

# Sozialwirtschaft in Österreich heute

## Gesundheits- und soziale Dienstleistungen

Karin Heitzmann

Im Mittelpunkt dieses Beitrags stehen jene privaten Organisationen, die neben dem Öffentlichen Sektor und dem Angebot von kommerziellen Firmen Gesundheits- und Sozialleistungen anbieten. Der Begriff der sozialwirtschaftlichen Organisation wird im Folgenden synonym mit dem Begriff der Non-profit-Organisation<sup>1</sup> im Gesundheits- und sozialen Dienstleistungsbereich verwendet (vgl. dazu den Diskussionsbeitrag zum Begriff der Sozialwirtschaft in diesem Heft).

Zunächst werden wesentliche Charakteristika bzw. Grundprinzipien, die sozialwirtschaftliche Organisationen in Österreich kennzeichnen, dargestellt. Daran anschließend wird ein kurzer Überblick zur gegenwärtigen ökonomischen Rolle der Sozialwirtschaft und ihrer Funktionen in der österreichischen Gesellschaft gegeben. Die Darstellung aktueller Herausforderungen für Organisationen der Sozialwirtschaft in Österreich beendet diesen Beitrag.

### Grundprinzipien sozialwirtschaftlicher Organisation in Österreich

Wodurch zeichnen sich Organisationen der Sozialwirtschaft in Österreich aus? Badelt (2002a, 64ff) identifiziert folgende Elemente des österreichischen Gesellschaftssystems, die den Aufbau bzw. das Verhalten vieler derartiger Organisationen mitbestimmen haben. Diese Prinzipien prägen darüber hinaus aber auch etliche Non-profit-Organisationen in anderen Branchen (z. B. Sport, Interessensverbände, Kultur, Bildung).

Die österreichischen Bundesländer sowie die österreichischen Gemeinden verfügen über eine Vielzahl von verfassungsrechtlich gesicherten Selbstbestimmungsrechten, die auf den *Prinzipien des Föderalismus und der Selbstverwaltung* basieren. Als Beispiel dafür sei auf die mächtige Rolle von Wohlfahrtsorganisationen auf Bundesländerebene hingewiesen. In vielen Fällen weisen die Landesverbände eine gegenüber ihren bundesweiten Dachverbänden mächtigere Position auf. Die Landesorganisationen, aber auch die kleineren lokalen Sozialorganisationen, agieren relativ autonom und zum Teil äußerst unabhängig voneinander. Dies erklärt auch die teilweise beträchtlichen Unterschiede zwischen den Wohlfahrtsträgern in den einzelnen Bundesländern. Mit anderen Worten: Eine Landesorganisation kann sich von ihren Schwesterorganisationen in anderen Bundesländern deutlich in Punkto Größe, Organisation oder interner Struktur unterscheiden.

Ein weiterer Ausdruck des ausgeprägten Selbstverwaltungsgedankens sind die vielen lokalen und basisorientierten Selbsthilfegruppen. So gibt es derzeit in Österreich mehr als 1000 Selbsthilfegruppen im Gesundheits- und Sozialbereich, wie vom Fonds ›Gesundes Österreich‹ festgestellt wird (<http://www.fgoe.org/selbsthi.htm>). Diese zeugen auch von einer funktionierenden Zivilgesellschaft, die sich in Österreich etabliert hat.

Die ideologische Einfärbung bzw. der *Einfluss von politischen Parteien und der katholischen Kirche* auf viele der großen und traditionsreichen Sozialorganisationen ist Resultat ihrer historischen Entwicklung. Viele NPOs wurden in der Geschichte der ArbeiterInnenbewegung und ihres christlich-sozialen Gegenübers gegründet, um politischen Ideen im Alltag zum Durchbruch zu verhelfen und die jeweilige Klientel an die politische Bewegung zu binden. Wenngleich die Organisationsdichte auf Seiten der Sozialdemokratischen Partei (SPÖ) größer war als auf Seiten der Österreichischen Volkspartei (ÖVP), relativiert sich dieses Ungleichgewicht durch eine ursprüngliche ›Arbeitsteilung‹ zwischen der ÖVP und der katholischen Kirche. In der Praxis zeigt sich die Verquickung von Non-profit-Organisationen und den großen Parteien vor allem dadurch, dass viele der großen Wohlfahrtsträger in Österreich mehr oder weniger eindeutig einer politischen Partei oder der Kirche zuordenbar sind. Zwar gab es – vor allem im Sozialbereich des Non-profit-Sektors – vermehrt Bestrebungen von Seiten vieler Organisationen, sich von politischen Einflüssen abzugrenzen. Allerdings bleiben häufig personelle und bisweilen organisatorisch-räumliche Verbindungen aufrecht. ›Unabhängige‹ Organisationen können sich aufgrund der politischen Machtaufteilung in bestimmten Bereichen oft nur schwer etablieren. Lediglich junge oder relativ kleine NPOs können sich der politischen bzw. kirchlichen Einflussnahme weitgehend entziehen – zumindest solange sie relativ unabhängig von öffentlichen Mitteln agieren können.

Nicht zuletzt auf Grund der Nähe zu politischen Parteien bzw. den Parteifunktionär/inn/en bestehen zwischen etlichen Non-profit-Organisationen und dem Öffentlichen Sektor enge Verflechtungen. Diese zeigen sich nicht nur – wie oben erwähnt – in organisatorischer oder personeller Hinsicht, sondern auch durch eine interne Aufgabenteilung (vgl. z.B. Badelt 2002b): Gerade im Bereich der Sozialwirtschaft wird die Funktion der Finanzierung von entsprechenden Leistungen primär dem Öffentlichen Sektor zugewiesen und die Funktion der Leistungserstellung auf private Wohlfahrtsträger übergewälzt (vgl. dazu auch das folgende Kapitel). Resultat dieser historisch gewachsenen Arbeits- und Aufgabenteilung ist eine weitgehende *finanzielle Abhängigkeit vieler sozialwirtschaftlicher Institutionen vom Staat*. Die Bandbreite der vorhandenen Kooperationsbeziehungen zwischen öffentlichen Institutionen und Sozialorganisationen reicht – bundesländer- und dienstleistungsabhängig – von einer gleichberechtigten Partnerschaft beider Partnerinnen bis hin zu einer ungleichen Machtverteilung, in der NPOs häufig in die Rolle der dezentralen Erfüllungsgehilfin des Öffentlichen Sektors gedrängt werden (vgl. dazu auch Heitzmann 2004a).

Nach dieser kurzen Illustration wesentlicher Charakteristika der österreichischen Sozialwirtschaft wird im Folgenden die gegenwärtige Rolle und aktuelle (ökonomisch-quantitative) Bedeutung von sozialwirtschaftlichen Organisationen in Österreich dargestellt.

### **Ökonomische Bedeutung und gegenwärtige Rolle des österreichischen Non-profit-Sektors im Sozial- und Gesundheitsbereich**

Sozialwirtschaftliche Organisationen spielen in Österreich seit jeher eine wesentliche Rolle (vgl. dazu auch den Beitrag von Gerhard Melinz in diesem Heft). Bis zum Mittelalter wurden beispielsweise die Armenfürsorge und die Krankenpflege

ausschließlich von kirchlichen Einrichtungen angeboten (Heitzmann 2004b). Der Öffentliche Sektor hat erst allmählich Agenden von Non-profit-Einrichtungen übernommen; private gemeinnützige Institutionen blieben allerdings bis zum Übergang zum 20. Jahrhundert die wichtigsten Akteure im Sozialbereich – sowohl bezüglich der Finanzierung als auch der Erstellung entsprechender Leistungen.

Die Bedeutung und das Ausmaß der Sozialwirtschaft nahmen aber auch in der Zweiten Republik – mit der oder trotz der Expansion des Öffentlichen Sektors und der parallelen Entwicklung hin zu einem Wohlfahrtsstaat (vgl. dazu Gidron u.a. 1992) – kontinuierlich zu. Dies gilt vor allem auch für das letzte Jahrzehnt, wie sich durch Daten aus der österreichischen Vereinsstatistik nachweisen lässt. Im Jahr 1990 waren österreichweit 4.247 ideelle Wohltätigkeits- und Fürsorgevereine registriert, die als Teil der Sozialwirtschaft anzusehen sind (Österreichisches Statistisches Zentralamt 1991, 104). 2001 waren es bereits 6.649 Vereine<sup>2</sup> (Statistik Austria 2002, 158). Das entspricht einer Steigerung von immerhin 57% in nur elf Jahren!

Nach einer jüngst durchgeführten Erhebung<sup>3</sup> bieten sozialwirtschaftliche Organisationen in Österreich gegenwärtig etwa 80% aller sozialen Dienstleistungen an, die zum Teil durch den Öffentlichen Sektor (co-)finanziert werden (Trukeschitz 2004b). In diesen Organisationen waren etwa 108.000 bezahlte Beschäftigte tätig. Sozialwirtschaftliche Organisationen sind in Österreich vornehmlich als Arbeitgeberinnen für Frauen relevant (Trukeschitz 2004b, 158ff): Mehr als drei Viertel (78%) aller bezahlt beschäftigten MitarbeiterInnen in Non-profit-Sozialeinrichtungen waren weiblichen Geschlechts! Vor allem im Sozialbereich sind aber nicht nur bezahlte Beschäftigte tätig, sondern auch etliche ehrenamtliche Helferinnen und Helfer. Laut Bachstein (1997) waren es im Jahr 1995 mehr als 150.000 Personen, die ihre Arbeit unentgeltlich in den Dienst von Non-profit-Sozialeinrichtungen gestellt haben. Ihr Arbeitseinsatz entspricht umgerechnet rund 19.000 vollzeitbeschäftigten Personen, die quasi »eingespart« werden konnten.

In Ergänzung zur oben angeführten Studie von Birgit Trukeschitz (vgl. Anmerkung 3) sollen weitere Kennzahlen von sozialwirtschaftlichen Organisationen im sozialen Dienstleistungs- und Gesundheitsbereich zur Illustration ihrer gegenwärtigen ökonomischen Bedeutung angeführt werden. Hyun-Joo Nam (2003, 3) errechnete für Ende 2000, dass 27% der 761 österreichischen Alten- und Pflegeheime von Non-profit-Organisationen angeboten wurden. Bei ihrer detaillierten Untersuchung eines Drittels der Alten- und Pflegeheime in Österreich zeigte sich, dass Non-profit-Organisationen einen durchschnittlich höheren Personalstand als Heime in öffentlicher Trägerschaft aufwiesen – wobei unterschiedliche Heimgrößen allerdings nicht berücksichtigt wurden. Die Auslastung der Wohn- und Pflegeplätze war sowohl bei Heimen mit öffentlicher als auch mit Non-profit-Trägerschaft durchwegs sehr hoch (Nam 2003).

Etwas ältere Erhebungen für das Jahr 1997 zeigen, dass rund ein Fünftel der Krankenanstalten und der darin aufgestellten Betten in Österreich dem sozialwirtschaftlichen Sektor zugerechnet werden können. Dies gilt auch für ein Viertel der Kindertagesheime und ein Viertel der in Kindertagesheimen betreuten Kinder (Heitzmann 2001, 223). Auch die große Mehrzahl der Organisationen, die außerschulische Kinderbetreuung anbieten (z. B. Katholische Jungschar, Evangelische Jugend, Pfadfinder, Kinderfreunde etc.) sind als NPOs organisiert. Dies trifft auch auf den Bereich des Katastrophenschutzes und der Katastrophenhilfe (z. B. Feuerwehren, Bergrettung, Rettungsdienst des Roten Kreuzes etc.) zu.

Der Non-profit-Sektor ist aber nicht nur ein wichtiger Anbieter von sozialen

Dienst- und Gesundheitsleistungen, sondern auch ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor: Die Gesamtausgaben im Sozial- und Gesundheitsbereich beliefen sich im Jahr 1995/1997 auf etwa € 4,2 Milliarden, wobei im personalintensiven sozialen Dienstleistungsbereich über 60% der Gesamtausgaben auf den Posten ›Personal‹ entfielen; im Gesundheitswesen belief sich der entsprechende Anteil hingegen nur auf knapp 30%. Die Finanzierung der Leistungen für den Non-profit-Gesundheitsbereich übernahm zu knapp drei Vierteln der Öffentliche Sektor; die restlichen Mittel wurden über private Leistungserträge aufgebracht. Im Sozialbereich belief sich der öffentliche Finanzierungsanteil auf 44%. Private Leistungsentgelte und – eingeschränkter – Spenden bzw. Sponsoringeinnahmen spielten damit im Sozialbereich in Summe eine bedeutendere Rolle für die Leistungsfinanzierung (55%) als öffentliche Mittel (Heitzmann 2001, 194-195). Die Tendenz zur privaten Finanzierung ist übrigens ansteigend.

Der gesamte Non-profit-Sektor hat in Österreich (1997) immerhin knapp € 4 Milliarden (das sind etwa 60 Milliarden Schilling) zur Wertschöpfung beigetragen. Die Anteile der Sozialen Dienste und des Gesundheitsbereichs waren mit knapp 40% (oder € 1,6 Milliarden) bzw. 25% (oder € 1 Milliarde) übrigens besonders hoch. Würde der Gegenwert der ehrenamtlichen Arbeit im Bruttosozialprodukt berücksichtigt, dann stiegen die entsprechenden Beiträge des Gesundheits- und Sozialbereichs zur österreichischen Wertschöpfung sogar auf insgesamt € 3,4 Milliarden an (Heitzmann 2001, 199).

Die große Rolle, die Organisationen der Sozialwirtschaft als Arbeitgeberinnen einnehmen, wurde bereits erwähnt (siehe dazu auch den Beitrag von Ruth Simsa in diesem Heft). In diesem Zusammenhang soll auch darauf hingewiesen werden, dass NPOs nicht nur als Arbeitgeberinnen von MitarbeiterInnen für den so genannten 1. Arbeitsmarkt von Bedeutung sind, sondern auch für den 2. Arbeitsmarkt, der Personen bzw. Personengruppen vorbehalten ist, die Schwierigkeiten bei der Integration in den 1. Arbeitsmarkt aufweisen. Beispiele dafür sind etwa Beschäftigungsprojekte für Langzeitarbeitslose, behinderte Menschen (vgl. dazu z.B. [www.arbeitsassistentz.or.at](http://www.arbeitsassistentz.or.at)) und weitere Problemgruppen am Arbeitsmarkt (z.B. ältere Menschen, Wiedereinsteigerinnen etc.). Diese werden vielfach als sozialwirtschaftliche Organisationen geführt und vornehmlich über das Arbeitsmarktservice bzw. den Europäischen Sozialfonds finanziert.

### **Zusammenfassung und Ausblick**

Non-profit-Organisationen spielen in der österreichischen Wirtschaft, auch und vor allem im Bereich der Sozial- und Gesundheitspolitik, eine wesentliche Rolle. Sie sind neben Organisationen des Öffentlichen und des privat-kommerziellen Sektors zum einen wichtige Arbeitgeberinnen (unter anderem auch für benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt), sie sind – neben öffentlichen Organisationen – vor allem aber auch wesentliche Akteurinnen der österreichischen Sozial- und Gesundheitspolitik, und zwar vornehmlich in ihrer Rolle als Produzentinnen von entsprechenden Dienstleistungen.

In den letzten Jahren und Jahrzehnten hatten etliche Maßnahmen, die vom Öffentlichen Sektor gesetzt wurden, direkte Auswirkungen auf die Funktions- und Arbeitsweise von NPOs (Heitzmann 2004a). Ein neues Vereinsgesetz reglementiert Vereine beispielsweise stärker als bisher und erhöht – aufgrund der Rechnungsle-

gungspflichtigen für ökonomisch große Organisationen – auch den administrativen Aufwand für Vereinsorgane. Novellen im Bereich des Zivildienstgesetzes führten zu einer Erhöhung der Kosten im personalintensiven sozialen Dienstleistungsbereich. Auch der Wegfall des begünstigten Posttarifs und die Sozialversicherungspflicht für Neue Selbstständige führten zu einem finanziellen Mehrbedarf. Gleichzeitig nimmt aber auch das Aufgabenvolumen von sozialwirtschaftlichen Organisationen aufgrund vermehrter Auslagerungen von Seiten des Öffentlichen Sektors (z. B. Flüchtlingsbetreuung) kontinuierlich zu.

Vor diesem Hintergrund beklagen Vertreter und Vertreterinnen vieler sozialwirtschaftlicher Organisationen, dass die Kurzfristigkeit von Verträgen mit dem Öffentlichen Sektor und die Verknappung der Finanzmittel ihren administrativen Aufwand deutlich erhöhe und die strategische Planbarkeit reduziere. Als Lobbying-Institution für benachteiligte Bevölkerungsgruppen kommen Wohlfahrtsorganisationen zudem häufig in die undankbare Rolle, durch ihre Kritik am Staat in eine konfliktäre Beziehung zum Öffentlichen Sektor zu treten (Young 1999). Dies impliziert, dass sie in jene Hand ›beißen‹, von der sie finanziell abhängig sind. Sie fürchten, dass ihnen die Öffentliche Hand – darauf hin? – die notwendigen finanziellen Ressourcen verweigern könnte. Etliche Sozialorganisationen (u. a. Frauenorganisationen) sind in den letzten Jahren verstärkt vom Öffentlichen Sektor kontrolliert worden – oft rückwirkend über mehrere Jahre. Unter anderem wurde ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss zur Untersuchung der Vergabe öffentlicher Gelder an Vereine und Projekte eingerichtet. Derartige Maßnahmen werden von Organen sozialwirtschaftlicher Institutionen mitunter als ein deutliches Zeichen des Misstrauens von Seiten des Öffentlichen Sektors gegenüber ihrer Leistungserfüllung gedeutet (siehe dazu auch das Resümee von Ruth Simsa in diesem Heft).

Die bedeutsame Rolle von sozialwirtschaftlichen Organisationen als Trägerinnen von Sozial- und Gesundheitsleistungen in Österreich macht ihre unverzichtbare Rolle aber – wie in diesem Beitrag illustriert worden ist – mehr als deutlich: Daher gilt es von Seiten des Öffentlichen Sektors, die Leistungen der NPOs im Sozial- und Gesundheitsbereich nicht nur mit schönen Worten zu würdigen, sondern vor allem auch mit einer ausreichenden, verlässlichen und langfristigen Finanzierungsgarantie zu sichern.

## Anmerkungen

- 1 Darunter werden Institutionen verstanden, die privat und selbstverwaltet organisiert sind, einem Gewinnausschüttungsverbot unterliegen und über ein gewisses Ausmaß an Freiwilligkeit verfügen. Letzteres kann sich etwa durch teilweise Spendenfinanzierung oder durch ehrenamtliche Arbeit innerhalb der Organisation ausdrücken (Anheier/ Salomon 1992).
- 2 Die Verteilung zwischen den Bundesländern war dabei folgende: Burgenland: 4%; Salzburg, Vorarlberg: je 7%; Niederösterreich: 9%; Tirol: 10%; Kärnten: 12%; Steiermark: 15%; Wien, Oberösterreich: je 18% (Statistik Austria 2003, 164).
- 3 Da es keine allgemein anerkannte und damit abgrenzbare Grundgesamtheit an Organisationen für den Bereich ›Soziale Dienstleistungen‹ gibt, wurden im Rahmen der zitierten Erhebung von Birgit Trukeschitz primär Institutionen berücksichtigt, die Beratungs-, Behandlungs-, Betreuungs- und Pflegeleistungen im Sozialbereich angeboten und diese Leistungen in direktem Kontakt mit den KlientInnen und damit personenbezogen erstellt haben (Trukeschitz 2004, 9f). Als Grundgesamtheit fand ein Adressdatensatz des Sozialministeriums Anwendung. Zudem wurden Beschäftigungsprojekte, Suchtberatungsstellen und

Fraueninitiativen inkludiert. Einrichtungen, die standardisierte außerhäusliche Kinderbetreuung (Krippen, Kindergärten, Horte) oder außerschulische Jugendarbeit anbieten oder in der Katastrophenhilfe bzw. im Katastrophenschutz tätig sind, wurden, wie Alten- und Pflegeheime, nicht berücksichtigt. Als Gesundheitsdienste wurden nur Einrichtungen der (medizinischen) Hauskrankenpflege und Einrichtungen für psychisch kranke Personen erfasst (Trukeschitz 2004a, 4f).

## Literatur

- Anheier, Helmut K./ Lester M. Salamon (1992) In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions, Baltimore
- Bachstein, Werner (1997) Nonprofit Organisationen im Bereich sozialer Dienste: Beschäftigung und sozialpolitische Implikationen, Dissertation, Wirtschaftsuniversität Wien
- Badelt, Christoph (2002a) Der Nonprofit Sektor in Österreich; in: Christoph Badelt (Hg.) Handbuch der Nonprofit Organisation: Strukturen und Management, Stuttgart, 63-86
- Badelt, Christoph (2002b) Ausblick: Entwicklungsperspektiven des Nonprofit Sektors; in: Christoph Badelt (Hg.) Handbuch der Nonprofit Organisation: Strukturen und Management, Stuttgart, 659-691
- Gidron, Benjamin/Ralph M. Kramer/Lester M. Salamon (1992) Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries?; in: Benjamin Gidron/ Ralph M. Kramer/ Lester M. Salamon (Hg.) Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States, San Francisco, 1-30
- Heitzmann, Karin (2001) Dimensionen, Bedeutung und Strukturen des Nonprofit Sektors: Eine theoretisch-konzeptionelle und empirische Analyse für Österreich, Wien
- Heitzmann, Karin (2004a) NPOs und der öffentliche Sektor in Österreich: in einer veritablen Beziehungskrise?; in: Johannes Berger (Hg.) Jahrbuch des Mannheimer Zentrums für Europäische Sozialforschung, im Erscheinen
- Heitzmann, Karin (2004b) Funktionen und Leistungen von NPOs im Wandel – illustriert anhand der Entwicklung der institutionellen Armenfürsorge in Österreich; in: Dieter Witt/ Robert Purtschert/ Reinbert Schauer (Hg.) Funktionen und Leistungen von NPO im Wandel. 6. Colloquium der NPO-Forscher im deutschsprachigen Raum. Eine Dokumentation. TU München, 25.-26. März 2004, im Erscheinen
- Nam, Hyun-Joo (2003) Alten- und Pflegeheime in Österreich: Trägerstruktur, Angebotsstruktur und Beschäftigung. Erste Ergebnisse aus dem Projekt »Beschäftigung im österreichischen Nonprofit Sektor«, Wien
- Österreichisches Statistisches Zentralamt (1991) Statistisches Handbuch für die Republik Österreich – 1991, Wien
- Statistik Austria (2002) Statistisches Jahrbuch Österreichs 2003, Wien
- Statistik Austria (2003) Statistisches Jahrbuch Österreichs 2004, Wien
- Trukeschitz, Birgit (2004a) Soziale Dienste in Österreich – Beschäftigungsstudie 2002. Trägerstruktur, Angebotsstruktur und Beschäftigung. Stichprobenbeschreibung. Ergebnisse zum FWF-Projekt Nr. 14769-G05 »Beschäftigung im österreichischen Nonprofit Sektor«, Wien
- Trukeschitz, Birgit (2004b) Beschäftigung in sozialen Diensten des Nonprofit Sektors. Theoretische Einordnung und empirische Analyse für Österreich, Wien
- Young, Dennis R. (1999) Complementary, supplementary, or adversarial? A theoretical and historical examination of nonprofit-government relations in the United States; in: Elizabeth T. Boris/C. Eugene Steuerle (Hg.) Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict, Washington, D.C., 31-67

## Internetquellen

<http://www.arbeitsassistentz.or.at> (August 2004)

<http://www.fgoe.org/selbstthi.htm> (August 2004)