

Entsolidarisierung begrenzen

Die Auswirkungen der Ökonomisierung auf Soziale Dienstleistungen und Solidarität



A.O. UNIV.PROF. DR. RUTH
SIMSA

Leiterin des Kompetenzzentrum für Nonprofit-Organisationen, WU-Wien;
www.npo.or.at; a.o.Univ.Prof. am Institut für Soziologie und empirische Sozialforschung der WU-Wien; Langjährige selbständige Arbeit als Organisationsberaterin und Leadership-Trainerin www.ruthsimsa.at; Lehrtrainerin der ÖGGO

Die Wirtschaft und nicht die öffentliche Hand hat das Geld. Und die Logik der Wirtschaft dominiert zusehends.

1. Einleitung

In Zusammenhang mit der Vorherrschaft neoliberaler Ideologien gibt es einen Trend zur Ökonomisierung der Gesellschaft. Gesellschaftliche Systeme werden zunehmend wirtschaftlichen Erfordernissen und der Logik der Ökonomie untergeordnet. Dies hat Auswirkungen auf das politische Klima, soziale Sicherheit und auch auf die Lebenssituation vieler Menschen. Anhand der Entwicklungen für NPOs insbesondere im Bereich sozialer Dienstleistungen werden Folgen der Ökonomisierung verdeutlicht und die Notwendigkeit einer Begrenzung weiterer Liberalisierung aufgezeigt.

2. Ökonomisierung ohne Grenzen – von Solidarität zu neoliberaler Ideologie

Ökonomisierung der Gesellschaft (Schimank and Volkmann 2008) meint die zunehmende Orientierung aller gesellschaftlichen Bereiche an der Logik des Wirtschaftssystems. Im Alltag ist dies hoch präsent: Wenn Universitäten zunehmend das Einwerben von Drittmitteln in den Vordergrund stellen und ihre Hörsäle zwecks Fundraising nach Konzernen benennen, sodass eine Lehrveranstaltung dann statt im Seminarraum in „Siemens“ stattfindet, wenn Züge statt wie früher „Mozart“ oder „Haydn-Express“ nun nach den Herstellern von feuchtem Toiletpapier benannt werden und wenn Sozialorganisationen berechnen, wieviel es in Geld wert ist, wenn Straßenkindern Unterkunft und Ausbildung gegeben werden, um Geld von privaten Investoren zu erhalten – man sieht: Die Wirtschaft und nicht die öffentliche Hand hat das Geld. Und die Logik der Wirtschaft dominiert zusehends.

Bourdieu (1998) bezeichnet dies in Bezug auf die Gesamtgesellschaft als Intrusion der Wirtschaftslogik in andere Teilsysteme. Auch soziales Verhalten und die Tätigkeiten von Sozialorganisationen müssen zunehmend ökonomisch dargestellt und begründet werden.

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

Dass damit implizierte destruktive Dynamiken letztlich massive staatliche – dem ideologischen Paradigma widersprechenden – Interventionen erfordern, scheint der scheinbaren „Logik“ der Argumentation nicht zu schaden. Durch Globalisierung bedingte Grenzen sozialstaatlicher Einflussnahme werden damit zunehmend

legitimiert und affirmativ aufgeladen. So wurde trotz des eindeutigen Zusammenhangs zwischen diversen Rettungspaketen für die Finanzwirtschaft und der staatlichen Verschuldung, die Finanzkrise in eine „Schuldenkrise“ umgedeutet (Röpke 2011) und als Argument für staatliche Sparmaßnahmen herangezogen. Als Folge ist auch in europäischen Wohlfahrtsstaaten insgesamt eine klare Verteilung von Unten nach Oben deutlich (Fellner and Grisold 2010; Marterbauer 2011). Tendenzen zu Flexibilisierung und Prekarisierung der Arbeit, der Reduktionen öffentlicher Sozialleistung und der Verschärfung der sozialen Unsicherheiten sind als Ausdruck einer allgemeinen Ökonomisierung der politischen Steuerung zu werten (Penz 2010). Die Entwicklung zu Prekarisierung, einer zunehmenden Kluft zwischen Arm und Reich und wachsender Exklusion ist vermutlich noch nicht beendet und die Frage nach gesellschaftlicher Integration und sozialer Gerechtigkeit stellt sich damit in verschärfter Form (Penz 2010; Stieglitz 2009, 407; Bude 2008).

Wohlfahrtsstaatliche Absicherung und Solidarität verlieren also an Bedeutung zugunsten von Eigenverantwortung und privatem Engagement. Wir erleben gegenwärtig einen „worldwide shift toward market solutions for solving public problems“ (Wijkström and Zimmer 2011).

3. Auswirkungen auf soziale Dienstleistungen

Für Sozialorganisationen drückt sich diese Entwicklung konkret aus in prekärer öffentlicher Finanzierung, verstärkter Konkurrenz insbesondere zu Wirtschaftsorganisationen und einem Druck zur Übernahme von Konzepten aus der Profitwelt bei gleichzeitig wachsendem Bedarf nach ihren Leistungen.

Prekäre öffentliche Finanzierung

Der Staat war und bleibt für viele Sozialorganisationen in finanzieller Sicht der wichtigste Partner (Pennerstorfer et al. 2013). Unter dem Stichwort contracting out wurde die Übertragung öffentlicher Aufgaben an NPOs zunehmend von Subventionen auf Leistungsverträge umgestellt. Dies führte zu mehr Transparenz, hatte aber auch negative Auswirkungen. So sind öffentliche Auftraggeber oft nicht in der Lage, professionelle Vergabeverfahren durchzuführen, die tatsächlich den Bestbieter bei komplexen Leistungen

ermitteln, sodass in der Praxis Output und nicht Outcome beurteilt wird (Alexander et al. 1999) und Billigstbieter den Zuschlag erhalten. NPOs werden damit gezwungen, sich zunehmend wie gewinnorientierte Unternehmen zu verhalten, wodurch v.a. Basisbeteiligung und Freiwilligenarbeit unter Druck kommen (Little 2003). Indirekt führen Leistungsverträge zu verstärkter Orientierung an Kosten zu Lasten jener an inhaltlichen Zielen (Rindt et al. 2011, 4).

Darüber hinaus gab es in Europa in den letzten Jahren eine eindeutige Entwicklung: Einem höheren Bedarf an Leistungen des Sektors stehen gleichbleibende bzw. rückläufige öffentliche Finanzierungen gegenüber. Zahlungen bzw. Vertragszusagen werden deutlich ungewisser, kurzfristiger und weniger planbar. In Kombination mit krisenbedingt höherem Bedarf an sozialen Leistungen ist in der Folge eine schleichende Erosion sozialer Stabilität zu beobachten. Zahlungen werden z.T. nicht valorisiert, bei höheren Leistungen nicht angepasst oder auch schlicht gekürzt. Viele Reduktionen der Finanzierung finden versteckt statt, wenn etwa in Pflegeheimen die für die Aufnahme von KlientInnen vorgeschriebene Pflegestufe erhöht wird. Die Anforderungen an das Pflegepersonal steigen damit drastisch, die finanzielle Abgeltung bleibt gleich. Weitere Aushöhlungen sozialstaatlicher Sicherheit finden an dessen „Rändern“ statt, wenn etwa bestehende Hospiz- oder Pflegeplätze ausreichend finanziert, nicht aber im notwendigen Maß neue Plätze geschaffen werden oder wenn Selbstbehalte erhöht werden. Die Situation hat sich in den letzten zehn Jahren „... eher verschlimmert als verbessert; sei es mit Blick auf öffentliche Infrastrukturen, öffentliche Daseinsvorsorge, soziale Sicherung oder auf die Fürsorge.“ (Jirku 2011, 71) Finanzquellen werden unsicherer (Fröse 2009). Der Versuch, einen schwächer werdenden Sozialstaat durch NPOs und Freiwilligenarbeit zu kompensieren, muss scheitern: Quantitative Daten zeigen deutlich, dass es in Europa mehr Freiwilligenarbeit in Staaten mit geringeren Einkommensunterschieden, stärkerer Urbanisierung und höheren Sozialausgaben gibt (Meyer and Rameder 2011).

Wachsender Bedarf nach sozialen Leistungen

Den finanziellen Einschränkungen stehen wachsende Bedarfe gegenüber. Zum

einen ist dies durch demographische Entwicklungen bedingt. Zum anderen entstehen in Folge der wachsenden sozialen Ungleichheit und der strukturellen Arbeitslosigkeit ein neues und breiteres Klientel sowie generell höherer Bedarf an sozialen Leistungen (Maaser 2009, 216), der u. a. bereits in den letzten Jahren zu einem Boom arbeitsmarktnaher Dienstleistungen (Dimmel 2012, 44) geführt hat. In einer Erhebung im österreichischen NPO-Sektor (Simsa and Hollerweger 2012) gaben 96% der Befragten an, dass der Bedarf nach Aktivitäten oder Leistungen ihrer Organisation in den letzten vier Jahren deutlich gestiegen ist.

Konkurrenz

Viele Sozialorganisationen sind als NPOs organisiert. Sie richten ihr Angebot meist nicht nur an Kosten sondern auch an hohen inhaltlichen Ansprüchen aus und erfüllen auch politische und integrative Funktionen. Sie sehen sich zunehmend nicht nur Konkurrenz durch andere NPOs ausgesetzt, sondern auch durch Wirtschaftsorganisationen.

Die Konvertierung von NPOs in Wirtschaftsunternehmen oder auch das Aufkaufen von NPOs durch Wirtschaftsunternehmen z. B. im Gesundheitsbereich sind ein relativ neues aber zunehmendes Phänomen (Dees and Battle Anderson 2003). Mit der angedachten Liberalisierung des Wettbewerbs in der EU wird sich die Konkurrenz von Wirtschafts- und Nonprofit-Organisationen drastisch verschärfen: Die Spielräume für die öffentliche Hand, bei einer Auftragsvergabe für soziale u. a. daseinsvorsorgende Leistungen mit NPOs zu kooperieren werden geringer. Konkret bedeutet das: Der Auftrag muss an den Anbieter gehen, der die Leistung zum niedrigsten Preis erbringt, ungeachtet sonstigen gesellschaftlichen Nutzens. NPOs, die oft bewusst mit schwierigen KlientInnen arbeiten, heikle Aufgabenbereiche übernehmen oder zusätzliche Ziele, wie Integration oder Partizipation anstreben, könnten damit systematisch in Wettbewerbsnachteil geraten.

VertreterInnen von Sozialorganisationen berichten bereits jetzt von negativen Folgen der Vergabe an gewinnorientierte Unternehmen: So bieten diese die Leistungen nur in jenen Bereichen an, die sich rechnen, also z. B. die Bereitstellung von Rettungsfahrzeugen nur in Stadtgebieten mit hoher Dichte und zu

stark frequentierten Zeiten – nachts oder in den Randbezirken muss dann doch wieder der Nonprofit-Anbieter kommen. Als Folge dieser Geschäftspraxis werden extrem niedrige Stückkosten angeboten, die NPOs unter Druck setzen.

Zunehmende Orientierung an Management-Logik

NPOs, die betriebswirtschaftlich geschultes Personal beschäftigen, die sich einer betriebswirtschaftlichen Rationalität fügen und dies auch nach außen dokumentieren, genießen Reputations- und Legitimitätsvorteile. Managerialismus bringt also Legitimität, und damit gehen Unterstützung durch die Stakeholder und Ressourcen einher. Während Sozialorganisationen früher durch fachliche Qualifikationen, Commitment und gute Kontakte zu KlientInnen punkten konnten, gewinnt auch hier die Logik der Wirtschaft an Bedeutung.

Anforderungen an Transparenz und Rechenschaft (Accountability) steigen und kaum mehr eine NPO kann sich der Frage nach der Messung ihrer Wirkungen verschließen: Es reicht seit langem nicht mehr, Gutes zu tun, es gilt viel mehr, den »Impact« der Aktivitäten zu belegen (Edwards 2011). Das wiederum steht in engem Zusammenhang mit einem weiteren Trend: Social Investment oder Impact Investment. Financiers von NPOs sehen sich zunehmend als Investoren (Nicholls 2008), die ihre Investments am »Social Return on Investment« ausrichten (Lingane and Olsen 2004).

4. Die Folgen: Sozialorganisationen und ihre MitarbeiterInnen im Stress

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

Insbesondere die Weitergabe des Kostendrucks auf MitarbeiterInnen wird zu einem großen Problem in einem Bereich, der schon traditionell hoch belastete, atypische und teilweise prekäre Beschäftigungsverhältnisse aufweist (Mayrhofer and Meyer 2002; Simsa et al. 2004). Menschen, die in sozialen Dienstleistungen arbeiten, sind oft stark belastet, Aufgabenfelder wurden weiter, Personal ausgedünnt, Arbeit verdichtet. Die Sozialwirtschaft gerät unter Prekarisierungsdruck, und wir finden hier mit 27% ein hohes Maß an Burnoutgefährdung (Dimmel 2012, 44). Wünschenswert wäre eine andere Entwicklung: »Soziale Arbeit verdient mehr Achtung, mehr Beachtung, mehr Ansehen, mehr Qualität, mehr Qualifizierung, bessere Arbeitsbedingungen und eine weit bessere Finanzierung – sowohl im Interesse derjenigen, die als Betroffene auf personenbezogene Dienstleistungen angewiesen sind, als auch derjenigen, die soziale Arbeiten erbringen.« (Jirku 2011, 74). Der Umbau des Sozialstaates wie die kurzfristige Krisenbewältigung finden also u. a. auf dem Rücken der Beschäftigten der Sozialwirtschaft statt und soziale Dienstleistungsarbeit wird zu einem Bereich der »working poor« (Dimmel 2012, 41).

5. Begrenzung einer ungesunden Entwicklung wird notwendig

Die Wirtschaftskrisen der letzten Jahre zeigen, dass der ökonomische Imperialismus in der gegenwärtigen Form nicht einmal ökonomisch rational ist. Dass er sozial fragwürdig ist, zeigen wachsende soziale und ökologische Probleme, weltweit sowie auch innerhalb der Industrieländer steigende Ungleichheiten von Einkommen und Vermögen sowie damit einhergehende Tendenzen der politischen Radikalisierung.

Die schleichende Erosion von Solidarität und sozialer Absicherung muss also begrenzt werden. Es bräuchte eine Neuausrichtung der (EU-) Politik in Richtung Bildung, Wachstum und Beschäftigung, eine effektive Regulierung der Finanzmärkte und der Schaffung eines konsequenten europäischen Sozialmodells (Röpke 2011). Die Bedeutung wohlfahrtsstaatlicher Sicherung wird in der öffentlichen Diskussion allerdings zunehmend unterminiert und es ist zu befürchten, dass es zu noch stärkeren Prozessen der Entsolidarisierung kommt. Dem überstüpft aber nicht unzutreffend so genann-

ten »Sozialismus für Reiche« (Stieglitz), also der Privatisierung von Gewinnen bei Sozialisierung von Verlusten, muss mit Fakten und Argumenten gerade auch von Seiten der Sozialorganisationen entgegengetreten werden. Solange es keine starken anderen Visionen gibt, wird sich die Protestenergie der KrisenverliererInnen weiterhin populistischen Parteien mit einfachen Botschaften zuwenden. Soziale und zivilgesellschaftliche Organisationen und Freiwilligenarbeit werden jedenfalls auch in Zukunft nicht als Kompensation von politischer Selbstrücknahme im Zuge des immer noch herrschenden Paradigmas des Neoliberalismus ausreichen.

Literatur

- Alexander, J., R. Nank, and C. Stivers. 1999. Implications of Welfare Reform: Do Nonprofit Survival Strategies Threaten Civil Society? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 28 (4):452-475.
- Bourdieu, P. 1998. *Die praktische Vernunft*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Bude, H. 2008. *Die Ausgeschlossenen*. München: Hanser.
- Dees, J. G., and B. Battle Anderson. 2003. Sector-Bending: Blurring Lines Between Nonprofit and For-Profit. *Society* (May/June):16-29.
- Dimmel, N. 2012. Sozialwirtschaft unter Prekarisierungsdruck. *WISO* 1 (1):27-47.
- Edwards, M. 2011. Impact, Accountability, and Philanthrocapitalism. *Society* 48 (5):389-390.
- Fellner, W., and A. Grisold. 2010. Verteilung im Zeitalter des Neoliberalismus. Die Entwicklung traditioneller Wohlfahrtsstaaten anhand ausgewählter Makrodaten In *Neoliberalismus und die Krise des Sozialen. Das Beispiel Österreich*, edited by A. Grisold, W. Maderthaner and O. Penz. Wien [u.a.]: Böhlau, 63-110.
- Fröse, M. W. 2009. Leadership Diskurse: Neue Herausforderungen für Führung und Leitung. In *Leadership in sozialen Organisationen*, edited by J. Eurich and A. Brink. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 225-244.
- Grisold, A., and W. Maderthaner. 2010. *Finanzkrisen in der industriellen und postindustriellen Moderne*. Wien: Verein für Geschichte der Arbeiterbewegung.
- Jirku, B. 2011. Ist sozial, was Arbeit schafft? Zivilgesellschaft und Soziale Arbeit. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 24 (3):71-76.
- Lingane, A., and S. Olsen. 2004. Guidelines for Social Return on Investment. *California Management Review* 46 (3):116-135.
- Little, M. 2003. Civic spirit declines as sectors falls in with state. *Third Sector* (302):2.
- Maaser, W. 2009. Neue Verantwortungsteilung und Aktivierung der Wohlfahrts-gesellschaft: Herausforderungen für Nonprofit-Organisationen. In *Leadership in sozialen Organisationen*, edited by J. Eurich and A. Brink. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 213-223.

Marterbauer, M. 2011. *Zahlen Bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle*. Wien: Deuticke.

Mayrhofer, W., and M. Meyer. 2002. „No More Shall We Part?“ Neue Selbständige und neue Formen der Kopplung zwischen Organisationen und ihrem Personal. *Zeitschrift für Personalforschung* 16 (4):599-614.

Meyer, M., and P. Rameder. 2011. Freiwilligenarbeit im Kontext: Individuelle, sozioökonomische und politische Einflussfaktoren. In *Freiwilligenarbeit*, edited by KWG. Wien.

Nicholls, A. 2008. The landscape of social investment: A holistic topology of opportunities and challenges. Oxford: Skoll Centre for Social Entrepreneurship.

Pennerstorfer, A., U. Schneider, and C. Badelt. 2013. Der Nonprofit Sektor in Österreich. In *Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management*, edited by R. Simsa, M. Meyer and C. Badelt. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag.

Penz, O. 2010. Vom Sozial- zum Wettbewerbsstaat. In *Neoliberalismus und die Krise des Sozialen. Das Beispiel Österreich*, edited by A. Grisold, W. Maderthaler and O. Penz. Wien: Böhlau, 139-179.

Rindt, S., L. Klein, and A. Klein. 2011. Zu viel Zivilgesellschaft? Soziale Arbeit und bürgerschaftliches Engagement. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* 24 (3):3-18.

Röpke, O. 2011. Irrwege aus der Krise - zum neoliberalen Umbau der EU. *WISO* 4:43-55.

Schimank, U., and U. Volkmann. 2008. Ökonomisierung der Gesellschaft. In *Handbuch der Wirtschaftssoziologie*, edited by A. Maurer. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 383-393.

Simsa, R., and E. Hollerweger. 2012. Rahmenbedingungen für die organisierte Zivilgesellschaft. Wien.

Simsa, R., C. Schober, and D. Schober. 2004. Belastende AltenpflegerInnen - Zur Notwendigkeit verbesserter Rahmenbedingungen für ein langfristige Sicherung der Qualität der Altenpflege. *SWS-Rundschau* 44 (3):497-509.

Stieglitz, J. 2009. Die globale Krise verlangt nach einer globalen Reaktion. In *Zukunft entsteht aus Krise*, edited by G. von Lüpke. München: Riemann Verlag, 390-415.

Wijkström, F., and A. Zimmer, eds. 2011. *Nordic civil society at a cross-roads: transforming the popular movement tradition*. edited by S. Civil and N. F. o. G. i. Europe. 1 ed. Baden-Baden: Nomos-Verl.-Ges.

