

Riskante Informalität

Entwicklung und Rechtsgrundlagen sozialer Dienste in Österreich

Nikolaus Dimmel

1. Soziale Dienste

Unter dem Begriff der ›Sozialen Dienste‹ werden im Weiteren Ambulante und Mobile Dienste sowie stationäre Einrichtungen, welche soziale Dienstleistungen erbringen, zusammengefasst. Bei sozialen Dienstleistungen handelt es sich um personenbezogene Dienstleistungen (Badura/Gross 1977; Badelt 2001), die als co-produzierte, zumeist sozialarbeiterisch oder sozialpädagogisch professionalisierte Dienstleistungen einer Mitwirkung der KlientInnen bedürfen (Klicpera/Gasteiger-Klicpera 1997; Badelt u. a. 2001, 90ff). Soziale Dienste werden von sozialwirtschaftlichen Unternehmen im Regelfall im Auftrag und auf (teilweise) Rechnung der Öffentlichen Hand erbracht (Badelt 1994b; Halfar 1999b; Bauer 2001).

Leistungserbringende Organisationen Sozialer Dienste sind im Wesentlichen gemeinnützige (sozial-gemeinwesenorientierte) Unternehmungen, die – in der Rechtsform des Vereins oder einer (gemeinnützigen) GmbH – auf Auftrag der Öffentlichen Hand gesetzlich oder im Verordnungswege vorgesehene Dienstleistungen zugunsten von Personen mit spezifischen sozialen Problemen (etwa Überschuldung, Obdachlosigkeit, Behinderung, Langzeitarbeitslosigkeit etc.) erbringen (Bachstein 1997; 2000; Dimmel 2004).

Mobile, ambulante Dienste sowie stationäre Einrichtungen werden in Österreich vor allem auf Ebene des Wohlfahrtsstaates der Länder und Kommunen erbracht (Bernfeld 1992; Bronneberg 1997); Stationär werden Soziale Dienste etwa in einem Heim, einer Pflegefamilie oder einer Jugend-Wohngemeinschaft (Bieglmann 1992; Hansi 1995; Badelt/Leichsenring 2000), mobil werden Soziale Dienste etwa im Rahmen der Hauskrankenpflegedienste, der Familienhilfe, der Heimhilfe oder der Hilfen zur Weiterführung des Haushaltes (Höllinger 1994; Oö.L.-Reg. 1994), und ambulant werden Soziale Dienste etwa in Kindertagesbetreuungseinrichtungen, in einem Jugendzentrum, einer Sozialberatungsstelle, einer ›Altenstube‹ oder einer Familienberatungsstelle erbracht (Kreidl 1995; Günder 1997). Reichweite, Organisationsform und Leistungstypologie Sozialer Dienste sind in Österreich allerdings regional äußerst unterschiedlich (Kunar 1996) ausgestaltet.

Oftmals werden Soziale Dienstleistungen im Kontext des ›case management‹ (Gehrmann/Müller 1993, 179ff) oder von akkordierten Hilfeplänen mit Geld- (Transferleistungen wie etwa eine Sozialhilfe-Richtsatzleistung) und Sachleistungen (Hilfsmittel wie etwa ein Rollstuhl) kombiniert (Dimmel 1997).

Funktional kann man auf allen drei Ebenen zwischen Beratungs- und Betreuungsleistungen unterscheiden:

- Beratungsleistungen erfolgen zumeist ambulant und finden vor allem in Form von Leistungen der allgemeinen (niedrigschwelligen) Sozialberatung, etwa im

Kontext der Gemeinwesenarbeit (Iben 1981) sowie von speziellen Formen der Sozialberatung (bevorrechtete Schuldnerberatung, Erziehungsberatung) statt (1994);

- Betreuungsleistungen erfolgen überwiegend entweder mobil oder stationär und finden vor allem in Form der sozialen und sozialmedizinischen Hauskrankenpflege (Werani 1992), der Hilfen zur Weiterführung des Haushaltes (Hilfen zur Haushaltsführung, Heimhilfe), Familienhilfen (Familienhelferinnen), in Form des ›Essens auf Rädern‹, der Betreuung von Obdachlosen (Schröttner 1994; Frühwald 1995) oder in Form geschützter Werkstätten (Gager 1992) statt.

In einer ganzen Reihe von Erbringern sozialer Dienstleistungen allerdings werden diese Typologien tendenziell aufgelöst, so etwa in der Aidshilfe (Gusy 1994), Obdachlosenarbeit oder Bewährungshilfe (Zwinger/Leirer 1999). Für den vorliegenden Zusammenhang ist es im Übrigen relativ unerheblich, ob eine soziale Dienstleistung auf freiwilliger Basis erfolgt oder (wie die Bewährungshilfe) angeordnet wird.

1.1 Zielsetzung

Im Nachstehenden geht es um eine rechtssoziologische Betrachtung der Entwicklung der Sozialen Dienste und ihrer Rechtsgrundlagen. These des Beitrags ist, dass soziale Dienstleistungen in Österreich schwach institutionell verankert und im Kontext der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung nur rudimentär verrechtlicht sind. Diese opake, undurchsichtige, vielfach in sich widersprüchliche Rechtssituation sozialer Dienstleistungsunternehmen bildet eine Voraussetzung für die spezifische Funktions- und Leistungsschwäche der Sozialen Dienste vor allem im Hinblick auf deren Bestands- und Qualitätssicherung in Sequenzen der krisenhaften Kontraktion sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Hilfesysteme (Dewe 1986; Schmid 1996; Wohlfahrt 2004). Eine Reform der Sozialen Dienste vor allem im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Niveaus wohlfahrtsstaatlicher Inklusionsleistungen wird daher auf eine dichtere Verrechtlichung des Leistungsarrangements Sozialer Dienste (Böhm 1986; Blanke 1988; Pitschas 1980; 1990) nicht verzichten können. Auch wenn die Grenzen der Leistungsfähigkeit des Wohlfahrtsrechts weitgehend beschrieben sind (Sachße 1986; Dorenburg u. a. 1987; Dimmel 2000b): Allem voran wird zu überlegen sein, ob und inwieweit zum ersten Soziale Dienste durch eine ›Institutionengarantie‹ bzw. eine durchsetzbare Vorhaltpflicht der Landeswohlfahrtsrechtsgesetzgeber legislativ verankert werden können (Halle 1990; Bäcker u. a. 1995; Karolus 1998). Zum zweiten wird zu diskutieren sein, ob qualitätsbezogene Standards der Erbringung sozialer Dienste (etwa im Hinblick auf Personal, Zeitaufwand, Professionalität) einfachgesetzlich verankert werden können (Meinhold 1996; Merchel 1998; Brönker/ Wollmann 1998). Zum dritten schließlich steht gerade auch angesichts der brodelnden Unsicherheit Freier Wohlfahrtsträger im Verhältnis zu den öffentlichen Financiers sozialer Dienstleistungen die Regelung von Rahmen- und Leistungsverträgen (Furtner 1997; Dimmel 2004) in den zugrunde liegenden Gesetzesmaterien in Frage.

1.2 Zur institutionellen Schwäche sozialer Dienste

Soziale Dienste sind in den Rechtsmaterien der Wohlfahrt als privatwirtschaftlich zu gewährende Kannleistungen verankert. NutzerInnen bzw. KlientInnen haben auf die Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen keinen Rechtsanspruch (Scherer 1997). Überdies sind weder die Art, die Anzahl, die Versorgungsdichte noch die

Qualität der Sozialen Dienste in den Wohlfahrtsgesetzen verankert. Dies gibt Praktiken informellen Verwaltungshandelns weiten Spielraum (Olk 1985; Treutner 1992). Gewährte Dienstleistungen können ebenso situativ zurückgenommen werden wie die Eigenleistungen der betroffenen NutzerInnen einseitig seitens der Wohlfahrtsadministrationen festgelegt werden können (Kessl/Otto 2002). Überwiegend werden Eigenleistungen entweder auf dem Verordnungswege auf Grundlage gesetzlicher Verordnungsermächtigungen oder auf dem internen Erlasswege durch die Sozialverwaltung selbst festgelegt (Teubner 1985).

Gegengleich ist auch die Rechtsposition der Erbringer sozialer Dienste gegenüber den öffentlichen Financiers äußerst schwach im Hinblick auf die Durchsetzung ihrer Leistungsentgeltinteressen (90% des Aufwandes Sozialer Dienste bestehen aus Personalkosten), ihrer Planungssicherheit und mittelfristigen Bonität (Krejci 1996). Diese institutionelle Schwäche geht in besonderer Weise auf die marginale Positionierung Sozialer Dienste im rechtlich verankerten Leistungsspektrum der Wohlfahrt zurück (Thamm 1995).

Das ist nicht nur deshalb der Fall, weil sowohl die Beauftragung Freier Träger mit der Erbringung Sozialer Dienste als auch deren Gewährung und finanzielle Bezuschussung gegenüber den Betroffenen auf privatrechtliche Weise erfolgt. Eine ›in eventu‹ noch bedeutsamere Rolle spielt hierbei der Umstand, dass die Beauftragung Sozialer Dienste über Jahrzehnte hinweg im institutionellen Graubereich der öffentlichen Sozialverwaltung erfolgte, auch wenn Kommunen und Sozialsprengel Instrumente der direktiven Koordination Sozialer Dienste entwickelt haben (Cibulka 1993). Seinen Ausdruck findet dies im Umstand, dass Soziale Dienste vielfach über keine schriftlichen, wechselseitig Rechte und Pflichten festschreibenden Auftragsverhältnisse zur Leistungserbringung verfügen (Neumann 1993). Oftmals waren und sind nur die mündlichen Zusagen der RessortleiterInnen Grundlage für die Entscheidung von Geschäftsführung und EigentümerInnen, die Dienste überhaupt bzw. weiterhin zu erbringen (Brauns 1994).

Herausgebildet hat sich auf diese Weise ein opakes Feld aus direkten und indirekten Subventionen, aus Tagsätzen, pauschalen Abgeltungen und Einzelleistungsverrechnungen (Wiesenhofer 1994; Ristock 1998; Halfar 1999; Rogge 2001). Weder besteht allgemeine Transparenz im Hinblick auf die einschlägigen Finanzierungsstandards (Eibl 1999) noch im Hinblick auf die konzeptuelle Entwicklung Sozialer Dienste im Rahmen der jeweiligen Landes- oder Gemeinde-Sozialplanung (Kurz/Wurst 1997; Biwald 1998; 1999; 2000). Insbesondere kleinere und mittlere Dienstleistungsträger befinden sich in einer prekären Abhängigkeitsposition von ihren Financiers. In dieser Monopson-Konstellation (in der ein Nachfrager als ›Monopolist‹ mehreren Anbietern gegenübersteht; Knorr/Scheppach 1999), werden etwa Tagsatzverhandlungen oftmals erst im laufenden Geschäftsjahr durchgeführt und die Gestion des Unternehmens rückwirkend ›aufgerollt‹. Deshalb wissen GeschäftsführerInnen von betroffenen Social-profit- bzw. sozialwirtschaftlichen Unternehmen oftmals in der ersten Jahreshälfte nicht, zu welchen Konditionen und mit welchen persönlichen Haftungsrisiken sie wirtschaften ›dürfen‹.

Ein weiterer Ausdruck dieser institutionellen Schwäche ist – nachgerade der Regelfall bei sozialer Dienstleistungserbringung – deren teilweise Bezahlung ex post, d.h. erst nach erbrachter Leistung, wobei nicht nur erhebliche Zahlungsverzögerungen der Regelfall sind, sondern auch nachträglich verhängte öffentliche Kreditsperren

sich unmittelbar auf bereits erfolgte Kostenbedeckungszusagen erstrecken können. Acontierungen auf abzurechnende Tagsätze sind nicht Regelfall des Geschäftsverkehrs zwischen sozialwirtschaftlichen Unternehmen und öffentlichen Wohlfahrtsträgern, wohl aber ein umfassender finanzieller Kontrollanspruch (Rogge 2001) gegenüber den Freien Wohlfahrtsträgern, worauf mehr als hundert vorliegende Kontrollamts-, Landes- und Bundesrechnungshofberichte über die Gestion sozialer Dienstleistungsbringer in den letzten Jahren hindeuten.

1.3 Soziale Dienste im Wohlfahrtsdreieck

Diese zur Rede stehende institutionelle Schwäche ist funktional mit der Aufbauorganisation des wohlfahrtsstaatlichen Arrangements in Österreich verbunden (Badelt 2000; 2002). Dieses Arrangement fußt auf einem ›Wohlfahrtsdreieck‹, in dem sich zwischen öffentlichen Leistungs(rechts)trägern und Financiers, Freien Wohlfahrtsträgern als Leistungserbringern und KlientInnen (NutzerInnen, gegebenenfalls auch KundInnen) höchst unterschiedliche Rechts- und Verpflichtungsverhältnisse entwickelt haben (Schwarz 1996).

Im Kontext der Regulierung Sozialer Dienste vermengen sich zivilrechtliche (Schadenersatz, Gewährleistung, Heimrecht; Jesser 1990; Richter 2002), verwaltungsrechtliche (Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Jugendwohlfahrt, Arbeitsmarktförderungsrecht; Dimmel 2000a), arbeits- und sozialrechtliche (Löschnigg 1990; Runggaldier/Drs 2002), vereins- und gewerberechtliche (Wieser 1990), steuerrechtliche (Achatz 1990), handelsrechtliche (Grünwald 1990), sanitätspolizeiliche u. a. Rechtsnormen zu einem komplexen Ganzen (Ettel/Nowotny 2002).

Diese Vermengung ist oftmals Auslöser erheblicher Konflikte zwischen Financiers und Trägern, so etwa, wenn GmbHs nach einschlägigen Maßgaben des Rechnungslegungsrechts bilanzieren, die Länder oder das AMS aber die gelegte Bilanz sachlich nicht akzeptieren. Dies spiegelt die riskante Position von GmbH-GeschäftsführerInnen sozialwirtschaftlicher Unternehmen, die etwa nach den Regelungen der §§ 25 ff GmbHG haften (Bollenberger-Klemm 2000), aber im Kontext ihrer Tagsatzgestaltung und betrieblichen Gestion gegenüber den Financiers selbstständig keine Vorkehrungen treffen dürfen, damit diese Haftung nicht schlagend wird. Ein anderes Beispiel liegt im faktischen, direktiven Eingriff der Leistungsfinanciers in die Personalacquisition, Bezahlung und Fortbildung der Bediensteten Freier Wohlfahrtsträger (Löschnigg 1990; Grunow 1995). Auch hier haftet dem/der Klienten/Klientin gegenüber nicht der Financier im Falle der Fehlbehandlung bzw. fehlerhaften Auskunft, sondern gegebenenfalls aufgrund des damit verbundenen Auswahlverschuldens der/die DienstgeberIn und damit der/die GeschäftsführerIn einer GmbH.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auch auf die Praxis der Zuweisung von KlientInnen bzw. NutzerInnen an Dienstleister durch Sozialsprengel oder Bezirksverwaltungsbehörden hinzuweisen. Auch hier wird deutlich, dass Freie Träger im Regelfall nur »responsiv« (Windhoff-Heritier 1987) die Fallkonstellation zugewiesener ProblemträgerInnen bearbeiten können. Das Auftreten von ›Laufkundschaft‹ stellt hier den Ausnahmefall dar. Im Umfeld einer zunehmenden Ökonomisierung der sozialen Arbeit (Speck 1999) und damit einer Verbetriebswirtschaftlichung der Entgeltkalkulation Freier Träger steht in vielen Fällen eigentlich nur noch die Option offen, darauf mit Maßnahmen gesteigerter Selektion von KlientInnen zu reagieren (›Creaming‹; Bättig 1996). Dies deshalb, weil sich schwierige KlientInnen den

Leistungsfinanciers ebenso wenig verrechnen lassen wie Dienstleistungsergebnisse, die etwa im Umfeld der Behindertenausbildung am Arbeitsmarkt nicht verkaufbar sind.

Diese Schieflage in der Verteilung von Machtpositionen im ›Wohlfahrtsdreieck‹ geht vor allem auf drei Kernsachverhalte des österreichischen Wohlfahrtsstaates zurück, nämlich

- das Fehlen von Dachverbänden mit relevantem sozial- bzw. wohlfahrtspolitischem ›voicing‹;
- die dünne Verrechtlichungsdecke Sozialer Dienste als Leistungen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung ohne individuellen Rechtsanspruch (abgesehen von einigen Ausnahmen);
- die strukturelle, teilweise auch organisatorisch ihren Niederschlag findende Nähe zwischen sozialpolitischen Eliten, politischen Parteien einerseits und den Eigentums- und Führungsverhältnissen in den großen Freien Wohlfahrtsträgern andererseits.

1.4 Soziale Dienste in der Schieflage

Augenfällig steht die institutionelle und regulatorische Diffusität der Steuerung Sozialer Dienste in einem eklatanten Widerspruch zur sozialpolitischen, aber auch sozialökonomischen Bedeutung Sozialer Dienste, die einen relevanten Anteil des »Dritten Sektors« bzw. »Dritten Systems« (Anheier u. a. 1997; Nottenbohm 1999; Anastasiadis u. a. 2003) stellen. Denn mangels vorhandener öffentlicher Infrastrukturen (Schmid 1996) kommt den Social-profit-Organisationen in Österreich eine entscheidende Rolle im Management der sozialen Integration und Inklusion benachteiligter Menschen zu. Auch wenn sie die strukturell angelegten Inklusions- und Anpassungsprobleme (Niedrigeinkommensbezug, Arbeitslosigkeit, Behinderung) nicht auflösen, sondern nur kaschieren (Seibel 1992) oder sozial kontrollieren (Bronke u. a. 1985) können, sind sie unverzichtbarer Bestand des bestehenden wohlfahrtsstaatlichen Arrangements.

Der Eindruck einer Schieflage wird zusätzlich dadurch verstärkt, dass die Rechtsordnung keine unternehmens- bzw. organisationsrechtliche Hülle vorsieht, welche der Spezifik wohlfahrtsstaatlicher Leistungserbringung durch Freie Träger Rechnung tragen würde (European Observatory 2001). Nach wie vor sind sozialwirtschaftliche Unternehmen in der für den Zweck der sozialen Dienstleistungserbringung ungeeigneten Rechtsform des Vereins oder der (steuerrechtlich durch einen Feststellungsbescheid zustande kommenden) gemeinnützigen GmbH organisiert – Genossenschaften, Stiftungen und Vereine auf Gegenseitigkeit spielen im Feld der Sozialen Dienste eine vernachlässigbare Rolle.

Diese Defensivposition spiegelt sich schließlich auch in der Akzeptanz Sozialer Dienste. Sozialwirtschaftliche Unternehmen verfügen bekanntlich über eine spezifische innere Erscheinungsform. Ihre – überwiegend von Frauen ausgeübte – Arbeit basiert prioritär nicht auf gewinnwirtschaftlichen, sondern auf demokratischen Motiven. Ihr wichtigstes Potential sind MitarbeiterInnen und deren ›Know-how‹, weshalb mehr als 90% ihrer Kosten Personalkosten verkörpern. Dass Unternehmen der Sozialwirtschaft im Regelfall durch flache Hierarchien, ein hohes Maß an Informalität und ein geringes Maß an bürokratischer Formalisierung gekennzeichnet (Brilliant 1997) sind, ist selbst wiederum Voraussetzung für die organisatorische Einbindung

Ehrenamtlicher (Freiwillige, LaienhelferInnen) (Badelt/Hollerweger 2001; Badelt 2002). Ungeachtet dessen, aber auch ungeachtet der Wachstumsdynamik dieses Beschäftigungssegmentes (Mesch 1998), gelten Soziale Dienste als ein Tätigkeitsfeld mit geringer beruflicher und persönlicher Reputation (AKNÖ 2000), niedrigen Management-Anforderungen und zweifelhaften subjektiven Beschäftigungsmotiven.

2. Rechtsgrundlagen der Sozialen Dienste

Die skizzierte Realentwicklung der Sozialen Dienste spiegelte sich nicht in ihrer institutionellen Repräsentation (korporatistische Verflechtung), aber auch nicht in ihrer juristischen Ausdifferenzierung (Rechtsform der Unternehmen, Institutionengarantie von Diensten, Qualitätsstandards usw.). So bleiben die Rechtsgrundlagen Sozialer Dienste sowohl im Hinblick auf ihre gesellschaftsrechtlichen als auch ihre wohlfahrtsrechtlichen Grundlagen problematisch.

Die jüngere Entwicklung, vor allem die Schaffung eines ›Fonds Soziales Wien‹, für den bzw. in dem erwogen wird, keine direkten Verträge mehr mit Freien Trägern abzuschließen, sondern nur noch direkte Kostenzuschüsse an die KlientInnen bzw. NutzerInnen sozialer Dienstleistungen zu gewähren, eröffnete die Perspektive auf eine ›Exit-Strategie‹ der Öffentlichen Hand: Freie Träger werden in diesem Konzept als Anbieter auf einem freien Markt positioniert, in dem mit hohen laufenden Fixkosten Laufkundschaft bedient werden soll, welche jederzeit den Anbieter wechseln kann. Damit wird nicht nur die sozialpolitische Steuerung Sozialer Dienste dem Gemeinderat entzogen; auch die Anwendung des Vergaberechts wird damit auf ›elegante‹ Weise umgangen. Im Ergebnis entstehen nicht nur für EigentümerInnen und haftende GeschäftsführerInnen Sozialer Dienste untragbare Risiken; das gesamte Beschäftigungsarrangement (insbesondere im Hinblick auf die Aufrechterhaltung der Humankapitalqualifikation, das Know-how in Organisationen, auf das Burn-out-Risiko oder häufigen Beschäftigungswechsel) erfährt dadurch eine empfindliche Verschlechterung.

2.1 Gesellschaftsrecht

Einerseits entsprechen die vorhandenen Rechtsvorschriften im Gesellschaftsrecht den Konditionen gewinnorientiert arbeitender Betriebe. Das Vereinsrecht geht nach wie vor von ideell tätigen, kleinen Organisationen aus. Sozialwirtschaftliche Unternehmen bewegen sich jedoch zwischen diesen beiden Organisationsidealtypen. Vor allem ihre fehlende Gewinnorientierung, der angestrebte ›social profit‹ der Gemeinwesenorientierung, die Co-Produktion ihrer Leistungen, die freiwillige Laien[mit]arbeit sowie die (vergleichsweise noch immer) relativ demokratischen Entscheidungsstrukturen dieser Unternehmen unterscheiden sie von gewinnorientiert arbeitenden Unternehmungen.

Diese Vor- und Selbstverständnisse werden durch das vorhandene Gesellschaftsrechtssystem nicht abgesichert bzw. proaktiv unterstützt. Sozialwirtschaftliche Unternehmen bewegen sich deshalb oftmals in normativen Grauzonen bzw. Widersprüchen, die sich in einem hohen sozialunternehmerischen Risiko niederschlagen und die Innovationspotentiale sozialwirtschaftlicher Betriebe beeinträchtigen (Gallfuß 1999).

2.2 Wohlfahrtsrecht

Diese normative Indifferenz der Rechtsordnung gegenüber sozialwirtschaftlichen Unternehmen lässt sich (paradoxaerweise) auch im Wohlfahrtsrecht nachzeichnen: Die materiellrechtlichen Grundlagen Sozialer Dienste finden sich über das gesamte Wohlfahrtsrecht der Bundesländer hinweg in unsystematischer Weise verstreut. Sie sind im Kontext des Sozialhilfe-, Eingliederungshilfe- (Behindertenhilfe), Jugendwohlfahrts- und Heimrechts zu finden. Die Entscheidung, ob und wenn ja welche sozialen Dienstleistungen gewährt werden, fällt entweder in die Privatwirtschaftsgestion oder in das Auswahlermessen der betrauten Behörden (Ladeur 1994; Dimmel 2000a). Komplizierend tritt hinzu, dass einzelne Bundesländer (NÖ, Kärnten, Burgenland) Sozial- und Behindertenhilfe in einem Rechtskörper (Sozialhilfegesetz) verknüpft haben. Nicht alle Bundesländer haben in ihren Leistungskatalogen, die wiederum Grundlage für die jeweilige Leistungserbringung bzw. Leistungsfinanzierung gegenüber den hilfebedürftigen Personen sind, soziale Dienstleistungen rubriziert. In Tirol etwa finden sich im Sozialhilfegesetz keine Sozialen Dienste. Auch die Bewilligung von, Aufsicht über sowie der Leistungsaustausch mit Freien Wohlfahrtsträgern als Erbringer von Dienstleistungen ist signifikant unterschiedlich geregelt. Dies hat etwa einerseits mit der unterschiedlichen Aufbauorganisation der Sozialhilfe zu tun (Bundesländer mit Sozialhilfeverbänden regeln die Aufsicht anders als das Länder tun, in denen das Land alleiniger Träger der Sozialhilfe ist). Beispielhaft sollen im Folgenden die Sozial- und Behindertenhilfe dargestellt werden:

2.3 Sozialhilfe

Soziale Dienste der Sozialhilfe sind (mit wenigen Ausnahmen) privatwirtschaftlich organisiert. Dienstleistungsträger genießen nur teilweise (etwa in Oberösterreich) eine Institutionengarantie, wonach das Land eine spezifische ›Vorhaltepflicht‹ trifft. Dies bedeutet jedoch nur, dass das Land diese Dienste überhaupt bereithalten muss, in eventu den Dienst auch selbst erbringen muss, nicht aber, dass ein bestimmter Träger mit der Leistungserbringung beauftragt wird.

Als Soziale Dienste werden regulär ambulante, mobile, teilstationäre und stationäre Dienste aufgeführt. Die Länder haben als Träger der Sozialhilfe unter Beachtung auf die regionalen Bedürfnisse, die Bevölkerungsstruktur sowie die anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnisse der einschlägigen Fachgebiete für die Sozialen Dienste in einem wirtschaftlich vertretbaren Ausmaß vorzusorgen. Bei der Erfüllung dieser Vorsorgeverpflichtung kann (!) sich der Träger der Sozialhilfe auch ausgewählter Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege sowie sonstiger geeigneter Einrichtungen und Organisationen bedienen. Der Gesetzgeber hat also im Regelfall keinen Vorrang der Betrauung der Aufgaben Sozialer Dienste mit Freien Trägern formuliert. Geeignete Einrichtungen und Organisationen bedürfen jedenfalls, falls sie etwa pflegerische Dienste erbringen, einer Bewilligung des Sozialhilfeträgers. Allenfalls bedürfen sie darüber hinaus, nämlich im Falle einer stationären Einrichtung, einer zusätzlichen Bewilligung nach den Bestimmungen jeweiliger Altenwohn- und Pflegeheim-rechtlicher Materien. Erst auf der Grundlage einer bescheidförmigen Anerkennung und Feststellung der Eignung kann die gesetzlich vorgesehene zivilrechtliche Vereinbarung zwischen dem Land als Träger der Sozialhilfe und dem Freien Träger abgeschlossen werden.

2.4 Behindertenhilfe

In der Behindertenhilfe werden Dienste teilweise auf privatwirtschaftsrechtlicher Basis erbracht; teilweise indes besteht ein Rechtsanspruch auf eine ganze Reihe von Formen der Dienstleistungserbringung im Rahmen der Eingliederungshilfe. So ist der behinderte Mensch etwa anspruchsberechtigt im Hinblick auf Maßnahmen der Berufsausbildung, der pädagogischen Eingliederungshilfe oder der Umschulung. Daher hat die Zuerkennung der Eingliederungshilfe durch Bescheid zu erfolgen. Dienstleistungsträger der Behindertenhilfe bedürfen vergleichbar den Diensten der Sozialhilfe einer bescheidförmigen Anerkennung als ›Marktzulassung‹.

2.5 Verträge ohne vertragliche Sicherheit

Zwar sieht das Wohlfahrtsrecht überwiegend den Abschluss von Verträgen zwischen den öffentlichen Financiers und privaten Leistungserbringern vor. Doch zeigt die Praxis, dass nicht die Vertragsform per se, sondern die Vertragsgrundlagen (Standards, Minima etc.) die eigentliche Herausforderung darstellen. In den einschlägigen Rechtsgrundlagen ist nämlich die Art und Weise der Beauftragung Freier Wohlfahrts-träger nach wie vor disponibel, haben die meisten Landesgesetzgeber auf materiell-rechtliche Kriterienkataloge verzichtet. So stellt es etwa § 31 JWG der Landesausführungsgesetzgebung nach wie vor dem Grunde nach frei, die Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Hoheits- oder Privatwirtschaftsverwaltung zu regeln. Das gilt sowohl für die Schaffung und Führung der erforderlichen Einrichtungen im Allgemeinen als auch für die Auswahl und die Gestaltung der Hilfen im Einzelfall. Lehre und Kommentierung tendieren freilich dazu, aus sozialfürsorgerisch-pädagogischen Gründen sowie aufgrund der Nähe des Jugendwohlfahrtsrechts zum Zivilrecht (Familienrecht) die Regelung und Durchführung der Erziehungshilfen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung zu organisieren (Ent 1992, 49). Beispielhaft für die rechtspolitische Problemstellung fehlender Kriterienkataloge für Vertragsabschluss und -abwicklung ist auch das AMS, wo interne Richtlinien auf der Ebene der Landesgeschäftsstellen (auf Grundlage von Verordnungen zu §§ 28, 36 AMFG) die Voraussetzungen, Abschlussmodalitäten und Evaluationsgrundlagen der Vertragsvergabe festlegen. Hier haben die Vertragspartner in paradigmatischer Weise überhaupt keine Möglichkeit, die Art und Weise der ›Selbstbindung‹ der Verwaltung im Vertragsverhandlungsgeschehen zu beeinflussen. Ähnliches zeigt sich im Bereich der Bundesländer, wo sich wie in Salzburg die Sozialverwaltung auf dem Ordnungswege ›Vorgaben‹ gibt, die teilweise in bereits bestehende Vertragsverhältnisse mit Freien Wohlfahrtsträgern ›ex post‹ eingreifen.

3. Von der Subvention zum Leistungsvertrag – ›Contracting Out The Risk‹

3.1 Selbststeuerungsverluste durch Leistungsverträge

Schrittweise trat seit Beginn der 1990er Jahre an die Stelle des Förder- und Subventionsvergabewesens die Rechtsform des Vertrages zwischen öffentlichen Financiers und Leistungserbringern (Brettbacher 2002). Insbesondere das Arbeitsmarktservice ist dazu übergegangen, Betriebe und Projekte im Kontext der innovativen Beschäftigungspolitik auf Grundlage von Leistungsvereinbarungen zu ›fördern‹ (wobei die Begriffswahl technisch nicht zutreffend ist, da es sich hierbei um zivilrechtliche Verträge

handelt). De facto erfolgt die Mittelüberweisung der AMS-›Förderung‹ nicht nur nach den kameralistischen Grundsätzen des Dritteistungszukaufes, sondern nimmt zugleich auch erheblichen (indirekten) Einfluss auf das betrieblich-sozialarbeiterisch/-pädagogische Geschehen des ›Fördernehmers‹. Dieser Einfluss konkretisiert sich etwa in der auf Grundlage einer Kalkulation erfolgenden Vereinbarung bzw. Festlegung der Gehaltsbedingungen von Transit- und Schlüsselkräften, in der Limitierung höchstzulässiger Investitionen, Rücklagen und Rückstellungen sowie in der Festlegung von Beschäftigungsbedingungen (Supervision, Weiterbildungsbudget) (Knorr/Scheppach 1999). Leistungsverträge bedeuten zwar einerseits eine relative mittelfristige Sicherstellung, reduzieren zugleich aber auch die operationale Autonomie der Freien Träger.

3.2 Wirtschaftliche Zielvorgaben und ihre Folgen

Die Einhaltung wirtschaftlicher Zielvorgaben aus diesen Leistungsverträgen erfolgt im Regelfall über die Vorlage einer Bilanz bzw. die annuale Berichts- und Abrechnungspflicht. Diese stellt neben den operativen Zielen (Qualifikation, Stabilität der Betreuung/Beschäftigung, Vermittlungsquote in den ersten Arbeitsmarkt) ein zentrales Messkriterium für den Erfolg der betrauten Social-profit-Organisation dar. Im Weiteren hängt die jährliche (gegebenenfalls mehrjährig erstreckte, was realiter von der Co-Finanzierung des Europäischen Sozialfonds [ESF] und dessen Programmlaufzeiten abhängig ist) Vertragsverlängerung von der Erreichung vereinbarter wirtschaftlicher Ziele und Qualitätskriterien ab. Spiegelgleiches ereignet sich in den Finanzierungsstrukturen der Bundesländer, während die Gemeinden nach wie vor in traditionellen Subventions-Arrangements verhaftet sind.

Nicht nur im Bereich der institutionellen Behindertenhilfe (Abgottspon 2004) oder der Jugendwohlfahrt (Haller u. a. 2003) führt das Leistungsvertragsparadigma – basierend auf Produkt- und Dienstleistungsbeschreibungen – oftmals zu nicht bedarfsdeckenden, pauschaliert-einheitlichen Leistungsersätzen (Schöffmann 2004). In einer ganzen Reihe von wohlfahrtspolitischen Interventionsfeldern werden die administrativ ausbuchstabilten Dienstleistungskataloge, welche zur Anwendung des Instrumentes der behördlichen Feststellung des individuellen Betreuungsbedarfes erstellt werden, den sachlichen Anforderungen der Eingliederungshilfe nicht gerecht (Dittmann 2001; Fink 2004).

3.3 Normkostenideologien

Vorangetrieben durch das Leistungsvertragsdenken der Öffentlichen Hand (Aegerter 2001) setzte sich im Feld der sozialen Dienste ein Übergewicht des Kostencontrollings durch. Seinen Ausdruck findet es in der Figur der ›Normkosten‹. Wenn auch vielfach unklar ist, ob und inwieweit sich jeweilige Finanzierungsmixes (bestehend aus Einzelleistungsabteilungen, Tagsätzen, Pauschalabteilungen, Förderungen/Subventionen, Spenden, Eigenmitteln, Eigenwirtschaftsleistungen der Social-profit-Organisationen) in qualitativer (auf die Qualität der Dienstleistung bezogen) und organisatorischer (auf die Rechtsform des Unternehmens bezogen) Hinsicht Einfluss auf das sozialwirtschaftliche Unternehmen ausüben. Zumindest Einfallstudien aus dem Pflegebereich deuten darauf hin, dass Fragen der Finanzierungsart und Normkostengestaltung unmittelbar (nicht selten: negative) Auswirkung auf die Pflegequalität bzw. Qualitätssicherung haben (Roth 2001).

3.4 Vergabewesen

Das 2002 in Kraft getretene BVergG reduziert die strategische Funktion der Öffentlichen Hand, bislang gestaltungsautonomer Nachfrager im ›Monopson‹ der Sozialen Dienste, auf das wohlfahrtsstaatliche Ausschreibungs- und Vergabewesen (Arbeiterwohlfahrt 2003). Deren sozial-regulative Kompetenz wird perspektivisch aufgrund der absehbar entstehenden Oligopol- bzw. Monopolstrukturen auf Seiten der Anbieter eingeschränkt (Mödlagl 2003).

Unausweichlich wird das geltende BVergG den Sozial- und Wohlfahrtsbereich einem liberalen Vermarktlichungsparadigma, in dem sich angesichts öffentlicher Budgetnöte und ideologischer Rechtfertigungszwänge das Billigstbieterprinzip durchsetzt, unterwerfen. Damit erfährt die Debatte um die Durchsetzung mittelfristig wirksamer Bestands- und Kalkulationssicherheiten zugunsten Freier Wohlfahrts-träger sowie um die Etablierung geeigneter Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungsmaßnahmen (Merchel 2001; Schädler u. a. 2001; Vomberg 2002) eine neue, repressive Akzentsetzung. Während die einfachgesetzlichen Rechtsgrundlagen der Auftragsvergabe sozialer Dienstleistungen im Graubereich von Erlässen, generellen Weisungen und Verordnungen zusehends autoritäre Züge annehmen, während die Privatwirtschaftsverwaltung des Wohlfahrtsstaates zunehmend intransparent wird, während also die Demokratiedefizite des Wohlfahrtsstaates wuchern, erweitert nunmehr das Vergaberecht einseitig den Handlungsspielraum der Wohlfahrtsverwaltungen. Weder das materielle Wohlfahrtsrecht der Sozial- und Behindertenhilfe, Jugendwohlfahrt und Arbeitsmarktförderung, noch das Organisations- und Verfahrensrecht des Vergabewesens bieten derzeit entsprechende Anhaltspunkte für die Festlegung und Verbürgung der Qualität, Quantität, Stabilität und Effizienz von sozialen Dienstleistungen (Baumgartner 2002). Kleinere Freie Träger und deren Geschäftsführungen verlieren sukzessive den Status von Vertragspartnern, verwandeln sich in Erfüllungsgehilfen der Wohlfahrtspolitik, die zugleich auch deren ökonomische Risiken tragen.

Andererseits etabliert der geschaffene Ausschreibungszwang auch eine Reihe von Sollbruchstellen im Verwaltungshandeln. Das BVergG sieht nicht nur die flächendeckende Einführung einer for-profit-orientierten Streitkultur (Ansprüche auf einstweilige Verfügung; Schadenersatzansprüche) zwischen den Bewerbern vor, was den Beziehungen zwischen Wohlfahrtsverwaltungen und Freien Wohlfahrtsträgern nicht sonderlich zuträglich sein dürfte. Es steigert auch das Risiko administrativer Fehlleistungen (verdeckte Information, Amtsmissbrauch, verbotene Preisabsprachen). Und es reduziert, das Bild der Büchse der Pandora scheint nicht überzogen, ihren wohlfahrtspolitischen Gestaltungsspielraum in essentieller Weise.

4. Riskante Informalität – Verbetriebswirtschaftlichung bei gleichzeitigem Verlust von Rechtsschutzpositionen

Noch kann man in Österreich von deregulierten Sozialmärkten, auf denen sich Freie Wohlfahrtsträger als Konkurrenten in Preiskämpfen gegenüberstehen, nicht sprechen. Vielmehr lassen sich Tendenzen einer Konsolidierung, Versäulung und Konzentration bei gleichzeitiger Verbetriebswirtschaftlichung der sozialen Dienstleistungsträger nachzeichnen (Althaler u. a. 1986). Diese Verbetriebswirtschaftlichung führt nicht

nur zu erheblichen Konflikten mit den ProfessionistInnen; sie führt auch zu einem Druck auf Standards und Entlohnungsstrukturen (Backhaus-Maul/Olk 1994; Reis/Schulze-Böing 1998).

Freie Wohlfahrtsträger reagieren auf den gestiegenen Druck mit Ausgliederungen (Outsourcing), der Schließung ineffizienter Sparten, gesteigertem Creaming (Selektion von Problemgruppen), verdichteten Kooperationen (Kartellierungen, Fusionierungen) und der Entwicklung von Angebotsketten (Kulbach/Wohlfahrt 1996; Gerstlberger u. a. 1998; Manderscheid 1998). Im Innenbereich lässt sich zugleich ein Trend hin zur Durchsetzung von Leitbildern, Qualitäts- und Zielvereinbarungsprozessen nachzeichnen. Auf der anderen Seite versuchen die öffentlichen Financiers, diese Korporatisierungsbestrebungen etwa durch eine Pluralisierung von Leistungsarrangements zu unterlaufen (Backhaus-Maul/ Olk 1995).

Dem kommt zu Pass, dass die österreichische Sozialrechtsordnung eine verquere Gemengelage von Normen vorhält, mithilfe derer Soziale Dienste sowie die von ihnen erbrachten sozialen Dienstleistungen auf differentielle Weise gesteuert werden können. In den landeswohlfahrtsrechtlichen Materien, vor allem in den Sozialhilfegesetzen, sind die Sozialen Dienste rudimentär als Hilfetypus vorgesehen, dessen Art, Ausmaß, Qualität, performative sowie organisationelle Standards ungeregt bleiben. Im Ergebnis erweist sich der Umstand, dass die Rechtsordnung nach wie vor die Konkretisierung dieser Fragen im Wesentlichen dem offenen Vertragsaushandlungsgeschehen zwischen öffentlichen Financiers und Freien Trägern überlässt, für letztere als Bestandsrisiko.

Abkürzungsverzeichnis

AMS = Arbeitsmarktservice
 AMFG = Arbeitsmarktförderungs-Gesetz
 BVergG = Bundes-Vergabegesetz
 ESF = Europäischer Sozialfonds
 GmbHG = Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung
 JWG = Jugendwohlfahrtsgesetz

Literatur

- Abgottspon, D. u. a. (2004) Standards im sonderpädagogischen Angebot, Luzern
- Achatz, M. (1990) Steuerrechtliche Situation im Rahmen von Sozialinitiativen; in: G.Löschnigg./ J.Scheipl (Hg.) Sozialinitiativen. Rechtliche Rahmenbedingungen und sozialpädagogische Aspekte, Wien, 173 ff.
- Aegerter, D. (2001) Umstellungen auf Leistungsverträge in der privaten Behindertenhilfe erfolgreich angelaufen; in: Soziale Sicherheit 6/2001, 336 ff.
- AKNÖ (Kammer für Arbeiter und Angestellte für Niederösterreich) (2000) Pfllegeleicht? – Arbeitsbedingungen der mobilen Pflege und Betreuung unter der Lupe, Wien
- Althaler, K./ F. Lechner/ A. Volst (1986) Auswirkungen krisenbedingter Veränderungen des kommunalen Dienstleistungsangebots. IHS-Projektbericht, Wien
- Amt der oö. Landesregierung (1994) Richtlinien zur Förderung professioneller sozialer und medizinischer Dienste in Oberösterreich. Hauskrankenpflege: Mobile Hilfe und Betreuung, Linz
- Anastasiadis, M. u. a. (2003) Der dritte Sektor in Wien – Zukunftsmarkt der Beschäftigung? Zusammenfassender Ergebnisbericht des Forschungsprozesses der Equal-Entwicklungspartnerschaft ›Der dritte Sektor in Wien‹, Wien

- Anheier, H. u. a. (1997) *Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel*, Berlin
- Arbeiterwohlfahrt (Hg.) (2003) *Soziale Leistungen der Daseinsvorsorge – Solidardienste in öffentlichem Interesse. Stellungnahme zum Grünbuch zu den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse der Europäischen Kommission*, Bonn
- Bachstein, W. (1997) *Der Non-Profit Sektor im Bereich sozialer Dienste. Ergebnisse einer quantitativen Primärerhebung*, SPRG Working Paper 5/1997, Wien
- Bachstein, W. (2000) *Nonprofit Organisationen im Bereich sozialer Dienste – Beschäftigung und sozialpolitische Implikationen*. Univ.-Diss., Wien
- Backhaus-Maul, H./ T. Olk (1994) *Von Subsidiarität zu ›outcontracting‹. Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden*; in: W. Streeck (Hg.) *Staat und Verbände*, Opladen, 100 ff.
- Backhaus-Maul, H./ T. Olk (1995) *Vom Korporatismus zum Pluralismus? – Aktuelle Tendenzen in den Staat-Verbände-Beziehungen am Beispiel des Sozialsektors*, ZeS-Arbeitspapier –Nr.11/95, Bremen
- Bäcker, G./ R. G. Heinzte/ G. Naegele (1995) *Die sozialen Dienste vor neuen Herausforderungen*, Münster
- Badelt, C. (1994b) *Soziale Dienste – eine ökonomische Herausforderung an den Wohlfahrtsstaat*; in: G. Chaloupek/B. Roßmann (Hg.) *Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates*, Wien, 75 ff.
- Badelt, C. (2000) *Der Nonprofit-Sektor im Wandel: Ansprüche der Wirtschafts- und Sozialpolitik*; in: R. Schauer (Hg.) *Nonprofit-Organisationen im Wandel. Herausforderungen, gesellschaftliche Verantwortung, Perspektiven*, Linz, 31 ff.
- Badelt, C. (2001) *Soziale Dienste als neue Herausforderung für den Sozialstaat*; in: E.Theurl (Hg.) *Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende – Analysen und Perspektiven*, Berlin, 115 ff.
- Badelt, C. (2002a) *Ausblick: Entwicklungsperspektiven des Nonprofit Sektors*; in: C.Badelt (Hg.) *Handbuch der Nonprofit-Organisation³*, Stuttgart, 659 ff.
- Badelt, C. (2002b) *Ehrenamtliche Arbeit im Nonprofit Sektor*; in: C. Badelt (Hg.) *Handbuch der Nonprofit-Organisation³*, Stuttgart, 575 ff.
- Badelt, C./ K. Leichsenring (2000) *Versorgung, Betreuung, Pflege*; in: BMSG (Bundesministerium für soziale Sicherheit und Generationen) (Hg.) *Ältere Menschen – Neue Perspektiven*, Wien, 408 ff.
- Badelt, C./ E. Hollerweger (2001) *Das Volumen ehrenamtlicher Arbeit in Österreich – Ergebnisse einer quantitativen Primärerhebung. Projektbericht Abteilung für Sozialpolitik* Wirtschaftsuniversität, Wien
- Badelt, C./ A. Österle/ B. Trukeschitz (2001) *Grundzüge der Sozialpolitik. Spezieller Teil: Sozialpolitik in Österreich²*, Wien
- Badura, B./ P. Gross (1977) *Sozialpolitik und soziale Dienste. Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen*; in: C. v. Ferber/ F.-X. Kaufmann (Hg.) *Soziologie und Sozialpolitik. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 19*, Opladen, 361 ff.
- Böttig, M. (1996) *Creaming the Poor – Die Sahne ist abgeschöpft, der Rest wird langsam sauer...* Anmerkungen zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Oldenburg
- Bauer, R. (2001) *Gegenstandsdefinition. Arbeitspapier I. Observatorium für die Entwicklung der sozialen Dienste in Europa*, Frankfurt
- Baumgartner, T. (2002) *Die Bedeutung der Qualitätskontrolle in der Suchtprävention – zwischen Messfetischismus und Maschinenstürmerei*; in: *Prävention – Zeitschrift für Gesundheitsförderung* 1/2002, 25 ff.
- Biwald, P. (1998) *Sozialplanung – am Beispiel der Stadt Villach*; in: *KDZ-Rundschau* 4/1998, 10ff.
- Biwald, P. (1999) *Sozialplanung in österreichischen Städten. Ansätze, Schwerpunkte und Umsetzungserfolge*; in: *Österreichische Gemeinde-Zeitung* 6/1999, 16 ff.
- Biwald, P. (2000) *Sozialplanung – ein zentrales Instrument kommunaler und regionaler Sozialpolitik*; in: *KDZ Rundschau* 2-3/2000, 11 ff.
- Bernfeld, A. (1992) *Kommunale Wohlfahrtsleistungen*, Linz
- Bieglmann, D. (1992) *Kinder, die übrig sind. Zur Geschichte und Gegenwart der*

- Fürsorgeerziehung unter besonderer Berücksichtigung der Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen in Kinderheimen mit Beispielen aus dem Kinderheim Pechgarten in Innsbruck. Univ. Dipl.-Arb., Innsbruck
- Blanke, B. (1988) Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität; in: Kritische Justiz 2/1988, 190 ff.
- Böhm, C. (1986) Sozialpolitik und Aspekte der Verrechtlichung; in: O. Martinek/ E. Migsch/ W. Schwarz/ K. Ringhofer/ M. Schwimann (Hg.) Sozialpolitik und Sozialplanung, Wien, 31 ff.
- Bollenberger-Klemm, M. (2000) Geschäftsführerhaftung, Wien
- Brauns, H. (1994) Die Wohlfahrtsverbände müssen ihre Orientierung am Staat aufgeben. Finanzierungsstrukturen prägen Organisationsformen – Was sich ändern muß; in: Blätter der Wohlfahrtspflege 9/1994, 161 ff.
- Brettbacher, G. (2002) Leistungsbezogene öffentliche Finanzierung im Sozialhilfverband Perg. Univ. Dipl.-Arb., Linz
- Brilliant, E. (1997) Non Profit Organizations, Social Policy and Public Welfare; in: M. Reisch/ E. Gambrill (Hg.) Social Work in the 21st Century, Thousand Oaks, 68 ff.
- Brönker, F./ H. Wollmann (1998) Reform der sozialen Dienste zwischen kommunaler Sozialstaatlichkeit und Verwaltungsmodernisierung; in: C. Reis/ M. Schulze-Böing (Hg.) Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen, Berlin, 35 ff.
- Bronke, K. u. a. (1985).: Soziale Dienste zwischen Herrschaft und öffentlicher Produktion – Zur Doppelstruktur kommunaler Sozialverwaltung; in: T. Olk/ H. U. Otto (Hg.) Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit. Lokale Sozialpolitik und Sozialhilfe, Neuwied, 23 ff.
- Bronneberg, G. (Projektkoordination) (1997) Arbeitssituation in den ambulanten Pflege- und Sozialdiensten Wiens. Studie des Österreichischen Bundesinstituts für Gesundheitswesen, Wien
- Cibulka, U. u. a. (1993).: Integrierte Gesundheits- und Sozialsprengel für Österreich 2. Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, Wien
- Dewe, B. (1986) Professionalisierung – Kritik – Deutung. Soziale Dienste zwischen Verwissenschaftlichung und Wohlfahrtsstaatskrise, Frankfurt
- Dimmel, N. (1997) Sozialmanagement oder Wohlfahrtsverwaltung ?, Frankfurt
- Dimmel, N. (2000a) Drohen Betteln Verhandeln, Frankfurt
- Dimmel, N. (2000b) Aushandeln von Standards sozialer Dienstleistungen; in: H. Rottleuthner (Hg.) Armer Rechtsstaat. Beiträge zur Jahrestagung der Vereinigung für Rechtssoziologie in Innsbruck 8.-9. Mai 1998, Baden-Baden, 177 ff.
- Dimmel, N. (2004) Zur Anwendung des Vergaberechts auf die Auftragserteilung und Vertragsgestaltung sozialer Dienste in Österreich; in: N. Dimmel (Hg.) Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015. Vergaberecht – Leistungsverträge – Sozialplanung, Norderstedt, 17 ff.
- Dittmann, I. (2001) LEWO II – Leben und Wohnen. Qualität in der Behindertenhilfe. Präsentation des Zentrums für Planung und Evaluation, Siegen
- Dorenburg, H./ C. Reis/ H. Steinert (1987) Grenzen der Verrechtlichung sozialer Beziehungen – Sozialpolitik, Sozialarbeit und gesellschaftliche Alternativen; in: T. Olk/ H. U. Otto (Hg.) Soziale Dienste im Wandel. Bd. 1: Helfen im Sozialstaat, Neuwied, 199 ff.
- Eibl, H. (1999) Zur Finanzierung der Pflegebedürftigkeit im Alter; in: K. Zapotoczky/ A. Grausgruber/ R. Mechtler (Hg.) Gesundheit im Brennpunkt. Zwischen Wirtschaftlichkeit und ethischer Verantwortung, Linz, 383 ff.
- Ent, H. (1992) Jugendwohlfahrtsrecht, Wien
- Ettel, M./ C. Nowotny (2002) Rechtliche Gestaltungsformen für NPOs; in: C. Badelt (Hg.) Handbuch der Nonprofit Organisation 3, Stuttgart, 225 ff.
- European Observatory of Health Care Systems (2001) Health Care Systems in Transition: Österreich, Kopenhagen
- Fink, H. (2004) Von der Institutionen- zur Personenzentrierung. Am Beispiel beruflicher Rehabilitation, Integration und Beschäftigung für Personen mit psychischen Beeinträchtigungen. Univ. Master Thesis, Salzburg
- Frühwald, S. (1995) Wohnen, Arbeit, Gemeinschaft als Weg zur Integration von

- Haftentlassenen und Nichtseßhaften. Die Betreuungseffizienz der Emmaus-Gemeinschaft St. Pölten, hektographiert, St. Pölten
- Furtner, S. (1997) Subventionsgeber versus Auftraggeber; in: R. Schauer/ H. Anheier/ E.-B. Blümle (Hg.) *Der Nonprofit-Sektor im Aufwind*, Linz, 135 ff.
- Gager, A. (1992) Ein historischer Abriss der Behindertenbetreuung – unter besonderer Berücksichtigung der geschützten Werkstätten in Wien und Niederösterreich. Univ. Dipl.-Arb., Wien
- Gallfuß, W. (1999) *Rechtliche Problemfelder sozialer Unternehmen im Dritten System*, hektographiert, Heidelberg
- Gehrmann, G./ K. D. Müller (1993) *Management in sozialen Organisationen*, Berlin
- Gerstlberger, W./ K. Grimmer/ T. Kneissler (1998) Netzwerke als unbeabsichtigte Folgen des Kontraktmanagement. Erfahrungen mit Kontrakten in Großbritannien, den Niederlanden und Skandinavien Teil 1 & 2; in: *Verwaltung und Management* 4/1998, 282 ff., & *Verwaltung und Management* 6/1998, 362 ff.
- Grünwald, A. (1990) Sozialinitiativen aus handelsrechtlicher Sicht; in: G. Löschnigg./ J. Scheipl (Hg.) *Sozialinitiativen. Rechtliche Rahmenbedingungen und sozialpädagogische Aspekte*, Wien, 101 ff.
- Grunow, D. (1995) Zwischen Solidarität und Bürokratie. Organisationsprobleme von Wohlfahrtsverbänden; in: T. Rauschenbach/ C. Sachße/ T. Olk (Hg.) *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen*, Frankfurt, 253 ff.
- Günder, R. (1997) *Ambulante Erziehungshilfen. Eine Orientierung für Ausbildung und soziale Berufe*, Freiburg
- Gusy, B. (1994) *Aufsuchende Sozialarbeit in der AIDS-Prävention. Das »Streetwork«-Modell*, Baden-Baden
- Halfar, B. (1999a) Finanzierungsarten und Finanzierungsformen in der sozialen Arbeit; in: B. Halfar (Hg.) *Finanzierung sozialer Dienste und Einrichtungen*, Baden-Baden, 43 ff.
- Halfar, B. (1999b) Geld und das System sozialer Arbeit; in: B. Halfar (Hg.) *Finanzierung sozialer Dienste und Einrichtungen*, Baden-Baden, 21 ff.
- Halle, G. (1990) *Verrechtlichungs- und Bürokratisierungstendenzen im Sozialstaat*. Univ.-Diss., Berlin 1
- Haller, D./ J. Huber/ P. Sommerfeld (2003) Professionalität und Leistungsorientierung in der Sozialen Arbeit; in: *Sozial Aktuell* 13/2003, 11 ff.
- Hansi, C. (1995) *Bedarfshebung der Heimplätze in neun nö. Landesjugendheimen im Rahmen der Jugendwohlfahrt für das Land Niederösterreich*. Univ. Dipl.-Arb., Wien
- Höllinger, F. (1994) *Alten- und Pflegeheime, mobile soziale Dienste in der Steiermark*, Graz 1994
- Iben, G. (1981) – im Text steht Iben 1984: *Gemeinwesenarbeit in sozialen Brennpunkten. Aktivierung, Beratung und Handeln*, Weinheim
- Jesser, H. (1990) Die zivilrechtliche Problematik bei der Arbeit von Sozialinitiativen; in: G. Löschnigg./ J. Scheipl (Hg.) *Sozialinitiativen. Rechtliche Rahmenbedingungen und sozialpädagogische Aspekte*, Wien, 123 ff.
- Karolus, S. (1998) *Freie Wohlfahrtspflege zwischen Sozialplanung, Markt- und Kundenorientierung*; in: B. Maelicke (Hg.) *Freie Wohlfahrtspflege im Übergang zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, 71 ff.
- Kessl, F./ H. U. Otto (2002) *Entstaatlicht? Die neue Privatisierung personenbezogener sozialer Dienstleistungen*; in: *Neue Praxis* 2/2002, 122 ff.
- Klicpera, C./ B. Gasteiger-Klicpera (1997) *Soziale Dienste. Anforderungen, Organisationsformen, Perspektiven*³, Wien
- Knorr, F./ M. Scheppach (1999) *Kontraktmanagement – Finanzierungsformen und Leistungsverträge für freie Wohlfahrtsverbände, soziale Dienstleister und Sozialverwaltungen*, Regensburg
- Kreidl, W. (1995) *Vergleichende Evaluation ausgewählter Pilotprojekte der integrativen, vernetzten Altenbetreuung mit dem Schwerpunkt der ambulanten Versorgungsmodelle im ländlichen, kleinräumigen Bereich*. Projektbericht der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer. Institut für Soziologie, Innsbruck
- Krejci, H. (1996) *Rechtsgutachten über Fragen der Rechtsbeziehungen zwischen dem*

- Land Salzburg, dem Salzburger Hilfswerk und den Hilfesuchenden im Hinblick auf die Verrichtung sozialer Dienste im Sinne des Salzburger Sozialhilfegesetzes, Wien
- Kulbach, R./ N. Wohlfahrt (1996) *Modernisierung der öffentlichen Verwaltung? Konsequenzen für die freie Wohlfahrtspflege*, Freiburg
- Kunar, E. (1996) *Soziale Dienste in Österreich* (3 Bd.e), Wien
- Kurz, R./ E. Wurst (1997) *Vorschläge zur Organisation der medizinischen und heilpädagogischen Versorgung von Kindern und Jugendlichen mit somatischen und psychischen Entwicklungsstörungen in der Steiermark*, Graz
- Ladeur, K.-H. (1994) *Recht und Verwaltung. Rechtliche Steuerung und Selbstprogrammierung in Beurteilungs- und Ermessensspielräumen*; in: K. Damman/ D. Grunow/ K. Japp (Hg.) *Die Verwaltung des politischen Systems*, Opladen, 99 ff.
- Löschnigg, G. (1990) *Die arbeits- und sozialrechtliche Stellung der Mitarbeiter von Sozialinitiativen*; in: G. Löschnigg./ J. Scheipl (Hg.) *Sozialinitiativen. Rechtliche Rahmenbedingungen und sozialpädagogische Aspekte*, Wien, 15 ff.
- Manderscheid, H. (1998) *Freie Wohlfahrtspflege im Aufbruch*; in: B. Maelicke (Hg.) *Freie Wohlfahrtspflege im Übergang zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, 25 ff.
- Meinhold, M. (1996) *Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Einführung und Arbeitshilfen*, Freiburg
- Merchel, J. (1998) *Qualitätsbewertung in der Heimerziehung*; in: ders. (Hg.) *Qualität in der Jugendhilfe*, Münster, 244 ff.
- Merchel, J. (2001) *Sozialmanagement*, Münster
- Mesch, M. (1998) *Die Beschäftigungsentwicklung im österreichischen Dienstleistungssektor 1970–97*; in: ders. (Hg.) *Neue Arbeitsplätze in Österreich*, Wien, 117 ff.
- Mödlagl, M. (2003) *Auswirkungen von Leistungsverträgen auf die Angebotsstruktur von Nonprofit-Organisationen im sozialen Dienstleistungsbereich*. Univ. Dipl.-Arb., Wien
- Neumann, V. (1993) *Der informelle Sozialstaat*; in: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* 1993, 119 ff.
- Nottenbohm, H.-G. (1999) *Fördermodelle lokaler Beschäftigungspolitik im dritten Sektor. Europäische Beispiele und Möglichkeiten*; in: Heinrich Böll Stiftung (Hg.) *Öffentliche Beschäftigungsförderung in den neuen Bundesländern – Wege in die Zukunft?*, Dresden, 41 ff.
- Olk, T. (1985) *Der informelle Wohlfahrtsstaat*; in: ders./H.-U. Otto (Hg.) *Der Wohlfahrtsstaat in der Wende*, Weinheim, 122 ff.
- Pitschas, R. (1980) *Soziale Sicherung durch fortschreitende Verrechtlichung? Staatliche Sozialpolitik im Dilemma von aktiver Sozialgestaltung und normativer Selbstbeschränkung*; in: R. Voigt (Hg.) *Verrechtlichung. Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse*, Königstein, 150 ff.
- Pitschas, R. (1990) *Die Infrastruktur sozialer Dienste als Wirkungsbedingung der Sozialrechtsentwicklung*; in: *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, 3 ff.
- Reis, C./ M. Schulze-Böing (1998) *Neue Steuerungsmodelle für die Produktion sozialer Dienstleistungen? Folgerungen aus einem produktiven Missverständnis*; in: C. Reis/ M. Schulze-Böing (Hg.) *Planung und Produktion sozialer Dienstleistungen*, Berlin, 9 ff.
- Richter, R. (2002) *Heimrecht*, Baden-Baden
- Ristock, B. (1998) *Von der Zuwendungs- zur Leistungsfinanzierung*; in: B. Maelicke (Hg.) *Freie Wohlfahrtspflege im Übergang zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden, 81 ff.
- Rogge, J. P. (2001) *Staatliche Finanzkontrolle freier Wohlfahrtspflege*, Berlin
- Roth, G. (2001) *Qualitätsmängel und Regelungsdefizite in der ambulanten Pflege*, Stuttgart
- Runggaldier, U./ M. Drs (2002) *Arbeits- und sozialrechtliche Rahmenbedingungen beim Einsatz von Mitarbeitern in NPO's*; in: C. Badelt (Hg.) *Handbuch der Nonprofit Organisation* 3, Stuttgart, 337 ff.
- Sachße, C. (1986) *Verrechtlichung und Sozialisation. Über die Grenzen des Wohlfahrtsstaates*; in: *Leviathan* 4/1986, 528 ff.
- Schädler, J./ N. Schwarte/ A. Trube (Hg.) (2001) *Der Stand der Kunst. Qualitätsmanagement Sozialer Dienste. Von grundsätzlichen Überlegungen zu praktischen Ansätzen eines fach- und adressatenorientierten Instrumentensets*, Münster

- Scherm, A. (1997) Soziale Dienste und Rechtsanspruch – dargestellt am Beispiel des Salzburger Sozialhilfegesetzes, broschiert, Wien
- Schilling, M. (1987) Probleme der Finanzierung der Sozialhilfe. Univ. Dipl.-Arb., Wien
- Schmid, J. (1996) Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten: soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive, Opladen
- Schöffmann, D. (2004) Die Ärmel aufkrepeln; in: Lebenshilfe 1b/2004, 3 ff.
- Schröttner, A. (1994) Obdachlosigkeit – Ursachen und Folgen. Die Betreuung der Obdachlosen durch die Jugend-Vinzenzgemeinschaft Graz-Eggenberg. Univ. Dipl.-Arb., Graz
- Schwarz, P. (1996) Management in Non-Profit-Organisationen 2, Bern
- Seibel, W. (1992) Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen, Baden-Baden
- Speck, O. (1999) Die Ökonomisierung sozialer Qualität. Zur Qualitätsdiskussion in Behindertenhilfe und Sozialer Arbeit, München
- Teubner, G. (1985) After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Post-Regulatory-Law; in: ders.: Dilemmas of Law in Welfare State, New York-Berlin, 299 ff.
- Thamm, D. (1995) Geld statt guter Worte. Zur Finanzierung der freien Wohlfahrtspflege; in: T. Rauschenbach/ C. Sachße/ T. Olk (Hg.) Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen, Frankfurt, 356 ff.
- Treutner, E. (1992) Ausprägungen und Grenzen informalen Verwaltungshandelns; in: A. Benz/ W. Seibel (Hg.) Zwischen Kooperation und Korruption, Baden-Baden, 65 ff.
- Vomberg, E. (Hg.) (2002) Qualitätsmanagement als Zukunftsstrategie für die Soziale Arbeit, Mönchengladbach
- Werani, T.: Produktionsstrukturen der Hauskrankenpflege, Univ.Dipl.-Arb., Wien 1992
- Wiesenhofer, M. (1994) Organisation und Finanzierung im Sozialbereich. Univ.Dipl.-Arb., Graz
- Wieser, B. (1990) Vereins- und gewerberechtliche Aspekte der Tätigkeit privater Sozialinitiativen; in: G. Löschnigg./J. Scheipl (Hg.) Sozialinitiativen. Rechtliche Rahmenbedingungen und sozialpädagogische Aspekte, Wien , 73 ff.
- Windhoff-Heritier, A. (1987) Responsive Sozialpolitik. Aspekte eines politischen Prozesses; in: T. Olk/ H. U. Otto (Hg.) Soziale Dienste im Wandel. Bd. 1: Helfen im Sozialstaat, Neuwied, 231 ff.
- Wohlfahrt, N. (2004) Zur Transformation der Sozialwirtschaft. Strategische Unternehmensentwicklung in der Sozialwirtschaft zwischen Kontraktmanagement, Wettbewerbsrecht und sozialpolitischem Selbstverständnis; in: N. Dimmel (Hg.) Perspektiven der Sozialwirtschaft 2005 – 2015. Vergaberecht – Leistungsverträge – Sozialplanung, Norderstedt, 59 ff.
- Zwinger, G./ H. Leirer (1999) Konflikte regeln. Der außergerichtliche Tatausgleich in Österreich, Wien