

# Geschichte der »Sozialwirtschaft« in Österreich

Eine historische Skizze

Gerhard Melinz

## Begriffsgeschichtliches und Bedeutungs- bzw. Deutungsvielfalt

Einen historischen Überblick zur Geschichte der »Sozialwirtschaft« in Österreich zu liefern ist mit beträchtlichen Herausforderungen verbunden, und das liegt nicht nur im knappen Umfang eines Zeitschriftenbeitrages, sondern auch im unzureichenden Forschungsstand begründet. Dazu kommt aber die noch viel gravierendere Frage: Worüber sollte in einem solchen Beitrag geschrieben werden, was gehört eigentlich dazu und was darf getrost weggelassen werden? Der erste Stolperstein ist zunächst einmal die Terminologie: Was versteht man unter »Sozialwirtschaft«? Der Begriff findet sich in den allermeisten Wirtschaftslexika ebenso wenig wie in den Lexika und Handbüchern der Sozialen Arbeit. Es scheint sich um ein terminologisches Kunstprodukt der Gegenwart zu handeln, vorangetrieben von lobbyistischen Akteuren aus unterschiedlichen soziokulturellen Milieus und mit spezifischen wohlfahrts- und arbeitsmarktpolitischen Strategien, die diesen Begriff zu einer Chiffre verdichte(te)n und damit – in ihrer jeweiligen Selbstwahrnehmung – sozialreformerische bzw. gesellschaftspolitische, trägerspezifische oder gar eigene Job- und Karriereinteressen zu befördern beabsichtigen. Auch der einleitende Diskussionsbeitrag in diesem Heft zeigt deutlich, dass eine auf Konsens basierende Definition nicht vorliegt. Solche gegenwarts- und zukunftsbezogenen (und somit ahistorischen) Diskurse bewegen sich auf einem Terrain der identitätspolitischen Suche und Verortung. Eine von einer breiteren sozialen und politischen Bewegung getragene Rückkoppelung scheint zudem nicht gegeben.<sup>1</sup>

Ein erster Zugang zu einer möglichen historischen Einordnung der gegenwärtigen »Sozialwirtschafts«-Metapher – hier vor allem bezogen auf die österreichische Situation – sieht sich mit zwei Phänomenen konfrontiert: Zum einen mit der Involviertheit der so genannten »freien Träger« der Wohlfahrt, vor allem der großen Wohlfahrts-träger wie Caritas, Evangelische Diakonie, Volkshilfe, Österreichisches Hilfswerk und Rotes Kreuz, sowie weiterer bereichsspezifischer Träger entsprechender Größenordnung wie Pro Mente, Lebenshilfe, Sozial Global usw.; zum anderen mit einer seit dem EU-Beitritt Österreichs zunehmend gewachsenen Projektszene, die ursächlich in Zusammenhang mit den Programmen und Gemeinschaftsinitiativen des Europäischen Sozialfonds (ESF) entstanden ist. Die unterdessen als EQUAL-Entwicklungspartnerschaften<sup>2</sup> konstituierten Netzwerke lassen sich nicht großartig historisieren, obgleich für die Gegenwartsanalyse eine kurze Rückblende in die »Dallinger-Ära« der 1980er Jahre viel zum Verständnis einer komplexen Entwicklungsgeschichte von arbeitsmarktpolitisch induzierten Projektemilieus beitragen kann. Auf Basis der Novellierung des Arbeitsmarktförderungsgesetzes von 1983 entfalteten sich einerseits unter der Regie der Österreichischen Studien- und Beratungsgesellschaft (ÖSB) betriebliche Förderaktivitäten rund um das Schlagwort »selbstverwaltete Betriebe«<sup>3</sup>, andererseits

wurde mit den neuen gesetzlichen Möglichkeiten auch die beschäftigungspolitische Schiene »Aktion 8000«<sup>4</sup> (in Deutschland als ABM-Stellen bekannt) eröffnet, die langzeitarbeitslosen Personen den (Wieder-)Einstieg in einen (im Einzelfall bis zu 100% geförderten) Arbeitsplatz ermöglichte.<sup>5</sup> Eine kritische Einschätzung staatlicher Arbeitsmarktpolitik, die nicht nur den Widerspruch von Lohnarbeit und Kapital fokussierte, sondern auch die Täterrolle staatlicher Instanzen (z. B. der Arbeitsmarktverwaltung) für die Prekarisierungstendenzen auf Teilarbeitsmärkten und ihre sozial (disziplinierend)en Implikationen beleuchtete, blieb ein abweichlerisches und in der »Szene« wenig geliebtes Diskursangebot.<sup>6</sup> Melinz (1986, 80ff.) thematisierte damals grundsätzliche Aspekte wie die Frage nach der individuellen Defizit-Etikettierung von Erwerbsarbeitslosen, die scheinbar unhinterfragbaren Zielvorstellungen wie »Sozialisation zur Arbeit« und »Sozialisation durch Arbeit« – vor dem Hintergrund objektiv fehlender »normaler« Jobs – sowie die Frage, ob es sich bei der Szene der Trägerstrukturen samt MitarbeiterInnen nicht um eine Krisengewinnler-Branche handle, die dadurch selbst der eigenen Arbeitslosigkeit entkommen konnte.<sup>7</sup> Eine Einschätzung für die Gegenwart sei an dieser Stelle offen gelassen; nichtsdestoweniger wäre es spannend herauszufinden, wie sich das aktuelle »sozialwirtschaftliche« Milieu der Träger und Projekte zu den angedeuteten Grundsatzfragen positioniert, und zwar jenseits ihrer Begeisterung, wenn ihre eigenen Projekte gerade eine Förderung ergattern konnten. Ist es im Übrigen nicht paradox, dass sich die TeilnehmerInnen der EQUAL-Entwicklungspartnerschaften gar nicht mehr aus eigenen (politisch gewollten) Stücken vernetzen, sondern dies bereits fixer Bestandteil des EQUAL-Drehbuchs ist? Und ist es nicht so, dass das angepeilte Vehikel »Netzwerk Sozialwirtschaft in Österreich« bereits vorab als Ziel und zugleich als Ergebnis im Sinne der EQUAL-Dramaturgie feststand, nämlich die Entwicklung des »Dritten Sektors« und die Aktivierung seiner Beschäftigungspotenziale, unter der Prämisse, Impulse zur Professionalisierung von Einrichtungen der Sozialwirtschaft zu geben? Was bleibt dabei noch offen? Unter der Ägide der EU sind Korsett und Ideologie vorgegeben, die begrenzten Finanzressourcen ebenfalls; solchermaßen rahmengesetzt kann die noch verbleibende Energie für Interaktionen mit »Kunden« und »Kundinnen« verwendet werden. Einige wenige können sich in Organisationsentwicklung und Sozialmanagement bewähren.<sup>8</sup> Als Bonustrack könnte noch eine mit progressivem Wording versehene Öffentlichkeitsarbeit gleichsam als Abrundung folgen.

### **Kollektive Selbsthilfe, Staatshilfe, Alternative Ökonomie, Gemeinwesenökonomie**

Ein anderer begriffsgeschichtlicher und historisch-rekonstruktiver Zugang zur »Sozialwirtschaft« eröffnet sich über einen Traditionsstrang, der – so scheint es zumindest nach der publizistischen Selbstverortung des gegenwärtigen österreichischen Proponentenmilieus pro Sozialwirtschaft rund um die Wohlfahrtsträger und arbeitsmarktpolitischen Projekte – weitgehend ausgeblendet bleibt. Die Rede ist von den klassischen Genossenschaften, der so genannten Gemeinwirtschaft bis hin zur Alternativen Ökonomie bzw. der Gemeinwesenökonomie als dem jüngsten terminologischen Etikett.

Innerhalb Europas hatte der Terminus »économie sociale« ab der endgültigen gesetzlichen Anerkennung zu Beginn der 1980er Jahre in Frankreich (Regierung Mitte-

rand) einen steigenden Bekanntheitswert erreicht und fand letztlich im Rahmen der EU-Terminologie eine Heimat (für die englischsprachige Welt als »social economy«), obgleich er durchaus von spezifischen französischen Traditionen geprägt und von da her höchst problematisch ist. Ein Autorenteam unter der redaktionellen Leitung von Stephan Orbán (1997, 214ff.) erinnerte anlässlich des 50-jährigen Bestandes des Internationalen Forschungs- und Informationszentrums für Öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft (IFIG)<sup>9</sup>, dass der Begriff »Sozialwirtschaft« in Österreich auch das Genossenschaftswesen und Wechselseitige Versicherungsgesellschaften umfasst. Ist das nun eine unzulässige Usurpation eines Begriffs durch Repräsentanten des genossenschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Sektors?

Im Sinne einer gesellschaftsgeschichtlichen Lesart könnte man sagen, dass beide Milieus ganz allgemein betrachtet als Reaktionsmuster auf kapitalistische Entwicklungstendenzen entstanden sind. Nicht nur die Genossenschaftsbewegung, sondern auch die Gemeinwirtschaft geht auf eine spezielle Art von (kollektiver) Selbsthilfe zurück. Die größeren Kommunen reagierten beispielsweise auf die unzulängliche Bereitstellung von öffentlichen Dienstleistungen privater Firmen mit der »Kommunalisierung« von städtischen Verkehrsmitteln sowie von Gas- und Elektrizitätsversorgungsbetrieben oder gründeten zum Beispiel die Zentralsparkasse der Gemeinde Wien. Dies alles wurde mit Gemeinwohrrhetorik begründet. Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges waren die herrschenden Kreise der alten Ordnung mit einer aufgebrachten und auf gesellschaftliche Veränderung drängenden Massenbewegung konfrontiert. Die österreichische Sozialdemokratie konnte auf Grund ihrer hegemonialen Position gegenüber der Bevölkerungsmehrheit eine Befriedung zustande bringen, als Kompensation wurden einige wesentliche sozial- und gesellschaftspolitische Reformgesetze realisiert. Damals wurde öffentlich auch über verschiedene Optionen einer »Sozialisierung« der Wirtschaft diskutiert, diese Debatte verlief sich in der »Ohnmacht des Sieges« (Erwin Weissel). Im Ergebnis kam es zur Schaffung von Arbeiterkammern und zur gesetzlichen Installierung von Betriebsräten. Nach dem Zweiten Weltkrieg verdankte sich die Entstehung eines bedeutenden öffentlichen Sektors (»die Verstaatlichte«) der unideologisch-pragmatischen Handhabung des ehemaligen »Deutschen Eigentums«, das man den Alliierten nicht als Beute hinterlassen wollte. Kurzum: Österreichischer Eigennutz im Namen des Gemeinwohls.

Die in der Sozialisierungsdebatte angesprochenen Fragen sind zumindest auf Diskursebene nicht gänzlich verschwunden und erlebten in den 1970er Jahren sogar eine kurze Wiederbelebung. Ein konkretes Erfolgselement könnte man in der gesetzlichen Verankerung betrieblicher Mitbestimmung erblicken. Im Zuge von Debatten um einen »dritten Weg« zwischen Kapitalismus und Sozialismus (ebenfalls in den 1970er Jahren) wurden etwa verstärkt wieder Fragen nach umfassender »Wirtschaftsdemokratie«<sup>10</sup> gestellt (Loccumer Initiative 2003) und in linksalternativen Kreisen macht unterdessen die Rede von der »lokalen Ökonomie«, der »solidarischen Ökonomie« bzw. der »Gemeinwesenökonomie« wieder die Runde (Klöck 1998; Sahle/Scurell 2001; Elsen 1998). Kritisch gegen den Mainstream der deutschen Genossenschaftseliten mit ihrer Selbstverortung im »privaten Sektor« wendet sich Susanne Elsen (2004) unter dem Hinweis, dass es sehr wohl »alternative« genossenschaftliche Unternehmen gebe, die sich in der 150-jährigen Tradition der »redlichen Pioniere von Rochdale« verstehen und somit einer »Vision einer unabhängigen, kooperativen Gemeinschaft, die den Menschen eine Alternative zu Arbeitslosigkeit, ausbeuterischen

Arbeitsbedingungen, Bildungsmangel und Armut bieten sollte«, verpflichtet fühlen (Elsen 2004, 1).

Die ernsthafte Etablierung der klassischen Genossenschaftsformen als Reaktion auf die als negativ empfundenen sozialökonomischen Folgen des Industrialisierungsprozesses fällt in die zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.<sup>11</sup> Schon vor dem Inkrafttreten des ersten Genossenschaftsgesetzes im Jahre 1873 gab es in den unterschiedlichen Sparten schon Genossenschaftsgründungen als Ausdruck von Selbsthilfe.<sup>12</sup> Nach 1873 verzeichnete die Genossenschaftsbewegung – analog zum deutschen Vorbild – einen enormen Aufschwung, und zwar in den klassischen Zweigen Konsum, Kredit, Landwirtschaft bzw. Lagerhäuser und Wohnbau. Die landwirtschaftlichen Genossenschaften in Österreich – auf der Grundlage des Systems Raiffeisen, das im Gegensatz zum (liberalen) System Schulze-Delitzsch Staatshilfe nicht grundsätzlich ablehnte – erlebten erst ab Mitte der 1880er Jahre einen ersten Gründungsboom. Die Raiffeisenkassen erfreuten sich unter dem damaligen feudal-klerikal-konservativem Regime des »Eisernen Rings« besonderer staatlicher Förderung, was für die Konsumgenossenschaften nicht zutraf, da diese Teil des bürgerlich-liberal dominierten »Allgemeinen Verbandes der Genossenschaften« waren. Um 1900 traten zahlreiche sozialdemokratische Konsumvereine aus diesem Verband aus und der 1904 gegründete »Zentralverband der österreichischen Konsumvereine« wurde zu ihrer neuen Heimat. Der Genossenschaftsgedanke fand in der österreichischen Sozialdemokratie in letzter Konsequenz nur begrenzt Anklang<sup>13</sup>, die Funktionseliten und die Mehrheit der Mitglieder waren – wohl aus guten Gründen – Anhänger der »Staatshilfe«.

Der österreichische Genossenschaftsexperte Johann Brazda resümiert die Entwicklungsgeschichte der Genossenschaften insgesamt dahingehend: »Tatsächlich zeigen jedoch die Genossenschaften in westlichen Industrieländern eine Tendenz zur ›Ökonomisierung‹, d.h. im Zuge ihrer Etablierung kam es zur Ausgliederung von Funktionen aus dem gemeinsamen Geschäftsbetrieb, zur Ausweitung der Mitgliederzahl, zur Bildung von Management-Eliten und zur Umgestaltung in moderne Unternehmungen, die sich, um in der Konkurrenz durchsetzungsfähig zu sein, an rein ökonomischen Effizienzkriterien orientieren. Da gleichzeitig auch die Mitglieder die dominante Erwerbshaltung ihrer sozialen Umwelt annehmen, kam es zu einer ›Verdünnung‹ der direkten Mitbestimmung, die das Kriterium ›Konsens der Mitglieder‹ als wenig realitätsnah erscheinen lässt« (Brazda 1986, 18).

### **Wohlfahrtsmix: Rolle und Funktion der privaten Wohlfahrtsträger**

Eine Entwicklungs- und Strukturgeschichte der österreichischen freien Träger der Wohlfahrt im Kontext der Wohlfahrtsstaatsentwicklung liegt bislang nicht vor.<sup>14</sup> Im Folgenden werden zumindest einige Einschätzungen zur Rolle und Funktion sozialer NPOs formuliert. Im Unterschied zu angloamerikanischen Erfahrungen – aber auch in entscheidend geringerem Maße als in Deutschland – spielten private Wohlfahrtsaktivitäten bzw. das wohlfahrtspolitische Engagement der großen Wohlfahrtsverbände in Österreich eine untergeordnete Rolle. Nichtsdestotrotz kam bereits im 19. Jahrhundert – insbesondere vor der Etablierung des modernen Sozialversicherungsstaates – privaten Wohlfahrtsaktivitäten eine relevante Bedeutung zu. Auf dem Gebiet der westlichen (cisleithanischen) Reichshälfte des Habsburgerstaates waren es gerade die bürgerlichen Vereinsgründungen, die die traditionellen kirchlichen Aktivitäten

erweiterten. Der bürgerlichen Wohltätigkeit und ihren Projekten kam vor allem in speziellen Handlungsfeldern (wie »Verwahrloserziehung«, frühen Formen der Bildungsarbeit usw.) Pionierfunktion zu. Als Antwort auf die sozialen Folgekosten und Risiken industriekapitalistischer Modernisierung entstand – zusätzlich zu den bereits vorhandenen berufsständischen Selbsthilfeeinrichtungen der Handwerksmeister und -gesellen – die kollektive Selbsthilfe der Industriearbeiterschaft, die mit ihrem gewerkschaftlichen Unterstützungswesen bis zum Ende der Monarchie in bestimmten Bereichen für ihre Mitglieder Unterstützungen für spezielle Notsituationen und Bedarfslagen bereitstellte. Noch vor dem Ersten Weltkrieg zeichnete sich aber bereits ab, dass die kollektive Selbsthilfe kein geeignetes Instrument sozialer Absicherung der Reproduktion einzelner Lohnarbeiter sein konnte. Der Zentralstaat bzw. die Kommunen wurden um 1900 verstärkt zu Adressaten sozialpolitischer Forderungen. In Anbetracht der bescheidenen Dimensionen der Sozialversicherungsleistungen (sowohl hinsichtlich des erfassten Kreises von LohnarbeiterInnen als auch bezüglich der geringen Höhe der Transferleistungen) und der ebenso nur als Nothilfe konstruierten (kommunalen) Armenfürsorge erfüllten private Wohlfahrtsaktivitäten eine wichtige ergänzende Funktion, die ohnedies seinerzeit im Subsidiaritätsprinzip konstitutiv grundgelegt wurde und bis heute wirksam blieb. Individuelle soziale Reproduktion sollte unter marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf der Basis von eigenem Vermögen, Erwerbsarbeit und »Familie« sichergestellt werden, gegebenenfalls von privaten Wohltätigkeitseinrichtungen und erst zu guter Letzt durch öffentliche Unterstützungs- und Hilfesysteme. Ein weiteres Faktum soll hier nicht unerwähnt bleiben: Die Privatwohltätigkeit kümmerte sich vor dem Hintergrund entscheidender sozial-ökonomischer Wandlungen ab dem ausgehenden 19. Jahrhundert bevorzugt um vom sozialen Abstieg bedrohte »alte« Mittelschichten und deren Angehörige. Ihnen sollte die diskriminierende und stigmatisierende Unterstützungsform öffentlicher Armenhilfe erspart bleiben. Andererseits zielten zahlreiche Vereinsgründungen sehr stark auf die mentale Beeinflussung der sozialen Unterschichten. Das, was von der sozialdemokratischen zeitgenössischen Kritik als »Wohltäterei« kritisiert wurde, spielte in der privaten Wohltätigkeit (in je spezifischer Sinnform unterschieden zwischen kirchlicher und bürgerlicher Spielart) für die einzelnen »Gebenden« nachweislich eine (symbolische) Rolle. Vom »Beschenkten« erwartete man entsprechende Dankbarkeit und Wohlverhalten; anders formuliert: Von Beginn an operierte die Privatwohltätigkeit in sämtlichen Spielarten also keinesfalls mit einem neutralen Hilfe-Konzept.

Dennoch darf angenommen werden, dass zum Teil private Einrichtungen gegenüber der diskriminierenden Form kommunaler Armenunterstützung die angenehmere Alternative darstellten, was Zeitgenossen auch immer wieder betonten. Außerdem war eine Kombination für besonders schlaue Unterstützungssuchende möglich, die Unterstützungsleistungen verschiedener Vereine kumulativ lukrierten. Dieses Phänomen der »Doppelbefürsorgung« zählte zu den eifrigst diskutierten Themen zeitgenössischer Fürsorgepolitik und wurde konkret zum Ansatzpunkt von Bemühungen, im Gefolge derer eine bessere Koordination und Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Wohlfahrtsinstitutionen (und letztlich auch eine bessere Kontrolle der UnterstützungsempfängerInnen) möglich werden sollte. Nach einer ersten Welle von gesetzlichen Regelungen im Sozialversicherungsbereich machte sich im Vorkriegsjahrzehnt (vor 1914) hauptsächlich im kommunalen Sektor eine »soziale Ausgestaltung« bemerkbar, die auch gerne (v.a. im Kinder- und Jugendfürsorgebe-

reich und in der Altenarbeit) auf die Mithilfe der privaten Einrichtungen Wert legte. Zahlreiche kleinere Wohltätigkeitsvereine scheuten um ihrer Selbstständigkeit willen die Zusammenarbeit mit den Gemeinden, die größeren stellten ihre Arbeit zunehmend auf eine Kooperation ab, tauschten (kommunale) Subventionen gegen ein (kommunales) Mitbestimmungs- und Finanzkontrollrecht ein und wurden so zu einem integralen Bestandteil bürokratisch verfasster Sozialpolitik/Sozialarbeit.

Die Nachkriegsinflation nach 1918 bedeutete für die verschiedenen privaten Wohlfahrtsinstitutionen eine wichtige negative Zäsur. Nicht nur sehr viele kleinere, sondern auch größere Vereine und Institutionen mussten beträchtliche Vermögensverluste – zum Teil auch aus den wertlos gewordenen Kriegsanleihen – ihrer Stiftungskapitalien hinnehmen, was sie – sofern sie überhaupt ein Mindestmaß an Ressourcen erhalten konnten – immer stärker in Kooperationsformen mit öffentlich-rechtlichen Institutionen zwang. Die Abhängigkeit von öffentlichen Subventionen zur Aufrechterhaltung ihrer Wohlfahrtsarbeit (im »offenen« Fürsorgebereich und im »geschlossenen« Anstaltenbereich) hatte die meisten von ihnen schon vor 1914 in Abhängigkeit und in strikt vorgegebene Arbeitsteilungsmuster mit staatlich/bundeslandspezifischen/kommunalen Sozialbürokratien gebracht. Die 1920er Jahre symbolisierten diesbezüglich einen weiteren Schritt in jene Richtung, wonach im Zuge von Professionalisierungs- und Rationalisierungsprozessen innerhalb des Reproduktionssektors »freie Träger« zu einem fix kalkulierten staatlich/bundeslandspezifischen/kommunalen Moment von Sozialpolitik/Sozialarbeit »gemacht« wurden. Private Wohlfahrtsverbände hatten sich den bürokratisch vorgegebenen Normen und professionellen Mindestanforderungen zu unterwerfen. Nur kirchliche Verbände konnten sich unter bestimmten Rahmenbedingungen diesen Zumutungen verweigern (z.B. der Wiener Caritasverband zu Zeiten des »roten Wien«). Unter strukturellen Gesichtspunkten von Bedeutung war in den 1920er Jahren u.a. der Umstand, dass in einigen österreichischen Bundesländern, z.B. in der Steiermark, die behördliche Fürsorge dazu angehalten war, mit der privaten aufs Engste zusammenzuarbeiten. In anderen konservativ-bürgerlich regierten Bundesländern bestand im Bereich des Fürsorgewesens (»zweites soziales Netz«) faktisch eine rege Kooperation zwischen den verschiedensten Institutionen, vor allem in jenen Arbeitsfeldern, die jenseits der gesetzlich verpflichtenden Armenfürsorge angesiedelt waren.

Für die Zwischenkriegszeit lässt sich auch der Einfluss von politischen Regimewechseln auf die Gestaltung des public/private welfare mix verdeutlichen: der autoritäre »christliche Ständestaat« hatte ab Februar 1934 sämtliche Parteien und damit auch gleichzeitig deren parteieigene Wohlfahrtsaktivitäten verboten. Im Rahmen des Konzepts der »gesellschaftspolitischen Sanierung« wurden die katholischen Wohlfahrtsvereinigungen zum wichtigsten Instrument des neuen Regimes zugunsten einer Rekonfessionalisierung des »freien« Wohlfahrtssektors. Neben der ideologischen Gleichschaltung und Beeinflussung der Hilfsbedürftigen wurde mit Stolz argumentiert, dass man auf diesem Weg eine billigere Sozialpolitik zustande brachte. Tatsächlich fügte sich diese Sozial-Sparpolitik in das gesamte – besitzbürgerliche Interessen schonende – Umbau- und Sozialleistungsreduktionsprogramm der »ständestaatlichen« Wirtschafts- und Sozialpolitik ein. Das alles wurde zudem im Namen des Geistes der päpstlichen Enzyklika »Quadragesimo Anno« der Bevölkerung ideologisch nahe gebracht.

Nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten in Österreich durchlebten die privaten Wohlfahrtseinrichtungen ihre bittersten Stunden. Gleichschaltung, kommissarische Überwachung von Wohlfahrtsarbeit, Konfiskation von Vereinsvermögen und schließlich auch die Auflösung vieler kleiner humanitärer Vereine führten dazu<sup>15</sup>, dass nur mehr ganz wenige Einrichtungen der traditionellen Wohlfahrtsverbände (in unlukrativen und teuren Nischen der Anstaltsfürsorge) aktiv blieben. Der NS-Staat bevorzugte den parteieigenen Wohlfahrtsverband, die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt (NSV), die sich primär um die »guten deutschen Volksgenossen« kümmerte und nicht um soziale Randgruppen, die häufig der »Ausmerze« und Vernichtung zum Opfer fielen.

Die Entwicklungen nach 1945 fanden vor dem Hintergrund eines einzigartigen weltwirtschaftlichen Aufschwungs statt, der von einem unübersehbaren Ausbau des Niveaus sozialer Sicherungs- und Versorgungsformen gekennzeichnet war. Die freien Träger der Wohlfahrtsarbeit veränderten gegenüber der Zwischenkriegszeit sowohl ihr Erscheinungsbild als auch ihre Organisations- und Arbeitsstruktur in beträchtlichem Maße. Mit ähnlichen Aufgabenspektren reichte ihre Angebotspalette von Hilfe in individuellen Notlagen bis hin zur Katastrophenhilfe sowie internationalem Engagement im Bereich entwicklungspolitischer Aktionen. Die Finanzen der größeren freien Träger der Wohlfahrtspflege basierten auf Mitgliedsbeiträgen, Spenden und finanziellen Zuschüssen staatlicher bzw. öffentlicher Institutionen (v.a. der Bundesländer und Kommunen). Sie erfüllten in ihren Arbeitsfeldern (z.B. Kinder- und Jugendwohlfahrt, Alten- und Krankenbetreuung, Flüchtlingshilfe) ergänzende und, teilweise in Arbeitsteilung mit Staat, Ländern und Kommunen, willkommene und funktionale Arbeit im Kontext staatlich regulierter Wohlfahrtspolitik. Die formalrechtliche Autonomie sollte nicht über Rückkoppelungseffekte und prekäre Zusammenarbeitsformen innerhalb des Gesamtsystems – vor allem im Bereich des »zweiten sozialen Netzes«, d.h. der Sozialpolitik der Länder und Kommunen – hinwegtäuschen (vgl. auch Dimmel i.d. Heft). Durch die Verabschiedung der neun Landessozialhilfegesetze in der ersten Hälfte der 1970er Jahre wurde ein enormer Impuls zur Entwicklung sozialer Dienste (z.B. Essen auf Rädern, Heimhilfe, Hauskrankenpflege) und ein weiteres Mal durch die Einführung des Bundespflegegeldgesetzes 1993 gegeben. Eine zusätzliche Ausweitung personenbezogener sozialer Dienstleistungen erfolgte nach der Verabschiedung der neun Jugendwohlfahrtsgesetze in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. Dies alles bewirkte eine unübersehbare Expansion von Dienstleistungsangeboten auf Seiten der privaten Wohlfahrtsträger<sup>16</sup>; der Anteil an hauptamtlichen MitarbeiterInnen stieg zugleich stark an.

In der jüngsten Vergangenheit kamen die sozialen NPOs unter beträchtlichen Druck. Dieser Umstand verdankte sich den Ausgabenrestriktionen im Zuge der Maastricht-Politikmuster, den neuen Steuerungsmodellen und den neuerdings nach dem Vergaberecht betriebenen Ausschreibungen für personenbezogene soziale Dienstleistungen. Dies bedeutet verstärkten Wettbewerb, Kontraktmanagement, eine Tendenz zur Schaffung Holding-artiger Organisationsarchitekturen und damit Hand in Hand eine GesmbH-isierung, teilweise Bereichsspezialisierung usw.

Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement wäre unvollständig umrissen, ohne die seit den 1970er Jahren entstandene moderne Selbsthilfebewegung zu erwähnen. Als zusätzliches Element ist diese Form des (ehrenamtlichen) Engagements aus den Kalkülen der Verschlinkung des keynesianischen Wohlfahrtsstaates nicht mehr

wegzudenken. In Anbetracht der Vielfalt sozialer Probleme setzten die großen staatlichen/bundeslandspezifischen/kommunalen Sozialbürokratien bereits in den 1980er Jahren auf die Nutzbarmachung bürgerschaftlichen Engagements. In vielen selbstaktiven Feldern (Frauen, »Ausländer« etc.) subventionierte man von Seiten der unterschiedlichen »öffentlichen Hände« Projekte, die neben legitimatorischen auch konfliktdämpfende Funktionen zu erfüllen hatten. Der deregulierte (neue) Staat lagerte damit sensible und konfliktträchtige Sozialpolitikfelder aus, und er lässt sie nun unter seiner (inhaltlichen und finanziellen) Anleitung und Kontrolle von engagierten MitarbeiterInnen in alternativen Sozialprojekten (sozialarbeiterisch) bearbeiten.

Es kann resümierend festgehalten werden: Die häufig angestimmten Lobreden auf die zivilgesellschaftliche Qualität privater Sozialaktivitäten kommt angesichts der um sich greifenden Ökonomisierung des Sozialen (»Verbetriebswirtschaftlichung«) und öffentlich-rechtlicher Reglementierung<sup>17</sup> realiter wohl einer Ideologisierung gleich. Der Blick des Historikers in die Zukunft ist immer als ein offener Prozess zu sehen, nichtsdestotrotz lautet die abschließende These: »Das Problem der immer neuen Wellen sozialer Marginalisierung im Rahmen der zyklischen Entwicklung des Kapitalismus kann der in diesem Kontext (wieder einmal) restrukturierte und aufgewertete intermediäre Sektor freilich nicht lösen.« (Melinz 1999, 25)

### Anmerkungen

- 1 Vgl. grundsätzlich zur Problematik der Einschätzung und Rolle von Neuen Sozialen Bewegungen Melinz 2003.
- 2 Grundsätzlich positiv eingestellt, allerdings unter Auflistung aller möglichen kritischen Gegenargumente aus dem Blickwinkel der Sozialen Arbeit Arnold 2004.
- 3 Als Überblick zu Grundsatzüberlegungen und Modellbeispielen Betriebliche Selbstverwaltung 1983; vgl. auch Miglbauer 1987 und zur Geschichte der Selbstverwaltungsideen und ihrer praktischen Umsetzungsversuche Gubitzer 1989. Es scheint, dass weder eine arbeitsmarktpolitische noch eine gesellschaftspolitische Nachhaltigkeit oder gar eine Vorbildwirkung aus diesen Projektbeispielen folgte.
- 4 Einer der Slogans lautete: »Gemeinnützig, zusätzlich und freiwillig.« Für historisch vorgebildete und sensible Gemüter weckte das die Erinnerung an diverse Programme für arbeitslose Jugendliche (ab 1930) bis hin zum Freiwilligen Arbeitsdienst für Erwachsene (1932), der Reichsarbeitsdienst der Nationalsozialisten konnte hier einigermaßen nahtlos anknüpfen.
- 5 Aus dieser »Dallinger-Ära« stammt auch der Impetus, der zur Gründung des Bundesdachverbandes österreichischer Sozialprojekte bzw. neuerdings Bundesdachverband für soziale Unternehmen führte. Diese Vernetzungsform kam also ohne Drehbuch der EQUAL-Entwicklungspartnerschaftslogik schon früher zustande.
- 6 Vgl. Verein für Gesellschaftsgeschichte 1986.
- 7 Auf inzwischen eingetretene Veränderungen, z. B. stärkere Professionalisierung in einschlägigen Maßnahmen bzw. Projekten, kann hier nicht eingegangen werden, genauso wenig auf grassierende atypische Beschäftigungsformen in diesem Bereich.
- 8 Die im übernächsten Abschnitt thematisierten großen freien Wohlfahrtsträger sind nunmehr schon seit Jahren in diversen ESF-Projekten präsent, haben dazu ihre Binnenstrukturen nach EU-Logik umstrukturiert, spezielle Bereiche ausgelagert und beispielsweise Beschäftigungsgesellschaften (GesmbHs) gegründet usw.
- 9 Der österreichische Zweig führte von seiner Gründung 1952 bis 1990 die Bezeichnung »Arbeitsgemeinschaft der österreichischen Gemeinwirtschaft«.
- 10 Ein besonderes Modell von angestrebter Wirtschaftsdemokratie stellen die schwedischen »Arbeitnehmerfonds« dar. Ein anderes Beispiel: Die deutsche PDS segelt derzeit ganz offensichtlich auch auf genossenschaftsfreundlichem Kurs.
- 11 Frühformen bleiben hier unberücksichtigt, vgl. dazu Gubitzer 1989.

- 12 Brazda (1986, 21) macht deutlich, dass es historisch durchaus zwei Formen gab: die echte Selbsthilfe und eine Form von »Fremdhilfe zur Selbsthilfe«. Zweitere Spielart erinnert an die Geschichte der Armenfürsorge und an die Programmatik Sozialer Arbeit. Im Übrigen: zu den »Drei Selbst« der Genossenschaften zählen Selbsthilfe, Selbstverantwortung und Selbstverwaltung.
- 13 Diese Einschätzung mag verwundern, da in formaler Hinsicht die (Konsum-)Genossenschaften neben der Gewerkschaft und der politischen Partei (Drei-Säulen-Theorie) zu einem gleichberechtigten Kampfmittel erklärt wurden.
- 14 Eine erste historische Skizze, die die großen Wohlfahrtsträger in einem historischen Überblick darstellt, bietet Melinz 1999. Der Autor plant für die nächsten Jahre eine diesbezügliche Monographie. Zur sozialen Arbeit der Kirche liefert Lehner (1997) eine vorzügliche Studie; Lehner (2001) reflektiert in profunder Weise anhand der Caritasarbeit, v.a. der Caritas Oberösterreichs, den Wandel vom Dachverband zur Holding.
- 15 Vgl. zu den Aktivitäten des Stillhaltekommissars in Österreich Pawlowsky/Leisch-Prost/Klösch 2004.
- 16 Der Anteil kommerzieller Dienstleistungsanbieter spielt nach wie vor eine untergeordnete Rolle.
- 17 So schreibt zum Beispiel die oberösterreichische Landersregierung sogar die Zahl der Besucherparkplätze bei Pflegeeinrichtungen vor.

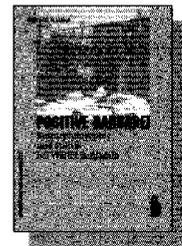
## Literatur

- Arnold, Helmut (2004) Die Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Möglichkeiten Sozialer Arbeit in einem europäischen Großprogramm; in: Sozial Extra 4, 36-42
- Betriebliche Selbstverwaltung in Österreich (1983) Forschungsberichte aus Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Nr. 3, Hg.: Bundesministerium für soziale Verwaltung
- Brazda, Johann (1986) Ist die Genossenschaftsprüfung eine Prüfung besonderer Art?  
In: Patera, Mario (Hg.) Perspektiven der Genossenschaftsrevision, Wien, 18-25
- Elsen, Susanne (1998) Gemeinwesenökonomie – eine Antwort auf Arbeitslosigkeit, Armut und soziale Ausgrenzung?, Neuwied
- Elsen, Susanne (2004) Genossenschaften als Akteure im »Dritten Sektor«. Genossenschaften in der vergleichenden Dritt-Sektor-Forschung, URL: [http://www.stadtteilarbeit.de/seiten/theorie/elsen/dritter\\_sektor.htm](http://www.stadtteilarbeit.de/seiten/theorie/elsen/dritter_sektor.htm) (1.10.2004)
- Gubitzer, Luise (1989) Geschichte der Selbstverwaltung, München
- Klöck, Tilo (1998) Solidarische Ökonomie und Empowerment. Gemeinwesenarbeit Jahrbuch 6, München
- Lehner, Markus (1997) Caritas. Die Soziale Arbeit der Kirche. Eine Theoriegeschichte, Freiburg im Breisgau
- Lehner, Markus (2001) Vom Dachverband zur Holding – Strukturwandel der Caritasarbeit im 20. Jahrhundert; in: Kalb Herbert/Sandgruber Roman (Hg.), Festschrift Rudolf Zinnhobler zum 70. Geburtstag (2001), Linz, 121-132
- Loccumer Initiative kritischer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (2003) Mut zur konkreten Utopie. Alternativen zur herrschenden Ökonomie, Hannover
- Melinz, Gerhard (1986) Jugendarbeitslosigkeit und ihre staatliche und sozialarbeiterische Bearbeitung in Österreich; in: Verein für Gesellschaftsgeschichte (1986), Wien, 68-90
- Melinz, Gerhard (1999) Wandel von Haushaltsstrukturen und haushaltsbezogenen Dienstleistungen im 20. Jahrhundert. Zur Praxis der Freien Träger der Wohlfahrt in Österreich; in: Seckauer, Hans-Jörg u. a. (Hg.), JobCreation im Dienstleistungssektor. Haushaltsnahe Dienstleistungen in der beschäftigungspolitischen Diskussion, Linz, 31-64
- Melinz, Gerhard (2000) Der Wohlfahrtsmix und »bürgerschaftliches Engagement« – Eine historisierende Skizze; in: Roessler, Marianne/Schnee, Renate/Spitzky, Christine/Stoik, Christoph (Hg.), Gemeinwesenarbeit und Bürgerschaftliches Engagement. Eine Abgrenzung, Wien, 11-30
- Melinz, Gerhard (2003) Von der »Revolution« zur »sozialen Bewegung«? Historische Reflexionen zu sozialen Bewegungen im Weltsystem; in: Gerald Faschingeder/Karin

- Fischer/Johannes Jäger/Alexandra Strickner (Hg.), *Bewegung macht Geschichte. Die GlobalisierungskritikerInnen und ihre Perspektiven für Gesellschaftsveränderung*. Wien, 83-104
- Miglbauer, Ernst (1987) *Betriebliche Selbstverwaltung in Österreich*. 2. Auflage, Linz
- Orbán, Stephan u. a. (1997) *Strukturwandel und Wahrung des Allgemeininteresses in Österreich. Der Einfluss des Beitritts zur Europäischen Union auf die Entwicklung der Öffentlichen Wirtschaft und Sozialwirtschaft*; in: *Gemeinwirtschaft 1-4* (= Festschrift zum 50jährigen Bestand des IFIG/CIRIEC), 195-228
- Pawlowsky, Verena/Leisch-Prost, Edith/Klösch, Christian (2004) *Vereine im Nationalsozialismus. Vermögenszug durch den Stillhaltekommissar für Vereine, Organisationen und Verbände und Aspekte der Restitution in Österreich nach 1945* (=Veröffentlichungen der Österreichische Historikerkommission Bd. 21/1), Wien-München
- Sahle, Rita/Scurell, Babette (Hg.) (2001) *Lokale Ökonomie. Aufgaben und Chancen für die Soziale Arbeit*, Freiburg im Breisgau
- Verein für Gesellschaftsgeschichte (1986) *Zwischen den Mühlsteinen von Arbeitsmarktpolitik und Kapital: Erwerbslosigkeit im 20. Jahrhundert*, Wien

## Verlag WESTFÄLISCHES DAMPFBOOT

Norbert Fröhler/  
Stefanie Hürtgen/  
Christiane Schlüter/  
Mike Thiedke (Hrsg.)  
**Wir können auch anders**  
Perspektiven von Demokratie  
und Partizipation  
(Schriftenreihe Hans-  
Böckler-Stiftung)  
2004 - 428 Seiten - € 29,80  
ISBN 3-89691-561-4



Thomas Atzert/  
Jost Müller (Hrsg.)  
**Immaterielle Arbeit und imperiale Souveränität**  
Analysen und  
Diskussionen zu Empire  
2004 - 292 Seiten - € 24,80  
ISBN 3-89691-545-2

Gérard Raulet  
**Positive Barbarei**  
Kulturphilosophie und  
Politik bei Walter Benjamin  
2004 - 219 Seiten - € 24,80  
ISBN 3-89691-567-3

Christian Zeller (Hrsg.)  
**Die globale Enteignungsökonomie**  
2004 - 315 Seiten - € 24,80  
ISBN 3-89691-549-5

Verlag Westfälisches Dampfboot  
Hafenweg 26a - D-48155 Münster  
Tel.: 0251 39 00 48 0 - Fax: 0251 39 00 48 50  
info@dampfboot-verlag.de

