübler, 2010, Brazda, 2013) und die Anzahl von Fehlmedikationen – bei händischer „Einschachtelung“ eine große Fehlerquelle – sehr deutlich zu reduzieren. Dabei ist die kontinuierliche Beliefe-

rung eines Altenheimes durch eine Apotheke Voraussetzung, ebenso wünschenswert ist eine EDV-Verbindung mit der Pflegedokumentation des Altenheimes und dem Lieferanten zwecks papierloser Bestellung der erforderlichen Medikamente direkt aus der Pflegedokumentation heraus. Mit dieser Technologie ist es den Heimen möglich, etwa einen halben Dienstposten für eine Diplomkrankenschwester je Altenheim einzusparen oder die frei werdende Arbeitszeit bewusst für andere Tätigkeiten einzusetzen oder aber auch zur Reduzierung von Überstunden heranzuziehen (vgl. Brazda, 2013).

Angesichts des vielzitierten Mangels an Pflegekräften erscheint dieses bewusste Umgehen mit Zeit als unbedingt notwendig. Der technologische Fortschritt durch den Einsatz dieser Medikamentensortiermaschinen birgt viel Konfliktpotential durch die Zusammenarbeit inklusive der Schnittstellen von vier Unternehmen bzw. Berufsgruppen: Ärzte, Pflegepersonal, Apotheke und ggf. noch Blisterzentrum. Damit wird eine technologische Neuerung ökonomisch sinnvoll erst dann nutzbar, wenn die Kooperation der Mitarbeiter standardisiert, überprüft und immer wieder verbessert wird.

Auf die Apotheker kommt in naher Zukunft als Konfliktpotential noch die Verblisterung, d.h. die individuelle, auf den jeweiligen Patienten abgestimmte Neuverpackung der Medikamente von wenig mobilen Personen, die über eine mobile Alten- oder Behindertenbetreuung versorgt werden, zu. Darüber hinaus liegt noch Konfliktpotential im Bereich der Pharmafirmen, für die es beim Einsatz einer derartigen Maschine weniger zu verdienen gibt, da es bei entsprechender Änderung der gesetzlichen Bestimmungen technisch möglich wäre, die Medikamente nicht packungsweise (je Patient) zu verbrauchen, sondern fast „pillengenau“ abzurechnen (Haider, 2013).

3. Einkaufsplattformen verringern den Aufwand

Derzeit versorgen mehrere Firmen im Bereich der Pflegeprodukte ein Altenheim, das damit auch einen Verwaltungsaufwand in Form von Bestellungen und Rechnungen bei diesen Firmen hat. Auch die Lieferung erfolgt getrennt, sodass damit auch ein erhöhter Aufwand bei der Versorgung der angelieferten Waren sowie der Verwaltungsprozesse zu verzeichnen ist. Nun gibt es insbesondere in der Massengüterproduktion, aber auch in der Öffentlichen Verwaltung und dem Gesundheitswesen bereits derartige Plattformen. Auch im Bereich der sozialen Dienstleister wird diese Vertriebsform bereits bereits vereinzelt angewandt (Engleder, 2012). So könnten etwa alle Pflegeproduk-

te bis hin zum Inkontinenzmaterial und der Wäsche bestellt und mit einer monatlichen Rechnung bezahlt werden. Auch die Lieferung all dieser Produkte kann ein- bis zweimal in der Woche zeitnah in die einzelnen Stockwerke erfolgen.

Damit verringert sich der für die Versorgung mit Pflegeprodukten notwendige Zeit- und Arbeitsaufwand sowohl in der Pflege als auch in der Verwaltung: Für alle Produkte, die von den Abteilungen getrennt bestellt werden, wird nur eine monatliche (Sammel-) Rechnung erstellt, womit auch ein abteilungsbezogenes Controlling einfacher wird. Durch eine derartige Einkaufsplattform besteht die Gefahr, dass die bisherigen Lieferanten – auch aus der Umgebung der Einrichtung – tendenziell ausgeschaltet werden und sie den mit dieser Einrichtung erzielten Umsatz verlieren. Damit überschreitet man mit einem derartigen Modell langjährig bestehende Geschäftsbeziehungen. Die Folgen der Einführung der Einkaufsplattformen als neuer Distributionskanal sind hier nur angedeutet, weil dafür noch zu wenige Untersuchungen vorliegen.

Durch das Öffnen der Unternehmensgrenzen werden neue Kooperationsformen möglich. Voraussetzung dafür sind genaue Absprachen von der Bestellung (etwa Entfall der Bestellung im Falle von regelmäßig gleichen Bestellungen) über den Ort der Leistungserbringung (z.B. Übergabe der Medikamente nicht beim Portier, sondern in der jeweiligen Abteilung) bis hin zur Verrechnung (z.B. Abrechnung stockwerksbezogen). Erst dann entsteht ein beidseitiger Nutzen für den Lieferanten und den jeweiligen Heimträger. Ohne Prozessdenken und –handeln können diese Prozesse auch teurer und nervenaufreibender als bei funktionaler Organisation werden.

5. Soziale Innovation für soziale Dienstleistungen

Grenzen im Sinne des Änderns bisheriger Spielregeln überschreitet man insbesondere dann, wenn die Faktoren der Prozess- und Strukturqualität verändert werden. Gleichzeitig lassen sich dadurch meist Kosten senken und jedenfalls der Nutzen der Dienstleistung erheblich steigern. Dies soll durch die nachfolgend dargestellten Dienstleistungen anschaulich gemacht werden:

1. Mobile medizinische Dienstleistungen für die stationäre Altenbetreuung

Hier wäre insbesondere die Einführung von „mobilen Ärzten“ anzuführen, wie etwa ein mobiler Zahnarzt (lebenswege-online), ein mobiler Neurologe (Schlupping, 2012) oder ein mobiler Urologe (Schlecht,

2007). Damit könnten die Spitäler von einer Kundengruppe entlastet werden, für die eine Unterbringung ohnehin mit Problemen sowohl beim Pflegepersonal als auch bei den oft multimorbiden Patienten verbunden ist (Mayr/Lehner, 2009, Dornetshumer, 2011). Ein ähnlicher Effekt ergäbe sich auf Ebene der Ordinationen und Betreuungseinrichtungen, wo ein Transport vom und zum Facharzt mit einem großen finanziellen und zeitlichen Aufwand verbunden ist. Im Falle einer Umsetzung dieser „mobilen“ Ideen würden die Kosten für das Sozial- und Gesundheitssystem in Summe sinken (Schlecht, 2007, Seite 100ff.). Der Kundennutzen für die Heimbewohner würde nach den bisherigen Erkenntnissen stark steigen. Voraussetzung sind entsprechende personelle und materielle Ressourcen der Altenheime, die sich in kurzer Zeit rechnen, sowie die Neuverteilung der Kosten zwischen Gesundheits- und Sozialressort.

2. Versorgung von immobilien Verbrauchern mit Gütern des täglichen Bedarfs

Für zunehmend immobile Kunden ist es beispielsweise nicht nur notwendig, dass die Wäsche gereinigt wird, sondern es ist zudem erforderlich, dass sie auch abgeholt, gebügelt, ggf. ausgebessert und wieder zum Kunden zurückgebracht wird (Ritter, 2011). Damit wird aus der alten stationären Dienstleistung „Wäscherei“ eine neue, innovative Dienstleistung „Persönliches Wäscheservice“, in die neben der Abholung und Lieferung auch die Prozessschritte Waschen, Trocknen, Ausbessern und Bügeln inkludiert sind. Ein finanzielles Problem entstünde für die KundInnen dann, wenn eine individuelle Zulieferung durch die Wäscherei dem Kunden kostenmäßig verrechnet werden würde.

Eine zumutbare Lösung für die „letzte Meile“ findet sich dann, wenn ein sozialer Dienstleister diesen Weg der Abholung und Lieferung gegen ein geringes Entgelt ab einem definierten Ort, z.B. dem Stützpunkt, übernimmt, von wo es Mitarbeiter des Wäschebetriebes übernehmen. Die Mitarbeiterinnen dieser Einrichtungen müssen diese Wege ohnehin zurücklegen, sodass die gleichzeitige Zustellung mehrerer Dienstleistungen zusammen mit der Erbringung einer pflegerischen Leistung durch eine Organisation kostenmäßig günstiger werden muss (Rafetseder, 2010). Spätestens dann stellt sich noch die Frage nach dem Steuerrecht, ob und unter welchen Bedingungen eine Non-Profit-Organisation mit einer Profitorganisation entgeltlich zusammenarbeiten darf.

Die Versorgung von (immobilen) Personen zum Beispiel mit Nahrungsmitteln überlegt sich etwa die deutsche Post (Schwarz, 2013). Konkret beliefert etwa

Billa (BILLA-Online) im Raum Wien nicht nur immobile Personen mit Lebensmitteln. Der mobile Friseur, der mobile Optiker oder der mobile Elektriker sind weitere bereits gängige Beispiele ebenso wie die mobile Fußpflege. Auch Bankdienstleistungen werden vereinzelt in Altenheimen angeboten. Alte Dienstleistungen werden durch die Veränderung des Ortes der Leistungserbringung zu Dienstleistungen, die Wettbewerbsvorteile gegenüber Mitbewerbern generieren können. Traditionelle Anbieter kommen so speziell in kleineren Orten in (existenzielle) Schwierigkeiten, indem sie „Marktanteile“ verlieren, während Unternehmen mit an die Bedürfnisse der älteren, immobilen Personen angepassten Dienstleistungen zum „Hecht im Karpfenteich“ werden, wenn diese flächendeckend für die Zielgruppe „slow go“ angeboten werden. Zudem ist die Beschaffung von Lebensmitteln zumindest teilweise ein Kernprozess der mobilen Altenbetreuung, der wegzufallen droht, und damit würde sich somit auch der oft zitierte „Pflegetotstand“ verringern lassen.

Was ist an diesen mobilen Dienstleistungen innovativ? Das Selbstverständnis der mobilen Pflegeorganisationen wird sich bei flächendeckender Umsetzung der obigen Maßnahmen in Richtung Pflege und Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs verändern. Damit würde ein neuer Distributionskanal entstehen, an dessen Ende ein längeres Verbleiben der Zielgruppe in den eigenen vier Wänden steht. Als Alternative wären Profit-Organisationen denkbar, die dieselben Leistungen mit und ohne Pflege anbieten könnten.

3. Soziale Einbindung mobiler Personen

Die Vereinsamung alter mobiler Personen resultiert erstens aus der Verkleinerung des Bekanntenkreises durch das Ableben von mehr und mehr Weggefährten, zweitens aus den höheren Scheidungsraten und damit verbunden einer Singularisierung der Haushalte und drittens aus häufig getrennten Wohnorten von der älteren Generation und ihren Kindern. Damit werden Dienstleistungen wie „Essen auf Rädern“ interessant, die auch die Möglichkeit bieten, zu gemeinsamen Kochtagen zusammenzukommen oder auch gemeinsam wieder einmal ein Wirtshaus zu besuchen (ASZ Eching).

Diese und andere Transportaktivitäten können nicht nur von Taxis, sondern auch über Freiwilligen-Dienste angeboten werden. Damit werden wiederum langjährig geübte Muster bei der Erstellung der Dienstleistung „Essen auf Rädern“ durchbrochen und neue Formen unter dem sozialen Blickwinkel „Förderung der

sozialen Kontakte immobiler Menschen“ kreiert. Die Entwicklung dieser Art von Dienstleistungen ist nur dann möglich, wenn man die Bedürfnisse des Klientels sehr genau im Sinne des „service designs“ (etwa Mager/Gais, 2009) analysiert.

Die Einführung neuer Dienstleistungen braucht viel innovative Energie, da sich die Unternehmen und KundInnen auf die neuen Dienstleistungen erst einstellen müssen. Auch die mobilen Dienste im Bereich der mobilen Krankenpflege und Altenbetreuung verstehen sich weitgehend (noch) nur als „Pflege- und Betreuungsorganisationen“ und nicht auch als „Versorger von älteren, mobil beeinträchtigten Menschen“. Manchmal sind die betroffenen Personen skeptisch gegenüber der Technologie, manchmal nur gegenüber neuen Dienstleistungen: „Ich kann mir das nicht vorstellen!“ Aber wenn sie die Dienstleistung einige Monate in Anspruch genommen haben, können sie es sich nicht mehr vorstellen, dass es einmal anders war.

Egal ob der „social entrepreneur“ ein kleiner Betrieb oder ein großes Unternehmen oder ein Unternehmensnetzwerk (Brandl/Martin/Riedl, 2013) ist, es werden die oben dargestellten Grenzen im Sinne von langjährig geübten Handlungsmustern bestehender Organisationen und wirtschaftlicher Beziehungen überschritten werden müssen, um sowohl die politischen Anforderungen („mobil vor stationär“) als auch die persönlichen Bedürfnisse älterer, immobiler Personen im Sinne eines „unabhängigen Lebens“ erfüllen zu können. Im Sinne begrenzter Ressourcen wäre auch zu fragen, ob diese Dienstleistungen auch anderen Zielgruppen zur Verfügung gestellt werden können. So könnten auch jüngere, alleinstehende Personen ihre Wäsche waschen lassen und etwa auch Lebensmittel oder andere Dienstleistungen online bestellen, die sie dann spät abends nach Dienstschluss irgendwo abholen können oder geliefert bekommen.

6. Ausblick in die innovative Zukunft sozialer Dienstleistungen

Allen obigen Beispielen ist gemeinsam, dass

- es mehr oder minder initiativer und innovativer Köpfe in der Branche bedarf;
- das Denken über die bestehenden Abläufe und Strukturen hinausgeht und somit bestehende Markt- bzw. Konkurrenzverhältnisse regelmäßig zumindest irritiert (Straffung der Lieferprozesse, Verringerung der Anbieter, Zwang zu technologischen Veränderungen, etc.);
- die zur Verfügung stehenden finanziellen und per-

sonellen Ressourcen der Öffentlichen Hand eher abnehmen denn zunehmen werden. Damit bedarf es des Neudenkens von Verhaltensmustern, um nicht in Gefahr zu geraten, die sozialen Dienstleistungen im Sinne von „Mehr vom Selben“ einschränken zu müssen;

- die Projektauftraggeber bereit sind, über inner- und überbetriebliche Grenzen unter Einbeziehung der am Projekt beteiligten Mitarbeiter hinaus- oder zumindest diesen entlangzugehen;
- die Projektbearbeiter eine neue Kombination von Prozessabläufen und Faktoren der Strukturqualität einer Dienstleistung ausprobieren wollen;
- es sich meist um lokal agierende Initiativen handelt, die im Sinne der Entwicklung neuer Modelle und zur Sichtbarmachung der Potentiale neuer Dienstleistungen unverzichtbar sind. Es braucht aber so etwas wie ein flächendeckendes Angebot dieser Dienstleistungen auf dem Land und in städtischen Gebieten.

Damit ist man beim systematischen Entwickeln von Dienstleistungen, also dem sogenannten „Service Engineering“ von Produkten oder „Service Design“ von Dienstleistungen, angekommen: Entwickeln, Konstruieren, Simulieren und Ausprobieren von neuen Dienstleistungen bei niedrigeren Kosten und höherem Kundennutzen. Diese in anderen Ländern wie der BRD (Frauenhofer Gesellschaft) oder der Schweiz bereits anerkannte Schiene der Dienstleistungsentwicklung wird in Österreich kaum und wenig systematisch gefördert. Es braucht daher aus Sicht des Autors finanzielle Mittel, die gezielt eine an den Kundenbedürfnissen orientierte Entwicklung und Einführung von innovativen Dienstleistungen im Sozialbereich fördern und so einen wesentlichen Beitrag zur „social service innovation“ leisten.

Schließlich bedarf es neben einer systematischen Entwicklung neuer Dienstleistungen im Sozialbereich eines wertschöpfungsorientierten Qualitätsmanagements, das auf Best Practice in der mobilen oder stationären Altenbetreuung ausgerichtet ist und so für die raschere Verbreitung dieser Beispiele sorgt. Die neuen Dienstleistungen sollten niederschwellig in sogenannten Prozessbibliotheken, deren Inhalt Best Practice Modelle sind, festgehalten werden. Dieser an Best-Practice-Beispielen orientierte Maßstab kann für das Qualitätsmanagement, etwa NQZ (BMASK), als dynamische Norm herangezogen werden und so für die Verbreitung von sozialen Innovationen sorgen.

Literatur

- ASZ Eching, <http://www.asz-eching.de/> Stand: 20.3.2013
- Aumayr Renate, Prozessmanagement: „Vom Heimantrag zur Heimaufnahme“, Salzburg, 2010
- Billa-Online-Shop für den Raum Wien, https://www.billa.at/Online_Shop/Vorschaltseite/ShopContent.aspx, Stand: 20.3.2013
- BMASK - Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, Nationales Qualitätszertifikat für Alten- und Pflegeheime in Österreich, http://www.bmask.gv.at/site/Soziales/Seniorinnen_und_Senioren/Lebensqualitaet_und_Wuerde/Nationales_Qualitaetszertifikat_fuer_Alten_und_Pflegeheime_in_Oesterreich, Stand: 20.3.2013
- Brandl Paul, Optimieren und Neugestalten – neue Wege in der mobilen und stationären Altenbetreuung, Linz, 2010
- Brandl Paul, Martin Sebastian, Riedl Anton K., Kleiner Hecht und großer Wal – Der Einfluss der Organisationsgröße auf die Form des Sozialunternehmertums, in Druck, 2013
- Brazda Martin, Vorbereitungssysteme von Medikamenten im Kostenvergleich, Linz, 2013
- Buxbaum Ingrid, Regionalspezifisches Seniorenmarketing im Gesundheitsbereich: Grundlagen und Konzeption am Beispiel einer Non-Profit-Organisation, Saarbrücken, 2008
- Donabedian A., The definition of quality and approaches to its assessment. Explorations in quality assessment and monitoring. Health Administration: Ann Arbor/Michigan, 1980
- Engleder Barbara, Alles aus einer Hand – Produktversorgung von Alten- und Pflegeheimen, Linz, 2012
- Dornetshumer Barbara, Optimierung der Medikamentenversorgung im mobilen Dienst, Linz, 2011
- Fargel Mathias, Achtung, hier kommen: Go Go, Slow Go und No Go, 8.5.2012, <http://www.magazin66.de/2012/05/achtung-hier-kommen-go-go-slow-go-und-no-go/>, Stand: 20.8.2013
- Fraunhofer Gesellschaft, Allianz für Ambient assisted living, <http://aal.fraunhofer.de/index.html>, Stand: 20.8.2013
- Glasl Friedrich, Dynamische Unternehmensentwicklung, Bern/Stuttgart, 2011
- Glasl Friedrich, Kalcher Trude, Piber Hannes, Professionelle Prozessberatung: Das Trigon-Modell der sieben OE-Basisprozesse, Bern/Stuttgart, 2013
- Haider Doris, Einsparungspotentiale durch die Neuverblisterung von Medikamenten in APH, Linz, 2013
- Herneck Christian, Kneuper Ralf, Prozesse verbessern mit CMMI® for Services: Ein Praxisleitfaden mit Fallstudien, Heidelberg, 2011
- Hübler Ulrike, Prozessanalyse „Multi-Dose-System“ – am Beispiel Pflegezentrum Mayerling und der Marienapotheke Wien, Linz, 2010
- Independent Living Institute, <http://www.independentliving.org/>, Stand: 20.8.2013
- Kocmich Sandra, Just in Time im Altersheim, Diplomarbeit, Linz, 2007
- Lebenswege – Online, Mobile ZahnärztInnen, http://www.lebenswege-online.at/lebenswege/page/624839984331055820_653782146579825702_895448179212879293, de.html, Stand: 20.8.2013
- Leyendecker Monika, Optimierung des Reinigungsprozesses in der Senioren Residenz Mirabell, Salzburg, 2012
- Landeskorrespondenz des Landes OÖ – Medieninfo, „Ergebnisse einer Studie über den Paradigmenwechsel in der Altenpflege“, 22.1.2008: https://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xbcr/ooe/PK_Ackerl_Eisenriegler_22.1.2008_Internet.pdf Stand: 20.8.2013
- Mager Birgit, Gais Michael, Service Design, Stuttgart, 2009
- Mayr Margit, Lehner Markus, Stationäre Versorgung älterer Menschen in Oberösterreich, Linz, 2009
- Rafetseder Renate, Dienstleistungsinnovation bei den mobilen Diensten – Wie die Dienstleistung mit der Dienstleistung zum Klienten kommt, Linz, 2010
- Reiter Ulrich, Umstellung des Reinigungssystems eines Altenheimes, Linz, 2013
- Ritter Simone, Übertragung des Dienstleistungsmodells „Persönliches Wäscheservice“ für Senioren auf weitere Anbieter sozialer Dienstleistungen, Linz, 2011
- Rüegg-Stürm Johannes, Das neue St. Galler Management-Modell. Grundkategorien einer integrierten Managementlehre. Der HSG-Ansatz, Bern, 2003
- Schippinger Walter et al., Mobiler geriatrischer Konsiliardienst für Pflegeheime, Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, 8/2012, Seite 735ff.
- Schlecht Andreas, „Lean Care“ – Neue wertschöpfende und wertschöpfende Dienstleistungen für Alten- und Pflegeheime, Linz, 2007
- Schwarz Eberhard, Paketzentrum so groß wie fünf Fußballfelder in: FAZ 19.6.2013, <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/obertshausen-paketzentrum-so-gross-wie-fuenf-fussballfelder-12237166.html>, Stand: 20.8.2013
- Stumpf Judith, Zum Guten wenden, Kernprozess und Supportprozesse am Beispiel „Essensversorgung“ im Seniorenzentrum Spallerhof, Linz, 2006
- Umbauer David, Optimierung der Medikamentenversorgung im mobilen Dienst, Linz, 2013
- Wagner Karl W., Käfer R., PQM – Prozessorientiertes Qualitätsmanagement, München, 2008
- Weiss Mario, Marktwirksame Prozessorganisation, Frankfurt, 2003

Verbraucherschutz im Klassenzimmer

Eine neue Website der EU-Kommission soll LehrerInnen helfen, Verbrauchertemen für den Unterricht aufzubereiten. Der so genannte „Consumer Classroom“ bietet Unterrichtsmaterialien und interaktive Tools, um 12- bis 18-jährigen SchülerInnen praktische Hinweise zu Verbrauchertemen zu vermitteln.

www.consumerclassroom.eu

Soziale Dienstleistungen – Quo vadis?

Luise Gubitzer, Eva Klawatsch-Treitl

Die Einladung, über „Soziale Dienstleistungen im Wandel“ einen Beitrag einzureichen, kommt zu einer interessanten Zeit. Ein Prozess ist im Gange. Er hat vor vielen Jahren, in den späten 1980er Jahren begonnen und wird seither in der Literatur theoretisiert, kommentiert, quantifiziert, befürwortet und kritisiert. Dieser Prozess hat mit der Finanzmarktkatastrophe, die die Care-Krise verschärft hat, neue Ausmaße und Formen angenommen. Davon ist die soziale Dienstleistungsarbeit besonders betroffen. Dies zeigt ein aktueller Vorgang in den Niederlanden. Dort hat, laut DER STANDARD vom 11.10.2013, König Willem Alexander in seiner Thronrede das Ende des klassischen Sozialstaates und den Beginn der „Partizipationsgesellschaft“ angekündigt (vgl. Schweighofer 2013:2). Diese soll qualifizierte soziale Dienstleistungen durch ehrenamtliche Arbeit nicht nur ergänzen, sondern weitgehend ersetzen. Damit ist ein fundamentaler Wandel verbunden, der aus dem Recht der Bürger_innen auf qualifizierte kostenlose oder leistbare Versorgung mit sozialen Dienstleistungen weitgehend ein Angewiesensein auf die Wohltätigkeit und das freiwillige Engagement der Bürger_innen macht (siehe Talos 2013:2). Da soziale Dienstleistungsarbeit vor allem von Frauen geleistet wird, enthält der Wandel zur Partizipationsgesellschaft auch enorme Gefahren für diese.

Dass es im Prozess des Wandels sozialer Dienstleistungsarbeit um „eine Ökonomisierung“ geht, ist in der Literatur fast unbestritten. Wir nennen hier beispielhaft die Wochenbeilage der Zeitschrift „Das Parlament“ in Deutschland, „Aus Politik und Zeitgeschichte“. Sie hat die Nummer 12–13 vom 17.3.2008 dem Thema „Wandel der Sozialen Arbeit“ gewidmet; weiters den Kurswechsel 3/2009 mit dem Titel „Kritische Soziale Arbeit“. In dieser Literatur gibt es Übereinstimmung, dass die Ökonomisierung von neoliberaler Politik, vor allem von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, ausgelöst wurde. Der Prozess wird aber unterschiedlich interpretiert: als Chance, als Notwendigkeit, als Herausforderung, als Disziplinierung, als Vermarktlichung.

Auffallend ist, dass einige Autor_innen befürwortend über die neoliberale Ökonomisierung schreiben (siehe z.B. Lutz 2008), andere eher kommentierend sowie den Vorgang kritisierend (siehe z.B. Diebäcker/Ham-

mer 2009). Diese Gegensätze sind für uns Anlass, einen zusätzlichen Blickwinkel in den Diskurs über den Prozess des Wandels einzubringen. Dazu stellen wir theoretische Grundlagen dar. In Kapitel I ist dies das alternativ-politökonomische „5-Sektorenmodell der Gesamtwirtschaft“. In Kapitel II sind es Ausführungen zur Erklärung des Begriffs und zur Art der Arbeit sozialer Dienstleistungen aus feministischer und dabei vor allem Care-ökonomischer Sicht. In Kapitel III wenden wir uns abschließend noch einmal der im Titel gestellten Frage zu.

Wenn wir im Folgenden über soziale Dienstleistungen schreiben, dann ist die Arbeit gemeint, die in den diversen Sozialbereichen, wie Gesundheit, Erziehung, Bildung, Soziales, geleistet wird.

I. Ökonomien gibt es mehrere. Daher: Welche Ökonomie?

Da es um eine „Ökonomisierung“ geht, ist die Frage nach der Ökonomie(-vorstellung) eine grundlegende. Sie ist sowohl für die Analyse dessen, worin der Wandel bisher bestand, wesentlich, als auch für die Entwicklung von Perspektiven diverser Akteur_innen.

So schreiben Buestrich/Wohlfahrt (2008:7), dass seit den 1990er Jahren eine Debatte um die „Notwendigkeit und Angemessenheit“ einer „Ökonomisierung des Sozialen“ geführt wird. Diese Debatte ist entweder überflüssig, denn schon immer ging es bei sozialer Dienstleistungsarbeit, wie bei jeder Arbeit, um Ökonomie, um Effizienz, Effektivität, Qualität, Wirkung, Leistung etc. Das machen auch die genannten Autoren deutlich. Oder aber, mit Ökonomisierung ist etwas anderes gemeint, und zwar der Umbau, die Restrukturierung der sozialen Dienstleistungsarbeit nach der Betriebswirtschaftslehre und Rationalität des For Profit Sektors, die zudem vor allem für Industriebetriebe, die Güter herstellen, entwickelt wurde. Im engeren, diese Ökonomisierung befürwortenden Diskurs drängt sich die Vermutung auf, dass fachfremde Wirtschaftsvokabeln übernommen werden, ohne sie auf ihre Eignung für den Non Profit Sektor zu hinterfragen.

„Das 5-Sektorenmodell der Gesamtwirtschaft“ kann helfen zu klären, nach welcher Ökonomievorstellung soziale Dienstleistungsarbeit ökonomisiert wird und wie es diesbezüglich weitergehen soll. In diesem Modell werden fünf Sektoren unterschieden, wie Abbildung 1 (S. 58) zeigt.

In allen fünf Sektoren der Gesamtwirtschaft wird gewirtschaftet. Allerdings unterscheiden sie sich in ihrer Wirtschaftsweise, da im Modell angenommen wird, dass jeder Sektor nach eigenen Rationalitäten und

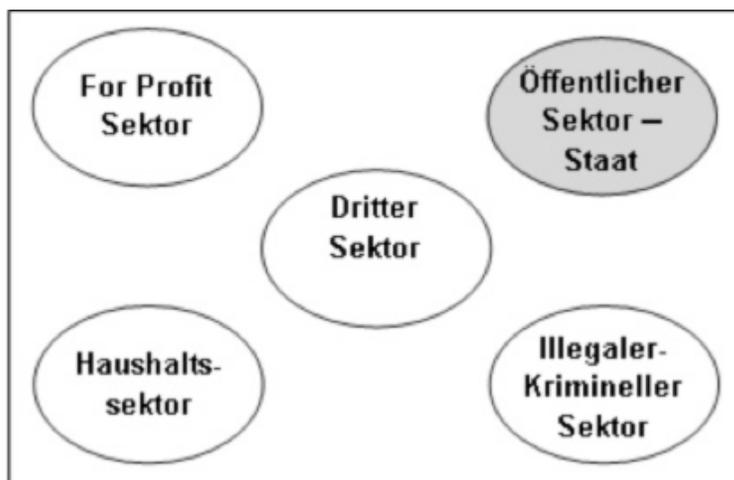


Abb. 1: Das 5-Sektorenmodell der Gesamtwirtschaft
Quelle: Luise Gubitzer

Menschenbildern wirtschaftet. Im *Haushaltssektor* wird nach einer Versorgungs-, Fürsorge- und Vorsorge-rationalität gewirtschaftet. Das Menschenbild ist das eines abhängigen Menschen und eines Beziehungswe-sens. Diesen Annahmen gemäß wird jeder Mensch je nach Lebensphase und Lebensumstand mit den Leistungen unbezahlter Dienstleistungsarbeit versorgt.

Im *Dritten Sektor* werden politisch-ethische Wertera-tionalitäten angenommen. Diese können z.B. in einer politischen Gesinnung, im Altruismus und in einer Religion fundiert sein. Dem entsprechen dann auch die Menschenbilder. Bei NPOs, die eine soziale Dienstleistung erbringen, ist dies häufig ein Menschenbild des Hilfe benötigenden Menschen sowie ein ganzheitliches Menschenbild. Aus diesen Rationalitäten und Menschenbildern folgt, dass beim Wirtschaften Versorgung, Fürsorglichkeit und die Wahrung der menschlichen Würde berücksichtigt werden. Dies führt dazu, dass die erbrachte soziale Dienstleistung, trotz der nicht auf Gewinn ausgerichteten Wirtschaftsweise und der Unterstützung von Erwerbsarbeit durch ehrenamtliche Arbeit, höhere Kosten verursachen kann als die Leistung eines Anbieters sozialer Dienstleistungen aus dem For Profit Sektor beim niedrigpreisigen Angebot. Denn aufgrund der im Modell getroffenen Annahmen wird zum Beispiel ein pflegebedürftiger Mensch nicht nur mit Nahrung, sauberer Bettwäsche und Medikamenten versorgt, sondern all dies erfolgt auch mit der dafür nötigen Zuwendung und Qualifikation, die Person wird kommunikativ und mit ihren noch vorhandenen körperlichen Möglichkeiten einbezogen. Das erfordert zum Beispiel eine wesentlich längere Verweildauer der Erwerbsperson,

was Kosten verursacht. Zudem wird gemäß Menschenbild und Rationalität eine umfassende Leistung erbracht, wie z.B. Spazierengehen und sonstige Aktivitäten. Auch das braucht Zeit, für die die Erwerbsarbeitskraft bezahlt werden muss. Diese Leistungen werden auch von Anbietern im For Profit Sektor erbracht, allerdings nur beim hochpreisigen Angebot, wie z.B. in „Seniorenresidenzen“.

Im *Öffentlichen Sektor – Staat* werden sozial-ökonomische Rationalitäten angenommen, wie eine Umverteilungs- und Versorgungsrationalität. Bei den Menschenbildern ist es besonders wichtig, dass sie geschlechtersensibel sind, dass

Frauen und Männer, Mädchen und Buben als Personen mit Rechten und mit Fähigkeiten sowie ab dem entsprechenden Alter Frauen und Männer als politische Bürger_innen gesehen werden. Aus der Annahme des Menschen als eines mit Fähigkeiten ausgestatteten Wesens (siehe Nussbaum 1999:57f.) und der Versorgungsrationalität leitet sich zum Beispiel für die soziale Dienstleistung Bildung die Aufgabe des Staates ab, die materiellen, institutionellen und pädagogischen Bedingungen zur Verfügung zu stellen, die jedem Kind und jedem Jugendlichen, jeder Frau und jedem Mann die Möglichkeit bieten, ihre Fähigkeiten zu entdecken und weiterzuentwickeln. Gemäß diesen Modellannahmen ist der Öffentliche Sektor – Staat zur kostenlosen bzw. leistbaren Versorgung mit sozialen Dienstleistungen in einer sehr guten Qualität verpflichtet.

Im *For Profit Sektor* wird bei Unternehmer_innen eine Gewinnerzielungs- bzw. Gewinnmaximierungsrationalität angenommen. Als Menschenbild dient i.d.R. das Bild des Schumpeterschen Unternehmers sowie jenes des homo oeconomicus. Gemäß diesen Annahmen wird so gewirtschaftet, dass ein Gewinn bzw. der höchstmögliche Gewinn erzielt wird. Menschen werden dazu als Ware Arbeitskraft am Arbeitsmarkt zu den geringstmöglichen Kosten gekauft und in den Betrieben beschäftigt. Gemäß der Gewinnrationalität ist es weder das Ziel des Unternehmens, Arbeitsplätze zu schaffen, noch die Versorgung z.B. mit sozialen Dienstleistungen zu sichern. Arbeitsplätze werden geschaffen und soziale Dienstleistungen angeboten, wenn damit Gewinn erzielt werden kann.

Im *Illegalen-Kriminellen Sektor* werden je nach Organisationsform und Position im Sektor unterschiedliche Rationalitäten angenommen. „Illegal“ und „kriminell“ sind hier juristische Begriffe und verweisen auf Gesetzesübertretungen bei der Ausübung der wirtschaftlichen Aktivität. Zum illegalen Segment des Sektors zählen all jene Erwerbsformen, für die gesetzliche Vorschriften bestehen, die aber bei der Wirtschaftstätigkeit nicht eingehalten werden. All jene wirtschaftlichen Aktivitäten, die gesetzlich verboten sind, bilden das kriminelle Segment des Sektors, wozu vor allem alle Wirtschaftstätigkeiten des organisierten Verbrechens gehören. Rationalitäten, die hier angenommen werden, sind eine Gewinnmaximierungsrationalität, eine Einkommensmaximierungsrationalität, eine Gewalt-rationalität; aber auch eine Versorgungs- und Existenzsicherungsrationalität. Beispiele für angenommene Menschenbilder sind der Mensch, der seine Regeln selbst macht, der Mensch ohne Recht und Würde, als ausbeutbare Ware. Bei Markt- und Politikversagen findet der Illegale-Kriminelle Sektor seine Marktsegmente. Deren Zunahme unterhöhlt die öffentlichen Budgets, die Einnahmen der gesetzlichen Sozialversicherung und untergräbt die Demokratie.

Alle Organisationen und Personen, die soziale Dienstleistungen erbringen, sind Akteur_innen der Gesamtwirtschaft und wirtschaften. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass die Organisationen des Öffentlichen und des Dritten Sektors, in denen soziale Dienstleistungsarbeit verrichtet wird, Arbeitsmaterial beschaffen, qualifizierte und professionelle Erwerbsarbeitskräfte beschäftigen und über Budgets verfügen. In diesem Sinne bedarf es jeweils einer adäquaten, den Rationalitäten, Menschenbildern und Aufgaben entsprechenden Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftsweise.

Eine Zuordnung sozialer Dienstleistungsarbeit zu den fünf Sektoren in der Zeit des Wohlfahrtsstaates der 1970er Jahre, der Zeit der Etablierung dieser Tätigkeit als qualifiziertes Segment des Arbeitsmarktes, ergibt das Folgende: Soziale Dienstleistungsarbeit als formale Erwerbsarbeit wurde vor allem im Öffentlichen Sektor – Staat und im Dritten Sektor geleistet. Im Dritten Sektor wurde dies ergänzt durch ehrenamtliche soziale Arbeit vor allem von Frauen. Der Öffentliche Sektor – Staat hat in seinem Selbstverständnis, Wohlfahrtsstaat zu sein, soziale Dienstleistungsarbeit nach einer Versorgungsrationalität mit sehr guter Qualität, gratis oder leistbar, gesetzlich geregelt, finanziert und organisiert. Dies basierte auf einer seinen Aufgaben entsprechenden Wirtschaftsweise, die z.B. das Kos-

tendeckungsprinzip beinhaltete. Er arbeitete bei der Versorgung arbeitsteilig mit Organisationen des Dritten Sektors – NPOs – zusammen, die soziale Dienstleistungsarbeit in seinem Auftrag erbrachten, da sie aufgrund ihrer Werterationalität und ihres ganzheitlichen Menschenbildes qualitativ hochwertige Arbeit und Versorgung leisteten.

Im For Profit Sektor wurden nur wenige soziale Dienstleistungen angeboten, da die Versorgung mit diesen im Wohlfahrtsstaat vorrangig über öffentliche Güter erfolgte. Es bestand auch wenig Notwendigkeit, soziale Dienstleistungen als bezahlte Arbeit jenseits der einzuhaltenden Gesetze als Schwarzarbeit im Illegalen Sektor anzubieten, wodurch dieses Angebot auch eher klein war. Als unbezahlte Arbeit wurde persönliche und unterstützende Dienstleistungsarbeit als Betreuungs- und Hausarbeit im Haushaltssektor geleistet. Dann kam die Veränderung.

1.1. Die Ökonomisierung: Ein Befund

In vielen Ländern, so auch in Österreich und Deutschland, kam es spätestens ab den 1990er Jahren zu Veränderungen. Diese erhielten in Österreich noch einmal eine Verschärfung mit der ÖVP/FPÖ-Regierung ab 2000. Ihre Sozialpolitik bezeichnet Talos (2001:17) als eine „zwischen konservativer Tradition und neoliberaler Orientierung“. Der Öffentliche Sektor – Staat begann, durch das Abgehen von der Vereinbarung von Rahmenverträgen Wettbewerb zu inszenieren. Ausschreibungen wurden eingeführt. Seither konkurrieren sowohl freie Trägerorganisationen – NPOs – aus dem Dritten Sektor untereinander als auch mit Anbietern aus dem For Profit Sektor. Der Öffentliche Sektor – Staat begann die Rationalität und Betriebswirtschaft des For Profit Sektors für die sozialen Dienstleistungen zu übernehmen. Er wendete diese auf die eigenen Organisationen an als auch auf jene des Dritten Sektors.

Als neue Anbieter kamen nun Mitbewerber aus dem For Profit Sektor hinzu und Anbieter aus dem Illegalen Sektor. Beide hatten gute Chancen, Marktanteile vom Dritten Sektor zu holen. Zum einen indem sie Angebots- und Preisdifferenzierung für diverse Einkommensgruppen machten. Zum anderen mittels Dumpingpreisen, da sie aufgrund der Gewinnerzielungsrationalität mittels eingeschränkter Leistungen und prekärer Arbeitsverhältnisse die Kosten niedrig hielten. Weitere Mitbewerber in Form von gewinnmaximierenden Sozial-Konzernen kamen mit der EU-Niederlassungsrichtlinie sowie durch die „vermehrten, europaweiten Ausschreibungsverfahren“ hinzu (Buestrich/Wohlfahrt 2008:24).

Die Sozialpolitik des „mehr Markt-Anteil für den For Profit Sektor“ wurde durch eine entsprechende Arbeitsmarktpolitik unterstützt. Einerseits mit einer De-regulierung von arbeitsrechtlichen Errungenschaften in Richtung Flexibilisierung und Prekarisierung durch die Einführung neuer atypischer Beschäftigungsformen (vgl. Talos 2001). Andererseits geschah dies durch die Anforderung an Sozialarbeiter_innen, Menschen im Sinne „suppressiver Aktivierung“ (Stelzer-Orthofer 2008:20) rasch zu aktivieren, sie mit Trainings rasch fit zu machen, damit sie ihre Arbeitskraft wieder am flexibilisierten Arbeitsmarkt anbieten.

Gar nicht im Schatten dieses Wandels wuchs das Angebot sozialer Dienstleistungen im Illegalen Sektor. Zum Beispiel waren 2005 in Österreich 40.000 Personen, vor allem Zeit-Migrantinnen, in Schwarzarbeit als 24 Stunden-Pflegekräfte in privaten Haushalten beschäftigt (vgl. diePresse.at, 2005). Mit dem „Hausbetreuungsgesetz“ wurde ab 1.7.2007 eine Legalisierung der 24-Stunden-Pflege versucht (siehe Nöstlinger 2007). Damit wurden aber prekärste Arbeitsbedingungen, überwiegend von Zeitmigrantinnen, legitimiert. Die unbezahlte Arbeit im Haushaltssektor in eigenen und familiennahen Haushalten ist einerseits unter vielfältigen Druck geraten, vor allem jene Frauen, die sie tun. Sie erhielt aber auch Unterstützung und Flexibilität durch die erleichterten und erweiterten Zukaufsmöglichkeiten von sozialer Dienstleistungsarbeit aus anderen Sektoren, vor allem aus dem Dritten Sektor.

Das ist ein sehr kurzer, grobmaschiger Befund dessen, was sich zwischen den verschiedenen Ökonomien/Sektoren, in denen soziale Dienstleistungsarbeit geleistet wird, getan hat und sich nach wie vor tut. Der For Profit Sektor dehnt sich aus. Der Öffentliche Sektor – Staat kürzt, baut soziale Dienstleistungen gemäß den Vorbildern im For Profit Sektor um und funktionalisiert sie für seine Flexibilisierungs-, Disziplinierungs- und Kontrollinteressen. Im Dritten Sektor hat es einen Konzentrationsprozess gegeben durch Betriebszusammenschlüsse und -übernahmen und einen Prozess des Umbaus von NPOs in enger Anlehnung an die Betriebswirtschaftslehre des For Profit Sektors. Das „Neue Ehrenamt“ wurde und wird propagiert. Der Illegale Sektor „profitiert“ und der Haushaltssektor „gfreitet“ sich durch.

Von dem engen Ökonomieverständnis des For Profit Sektors ausgehend, war es ein Leichtes, Einrichtungen sozialer Dienste des „Missmanagements“ zu bezichtigen und folglich die „flächendeckende Durchsetzung“ eines nach der For Profit-Betriebswirtschaft

ausgerichteten Sozialmanagements zu verlangen und durchzusetzen (Buestrich/Wohlfahrt 2008:17). Doch es handelt sich bei den Wirtschaftsweisen der öffentlichen und freien Träger (NPOs) sozialer Dienstleistungen um gänzlich andere als bei den Industriebetrieben des For Profit Sektors oder bei den profitorientierten Dienstleistungsbetrieben wie Werbeagenturen und Anwaltskonsortien. Und es handelt sich bei sozialer Dienstleistungsarbeit um eine gänzlich andere Arbeit als bei der industriellen Herstellung von Gütern oder eines Werbespots (siehe II). Beides wird im Folgenden noch genauer unterschieden.

I.2 Was macht den Unterschied?

Das große Politik- und teilweise auch Wissenschaftsversagen bestand darin, nicht bei der Wirtschaftsweise der sozialen Dienstleistungsarbeit anzusetzen, die Probleme zu verstehen und innerhalb dieser Wirtschaftsweisen, innerhalb ihrer Rationalitäten, Menschenbilder, Ziele und Aufgaben, Verbesserungen und Lösungen zu suchen. Es war Absicht neoliberaler Politik und Wissenschaft, die ihrer eingeschränkten Gewohnheit, Wirtschaft zu denken, entsprach (siehe Ptak 2007:73f.), unter dem Spar-Slogan den Sozialbereich gemäß und für die Tauglichkeit des For Profit Sektors umzubauen. Dieser konnte diesen Geschäftszweig zum Zwecke der Gewinn- und Renditemaximierung ausbauen. Es zog daher nicht „die“ Betriebswirtschaftslehre in die Organisationen der Bereitstellung sozialer Dienstleistungsarbeit ein, sondern eine ganz bestimmte, nämlich jene, die für die industrielle Herstellung und Vermarktung von Gütern für Gewinnzwecke entwickelt wurde.

Die Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftsweise sozialer Dienstleistungsbetriebe ist vor allem jene des Öffentlichen Sektors und die des Dritten Sektors. Sie hat andere „Funktionsprinzipien“. Zum Beispiel das *Kostendeckungsprinzip* anstelle des Gewinnerzielungsprinzips. Soziale Dienstleistungsarbeit ist von ihrer Beschaffenheit und Aufgabe, von ihrem Beweggrund her nicht auf Gewinn ausgerichtet, sondern auf die Arbeit an sich, einen Dienst für und mit Menschen zu leisten. Ihr Ziel und ihre Aufgabe ist die Versorgung in Care-Qualität (siehe II.), gratis oder leistbar.

Es gibt einen gesetzlichen Versorgungsauftrag, zu dem die *Bedarfsdeckung* mittels sozialer Dienstleistungsarbeit gehört. Für die Bedarfsdeckung hat der Öffentliche Sektor – Staat gemäß seinem gesetzlich verankerten Versorgungsauftrag, gemäß seiner Versorgungsrationalität zu sorgen. Daher wird soziale Dienstleistungsarbeit vor allem im Öffentlichen Sektor

– Staat und auch im Dritten Sektor geleistet. Wobei es im Dritten Sektor keine gesetzliche Versorgungs- und Bedarfsdeckungsverpflichtung gibt. Außer die freien Träger – NPOs – handeln im öffentlichen Auftrag, öffentlich finanziert.

Sowohl Versorgung als auch Bedarfsdeckung sind keine Ziele des For Profit Sektors. Dessen Ziele sind Gewinnerzielung bzw. -maximierung und Renditerhöhung. Versorgung und Bedarfsdeckung erfolgen nur insofern, als damit Gewinn erzielt werden kann. Das ist das Funktionsprinzip dieses Sektors. Vorrangig aus diesem Grund ist er gänzlich ungeeignet für den Großteil der sozialen Dienstleistungen und er interessiert sich auch nur für jene, die mit Gewinn verkauft werden können. Der For Profit Sektor reagiert daher nicht grundsätzlich auf Bedarf, sondern er schafft Bedarf und Nachfrage. Er bedient nur jenen Bedarf, der auch zur Nachfrage wird. Und Nachfrage ist immer Marktnachfrage, d.h. zahlungskräftige/zahlungsfähige Nachfrage. Erst dann ist sie per definitionem Nachfrage und das unterscheidet sie von Bedarf und Bedürfnis. Nachfrage setzt die Verfügung über Geld voraus. Und über das verfügen viele Menschen, die soziale Dienstleistungsarbeit brauchen, häufig nicht. Soziale Dienstleistungsarbeit hat es mit Menschen zu tun, die sich in einer Situation befinden, in der sie Leistungen bedürfen, ohne sie bezahlen zu können; teilweise auch ohne diese Leistungen zu wollen, wie z.B. bestimmte Umschulungen bei Arbeitslosigkeit, Zwangs-Beratungen oder eine Heimunterbringung.

Es ist ein wesentliches Element personenbezogener sozialer Dienstleistungsarbeit, mit der Person zu eruiieren, welchen individuellen Bedarf sie hat und welche Leistungen sie individuell braucht. Quantität und Qualität der Bedarfsdeckung mittels sozialer Dienstleistungsarbeit sind aus diesem Grund wenig standardisier- und rationalisierbar (siehe II.).

Es sind aus diesem Grund auch andere Kategorien der Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftsweise des For Profit Sektors nicht auf soziale Dienstleistungsarbeit anwendbar. Dazu gehört die Kategorie der Kundin, des Kunden, der Nachfragerin, des Nachfragers. Diese sind ökonomietheoretisch mit Konsument_innensouveränität ausgestattet, sie sind fähig, subjektive Präferenzen zu bilden, autonome Marktentscheidungen zu treffen, rationale Nutzenmaximierung zu betreiben. Vieles von dem trifft auf Menschen, die einen Bedarf nach den Leistungen sozialer Dienstleistungsarbeit haben, nicht oder nur eingeschränkt zu. Stattdessen werden folglich Begriffe wie *Klientin/Klient* verwendet.

Das ist mit ein wesentlicher Grund, warum soziale Dienstleistungsarbeiten ein *öffentliches Gut* und in manchen Bereichen, wie Schule, auch ein *meritorisches Gut* sind. Beide sind darüber definiert, dass das *Ausschlussprinzip* nicht gelten darf, d.h. dass niemand von der Inanspruchnahme ausgeschlossen sein kann oder darf. (vgl. Nowotny/Zagler 2009:60ff.) Menschen dürfen als Staatsbürger_innen nicht von den sozialen Dienstleistungen ausgeschlossen werden. Das ist im For Profit Sektor gänzlich anders: Das Ausschlussprinzip ist ein zentrales Prinzip seiner Wirtschaftsweise und der Gewinnmaximierungsrationalität. Alle Personen, die den Preis nicht bezahlen können, sind von diesen Angeboten ausgeschlossen. Deren Bedarf wird nicht gedeckt.

Über die Finanzierung „sozialer Dienste und Einrichtungen“ sorgt der Staat „für ihre *De-Kommodifizierung*: Soziale Dienstleistungen werden größtenteils nicht wie kommerzielle Dienstleistungsangebote“ mit Preisen bewertet, auf Märkten gehandelt. Die Bereitstellung und Finanzierung sozialer Dienste ist damit bewusst aus der Kommodifizierung im For Profit Sektor und dem Rentabilitätsdenken herausgenommen und „wird nicht nach den Kriterien von kaufkräftiger Nachfrage und renditeinduziertem Angebot reguliert“ (Buestrich/Wohlfahrt 2008:18).

Der Bedarf nach sozialen Dienstleistungen ist gestiegen und steigt weiter. Ein Teil des erhöhten Bedarfs ist die Folge der Wirkung neoliberaler Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Dazu zählen zum Beispiel der erhöhte Bedarf an Schuldenberatung, diverse Leistungen für Menschen, die in Armut leben, und für Menschen, die von struktureller und konjunktureller Arbeitslosigkeit betroffen sind, sowie Leistungen für Frauen und Mädchen, denen Gewalt angetan wird. Aber in einer Reichtumsökonomie steigt auch der Bedarf an qualifizierten Kindergartenplätzen, qualitativ hochwertigen Gesundheitsleistungen sowie an ebensolchen Pflegeleistungen. Soziale Dienstleistungsarbeit ist ein großes Arbeitsmarktsegment in allen vier Erwerbssektoren geworden.¹ Sie dient damit dem EU-Beschäftigungsziel und sie ist mit ihrer Wertschöpfung und ihrer Multiplikatorwirkung ein Wirtschaftsfaktor, der wesentlich zum BIP beiträgt. Aber auch durch die Fehlorganisation von sozialer

¹ Mit den vier Erwerbssektoren sind alle außer dem Haushaltssektor gemeint. Er ist kein Arbeitsmarktsegment, da jene Personen die in Haushalten gegen Entgelt beschäftigt werden, entweder zum illegalen Sektor gehören, wenn sie schwarz arbeiten oder zum For Profit Sektor, wenn sie legal arbeiten.

Dienstleistungsarbeit entsteht wiederum Bedarf nach ihr, da der entstehende Druck zu gesundheitlichen Problemen führt bei Menschen, die die Arbeit leisten.

Die bisher dargelegten Grundlagen können vielleicht hilfreich sein zu erkennen, was die tieferen Gründe für die Missstände sind, sowie zu deren Behebung beitragen und dem Wandel eine andere Richtung geben. Aber das ist nicht genug. Voraussetzung für die Bereitstellung in jedem Sektor ist das Verständnis dessen, was soziale Dienstleistungsarbeit für eine Arbeit ist, wozu wir im Folgenden eine Grundlage für die Schärfung einer Perspektive anbieten. Denn derzeit fehlt dieses Verständnis noch weitgehend bei jenen, die die Betriebe leiten und finanzieren, was zu enormen gesundheitlichen und Einkommensproblemen bei vielen führt, die die Arbeit tun – und das in allen Sektoren.

II. Soziale Dienstleistungsarbeit: Welche Arbeit?

„Für Mädchen gibt es keine öffentlichen Bildungsstätten, folglich auch nichts Unnützes, Absurdes oder Überspanntes in ihrer Erziehung. Sie lernen gemeinhin nicht mehr als das, was ihre Eltern oder Erzieher für sie als notwendig oder nützlich ansehen. Alles in ihrer Erziehung ist auf einen praktischen Zweck ausgerichtet: Sei es, ihre natürliche Anmut zu vervollkommen, sei es, sie zu Sittsamkeit, Bescheidenheit, Keuschheit, Sparsamkeit zu erziehen, mit dem Ziel, sie gleichermaßen darauf vorzubereiten, Hausfrau und Mutter zu werden und ihre Aufgaben als solche gut zu erfüllen. Der Frau ist jeder Teil ihrer Erziehung das ganze Leben lang irgendwie von Nutzen oder Vorteil“ (Adam Smith 1776/1996, 662f.).

Dieses Zitat aus 1776 von Adam Smith, einem Ahnherrn der Politischen Ökonomie, enthält das Grundproblem, mit dem ein Großteil sozialer Dienstleistungsarbeit bis heute behaftet ist. Bei Adam Smith ist sie im privaten Haushalt angesiedelt. Sie wird von Frauen wie Ehefrauen/Hausfrauen, Müttern, Töchtern und in bürgerlichen Haushalten von – großteils – weiblichem Personal verrichtet. Sie braucht keine formelle Ausbildung. Sie ist auf einen praktischen Zweck gerichtet. Die Arbeit wird aus Liebe, Verpflichtung, Sitte und sittsam verrichtet. Sie wird nicht bezahlt bzw. gering bezahlt (Personal). Sie umfasst persönliche Dienstleistungen ebenso wie unterstützende.

Durch die Ansiedelung dieser Dienstleistungsarbeit – Dienstbot_innenarbeit – im Haus und später im Haushalt wurde sie über Jahrhunderte kaum Gegenstand der Forschung von Ökonomen. Dienstleistungsarbeit

blieb bis in das 20. Jahrhundert weitgehend aus der theoretischen Befassung ausgeblendet.

Durch ihre geschlechtsspezifische Zuordnung blieb sie gemäß der Abwertung der Frauen auch abgewertet. Die Herausforderung im Dienstleistungszeitalter, in das die meisten Industrieländer ca. seit den 1970er-Jahren eingetreten sind (siehe Gubitzer 2011), ist es, sozialer Dienstleistungsarbeit ihren Stellenwert zu geben, den sie sowohl für jedes menschliche Leben als auch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt hat. Dazu braucht es ein Verständnis, um welche Arbeit es sich handelt, was ihre Bestimmungsgründe sind. Wenn dies geklärt werden kann, dann ist das auch die Grundlage für ihre Ent-stereotypisierung, Entbiologisierung, Ent-naturalisierung und damit für ihre Objektivierung, da sie keinem Geschlecht per Natur biologisch zugeordnet ist.

Eine erste Antwort auf die Frage: Welche Arbeit? lautet daher, dass es sich bei sozialer Dienstleistungsarbeit um eine historisch geschlechtsspezifisch konnotierte Arbeit handelt, deren Verrichtung über Jahrhunderte überwiegend Frauen zugeschrieben und von diesen im privaten Haushalt, meist unbezahlt oder sehr gering bezahlt, aber auch karitativ geleistet wurde.

II.1 Welche Arbeit? Bezeichnungen

Der Begriff Dienstleistung und theoretische Ansätze dazu wurden vor allem in der Betriebswirtschaftslehre des For Profit Sektors entwickelt (siehe zum Beispiel Corsten/Gössinger 2005). In der Volkswirtschaft wird der Begriff „soziale Dienstleistung“ vorrangig in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung und in der Literatur der Sozialpolitik verwendet. Hier findet sich auch der – oftmals synonym verwendete – Begriff „soziale Dienste“.

Anders als in soziologischen oder auch sozialpädagogischen Zugängen, welche soziale Dienstleistungen meist per se als staatliche Leistungen definieren, setzt sich die Ökonomie vorrangig gerade mit der Erbringung dieser Leistungen auseinander (vgl. Badelt 2001:15). Üblich ist hier der Begriff „Produktion von Dienstleistungen“, welchen wir jedoch besonders für soziale Dienstleistungen als völlig ungeeignet erachten. Zur Präzisierung des Begriffsverständnisses schlägt Christoph Badelt (2001:116) vor, unter sozialen Dienstleistungen „personenbezogene Leistungen zu verstehen, die in den Bereich der Beratung, der Behandlung, der Betreuung und der Pflege“ fallen.

In der Ökonomie gibt es eine, sich in Aufarbeitung befindende, Tradition von Ökonominen, die sich mit den unbezahlten Dienstleistungsarbeiten im Haushalt,

der Erwerbsarbeit und auch mit bezahlten Dienstleistungsarbeiten von Frauen beschäftigten.² Circa seit den 1970er Jahren befassen sich Arbeitsmarktökonominnen geschlechtersensibel mit der Verbindung von bezahlter und unbezahlter Arbeit. Die Bezeichnung „unbezahlte Arbeit“ kann als synonyme Bezeichnung für den Großteil der unbezahlten persönlichen und unterstützenden Dienstleistungen gesehen werden. Die Befassung mit unbezahlter Arbeit wurde daher auch einer der wichtigsten Forschungsstränge der sich in den 1990er Jahren etablierenden Feministischen Ökonomie (siehe Hoppe 2002).

Innerhalb der Feministischen Ökonomie ist die Care-Ökonomie ein wichtiger Forschungszweig geworden. Ihr zufolge umfasst soziale Dienstleistungsarbeit sowohl bezahlte als auch unbezahlte Arbeit. Statt dem Begriff „soziale Dienstleistungsarbeit“ wird meist der Begriff „Care-Arbeit“ verwendet. Er umfasst unbezahlte persönliche und unterstützende Dienstleistungen und die Erwerbsarbeit mehrerer sozialer Bereiche. Unbestritten zählen dazu Gesundheit, Erziehung und Bildung sowie die Soziale Arbeit im engeren Sinn, die von der Berufsgruppe der Sozialarbeiter_innen erbracht wird. Sowohl für die Theoriearbeit als auch für die Erbringer_innen sozialer Dienstleistungsarbeit ist es wichtig, zwischen persönlicher Dienstleistungsarbeit und unterstützender Dienstleistungsarbeit zu unterscheiden. Denn persönliche soziale Dienstleistungsarbeit ist wesentlich auf die unterstützende Dienstleistungsarbeit, wie z.B. diverse Reinigungsarbeiten, angewiesen (siehe Gubitzer 2013).

Neben der Forschung der feministischen Ökonominen ist es ein Verdienst der internationalen Frauenbewegung, dass „unbezahlte und bezahlte personenbezogene Dienstleistungen, die wichtig sind für das Überleben und das tägliche Wohlbefinden von Menschen“, als Care-Tätigkeiten gefasst werden (Mädörin 2007:142f.). Der Begriff Care kommt sowohl in der Theorie als auch im Bewegungskontext aus dem Zusammenhang der unbezahlten Arbeit und den Diskursen um die Verteilung der Erwerbs- und der Familienarbeit (vgl. Brückner 2011:207). Mittlerweile wird er jedoch auch für die Beschreibung von Erwerbsarbeit im Bereich sozialer Dienstleistungen verwendet (vgl. Gubitzer/Mader 2011:12).

2 In der Literatur finden sich seit einigen Jahren Autorinnen, die Biographien und Werk von Frauen, wie z.B. Jane Marcet oder Harriet Martineau, aufarbeiten, die sich mit Ökonomie beschäftigt haben, um auf diese Weise deren Überlegungen einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich zu machen (siehe z.B.: Gronert 2001).

Oftmals wird für Care-Arbeit auch der Begriff *Sorgearbeit* verwendet. So etwa sieht Margrit Brückner (2011:207) im Begriff Sorge die adäquate deutsche Übersetzung für das englische Wort Care. Die treffendere Übersetzung „Fürsorge“ sieht sie mit Hinblick auf den Nationalsozialismus geschichtlich als zu belastet an, um sie zu verwenden (vgl. ebd.). Diese Ausführungen zeigen, dass es eine Begriffsvielfalt gibt.

II.2. Welche Arbeit? Kennzeichnungen

Soziale Dienstleistungen stellen eine *spezifische Arbeit* dar. Eines ihrer zentralen Kennzeichen ist, dass sie *von Personen erbracht* werden muss. Sie kann von Technologie bzw. Maschinen, wie PC, einem medizinischen Bett etc., unterstützt, aber nicht ersetzt werden. Im Bereich persönlicher sozialer Dienstleistungen arbeiten Menschen mit und für Menschen und daher steht „nicht der materielle Gehalt im Vordergrund ..., sondern eine prozesshafte Leistungserbringung“ (Oechler 2011:259).

In der Definition von Margrit Brückner (2011:207) werden Kennzeichen von Care-Arbeit deutlich. Care (-Arbeit) bezeichnet den „gesamten Bereich familialer und institutionalisierter pflegender, erziehender und betreuender Sorgetätigkeit im Lebenszyklus (Kinder, pflegebedürftige und alte Menschen) sowie personenbezogene Hilfen in besonderen Lebenslagen (von Arbeitslosigkeit über häusliche Gewalt bis Wohnungslosigkeit)“. Auch hier werden als Sorgearbeit unbezahlte und bezahlte soziale Dienstleistungen gefasst, die in den verschiedenen *Lebensphasen* jedes Menschen anfallen, wie alle Arbeiten, die ein Kleinkind braucht, der Unterricht in der Schule, die Pflege im Fall von Krankheit und bei all jenen Menschen, die alt werden, die Unterstützung, die sie dann brauchen. Als Beispiele für ganz bestimmte *Lebensumstände*, die professionelle bezahlte soziale Dienstleistungen benötigen, werden im Zitat Arbeitslosigkeit, Wohnungslosigkeit und häusliche Gewalt angeführt. Geleistet wird diese z.B. von fachspezifisch ausgebildeten professionellen Sozialarbeiter_innen. Ein Kennzeichen dieser Arbeit ist es, auf die Bedürftigkeit von Menschen zu reagieren. Somit wird deutlich, dass es zum Menschsein gehört, zu manchen Zeiten im Leben von anderen Menschen abhängig zu sein. Immer dann, wenn es sich um professionelle Erwerbsarbeit handelt, wird ersichtlich, dass es fachlich qualifizierter Fachkräfte, wie Ärzt_innen, Pfleger_innen, Lehrer_innen, Sozialarbeiter_innen etc., bedarf.

Vielen personenbezogenen Dienstleistungen ist ein „*Machtgefälle*“ zwischen den dienstleistenden Personen und den Klient_innen inhärent, „ein Verant-

wortlichkeits- und Abhängigkeitsverhältnis“ während des Arbeitsprozesses (Madörin 2007:142). Daher sind Dimensionen wie Macht und Prozesshaftigkeit, aber auch die Tatsache, dass beiden Seiten Aufmerksamkeit gilt – jenen Personen, die einen Dienst in Anspruch nehmen bzw. erhalten, und jenen Personen, die Dienste leisten, wichtig. Im historischen Kontext ist es interessant zu sehen, dass Care-Arbeit, die in die Intimsphäre von Menschen eingreift, früher von Sklav_innen, Leibeigenen und sonstigen Frauen erledigt worden ist – „von Leuten ohne Macht und mit einem niedrigen sozialen Status vorwiegend für Leute mit Macht und einem höheren Status“ (ebenda:157). Das Machtgefälle, welches Care-Tätigkeiten eigen ist, war auf diese Weise umgedreht und verkleinert worden. Mascha Madörin (2007:157) fragt daher, ob diverse Gesetze nicht auch heute dazu beitragen, bestimmte Care-Dienstleistungen mittels niedriger Löhne leistbar und wenig prestigeträchtig zu halten. Denn industriennahe Dienstleistungen, wie z.B. jene von Jurist_innen oder Top-Sekretär_innen, werden ganz selbstverständlich viel besser dotiert.

Trotz dieses Gefälles in der Entlohnung kann Folgendes festgestellt werden: „Sowohl für AdressatInnen wie professionelle Akteure der Sozialen Arbeit (auch sie mittlerweile meist in prekären Beschäftigungsverhältnissen) gilt: Sorgetätigkeiten für Familienangehörige sind – wenn sie nicht privat oder altruistisch, sondern professionell geleistet werden, teuer.“ (Althans 2012:36) Pflagetätigkeit, Bildungsarbeit und Sozialarbeit sind Beispiele für solche Tätigkeiten. Die *Kostenintensität* einerseits und (teilweise) gleichzeitige *Prekarität* von Arbeit im Bereich sozialer Dienstleistungen andererseits können als Dilemma erkannt werden, welches neoliberalen Wirtschaftsweisen inhärent ist. Solange dieses Dilemma nicht auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene gelöst wird, sondern „als Widerspruch von Arbeit und Kapital“ (Michalitsch, 2006:95) in das Subjekt bzw. in eine Organisation verlagert wird, erzeugt es individualisierten Konkurrenzkampf und scheinbar unauflösbare Konflikte (vgl. ebd.).

Die bisher dargestellten Kennzeichen sozialer Dienstleistungsarbeit wurden von den zitierten Autor_innen theoretisch hergeleitet. Eine weitere Möglichkeit, Kennzeichen zu erarbeiten, ist es, den Erfahrungen von Praktiker_innen Raum zu geben. Eine passende Methode hierfür ist Economic Literacy, auch Wirtschaftsalphabetisierung genannt. Es handelt sich dabei um einen Ansatz der Erwachsenenbildung, welcher speziell die regionale, nationale, EU-weite und globale Wirtschaft thematisiert. Dieser Ansatz „geht von

den Erfahrungen der Teilnehmerinnen aus, stellt diese Erfahrungen in einen gesellschaftlichen Zusammenhang und bietet einen theoretischen Rahmen an, der die strukturellen Ursachen der wirtschaftlichen und sozialen Probleme transparent macht und Lösungen zuführt.“ (Verein JOAN ROBINSON u.a. 2010:6) Großer Wert wird dabei auf das gemeinsame Generieren von ökonomischem Wissen gelegt und darüber hinaus ist Wirtschaftsalphabetisierung „als emanzipatorisches Instrument im Zusammenhang mit frauenpolitischen Zielsetzungen“ zu verstehen. (Klawatsch-Treitl 2005:65).

Mittels Economic Literacy setzten sich beispielsweise die dreizehn Teilnehmerinnen eines Workshops, der im Mai 2013 an der FH Campus Wien stattfand, mit Sozialer Arbeit als Care-Tätigkeit auseinander (vgl. Klawatsch-Treitl/Novy 2013). Der Titel der Veranstaltung lautete: „Was für eine Arbeit?“ Die Teilnehmerinnen charakterisierten gemeinsam zentrale Merkmale ihrer beruflichen Tätigkeit als Sozialarbeiterinnen. Ausgehend von Rollenspielen und Symbolarbeit wurde dabei Praxis „gespielt“, mit theoretischen Überlegungen der Care-Ökonomie erweitert und schließlich abstrahiert. Die Teilnehmerinnen haben folgende zentrale Kennzeichen ihrer sozialarbeiterischen Tätigkeit genannt:

- Es gilt, Raum für Gespräche zu schaffen und Menschen in verschiedensten, durchwegs schwierigen Lagen zu erreichen, was vielfältiger Kompetenzen, Fachwissens und methodischer Zugänge bedarf.
- Das Aushalten schwieriger und komplexer Situationen ist von zentraler Wichtigkeit. Soziale Arbeit bedeutet, mit teils nicht planbaren Situationen umzugehen und sich dadurch auch mit eigenen Grenzen zu konfrontieren.
- Es handelt sich um bewusst zu gestaltende Beziehungsarbeit.
- Durch die Arbeit mit Menschen wird es nötig und möglich, „hinter die Kulissen“ zu blicken und zu verstehen, welche sozialen, ökonomischen und politischen Strukturen die Hintergrundfolie für Lebensrealitäten von Klient_innen bilden.
- Um Soziale Arbeit kompetent leisten zu können, brauchen Sozialarbeiter_innen sehr spezifisches Fachwissen, das in Ausbildungen gelehrt/gelernt wird. Gleichzeitig entwickelt sich Soziale Arbeit im beruflichen Alltag durch Reflexion und Weiterbildung, sie wird in der Praxis täglich gelernt.

In den Worten der teilnehmenden Sozialarbeiterinnen werden einige der bereits theoretisch analysierten Kennzeichen sozialer Dienstleistungen deutlich.

Genannt seien die schwierigen Lebenslagen der Klient_innen, die Beziehungsarbeit, die professionelle Haltung (Abgrenzung, Grenzen achten, Reflexion etc.) und Ausbildung. Das Machtgefälle wird implizit deutlich, ebenso die Kostenintensität einer so verstandenen Arbeit. Darin ist enthalten, dass es ein weiteres wichtiges Kennzeichen sozialer Dienstleistungsarbeit ist, dass vieles von dem, was hier genannt wurde, nicht leicht sichtbar ist und eines genauen Hinschauens bedarf. Auch daher erscheint uns die vielfältige Analyse sozialer Dienstleistungsarbeit so zentral.

III. Soziale Dienstleistungen – Quo vadis?

Mit den obigen Ausführungen wollen wir zur Schärfung einer Perspektive des Wandels sozialer Dienstleistungsarbeit in Richtung einer alternativ-politökonomischen und feministischen Richtung beitragen. Dazu haben wir Grundlagen aus diesen Theorierichtungen beschrieben.

Aus der Befassung mit sozialer Dienstleistungsarbeit auf Basis Feministischer Ökonomie wurde deutlich, dass es sich bei ihr sowohl um persönliche als auch um unterstützende Dienstleistungsarbeit handelt. Es ist eine Arbeit, die für alle Menschen in bestimmten Lebensphasen und in bestimmten Lebensumständen von lebenswichtiger Bedeutung ist. Und sie ist konstituierend für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Sie wird als soziale Dienstleistungsarbeit in Form von Erwerbsarbeit und von ehrenamtlicher Arbeit und als Dienstleistungsarbeit im eigenen Haushalt unbezahlt erbracht und das vor allem von Frauen. Nur durch diverse soziale Dienstleistungsarbeiten ist gewährleistet, dass Menschen gut aufwachsen, gut leben sowie in Würde altern und sterben können. Erst sie leisten die Voraussetzungen dafür, dass es Erwerbsarbeitskräfte, dass es bezahlt und unbezahlt arbeitende Frauen und Männer gibt, damit zum Beispiel der For Profit Sektor existieren und Gewinne erzielen kann. Soziale Dienstleistungsarbeit als Erwerbsarbeit muss daher gemäß diesem einzel- und gesamtwirtschaftlichen Wert sowie dem Wert für den gesellschaftlichen Zusammenhalt entlohnt werden.

Es wurde weiters gezeigt, dass soziale Dienstleistungsarbeit eine ganz bestimmte Art von Arbeit ist. Sie braucht daher ihr gemäße Organisationsformen, Bewertungskriterien, Arbeitszeiten. Sie ist auch kein Anhängsel von Maschinen und Technologie, sondern diese können die Arbeit nur unterstützen. Sie ist größtenteils keine kapital-, sondern eine zeitintensive Arbeit.

Sie braucht daher eigene Normen. Diese braucht sie sowohl für die Personen, die die Arbeit tun, als auch

für die Qualität der Arbeit für jene, für die und mit denen die Arbeit erbracht wird. Care-Ökonominnen nennen sie Care-Normen. Wichtig ist, dass diese Normen aus einem demokratischen Prozess unter Einbeziehung der Menschen, vor allem der vielen Frauen, die die Arbeit tun, entstehen. Es wäre notwendig, dass sich Frauen aus allen Sektoren stärker organisieren, sich mit gleichgesinnten Männern verbünden, mit Wissenschaftler_innen und NGOs wie Gewerkschaften zusammenarbeiten und in einem demokratischen Diskussionsprozess Normen entwickeln. Dabei kann bereits auf Konzepten aufgebaut werden, wie zum Beispiel der Wiener Erklärung zur Ökonomisierung und Fachlichkeit in der Sozialen Arbeit (siehe Bakic/Diebäcker/Hammer 2007). Die so erarbeiteten Normen müssten sie dann an den Öffentlichen Sektor – Staat herantragen und auf ihn vielfältig einwirken, um diese gesetzlich zu verankern und zu kontrollieren.

Denn in einem durch die For Profit-Ökonomisierung geschaffenen Klima ist es wichtig, dass die Festlegung von Normen für soziale Dienstleistungsarbeit und die Bereitstellung der Leistungen nicht allein den Arbeitgeber_innen im For Profit Sektor, „dem Markt“, überlassen werden. Auch wenn die Normen für soziale Dienstleistungen gesetzlich festgelegt werden, ist ihre Einhaltung zu kontrollieren, da es gute Gründe gibt anzunehmen, dass „dieser Markt“ dazu tendiert, die Normen zu unterminieren. Susan Himmelweit (2007:597) nennt Gründe, warum der Staat Normen entwickeln muss und dies nicht „dem Markt“ überlassen werden kann. Einer der Gründe ist, dass „der Markt“, wenn er sich selbst überlassen wird, die bereits existierenden Ungleichheiten verschärft. Personen mit hohem Einkommen können sich die teuren und qualitativ hochwertigen sozialen Dienstleistungen kaufen und andere nur die niedrigpreisigen mit schlechter Qualität, wiederum andere können sich gar keine leisten. Damit ist eine leistbare Versorgung in einer bestimmten Qualität nicht mehr gesichert. Weitere Gründe sind, dass anzunehmen ist, dass „die Marktkräfte“ dazu tendieren, Dienstleistungsstandards zu unterminieren. Gesetzlich festgelegten Normen für die Arbeitsbedingungen und die Entlohnung gemäß den dargelegten Spezifika dieser Arbeit sind deswegen auch so wichtig, weil der flexibilisierte Arbeitsmarkt des For Profit Sektors, des Dritten Sektors, des Öffentlichen Sektors und auch des Illegalen Sektors, enormen Druck bezüglich Lohn und Arbeitsbedingungen auf die Arbeitskräfte, und das sind vor allem Frauen, ausübt.

Wird die soziale Dienstleistungsarbeit nach dem oben dargelegten Wert entlohnt und entstehen soziale

Dienstleistungsnormen für die Arbeitskräfte und für die Qualität der Leistung gemäß den obigen Grundlagen, dann wird sich zeigen, welcher der in Kapitel I vorgestellten Sektoren soziale Dienstleistungsarbeit am wirtschaftlichsten, effizientesten, effektivsten bereitstellen kann. Es wird sich weiters zeigen, welche soziale Dienstleistungsarbeit für welchen Bereich, in welchem Sektor oder in welcher Mischung und Arbeitsteilung von den fünf Sektoren nach ihren Rationalitäten, Menschenbildern und der dazu gehörigen Betriebswirtschaftslehre und Wirtschaftsweise erbracht werden soll. Der Wandel zur „Partizipationsgesellschaft“, wie er am Beginn des Beitrages für die Niederlande beschrieben wurde, könnte damit, theoretisch fundiert, vermeidbar sein.

Literatur

- Althans, Birgit (2012): Ein problematisches Verhältnis: Soziale Arbeit und Geschlecht in verschiedenen Diskurslinien und differenten historischen Kontexten. In: Bütow, Birgit/ Munch, Chantal, (Hg.): Soziale Arbeit und Geschlecht. Herausforderungen jenseits von Universalisierung und Essentialisierung. Münster: 22-39.
- Badelt, Christoph (2001): Soziale Dienste als neue Herausforderung für den Sozialstaat. In: Theurl, Engelbert (Hg.): Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende. Heidelberg: 115-135.
- Bakic, Josef/Diebäcker, Marc/Hammer, Elisabeth (2007): Wiener Erklärung zur Ökonomisierung und Fachlichkeit in der Sozialen Arbeit. Online unter: http://www.kriso.at/fileadmin/upload.dir/wienererklarung_04062007_1_.pdf [29.10.2013]
- Brückner, Margrit (2011): Care - Sorge als sozialpolitische Aufgabe und als soziale Praxis. In: Otto, Hans-Uwe/ Thiersch, Hans (Hg.): Handbuch Soziale Arbeit. München: 207-213.
- Buestrich, Michael/Wohlfahrt, Norbert (2008): Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. Bonn: 17-24.
- Corsten, Hans/Gössinger, Ralf (Hg.) (1995): Dienstleistungsökonomie. Beiträge zu einer theoretischen Fundierung. Berlin.
- Diebäcker, Marc/Hammer, Elisabeth (2009): Zur Rolle Sozialer Arbeit im Staat. Skizzen aus regulationstheoretischer Sicht und Foucault'scher Perspektive. In: Kurswechsel 3. Wien: 11-25. diePresse.at, 2005.
- Gronert, Anka (2001): Frauen in der Ökonomie. Die Anfänge in England. Marburg.
- Gubitzer, Luise (2011): Was tun wir, wenn wir tätig sind. Dienste leisten. In: Kurswechsel 1. Wien: 91-105.
- Gubitzer, Luise (2013): Vor dem Fest und danach. In: Der Katholische Familienverband (Hg.): „Lesebuch der Zukunft. Familienleben, Betreuung und Bildung. Job und Familie. Werte. Krisen und Umbrüche. Politik und Gesellschaft. Familie 2030“. Wien: 80-83.
- Gubitzer, Luise/Mader, Katharina (2011): Care-Ökonomie. Ihre theoretische Verortung und Weiterentwicklung. In: Kurswechsel 4. Wien: 7-21.
- Himmelweit, Susan (2007): The prospects for caring: economic theory and policy analysis. In: Cambridge Journal of Economics No. 31: 581-599.
- Hoppe, Hella (2002): Feministische Ökonomik, Gender in Wirtschaftstheorien und ihre Methoden. Berlin.
- Klawatsch-Treitl, Eva (2005): Wirtschaftsalfabetisierung als Empowermentstrategie von und für Frauen. In: Kurswechsel 4. Wien: 65-75.
- Klawatsch-Treitl, Eva/Novy, Katharina (2013): Was für eine Arbeit? Eine Psychodramatische Reflexion Sozialer Arbeit. Workshop-Dokumentation.
- Lutz, Ronald (2008): Perspektiven der Sozialen Arbeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 12-13. Bonn: 3-10.
- Madörin, Mascha (2007): Neoliberalismus und die Reorganisation der Care-Ökonomie. Eine Forschungsskizze. Denknetz. Jahrbuch: 141-162. Online unter: <http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Madorin.pdf> [20.10.2013]
- Madörin, Mascha (2009): Verschiedene Varianten, das Ganze zu denken – eine Einleitung. In: Olympe. Feministische Arbeitshefte zur Politik. Heft 30: 8-13.
- Michaltisch, Gabriele (2006): Die neoliberale Domestizierung des Subjekts. Von den Leidenschaften zum Kalkül. Frankfurt am Main.
- Nöstlinger, Walter (2007): Ausländische Pflege- und Betreuungskräfte in Österreich. In: WISO 4. Linz: 182-203.
- Nowotny, Ewald/Zagler, Martin (2009): Der öffentliche Sektor. Einführung in die Finanzwissenschaft. Berlin Heidelberg.
- Nussbaum, Martha C. (1999): Gerechtigkeit oder Das gute Leben. Frankfurt am Main.
- Oechler, Melanie (2011): Dienstleistungsorientierung. In: Otto, Hans-Uwe/Thiersch, Hans (Hrsg.): Handbuch Soziale Arbeit. München: 258-267
- Ptak, Ralf (2007): Grundlagen des Neoliberalismus. In: Butterwege, Christoph/Lösch, Bettina/Ptak, Ralf (Hrsg.): Kritik des Neoliberalismus. Wiesbaden: 13-86.
- Schweighöfer, Kerstin (2013): Ab nun muss jeder für sich selbst sorgen. In: DER STANDARD, 11.10.2013:2.
- Smith, Adam (1776/1996): Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen. München.
- Stelzer-Orthofer, Christine (2008): Aktivierung und soziale Kontrolle. In: Bakic, Josef/Diebäcker, Marc/Hammer, Elisabeth (Hg.): Aktuelle Leitbegriffe der Sozialen Arbeit. Ein kritisches Handbuch. Wien: 11-24.
- Talos, Emmerich (2001): Sozialpolitik zwischen konservativer Tradition und neoliberaler Orientierung. In: Kurswechsel 1. Wien: 17-29.
- Talos, Emmerich (2013): „Ein Irrweg ins gesellschaftspolitische Desaster“. In: DER STANDARD, 11.10.2013:2.
- Verein JOAN ROBINSON (Hg.) (2010): Wirtschaft anders denken. Handbuch Feministische Wirtschaftsalfabetisierung. Wien.

AK-Wissenschaftspreis 2013 verliehen

Für junge Menschen ist der Einstieg in das Berufsleben eine entscheidende Phase für das spätere Leben. Deshalb stand der 30. Wissenschaftspreis, den die Arbeiterkammer in Kooperation mit der Johannes Kepler Universität Linz vergibt, unter dem Motto „Poleposition oder Schlusslicht beim Start in das Berufsleben?“ Am 18. November fand die Preisverleihung statt.

Die Erwerbsarbeit hat einen zentralen Stellenwert – sie sichert Existenz und stiftet Identität. Für viele Jugendliche funktioniert jedoch der Einstieg in den Job nicht reibungslos. Einerseits bedingt der Strukturwandel des Arbeitsmarktes, dass berufliche Positionen unsicher geworden sind und sich die Anforderungen an die Beschäftigten rasch verändern. Andererseits fördert ein neoliberales System auch Selektionswirkungen zutage: Junge Menschen, die nicht in das Verwertbarkeitsschema des Arbeitsmarktes passen, finden nur unzureichende Möglichkeiten vor, ihre Begabungen und Potenziale zu entfalten. Da die Arbeiterkammer die Sicherung von Lebensperspektiven junger Menschen als wichtiges Anliegen nennt, wurde der diesjährige Wissenschaftspreis an Arbeiten

vergeben, die sich hiermit, konkret mit dem Thema Berufseinstieg von Jugendlichen, auseinandersetzen. 20 Arbeiten wurden eingereicht, vier davon wurden ausgezeichnet.

Die PreisträgerInnen und ihre Arbeiten

Angelika Gerstmann untersucht in ihrer Diplomarbeit „Informationsbeschaffung im Anbahnungsstadium des Arbeitsverhältnisses“, welche Fragen ein/e PostenwerberIn bei einem Bewerbungsgespräch zu beantworten hat und welche nicht beantwortet werden müssen. Weiters stellt sie dar, in welchen Fällen auch unrichtige Antworten möglich sind und wann falsche Angaben zur Person keine rechtlichen Konsequenzen haben. In dieser Arbeit wird auch auf die Problematik der Preisgabe persönlicher Daten in Social Networks hingewiesen. Dem Umgang mit einer Behinderung bei der Anbahnung eines Arbeitsverhältnisses ist ein eigenes Kapitel gewidmet.

Christine Keinert-Kisin identifiziert in ihrer Dissertation „Wirtschaftliche, rechtliche und ethische Implikationen der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts“ Faktoren, die für eine nachteilige Bewertung von Frauen im Bewerbungsgespräch verantwortlich sein können, zum Beispiel kulturell geprägte Meinungen über die Eigenarten der beiden Geschlechter. Ein Personalauswahl-Experiment zeigt auf, dass Frauen Nachteile in der Bewertung ihrer Leistung und in der Zuschreibung von relevanten Fähigkeiten in einem männlich dominierten Berufsfeld schon beim Berufseinstieg erleben.

Robert Klinglmair beschäftigt sich in seiner Dissertation „Determinanten der Bildungsarmut bei Jugendlichen in Kärnten“ mit den individuellen und gesellschaftlichen Auswirkungen von Bildungsarmut. In einer empirischen Untersuchung identifizierte er elf relevante Faktoren, die einen Einfluss auf das frühzeitige Ausscheiden aus dem Bildungssystem haben. Dabei kommt schulischen und strukturellen Ursachen sowie der sozialen Herkunft maßgebliche Bedeutung zu. Der Autor entwickelt Vorschläge für präventive Maßnahmen zum Verhindern eines frühzeitigen Verlassens des Bildungssystems.

Franz-Karl Skala untersucht in seiner Dissertation „BHS- und Bache-



Die PreisträgerInnen (von links): Franz-Karl Skala, Christine Keinert-Kisin, Angelika Gerstmann, Robert Klinglmair. Foto: Kurt Neulinger, AK OÖ

lorabsolventInnen im Wettbewerb?" die Frage, welche Auswirkungen durch die berufliche Integration von Bachelor-Absolventen/innen am Arbeitsmarkt auf die Wettbewerbsfähigkeit von BHS-AbsolventenInnen zu erwarten sind. Die Ergebnisse einer Erhebung unter Personalverantwortlichen von Betrieben zeigen, dass vor allem in mittleren betrieblichen Positionen mit einem starken Konkurrenzverhältnis zwischen den neuen akademischen Abschlüssen und Abschlüssen wirtschaftsberuflicher höherer Schulen zu rechnen ist.

AK-Wissenschaftspreis 2014

Der AK-Wissenschaftspreis 2014 zeichnet wissenschaftliche Arbeiten aus, die 2013 und 2014 fertigge-

stellt wurden bzw. werden und die der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von ArbeitnehmerInnen dienen. Die Arbeiten müssen sich mit dem Thema „EU – Chancen und Gefahren für ArbeitnehmerInnen“ befassen. Das Preisgeld beträgt insgesamt 9.000 Euro.

Details zur Ausschreibung und zum Thema unter: <http://ooe.arbeiterkammer.at/beratung/bildung/bildungsfoerderungen/AK-Wissenschaftspreis.html>

Quelle: AK OÖ-Mediendienst Nr. 10387, 21.11.2013

Aktuelle Daten zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung

Großteil der BezieherInnen lebt in Wien

Im Jahr 2012 bezogen insgesamt 221.341 Personen bzw. 133.713 Bedarfsgemeinschaften eine Geldleistung zur Sicherung des Lebensunterhalts und des Wohnbedarfs außerhalb von stationären Einrichtungen. Gegenüber dem Vorjahr hat die Anzahl der unterstützten Personen in der Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) um insgesamt 28.065 (+14,5%) zugenommen, die der Bedarfsgemeinschaften ist um 11,5 Prozent gestiegen. Mit 57 Prozent der Personen bzw. 60 Prozent der Bedarfsgemeinschaften lebte der Großteil der BezieherInnen in Wien, während auf die anderen Bundesländer jeweils weniger als 10 Prozent entfielen.

Frauen waren in stärkerem Ausmaß auf Unterstützung angewiesen als Männer, ihr Anteil an den BMS-BezieherInnen lag bei 40 Prozent, während auf die Männer 33 Prozent und auf die Kinder knapp 27 Prozent entfielen. Nach Haushaltskonstellationen betrachtet, bildeten die Alleinstehenden die größte Unterstützengruppe (61% der Bedarfsgemeinschaften; 37% der Personen), gefolgt von den Alleinerziehenden (21 bzw. 16%) und den Paaren mit Kindern (12 bzw. 29%).

Der Großteil der BezieherInnen wurde länger als 6 Monate unterstützt. Bei 64 Prozent der Bedarfsgemeinschaften betrug die Bezugsdauer 7 bis 12 Monate, während 20 Prozent maximal 3 Monate lang eine Geldleistung erhielten; bei den restlichen 16 Prozent

waren es 4 bis 6 Monate. Die durchschnittliche Bezugsdauer (bezogen auf das Berichtsjahr) lag in Oberösterreich mit 9,7 Monaten und in Wien mit 9 Monaten deutlich über jener der anderen Bundesländer.

Die Ausgaben der Bundesländer für BMS-Geldleistungen betragen 2012 insgesamt 539,7 Mio. Euro, das waren um 22,9 Prozent mehr als im Jahr davor. Analog zu den BezieherInnen entfiel auch der Großteil der Ausgaben auf Wien. Mit knapp zwei Dritteln (357,1 Mio. Euro) war er etwas höher als der Anteil beim Leistungsbezug. Pro Bedarfsgemeinschaft wendeten die Bundesländer durchschnittlich 4.036 Euro auf, wobei Wien mit 4.476 Euro die höchsten Ausgaben hatte, gefolgt von Tirol und Vorarlberg. Am niedrigsten war der Jahresaufwand in Kärnten und im Burgenland. Unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Bezugsdauer wurde pro Bedarfsgemeinschaft monatlich in Tirol (687 Euro) und in Vorarlberg (645 Euro) am meisten ausgegeben (Wien: 495 Euro).

Im Rahmen der Krankenhilfe leisteten die Bundesländer 2012 für insgesamt 54.699 Personen Krankenversicherungsbeiträge aus Mindestsicherungsmitteln (+12,7% gegenüber dem Vorjahr). Die Ausgaben dafür lagen bei 28,9 Mio. Euro. Für sonstige Krankenhilfeleistungen (z.B. Selbstbehalte) fielen weitere 1,7 Mio. Euro an, sodass die Ausgaben der Bundesländer für die Krankenhilfe insgesamt 30,6 Mio. Euro ausmachten (+25%). Der Wien-Anteil betrug bei den Personen 53 Prozent und bei den Ausgaben insgesamt 55 Prozent.

Quelle: Statistik Austria. Detaillierte Informationen unter: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/sozialeleistungen_auf_landesebene/bedarfsorientierte_mindestsicherung/index.html

Systemische Sichtweise auf soziale Organisationen

SozialmanagerInnen stehen aufgrund vielfältiger Herausforderungen vor der Aufgabe, soziale Leistungen unter Kostendruck zu verbessern, effizienter und zugleich wirksamer und nachhaltiger zu organisieren. Die an sie gestellten Anforderungen steigen.

Vor diesem Hintergrund bietet das Buch „Einführung in das systemische Sozialmanagement“ eine neue, nämlich systemische Sichtweise auf soziale Organisationen und deren Führung. Der Autor, Günther Bauer, selber Sozialökonom und als Sozialmanager tätig, beleuchtet das Thema aus wissenschaftlicher Perspektive und aus jener der Praxis.

Zu Beginn werden die Besonderheiten, Logiken und Akteure des Sozialsystems dargestellt. Im folgenden Kapitel wird kurz in die Grundlagen des systemischen Denkens eingeführt. Kapitel 3 beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit dem Begriff Management, der Kunst des systemischen Managements, der dahinterstehenden Haltung und mit den Besonderheiten des Sozialmanagements. Anschließend bietet der Autor eine Vertiefung in die Systemtheorie als Managementgrundlage. Es folgt eine Erläuterung systemischer Perspektiven auf Organisationen und systemischer Grundlagen. Das nächste Kapitel beschäftigt sich mit Kernthemen der Führung (Vertrauen, Beziehung, Emotionen, Werte und Sinn). Ein umfassenderes weiteres Kapitel ist dem Thema MitarbeiterInnenführung gewidmet. Es folgt die Beleuchtung spezieller Aufgabenbereiche des Sozialmanagements und die Auseinandersetzung mit der Entwicklung sozialer Organisationen. In den abschließenden Kapiteln werden Erfolgsstrategien im Sozialmanagement sowie eine kleine Werkzeugkiste systemischer Interventionen vorgestellt.

Das Buch ist kompakt und übersichtlich gestaltet und verständlich verfasst. Auch theoretische Ansätze sind anschaulich und praxisnah dargestellt. Verdienst des Buches ist es, erstmalig das Sozialmanagement mit einem systemischen Wissenschaftszugang zu beleuchten. Dabei ist eine gute Verbindung theoretischer Konzepte mit praxisrelevanten Aspekten von Management und Führung gelungen. Es zeigt sich, dass systemische Managementansätze gerade für das Sozialmanagement besondere Wirkungen entfalten können.

Das Buch richtet sich primär an Führungskräfte im Sozialbereich. Auch erfahrene Führungskräfte können durch unkonventionelle systemische Denkansätze profitieren. Besonders wäre der Band dem Führungs-

nachwuchs ans Herz zu legen, damit systemische Zugänge zum Thema Führen in Zukunft mehr Verbreitung erfahren. Das Buch kann jedoch ebenso allen im Sozialbereich Tätigen empfohlen werden, die keine Manager sind oder werden wollen, sich aber für eine systemische Sichtweise auf soziale Organisationen interessieren. Auch Studierenden, deren Berufsperspektive im Sozialbereich liegt, vermittelt die Publikation einen einfachen Zugang zu systemische Denkfiguren.

Günther Bauer:

Einführung in das systemische Sozialmanagement

Carl-Auer Compact, Heidelberg 2013

128 Seiten, EUR 14,40

Zufriedenheit im Job ist die beste Gesundheitsvorsorge

„Erschöpfung“ und „Burnout“ sind Themen, die in Deutschland aktuell diskutiert werden. Die Krankenkassen weisen seit geraumer Zeit darauf hin, dass physische Belastungen in der Arbeitswelt verbreitet sind und sich darüber hinaus psychische Erkrankungen auf dem Vormarsch befinden. Die Ursachen für Arbeitsüberlastungen sind dabei vielfältiger Natur, wie eine nun veröffentlichte Studie des Fachgebiets Mikrosoziologie der Universität Kassel zeigt. „Ein Großteil der von uns befragten Beschäftigten litt vor allem unter standardisierten Abläufen und entfremdeter Arbeit“, sagt die Leiterin des Fachgebiets, Kerstin Jürgens: „Viele Arbeitnehmer erleben einen schleichenden Verlust ihrer Qualifikationen, die vom Betrieb nicht mehr abgefordert werden.“ Auch fehlende Aufstiegsperspektiven und mangelnde Anerkennung des Beitrags zum Unternehmenserfolg seien Gift für die Zufriedenheit und Arbeitsleistung von Beschäftigten.

Die Situation ist für ArbeitgeberInnen und ArbeitnehmerInnen gleichermaßen problematisch. „Mit der Einschränkung und dem Verlust der Arbeitsfähigkeit sind hohe Kosten verbunden, sodass viele Unternehmen inzwischen alarmiert sind und – meist angestoßen von den Betriebs- und Personalräten – Projekte zur Gesundheitsförderung anbieten“, erklärt Jürgens. Der Nutzen dieser Maßnahmen bleibt jedoch fragwürdig. Jürgens und ihr Kollege Mathias Heiden haben untersucht, wie diese Unterstützung bei den Beschäftigten ankommt. Das Ergebnis: Die Initiativen helfen den Beschäftigten durchaus in der Bewältigung der Anforderungen, sie greifen jedoch nicht den Kern der wirklichen Ursache von Überlastung auf. „Wenn Unternehmen Geld und Personal bereitstellen, um gesundheitsfördernde Maßnahmen zu ergreifen oder

die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erhöhen, dann ist das hilfreich, aber es reicht bei weitem nicht aus“, betonen die beiden SozialforscherInnen: „Wenn die Qualität der Arbeit nicht stimmt, dann laufen die Programme ins Leere, weil sie nicht an der Ursache von Überlastung ansetzen.“ Bewegung, gesunde Ernährung und Zeit für Entspannung würden zweifellos allen Menschen gut tun, es sollte aber den Beschäftigten überlassen bleiben, wie sie sich am besten erholen. „Die meisten Menschen verfügen über eigene Umgangsweisen mit Überlastung, die anerkannt werden müssen“, sagt Jürgens.

Hierbei handle es sich um „biografisch gefestigte Lösungen“, die in der Studie detailliert beschrieben werden. Sie sorgen dafür, dass den Beschäftigten die Bewältigung von Anforderungen gelingt. Unternehmen könnten daher dreierlei aufgreifen: „Man sollte vor allem sicherstellen, dass die Arbeitsqualität stimmt“, so Jürgens. „Darüber hinaus sollte den Beschäftigten Zeit und Kraft für ausreichenden Freizeitausgleich bleiben“ und vor allem sollte darauf verzichtet werden, den ArbeitnehmerInnen Vorschriften über die vermeintlich ‚richtige‘ Erholungsweise zu machen.

Die Ergebnisse der Studie basieren auf Betriebsfallstudien, die das Autorenteam zwischen 2010 und 2013 im Rahmen eines von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Projekts erarbeitet hat. Es wurden Expertengespräche und Mitarbeiterbefragungen in der Metall- und Chemieindustrie, der Dienstleistungsbranche und dem Handwerk durchgeführt.

*Mathias Heiden, Kerstin Jürgens: Kräftemessen Betriebe und Beschäftigte im Reproduktionskonflikt Berlin: edition sigma 2013
295 Seiten, EUR 22,50*

Rassismus erkennen, um ihn zu überwinden

Was ist Rassismus? Wer denkt, redet und handelt rassistisch? Hat der Rassismus überhaupt noch einen prägenden Einfluss – oder handelt es sich im Kern um ein historisches Phänomen, bedingt durch pseudowissenschaftliche Ideologien und kolonialistische Interessen im 19. und 20. Jahrhundert? Mit diesen komplexen Fragen setzt sich das neue Buch von Susan Arndt auseinander, das sich unter dem Titel „Die 101 wichtigsten Fragen: Rassismus“ an die breite Öffentlichkeit wendet. Ohne wissenschaftliche Vorkenntnisse vorauszusetzen, informieren 101 kurze Kapitel über die bis in die Antike zurückreichenden

Ursachen des Rassismus, über seine politischen, religiösen und psychologischen Funktionen und über seine sich wandelnden Erscheinungsformen bis in die Gegenwart hinein.

Die Autorin ist Professorin für Englische Literaturwissenschaft und Anglophone Literatures an der Universität Bayreuth. Vor zwei Jahren hat sie das Handbuch „Wie Rassismus aus Wörtern spricht. (K)Erben des Kolonialismus im Wissensarchiv deutsche Sprache“ herausgegeben. Hier wie in den „101 wichtigsten Fragen“ geht es weder um moralisierende Schuldzuweisungen noch um eine Parteinahme für konkrete politische Programme. Das Ziel ist vielmehr die umfassende Aufklärung über den Rassismus als systemische Kraft, die bis heute in den Köpfen der Menschen verwurzelt ist und in allen gesellschaftlichen Bereichen einen umso stärkeren Einfluss entfalten kann, je weniger sie den Menschen als solche bewusst ist.

„Rassismus gehört zu den folgenschwersten historischen Hypothesen, mit denen sich die Welt auch im 21. Jahrhundert auseinanderzusetzen hat“, schreibt Susan Arndt zur 101. Frage: „Gibt es eine Welt ohne Rassismus?“ Ihre Antwort fällt nicht resignierend oder pessimistisch aus. Im Gegenteil, alle 101 Kapitel wollen dazu ermutigen, rassistisch geprägte Vorstellungswelten und Sprachmuster durch kritische (Selbst-)Wahrnehmungen zu überwinden, statt sie durch Verleugnung zu stabilisieren. Das Buch versteht sich in diesem Sinne als eine Erkenntnishilfe, die den Leser an vielfältigen Beispielen vor Augen führt, welche Spuren der Rassismus in der Alltagssprache, in kulturellen Gewohnheiten, in religiösen Traditionen oder in wissenschaftlichen Erklärungsmustern hinterlassen hat.

„Wessen Haut ist eigentlich hautfarben?“, „Kann ein Mensch illegal sein?“, „Wer hat einen Migrationshintergrund?“, „Woran erkenne ich rassistische Wörter?“, „Was ist mit der ‚Bürde des weißen Mannes‘ gemeint? Im Hinblick auf diese und viele weitere Fragen hält das Buch überraschende Einsichten bereit. Sogar wer gegen rassistische Sprach- und Denkmuster offensiv streiten will, ist – wie die Autorin deutlich macht – nicht notwendigerweise dagegen gefeit, ungewollt und unbewusst in eben diese Schablonen zurückzufallen. Kritische Selbstreflexion bleibt deshalb eine dauerhafte Herausforderung.

*Susan Arndt:
Die 101 wichtigsten Fragen: Rassismus
C.H. Beck Verlag, München 2012
159 Seiten, EUR 11,30*

Kollektive Traumatisierung, psychosoziale und psychotherapeutische Interventionen

Traumatische Erfahrungen, die durch andere Menschen verursacht sind, verändern nicht nur die individuelle psychische Struktur der Betroffenen, sondern auch die Gesellschaft. Das Seminar beschäftigt sich daher mit dem gesellschaftlichen Rahmen, in dem Traumaverarbeitung – mit oder ohne psychotherapeutische Hilfe – stattfindet, sei es dort, wo auch die Traumatisierung stattgefunden hat, sei es im Exil.

Termin: 17. Jänner 2014, 9.30 – 17.00 Uhr
Ort: asylkoordination österreich, 1070 Wien, Burggasse 81/7
Information, Anmeldung: kremla@asyl.at; www.asyl.at

Gesundheitsförderung für Menschen mit Behinderung

Gesundheit ist für alle Menschen von Bedeutung, egal, ob diese eine Behinderung haben oder nicht. Bei der Fachtagung für Menschen mit Behinderung der Lebenshilfe Kärnten geht es darum, wie man gesund leben kann bzw. um Gesundheitsförderung. Im Anschluss an die Impulsreferate werden Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themenkreisen gebildet, in die sich jede/r einbringen kann.

Termin: 29. – 30. Jänner 2014
Ort: Seminarhotel eduCARE, Eichrainweg 7-9, 9521 Treffen am Ossiachersee
Information, Anmeldung: www.ichkann.cc

Wie soziale Dienstleistungen wirken

Gute Absichten zu haben, reicht im Bereich sozialer Dienstleistungen schon lange nicht mehr aus. Der Blick richtet sich immer stärker auf die Frage, was diese Dienstleistungen bei den EmpfängerInnen in der Gesellschaft bewirken. Damit rückt auch die Frage in den Mittelpunkt: Wie kann man die Wirkungen sozialer Dienstleistungen messen? Mit verschiedenen Zugängen zum „Performance Measurement“ beschäftigt sich das 8. Forum Sozialmanagement.

Termin: 7. Februar 2014, 8.30 – 12.30 Uhr
Ort: FH OÖ – Campus Linz, Garnisonstraße 21, 4020 Linz

Versorgung gestalten: Innovation – Kooperation – Vernetzung – Konkurrenz

Gesellschaftliche, sozialpolitische, wirtschaftliche, organisationale und wissenschaftliche Entwicklungen ziehen veränderte Bedarfslagen, neue Finanzierungs- und Steuerungsmodelle, Fragen der Wirkungsorientierung, der Effizienz und der Professionalisierung von Versorgung nach sich. Diese Veränderungen und die sich daraus ergebenden Anforderungen für Auftraggeber und Anbieter sozialer und gesundheitsbezogener Dienstleistungen werden beim INAS-Fachkongress 2014 von internationalen ExpertInnen beleuchtet und diskutiert.

Termin: 12. – 14. Februar 2014
Ort: Fachhochschule Nordwestschweiz, Riggbachstraße 16, CH-4600 Olten
Information, Anmeldung: www.inas-ev.eu; kongress.oltten@inas-ev.eu

Gesund älter werden in der Stadt

Im Seminar werden anhand konkreter Beispiele aus der kommunalen Praxis Strategien, Verfahren und Instrumente zur Umsetzung des Gesundheitsziels „Gesund älter werden“ vorgestellt und diskutiert. Dabei stehen u.a. folgende Fragen im Mittelpunkt: Wie können Gesundheitsförderung und Prävention für ältere Menschen in der Kommune strategisch und strukturell verankert werden? Welche Instrumente und Zugangswege sind zur Erreichung des Gesundheitsziels geeignet? Welche Rolle spielt hierbei eine sozialraumorientierte Gesundheitsförderung?

Termin: 17. – 18. Februar 2014
Ort: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Zimmerstraße 13-15, D-10969 Berlin
Information: <http://www.difu.de/veranstaltungen/>

kontraste

Presse- und Informationsdienst für Sozialpolitik

Erscheinungsort Linz, P.b.b. Verlagspostamt Linz.

Wenn unzustellbar, zurück an die Redaktion KONTRASTE:
Johannes Kepler Universität Linz, Institut für Gesellschafts- und
Sozialpolitik, Altenbergerstr. 69, 4040 Linz

Herausgeber, Medieninhaber, Verleger:

Sozialwissenschaftliche Vereinigung, mit Unterstützung der Johannes
Kepler Universität Linz (JKU), Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik

Erscheinungsweise:

8 Ausgaben pro Jahr

Redaktionsadresse:

kontraste: JKU Linz, Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik
Altenbergerstr. 69, 4040 Linz
Tel.: 0732 2468 7168
Mail: hansjoerg.seckauer@jku.at
Web: <http://www.gespol.jku.at/> Menüpunkt Kontraste
Aboervice, Sekretariat: Carmen Schacherreiter, Tel. 0732 2468 7161
Fax DW 7172 Mail: carmen.schacherreiter@jku.at

Redaktionsteam für die referierte Ausgabe:

Mag. Hansjörg Seckauer, Univ. Prof. Dr. Margitta Mätzke,
Dr. Bettina Leibetseder, Dr. Christine Stelzer-Orthofer,
Dr. Harald Stöger, Mag. Carina Altreiter, Dr. Tobias Wiss,
Dr. Angela Wegscheider

Wir freuen uns über zugesandte Manuskripte,
die Redaktion behält sich jedoch das Recht auf Kürzung
und Entscheidung über die Veröffentlichung vor.
Redaktionsschluss ist jeweils der 20. des Vormonats.
Namentlich gekennzeichnete Beiträge können,
müssen aber nicht die Meinung
der Redaktion wiedergeben.

Wissenschaftliche Beratung:

Univ. Prof. Dr. Josef Weidenholzer, MEP
Em. Univ. Prof. Dr. Irene Dyk-Ploss
a.Univ. Prof. Dr. Evelyn Schuster
Dr. Brigitte Kepplinger

Lektorat; Satz:

Mag. Hansjörg Seckauer

Grafisches Konzept:

Mag. Gerti Plöchl

Kontraste finanzieren sich fast ausschließlich aus Abonnements und
Mitgliedsbeiträgen: Jahresabo EUR 65,40; Halbjahresabo EUR 32,70;
StudentInnen, Arbeitslose und PensionistInnen EUR 36,30;
Einzelheft EUR 6,70; Referierte Ausgabe EUR 18,70
Alle Preise inklusive Versand.
Gratis Probeabo für drei Monate
Kündigung bis einen Monat vor Ablauf möglich.

Bankverbindung:

Sparkasse OÖ, BLZ 20320, Kontonr. 7500-002453
BIC: ASPKAT2LXXX, IBAN: AT972032007500002453

