CIVIL SOCIETY INDEX

Rapid Assessment

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ZIVILGESELLSCHAFT IN ÖSTERREICH

Eva More-Hollerweger, Ruth Simsa, Günther Kainz, Franz Neunteufl, Romy Grasgruber-Kerl, Felix Sebastian Wohlgemuth

JUNI 2014

Die Stimme der Gemeinnützigen

IGO

npo

CIVICUS

CIVIL SOCIETY INDEX

Rapid Assessment

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ZIVILGESELLSCHAFT IN ÖSTERREICH

**Eva More-Hollerweger, Ruth Simsa,
Günther Kainz, Franz Neunteufl,
Romy Grasgruber-Kerl,
Felix Sebastian Wohlgemuth**

JUNI 2014

IMPRESSUM:
Dieser Bericht ist in Kooperation zwischen
der IGO – Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen,
dem Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen und Social Entrepreneurship
und CIVICUS – World Alliance for Citizen Participation entstanden.

Die Stimme der Gemeinnützigen
IGO
Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen
Stubenring 2 / 4
1010 Wien
www.gemeinnuetzig.at
Kontakt: office@gemeinnuetzig.at

npo WU
Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen
und Social Entrepreneurship
Wirtschaftsuniversität Wien
Welthandelsplatz 2
1020 Wien
www.npo.or.at
Kontakt: eva.more@wu.ac.at

CIVICUS
CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation
PO BOX 933, Southdale 2135, JHB, South Africa
www.civicus.org
Kontakt: patricia.deniz@civicus.org

Copyright © NPO & SE Kompetenzzentrum,
Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen
Gestaltung: Peter Kratzer · www.co-des.at

Print CO_2 geprüft / ISO 14001 Zertifizierung / Österreichisches Umweltzeichen /
PEFC Zertifizierung 06-39-17 / Qualitätsmanagement-System ISO 9001:2001 / Prozess
Standard Offsetdruck ISO 12647-2 / FSC-Zertifizierung C108222 / Konformitätserklärung

INHALT

Abkürzungsverzeichnis 6
Abbildungverzeichnis 6
Vorwort 7
Danksagung 7
Executive Summary 8
Einleitung 10

I. Civil Society Index Projekt & Herangehensweise 11
1. Projekthintergrund 12
2. Herangehensweise und CSI Implementation 12
3. Grenzen der Studie 14

II. Zivilgesellschaft in Österreich 15
1. Das Konzept der Zivilgesellschaft 16
2. Historische Entwicklungen 20
3. Abbildung der Zivilgesellschaft – Der NPO-Sektor in Österreich 21

III. Analyse der Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft 25
1. Demokratie in Österreich 26
2. Vereinigungsfreiheit 33
3. Versammlungsfreiheit 37
4. Zugang zu finanziellen Ressourcen 47
5. Steuerrecht 51
6. Beschäftigung und Freiwilligenarbeit 58
7. Bereitstellung von Dienstleistungen (Leistungsverträge / Förderungen) 62
8. Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen / Förderungen 68
9. Wahrnehmbarkeit zivilgesellschaftlicher Wirkungen 71

IV. Rahmenbedingungen für die Zivilgesellschaft In Österreich – Stärken und Schwächen 75

V. Handlungsempfehlungen 79

Appendix & Literatur 83

Vorwort

Eine lebendige Zivilgesellschaft ist wichtig für gelebte Demokratie, für sozialen Zusammenhalt und für gesellschaftliche Innovationen. Zivilgesellschaftliche Organisationen bieten darüber hinaus wichtige Dienstleistungen an. Insbesondere in Krisenzeiten können sie der Verbesserung der Lebenssituation vieler Menschen dienen.

Damit die Potenziale der Zivilgesellschaft möglichst gut entfaltet und genutzt werden können, braucht es geeignete Rahmenbedingungen. Der Forschung ist dies schon lange bekannt und auch die Politik entdeckt zunehmend die Chancen, die in der Schaffung von guten Bedingungen für die Zivilgesellschaft liegen.

Im Rahmen des Civil Society Index – Rapid Assessment (CSI-RA) wurde daher untersucht, wie es um das Klima und die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Initiativen und Organisationen in Österreich bestellt ist. Förderliche wie auch hemmende Faktoren wurden aus der Sicht von ExpertInnen sowie AkteurInnen mithilfe des international erprobten Instruments CSI-RA erhoben. Mit dem vorliegenden Bericht soll somit eine Grundlage für die Schaffung eines förderlichen Umfelds geboten werden.

Danksagung

Dieser Bericht ist in einer Kooperation zwischen der Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen (IGO) und dem NPO Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen und Social Entrepreneurship entstanden. Die Methode wurde von CIVICUS World Alliance for Citizen Participation entwickelt.

Der Civil Society Index – Rapid Assessment wurde unter Mitwirkung einer großen Anzahl von Menschen realisiert, bei denen wir uns an dieser Stelle herzlich bedanken möchten. Unser Dank geht an die Mitglieder der National Advisory Group für deren Mitwirkung bei der thematischen Weichenstellung und Interpretation der Studienergebnisse. Es handelt sich dabei um Karin Abram, Robert Dempfer, Nikolaus Dimmel, Gerald Fitz, Gabriele Gerbasits, Katharina Meichenitsch, Filip Radunovic, Hanna Simons, Philipp Sonderegger, Barbara Weber und Wilhelm Zwirner.

Außerdem danken wir den mehr als 20 InterviewpartnerInnen, die uns ihre Expertise zu Verfügung stellten und uns damit tiefgehende Einblicke in die rechtlichen und praktischen Rahmenbedingungen für die Arbeit von Organisationen der Zivilgesellschaft ermöglichten.

Weiters bedanken wir uns bei Katrin Hora, Žana Simić und Sabine Klinghofer für die Mitarbeit beim Führen und Transkribieren der Interviews. Gottfried Sulz, Andreas Lummerstorfer und Philipp Hense danken wir für ihre Expertise aus Theorie und Praxis, die uns bei der Finalisierung des Berichts sehr geholfen hat

Last but not least möchten wir jenen Institutionen danken, durch deren Unterstützung dieses für Österreich einzigartige Projekt erst möglich wurde, nämlich der RD Foundation, der Erste Stiftung, der Erste Bank und der Allianz Gruppe in Österreich.

Eva More-Hollerweger, Romy Grasgruber-Kerl, Franz Neunteufl und Ruth Simsa
(National Implementation Coalition)

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AGBG	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
BAO	Bundesabgabenordnung
BVergG	Bundesvergabegesetz
BWG	Bankwesengesetz
BZÖ	Bündnis Zukunft Österreich
CSI	Civil Society Index
CSI-RA	Civil Society Index – Rapid Assessment
CSO	Civil Society Organisation
ECNL	European Center for Non-Profit Law
EMRK	Europäischen Menschenrechtskonvention
EStG	Einkommensteuergesetz
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IGO	Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen
KESt	Kapitalertragsteuer
KommStG	Kommunalsteuergesetz
KStG	Körperschaftsteuergesetz
NAG	National Advisory Group
NGO	Non Governmental Organisation
NPO	Nonprofit Organisation
ORF	Österreichische Rundfunk
ORF-G	Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PSG	Privatstiftungsgesetz
SPÖ	Sozialdemokratische Partei
SPG	Sicherheitspolizeigesetz
SROI	Social Return on Investment
StGB	Strafgesetzbuch
StVO	Straßenverkehrsordnung
UGB	Unternehmensgesetzbuch
VerG	Vereinsgesetz
VersG	Versammlungsgesetz
VGT	Verein gegen Tierfabriken

ABBILDUNGVERZEICHNIS

Abbildung 1: Schwerpunktthemen der Studie 13
Abbildung 2: Democracy-Barometer: demokratische Qualität Österreichs 27
Abbildung 3: Verbesserungspotenziale bei Förderbedingungen 66
Abbildung 4: Wissensstand zu gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen 72
Abbildung 5: Gesellschaftlicher Stellenwert von NPOs 73
Abbildung 6: Wahrnehmung möglicher zukünftiger Unterstützung für NPOs 74

Executive Summary

Die Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen und das Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen haben in Kooperation mit CIVICUS eine Studie zu den Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft in Österreich durchgeführt. Dafür wurde der von CIVICUS entwickelte Civil Society Index – Rapid Assessment (CSI-RA) herangezogen.

Die Analyse umfasst sechs Themenfelder mit insgesamt neun Subthemen, die in Kooperation mit der National Advisory Group (NAG), bestehend aus elf VertreterInnen von Civil Society Organisationen (CSOs) als besonders wichtig bewertet wurden. Inhaltliche Basis für die Analyse sind Indikatoren, die aus verschiedenen Quellen (CIVICUS und ECNL) zusammengetragen und durch die NAG ergänzt wurden. Methodische Grundlage bildeten neben Desk Research (Literatur- und Dokumentenanalyse) 24 Interviews, die mit RechtsexpertInnen und VertreterInnen von CSOs geführt wurden. Wesentlicher Aspekt des CSI-RA ist die partizipative Herangehensweise, d. h. die NAG hatte die Möglichkeit, in verschiedenen Phasen des Prozesses Feedback zur Herangehensweise, zu Themenschwerpunkten und zu (vorläufigen) Ergebnissen zu geben.

THEMENFELDER	SUBTHEMEN
Demokratie	Demokratie
BürgerInnen- und Menschenrechte	Vereinigungsfreiheit
	Versammlungsfreiheit
	Zugang zu finanziellen Ressourcen
Steuerrecht	Steuerrecht
Beschäftigung/ Sozialversicherung	Beschäftigung und Freiwilligenarbeit
Vergaberecht und Förderungen	Bereitstellung von Dienstleistungen
	Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen und Förderungen
Wahrnehmbarkeit	Wahrnehmbarkeit zivilgesellschaftlicher Wirkungen

Der Analyse vorangestellt ist eine Darstellung von Besonderheiten sowie historischen Entwicklungen der Zivilgesellschaft in Österreich, zudem erfolgt eine Beschreibung des Nonprofit Sektors anhand ausgewählter Sekundärdaten.

Demokratie in Österreich ist der erste gewählte Themenbereich der Analyse. Die demokratische Qualität wird anhand des Democracy Barometers dargestellt, das 30 etablierte Demokratien entlang der drei Dimensionen Freiheit, Gleichheit und Kontrolle sowie je drei weiterer Subdimensionen vergleicht. Die Stärken der österreichischen Demokratie liegen in der Garantie und der Auslebung der individuellen Freiheiten sowie in der Rechtsstaatlichkeit. Die Partizipation ist hingegen nur durchschnittlich ausgeprägt. Vergleichsweise schlechte Noten erhält Österreich Bezug auf die öffentliche Sphäre, was vor allem durch die hohe Medienkonzentration bedingt ist.

Das Themenfeld **BürgerInnen- und Menschenrechte** umfasst drei Subthemen, die Vereinigungsfreiheit, die Versammlungsfreiheit und den Zugang von CSOs zu finanziellen Ressourcen. Die **Vereinigungsfreiheit** ist in Österreich rechtlich gut verankert und wird in der Praxis auch vielfach umgesetzt. Schwierigkeiten gab es in jüngerer Zeit vor allem in Verbindung mit dem Gesinnungsstrafrecht. TierschützerInnen wurde vorgeworfen, sich an der Bildung einer kriminellen Organisation im Sinne des § 278a StGB beteiligt zu haben. Auch in Bezug auf die **Versammlungsfreiheit** stellen die rechtlichen Bestimmungen eine gute Basis dar. Eine explizite Anpassung des Versammlungsgesetzes an die Erfordernisse der Europäischen Menschenrechtskonvention wäre jedoch notwendig, um mehr Klarheit in den Bereich zu bringen. Versammlungen sind in Österreich nicht bewilligungspflichtig, bedürfen jedoch einer Nichtuntersagung. Kritisch beurteilt wurde vor allem die Umsetzung der rechtlichen Regelungen in Bezug auf Untersagungen und das Verhalten der Exekutive bei Versammlungen. Der **Zugang zu finanziellen Ressourcen** ist für CSOs in Österreich weitgehend gewährleistet. Einschränkungen müssen CSOs dann in Kauf nehmen, wenn sie den Status der Gemeinnützigkeit erhalten wollen, da dieser mit Steuererleichterungen verbunden ist. Eine österreichische Besonderheit stellt das Privatstiftungsrecht dar, das bislang wenig auf Gemeinnützigkeit ausgerichtet ist und eher eigennützige Privatstiftungen fördert. Entsprechend gering ist die Zahl der gemeinnützigen Stiftungen, wodurch auch eine in anderen Ländern wichtige Finanzierungsquelle für CSOs wegfällt. Derzeit gibt es Bestrebungen, ein eigenes Gesetz für gemeinnützige Privatstiftungen zu etablieren.

Fragen des **Steuerrechts** werden im Rahmen des dritten Themenbereichs erläutert, wobei hier der Schwerpunkt bei der Anwendung der bestehenden gesetzlichen Regelungen auf begünstigte CSOs liegt. In Österreich existieren zwar eine Reihe von Ausnahmen und Steuervorteilen für gemeinnützige, mildtätige und kirchliche CSOs, bei deren Anwendung gibt es aber nur bedingte Rechtssicherheit. Kritisiert werden vor allem unklare Verhältnisse und deren teilweise willkürliche Interpretation durch die Finanzbehörden bei wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben. Dem gegenüber steht die teilweise sehr rigorose Anwendung von formalen Anforderungen, die, so sie in den Augen der Behörde nicht erfüllt sind, rückwirkend zum Verlust der steuerlichen Begünstigung führen und für die CSO zur Existenzbedrohung werden können.

Beschäftigung und Freiwilligenarbeit bilden den vierten Themenschwerpunkt, mit dem sich die Analyse befasst. Besonderes Merkmal von CSOs sind die vielfältigen Formen, in denen Menschen für CSOs tätig sind. Neben Erwerbstätigen sind das vor allem Freiwillige. Seit 2012 gibt es in Österreich ein Freiwilligengesetz, das verschiedene Formen des freiwilligen Engagements regelt. Dennoch bleibt ein gewisser Graubereich, für den wenig Rechtssicherheit besteht, beispielsweise bei mehrmonatigen freiwilligen Einsätzen im Ausland. Im Hinblick auf die Förderung des freiwilligen Engagements gibt es eine breite Palette an Verbesserungsvorschlägen, beispielsweise in Hinblick auf deren Versicherungsschutz (insbesondere Haftpflicht- und Unfallversicherung).

Der fünfte Themenbereich nimmt das Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und CSOs in Bezug auf die **Bereitstellung von Dienstleistungen** ins Visier. CSOs stellen in Österreich eine Vielzahl an Dienstleistungen bereit, vielfach auch dadurch bedingt, dass der Staat vormals selbst angebotene Dienstleistung zunehmend an private Organisationen auslagert. Die öffentliche Hand übernimmt zwar in weiten Teilen die Finanzierung, allerdings sind die Rahmenbedingungen dafür sehr unterschiedlich. Grundsätzlich kann die Finanzierung einerseits über Leistungsverträge und andererseits durch Förderungen erfolgen, wobei die Unterschiede in der Ausgestaltung der Verträge der beiden Finanzierungsformen fließend sind. Entscheidend ist, dass für Leistungsverträge das **Vergaberecht** zum Tragen kommt, das im Wesentlichen darauf ausgerichtet ist, den Wettbewerb zu stärken. Problematisch ist, dass CSO hierbei oft mit gewinnorientierten Anbietern in Konkurrenz treten, die sich in ihren Zielsetzungen und in ihrer Art der Produktion sehr stark unterscheiden. CSOs erzeugen ihrem ideellen Zweck entsprechend häufig eine Vielfalt an positiven externen Effekten, die beim Vergabeverfahren jedoch nicht zum Tragen kommen. Diese Effekte entstehen beispielsweise durch den Einsatz von Freiwilligen oder durch die Erfüllung der Funktion der Interessenvertretung für Zielgruppen, für die sie auch Dienstleistungen erbringen. Bestrebungen gehen dahin, die Gemeinnützigkeit im Vergaberecht stärker zu verankern, um gesellschaftlichen Zielen einen höheren Stellenwert zu geben. Bei **Förderungen** sind die Rahmenbedingungen für CSOs oft ebenfalls sehr schwierig. Zu den Herausforderungen zählen die fehlende Indexanpassung, Einschränkungen bei der Finanzierung von Overheadkosten, fehlende Planungssicherheit durch einjährige Verträge und langsame Entscheidungsprozesse seitens der öffentlichen Hand, sowie späte Zahlungen. Dies führt zu hohen ökonomischen Risiken bei CSOs, die vor allem für kleine CSOs oft kaum tragbar sind.

Neben der allgemeinen Beschreibung der Ausgestaltung der Beziehung zwischen öffentlicher Hand und CSOs wird der **Transparenz** ein eigenes Kapitel gewidmet. In den letzten Jahren gab es einige Bemühungen, die Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen und Förderungen zu erhöhen, ein Beispiel dafür ist die – noch laufende – stufenweise Erstellung eines Transparenzportals, mit dem Ziel, eine einheitliche Darstellung aller bundesweit angebotenen Förderleistungen zu schaffen, Informationen über infrage kommende zukünftige Förderungen zu geben und den Einreichprozess zu unterstützen. Mehr Transparenz wurde seitens der InterviewpartnerInnen in Bezug auf die Ablehnung von Anträgen bzw. Angeboten eingefordert.

Der letzte Themenbereich umfasst die **öffentliche Wahrnehmung zivilgesellschaftlicher Wirkungen.** Dafür wurden in einer repräsentativen Telefonumfrage Wissensstand, Wahrnehmung und Einschätzung von gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen in Österreich untersucht. 70 Prozent der österreichischen Bevölkerung schätzen sich diesbezüglich als gut informiert ein. 9 von 10 Befragten schreiben den Organisationen einen hohen Stellenwert zu und mehr als jede/r Zweite ist der Meinung, dass die Bedeutung von NPOs in Zukunft noch zunehmen wird. 85 Prozent der ÖsterreicherInnen hatten in irgendeiner Form bereits persönlichen Kontakt mit NPOs und mehr als die Hälfte spricht sich dafür aus, dass gemeinnützige Organisationen durch direkte Förderungen oder Steuererleichterungen stärker unterstützt werden.

Einleitung

Der Schwerpunkt der vorliegenden Studie wurde unter Einbeziehung erfahrener AkteurInnen der Zivilgesellschaft auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliches Engagement in Österreich sowie auf die Wahrnehmbarkeit zivilgesellschaftlicher Wirkungen gelegt. Die Themenbereiche betreffen eine große Vielfalt an Organisationen und Initiativen, die in unterschiedlicher Weise zivilgesellschaftliche Funktionen erfüllen. In Forschung und Praxis gibt es mittlerweile mehrere Begriffe, unter denen diese Organisationen zusammengefasst werden.

VERWENDETE BEGRIFFLICHKEITEN:

Wer mit **Organisationen der Zivilgesellschaft** genau gemeint ist, hängt von der angewandten Definition ab (Näheres dazu siehe Kapitel II). Weder die Begriffe **CSO** (Civil Society Organisation) noch **NPO** (Nonprofit Organisation) noch **NGO** (Nongovernmental Organisation), die häufig weitgehend synonym verwendet werden, stellen in Österreich eine konkrete Rechtsform dar – es handelt sich vielmehr um eine sehr heterogene Menge an Organisationen mit unterschiedlichen Rechtsformen. In der amtlichen Statistik gibt es erste Ansätze, NPOs als eigene Kategorie zu erfassen, weshalb in Kapitel II, in dem quantitative Dimensionen der organisierten Zivilgesellschaft aufgezeigt werden, dieser Begriff verwendet wird. In Kapitel III kommt hingegen – in Anlehnung an CIVICUS – der Begriff CSO zur Anwendung.

AUFBAU DER ARBEIT

Kapitel I beleuchtet den Projekthintergrund und beschreibt die methodische Herangehensweise, die im Rahmen des Civil Society Index – Rapid Assessment (CSI-RA) gewählt und umgesetzt wurde. Die Ausführungen enthalten auch eine kurze Erläuterung der Grenzen dieser Herangehensweise.

Kapitel II gibt einen Überblick über die Zivilgesellschaft in Österreich. Im ersten Abschnitt des Kapitels erfolgt eine Darstellung der Begrifflichkeiten, der institutionellen Rahmenbedingungen und der Spezifika der österreichischen Zivilgesellschaft. Im zweiten Abschnitt wird ein kurzer Abriss über geschichtliche Entwicklungen gegeben. Im dritten Abschnitt von Kapitel II werden quantitative Dimensionen des NPO-Sektors aufgezeigt. Nonprofit Organisationen sind neben anderen AkteurInnen ein wesentliches Element der Zivilgesellschaft, wie anhand der aufgezeigten Daten deutlich wird. Kapitel II schließt mit einer Darstellung aktueller Entwicklungen, denen sich NPOs gegenübersehen, welche die Überleitung zum Kapitel III bilden.

Kapitel III ist das Kernstück der empirischen Erhebungen, die im Rahmen des CSI-RA durchgeführt wurden und besteht aus neun Abschnitten (Unterkapitel). Zunächst wird das demokratische System Österreichs anhand verschiedener Dimensionen beschrieben. Die weiteren Abschnitte befassen sich mit den Themenbereichen Vereinigungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Zugang zu finanziellen Ressourcen, Steuerrecht, Beschäftigung und Freiwilligenarbeit, Bereitstellung von Dienstleistungen und Transparenz bei der Vergabe von Leistungs- und Förderverträgen. Bei diesen Themen stehen vor allem die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie deren Umsetzung in die Praxis im Vordergrund der Analyse. Der letzte Abschnitt von Kapitel III befasst sich mit der Wahrnehmbarkeit zivilgesellschaftlicher Wirkungen.

Kapitel IV fasst die im Rahmen der Erhebungen diskutierten Stärken und Schwächen der österreichischen Zivilgesellschaft noch einmal zusammen.

Kapitel V enthält Handlungsempfehlungen, die in Kooperation mit der National Advisory Group (NAG) abgeleitet wurden.

GESCHLECHTERGERECHTE SCHREIBWEISE

Im Sinne der **geschlechtergerechten Schreibweise** verwenden wir das Binnen-I (z. B. SpenderInnen), lediglich wenn es sich um Institutionen handelt (z. B. Fördergeber) verzichten wir darauf im Sinne der Lesbarkeit.

I. CIVIL SOCIETY INDEX PROJEKT & HERANGEHENSWEISE

© Sergey Nivens/iStock/Thinkstock

CIVIL SOCIETY INDEX PROJEKT & HERANGEHENSWEISE

1. Projekthintergrund

Zivilgesellschaftliche Organisationen tragen Unverzichtbares zu einer nachhaltigeren und solidarischeren Gesellschaft in Österreich und weltweit bei. Die Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen (IGO) hat 2012 mit dem Bericht ›Zivilgesellschaft bewegt‹ begonnen, das Wirken zivilgesellschaftlicher Initiativen und Organisationen systematisch zu untersuchen. Im Zuge der Arbeit für den Bericht 2012 wurde deutlich, dass zivilgesellschaftliches Handeln und seine Rahmenbedingungen in Österreich noch ungenügend beleuchtet wurden.

Es wurde daher entschieden, gemeinsam mit CIVICUS – World Alliance of Citizen Participation und dem NPO-Kompetenzzentrum an der Wirtschaftsuniversität Wien die Rahmenbedingungen bzw. das politische und ökonomische Umfeld für zivilgesellschaftliches Engagement genauer untersuchen, konkret in Form des Civil Society Index – Rapid Assessment (CSI-RA).

RAPID ASSESSMENT (CSI-RA)

- CIVICUS hat den CSI-RA aufbauend auf den jahrelangen Erfahrungen in 70 Ländern entwickelt. Der Forschungsprozess ist partizipativ, was zu einer Vergemeinschaftung von Erkenntnisinteresse, Forschungsprozess und Forschungsergebnis führt. Eine Besonderheit des CSI ist die am Ende des Projekts stehende Action Phase, die einen breiten Dialog des Berichts mit VertreterInnen von Politik, Medien und damit auch in der breiten Bevölkerung beinhaltet. Der CSI-RA ist ein flexibles Instrument, mit dem der ›Zustand‹ der Zivilgesellschaft in Österreich gemessen werden kann.
- Der CSI-RA ermöglicht eine Untersuchung der für die Zivilgesellschaft relevanten Faktoren, wie politische und ökonomische Rahmenbedingungen.
- Der CSI-RA ist ein Instrument, das die Stärke, Kraft und Nachhaltigkeit von Zivilgesellschaft vergrößert, damit ihre Beiträge zu positivem sozialen Wandel intensiviert werden können.
- Partizipation und Reflexion sind wichtige Elemente des CSI-RA Prozesses.
- Im CSI-RA wird besonderes Augenmerk darauf gelegt, dass die Partner ihre Fähigkeit zur Zusammenarbeit stärken, gemeinsam Forschung betreiben und ihre eigenen Arbeitsrealitäten und Herausforderungen begreifen.

Im Zentrum der Untersuchung stehen im vorliegenden Bericht die Themen **rechtliche Rahmenbedingungen/Rechtssicherheit und Wahrnehmbarkeit zivilgesellschaftlicher Wirkungen.**

2. Herangehensweise und CSI Implementation

Der vorliegende CSI-Ansatz verbindet wissenschaftliche Erhebung mit Reflexion und gemeinsamem Handeln. Dieser Ansatz ist ein wichtiger Referenzrahmen für die gesamte Arbeit. Als solches geht es im vorliegenden Bericht nicht darum, Wissen um seiner selbst Willen zu produzieren, sondern darum, unmittelbare Verbesserungen für die Rahmenbedingungen zivilgesellschaftlichen Wirkens zu erzielen.

Am 14. Oktober 2013 fand an der Wirtschaftsuniversität Wien ein eintägiger Workshop statt, an dem neben Mitgliedern der Advisory Group außerdem noch Ulla Ebner (Journalistin beim Radiosender Ö1) Klaus Unterberger (Public Value Direktor, ORF) und Christian Reder (RD Foundation) teilnahmen.

Der Workshop (Adaptation Meeting) diente der Identifikation möglicher Stoßrichtungen für die Forschung. Es wurden die Themen: ›ökonomische und rechtliche Rahmenbedingungen‹ und ›Darstellung der Erfolge der zivilgesellschaftlichen Organisationen‹ als für Österreich besonders interessante Forschungsgebiete identifiziert.

In den Wochen nach dem Adaptation Meeting wurden sechs relevante Themenfelder entschieden: Demokratie, BürgerInnen und Menschenrechte, Steuerrecht, Beschäftigung/Sozialversicherung, Vergaberecht und Förderungen sowie Wahrnehmbarkeit zivilgesellschaftlichen Wirkens. Der Schwerpunkt der Erhebung liegt auf den rechtlichen Rahmenbedingungen und der damit verbundenen Praxis. Den Themen sind Subthemen untergeordnet, die jeweils ein Unterkapitel im nachfolgenden Kapitel III bilden (siehe auch Abbildung 1).

Als Grundlage für eine Einschätzung der Rahmenbedingungen wurden Indikatoren überlegt und recherchiert, mithilfe derer die Themenfelder systematisch untersucht werden konnten. Die vom European Center for Non-Profit Law (ECNL) für die Monitoring Matrix on Enabling Environment[1] erarbeitete Liste an Indikatoren zur Erfassung rechtlicher Rahmenbedingungen erwies sich dabei als für Österreich außerordentlich geeignet und wurde auszugsweise übernommen. Basierend auf Indikatoren von CIVICUS zum Themenfeld Demokratie, sowie Indikatoren von ECNL und selbst erstellten Indikatoren wurde ein erstes Set fixiert. Ergebnis waren sechs Themenfelder mit neun Subthemen. In einem nächsten Schritt wurde dieses Indikatoren-Set von Mitgliedern der National Advisory Group ergänzt und abgestimmt. Die Indikatoren sind im jeweiligen Kapitel dargestellt und differenzieren zwischen rechtlichen Bestimmungen und der Umsetzung in die Praxis.

1 http://www.ecnl.org.hu/dindocuments/438_Monitoring-Matrix%20on%20Enabling%20Environment%20and%20Toolkit.pdf abgerufen am 25.05.2014

Abbildung 1:

SCHWERPUNKTTHEMEN DER STUDIE

THEMENFELD	SUBTHEMEN	QUELLEN
Demokratie	1. Demokratie	Desk-Research
BürgerInnen- und Menschenrechte	2. Vereinigungsfreiheit	Desk-Research, 6 Interviews
	3. Versammlungsfreiheit	Desk-Research, 6 Interviews
	4. Zugang zu finanziellen Ressourcen	Desk-Research, 2 Interviews
Steuerrecht	5. Steuerrecht	Desk-Research, 7 Interviews
Beschäftigung/ Sozialversicherung	6. Beschäftigung und Freiwilligenarbeit	Desk-Research, 7 Interviews
Vergaberecht und Förderungen	7. Bereitstellung von Dienstleistungen	Desk-Research, 8 Interviews
	8. Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen und Förderungen	Desk-Research, 8 Interviews
Wahrnehmbarkeit	9. Wahrnehmbarkeit zivilgesellschaftlicher Wirkungen	Quantitative Erhebung

Aufgrund des für die Beantwortung der Fragestellungen notwendigen ExpertInnenwissens und der in vielen Fällen gegebenen Objektivierbarkeit durch Rechtsquellen wurde als methodische Herangehensweise entschieden, sich auf Desk-Research und insgesamt rund 20 Interviews mit RechtsexpertInnen und VertreterInnen von CSOs zu fokussieren. Die Indikatoren bildeten die Grundlage für die Auswahl von InterviewpartnerInnen und die Erstellung der jeweiligen Interview-Leitfäden. Aufgrund der Heterogenität der Themenbereiche mussten diese zwischen verschiedenen InterviewpartnerInnen aufgeteilt werden, wobei manche InterviewpartnerInnen (insbesondere die CSO-VertreterInnen) mehrere Themenfelder abdecken konnten.

Im Zeitraum Februar-April 2014 wurden 24 Interviews mit 11 RechtsexpertInnen und 13 VertreterInnen von CSOs geführt. Erste Zwischenergebnisse der Erhebungen wurden im Rahmen eines Treffens der NAG Ende März diskutiert. Ergänzend wurde Feedback von Mitgliedern der NAG, die nicht an dem Treffen teilnehmen konnten schriftlich und in persönlichen Treffen eingeholt.

3. Grenzen der Studie

Die Studie basiert einerseits auf einer Zusammenfassung von Sekundärliteratur und Sekundärdaten sowie auf der Auswertung von 24 Interviews. Die ausgewählten Indikatoren dienten als Orientierung in der Recherche sowie bei der Erstellung der Interviewleitfäden. Die gewählten Themenbereiche sind sehr heterogen und die Indikatorenliste sehr umfassend, weshalb nicht alle Indikatoren gleichermaßen behandelt, sondern in den Interviews verschiedene Schwerpunkte gesetzt wurden. Zudem sind die Bedingungen je nach Tätigkeitsfeld der betreffenden CSOs oft sehr unterschiedlich – dies trifft insbesondere auf die Ausschreibungs- und Förderbedingungen zu, so dass die gemachten Aussagen nicht für alle CSOs generalisiert werden können. Obwohl wir auch Interviews mit VertreterInnen des Sport- sowie des Kunst-und Kulturbereichs geführt haben, lag hier ein deutlicher Schwerpunkt bei VertreterInnen des Sozial- und Gesundheitsbereichs. Dies bedeutet, dass die Einschätzung der Rahmenbedingungen nicht auf Basis einer – im quantitativen Sinne – repräsentativen Erhebung erfolgte. Es zeigte sich jedoch, dass es Problemfelder gibt, die in unterschiedlicher Ausprägung für viele der befragten CSOs zutreffen und auch von Mitgliedern der NAG bestätigt wurden.

II.
ZIVILGESELLSCHAFT IN ÖSTERREICH

© Matthias Schickhofer / Gegen Unmenschlichkeit

ZIVILGESELLSCHAFT IN ÖSTERREICH

1. Das Konzept der Zivilgesellschaft

Zivilgesellschaft meint eine Sphäre zwischen Staat, Wirtschaft und Privatem, in der Menschen ihre Anliegen selbst vertreten und zu gestalten versuchen, meist verbunden mit Ideen von Partizipation, Demokratie und sozialer Gerechtigkeit (Zimmer / Priller 2007). Häufig wird die Zivilgesellschaft in Zusammenhang mit NPOs (Nonprofit Organisations) bzw. NGOs (Nongovernmental Organisations) gebracht (und zunehmend als CSOs (Civil Society Organisations) bezeichnet), also mit privaten, nichtgewinnorientierten, formalen Organisationen mit einem Mindestmaß an Freiwilligkeit. Kontrovers ist, wie weit Anforderungen an Pluralität, Toleranz und Diskursivität konstitutives Element sind. Auch nationalistische und fundamentalistische oder sogar rechtsradikale AkteurInnen agieren in dieser – dann als ›bad civil society‹ bezeichneten (Chambers / Kopstein 2001).

Die Trennlinie zwischen Zivilgesellschaft und NPO-Sektor ist oft diffus. Auch die Soziologie hat eine unscharfe Begrifflichkeit (Klein / Rohde 2003), ›Zivilgesellschaft‹ und ›Dritter Sektor‹ oder ›NPO-Sektor‹ werden oft synonym verwendet (Simsa 2013a) und Forschung unter dem Titel Zivilgesellschaft wird oft auf die Erfassung von NPOs eingeschränkt. Auch wenn v. a. freiwillige Vereine oft zu Recht als organisatorischer Kern oder Infrastruktur der Zivilgesellschaft charakterisiert werden (Adloff 2005; Birkhölzer et al. 2005), und es historisch eine starke Überschneidung des NPO-Sektors mit Netzwerken sozialer Bewegungen gibt, kann diese Vorgangsweise der Vielfalt der Zivilgesellschaft nur bedingt gerecht werden.

Orientiert an der auch im internationalen Gebrauch gängigsten Definition (Salamon / Anheier 1992) werden NPOs hier definiert als Organisationen, die:

- durch ein Mindestmaß an **formaler Organisation** gekennzeichnet sind;
- private, **nicht staatliche** Organisationen sind;
- **keine Gewinne** an Eigentümer oder Mitglieder **ausschütten**;
- ein Minimum an **Selbstverwaltung bzw. Entscheidungsautonomie** aufweisen;
- durch ein Minimum an **Freiwilligkeit** gekennzeichnet sind.

Hier soll Zivilgesellschaft definiert werden als die Summe von AkteurInnen und Handlungen, die ein Mindestmaß an Autonomie von Markt und Staat aufweisen, die auf die Gestaltung politischer Prozesse und / oder sozialer Lebensbedingungen gerichtet sind und im Rahmen kollektiven Handelns stattfinden. In anderen Worten: ›Civil society is an open arena of participation, located beyond the fuzzy boundaries of state and market, in which different types of individuals, groups, and organizations cooperate or compete for visibility and relevance, in the pursuit of collective (though not necessarily shared) political and social goals and animated by a variety of values and interests (Fioramonti / Thümler 2013). Soziale Bewegungen, die an Themen kondensieren und sozialen Wandel durch Protest herbeiführen wollen, können als Sonderform zivilgesellschaftlichen Engagements charakterisiert werden, die sich durch besonders hohen Grad an Vernetzung, Aktivitäts- und Interaktionsdichte auszeichnen.

ZIVILGESELLSCHAFT IN ÖSTERREICH – BESONDERHEITEN UND HINTERGRÜNDE

Institutionelle Rahmenbedingungen und Besonderheiten der österreichischen Zivilgesellschaft werden noch genauer behandelt. Hier soll zunächst ein allgemeiner Hintergrund gegeben werden.

In Bezug auf empirische Forschung wird in Österreich unter Zivilgesellschaft schwerpunktmäßig der NPO-Sektor behandelt, daher gibt es v. a. Datenmaterial dazu. NPOs stellen allerdings als Civil Society Organisations einen wesentlichen Teil der österreichischen Zivilgesellschaft dar. Soziale Bewegungen haben, angefangen von der ArbeiterInnen- und der bürgerlichen Frauenbewegung bis zu neuen Bewegungen, wie der Umweltbewegung, lange Tradition, die sich aber auch rasch in der Etablierung spezifischer NPOs ausdrückte.

NPOs spielen in Österreich eine große Rolle für das Alltagsleben vieler Menschen, für die politische Kultur und auch für die ökonomische Entwicklung. Beiträge für das Alltagsleben vieler Menschen werden oft nicht wahrgenommen. Aus den vielfältigen Leistungen seien daher hier ein paar ausgewählte Zahlen genannt. So wurden 2010 insgesamt über 15,5 Millionen Leistungsstunden in mobilen Diensten geleistet und dabei insgesamt 127.891 Menschen betreut, in 73 Beschäftigungsprojekten der Caritas wurden 894 Arbeitsplätze für Langzeitarbeitslose geschaffen, die SOS Kinderdörfer haben 2011 an die 6.400 Personen in Österreich betreut, weltweit ein dauerhaftes Zuhause für ca. 80.000 Kinder und Jugendliche geschaffen und insgesamt jährlich mehr als zwei Millionen Menschen mit ihren Programmen erreicht. Licht für die Welt hat 2011 über 41.000 Menschen ihr Augenlicht zurück gegeben und die Einsatzfahrzeuge des Arbeitersamariterbundes legen mehr als 18 Millionen Kilometer pro Jahr zurück, was über 450 Fahrten rund um die Erde entspricht, durchschnittlich werden sie 2.700 mal pro Tag angefordert.

Der Sektor hat also eine Fülle an sozialen Wirkungen. Er erbringt Sozialleistungen, ermöglicht gesellschaftliche Vielfalt, Partizipation und Innovation. Die meisten dieser Wirkungen sind nicht direkt messbar – sie erscheinen in keiner amtlichen Statistik. Insbesondere aber die hohe ökonomische Bedeutung des Sozialbereichs wird systematisch unterschätzt – ManagerInnen aus Sozialorganisationen beklagen immer wieder, dass ihre Branche als ›Fass ohne Boden‹ bzw. als ›reiner Kostenfaktor‹ wahrgenommen wird.

RECHTLICHER RAHMEN

Verglichen mit anderen Ländern sind rechtliche Rahmenbedingungen tendenziell ›freundlich‹ für NPOs, BürgerInnenrechte und Demokratie sind relativ gut ausgeprägt. Spezielle Restriktionen und Verbesserungsmöglichkeiten gibt es natürlich, diese werden unter Kapitel III / 1–4 behandelt.

Es gibt im österreichischen Rechtssystem keine eigene Kategorie für NPOs. Der NPO-Status ist daher keine spezifische Rechtsform. Eine Reihe an Steuergesetzen ist allerdings dafür relevant, insbesondere Regeln zur Gemeinnützigkeit. Für NPOs kommen folgende Rechtsformen in Frage: Verein, Stiftung, gemeinnützige Genossenschaft, Aktiengesellschaft und GmbH.

Eine Non Profit Organisation kann theoretisch jede Rechtsform annehmen, ausgenommen eine die nach Profitorientierung verlangt. (z. B. offene Handelsgesellschaft [OHG] oder Kommanditgesellschaft [KG])Trotzdem sind die meisten NPOs, Kultur- und Sportorganisationen, Interessenverbände, politische Parteien und Selbsthilfegruppen eingeschlossen, als Vereine eingetragen. Das lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass bis vor kurzem (siehe unten) diese Rechtsform nur wenig administrativen Aufwand verlangte. Außerdem beinhaltete sie keine strengen Anforderungen was Jahresberichte oder Rechnungslegung betrifft. Tatsächlich ist die Vereinsbewegung eine wichtige Basis für den österreichischen Non Profit Sektor. 1867 wurde das verfassungsmäßige Recht sich in Vereinen zu organisieren gewährt und seitdem weitreichend genutzt. Aktuell gibt es mehr als 110.000 Vereine in Österreich, davon gelten fast alle als Non Profit Organisationen. Im Juli 2002 wurde das Vereinsrecht das erste Mal seit 1952 novelliert, was zu strengeren Regelungen für große Vereine führte, z. B. strengere Regeln in Bezug auf Rechnungslegung und erweiterte Haftung für Vereinsmitglieder.

Neben der Vereinsform werden NPOs auch häufig als Stiftungen eingetragen, z. B. operative oder fördernde Stiftungen in den Bereichen soziale Dienstleistungen, Gesundheit, Bildung und Forschung. Trotzdem ist die Rechtsform der Stiftung in Österreich nicht sehr gängig, was sich teilweise dadurch erklären lässt, dass private Stiftungen erst seit 1993, also seit der Einführung des Privatstiftungsgesetzes, zugelassen sind. NPOs können auch die Rechtsform einer Genossenschaft annehmen. Jedoch hat sich die Rolle der Genossenschaften mit der Zeit stark verändert, da viele mittlerweile profitorientiert arbeiten und damit nicht mehr dem Non Profit Bereich zugerechnet werden können. Ein Teil des genossenschaftlichen Sektors (Wohnbau Genossenschaften) kann immer noch als nicht profitorientiert bezeichnet werden. Andere Rechtsformen wie Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) oder Aktiengesellschaft (AG) werden eher selten von Non Profit Organisationen genutzt.

BESTIMMENDE GESELLSCHAFTLICHE FAKTOREN FÜR DEN NPO-SEKTOR

Der österreichische NPO-Sektor ist nicht nur relativ groß, sondern auch sehr heterogen. NPOs unterscheiden sich nach Größe, Rechtsform, Tätigkeitsfeld, finanzieller Situation, Struktur und anderen Merkmalen. Die folgenden Prinzipien und Besonderheiten sind wesentlich für die konkrete Gestalt des Sektors:

a. Föderalismus und Selbstverwaltung

Die föderalistische Struktur Österreichs, d. h. die Gliederung nach neun Bundesländern, spiegelt sich auch im Aufbau des NPO-Sektors wider. Viele NPOs agieren auf Landesebene, haben ihre Ansprechpartner in der Landesverwaltung und agieren auf Basis landesspezifischer Sozialgesetze und Finanzierungsmodi. Bundesweite NPOs haben gegenüber ihren Landesorganisationen oft eine relativ schwache Stellung. Auf Landesebene agierende NPOs können sich von ihren Schwesterorganisationen in anderen Bundesländern beträchtlich unterscheiden, auch wenn sie denselben Namen tragen. Darüber hinaus stellt der Föderalismus als Geisteshaltung eine wichtige Basis des Nonprofit Sektors in Österreich dar, die sich im Wunsch nach Autonomie gegenüber Zentralinstanzen dem Willen zur Selbstverwaltung ausdrückt (Pennerstorfer et al. 2013).

b. Korporatismus

Berufsständische Interessenvertretungen haben hohen Einfluss und z. T. den Charakter von gesetzlichen Interessenvertretungen (z. B. Wirtschaftskammer, Kammern für Arbeiter und Angestellte, Landwirtschaftskammern), bei denen die Mitgliedschaft gesetzlich verpflichtend ist. Teilweise handelt es sich um freie Berufsvereinigungen wie den Österreichischen Gewerkschaftsbund oder die Vereinigung der Österreichischen Industrie. Die Beteiligung dieser Interessenvertretungen an politischen Entscheidungsprozessen wird als Korporatismus bezeichnet (Pennerstorfer, Schneider, & Badelt, 2013) und ist in Österreich sehr ausgeprägt.

Einige NPOs üben aufgrund des Korporatismus in Österreich einen im internationalen Vergleich stark ausgeprägten politischen Einfluss aus. Weiters machen es die skizzierten Machtstrukturen für die außerhalb der politischen Interessenvertretungen agierenden NPOs nicht leicht, ihre gesellschaftliche Position zu definieren und Einfluss zu erlangen. Dazu kommt, dass die beruflichen Interessenvertretungen zunehmend in das Betätigungsfeld anderer NPOs hineinwirken; sei es, dass sie selbst Leistungen anbieten oder unterstützen (z. B. Kulturförderung der Arbeiterkammern), sei es, dass deren standespolitisches Lobbying die wirtschaftlichen Grundlagen mancher NPOs wesentlich betrifft. Drittens sind auch im Nonprofit Sektor sowohl die Seite der ArbeitgeberInnen als auch die der

ArbeitnehmerInnen zunehmend in Interessenvertretungen organisiert.

Zudem sind v. a. große oder traditionsreiche NPOs oft in Dachverbänden zusammengefasst, die sowohl innerhalb einer Organisation (etwa als Bundesorganisation über verschiedene Landesverbände) als auch für bestimmte Branchen organisationsübergreifend (z. B. Bundessportorganisation, Landesfeuerwehrverbände, Dachverbände von Sozial- und Gesundheitsdiensten) gebildet werden. In jüngster Zeit haben sich darüber hinaus auch branchenübergreifende Dachverbände entwickelt (z. B. die Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen, IGO). Einige dieser Zusammenschlüsse sind an bestimmten Aufgaben orientiert (z. B. Fundraising, ArbeitgeberInnenfunktionen etc.).

Schließlich stellen die starken Berufsverbände für NPOs, die sich selbst primär als Interessenvertretungen verstehen, oft eine Art unausgesprochene Referenzgröße dar.

c. Weitgehende Nähe zu politische Parteien

Der österreichische Parlamentarismus ist durch ein System der repräsentativen Parteiendemokratie gekennzeichnet. Vor allem die älteren und traditionsreichen politischen Parteien (Sozialdemokratische Partei [SPÖ], Österreichische Volkspartei [ÖVP]) prägen das gesellschaftliche System.

Ein großer Teil der traditionsreichen und wirtschaftlich starken NPOs steht direkt oder indirekt im Einflussbereich der Großparteien. In manchen Leistungsfeldern des NPO-Sektors gibt es sogar eine politische ›Marktaufteilung‹ zwischen den Einflusssphären, neben denen unabhängige Organisationen oft nur schwer überleben können. So kommt es, dass noch heute nicht nur im Sozialwesen, sondern auch im Sport, bei den Alpinvereinen, im Katastrophenhilfsdienst, bei den Interessenvertretungen der AutofahrerInnen, bei Kulturvereinigungen und Erwachsenenbildungseinrichtungen sowie im Genossenschaftswesen ›schwarze‹ (ÖVP) und ›rote‹ (SPÖ) NPOs existieren. Tendenziell löst sich diese zum Teil zu beobachtende Dichotomie des NPO-Sektors auf. Bestehende NPOs sind vermehrt auf politische Unabhängigkeit bedacht, ebenso entstehen neue, politisch unabhängige NPOs.

Generell gibt es wichtige Wechselwirkungen zur Politik. Einerseits üben manche NPOs direkten Einfluss auf Gesetzgebung und Verwaltung aus (z. B. bei der Definition von Förderungskriterien). Andererseits erleichtert der direkte Zugang der NPOs zu politischen EntscheidungsträgerInnen oft die Finanzierung (Pennerstorfer et al. 2013). Zudem existiert auch eine vielfältige und überaus lebendige Szene von eher basisorientierten Selbsthilfegruppen und lokalen Vereinen, die sich so lange von den oben skizzierten Machtstrukturen abkoppeln können, als sie keinerlei umfassenden Ressourcenansprüche entwickeln und sich auf sachlich und/oder regional klar definierte Aufgaben beschränken. Dieser Teil des Sektors kann zum Teil auf langjährige Traditionen zurückblicken (z. B. in Form der lokal agierenden Kulturvereinigungen wie Musikkapellen, Sportvereine etc.), kommt aber auch in eher jüngeren sozialen Bewegungen wie BürgerInneninitiativen, Selbsthilfegruppen etc. zum Ausdruck.

d. Die Rolle der Kirche(n)

Neben den politischen Parteien prägen auch die Kirchen – vor allem die katholische – wichtige Teile des Nonprofit Sektors. Zunächst sind kirchliche Institutionen mit den von ihnen angebotenen oder organisierten religiösen Diensten und Interessenvertretungen selbst als Bestandteile des Nonprofit Sektors anzusehen. Dazu kommen kirchennahe Interessenverbände, z. B. im Familien- oder Sozialwesen.

Neben den religiösen Dienstleistungen treten Kirchen vor allem im Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen als Anbieter von Dienstleistungen auf, wo sie in manchen Arbeitsfeldern die größten Anbieter innerhalb des Nonprofit Sektors sind. Wichtige Beispiele dafür sind das Erziehungswesen (Vorschulerziehung, Schulwesen, außerschulische Jugendarbeit) sowie sämtliche Bereiche der Sozialen Arbeit, z. B. für Ältere, Behinderte, Randgruppen etc.

Bei den Sozialen Diensten agieren die Kirchen in der Regel mit im kirchlichen Vorfeld gegründeten Organisationen (z. B. Caritas, Diakonie). Dazu kommen noch kirchennahe oder -freundliche Organisationen (z. B. PfadfinderInnen, Malteser Hilfsdienst, Kolpingwerk). Manche NPOs stehen sowohl im Vorfeld politischer Parteien – insbesondere der ÖVP – als auch der Kirchen (z. B. katholische Studentenverbindungen) (Pennerstorfer et al., 2013).

e. Genossenschaften und Gemeinwirtschaft

Genossenschaften spielten in der Entwicklung des Sektors eine große Rolle, haben in den letzten Jahren aber zusehends an Bedeutung verloren. Auch in Österreich hat sich das Genossenschaftswesen im heutigen Sinn in der Mitte des 19. Jahrhunderts als eine der Antworten auf die massiven wirtschaftlichen und sozialen Umbrüche dieser Zeit entwickelt. Der genossenschaftliche Grundgedanke – der freiwillige Zusammenschluss zur wirtschaftlichen Selbsthilfe – hat seit dem ersten österreichischen Genossenschaftsgesetz (1873) in vier großen Aktionsbereichen – nämlich Landwirtschaft, Gewerbe, Konsum und Bauwesen – Fuß gefasst, was in den vier großen Spitzenverbänden des Genossenschaftswesens zum Ausdruck kommt.

Während die traditionsreichen Genossenschaften durch Kommerzialisierung, Konzentration und rasch steigende Mitgliederzahlen einen Identitätswandel durchgemacht haben, sodass diese z. T. nicht mehr als Teil der Zivilgesellschaft angesehen werden können, hat der Genossenschaftsgedanke im Kleinen in den letzten Jahren eine bemerkenswerte Renaissance erfahren. Der Übergang zu einer mehr an der Basis orientierten Selbsthilfebewegung ist dabei fließend (Pennerstorfer et al., 2013).

f. Vereinswesen

In der österreichischen Gesellschaft spielt das freie Vereinswesen eine tragende Rolle. Historisch gesehen waren die Möglichkeiten, Vereine zu bilden, über weite Strecken ein Ausdruck der Liberalität des politischen Systems. Erst mit dem Staatsgrundgesetz von 1867 wurde die Vereins- und Versammlungsfreiheit in den verfassungsrechtlichen Grundrechtskatalog aufgenommen. Das Vereinswesen ist insbesondere für die Alltagskultur in Österreich von großer Bedeutung. Vereine können relativ leicht und ohne großen Kapitaleinsatz gegründet werden (siehe auch Kapitel III/2).

g. Stiftungen

Österreich nimmt hinsichtlich der Stiftungen eine Sonderstellung ein, da es hier nicht nur gemeinnützige sondern auch eigennützige Stiftungen gibt. Seit 1993 gibt es die Möglichkeit, Privatstiftungen zu gründen, die nicht zwingend gemeinnützig sein müssen. Insgesamt sind etwa nur 20% aller in Österreich existierenden Stiftungen ›vorrangig‹ gemeinnützig (vgl. [H. Schneider et al., 2010]: 11). Die gemeinnützigen Stiftungen fördern v. a. Aktivitäten im Bereich Bildung, Soziales und Kultur. Die im Dezember 2013 angelobte Koalitionsregierung aus SPÖ und ÖVP hat in ihr Arbeitsprogramm das Vorhaben aufgenommen, eine neue rechtliche Grundlage für gemeinnützige Stiftungen zu schaffen und so zusätzliche Geldmittel für bestimmte Bereiche zu mobilisieren. Ob Gemeinnützigkeit vorliegt, ist wie auch bei anderen NPOs von den Finanzbehörden zu entscheiden. Somit wird die Gemeinnützigkeit in keinem öffentlich zugänglichen Register erfasst.

2. Historische Entwicklungen

Der Non Profit Sektor in Österreich hat eine lange geschichtliche Tradition, viele NPOs haben ihren Ursprung im 19. Jahrhundert. Er hat daher gemeinsame Wurzeln und Traditionen mit Non Profit Sektoren in anderen zentraleuropäischen Staaten, die Teil der österreich-ungarischen Monarchie waren, wie Ungarn, der Slowakei und Tschechien. Eine Reihe von Faktoren haben die Entwicklung und Charakteristika des Sektors in Österreich geprägt.

Vor den zwei Weltkriegen war das österreichische Bürgertum vergleichsweise schwach, während die Aristokratie, das Militär und die Kirche einen enormen Einfluss auf die Gesellschaft hatten. Da diese Gruppen in enger Verbindung zum Staat standen, führten ihre gemeinsamen Interessen zu einem starken Etatismus und einer dominanten Stellung für Beamte in Österreich. Dieser Hintergrund beeinflusste die Größe, Form und Charakteristika des Sektors und resultierte in engen Beziehungen, die viele NPOs bis heute mit dem Staat haben.

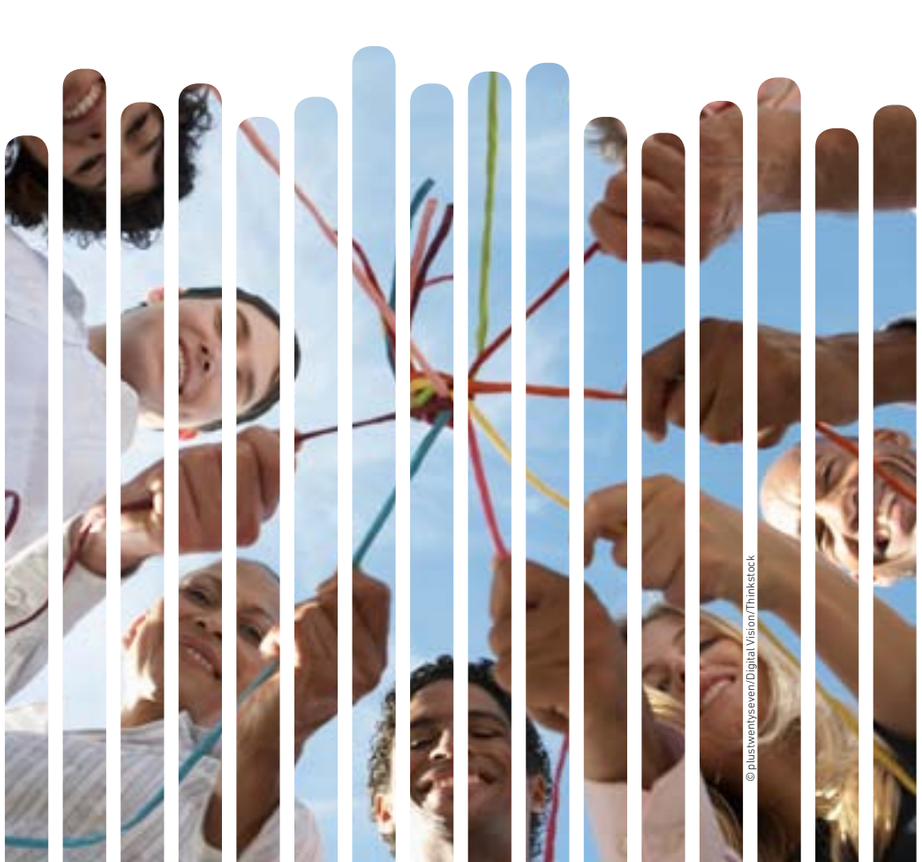
Gleichzeitig wurden viele zivilgesellschaftliche Organisationen in Verbindung zur Arbeiterbewegung gegründet. Folglich waren einige Vorläufer der heutigen großen und etablierten NPOs, z. B. Gewerkschaften oder große im sozialen Dienstleistungsbereich tätige Organisationen, ursprünglich radikale Alternativen zum herrschenden Staat und der Kirche. Viele Vereine wurden zu Beginn des 20. Jahrhunderts von der sozialdemokratischen Bewegung, den konservativen Christdemokraten oder der Kirche gegründet. Damit versuchte man die Gefolgsleute auf verschiedenen Ebenen an die jeweilige Ideologie zu binden.

Viele Selbsthilfegruppen und private Wohlfahrtsverbände können als Vorläufer der heutigen NPOs bezeichnet werden. Für die ideologischen Gruppierungen war entscheidend, dass ihre Mitglieder an ihrer jeweiligen Partei oder Institution festhielten – Mitglieder wurden ›von der Wiege bis zur Bahre‹ protegiert und betreut. Zwischen den politischen Lagern kam es kaum zu Austausch: Mitgliedern der Sozialdemokraten war es sogar verboten Sportvereinen beizutreten, die mit den konservativen Christdemokraten oder der Kirche in Verbindung standen.

In den 1930er Jahren war die Zivilgesellschaft in zwei Teile gespalten. Viele NPOs wurde vom Nazi Regime verboten und hörten damit entweder auf zu existieren oder mussten im Untergrund weiterarbeiten. Andererseits wurden viele Organisationen vom Regime vereinnahmt, um politische Aufgaben zu erfüllen. Die Mitgliedschaft in diesen Organisationen war zum Teil obligatorisch und sie trugen wesentlich dazu bei, die Nazi-Kultur und Nazi-Politik zu verbreiten.

Nach 1945 wurden die alten Traditionen des Sektors wieder aufgenommen, wenn auch leicht verändert und demokratisiert. Die Sozialpartnerschaft spielte fortan eine wichtige Rolle in der österreichischen Gesellschaft. Weiters trug die Sozialpartnerschaft, die von RepräsentantInnen der beiden politischen Lager aufgebaut wurde und somit die neokorporatistischen politischen Inhalte institutionalisierte, wesentlich dazu bei, die Kluft zwischen dem linken und dem rechten Flügels des NPO-Sektors zu überbrücken. Die zwei ideologischen Bewegungen waren nicht mehr in dem Ausmaß voneinander getrennt, wie das vor dem zweiten Weltkrieg der Fall gewesen war. Nichtsdestotrotz war ihre Macht enorm und viele Vereine wurden als Vorfeldorganisationen für eine der politischen Parteien oder die Kirche genutzt. Das führte zu der weitverbreiteten Annahme, dass in Österreich nichts ohne die Unterstützung einer der beiden Großparteien erreicht werden kann. Organisationen der Arbeiterbewegung ausgenommen, waren Non Profit Institutionen immer ein Teil des Establishments, nichtsdestotrotz haben sie ihr Potenzial sozialen Wandel herbeizuführen, behalten.

Erst viel später, in den 1980er Jahren und mit dem Erwachen neuer sozialer Bewegungen, entstanden neue NPOs, die weder mit den etablierten politischen Parteien noch mit der Kirche verbunden waren. Diese Organisationen waren vor allem in den Bereichen: Frauenbewegung, Umwelt oder Menschenrechte, Entwicklungszusammenarbeit und internationale Beziehungen aktiv. Sie wurden für die österreichische Zivilgesellschaft sehr wichtig und haben deren Kultur und Gewohnheiten geprägt. Wegen ihrer Distanz zum Establishment, erhielten sie jedoch weniger öffentliche Förderungen. Daher wird ihre Bedeutung in Statistiken über den NPO-Sektor nicht widergespiegelt. Dieses Segment der österreichischen Zivilgesellschaft ist noch immer sehr instabil.


© plustwentyseven/Digital Vision/Thinkstock

3. Abbildung der Zivilgesellschaft – Der NPO-Sektor in Österreich

Verlässliches Datenmaterial gibt es nur für den NPO-Sektor. Für nichtformalisiertes zivilgesellschaftliches Engagement, also Aktivitäten von Demonstranten, AktivistInnen und BloggerInnen, die am politischen Diskurs und an Entscheidungsprozessen teilhaben wollen, sich aber dem Zugriff von etablierten Bewegungen und Institutionen wie Parteien, Gewerkschaften, aber auch NPOs, entziehen (Anheier 2013; Simsa 2013b) gibt es keine Statistiken.

Der folgende Abschnitt konzentriert sich also auf Nonprofit-Organisationen. Vorausgeschickt werden muss, dass auch die Datenlage in Bezug auf NPOs unbefriedigend ist (Schneider / Haider 2009). Im Folgenden werden die derzeit aktuellsten verfügbaren Daten aus unterschiedlichen Studien und Statistiken angeführt, z. T. kann dabei nur auf die Sozialwirtschaft Bezug genommen werden, die gemessen an Beschäftigten einen großen Anteil am NPO-Sektor einnimmt, oder auf jene NPOs, die Dienststätten sind, also zumindest eine Person beschäftigen. Sofern nicht anders genannt, sind Daten in diesem Kapitel aus Pennerstorfer et al. 2013 entnommen.

ANZAHL DER ORGANISATIONEN

Vereine sind quantitativ betrachtet die mit Abstand wichtigste Rechtsform österreichischer NPOs. Im Jahr 2010 waren in Österreich **116.556 Vereine** in Österreich registriert (Statistik Austria 2012). Die **Anzahl** der Vereine hat sich in den letzten **50 Jahren fast verdreifacht**. Im Jahr 1960 waren 42.269 Vereine registriert, seitdem gibt es eine kontinuierliche Zunahme von Vereinen in Österreich.

Im Jahr 2003 waren die größten Gruppen an Vereinen Sportvereine, Sparvereine und Kulturvereine (Musik, Theater, Gesangsvereine) – seit dem neuen Vereinsregister werden die Tätigkeitsbereiche allerdings nicht mehr erfasst.

Insgesamt gab es 2008 3.141 Privatstiftungen, von denen lediglich 210 rein gemeinnützig sind sowie 34 Sparkassenstiftungen mit vorrangig gemeinnützigen Zielsetzungen. Zusätzlich gab es 246 Landes und 223 Bundesstiftungen, die ausschließlich gemeinnützige oder mildtätige Zwecke verfolgen dürfen. Demnach sind nur **ca. 20%** aller **Stiftungen** vorranging der **Gemeinnützigkeit** verschrieben (Schneider et al. 2010).

Die Anzahl der NPOs mit anderen Rechtsformen, also gemeinnützige Aktiengesellschaften, Genossenschaften oder GmbH kann nicht vollständig angegeben werden, da nur jene erfasst werden wo der Begriff gemeinnützig im Namen – und somit im Firmenbuch – aufscheint. Insgesamt gab es zu Beginn 2012 514 dieser Organisationen (Pennerstorfer et al. 2013) – die Anzahl von NPOs dürfte aber deutlich höher liegen.

Im Bereich der Genossenschaften finden wir im Jahr 2010 **1.817 Genossenschaften** in Österreich (Statistik Austria 2012), nur 95 davon trugen die Bezeichnung ›gemeinnützig‹ im Namen.

BESCHÄFTIGTE

Insgesamt gab es im Jahr 2010 Hochrechnungen zufolge ca. **212.000 Vertragsverhältnisse** im österreichischen Nonprofit Sektor, was einem Anteil von 5,2% aller in Erwerbstätigen über 15 Jahren entspricht. Davon entfiel mehr als ein Drittel (36%) auf das Sozialwesen, weitere 20% auf den Bereich ›Interessensvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen‹. Das Unterrichtswesen ist der nach der Beschäftigung drittwichtigste Bereich im Nonprofit Sektor.

Gemessen in **Vollzeitäquivalenten** waren im Jahr 2001 **85.570** Beschäftigte im NPO-Sektor tätig. Zusätzlich arbeiten ca. 2 Millionen Menschen freiwillig im Sektor, ihre Arbeitsleistung im Rahmen von NPOs entspricht über **230.000 Vollzeitäquivalenten**.

Auffallend ist die **deutliche Zunahme** der Vertragsverhältnisse. Ihre Anzahl stieg zwischen dem Jahr 2000 und 2010 um **rund 39%**[2] an, das Wachstum fand vor allem in den Branchen ›Kindergärten‹ (93% Zunahme) und Sozialwesen (76%) statt, eine Verringerung der Vertragsverhältnisse fand im Sektor Unterhaltung statt (–26%).

Die meisten Beschäftigten arbeiten im Bereich Krankenanstalten, Altenheime, Rettungsdienste, sonstige Heime und soziale Fürsorge gefolgt von Interessensvertretungen, Parteien, Umweltschutzorganisationen und religiösen Vereinigungen, ein weiterer großer Anteil liegt im Schul- und Kindergartenwesen.

Auch hier ist die statistische Erfassung unzureichend. Eine Erfassung der NPOs und ihrer Beschäftigten entsprechend der Internationalen Klassifikation von NPOs – ICNPO (Meyer et al. 2010) würde die Rolle des Sektors besser verdeutlichen und internationale Vergleichbarkeit schaffen. In Österreich wird der Tätigkeitsbereich von NPOs nur nach ÖNACE erfasst, nach der statistischen Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Union.

Zwischen 2000 und 2010 hat sich der Anteil der Vertragsverhältnisse erhöht in den Bereichen Sozialwesen (+7%), sowie Forschung, Entwicklung und Unterrichtswesen (+1,8%), anteilsmäßig gesunken ist er in den Bereichen Interessensvertretungen und religiöse Vereinigungen (–5,2%), Gesundheitswesen (–2,8%), Unterhaltung (–2,5%) und Kultur (–0,13%).

FREIWILLIGES ENGAGEMENT

Freiwilliges Engagement leistet einen wesentlichen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt, für Integration und nicht zuletzt für die kostengünstige Erbringung einer Vielzahl von Dienstleistungen.

2006 waren 27,9% der ÖsterreicherInnen im Rahmen von NPOs freiwillig tätig. Sie leisteten dabei insgesamt 7.918.682 Stunden pro Woche (Daten aus diesem Kapitel: More-Hollerweger / Heimgartner 2009; More-Hollerweger / Rameder 2013).

Dies entspricht knapp 230.000 Vollzeitbeschäftigten oder aber 6% der unselbstständigen Erwerbstätigen in Österreich. Der monetäre Wert der Freiwilligenarbeit ist ebenfalls hoch: Würde diese Arbeit zu Durchschnittslöhnen bezahlt, dann würde dies 4.727.136.000 Euro kosten. Nach Berei-

2 Im Vergleich dazu stieg in diesem Zeitraum die unselbständige Beschäftigung in Österreich insgesamt um 7% (Pennerstorfer et al. 2013).

chen dominiert der Bereich der Katastrophenhilfe, der Kultur, der Religion und des Sports die Freiwilligenarbeit mit einer Beteiligungsquote von je 6–7%. Die Beteiligungsquote liegt bei Männern bei 33,0%, bei Frauen bei 23,2%.

EINNAHMEN UND AUSGABEN

Die hochgerechneten **Gesamteinnahmen** der NPOs betrugen 2005 rund 3,4 Milliarden Euro. Krankenhäuser und Schulen sind hier nicht enthalten. Die meisten Einnahmen beziehen österreichische NPOs durch **leistungsbezogene Zahlungen der öffentlichen Hand** (36%), gefolgt von **Umsatzerlösen** (33%) und **Subventionen** (17%), **Spenden** betragen 8% (Schneider / Haider 2009).

Insgesamt kommen also rund 53% der Einnahmen von der öffentlichen Hand. 36% sind Markteinnahmen und 11% Einnahmen aus Sponsoring und Spenden.

Ein wesentlicher Faktor, der auch die Bedeutung von NPOs in den Augen der Bevölkerung zeigt, sind Spenden. Eine Erhebung dazu zeigt, dass im Jahr 2011 Privatpersonen 410 Millionen Euro und Unternehmen 150 Millionen Euro spendeten (Neumayr / Schober 2012).

Die **Ausgaben** des österreichischen Nonprofit Sektors für 2005 liegen hochgerechnet bei 3,46 Milliarden Euro, wobei den größten Teil (62%) die Personalausgaben mit über 2,1 Milliarden Euro einnehmen.

LEISTUNGEN DES NONPROFIT SEKTORS

a. Wertschöpfung

Zur Messung der wirtschaftlichen Leistungskraft der NPOs ist die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung die beste Kennzahl. Dies ist der Wert, um den **der** Output **den** Input **übersteigt**. Österreichische NPOs haben im Jahr 2010 **5,9 Milliarden Euro** an Bruttowertschöpfung erwirtschaftet.

Die Berechnung stellt eine Untergrenze dar, da der Wert der ehrenamtlich geleisteten Arbeit nicht einbezogen wird. In den letzten zehn Jahren ist die Wertschöpfung deutlich gestiegen.

Für den Bereich der Sozialwirtschaft, also Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen, der aber auch die öffentlichen Einrichtungen umfasst, berechneten Meyer / Neumayr einen **Wertschöpfungsmultiplikator**. Dieser ist wie folgt zu interpretieren: Die Erhöhung der Nachfrage nach … um 1 Mio. Euro löst eine Wertschöpfung von … aus. Für den Gesundheits- und Sozialbereich bedeutet das: **Die Erhöhung der Nachfrage nach Dienstleistungen um 1 Mio. Euro löst eine Wertschöpfung von 873.600 Euro aus**. Der **Produktionsmultiplikator** für den Gesundheits- und Sozialbereich zeigt: **Die Erhöhung der Nachfrage nach Dienstleistungen um 1 Mio. Euro benötigt 1,676 Mio. Euro an heimischen und importierten Gütern.**

Damit ist der Sozialbereich nach der öffentlichen Verwaltung und Landesverteidigung an zweitletzter Stelle. Er ist damit ein besonders nachhaltiger Bereich: Er schafft primär Arbeit, verbraucht dafür aber besonders wenig an Ressourcen bzw. Vorleistungen. Im Gegensatz dazu benötigt die Nachfrage um 1 Million Euro im Energiebereich Ressourcen und Vorleistungen von 2,909 Millionen Euro, im Kraftwagenbereich von 3.219 Millionen Euro.

b. Soziale Wirkungen des Sektors

Der Sektor hat eine Fülle an sozialen Wirkungen. Er erbringt Sozialleistungen, ermöglicht gesellschaftliche Vielfalt, Partizipation und Innovation – die meisten Innovationen im Sozialbereich sind im Rahmen von NPOs entstanden, auch die meisten neuen Themen auf der politischen Agenda sind zunächst von Organisationen der Zivilgesellschaft aufgegriffen worden (Simsa 2001). Die meisten dieser Wirkungen sind nicht direkt messbar – sie erscheinen in keiner amtlichen Statistik.

Das Messen und Bewerten der Wirkungen von Nonprofit Organisationen gewinnt allerdings an Bedeutung. Damit haben in den letzten Jahren Analysen des Social Return on Investment – SROI an Bedeutung gewonnen. Sie bieten eine ›neue‹ Kennzahl, nämlich die soziale Wirkung von Investitionen in den Sektor. Die SROI-Analyse ist in ihrem Kern eine Spielart der Cost-Benefit-Analyse. Die Grundidee ist die Messung des **Impacts**, also der einer NPO direkt zurechenbaren Wirkungen. Dieser Impact wird mit Geldwerten versehen. Ebenso werden die Inputs (verstanden als Investitionen) erfasst und bewertet. Der monetarisierte Impact wird nun in Relation zur Investition gesetzt (gegebenenfalls abzüglich der Kapitalrendite für Investoren). Das Konzept des SROI zielt auf alle internen und externen Stakeholder ab, die durch die Aktivitäten positiv oder auch negativ betroffen sind.

Der **SROI** eines Projekts ist somit eine **Zahl, die angibt, welcher monetäre und monetär bewertete soziale Rückfluss sich aus einem in ein Projekt oder in eine Organisation investierten Euro ergib**t (Schober et al. 2013).

Die Zahlen zum sozialen Rückfluss, die solcherart bereits berechnet wurden, lassen sich nicht für den gesamten Sektor aggregieren. Sie zeigen aber sehr deutlich, dass sich Investitionen in NPOs durchaus rechnen, vorsichtige Untersuchungen errechnen z. B. SROI-Werte in Höhe von 4,41 im Projekt ›**Starthilfe Wohnen**‹ (Rauscher / Pervan-Al Soqauer 2012), bei der oberösterreichischen **Feuerwehr von 10,2 Euro** (Schober et al. 2012) oder 3,47 Euro bei der Casa Abraham.

AKTUELLE ENTWICKLUNGEN

In Bezug auf nichtformalisiertes Engagement ist Österreich nicht gerade das aktivste Land. Verglichen mit den massiven Ausweitungen zivilgesellschaftlicher Proteste, Aktivismus und Selbstorganisation etwa in südeuropäischen Ländern, oder Bewegungen wie Occupy oder den Arabischen Frühling, ist es in Österreich sehr ruhig. Bezogen auf die Aktivitäten von NPOs wie auch freiwilliger Arbeit im Rahmen von NPOs bietet sich ein anderes Bild. NPOs spielen eine zentrale Rolle in der österreichischen Gesellschaft. Die folgenden Entwicklungen können diesbezüglich als zentral gesehen werden (Meyer / Simsa 2013):

a. Ökonomisierung

Zivilgesellschaft ist zunehmend von Ökonomisierung, von einer sich in unterschiedlichen Facetten ausdrückenden Übernahme der Logiken der Wirtschaft geprägt. Weiters scheint es, dass NPOs zunehmend unter Generalverdacht geraten, sich vermehrt legitimieren und beweisen müssen, effizient und wirtschaftlich zu handeln (Zimmer / Simsa 2014).

Dorothea Greiling (2014) spricht vom Wandel von einer trust me- zu einer prove me-Kultur und sieht eine deutliche Ausweitung der Qualitäts- und Transparenzanforderungen an NPOs. Der traditionelle Glaubwürdigkeitsbonus von NPOs ist demnach in den vergangenen Jahrzehnten sukzessive in Frage gestellt worden. Angesichts gegenwärtig deutlich werdender und mit Bedarf an massiver Unterstützung durch öffentliche Gelder einhergehender Misswirtschaft in zentralen Teilen des Wirtschaftssektors, ist es verwunderlich, dass gerade gemeinwohlorientierte Organisationen vermehrt ihre Berechtigung unter Beweis stellen müssen und dies noch dazu unter Rekurs auf Legitimationsmuster, die der Wirtschaft entstammen. In Österreich gibt es gegenwärtig im Zuge von Wirtschaftsförderung und Konsolidierungen massive staatliche Korrekturen der Märkte. Diese tragen nicht zur Entmystifizierung der neoliberalen Ideologie einer Glorifizierung von Märkten, kurzfristigem Effizienzdenken und Engführung des Blicks auf rein ökonomische Faktoren bei.

In diesem Zusammenhang gewinnen die Themen Social Entrepreneurship, Wirkungsmessung und Philanthrokapitalismus an Bedeutung. Damit zeigt sich ein gewisses Verschwimmen der Grenzen zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft durch neue – sektoral oft schwer zuordenbare – Konzepte wie Social Entrepreneurship, Social Business, Public Private Partnerships und Venture Philanthropy. Diese sind wirtschaftlicher orientiert als NPOs, gleichzeitig aber stärker an gesellschaftlichem Nutzen orientiert als klassische Profitunternehmen. Treiber hinter dieser Entwicklung sind vielfach private PhilanthropInnen, Stiftungen, Impact Funds oder gesellschaftlich verantwortungsvolle Unternehmen: Sie investieren lieber in Organisationen, die stärker markt- und auch gewinnorientiert agieren als in klassische NPOs.

Hintergrund dieser Entwicklung ist der Glaube, dass erwerbswirtschaftliche Handlungsmuster auch in sozialen und ökologischen Belangen den nicht-kommerziellen bzw. zivilgesellschaftlichen deutlich überlegen sind. In dem Zusammenhang steht auch die Forderung nach weitergehendem Managerialismus, d. h. nach weiterer Übernahme von Tools aus der Betriebswirtschaft durch NPOs. Dadurch sind sicher noch vereinzelt Effizienzgewinne von NPOs erreichbar. Im Sinn einer nachhaltigen ökonomischen und sozialen Entwicklung wäre aber auf gesellschaftlicher Ebene eine stärkere Orientierung an jenen Werten, die tendenziell der Zivilgesellschaft und NPOs zugeschrieben werden, jedenfalls hilfreicher als weitere einseitige Ökonomisierung.

b. Nonprofits and the government – More Work for Less?

Der öffentliche Sektor ist in vielen Bereichen wichtigster Auftrag- und Geldgeber für NPOs. Damit sind NPOs von Entwicklungen im öffentlichen Sektor direkt betroffen, insbesondere erstens von Public Management Konzepten, die auf Zielvereinbarungen und Leistungsverträge setzen, sowie zweitens von der angespannten Lage öffentlicher Haushalte auf allen Ebenen, in Österreich besonders kritisch auf der Ebene der Kommunen.

Contracting Out bedeutet die Übertragung öffentlicher Aufgaben an NPOs auf Vertragsbasis, also auf Basis von Leistungsverträgen zwischen einer NPO und der öffentlichen Hand. Die Beziehung zwischen Staat und NPO wird damit auf eine Leistungs-Gegenleistungs-Basis gestellt, was einen bedeutenden Unterschied gegenüber einer ›Förderung‹ der NPO durch Subventionen macht. So führt es zu spezifischen Problemstellungen für das Management einer NPO und hat darüber hinaus eine verwaltungstechnische und eine politische Dimension. Es kann eine Änderung der Aufgabenwahrnehmung einer NPO implizieren, da diese nun nicht mehr ausschließlich die Interessen ihrer Mitglieder oder KonsumentInnen zu vertreten hat, sondern auch zum verlängerten Arm staatlicher Leistungserstellung wird. Mit dem Vordringen von Leistungsverträgen ist für NPOs eine Reihe von Risiken verbunden. So sind öffentliche Auftraggeber oft nicht in der Lage, professionelle Vergabeverfahren durchzuführen, die tatsächlich den Bestbieter bei komplexen Leistungen ermitteln. Die Überprüfung, der sich NPOs durch die öffentlichen Auftraggeber unterziehen lassen müssen, reduziert sich auf die Finanzierungs- und Angebotsebene. Output und nicht Outcome wird gemessen, oftmals werden Billigst- gegenüber Bestbietern bevorzugt.

Die Finanzkrise öffentlicher Haushalte war schon vor der 2008 einsetzenden Wirtschaftskrise eine permanente Herausforderung für NPOs. Bezüglich der Finanzierung durch die öffentliche Hand gab es in den letzten Jahren eine eindeutige Entwicklung: Einem höheren Bedarf an Leistungen des Sektors stehen gleichbleibende bzw. rückläufige Finanzierungen durch die öffentliche Hand gegen-

über. Zusätzlich werden Zahlungen bzw. Vertragszusagen deutlich ungewisser, kurzfristiger und weniger planbar (Meyer / Simsa 2013).

Der Hintergrund ist der Trend zur Deregulierung und Privatisierung sozialer Aufgaben. Die neoliberale Ideologie plädiert für eine radikale Deregulierung: Arbeit, Soziales und Demokratie werden damit der dominanten Logik der Wirtschaft untergeordnet, und der Staat soll grundsätzlich möglichst wenig in die Gesellschaft eingreifen. Die Sozialquoten, also der Anteil der Sozialausgaben am BIP, sind in der Folge trotz krisenbedingt höheren Bedarfs in den 2000er Jahren weitgehend konstant geblieben bzw. sogar leicht gesunken: In Österreich sank die Sozialquote von 26,7% (2000) auf 26,4% (2010) (OECD 2010).

Ökonomische Analysen zeigen eine Umverteilung von Unten nach Oben, und die Kluft zwischen Reich und Arm hat sich in den letzten Jahren drastisch verschärft (Marterbauer 2011). Die Wirtschaftskrise hat bereits zu einer Verschärfung der sozialen Unsicherheiten geführt, die Entwicklung zu Prekarisierung, einer zunehmenden Kluft zwischen arm und reich und wachsender Exklusion ist noch nicht beendet und die Frage nach gesellschaftlicher Integration und sozialer Gerechtigkeit stellt sich damit in verschärfter Form. Wohlfahrtsstaatliche Absicherung und Solidarität verlieren also an Bedeutung zugunsten von Eigenverantwortung und privatem Engagement.

c. Neue Betätigungsfelder durch neue Anforderungen

Die Entwicklung des Sektors wurde in den letzten Jahren durch neue Aufgabenfelder bzw. neue Ausprägungen von Tätigkeiten innerhalb eines Arbeitsfeldes geprägt. Umwelt und Ökologie, Pflege und Altern, Migration, Gesundheit, Soziale Ungleichheit, Jugend und Bildung haben in den letzten Jahren steigende Bedeutung erfahren, ein Trend, der sich vermutlich fortsetzten wird, insbesondere in Bezug auf den Bereich Pflege und Altern, eine Einschätzung, die durch demographische Prognosen untermauert wird (European Commission, 2009).

Generell zeichnen sich zwei Entwicklungen ab: Auf der einen Seite werden Anforderungen an die Leistungen vieler NPOs höher. KlientInnen oder ihre Angehörigen werden informierter und anspruchsvoller, sie erwarten hochprofessionelle, maßgeschneiderte und moderne Angebote. Gleichzeitig entsteht in Folge der wachsenden sozialen Ungleichheit und insbesondere der hohen strukturellen Arbeitslosigkeit aber eine neue und breitere Klientel für NPOs. Auch die Einschränkung staatlicher Infrastrukturen wird die Handlungsfelder und Klientele von NPOs verändern.

d. Civic Engagement: Mehr Möglichkeiten und Vielfalt – weniger Stabilität und Treue

Auch qualitative Veränderungen des freiwilligen Engagements sind beobachtbar. Freiwilliges Engagement ist bereits vielfältiger geworden, projektförmiger, weniger stabil und wird verstärkt in Zusammenhang mit persönlichen Entwicklungszielen oder beruflichen Zielen gesehen. Neue Formen wie episodisches oder virtuelles Volunteering, online Volunteering und selbstorientiertes Volunteering werden in Zukunft vermutlich an Bedeutung gewinnen. Damit verändert sich nicht nur die Arbeit und organisationale Anbindung der Freiwilligen, sondern es entstehen auch neue Anforderungen an deren Management bzw. generell an NPOs. Es geht also darum, von Seiten der NPOs Gelegenheiten zu bieten, die den Ansprüchen potenzieller Freiwilliger an Selbstentfaltung, sporadisches Engagement und der Erhöhung beruflicher Chancen gerecht werden und es wird verstärkt auch darum gehen, die damit einhergehende höhere Flexibilität und Fluktuation organisatorisch zu bewältigen (Rameder / More-Hollerweger 2009).

III. ANALYSE DER RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ZIVILGESELLSCHAFT

© Viktor Cap/iStock/Thinkstock

ANALYSE DER RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ZIVILGESELLSCHAFT

© Österreichisches Rotes Kreuz (ÖRK)/Magazinwerkstatt/Thomas Holly Kellner

1. Demokratie in Österreich

INDIKATOREN

1. Existenz von freien und fairen Wahlen
2. Existenz von zielgruppenspezifischer Repräsentanz (z. B. Kinderparlament, Stadtteilparlament)
3. Existenz von Formen der direkten Demokratie (Volksbegehren, Volksabstimmung)
4. Wahlbeteiligung – aktives und passives Wahlrecht
5. Existenz von politischem Pluralismus, politischer Kultur und politischer Partizipation
6. Die Expertise der CSOs wird beratend in Bezug auf Aktivitäten der Exekutive genutzt (z. B. Menschenrechtsbeirat)
7. Level an politischer Toleranz oder politischem Konflikt
8. Ausmaß der Trennung der Gewalten (Exekutive/Legislative/Judikative)

DAS POLITISCHE SYSTEM ÖSTERREICHS

Die Republik Österreich ist ein Bundesstaat bestehend aus neun Bundesländern und wurde 1918 als Republik gegründet. Das politische System basiert auf der 1945 wiedereingesetzten Bundesverfassung von 1920. Betrachtet man alleine die Verfassung mit dem/der direkt gewählten österreichischen Bundespräsidenten oder -präsidentin und seine/ihre Vielzahl von Machtkompetenzen sollte das politische System Österreichs als semi-präsidentiell eingeordnet werden. Jedoch verzichtet der/die österreichische PräsidentIn traditionell auf seine/ihre starke Rolle (Helms/Wineroither 2012). Die Regierung besteht deshalb aus dem/der durch das Parlament legitimierte/n BundeskanzlerIn und den MinisterInnen. Verfassungsrealistisch ist Österreich eine parlamentarische Demokratie mit einer direkt gewählten parlamentarischen Kammer, dem Nationalrat, und einer zweiten parlamentarischen Kammer, dem Bundesrat, dessen Mitglieder über die neun Landesregierungen bestellt werden. Die Abgeordneten des Nationalrates werden in einem Verhältniswahlsystem von allen BürgerInnen über 16 Jahre gewählt. 1992 wurde das Verhältniswahlrecht personalisiert und beinhaltet nun die Möglichkeit der Vergabe von Vorzugsstimmen auf Regionalwahlkreis, Landeswahlkreis und Bundesebene. Bemerkenswert war auch die Verfassungsänderung im Jahr 2007 womit Österreich als einziges europäisches Land das generelle Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt hatte (Ucakar/Gschiegl 2009). Die Parlamentsmehrheit bestimmt nach der Wahl die Regierung, welche in der zweiten Republik mehrheitlich aus großen Koalitionen der zwei Volksparteien SPÖ und ÖVP bestand. Formell werden der/die BundeskanzlerIn und die Regierungsmitglieder von der Bundespräsidentin/dem Bundespräsidenten ernannt, jedoch kann der Nationalrat die gesamte Regierung und auch einzelne Mitglieder absetzen, dadurch besitzt er die endgültige politische Kontrolle über die Regierung. Die höchste juristische Kontrolle besitzt der Verfassungsgerichtshof mit der Kompetenz der Normenkontrolle von Gesetzen und Verordnungen.

schen Minimalkriterien erfüllt und seit dem Beginn der zweiten Republik als eine stabile und etablierte Demokratie gilt.

Die genannten Indizes schaffen einen guten ersten Eindruck. Da ihre primäre Funktion jedoch in der Abgrenzung zwischen Demokratien und Autokratien liegt, geben sie nur rudimentäre Information darüber, wie die Österreichische Demokratie ausgestaltet ist. In den nächsten Abschnitten wird die demokratische Qualität Österreichs an Hand von ausgewählten Aspekten näher betrachten. Die Darstellung folgt den Dimensionen der demokratischen Qualität nach Hans Joachim Lauth: Freiheit, Gleichheit und Kontrolle (Lauth 2004). Abbildung 1 stellt die Ergebnisse der Messung der demokratischen Qualität durch das Democracy Barometer da. Das Democracy Barometer vergleicht dreißig etablierte Demokratien an Hand der drei Dimensionen nach Lauth und je drei weiteren Subdimensionen: Individuelle Freiheiten, Rechtsstaatlichkeit und Öffentlichkeit konstituieren die Dimension der Freiheit, Wettbewerb, Gewaltenkontrolle und Regierungsfähigkeit die Dimension der Kontrolle und Transparenz, Partizipation und Repräsentation die Dimension der Gleichheit. Gemessen werden die Subdimensionen auf einer Skala von 0 bis 100, wobei die Skala relativ ist und 100 die höchste empirische Ausprägung und 0 die niedrigste empirische Ausprägung darstellt.

Abbildung 2:
Democracy-Barometer: demokratische Qualität Österreichs

Quelle: Democracy Barometer 2014

DIE DEMOKRATISCHE QUALITÄT ÖSTERREICHS

Etablierte Demokratiemessungsinstrumente, wie der ›Freedom in the world‹-Index von Freedom House und das ›Polity IV Project‹ von Monty G. Mahrshall und Ted Robert Gurr, stufen Österreich als etablierte Demokratie ein. Im Polity Project, welches sich auf die verfassungsrechtliche Verankerung der Demokratie und auf die demokratische Qualität der Exekutive fokussiert, ist Österreich seit dem Beginn der zweiten Republik eine ›vollständige Demokratie‹. Der Index hebt insbesondere formale Demokratieaspekte, wie die Kontrolle der Exekutive und den Wettbewerb bei der Besetzung hervor, welche in Österreich verfassungsrechtlich garantiert sind (Marshall/Gurr 2011). Hiermit bestätigen die Autoren, dass die österreichische Verfassung alle wichtigen demokratischen Aspekte garantiert. Der ›Freedom in the world‹ Index hingegen betrachtet die politischen und die bürgerlichen Freiheiten. Österreich erreicht seit dem Beginn der Messung 1972 immer die volle Punktzahl in beiden Dimensionen und gilt deshalb als frei (Freedom House 2014b; c). Der Status frei bedeutet dabei, dass Österreich ein kompetitives Mehrparteiensystem und allgemeines Wahlrecht für alle erwachsenen BürgerInnen besitzt, dass Wahlen regelmäßig und ohne Betrug durchgeführt werden, dass diese repräsentativ die öffentliche Meinung abbilden und dass die Möglichkeit gegeben ist das Elektorat offen über die Medien und politischen Kampagnen anzusprechen (Campbell/Barth 2009). Insgesamt kann gesagt werden, dass Österreich mehr als die demokratische Ausprägung der österreichischen Demokratie liegen in der Garantie auf die Auslebung der individuellen Freiheiten und der Rechtsstaatlichkeit. Hingegen ist die Stärke der Partizipation nur durchschnittlich und die Performanz in der öffentlichen Sphäre beunruhigen. Die niedrige Ausprägung erklärt sich durch die hohe Konzentration im Mediensystem und die geringe Anzahl von Tageszeitungen (Democracy Barometer 2013). Die Medienkonzentration wird von mehreren AutorInnen als überdurchschnittlich hoch eingestuft und insbesondere die Dominanz der Neuen Kronen Zeitung als beunruhigend für die demokratische Qualität gesehen (Krabb 2011; Freedom House 2014a).

© Ingram Publishing/Thinkstock

POLITISCHE FREIHEIT

Wie schon vom Democracy Barometer dargestellt ist die Dimension der Freiheit mit Ausnahme der Medienkonzentration in Österreich überdurchschnittlich hoch. Insbesondere in der Rechtsstaatlichkeit hat Österreich hohe Werte. Rechtsstaatlichkeit beinhaltet ein effektives Justizsystem, Vertrauen der Gesellschaft in das Justizsystem und Gleichheit vor dem Gesetz. Die österreichischen BürgerInnen haben großes Vertrauen in die Justiz, in die Verwaltung und in die Polizei (Plasser / Seeber 2012). Eine besondere Institution ist die 1977 eingeführte Volksanwaltschaft, welche 1982 verfassungsrechtlich verankert wurde (Ucakar / Gschiegl 2009). Die Volksanwaltschaft hat zwar keine effektive Entscheidungsgewalt ist aber eine weitere rechtliche Kontrollinstitution und agiert als Ombudsorgan für alle BürgerInnen im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung. Damit wurde ein Instrument geschaffen, das außerhalb des regulären Justizsystems die BürgerInnen vor der Willkür des Staates beschützt und die Freiheitsrechte garantiert.

Eine freie öffentliche Sphäre und ein pluralistisches Mediensystem sind aus verschiedenen Gründen wichtig für das Funktionieren einer Demokratie. Die Medien agieren als Kontrollinstanz der staatlichen Institutionen, aber auch als Informationsquelle der BürgerInnen für die Partizipation im politischen System. Damit schaffen sie die öffentliche Sphäre, die es zum Ausleben der politischen Rechte benötigt. Deshalb sind die konzentrierten Besitzverhältnisse der Medien in Österreich, insbesondere bei Printmedien, als kritisch einzustufen. Dennoch haben die österreichischen Medien gerade in der Aufdeckung von Korruptionsfällen in den letzten Jahren ihre Kontrollfunktion gut erfüllt (Krabb 2011). Der öffentliche rechtliche Rundfunk ORF ist gesetzlich der Objektivität und der Unparteilichkeit verpflichtet (vgl. ORF 2012, § 1(3) & § 10(5) ORF-G)[3] und umgeht damit die negativen Konsequenzen der Medienkonzentration in Österreich. In der Praxis wird gerade bei der Besetzung von höheren Positionen im ORF parteipolitischer Einfluss vorgeworfen, wie bei der Bestellung der Büroleitung der Generaldirektion. Bemerkenswert war dabei die Reaktion der RedakteurInnen, die sich gegen den parteipolitischen Einfluss öffentlich gewehrt haben, was den Rückzug des Bewerbers zur Folge hatte. Generell ist die Auslebung der Unabhängigkeit der Medien ausschlaggebend für die demokratische Qualität der öffentlichen Sphäre, welche durch konzentrierte Besitzverhältnisse und Parteieinfluss erschwert wird.

Obwohl Österreich insgesamt hohe Werte für die Rechtsstaatlichkeit aufweist, ist im Hinblick auf die rechtliche Sicherung der politischen Freiheiten und der politischen Partizipation der § 278 des StGB bedenklich (siehe auch Kapitel III / 3). Die breite Formulierung einer kriminellen Organisation und deren Tatbestand schaffen Auslegungsspielraum, welcher Ermittlungen gegen die kritische Zivilgesellschaft ermöglicht. Kritik an der Auslegung des Paragraphen, welcher zur Anklage von 13 TierschutzaktivistInnen führte, kam von einer Vielzahl von NGOs, PolitikerInnen und auch RechtswissenschaftlerInnen (Reindl-Krauskopf / Salimi 2011). Insbesondere, dass gegen Mitglieder von ›kriminellen Organisationen‹ bei einem Straftatverdacht präventiv ermittelt werden kann, führte zu der breiten Überwachung der TierschutzaktivistInnen. Dies kann als Instrument gegen die kritische Zivilgesellschaft verwendet werden (Amnesty International 2013[4]). Das Bestreben der Regierung, weitere Kompetenzen zur Terrorismusprävention zu schaffen, führte zu vergleichbaren Reaktionen der Zivilgesellschaft. Der Straftatbestand im Gesetzesentwurf war ähnlich breit formuliert und ließ damit Spielraum zu, der zur Anklage von NGOs und auch Journalisten hätte führen können (vgl. Reporter ohne Grenzen 2010[5]). Im Hinblick auf die demokratische Qualität hat die Regierung 2013 mit der Änderung des Strafgesetzbuches die mögliche Einschränkung der Zivilgesellschaft durch § 278a verkleinert (vgl. BGBl. I Nr. 134 / 2013), jedoch muss kritisch beobachtet werden ob neue Gesetze zur Terrorismusprävention die öffentliche Sphäre zu Gunsten von mehr Sicherheit einschränken (siehe auch Kapitel III / 2–3). Ähnliches Missbrauchspotenzial wird in Bezug auf den § 274 StGB Landfriedensbruch gesehen, wie in Kapitel III / 3 näher erläutert.

GLEICHHEIT UND PARTIZIPATIONSFORMEN

Im politischen Prozess müssen alle BürgerInnen gleiche Partizipationsrechte besitzen, um effektiv am politischen System teilnehmen zu können. In Österreich werden die 183 Abgeordneten des Nationalrates alle fünf Jahre gewählt. Dabei gelten das passive Wahlrecht von 16 Jahren und das aktive von 18 Jahren. Im europäischen Vergleich ist Österreich mit dem Wahlrecht aller BürgerInnen ab 16 Jahren progressiv. Das österreichische Wahlsystem ermöglicht einen freien Wettbewerb um WählerInnenstimmen und garantiert die notwendigen Bürgerrechte für einen fairen Wettbewerb (Pelinka 2011). Für österreichische StaatsbürgerInnen sind die Wahlen in Österreich als fair und frei zu bezeichnen.

Problematisch ist jedoch, dass 9% der in Österreich lebenden Personen auf Grund ihrer nichtösterreichischen Staatsbürgerschaft von Wahlen ausgeschlossen sind (Krabb 2011). Der Großteil dieser Bevölkerungsgruppe besitzt keine Staatsbürgerschaft eines anderen EU Landes und darf deshalb auch nicht bei Kommunalwahlen und Wahlen für das Europäische Parlament teilnehmen. Die in Österreich legal lebenden AusländerInnen haben die gleichen Verpflichtungen wie InländerInnen, jedoch wenige politische Rechte. Bezieht man Campbells (2012) Ergebnisse mit ein, dass es in Österreich besonders schwierig ist die Staatsbürgerschaft zu erlangen, ist die Exklusivität des Wahlrechts als demokratisch beunruhigend zu betrachten.

Neben formalen Ausschlusskriterien gibt es eine Reihe von anderen Einflussfaktoren, die bestimmen, ob und in welcher Form sich BürgerInnen an politischen Prozessen beteiligen. Nach Verba et al. (1995) zählen insbesondere persönliche Ressourcen, wie der sozioökonomische Hintergrund (Bildung, Beruf, Einkommen), Sozialisation durch Familie, Schule und Arbeitsplatz sowie das soziale Umfeld, also Netzwerke, die Individuen zur Beteiligung motivieren, zu den wichtigsten Determinanten, die auch empirisch schon vielfach bestätigt wurden. In Österreich ist die Datenlage zur politischen Beteiligung von BürgerInnen generell eher spärlich, es gibt einzelne Analysen, die Zusammenhänge zwischen sozialer Ungleichheit und politischer Partizipation bestätigen (z. B. Matzinger 2012; Walter 2012).

Die Sozialpartnerschaft, als weitere Möglichkeit Einfluss auf die Ausgestaltung der Politik zu nehmen, hat in der österreichischen Konkordanzdemokratie eine lange Tradition. ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInneninteressensorganisationen, sowie wie die Kammern, hatten großen Einfluss auf die Willensbildung im vorparlamentarischen Raum. Ihr Einfluss hat besonders mit der ÖVP / FPÖ / BZÖ Koalitionsregierung abgenommen, jedoch wurde der Korporatismus mit der großen Koalition 2006 wiederbelebt. Nach Armingeon (2012) ist die Abnahme des Einflusses der Sozialpartner auf den politischen Prozess als Angleichen an die europäischen Nachbarländer zu verstehen. Der österreichische Korporatismus war ein internationaler Sonderfall, ist heute jedoch ein normaler Fall von Interessensvertretung. Der Rückgang erhöht die demokratische Qualität, weil dadurch weniger Tauschakte im vorparlamentarischen Raum getätigt werden und die Besetzung von Ämtern transparenter geschieht (Krabb 2011).

Die österreichische Verfassung garantiert eine Reihe von direktdemokratischen Instrumenten auf Bundesebene und ist damit im europäischen Vergleich progressiv (Ucakar / Gschiegl 2009). Mit dem Volksbegehren haben die BürgerInnen ein direktes Initiativrecht. Wird ein Volksbegehren von mehr als 100.000 Personen unterzeichnet, muss der gemachte Gesetzesvorschlag vom Nationalrat behandelt werden. Das Volksbegehren beinhaltet jedoch kein Recht auf eine Entscheidung im Nationalrat. Die Mehrzahl der Volksbegehren wurde direkt von Parteien oder parteinahen Organisationen initiiert und bis 2007 existierten nur vier von der Zivilgesellschaft initiierte Volksbegehren. Nach Rosenberger und Seeber (2007) sind deshalb Volksbegehren ein Instrument, das zum größten Teil von etablierten Organisationen, wie Parteien oder großen zivilgesellschaftlichen Organisationen, mit den notwendigen Ressourcen genutzt wird. Von den 37 Volksbegehren in der zweiten Republik wurden bislang nur wenige in Gesetzen aufgegriffen.

In der Praxis ist dadurch das Initiativrecht durch die Bevölkerung eingeschränkt. Zivilgesellschaftliche Initiativen fordern seit Jahren das Instrument Volksbegehren zu reformieren, wie zum Beispiel durch das Volksbegehren ›Demokratie Jetzt!‹[6] oder durch den offenen Brief für ein offenes Demokratiereform-Büro im Nationalrat. Ende 2012[7] nahm die Regierung Teile der Forderungen aus der Zivilgesellschaft auf und einigte sich auf ein Demokratiepaket, welches das Volksbegehren aufwerten

3 http://kundendienst.orf.at/unternehmen/fakten/gesetze/orfg.pdf abgerufen am 05.05.2014

4 http://www.amnesty.at/service_links/presse/pressemitteilungen/amnesty_international_und_greenpeace_fordern_reform_des_mafiaparagraphen_278a/ abgerufen am 06.05.2014

5 http://www.rog.at/278stgb-untergrabt-demokratische-grundwerte.html abgerufen am 06.05.2014

6 http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/vb_xx_periode/demoje/start.aspx abgerufen am 21.05.2014

7 http://www.demokratiebuero.at/, http://www.demokratiebuero.at/ abgerufen am 21.05.2014

sollte, jedoch wurde nach einer kritischen Stellungnahme des Verfassungsgerichtshofes im August 2013 die Reform verschoben[8]. Insgesamt zeigt die Regierung durch Vorschläge Interesse an der Aufwertung des Volksbegehrens, doch ihre Vorschläge wurden bis jetzt noch nicht umgesetzt.

Ein stärkeres Instrument ist die Volksbefragung, wodurch der Gesetzgeber eine konsultative Meinungs- bzw. Willensäußerung einholen kann. Obwohl das Instrument schon seit 1988 verfassungsrechtlich verankert ist wurde es bundesweit 2013 zum ersten Mal für die Volksbefragung zur Wehrpflicht verwendet. Im Gegensatz zur Volksbefragung sowie zum Volksbegehren ist das Ergebnis einer Volksabstimmung bindend. In Österreich wurden bis jetzt zwei Volksabstimmungen durchgeführt. Eine fakultative Volksabstimmung im Jahr 1978 zur Nutzung von Kernenergie und 1994 ein obligatorisches zum Beitritt zur Europäischen Union. Obligatorische Volksabstimmungen sind bei Verfassungsänderungen festgeschrieben und verkörpern die Rolle des Volkes als endgültiger Souverän. BürgerInneninitiativen und Petitionen haben in Österreich eine lange Tradition, wobei die Kriterien bis 1988 restriktiv geregelt waren. Petitionen und BürgerInneninitiativen können zu allen Themen gestellt werden, welche in Bundeszuständigkeit fallen. Sie können entweder von Nationalratsmitgliedern vorgelegt werden oder direkt mit mindestens 500 Unterschriften von österreichischen StaatsbürgerInnen über 19 Jahre. Mit der Möglichkeit der online Unterstützungserklärung hat die Anzahl der Petitionen und BürgerInneninitiativen seit 2011 stark zugenommen und auch die durchschnittliche Anzahl von Unterstützungserklärungen[9].

Österreich als föderalistische Demokratie nutzt die föderale Struktur um innovative demokratische Instrumente auszuprobieren und zu entwickeln (Bußjäger 2012). Ein aktuelles Beispiel sind die BürgerInnenräte in Vorarlberg, in welchen Menschen auf lokaler Ebene durch Losverfahren ausgewählt werden, um Themen zu diskutieren, die sie betreffen. Die Ergebnisse und Lösungsideen werden öffentlich präsentiert und an die Politik adressiert (Büro für Zukunftsfragen Vorarlberg 2010). Die Stadt Wien führte 2012 das niederschwellige Partizipationsprojekt ›Wiener Charta‹ durch. BürgerInnen konnten online und offline in lokalen Gesprächsrunden über die Neugestaltung des Zusammenlebens in der Stadt Wien diskutieren[10]. Die Ergebnisse aus den Gesprächen wurden in einem Charta-Text

8 http://derstandard.at/1375625675744/Verfassungsgerichtshof-kritisiert-Vorschlag-fuer-Demokratiepaket abgerufen am 21.05.2014

9 http://derstandard.at/1395364785262/Wie-es-einfache-Buerger-ins-Parlament-schaffen abgerufen am 21.05.2014

10 https://charta.wien.gv.at/start/charta/ abgerufen am 21.05.2014

verarbeitet, welcher die partizipative Erarbeitung von Grundsätzen und Spielregeln für ein gutes Zusammenleben darstellt. Die Bedeutung des Internets für partizipative Projekte, Petitionen und BürgerInneninitiativen hat in den letzten Jahren stark zugenommen. Erfahrungen aus diesen lokalen alternativen Repräsentationsformen könnten für die Bundesebene verwendet werden und zeigen im Kleinen die politischen Möglichkeiten auf.

Auf Bundesebene existieren insbesondere im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMASK) und im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) Strukturen, um zivilgesellschaftliche Organisationen einzubinden. Das BMLFUW hat eine Reihe von Dialogforen, regelmäßige Informationsveranstaltungen und den Klimaschutzbeirat eingerichtet, in welchen zivilgesellschaftliche Organisationen zur Beteiligung in der Maßnahmenentwicklung und in themenspezifischen Stakeholder-Dialogen eingebunden werden (Oberhuber et al. 2012). Eine institutionalisierte Einbindung der Zivilgesellschaft in die Politik existiert außerdem in der Volksanwaltschaft durch den Menschenrechtsbeirat. Der Beirat unterstützt und berät die Arbeit der Volksanwaltschaft und ihrer Kommissionen bezüglich ihrer Aufgaben im Bereich Menschenrechte. Die Volksanwaltschaft überprüft in Österreich die öffentlichen und privaten Einrichtungen, in denen Freiheitsbeschränkungen durchgeführt oder vermutet werden. Dabei ist der Beirat in alle Gebiete der Prüfungstätigkeiten eingebunden, und wird somit bereits bei der Festlegung der Prüfungsschwerpunkte beratend tätig. Die Kompetenzen des Beirates erstrecken sich durch sein Anhörungsrecht auch auf die Bestellung von Kommissionsmitgliedern und -leitungen. Der Beirat ist paritätisch besetzt durch VertreterInnen der zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich Menschenrechte und VertreterInnen der betroffenen Ministerien inklusive LandesvertreterInnen[11].

Jedoch sind Projekte dieser Art noch wenig in der Öffentlichkeit bekannt und aus der Perspektive der Zivilgesellschaft noch zu gering an der Zahl. Gemeinsam haben 15 NGOs im Oktober 2013 gefordert, dass die Zivilgesellschaft stärker in den Politikprozess eingebunden wird[12]. Dies zeigt, dass, obwohl einige Ministerien die Zivilgesellschaft stärker in ihre Arbeit einbinden, noch viel Spielraum für eine stärkere Kooperation existiert und für eine größere demokratische Qualität genutzt werden könnte.

Dies würde insbesondere die Transparenz in Österreich fördern, welche die Regierung 2012 in einem anderen Aspekt gestärkt hat. Bis zum Jahr 2012 waren Parteien nicht verpflichtet, die Namen der SpenderInnen und die Höhe der Spenden zu veröffentlichen, sondern nur die gesamte Summe an Spenden. Mit der Änderung des Parteiengesetzes im Jahr 2012 hat die Regierung die Spendentransparenz erhöht. Nun müssen alle SpenderInnen, deren Zuwendungen in einem Kalenderjahr 3.500 Euro überschreiten, namentlich genannt und Spenden über 50.000 Euro sofort dem Rechnungshof gemeldet werden, welche dann mit Namen und Anschrift auf der Website des Rechnungshofes veröffentlicht werden (Parteiengesetz 2012, S. § 6 [4] [5]). Damit hat Österreich die mögliche Einflussnahme von GroßspenderInnen transparent gemacht und die öffentliche Kontrolle erleichtert. Insgesamt liegt Österreich im internationalen Vergleich im Bereich der Transparenz im oberen Mittelfeld (vgl. Democracy Barometer 2013). Transparenz ist eine grundlegende Voraussetzung für die vertikale und horizontale Rechenschaftspflicht der Politik und deren Kontrolle durch andere Institutionen und durch das Volk. Eine Erhöhung der Transparenz, insbesondere bei der Finanzierung von Parteien und politischen Projekten, vermehrt die zu Verfügung stehenden Informationen für die BürgerInnen und dadurch auch die demokratische Qualität eines Landes. Österreich könnte durch höhere Transparenz die Menschen stärker in den Politikprozess einbinden und damit dem Rückgang des Vertrauens in die Politik entgegen wirken, wie dies auch im Zuge des geplanten Transparenzgesetzes diskutiert wird[13].

Beispiele, wie der JungbürgerInnen-Rat Windhaag[14] zeigen, dass Partizipationsprojekte nicht nur von politischen Institutionen oder CSOs initiiert werden. Regionalmanagement und Jugendliche veranstalteten gemeinsam mit der Gemeinde einen JungbürgerInnen-Rat, in dem sich lokale Jugendliche mit der Frage beschäftigen, was für sie, ihr Leben in Windhaag betreffend, wichtig ist. Durch Projekte, wie dieses, ist es möglich, die Meinung der lokalen Bevölkerung und Gruppen, wie zum Beispiel Jugendlichen, in Entscheidungsprozesse und in die Gemeindeentwicklung einzubeziehen. Es existiert eine Vielzahl von ähnlichen Projekten, wie z. B. das Kinderparlament in Graz, in welchem Kindern Politik näher gebracht wird, gleichzeitig erlangen PolitikerInnen Verständnis für die Interessen der Kinder. Eine wichtige Voraussetzung für aktive StaatsbürgerInnen ist das Wissen über das eigene politische System und über die eigenen politischen Rechte. Das österreichische Parlament realisierte zu diesem Zweck Projekte, wie die DemokratieWERKstatt und das Jugendparlament, in welchen zwei Mal pro Jahr Schulklassen der neunten Schulstufe in den Nationalrat eingeladen werden und in die Rolle von PolitikerInnen schlüpfen. Politische Bildung als eigenständiges Unterrichtsfach zur Vermittlung politischen Wissens existiert bisher nur an Berufsschulen[15]. Eine stärkere Investition in die politische Bildung und damit in die politischen Kompetenzen der BürgerInnen könnte das politische Interesse und damit die demokratische Qualität Österreichs stärken.

11 http://volksanwaltschaft.gv.at/menschenrechte/menschenrechtsbeirat abgerufen am 05.05.2014

12 http://www.amnesty.at/service_links/presse/pressemitteilungen/regieren_neu_buergerinnen_einbinden_zivilgesellschaft_staerken/ abgerufen am 05.05.2014

13 Z. B. http://derstandard.at/1397521708575/Fuer-eine-Kultur-der-Offenheit-und-Transparenz, http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/SNME/SNME_00987/index.shtml abgerufen am 19.05.2014

14 http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Praxisbeispiele/praxisbeispiel_jugendrat_windhaag_fuer_partizipation_2.pdf abgerufen am 05.05.2014

15 http://www.igpb.at/Positionen_files/Positionspapier_Schulisch_26.2.2010.pdf

KONTROLLE

Die Aufgabe der Kontrolldimension ist es Freiheit und Gleichheit zu garantieren und auszubalancieren. Insgesamt hat Österreich ein gutes System von checks and balances, insbesondere weil der Nationalrat die Regierung absetzen kann. Kritisch zu betrachten ist, dass parlamentarische Untersuchungsausschüsse in der Praxis eingeschränkt agieren, wie zum Beispiel im Korruptions-Ausschuss um die mögliche Befragung von Bundeskanzler Werner Faymann (Freedom House 2014b).

Um effektive politische Kontrolle zu garantieren, ist ein ausgeprägter politischer Wettbewerb notwendig. Österreich hat eine lange Tradition von großen Koalitionsregierungen und war bis in die 1980er faktisch ein Zweiparteiensystem (Wineroither / Kitschelt 2012). Seitdem hat sich das Parteiensystem hin zu einem dekonzentrierten Vielparteiensystem mit insgesamt sechs Parteien im Nationalrat entwickelt.

Die Veränderung des Parteiensystems folgt damit der Veränderung der politischen Kultur. Der ausgeprägte Klientelismus, welcher WählerInnen an die SPÖ und ÖVP gebunden hatte ist deutlich zurückgegangen und damit auch die Parteiidentifikation mit den großen Volksparteien (Wineroither / Kitschelt 2012). Es haben sich auch die WählerInnenpräferenzen verändert. Die Bedeutung der klassischen sozioökonomischen Dimension ist rückläufig und die Bedeutung von sozialpolitischen und soziokulturellen Dimensionen steigend. Dies schlägt sich in der Entfremdung der ehemaligen Kernwählerschichten der SPÖ und ÖVP und in der dauerhaften Etablierung von neuen linken Parteien, wie den Grünen, und neuen rechten Parteien, wie der FPÖ, nieder. Inwiefern neuere Parteien wie die Neos und das Team Stronach etabliert sind, wird sich bei der nächsten Nationalratswahl zeigen.

Die Veränderung der politischen Kultur in Österreich lässt sich auch am Vertrauen der Bevölkerung in die politischen Institutionen und an der Wahlbeteiligung ablesen. Die Wahlbeteiligung ist wie in vielen europäischen Ländern gesunken, jedoch ist sie im Vergleich immer noch sehr hoch. In der letzten Nationalratswahl gingen 74,9% der Wahlberechtigen zu Wahl, während sich 2013 in den anderen EU Ländern durchschnittlich 67,9% an der Wahl beteiligten (IDEA Voter Turnout Database 2014). Betrachtet man das Vertrauen in die politischen Institutionen zeigt sich in Österreich ein ambivalentes Bild. Hohes Vertrauen existiert in die Justiz und die Verwaltung, jedoch nur geringes Vertrauen in wettbewerbsorientierte Institutionen (EVS 2011; Plasser / Seeber 2012). Insbesondere in die Regierung, in Parteien und in das Parlament besteht geringes Vertrauen, welches jedoch trotzdem im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch ist (European Commission 2013). Hingegen sind die Zufriedenheit mit der Demokratie und die Bindung zur Demokratie als bestes politisches System in Österreich hoch. Sehr hohes und steigendes Vertrauen haben die ÖsterreicherInnen in regionale und lokale Institutionen. Es haben sich dabei zwei gegenläufige politische Kulturen herausgebildet: eine StaatsbürgerInnenkultur mit hohem subjektiven politischen Kompetenzempfinden und moderater Unzufriedenheit und eine Subkultur des Unbehagens mit ausgeprägt empfundener politischer Einflusslosigkeit und massiver Politikverdrossenheit. Die zweite Kultur bietet einen Nährboden für populistische Parteien und könnte damit den Anstieg der FPÖ-WählerInnen erklären (Krabb 2011). Der Anstieg der Wählerstimmen der rechtspopulistischen FPÖ unterstreicht die post-democracy Thesen von Collin Crouch (2013). Die Anzahl der Demokratien auf der Welt ist generell gestiegen, jedoch die Qualität der Demokratien auf Grund von Elitenzentrierung in der Politik und in der Wirtschaft gesunken. Populistische Parteien profitieren vom Vertrauensverlust in die Politik und von der gestiegenen Elitenzentrierung. Daraus kann schlussgefolgert werden, dass alternative Partizipationsformen essentiell für die demokratische Qualität Österreichs sind. Die Stärkung von direktdemokratischen Instrumenten und die stärkere Einbindung der Zivilgesellschaft in den politischen Prozess kann die post-democracy Elitenzentrierung abbauen und dem Vertrauensverlust entgegen wirken.

© Raki Nikahetiya

2. Vereinigungsfreiheit

Die Vereinigungsfreiheit bildet eine wichtige Grundlage für die Zivilgesellschaft, da sie BürgerInnen das Recht zusichert, Vereinigungen, etwa in Form von Vereinen, Stiftungen und anderen Arten von Nonprofit- bzw. Nichtregierungsorganisationen zu bilden. Sie ist, gemeinsam mit der Versammlungsfreiheit, in der **Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK)** Artikel 11 Absatz 1 verankert: ›Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, einschließlich des Rechts, zum Schutze ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten.‹[16] Die Vereinigungsfreiheit hat in Österreich verfassungsrechtlichen Status.

Im internationalen Vergleich schneidet Österreich sehr gut ab (Freedom House 2013).[17] Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gelten in Österreich als einwandfrei entwickelt und die Menschen- und Bürgerrechte werden von vielen österreichischen und internationalen NGOs und Behörden geschützt (US Department of State 2012).[18] In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, was die Besonderheiten für CSOs in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit in Österreich sind.

16 https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000308 abgerufen am 10.03.2014

17 http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/austria#.U004aLRVVBk abgerufen am 17.03.2014

18 http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2012humanrightsreport/index.htm?year=2012&dlid=204260#wrapper abgerufen am 17.03.2014

RECHTLICHE REGELUNGEN

RECHTLICHE REGELUNGEN-INDIKATOREN

1. Es existiert ein Rechtsrahmen, nach dem jede Person Vereine, Stiftungen und andere Arten von Nonprofit- bzw. Nichtregierungsorganisationen für jeden Zweck gründen kann.
2. Der rechtliche Rahmen ermöglicht sowohl individuellen als auch juristischen Personen, dieses Recht ohne Diskriminierung (Alter, Nationalität, Rechtsfähigkeit, Geschlecht usw.) auszuüben.
3. Die Registrierung ist nicht zwingend erforderlich. In Fällen, in denen Organisationen entscheiden, sich zu registrieren, werden die Registrierungsregeln klar vorgegeben und ermöglichen eine einfache, zeitnahe und preiswerte Registrierung sowie ein Berufungsverfahren.
4. Das Gesetz erlaubt die Vernetzung zwischen Organisationen im In- und Ausland ohne vorherige Ankündigung.

Die rechtlichen Regelungen in der **österreichischen Verfassung** gewährleisten das **Recht auf Ausübung der Vereinigungsfreiheit**. Die Vereinigungsfreiheit bezieht sich auf natürliche und juristische Personen. Bei einem Verein schließen sich zumindest zwei natürliche Personen zusammen, um einen gemeinsamen ideellen Zweck zu verfolgen. Der Sitz des Vereins muss im Inland liegen. Nach dem geltenden Vereinsgesetz darf ein Verein nicht auf Gewinn ausgerichtet sein und das Vereinsvermögen darf nur im Sinne des Vereinszwecks verwendet

werden (Vereinsgesetz 2002 – VerG).[19] Strebt ein Verein die Gemeinnützigkeit und die damit einhergehende steuerliche Begünstigung im Sinne der Bundesabgabenordnung (BAO) an, muss in den Statuten u. a. sichergestellt sein, dass das Vereinsvermögen auch im Fall seiner Auflösung ausschließlich für gemeinnützige Zwecke verwendet werden darf (zur steuerlichen Behandlung von Vereinen siehe Kapitel III / 5).

Aus Sicht von österreichischen RechtsexpertInnen und CSO-VertreterInnen ist es unproblematisch, Vereine zu gründen oder sich in einer anderen Rechtsform zusammenzuschließen (Interview 7, 12, 15 und 19). Es existiert ein durchaus **bürokratischer, aber weder hinderlicher noch einschränkender Rechtsrahmen** zur Gründung von Vereinen, Stiftungen und anderen Arten von Nonprofit- und Nichtregierungsorganisationen (Interview 7), die soziale, politische, kulturelle und sonstige gesellschaftliche Ziele verfolgen.

Die häufigste Form der Vereinigung, die CSOs wählen, ist die Rechtsform des **Vereins**. Dies liegt daran, dass die Bedingungen für die Gründung von Vereinen relativ niederschwellig sind, beispielsweise ist kein Stammkapital erforderlich. Das VerG macht genaue Vorschriften zu den Statuten, den notwendigen Organen und deren Vertretungsbefugnissen. Die Behörde erlaubt i.d.R. durch Fristablauf oder ausdrückliche Einladung mit Bescheid innerhalb von längstens sechs Wochen nach Einlangen der Vereinsstatuten die Aufnahme der Vereinstätigkeit. Nur bei dem Verdacht des Vorliegens der Voraussetzungen des Art. 11 Abs. 2 der EMRK zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten[20] kann die Vereinsbehörde innerhalb derselben Frist mit Bescheid erklären, dass die Gründung des Vereins nicht gestattet wird. Gegen diesen Bescheid kann berufen werden. Wenn die Vereinsbehörde auf Grund der ihr vorgelegten Statuten Bedenken gegen eine Vereinsgründung hat und eine negative Erklärung ins Auge fasst, muss sie den Anzeigern der Vereinserrichtung aber vorher Gelegenheit geben, die Einwände zu erfahren und die Statuten zu verbessern.[21] Das Vereinsregister wird beim Bundesministerium für Inneres geführt. Es ist für Abfragen über die Website http://zvr.bmi.gv.at öffentlich zugänglich.

Vergleichsweise unterentwickelt sind in Österreich **gemeinnützige Stiftungen**, was in den letzten Jahren zu vermehrten Forderungen nach einer Reform des Stiftungsrechts geführt hat. Derzeit sind sowohl privat- als auch gemeinnützige Stiftungen im Privatstiftungsgesetz (PSG) geregelt.[22] Stiftungen dienen in erster Linie zur Verwaltung von Vermögen. Bei Schaffung des Stiftungsrechts im Jahr 1993 stand der Anreiz im Mittelpunkt, Kapital im Land zu behalten sowie neues anzuziehen. Von den rund 3.000 Privatstiftungen in Österreich sind aber nur ungefähr 200 rein gemeinnützig (Schneider et al. 2010). Ziel ist es, ein eigenes Stiftungsrecht für gemeinnützige Stiftungen zu schaffen um bessere Anreize zu setzen, Kapital für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung zu stellen. Eine entsprechende Reform des Stiftungsrechts zur Förderung des gemeinnützigen Stiftungswesens ist im Regierungsübereinkommen 2013–2018[23] verankert.

Bei der Gründung von Vereinigungen oder juristischen Personen gibt es im Wesentlichen **keine größeren Schranken oder Diskriminierungen** in Bezug auf Alter, Geschlecht oder Nationalität (Interview 7, 12 und 19). Jüngste Beispiele in Österreich zeigen, dass für die Gründung und das Führen von CSOs auch das ›**Gesinnungsstrafrecht**‹ relevant sein kann, nämlich dann, wenn diese unter Verdacht stehen, eine ›kriminelle Vereinigung‹ nach § 278a Strafgesetzbuch (StGB)[24] darzustellen (Interview 7 und 12).

Eine **Registrierung** von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen ist in Österreich nicht zwingend erforderlich. Es gibt keine Verpflichtung für große Gruppen, wie etwa KirchgängerInnen oder Fußballfans, sich als Verein zu registrieren. Allgemein ist eine Registrierung für Personen und Körperschaften, die im kaufmännischen und unternehmerischen Bereich tätig sind, verpflichtend (§ 8 UGB)[25]. Die Registrierung von CSOs bringt in vielen Fällen

19 https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20001917 abgerufen am 28.04.2014

20 Nach Art. 11 Abs. 2 der EMRK darf die Ausübung des Grundrechts der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ›keinen anderen Einschränkungen unterworfen werden als den vom Gesetz vorgesehenen, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen und öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind‹.

21 http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Vereinswesen/gruendung/Anzeige_d_Errichtung.aspx abgerufen am 28.04.2014

22 https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003154&ShowPrintPreview=True abgerufen am 28.04.2014

23 http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264 abgerufen am 05.03.2014.

24 https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40033827 abgerufen am 05.03.2014.

25 https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40069780&ResultFunctionToken=8c42e10e-b004-4e4d-80ef-bc8d5c5bfc35&Position=1&Kundmachungsorgan=&Index=&Titel=UGB&Gesetzesnummer=&VonArtikel=&BisArtikel=&VonParagraf=8&BisParagraf=&VonAnlage=&BisAnlage=&Typ=&Kundmachungsnummer=&Unterzeichnungsda abgerufen am 05.05.2014

Vorteile. Dazu zählen Haftungsgründe, bestimmte steuerliche Vorteile im Zusammenhang mit der Gemeinnützigkeit und Spendenbegünstigung oder die finanzielle Unterstützung durch Förderungen von der öffentlichen Hand, die oft Anlass für die Registrierung eines Vereins, einer GmbH oder einer Privatstiftung sind. Während Vereine beim Vereinsregister anzuzeigen sind, werden juristische Personen, wie die GmbH, Privatstiftung oder die Genossenschaft, beim Firmenbuchgericht registriert. Die Registrierung von Vereinigungen bringt Vorteile aber auch Verpflichtungen mit sich. Bei Vereinen besteht die Verpflichtung zur Bestellung von Leitungs- und Kontrollorganen, zur regelmäßigen Abhaltung von Mitgliederversammlungen und zur Beachtung bestimmter Rechnungslegungsvorschriften. Dies gilt für alle registrierten Vereinigungen, unabhängig von der jeweiligen Größe, also für kleine Vereine mit wenigen Mitgliedern bis hin zu großen Vereinen, wie dem österreichischen Gewerkschaftsbund oder dem Automobilklub ÖAMTC mit jeweils über einer Million Mitglieder (Interview 7). Für große Vereine, deren Einnahmen oder Ausgaben in zwei aufeinander folgenden Rechnungsjahren jeweils höher als eine Million Euro waren, gelten ähnliche Rechnungslegungsvorschriften wie für Profit-Unternehmen (§ 22 VerG).

Eine Besonderheit ergibt sich, wenn man Berechtigungen, z. B. Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP), als **BürgerInneninitiative**, wahrnehmen möchte (Interview 7 und 19). Bei besonders relevanten öffentlichen und privaten Projekten werden nach EU-Richtlinie[26] sowie dem nationalen Gesetz (UVP-Gesetz) die Umweltauswirkungen eines Vorhabens, wie etwa für den Bau einer Autobahn oder Industrieanlage, geprüft. Das UVP-Gesetz[27] ist ein Sonderfall, weil in diesem Verfahren einer BürgerInneninitiative ein eigener Rechtscharakter zugeschrieben wird, so dass ein Bevollmächtigter für die ganze Gruppe handeln kann (Interview 19). Eine BürgerInneninitiative ist eine Gruppe von mindestens 200 Personen, die in der Standortgemeinde eines Projektes oder einer unmittelbar angrenzenden Gemeinde wohnhaft und wahlberechtigt sind (Interview 7 und 19). Damit die BürgerInneninitiative Partei- bzw. Beteiligtenstellung erlangt, ist eine Stellungnahme samt Unterschriftenliste während einer Auflagenfrist von sechs Wochen bei der UVP-Behörde einzubringen. Die BürgerInneninitiative ist berechtigt, die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen, Rechtmittel zu ergreifen und Beschwerde an den Verwaltungs- und Verfassungsgerichtshof zu erheben (Interview 7 und 19).[28]

26 http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:026:0001:0021:DE:PDF abgerufen am 28.04.2014

27 https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010767 abgerufen am 28.04.2014

28 http://www.umweltbundesamt.at/umweltsituation/uvpsup/uvpoesterreich1/verfahrensablauf/beteiligung abgerufen am 20.03.2014

© Purestock/Thinkstock

BESONDERHEITEN IN DER PRAXIS

PRAXIS-INDIKATOREN

1. Jede natürliche oder juristische Person kann Vereine, (gemeinnützige) Stiftungen oder andere Nonprofit oder Nicht-regierungsorganisationen gründen.
2. Natürliche und juristische Personen werden im Falle einer Nicht-Registrierung ihrer Organisationen nicht sanktioniert.
3. Die Registrierung ist innerhalb der gesetzlich vorgeschriebenen Fristen wirklich möglich, Behörden entscheiden über Anträge in einer nicht subjektiven und unpolitischen Weise.
4. Einzelpersonen und CSOs können Netzwerke und Koalitionen innerhalb und außerhalb ihrer Heimatländer gründen bzw. sich an ihnen beteiligen.

Die interviewten Rechts- und CSO-VertreterInnen konnten keine Beispiele dafür nennen, wo die Gründung von CSOs untersagt oder eine Nicht-Registrierung sanktioniert wurde. Einzelpersonen und CSOs können Netzwerke und Koalitionen innerhalb und außerhalb von Österreich gründen bzw. sich an ihnen beteiligen.

Problematisch wird jedoch die Anwendung des ›Gesinnungsstrafrechts‹ (StGB) gesehen, wie sie im Falle des **Tierschützer-Prozesses** erfolgte, der auch in den Medien stark diskutiert wurde[29]. Der erhobene Vorwurf nach § 278a StGB[30] betrifft das Bilden einer kriminellen Vereinigung. Im Tierschützer-Prozess in Wiener Neustadt mussten sich im März 2010 13 Tierschützer 14 Monate lang wegen Beteiligung an einer kriminellen Organisation vor Gericht verantworten. Für acht Angeklagte erfolgte im Mai 2011 der mittlerweile rechtskräftige Freispruch bezüglich des Vorwurfes der Bildung einer kriminellen Organisation, die übrigen fünf standen bis vor kurzem weiterhin wegen des Vorwurfs der Nötigung, Sachbeschädigung, Widerstand gegen die Staatsgewalt und Tierquälerei vor Gericht.[31] Nach Ansicht der interviewten Rechtsexperten ist die Tierschutzbewegung in Österreich durch die Anwendung des Strafrechtes durchaus einer Repression ausgesetzt, da versucht wird, zivilgesellschaftliches Engagement zu kriminalisieren (Interview 7 und 12).

Es besteht die Gefahr, dass diese Besonderheit auch für andere CSOs ausgelegt werden könnte. Nach Meinung der Interviewpartner (Interview 7, 12, 15, 18, 19) kann mithilfe des Strafrechts gegen Andersdenkende vorgegangen werden: ›… also wir haben in Österreich ein Instrumentarium, wenn das in Gang gesetzt wird, kann die Zivilgesellschaft praktisch mundtot gemacht werden‹ (Interview 12). Nach Ansichten der RechtsvertreterInnen richtet sich diese Gesetzgebung nicht nur gegen CSOs, sondern grundsätzlich gegen die gesamte Gesellschaft, wonach solche Instrumente gegen missliebige Personen oder Bevölkerungsgruppen und abweichendes Verhalten eingesetzt werden könnten (Interview 7 und 12).

Weitere Besonderheiten in der Praxis ergeben sich einerseits aus der **Abhängigkeit mancher CSOs vom Staat** und anderseits aus der **fehlenden Mitgestaltungsmöglichkeit von CSOs bei Entscheidungsprozessen der öffentlichen Hand**. Die Abhängigkeit besteht aufgrund der Größe der Organisationen, der Finanzierung oder politisch involvierten Parteienstrukturen (Interview 12). Die fehlende (zeitgerechte) Einbeziehung von CSOs in politische Entscheidungsprozesse wurde ebenso angesprochen (Interview 19).

In einem konkreten Beispiel für Mitgestaltung wurde der Umweltbereich erwähnt. Österreich hat wie die EU die **Aarhus UN-Konvention**[32] **zur Bürgerbeteiligung** unterzeichnet. Dadurch soll Transparenz mit Zugang zu Informationen, Partizipation mit Zugang zu Genehmigungsverfahren und Rechtsschutz in Umweltverfahren gewährleistet werden. Nach diesem Abkommen haben Umweltschutzorganisationen Beschwerde- und Klagerechte in allen umweltrelevanten Verfahren. Dieses Abkommen sieht vor, dass zumindest die Umweltorganisationen das Recht haben, gegen Unterlassungen der öffentlichen Hand im Umweltbereich gerichtlich vorzugehen. Das Gericht verpflichtet dann die Behörde tätig zu werden. Die Aarhus UN-Konvention zum Interessenausgleich wurde in Österreich noch nicht umgesetzt (Interview 19).

VERBESSERUNGSPOTENZIALE

Im Wesentlichen wird das Recht auf Vereinigungsfreiheit oder die Möglichkeit sich zusammenzuschließen in den Interviews als unproblematisch eingeschätzt (Interview 7, 12, und 19). Die schwerwiegendste Kritik betrifft die strafrechtlichen Konsequenzen durch den Vorwurf eine ›kriminelle Organisation‹ zu bilden (u. a. § 278a StGB). Daher wird an die Adresse der Gesetzgebung empfohlen, **die Paragraphen des ›Gesinnungsstrafrechtes‹ zur Gänze zu entfernen** und nicht nur Worte zu ändern (Interview 7 und 15). ›Das ist etwas, was durch einfache Worte nicht geändert oder verbessert werden kann‹ (Interview 7).

Ein weiteres Verbesserungspotenzial aus rechtlicher Sicht ist, **das Vereinsregister nicht beim Bundesministerium für Inneres zu führen**, sondern – in Anlehnung an das Firmenbuch – bei den Gerichten. Aus rechtlicher Sicht sind Vereine Körperschaften. Nach Meinung eines Rechtsvertreters können Gerichte das Register durchaus transparenter führen und es wäre darüber hinaus ein positiverer Zugang zur Vereinigungsfreiheit möglich. Demnach könnte dies als eine Bewegung ›[…] von der Polizei und der Kriminalität hin zur zivilgesellschaftlichen Vereinigung […]‹ interpretiert werden (Interview 7).

Eine **stärkere Einbeziehung von CSOs in politische Entscheidungsprozesse** könnte über das Einführen von ›Grünbüchern‹ (Diskussionspapiere zu einem bestimmten Thema für die öffentliche und wissenschaftliche Diskussion) und ›Weißbüchern‹ (Zusammenfassungen der gesammelten Vorschläge) erreicht werden. Dieser Prozess ist aus dem angelsächsischen Raum bekannt und wird u. a. auch bei der Europäischen Kommission angewendet. Dieser Wunsch nach Einbeziehung von Beteiligten zielt auf transparentere Entscheidungsprozesse der öffentlichen Hand ab. CSOs könnten sich dafür auf organisationaler Ebene mit anderen CSOs verbünden und Allianzen bilden. Im Konkreten wurde die Umsetzung der Aarhus UN-Konvention für die Mitgestaltung von CSOs im Umweltbereich gefordert (Interview 19).

An die Adresse der CSOs richtet sich der Vorschlag offen über bestehende Abhängigkeiten zwischen CSOs und öffentlicher Hand zu reflektieren. **Starke Dachverbände und gemeinsame Interessensvertretungen von CSOs**, die gegen inhaltliche Einflussnahme durch den Staat auftreten, sind dafür besonders wichtig (Interview 12).

29 http://derstandard.at/1397521831000/Tierschuetzer-Prozess-Neuauflage-startet-am-13-Mai abgerufen am 28.04.2014

30 http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III_00348/imfname_263117.pdf abgerufen am 05.03.2014

31 http://tierschutzprozess.at abgerufen am 05.03.2014

32 http://ec.europa.eu/environment/aarhus angerufen am 28.04.2014

3. Versammlungsfreiheit

Die Versammlungsfreiheit in Österreich ist verfassungsrechtlich in **Artikel 12 Staatsgrundgesetz (StGG)** sowie **Artikel 11 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**[33] verankert und wird im Versammlungsgesetz (VersG)[34] geregelt. Sie berechtigt Personen, sich zur Verfolgung gemeinsamer Anliegen zu versammeln und Kundgebungen sowie Demonstrationen anzuzeigen bzw. abzuhalten. Im Gegensatz zur Vereinigungsfreiheit ist die Versammlungsfreiheit auf natürliche Personen beschränkt. Versammlungen sind vorübergehende, nicht zufällige Vereinigungen mehrerer Personen an einem bestimmten Ort. Das Versammlungsgesetz selbst enthält keine Definition des Begriffes Versammlung, es setzt diesen vielmehr voraus. Nach ständiger Judikatur des Verfassungsgerichtshofes[35] ist eine Zusammenkunft mehrerer Personen dann als Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes anzusehen, wenn sie in der Absicht veranstaltet wird, die Anwesenden zu einem gemeinsamen Wirken (Debatte, Manifestation usw.) zu bringen, so dass eine gewisse Assoziation der Zusammengekommenen entsteht.

Nach dem Versammlungsgesetz (VersG) sind nur Volksversammlungen und allgemein zugängliche Versammlungen anzuzeigen.[36] In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, was die Besonderheiten in Bezug auf die Versammlungsfreiheit in Österreich sind. Erwähnenswert ist auch die Bannmeile. Während der Nationalrat, der Bundesrat, die Bundesversammlung oder ein Landtag versammelt ist, darf im Umkreis von 300m von ihrem Sitz keine Versammlung unter freiem Himmel stattfinden (§ 4 und 5 VersG).

33 https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000308 abgerufen am 20.05.2014

34 https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000249 abgerufen am 20.05.2014

35 VfSlg. 4586/1963, 5193/1966, 5195/1966, 8685/1979 und 9783/1983

36 Nicht anzeigepflichtig sind Versammlungen in geschlossenen Räumen, die nur von geladenen Gästen besucht werden dürfen; Wahlversammlungen, die nicht unter freiem Himmel stattfinden, zur Zeit ausgeschriebener Wahlen; Hochzeitszüge, Leichenbegräbnisse, Wallfahrten; Prozessionen und sonstige traditionelle Aufzüge.

RECHTLICHE REGELUNGEN

RECHTLICHE REGELUNGEN-INDIKATOREN

1. Der rechtliche Rahmen basiert auf internationalen Standards und gewährleistet das Recht auf Versammlungsfreiheit für alle ohne Diskriminierung.
2. Die Gesetze kennen spontane, simultane und Gegenversammlungen und beschränken diese nicht grundsätzlich.
3. Die Ausübung des Rechts unterliegt nicht der Genehmigung durch die Behörden, sondern höchstens einer vorherigen Anzeige, die nicht schwierig ist.
4. Alle gesetzlichen bzw. durch die Behörden vorgeschriebenen Einschränkungen des Rechts können von den OrganisatorInnen angefochten werden.

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit basiert auf internationalen Standards gemäß Europäischer Menschenrechtskonvention (Art 11 Absatz 1 EMRK). Die Ausübung der Versammlungsfreiheit wurde in langwierigen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen errungen. Die EMRK ist seit 1964 mit dem Verfassungsrang ausgestattet und das Versammlungsgesetz (VersG) von 1953 ist im Wesentlichen bis heute gültig und wurde lediglich einige Male novelliert. Das Versammlungsgesetz regelt die Ausübung dieses Menschenrechts und wird von RechtsvertreterInnen und CSO-VertreterInnen als grundsätzlich nicht problematisch beurteilt (Interview 7, 12, 15 und 19).

Einschränkungen sehen die Gesetze jedoch für Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft vor. Laut Versammlungsgesetz ist die Anzeige, Leitung und Ordnung von Kundgebungen und Demonstrationen ausschließlich österreichischen StaatsbürgerInnen vorbehalten. Auch in Art 12 StGG wird lediglich das Recht österreichischer StaatsbürgerInnen sich zu versammeln erwähnt. Im Versammlungsgesetz (§§ 8 VersG) heißt es, dass **AusländerInnen weder als VeranstalterInnen noch als OrdnerInnen oder LeiterInnen** einer Versammlung zur Verhandlung öffentlicher Angelegenheiten auftreten dürfen, an einer Teilnahme werden sie durch das Gesetz nicht gehindert.[37] Hier steht das Versammlungsgesetz in Widerspruch zur Judikatur des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art 11 und Art 16 der EMRK, gemäß der jedenfalls auch EU-AusländerInnen das Recht haben sich friedlich zu versammeln. Weiters widerspricht die Beschränkung auf Staatsbürger Art 21 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte (IPBPR)[38] der UNO, der allen Menschen das Recht auf Versammlungsfreiheit zuerkennt. Anlässlich der Ratifizierung des Paktes hat Österreich allerdings dazu einen Vorbehalt erklärt, sodass Österreich nicht vertragsbrüchig ist. Eine explizite Anpassung des Versammlungsgesetzes an die Erfordernisse der EMRK wäre notwendig, um in dieser Frage Klarheit zu schaffen. Darüber hinausgehend sollte der Vorbehalt zum IPBPR zurückgezogen und das Recht auf Versammlungsfreiheit allen Menschen garantiert werden.

Die Gesetze kennen die Begriffe der spontanen Versammlungen und simultanen Gegenversammlungen nicht. Nach Meinung von RechtsvertreterInnen und CSO-VertreterInnen sind diese Formen nach österreichischem Recht zulässig, sofern sie den EMRK-Prinzipien ›frei und friedlich‹ entsprechen (Artikel 11 Absatz 1 EMRK sowie Interview 7 und 18).[39] *Spontane* Versammlungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie nicht angezeigt wurden, während unter *simultanen* Versammlungen gleichzeitig stattfindende Veranstaltungen zu verstehen sind. Wenn jemand versucht eine Versammlung zu stören oder zu sprengen, dann kann dies als Strafrechtstatbestand geahndet werden.[40]

Versammlungen sind spätestens 24 Stunden vor ihrem Beginn bei der Behörde anzuzeigen. Sie bedürfen keiner Genehmigung. Nach Versammlungsgesetz gelten Kundgebungen und Demonstrationen als genehmigt, solange sie nicht untersagt sind (§ 6 VersG). Die VeranstalterInnen sollen lediglich nachweisen können, dass sie den Sicherheitsbehörden die Mitteilung gemacht haben. Bei einer Zusammenkunft von mehr als drei Personen, die ein gemeinsames politisches Wirken verfolgen, sind Privatpersonen oder CSO-VertreterInnen verpflichtet, Anzeigen bei der Bundes-, Landespolizeidirektion oder Bezirksverwaltungsbehörde vorzunehmen (§ 2 Absatz 1 VersG). Allerdings dürfen unangezeigte Versammlungen nicht automatisch untersagt bzw. aufgelöst werden, sofern sie friedlich sind (Art 11 Absatz 2 EMRK; Interview 7 und 12)[41]. ›Liegt keiner der im Art 11 Abs 2 EMRK angeführten Umstände vor, kann eine Spontanversammlung nicht untersagt (bzw aufgelöst) werden (§§ 13, 14 VersG). Die unterlassene Anzeige der Versammlung stellt jedoch eine Verwaltungsübertretung des ad-hoc-Veranstalters dar (§§ 2, 19 VersG), wenn nicht im Einzelfall Schuldausschließungs- oder Rechtfertigungsgründe (iSd VStG) zum Tragen kommen.‹ (Giese 2010: 78)

37 Es werden bereits Modifizierungen des § 8 VersG diskutiert, so dass nicht auf die Staatsbürgerschaft, sondern auf den Aufenthaltsstatus abgestellt wird (Interview 7). Für Personen ohne ordentlichen Aufenthaltstitel ist in der Praxis auch die Teilnahme an Demonstrationen und Kundgebungen problematisch, da das Risiko von Identitätsfeststellungen dort größer ist.

38 http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx abgerufen am 20.05.2014

39 Das Versammlungsgesetz (VersG) unterscheidet in Österreich nur zwischen den Begriffen ›angezeigte‹ bzw. ›nicht angezeigte‹ oder allenfalls ›aufgelöste‹ Versammlungen.

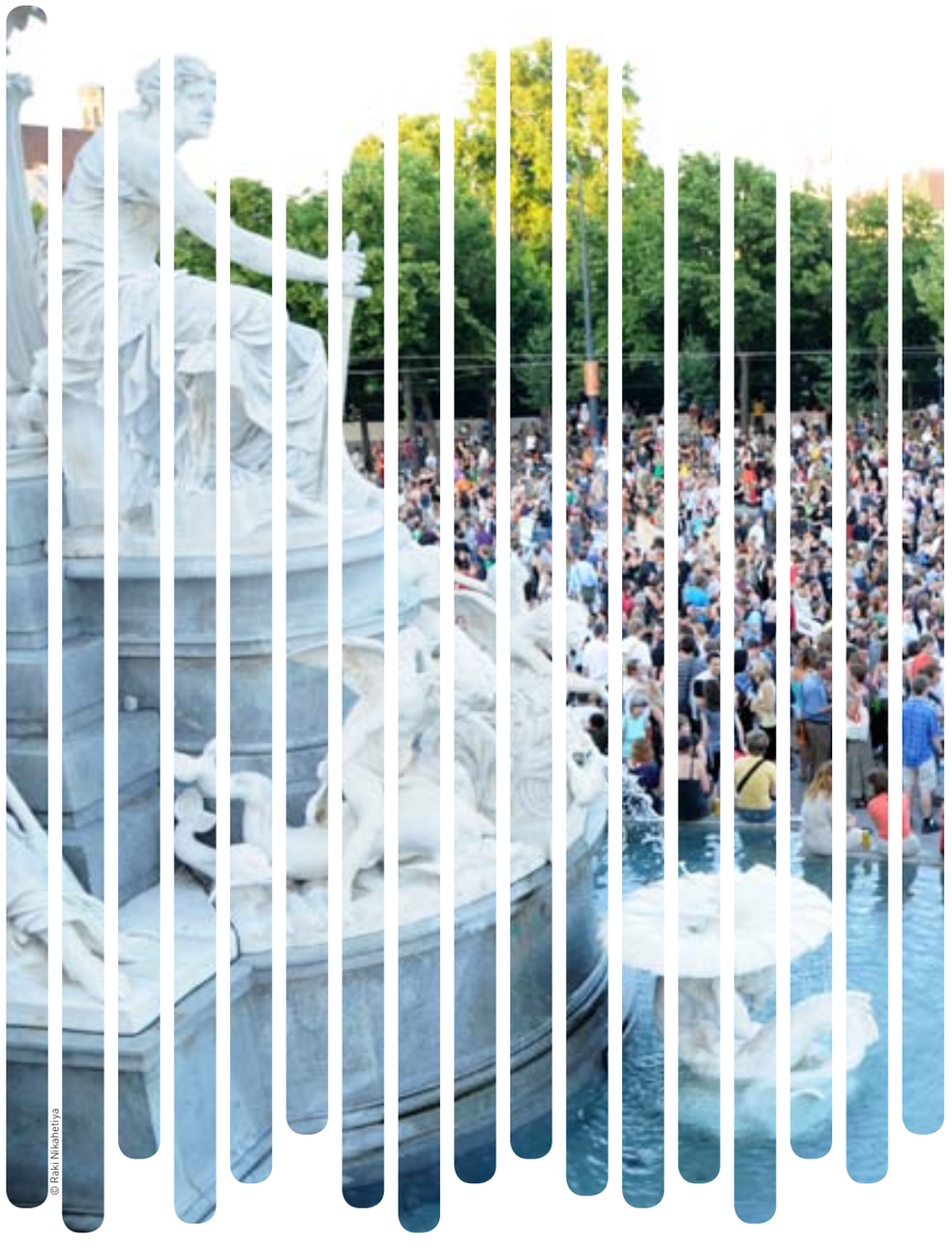
40 Bis zu 1 Jahr Strafdrohung bei Sprengung einer Versammlung (§ 284 StGB) , bis zu 6 Monate Strafandrohung bei Verhinderung oder Störung einer Versammlung (§ 285 StGB).

41 Eine Untersagung oder Auflösung einer Versammlung durch die Behörde darf nur stattfinden, wenn dies aus einem der in Art 11 Absatz 2 EMRK genannten Gründe stattfindet. Dies kann sein: im Interesse der nationalen und der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer.

Die VersammlungsanzeigerInnen und VersammlungsleiterInnen müssen nicht dieselben Personen sein. Die Anzeige kann als Fax geschickt werden, wobei die voraussichtliche Anzahl der TeilnehmerInnen, der Zeitraum, die Route bei Demonstrationen und die voraussichtlich verwendeten Mittel, wie Megafone oder Zelte, bekanntzugeben sind (Interview 15, 17 und 18).

Alle Einschränkungen des Rechts können von den OrganisatorInnen angefochten werden, jedoch werden Berufungen kaum genutzt. *›Versammlungen, deren Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft oder deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit oder das öffentliche Wohl gefährdet, sind von der Behörde zu untersagen‹* (§ 6 VersG). Wenn Gesetze direkt vor Ort der Versammlung verletzt werden oder Verstöße gegen das im Versammlungsgesetz verankerte Vermummungsverbot vorliegen (§ 9 VersG) sind die Behörden berechtigt Versammlungen sofort aufzulösen (§ 13 VersG), werden jedoch angehalten verhältnismäßig vorzugehen und die maßhaltendste Maßnahme zu treffen (§ 9 Abs 2 und 3 VersG).

Eine im Vorfeld der geplanten Versammlung von den Behörden kommunizierte Untersagung kann von den VeranstalterInnen bei den Behörden angefochten werden, was jedoch mit Kostenrisiken verbunden ist (Verfahrenskosten) und in der Praxis aufgrund langer Verfahrensdauer irrelevant ist und daher von zivilgesellschaftlichen Initiativen kaum genutzt wird (siehe auch unter Besonderheiten in der Praxis).



Bei Kundgebungen und Demonstrationen, die auf Privateigentum erfolgen, besteht die Gefahr, dass im Nachhinein zivilrechtlich wegen Besitzstörung (§ 339 ABGB)[42] geklagt wird (Interview 7, 18). Es können außerdem Schadensersatzforderungen entstehen, z. B. wenn Eigentum beschädigt wird (z. B. Rasen) oder wenn Unternehmen in ihrer Erwerbsfreiheit beschränkt worden sind (Interview 18).

BESONDERHEITEN IN DER PRAXIS

PRAXIS-INDIKATOREN

1. Es sind keine Fälle von Eingriffen in die Versammlungsfreiheit aufgetreten und jede Gruppe von Menschen kann sich im Einklang mit den gesetzlichen Bestimmungen an gewünschten Orten und Zeiten zusammenfinden.
2. Einschränkungen werden mit Erläuterungen des Grundes für jede Einschränkung der Versammlung unverzüglich und schriftlich an den/die VeranstalterIn übermittelt, um die Möglichkeit der Berufung zu garantieren.
3. Gleichzeitige, spontane und Gegenversammlungen können stattfinden und der Staat erleichtert und schützt Gruppen, die ihr Recht ausüben gegen Menschen, die sie daran hindern oder stören möchten.
4. Alle gesetzlichen bzw. durch die Behörden vorgeschriebenen Einschränkungen des Rechts können von den OrganisatorInnen angefochten werden.
5. Es wird keine unverhältnismäßige Anwendung von Gewalt durch die Vollzugsbehörden ausgeübt, inklusive präventive Festnahmen von OrganisatorInnen und TeilnehmerInnen.
6. Die Medien haben uneingeschränkten Zugang auf Versammlungen.

Die **politische Kultur** für die Ausübung des Menschrechts auf Versammlungsfreiheit hat sich in Österreich über viele Jahre entwickelt. In den meisten Fällen können sich zivilgesellschaftliche Initiativen ohne Einschränkungen versammeln. Vor allem etablierte und bekannte CSOs sind in der Regel mit keinen Schwierigkeiten in der Umsetzung von Demonstrationen und/oder Kundgebungen konfrontiert. Problematischer ist die Situation für kleine Initiativen oder lose Bündnisse, für die **Haftungsrisiken** existenzbedrohend werden können. Daher werden Versammlungen in vielen Fällen von größeren Organisationen wie der Österreichischen HochschülerInnenschaft (ÖH), politischen Parteien oder dem Österreichischen Gewerkschaftsbund angemeldet (Interview 18).

Da Versammlungen in Österreich nicht bewilligungspflichtig sind, sondern nur einer Nichtuntersagung bedürfen, ist es in der Praxis so, dass die Behörde die Anzeige der Versammlung im Falle einer Nichtuntersagung auf Verlangen schriftlich bestätigt (§ 2 Absatz 2 VersG). Die **Öffnungszeiten der für Versammlungsanzeigen zuständigen Landespolizeidirektion bzw. die Bezirksverwaltungsbehörde** (Bezirkshauptmannschaft oder Magistrat), führen dazu, dass in der Praxis die vorgeschriebene 24 Stunden-Frist der Anzeige z. B. am Freitagnachmittag für Versammlungen am Sonntag problematisch wird.

Die Sicherheitsbehörden gerieten in den letzten Jahren des Öfteren wegen der Untersagung von Kundgebungen in die Kritik von CSO-VertreterInnen. Als Beispiele können hier angeführt werden: Kein Europa des Rechtsextremismus (24. 01. 2014, Jetzt Zeichen Setzen)[43], LKW-Blockade Grenzübergang Grametten (31. 10. 2013, Verein Neue Thayatalbahn)[44], Rasen am Ring (IG Fahrrad, 22. 09. 2011), Wiener Akademikerball (WKR)-Ball-Demo (28. 01. 2011, Antinationales Bündnis Wien).

In der Causa Rasen am Ring wurde von der IG Fahrrad eine Beschwerde gegen den Bescheid der Bundesministerin für Inneres wegen Einschränkung der Versammlungsfreiheit angestrengt. Das Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofs (04. 03. 2014)[45] kritisiert, dass die Behörde die zu erwartenden ›schwerwiegenden‹ Behinderungen als Grund für das Verbot habe genügen lassen, obwohl es den VeranstalterInnen genau darum gegangen sei, öffentliche Verkehrsflächen für ihre Kundgebung zu benützen. Der Bund musste den Bescheid aufheben und die Prozesskosten in der Höhe von 2.856 Euro zahlen (VfGH 04. 03. 2014, B1008/2013)[46]. Auch die ÖH leitete rechtliche Schritte gegen die Untersagung der WKR-Ball-Demo vom 28. 01. 2011 ein. Am 14. März 2013 wurde vom VfGH ›zu Recht erkannt‹[47], dass allein der Umstand eines Risikos von Auseinandersetzungen nicht rechtfertigt eine geplante Versammlung zu untersagen. Ein vorbeugendes Versammlungsverbot ist nicht zulässig. Der angefochtene Bescheid wurde aufgehoben und der Bund wurde verpflichtet 2.400 Euro Prozesskosten zu übernehmen. Auch von den InterviewpartnerInnen wurden Repressionen durch Platzverbote und Untersagungen erwähnt (Interview 7, 17 und 19).

42 https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR12018065&ResultFunctionToken=e397f510-c7a1-4030-a445-049275355a23&Position=1&Kundmachungsorgan=&Index=&Titel=ABGB&Gesetzesnummer=&VonArtikel=&BisArtikel=&VonParagraf=339&BisParagraf=&VonAnlage=&BisAnlage=&Typ=&Kundmachungsnummer=&Unterzeichnungsdatum=&FassungVom=05.05.2014&NormabschnittnummerKombination=Und&ImRisSeit=Undefined&ResultPageSize=100&Suchworte abgerufen am 05. 05. 2014

43 http://www.jetztzeichensetzen.at/?page_id=797 abgerufen am 20. 05. 2014

44 http://www.werkstatt.or.at/index.php?option=com_content&task=view&id=952&Itemid=1 abgerufen am 30. 04. 2014

45 https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Vfgh/JFT_20140304_13B01008_00/JFT_20140304_13B01008_00.pdf abgerufen am 20. 05. 2014

46 ebd.

47 http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/3/7/0/CH0006/CMS1366099800122/ball_b1037-8.11.pdf abgerufen am 30. 04. 2014

Zur Auflösung von Versammlungen kommt es, wenn die Behörden eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit feststellen (§ 17 VersG und Interview 17). Eine Untersagung oder Auflösung durch die Behörde darf nur stattfinden, wenn dies aus einem der in Art 11 Absatz 2 EMRK genannten Gründe stattfindet, also im Interesse der nationalen und der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral oder des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer geschieht. Wann eine solche Gefährdung gegeben ist, liegt im Ermessen der handelnden BehördenvertreterInnen. Eine Verwaltungsübertretung begeht, wer an einer verbotenen Versammlung teilnimmt, wer bewaffnet an einer öffentlichen Versammlung teilnimmt oder wer nach Auflösung einer Versammlung den Versammlungsort nicht verlässt (VersG, Interview 17).

Die Polizei muss die Aufforderung zur Auflösung für alle verständlich kommunizieren. KundgebungsteilnehmerInnen, die der Aufforderung der Behörden die Versammlung zu verlassen nicht nachkommen, drohen Verwaltungsstrafen und andere Repressionen wie Einkesselung. Einkesselung bedeutet, dass VersammlungsteilnehmerInnen von der Polizei umrundet festgehalten werden und damit in ihren Freiheitsrechten beschränkt werden. In den meisten Fällen werden im Zuge dessen die Daten der eingekesselten Personen aufgenommen. Besonders problematisch waren u. a. die Akademiker-Bälle im Jahr 2010 und 2014, da KundgebungsteilnehmerInnen im Kessel ihren Grundbedürfnissen (z. B. die Möglichkeit Wasser zu trinken oder auf die Toilette zu gehen) über Stunden nicht nachkommen konnten (Interview 17 und 15).[48]

Nicht zulässig ist die Beobachtung einer Versammlung mittels Videokameras. Nach dem Sicherheitspolizeigesetz (§ 54 Absatz 4 SPG)[49] sind Videoaufnahmen nur zu veranlassen, wenn während der Versammlung gefährliche Angriffe gegen Leben, Gesundheit oder Eigentum von Menschen zu befürchten sind (Interview 12). Es kommt jedoch vor, dass die Polizei bei Versammlungen filmt, ohne sich auf die Grundlage des § 54 SPG zu stützen.[50] Begründet wird das mit Dokumentationszwecken des Vorgehens der eigenen Einheiten (§ 10 Richtlinienverordnung des Innenministeriums[51]).

In den Interviews wurde außerdem das **fehlende Wissen über die Versammlungsfreiheit und den Umgang mit Ermessensspielräumen** (Interview 7, 12, 15 und 18) seitens der Sicherheitsbehörden kritisiert. Viele österreichische Gemeinden sowie Städte haben wenig Erfahrung mit Versammlungen. Nach Ansicht von RechtsvertreterInnen und CSO-VertreterInnen zeigen sich Unterschiede innerhalb Österreichs, die von manchen als Willkür und fehlendes Know-How betrachtet werden. Fehlendes Wissen wird vor allem in ländlichen Regionen beobachtet. Dabei wurden Verwechslungen von politischen Veranstaltungen mit kostenpflichtig anzumeldenden Versammlungen wie Umzügen oder Untersagungen von Gegenversammlungen genannt (Interview 15 und 18).[52] Unwissen seitens der Behörden führt vor allem bei unerfahrenen AktivistInnen zur Aufgabe ihres Vorhabens eine Versammlung zu veranstalten, da – insbesondere in ländlichen Gebieten – eine ›Angst vor der Obrigkeit‹ vorhanden ist. Außerdem wird von gesellschaftlichem Druck berichtet, d. h. dass zivilgesellschaftliches Engagement im Alltag für manche negative Konsequenzen hat, weil es sanktioniert wird. Um keine Jobs, Genehmigungen oder Aufträge zu verlieren, kann es vorkommen, dass sich Personen daher nicht an Bürgerinitiativen z. B. gegen Autobahnbau beteiligen (Interview 15 und 19).

Die InterviewpartnerInnen orten **auch bei CSOs Unwissen**, und empfehlen, dass diese sich über ihre Rechte und Möglichkeiten besser informieren und durch staatliche Institutionen besser informiert werden. In der jährlich von Greenpeace, Attac und Südwind veranstalteten Aktionsakademie wird beispielsweise einer breiteren Öffentlichkeit aktionistisches Know-How, zum Transport politischer Botschaften, vermittelt (Interview 15). Eine weitere Möglichkeit um Wissen zur Versammlungsfreiheit zu verbreiten ist, wie bei der CSO Südwind, Handbücher herauszugeben, die u. a. über das Prozedere bei Versammlungsanzeigen aufklären (Interview 18).

48 http://fm4.orf.at/stories/1637944/?page=2 abgerufen am 05. 05. 2014

49 https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005792 abgerufen am 29. 04. 2014

50 http://papiertiger.noblogs.org/files/2013/04/auskunft-bpd-%C3%BCberwachung.png abgerufen am 16. 05. 2014

51 https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10005857 abgerufen am 16. 05. 2014

52 Kirchtage oder Feuerwehrfeste sind nämlich kostenpflichtig bei Magistraten und Bezirksbehörden zu melden und fallen nicht unter das Versammlungsgesetz (Interview 15). Grundsätzlich sind Versammlungen, die auf Straße bzw. öffentlichen Plätzen stattfinden, auch nach der Straßenverkehrsordnung anzuzeigen (StVO § 86).

Die Teilnahme oder Anzeige einer Versammlung kann rechtliche Konsequenzen bedeuten. Zu den Pflichten der VeranstalterInnen gehört es, für die Wahrung der friedlichen Versammlung durch Vorkehrungen, wie OrdnerInnen, zu sorgen (§ 11 VersG). AnzeigerInnen von Versammlungen, können bei eventuellen Schwierigkeiten rechtlich zur Rechenschaft gezogen werden. Haftungsrisiken werden dabei als besonders problematisch betrachtet (Interview 18). Sie können außerdem wie TeilnehmerInnen von harten Strafandrohungen in Zusammenhang mit dem Vorwurf des **›Landfriedensbruch‹ (§ 274 StGB)** betroffen sein. Aktuell zum 1. Mai 2014 ermittelt die Staatsanwaltschaft auf Basis des Landfriedensbruchsparagraphen gegen ›rund 500 noch unbekannte Personen‹. Das bedeutet, dass friedliche DemonstrationsteilnehmerInnen allein aufgrund ihrer Teilnahme *›an einer Zusammenrottung einer Menschenmenge, die darauf abzielt, daß unter ihrem Einfluß ein Mord (§ 75), ein Totschlag (§ 76), eine Körperverletzung (§§ 83 bis 87) oder eine schwere Sachbeschädigung (§ 126) begangen werde‹* strafrechtlich belangt werden können, *›wenn es zu einer solchen Gewalttat gekommen ist‹*.[53]

2002 wurde unter der ÖVP-FPÖ Regierung das **Vermummungsverbot** gesetzlich eingeführt (§ 9 Absatz 1 VersG). Das Verhüllen oder Verbergen der Gesichtszüge oder das Mitführen von Gegenständen, die *›ihrem Wesen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern‹* (VersG § 9) können demnach mit Freiheitsstrafen bis zu sechs Wochen und Geldstrafen belangt werden. Dieses Vermummungsverbot wurde medial auch im Zuge des Akademikerballs 2014 diskutiert, da dieses Verbot des Verhüllens im Winter, etwa durch Mützen und Schals, ausgeweitet auf neun Wiener Bezirke als überzogen beurteilt wurde.[54] Die oben genannten Strafandrohungen dienen nach Meinung der CSO-VertreterInnen auch dazu, Personen massiv einzuschüchtern (Interview 17 und 18).[55]

In Österreich werden nach Anzeige Untersagungen mit Erläuterungen eines Grundes den VeranstalterInnen übermittelt. Wie oben dargestellt, gibt das österreichische Recht VeranstalterInnen die Möglichkeit gegen Untersagungen Beschwerde einzulegen. Die meisten machen davon jedoch aufgrund des hohen Aufwands und einer Verfahrensdauer von meist mehr als zwei Jahren nicht Gebrauch. Denn selbst wenn das Verfahren gewonnen und die Bescheide nachträglich aufgehoben werden, ist der Anlass für die Kundgebung schon längst verstrichen und die Aufhebung damit für die VeranstalterInnen in der Praxis irrelevant (Interview 7, 15 und 19). **Die Möglichkeit einer zeitgerechten Berufung ist demnach praktisch nicht gegeben.** Die Versammlung kann nur an einen anderen Ort, zu einer anderen Zeit und auf andere Veranstaltungsform ausweichen (Interview 7 und 18). In Deutschland gibt es die Möglichkeit, Eilverfahren bei Verwaltungsgerichten anzustrengen, um noch rechtzeitig vor Versammlungsbeginn zu seinem Recht zu kommen (Gaßner, 2012).[56]

In Österreich werden Gruppen, die ihr Recht auf Versammlungsfreiheit ausüben, durch die Behörde gegen Menschen, die sie daran hindern oder stören möchten, in der Praxis geschützt (Interview 7). Gleichzeitige, spontane Gegenversammlungen, die nicht rechtswidrig sind, können stattfinden. Erwähnenswerte Versammlungen und Gegenversammlungen, bei denen es zu Untersagungen kam, fanden in letzter Zeit in Österreich in Zusammenhang mit dem Akademiker-Ball (früher WKR-Ball) in der Wiener Hofburg statt. 2014 hat es dazu drei angezeigte Demonstrationen gegeben. Von einem / einer InterviewpartnerIn wurde kritisiert, dass die Polizei empfohlen hat, ein Gedenken von KZ Opfern und eine Demonstration der FPÖ auf demselben Platz (Maria-Theresia-Platz) abzuhalten, da der Platz vor der Hofburg zur gesperrten Zone (Platzverbot) erklärt wurde (Interview 15).[57]

Als Beispiele für nicht angezeigte Kundgebungen in Österreich können die ›Donnerstagsdemonstrationen‹ gegen die ÖVP-FPÖ Regierung ab dem Jahr 2000 genannt werden oder auch die Veranstaltung ›Critical Mass‹, bei welcher einmal im Monat Fahrräder in großer Zahl auf Wiens Straßen unterwegs sind. Bei solchen Versammlungen versucht die Polizei spontan den Verkehr aufzuhalten und umzuleiten. Unangezeigte Versammlungen können von der Polizei aufgelöst werden. Strafen sind oft wegen der Verwaltungsübertretung zu bezahlen, wenn TeilnehmerInnen die Kundgebung nicht verlassen. (Interview 17). Modern geworden sind auch Flash-Mobs als nicht angemeldete Versammlungen,

53 http://albertsteinhauser.at/2014/03/25/missbrauchsgefahr-landfriedensbruch abgerufen am 30.04.2014

54 http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/wien/stadtpolitik/601803_Polizei-verordnet-Vermummungsverbot.html abgerufen am 30.04.2014

55 Die Teilnahme an nicht angemeldeten Kundgebungen kann von den Behörden mit einer Verwaltungsstrafe (§ 19a VersG) sanktioniert werden.

56 http://www.bverfg.de/entscheidungen/qk20010712_1bvq002801.html oder http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20090217_1bvr249208.html abgerufen am 30.04.2014

57 http://derstandard.at/1389857986021/Akademikerball-Kundgebung-abgesagt abgerufen am 30.04.2014

bei welchen weniger politische Anliegen verfolgt werden. Da solche Versammlungen sehr schnell wieder vorbei sind, greift die Polizei kaum ein (Interview 15 und 17). Der Schutz der Polizei ist bei angezeigten Veranstaltungen ein Vorteil, wenn z. B. der Verkehrsstrom großräumig umgeleitet werden muss.

Von den InterviewpartnerInnen wurde kein konsistentes Vorgehen bei der Nicht-Untersagung von Gegenversammlungen wahrgenommen. Diese Inkonsistenz kann unverhältnismäßig sein, wenn Veranstaltungen längerfristig geplant und beworben werden und dann kurzfristig aus für VeranstalterInnen nicht nachvollziehbaren Gründen untersagt werden (Interview 7, 15, 17 und 18).

Gewalt durch die Polizei gegen VersammlungsteilnehmerInnen kommt in Österreich vor. Sehr oft können österreichische StaatsbürgerInnen ihr Recht auf Versammlungsfreiheit ausüben und werden von den Behörden darin geschützt. Von den InterviewpartnerInnen wurde jedoch Kritik am Einsatz von Gewalt in einigen Fällen durch die Vollzugsbehörden geäußert (Interview 12, 15, 17 und 18). Die Thematik der polizeilichen Behandlung und Kontrolle von VersammlungsteilnehmerInnen wird in der Literatur als ›Policing of protest‹ bezeichnet. Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (§ 29 Sicherheitspolizeigesetz) soll möglichen Straftaten präventiv vorgebeugt bzw. sollen begangene Straftaten geahndet werden.[58]

58 Diplomarbeit ›Polizei und das Problem der Gewalt‹ von Samuel Zsvikovits (2012) unter http://othes.univie.ac.at/18219/1/2012-01-29_0105040.pdf abgerufen am 05.05.2014

Einsatz von Gewalt gegen DemonstrantInnen war in den letzten Jahren insbesondere bei den jährlichen Demonstrationen gegen den Akademikerball (früher WKR-Ball) oder bei den Demonstrationen gegen das ›Heldengedenken‹ der deutschnationalen Burschenschaft Olympia, bei den Studentenprotesten (unibrennt) oder bis vor einigen Jahren den Opernball-Demos zu beobachten. Versammlungsteilnehmende sind – wenn es zum Einsatz von Gewalt kommt – mit dem **Einsatz von Schlagstöcken und Pfeffersprаydosen, Fixieren von DemonstrationsteilnehmerInnen am Boden**, **Einkesselungen oder dem Einsatz von Wasserwerfern** konfrontiert.[59] Von Seiten der CSO-VertreterInnen wurde außerdem von überzogenem Verhalten der Polizei durch Personenkontrollen oder Verhaftungen gesprochen (Interview 15, 17 und 18).

Die Wahrscheinlichkeit für den Einsatz von Gewalt gegen VersammlungsteilnehmerInnen ist dann besonders hoch, wenn die Polizei in den Reihen der DemonstrantInnen gewaltbereite TeilnehmerInnen vermutet. Diese Vermutungen können falsch sein und ein überzogenes Verhalten der Behörden nach sich ziehen. Als besonders problematisch wird betrachtet, dass dadurch in vielen Fällen auch friedliche TeilnehmerInnen von Polizeigewalt betroffen sein können. Das Innenministerium setzte in den letzten Jahren Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte. 1999 wurde der Menschenrechtsbeirat eingerichtet. Ende 2009 wurde das Programm POLIZEI.MACHT.MENSCHENRECHTE[60] gestartet, das Menschenrechtsbildung im konkreten organisatorischen und handlungsspezifischen Rahmen stärker in der Ausbildung von PolizistInnen verankert.

Es wird empfohlen in der **Kommunikation vor und während Kundgebungen auf Gewaltandrohungen** zu verzichten, um bei den Sicherheitsbehörden nicht den Eindruck der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu provozieren. (Interview 7).

Es ist im Fall von unverhältnismäßiger Gewaltanwendung oder anderen unverhältnismäßigen Maßnahmen durch die Polizei, davon betroffenen VersammlungsteilnehmerInnen möglich, **Maßnahmenbeschwerden** (Art 130 Absatz 1 Ziffer 2 Bundesverfassungsgesetz sowie § 88 Sicherheitspolizeigesetz) zu erheben. Diese Möglichkeit ist jedoch mit relativ **hohen finanziellen Risiken** verbunden. Bis 2013 wurde bei Verlust des Verfahrens eine Pauschale von ca. 830 Euro[61] eingehoben. Mittlerweile gibt es eine weniger klar definierte Regelung, die jedoch ähnlich hohe Kosten bei Verlust erwarten lässt. [62]

Damit das Fehlverhalten einzelner PolizistInnen geahndet werden kann, müssen VersammlungsteilnehmerInnen die handelnden PolizistInnen identifizieren können. Jedoch wird berichtet, dass PolizistInnen sich zum Teil weigern Dienstnummern bekanntzugeben. Es wird daher empfohlen, dass ähnlich wie in anderen Ländern z. B. Deutschland je nach Einsatz unterschiedliche **Erkennungsnummern sichtbar an Uniformen** angebracht werden (Interview 17).

Die Medien haben im Allgemeinen angemessenen Zugang zu Versammlungen. Jedoch wurde beispielsweise durch das Platzverbot beim Akademiker-Ball im Jahr 2014 die Pressefreiheit durch eingeschränkten Zugang der MedienvertreterInnen zu den Versammlungen und Gegenversammlungen beschnitten (Interview 7). Von RechtsvertreterInnen und CSO-VertreterInnen wurde dies als ungerechtfertigt eingeschätzt (Interview 7, 12, 15, 18 und 19). Die Berichterstattung war nur unter Polizeikontrolle für JournalistInnen (embedded journalism) möglich.[63] Dies traf kleine zivilgesellschaftlich organisierte Medien (z. B.: freie Radios) härter als große Medienunternehmen, wie den ORF und die Neue Kronen Zeitung, weil sie von den Behörden nicht so privilegiert behandelt wurden (Interview 7 und 18). Am 20. Mai 2014 kritisierte der Österreichische Journalisten Club in einer Presseaussendung ›die massiven Angriffe der österreichischen Sicherheitsorgane gegen Journalistinnen und Journalisten‹ bei der Demonstration der rechtsgerichteten Identitären wenige Tage zuvor und kündigten eine Meldestelle für Verstöße gegen die Pressefreiheit in Österreich an[64]. Anlass für diese Maßnahme war die Entscheidung Wiener PolizistInnen JournalistInnen und einer Vertreterin der Volksanwaltschaft bei der Demonstration wiederholt den Durchgang im Bereich des Volkstheaters zu verwehren.

Darüber hinaus kam die Kritik auf, dass JournalistInnen aus vorauseilendem Gehorsam gegenüber MedieneigentümerInnen oder AnzeigenkundInnen oft gar nicht über manche Versammlungen berichten. Im öffentlichen Auftrag wäre es aber wünschenswert, wenn über politische Versammlungen berichtet würde (Interview 15 und 19).

Weitere Themen, die in Zusammenhang mit Versammlungsrecht von InterviewteilnehmerInnen angesprochen wurden:

Im österreichischen Strafrecht (StGB) stehen diverse Bestimmungen in Widerspruch zur Meinungs- oder Versammlungsfreiheit. Diese Einschränkungen von zivilgesellschaftlichem Engagement können sich gegen die Arbeit von CSOs richten (Interview 7, 12, 15, 18 und 19). Problematisch für Organisationen ist der **Vorwurf der ›Nötigung‹** (§ 105 ff StGB). Wenn Kampagnenorganisationen Unternehmen mit dem Vorwurf der schlechten Unternehmensführung oder Umweltschädigung öffentlich unter Druck setzen, laufen sie Gefahr, wegen Nötigung angeklagt zu werden. Diese Paragraphen sind u. a. im Verfahren gegen TierschützerInnen (VGT) zum Einsatz gekommen.

Außerdem wurde 2013 wegen **›Aufforderung zu mit Strafe bedrohten Handlungen und Gutheißung von mit Strafe bedrohten Handlungen‹** (§ 282 Absatz 2 StGB)[65] gegen den Flüchtlingshelfer Michael Genner der CSO Asyl-in-Not ein Strafantrag gestellt. Er hätte *›eine vorsätzlich begangene, mit einer ein Jahr übersteigenden Freiheitsstrafe bedrohte Handlung in einer Art gutgeheißen, die geeignet ist, das allgemeine Rechtsempfinden zu empören oder zur Begehung einer solchen Handlung aufzureizen‹*. Dafür hätten ihm bis zu zwei Jahre Gefängnis drohen können.[66] Er habe öffentlich daraufhin gewiesen, dass Schlepper Menschen die Flucht vor Verfolgung, Folter und Mord ermöglichen und ›sozial nützliche Arbeit‹ verrichten würden. Der Tatbestand der Gutheißung der Schlepperei bezieht sich auf ein Statement auf einer Website, die nur auszugsweise wiedergegeben und bei der Staatsanwaltschaft zur Anzeige gebracht wurde (Interview 12).[67] Die Oberstaatsanwaltschaft hat der Staatsanwaltschaft die Weisung erteilt, ihren ›Strafantrag‹ zurückzuziehen.[68]

59 Bericht des Menschrechtsbeirates 2010 unter http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_MRB/mrb/jahresberichte/files/jahresbericht_2010.pdf oder Youtube.com: Polizeiskandal am WKR Ball 1 – Pfefferspray. Hochgeladen von Yukterez am 05.02.2010. Online auf der Seite: https://www.youtube.com/watch?v=v0qQrod-5Rw&feature=related und http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXI/J/J_02437/fnameorig_000000.html abgerufen am 05.05.2014.

60 http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_Service/Aus_dem_Inneren/Die_Polizei_als_Menschenrechtsschutzorganisation.pdf abgerufen am 05.05.2014

61 http://ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006126&Fassung-Vom=2013-05-19 abgerufen am 20. 05. 2014

62 http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR40152554 abgerufen am 19. 05. 2014

63 http://derstandard.at/1389857991064/Akademikerball-Journalistengewerkschaft-kritisiert-Platzverbot abgerufen am 05. 05. 2014

64 http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20140520_OTS0104/aufruf-an-journalistinnen-meldet-verstoesse-gegen-die-pressefreiheit abgerufen am 21. 05. 2014

65 https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR12029831 abgerufen am 30. 04. 2014

66 http://www.asyl-in-not.org/php/die_freiheit_der_medien_steht_auf_dem_spiel,20714,34967.html abgerufen am 30. 04. 2014

67 http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/oesterreich/politik/605722_Posse-um-Anklage-gegen-Asylhelfer-Michael-Genner.html abgerufen am 10. 03. 2014

68 http://www.asyl-in-not.org/php/ein_sieg_der_solidaritaet,20714,35031.html abgerufen am 30. 04. 2014

VERBESSERUNGSPOTENZIALE

An die Adresse der Gesetzgebung
Es können folgende Verbesserungspotenziale identifiziert werden

1. Eine **explizite Anpassung** des **Versammlungsgesetzes** an die Erfordernisse der **EMRK und des IPBPR bei gleichzeitiger Rücknahme des Vorbehalts zum IPBPR.**
2. Konkret betrifft das z. B. die Möglichkeit von EU-BürgerInnen sowie von Drittstaatsangehörigen in Österreich Versammlungen abzuhalten, zu leiten oder als OrdnerInnen aufzutreten.
3. Aktuell gibt es in Österreich keinen **zeitgerechten Beschwerdemechanismus**, der es erlaubt, wegen eines ungerechtfertigten Untersagungsbescheids im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens sein Recht auf Versammlungsfreiheit noch vor dem anvisierten Versammlungstermin einzufordern. Eine Möglichkeit zur Verbesserung wären **Eilverfahren** an Verwaltungsgerichten, wie es sie in Deutschland bereits gibt.
4. **Maßnahmenbeschwerden** gegen unverhältnismäßige Maßnahmen der Sicherheitsbehörden zu erheben, sind mit einem relativ hohen Kostenrisiko bei Verlust des Verfahrens verbunden und werden nur selten genutzt. Das Kostenrisiko sollte reduziert werden, um Menschen mit geringem Einkommen nicht von der Möglichkeit eine Maßnahmenbeschwerde einzureichen abzuhalten.
5. Um das Fehlverhalten einzelner PolizistInnen tatsächlich ahnden zu können, wird empfohlen, dass ähnlich wie in anderen Ländern, z. B. Deutschland, je nach Einsatz variierende **Erkennungsnummern sichtbar an Uniformen** angebracht werden (Interview 17).
6. Das Prinzip der Deeskalation soll bei der Vorbereitung und Durchführung von Einsätzen bei Versammlungen **systematisch verankert** werden. Großräumige Platzverbote und **eskalatives Vorgehen wie Kesselbildung und Einsatz von Gewalt bei Versammlungen** sind unbedingt zu vermeiden.
7. **Verwaltungsstrafen** gegen VersammlungsteilnehmerInnen sollen nur in rechtlich begründeten Fällen und **nicht als repressive Maßnahmen** eingesetzt werden.
8. Etwaiges Fehlverhalten wie die nicht-verhältnismäßige Ausübung von Gewalt durch die Polizei soll durch **polizeiinterne und polizeiexterne Kontrollen** erfasst werden. Die Feststellung von unverhältnismäßiger Gewaltanwendung soll für die handelnden Personen Konsequenzen durch die Disziplinarbehörde bedeuten, die eine tatsächliche Präventivwirkung entfalten.
9. Die **Videoüberwachung** von Kundgebungen soll tatsächlich nur bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingesetzt werden.
10. **Strafrechtliche Vorwürfe** des ›Landfriedensbruch‹ (§ 284 StGB), der ›Nötigung‹ (§ 105 ff StGB) und die ›Aufforderung zu mit Strafe bedrohten Straftaten und Gutheißung von mit Strafe bedrohten Straftaten‹ (§ 282 StGB) sollen abgeschafft oder zumindest so **modifiziert** werden, dass sie keine Möglichkeit bieten zivilgesellschaftliches Engagement zu kriminalisieren (Interview 7, 12 und 18).
11. Das Recht auf Versammlungsfreiheit soll **auch für Menschen ohne österreichische Staatsbürgerschaft**, egal welcher Herkunft, in nationales Recht umgesetzt werden.
12. Grundsätzlich soll das **Wissen um Relevanz und Bedeutung der Versammlungsfreiheit** in der gesamten Bevölkerung **gestärkt** werden. Das Verständnis und Wissen der Bevölkerung über ihre eigenen Rechte, das Wesen und die Wirkungsweise politischer Versammlungen ist in einer Demokratie unerlässlich. Eine Möglichkeit dafür ist dem Versammlungsrecht im Rahmen der politischen Bildung an Schulen eine stärkere Bedeutung zu geben.
13. Sowohl in Städten als auch in ländlichen Gebieten soll das **Wissen der Sicherheitsbehörden** über das Recht auf Versammlungsfreiheit und damit zusammenhängenden Modalitäten gestärkt werden, um Fehlentscheidungen und damit Eingriffen in die Versammlungsfreiheit, wie unzulässige Untersagungen von Versammlungen, vorzubeugen.
14. Unbedingter Schutz und Gewährleistung der Pressefreiheit durch die Exekutive.

An die Adresse der CSOs und ihrer Interessenvertretungen

1. Um bei Sicherheitsbehörden nicht den Eindruck der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu erwecken und damit repressives Vorgehen der Behörden (Platzverbote, Untersagungen) zu provozieren, wird empfohlen in der **Kommunikation vor und während Versammlungen auf Gewaltandrohungen** zu verzichten.
2. Das **Verständnis und Wissen** innerhalb des CSO-Sektors über Versammlungsfreiheit und die damit verbundenen politischen Rechte sind **ausbaufähig**. Best-Practice Modelle wie Aktionsakademien, Handbücher, Seminare sollten verstärkt umgesetzt werden.
3. Die **Medienberichterstattung** über Versammlungen bzw. Proteste spielt eine gewichtige Rolle. Eine politische Kultur, in der Versammlungen als ein wertvoller Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft betrachtet werden, ist eine wichtige Voraussetzung für Active Citizenship (Interview 15). Strategische Kommunikation der Anliegen, Ursachen und Notwendigkeit von Protestaktionen sollte integraler Bestandteil von Versammlungen werden.

© samylenko/iStock/Thinkstock

4. Zugang zu finanziellen Ressourcen

In diesem Abschnitt wird die Frage aufgeworfen, ob zivilgesellschaftliche Organisationen (CSOs) in Österreich ihre finanziellen Mittel aus verschiedenen in- und ausländischen Quellen frei suchen und sichern können. Beim Thema Finanzierung unterscheiden sich CSOs deutlich von gewinnorientierten Organisationen. CSOs verfolgen gemeinnützige Ziele und sind gemäß Statuten oder Förderbedingungen nicht berechtigt, erwirtschafte Überschüsse an die EigentümerInnen auszuschütten. Finanzierungsaufgaben sind daher Mittel zum Zweck und werden gerade bei kleineren Organisationen oft als ›notwendiges Übel‹ betrachtet, da eine hohe Identifikation mit ihren inhaltlichen Aufgaben oder der Mission im Vordergrund steht. Die Einkünfte aus Spenden oder öffentlichen Förderungen lassen sich nicht mit hoher Planungssicherheit vorhersagen. Es dominieren daher Überlegungen zur Aufrechterhaltung der Liquidität, Fragen der Rentabilität sind eher sekundär (Littich / Schober 2013).

CSOs übernehmen öffentliche Dienstleistungen und decken soziale Dienstleistungsbedarfe ab, die weder vom Markt noch von der öffentlichen Hand in der benötigten Menge bzw. Qualität angeboten werden. Sie übernehmen eine bedeutende gesellschaftliche Rolle, gleichzeitig sind sie oft mit finanziellen Unsicherheiten und Herausforderungen konfrontiert. Diese bestehen darin, **durch einen geeigneten Finanzierungsmix soziale und wirtschaftliche Ziele miteinander zu verknüpfen**. Während rund 53% der Einnahmen von CSOs von der öffentlichen Hand und 36% aus Markteinnahmen stammen, werden rund 11% der Einnahmen durch Spenden und Sponsoring aufgebracht (Schneider et al. 2010).

RECHTLICHE REGELUNGEN

RECHTLICHE REGELUNGEN-INDIKATOREN

1. Die Gesetzgebung ermöglicht es CSOs, wirtschaftlich als Marktanbieter tätig zu sein.
2. CSOs dürfen finanzielle Mittel aus dem Ausland annehmen.
3. CSOs dürfen finanzielle Mittel, z. B. Finanzierungen von Einzelpersonen, Unternehmen und anderen Quellen erhalten.

Die Gesetzgebung in Österreich unterscheidet grundsätzlich nicht zwischen Profit- oder Nonprofit Organisationen, wenn es darum geht, als Marktanbieter wirtschaftlich tätig zu sein. Je nach Aufgaben und Funktionen der CSOs gestalten sich die Möglichkeiten, Markteinnahmen zu generieren jedoch sehr unterschiedlich. **Markterlöse** spielen vor allem bei CSOs eine Rolle, die Dienstleistungen anbieten, wie z. B. Leistungsentgelte, die bei Selbstbehalten (z. B. bei Pflegeleistungen) anfallen, Gebühren (z. B. Museumseintritte) sowie kostendeckende Einnahmen aus dem Verkauf von missionsbasierten Leistungen (z. B. private nicht gestützte Pflegeberatung). Typisch für CSOs ist dabei, dass EmpfängerInnen und ZahlerInnen einer Leistung häufig nicht ident sind, wie etwa bei Leistungsverträgen mit der öffentlichen Hand, Transfers von anderen CSOs oder Sponsoring bzw. Unternehmenspartnerschaften im Rahmen von Corporate Social Responsibility. NPOs mit der Funktion der Interessenvertretung und / oder Gemeinschaftsbildung haben im Gegensatz zu Dienstleistungs-NPOs meist keine oder nur einen geringen Anteil an Verkaufserlösen. Da sich insbesondere erstere auch eine Unabhängigkeit vom Staat bewahren möchten, beziehen sie ihre Einkünfte oft nur aus Mitgliedsbeträgen und Spenden (Littich / Schober 2013).

CSOs können hinsichtlich ihrer Finanzierungsquellen **unterschiedlich stark diversifiziert** sein. Es gibt CSOs, die lediglich eine Finanzierungsquelle (z. B. Mitgliedsbeiträge, Förderungen) nutzen, aber auch solche, die mehr als zehn Finanzierungsquellen haben. Durchschnittlich nutzen CSOs in Österreich 5,2 Quellen (Schober et al. 2011). Die Kunst der Finanzierung liegt in der Aufrechterhaltung der Liquidität auch abseits von Markterlösen.[69] In Österreich spielt hierbei die öffentliche Hand als Financier eine bedeutende Rolle. Bei einer hohen Abhängigkeit von Mitteln der öffentlichen Hand, können Einschränkungen der staatlichen

69 CSOs dürfen Rücklagen bis zur Höhe eines Jahresbudgets bilden. Darüber hinaus kann die steuerliche Begünstigung aberkannt werden, wenn keine großen Investitionsvorhaben anstehen und der Verein weiterhin Überschüsse erwirtschaftet (Höhne et al. 2009).

© Alex Bramwell/Hemera/Thinkstock

Ausgaben Probleme bei der Aufrechterhaltung des Leistungsangebots zur Folge haben. Problematisch sind auch mitunter übliche Regelungen in Förderverträgen und Verordnungen, wonach Einnahmen abseits von öffentlichen Förderungen letztere um diesen Betrag reduzieren. Dadurch wird der Handlungsspielraum der CSOs stark eingeschränkt.

Alternative Finanzierungsquellen können aus dem Bereich **(Venture)-Philanthropie** und zum Teil von **gemeinnützigen Stiftungen** stammen. Grundsätzlich werden unter Venture Philanthropie Großspenden von vermögenden Privatpersonen oder Unternehmen, teilweise über Stiftungen vermittelt, verstanden (Pepin 2005). Die Gebenden involvieren sich hierbei oft weit stärker als herkömmliche SpenderInnen und entscheiden über die Mittelverwendung mit. Derzeit werden in Österreich zwischen 1–5 Euro pro Jahr und Einwohner aus Stiftungen für gemeinnützige Zwecke ausgeschüttet. Dieser Beitrag ist äußerst gering im Vergleich zu beispielsweise Deutschland (180–230 Euro) (Schneider et al. 2010). Dies liegt u. a. an steuerrechtlichen Rahmenbedingungen, die zwar Privatstiftungen ermöglichen, aber eher auf eigennützige Stiftungen gemünzt sind. In Österreich gibt es derzeit Bestrebungen einen (eigenen) rechtlichen Rahmen für gemeinnützige Stiftungen zu etablieren, was auch im Regierungsprogramm 2013–2018 verankert ist[70].

Bei Finanzierungen durch **Spenden** kann von unterschiedlichen Quellen ausgegangen werden. Die Spenden können von Einzelpersonen, Unternehmen oder Stiftungen kommen. Das öffentliche Spendensammeln ist in Österreich Ländersache und durchwegs bewilligungspflichtig. Spendenaufrufe, die auf dem Postweg oder über die Massenmedien erfolgen, sind von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Auch für Sammlungen von Gebietskörperschaften, politischen Parteien, Kirchen, Schulen, der Feuerwehr, dem Roten Kreuz usw. sehen die Sammlungsgesetze Ausnahmen vor, die sich allerdings von Bundesland zu Bundesland unterscheiden. Grundsätzlich bewilligungspflichtig ist die öffentliche Mitgliederwerbung wenn etwa ›nach der Art und dem Umfang der Aufforderung oder den sonstigen Umständen anzunehmen ist, dass es sich hiebei nicht ernstlich um die Herbeiführung eines dauernden Verhältnisses zum Verein, sondern vielmehr nur um die Erlangung von Geld oder von anderen Leistungen handelt‹ (§ 2 Abs 4 NÖ Sammlungsgesetz). Die Anwerbung von fördernden Mitgliedern unterliegt dann nicht den Sammlungsgesetzen, wenn ihre Rechte und Pflichten in der Satzung klar festgelegt sind, wobei es durchaus zulässig ist, wenn der vorrangige Zweck der Mitgliedschaft in der Leistung finanzieller Zuwendungen besteht.[71]

Im Allgemeinen dürfen CSOs finanzielle Mittel aus dem **Ausland** annehmen. Größere, international tätige Organisationen errichten zu diesem Zweck meistens Zweigvereine in den jeweiligen Ländern. Aber auch die Annahme von Spenden aus dem Ausland durch nur in Österreich tätige CSOs ist unproblematisch. Nach dem EU-Recht sind Spenden nicht vom Anwendungsbereich der Niederlassungsfreiheit erfasst, jedoch unterliegen Spendentransfers der Kapitalverkehrsfreiheit. Der Grund ist, dass Spenden mangels eines Entgeltcharakters keine Erwerbstätigkeit begründen (Achatz 2006). Laut § 40 Abs.1 Z2 BWG[72] sind in Österreich (zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Terrorismusfinanzierung) Einzahlungen ab 15.000 Euro zu identifizieren. Die Finanztransaktionen innerhalb des europäischen Raumes können mittels SEPA-Überweisungen problemlos abgewickelt werden. Außerhalb des Euro-Raumes wird für größere Beträge i.d.R. auf Devisentransaktionshändler, wie Western Union, zurückgegriffen, die sämtliche damit verbundenen administrativen Erfordernisse erledigen (Interview 20).

Bei Spenden aus dem Ausland kommt es manchmal zu Problemen, wenn der / die SpenderIn die Spende von der Steuer absetzen will. Dazu muss die begünstigte CSO die dafür notwendigen Voraussetzungen im Ursprungsland der Spende erfüllen. Da es in Österreich keinen **Feststellungsbescheid über die Gemeinnützigkeit** gibt (s. Kapitel 5), bedeutet dies eine Einschränkung für Spenden aus dem Ausland. Betroffene CSOs greifen deshalb manchmal auf den Spendenbegünstigungsbescheid oder das Spendengütesiegel zurück, um indirekt die Gemeinnützigkeit nachzuweisen, das gelingt aber nicht immer (Interview 20).

70 http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264 abgerufen am 05.03.2014.

71 Rechtsgutachten ›Öffentliches Sammeln und Fördermitgliederwerbung‹, erstellt von o. Univ.-Prof. Mag. Dr. Bernd-Christian Funk im Auftrag des Fundraising Verbandes Austria, Mai 2010.

72 http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004827 abgerufen am 05.05.2014

BESONDERHEITEN IN DER PRAXIS

PRAXIS-INDIKATOREN

1. Rechtsvorschriften zu wirtschaftlichen Aktivitäten von CSOs werden implementiert und sind nicht diskriminierend für CSOs.
2. Es gibt keine Einschränkungen (z. B. Hürden bei der Verwaltung oder Finanz, oder Kanalisierung von Fonds über spezifische Stellen) für den Erhalt von ausländischen Finanzmitteln durch CSOs.
3. Der Erhalt von finanziellen Mitteln von Einzelpersonen, Unternehmen und anderen Quellen ist einfach, effektiv und ohne unnötigen Kosten- oder Verwaltungsaufwand.

Bei Spendenfinanzierung von Einzelpersonen, Unternehmen und Stiftungen kann grundsätzlich zwischen freien und zweckgebundenen Spenden unterschieden werden. Es lässt sich ein Trend bei Spendenorganisationen zu zweckgebundenen Spenden beobachten (Interview 20). Stiftungen oder andere GroßspenderInnen möchten mit der **Zweckwidmung** bestimmte Projekte unterstützen. Dazu werden für einen gemeinsamen Projektzweck Vorschläge und Verträge mit den Spendenorganisationen erarbeitet, wenn ein Stiftungszweck mit dem Zweck der Spendenorganisation übereinstimmt oder ein ähnliches Interesse vom Co-Finanzierungsgeber, wie der ›Austrian Development Agency‹ (ADA), verfolgt wird. Dadurch werden Organisationen weniger flexibel und sind auch in ihrer Liquidität eingeschränkt. Die SpenderInnen sind in der Regel bekannt, da ein Interesse besteht, eine Bestätigung für die Spendenabzugsfähigkeit zu erhalten (Interview 20).

Im Allgemeinen haben CSOs einen breiten Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten, allerdings bestehen Schwierigkeiten bei der Aufnahme von **Fremdkapital**. Bei Kreditfinanzierungen sind jene begünstigt, die über regelmäßige und nachhaltige Einnahmen verfügen (z. B. Mitgliedsbeiträge eines Autofahrerklubs), eine kontinuierliche Finanzierung durch die öffentliche Hand aufweisen und / oder stärker diversifiziert sind (Yan et al. 2009). Nachdem herkömmliche Banken bei der Bewertung der Kreditwürdigkeit und Kreditfähigkeit von CSOs Probleme haben, etablieren sich zunehmend Spezialbanken nach dem Social Banking Modell, die für CSOs tätig sind. Die GLS-Bank aus Deutschland z. B. hat erstmalig in Österreich das Wohnprojekt Wien auf dem Nordbahnhofgelände[73] finanziert. Dabei wurde die Entwicklung von hochwertigem und leistbarem Wohnraum im Ballungsraum in Form eines partizipativen Prozesses finanziell unterstützt. In Österreich ist die Erste Bank im Bereich Social Banking aktiv und versucht Finanzierungen für CSOs jenseits des herkömmlichen Rating Systems bereit zu stellen. 2014 nimmt auch die Bank für Gemeinwohl in Österreich konkrete Formen an. Diese erste zivilgesellschaftliche Bank soll besonders günstige Kredite für sozial und ökologisch nachhaltige Projekte ermöglichen[74].

73 www.wohnprojekt-wien.at

74 (http://www.mitgruenden.at) abgerufen am 12.04.2014

Einerseits gibt es Vorschriften, die die wirtschaftlichen Aktivitäten von begünstigten CSOs positiv diskriminieren, aber auch andererseits Grauzonen, die CSOs in der Praxis negativ diskriminieren. Im Besonderen ist die Finanzierungsform des **Crowdfundings** zu erwähnen. Die österreichische Finanzmarktaufsicht (FMA) ermittelt nach Medienberichten in ungefähr 39 angezeigten Fällen in Sachen illegaler Finanzmarktgeschäfte, von denen einige auch CSOs betreffen, die zinsenlose Privatdarlehen aufgenommen haben.[75] Derartige Geschäfte werden von der FMA als gesetzeswidrig eingestuft, da andernfalls ein nicht regulierter Kreditmarkt entsteht. Die FMA wurde in einem Präzedenzfall in ihrer Rechtsmeinung bestätigt, dass es sich dabei um ein Bankgeschäft handelt, für welches eine Bankkonzession benötigt wird.[76] Betroffen sind vor allem KMU aus der Konsumgüter- und Solarenergiebranche. In einigen Fällen haben sich CSOs mit der FMA auf das legale Finanzierungsmodell Nachrangsdarlehen geeinigt. Damit haben private Anleger im Falle eines Konkurses im Vergleich zu anderen Gläubigern einen nachrangigen Anspruch auf die Konkursmasse75.

Im Wesentlichen gibt es in der Praxis bei Finanztransaktionen aus dem Inland und Ausland keine Probleme und somit keine Einschränkungen. Bei **Spenden aus dem Ausland** werden oft kleinere Beträge mit Kreditkartenunternehmen abgewickelt, bei welchen Spesen entstehen. In allen anderen Fällen kommen Banküberweisungen zum Einsatz, die für CSOs oft zu vergünstigten Konditionen angeboten werden. Wie bereits angesprochen, können Schwierigkeiten mit der Absetzbarkeit und dem fehlenden Nachweis der Gemeinnützigkeit entstehen, wenn Spenden aus dem Ausland entgegengenommen werden (Interview 20). Eine weitere Einschränkung betrifft die **Liquidität und die Veranlagung** von Finanzmitteln. Gerade spendenfinanzierten CSOs sind gewisse Grenzen gesetzt, da in der Veranlagung keine risikoreichen Formen zu verantworten sind, d. h. das Lukrieren hoher Zinsen aus Aktien, Derivaten und Optionen ist nicht möglich. Daher werden nachhaltige und risikoarme Veranlagungen sowie Vorteile bei Banken durch vergünstigte Konditionen oder bessere Zinssätze genutzt (Interview 20).

Damit Spendenflüsse von Einzelpersonen, Unternehmen und der öffentlichen Hand über eine längere Zeit erhalten bleiben, benötigt es sowohl Anreize zum Spenden als auch Kontrolle bei der Verwendung von Spenden. In Österreich hat erst kürzlich die Capital Bank eine **Gemeinschaftsstiftung** gegründet, die sich zum Ziel gesetzt hat, vermögende SpenderInnen und gemeinnützige Projekte zusammenzubringen.[77]

Für viele spendensammelnde CSOs ist die Anwerbung von fördernden Mitgliedern im öffentlichen Raum ein wichtiges Mittel zur Diversifizierung ihrer Einkünfte. Bei manchen CSOs stammen bis zu 80% ihrer Spendeneinnahmen aus Fördermitgliedschaften. Sie beklagen daher die restriktive Anwendung der Sammlungsgesetze in manchen Bundesländern. Die Bundeshauptstadt Wien hat 2014 einer Entscheidung des Unabhängigen Verwaltungssenats und einem Gutachten des Verfassungsjuristen Bernd Funk Rechnung getragen und das Wiener Sammlungsgesetz entsprechend abgeändert. Andere Bundesländer, wie Niederösterreich und Kärnten hinken hier weiterhin nach.

VERBESSERUNGSPOTENZIALE

Folgende Verbesserungspotenziale wurden von den InterviewpartnerInnen genannt:

Verbesserungsbedarf besteht bezüglich der **Rechtssicherheit beim Erhalt von finanziellen Mitteln** aus dem Ausland oder bei Finanzierungsformen wie Crowdfunding. Ein Bescheid, der die Gemeinnützigkeit bescheinigt, könnte es CSOs ermöglichen, vermehrt Spenden aus dem Ausland zu generieren (Interview 20) (siehe auch Kapitel Steuerrecht).

Wenn im vorherrschenden Finanzierungsmix von CSOs die öffentlichen Gelder zurückgehen, dann muss durch Alternativen Ausgleich geschaffen werden. Förderklauseln, die bestimmen, dass die **Förderungen bei alternativen zusätzlichen Einnahmen** um den entsprechenden Betrag reduziert werden, sind kein Anreiz zum Ausloten alternativer Finanzierungsformen.

Da der Zugang zu Fremdfinanzierungen für CSOs durch stärkere Fokussierungen auf Eigenkapital bei Kreditwerbern (Basel III Bestimmungen) immer problematischer wird, können **Social Banking Modelle**, wie in Österreich etwa durch die Gründung der Gemeinwohl Bank, weiter unterstützt werden.

Darüber hinaus sollen auch andere Aktivitäten wie **Förderung von (Venture) Philanthropie, Crowdfunding oder die Änderung des Stiftungsrechts** den Zugang zu finanziellen Ressourcen verbessern.

Schließlich drängen spendenfinanzierte CSOs auf die Herstellung der **Verfassungskonformität in den jeweiligen Sammlungsgesetzen** der Bundesländer, welche die Fördererwerbung durch CSOs derzeit noch potenziell unter Strafe stellen.

75 http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/1312273/Kredit-ohne-Bank_Nachfrage-enorm?direct=1316460&_vl_backlink=/home/wirtschaft/economist/supermarkt/1316460/index.do&selChannel=&from=articlemore abgerufen am 12.04.2014.

76 http://www.w4tler.at/geaneu/fma-vs-gea/pressemeldungen und http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/supermarkt/1316460/SuperMarkt_Ein-Volkstribunnamens-Heini abgerufen am 12.04.2014.

77 http://diepresse.com/home/meingeld/1593769/Richtig-spenden-muss-gelernt-sein?_vl_backlink=/home/wirtschaft/boerse/index.do abgerufen am 14.04.2014.

© Michel GUNTHER_WWF

5. Steuerrecht

Im Allgemeinen herrscht in Europa ein gesellschaftlicher Konsens darüber, dass CSOs wegen ihrer Leistungen für die Allgemeinheit gegenüber gewinnorientierten Unternehmen steuerlich begünstigt werden sollen. Form und Umfang der Begünstigung können sich jedoch von Land zu Land stark unterscheiden und im Lauf der Jahre verändern (Friedrich et al. 2005). Das österreichische Steuerrecht, dessen Ursprünge bis in die Monarchie zurückreichen und das mit dem Abgabenrecht der Bundesrepublik Deutschland viel gemeinsam hat, hat sich im Gegensatz zu diesem, was die Gemeinnützigkeit angeht, in den letzten Jahrzehnten wenig verändert.[78] Nach Ansicht aller von uns befragten ExpertInnen ist eine **Reform des Gemeinnützigkeitsrechts** in Österreich daher seit langem überfällig.

Obwohl das Steuerrecht grundsätzlich Sache der Mitgliedsstaaten ist, gibt es aktuelle **Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Kommission** auch betreffend die steuerliche Begünstigung von CSOs, etwa mit dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über das Statut der Europäischen Stiftung (FE)[79] oder der Überprüfung bestehender MwSt-Rechtsvorschriften zu öffentlichen Einrichtungen und Steuerbefreiungen für dem Gemeinwohl dienende Tätigkeiten.[80] Die Reichweite und die Auswirkungen dieser Bestrebungen auf die nationale Gesetzgebung sind allerdings derzeit noch nicht absehbar.

Grundlage für diesen Teil des Berichts sind die schriftlichen Rückmeldungen von 10 WirtschaftstreuhänderInnen und PraktikerInnen aus CSOs auf eine **Online-Befragung** und **Interviews** mit 7 ausgewiesenen GemeinnützigkeitsexpertInnen im Zeitraum März bis April 2014.

78 Die letzte große Reform des deutschen Gemeinnützigkeitsrechts erfolgte 2007, im Zuge der Verabschiedung des Gesetzes zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements (Winheller 2008; Zengerling 2008). Das Gesetz zur Stärkung des Ehrenamtes brachte 2013 weitere Verbesserungen der steuerlichen Rahmenbedingungen für gemeinnützige Organisationen (Schütz/Runte 2013).

79 http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_de.htm

80 http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/consultations/tax/public_bodies/consultation_document_de.pdf

RECHTLICHE REGELUNGEN

RECHTLICHE REGELUNGEN-INDIKATOREN

	Steuerbegünstigungen für CSOs sind vorgesehen
1.	Das Gesetz sieht Steuerbegünstigungen für alle Zuschüsse/Subventionen/Zuwendungen und Spenden vor, die nicht gewinnorientierte Aktivitäten von CSOs unterstützen.
2.	Das Gesetz sieht Steuervorteile für wirtschaftliche Aktivitäten von CSOs vor.
3.	Das Gesetz sieht Steuerbegünstigungen für passive Anlageformen (Vermögensverwaltung) von CSOs vor.
4.	Das Gesetz erlaubt die Gründung von und bietet Steuervorteile für (gemeinnützige) Stiftungen.
5.	Es besteht ein hohes Maß an Rechtssicherheit in Bezug auf die gemeinnützigen Aktivitäten von CSOs.
6.	CSOs sind steuerlich gegenüber Unternehmen nicht benachteiligt.
	Absetzbarkeit von Spenden
7.	Das Gesetz sieht Steuerbegünstigungen für private und Unternehmensspenden an CSOs vor.
8.	Es gibt klare Vorgaben/Bedingungen für den Erhalt abzugsfähiger Spenden und diese umfassen eine breite Palette von gemeinnützigen Aktivitäten.

Die für CSOs wesentlichen steuerlichen Bestimmungen sind insbesondere in dem Bundesgesetz über allgemeine Bestimmungen und das Verfahren für die von den Abgabenbehörden des Bundes, der Länder und Gemeinden verwalteten Abgaben (Bundesabgabenordnung – BAO), BGBl. Nr. 194/1961, zuletzt geändert durch das Abgabenänderungsgesetz 2014, enthalten. Das Gesetz legt die allgemeinen Voraussetzungen fest, die gegeben sein müssen, damit eine CSO steuerlich begünstigt werden kann. Dazu muss sie neben einigen formalen Anforderungen jedenfalls **gemeinnützige, mildtätige und/oder kirchliche Zwecke** erfüllen und ›nach Gesetz, Satzung, Stiftungsbrief oder ihrer sonstigen Rechtsgrundlage und nach ihrer tatsächlichen Geschäftsführung ausschließlich und unmittelbar der Förderung der genannten Zwecke‹ dienen (§ 34 Abs. 1 BAO).

Die BAO unterscheidet verschiedene Tätigkeiten (›**Sphären**‹) einer CSO: Unentgeltliche Leistungen sowie Einnahmen, z. B. Spenden, denen keine unmittelbaren Gegenleistungen gegenüberstehen (›Vereinssphäre‹) werden von der Vermögensverwaltung, wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben ohne Gewinnabsicht und – grundsätzlich begünstigungsschädlichen – wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben und Gewerbebetrieben mit Gewinnabsicht unterschieden.

Wirtschaftliche Geschäftsbetriebe werden von den Finanzbehörden der BAO folgend entweder als unentbehrlich, entbehrlich oder begünstigungsschädlich eingestuft und unterschiedlich steuerlich behandelt. Unentbehrliche Hilfsbetriebe dürfen nur ›Zufallsgewinne‹ erwirtschaften und nicht zu abgabepflichtigen Betrieben derselben oder ähnlichen Art in größerem Wettbewerb stehen. Hier liegen die größten Gefahren für die CSOs, da ein begünstigungsschädlicher wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb automatisch Steuerpflicht und den Verlust der Gemeinnützigkeit nach sich zieht, sofern nicht von einem individuellen oder generellen Ausnahmerecht Gebrauch gemacht wird (Achatz/Oberleitner 2013).

Obwohl die BAO seit 1961 gezählte 86-mal novelliert wurde, sind die für CSOs maßgeblichen §§ 34 ff. seither praktisch unverändert geblieben. Um den Veränderungen der letzten 50 Jahre im dritten Sektor dennoch Rechnung zu tragen, haben die österreichischen Abgabenbehörden eine umfangreiche Verwaltungspraxis und Judikatur entwickelt und in den **Vereinsrichtlinien** dokumentiert. Diese werden regelmäßig adaptiert und grundsätzlich auf alle Körperschaften, also auch auf gemeinnützige Stiftungen und auf gemeinnützige Kapitalgesellschaften (GmbH) angewendet. [81] Sie sind aber für die Abgabenbehörden und Gerichte nicht verbindlich, da sie weder eine Verwaltungsanweisung noch eine Verordnung darstellen. Rechtssicherheit, wie in Deutschland, wo die Gemeinnützigkeit mittels Bescheid festgestellt wird, gibt es daher in Österreich nur bedingt.

Art und Umfang der steuerlichen Begünstigungen sind in den jeweiligen **Abgabengesetzen**, insbesondere im Körperschaftssteuer- (§ 5 Abs 6 KStG), Umsatzsteuer- (§ 10 Abs 2 Z 7 UStG), Kommunalsteuer- (§ 8 KommStG) und Grundsteuergesetz (§ 2 Z 3 lit b und Z 4 GrStG) geregelt. Von der Kommunalsteuer sind unternehmerisch tätige CSOs nur dann befreit, wenn sie mildtätigen Zwecken oder gemeinnützigen Zwecken auf dem Gebiet der Gesundheitspflege, Kinder-, Jugend-, Familien-, Kranken-, Behinderten-, Blinden- und Altenfürsorge dienen. Die Möglichkeit zum Vorsteuerabzug besteht nur dann, wenn CSOs unternehmerisch tätig werden. Einkünfte aus Kapitalvermögen unterliegen der Kapitalertragsteuer (KESt) (§ 1 Abs 3 Z 3 KStG). Eine Befreiung von der KESt-Pflicht ist nur dann möglich (und sinnvoll), wenn die Kapitalanlagen notwendiges Betriebsvermögen eines wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes darstellen (und dessen Verluste die Kapitalerträge übersteigen) (Achatz/Oberleitner 2013). Gemeinnützige Rechtsträger, die ihre gemeinnützige Tätigkeit nur über Spenden finanzieren, sind dadurch benachteiligt.

Eine Sonderstellung haben in Österreich die **Sportvereine**, die an Sportler, Schiedsrichter und Sportbetreuer Kostenersätze bis zu einer Höhe von 60 Euro pro Tag bzw. maximal 540 Euro pro Kalendermonat steuer- und sozialversicherungsfrei auszahlen dürfen (§ 3 Abs. 1 Z 16c EStG und § 49 Abs. 2 Z 28 ASVG). Andere gemeinnützige oder mildtätige Einrichtungen, die Rettungsorganisationen eingeschlossen, haben diese gesetzliche Möglichkeit nicht. Sportvereine und die Bergrettung sind unter bestimmten Voraussetzungen auch von der Werbeabgabe im Zusammenhang mit dem Sponsoring durch Unternehmen befreit (Achatz/Oberleitner 2013).

Auch für Körperschaften öffentlichen Rechts, wie die Kirchen oder die Freiwilligen Feuerwehren gelten eigene Regelungen, auf die aber hier nicht näher eingegangen wird.

Gemeinnützige Stiftungen spielen in Österreich, wie bereits an anderer Stelle festgestellt, nur eine untergeordnete Rolle. Für sie maßgeblich sind das Bundesstiftungs- und Fondsgesetz und die diversen Landesstiftungsgesetze. Auch nach dem Privatstiftungsgesetz gibt es die Möglichkeit, teilweise oder ausschließlich gemeinnützige Stiftungen zu errichten. Nur einige wenige Stifter machen allerdings bisher Gebrauch davon (Schneider et al. 2010). Einer der Gründe dafür ist die geforderte ausschließliche und unmittelbare Zweckerfüllung, welche potenzielle StifterInnen dazu zwingt, den jeweiligen gemeinnützigen Zweck selbst auszuführen oder so genannte Erfüllungsgehilfen vertraglich damit zu beauftragen, anstatt in dem jeweiligen Bereich erfahrene CSOs zu fördern.[82] Ein weiteres wichtiges Hindernis ist, dass Zuwendungen zu gemeinnützigen Privatstiftungen steuerlich nicht begünstigt bzw. gegenüber anderen gemeinnützigen oder mildtätigen Rechtsträgern sogar benachteiligt sind: Zuwendungen zu gemeinnützigen Stiftungen sind bei der Errichtung nicht abzugsfähig, da nur Einrichtungen spendenbegünstigt sind, die bereits seit mindestens drei Jahren bestehen (FVA 2013b).

Grundsätzlich sind CSOs steuerlich **gegenüber Unternehmen nicht benachteiligt**. Es lässt sich aber eine Tendenz in der Steuergesetzgebung erkennen, CSOs mit Profit-Unternehmen gleichzustellen. Dies war etwa bei der Einführung der Immobilienertragsteuer 2012 der Fall, von der gemeinnützige und mildtätige Organisationen nicht ausgenommen sind, auch wenn es sich um Veräußerungen von Immobilien infolge von Schenkungen oder Erbschaften handelt. Das gleiche droht aktuell bei der anstehenden Reform der Grunderwerbsteuer, wo in Zukunft anstelle des bisherigen dreifachen Einheitswertes der i. d. R. sehr viel höhere Verkehrswert für die Berechnung herangezogen werden soll. In dem vorliegenden Gesetzesentwurf sind nur Ausnahmen für Übertragungen innerhalb eines Familienverbandes, nicht aber für CSOs vorgesehen.[83]

Bis vor wenigen Jahren gab es in Österreich die Möglichkeit der **steuerlichen Abzugsfähigkeit** (Spendenabsetzbarkeit) praktisch nur für Spenden an wissenschaftliche Einrichtungen. Seit 2009 sind auch freiwillige Zuwendungen an Organisationen, die entweder mildtätige Zwecke verfolgen oder im Bereich der Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern oder Katastrophenhilfe tätig sind absetzbar. Seit 2012 sind auch Umwelt- und Tierschutzorganisationen spendenbegünstigt, letztere jedoch nur, sofern sie Tierheime betreiben. Außerdem wurde die Abzugsfähigkeit auf ausländische Einrichtungen im Bereich der Forschung und Lehre ausgedehnt, sofern sie einer begünstigten inländischen Forschungs- oder Bildungseinrichtung entsprechen. 2014 hat Österreich die Spendenabsetzbarkeit abermals auf bestimmte Einrichtungen mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Staat, mit dem eine umfassende Amtshilfe besteht, ausgeweitet. Dies betrifft insbesondere Dachverbände im Bereich des Behindertensports, Museen und Einrichtungen im Bereich Kunst und Kultur, sofern sie einen Österreichbezug haben oder von überregionaler Bedeutung sind (§ 4a Abs. 4 EStG 1988). Der österreichische Gesetzgeber reagierte damit auf ein EuGH-Urteil aus 2011, das den Ausschluss dieser ausländischen Einrichtungen von der Spendenbegünstigung für unionsrechtswidrig erkannt hatte (Heidenbauer 2011). Alle anderen gemeinnützigen Zwecke, also etwa auch jene im Bereich der Erwachsenenbildung, Kunst und Kultur bleiben weiterhin von der Spendenbegünstigung ausgenommen.

Voraussetzung für die Abzugsfähigkeit von Spenden ist die Ausstellung eines Spendenbegünstigungsbescheides durch das Finanzamt Wien 1/23 und die darauffolgende Aufnahme in die beim BMF geführte **Liste der spendenbegünstigten Einrichtungen**. Die spendenbegünstigte CSO muss zu diesem Zeitpunkt bereits seit mindestens drei Jahren bestehen. Das Vorliegen der Voraussetzungen für die Spendenbegünstigung ist jährlich von einem Wirtschaftsprüfer zu bestätigen und der Behörde nachzuweisen. Abzugsfähig sind Spenden bis zu 10% des steuerlichen Gewinnes bzw. (bei Privatpersonen) der Einkünfte des laufenden Jahres (§ 4a EStG).

Aktuell sind 965 Einrichtungen spendenbegünstigt, davon 736 mildtätige und 20 Umwelt- bzw. Tierschutzorganisationen, der Rest sind wissenschaftliche Einrichtungen.[84]

81 Die Vereinsrichtlinien haben im Lauf der Zeit einen von Laien kaum mehr zu überschauenden Umfang angenommen: das Hauptdokument zählt aktuell 251 Seiten. Ein Wartungserlass zu den Vereinsrichtlinien, wie er alle paar Jahre vom BMF veröffentlich wird, kann schon einmal über 100 Seiten umfassen.

82 Eine Stifterin illustrierte diesen Umstand bei einer Veranstaltung im Haus der Europäischen Union im Oktober 2013 etwas sarkastisch am Beispiel eines Vereins, der Hippotherapie für Kinder anbietet: ›Ich darf den Verein nicht unterstützen, sondern muss reiten lernen, um die Therapie selbst anzubieten.‹

83 http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/ME/ME_00018/imfname_343383.pdf abgerufen am 25.04.2014

84 https://service.bmf.gv.at/service/allg/spenden/_start.asp abgerufen am 19.05.2014

BESONDERHEITEN IN DER PRAXIS

PRAXIS-INDIKATOREN

	Steuerbegünstigungen für CSOs sind vorgesehen
1.	Es gibt keine direkten oder indirekten (versteckten) Steuern auf Zuschüsse/Subventionen/Zuwendungen.
2.	Steuervorteile für wirtschaftliche Aktivitäten von CSOs sind effektiv und unterstützen den Betrieb der CSOs.
3.	Passive Anlageformen/Kapitalanlagen werden von CSOs genutzt und nicht sanktioniert.
4.	(Gemeinnützige) Stiftungen können ohne große Verfahrensschwierigkeiten gegründet und ohne Verwaltungsaufwand oder hohe finanzielle Kosten betrieben werden.
5.	Der rechtliche Rahmen für Tauschbörsen ist klar abgesteckt.
	Absetzbarkeit von Spenden
6.	Es gibt ein entsprechendes Verfahren, um Steuerbegünstigungen für private und Unternehmensspenden zu erreichen.
7.	Spenden an CSOs, die in den wichtigen Bereichen von öffentlichem Interesse tätig sind, einschließlich von Menschenrecht- und Watchdog-Organisationen sind steuerlich absetzbar.

Nach Ansicht der befragten ExpertInnen liegen die häufigsten und größten steuerlichen Probleme bei CSOs im Bereich der **Umsatzsteuer und bei den Lohnabgaben** – oft ohne dass sich die betroffenen Organisationen der bestehenden Risiken bewusst sind (Interview 13, 16, 22). Ein Erklärungsversuch dafür lautet, dass in Österreich das unternehmerische Bewusstsein und das Wissen um Steuerpflichten im Zusammenhang mit dem Austausch von Leistungen gegen Entgelt generell unterentwickelt sind. Deshalb würden gerade ideelle Vereine, die zunächst klein anfangen, aber allmählich wachsen und ihre Tätigkeiten diversifizieren häufig in die Abgabenpflicht kommen, ohne sich dessen gewahr zu werden. Das gilt auch für die immer öfter anzutreffenden Tauschbörsen, Mitfahrgemeinschaften, usw., bei denen es streng genommen ebenfalls zu einem steuerbaren Leistungsaustausch kommt (Interview 13).

Dazu kommt, dass die steuerlichen Fragestellungen bei CSOs, die häufig über stark diversifizierte Einnahmequellen – Spenden, Subventionen, Förderungen, Erträge aus wirtschaftlichen Geschäftsbetrieben usw. – verfügen, überdurchschnittlich komplex sind und ein **ausreichendes Maß an Rechtssicherheit** nur mithilfe von SteuerexpertInnen herstellbar ist, die mit der Materie gut vertraut sind (Onlinebefragung, Interview 13). Nicht alle, in der Regel nur große und professionell agierende Organisationen, nehmen deren Hilfe regelmäßig in Anspruch und sind bereit oder in der Lage, die Kosten dafür zu tragen (Interview 13, 23). In der Praxis kann es daher vorkommen, dass CSOs Steuerschulden in Höhe von mehreren hunderttausend Euro anhäufen, die, sobald sie von der Behörde geltend gemacht werden, die Organisation in ihrer Existenz bedrohen. Im Extremfall können sogar die Vorstandsmitglieder in die persönliche Haftung genommen werden. Es gibt allerdings auch den umgekehrten Fall, dass CSOs mangels Sachkenntnis mögliche Steuervorteile nicht in Anspruch nehmen (Interview 13, 16).

Dramatisch wird es für eine CSO vor allem dann, wenn die Behörde im Zuge einer Betriebsprüfung zu der Ansicht gelangt, dass die für eine Begünstigung erforderliche **ausschließliche und unmittelbare Erfüllung des begünstigten Zwecks** nicht (mehr) gegeben ist. Tatsächlich scheint es zunehmend Verwaltungspraxis zu sein, entgeltliche Assistenzleistungen an andere CSOs, z. B. Personalgestellung, Überlassung von Infrastruktur, Buchhaltung usw., als begünstigungsschädlich zu qualifizieren (Onlinebefragung). In diesem Fall drohen der Verlust der Gemeinnützigkeit und rückwirkende Abgabenforderungen, die dann nicht nur die Umsatzsteuer, sondern auch Ertragssteuern und Lohnabgaben (Kommunalsteuer) beinhalten können. Insbesondere die geforderte Unmittelbarkeit der Zweckerfüllung wird nach Meinung vieler ExpertInnen den heutigen Gegebenheiten, wo die Arbeitsteilung zugenommen hat und auch CSOs vielfach in internationalen oder nationalen Netzwerken zusammenarbeiten, nicht mehr gerecht (Interview 13, 14, 16).

Es genügen aber schon **Formfehler in der Rechtsgrundlage** (Satzung) einer CSO oder dass die in der Satzung genannten Mittel zur Erreichung des begünstigten Zweckes nicht mit der tatsächlichen Geschäftsführung übereinstimmen, um die steuerliche Begünstigung zu verlieren (Onlinebefragung, Interview 13).

In dem Fall wird die CSO bzw. deren steuerliche Vertretung das Einvernehmen mit der Behörde suchen und nicht selten enden derartige Verfahren mit einem ›Vergleich‹, bei dem die CSO einen Teil der Steuerschuld begleicht, aber die steuerliche Begünstigung nicht verliert (Interview 13, 21, 23). Manche kritisieren in dem Zusammenhang den Umstand, dass CSOs dadurch dem **Wohlwollen der Beamten** ausgeliefert sind, oder wie es einer der interviewten Steuerexperten drastisch formuliert: ›Einer sitzt auf dem längeren Ast und hat eine Säge in der Hand, um den Ast abzuschneiden‹ (Interview 13). Andere wiederum sind der Meinung, dass die ›Spielregeln‹ bekannt seien und abgesehen von kleinen Nachschärfungen, etwa bei der steuerlichen Behandlung von Vereinsfesten oder Beschäftigungsprojekten, in die herrschende Praxis nicht eingegriffen werden sollte (Interview 14).

Dass der Vorwurf der möglichen Abhängigkeit vom Wohlwollen nicht völlig aus der Luft gegriffen ist, zeigt der Fall des Vereins gegen Tierfabriken (VGT), der neben der Verfolgung nach dem § 278a StGB, dem so genannten ›Mafiaparagrafen‹, 2010 auch eine Steuerprüfung über sich ergehen lassen musste, nachdem das BMF gegenüber dem zuständigen Finanzamt Zweifel an der Gemeinnützigkeit des Vereins geäußert hatte.[85] In anderen Fällen, wenn es sich etwa um eine CSO im Nahebereich einer Gebietskörperschaft, politischen Partei oder einer anderen öffentlich-rechtlichen Einrichtung handelt, ist die Finanz aber auch einmal bereit ›ein Auge zuzudrücken‹ und über offensichtlich begünstigungsschädliche Umstände hinwegzusehen (Interview 13, 16, 23).

Einen Graubereich gibt es auch bei der **Kommunalsteuer**, die von den Gemeinden eingehoben wird und deren Höhe zum Teil mit diesen ›auszuhandeln‹ ist (Onlinebefragung, Interview 16). Inzwischen gibt es außerdem Hinweise darauf, dass sich angesichts der prekären Finanzlage vieler Kommunen deren Begeisterung in Grenzen hält, gemeinnützige, von der Kommunalsteuer befreite Betriebe in ihrem Gemeindegebiet anzusiedeln.

Die für die Beurteilung von steuerlichen Sachverhalten relevanten Vereinsrichtlinien schaffen in vielen Bereichen Klarheit, sind aber für die Behörden und Gerichte nicht verbindlich. Das erklärt auch, warum nur selten **Rechtsmittel gegen erstinstanzliche Entscheidungen** ergriffen werden: die Erfahrung hat gezeigt, dass sich die Zweitinstanz – der Unabhängige Finanzsenat, jetzt: Bundesfinanzgericht – streng an die Gesetze hält und die Entscheidung in der Regel zu Ungunsten der CSO ausfällt. Manche halten diesen Umstand unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung für bedenklich, weil die Legislative hier der Exekutive einen (zu) großen Interpretationsspielraum einräumt. Sie plädieren dafür, beispielweise über den Weg von Verordnungen für mehr Klarheit, Verbindlichkeit und Rechtssicherheit zu sorgen (Onlinebefragung, Interview 13, 16, 22). Rechtsexperten warnen auch vor der Möglichkeit, dass in Zukunft häufiger erstinstanzliche Entscheidungen z. B. als Folge von Konkurrentenklagen durch das unabhängige Bundesfinanzgericht oder den VwGH aufgehoben und damit Präzedenzfälle geschaffen werden könnten, die weitreichende Folgen für alle gemeinnützigen Organisationen haben (Interview 21).

Inzwischen kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass Unternehmer versuchen diesen Graubereich für sich zu nützen, indem sie beispielsweise eine **gemeinnützige GmbH** gründen und so in den Genuss einer steuerlichen Begünstigung für eine eigentlich gewerbliche Tätigkeit kommen. Insbesondere im Bereich der Beratungsdienstleistungen soll das immer wieder vorkommen (Interview 22). Die Finanzämter reagieren darauf mit vermehrten Kontrollen, was durch die Tatsache, dass Kapitalgesellschaften im Firmenbuch stehen, erleichtert wird. Dennoch entsteht dem Sektor insgesamt ein Imageschaden, wenn Grenzen zwischen gewerblicher und gemeinnütziger Aktivität bewusst verwischt oder umgangen werden (Interview 13, 16, 22).

In Österreich gibt es, anders als in Deutschland, **keinen Fest- oder Freistellungsbescheid** über die steuerliche Begünstigung, weshalb auch keine exakte Auskunft darüber möglich ist, wie viele gemeinnützige oder mildtätige Organisationen es in Österreich gibt. Manche CSOs haben sich in der Vergangenheit die Ordnungsgemäßheit ihrer Satzung von der für sie zuständigen Finanzbehörde formlos bestätigen lassen. Diese Bestätigungen schützen die CSO allerdings nicht, wenn die Behörde im Zuge einer Betriebsprüfung zu der Ansicht kommt, dass die CSO begünstigungsschädliche Aktivitäten gesetzt hat. Sie sind auch nur ein ungenügendes Mittel, um beispielsweise gegenüber ausländischen Behörden die steuerliche Begünstigung nachzuweisen und dadurch in diesen Ländern ebenfalls in den Genuss der Spendenabzugsfähigkeit zu kommen.

In Österreich spendenbegünstigte CSOs helfen sich daher in diesem Fall immer öfter, indem sie für den erforderlichen Nachweis den österreichischen **Spendenbegünstigungsbescheid** heranziehen, der die Gemeinnützigkeit bzw. Mildtätigkeit zur Voraussetzung hat. Diese Möglichkeit steht freilich nur einer begrenzten Anzahl von Organisationen und nur für bestimmte gemeinnützige bzw. mildtätige Zwecke zur Verfügung. So kommen etwa Menschenrechtsorganisationen derzeit nur über den Umweg der Mildtätigkeit in den Genuss der Spendenabsetzbarkeit, während Tierschutzorganisationen, die keine Tierheime nach der Tierheimverordnung betreiben, von der Absetzbarkeit ausgeschlossen sind. Auf Unverständnis stößt auch, dass im ›Kulturland‹ Österreich Zuwendungen an Kunst- und Kulturvereine nicht spendenbegünstigt sind (Interview 13, 21).

Bis 2011 wurden spendenbegünstigte Einrichtungen im Bereich der **Forschung und Lehre** anders behandelt, als die (seit 2009) ebenfalls begünstigten mildtätigen und sonstigen Einrichtungen. Sie müssen sich jährlich einer den Anforderungen der §§ 268 ff des Unternehmensgesetzbuches entsprechenden Prüfung durch einen beeideten Wirtschaftsprüfer unterziehen. Seit 2012 gilt diese Auflage mit einigen Ausnahmen[86] auch für die begünstigten Forschungs- und Erwachsenenbildungseinrichtungen. Da die Prüfung besonders für kleine Vereine mit erheblichen Kosten verbunden ist, hat die Zahl dieser Einrichtungen seither deutlich abgenommen (FVA 2013a).

85 http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20100223_OTS0010/tierschutzcausa-finanzamt-bestaetigt-gemeinnuetzigkeit-des-vgt abgerufen am 25.05.2014

86 Ausgenommen davon sind Universitäten, Kunsthochschulen und die Akademie der bildenden Künste, Forschungsförderungsfonds des Bundes und der Länder, die Akademie der Wissenschaften sowie diesen entsprechende ausländische Einrichtungen mit Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Staat, mit dem eine umfassende Amtshilfe besteht (§ 4a EStG).

© Grzegorz Polak/iStock/Thinkstock

VERBESSERUNGSPOTENZIALE

Über die folgenden Verbesserungsmöglichkeiten im Gemeinnützigkeitsrecht herrscht unter den befragten SteuerexpertInnen und CSO VertreterInnen weitgehend Übereinstimmung:

An die Adresse der Gesetzgebung:

1. Die der Bundesabgabenordnung und anderen Gesetzen zugrunde liegenden und teilweise überholten normativen Konzepte der Gemeinnützigkeit und der Mildtätigkeit sollten breit zur Diskussion gestellt und im Lichte der Entwicklungen der letzten 5 Jahrzehnte im Sektor neu formuliert werden (Onlinebefragung, Interview 14, 16, 22). Ziele einer solchen Reform sollten eine höhere Rechtssicherheit für CSOs, eine Vereinfachung der Verwaltungspraxis, der Abbau von bestehenden Diskriminierungen und die gezielte Förderung der Daseinsvorsorge und des zivilgesellschaftlichen Engagements in der Bevölkerung bei gleichzeitiger Verhinderung von Missbrauch sein. Dies könnte auch in Form einer **Staatszielbestimmung** geschehen, wie es sie beispielsweise für die Gleichstellung von Mann und Frau, die Gleichbehandlung von Menschen mit Behinderungen und für den Umwelt- und Tierschutz bereits gibt. Das den CSOs eigene Prinzip der Ehrenamtlichkeit bzw. Freiwilligkeit – in Deutschland: Selbstlosigkeit – sollte dabei eine besondere Würdigung erfahren (Interview 22). Tatsächlich hat die im Dezember 2013 angelobte Koalitionsregierung das Vorhaben in ihr Arbeitsprogramm aufgenommen, einen ›klaren Rechtsrahmen für gemeinnützige Organisationen‹ zu schaffen, ohne dieses Vorhaben allerdings dort näher auszuführen.[87]

Konkret:

2. Die steuerliche Begünstigung von CSOs sollte mittels eines **individuellen Rechtsaktes**, z. B. durch einen Fest- oder Freistellungsbescheid und/oder die Eintragung in eine Liste ex ante festgestellt und ihnen dadurch schon bei der Gründung ausreichende Rechtssicherheit gegeben werden (Onlinebefragung, Interview 21, 22, 23, 24). Um möglichen Missbrauch hintanzuhalten, wäre etwa eine Routineprüfung durch die Behörde oder in ihrem Auftrag spätestens nach fünf Jahren denkbar (Interview 22).
3. Die Forderung nach einer **unmittelbaren Zweckerfüllung** sollte abgeschwächt und so wie in Deutschland ein Teil der Ressourcen anderen, dem gleichen begünstigten Zweck dienenden Organisationen weitergegeben werden dürfen (Onlinebefragung, Interview 13, 14).
4. Es wäre zumindest bedenkenswert, ob nicht auch von der geforderten **ausschließlichen Zweckerfüllung** abgerückt werden soll, um es dadurch insbesondere Privatstiftungen zu erlauben sich mehr als bisher gemeinnützig zu engagieren (Onlinebefragung, Interview 13). Dem Argument, dass dadurch die Kontrolle erschwert und dem Missbrauch Vorschub geleistet wird, halten ExpertInnen entgegen, dass die heute zur Verfügung stehenden Methoden und Technologien der Rechnungslegung eine einfache und lückenlose Mittelverfolgung möglich machen (Interview 13).
5. Die Regierung hat sich bereits vorgenommen, ›in ausgewählten Bereichen eine rechtliche Grundlage für **gemeinnützige Stiftungen** unter Einrichtung einer staatlichen Aufsichtsstruktur zu schaffen‹.[88] Dieses Vorhaben sollte möglichst rasch umgesetzt werden (Onlinebefragung).
6. Für alle gemeinnützigen und mildtätigen CSOs sollte es die gleiche Möglichkeit der steuer- und sozialversicherungsfreien Auszahlung von **Kostenersätzen** geben, wie das heute bereits bei den Sportvereinen der Fall ist (Onlinebefragung).
7. Außerbetriebliches Vermögen von Spenden sammelnden Organisationen und Stiftungen, das zur Finanzierung der gemeinnützigen Tätigkeit verwendet wird, sollte so wie betriebliches Vermögen von der **KESt-Pflicht** befreit werden (Onlinebefragung).
8. Die **Spendenbegünstigung** sollte auf alle gemeinnützigen Zwecke, insbesondere die Bereiche Gesundheitsvorsorge, Bildung, Jugend, Kunst und Kultur ausgeweitet werden (Interview 13). Die Diskriminierung von Tierschutzorganisationen (ohne Tierheime) sollte beseitigt werden (Onlinebefragung).
9. Die maximalen **Spendenabsetzbeträge** sollten erhöht und auf mehrere Jahre verteilt werden können, so wie das heute schon in Deutschland der Fall ist, wo bis zu 20 % des Jahresgewinns (bzw. Jahreseinkommens) oder bis zu 2 Mio. Euro, verteilt über 10 Jahre abzugsfähig sind (Onlinebefragung).
10. Die im nicht-unternehmerischen Bereich von CSOs anfallende Vorsteuer könnte durch eine Beihilfe z. B. in Form einer **Investitionsprämie** in Höhe der nicht abzugsfähigen Vorsteuer kompensiert werden, wie es sie bereits jetzt nach dem Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz (GSBG 1996) für bestimmte gemeinnützige Rechtsträger gibt (Onlinebefragung).

An die Adresse der CSOs und ihrer Interessenvertretungen:

1. CSOs sollten vermehrt Compliance-Maßnahmen setzen und sich zu erhöhter **Transparenz** bei der Rechnungslegung – etwa in der Form der Spendengütesiegelprüfung – verpflichten (Interview 13).
2. CSOs und ihre Interessenvertretungen sollten sich mit den Bestrebungen der **Europäischen Union**, die Gemeinnützigkeit und steuerliche Begünstigungen für gemeinnützige Organisationen zu harmonisieren, auseinandersetzen und sich an den entsprechenden Konsultationen beteiligen (Interview 22, 24).
3. Parallel dazu sollten **alternative Modelle** der steuerlichen Begünstigung von CSOs und der Abzugsfähigkeit durch Unternehmer und Privatpersonen, wie sie in anderen Mitgliedsländern, z. B. in Deutschland, UK, Ungarn und Rumänien existieren, geprüft und hinsichtlich ihrer Eignung für den gemeinnützigen Sektor in Österreich bewertet werden (Onlinebefragung).

87 http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264 abgerufen am 25.05.2014

88 http://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264 abgerufen am 25.05.2014

© hxdbzxy /iStock /Thinkstock

6. Beschäftigung und Freiwilligenarbeit

Der Nonprofit Sektor ist in den letzten Jahrzehnten zu einem **wichtigen Beschäftigungsfeld** avanciert (siehe auch Kapitel III / 3). Eine Reihe von Entwicklungen läuft darauf hinaus, dass dieser Trend – zumindest für Teilbereiche des Sektors – auch in Zukunft weiter anhalten wird. Ein Beispiel dafür ist der Pflegebereich, der vor allem durch die demografische Entwicklung künftig noch an Bedeutung gewinnen wird (Schneider et al. 2006). In Österreich spielt der Staat in Bezug auf die Finanzierung von Pflegeleistungen traditionell eine wichtige Rolle. Die letzten Jahre waren von der Frage geprägt, wie Pflegedienstleistungen künftig in ausreichendem Maße bereitgestellt werden können. Neben der Finanzierung der Pflegedienstleistungen gilt auch die Verfügbarkeit von (qualifiziertem) Pflegepersonal als besondere Herausforderung. Niedrige Löhne und **schwierige Arbeitsbedingungen** schmälern die Attraktivität dieses Berufsfelds. CSOs stehen bei Dienstleistungen im Sozial- und Gesundheitsbereich häufig vor der Herausforderung, den steigenden Bedarf an Leistungen bei stagnierenden oder rückläufigen Einnahmen von der öffentlichen Hand abzudecken (Simsa / More-Hollerweger 2013). Dies hat vielfach Folgen für die Arbeitsbedingungen und führt zu dem Paradoxon, dass CSOs, die sich in ihrer Mission sozialen Zielen verschreiben, schwierige Arbeitsverhältnisse für ihre MitarbeiterInnen aufweisen und zur **Prekarisierung der Beschäftigung** beitragen (Dimmel 2012). Gerade im Sozial- und Gesundheitsbereich gibt es ein überdurchschnittliches Ausmaß an prekären Beschäftigungsverhältnissen (Liebig / Karla 2003; Dathe et al. 2009), zudem ist Burnout in diesen Bereichen ein ernstzunehmendes Thema (Schober / Schober 2004). Das ist kein Spezifikum des Nonprofit Sektors, sondern vielmehr der jeweiligen Branche, wie auch die Diskussion um die 24-Stunden-Pflege zeigt. Allerdings sind CSOs vielfach in jenen gesellschaftlichen Tätigkeitsbereichen aktiv, für die sich **Menschen mit besonderen Motivstrukturen** engagieren. Das trifft sowohl für Erwerbstätigen als auch für die vielen Freiwilligen zu. Neben ökonomischen Zielen – insbesondere die Finanzierung des Lebensunterhalts – verfolgen sie soziale, politische und kulturelle Anliegen für die sie auch bereit sind, **auf einen Teil ihres Entgelts zu verzichten, unbezahlte Überstunden zu machen oder sich ehrenamtlich zu engagieren** (Haider / Schneider 2009). Dies erklärt auch die vielen verschiedenen Beschäftigungsformen, die speziell im Nonprofit Sektor vorzufinden sind, wie Freiwilligenarbeit, Zivildienst, das Freiwillige Sozialjahr und das Freiwillige Umweltschutzjahr etc. Wichtig sind daher entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen, um zu gewährleisten, dass die Schnittstellen zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit gut und im Sinne der Beteiligten geregelt sind. Ziel dieses Kapitels ist es, die rechtlichen Rahmenbedingungen für CSOs und ihre Umsetzung in der Praxis darzustellen.

RECHTLICHE REGELUNGEN

RECHTLICHE REGELUNGEN-INDIKATOREN

	Beschäftigung
1.	CSOs werden vom Gesetz und der Politik wie andere ArbeitgeberInnen behandelt.
2.	Die Fördergeber sind verpflichtet, die im Rahmen der Kollektivvertragsverhandlungen ausverhandelten Lohnerhöhungen zu finanzieren, d. h. Förderungen zu valorisieren.
	Freiwilligenarbeit
3.	Es bestehen klare Regelungen zur Abgrenzung von Freiwilligenarbeit und Beschäftigungsverhältnissen.
4.	Die Gesetzgebung fördert Freiwilligenarbeit, beinhaltet eine gute Absicherung und erlaubt gleichzeitig spontanes Freiwilligenengagement.
5.	Es gibt klar definierte rechtliche Bestimmungen für Vertragsverhältnisse und Schutzmaßnahmen für die organisierte Freiwilligenarbeit.
6.	Es gibt klar definierte rechtliche Bestimmungen für Vertragsverhältnisse und Schutzmaßnahmen für TeilnehmerInnen, die ein freiwilliges soziales / ökologisches Jahr im In- oder Ausland absolvieren.

CSOs werden von Gesetz und von der Politik **weitgehend wie andere Arbeitergeber** behandelt. Es gibt allerdings immer wieder die Forderung, CSOs bzw. gemeinnützige Organisationen künftig in Bezug auf die Arbeitskosten positiv zu diskriminieren und ihnen diesbezüglich Vorteile zu schaffen. Dies wird damit begründet, dass CSOs Überschüsse nicht an EigentümerInnen ausschütten sondern wieder für die Erfüllung ihrer Mission investieren und damit zu positiven gesellschaftlichen Wirkungen beitragen. Viele Bereiche des Nonprofit Sektors sind durch ihren Dienstleistungscharakter sehr personalintensiv. Österreich weist im Vergleich zum EU-Durchschnitt verhältnismäßig hohe Arbeitskosten auf. Der Abgabenkeil, d. h. die Summe aus Lohnsteuern, Sozialversicherungsbeiträgen und sonstigen lohnabhängigen Abgaben der DienstgeberInnen und DienstnehmerInnen betrug im Jahr 2013 in Österreich bei Einzelpersonen ohne Kinder rund 49,1 % der gesamten Lohnkosten[89]. Vorschläge hinsichtlich einer **positiven Diskriminierung** von gemeinnützigen NPOs zielen auf eine Reduzierung der Lohnnebenkosten. Bislang gibt es für gemeinnützige Vereine, die mildtätige bzw. gemeinnützige Zwecke auf dem Gebiet der Gesundheitspflege, Kinder-, Jugend-, Familien-, Kranken-, Behinderten-, Blinden- und Altenbetreuung verfolgen, dahingehend Erleichterungen, dass Kommunalsteuern nur für jene DienstnehmerInnen zu entrichten sind, die im unternehmerischen Bereich des Vereins, also im wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb (unentbehrlicher Hilfsbetrieb) oder in einem Gewinnbereich des Vereins tätig sind (§ 8 Z2 KommStG 1993[90]). Keine Kommunalsteuer ist für DienstnehmerInnen im unmittelbaren Vereinsbereich zu entrichten.

Nicht alle CSOs unterliegen einem Kollektivvertrag, für sie gelten demnach auch keine Tarifbestimmungen. Seit 2004 ist der BAGs Kollektivvertrag für Organisationen in den Bereichen Gesundheit, Soziales, Behindertenarbeit, Kinder-und Jugendwohlfahrt und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen in Kraft, der seit 2006 gesatzt und daher für alle Organisationen in diesen Bereichen gültig ist[91]. Was für die ArbeitnehmerInnen eine Verbesserung ihrer rechtlichen Absicherung ist, stellt CSOs dann vor Probleme, wenn im **Rahmen des Kollektivvertrags beschlossene Gehaltserhöhungen durch Förderungen nicht abgedeckt** werden, wie dies häufig der Fall ist. Dies bedeutet, dass eine **Finanzierungslücke** entsteht, die über andere Einnahmen abgedeckt werden muss oder – längerfristig – zu einer Reduzierung des Personals führt (z. B. Interview 8).

Seit 2012 ist in Österreich das **Freiwilligengesetz** in Kraft. Demnach liegt ein freiwilliges Engagement vor, wenn natürliche Personen freiwillige für andere in einem organisatorischen Rahmen unentgeltlich, mit dem Zweck der Förderung der Allgemeinheit oder aus vorwiegend sozialen Motiven und ohne dass dies in Erwerbsabsicht, aufgrund eines Arbeitsverhältnisses oder im Rahmen einer Berufsausbildung erfolgt, erbringen (§ 2 Abs. 2 Freiwilligengesetz)[92]. Das Freiwilligengesetz beinhaltet weiters **spezielle Regelungen für das Freiwillige Sozialjahr (im Inland), das Freiwillige Umweltschutzjahr (im Inland) sowie den Gedenkdienst, Friedens- und Sozialdienst im Ausland,** bei denen es sich um längerfristige Formen (6–12 Monate) des freiwilligen Engagements handelt und für die besondere Bestimmungen und Schutzbestimmungen gelten, beispielsweise hinsichtlich der Höhe eines Taschengelds und verschiedener Qualitätskriterien.

Trotz Bestehen des Freiwilligengesetzes sind die **Grenzen zwischen Freiwilligenarbeit und Erwerbsarbeit vielfach nicht klar.** Insbesondere **bei freiwilligen Einsätzen im Ausland besteht noch mangelnde Rechtssicherheit** (Interview 10). Auch bei Menschen mit Lernbehinderung, die als nicht arbeitsfähig eingestuft sind, wäre es im Sinne eines Empowerments hilfreich, wenn sie im Rahmen der Tagesstruktur der Betreuungseinrichtung einfache – dann als Freiwilligentätigkeit eingestufte – Aufgaben erfüllen und in Folge auch entsprechend versichert und mit einem Taschengeld entlohnt werden könnten (Interview 4). Es gibt Kriterien, wie (a) keine vertragliche Verpflichtung zur Arbeitsleistung, (b) kein Entgelt und (c) Wille zur freiwilligen Tätigkeit (Motivation), die Freiwilligenarbeit von Beschäftigungsverhältnissen abgrenzen. Ein Beschäftigungsverhältnis unterscheidet sich von Freiwilligenarbeit durch Fremdbestimmung (Arbeitszeit, Arbeitsort und Arbeitsablauf) und persönliche Weisungen. Es können zweiseitig konsensuale Vereinbarungen getroffen werden, für die Freiwillige dann auch verantwortlich gemacht werden können (z. B. Schadensersatz bei unbegründeter Nichteinhaltung) (Interview 6 und Eder 2009).

89 http://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxing-wages-2014_tax_wages-2014-en abgerufen am 26.04.2014

90 https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10004841 abgerufen am 26.04.2014

91 http://www.bags-kv.at/1001,3535,0,2.html abgerufen am 26.04.2014

92 http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007753 abgerufen am 26.04.2014

Im Hinblick auf die **Absicherung von Freiwilligen** bestehen große Unterschiede zwischen verschiedenen Tätigkeiten. Freiwillige in Blaulichtorganisationen (Rettung und Feuerwehr) sind gemäß (§ 176 Abs. 1 li.7a ASVG) bei Unfällen, die sie in Ausübung freiwilliger Tätigkeiten erleiden, Arbeitsunfällen gleichgestellt, das heißt sie haben Anspruch auf Behandlung, Rehabilitation und Versehrtenrente (Eder 2009)[93]. Für alle anderen Freiwilligen besteht kein gesetzlich geregelter Versicherungsschutz, eventuelle **Versicherungen (i.d.R. Unfall- und Haftpflichtversicherung) werden teilweise von den Freiwilligenorganisationen** abgeschlossen. In denen letzten Jahren sind zunehmend Modelle entstanden, in denen seitens einzelner **Bundesländer** (z. B. Tirol, Vorarlberg) bei privaten Versicherungsträgern Haftplicht- und Unfallversicherungen für Freiwillige abgeschlossen werden (siehe auch folgender Abschnitt) (More-Hollerweger / Hora 2014). Diskutiert wird immer wieder, inwieweit freiwilliges Engagement auch im Rahmen der Sozialversicherung (insbesondere Pensionsversicherung) angerechnet werden soll. Bislang gibt es keine entsprechenden Regelungen (More-Hollerweger / Hora 2014).

BESONDERHEITEN IN DER PRAXIS

PRAXIS-INDIKATOREN

	Beschäftigung
1.	In Bezug auf Beschäftigung werden CSOs wie alle anderen Sektoren behandelt.
	Freiwilligenarbeit
2.	Es gibt Anreize und staatlich unterstützte Programme für die Entwicklung und Förderung der Freiwilligenarbeit.
3.	Anreize und Programme sind transparent und für Organisationen der Zivilgesellschaft leicht erhältlich. Politische Maßnahmen, strategische Dokumente oder Gesetze werden vollständig umgesetzt, überwacht und in regelmäßigen Abständen in partizipativer Weise evaluiert.
4.	Freiwilligenarbeit kann in jeder Form erfolgen, es gibt keine Fälle von Beschwerden von Beschränkungen für Freiwilligenarbeit.

Als problematisch wurde im Rahmen der Interviews erwähnt, dass sich durch die zunehmende Auslagerung von sozialen und gesundheitlichen Dienstleistungen von der öffentlichen Hand in den Nonprofit Sektor oft auch die Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten verschlechtern. Teilweise schwierig ist auch die **Vermischung von freiwilliger Tätigkeit und Anstellung als Grauzone mit Zwischenformen von Beschäftigungsverhältnissen,** wie unbezahlten Überstunden, Volontariate, Praktika oder Projekte mit Langzeitarbeitslosen mit keiner Arbeitsverpflichtung und keinem Entgeltanspruch, z. B. Beschäftigung von Arbeitslosen zur Reintegration in sozialökonomischen Betrieben (SÖB) über AMS (Interview 6).

In Österreich war das von den Vereinten Nationen ausgerufene internationale Jahr der Freiwilligen 2001 ein wichtiger **Impuls für die Bundespolitik,** sich mit Freiwilligenarbeit auseinanderzusetzen. Seither wurde eine Reihe von Maßnahmen gesetzt um das **freiwillige Engagement in Österreich zu fördern**, dazu zählen die Etablierung eines Freiwilligenrats, das Freiwilligengesetz (2012), die Erstellung von Curricula für Aus- und Weiterbildung sowie von Instrumentarien zur Dokumentation der geleisteten Freiwilligenarbeit in Form eines Nachweises über Freiwilligenarbeit und des Freiwilligenpasses (Heimgartner 2009). Im Rahmen des Freiwilligengesetzes ist auch die Erstellung eines Berichts über die Lage und die Entwicklung des freiwilligen Engagements in Österreich in periodischen Abständen vorgesehen (§ 4 Abs. 1 Freiwilligengesetz), der im Jahr 2014 das zweite Mal herausgegeben werden soll. Die Berichte dienen der besseren Wahrnehmung von Freiwilligenarbeit in der Gesellschaft und als Grundlage für eine Evaluierung der von der Politik gesetzten Maßnahmen. Der Österreichische Freiwilligenrat, der sich aus VertreterInnen von Freiwilligenorganisationen verschiedener gesellschaftlicher Bereiche, der Bundesministerien, der Landesregierungen, der Sozialpartner sowie des Gemeinde- und Städtebundes zusammensetzt, wirkt bei der inhaltlichen Ausrichtung des Berichts mit und hat auch weiters die Aufgabe das zuständige Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz in Fragen der Freiwilligenpolitik zu beraten. Die Etablierung des Freiwilligenrates ist ebenfalls gesetzlich verankert (§ 30 Freiwilligengesetz), eine Sitzung wird zumindest einmal jährlich einberufen. Weiters bekennt sich der Gesetzgeber zur Förderung des freiwilligen Engagements in Form von Zuschüssen, die Freiwilligenorganisationen gewährt werden können, allerdings besteht kein Anspruch auf Förderungen (§ 2 Freiwilligengesetz).

Es gibt **wenige Förderprogramme, die Freiwilligenorganisationen gezielt bei der Gewinnung und Betreuung ihrer Freiwilligen unterstützen.** In einer Erhebung von rund 700 Freiwilligenorganisationen wurde eine offene Frage zu Verbesserungen der Rahmenbedingungen gestellt (More-Hollerweger / Hora 2014). Besonders häufig wurde erwähnt, dass eine Unterstützung in Bezug auf die Unfall- und Haftpflichtversicherung gewünscht wird. In 60% der Organisationen sind Freiwillige durch eine Haftpflichtversicherung geschützt, wobei 49% der Organisationen selbst dafür aufkommen und bei 11% der Organisationen andere Institutionen die Haftpflichtversicherung der Freiwilligen übernehmen. Bei der Unfallversicherung ist der Anteil der Geschützten etwas geringer. Hier sind 43% durch die Freiwilligenorganisation selbst und 13% durch eine andere Institution geschützt. Eine Auswertung nach Bundesländern zeigt, dass offenbar einige Organisationen nicht über bundeslandweite Versicherungen, wie sie in Vorarlberg und Tirol gegeben sind, Bescheid wissen (More-Hollerweger / Hora 2014).

© marcobir/iStock/Thinkstock

Mehrfach angesprochen wurde auch die **fehlende Rechtssicherheit bei Aufwandsentschädigungen**, einige Organisationen wünschen sich hier auch eine großzügigere Regelung, um eine Sozialversicherungspflicht bei Freiwilligen zu vermeiden (More-Hollerweger / Hora 2014). Aufwandsentschädigungen und pauschalierter Aufwandsersatz können bei Freiwilligenarbeit als verstecktes Gehalt ausgelegt werden (Interview 6). Großzügige Ausnahmen gibt es hier nur bei den Sportvereinen. Oft gefordert wurde auch die Anrechnung von freiwilligem Engagement im Rahmen der **Pensionsversicherung** (More-Hollerweger / Hora 2014), worüber allerdings keine Einigkeit besteht. GegnerInnen argumentieren, dass es sich um eine Form der Entlohnung handelt.

Als weiteres Thema wurden positive Anreize für jene **ArbeitgeberInnen** genannt, die das freiwillige Engagement ihrer MitarbeiterInnen **unterstützen**. Insbesondere bei Blaulichtorganisationen (Feuerwehr und Rettung) kommt es mitunter zu Kollisionen mit der Erwerbstätigkeit, wenn Freiwillige während der Arbeitszeit zum Einsatz gerufen werden oder nach einem intensiven Nachtdienst bei der Erbringung ihrer Arbeitsleistung beeinträchtigt sind. Eine Verpflichtung der ArbeitgeberInnen, die freiwilligen MitarbeiterInnen frei zu stellen wird als nicht erstrebenswert angesehen, weil dies zu einer Diskriminierung der Freiwilligen bei der Arbeitssuche führen könnte. Vielmehr werden Maßnahmen diskutiert, ArbeitgeberInnen, die dem Thema aufgeschlossen gegenüberstehen stehen, zu unterstützen (Interview 2).

VERBESSERUNGSPOTENZIALE

Folgende Verbesserungspotenziale wurden im Rahmen der Interviews und ergänzender Quellen (insbesondere More-Hollerweger / Hora 2014) genannt:

Verbesserungsbedarf gibt es hinsichtlich der rechtlichen Regelung für diverse im Sektor übliche Arbeitsformen, wie beispielsweise für **soziale Dienste im Ausland** (Interview 4,6,10).

Wünschenswert wäre es auch, die **Grauzone zwischen Aufwandsentschädigung und Entgelt** in Bezug auf Sozialversicherung und Einkommensteuer klarer und großzügiger (More-Hollerweger / Hora 2014) zu regeln (Interview 6).

Unbefriedigend sind die **Unfall- und Haftpflichtversicherung** für einen großen Teil der Freiwilligen geregelt – mit Ausnahme von einigen speziellen Freiwilligengruppen (insbesondere von Blaulichtorganisationen) und Freiwilligen bestimmter Bundesländer, liegt es im Ermessen der Organisation oder der Freiwilligen selbst, eine entsprechende Versicherung abzuschließen. Dies führt dazu, dass viele Freiwillige nicht unfall- und haftpflichtversichert sind. Vorschläge reichen von einer Verpflichtung für CSOs, Freiwillige zu versichern bis hin zur Aufforderung an die öffentliche Hand, einen umfassenden Versicherungsschutz für Freiwillige zu gewährleisten. Bei längerfristigen Formen des freiwilligen Engagements wäre auch eine finanzielle Unterstützung bei der Krankenversicherung wünschenswert (More-Hollerweger / Hora 2014, Interview 10 und 6).

Die Anrechnung von freiwilligem Engagement im Rahmen der **Pensionsversicherung** ist ebenfalls ein häufig genanntes Verbesserungspotenzial (More-Hollerweger / Hora 2014, Interview 6).

93 http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008147 abgerufen am 26.04.2014

© Zhenikeyev/iStock/Thinkstock

7. Bereitstellung von Dienstleistungen (Leistungsverträge/Förderungen)

CSOs bieten eine Reihe von Dienstleistungen an, wobei der Staat als wichtiger Auftrag- und Fördergeber fungiert und damit die Aktivtäten von CSOs in vieler Hinsicht beeinflusst. Im Folgenden werden der rechtliche Rahmen und die praktische Ausgestaltung der Beziehung zwischen CSOs und öffentlicher Hand in Bezug auf die Erstellung von Dienstleistungen analysiert.

RECHTLICHE REGELUNGEN

RECHTLICHE REGELUNGEN-INDIKATOREN

	CSOs als Bereitsteller von Dienstleistungen
1.	Die bestehende Gesetzgebung ermöglicht CSOs Leistungen in verschiedenen Bereichen, wie Bildung, Gesundheit, soziale Dienste anzubieten.
2.	Bestehende Rechtsvorschriften sehen keine zusätzlichen Belastungen für CSOs vor, die nicht auch für andere Dienstleister existieren.
	Staat als Nachfrager sozialer Dienstleistungen
3.	Der Staatshaushalt sieht Mittel für die verschiedenen Arten von Dienstleistungen vor, die von CSOs erbracht werden könnten, einschließlich mehrjähriger Mittel.
4.	Es gibt keine rechtlichen Beschränkungen für CSOs, öffentliche Mittel für die Bereitstellung verschiedener Dienste zu erhalten (entweder durch Leistungsvertrag oder durch andere Vertrags- oder Subventionsformen).
5.	CSOs können langfristige Verträge für die Erbringung von Dienstleistungen unterzeichnen.
	Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln für CSOs
6.	Es gibt Gesetze oder andere Formen von Regelungen, die die staatliche Förderung für die institutionelle Entwicklung von CSOs, Projektförderungen und Co-Finanzierung von EU-Projekten regeln.
7.	Es gibt auf nationaler Ebene einen Mechanismus für die Verteilung der öffentlichen Mittel an CSOs
8.	Öffentliche Gelder für CSOs sind eindeutig im Staatshaushalt geplant.

In Österreich sind CSOs in vielen gesellschaftlichen Bereichen, wie Bildung, Gesundheit, soziale Dienste, Kunst/Kultur, Sport etc. tätig. Dabei stehen sie häufig in unmittelbarer Konkurrenz zu anderen (öffentlichen und gewinnorientierten) Anbietern, wie das beispielsweise bei Schulen, Altenheimen, Krankenhäusern und Kindergärten der Fall ist, wo die verschiedenen Träger sehr ähnliche Dienstleistungen anbieten. Vielfach ist der Charakter der Dienstleistung im Nonprofit Bereich ein anderer – so sind Angebote der Sportvereine in der Regel partizipativer ausgerichtet, als beispielsweise jene von Fitnesscentern. Im Bereich der Bildung unterscheidet sich das Angebot oft durch eine bestimmte ideelle Ausrichtung, in Österreich sind das besonders konfessionelle Anbieter, wie die katholische oder evangelische Kirche, jedoch auch Träger, die spezielle pädagogische Konzepte verfolgen (z. B. Montessori oder Waldorfpädagogik). Grundsätzlich ist es für CSOs möglich, als Anbieter von Dienstleistungen aufzutreten, allerdings gibt es die Problematik, dass der steuerrechtliche Status der Gemeinnützigkeit und die Beteiligung an Ausschreibungsverfahren im Widerspruch stehen können, da gemeinnützige CSOs Gefahr laufen, die Kriterien, die für die Gemeinnützigkeit und damit verbundene Begünstigungen ausschlaggebend sind, nicht mehr erfüllen zu können und dadurch den Status der Gemeinnützigkeit zu verlieren (Ansastasiadis et al. 2005).

Der Staat ist ein wichtiger Auftraggeber bzw. Förderer verschiedener Dienstleistungen. Wie bereits in Kapitel II/3 erläutert, stammen rund 53% der Einnahmen von CSOs in irgendeiner Form von der öffentlichen Hand (Schneider/Haider 2009). Grundsätzlich gibt es zwei verschiedene Formen, wie der Staat als Nachfrager von Dienstleistungen auftritt (Anastasiadis et al. 2003):

1. Leistungsverträge[94]: hier werden klar definierte Leistungen beauftragt. Rechtliche Grundlage dafür ist das Vergaberecht.
2. Förderungen[95]: Fördergegenstände können Projekte, Infrastrukturkosten etc. sein. Der Detaillierungsgrad dessen, was gefördert wird variiert stark. Es kann zwischen Förderungen durch Bescheid (im Rahmen der Hoheitsverwaltung) und Förderverträgen (im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung) unterschieden werden. Rechtliche Grundlage dafür sind das allgemeine Verwaltungsrecht, das öffentliche Haushaltsrecht, das Zivilrecht sowie EU-Förderrichtlinien.

CSOs treten sowohl als Auftrag- als auch als Fördernehmer auf und unterzeichnen auch **mehrjährige Verträge** (Interview 2, 3, 4). Es gib allerdings auch häufig einjährige Verträge, die immer wieder verlängert werden (Interview 3, 4). Seitens der EU geht der Trend weg von sehr langfristigen Verträgen, um den Wettbewerb anzukurbeln (Interview 9).

In den letzten Jahrzehnten tendiert die öffentliche Hand dazu, vermehrt Leistungsverträge zu vergeben, um im Rahmen von Vergabeverfahren den Wettbewerb zu stärken. Dies wird vor allem von der EU-Wettbewerbspolitik forciert. Auch im Rahmen von Förderverträgen werden die Leistungen zunehmend enger definiert und kaum noch Subventionen, die relativ frei verfügbar sind, vergeben. Entscheidenden Einfluss haben hier wiederum europäische Rahmenbedingungen. Das Beihilfenrecht (Art 87 EG) legt fest, welche finanziellen Vorteile Behörden eines Mitgliedsstaates Organisationen, die Leistungen der Daseinsvorsorge erbringen, gewähren dürfen. Beihilfen, wie sie Subventionen darstellen, müssen von der Beihilfenaufsicht der Kommission nostrifiziert werden. Förderungen, die für die Erbringung einer konkreten Leistung gewährt werden, zählen hingegen nicht als Beihilfe (Neumayr 2010).

Positiv wird vermerkt, dass CSOs durch die Entwicklung weg von Subventionen hin zu Leistungsverträgen von Bittstellern zu gleichberechtigten Partnern avancieren (Neumayr 2010). So dürfen beispielsweise vergaberechtlich Festpreise für max. 12 Monate vorgesehen sein (§ 24 Abs. 7 BVergG 2006), danach müssen Valorisierungen und Anpassungen vorgenommen werden (Interview 9). Bei Förderungen gibt es häufig keine entsprechenden Indexklauseln (Interview 8), wie weiter unten noch ausführlicher erläutert wird. Die Betonung des Leistungsvertragscharakters birgt allerdings auch Nachteile in sich. KritikerInnen argumentieren, dass durch die Ausschreibungsverfahren der Preis in den Vordergrund rückt und der Spielraum für andere Funktionen und alternative Leistungserstellungsprozesse, die einen gesellschaftlichen Mehrwert erzeugen, erschwert wird. Daher wird nicht immer die beste Qualität erreicht (Interview 8). Forschungsarbeiten[96] untersuchen, **inwieweit Leistungsverträge bzw. klar spezifizierte Förderverträge Funktionen der Interessensvertretung bzw. der Gemeinschaftsbildung**, die CSOs vielfach übernehmen, **verdrängen**. Argumentiert wird, dass die Querfinanzierung dieser Funktionen nicht mehr möglich ist bzw. die wachsende Professionalisierung zu Verdrängungseffekten führt (Neumayr 2010). Ein Beispiel dafür ist der **Einsatz von Freiwilligen**. In Österreich ist etwa die Erbringung von Dienstleistungen im Feuerwehr- und Rettungswesen bislang untrennbar mit einem ausgeprägten Freiwilligenwesen verbunden. Rettung und Feuerwehren erbringen aber nicht nur die entsprechenden Dienstleistungen, sondern erfüllen eine Reihe von anderen wichtigen Funktionen (Schober et al. 2012). Alleine die Feuerwehr zählte im Jahr 2012 in Österreich 338.664 Feuerwehrmitglieder[97] (knapp 4% der österreichischen Bevölkerung), das heißt ebenso viele Menschen verfügen über eine entsprechende Ausbildung, treffen sich in regelmäßigen Abständen, sind also eingebunden in soziale Netzwerke. Ähnliches gilt für die freiwilligen MitarbeiterInnen im Rettungswesen. Das heißt, **CSOs erzielen Wirkungen, die weit über die Erbringung der unmittelbaren Dienstleistung hinausgehen**. Insofern ist es problematisch, wenn gewinnorientierte Organisationen, die kein Interesse an diesen zusätzlichen Wirkungen haben und Überschüsse an ihre EigentümerInnen ausschütten, in Konkurrenz mit CSOs stehen, weil sie im Rahmen der Ausschreibung ausschließlich an der Erbringung der spezifischen Dienstleistung gemessen und diese zusätzlichen Wirkungen nicht berücksichtigt werden. Problematisch ist es auch, wenn einzelne Dienstleistungen (z. B. Krankentransport) aus einem Verbund mehrerer Dienstleistungen (Krankentransport und Rettungsdienst) herausgegriffen und ausgeschrieben werden. Einerseits gehen Synergieeffekte verloren, andererseits bedienen gewinnorientierte Unternehmen eher jene Felder, die gewinnbringend geführt werden können, während CSOs ihrem ideellen Zweck entsprechend den Blick auf das Ganze bewahren und es hier auch zu einer Querfinanzierung zwischen Bereichen kommt. Wenn einzelne Dienstleistungen herausgegriffen werden, besteht diese Möglichkeit der Querfinanzierung nicht mehr und es werden zusätzliche Mittel erforderlich. Der alleinige Fokus auf die Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen birgt demnach die Gefahr, dass bestehende und gut funktionierende gesellschaftliche Strukturen aufge-

94 Der Begriff Leistungsvertrag ist nicht eindeutig definiert – Neumayr (2010) bezeichnet beispielsweise Förderungen mit hohem Detaillierungsgrad ebenfalls als Leistungsverträge.

95 Auch der Begriff Förderung ist nicht eindeutig definiert bzw. existieren vielfältige andere Begrifflichkeiten, wie Beihilfen und Subventionen (Neumayr 2010).

96 Einen Überblick gibt Neumayr 2010

97 http://www.bundesfeuerwehrverband.at/fileadmin/user_upload/Downloads/Statistiken/Statistik_2012.pdf abgerufen am 17.04.2014

brochen und partizipative Elemente in der Leistungserbringung erodiert werden und letztlich auch ökonomische Nachteile daraus resultieren (Interview 2). Neue Ideen, die Vielfalt von Anbietern und Qualität gehen verloren, wenn die Erbringer von definierten Dienstleistungen nach dem Billigstbieterprinzip eruiert werden.

Es gibt daher Bestrebungen, das Kriterium der Gemeinnützigkeit im Vergaberecht (stärker) zu verankern. Für den Rettungsdienst ist dies auf EU-Ebene bereits gelungen. In der Konzessions- und der Vergaberichtlinie wurde ein Gemeinnützigkeitsvorbehalt auf europäischer Ebene aufgenommen. Dies bedeutet, dass Träger des Rettungsdiensts (z. B. Gemeinden) diesen ohne formale europaweite Ausschreibung an gemeinnützige Organisationen übertragen können (Glanzer / Dempfer 2014[98]). Begründet wird dies damit, dass der Charakter gemeinnütziger Organisationen oder Vereinigungen (ohne Erwerbszweck) nur schwer gewahrt werden könnte, wenn die Dienstleistungserbringer nach den in dieser Richtlinie festgelegten Verfahren ausgewählt werden müssten[99]. Die Umsetzung der Vergabe- und Konzessionsrichtlinie in österreichisches Recht wird für Frühjahr 2016 erwartet.

Förderungen durch die öffentliche Hand sind, je nach Tätigkeitsbereich und Fördergeber, sehr unterschiedlich geregelt. Eigene Regelungen, die explizit die Förderungen von CSOs betreffen, gibt es nicht, zumal der Begriff CSO in Österreich nirgendwo verankert ist. Dennoch sind beispielsweise Vereine als förderbare Institutionen oftmals explizit genannt und CSOs faktisch Nutznießer von Förderungen in vielen gesellschaftlichen Bereichen, wie im Bereich Kunst und Kultur, Sport, soziale Dienste etc. Nationale öffentliche Mittel an CSOs sind berücksichtigt in den Budgets von Bund, Land und Gemeinden. Die Höhe der Mittel ist oft nicht rechtlich geregelt, sondern liegt im Ermessen von Politik und Verwaltung. Mangels statistischer Erfassung kann der Anteil der Förderungen für CSOs in Österreich nicht ermittelt werden.

98 http://www.roteskreuz.at/berichten/news/datum/2014/04/11/gastkommentar-ist-die-rettung-gerettet/ abgerufen am 26.04.2014

99 http://www.forum-vergabe.de/fileadmin/user_upload/Rechtsvorschriften/Annahme_Modernisierung/Text_SKR_neu.pdf abgerufen am 14.04.2014

BESONDERHEITEN IN DER PRAXIS

PRAXIS-INDIKATOREN

	CSOs als Bereitsteller von Dienstleistungen
1.	CSOs sind in der Lage, Verträge im Wettbewerb mit anderen Anbietern zu erhalten und sind in verschiedenen Dienstleistungsbereichen (z. B. Bildung, Gesundheit und Forschung) tätig.
2.	CSOs sind in alle Phasen der Entwicklung und Bereitstellung von Dienstleistungen (Bedarfsanalyse, Bestimmung der Dienstleistungen, die den Bedürfnissen am besten entsprechen, Überwachung und Bewertung) mit einbezogen.
	Staat als Nachfrager sozialer Dienstleistungen
3.	CSOs sind Empfänger von Mitteln für Dienstleistungen.
4.	CSOs erhalten ausreichende Finanzierung, um die Grundkosten für die Dienstleistungen, die sie vertraglich vereinbart haben, einschließlich der anteiligen institutionellen (Overhead) Kosten zu decken.
5.	Mehrjährige Dienstleistungen werden regelmäßig valorisiert.
	Verfügbarkeit von öffentlichen Mitteln für CSOs
6.	Die öffentlichen Mittel entsprechen den Bedürfnissen des CSO-Sektors.
7.	Es gibt staatliche Stellen mit einem klaren Mandat für die Verteilung und / oder Überwachung der Verteilung der staatlichen Mittel.
8.	Die Finanzierung ist vorhersehbar, ohne drastische Verminderung von Jahr zu Jahr und die Höhe des Budgets für CSOs ist leicht zu identifizieren.
9.	Die Teilnahme von CSOs am öffentlichen Förderzyklus ist transparent und bedeutsam.

CSOs bieten in Österreich ein breites Spektrum an verschiedenen Dienstleistungen in vielen gesellschaftlichen Bereichen an. CSOs beteiligen sich an **Ausschreibungen**. Es gab in den letzten Jahren vor allem zwei Beispiele von Ausschreibungen in Österreich, an denen sich CSOs und gewinnorientierte Unternehmen in Konkurrenz beteiligten und die medial sehr stark diskutiert wurden:

- **Flüchtlingsbetreuung – Betrieb der Bundesbetreuungseinrichtungen Traiskirchen, Thalham, Bad Kreuzen und Reichenau**: Im Jahr 2003 fiel die Entscheidung bei der Ausschreibung über die Ausgliederung der Bundesbetreuungs-Einrichtungen zwischen den Finalkandidaten ›European Homecare‹ und einem Konsortium von Rotem Kreuz, Caritas, Diakonie und Volkshilfe. Die Entscheidung ging zugunsten der deutschen Firma ›European Homecare‹ aus. Diese hat den Vertrag im Jahr 2010 wegen mangelnder Rentabilität gekündigt. Den Zuschlag für die neuerliche Ausschreibung hat die Schweizer Firma ORS im Jahr 2012 erhalten.
- **Rettungsdienst Tirol:** Das Land Tirol hat im Jahr 2010 den europaweit ausgeschriebenen Rettungsdienst vergeben. Neben dem Tiroler Bieterkonsortium, bestehend aus Rotem Kreuz, Arbeiter-Samariterbund, Johanniter-Unfall-Hilfe, Malteser Hospitaldienst und Österreichischem Rettungsdienst hat sich die dänische Firma Falck beworben, letztere hat den Zuschlag letztlich aber nicht erhalten. Das Bieterkonsortium musste den Preis nachbessern, was eine Klage der Firma Falck zur Folge hatte. Diese wurde in erster Instanz abgewiesen und liegt derzeit beim Verwaltungsgerichtshof.

© Caritas/Aleksandra Pawloff

Die **Kritik** im Rahmen dieser Ausschreibungen richtete sich einerseits **gegen die gewinnorientierten Unternehmen**. Der Vorwurf lautete, dass diese bei der **Qualität** Abstriche machen würden (Falter[100] 12.07.2011). Zudem wurde das Vorgehen der **öffentlichen Hand** kritisiert. Im Falle der Flüchtlingsbetreuungen wurde ihr vorgeworfen, dass sie bewusst das **gewinnorientierte Unternehmen bevorzugt** hätte, **weil** dieses **kein politisches Interesse** hätte und daher ein ›angenehmerer‹ Vertragspartner sei (ebd.). VertreterInnen von CSOs haben erwähnt, dass es sehr schwierig sei, Informationen von den Anbietern zu erhalten, weil diese offenbar im Rahmen des Vertrags zur **weitreichenden Verschwiegenheit** verpflichtet wurden und daher für eine Advocacy-Arbeit wichtige Informationen nicht weitergeben dürfen (Interview 5). Im Falle der Rettungsdienste wurde der öffentlichen Hand vorgeworfen, dass sie die Ausschreibung bewusst einsetze, um die **Preise zu drücken** (Tiroler Tageszeitung[101]).

Im Rahmen der Interviews wurde angemerkt, dass es **für kleinere Organisationen schwierig** sei, **sich an Ausschreibungen zu beteiligen**, weil dafür ein großes juristisches Know-How erforderlich sei und die Beteiligungen an Ausschreibungen sehr arbeitsintensiv seien (Interview 11).

In vielen Bereichen, in denen CSOs aktiv sind, spielen **Förderungen** nach wie vor eine bedeutende Rolle. Eine Vielzahl an Leistungen wird daher im Rahmen von Förderverträgen erbracht. Die **Förderbedingungen sind je nach Tätigkeitsbereich sehr unterschiedlich**, teilweise sind mehrere Gebietskörperschaften an der Finanzierung bestimmter Dienstleistungen beteiligt. Vielfach ist der Sparkurs der letzten Jahre deutlich spürbar, das trifft aber nicht auf alle Organisationen zu. Beispielsweise hat die Bundes-Sportförderung in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen. In einer Erhebung von 53 CSOs war die finanzielle Situation der Jahre 2008–2012 im Sample überraschend stabil (Simsa / More-Hollerweger 2013). In der Summe ist sie für die befragten Organisationen gleich geblieben. Je 6% geben an, dass sich ihre finanzielle Situation stark verbessert bzw. stark verschlechtert hat, 34% haben Verbesserungen und 30% haben Verschlechterungen erlebt, für 24% hat sich die Situation nicht verändert. Allerdings sind sowohl der Bedarf nach Aktivitäten oder Leistungen der NPOs als auch das Angebot der befragten Organisationen in den letzten vier Jahren deutlich gestiegen. 96% berichten von einem gestiegenen Bedarf – 35% um mehr als 20%. Ein Großteil der NPOs (80%) hat das **quantitative Angebot gesteigert,** 27% sogar um mehr als 20%. Über 80% bieten eine größere Vielfalt an Leistungen an, etwa zusätzliche Beratungstätigkeiten, Leistungen für neue Zielgruppen, neue Inhalte oder Vernetzungsarbeit (ebd.). Gerade im Sozial- und Gesundheitsbereich werden in Zukunft aufgrund der demografischen Entwicklung massive zusätzliche Mittel erforderlich sein (Interview 8).

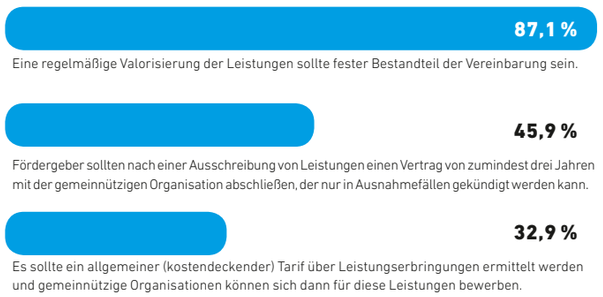
Im Rahmen einer weiteren Erhebung (IGO 2013) wurden 256 gemeinnützige Organisationen nach der Zufriedenheit mit den Förderbedingun-

100 http://www.falter.at/falter/2011/07/12/profit-mit-not/ abgerufen am 14.04.2014

101 http://www.tt.com/home/5612768-91/rettungswesen-ausschreibung-war-laut-ex-rk-leiter-ein-platter-diktat.csp?tab=article vom 25.10.2012 abgerufen am 14.04.2014

gen gefragt. 62,2% der befragten Organisationen, die Fördervereinbarungen mit der öffentlichen Hand haben, gaben an, dass sie mit den bestehenden Regelungen nicht zufrieden sind. Als **dringlichstes Problem** wurde die **mangelnde Valorisierung der Leistungen** genannt. Knapp 46% nannte auch die Mehrjährigkeit von Verträgen (von zumindest drei Jahren) als wünschenswerte Verbesserung.

Abbildung 3:
Verbesserungspotenziale bei Förderbedingungen



n=118
Quelle: IGO (2013)

In Bezug auf die Förderbedingungen wurde auch im Rahmen der Interviews eine Reihe von Problemen aufgezeigt:

- **ökonomische Risiken**

Die bereits oben genannte **mangelnde Indexanpassung (Valorisierung)** von (mehrjährigen) Förderungen wurde im Rahmen der Interviews ebenfalls bestätigt. Oft entstehen Finanzierungslücken, wenn beispielsweise kollektivvertraglich vereinbarte Gehaltserhöhungen stagnierenden Förderungen gegenüber stehen. Problematisch stellt sich für viele Organisationen auch die Tatsache dar, dass zwar die Grundkosten für Dienstleistungen, die **Overheadkosten** jedoch nicht oder nur **unzureichend gedeckt** sind (Interview 4). Mitunter können CSOs gesetzlich vorgeschriebene Auflagen (z. B. freigestellter Betriebsrat bei bestimmter Betriebsgröße) nicht erfüllen, weil diese vom Fördergeber nicht abgedeckt werden – d. h. es müssten dafür alternative Finanzierungswege gefunden werden, was für manche CSOs schwierig ist. Die Förderbedingungen sind oft so eng definiert, dass CSOs keinerlei Rücklagen aufbauen können, was ihr ökonomisches Risiko noch erhöht (Interview 4). **Tarifentscheidungen** fallen häufig erst sehr **spät**, in extremen Fällen erfolgte die Unterzeichnung von Förderverträgen für das laufende Jahr erst Ende Dezember, die Auszahlung dann noch später. D. h. das **Risiko** liegt bei den CSOs. Zwar handelt es sich dabei um eine Auftragserteilung durch konkludentes Handeln, allerdings müssten CSOs bei einer Klage gegen die Ablehnung der Förderung das Prozessrisiko tragen. Außerdem besteht bei mehrfachen Abhängigkeitsverhältnissen das Risiko, andere Projekte zu verlieren, wenn die CSO vor Gericht geht (Interview 11). **Verzögerungen bei Auszahlungen** von öffentlichen Mitteln an CSOs führen häufig zu ernsthaften **Liquiditätsproblemen**, die vor allem für kleinere Organisationen nur schwer zu überbrücken sind (Interview 8). Generell haben vor allem kleinere Organisationen Probleme, Risiken einzugehen, außer sie sind hoch spezialisiert (Interview 11). Mitunter ist die Nachfrage nach den Dienstleistungen durch die CSOs nicht beeinflussbar, sondern wird durch die öffentliche Hand gesteuert, beispielsweise bei Zuweisung von AsylwerberInnen. Die Folge dieser Entwicklungen sind ein sukzessiver Konzentrationsprozess und oft ein hohes Maß an Selbstausbeutung seitens der CSOs (Interview 5 und 11).

- **Einmischung in Details der Leistungserbringung durch öffentliche Hand; Bürokratie bei der Abrechnung**

In vielen Interviews wurde auch die starke Einmischung der öffentlichen Hand bzw. ihrer nachgeordneten Dienststellen in Details der Leistungserbringung angesprochen. Gemessen wird oft nicht die **Qualität der Leistungserbringung**, sondern es wird kontrolliert, was an Input einfließt. Dies zeigt sich insbesondere bei der **Abrechnung**, die sehr bürokratisch abläuft und daher sehr aufwändig ist. Mitunter wird erst im Nachhinein festgelegt, welcher Abrechnungsmodus angewandt wird und damit auch bestimmt, welche Kosten in welcher Form förderbar sind (Interview 4). Ein Interviewpartner bezeichnete dies als Ersatzhandlung – es werde gemessen, was messbar ist und nicht, was sinnvoll und relevant ist (Interview 11). Dadurch entsteht sowohl für die öffentliche Hand als auch für die CSOs ein sehr hoher Verwaltungsaufwand. Problematisch ist hier weiters, dass verschiedene Fördergeber unterschiedliche Abrechnungssysteme haben, die nicht kompatibel sind, sodass der Aufwand bei der Abrechnung und damit Overhead-Kosten nochmals erhöht werden (Interview 4, 8, 11).

- **Problematik: Konflikt Advocacy-Funktion ↔ Abhängigkeit von öffentlicher Hand**

Durch die hohe Abhängigkeit von der öffentlichen Hand in vielen Sektoren können CSOs nicht die entsprechende Advocacy-Arbeit leisten. Es besteht die Gefahr der Vereinnahmung durch den Staat (Interview 5, 11). CSOs haben in vielen Bereichen eine hohe Kompetenz, weil sie die Probleme und Anliegen ihrer LeistungsempfängerInnen kennen und verhandeln vielfach nach innen, also ohne öffentliche Wahrnehmung. Dadurch fehlt eine intensivere öffentliche Auseinandersetzung zwischen CSOs und öffentlicher Hand über die Entwicklungen in verschiedenen durchaus sensiblen Bereichen (Interview 11).

In vielen Bereichen haben sich CSOs eine weitreichende Expertise für die Lösung gesellschaftlicher Probleme angeeignet, die auch in die **Entwicklung von Dienstleistungen** einfließt, wenn auch nicht immer in dem Maße, in dem es seitens der CSOs notwendig erscheint. Im Rahmen der Interviews wurde beispielsweise erwähnt, dass Innovationen im sozialen Dienstleistungsbereich von der öffentlichen Hand in Österreich nicht sehr geschätzt werden, weil sie vorwiegend als Kostenfaktor wahrgenommen werden. Als gegenteiliges positives Beispiel wurde der Hospizbereich genannt.

Hier bestand hoher Handlungsbedarf, der zunächst von CSOs unter Einsatz von Spenden abgedeckt wurde. In weiterer Folge hat die öffentliche Hand jedoch die Finanzierung übernommen (Interview 11). Bei Ausschreibungen ist die Beteiligung im Vorfeld nur begrenzt möglich, weil diese ein Ausschließungsgrund für eine Teilnahme am Vergabeverfahren ist. Es gibt hier nur die Möglichkeit Berichtigungsfragen zur Leistungsbeschreibung zu stellen. Bei Dienstleistungen, die vom Auftraggeber nicht a priori beschrieben werden können, gibt es das Instrumentarium des Verhandlungsverfahrens, das den Input der Bieter berücksichtigt (Interview 9).

VERBESSERUNGSPOTENZIALE

Im Rahmen der Interviews wurden folgende Verbesserungspotenziale genannt:

An die Adresse der öffentlichen Hand:

1. Rahmenverträge:
Ein wichtiges Thema ist der Wunsch nach größerer Planungssicherheit durch **mehrjährige** Rahmenverträge (Interview 11). Wünschenswert ist, dass die Fördergeber selbst **langfristige Strategien und Pläne** für die jeweils nächsten Jahre entwickeln, damit CSOs sich darauf einstellen können. Es sollte keine Verträge ohne **Indexklausel** für personalintensive Dienstleistungsunternehmen geben, denn ›*Personal in der Betreuung von anderen Menschen braucht Kompetenzen und muss motiviert sein*‹ (Interview 3, 8, 11). Overheadkosten sollten bei Förderungen ebenfalls ausreichend berücksichtigt werden.

2. Definition von Qualitätsstandards
Häufig genannt wurde auch der Wunsch nach offensiverer Definition von Qualitätsstandards mit einhergehender Reduzierung der Regulierungen auf wesentliche Punkte zur Erfüllung von Qualität (Interview 11).

Ähnlich, wie im Gesundheitsbereich Zielsteuerungsvereinbarungen getroffen werden, sollte es auch bei anderen Dienstleistungen eine Definition von Qualität und eine klare Vereinbarung zwischen den unterschiedlichen Geldgebern über die Aufteilung der Finanzierung geben (Interview 2). Es sollte ein Kriterienkatalog erarbeitet werden, der Qualität bei der Übertragung von sozialen Dienstleistungen an private Dienstleister sicherstellt (Interview 8).

Weiters angeregt wurde der Einsatz eines Expertengremiums bei der Beurteilung der Qualität und des Preis-Leistungsverhältnisses von Projekten (›*nicht nur von Ministerialbürokratie*‹) (Interview 5).

3. Stärkung der Gemeinnützigkeit
Gemeinnützigen Organisationen sollte bei der Vergabe bestimmter Dienstleistungen der Vorrang gegeben werden. Ein entscheidendes Argument dafür ist, dass CSOs keine Überschüsse an Eigentümer ausschütten, sondern diese re-investieren. Weiters erzeugen sie einen gesellschaftlichen Mehrwert, also Wirkungen, die über die Erbringung der Dienstleistung weit hinausgehen. Dies liegt im öffentlichen Interesse und sollte entsprechend gefördert und unterstützt werden. (Interview 2, 4, 8)

4. Mögliche Gestaltung des Wettbewerbs/der Vergabekriterien:
Im Rahmen der Interviews wurden verschiedene Vorschläge über die Gestaltung der Vergabe genannt:

- Andere Verfahrensgestaltung: 1. Feststellungsverfahren, ob Organisation die Voraussetzung erfüllt 2. Vereinbarung über Leistungsaustauch 3. Kontrolle und Überwachung (Interview 8).
- Beauftragung von geeigneten Einrichtungen, die vorher ein Gütesiegel bekommen haben.
- Zulassungsverfahren – wer bestimmte Kriterien erfüllt, kann zu bestimmten Bedingungen (innerhalb einer gewissen Preisspanne) anbieten, Qualitätskriterien werden vorab definiert.
- Wettbewerb im Markt, bei dem es ein Zulassungsverfahren gibt. Wer die Rahmenbedingungen erfüllt, kann in einem bestimmten Preisband anbieten. D.h. es gibt eine Konzentration auf die Regelung der Leistungen und Konditionen für bestimmte Zielgruppen und eine entsprechende Qualitätskontrolle. Die positive Diskriminierung von Gemeinnützigen sollte möglich sein. Im Gegensatz dazu deckt beim Wettbewerb um den Markt ein Anbieter den gesamten Markt ab. Dadurch kommt es zur Monopolstellung, die Konkurrenz wird ausgehöhlt (Interview 11).

5. Vielfalt – auch kleinere Organisationen berücksichtigen
Angeregt wurde auch die Schaffung von Auffangnetzen für kleine Organisationen, beispielsweise über die Finanzierung eines Sockelbetrags in Kombination mit leistungsbezogener Finanzierung (z. B. bei Beratung oder Flüchtlingsquartieren, die phasenweise nicht ausgebucht sind, wo die CSOs aber Fixkosten haben) (Interview 5).

Ergänzend sind Beratungen für kleinere Organisationen bei Ausschreibungen wünschenswert (Interview 5).

6. Klärung der Zuständigkeit:
In vielen Bereichen (z. B. Wohnen und Arbeit in der Behindertenhilfe) ist eine eindeutige Klärung der Zuständigkeiten (Bund / Land / Gemeinden) wünschenswert. Wenn mehrere Träger an der Finanzierung beteiligt sind, sollte es eine bessere Abstimmung unter ihnen geben (Interview 2, 8).

An die Adresse der CSOs:

7- Interessenvertretung
CSOs sollten ihre Interessen stärker bündeln und nach außen tragen, um die gemeinsamen Anliegen in der Öffentlichkeit besser zu vertreten (Interview 8).

8. Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen/Förderungen

Die Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen und Förderungen ist in den letzten Jahren ein wichtiges Thema geworden. Im Folgenden werden Rahmenbedingungen und Themenfelder bei der Umsetzung analysiert

RECHTLICHE REGELUNGEN

RECHTLICHE REGELUNGEN-INDIKATOREN

	Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen
1.	Es gibt klare und transparente Verfahren, durch die die Finanzierung für die Dienstleistungen unter den Anbietern verteilt wird.
2.	Der Preis ist nicht das ausschlaggebende Kriterium für die Auswahl von Dienstleistern. Viel mehr spielen neben dem Preis auch Qualitätskriterien eine Rolle in der Beurteilung der Konkurrenten.
3.	Es gibt klare Richtlinien zur Gewährleistung von Transparenz und zur Vermeidung von Interessenkonflikten
4.	Es gibt die Möglichkeit, rechtlich gegen Wettbewerbsergebnisse Einspruch zu erheben..
	Transparenz bei der Vergabe von öffentlichen Förderungen
5.	Das Verfahren für die Vergabe der öffentlichen Mittel ist transparent und rechtsverbindlich.
6.	Die Kriterien für die Auswahl sind klar und im Voraus veröffentlicht.
7.	Es gibt klare Verfahren, die Fragen der Interessenkonflikte in der Entscheidungsfindung ansprechen.
	Rechenschaftspflicht/Monitoring/Evaluierung bei Leistungsverträgen
8.	Es gibt die rechtliche Möglichkeit, sowohl die Ausgaben als auch die Qualität der Leistungserbringung zu überwachen.
9.	Es gibt klare Qualitätsstandards und Kontrollverfahren für Dienstleistungen.
	Rechenschaftspflicht/Monitoring/Evaluierung bei öffentlichen Förderungen
10.	Das Verfahren für die Verteilung der öffentlichen Mittel schreibt klare Maßnahmen für die Rechenschaftspflicht, Überwachung und Evaluierung vor.
11.	Es gibt vorgeschriebene Sanktionen für CSOs, die Förderungen missbrauchen, die proportional zum Grad der Verletzung des Verfahrens sind.
12.	Die zur Verfügung stehenden öffentlichen Gelder werden auf der Website der zuständigen Institution veröffentlicht und monatlich aktualisiert.

© weerapatkiatdumrong/iStock/Thinkstock

Das **Vergaberecht unterscheidet nicht**, ob entgeltliche Leistungen von Trägern der öffentlichen Hand, gewinnorientierten Unternehmen oder CSOs angeboten werden. Ausschlaggebend ist vielmehr die rechtliche (Gewerberecht), technische (Ausstattung, MitarbeiterInnen, Referenzen) und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit (Auftragswert im Verhältnis zum Gesamtumsatz) (Interview 9). Ausschreibungen sind so zu gestalten, dass Interessenlagen weder benachteiligt noch bevorzugt werden, (§ 19(1) Bundesvergabegesetz – **Grundsatz der Gleichbehandlung** aller Bieter in einem Vergabeverfahren), d. h. laut Gesetz geht es dem öffentlichen Auftraggeber um die bestmögliche Versorgung (Interview 9).

In Österreich gibt es eine Vielzahl an Förderungen von unterschiedlichen Fördergebern. Die Homepage des Bundesministeriums für Finanzen (BMF)[102] beziffert rund 2.600 Förderprogramme auf Bundes- und 3.100 Förderprogramme auf Landesebene. Die Förderrichtlinien und die Vergabeprozedere (Ausschreibung, Einreichung, Evaluierung) sind – je nach Fördergeber – sehr unterschiedlich gestaltet. Tendenziell erfüllen Förderrichtlinien die im Rahmen der Indikatoren genannten Kriterien (Klarheit der Auswahlkriterien, Nennung von Interessenskonflikten, Vorgabe zu Maßnahmen der Rechenschaftspflicht, Überwachung und Evaluation, vorgeschrieben Sanktionen), dies ist jedoch nicht immer gleichermaßen der Fall.

Das **Vergaberecht** orientiert sich eng **an den europäischen Richtlinien** und gewährleistet klare Richtlinien und Transparenz bei der Vermeidung von Interessenskonflikten, z. B. darf es selbst dann nicht zur Diskriminierung kommen, wenn es keine Niederlassung im Binnenmarkt gibt (Interview 9). ›Der **Transparenzgrundsatz ist einer der wichtigsten im Vergaberecht**‹ – das Vergaberecht unterscheidet zwischen Billigstbieter- und Bestbieterprinzip. Für die Auswahl von Dienstleistern kommen **Preis- und Qualitätskriterien** zum Einsatz, z. B. Erfahrung von erprobten Dienstleistern. Ein **Einspruch** beim Bundesvergabeamt ist **möglich**, **jedoch** sehr **zeitintensiv.**

Es bestehen **klare Systeme der Rechenschaftspflicht, Überwachung und Bewertung** der Leistungserbringung mit Qualitätsstandards, die **jedoch nicht unabhängig (von externer Stelle) überprüft** werden (Interview 5, 8).

102 https://www.bmf.gv.at/egovernment/portale/transparenzportal.html abgerufen am 28.04.2014

BESONDERHEITEN IN DER PRAXIS

PRAXIS-INDIKATOREN

	Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen
1.	Für viele Dienstleistungen werden CSOs beauftragt.
2.	Die Wettbewerbe werden als fair betrachtet und Interessenkonflikte werden vermieden.
	Transparenz bei der Vergabe von öffentlichen Mitteln
3.	Informationen zu den Verfahren für die Förderungen und Informationen über die geförderten Projekte sind öffentlich verfügbar.
4.	Entscheidungen über die Vergabe von Fördermitteln (pro, contra oder nur teilweise) müssen entsprechend den Ausschreibungskriterien transparent und nachvollziehbar begründet werden.
5.	Staatsorgane folgen den Verfahren und wenden sie zwischen den verschiedenen Fördergebern in abgestimmter Weise an.
6.	Die Anforderungen sind nicht zu belastend für CSOs.
7.	Entscheidungen für Angebote werden als fair betrachtet und Interessenkonflikte werden im Vorfeld geklärt.
8.	Dem Parlament wird jährlich ein Bericht über die erfolgten Förderungen vorgelegt, der die Summe, die begünstigte Organisation sowie den Zweck der Förderung ausweist.
8.	Es gibt die rechtliche Möglichkeit, sowohl die Ausgaben als auch die Qualität der Leistungserbringung zu überwachen.
	Rechenschaftspflicht/Monitoring/Evaluierung bei Leistungsverträgen
9.	CSOs unterliegen nicht der übermäßigen Kontrolle.
10.	Die Überwachung erfolgt regelmäßig und wird nach zuvor bekannt gegebenen Verfahren und Kriterien durchgeführt.
11.	Es erfolgt eine regelmäßige Bewertung der Qualität und Effekte/Wirkungen der Leistungen, die öffentlich zugänglich ist.
	Rechenschaftspflicht/Monitoring/Evaluierung bei öffentlichen Förderungen
12.	Die Überwachung erfolgt kontinuierlich und in Übereinstimmung mit vorher definierten und objektiven Indikatoren.
13.	Es wird von staatlichen Stellen eine regelmäßige Bewertung von Verwendung/Wirkungen der öffentlichen Mittel durchgeführt und diese ist öffentlich zugänglich.

In Bezug auf **Förderungen**, gibt es in den letzten Jahren Bestrebungen, den ›**Förderdschungel**‹ (Wortlaut BMF) transparenter zu machen. Dafür wurde im Jahr 2013 ein **Transparenzportal**[103] eingerichtet, das künftig in mehreren Stufen ausgebaut werden soll. Ziel ist es, eine einheitliche Darstellung aller bundesweit angebotenen Förderleistungen zu schaffen, Informationen über infrage kommende zukünftige Förderungen zu geben und den Einreichprozess zu unterstützen. Das Portal unterscheidet zwischen Leistungen/Förderungen für Privatpersonen, Unternehmen, NPOs und öffentliche Einrichtungen. Nicht enthalten sind Angaben zur Höhe der erhaltenen Förderungen. Da das Transparenzportal eine noch relativ junge Maßnahme ist, die sich noch im Aufbau befindet, gilt es abzuwarten, inwieweit die Transparenz hier künftig besser gewährleistet sein wird.

Zusätzlich gibt es auch verschiedene bereichsweise Bestrebungen, die Transparenz und Klarheit bei Förderungen zu erhöhen. Beispielsweise ist es Ziel des neuen Bundes-Sportförderungsgesetzes, Förderungen klar zu definieren, unter anderem um Mehrfachförderungen zu vermeiden (Interview 1).

103 https://transparenzportal.gv.at abgerufen am 28.04.2014 http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/ooe/hs.xsl/60259_DEU_HTML.htm abgerufen am 28.04.2014

CSOs werden mit einer Vielzahl an Dienstleistungen beauftragt, einerseits in Form von Leistungsverträgen, andererseits in Form von Förderungen. Im Rahmen der Interviews wurde öfters erwähnt, dass die **Vergaben nicht immer als fair erachtet** wurden, sondern, dass es **Hinweise auf** die **politische Bevorzugung** bestimmter Auftraggeber gibt, wenn diese beispielsweise den Zuschlag trotz mangelnder Erfahrung in der Bereitstellung von Dienstleistungen erhalten haben oder wenn von Ausschreibungskriterien abgewichen wurde (Interview 5). Oftmals entstand auch der Eindruck, dass die Ausschreibung auf das Profil der bevorzugten Anbieter zugeschnitten war, so dass Mitbieter keine realistische Chance hatten, den Zuschlag zu erhalten, andererseits haben CSOs selbst schon manchmal von einer solchen Vorgehensweise profitiert (Interview 4). Angemerkt wurde weiters, dass es auf nationaler Ebene **eindeutige Mechanismen für die Verteilung öffentlicher Mittel an CSOs nach Par-**

teieninteressen (SPÖ und ÖVP) gibt (Interview 5, 8). Es gibt **zunehmende Transparenz** über die Vergabe von Förderungen und deren Höhe **bei den einzelnen Förderprogrammen.** Wenig bis keine Transparenz gibt es über die Entscheidungen, zu welchen Konditionen Aufträge letztlich vergeben wurden und warum ein Auftragnehmer den Auftrag erhalten hat (Interview 5). Defizite werden auch bei Absagen geortet. Es wird oft **nicht** anhand der Ausschreibungskriterien **schlüssig begründet, warum ein Angebot/Antrag abgelehnt wurde**.

Bei der Finanzierung von Dienstleistungen durch verschiedene Zahlungsgeber (insbesondere Gemeinden / Länder / Gemeinden / Sozialversicherungsträger) treten häufig Abstimmungsprobleme auf. Jeder Zahlungsgeber versucht sein eigenes Subsystem zu optimieren und die CSOs werden bei Verhandlungen jeweils auf die anderen verwiesen (Interview 2). Aufwändig ist bei Mehrfachförderungen auch die Abrechnung, da es häufig vorkommt, dass die Fördergeber unterschiedliche Abrechnungssysteme und –logiken haben (Interview 5, 8).

Der **Bund veröffentlicht jährlich einen Förderungsbericht**, der dem Nationalrat vorgelegt wird und in dem alle Förderungen ausgewiesen sind[104]. Die Länder stellen ebenfalls Förder- und Subventionsberichte in unterschiedlicher Form zur Verfügung. Das Land Oberösterreich veröffentlicht beispielsweise seine ausbezahlten Förderungen im Internet, wo – strukturiert nach verschiedenen Tätigkeitsbereichen – der Förderzweck, die Höhe der Förderungen (ab 4.000 Euro) sowie die Institutionen, die diese erhalten haben, ausgewiesen sind.

In Bezug auf die **Rechenschafts- und Evaluierungspflichten** wurde **vielfach** angemerkt, dass diese **überzogen** sind. Die Rechnungslegung wird als sehr zeitintensiv und mühsam beschrieben. Es besteht zwar Verständnis dafür, dass kontrolliert werden muss, allerdings stehe der Aufwand dafür nicht mehr im Verhältnis zur Leistung, die erbracht wird: ›Der Aufwand für die Nachweise ist fast intensiver und größer als die Erbringung der Dienstleistung und das kann es nicht sein.‹ (Interview 8). Es gebe **zu viele Kontrollen, auch von externen Prüfern**, die **Abrechnungssysteme seien kompliziert und aufwändig** (Interview 1, 8, 5).

Generell besteht ein **starker Legitimationsdruck für CSOs**. Lange Zeit lag der Fokus darauf, wie CSOs die ihnen zu Verfügung gestellten finanziellen Mittel verwenden. In jüngerer Zeit finden erzielte Wirkungen vermehrt Rücksichtnahme, was grundsätzlich positiv ist, weil nicht nur dargestellt wird, wie viele Kosten CSOs verursachen, sondern auch, welche Wirkungen durch sie erzielt werden. Allerdings sind der **Wirkungsmessung** und dem Vergleich von Wirkungen – abhängig vom Aufgabenfeld – auch Grenzen gesetzt. So lässt sich beispielsweise die Nachhaltigkeit der Schulungsmaßnahmen bei Menschen mit Behinderung nur schwer messen und nicht mit jener von Arbeitslosen vergleichen (Interview 8).

104 https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Foerderungsbericht_2012.pdf?4a9cu2 abgerufen am 28.04.2014

VERBESSERUNGSPOTENZIALE

Im Rahmen der Interviews wurden folgende Verbesserungspotenziale genannt:

Vielfältige Vorschläge gab es hinsichtlich der Gestaltung der **Qualitätskontrolle**. Der Grundtenor der Interviews ging dahin, den CSOs wieder mehr zu vertrauen, die Rechenschaftspflicht zu vereinfachen und strenge Kontrollen auf Stichproben zu reduzieren, ›ohne dass sie an Substanz verliert‹ (Interview 8, 11). Durch eine Vereinheitlichung sollte es zu einer Vereinfachung in der Bürokratie kommen, da je nach Förderstelle unterschiedliche Vorschriften, Bearbeitungsweisen und Rechnungslegungsvorschriften zu berücksichtigen sind, was unnötigen Aufwand verursacht.

Für die **Kontrolle** der Leistungserbringungen sollten verstärkt auch unabhängige Stellen eingesetzt werden, die eine entsprechende Expertise aufweisen, beispielsweise unter Einbindung von NPOs (Interview 5, 8).

Die **Transparenz** sollte grundsätzlich ausgebaut werden durch

- aktuelle Information über die zur Verfügung stehenden Fördermittel in den Förderbereichen
- Transparenz bei Entscheidungen und bei den Entscheidungskriterien
- Qualitätsmessung für die Leistungserbringung als Voraussetzung um gefördert zu werden
- Veröffentlichung von Abschlussberichten (zumindest in Kurzfassung) um Lerneffekte für weitere Projekte zu ermöglichen.

© © ia_64/iStock/Thinkstock

9. Wahrnehmbarkeit zivilgesellschaftlicher Wirkungen

Der Wissensstand und die Einstellung der österreichischen Bevölkerung zu NPOs bzw. gemeinnützigen Organisationen stellt eine wichtige Bedingung für die Arbeit dieser Organisationen dar. Sowohl ehrenamtliches Engagement, Spendenbereitschaft als auch sämtliche andere Formen der Unterstützung werden davon beeinflusst.

Bisher ist jedoch noch sehr wenig über die öffentliche Wahrnehmung des gesamten Sektors in Österreich bekannt. Daher wurde entschieden, im Rahmen des Civil Society Index – Rapid Assessment dieses Thema genauer zu beleuchten.
In der Erhebung geht es um

- die Wahrnehmung von gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen in der österreichischen Bevölkerung
- eine Erfassung des Wissensstands über NPOs sowie die wichtigsten Informationskanäle
- persönliche Kontakte und die Wertschätzung, die NPOs in Österreich entgegengebracht wird
- eine Einschätzung der zukünftigen Entwicklungen für NPOs in Österreich

WAHRNEHMBARKEIT – INDIKATOREN

1. Persönlicher Wissensstand über gemeinnützige bzw. Non-Profit-Organisationen
2. Spontane Assoziationen zu gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen
3. Potenziell genutzte Informationsquellen über gemeinnützige bzw. Non-Profit-Organisationen
4. Zugemessener Stellenwert von gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen in unserer Gesellschaft
5. Als wichtig eingeschätzte Wirkungsbereiche von gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen
6. Persönliche Wahrnehmung des Nutzens von gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen
7. Persönlicher Kontakt mit gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen und Art dieses Kontakts
8. Entwicklung der Bedeutung von gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen
9. Wahrnehmung möglicher zukünftiger Unterstützungen für NPOs

Zur Beantwortung der Fragestellungen wurde beim **Marktforschungsinstitut market** eine repräsentative Telefonumfrage in Auftrag gegeben. Die in der Folge dargestellten Informationen und Ergebnisse wurden dem daraus entstandenen Bericht[105] entnommen.

Methode: Zielgruppe der Erhebung war die gesamtösterreichische Bevölkerung ab 18 Jahren. Es wurde im Sinne der Repräsentativität der Studie eine Kombination aus Random– und Quotaauswahl angewendet.

Telefonische Interviews mittels Fragebogen wurden als am zielführendsten eingestuft. Zum Ersten,

105 market Institut (2013): Zugang und Wahrnehmung von gemeinnützigen Organisationen bzw. NPOs in Österreich, unveröffentlichter Kommentarbericht

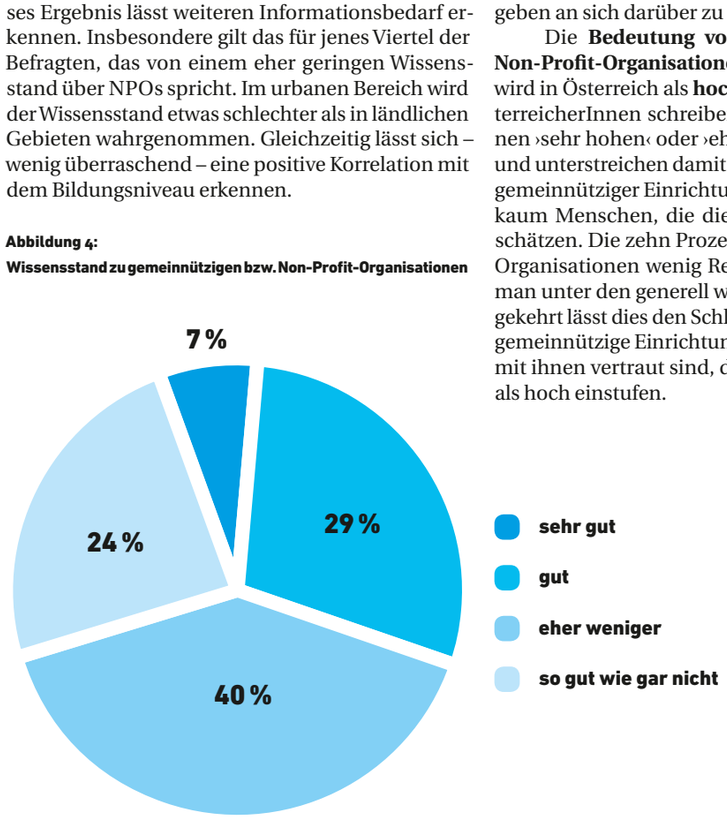
weil damit genügend Zeit für eine Vertiefung des Themas vorhanden ist. Zum Zweiten, weil wir damit sichergehen konnten, Menschen, die über Online-Umfragen nicht erreichbar wären (meist die ältere Bevölkerungsgruppe), nicht auszuschließen. Die Umfrage wurde von 16. bis 24. April 2014 unter 401 TeilnehmerInnen durchgeführt und hat eine maximale statistische Schwankungsbreite von +/– 4,99 Prozent.

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Der **persönliche Wissensstand** über gemeinnützige bzw. Non-Profit-Organisationen kann als **gut bezeichnet** werden. 70 Prozent der Befragten meinen über die Ziele, Aufgaben und Tätigkeiten von gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen ›gut‹ oder sogar ›sehr gut‹ Bescheid zu wissen.

Genauer betrachtet sind es jedoch nur 29 Prozent, die sich als sehr gut informiert einstufen und 40 Prozent, die meinen ›gut‹ informiert zu sein. Dieses Ergebnis lässt weiteren Informationsbedarf erkennen. Insbesondere gilt das für jenes Viertel der Befragten, das von einem eher geringen Wissensstand über NPOs spricht. Im urbanen Bereich wird der Wissensstand etwas schlechter als in ländlichen Gebieten wahrgenommen. Gleichzeitig lässt sich – wenig überraschend – eine positive Korrelation mit dem Bildungsniveau erkennen.

Abbildung 4:
Wissensstand zu gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen



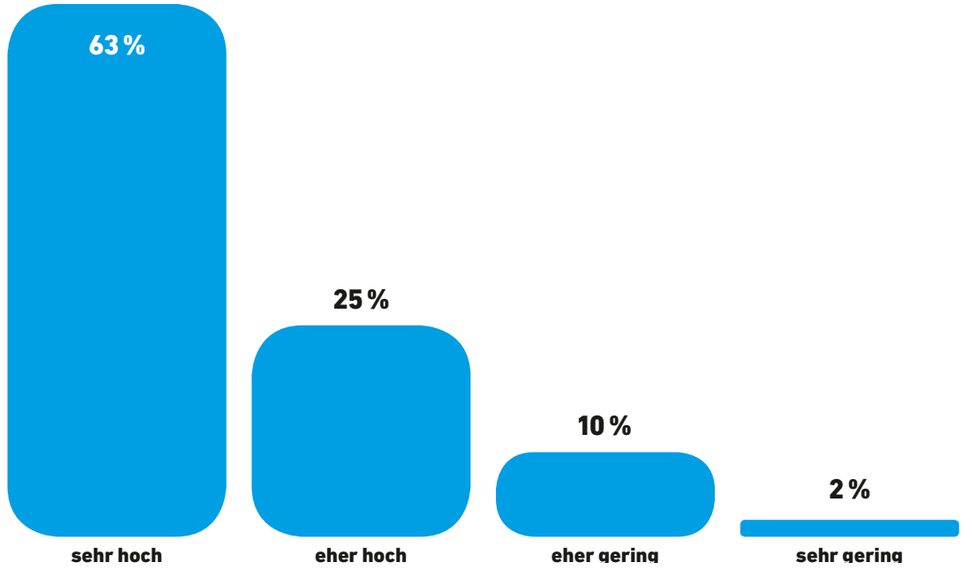
Quelle: market-Umfrage 2014

Spontane Assoziationen zu gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen gibt es vor allem mit unmittelbarer Hilfe. **Jeder Dritte verbindet mit gemeinnützigen Organisationen Begriffe wie ›Menschen helfen‹, ›Hilfe für Mitmenschen‹ oder ›Hilfe für Arme‹.** Weitere 30 Prozent denken dabei an konkrete Organisationen wie z. B. die Caritas, das Rote Kreuz oder die Freiwillige Feuerwehr. Das Thema ›Freiwilligkeit und ehrenamtliches Engagement‹ wird vor allem von jüngeren Menschen (von 18 – 29 Jahre) genannt. Diese Assoziation ist dort mit 20 Prozent fast doppelt so hoch wie beim Rest der Befragten.

Grundlegende Informationen über gemeinnützige bzw. Non-Profit-Organisationen **holen die meisten Befragten** (41 Prozent) über **Gespräche mit FreundInnen und Bekannten** ein. Dieses Informationsverhalten wird gefolgt von allgemeiner Internetrecherche (google o. ä.). Fernsehen und Radio kommen als potenzielle Informationskanäle an dritter Stelle: 28 Prozent geben an sich darüber zu informieren. Die Informationspalette ist damit eher breit gefächert und zeigt viele Ansatzpunkte für PR-Aktivitäten auf. Auffällig ist dabei eine größere Neigung zu Zeitungsberichten oder postalischen Zusendungen im Osten Österreichs (Wien, Burgenland, Niederösterreich). Social Media hat sich beim Thema NPOs bzw. gemeinnützige Organisationen noch nicht durchgesetzt, nur 12 Prozent geben an sich darüber zu informieren.

Die **Bedeutung von gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen** für unsere Gesellschaft wird in Österreich als **hoch eingestuft**. 9 von 10 ÖsterreicherInnen schreiben den Organisationen einen ›sehr hohen‹ oder ›eher hohen‹ Stellenwert zu und unterstreichen damit klar die enorme Relevanz gemeinnütziger Einrichtungen. Man findet nahezu kaum Menschen, die die Rolle von NPOs gering schätzen. Die zehn Prozent der Befragten, die den Organisationen wenig Relevanz zumessen, findet man unter den generell weniger Informierten. Umgekehrt lässt dies den Schluss zu, dass jene, die über gemeinnützige Einrichtungen Bescheid wissen und mit ihnen vertraut sind, die Wichtigkeit von NPOs als hoch einstufen.

Abbildung 5:
Gesellschaftlicher Stellenwert von NPOs



Quelle: market-Umfrage 2014

Außerdem wurde in der Befragung die in der österreichischen Bevölkerung subjektiv empfundene Bedeutung **der einzelnen Wirkungsbereiche von NPOs** untersucht. Hier konnten **›Gesundheit und soziale Dienste‹** mit 80 Prozent als führend identifiziert werden. Gefolgt vom Thema **›Familie, Kinder und Jugend‹**: 73 Prozent sehen hier eine besonders wichtige Rolle von NPOs. Von jüngeren Menschen (bis 29 Jahre) werden NPOs bei den Themen Menschenrechte (64 Prozent) und Bildung (57 Prozent) als wichtig eingestuft. Vor allem Jüngere bis 50 Jahre messen Einrichtungen im familiären Bereich hohe Relevanz zu.

Beim Thema Menschenrechte und Entwicklungszusammenarbeit lässt sich insofern ein bildungsbedingter Zusammenhang erkennen, als Personen mit höherem Bildungsgrad den Wert von NPOs in diesen Bereichen höher einschätzen.

Die **Wahrnehmung des Nutzens** von gemeinnützigen bzw. Non-Profit-Organisationen ist **hoch**. 64 Prozent der Befragten stimmen ›voll und ganz‹ zu, dass NPOs einen ›entscheidenden Beitrag für die Gesellschaft‹ leisten. 58 Prozent sagen, dass NPOs ›dabei das Alltagsleben vieler Menschen‹ bereichern. Ebenso viele (58 Prozent) nehmen eine ›Entlastungsfunktion für den Staat‹ durch NPOs wahr. Weniger präsent ist die ›Kontrollfunktion für Wirtschaft und Staat‹. Wahrscheinlich weil generell und vor allem bei den Jüngeren an der ›politischen Unabhängigkeit‹ vieler Organisationen gezweifelt wird. Einmal mehr bestätigt sich auch, dass besser Informierte den Nutzen von gemeinnützigen Organisationen stärker erkennen als weniger gut Informierte.

85 Prozent der ÖsterreicherInnen hatten in der Vergangenheit in irgendeiner Form persönlichen Kontakt mit gemeinnützigen Organisationen. Organisationen mit einem lokal weit verzweigten und dichten Vereinsnetz wie das Rote Kreuz, die Freiwillige Feuerwehr oder auch die Caritas werden hier am häufigsten angeführt. Bei der Altersgruppe zwischen 30 und 49 Jahren hatten sogar 92 Prozent bereits direkten Kontakt mit NPOs. Bei durchschnittlich 70–80 Prozent der Kontakte geht es um finanzielle Unterstützungen. Von jenen Personen, die angeben mit dem Roten Kreuz, der Caritas oder der freiwilligen Feuerwehr Kontakt gehabt zu haben, arbeiteten ca. 30 Prozent bereits aktiv mit.

ZUKUNFTSENTWICKLUNG:
Mehr als jeder Zweite erwartet, dass der Stellenwert von NPOs zunehmen wird. Interessanterweise zeigt sich das insbesondere im urbanen Bereich, der sich zwar generell über NPOs etwas schwächer informiert zeigt, aber steigenden Bedarf nach deren Leistungen in den Städten erwartet.

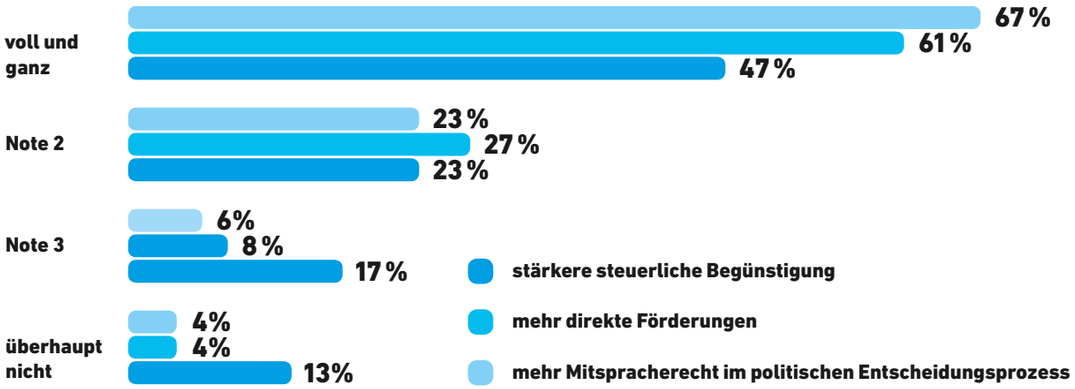
Wenn es um **mögliche zukünftige Unterstützung für NPOs** geht, sprechen sich 67 Prozent voll und ganz für ›**steuerliche Begünstigung**‹ aus und 23 Prozent vergeben diesbezüglich die Note 2. Insgesamt stehen damit 90 Prozent dieser Form der Unterstützung positiv gegenüber.

Etwas weniger, nämlich 61 Prozent befürworten ›**direkte Förderungen**‹ durch den Staat voll und ganz. Die Note 2 wird hier von 27 Prozent vergeben. Insgesamt stehen damit auch der Unterstützung durch direkte Förderungen fast 90 Prozent positiv gegenüber.

Man kann hier auf einzelne Alterspräferenzen herunter brechen: Jüngere tendieren ein wenig stärker zur direkten Förderung, während sich Ältere stärker für Steuerbegünstigungen von NPOs aussprechen.

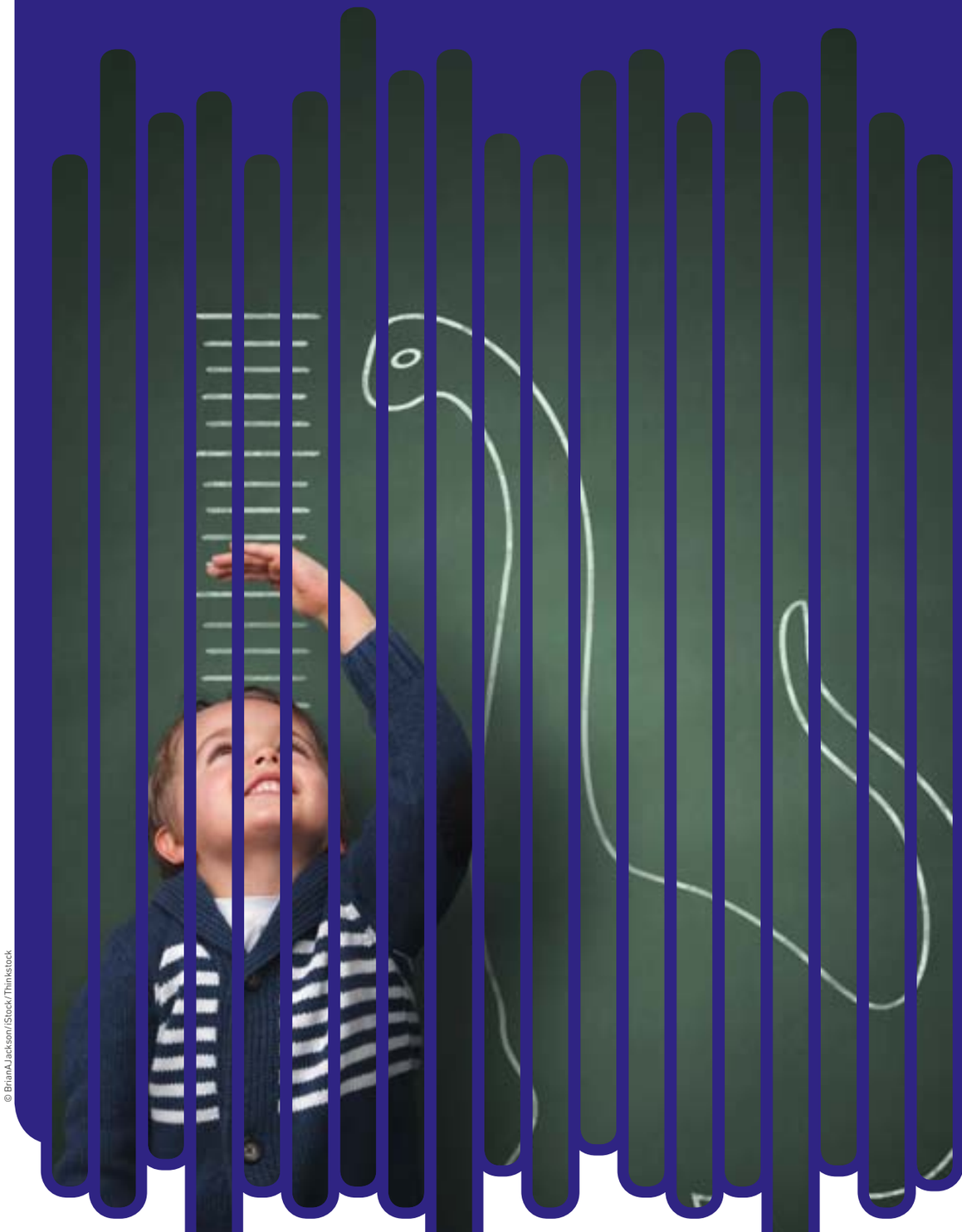
Bezüglich eines **stärkeren Mitspracherechts bei politischen Entscheidungen** sind die Befragten zurückhaltender. Trotzdem würden immerhin fast die Hälfte, nämlich 48 Prozent der Befragten ein stärkeres Mitspracherecht von NPOs voll und ganz befürworten. Weitere 23 Prozent vergeben die Note 2. Damit signalisieren 71 Prozent auch bei diesem Thema Zustimmung.

Abbildung 6:
Wahrnehmung möglicher zukünftiger Unterstützung für NPOs



Quelle: market-Umfrage 2014

IV. RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ZIVILGESELLSCHAFT IN ÖSTERREICH – STÄRKEN UND SCHWÄCHEN



© BrianAJackson/iStock/Thinkstock

RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ZIVILGESELLSCHAFT IN ÖSTERREICH – STÄRKEN UND SCHWÄCHEN

	STÄRKEN	SCHWÄCHEN
Demokratie	+ Garantie auf Auslebung der individuellen Freiheiten + Rechtsstaatlichkeit: effektives Rechtssystem, Vertrauen in das Justizsystem, Gleichheit vor dem Gesetz + freier Wettbewerb um WählerInnenstimmen + Kontrolle: gutes System von checks and balances	− hohe Medienkonzentration − Exklusivität des Wahlrechts bezogen auf Staatsbürgerschaft − geringes Vertrauen in Regierung, Parteien und Parlament (wenn auch im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch) − schwache Einbindung von CSOs in Politikprozesse
Vereinigungsfreiheit	+ Etablierter Rechtsrahmen zur Ausübung der Vereinigungsfreiheit + Vorteilhafte Regelungen für bestimmte registrierte Vereinigungen in Bezug auf Haftung, Steuerbegünstigungen und Spendenabsetzbarkeit	− strafrechtliche Bestimmungen, v. a. § 278a StGB ›Kriminelle Vereinigung‹ können zivilgesellschaftliches Engagement einschränken − wenig Anreize für die Gründung von gemeinnützigen Privatstiftungen
Versammlungsfreiheit	+ Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit basiert auf internationalen Standards gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention + Das Versammlungsrecht wird durch die Behörden meist nicht beschränkt sondern geschützt + Versammlungen müssen nicht bewilligt werden, es bedarf lediglich einer Nicht-Untersagung	− Versammlungsgesetz, Staatsgrundgesetz und Art. 11 der EMRK harmonieren nicht miteinander und sind z. T. widersprüchlich − Zeitgerechte Beschwerdemechanismen bei Untersagungen fehlen − Maßnahmenbeschwerden wegen unverhältnismäßiger (Gewalt-)Handlungen der Polizei sind mit relativ hohen Kostenrisiken verbunden − Strafrechtlicher Vorwurf des Landfriedensbruchs (§ 274 StGB) und Haftungsrisiken für VeranstalterInnen stellen eine Bedrohung dar
Zugang zu finanziellen Ressourcen	+ grundsätzlich offener Zugang zu vielfältigen Finanzierungsquellen + Erhalt von Spenden aus In- und Ausland von Einzelpersonen und Unternehmen möglich	− Schwierigkeiten bei der Aufnahme von Fremdkapital durch Vorschriften zur Bewertung der Kreditwürdigkeit – Social Banking als Alternative noch wenig etabliert − teilweise Liquiditätsprobleme durch späte Zahlungen durch öffentliche Hand − fehlender Nachweis der Gemeinnützigkeit kann zu Problemen bei Spenden aus dem Ausland führen − nur wenige gemeinnützige Privatstiftungen im Vergleich zu anderen Ländern
Steuerbegünstigung für CSOs	+ Steuerliche Begünstigungen für CSOs, sofern sie ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke erfüllen + CSOs dürfen – unter bestimmten Voraussetzungen – wirtschaftliche Aktivitäten entfalten + Steuerliche Abzugsfähigkeit für Privat- und Unternehmensspenden an begünstigte CSOs	− Keine behördliche (ex ante) Feststellung der steuerlichen Begünstigung von CSOs − Mangelnde Rechtssicherheit bei der (ex post) Beurteilung der steuerlichen Begünstigung durch die Abgabenbehörden − Steuerliche Abzugsfähigkeit ist auf einige wenige begünstigte Zwecke beschränkt − Kaum steuerliche Anreize für die Errichtung gemeinnütziger Stiftungen

	STÄRKEN	SCHWÄCHEN
Beschäftigung und Freiwilligenarbeit	+ CSOs werden grundsätzlich wie andere Arbeitgeber behandelt, Steuererleichterungen (Kommunalsteuer) für ausgewählte gemeinnützige/mildtätige Vereine + Kollektivverträge wie BAGS und Rettungsdienste (aber nicht für alle CSOs) + Freiwilligengesetz bietet rechtliche Grundlage für ausgewählte Formen des freiwilligen Engagements	− Gefahr der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse durch unsichere Finanzierungssituation bei CSOs − Mangelnde Rechtssicherheit bei diversen Engagementformen (z. B. soziales Engagement im Ausland) − Haftpflicht- und Unfallversicherung für viele freiwillige Tätigkeiten nicht gewährleistet
Bereitsteller von Dienstleistungen	+ CSO sind grundsätzlich gleichberechtigte Anbieter von Leistungen in CSO-relevanten Bereichen, wie Bildung, Gesundheit und Soziales + Öffentliche Mittel werden für CSOs durch Förderungen und Leistungsverträge vergeben	− Verhandlungen zwischen CSOs und öffentlicher Hand oft nicht auf gleicher Augenhöhe, starke Einmischung in den Prozess der Leistungserstellung − teilweise hohe ökonomische Risiken durch fehlende Indexanpassung − Einschränkungen bei der Finanzierung von Overheadkosten − fehlende Planungssicherheit durch einjährige Verträge, langsame Entscheidungsprozesse, späte Zahlungen
Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen und Förderungen	+ Vergaberecht baut auf Gleichbehandlung und Transparenz auf + zunehmende Bemühungen um Transparenz bei der Vergabe von Förderungen	− teilweise politisch bedingte Bevorzugung von BieterInnen/FördernehmerInnen − nach wie vor wenig Transparenz bei der Begründung von Absagen

WAHRNEHMBARKEIT ZIVILGESELLSCHAFTLICHER WIRKUNGEN

STÄRKEN	SCHWÄCHEN
+ ÖsterreicherInnen fühlen sich über CSOs gut informiert. + 88 % der Bevölkerung erkennen den Nutzen von CSOs und schreiben ihnen einen hohen Stellenwert zu. + 90 % der ÖsterreicherInnen sprechen sich für stärkere steuerliche Begünstigung und 88 % für direkte Förderung von NPOs aus + 70 % der ÖsterreicherInnen wollen NPOs mehr Mitsprache bei politischen Entscheidungsprozessen einräumen	− Keine einheitlichen Statistiken über Leistungen des CSO Sektors − Wenig gesichertes Wissen über die Wirkungen der Zivilgesellschaft bzw. CSOs − Primäre Assoziation zu NPOs lautet „Helfen" – wenig Bewusstsein über die Korrektivfunktion (Watchdog-Funktion) einer vitalen Zivilgesellschaft.

V.
HANDLUNGS-
EMPFEHLUNGEN

© Biletskiy Evgeniy/iStock/Thinkstock

HANDLUNGS-EMPFEHLUNGEN

Allgemein: Förderung der Gemeinnützigkeit sollte eine Staatszielbestimmung werden

Demokratie

- **Stärkere und verbindliche Nutzung der Kompetenzen von CSOs und BürgerInnen** bei Entscheidungsprozessen, z.B. durch
  - angemessene **Frist zur Begutachtung von Gesetzen**, die es CSOs und BürgerInnen erlaubt, Stellungnahmen abzugeben
  - **Einführen von „Grünbüchern"** (Diskussionspapiere zu einem bestimmten Thema für die öffentliche und wissenschaftliche Diskussion) und **„Weißbüchern"** (Zusammenfassungen der gesammelten Vorschläge) analog zur Praxis der Europäischen Kommission
  - Entwicklung und Ausbau **neuer Partizipationsformen** wie den Ausbau von BürgerInnenräten

Vereinigungsfreiheit

- **Überarbeitung des § 278a StGB** mit dem Ziel zivilgesellschaftliches Engagement nicht zu gefährden und trotzdem Schutz vor kriminellen Vereinigungen zu gewährleisten
- **Vereinsregister** und damit die Registrierung der Vereine sollte, wie auch das Firmenbuch, nicht beim Bundesministerium für Inneres sondern **bei Gericht** liegen.

Versammlungsfreiheit

- **Stärkung des Wissens um Relevanz und Bedeutung der Versammlungsfreiheit** im zivilgesellschaftlichen Sektor, bei den Sicherheitsbehörden sowie in der gesamten Bevölkerung
- **Explizite Anpassung des Versammlungsgesetzes** an die Erfordernisse der EMRK
- **Modifizierung von Gesetzen die zivilgesellschaftliches Engagement potenziell kriminalisieren**: z.B. Landfriedensbruch § 274 StGB
- **Zeitgerechte Beschwerdemechanismen bei unrechtmäßigen Untersagungen** von Versammlungen, angelehnt an die in Deutschland möglichen Eilverfahren an Verwaltungsgerichten
- **Risikoarme Beschwerdemechanismen** für von unverhältnismäßigen Maßnahmen betroffene VersammlungsteilnehmerInnen
- Gewährleistung der **Identifikationsmöglichkeit** von PolizistInnen durch an Uniformen sichtbare Erkennungsnummern, wie in Deutschland
- **Systematische Verankerung des Prinzips der Deeskalation** bei der Vorbereitung und Durchführung von Einsätzen bei Versammlungen.
- **Reduktion von Haftungsrisiken** für VeranstalterInnen von Versammlungen bei etwaigen Schäden, die ohne Vorsatz und ohne grobe Fahrlässigkeit entstanden sind.

Zugang zu finanziellen Ressourcen

- **Verbesserung der Förderbedingungen** – keine Gegenrechnung von Förderungen und Einnahmen aus anderen Quellen (siehe auch Handlungsempfehlungen für die Bereitstellung von Dienstleistungen)
- Rechtliche/steuerliche **Anreize** für **gemeinnützige Stiftungen**
- Förderung der **Rahmenbedingungen für die Etablierung von Sozialen Banken**
- Herstellung der **Verfassungskonformität in den jeweiligen Sammlungsgesetzen der Bundesländer**, welche die Fördererwerbung durch CSOs derzeit noch potenziell unter Strafe stellen

Steuerrecht

- Bestätigung der steuerlichen Begünstigung mittels eines **individuellen Rechtsakts** (Fest- oder Freistellungsbescheid und/oder Eintragung in eine Liste)
- Abschwächung der Forderung nach einer **unmittelbaren Zweckerfüllung**, so dass wenigstens ein Teil der Ressourcen anderen, dem gleichen begünstigten Zweck dienenden Organisationen weitergegeben werden darf
- Gleichstellung von gemeinnützigen und mildtätigen CSOs mit Sportvereinen bei der steuer- und sozialversicherungsfreien Auszahlung von **Kostenersätzen** an ehrenamtliche MitarbeiterInnen
- **KESt-Befreiung** für außerbetriebliches Vermögen von Spenden sammelnden Organisationen und Stiftungen, das zur Finanzierung der gemeinnützigen Tätigkeit verwendet wird
- **Ausweitung der Spendenbegünstigung** auf alle anerkannten gemeinnützigen Zwecke, insbesondere die Bereiche Gesundheitsvorsorge, Bildung, Jugend, Tierschutz (auch ohne Tierheime), Kunst und Kultur
- Stärkere steuerliche Begünstigung der Errichtung von **gemeinnützigen Stiftungen**
- Abrücken von der geforderten **ausschließlichen Zweckerfüllung**, um es insbesondere bereits bestehenden Privatstiftungen zu erlauben sich vermehrt gemeinnützig zu engagieren
- Erhöhung der maximalen **Spendenabsetzbeträge** und die Möglichkeit, diese auf mehrere Jahre zu verteilen
- Rückerstattung der im nicht-unternehmerischen Bereich von CSOs anfallenden **Vorsteuer** z.B. in Form einer Investitionsprämie

Beschäftigung und Freiwilligenarbeit

- Schaffung von **Rechtssicherheit bei Zwischenformen von bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten** zivilgesellschaftlicher Organisationen
- Bereitstellung von **Unfall- und Haftpflichtversicherung** für alle ehrenamtlichen Tätigkeiten

Bereitstellung von Dienstleistungen

- **Gemeinnützigkeit** in der Wettbewerbspolitik (auch in Bezug auf EU) stärken
- **Planungssicherheit gewährleisten:** Vereinbarung von **mehrjährigen** Rahmenverträgen mit **Valorisierungsklauseln**
- **Qualitätsstandards** für die Bereitstellung von Dienstleistungen im Auftrag des Staates **definieren** => Fokus der **Kontrolle** auf die Erfüllung der Qualitätsstandards (Ergebnisse) und weniger Vorgaben/Kontrollen bei der unmittelbaren Leistungserstellung
- Vergabe nach dem **Bestbieter-** statt nach dem Billigstbieterprinzip. Wenn der Preis ausschlaggebend ist, dann klare Definition der Qualitätskriterien, damit Vergleichbarkeit gewährleistet ist
- **Realistische** budgetäre Vorgaben für die **Overheadkosten** im Rahmen von Förderungen
- **Zuständigkeiten** bei mehreren Auftrag-/Fördergebern (z.B. Bund/Land/Gemeinde/Sozialversicherung etc.) besser klären
- **Abrechnung vereinheitlichen** und **Kontrollen** auf ein sinnvolles Maß **reduzieren**
- Aufrechtrechterhaltung der **Vielfalt von CSOs**: Unterstützungsmaßnahmen insbesondere für kleinere CSOs, z.B. Abfederung von ökonomischen Risiken, Unterstützung bei Einreichungen
- **Verhandlungsklima**: CSOs als kompetente Partner/professionelle Anbieter anstatt als Bittsteller

Transparenz bei der Vergabe von Leistungsverträgen und Förderungen

- Erhöhung der **Transparenz** in Bezug auf:
  - aktuelle Information über die zur Verfügung stehenden Fördermittel in den Förderbereichen
  - die Höhe der Fördermittel und auf die Organisationen, die sie erhalten
  - die Entscheidungskriterien
  - die Begründung von Zu-/Absagen

Wahrnehmbarkeit zivilgesellschaftlicher Wirkungen

- Zivilgesellschaftlichen und gemeinnützigen Themen in den öffentlich-rechtlichen Medien abseits von Spendenaufrufen **mehr Raum geben** und die Leistungen/Funktionen von CSOs stärker aufzeigen
- Stärkere Berücksichtigung der Rolle und der Funktionen von CSOs in der **politischen Bildung**
- Anerkennung der Sprachrohr- **und Korrektivfunktion (Advocacy) von CSOs** bzw. einer vitalen Zivilgesellschaft.
- Erstellung **einheitlicher Statistiken** über die Beschaffenheit und die Wirkungen des dritten Sektors

APPENDIX
& LITERATUR

NATIONAL ADVISORY GROUP

1.	Karin Abram
2.	Robert Dempfer
3.	Nikolaus Dimmel
4.	Gerald Fitz
5.	Gabriele Gerbasits
6.	Katharina Meichenitsch
7.	Filip Radunovic
8.	Hanna Simons
9.	Philipp Sonderegger
10.	Barbara Weber
11.	Wilhelm Zwirner

INTERVIEW-PARTNERINNEN		THEMENSCHWERPUNKT
1.	CSO-VertreterIn	Förderungen/Vergabe, Freiwillige
2.	CSO-VertreterIn	Förderungen/Vergabe, Freiwillige
3.	CSO-VertreterIn	Förderungen/Vergabe, Freiwillige
4.	CSO-VertreterIn	Förderungen/Vergabe, Freiwillige
5.	CSO-VertreterIn	Förderungen/Vergabe, Freiwillige
6.	Rechtsexperte/-expertin	Arbeitsrecht
7.	Rechtsexperte/-expertin	Menschen- /BürgerInnenrecht
8.	CSO-VertreterIn	Förderungen/Vergabe
9.	Rechtsexperte/-expertin	Vergaberecht
10.	CSO-VertreterIn	Freiwillige, Förderungen/Vergabe
11.	CSO-VertreterIn	Förderungen/Vergabe
12.	Rechtsexperte/-expertin	Menschen- /BürgerInnenrecht
13.	Rechtsexperte/-expertin	Steuerrecht
14.	Rechtsexperte/-expertin	Steuerrecht
15.	CSO-VertreterIn	Menschen- /BürgerInnenrecht
16.	Rechtsexperte/-expertin	Steuerrecht
17.	CSO-VertreterIn	Menschen- /BürgerInnenrecht
18.	CSO-VertreterIn	Menschen- /BürgerInnenrecht
19.	CSO-VertreterIn	Menschen- /BürgerInnenrecht
20.	CSO-VertreterIn	Menschen- /BürgerInnenrecht
21.	Rechtsexperte/-expertin	Steuerrecht
22.	Rechtsexperte/-expertin	Steuerrecht
23.	Rechtsexperte/-expertin	Steuerrecht
24.	Rechtsexperte/-expertin	Steuerrecht

LITERATUR

Achatz, Markus (2006): Verfassungsrechtliche und europarechtliche Aspekte der Besteuerung von Non-Profit-Organisationen. In: Recht, WiR – Studiengesellschaft f. Wirtschaft u. (Hrsg.): Das Recht der Non-Profit-Organisationen, Wien: Linde, 49–96.

Achatz, Markus/Oberleitner, Siegfried (2013): Besteuerung und Rechnungslegung der Vereine. 2. Auflage, Linz: LeitnerLeitner GmbH.

Adloff, Frank (2005): Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Theoretische und empirische Perspektiven. 1., Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss.

Anastasiadis, Maria/Schmid, Tom/Essl, Günter/Riesenfelder, Andreas/Wetzel, Petra (2003): Der Dritte Sektor in Wien - Zukunftsmarkt der Beschäftigung. unveröff. Projektbericht. Wien.

Anheier, Helmut K. (2013): Entwicklungen der internationalen Zivilgesellschaft. In: Simsa, Ruth/Meyer, Michael/Badelt, Christoph (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management. 5. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 77–89.

Ansastasiadis, Maria/Mayrhofer, Marlene/Schmid, Tom (2005): Finanzielle Situation und Strategien. Toolbox – Weiterentwicklung von Organisationen im Dritten Sektor. Wien: 20-66, http://www.lrsocialresearch.at/files/Toolbox_fuer_den_Dritter_Sektor.pdf.

Armingeon, Klaus (2012): Interessensgruppen und Interessensvermittlung: Internationale Gemeinsamkeiten und österreichischen Besonderheiten. In: Helms, Ludger/Wineroither, David M. (Hrsg.): Die österreichische Demokratie im Vergleich. 1., neue Ausg Aufl., Baden-Baden: Nomos, 223–248.

Birkhölzer, Karl/Klein, Ansgar/Priller, Eckard/Zimmer, Annette (2005): Dritter Sektor - Drittes System. Theorie, Funktionswandel und zivilgesellschaftliche Perspektiven. 1., Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.

Büro für Zukunftsfragen Vorarlberg (2010): Der BürgerInnen-Rat: Eine Informations- und Arbeitsmappe.

Bussjäger, Peter (2012): Die territoriale Dimension der österreichischen Demokratie in vergleichender Perspektive. In: Helms, Ludger/Wineroither, David M. (Hrsg.): Die österreichische Demokratie im Vergleich. 1., neue Ausg Aufl., Baden-Baden: Nomos, 171–193.

Campbell, David F.J. (2012): Die österreichische Demokratiequalität in Perspektive. In: Helms, Ludger/Wineroither, David M. (Hrsg.): Die österreichische Demokratie im Vergleich. 1., neue Ausg Aufl., Baden-Baden: Nomos, 293–315.

Campbell, David F.J./Barth, Thorsten D. (2009): Wie können Demokratie und Demokratiequalität gemessen werden?: Modelle, Demokratie-Indices und Länderbeispiele im globalen Vergleich. In: SWS-Rundschau, 49., 209–233.

Chambers, Simone/Kopstein, Jeffrey (2001): Bad Civil Society. In: Political Theory, 29, 837–865.

Crouch, Collin (2013): Post-Democracy. The challenge for Europe. In: Queries. The European Progressive Magazine, Summer 2013: 36–42.

Dathe, Dietmar/Hohendanner, Christian/Priller, Eckhard (2009): Wenig Licht, viel Schatten – der Dritte Sektor als arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld. In: WZBrief Abreit.

Democracy Barometer (2013): Austria 1990-2007.

Dimmel, Nikolaus (2012): Sozialwirtschaft unter Prekarisierungsdruck. In: WISO (Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift) Publikation des Instituts für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, 2012.

Eder, Eva Maria (2009): Freiwilligenarbeit unter arbeitsrechtlichen Gesichtspunkten. In: BMASK (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Österreich. 1. Freiwilligenbericht, Wien: BMASK, 13–16.

European Commission (2013): ›Standard Eurobarometer 80 Autumn 2013: Pulic Opinon in the European Union.‹

EVS (2011): European Values Study 2008.: Integrated Dataset (EVS 2008) ZA4800 Data file Version 3.0.0. Cologne: GESIS Data Archive.

Fioramonti, Lorenzo/Thümler, Ekkehard (2013): Citizens vs. Markets. How Civil Society is Rethinking the Economy in a Time of Crisis. New York: Routledge.

Freedom House (2014a): Freedom in the Press 2013 Austria.

Freedom House (2014b): Freedom in the World 2013 Austria.

Freedom House (2014c): Freedom in the World: Country Ratings 1972–2013.

Friedrich, Peter/Kaltschütz, Anita/Nam, Chang Woon/Parsche, Rüdiger/Wellisch, Dietmar (2005): Die Besteuerung gemeinnütziger Organisationen im internationalen Vergleich. Forschungsvorhaben des Bundesministeriums der Finanzen. München: Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München.

FVA (2013a): Spendenbericht 2013. Austria, Fundraising Verband. Wien.

FVA (2013b): Vorschlag für ein Regierungsprogramm 2013 bis 2018, Kapitel Steuern und Finanzen: Förderung des gemeinnützigen Stiftungsstandorts Österreich. Austria, Fundraising Verband. Wien.

Giese, Karim (2010): Versammlungsrecht. In: Bachmann, Susanne/Baumgartner, Gerhard/Feik, Rudolf/Giese, Karim/Jahnel, Dietmar/Lienbacher, Georg (Hrsg.): Besonderers Verwaltungsrecht. 8 Aufl., Wien: Springer, 71–95.

Haider, Astrid/Schneider, Ulrike (2009): Das Verhältnis von Freiwilligenarbeit und bezahlter Arbeit in Nonprofit Organistationen. In: BMASK (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Österreich. 1. Freiwilligenbericht, Wien: BMASK, 148–161.

Heidenbauer, Sabine (2011): Charity Crossing Borders. The Fundamental Freedoms' Influence on Charity and Donor Taxation in Europe. Alphen aan den Rijn ; London: Kluwer Law International.

Heimgartner, Arno (2009): Strukturelle Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement. In: BMASK (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Österreich. 1. Freiwilligenbericht, Wien: BMASK, 162–175.

Helms, Ludger/Wineroither, David M. (2012): Nationalrat, Bundesregierung und Bundespräsident: Die gouvernementale Arena im internationalen Vergleich. In: Helms, Ludger/Wineroither, David M. (Hrsg.): Die österreichische Demokratie im Vergleich. 1., neue Ausg Aufl., Baden-Baden: Nomos, 147–170.

Höhne, Thomas/Jöchl, Gerhard/Lummerstorfer, Andreas (2009): Das Recht der Vereine: Privatrechtliche, öffentlich-rechtliche und steuerrechtliche Aspekte 3. Auflage Wien: LexisNexis ARD ORAC.

IDEA Voter Turnout Database (2014): Wählerbeteiligung an nationalen und EU Parlamentswahlen: Nationale Parlamentswahlen." from http://epp.eurostat.ec.europa.eu.

IGO, Interessenvertretung Gemeinnütziger Organisationen (2013): Reformbedarf im Bereich der Gemeinnützigkeit. Ergebnisse einer Online-Umfrage unter Leitungsverantwotlichen gemeinnütziger Organisationen. Wien.

Klein, Ansgar/Rohde, Markus (2003): Konturen der Zivilgesellschaft - Zur Profilierung eines Begriffs. Editorial zum Themenheft. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, 16, 2–5.

Krabb, Philipp (2011): Probleme der Demokratiequalität Österreichs. Eine qualitative Analyse. Diplomarbeit an der Universität Wien.

Lauth, Hans-Joachim (2004): Demokratie und Demokratiemessung: Eine konzeptionelle Grundlegung für den interkulturellen Vergleich. 1. Aufl, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.

Liebig, Reinhard/Karla, Esther (2003): Entwicklungsfaktoren und -dynamiken des Dritten Sektors als Arbeitsmarkt. Dortmund: Universität Dortmund.

Littich, Edith/Schober, Christian (2013): Finanzierung von NPOs. In: Simsa, Ruth/Meyer, Michael/Badelt, Christoph (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit-Organisation - Strukturen und Management Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 289–312.

Marshall, Monty G./Gurr, Ted Robert (2011): Polity IV Project: Country Report 2010 Austria.

Marterbauer, Markus (2011): Zahlen Bitte! Die Kosten der Krise tragen wir alle. Wien: Deutike.

Matzinger, Johannes (2012): Politische Partizipation von MigrantInnen in Österreich. Eine Dekundäranalyse zur Variable ›Migrationshintergrund‹ im European Values Study 2008. Diplomarbeit an der Universität Wien.

Meyer, Michael/Simsa, Ruth (2013): Entwicklungsperspektiven des Nonprofit-Sektors. In: Simsa, Ruth/Meyer, Michael/Badelt, Christoph (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management. 5. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 509–525.

More-Hollerweger, Eva/Hora, Katrin (2014): Rahmenbedingungen für freiwilliges Engagement in Österreich. Ergebnisse einer Organisationsbefragung. Wien: NPO & SE Kompetenzzentrum der Wirtschaftsuniversität Wien.

Neumayr, Michaela (2010): Resource dependence. Der Einfluss öffentlicher Finanzierungsformen auf die Funktionen von Nonprofit Organisationen in Österreich. Wien: Doctoral Thesis Wirtschaftsuniversität Wien.

Oberhuber, Florian/Breitenfelder, Ursula/Wittinger, Daniela (2012): Die Einbindung der Zivilgesellschaft in das Reformprogramm Europa 2020 in Österreich: Executive Summary: SORA.

OECD (2010): Government Social Spending. Social Issues – Key Tables: OECD.

Pelinka, Anton (2011): Was ist demokratische Qualität?: Österreich im internationalen Vergleich. In: Prammer, Barbara/Rosenberg, Barbara/Duffek, Karl A. (Hrsg.): Die Qualität der Demokratie, Wien, 55–74.

Pennerstorfer, Astrid/Schneider, Ulrike/Badelt, Christoph (2013): Der Nonprofit Sektor in Österreich. In: Simsa, Ruth/Meyer, Michael/Badelt, Christoph (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit Organisationen. Strukturen und Management. 5. Aufl., Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, 55–75.

Pepin, John (2005): Venture capitalists and entrepreneurs become venture philanthropists. In: International Journal of Nonprofit & Voluntary Sector Marketing, 10, 165–173.

Plasser, Fritz/Seeber, Gilg (2012): Politische Kultur und Demokratiebewusstsein in der Zweiten Republik im internationalen Vergleich. In: Helms, Ludger/Wineroither, David M. (Hrsg.): Die österreichische Demokratie im Vergleich. 1., neue Ausg Aufl., Baden-Baden: Nomos, 269–292.

Rameder, Paul/More-Hollerweger, Eva (2009): Beteiligung am freiwilligen Engagement in Österreich. In: Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Österreich. 1. Freiwilligenbericht, Wien: BMASK, 49–73.

Reindl-Krauskopf, Susanne/Salimi, Farsam (2011): Kriminelle Organisation (§278a StGB). Eine dogmatische Evaluierung des Tatbestandes im Auftrag des Bundesministeriums für Justiz. Wien, unveröffentlichter Projektbericht.

Rosenberger, Sieglinde/Seeber, Gilg (2007): Zivilgesellschaft durch Direkte Demokratie?: Volksbegehren in Österreich. In: Der Bürger im Staat.

Salamon, Lester M./Anheier, Helmut K. (1992): In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions. In: Voluntas, 3, 267–309.

Schneider, Hanna/Millner, Reinhard/Meyer, Michael (2010): Die Rolle der Gemeinnützigkeit in Österreichischen Stiftungen. Working Paper der Abteilung für Nonprofit Management, Wirtschaftsuniversität Wien. Wien: Abteilung für Nonprofit Management, Wirtschaftsuniversität Wien.

Schneider, Ulrike/Haider, Astrid (2009): Nonprofit Organisationen in Österreich 2006. In: Forschungsbericht des Instituts für Sozialpolitik, WU Wien, FB01/2009.

Schneider, Ulrike/Österle, August/Schober, Doris/Schober, Christian (2006): Die Kosten der Pflege in Österreich. Ausgabenstrukturen und Finanzierung. Forschungsbericht des Instituts für Sozialpolitik, Wirtschaftsuniversität Wien. Wien: Institut für Sozialpolitik, Wirtschaftsuniversität Wien.

Schober, Christian/Littich, Edith/Schober, Doris/Lintschinger, Lisa (2011): Die unterschiedlichen Finanzierungsquellen von NPOs. Wien WU Wien NPO-Kompetenzzentrum, unveröffentlichter Projektbericht.

Schober, Christian/More-Hollerweger, Eva/Rauscher, Olivia (2012): SROI-Analyse für die Feuerwehren in Oberösterreich. Projektbericht. Wien.

Schober, Christian/Schober, Doris (2004): Personalmanagement, Arbeitszufriedenheit und Motivation in Organisationen der Altenpflege und -betreuung. Wien Dissertation Wirtschaftsuniversität.

Schütz, Robert/Runte, Julia (2013): Reform des Gemeinnützigkeitsrechts – Bundesrat stimmt Ehrenamtsstärkungsgesetz zu. compact spezial, Stiftungen und gemeinnützige Organisationen. Hamburg: Esche-Schümann-Commichau.

Simsa, Ruth (2013a): Gesellschaftliche Restgröße oder treibende Kraft? Soziologische Perspektiven auf NPOs. In: Simsa, Ruth/Meyer, Michael/Badelt, Christoph (Hrsg.): Handbuch der Nonprofit-Organisation. Strukturen und Management. 5. Aufl., Stuttgart: Schäffer & Poeschel, 125-145.

Simsa, Ruth (2013b): Protest ohne Organisation? . In: Neue Soziale Bewegungen 4.

Simsa, Ruth/More-Hollerweger, Eva (2013): Die Entwicklung von Rahmenbedingungen für NPOs und ihre MitarbeiterInnen. In: WISO Wirtschafts- und Sozialpolitische Zeitschrift des IWS, 2013, 163–168.

Statistik Austria (2012): Statistisches Jahrbuch Österreichs 2012. Verlag Österreich GmbH.

Ucakar, Karl/Gschiegl, Stefan (2009): Das politische System Österreichs und die EU. Wien: Facultas.wuv.

Verba, Sidney/Lehman Schlozman, Kay / Brady, Henry E. (1995): Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Walter, Florian (2012): Von Teilhabe ausgeschlossen? Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Österreich. In, Kurswechsel 40–48.

Wineroither, David M./Kitschelt, Herbert (2012): Die Entwicklung des Parteienwettbewerbs in Österreichs im internationalen Vergleich. In: Helms, Ludger/Wineroither, David M. (Hrsg.): Die österreichische Demokratie im Vergleich. 1., neue Ausg Aufl., Baden-Baden: Nomos, 193–222.

Winheller, Stefan (2008): Aktuelle Entwicklungen im Gemeinnützigkeitsrecht 2007. In: Deutsche Steuerzeitung, 281-291.

Yan, Wenli/Denison, Dwight V./Butler, J.S. (2009): Revenue Structure and Nonprofit Borrowing. In: Public Finance Review, 37, 47–67.

Zengerling, Matthias (2008): Änderungen im Gemeinnützigkeitsrecht im Zuge des Gesetzes zur Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements. Seminararbeit im Rahmen des Seminars Neuere Entwicklungen im Recht der Abgabenordnung. Jena Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Zimmer, Annette/Priller, Eckhard (2007): Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel. Ergebnisse der Dritte-Sektor-Forschung. 2., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

ERSTE Stiftung

RD Foundation Vienna
Research | Development | Human Rights
Gemeinnützige Privatstiftung

ERSTE BANK

Allianz