

DER ÖFFENTLICHE SEKTOR THE PUBLIC SECTOR

IFIP-Jahrestagung

Not for profit.

Private Produktion abseits von
Gewinninteressen.

Themenschwerpunkt der IFIP-Jahrestagung 2016

Die volkswirtschaftliche Bedeutung gemeinnütziger
Organisationen in Österreich

Social Return on Investment von Integrationsinitiativen

Bericht zur Lage und den Perspektiven des freiwilligen
Engagements in Österreich

Bedeutung der Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung

Laudatio zur Verleihung des Egon-Matzner-Preises 2016

Wealth Inequality and Power Imbalance

Herausforderungen und Lösungen bei der Entscheidung
grenzüberschreitender Infrastruktur

Ökonomische Bewertung der Zerschneidung der Landschaft
durch Infrastrukturen

*Johann Bröthaler, Michael Getzner, Gerlinde Gutheil-Knopp-
Kirchwald*

Astrid Pennerstorfer

Olivia Rauscher, Verena Burger, Christian Schober

Erika Winkler

Herbert Bork

Wolfgang Blaas

Miriam Rehm, Matthias Schnetzer

Isaak Granzer

Dominik Schwärzler

2 | 2016



“Der öffentliche Sektor – The Public Sector”, als Printzeitschrift im Jahr 1975 gegründet, erscheint seit 2015 als elektronische Open-Access-Zeitschrift des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien.

Das zweisprachige Journal lädt zum Diskurs über die Bedeutung und Herausforderungen staatlicher Aufgabenerfüllung, mit besonderem Augenmerk auf die Wechselwirkung zwischen gesellschaftlichem und wirtschaftlichem Wandel, politischer Steuerung und räumlicher Entwicklung auf unterschiedlichen Ebenen (z.B. Stadtteil, Gemeinde, Region, Nationalstaat, intra- und internationale Ebene). Gleichzeitig sollen verschiedene Rollenmodelle in der Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem, privatem und zivilgesellschaftlichem Sektor hinterfragt und diskutiert werden.

In einem multidisziplinären Ansatz werden Fachleute verschiedener Disziplinen angesprochen: Finanzwissenschaft und Fiskalpolitik, Raumplanung, Infrastrukturplanung und -politik, Bodenmanagement und -politik, Ressourcenökonomie, Planungsrecht, Immobilienwirtschaft und Wohnungswesen, Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre, Stadtsoziologie sowie andere verwandte Gebiete.

“Der öffentliche Sektor – The Public Sector” versteht sich als Wissensspeicher und Kommunikationsplattform zwischen Wissenschaft und Praxis einerseits und zwischen Jungakademiker/innen und erfahrenen Expert/innen andererseits.

Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet, zu dem ein spezifischer “Call for papers” eingerichtet wird. Darüber hinaus werden auch andere geeignete Beiträge aus den oben genannten Themenkreisen veröffentlicht. Die Herausgeber ermutigen insbesondere junge Wissenschaftler/innen, Artikel zur Veröffentlichung einzureichen. Nach Prüfung und Akzeptanz des Abstracts werden alle eingereichten Artikel einer Review durch ein oder mehrere Mitglieder des Editorial Board unterzogen, fallweise werden auch externe Reviewer beigezogen. Es werden keine Autorengebühren eingehoben. Publikationssprachen sind Deutsch oder Englisch.

Impressum

Eigentümer, Herausgeber und Verleger:

Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien; vertreten durch *Ass.-Prof. Dipl.-Ing. Dr. Johann Bröthaler*; Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien, Tel. +43/1/58801-280321
E-Mail: oes@ifip.tuwien.ac.at
Web: <http://www.ifip.tuwien.ac.at>

Schriftleitung:

Univ.-Ass. Dipl.-Ing. Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald
E-Mail: gerlinde.gutheil@tuwien.ac.at
c/o Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien

Layout und Bearbeitung:

Stud.-Ass. Astrid Krisch, BSc
E-Mail: astrid.krisch@tuwien.ac.at

Umsetzung im repositUM:

Dipl.-Ing. Mag. Christian Erlinger-Schiedlbauer, Mag. (FH) Ingrid Haas
Web: <http://repositum.tuwien.ac.at>

ISSN 1563-4604 (Print)

ISSN 2412-3862 (Online)

Founded in 1975 and published until recently as a print journal, “Der öffentliche Sektor – The Public Sector” is now presented as an open-access e-journal edited by the Chair of Public Finance and Infrastructure Policy in the Department of Spatial Planning at TU Wien.

The aim of the bilingual journal is to advance the discussion on public intervention in a socio-economic and spatial context, studying the interrelations between economic and social change, policy design and policy impact on different spatial levels. At the same time, it encourages the discussion on role models and co-operation between the public, private and non-commercial sectors.

It follows a multi-disciplinary approach, addressing experts from disciplines and fields such as public economics, urban and regional planning, infrastructure policy, fiscal policy, environmental economics, land use policy and planning, planning law, real estate management and housing economics, political science, urban sociology and other related fields.

“Der öffentliche Sektor – The Public Sector” considers itself as a platform for exchange between science and practice, as well as between young academics and senior experts.

The journal adopts a focused thematic format with specific calls for papers. Each issue is devoted to a particular theme selected by the editorial board. However, papers that fall into the broad research fields mentioned above will also be published. The journal especially encourages young researchers to submit papers. After acceptance of the abstract, all papers will be reviewed by one or more members of the advisory board and eventually also by external reviewers. No open-access or paper submission fees will be charged. Publication languages are English and German.

42. Jahrgang

Heft 2/2016, November 2016

Der Öffentliche Sektor / The Public Sector erscheint zweimal pro Jahr als Open-Access-Zeitschrift unter der Creative Commons-Lizenz CC-BY-NC (non-commercial). Printausgaben können zum Selbstkostenpreis bestellt werden bei:

Rosalinde Pohl
c/o Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik (E280-3) im Department für Raumplanung der Technischen Universität Wien, Resselgasse 5/2/2, A-1040 Wien
oes@ifip.tuwien.ac.at

Open Access:

Web: <http://oes.tuwien.ac.at>

Druck:

druck.at Druck- und Handelsgesellschaft mbH, Aredstraße 7, A-2544 Leobersdorf, Tel. +43/2256/64131

Bankverbindung:

Technische Universität Wien, Department für Raumplanung
BIC: BKAUATWW, IBAN: AT72 1200 0514 2900 0401
UID: ATU37675002, DVR: 0005886, Handelsgericht Wien

Inhaltsverzeichnis - Table of content

Themenschwerpunkt der IFIP-Jahrestagung 2016: Private Produktion abseits von Gewinninteressen und ihre Bedeutung für die Stadt <i>Johann Bröthaler, Michael Getzner, Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald</i>	5
Die volkswirtschaftliche Bedeutung gemeinnütziger Organisationen in Österreich <i>Astrid Pennerstorfer</i> <i>Kommentar: Wilfried Schönböck</i>	7
Social Return on Investment von Integrationsinitiativen am Beispiel der Sozialintegrativen Betriebe in Niederösterreich <i>Olivia Rauscher, Verena Burger, Christian Schober</i> <i>Kommentar: Leonhard Plank</i>	17
Bericht zur Lage und den Perspektiven des freiwilligen Engagements in Österreich <i>Erika Winkler</i> <i>Kommentar: Sibylla Zech</i>	35
Bedeutung der Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung <i>Herbert Bork</i> <i>Kommentar: Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald</i>	41
Laudatio zur Verleihung des Egon-Matzner-Preises 2016 an Miriam Rehm und Matthias Schnetzer <i>Wolfgang Blaas</i>	51
Wealth Inequality and Power Imbalances: Shedding Some Heterodox Light on a Neglected Topic <i>Miriam Rehm, Matthias Schnetzer</i>	53
Fotos der IFIP-Jahrestagung 2016	59
Herausforderungen und Lösungen bei der Errichtung grenzüberschreitender Infrastruktur am Beispiel des Straßenbahnbaus Straßburg – Kehl <i>Isaak Granzer</i>	63
Ökonomische Bewertung der Zerschneidung der Landschaft durch Infrastrukturen <i>Dominik Schwärzler</i>	75
<hr/>	
AutorInnen	93

Themenschwerpunkt der IFIP-Jahrestagung 2016

Der „autonome“ Sektor. Private Produktion abseits von Gewinninteressen und ihre Bedeutung für die Stadt

Johann Bröthaler, Michael Getzner, Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

In den Wirtschaftswissenschaften wird häufig auf das nicht direkt nutzen- oder gewinnmaximierende Verhalten privater Akteure – Haushalte und Unternehmen – vergessen.

Die „privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter“ – so die offizielle Bezeichnung gemeinwohlorientierter Produktion – tragen jedoch wesentlich zur volkswirtschaftlichen Produktion privater und öffentlicher Güter und Dienstleistungen bei.

Neben organisierten Aktivitäten von NGOs (Nicht-Regierungsorganisationen), Vereinen, Interessenvertretungen, Verbänden, Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie dem persönlichen Engagement und Ehrenamt entstehen auch spontane Initiativen für die Bereitstellung einer Vielzahl von Leistungen: Nicht zuletzt zeigte sich im Herbst 2015, dass die Versorgung der hohen Zahl an Kriegsflüchtlingen mit den verfügbaren öffentlichen Kräften nicht zu bewerkstelligen gewesen wäre. Aber auch in anderen Bereichen (z.B. Rettungswesen, freiwillige Feuerwehr) stellt privates Engagement einen Grundpfeiler unserer Wirtschaft und unserer Gesellschaft dar.

Die Jahrestagung des IFIP (Fachbereich für Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Department für Raumplanung) am 2. Juni 2016 befasste sich mit diesem für die Wohlfahrt zentralen, aber oftmals übersehenen Sektor der Volkswirtschaft und dessen Bedeutung für die Stadt- und Wirtschaftspolitik.

Michael Getzner eröffnete die Tagung und gab eine erste Einführung in das Thema. Anschließend referierten vier Expert/innen aus ihrem fachspezifischen Zugang zum Nonprofitsektor und zur Freiwilligenarbeit. Kommentare durch Mitarbeiter/innen des Departments für Raumplanung und eine Diskussion mit dem Publikum rundeten die Beiträge ab.

In der vorliegenden Ausgabe des „Öffentlichen Sektors“ (der sich trotz seines Namens niemals ausschließlich mit dem Staat, sondern immer in inklusiver Weise mit allen volkswirtschaftlichen Sektoren und deren wechselseitigen Beziehungen auseinandergesetzt hat) sind die schriftlichen Fassungen der Vorträge (z.T. Transkriptionen) als Nachlese gesammelt.

1. **Volkswirtschaftliche Bedeutung gemeinnütziger Organisationen in Österreich** (Dr.ⁱⁿ Astrid Pennerstorfer, Kommentar: Univ.-Prof. i.R. Dr. Wilfried Schönböck)
2. **Social Return on Investment von Integrationsinitiativen** (Mag.^a Olivia Rauscher, Kommentar: Dr. Leonhard Plank)
3. **Freiwilligenarbeit: Gesetzliche Grundlagen und Freiwilligenpolitik** (Dr.ⁱⁿ Erika Winkler, Kommentar: Univ.-Prof.in Dipl.-Ing.in Sibylla Zech)
4. **Bedeutung der Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung** (Dipl.-Ing. Herbert Bork, Kommentar: Dr.ⁱⁿ Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald)

Wie jedes Jahr wurde auch 2016 im Rahmen der IFIP-Jahrestagung der Egon-Matzner-Preis für Sozioökonomie verliehen. Der Preis ging in diesem Jahr an Miriam Rehm und Matthias Schnetzer für ihre Arbeit über „Vermögen und Macht: Piketty und neue Erkenntnisse aus der Haushalts- und Konsumerhebung“.

Lesen Sie die Begründung für die Juryentscheidung in der Laudatio von Wolfgang Blaas, sowie anschließend eine Zusammenfassung der prämierten Arbeit durch die Preisträger.

Den Abschluss dieser Ausgabe des „Öffentlichen Sektors“ bilden zwei Beiträge, die zwar in keinem direkten Zusammenhang zur IFIP-Tagung stehen, aber als hervorragende Abschlussarbeiten von Studierenden bzw. Absolventen der Studienrichtung Raumplanung ebenfalls das Leistungsspektrum des Fachbereichs repräsentieren.

Isaak Granzer führt uns mit der Straßenbahn über die deutsch-französische Grenze und erörtert dabei die Herausforderungen einer grenzüberschreitenden Infrastrukturerichtung. Der Artikel ist die Kurzfassung der Bachelorarbeit, die der Autor am IFIP verfasst hat. Dominik Schwärzler schließlich zeigt auf, dass Verkehrswege nicht nur verbinden, sondern auch zerschneiden – in der Kurzfassung seiner Diplomarbeit diskutiert er Möglichkeiten der ökonomischen Bewertung der Zerschneidung der Landschaft durch Infrastrukturen.

Viel Freude bei der (Nach-)lese!

Johann Bröthaler, Michael Getzner, Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Die volkswirtschaftliche Bedeutung gemeinnütziger Organisationen in Österreich

Astrid Pennerstorfer

Kommentar: Wilfried Schönböck

Der Beitrag hat das Ziel, die volkswirtschaftliche Bedeutung österreichischer gemeinnütziger Organisationen darzustellen und Probleme in der adäquaten Erfassung der Bedeutung dieses Sektors zu diskutieren. Dazu wird in einem ersten Schritt eine Abgrenzung des Sektors vorgenommen. In Folge werden Angaben zur Datenlage über den gemeinnützigen Sektor gemacht und einige Kennzahlen zur Bedeutung des Sektors vorgelegt. Im letzten Teil des Artikels wird schließlich auf die Berechnung dieser Kennzahl genauer eingegangen, womit Probleme einer adäquaten Darstellung des Sektors aufgezeigt werden.

Abgrenzung des Sektors

Grundsätzlich gibt es keine offizielle oder allgemeingültige Definition bei der Frage, was genau der gemeinnützige Sektor ist und welche Organisationen dazu zu zählen sind. Das wird auch deutlich, wenn man beobachtet, welche und wie viele unterschiedliche Begriffe im täglichen Sprachgebrauch aber auch in Fachkreisen verwendet werden. Vorhandene Begriffe sind mitunter synonym, betonen jedoch zumeist einen anderen Aspekt einer gemeinnützigen Organisation (siehe dazu auch Meyer and Simsa, 2013: 6f.).

Beginnen wir mit dem Begriff der „gemeinnützigen Organisation“: Hier handelt es sich um eine Organisation, die gemeinnützige Ziele verfolgt und daher steuerlich begünstigt ist. Gemeinnützig ist, wer Maßnahmen zur Förderung der Allgemeinheit „auf geistigem, kulturellem, sittlichem oder materiellem Gebiet setzt“ und dies ausschließlich und unmittelbar tut (§35 BAO). Die Gemeinnützigkeit wird in Österreich von Fall zu Fall an der Satzung sowie an der tatsächlichen Geschäftsführung gemessen (vgl. §34 BAO).

Ein weiterer Begriff, der im Zuge dieses Artikels auch noch synonym verwendet werden wird, ist die Non-profit Organisation (NPO). Der Non-profit Begriff lenkt die Aufmerksamkeit auf die Tatsache, dass gemeinnützige Organisationen nicht gewinnorientiert arbeiten. Mitunter wird der Begriff jedoch auch dahingehend missverstanden, dass sie keine Gewinne machen dürfen. Der Begriff ist vielleicht auch deshalb ein wenig unglücklich, da er eine Negativabgrenzung gegenüber dem gewinnorientierten Sektor darstellt. Ein Versuch, den Sektor positiv abzugrenzen, stellt daher der Begriff *Social*

Profit Organisation dar, der jedoch in meiner Wahrnehmung weniger gebräuchlich ist. Mit diesem Begriff definiert sich eine Organisation nicht nur durch den *Nicht-Profit* – bzw. korrekter durch die *Nicht-Gewinnorientierung*. Vielmehr wird die Tatsache in den Mittelpunkt gerückt, dass gemeinnützige Organisationen einen gesellschaftlichen Profit oder Mehrwert schaffen.

Der Begriff Nichtregierungsorganisation oder auch NGO (non-governmental organisation) betont wiederum die Abgrenzung zum Sektor Staat und wird häufig für Organisationen verwendet, in denen die Lobbyingfunktion bzw. die Anwaltschaft für Themen oder Gruppen besonders wichtig ist. Analog dazu werden gemeinnützige Organisationen auch als zivilgesellschaftliche Organisationen bezeichnet, wenn die Mitgestaltung von gesellschaftlichen Prozessen im Vordergrund steht.

Der Begriff Freiwilligenorganisation lenkt auf die Tatsache, dass man als gemeinnützige Organisation im Gegensatz zu gewinnorientierten und öffentlichen Organisationen mit einer besonderen Ressource arbeiten kann, nämlich den Freiwilligen. Der Begriff *Dritter Sektor* umschließt schließlich die Gesamtheit aller gemeinnützigen Organisationen und steht neben dem gewinnorientierten und dem öffentlichen Sektor, die in dieser Sicht als erste und zweite Sektoren bezeichnet werden.

Gemeinnützige Organisationen kann man übrigens nicht zwingend an der Rechtsform erkennen. Viele gemeinnützige Organisationen sind in Österreich als Verein tätig. Sie können grundsätzlich auch andere Rechtsformen haben, wie z.B. die

einer GmbH (vgl. Pennerstorfer et al., 2013: 62f.).

Nach einer gängigen Definition muss eine NPO folgende fünf Kriterien erfüllen: Sie muss ein Mindestmaß an formaler Organisation aufweisen. Nach diesem Kriterium ist etwa eine spontane oder einmalige Hilfsaktion noch keine NPO. Zweitens muss sie Teil des privaten Sektors sein, d.h. nicht staatlich. Nach diesem Kriterium darf eine NPO keine Hoheitsgewalt ausüben. Drittens muss sie über eine eigenständige Verwaltung verfügen, d.h. Entscheidungsautonomie innehaben. Das heißt jedoch nicht, dass in manchen Organisationen der öffentliche Sektor de-facto sehr großen Einfluss haben kann, etwa in dem er als Hauptgeldgeber auftritt. Das Verbot der Gewinnausschüttung stellt das vierte Definitionskriterium dar. Hier dürfen allfällige erzielte Gewinne nicht an Mitglieder oder EigentümerInnen ausgeschüttet werden, sondern müssen in den Unternehmenszweck reinvestiert werden. Schließlich muss die Organisation ein Mindestmaß an Freiwilligkeit aufweisen. Dazu zählt beispielsweise die freiwillige Mitgliedschaft. Nach dieser Definition ist etwa die Österreichische Hochschülerschaft keine NPO, da alle Studierenden einer Zwangsmitgliedschaft unterliegen. Die Freiwilligkeit kann aber auch anhand freiwilliger Mitarbeit oder an freiwilligen Geldzuwendungen erkannt werden (vgl. Meyer and Simsa, 2013: 8f.).

Bezüglich der Erfassung der volkswirtschaftlichen Bedeutung sind für die Abgrenzung des Sektors die Bestimmungen des Regelwerks der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010), bedeutsam. Das ESVG kennt den Begriff NPO nicht, sondern nennt diese eine „private Organisation ohne Erwerbszweck“. Diese wird definiert als „... eine in der Produktion von Waren und Dienstleistungen tätige rechtliche oder soziale Einheit, deren Rechtsstellung es ihr verbietet, den sie gründenden, kontrollierenden oder finanzierenden Einheiten als Einkommens-, Gewinn- oder sonstige Verdienstquelle zu dienen. Wenn ihre Produktivität Überschüsse erwirtschaftet, können diese nicht von anderen institutionellen Einheiten entnommen werden. ...“ (Europäische Kommission, 2014: 67f.) In der Beschreibung einer privaten Organisation ohne Erwerbszweck steht demnach das Gewinnausschüttungsverbot im Vordergrund. Nach Durchsicht weiterer Bestimmungen zur privaten Organisation ohne Erwerbszweck im ESVG 2010 zeigt sich, dass sich diese im Wesentlichen mit den fünf oben beschriebenen Definitionskriterien decken.

Zur Datenlage über den gemeinnützigen Sektor in Österreich

Für Österreich kann man feststellen, dass die Datenlage zum Non-profit Sektor leider nur unvollständig ist. Es gibt keine systematische Erfassung des Non-profit Sektors und keine Pflichterhebungen, denen alle NPOs unterliegen würden. Gemeinnützige Organisationen mit bezahlter Beschäftigung sind in unterschiedlichen Wirtschaftsbranchen zu finden. Ein Überblick zeigt, dass sie in den Wirtschaftsbranchen Forschung und Entwicklung (ÖNACE 72), Erziehung und Unterricht (ÖNACE 85), dem Gesundheits- und Sozialwesen

(ÖNACE 86-88), in Kunst, Unterhaltung, Erholung (ÖNACE 90-93) sowie in der Kategorie Erbringung von sonstigen Dienstleistungen (ÖNACE 94) kategorisiert sind (vgl. Pennerstorfer et al., 2015: 4). Diese Branchen sind nicht in der Leistungs- und Strukturstatistik zu Handel und Dienstleistungen erfasst. Wäre dies der Fall, würden jedoch vermutlich viele gemeinnützige Organisationen ohnehin zu klein sein, um die Schwellenwerte zu erreichen, ab wann eine Organisation Teil der Pflichterhebung sind.

Ein weiterer Grund für die vergleichsweise schlechte Datenlage ist die Tatsache, dass Vereine, was viele gemeinnützige Organisationen sind, insgesamt relativ geringe Berichtspflichten haben.

Gleichzeitig ist jedoch ein zunehmendes öffentliches Interesse am gemeinnützigen Sektor zu beobachten. Das liegt vermutlich zum einen daran, dass der Non-profit Sektor als Wachstumssektor bezeichnet werden kann. Auch die EU stellt verschiedene Bemühungen an, die etwas breiter gefasste „Sozialwirtschaft“ zu stärken (vgl. etwa Rat der Europäischen Union, 2015). Gemeinnützige Organisationen sind wohl auch durch die Flüchtlingskrise ein Stück weit in den Mittelpunkt gerückt, was das zunehmende Interesse erklären kann.

So kommt es laufend zu Verbesserungen in der statistischen Erfassung, d.h. hier gibt es eine zunehmende Anstrengung seitens der Statistik Austria Organisationen richtig als NPOs zu kennzeichnen. Für das Jahr 2015 erschien erstmalig einen Abschnitt zum gemeinnützigen Sektor im Wirtschaftsbericht des Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (siehe Bundesministerium für Wissenschaft Forschung und Wirtschaft, 2015: 59-61) und aktuell laufen Diskussionen, ob für Österreich ein Non-profit Satellitenkonto eingeführt werden soll (siehe dazu United Nations, 2003). Das Satellitenkonto ist ein zur bestehenden volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ergänzendes Rechensystem, das Leistungen des gemeinnützigen Sektors vollständiger und besser erfassen könnte, etwa indem Freiwilligenarbeit besser berücksichtigt wird.

Die Datenlage konnte aufgrund zweier Organisationsstudien verbessert werden, die das Institut für Sozialpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien gemeinsam mit der Statistik Austria durchgeführt hat und auf denen die folgend präsentierten Kennzahlen beruhen. Dazu wurden in den Jahren 2006 und 2014/2015 zwei schriftliche, freiwillige Erhebungen mit dem Ziel durchgeführt, den Non-profit Sektor mit bezahlter Beschäftigung möglichst vollständig zu erfassen. Die Befragungen umfassten die Themen bezahlte und freiwillige MitarbeiterInnen, Einnahmen, Ausgaben sowie Aktivitätsbereiche der Organisation.

Kennzahlen zur volkswirtschaftlichen Bedeutung gemeinnütziger Organisationen

Grundsätzlich können direkte und indirekte volkswirtschaftliche Beiträge ausgewiesen werden. Zu den direkten Beiträgen zählt zum einen der Wert, den eine Branche zur österreichischen Wertschöpfung beiträgt. Eine andere direkte

Kennzahl ist die Anzahl der Arbeitsplätze, die eine Branche sichert.

Aber auch indirekt leistet der gemeinnützige Sektor einen wirtschaftlichen Beitrag. Hier lässt sich die Frage stellen, welche Wertschöpfung und Beschäftigung in anderen Sektoren durch die Existenz des gemeinnützigen Sektors gesichert wird. Um diese Frage zu beantworten, müssten Beschäftigungs- und Wertschöpfungsmultiplikatoren berechnet werden. Dies ist mit den derzeit öffentlich publizierten Tabellen nicht möglich, da darin NPOs nicht extra ausgewiesen sind. Daher werden in Folge ausschließlich direkte wirtschaftliche Beiträge dargestellt.

Zuallererst lässt sich dazu sagen, dass der gemeinnützige Sektor ein wichtiger Arbeitgeber ist. Im Jahr 2013 waren gut 234.000 Personen in gemeinnützigen Organisationen beschäftigt (vgl. Leisch et al., 2016: 379). Das waren im Jahr 2013 ca. 5,7% aller in Österreich Erwerbstätigen. Wäre der gemein-

nützige Sektor eine Wirtschaftsbranche, wäre er die fünft-wichtigste Beschäftigungsbranche in Österreich und von einer ähnlichen Größe wie die Baubranche, in der im Jahr 2013 247.000 Personen arbeiteten.

Innerhalb des gemeinnützigen Sektors ist das Sozialwesen mit über 90.000 Beschäftigten die wichtigste Kategorie. Es zeigt sich für den gemeinnützigen Sektor ein vergleichsweise hoher Frauenanteil, ebenso wie ein hoher Anteil an Teilzeitkräften. (vgl. Tabelle 1).

Verfolgt man die Zahl der Beschäftigten im Zeitverlauf, wird deutlich, dass der Non-profit Sektor ein Wachstumssektor ist. Für das Jahr 2005 wurden ca. 170.000 beschäftigte Personen in gemeinnützigen Sektor registriert, was damals einen Anteil von 4,6% aller in Österreich Erwerbstätigen ausmachte (vgl. Haider et al., 2008: 757). Gegenüber dem Jahr 2005 ist somit eine Steigerung um 37% festzustellen.

Tab. 1. Beschäftigte in gemeinnützigen Organisationen im Jahr 2013

ÖNACE 2008	Bezeichnung	Institu-tio-neller Sektor	Beschäf-tigte im Jahr 2013	Frauen-anteil in %	Teilzeit-anteil in %	Anteil gering-fügig Be-schäf-tigter in %
72	Forschung und Entwicklung	S.11	1.825	51,2	35,5	3,8
85	Erziehung und Unterricht	S.15	26.092	keine Daten erhoben		
85.5	Sonstiger Unterricht	S.11	3.185	56,8	56,9	3,8
86.1	Krankenhäuser	S.15	20.136	keine Daten erhoben		
86.9	Gesundheitswesen a.n.g.	S.15	9.746	55,6	71,5	8,6
87.3	Altenheime	S.11	21.400	keine Daten erhoben		
87.9	Sonstige Heime	S.15	7.998	74,2	42,2	5,8
88	Sozialwesen	S.11	7.337	80,7	59,8	2,8
88	Sozialwesen	S.15	83.188	77,6	64,4	7,8
90	Kreative, künstlerische u. unterhaltende Tätigkeiten	S.11	1.625	47,5	44,7	13,2
91	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	S.11	651	50,0	43,7	17,5
93	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	S.15	4.596	26,3	9,3	3,5
94.1	Wirtschafts- u. Arbeitgeberverbände, Berufsorganisationen	S.11	1.196	60,0	29,0	3,0
94	Interessensvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen	S.15	45.468	70,3	49,9	15,1
	Insgesamt		234.443	71,8	57,3	9,4

Quelle: Leisch et al. (2016): 379

Wieviel trägt der gemeinnützige Sektor zum österreichischen Bruttoinlandsprodukt bei? Gemeinnützige Organisationen haben im Jahr 2013 eine Wertschöpfung von 7,3 Milliarden € erwirtschaftet (vgl. Leisch et al., 2016: 381) (vgl. Tabelle 2). Der Anteil der Wertschöpfung am österreichischen Bruttoinlandsprodukt beträgt damit 2,3%. Wiederum ist der Sozialsektor der wichtigste Teilbereich innerhalb des Non-profit Sektors. Auch hier wird bei einem Vergleich mit den Ergebnissen aus dem Jahr 2005 ersichtlich, dass der Non-profit Sektor als Wachstumssektor bezeichnet werden kann: 2005 lag der Anteil der durch gemeinnützige Organisationen erwirtschaftete Bruttowertschöpfung am BIP bei 1,9% (vgl. Haider et al., 2008: 760).

Schließlich gibt ein Überblick über die relative Bedeutung des Non-profit Sektors innerhalb der betreffenden Wirtschaftsbranchen Aufschluss über die volkswirtschaftliche Bedeutung des gemeinnützigen Sektors. Hier zeigt sich ein sehr heterogenes Bild: Während gemeinnützige Organisationen in manchen Branchen dominieren, spielen sie in anderen eine sehr untergeordnete Rolle. In der Wirtschaftsbranche Sozialwesen erwirtschaften Non-profit Organisationen 89% der in dem Sektor insgesamt erwirtschafteten Bruttowertschöpfung. Auch im Sektor Heime ist der gemeinnützige Sektor mit knapp 45% ein wichtiger institutioneller Träger, ebenso

wie im Sektor 94, „Interessensvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen (ohne Sozialwesen und Sport)“, wo 64% der Bruttowertschöpfung durch gemeinnützige Organisationen erwirtschaftet werden. Vergleichsweise geringe Bedeutung haben gemeinnützige Organisationen etwa in den Bereichen „Kreative, künstlerische und unterhaltende Tätigkeiten“ oder „Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten“ (vgl. Tabelle 3).

Probleme in der adäquaten Erfassung der volkswirtschaftlichen Bedeutung gemeinnütziger Organisationen

Im dritten Teil dieses Beitrags möchte ich auf mögliche Probleme bei der Berechnung der Bruttowertschöpfung für den gemeinnützigen Sektor eingehen und darlegen, warum es schwierig ist, die wirtschaftliche Bedeutung des gemeinnützigen Sektors adäquat zu erfassen. Die vorliegenden Probleme deuten darauf hin, dass das wahre Ausmaß der Bruttowertschöpfung durch den gemeinnützigen Sektor aus unterschiedlichen Gründen unterschätzt wird.

Tab. 2. Geleistete Wertschöpfung gemeinnütziger Organisationen im Jahr 2013

ÖNACE 2008	Bezeichnung	Institutioneller Sektor	Werte für 2013 in Mio. €		
			Produktionswert	Vorleistungen	Wertschöpfung
72	Forschung und Entwicklung	S.11	45,340	18,042	27,298
85	Erziehung und Unterricht	S.15	1.215,201	254,262	960,939
85.5	Sonstiger Unterricht	S.11	59,764	40,655	19,109
86	Gesundheitswesen	S.15	2.643,389	963,964	1.679,435
87.3	Altenheime	S.11	1.185,421	380,042	805,379
87.9	Sonstige Heime	S.15	328,360	91,406	236,954
88	Sozialwesen	S.11	263,974	64,300	199,674
88	Sozialwesen	S.15	2.393,232	614,523	1.778,709
90	Kreative, künstlerische u. unterhaltende Tätigkeiten	S.11	16,988	4,024	12,964
91	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	S.11	11,209	3,051	8,158
93	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	S.15	184,089	37,210	146,879
94.1	Wirtschafts- u. Arbeitgeberverbände, Berufsorganisationen	S.11	163,927	110,046	53,881
94	Interessensvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen	S.15	2.019,995	651,006	1.368,989
	Insgesamt		10.530,898	3.232,530	7.298,368

Quelle: Leisch et al. (2016): 381

Tab. 3. Relative Bedeutung gemeinnütziger Organisationen innerhalb der Wirtschaftsbranchen im Jahr 2013

ÖNACE 2008	Bezeichnung	Werte für 2013 in Mio. €		
		Wertschöpfung insgesamt	Wertschöpfung NPOs	Anteil der NPO- Wertschöpfung an der Branchen- wertschöpfung in %
72	Forschung und Entwicklung	1.006,396	27,298	2,7
85	Erziehung und Unterricht	15.721,646	980,048	6,2
86	Gesundheitswesen	14.866,753	1.679,435	11,3
87	Heime	2.333,685	1.042,333	44,7
88	Sozialwesen	2.222,347	1.978,383	89,0
90	Kreative, künstlerische u. unterhaltende Tätigkeiten	1.549,033	12,964	0,8
91	Bibliotheken, Archive, Museen, botanische und zoologische Gärten	397,815	8,158	2,1
93	Erbringung von Dienstleistungen des Sports, der Unterhaltung und der Erholung	1.189,092	146,879	12,4
94	Interessensvertretungen sowie kirchliche und sonstige religiöse Vereinigungen	2.203,432	1.422,870	64,6
Insgesamt		41.490,199	7.298,368	17,6

Quelle: Leisch et al. (2016): 382

Zur Darlegung der Gründe muss zuerst genauer darauf eingegangen werden, wie die Bruttowertschöpfung für gemeinnützige Organisationen berechnet wird. Das ESVG, das Regelwerk zur Erstellung der VGR, unterscheidet zwischen unterschiedlichen institutionellen Sektoren sowie Markt- und Nichtmarktproduzenten. Gemeinnützige Organisationen können prinzipiell in jeden dieser Sektoren zugeteilt werden (siehe Tabelle 4).

De-facto sind Non-profit Organisationen entweder im Sektor S.15 (Private Organisation ohne Erwerbszweck) oder im Sektor S.11 (Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaft) klassifiziert. Das sogenannte 50% Kriterium entscheidet darüber. Diesem zufolge werden Organisationen als Nichtmarktproduzenten (private Organisationen ohne Erwerbszweck S.15) klassifiziert, wenn weniger als 50% der Kosten der Organisation durch Umsatzerlöse gedeckt werden. Können Kosten überwiegend durch den Verkauf von Dienstleistungen oder Sachgütern gedeckt werden (Umsatzerlöse >50% der Kosten), dann gelten Organisationen als Marktproduzenten und fallen demnach in den Sektor S.11, nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften. Die Berechnung der Bruttowertschöpfung erfolgt in den beiden Sektoren unterschiedlich. Konkret werden bei Marktproduzenten Umsatzerlöse herangezogen, die dann in die Berechnung der Wertschöpfung eingehen, bei Nicht-

marktproduzenten erfolgt die Berechnung der Wertschöpfung auf Basis der Kosten, also den Ausgaben. Dies soll noch einmal anhand eines sehr vereinfachten Beispiels verdeutlicht werden. Wenn eine Organisation Kosten von 100€ hat und Einnahmen in Form von Umsatzerlösen von 75€, dann zählt diese Organisation als Marktproduzent, woraufhin die 75€ zur Berechnung der Bruttowertschöpfung herangezogen werden. Eine Organisation, die Kosten in der Höhe von 100€ aufweist, jedoch weniger als 50€ Umsatzerlöse, zählt als Nichtmarktproduzent. Hier gehen in Folge 100€ in die Berechnung der Bruttowertschöpfung ein. Der Vollständigkeit halber wird an dieser Stelle erwähnt, dass zur weiteren Berechnung sowohl für Markt- als auch Nichtmarktproduzenten Vorleistungen von den zwei Werten abgezogen werden.

Die im vorherigen Abschnitt erwirtschaftete Bruttowertschöpfung stellt, wie gesagt, eine Untergrenze des tatsächlichen Ausmaßes dar. Zum einen muss dazu angeführt werden, dass sich sämtliche Zahlen ausschließlich auf Non-profit Organisationen beziehen, die auch bezahlte Beschäftigte hat. Einer Schätzung zufolge, gibt es in Österreich ca. 122.000 Non-profit Organisationen, aber nur 10.700 Organisationen mit bezahlter Beschäftigung (siehe dazu auch Pennerstorfer et al., 2013: 62f.). Das sind nicht ganz 9% aller Non-profit Organisationen, die für die Berechnung der volkswirtschaftli-

Tab. 4. Non-profit Organisationen in den Sektorkonten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung

Umfang des Non-Profit Bereichs	NPO	
	"50% Kriterium"	
	↓	↓
Volkswirtschaft besteht aus institutionellen Sektoren	Marktproduzent	Nichtmarktproduzent
S.11 - Nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften	x	
S.12 - Finanzielle Kapitalgesellschaften	x	
S.13 - Staat		x
S.14 - Private Haushalte		x
S.15 - Private Organisationen ohne Erwerbszweck		x
S.2 - Übrige Welt		

Quelle: Darstellung in Anlehnung an Haider et al. (2008: 754f.)

chen Bedeutung des gemeinnützigen Sektors herangezogen werden. Umgekehrt formuliert *wird die Leistung des größten Teils komplett übersehen*. Auf der einen Seite kann man hier argumentieren, dass dies aus gutem Grund erfolgt, da viele dieser kleinen Vereine ohne bezahlter Beschäftigung auch keine oder zumindest nur eine sehr geringe volkswirtschaftliche Bedeutung haben. Die größten Gruppen an Vereinen sind in Österreich Sportvereine, Sparvereine und Kulturvereine, wie etwa Gesangsvereine (vgl. Pennerstorfer et al., 2013: 62). Viele dieser Vereine haben zwar eine wichtige gesellschaftliche Funktion, ihr Beitrag zur Bruttowertschöpfung ist jedoch vergleichsweise wenig bedeutend. Auf der anderen Seite sind in den nicht erfassten 91% aller gemeinnütziger Organisationen aber vermutlich doch welche, die Dienstleistungen ausschließlich mit Freiwilligenarbeit produzieren, und diese werden nicht erfasst.

Auch hinsichtlich der erfassten 9% der Organisationen kann argumentiert werden, dass die berechnete Bruttowertschöpfung hier eher eine Untergrenze darstellt. Hierzu wurde ja festgestellt, dass die Art der Finanzierung einer Organisation ausschlaggebend ist, ob sie als Markt- oder Nichtmarktproduzent erfasst wird. Die wichtigsten Einnahmequellen von gemeinnützigen Organisationen mit bezahlter Beschäftigung sind Umsatzerlöse – das sind sehr oft Einnahmen aus Leistungsverträgen mit der öffentlichen Hand – sowie öffentliche Subventionen und laufende Geldtransfers. Laufende Geldtransfers setzen sich wiederum im Wesentlichen aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen zusammen. Hier kam es in den letzten 20 Jahren in vielen Organisationen zu einer Änderung in den Finanzierungsmodalitäten, was auch unmittelbare Auswirkungen auf die Klassifizierung als Markt- oder Nichtmarktproduzent hat. Diese Veränderung kann man im Wesentlichen so beschreiben, dass es in den letzten Jahren zunehmend zu einer Verlagerung von staatlichen Subventionen hin zu staatlichen Leistungsverträgen gekommen ist. D.h. die Art der staatlichen Vergütung von Leistungen einer gemeinnützigen Organisation änderte sich. Während das früher eher pauschale Subventionen an die Organisationen waren, sind es jetzt vermehrt Verträge, in denen Einzelleistungen verrechnet werden. Diese zählen dann, anders als Subventionen, als Umsatzerlöse. Tendenziell werden daher immer mehr gemeinnützige Organisationen als Marktproduzenten klas-

sifiziert, woraufhin in Folge Einnahmen als Basis zur Berechnung der Wertschöpfung herangezogen werden und nicht mehr Kosten. Da der Finanzierungsmix vieler gemeinnütziger Organisationen divers ist und selten rein aus Umsatzerlösen besteht, ist bei Marktproduzenten der Wert, der als Basis zur Berechnung der Wertschöpfung dient, – relativ betrachtet – geringer als bei Nichtmarktproduzenten. Theoretisch wäre es auch möglich, dass eine Organisationen jährlich den institutionellen Sektor wechselt, etwa wenn sie in einem Jahr 49% der Kosten aus Umsatzerlösen deckt, im nächsten Jahr aber 51%, was zu unnatürlich großen Schwankungen in der berechneten Bruttowertschöpfung führen würde.

Bei Nichtmarktproduzenten gehen, wie dargestellt, die Kosten in die Berechnung der Bruttowertschöpfung ein. Wenn eine Organisation nun beispielsweise effizienter wird, d.h. mehr Leistungen mit denselben Kosten produziert, dann schlägt sich das nicht als höhere Bruttowertschöpfung nieder, und diese wird folglich unterschätzt. Erbrachte Dienstleistungen oder Teile von Dienstleistungen, die zu keinen Kosten führen – weil sie etwa durch Freiwillige erbracht werden – werden hierbei ebenso untererfasst. Dies kann in manchen Organisationen deutliche Ausmaße annehmen. Von den befragten Organisationen mit bezahlter Beschäftigung geben 63% an, dass sie auch Freiwillige einsetzen (vgl. Leisch et al., 2016: 379).

Bei Marktproduzenten werden hingegen nur jene Dienstleistungen berücksichtigt, die zu Umsatzerlösen führen. Dienstleistungen, die erbracht werden, aber anders finanziert werden – etwa durch Subventionen oder Spenden, werden demzufolge nicht erfasst. Außerdem stehen hier ausschließlich Dienstleistungen im Vordergrund, andere Tätigkeiten einer Organisation, wie zum Beispiel Lobbyingarbeit einer Organisation, wird ebenso nicht erfasst.

Abschließend möchte ich noch einmal auf fünf wesentliche Punkte dieses Beitrags hinweisen. Wie dargelegt, sind im gemeinnützigen Sektor keine regelmäßigen Pflichterhebungen vorgesehen, sodass die Datenlage als vergleichsweise schlecht bezeichnet werden kann. Die vorhandene Statistik basiert auf Fortschreibungen, in die etwaige Änderungen, die real stattfinden, mitunter nur verzögert eingehen. Dargestellt wurden in diesem Artikel ausschließlich direkte

Beiträge des gemeinnützigen Sektors zur österreichischen Volkswirtschaft, der indirekte Beitrag, der in Form von Multiplikatorwirkungen dargestellt werden könnte, wurde nicht aufgezeigt, da dies mit den derzeit öffentlich ausgewiesenen Tabellen für den gemeinnützigen Sektor nicht möglich ist.

Dennoch zeigen die vorhandenen Ergebnisse, dass der gemeinnützige Sektor beschäftigungsintensiv ist. Wenn er eine Wirtschaftsbranche wäre, wäre das die fünftwertigste Beschäftigungsbranche, die über einen hohen Frauen- und Teilzeitanteil verfügt. Der Anteil der Wertschöpfung am österreichischen Bruttoinlandsprodukt, der durch gemeinnützige Organisationen generiert wird, liegt bei etwas über 2,3%. Die Bruttowertschöpfung im Wert von 7,3 Milliarden Euro kann als konservative Schätzung betrachtet werden, etwa aufgrund der Tatsache, dass Freiwilligenarbeit bei Nichtmarktmarktproduzenten nicht miterfasst wird, oder etwa gratis abgegebene Leistungen von Marktproduzenten nicht gerechnet werden.

Literatur

- Bundesministerium für Wissenschaft Forschung und Wirtschaft. (2015) Wirtschaftsbericht Österreich 2015, Wien: BM-WFW.
- Europäische Kommission. (2014) Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen - ESVG 2010, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.
- Haider A, Leisch R, Schneider U, et al. (2008) Neue Daten Grundlagen für den Non-Profit Bereich (New database for the non-profit sector). Statistische Nachrichten August 2008: 754-762.
- Leisch R, Pennerstorfer A and Schneider U. (2016) Aktualisierte Daten für den Non-Profit Bereich. Statistische Nachrichten: 377-382.
- Meyer M and Simsa R. (2013) NPOs: Abgrenzungen, Definitionen, Forschungszugänge. In: Simsa R, Meyer M und Badelt C (eds) Handbuch der Nonprofit-Organisationen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 3-14.
- Pennerstorfer A, Schneider U and Badelt C. (2013) Der Non-profit Sektor in Österreich. In: Simsa R, Meyer M und Badelt C (eds) Handbuch der Nonprofit-Organisation. Stuttgart: Schäffer-Poeschel, 55-75.
- Pennerstorfer A, Schneider U und Reitzinger S (2015) Non-profit Organisationen in Österreich 2014. Wien: WU Wien, Institut für Sozialpolitik.
- Rat der Europäischen Union. (2015) Beratungsergebnisse: Förderung der Sozialwirtschaft als treibende Kraft der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Europa. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15071-2015-INIT/de/pdf>: Rat der Europäischen Union.
- United Nations. (2003) Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts, New York: United Nations.

Kommentar von Wilfried Schönback zum Vortrag von Astrid Pennerstorfer

Für den Dritten Sektor hat Ralf Dahrendorf (1928-2008), der große deutsch-britische Soziologe, Politiker und Publizist, um die Jahrhundertwende in einem Aufsatz in DER ZEIT eine große Zukunft vorhergesagt: Er werde im 21. Jahrhundert möglicherweise der am raschesten wachsende Sektor werden. Astrid Pennerstorfer hat in ihrem umsichtig und penibel recherchierten Beitrag eben dargelegt, dass die gemeinnützigen Organisationen in Österreich 2013 einen Anteil von ca. 5,7 % an der Gesamtzahl der Beschäftigten stellten, nahezu gleich viel wie die Baubranche; ihr Anteil am Bruttoinlandsprodukt beträgt 2,3 %. Doch betont sie, dass sich diese Kennzahlen nur auf jene Non-Profit-Organisationen beziehen, die auch bezahlte Beschäftigte haben und das sind nur 9 % aller ca. 122.000 Non-Profit-Organisationen. Der große Bereich der Freiwilligenarbeit bleibt also ausgeblendet.

Richtet man den Blick auch auf diese, dann sieht man deren gewaltiges Aktivitätsspektrum: freiwillige Feuerwehr, Sammel- und Spendenaktionen der Sternsinger oder von Nachbar in Not, Adventmärkte, Auto-Fahrgemeinschaften Couchsurfing, Nachbarschaftshilfe beim Hausbau mit fließendem Übergang zum professionellen Pusch, Lernhilfe, Pflege kultureller Aktivitäten i.e.S. etwa in Musik und Tanz, Flüchtlings- und Migrantenbetreuung, Hilfe für Verbrechenopfer oder Suchtkranke, therapeutische Selbsthilfegruppen, Wiener Tafel, Anlegen und Pflegen von Wanderwegen, Gemeinschaftsgärten u.v.a.m. Die aktuelle Vielfalt und Relevanz sowie die Entwicklungspotenziale dieser Aktivitäten stellen für viele Menschen tägliche Herausforderungen und Bereiche der persönlichen Bewährung dar.

Der Sektor der Freiwilligenarbeit ist durch einige besondere Merkmale gekennzeichnet: Ein monetärer Anreiz ist abwesend. Ob dieser als fehlend empfunden wird, hängt vor allem davon ab, ob das Angebot an Freiwilligenarbeit dadurch motiviert ist, dass eine als wichtig empfundene Aufgabe bewältigt werden soll, um die sich öffentliche Einrichtungen oder Unternehmungen nicht oder zu wenig kümmern. Oder ob von vornherein nur nicht-finanziellen Anreizen selektiv nachgegangen wird und diese stark genug sind für das Zustandekommen einer relativ stabilen Arbeitsbeziehung. Die Motivation hierzu kann unter anderem religiös oder moralisch (Hilfsmotiv), politisch oder/und durchaus egoistisch sein, etwa wenn öffentliche Dienstleistungen als fehlend empfunden werden und dies kompensiert werden soll. Eine tiefere Auseinandersetzung mit Motiven zur Freiwilligenarbeit muss hier unterbleiben.

Damit Organisatoren von Freiwilligenarbeit Spenden von Dritten lukrieren, geben sie zumeist Versprechen ab, insbesondere Sorgen um bedrohliche Zustände der Welt zu vermindern, den Erwerb von Seelenheil zu ermöglichen, solidarisch mit anderen zugunsten von Benachteiligten zu mobilisieren und dergleichen. Gegenüber Firmen spielt zumeist das Versprechen, positive Imageeffekte herbeizuführen, die entscheidende Rolle. Die Abgabe und vor allem fortgesetzte Einhaltung derartiger Versprechen und im Gegenzug die erhoffte Spendentätigkeit können als nicht-finanzielle ("weiche") Transaktion angesehen werden. Im Fall von

Unternehmungen können diese für Präsenz auf dem Markt (Kundenakzeptanz oder -bindung) sehr wichtig sein. In der Regel sind es fehlende oder zu geringe Wählerrelevanz und fehlende Profitabilität für Unternehmungen, dass gewünschte oder als notwendig empfundene Leistungen durch Freiwilligenarbeit erbracht werden (müssen).

Ein besonders wichtiges Kriterium für die Beurteilung von Freiwilligenarbeit ist, für welchen Kreis von Begünstigten sie erbracht wird bzw. gegen welchen Kreis von Gegnern sie gerichtet ist. Bei Tierschützern sind dies andere Spezies als der Mensch, bei Kämpfern gegen Atomgefahren etwa sind es die Bevölkerungen ganzer Regionen oder Staaten oder die ganze Menschheit. Oft sind es Angehörige bestimmter Schichten oder Gruppen von Gesellschaften. Erlauben Sie mir bitte, auf einige Fallbeispiele etwas näher einzugehen.

Die Freiwillige Feuerwehr Niederösterreichs wurde vor rund 35 Jahren von Karl Zlabinger, Student der Studienrichtung Raumplanung und späterer IFIP-Mitarbeiter, in seiner Diplomarbeit untersucht. Unter der Annahme marktähnlicher Bedingungen, also einer Berufsfeuerwehr, zeigte er, dass die FF NÖ einen Wertschöpfungsbeitrag erbringt, der ungefähr halb so hoch ist wie jener der gesamten Landesverwaltung Niederösterreichs. Dabei wurde die Präsenzzeit, Reservezeit und Ausbildungszeit einbezogen und die Freiwilligenarbeit der Feuerwehrleute zu angenommenen Kosten im Fall von Berufsfeuerwehren bewertet.

Überraschend ist, dass trotz dieses enormen zugerechneten Wertschöpfungsbeitrags nur ein winziger Bruchteil der unter Marktbedingungen zu erbringenden Arbeitsleistung von den freiwilligen Feuerwehrleuten tatsächlich aufgewendet wird, weil der Bereitschaftsdienst anders geleistet wird als bei einer Berufsfeuerwehr: Wartezeit, bis Feuer ausbricht, d. h. der bei weitem größte Anteil der erbrachten Arbeitsleistung, fällt bei der Freiwilligen Feuerwehr weg. Die Wartezeit entfällt durch die Bereitschaft der Akteure, jederzeit alles liegen oder fallen lassen, wo immer sie sich befinden, wenn die Sirene heult. Im Brandfall finden sich bei der Station binnen rund 2,5 Minuten immer 8-10 Feuerwehrleute ein, die innerhalb von weiteren ein bis zwei Minuten zum Einsatz ausrücken.

Auch andere Freiwilligentätigkeiten haben derartige Effizienzvorsprünge. So etwa bewirkte das freiwillige Blutspenden, zum Unterschied von dem durch finanzielle Anreize herbeigeführten in den USA, dass Österreichs Bevölkerung deutlich später in die HIV-/Aidsproblematik hineingeraten ist. In Detroit wiederum stammt mittlerweile die Hälfte der verbrauchten Nahrungsmittel aus den etwa 1.400 „urban farms“, also durch Freiwilligenarbeit angelegte und regelmäßig bestellte Gemeinschaftsgärten überwiegend auf Brachland, das nach dem Niedergang der Autoindustrie entstanden war (ARTE, 18.10.2016, in der Sendung über Neuerungen in der Nahrungsmittelherstellung). Neben dem Wegfall langer Transporte sind hier auch die Effekte auf das Stadtklima, die Gesundheit der Gartenarbeiter und die Lebenslust und das ökologische Problembewusstsein deren Kinder beachtenswert.

In Moosburg im politischen Bezirk Klagenfurt Land hat ab dem Jahr 1998 ein innovativer und hartnäckiger unternehmerischer Einzelkämpfer, Maximilian Goritschnig, ein organisatorisch äußerst interessantes und mittlerweile sehr effektives und effizientes Mobilitätsnetz für Landgemeinden mit (ansonsten) unzureichendem öffentlichem Regionalverkehr aufgebaut. Die Selbsthilfөлösung war notwendig, weil der geringen Bevölkerungsdichte wegen das Land Kärnten nicht ausreichende finanzielle Mittel für einen konventionellen ÖV (mit fahrplangemäß fahrenden Bussen von Busfirmen sowie deren professionellen, marktkonform entlohnten Fahrern) zu vergeben bereit war. Das System heißt GO-MOBIL (<http://www.gomobil-kaernten.at/index.php?id=94>), der Begriff steht für „Gemeinnützige Organisation für sichere Mobilität“.

Es ist ein PPP-Modell und Bestandteil des öffentlichen Verkehrs. Die Partnerschaft besteht aus drei Akteuren: erstens der (aus der früheren Gründungsinitiative hervorgegangenen) Entwicklungs- und Zertifizierungsgesellschaft, die der Gründer leitet, zweitens die GO-MOBIL-Ortsvereine in den erschlossenen Gemeinden, in deren Rahmen ehrenamtliche, jedoch professionell geschulte Fahrer und Fahrerinnen (deren Anteil beträgt etwa 60 %) nach telefonischer Bestellung durch Nutzer die Fahrleistungen erbringen und drittens das Land Kärnten, das jenen Teil der Fahrtkosten deckt, der durch die Eigenanteile der Nutzer und den Verzicht der Fahrerinnen und Fahrer auf Entlohnung gemäß Kollektivvertrag nicht gedeckt werden können.

Alle Fahrzeuge sind gleich, 6-Sitzer, gehören der Nutzfahrzeug-Sparte an, kommen zwecks Erschließung von Flottenvorteilen und der hohen Belastung und Sicherheitsansprüche wegen von einem Top-Hersteller (der nur kollektiv gewechselt werden kann) und sind wenig komfortabel. Die Ehrenamtlichkeit der Fahrer ist keine lupenreine: Sie werden je nach Fahrleistung monatlich mit € 200,- bis 300,- entlohnt. Für mehr reicht die Zahlungsbereitschaft, die man den ansonsten sehr immobilen potenziellen Nutzern zumuten möchte, und des Landes für Förderungen nicht. Das Hinzutreten eines neuen Ortsvereins muss nach Einschulung der weiteren Beteiligten zertifiziert werden. Die Anpassung des Systems an sich ändernde Bedingungen ist Aufgabe der Entwicklungsgesellschaft bzw. deren Leiters, der etwa marktkonform entlohnt wird.

Mittlerweile existieren 23 Vereine für die Bedienung von 36 ländlichen Gemeinden, das ist etwa ein Drittel der Gemeinden Kärntens außerhalb der Städte und deren Speckgürtel. Betriebszeiten sind 07:00-24:00 (Mo-Fr) bzw. 09:00-24:00 (Sa und So). Es handelt sich um Fahrten, die sonst allesamt öffentlich nicht angeboten würden und aufgrund langer Anfahrts- und Rückwege durch Taxis selbst vom nächstliegenden Standort aus für die Mobilitätsbedürftigen unmöglich leistbar wären. Die Bewohner einer extrem peripheren Region werden dadurch in den Genuss einer kostengünstigen Nahverkehrsgelegenheit gebracht, bei der die Mobilitätsbedürftigen von zu Hause abgeholt und wieder zurückgebracht werden. Dadurch werden Behinderte gleich gut befördert wie alle anderen. Als Kompensation der Entlohnung der Fahrerinnen und Fahrer weit unter Kollektivvertrag sind Anerkennungssymbole und -rituale verschiedener Art unerlässlich für die Aufrechterhaltung der Motivation zu weit

unterbezahlter Arbeit, auch wenn von deren Sinn alle überzeugt sind. Nur dadurch kann die Fluktuation niedrig gehalten werden.

Bemerkenswert ist, welche Grabenkämpfe der Systementwickler und der Geschäftsführer der Kärntner Verkehrsverbund-Gesellschaft mit Behörden, Wirtschafts- und Arbeiterkammer auszufechten gezwungen waren und bei Neuerungen immer wieder sind. Gründe dafür dürften sein: Abwehr vermeintlich unlauteren Wettbewerbs (durch Vertreter des Taxigewerbes); Abwehr eines Kontrollverlusts und des Verlusts von Kammerumlagen durch Kammerfunktionäre, innerer Widerstand von Regulierungsbehörden, neue Regeln zu setzen und vor allem, alte aufzuheben, um Neuerungen zu ermöglichen. Diese Erfahrung scheint auch in anderen hoch regulierten Ländern gemacht werden zu müssen. Nach Prof. Jürg Dietiker, Professor für Verkehr und Städtebau an der ZHAW Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften (bis 2012) und Absolvent des Studiums der angewandten Ethik an der Universität Zürich, bedarf es seitens verantwortlicher Entscheidungsträger der zweiten Ebene laufend „wohlbedachter Normenverstöße“, um den Gesetzgeber zu Normierungen oder, bei Überregulierung, die häufiger sei, zu Ent-Normierungen zu bewegen (in seinem Impulsreferat „Unterwegs sind Menschen! – Verhaltensänderungen im Verkehr!“ bei der Veranstaltung „Mobilität anders denken!“ des Landes Kärnten, 25.11.2015 in Klagenfurt). Christian Heschtera, Geschäftsführer der Kärntner Verkehrsverbund-Gesellschaft (Absolvent der Studienrichtung Raumplanung und ehemaliger IFIP-Mitarbeiter), ist auf Grund seiner Erfahrungen als Beteiligter dieser Grabenkämpfe um Go-Mobil davon überzeugt, dass es unmöglich wäre, heutzutage die Freiwillige Feuerwehr zu gründen.

Ein letztes Beispiel, mit interessantem Querbezug zu „offenen Ressourcen“: Im heutigen Radiokolleg wurde von Kursen der Stanford University berichtet, zu denen der ursprünglich exklusive Zugang nur für Studierende dieser Universität aufgehoben und ein weltweiter Zugang für alle Interessierten ohne Beschränkung ermöglicht wurde. Einige 100.000 Interessenten haben sich dafür angemeldet, die Kurse absolviert und sich auch der akademischen Prüfung gestellt. Rund 20.000 dieser Prüflinge haben erfolgreich bestanden. Doch dann kam erst die große Überraschung: Unter den 230 besten Prüflingen befand sich kein einziger Stanford-Student, der kam erst an 400. Stelle. Dies zeigt, welche unglaubliche Breite und Qualität an Beteiligung mobilisiert werden kann, wenn bei einer derart knappen und begehrten Ressource eine Zugangsschranke aufgehoben und durch unentgeltliche freiwillige Teilnahmemöglichkeit - unter Wettbewerb und Nutzung moderner Technologien - ersetzt wird.

Die Forschung ist aufgerufen, die Freihaltung oder -setzung von Handlungsspielräumen zu thematisieren, die dem autonomen Sektor, wie ihn Egon Matzner genannt hat, zusätzliche autonom nutzbare Entwicklungschancen eröffnen. In der WU widmen sich seit Jahrzehnten zahlreiche Forscherinnen und Forscher mit großem Engagement dem Dritten Sektor. Astrid Pennerstorfer legte heute mit ihrem Beitrag eine solide Orientierungsgrundlage.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Social Return on Investment von Integrationsinitiativen am Beispiel der Sozialintegrativen Betriebe in Niederösterreich

Olivia Rauscher, Verena Burger, Christian Schober

Kommentar: Leonhard Plank

1. Einleitung

Das Thema Social Impact Measurement bzw. Wirkungsmessung von sozialen Projekten und Unternehmen wird derzeit aus vielfältigen Perspektiven diskutiert. Dies liegt zum einen an der organisationalen Entwicklung der Nonprofit-Organisationen (NPOs) und Social Entrepreneure, die nun verstärkt versuchen, anstatt der Leistungen und den entsprechenden KPIs (Key Performance Indicators), die konkreten Wirkungen in ihren Systemen abzubilden. Zum anderen erfolgt die Vergabe öffentlicher Gelder zunehmend unter der geforderten Wirkungsorientierung in der Haushaltsführung. NPOs, als ausführende Dienstleister in der Bereitstellung (halb-) öffentlicher Güter, müssen daher zunehmend ihre Wirksamkeit nachweisen. Die Frage ist sehr häufig: Wie können die Wirkungen von Nonprofit-Organisationen erfasst werden? Es existiert hierzu eine Vielzahl an unterschiedlichen Methoden der Wirkungsmessung und -Analyse, die verschiedenen Zwecken, von Legitimation über Reporting bis hin zu Strategieentwicklung dienen.

Die gegenwärtig prominenteste Form von umfassenden Wirkungsanalysen ist die Social Return On Investment (SROI)-Analyse. Diese versucht, den gesellschaftlichen Mehrwert von Organisationen umfassend zu bewerten. Dabei werden die Wirkungen der zentralen Stakeholder identifiziert, quantifiziert und in Geldeinheiten ausgedrückt. Das Ergebnis der Analyse ist der SROI-Wert, eine Kennzahl, die das Verhältnis der getätigten Investitionen zu den hervorgerufenen Wirkungen ausdrückt. Ein SROI-Wert von 1:2 zeigt somit eine gesellschaftliche Rendite von 200% an. Anders ausgedrückt wurden für einen investierten Euro Wirkungen im Gegenwert von 2 Euro hervorgerufen. Die SROI-Analyse ist jedoch nicht primär daran interessiert, möglichst in Geldeinheiten auszudrückende Kennzahlen zu generieren. Vielmehr gilt es, die Wirkung einer sozialen Investition in ihren kausalen

Zusammenhängen zu verstehen, zu messen und dort, wo es sinnvoll möglich ist, zu monetarisieren. Es geht also nicht nur um eine eventuelle Ersparnis von Folgekosten oder um positive finanzielle Erträge, sondern darum, den Wirkungszusammenhang zu verstehen und zurechenbare Ergebnisse zu identifizieren.

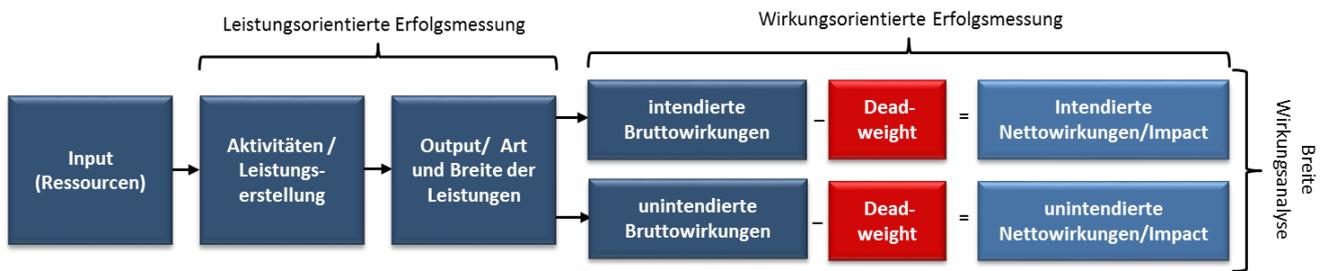
2. Die Social Return on Investment-Analyse im Überblick

Im Rahmen einer SROI-Analyse wird ein Wirkungsmodell mit Kausalzusammenhängen für ein bestimmtes Projekt, ein Programm, ein Unternehmen oder eine Organisation erstellt. Ein Wirkungsmodell ist eine logische, häufig graphisch aufbereitete Darstellung dessen, wie eine Organisation oder ein Projekt unter gewissen Rahmenbedingungen funktioniert, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Jedes Modell besteht aus einzelnen Wirkungsketten, die für jede Stakeholdergruppe eigens erstellt werden müssen. Die Summe der Wirkungsketten bildet schließlich das Wirkungsmodell, welches unterschiedlich komplex dargestellt werden kann. Abbildung 1 zeigt eine einfache Wirkungskette, die das Herzstück von SROI-Analysen bildet, aber auch die Grundlage für viele generelle Wirkungsüberlegungen ist. Im Grunde handelt es sich um eine logische Abfolge von Input, Aktivitäten, Output und Wirkungen (Outcome & Impact). Unter Input werden in der SROI-Denkweise vor allem finanzielle Ressourcen und Sachleistungen sowie teilweise monetär bewertete Zeit (z.B. Freiwilligenarbeit) verstanden. Dadurch können Aktivitäten und Leistungen innerhalb der Organisation oder des Projekts umgesetzt werden, die wiederum zu einem Output führen. Unter Output werden direkt zählbare, messbare Leistungen (und Produkte) verstanden, wie z.B. vermittelte Arbeitsplät-

ze oder Beratungseinheiten. Der Output erzeugt in der Folge Wirkungen, die als Outcome bezeichnet und im Deutschen mit Bruttowirkungen übersetzt werden können. Wirkungen können zudem intendiert oder unintendiert sein. Intendierte Wirkungen resultieren aus einem geplanten, zielorientierten Vorgehen. Unintendierte Wirkungen können mit „Nebenwirkungen“ verglichen werden, die jedoch ebenso bedeutend sein können, was die Gesamteffekte der gesetzten Leistungen betrifft. Dies ist von zentraler Relevanz hinsichtlich der Art und Breite einer Wirkungsanalyse. Wird nur auf intendierte Wirkungen fokussiert, handelt es sich um einen zielbasierten Ansatz. Dieser hat zwangsläufig einen engeren Fokus und kann lediglich Aussagen über einzelne Wirkungsdimensio-

nen machen. Zudem werden (Wirkungs-)Ziele meist entlang von wünschenswerten Kategorien etabliert und negative Wirkungen bewusst oder unbewusst außer Acht gelassen. Nur wenn auch unintendierte Wirkungen sowie der „Deadweight“ in die Analyse inkludiert werden, kann von einer umfangreichen Beurteilung im Sinne einer Gesamtwirkungsbetrachtung ausgegangen werden.

Als „Deadweight“ werden jene Wirkungen bezeichnet, die ohnehin eingetreten wären, auch ohne die konkreten Aktivitäten. Dadurch können jene Wirkungen identifiziert werden, die tatsächlich auf die eigenen Aktivitäten zurückzuführen sind, und als Nettowirkungen oder auf Englisch Impact bezeichnet werden.



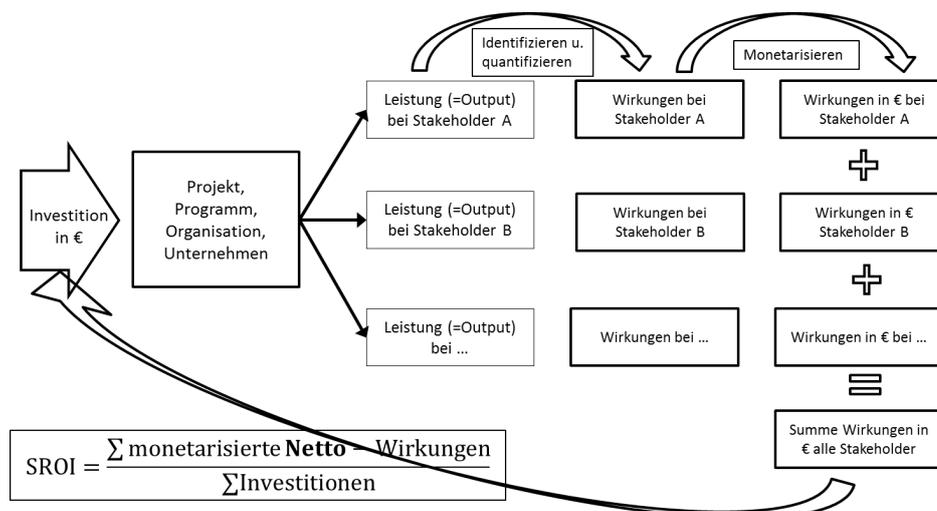
Quelle: Schober/Rauscher 2014: 9

Abb. 1. Einfache Wirkungskette

Die somit identifizierten Wirkungen in den einzelnen Wirkungsketten werden gemessen und, soweit sinnvoll möglich, monetarisiert. Dadurch können die Wirkungen aus den unterschiedlichen Leistungen aufsummiert und dem dort investierten Kapital gegenüber gestellt werden. Das Ergebnis wird schließlich in Form einer hochaggregierten Verhältnis-Kennzahl, dem SROI-Wert, dargestellt. Hierbei wird stark auf die Stakeholder fokussiert, die eine konkrete Leistung erhalten, die wiederum Wirkungen auslöst.

Abbildung 2 gibt diesen grundlegenden Zusammenhang wieder.

Konkret fließen also in eine Organisation, beispielsweise einen Sozialintegrativen Betrieb, eine bestimmte Menge an finanziellen Ressourcen. Mit diesen Investitionen werden Leistungen für unterschiedliche Stakeholder erbracht. Diese Leistungen sind aber nicht Selbstzweck sondern haben eine Wirkung: beispielsweise erhalten die Beschäftigten durch ihre Tätigkeit im Betrieb mehr Qualifikationen.



Quelle: Schober/Rauscher 2014: 36; Schober/Then 2015: 19

Abb. 2. SROI-Analyse im Überblick

Die Wirkungen müssen im Rahmen der SROI-Analyse also zunächst identifiziert und anschließend quantifiziert werden. Es ist z.B. darauf zu achten, wie viele Personen tatsächlich ein gesteigertes Know-How haben. Die quantifizierten Wirkungen werden in einer SROI-Analyse dann in Geldeinheiten bewertet. Grundsätzlich ist bei Identifikation, Quantifizierung und Monetarisierung der Wirkungen immer darauf zu achten, ob im Falle der Nichtexistenz der beobachteten Intervention nicht alternative Möglichkeiten existiert hätten, die gleiche oder ähnliche Leistungen und Wirkungen hervorgerufen hätten. Diesen Personen sind dann die Leistungen und Wirkungen nicht zuzuschreiben (Deadweight). Damit wird im Rahmen der SROI-Analyse auf die Nettowirkungen bzw. den Impact fokussiert. Im Folgenden werden nun die wesentlichen drei Schritte einer SROI-Analyse kurz beschrieben.

Schritt 1 Identifikation: Wie können die Wirkungen identifiziert werden?

Die Identifikation der Wirkungen für die betroffenen Stakeholdergruppen erfolgt i.d.R. über Sekundärmaterial und Methoden der qualitativen Sozialforschung. Diese entwickeln ihre besondere Stärke gerade in Situationen, in denen noch nicht klar ist, wonach konkret gesucht wird. Es wird versucht, Verhalten aus der subjektiven Sicht der Personen zu verstehen. Meist steht eine offene oder nur grob strukturierte Befragung oder Beobachtung bzw. eine Textanalyse im Vordergrund. Die Stakeholder werden beispielsweise gebeten, in eigenen Worten zu schildern, was sich für sie aufgrund eines Projekts verändert hat. Dadurch kann ein tieferer Informationsgehalt erreicht werden. Bei den Ergebnissen handelt es sich um identifizierte Wirkungen, von denen noch unklar ist, ob sie nur die jeweilige Person betreffen oder eine größere Anzahl an Personen. Im nächsten Schritt, der Quantifizierung, wird dieser Frage nachgegangen und die Breite der Wirkungen gemessen.

Schritt 2 Quantifizierung: Wie können die Wirkungen gemessen werden?

Für die Quantifizierung stehen wiederum in erster Linie die Methoden der empirischen Sozialforschung, wie z.B. die schriftliche Befragung, zur Verfügung. Gewisse Merkmale werden mit einer hinreichend großen und bestenfalls repräsentativen Stichprobe gemessen. Häufig geht es darum, im Vorfeld aufgestellte Annahmen zu überprüfen und herauszufinden, wie oft bzw. wie umfangreich gewisse Wirkungen auftreten. Hierzu ist es notwendig, dass ein geeignetes Untersuchungsdesign zur Anwendung kommt. Dadurch wird geklärt wann, wo, wie, bei wem und wie häufig gewisse Merkmale erhoben und gemessen werden. In der quantitativen Forschung stehen unterschiedliche Designs zur Wahl, die vom Experimentaldesign bis hin zu Querschnittsstudie reichen¹. Besteht nicht der höchste Anspruch an wissenschaftliche Rigidität, können Wirkungen auch mit Hilfe von Kapazitätsverteilungen quantifiziert werden. Gemeint ist da-

¹ Für einen Überblick zu Untersuchungsdesigns und Methoden zur Wirkungsmessung siehe Rauscher O./Schober, C./Krljev, G. (2015): Wie können Wirkungen erhoben werden? Untersuchungsdesign und empirische Durchführung. In: Schober, Christian/Then, Volker (Hrsg.): Praxishandbuch Social Return on Investment. Wirkungen sozialer Investitionen messen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag. S.77-108.

mit, dass die bestehenden Möglichkeiten bei Inexistenz der untersuchten Organisation ausgelotet und die dort freien Kapazitäten eruiert werden. Dadurch erfolgt eine Verteilung der Personen in den Alternativszenarien mit den entsprechenden Wirkungen.

Schritt 3 Monetarisierung: Wie können die Wirkungen monetarisiert werden?

Die Darstellung von Wirkungen in Geldeinheiten ist wohl der umstrittenste Punkt der SROI-Analyse. Warum soll überhaupt monetarisiert werden? Die Antwort ist einfach: Es ist eine leicht verständliche Möglichkeit, die vielfältigen Wirkungen einer Intervention zu aggregieren und auf den Input zu beziehen. Beispielsweise ergibt ein gesteigertes psychisches Wohlbefinden einer Person addiert mit geringeren öffentlichen Ausgaben und reduzierter Umweltbelastung, jeweils in Geldeinheiten ausgedrückt, einen Gesamt-Eurobetrag, der den Euro-Investitionen in das Projekt gegenübergestellt werden kann.

Die Bewertung in Geld hat den Charme der intuitiven Verständlichkeit, der Vergleichsmöglichkeit mit Marktpreisen und der Möglichkeit der Aggregation. Die Bewertung in Geldeinheiten jenseits eines direkten Marktpreises muss immer dann erfolgen, wenn ein Gut (Produkt, Dienstleistung) oder eine Zustandsveränderung (Wirkung) keinen Preis auf einem Markt erzielt oder dieser keinen adäquaten Wert abbildet.

In Summe können, Schober (2015) folgend, 12 Methoden der Monetarisierung in unterschiedlichen Kategorien unterschieden werden. Es handelt sich meist um kostenbasierte Methoden, die auf (Wieder-)Herstellungskosten, Substitutskosten oder Kosten der Vermeidung fokussieren. Ebenfalls prominent sind präferenzbasierte Methoden, bei denen die befragten Personen entweder selbst angeben, wieviel ihnen eine bestimmte Wirkung wert ist, oder dies über Marktpreisdifferenzen aufgedeckt wird. Letztere Methode bringt häufig vergleichsweise valide Ergebnisse. Als Beispiel kann die Bewertung einer Berufsausbildung über die Differenz des Verdienstes zwischen der entsprechenden Berufsgruppe und unqualifizierten Hilfstätigkeiten herangezogen werden.

Kostenbasierte Methoden der Monetarisierung werden häufig herangezogen, da Kosten von Gütern und Dienstleistungen vergleichsweise leichter eruiert werden können. Zudem liegen hierzu im Rechnungswesen von Unternehmen oder Organisationen meist Daten vor.

3. SROI-Analyse der Sozialintegrativen Betriebe in Niederösterreich - ein Fallbeispiel

3.1. Hintergrund zur Studie

Die SROI-Analyse der sozialintegrativen Unternehmen (SIUs) in Niederösterreich wurde von der Arbeitsgemeinschaft QUASI (Qualitätsmanagement für sozialintegrative Unternehmen) beauftragt und im Jahr 2015 am NPO&SE

Kompetenzzentrum der WU Wien abgewickelt. Die AutorInnen dieses Beitrags haben auch die im Folgenden vorgestellte Studie durchgeführt. Ziel der im Dachverband vertretenen sozialintegrativen Unternehmen war es, den durch die geleisteten Dienste entstandenen Mehrwert für die Gesellschaft sichtbar zu machen.

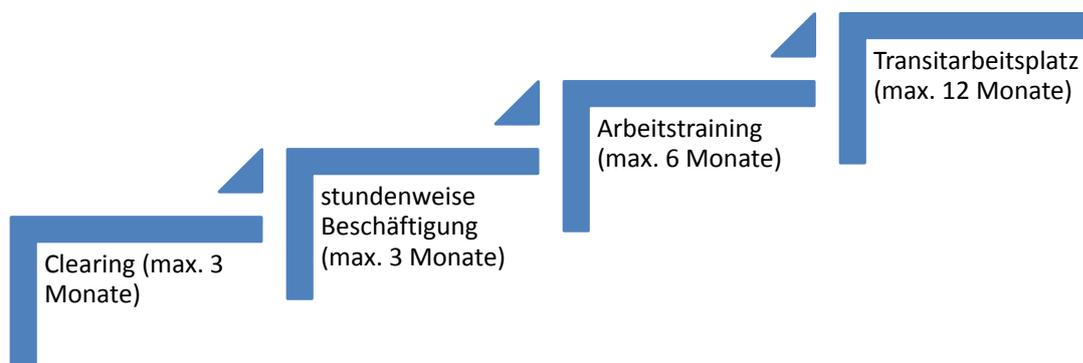
Unter Sozialintegrativen Unternehmen werden Unternehmen verstanden, die langzeitarbeitslosen und arbeitsmarktfremden Menschen helfen, (wieder) Schritt für Schritt im Erwerbsleben Fuß zu fassen. Neben sozialökonomischen Betrieben (SÖB), zählen auch gemeinnützige Beschäftigungsprojekte (GBP), Beschäftigungsgesellschaften (BG) und Beratungs- und Betreuungseinrichtungen (BBE) mit arbeitsmarktpolitischen Fokus dazu. Sozialintegrative Unternehmen sind gemeinnützig und verbinden in ihrer Arbeit wirtschaftliche mit arbeitsmarktpolitischen Zielen. Zu ihren Leistungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen unter anderem die Beschäftigung, Beratung und Qualifizierung von am Arbeitsmarkt benachteiligten Menschen.

Als Beobachtungszeitraum der Analyse wurde das Jahr 2014 festgelegt. 2014 waren in den 27 sozialintegrativen Unternehmen insgesamt 2.365 Personen der Zielgruppe sowie 450 Schlüsselarbeitskräfte (SAK) beschäftigt. Unter Zielgruppe werden die in der Maßnahme beschäftigten Personen verstanden. Dies schließt all jene Personen mit ein, die stundenweise, im Arbeitstraining oder als Transitarbeitskraft beschäftigt sind.

Die Schlüsselarbeitskräfte umfassen wiederum alle hauptamtlichen MitarbeiterInnen. Nicht alle SIUs bilden Lehrlinge aus, weshalb in diesem Jahr in Summe „nur“ 123 Lehrlinge beschäftigt waren. Zusätzlich fanden 25 Pensionsantrittskräfte (PAPL: Personen, die in weniger als dreieinhalb Jahren in Pension gehen und keinen Job mehr finden) sowie 282 „sonstige Personen“ (z.B. KlientInnen einer Resozialisierungshilfe, Jugendliche der Produktionsschule) im analysierten Zeitraum in einem der SIUs einen Arbeitsplatz.

Bereits im Juli 2013 wurde das Stufenmodell der Integration pilotiert. Der wesentliche Unterschied zu den übrigen SIUs liegt im niederschweligen Projektzugang. Zum einen liegt der Schwerpunkt in der stufenweisen Heranführung an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes, zum anderen auf der deutlich längeren Betreuung.

Der Eintritt ins Stufenmodell erfolgt über ein Clearing, in dem die weiteren Stufen bzw. Entwicklungen vereinbart werden. In der stundenweisen Beschäftigung arbeiten die TeilnehmerInnen je nach Verfassung und Belastbarkeit mit individueller Förderung der persönlichen, sozialen und beruflichen Fähigkeiten. Dazu zählen neben dem kreativen Gestalten auch Arbeitsbereiche der Gartenarbeit, sowie kleine Auftragsarbeiten ohne Termindruck. Im Anschluss an das Clearing oder die stundenweise Beschäftigung folgt das Ar-



Quelle: Rauscher et al 2016: S. 7

Abb. 3. Stufenmodell der Integration

beitstraining. Das Arbeitspensum steigert sich hier auf 25 Std./Woche. Die Stabilisierung der Persönlichkeit, Steigerung der Arbeitsleistung, Fachpraxis und der Erwerb von Kompetenzen (z.B. Verhalten gegenüber KollegInnen und Vorgesetzten, Pünktlichkeit, Sorgfalt) sind die Ziele dieser Stufe und dienen als Vorbereitung zum Übertritt in einen Transitarbeitsplatz oder in den ersten Arbeitsmarkt. Beim Transitarbeitsplatz handelt es sich um einen zeitlich befristeten Arbeitsplatz bei dem die TeilnehmerInnen die Möglichkeit haben, unter fachlicher Anleitung ihre berufliche Eingliederung zu starten. Für ältere Menschen, die in weniger als dreieinhalb Jahren in Pension gehen, gibt es zudem die Möglichkeit bis zu ihrem Pensionsantritt in einem SÖB zu bleiben

(www.transjob.at).

Als Ausgangspunkt für die Erhebung dieser Wirkungen diente eine bereits durchgeführte Evaluierung des Stufenmodells auf Basis eines Pre-Post-Designs (Prospect 2014). Die Datenbasis bestand aus TeilnehmerInnen der Trägerorganisationen der Pilotphase sowie sechs weiteren Trägern. Für die Auswertungen wurden ausschließlich Daten der TeilnehmerInnen mit gültigem Eintrittsdatum in das erste Clearing herangezogen. Um Zwischenerfolge und Integrationsverläufe der TeilnehmerInnen aufzuzeigen, waren bei der Evaluation des Stufenmodells vor allem das Erheben und Sichtbarmachen der einzelnen Reintegrationsschritte von großer Bedeutung. Zentral für die vorliegende Analyse waren somit

insbesondere die Ressourcen und Unterstützungsbedarfe der TeilnehmerInnen bei Ein- und Austritt in das Stufenmodell. Die Daten beinhalteten Veränderungen der Basisemployability sowie Employability Performance. Während Daten der Basisemployability Auskunft über die Situation der TeilnehmerInnen, die zwar keinen unmittelbaren Arbeitsmarktbezug haben, aber deren Einfluss für eine Integration am ersten Arbeitsmarkt maßgeblich ist, geben, beinhalten die Daten zur Employability Performance Informationen über beschäftigungsrelevante Fertigkeiten und Kompetenzen der TeilnehmerInnen. Konkret handelt es sich dabei um Kompetenzen und Voraussetzungen, die für einen erfolgreichen Übertritt in den Arbeitsmarkt relevant sind.

Weiters wurden in einer Vollerhebung umfassende Daten zu den 27 sozialintegrativen Unternehmen für das Jahr 2014 generiert. Diese enthielten neben Daten zu den beschäftigten Personen, auch Informationen hinsichtlich unterschiedlicher AuftraggeberInnen/ AbnehmerInnen und LieferantInnen, sowie Erträge und Aufwendungen der Unternehmen.

Zudem wurden Geschäftsunterlagen und interne Dokumente der sozialintegrativen Unternehmen herangezogen und intensive Recherchen zu diversen Einzelaspekten der Analyse durchgeführt. Diese umfasste neben Literatur- und Internetrecherche auch telefonische und persönliche Gespräche sowie E-Mails zur Informationsgewinnung.

Insgesamt wurden 27 Leitfadeninterviews mit VertreterInnen der jeweiligen Stakeholdergruppen durchgeführt. Die Anzahl an Interviews ergab sich, einem qualitativen Forschungsparadigma folgend, aus der notwendigen Anzahl,

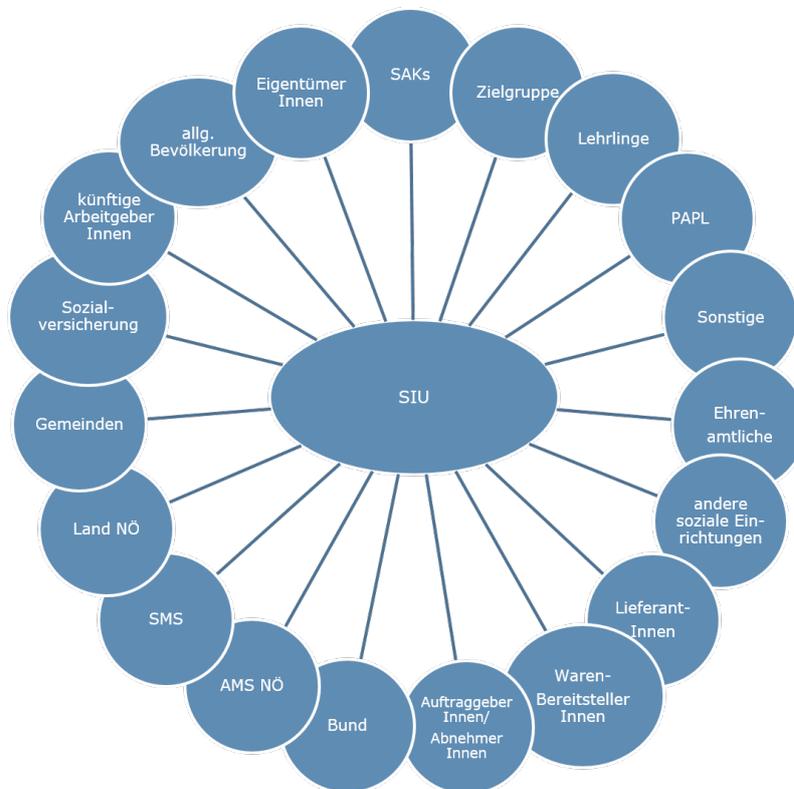
bis eine theoretische Sättigung an Information eintrat (Flick 2002). Anders gesagt: Wenn ein zusätzliches Interview keine neuen, relevanten Informationen bringt, kann die Erhebung abgeschlossen werden. Die Auswahl der InterviewpartnerInnen erfolgte nach typischen Fällen.

Als *Alternativszenario* für die SROI-Analyse wurde die Inexistenz, d.h. das völlige Fehlen der sozialintegrativen Unternehmen angenommen. Dabei galt es zu eruieren, welche Wirkungen ohnehin, d.h. auch ohne die SIUs, bei den Stakeholdergruppen entstanden wären.

3.2. Wirkungsmodell und Identifikation der Wirkungen

In Summe wurden in der Analyse 19 Stakeholdergruppen (siehe Abbildung 4) berücksichtigt und für jede dieser Gruppen die Wirkungen identifiziert und in das Wirkungsmodell eingearbeitet. Nachfolgend werden exemplarisch die Wirkungen bzw. die Wirkungsketten der Zielgruppe und der Schlüsselarbeitskräfte dargestellt.

Die hypothetischen Wirkungen der als relevant befundenen Stakeholdergruppen wurden einerseits mittels Sekundärmaterialanalyse (Studien zu sozialintegrativen Unternehmen sowie der Evaluierung des Stufenmodells), andererseits durch Arbeitsgruppentreffen mit GeschäftsführerInnen (Steuergruppe) erarbeitet. Zur Verifikation der hypothetischen Wirkungen sowie Identifikation weiterer Wirkungen wurden bei beiden Stakeholdergruppen sieben persönliche Leitfadeninterviews geführt. Da die Zielgruppe zu den Hauptnutznieße-



Quelle: Rauscher et al 2016: S. 16

Abb. 4. In der Analyse inkludierte Stakeholder

rInnen der SIUs zählen und sich auch im Rahmen der Studie zeigte, dass diese anteilmäßig am meisten profitieren, werden im Folgenden einige ausgewählte, zentrale Wirkungen näher beschrieben.

Eine der wohl bedeutendsten Wirkungen für Personen der Zielgruppe ist die Veränderung der Alltagsstruktur. „Je länger die Zeit nicht mehr strukturiert werden muss, desto schwieriger

wird es, sich an einen geregelten Tagesablauf anzupassen“ (Gruber et al 2010: 36). Einer Beschäftigung nachgehen zu können strukturiert den Tag und stiftet *Sinn und Stabilität im Leben*. In diesem Zusammenhang spielt auch die *Integration am Arbeitsplatz* in Hinsicht auf *soziale Kontakte* eine weitere, bedeutende Rolle für die in der Maßnahme beschäftigten Personen. Erwerbslose Personen verlieren soziale Kontaktfelder und somit die Fähigkeit der Zusammenarbeit (Gruber et al 2010:

Tab. 1. Wirkungskette der Zielgruppe

Input	Unternehmensaktivität	Output	Outcome	Deadweight
Zeit, Fähigkeiten, Bereitschaft zur Veränderung	Bereitstellung befristeter Arbeitsplätze	Anzahl der MitarbeiterInnen	Stundenweise Vergütung Einkommen von TAKs Einkommen der vermittelten TeilnehmerInnen DLU (Arbeitstraining: Vorschaltmaßn. u. Stufe 3) Stabilität im Leben/Zukunfts-perspektive Integration am Arbeitsplatz Wissenserweiterung Persönliche Betreuung im Betrieb Verändertes Bewusstsein zum Gesundheitszustand	Anzahl der Personen, die auch ohne SIUs die entsprechende Wirkung erzielt hätten
	Betreuungs- und Trainingsmöglichkeiten	Anzahl der Weiter-bildungen	Veränderung der Wohnsituation Veränderung der Ausdrucksfähigkeit	
	Bereitstellung von Arbeitsmitteln	Anzahl der bereitgestellten Arbeitsmittel	Veränderung der Mobilitätsanforderung Teamfähigkeit	
	Hilfe/ Vermittlung bei Jobsuche	Anzahl der vermittelten Jobs	Selbstwertgefühl und Selbstreflexion Mehr Kompetenzen Selbst und Zeitmanagement Eigeninitiative/ Verantwortungsbewusstsein/ Selbstständigkeit Umgangsformen/ situationsangepasstes Verhalten Freiwilliger sozialer Aufwand	

Quelle: Rauscher et al 2016: S. 27f

36). Eine Beschäftigung in einem sozialintegrativen Unternehmen schafft zusätzliche Interaktions- und Kommunikationsmöglichkeiten für die TeilnehmerInnen.

Eine befragte Person berichtet: „Das Programm ist eine gute Sache. Du kommst raus, du kommst unter Leute und kommst wieder in den Arbeitsprozess rein. Wenn man lange daheim ist, fällt einem irgendwann die Decke auf den Kopf“ [...]. „Man findet sofort wen zum quatschen (...) und da ist jetzt auch eine sehr schöne Freundschaft entstanden“ (Interview 9).

Der Interviewausschnitt verdeutlichen exemplarisch, dass für die Personen die Abwechslung und das Eingebundensein in soziale Netzwerke ebenso wichtig ist, wie das Zurückfinden in den Arbeitsprozess. Ein Ausschluss aus dem Erwerbsleben hat negative Auswirkungen auf das psychische und soziale Erleben. Erwerbslose Personen sind häufig von sozialer Isolation und von einer Zunahme an psychischen Beschwerden betroffen (Mickl 2000; Görlich 1998: 127 zit. nach Gruber et al 2010: 62). Durch eine Beschäftigung in einem sozialintegrativen Unternehmen profitieren TeilnehmerInnen insbesondere von sozialen Interaktionen.

Zusammenarbeit und „soziale Anerkennung“ durch erbrachte Leistungen erhöhen das Gefühl gebraucht zu werden und steigern die Wertigkeit. Erwerbslose Personen sind häufig vom Verlust an Selbstwert und Motivation betroffen, was sich in weiterer Folge in einer Abnahme des Selbstvertrauens und des Vertrauens in Mitmenschen bemerkbar macht (Gruber et al 2010: 36 und 63). Eine Beschäftigung in einem sozialintegrativen Unternehmen wirkt dem Gefühl der Nutzlosigkeit entgegen und erhöht das *Selbstwertgefühl*, was wiederum zu einem gesteigerten Selbstbewusstsein der TeilnehmerInnen führt, wie folgender Interviewausschnitt verdeutlicht: „Die Bestätigung, dass man doch gebraucht wird, hab ich hier zurück gewonnen und das macht sich auch im privaten Leben bemerkbar. Man tritt anders auf, man ist selbstbewusster geworden auch dadurch“ (Interview 10).

Personen der Zielgruppe profitieren auch in finanzieller Hinsicht von einer Beschäftigung in einem sozialintegrativen Unternehmen. So bekommen Transitarbeitskräfte und in den ersten Arbeitsmarkt vermittelte Personen ein *Einkommen*. Auch stundenweise beschäftigte Personen erhalten als Anreiz zur Aufnahme einer Beschäftigung ein „Taschengeld“ in Form von einer stundenweisen Vergütung. Personen im Arbeitstraining erhalten durch das Arbeitsmarktservice (AMS) hingegen einen Beitrag zur Existenzsicherung in Form einer Deckung des Lebensunterhaltes (DLU).

Hinsichtlich der Integration in den ersten Arbeitsmarkt spielen vor allem, wie oben bereits skizziert, *arbeitsmarktspezifische Fertigkeiten und Fähigkeiten* eine zentrale Rolle. Einen zentralen Stellenwert nimmt hier der *Zuwachs an Kompetenzen* ein. Das Wegfallen von beruflichen Erfahrungen, kann eine Verminderung der Handlungskompetenz zur Folge haben und das Selbstvertrauen in das eigene Können schwächen (Gruber et al 2010: 36). Personen, die lange Zeit aus dem Erwerbsleben ausgeschlossen wurden, profitieren in hohem Maße von Kompetenzen die durch den Beschäftigungsprozess (wieder) erworben werden. Darunter fallen neben dem Verstehen und Umsetzen von Arbeitsanweisungen insbesondere der Erwerb von fachlichen Kompetenzen sowie das Erlernen eines sorgfältigen Umgangs mit Arbeitsmitteln.

Anhand der vorliegenden Daten zeigte sich darüber hinaus eine Zunahme an *Eigeninitiative und Verantwortungsbewusstsein sowie Selbstständigkeit*. Damit ist gemeint, dass die TeilnehmerInnen zunehmend Aufgaben auch ohne Aufforderung erledigen beziehungsweise nicht mehr überwiegend auf Aufforderungen der ArbeitsanleiterInnen angewiesen sind.

Bei einigen TeilnehmerInnen kam es auch zu einer positiven Veränderung im *Selbst- und Zeitmanagement*. Diese Personen haben während der Teilnahme gelernt, besser mit Stress umzugehen und Vereinbarungen besser einzuhalten. Auch ihr Arbeitstempo scheint sich in einem angemessenen Rahmen zu bewegen. Im Zuge der Evaluation einer Beschäftigung traten jedoch auch negative Wirkungen auf. Bei einzelnen TeilnehmerInnen kam es z.B. zu einer starken Verschlechterung was das Selbst- und Zeitmanagement betrifft. Wie diese Wirkungen miteinander verrechnet wurden und wie es zu den Negativwirkungen kam, wird im nächsten Abschnitt zur Quantifizierung der Wirkungen erläutert.

In nachfolgender Wirkungskette (Tabelle 2) werden nun auch die identifizierten Wirkungen der Schlüsselarbeitskräfte dargestellt.

Ein zentraler Nutzen für die hauptamtlich beschäftigten MitarbeiterInnen ist z.B. der fixe Arbeitsplatz und das damit verbundene *Erwerbseinkommen*. Durch den täglichen Umgang mit jener spezifischen Zielgruppe, wie sie in SIUs vorzufinden ist, kommt es auch zu einer Verbesserung der *Sozialkompetenz* der hauptamtlichen MitarbeiterInnen.

Darüber hinaus ziehen die MitarbeiterInnen eine besondere Motivation daraus, eine sinnvolle und soziale Tätigkeit zu leisten, was ein *positives Gefühl* hervorruft: „Mir macht es Spaß, dass ich mit Menschen arbeiten kann und noch mehr Spaß macht es mir, wenn ich ihnen tatsächlich helfen kann (...) Davon zehre ich sehr. Wenn ich mir denke, der hätte ohne mich nichts mehr gefunden (...) und jetzt hat der eine Beschäftigung und das ist das Schöne“ (Interview 7).

Weiters wurde im Rahmen der Interviews eine *Sensibilisierung der MitarbeiterInnen* für benachteiligte Gruppen als Wirkung deutlich. Es zeigt sich, dass der Arbeitsalltag der MitarbeiterInnen in sozialintegrativen Unternehmen durch die Arbeit mit Personen mit unterschiedlichen Problemlagen geprägt ist und die MitarbeiterInnen für die Befindlichkeit von Personen in schwierigen Lebenssituationen sensibilisiert werden.

Der nächste Schritt der SROI-Analyse besteht darin die Wirkungen zu quantifizieren und zu monetarisieren. Im nachfolgenden Abschnitt wird auf die Quantifizierung der Wirkungen eingegangen.

3.3. Quantifizierung der Wirkungen

Mit der Quantifizierung der Wirkungen ist im Grunde die Messung der Wirkungen an sich gemeint. Im Zentrum steht die Frage, wie viele Personen in welchem Umfang von den erzeugten Wirkungen profitieren. Diese Frage konnte zum einen aufgrund einer guten Output-Datenbasis der Betriebe sowie zum anderen auf Basis der Sekundärdaten beantwortet werden.

Tab. 2. Wirkungskette Schlüsselarbeitskräfte

Input	Unternehmensaktivität	Output	Outcome	Deadweight
Zeit, Fähigkeiten und Fertigkeiten	Zur Verfügung stellen des Arbeitsplatzes Bereitstellung von Arbeitsmitteln Weiterbildungsmöglichkeiten	Anzahl der Schlüsselarbeitskräfte Anzahl der Arbeitsstunden Anzahl der Weiterbildungen	Einkommen Verbesserung der Sozialkompetenz Wissenserweiterung Sensibilisierung für benachteiligte Gruppen Positives Gefühl (Erfüllung, etwas Gutes zu tun) Freiwilliger sozialer Aufwand	Anteil an Personen, die auch ohne SIUs eine entsprechende Wirkung erzielt hätten

Quelle: Rauscher et al 2016: S. 53

Die benötigten Output-Daten wurden mittels einer quantitativen Erhebung direkt in den einzelnen SIUs erfasst. Dabei handelte es sich um die Anzahl der beschäftigten Personen wie beispielsweise die Anzahl der Personen in der Zielgruppe, der Schlüsselarbeitskräfte und der ehrenamtlichen MitarbeiterInnen, sowie Informationen zu Alter, höchste abgeschlossene Ausbildung, Einkommen sowie Eintritts- und gegebenenfalls Austrittsdatum aus dem Betrieb, um nur einige zu nennen.

Auf die Sekundärdaten aus der Evaluierung des Stufenmodells wurde bereits in Abschnitt 3.1. näher eingegangen. Die Daten speisen sich grundsätzlich aus Einzelbefragungen, die zum Betriebs-Eintritt sowie Austritt der Personen aus der Zielgruppe durchgeführt wurden. Dabei zeigten sich bei einzelnen Befragten in verschiedenen Wirkungsdimensionen und in unterschiedlicher Intensität sowohl Verbesserungen als auch Verschlechterungen. Da die Ergebnisse aggregiert und innerhalb einer Wirkungsdimension wechselseitig verrechnet wurden, kam es in Summe zu insgesamt positiven aber teilweise auch negativen Wirkungen. An einem konkreten Beispiel bedeutet dies folgendes: Bei einigen wenigen TeilnehmerInnen (5,2%) kam es zu einer leicht positiven Veränderung im Selbst- und Zeitmanagement. Diese Wirkungsdimension setzt sich aus den Einzelwirkungen Umgang mit Stress, Einhalten von Vereinbarungen und Arbeitstempo zusammen. Bei wenigen TeilnehmerInnen (3,6%) kam es jedoch zu einer starken Verschlechterung in diesen Bereichen. Die Veränderungen wurden gegenverrechnet, was aufgrund der starken Verschlechterung einiger weniger TeilnehmerInnen insgesamt zu einer negativen Wirkung führte.

Was die Verschlechterungen in den einzelnen Bereichen betrifft, so muss festgehalten werden, dass sich im Zusammenhang mit der Einschätzung der Fähigkeiten der TeilnehmerInnen einige Herausforderungen ergaben. Diese gründen größtenteils auf zwei Umständen: Zum einen schneiden Langzeitarbeitslose bei der Selbsteinschätzung schlechter ab als kurzzeitig Arbeitslose oder Erwerbstätige (*Knöchel/Trier 1995 in Steiner/Liebeswar 2014: 1*). Zum anderen kann diese Unschärfe auch in der Einschätzung durch SozialarbeiterInnen bzw. ArbeitsanleiterInnen gründen. Bei Eintritt in das

sozialintegrative Unternehmen können die Fähigkeiten der TeilnehmerInnen möglicherweise noch nicht adäquat eingeschätzt werden. Andererseits können Verschlechterung auch darauf hin deuten, dass diese schon vor Eintritt in die Maßnahme bestanden haben, aber erst im Laufe der Beschäftigung und insbesondere durch sozialarbeiterische Betreuung offensichtlich werden.

Aus diesem Grund wurde für die meisten Wirkungen für jeweils 10% der TeilnehmerInnen ein „Bewusstwerdungseffekt“ berücksichtigt. Ausgenommen davon sind die Wirkungen hinsichtlich der Veränderung der Mobilität und die Veränderung der Wohnsituation, weil in beiden Fällen davon ausgegangen werden kann, dass diese Einschätzungen bewusst getroffen wurden und auf tatsächlichen Veränderungen beruhen.

Als Deadweight wurde der Anteil jener Personen abgezogen, die einen Alternativjob bzw. eine alternative Beschäftigung gefunden hätten. Informationen zur Berechnung dieses Alternativszenarios wurden einerseits aus geführten Leitfadenterviews mit Schlüsselarbeitskräften, andererseits auf Basis einer Einschätzung der Personalverantwortlichen mittels eines Ratingverfahrens, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Person ohne SIU eine ähnliche Beschäftigung gefunden hätte, generiert. Die gewonnenen Erkenntnisse wurden zusätzlich im Rahmen von Arbeitsgruppentreffen durch die Steuergruppe plausibilisiert.

3.4. Monetarisierung der Wirkungen

Im Rahmen der Studie konnten nahezu alle Wirkungen monetarisiert werden. Hierfür wurden unterschiedliche Ansätze herangezogen. Häufig handelte es sich um Kosten eines Substituts oder um Kostenersparnisse aber auch um vermiedene Folgekosten für die jeweilige Stakeholdergruppe. Es wurden ebenfalls Langzeitwirkungen, wie beispielsweise der Erhalt eines Lehrabschlusses, berücksichtigt. In den folgenden beiden Subkapiteln werden Monetarisierungen ausgewählter Wirkungen wiederum für die Stakeholder Zielgruppe und Schlüsselarbeitskräfte vorgestellt.

Zielgruppe

Im Zusammenhang mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen steht das Erwerbseinkommen als Wirkung im Mittelpunkt. Dieser ökonomische Effekt wurde in der Studie je nach betroffener Gruppe (innerhalb der Zielgruppe) unterschiedlich berechnet. Eine Monetarisierung war hierbei nicht notwendig, da die Wirkung bereits finanzieller Natur ist. Für die Transitarbeitskräfte wurde die positive Wirkung des zusätzlich verfügbaren *Einkommens* ausgehend von den jährlichen Nettogehältern abzüglich des Arbeitslosengeldes/Notstandshilfe und der Mindestsicherung, also jener Gelder, die sie ohne die Erwerbsarbeit auch erhalten würden, berechnet. Es wurde angenommen, dass sich Arbeitslosengeld/Notstandshilfe und Mindestsicherung im Monat auf 813,99 Euro belaufen (Stand 2014). Das Nettoeinkommen wurde auf Basis der erhobenen Daten in den Betrieben ermittelt, wobei die Anwesenheit der Transitarbeitskräfte berücksichtigt wurde. Als Deadweight dienten 33%, basierend auf der erhobenen Einschätzung der zuständigen Schlüsselarbeitskräfte in den Betrieben. Abgefragt wurde, wie wahrscheinlich die beschäftigten Personen auch ohne SIU einen ähnlichen Arbeitsplatz erhalten hätten.

Das zusätzliche verfügbare *Einkommen der vermittelten TeilnehmerInnen* wurde auf Basis der Nettogehälter von HilfsarbeiterInnen abzüglich Arbeitslosengeld/Notstandshilfe und Mindestsicherung, die sie ohne die Beschäftigung erhalten würden, berechnet. Für die Berechnung des Einkommens der vermittelten TeilnehmerInnen wurde auf Basis der erhobenen Daten festgestellt, dass im Jahr 2014 25% der TeilnehmerInnen länger als 3 Monate in eine Beschäftigung in den ersten Arbeitsmarkt vermittelt wurden. Dies betraf laut vorliegender Daten 443 Personen. Für die Berechnungen des Einkommens wurde das durchschnittliche Gehalt eines Hilfsarbeiters/einer Hilfsarbeiterin herangezogen (*Statistik Austria 2015*). Für die Hälfte der vermittelten Personen wurde festgelegt, dass sie 6 Monate in der neuen Beschäftigung verbleibt, während die andere Hälfte 12 Monate in der neuen Beschäftigung tätig sind. Der gewählte Zeitrahmen entspricht dabei den Bundesrichtlinien für die Förderung sozialökonomischer Betriebe. So wird für die Beurteilung des kurzfristigen Arbeitsmarkterfolgs beispielsweise die Kennzahl „Bestand Personen in Beschäftigung 3 Monate nach Austritt der Maßnahme“ (Anteil in Prozent) herangezogen (*AMS 2013: 24f.*). Eine mögliche längere Beschäftigung konnte aufgrund mangelnder Datenlage nicht berücksichtigt werden. Da das zusätzliche Einkommen berechnet wurde, musste dieses um ALG/NH/BMS, welches die Personen im Alternativszenario bezogen hätten, reduziert werden. Das Arbeitslosengeld bzw. die Notstandshilfe und Mindestsicherung wurden mit monatlich 813,99 Euro festgesetzt (Stand 2014). Als Deadweight wurde erneut der Anteil von 33% an Personen abgezogen, die auch ohne SIU in eine ähnliche Beschäftigung vermittelt worden wären.

Für die Berechnung *Integration am Arbeitsplatz* wurden alle Personen der Zielgruppe herangezogen. Als Proxy für die Monetarisierung wurde die täglich aufgewendete Zeit für soziale Kontakte herangezogen. Laut Auswertungen der Zeitverwendungserhebung 2008/09 (*Statistik Austria 2009*) sind das bei berufstätigen Personen 1,7 Std. pro Tag. Des Weiteren wurde der durchschnittliche, österreichische Nettostunden-

lohn in Höhe von 10,83 Euro verwendet (*Statistik Austria 2015a*). Auch hier wurde der bereits erwähnte Deadweight (33%) berücksichtigt.

Für die Kategorie *persönliche Betreuung im Betrieb* wurde für alle Personen der Zielgruppe sowohl die tatsächliche Betreuung, als auch die gefühlte Betreuung im Betrieb, die in den Interviews immer wieder betont wurde berechnet. Die tatsächliche Betreuungszeit wurde auf Basis des Betreuungsverhältnisses von Schlüsselarbeitskräften (SozialarbeiterInnen und ArbeitsanleiterInnen) zur Zielgruppe berechnet. Für stundenweise Beschäftigte und Personen in Vorschaltmaßnahmen steht für die Hälfte des jeweiligen Stundenausmaßes ein Sozialarbeiter/eine Sozialarbeiterin zur Verfügung. Personen der Stufe 3 erhalten eine Betreuung im Umfang von 33% und Transitarbeitskräfte von 20% ihres Stundenausmaßes. Der durchschnittliche Stundenlohn eines Sozialarbeiters/einer Sozialarbeiterin beträgt lt. Statistik Austria 12,87 Euro (*Statistik Austria 2015*). Für die gefühlte Betreuung wurden als Proxy die Kosten einer Privatarztversicherung in der Höhe von 48 Euro/Monat herangezogen (*Gruber 2013*). Dieser Nutzen wurde für alle Personen der Zielgruppe unter Berücksichtigung der Anwesenheit berechnet. Als Deadweight wurden 5% festgelegt, da eine vergleichbare persönliche Betreuung in diesem Ausmaß in nur sehr wenigen anderen Unternehmen gegeben ist.

Für die Kategorie *mehr Kompetenzen* wurde für jene Beschäftigten, deren Kompetenzen sich ein wenig verbessert haben, die jährliche Lohndifferenz zwischen einer Hilfskraft mit einem Durchschnittsgehalt von 14.546 Euro und einer/einem BedienerIn von Anlagen und Maschinen bzw. Montageberufen mit einem Durchschnittsgehalt von 29.771,00 € herangezogen (*Statistik Austria 2015b*). Für jene Beschäftigte, deren Kompetenzen sich stark verbessert haben, wurde die jährliche Lohndifferenz zwischen einer Hilfskraft und einer Handwerkskraft mit einem Durchschnittsgehalt von 31.116,00 Euro herangezogen (*ebd.*). Hinter dieser Monetarisierung steht die Überlegung, dass sich mehr Kompetenzen in besseren Berufschancen und somit einem höheren Gehalt widerspiegeln. In beiden Fällen wurde wie in Abschnitt 3.3 beschrieben ein Bewusstwerdungseffekt bei den Betroffenen berücksichtigt. Dieser Effekt wurde anhand einer Potenzialerkennung mit Coaching in Höhe von 445,00 Euro pro Person monetarisiert. Als Deadweight dienten erneut die oben bereits erklärten 33%.

Für die Kategorie *Selbst- und Zeitmanagement* wurden für jene Beschäftigte, deren Selbst- und Zeitmanagement sich ein wenig verbessert haben, die Kosten einer Früherkennung von Burnout in der Höhe von 1.926,08 Euro herangezogen (*Schneider 2013*). Für jene Beschäftigte, deren Selbst- und Zeitmanagement sich stark verschlechtert haben, wurden die Kosten einer zeitverzögerten Diagnose von Burnout in der Höhe von 15.053,23 Euro herangezogen (*ebd.*). Die Burnout-Folgekosten wurden als Proxy-Indikator herangezogen, da kontinuierlicher Stress zu Überforderung führen und sich dies in einem erhöhten Burnout-Risiko bemerkbar machen kann. Auch hier wurde wiederum ein Bewusstwerdungseffekt bei den betroffenen Personen berücksichtigt. Da davon ausgegangen werden konnte, dass nur sehr wenige Betriebe am ersten Arbeitsmarkt einen derart geschützten Rahmen in Bezug auf Arbeitsdruck und Verständnis bieten, wurde der

Deadweight mit 5% sehr niedrig angesetzt.

Schlüsselarbeitskräfte

Die Wirkungen, welche sich für die Schlüsselarbeitskräfte durch die Beschäftigung in den SIUs ergeben, wurden bereits in Abschnitt 3.2. näher beschrieben. Einzelne Wirkungen wurden dabei wie folgt monetarisiert:

Der Umgang mit schwer vermittelbaren und langzeitarbeitslosen Personen trägt auch zur *Verbesserung der Sozialkompetenz* der in den sozialintegrativen Unternehmen beschäftigten Schlüsselarbeitskräften bei. Für die Monetarisierung dieser Wirkung wurden als Proxyindikator der durchschnittliche, wöchentliche Aufwand für soziales Engagement herangezogen und mit dem durchschnittlichen Nettostundenlohn

von unselbstständig Erwerbstätigen multipliziert. Laut Auswertungen der Zeitverwendungsstudie 2008/2009 (*Statistik Austria 2009*) wenden Erwerbstätige durchschnittlich 1,2 Std/Woche für Freiwilligenarbeit auf. Als durchschnittlicher Nettostundenlohn von unselbstständig Erwerbstätigen wurden 10,83 Euro herangezogen (*Statistik Austria 2015a*). Die Wirkung wurde auf die Anzahl der Schlüsselarbeitskräfte, exklusive Personen, die in der Administration tätig sind, hochgerechnet und um den Deadweight, die Wahrscheinlichkeit einen Alternativjob in einem anderen Dienstleistungsbereich zu erhalten (69%; *Statistik Austria 2015f*), bereinigt.

Für die *Wissenserweiterung* wurden die durchschnittlichen, direkten jährlichen Weiterbildungskosten (pro teilnehmender Person) in Höhe von 1.052,87 Euro herangezogen (*Statistik Austria 2015*). Der Nutzen wurde allen Schlüssel-

Tab. 3. Monetarisierung ausgewählter Wirkungen der Zielgruppe

Zielgruppe	
Einkommen	2.868.114 €
Nettoeinkommen der TAKs abzüglich Alternativeinkommen über Arbeitslosengeld o.ä.	
Einkommen der in den ersten Arbeitsmarkt vermittelten TeilnehmerInnen	1.116.407 €
Durchschnittliches Nettoeinkommen eines/einer Hilfsarbeiter/Hilfsarbeiterin bezogen auf die jeweilige Arbeitsperiode abzüglich Alternativeinkommen über Arbeitslosengeld o.ä.	
Integration am Arbeitsplatz	3.706.403 €
Zeitverwendung für soziale Kontakte pro Woche bezogen auf die beschäftigten Tagen multipliziert mit dem durchschnittlichen Nettostundenlohn eines/einer Österreicher/Österreicherin	
Persönliche Betreuung im Betrieb	817.317 €
Relevante Anwesenheit der Beschäftigten aus der Zielgruppe multipliziert mit dem durchschnittlichen Bruttolohn eines/einer Sozialarbeiter/Sozialarbeiterin und den monatlichen Kosten für eine Privatarztversicherung	
Mehr Kompetenzen	5.862.595 €
Lohndifferenz zwischen einer Hilfskraft und einer/einem BedienerIn von Anlagen und Maschinen bzw. Montageberufen bezogen auf die bereinigte Anzahl jener Beschäftigten, deren Kompetenzen sich ein wenig verbessert haben	
Lohndifferenz zwischen einer Hilfskraft und einer Handwerkskraft	
Bezogen auf die bereinigte Anzahl jener Beschäftigten, deren Kompetenzen sich stark verbessert haben	
Selbst- und Zeitmanagement	-884.474 €
Kosten der Früherkennung von Burnout bezogen auf die bereinigte Anzahl jener Beschäftigten, deren Zeitmanagement sich ein wenig verbessert hat	
Kosten der zeitverzögerten Diagnose von Burnout bezogen auf die bereinigte Anzahl jener Beschäftigten, deren Zeitmanagement sich stark verschlechtert hat	
Eigeninitiative/Verantwortungsbewusstsein/Selbstständigkeit	2.217.361 €
8,3% des durchschnittlichen jährlichen Personalaufwands für ArbeitsanleiterInnen bezogen auf die bereinigte Anzahl jener Beschäftigten, deren Selbstständigkeit sich ein wenig verbessert hat	
16,5% des durchschnittlichen jährlichen Personalaufwands für ArbeitsanleiterInnen bezogen auf die bereinigte Anzahl jener Beschäftigten, deren Selbstständigkeit sich stark verbessert hat	

Quelle: adaptiert nach Rauscher et al 2016: S. 28f

Arbeitskräften unter Berücksichtigung der Anwesenheit zugerechnet. Die Arbeitslosenquote vom Jahresdurchschnitt 2014 beträgt 8,4% (*Statistik Austria 2015e*). Da in Österreich 72% aller Unternehmen Weiterbildungen anbieten (*Statistik Austria 2015*), wurde die Wirkung um einen Deadweight von 66% reduziert.

Die Wirkung *Sensibilisierung für benachteiligte Gruppen* wurde mithilfe des Proxyindicators des entgangenen Bruttoeinkommens durch ein zweimonatiges Praktikum in einem sozialintegrativen Unternehmen monetarisiert. Hierzu wurde der durchschnittliche monatliche Bruttoverdienst einer Schlüsselarbeitskraft in der Höhe von 2.294 Euro herangezogen und für zwei Monate berechnet. Die Wirkung wurde auf die Anzahl der Schlüsselarbeitskräfte, exklusive Personen, die in der Administration tätig sind, hochgerechnet. Der Profit dieser Wirkung wurde wiederum um jenen Anteil an Personen reduziert, die diese Wirkung auch mit einer Alternativbeschäftigung erzielt hätten. Hierfür wurde zum einen die Arbeitslosenquote im Sozialbereich (*Statistik Austria 2015f*) und zum anderen die Wahrscheinlichkeit im Sozial- oder Gesundheitsbereich zu arbeiten (*Statistik Austria 2015e*) herangezogen.

In *Tabelle 4* sind für die ausgewählten Wirkungen der Schlüsselarbeitskräfte die errechneten Werte abgebildet.

3.5. Ergebnis der Analyse

Insgesamt ergeben sich auf Basis der durchgeführten Erhebungen und Berechnungen für alle inkludierten Stakeholder für das Jahr 2014 *monetarisierte Wirkungen* in der Höhe von rund 81.273.757 Euro, wie aus nachfolgender *Tabelle 5* zu entnehmen ist. Demgegenüber stehen Investitionen von rund 38.741.426 Euro, die insbesondere aus Förderungen des

AMS, des Landes Niederösterreichs und des Sozialministeriums sowie Umsatzerlösen bestehen. Wird der Gesamtprofit auf die Gesamtinvestitionen der 27 sozialintegrativen Unternehmen bezogen, ergibt dies einen *SROI-Wert von 2,10*. Dies bedeutet, dass jeder investierte Euro Wirkungen im monetarisierten Gegenwert von 2,10 Euro schafft.

Der *größte Profit* entsteht für die *Zielgruppe* (33,9%), die als zentrale Stakeholdergruppe der sozialintegrativen Unternehmen anzusehen ist. Im Jahr 2014 wurden von den sozialintegrativen Unternehmen 2.365 Personen in der Zielgruppe betreut. Die Personen der Zielgruppe profitieren vor allem von der Stabilität im Leben, einem Zuwachs an Kompetenzen, einer Wissenserweiterung, der Integration am Arbeitsplatz, worunter v.a. die Zunahme an sozialen Kontakten und Interaktionen fällt. Insbesondere Transitarbeitskräfte und vermittelte TeilnehmerInnen profitieren von einem zusätzlichen, höheren Einkommen. Insgesamt ergeben sich für die Personen aus der Zielgruppe monetarisierte Wirkungen in der Höhe von 27.578.710 Euro.

Der *zweitgrößte Profit* entsteht für die *AuftraggeberInnen/ AbnehmerInnen* (16,4%). Unter diesem Stakeholder werden neben Unternehmen auch private und sozialorientierte AuftraggeberInnen/AbnehmerInnen verstanden. Durch die sozialintegrativen Unternehmen profitieren sie in erster Linie von einem besseren Preis-Leistungsverhältnis, sowie einer guten Betreuung und besonderen Produkten. Vor allem private AuftraggeberInnen/AbnehmerInnen aber auch einige Unternehmen profitieren durch die Unterstützung eines sozialintegrativen Unternehmens im Zuge ihres Kaufes zusätzlich von einem positiven Gefühl.

Den *drittgrößten Profit* haben die *Lehrlinge* (11,7%), die durch die sozialintegrativen Unternehmen eine Ausbildung erhalten. Aber auch die gewonnene Stabilität im Leben, die

Tab. 4. Monetarisierung ausgewählter Wirkungen der Schlüsselarbeitskräfte

Schlüsselarbeitskräfte (SAK)	
Verbesserung der Sozialkompetenz Zeitverwendung für soziales Engagement pro Woche bezogen auf die Anwesenheit der SAKs (ohne Admin) bereinigt um jene SAKs, die auch ohne SIUs von dieser Wirkung profitiert hätten	€ 74.387
Wissenserweiterung Durchschnittliche jährliche Weiterbildungskosten inkl. Lohnausfallkosten Bezogen auf die Anzahl der SAKs bereinigt um jene SAKs, die auch ohne SIUs von dieser Wirkung profitiert hätten	€ 281.610
Sensibilisierung für benachteiligte Gruppen Verdienstentgang durch ein zweimonatiges Praktikum in einem SIU bezogen auf die Anzahl der SAKs bereinigt um jene SAKs, die auch ohne SIUs von dieser Wirkung profitiert hätten	€ 1.348.683

Quelle: Rauscher et al 2016: S. 53f

Tab. 5. Gesamtdarstellung der Stakeholderprofite und Investitionen - SROI-Analyse „27 sozialintegrative Unternehmen in Niederösterreich“

Stakeholder	Investitionen in SIUs		Wirkungen/ Profite der SIUs	Anteil am Profit
Zielgruppe	Zeit, Fähigkeiten	-	z.B. Erlernen beschäftigungsrelevanter Fähigkeiten für eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt	€ 27.578.710 33,9%
AuftraggeberInnen/ AbnehmerInnen	Abnahme von Produkten und DL	€ 8.971.126	z.B. besseres Preis-Leistungsverhältnis, gute Betreuung, individuelle Produkte aus der Region, soziales Engagement	€ 13.348.782 16,4%
Lehrlinge	Zeit, Fähigkeiten	-	z.B. Erlernen beschäftigungsrelevanter Fähigkeiten, Sammeln von Berufserfahrung und Erhalt einer Lehrlingsausbildung	€ 9.525.651 11,7%
Sozialversicherung	N/A	-	Zusätzliche SV-Beiträge	€ 6.260.904 7,7%
Schlüssel-arbeitskräfte (SAK)	Zeit, Fähigkeiten, erworbenes Wissen	-	z.B. Einkommen, Verbesserung der Sozialkompetenz, Wissenserweiterung, Sensibilisierung für benachteiligte Gruppen, Positives Gefühl (Erfüllung, etwas Gutes tun)	€ 6.099.450 7,5%
Land NÖ	Förderungen	€ 3.052.587	Zusätzliche Steuer- und Abgabeneinnahmen	€ 3.352.649 4,1%
allgemeine Bevölkerung	Einnahmen aus Spenden/ Sponsoring und sonstige Einnahmen	€ 491.229	Verdrängungseffekte am ersten Arbeitsmarkt (Negativwirkung), sonstige betriebliche Aufwendungen wurden hier berücksichtigt	€ 2.879.379 3,5%
Bund	Förderungen	€ 29.383	Zusätzliche Steuer- und Abgabeneinnahmen	€ 2.707.424 3,3%
AMS NÖ	Förderungen	€ 23.048.546	z.B. Einsparung von Arbeitslosengeld/ Notstandshilfe, Beiträge zur Arbeitslosenversicherung	€ 2.206.800 2,7%
Sonstige Personen (z.B. KlientInnen von Neustart)	Zeit, Fähigkeiten, erworbenes Wissen	-	z.B. Berufserfahrung, Schnupper-Arbeitstrainings und Abarbeitung von Sozialstunden.	€ 1.812.394 2,2%
künftige ArbeitgeberInnen	Vertrauen	-	z.B. Arbeitserleichterung und Zeitersparnis hinsichtlich der Personalsuche, Einsparungen	€ 1.413.393 1,7%

			von Personalkosten aufgrund von Praktika		
Ehrenamtliche	Zeit, Fähigkeiten, erworbenes Wissen	-	z.B. positives Gefühl (Erfüllung, etwas Gutes tun) oder Gefühl gebraucht zu werden, Verbesserung der Sozialkompetenz, Integration am Arbeitsplatz	€ 1.297.473	1,6%
PAPL	Zeit, Fähigkeiten, erworbenes Wissen	-	z.B. zusätzliches Einkommen, Stabilität im Leben/Zukunftsperspektive, erhöhtes Sicherheitsgefühl, Integration am Arbeitsplatz, sowie Erlernen beschäftigungsrelevanter Fähigkeiten	€ 787.265	1,0%
Waren-bereitstellerInnen	Bereitstellung von Lebensmitteln	-	Einsparung von Entsorgungskosten	€ 736.273	0,9%
andere Einrichtungen	Zeit Wissen	-	z.B. Synergieeffekte (wie Weitervermittlung und Vorclearing) und Informationsaustausch	€ 626.073	0,8%
Gemeinden	Förderungen	€ 284.832	Zusätzliche Steuer- und Abgabeneinnahmen	€ 316.609	0,4%
LieferantInnen	Produkte/ Dienstleistungen	-	zusätzliche Aufträge	€ 262.325	0,3%
EigentümerInnen	Erlöse aus der Auflösung von Rückstellungen und Rücklagen Erträge aus der Auflösung von Investitionszuschüssen	€ 167.339	z.B. Umsatzerlöse (am Markt), Erlöse aus der Auflösung von Rückstellungen und Rücklagen sowie der Veräußerung von Anlagevermögen, usw.	€ 62.203	0,1%
SMS	Förderungen	€ 2.696.385	Erfüllung des Versorgungsauftrages	Wirkungen bereits bei den in der Maßnahme beschäftigten Personen berücksichtigt	0,0%
SROI	€ 38.741.426		€ 81.273.757		2,10

Quelle: Rauscher et al 2016: S. 61f

persönliche Betreuung im Betrieb und die gewonnenen Freundschaften stellen wesentliche Nutzendimensionen für die Lehrlinge dar. Mit 7,7% hat die Sozialversicherung durch zusätzliche Beiträge den *viertgrößten Nutzen*.

Den vergleichsweise *geringsten Profit* haben die *Gemeinden* und die *LieferantInnen*. Diese profitieren hauptsächlich von zusätzlichen Steuereinnahmen bzw. zusätzlichen Aufträgen.

Einen direkten *Verlust* hat die *allgemeine Bevölkerung* hinsichtlich der Verdrängungsmechanismen zu tragen. Gemeint ist hierbei, dass durch die Vermittlung von Personen aus den SIUs in den ersten Arbeitsmarkt wiederum andere Arbeitskräfte aus diesem verdrängt werden. Auch dieser negative Effekt wurde in der Studie berücksichtigt.

4. Zusammenfassung: Wozu ist die SROI-Analyse geeignet?

Organisationen entwickeln Interesse an sozialen Wirkungsanalysen allgemein bzw. an einer SROI-Analyse im Speziellen, weil sie erstens ihre Kommunikation nach außen verbessern möchten, zweitens auf einen derzeit starken Trend hin zu sozialen Wirkungsanalysen reagieren, und drittens ein strategisches Interesse an einer Weiterentwicklung in Richtung Wirkungsorientierung haben (Münscher/Schober 2015: 23). Bislang überwiegt der erstgenannte Grund: Wirkungsanalysen dienen zur Legitimation nach außen bzw. zur (Unterstützung) der Mitteleinwerbung. Die Komplexitätsreduktion auf eine Spitzenkennzahl, den SROI-Wert, ist dabei sehr hilfreich. Der Trend zu Wirkungsanalysen kann in Form von Außendruck seitens öffentlicher oder privater FördergebernInnen zu spüren sein. Zunehmend rückt aber auch ein strategisches Interesse der Organisationen und Unternehmen an der Analyse ihrer sozialen Wirkung in den Mittelpunkt. Dies kann eine bedeutende Grundlage für strategische Entscheidungen und Organisationsentwicklung sein. Insbesondere die Erarbeitung des Wirkungsmodells mit den Wirkungsketten der einzelnen Stakeholder und das Erkennen, welche Stakeholder wirkungsmäßig wie bedeutsam sind, bringt hohe interne Lerneffekte. In solchen Fällen liegt der Fokus weniger auf dem SROI-Wert als vielmehr auf dem Prozess der Erarbeitung desselben.

Wie auch das Fallbeispiel gezeigt hat, ist die SROI-Analyse generell gut dafür geeignet, Interventionen umfassend zu analysieren und zu bewerten. Die Stärke der Analyse liegt also im Aufbau von Komplexität bei gleichzeitiger Komplexitätsreduktion, durch die Bildung einer Spitzenkennzahl, die sich gut kommunizieren lässt. Solcherart werden die Projekte bzw. Interventionen in ihrer eigenen Komplexität ganzheitlich gewürdigt, ohne den vereinfachenden Überblick zu verlieren. Hierbei müssen allerdings meist auch pragmatische Annahmen getroffen werden und Hilfskonstrukte zur Quantifizierung und Bewertung herangezogen werden. Je nach Umfang und Ziel der Analyse muss mehr oder weniger rigide im wissenschaftlichen Sinn vorgegangen werden. Handelt es sich beispielsweise um eine Analyse, die dazu benötigt wird, wesentliche strategische sozialpolitische Entscheidungen zu treffen, wird eine vergleichsweise hohe Rigidität von Nöten sein. Wichtig ist, dass in jedem Fall transparent und nachvollziehbar dargestellt wird, wie im Zuge der Analyse vorgegangen wurde.

SROI-Analysen haben aber auch ihre Grenzen. KritikerInnen sehen in der Analyse eine Gefahr der Ökonomisierung des Sozialen, da die Methode vorgibt, dass alle Wirkungen gemessen und in monetären Einheiten dargestellt werden sollen. Häufige individuelle Setzungen, mangelnde Standardisierungen der verwendeten Indikatoren sowie Bewertungsverfahren sind bei Vergleichen problematisch. Der SROI-Wert bietet sich als Spitzenkennzahl geradezu für Benchmarking an, ein Vergleich ist aber nur eingeschränkt und unter Berücksichtigung des jeweiligen Vorgehens und sozialstaatlichen Kontextes zulässig (Maier et al. 2015). Weiters muss ganz pragmatisch festgestellt werden, dass aufgrund des relativ hohen Aufwands der Berechnung einer SROI-Analyse diese Methode zur laufenden Feinsteuerung

kaum geeignet ist.

Mit Blick in die Zukunft kann mit etwas Standardisierung und einer guten Verknüpfung zum internen Controlling und QM-Systemen, die schon heute viele (Output)-Daten erheben, einiges automatisiert erhoben werden. Dies reduziert den Aufwand und öffnet die Türe zu einer laufenden, wirkungsbasierten Steuerung.

Literaturverzeichnis

Arbeitsmarktservice Österreich (2013): Bundesrichtlinie für die Förderung Sozialökonomischer Betriebe (SÖB). http://www.ams.at/_docs/001_soeb_RILI.pdf (09.01.2016).

Arbeitsmarktservice Österreich, AMS Weiterbildungsdatenbank: http://wbdb.ams.or.at/wbdb/index_wbdb.jsp?ams=N&znid=1379428089164 (09.01.2016).

Flick, Uwe (2002): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Rowohlt Taschenbuchverlag. Reinbek bei Hamburg.

Gruber, Christine/ Astleithner, Florentina/ Egger-Steiner, Michaela/ Marhali, Andrea/ Steiner, Mario/ Wagner, Elfriede/ Würfl, Christine (2010): „Evaluation sozialer Interventionen.“ Projektbericht Nr.812.990/11991. Gefördert aus Mitteln der FFG: Basisprogramm, BRIDGE-Brückenschlagprogramm sowie der Volkshilfe Österreich. Wien: Kompetenzzentrum für Soziale Arbeit.

Knöchel, Wolfram/ Trier, Matthias (1995): Arbeitslosigkeit und Qualifikationsentwicklung: Perspektiven der beruflichen Weiterbildung in einer Gesellschaft im Übergang. Verlag Waxmann zitiert nach: Steiner Karin/ Liebeswar Claudia (2014): AMS info 285: „Innovative Beratungsansätze für Langzeitarbeitslose.“

Maier, Florentine/ Schober, Christian/ Simsa, Ruth/ Millner, Reinhard (2015): SROI as a Method for Evaluation Research: Understanding Merits and Limitations. In: *Voluntas. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*. 26 (5). S.1805-1830.

Mickl, Anna (2000): Soziale Arbeit in Beschäftigungsprojekten. In: Reichel, Rene/ Lesnik, Maria (Hrsg.): *Ist Arbeit unsozial? Arbeit neu bewerten*. Ein Lesebuch. Wien. 111-126.

Görlich, Maik (1998): *Arbeitslosigkeit aus sozialer und pädagogischer Sicht*. Stuttgart.

Münscher, R./ Schober, C. (2015): Welches Interesse verfolgen Organisationen mit einer Wirkungsanalyse ihres sozialen Engagements? – Ein Wegweiser. In: Schober, Christian/Then, Volker (Hrsg.) (2015): *Praxishandbuch Social Return on Investment. Wirkung sozialer Investitionen messen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag. S. 23-40.

Rauscher, Olivia/ Schober, Christian/ Burger, Verena (2016): *SROI-Analyse für 27 niederösterreichische SIUs*. NPO&SE Kompetenzzentrum. Wien.

Rauscher, Olivia/ Schober, Christian/ Krlev, Gorgi (2015): Wie können Wirkungen erhoben werden? Untersuchungsdesign und empirische Durchführung. In: Schober, Christian/Then, Volker (Hrsg.): *Praxishandbuch Social Return on Investment. Wirkungen sozialer Investitionen messen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag. S.77-108

Schneider, Friedrich/ Dreer, Elisabeth (2013): Volkswirtschaftliche Analyse eines rechtzeitigen Erkennens von Burn-out. Johannes Kepler Universität Linz.

Schober, Christian (2015): Wie können Wirkungen monetarisiert werden? In: Schober, Christian/Then, Volker (Hrsg.): Praxishandbuch Social Return on Investment. Wirkungen sozialer Investitionen messen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag. S.125-160.

Schober, Christian/ Rauscher, Olivia (2014): „Was ist Impact? Gesellschaftliche Wirkungen von (Nonprofit) Organisationen. Von der Identifikation über die Bewertung bis zu unterschiedlichen Analyseformen.“, Working Paper, NPO&SE Kompetenzzentrum WU Wien.<https://www.wu.ac.at/npo-competence/appliedresearch/forschungsthemen/social-impact/>

Schober, Christian/ Then, Volker (2015): Was ist eine SROI-Analyse? Wie verhält sie sich zu anderen Analyseformen? Warum sind Wirkungen zentral? Die Einleitung. In: Schober, Christian/Then, Volker (Hrsg.) (2015): Praxishandbuch Social Return on Investment. Wirkung sozialer Investitionen messen. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag. S. 1-22.

Statistik Austria (2009): Zeitverwendungsstudie. https://www.bmbf.gv.at/frauen/publikationen/zeitverwendung_2008_09_barri_25887.pdf?4dz8a1 (01.09.2016).

Statistik Austria (2015): Verdienststruktur [http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/so-](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/personen-einkommen/verdienststruktur/index.html)

[ziales/personen-einkommen/verdienststruktur/index.html](http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/personen-einkommen/verdienststruktur/index.html) (01.09.2016).

Statistik Austria (2015a): Nettostundenlohn eines/einer unselbstständigen Erwerbstätigen. https://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/personen-einkommen/nettomonatseinkommen/index.html (01.09.2016).

Statistik Austria (2015c): Weiterbildungskosten. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bildung_und_kultur/erwachsenenbildung_weiterbildung_lebenslanges_lernen/betriebliche_weiterbildung/index.html (01.09.2016).

Statistik Austria (2015e): Nettomonatseinkommen Pflichtschulabschluss/ Lehraabschluss. http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/soziales/personen-einkommen/nettomonatseinkommen/index.html (01.09.2016).

Statistik Austria (2015f): nationale Arbeitslosenquote http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/arbeitsmarkt/arbeitslose_arbeitsuchende/arbeitslose_nationale_definition/index.html (01.09.2016).

Transjob (2016): <http://www.transjob.at/de/Stufenmodell%20der%20Integration.asp> (01.09.2016)

Kommentar von Leonhard Plank zum Vortrag von Olivia Rauscher

Vielen Dank für die sehr gelungene Vermittlung dieses komplexen Konzepts und für die schöne Illustration am Beispiel der sozial integrativen Unternehmen in Niederösterreich. Durch die klassisch volkswirtschaftliche Brille betrachtet, würde ich erstens mal sagen, das ist ein super Konzept, um die positiven externen Effekte sichtbar zu machen, die diese Organisationen erbringen und die oft unter den Tisch fallen.

Ich glaube es leistet aber noch wesentlich mehr - insbesondere zeigt es die Eingebettetheit von Handlungen bzw. Individuen und Organisationen in einem gesellschaftlichen Rahmen auf - und die Komplexität der Interaktionsbeziehungen. Als solches bietet es ein einen komplexeren Blick in die Organisation, ob NPO oder Unternehmen sei dahingestellt, und stellt natürlich auch die Frage nach den Organisationsgrenzen ganz anders. Letzteres wird dem Kollegen Bröthaler oder wahrscheinlich auch Astrid Pennerstorfer Kopfzerbrechen bereiten - im Sinne von Messungen und Zuordnungen. Wir wollen klar und eindeutig einer Einheit zuordnen können, was hier an Wirkungen oder Leistungen erreicht wird.

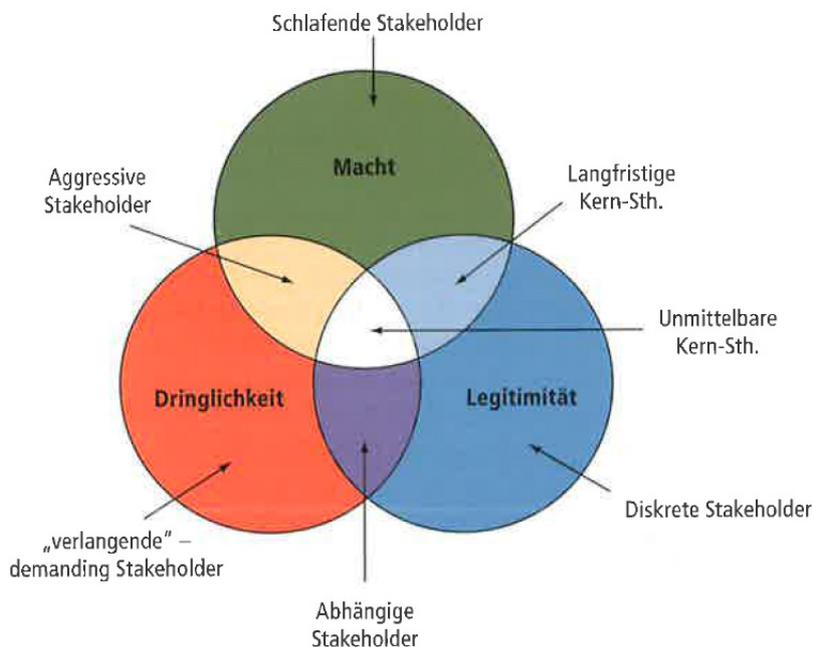
Die Problembereiche haben Sie schon vorweggenommen, die man ansprechen könnte: Zum einen die Frage des grundlegenden Systemdesigns, einschließlich der Wirkungszusammenhänge, im ersten Schritt der SROI; Zum anderen die ganze Operationalisierung – also die Frage der Quantifizierung und Monetarisierung vieler Zusammenhänge; Schließlich die Verlockung am Ende, das ganz komplexe System, das man aufbereitet hat, auf eine Zahl zu reduzieren und damit überspitzt gesagt am Ende Äpfel mit Birnen zu vergleichen. Ich überlasse die detailliertere Nachfragen den Kosten-Nutzen-Experten hier im Raum, weil die SROI im Wesentlichen ja auch eine Form der Kosten-Nutzen-Analyse ist. Zwar eine sehr differenzierte, aber im Grundsatz doch eine KNA wie an der schönen Tabelle ersichtlich, in der Sie einerseits die Investitionen (Kosten) aufgezeigt haben und diese den monetarisierten Wirkungen (Nutzen) gegenübergestellt haben.

Was mich als kritischen Betriebswirt natürlich besonders interessiert, sind vor allem die ersten Schritte im Rahmen des Ansatzes, also die Identifikation der Stakeholder und die

Wirkungsketten und –zusammenhänge. Da sehe ich für mich persönlich neben dem KNA Instrumentarium einen ganz wichtigen intellektuellen Hintergrund in der Stakeholdertheorie bzw. in der strategischen Management- und Organisationsforschung. Die Stakeholdertheorie hat gebrochen mit der traditionellen Vorstellung von Unternehmen und Organisationen als eine abgeschlossene Einheit, die im Wesentlichen nur ihren Anteilseignern, ihren Shareholdern zur Rechenschaft verpflichtet ist. Diese Shareholder-Theorie wird durch das Zitat von Milton Friedman aus den 70er Jahren zum Ausdruck gebracht – Er hat die Verantwortung des Unternehmens auf folgenden Satz zugespitzt: „The sole responsibility of business is to increase its profits.“ (Friedman 1973). Diese Fixierung auf Anteilseigner und Profit ist durch eine Stakeholderkonzeption abgelöst worden. Dieser Wandel hat sich ereignet vor dem Hintergrund, dass man gesagt hat, Organisationen sind in komplexen Umwelten eingebettet und müssen ganz unterschiedliche Interessen von Anspruchsgruppen (=Stakeholdern) berücksichtigen und auch ausbalancieren. Das ist nach der Stakeholder-Theorie eine Kernaufgabe von Management. Und diese Vorstellung von Stakeholdermanagement ist mittlerweile im Management, sowohl in Theorie als auch in der Praxis weitgehend angekommen. Das ist nicht zuletzt auch abzulesen an einer Unzahl von verschiedenen CSR-Praktiken und Büchern und Initiativen, die sich stark darauf beziehen.

Was im Mainstreaming dieser Stakeholdertheorien meiner Meinung nach verloren gegangen ist, ist der ursprünglich kritische Impetus, der in der Stakeholder-Definition von Freeman angelegt war. Demgemäß ist ein Stakeholder “(...) any group or individual who can affect, or is affected by, the achievement of a cooperations’s purpose“. Aufbauend auf dieser Definition entwickelt sich eine normative Stakeholdertheorie, die eine radikale Infragestellung des Unternehmenszwecks mit sich bringt: Für wen soll das Unternehmen welche Werte produzieren? Der Anspruch ist, dass man diese Fragen nicht nur aus der Perspektive eines Managementverantwortlichen stellt, sondern sagt, da braucht es eigentlich die Beteiligung aller relevanten Stakeholder, die von dieser Organisation betroffen sind, in einem gleichberechtigten Diskurs.

Was heute dominiert, ist ein instrumenteller Stakeholderansatz, eine etwas aufgeklärtere Form von Steuerung oder Herrschaft im Umgang mit Stakeholdern. Überspitzt gesagt, ist das eine intelligenter Form von Risk-Management. Ein klassisches und weit verbreitetes Tool, das aus dieser Richtung kommt, teilt die Stakeholder nach der Dringlichkeit ihrer Anliegen, nach der Legitimität der Anliegen für die Organisation und auch nach der Macht ihre Anliegen durchzusetzen. Eine vereinfachte Darstellung eines solchen Stakeholder-Mappings sehen Sie in der folgenden Abbildung.



Quelle: Mitchel, Agle und Wood (1997)

Abb. 1. Prognose von Stakeholder-Verhalten

In dem Zusammenhang wollte ich noch nachhaken und fragen, wie Sie dieses Spannungsverhältnis sehen und wie Sie bei Ihrer Arbeit damit umgehen - gerade beim ersten Schritt, wo es um die Identifikation relevanter Stakeholder geht. Wie komme ich zu denen? Wer ist da beteiligt? Außerdem würde mich auch interessieren, ob solche SROI Analysen neben den kommunikationstechnischen Zielen (Was kann ich nach so einer Untersuchung den Geldgebern präsentieren) auch andere Ziele, insbesondere die Ermächtigung von Stakeholdern, ein Ziel ist.

Noch ein grundsätzlicher Punkt: Was machen wir, wenn diese SROI Werte nicht besonders toll sind? In der einen gezeigten Tabelle ist zumindest ein Wert kleiner 1. Und noch eine letzte kritische Nachfrage in Bezug auf das Benchmarking von SROI-Werten und die Relevanz für potentielle Geldgeber. Überlegen sich Investoren nicht eher primär, ob die Organisation oder diese Maßnahme besser zu ihnen passt - im Sinne des thematischen Fits - als ein relativ hoher oder niedriger SROI Wert?

Abschließen möchte ich mit einem etwas provokanten Vorschlag: Wir bewegen uns ja im Sachzwangs-Diskurs der „knappen öffentlichen Budgets“ und gerade vor diesem Hintergrund werden solche Instrumente wichtiger für Organisationen im 3. Sektor, im autonomen Sektor, um sich gegenüber

den Förder- und Geldgebern zu legitimieren. Ich glaube aber auch, dass man dieses Framing durchaus auch umdrehen kann und ein bisschen fragen sollte, oder nicht nur die positiven externen Effekte von diesen Akteuren in dem Sektor hervorheben sondern umgekehrt auch fragen sollte, was denn eigentlich die negativen Externalitäten von manchen Unternehmenstypen sind, die mittlerweile auch in diesem Sektor tätig sind und auch ein wesentlicher Verursacher der „knappen Kassen“ sind.

Inspiriert wurde ich zu dieser Provokation durch eine Tagung in England, wo das folgende Beispiel ausführlich diskutiert wurde. Die Abbildung zeigt die Unternehmensstruktur des Noch-Marktführers „Four Seasons“ in der englischen Aktienpflege: Sie besteht aus 185 Tochterunternehmen, die über 15 Hierarchie-Stufen verteilt sind und weitgehend in Steueroasen angesiedelt sind. Das Beispiel zeigt, was es bedeuten kann, wenn ein finanzialisiertes Geschäftsmodell in einem zentralen Sektor des Wohlfahrtsstaats angewandt wird. Mittlerweile steht dieses Hoch-Risiko-Modell vor dem Aus und das Unternehmen schreit nach der rettenden Hand des Staates - nachdem sie davor Jahre lang Steuern „optimiert“ haben, bei einem ROE von rund 12%! Ich meine, wir sollten uns neben der dem „Social Return of Investment“ auch verstärkt dem „Social Loss of Investment“ widmen.

Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des freiwilligen Engagements in Österreich

Erika Winkler

Kommentar: Sibylla Zech

Der am 2. Juni 2016 gehaltene Vortrag bei der IFIP-Jahrestagung 2016 und der vorliegende Artikel basieren auf der Zusammenfassung des Berichts zur Lage und zu den Perspektiven des freiwilligen Engagements in Österreich, 2. Freiwilligenbericht, Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2015.

Freiwilligentätigkeit manifestiert sich in zahlreichen Bereichen; sie tritt sowohl formell (im Rahmen einer Organisation) als auch informell ohne organisatorischen Rahmen (z. B. in Form der Nachbarschaftshilfe) auf.

Der Freiwilligenbericht bietet einen Überblick über die Formenvielfalt freiwilliger Tätigkeiten, stellt die strukturellen Rahmenbedingungen und Bereiche des Freiwilligensektors dar und analysiert Bedeutung, Wirkung sowie Perspektiven des freiwilligen Engagements in Österreich. Freiwilligentätigkeit wird ausschließlich „außerhalb des eigenen Haushalts“ erbracht. Arbeitsmarktneutralität bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Freiwilligen unterstützende, zusätzliche Tätigkeiten verrichten und keine bezahlten Arbeitskräfte ersetzen.

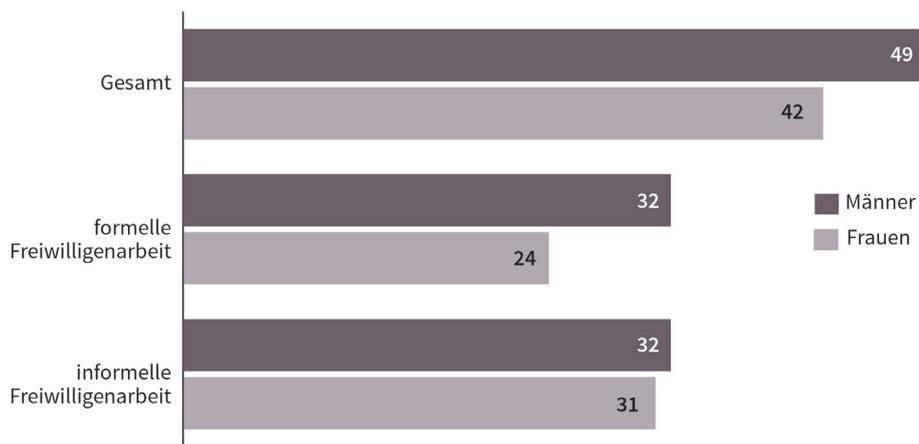
Das 2012 in Kraft getretene Bundesgesetz zur Förderung von Freiwilligem Engagement regelt die Voraussetzungen, Bedingungen und Modalitäten der Durchführung und Teilnahme am Freiwilligen Sozialjahr, am Freiwilligen Umweltschutzjahr, am Gedenkdienst sowie am Friedens- und Sozialdienst im Ausland (außerhalb des Zivildienstes). Das Gesetz definiert freiwilliges Engagement als freiwillige Leistungen 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. Als freiwilliges Engagement gelten jedoch auch Maßnahmen zur persönlichen und fachlichen Aus- und Fortbildung, die für die Freiwilligenorganisation und Umsetzung der freiwilligen Tätigkeit erforderlich sind. Weiters gilt als freiwilliges Engagement auch die Teilnahme am europäischen Freiwilligendienst im Rahmen des Beschlusses Nr. 1719/2006/EG.

Mit dem Freiwilligengesetz 2012 wird darüber hinaus der seit 2003 bestehende Österreichische Freiwilligenrat als Dialogforum zwischen Zivilgesellschaft und Staat auf eine gesetzliche Basis gestellt, ebenso wie der in periodischen Abständen erscheinende Freiwilligenbericht, die Informations- und Vernetzungsdrehscheibe im Internet www.freiwilligenweb.at sowie der Nachweis über Freiwillige Tätigkeiten und der Freiwilligenpass.

Für Ehrenamtliche/Freiwillige von Rettungsorganisationen, Freiwilligen Feuerwehren, Lawinenwarnkommissionen u.a. wurde ein beitragsfreier Unfallversicherungsschutz im Rahmen des ASVG eingerichtet. In einigen Bundesländern kam es im Berichtszeitraum zur Ausweitung der Regelungen in der Unfall- und Haftpflichtversicherung für Freiwillige. Ebenso bieten Organisationen einen eigenen Versicherungsschutz für Freiwillige.

Das Freiwilligenengagement ist in Österreich stark verankert und zieht sich quer durch alle Bevölkerungsgruppen. Der „Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des freiwilligen Engagements in Österreich“ folgt im Aufbau großteils dem 1. Freiwilligenbericht, der auf den Ergebnissen einer Ende 2006 durchgeführten Mikrozensus-Zusatzerhebung basiert. Im Jahr 2013 wurde eine weitere bundesweite Befragung abgeschlossen.

Rund 3,3 Millionen Menschen (46 Prozent der österreichischen Bevölkerung) ab 15 Jahren sind freiwillig tätig; 2 Millionen (28 Prozent) in Vereinen, Institutionen bzw. Organisationen und 2,2 Millionen (31 Prozent) engagieren sich im Rahmen der informellen Freiwilligentätigkeit bzw. Nachbarschaftshilfe. Rund 13 Prozent der Österreicherinnen und Österreicher sind sowohl formell als auch informell freiwillig tätig.



Quelle: 2. Freiwilligenbericht, Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2015.

Abb. 1. Anteil der freiwillig Engagierten nach Geschlecht

Obwohl nahezu gleich viele Frauen wie Männer freiwillig tätig sind, findet sich bei der Nachbarschaftshilfe ein höherer Frauenanteil. Beim formellen freiwilligen Engagement hingegen gibt es einen deutlich höheren Männeranteil (Abbildung 1).

Auf die einzelnen Freiwilligenbereiche wird im Bericht näher eingegangen. Die Beteiligungsquoten sind zum Teil stark geschlechtsspezifisch gekennzeichnet (Abbildung 2).

Ein ähnliches Bild wie beim formellen Engagement zeigt sich bei der informellen Freiwilligentätigkeit. Hier engagie-

ren sich die Männer vor allem in der Mithilfe bei der Aufarbeitung von Katastrophenschäden (~18 %), bei Reparaturen und handwerklichen Arbeiten für Nachbarn (~15 %), Frauen hingegen vor allem bei der Betreuung und bei Besuchen von pflegebedürftigen Personen (~24 %).

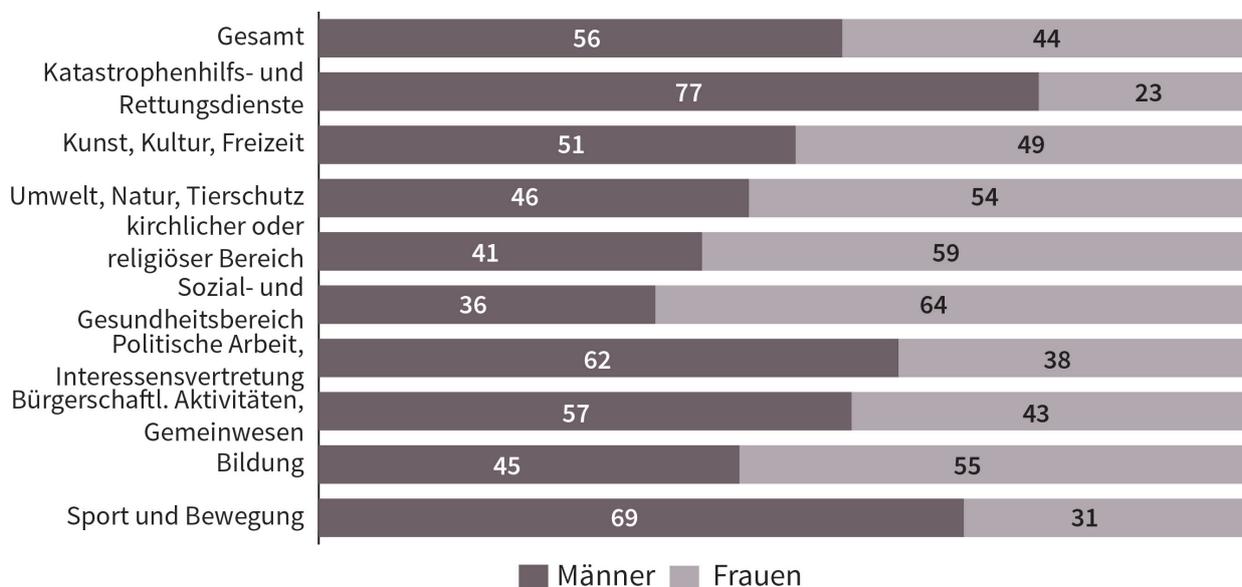
Im Vergleich zum Jahr 2006 hat sich der Anteil der freiwillig Tätigen um rund zwei Prozentpunkte auf 46 Prozent (das entspricht rund 3,3 Millionen Engagierten) erhöht. Während der Anteil der formellen Freiwilligentätigkeit nahezu konstant blieb, wurde bei der informellen Freiwilligentätigkeit ein

Tab. 1. Anzahl der Freiwilligen in Vereinen/Organisationen nach Bereichen

Bereiche	Anzahl der Freiwilligen* in Vereinen/Organisationen insges. ca. 2 Mio
Sport und Bewegung	~576.000
Kunst, Kultur, Freizeit	~432.000
Katastrophenhilfs- und Rettungsdienste	~360.000
Kirche, Religion	~360.000
Bürgerschaftliche Aktivitäten, Gemeinwesen	~360.000
Soziales, Gesundheit	~288.000
Bildung	~216.000
Umwelt, Natur- u. Tierschutz	~216.000
Politische Arbeit, Interessenvertretung	~216.000
Nachbarschaftshilfe	~2.200.000

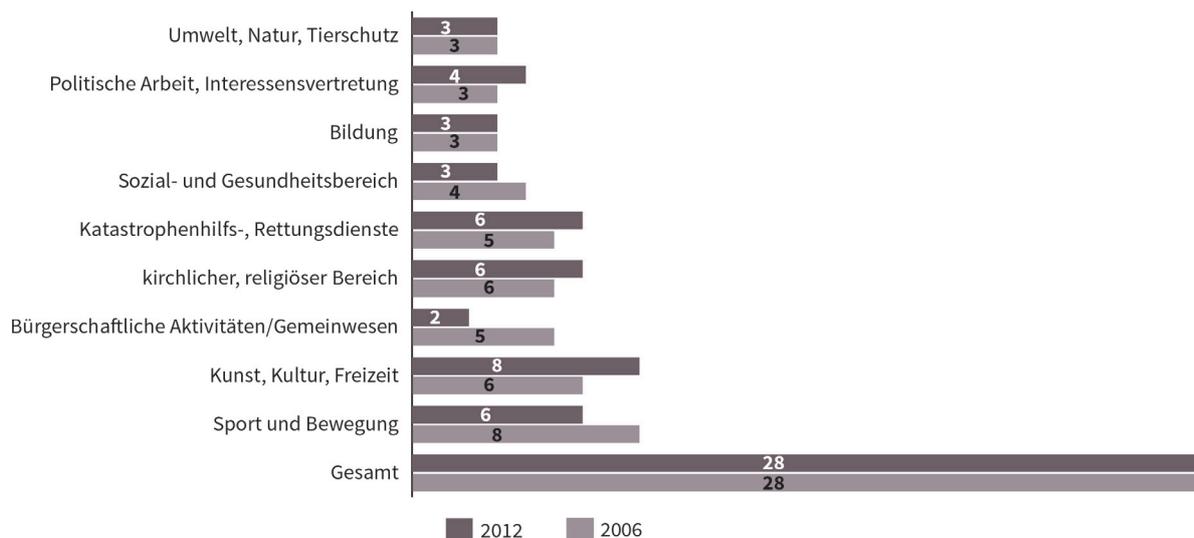
*(eine Person kann in mehreren Bereichen aktiv sein)

Quelle: 2. Freiwilligenbericht, Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2015.



Quelle: 2. Freiwilligenbericht, Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2015.

Abb. 2. Formelle Freiwilligentätigkeit nach Bereich und Geschlecht



Quelle: 2. Freiwilligenbericht, Hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, 2015.

Abb. 3. Formelle Freiwilligentätigkeit nach Bereichen (in %); Vergleich 2006 und 2012

Zuwachs um rund 4 Prozentpunkte verzeichnet. Das bedeutet europaweit eine der höchsten Beteiligungsquoten.

Im Abschnitt „Freiwilliges Engagement und Wirtschaft“ wird Corporate Volunteering vorgestellt. Unternehmen stellen die Arbeitskraft oder Produktionsmittel in einem bestimmten Ausmaß für gemeinnützige Zwecke, andere Organisationen und/oder Personen unentgeltlich zur Verfügung; die Unterstützung kann bspw. in Form von Wissensvermittlung oder auch in Form handwerklicher Arbeiten erfolgen (auch Aktions-/Projektstage oder temporäre Einsätze von Fachkräften in gemeinnützigen Organisationen).

Hilfeleistung wird nicht nur mit persönlichem Engagement ausgedrückt, sondern kann ebenso durch Überweisung von Geldmitteln an Vereine und Organisationen zum Ausdruck kommen. Der Bericht beschreibt solche Formen: monetäre Privatspenden, Unternehmensspenden sowie Erbschaften, Vermächtnisse und Stiftungen; etwa 60 % der Bevölkerung haben im Jahr 2013 Spenden überwiesen, durchschnittlich 110 € pro Person jährlich.

Zahlreiche NGOs messen ihre Erfolge heute auch an der Höhe der Spendeneingänge. Mediale Präsenz und positiver Imagetransfer werden für diese Organisationen immer wich-

tiger. Dafür sprechen die ansteigenden Spenden für gemeinnützige Zwecke. Insgesamt werden ca. 360 Millionen € jährlich von Privatpersonen gespendet.

Anhand empirischer Befunde werden Bereiche der Qualitätssicherung freiwilliger Tätigkeit beschrieben, es wird auf den Kompetenz- und Qualifikationserwerb durch freiwilliges Engagement und dessen Nutzung im Kontext von Erwerbsarbeit eingegangen. Diverse Angebote zur Aus- und Weiterbildung für Freiwillige und für Menschen, die die freiwillige Tätigkeit koordinieren werden vorgestellt. Die in fast allen Bundesländern verbreiteten Freiwilligenzentren, erweisen sich dabei als Träger und Vermittler, aber auch als regionale Impulsgeber.

Sowohl die öffentliche Hand als auch Freiwilligenorganisationen bemühen sich, eine Kultur der Anerkennung und Wertschätzung von freiwilligem Engagement auszubauen. Einige Beispiele den Freiwilligen gebührende Anerkennung und Dank auszudrücken werden präsentiert.

Freiwilligentätigkeit nützt nicht nur anderen, sondern auch einem selbst (rund 69 Prozent der Freiwilligen finden, dass ihnen ihr Engagement auch einen Nutzen bringt). Freiwillige engagieren sich in ihrer Freizeit und schätzen daran, dass ihre Tätigkeiten anders ausgestaltet sind als eine Erwerbstätigkeit. Rund 87 Prozent jener, die sich ehrenamtlich oder in der Nachbarschaftshilfe engagieren, machen dies, weil ihnen diese Aufgabe Spaß macht und sie damit etwas Nützliches zum Gemeinwohl beitragen möchten. Rund drei Viertel verweisen darauf, dass sie ihre Fähigkeiten und Kenntnisse einbringen, Menschen treffen und Freunde gewinnen können und vier Fünftel, dass sie dadurch ihre Erfahrungen teilen können.

Freiwillige balancieren zwischen Fremd- und Eigennutz, wobei letzterer nicht im Widerspruch zum Gemeinnutzen steht. Es geht darum, „etwas für sich mit anderen für alle zu tun.“ Ein Großteil der freiwillig Tätigen bezieht Ideen der eigenen individuellen Weiterentwicklung und Selbstverwirklichung in die Wahl freiwilligen Engagements mit ein. Während rund 37 Prozent der unter 30-Jährigen meinen, dass die Freiwilligentätigkeit auch für ihren Beruf nützlich ist und die Jobchancen damit verbessert werden (~ 30 %), sehen die über 60-Jährigen in dieser Tätigkeit eine Hilfestellung, länger aktiv zu bleiben (~ 83 %). Als weitere eigennützige Motive werden angeführt: die Möglichkeit dazuzulernen, die Lebenserfahrung zu erweitern und eigene Erfahrungen teilen zu können.

Ein Beweggrund, nämlich die Hoffnung, durch freiwilliges Engagement einen bezahlten Job zu bekommen, weist eine deutliche Steigerung zum Jahr 2006 auf. War das damals für lediglich 8 Prozent der Befragten ein (mitausschlaggebender) Beweggrund für ein freiwilliges Engagement, so wird dies derzeit von rund 18 Prozent ins Treffen geführt.

Freiwillige sehen sich nicht mehr ausschließlich in der Rolle altruistischer Personen, die bislang als selbstverständlich gedachte Leistungen unhinterfragt erbringen. Zum einen wird der Wunsch nach gesellschaftlicher Teilhabe und Mitgestaltung immer größer, und zum anderen wächst auch das Bedürfnis an, aus dem Freiwilligenengagement einen persönlichen Nutzen zu erlangen. Selbst bei älteren Freiwilligen, welche den „traditionellen“ Motiven noch eher verbunden

sind, macht sich dieser Wandel bemerkbar. Dem einerseits in manchen Bereichen gesteigerten Engagementpotenzial steht das verminderte Zeitbudget der Freiwilligen gegenüber.

Der Bericht widmet sich auch der ökonomischen, sozialen und politischen Bedeutung von freiwilligem Engagement in verschiedenen Bereichen und geht auf die Bedeutung und Wirkung von freiwilligen Tätigkeiten für den gesellschaftlichen Zusammenhalt (Stichwort Sozialkapital) ein. Instrumente der Wirkungsmessung werden dargestellt und die ökonomische Bedeutung von freiwilligem Engagement und Freiwilligenorganisationen skizziert.

Neue Formen freiwilligen Engagements entstehen im Zusammenhang mit der Entwicklung der Informationstechnologien – zum Teil orts- und zeitunabhängig. Immer mehr Menschen engagieren sich freiwillig und unbezahlt in diversen Internetforen, nehmen dort Koordinationsfunktionen ein und agieren als Ansprechperson für unterschiedliche Bereiche. Für diese Freiwilligentätigkeiten haben sich die Bezeichnungen Online/virtual volunteering bzw. micro-volunteering etabliert. Virtual Volunteering bietet auch Menschen mit Behinderungen oder geringen Mobilitätsmöglichkeiten die Chance, am gesellschaftlichen Miteinander verstärkt teilzuhaben. Die neuen Formen finden sich beispielsweise im Schul-/Bildungs-, Sozial- oder Umweltbereich.

Das Potenzial an Menschen, die sich freiwillig in die Gemeinschaft einbringen könnten, ist noch nicht ausgeschöpft. Die Gründe dafür liegen zum Teil sowohl beim diesbezüglichen Informationsmangel als auch bei der konkreten Ansprache. Für die unterschiedlichen Gruppen bedarf es geeigneter Instrumente, um sie „abzuholen“. Spezielles Augenmerk wird gelegt auf Zielgruppen wie junge und ältere Menschen oder Migrantinnen und Migranten.

Dem Engagement Jugendlicher förderlich erscheinen vor allem die „persönliche Ansprache seitens der Organisationen“, „Möglichkeiten der Selbstverwirklichung“, „Anerkennung von Freunden/Bekanntem/Erwachsenen“ und das „Verständnis seitens der Erwachsenen“. Darüber hinaus üben „Vorbilder“ einen nicht unerheblichen Einfluss aus. Viele Organisationen haben die Erfahrung gemacht, dass gerade junge Menschen an einem kurzfristigen freiwilligen Engagement interessiert sind.

Aufgrund der demografischen Entwicklung wird sich das Potenzial älterer Menschen, vor allem jener die aus dem Berufsleben ausgeschieden sind, vergrößern. Rund 53 Prozent der 60+Jährigen sind freiwillig engagiert, selbst die Altersgruppe 70+ noch zu mehr als einem Drittel. Einer der Hauptgründe für ältere Menschen, sich freiwillig zu engagieren, ist der Wunsch aktiv zu bleiben. Diese Gruppe verfügt über materielle und immaterielle Ressourcen, die in die Freiwilligentätigkeit eingebracht werden können. Sogenannte „Projektbörsen“ oder „Ideenbörsen“ für ältere Menschen könnten Anknüpfungspunkte darstellen, die Freiwilligenzentren und -plattformen könnten dabei als Vermittler fungieren.

Die Zukunft des freiwilligen Engagements in Österreich hängt auch davon ab, wie schnell und wie gut es gelingt, Migrantinnen und Migranten richtig anzusprechen, eine nachbarschaftliche Vertrauensbasis zu schaffen und sich auf Vielfalt einzulassen. Deutlich über dem Gesamtschnitt fällt

die Beteiligung von Personen mit Migrationshintergrund bei der Nachbarschaftshilfe aus (~39 %), während sie in Vereinen und Organisationen weniger stark vertreten sind (~22 %). Beim formellen Engagement findet man Migrantinnen und Migranten am ehesten im kirchlichen/religiösen Bereich (~7 %), gefolgt vom Sportbereich (~6 %). Einige Organisationen haben sich der Migrationsthematik angenommen und binden Migrantinnen und Migranten verstärkt in ihre Freiwilligenstrukturen ein.

Der Freiwilligenrat hat sich als institutionalisiertes Dialogforum und Vernetzungsplattform bewährt. Dieses Beratungsgremium hat zahlreiche Maßnahmen empfohlen, die die

Aktivitäten von Freiwilligenorganisationen erleichtern. Auch die verstärkte Zusammenarbeit mit den Bundesländern und die Einbindung anderer Ministerien in die Freiwilligenpolitik tragen wesentlich dazu bei, den Herausforderungen der Zukunft entsprechend zu begegnen.

Insgesamt zeigt der Bericht auf, dass das freiwillige Engagement in Österreich auf einer gesunden und nachhaltigen Basis steht.

Weitergehende Informationen und Quellenangaben sind der Freiwilligenplattform im Internet www.freiwilligenweb.at zu entnehmen.

Kommentar von Sibylla Zech zum Vortrag von Erika Winkler

Der Vortrag spannt einen breiten Bogen des „Freiwilligen Engagements“. Mein Kommentar ist ein Versuch, an die Berührungspunkte mit der Raumplanung anzuknüpfen, dies mit fünf Punkten, die auch Fragen aufwerfen.

(1) Wer macht Freiwilligenarbeit? Gebildete sind stark vertreten, die 50+, 60+ Generation. Und junge Leute? Wir beobachten, dass sich viele Studierende in Volontariaten engagieren, ja engagieren müssen – aufgrund prekärer Beschäftigungssituationen oder der Notwendigkeit im CV auch mit Freiwilligentätigkeiten punkten zu können. Bei der Aufnahme junger MitarbeiterInnen im Planungsbüro sind der Umgang mit Leuten, soziale Kompetenz und Einsatzbereitschaft gefragt, ehrenamtliche Tätigkeiten werden also positiv gewertet. Die Nachfrage nach Volontariaten – unentgeltlicher Mitarbeit – steigt auch im Planungsbereich. Freiwilligenarbeit als Möglichkeit irgendwann einmal einen richtigen Job zu bekommen?

(2) Freiwilligenarbeit in den Vereinen am Land - Feuerwehr, Verschönerungsverein, Nachbarschaftsgärten in der Stadt. Die Formen der Freiwilligenarbeit ändern sich. Menschen partizipieren bei der Gestaltung ihres Lebensraums, mischen sich aktiv ein oder werden über partizipativ angelegte Planungsprozesse aktiviert: Agenda 21 Prozesse, BürgerInnen-Beteiligung bei räumlichen Entwicklungskonzepten und kooperativen Verfahren, die wir als PlanerInnen begleiten und umsetzen. Dennoch haben oft nur Teile der Bevölkerung die Möglichkeit der Mitarbeit – Zeitressourcen, Alter und

Sprachkompetenz sind dabei wesentliche Faktoren.

(3) Die Zone zwischen Nachbarschaftshilfe und eigentlicher Freiwilligenarbeit ist schwimmend, betrifft und fordert aber jedenfalls besonders Frauen. Stichwort „Mama-Taxi“: Kinder, Junge ohne Führerschein, ältere Menschen werden zum Sport, zum Arzt, zu Besorgungen chauffiert. In Untersuchungen zu Begleit- und Erledigungswegen wurden viele unentgeltliche Leistungen von Frauen sichtbar.

(4) Auch an den Hochschulen spannen wir Studierende als „Freiwillige“ ein, um Ideen weiterzubringen, für die es keine Aufträge gibt. Für die Arbeit an konkreten Projekten, im sogenannten „Service-Learning“, bekommen die Studierenden Credits / Noten und die Chance an der Praxis zu lernen. Aber im Grund genommen findet auch ein Auslagern von Planungstätigkeiten in die Lehre hinein statt, für welche die öffentliche Hand oder Private Mittel zur Verfügung stehen sollten. Ein Beispiel sind die Arbeiten von Studierenden für leistbare Flüchtlingsquartiere, ein Thema, um das sich Politik und Planungsverwaltung drücken.

(5) Inwieweit ist „Politiker sein“ in Österreich Freiwilligenarbeit? In kleineren Gemeinden oder in Stadtbezirken leisten viele GemeindevandatarInnen, BezirksvertreterInnen, (Bau-)Ausschüsse und (Teilzeit)BürgermeisterInnen sehr viel unentlohnte Arbeit, jedenfalls deutlich mehr als über etwaige Sitzungsgelder abgegolten wird. Politik und partizipative Planung vor Ort sind nicht eindeutig von Freiwilligenarbeit zu trennen.

Bedeutung der Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung

Herbert Bork

Kommentar: Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Vortrag bei der IFIP-Jahrestagung am 02.06.2016

Herzlichen Dank für die Einladung. Von der Ausbildung bin ich Raumplaner und arbeite auch schon seit längerer Zeit als solcher. In diesem Zusammenhang ist ein spannender Wechsel in der Tätigkeit erwähnenswert: Weg von der klassischen Planung, immer mehr hin zu Kommunikation und Moderation. Das Thema Freiwilligenarbeit wurde zwischenzeitlich ein integrativer Bestandteil der Raumplanung.

Die Einladung, einen Vortrag zum Thema „Freiwilligenarbeit“ zu halten, hat mich vor eine Herausforderung gestellt: wir in der Planungswelt sprechen eigentlich nie von Freiwilligenarbeit, sondern wir reden immer von Beteiligung und Partizipation. Wir ermöglichen den Menschen die Beteiligung an Planungs- und Umsetzungsprozessen, aber es ist uns vielleicht nicht immer bewusst, wieviel Freiwilligenarbeit dabei geleistet wird.

1. Freiwilligenarbeit und Partizipation

Ich möchte am Anfang eine Begriffsklärung versuchen. Was versteht man eigentlich unter Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung? Wo ist die Grenze zwischen Beteiligung und Freiwilligenarbeit?

Ich glaube, es gibt eine Grenze, vielleicht keine scharfe Grenze, aber es gibt einen Punkt, bei dem die Beteiligung stärker zur Freiwilligenarbeit wird. In der Partizipation sprechen wir im Wesentlichen von 3 Säulen oder 3 Stufen der Beteiligung (Abbildung 1). Beteiligung beginnt bei einer frontalen Präsentation, bei der Menschen lediglich informiert werden, geht über zur Konsultation, bei der sie schon etwas sagen oder auch mitarbeiten dürfen, und schließlich bis hin zur Mitbestimmung, bei der es um das kooperative gemeinsame Erarbeiten von Themen der Stadtplanung und Stadtentwicklung geht.

Begriffsklärung

Was versteht man unter Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung?



Quelle: Arbter et al., *Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung*, Hg: Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT) und Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium), Wien 2005, eigene Bearbeitung

Abb. 1. Die Stufen der Beteiligung

Die mögliche Einflussnahme steigt von der Information hin zur Mitbestimmung. Mit der Möglichkeit der Einflussnahme steigt aber in der Regel auch der notwendige Zeitaufwand seitens der beteiligten Menschen. Dies könnte ein Ansatz sein, wie sich das Freiwilligenengagement im Bereich der Beteiligung einordnen lässt. Je umfangreicher mitbestimmt werden kann, umso mehr Zeit muss investiert werden und umso mehr befindet man sich im Bereich der Freiwilligenarbeit, des Freiwilligenengagements. Klassische Arbeitsgruppen oder Planungszellen, bei denen über mehrere Stunden oder Tage hinweg geplant wird und man sich mit der Stadtentwicklung auseinandersetzt, sind aus meiner Sicht eine typische Form der Freiwilligenarbeit in der Planung.

2. Nachhaltige Stadtentwicklung

Vielleicht auch noch etwas zur Klärung: in der Stadtentwicklung geht es nicht nur um die baulichen Entwicklungen einer Stadt, sie umfasst die räumliche und strukturelle Gesamtentwicklung einer Stadt, und daher auch die gesellschaftliche, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Entwicklung, also das, was man in den letzten Jahren oder Jahrzehnten allgemein unter nachhaltiger Stadtentwicklung versteht:

„Wir haben die Vision integrativer, prosperierender, kreativer und zukunftsfähiger Städte und Gemeinden, die allen Einwohnerinnen und Einwohnern hohe Lebensqualität bieten und ihnen die Möglichkeit verschaffen, aktiv an allen Aspekten urbanen Lebens mitzuwirken“ (Auszug aus: Aalborg Commitments 2004 der Charta von Aalborg, Dänemark, Juni 1994).

Hier zeigt sich, dass das Spektrum der Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung ein sehr großes ist: es reicht von klassi-

schen städtebaulichen Fragestellungen, z.B. zum öffentlichen Raum, Grünraum oder Mobilität, über ökonomische Fragestellungen, Themen wie Ökologie, Bildung und Bewusstseinsbildung bis zu kulturellen Inhalten. Bei einer integrierten Stadtentwicklung geht zudem um die Organisation des Zusammenlebens und das Schaffen funktionierender Nachbarschaften.

3. Organisation der Beteiligung

Ich möchte gerne die Organisation der Freiwilligenarbeit oder auch der Beteiligung, wie sie aus Sicht der Stadtentwicklung funktioniert, darlegen. Wir gehen davon aus, wie wir vorher definiert haben, dass die Freiwilligenarbeit weitgehend unbezahlt ist, also nicht ausgeglichen wird. Es gibt im Wesentlichen zwei Ansätze, wie Beteiligung organisiert wird: Top-down und Bottom-up (Abbildung 2).

Beim Top-Down Ansatz ermöglicht die Verwaltungs- oder Entscheidungsebene den Bürgerinnen und Bürgern bei einem bestimmten Thema mitzugestalten.

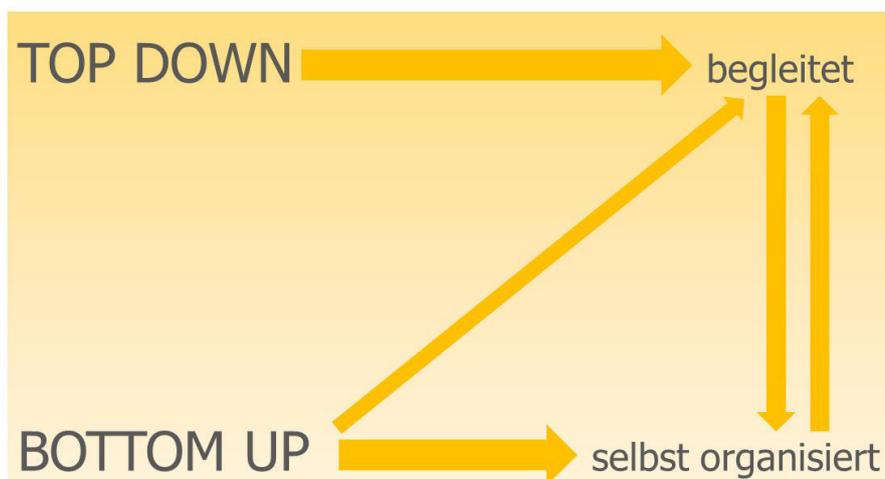
Beim Bottom-Up Ansatz hingegen werden die Ideen aus der Bevölkerung generiert.

Während die Bottom-Up Bewegungen größtenteils selbstorganisiert sind – da finden sich Menschen zusammen, die ein Thema interessiert und beginnen daran zu arbeiten – verlangt eine Top-Down Beteiligung immer eine Begleitung. Dabei definieren EntscheidungsträgerInnen den Rahmen, innerhalb dessen man sich beteiligen kann (vgl. Abbildung 3).

Top-Down und begleitet sind klassische Beteiligungsprozesse zu konkreten Aufgabenstellungen. Bürgerinitiativen

Organisation der Freiwilligenarbeit

Freiwilligenarbeit = (weitgehend) unbezahlt



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 2. Organisation der Freiwilligenarbeit

Freiwilligenarbeit



Top down und begleitet

- Beteiligungsprozesse zu konkreten Aufgabenstellungen
- Planungszellen
- Konsultationen



Bottom up und selbst organisiert

- BürgerInneninitiativen
- Interessenvertretungen (zB Radlobby, Walkspace, Leerstandsinitiativen, ...)
- Initiativen zur Aneignung von (öffentlichem) Raum
(Guerrilla Gardening, Wagenburgen, Hausbesetzungen,...)



Bottom up und begleitet

- Lokale Agendaprozesse
- Pressure groups
- Baugruppen

Abb. 3. Beispiele von Beteiligungsformaten und deren Ansätzen

oder auch Interessensvertretungen werden als Bottom-Up Prozesse definiert, z.B. die Radlobby, die sich aus dem Interesse heraus selbst organisiert hat und in der Zwischenzeit zu einer anerkannten Interessensvertretung geworden ist. Dazu zählen auch die vielen Initiativen zur Aneignung von öffentlichem Raum, wie z.B. Guerilla Gardening oder die Wagenburgen. Hausbesetzungen, die ebenfalls als selbstorganisierte Bottom-Up Bewegung definiert werden können, haben bei Stadtentwicklungsthemen zeitweise einen wesentlichen Einfluss.

Die Lokalen Agendaprozesse in Wien sind ein Beispiel dafür, dass auch Bottom-Up Prozesse begleitet werden können: Ideen, die von der Bevölkerung kommen und entwickelt werden, werden gleichzeitig von entsprechenden Institutionen begleitet und unterstützt. Die Engagierten erhalten quasi ein Backoffice, auf das sie zurückgreifen können, sie erhalten die entsprechenden Kontakte zu Politik und Entscheidungsträgern und -trägerinnen.

Teilweise erhalten Bottom-Up Initiativen eine Begleitung oder werden bis zu einem gewissen Grad institutionalisiert. Dies passiert vor allem dann, wenn der Druck auf die Politik

recht hoch wird, einen entsprechenden Rahmen zu schaffen. Ein Beispiel dafür sind etwa Baugruppen, denen – meist entstanden aus Eigeninitiative – zwischenzeitlich ein fixer Bestandteil in größeren Stadtentwicklungsgebieten eingeräumt wird.

4. Beispiele für Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung

Um einen kurzen Überblick zu geben, wo Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung stattfindet, möchte ich eine Reihe von relativ aktuellen Beispielen vorstellen:

Ottakringer Straße Neu

Es ging hierbei um eine Neuorganisation und Neugestaltung des öffentlichen Raums. Jenseits von einer reinen Informationsveranstaltung wurde eine BürgerInnenwerkstatt durchgeführt, die zwei Abende dauerte (Abbildung 4). Am ersten Abend konnten die Teilnehmenden ihre Ideen präsentieren. am zweiten Abend wurde dann unter Einbindung von Fach-



Quelle: stadmland

Abb. 4. Impressionen Werkstätten zur Ottakringer Straße

leuten in Planungsworkshops an der Neugestaltung der Straße gearbeitet. Dieser Prozess ist für mich ein typischer Fall von Freiwilligenarbeit: man nimmt sich Zeit, man engagiert sich, man „opfert“ die Abende und setzt sich für sich und für die Gemeinschaft ein. Eines ist dabei schon klar, gerade bei Stadtentwicklungsthemen geht es beim Engagement nicht nur um das Gemeinwohl, sondern da stehen durchaus Partikularinteressen im Vordergrund.

Ein wichtiger Punkt ist das Wertschätzen und das Ernstnehmen der Bevölkerung. Es sind dies die Benefits, die man bekommt, wenn man sich beteiligt oder warum man überhaupt an dieser Art der Freiwilligenarbeit teilnimmt.

Donaufeld

Ein anderes Beispiel ist die Entwicklung eines neuen Stadtteils mit mehr als 50.000 neuen Einwohnern und Einwohnerinnen im Donaufeld, Wien 21. Wir veranstalteten Runde Tische und Werkstätten zu Dichte, Freiraum, Wohnformen, boten Feldvorlesungen zu unterschiedlichen Themen an. Einige Impressionen aus den Veranstaltungen zeigt Abbildung 5. Natürlich schwimmt die Freiwilligenarbeit in die Richtung Lernprozess und persönlichem Mehrwert. Man geht

hin, man bildet sich fort, man schafft ein Bewusstsein zu dem Thema, man profitiert persönlich davon. Aber dieses Wissen wird dann wiederum an weitere Personenkreise weitergeben, wovon der Stadtentwicklungsprozess profitieren kann und ein Mehrwert für die Gemeinschaft geschaffen wird.

Ich möchte erwähnen, dass es natürlich eine besondere Schwierigkeit ist, jemanden zur Freiwilligenarbeit für einen neuen Stadtteil im positiven Sinn zu motivieren. Die künftigen Bewohnerinnen und Bewohner sind noch nicht bekannt, engagieren werden sich daher vor allem Anrainer und Anrainerinnen, die der Entwicklung kritisch gegenüber stehen.

Neu Leopoldau

Freiwilligenarbeit im Rahmen der Stadtentwicklung kann natürlich noch intensiver sein. Beim kooperativen Planungsverfahren zum alten Gaswerk, Neu Leopoldau, wurden BürgerInnenvertreter gewählt, bewusst Vertreter – da könnte man zum Thema Gender auch noch ein paar Worte verlieren – und diese Vertreter haben dann bei insgesamt zehn ganztägigen Workshops mitgearbeitet, also gemeinsam mit den Architekten und Architektinnen. Das ist schon ein sehr hoher Zeitaufwand, der hier verlangt wurde und daher nicht



Quelle: stadtland

Abb. 5. Impressionen Donaufeld

von jedem bereitgestellt werden kann. Für die Vermittlung von Transparenz und das Schaffen von Verständnis für die Stadtentwicklung ist ein solches Beteiligungsformat jedoch äußerst hilfreich.

Bürgerinitiativen, Interessensvertretungen

Bürgerinitiativen zählen zum unbegleiteten Bottom-Up Engagement. Hier schlummert eine große Kraft, die man positiv sehen kann, aber die natürlich auch sehr viel Konfliktpotential verursacht. Da es unbegleitete Prozesse sind, wird oft kein Ausgleich geschaffen, sei es inhaltlich oder von denen, die partizipieren. Dennoch: Bürgerinitiativen sind ein ganz

wichtiger Katalysator für die Stadtentwicklung, den man keinesfalls vergessen oder ausschließlich ins destruktive Eck stellen darf.

Ich hab vorher kurz die Radlobby erwähnt. Hier haben sich Radfahrbegeisterte zusammengetan, um Verbesserungen fürs Radfahren umzusetzen. Die Radlobby ist somit eine Interessensvertretung, die einerseits auf funktionierende Strukturen baut, wie Mitgliedsbeiträge und Büroinfrastruktur. Andererseits funktioniert sie aber nur, weil ganz viel Freiwilligenarbeit stattfindet. Es finden sich in den unterschiedlichen Bezirken immer Beauftragte, die das Thema vorantreiben und die sich in vielen Stunden inhaltlich und örtlich mit

dem Thema Radfahren auseinandersetzen. Dieser Teil der Freiwilligenarbeit ist mittlerweile ein wichtiger Bestandteil in der Stadtplanung geworden, der immer bedeutender wird.

Lokale Agenda 21 Wien

Ein bisschen ausführlicher möchte ich auf das Thema Lokale Agenda 21 eingehen. Den Rahmen für die Lokale Agenda hat die Stadt Wien gemeinsam mit den Bezirken geschaffen. Der erste lokale Agendaprozess Wiens startete 1998 im 9. Bezirk und basiert auf der Charta von Aalborg. Es geht um die nachhaltige Bezirksentwicklung, mit der klaren Prämisse der Themenoffenheit. Es können alle Themen, die Bezug zur nachhaltigen Stadtentwicklung aufweisen, eingebracht werden. Gewisse Schwerpunkte werden jedoch gesetzt, wie z.B. das Thema Alt und Jung, also das Thema der Generationenfrage, nachhaltige Mobilität, öffentlicher Raum und Integration. Bei der Lokalen Agenda geht es um Mitreden, Mitarbeiten und Mitgestalten. Und hier, diese drei Worte sagen schon sehr viel aus, vor allem um das Mitarbeiten. Es bedeutet, dass man sich einbringen muss, Engagement und Zeit aufwenden muss, um überhaupt mitgestalten zu können. Die Arbeit erfolgt dann in Agendagruppen, die von den einzelnen TrägerInnenbüros, den Agendabüros, begleitet werden.

Die Themen, die in der Agenda behandelt werden, sind breit gefächert. Sie reichen von klassischen Mobilitätsthemen oder der Nutzung und Gestaltung des öffentlichen Raums bis hin zur Errichtung von Denkmälern für ermordete oder vertriebene jüdische Mitbürgerinnen und Mitbürger. Man erkennt hierbei deutlich, was alles heute unter Stadtentwicklung verstanden wird.

Die Ideen kommen von der Bevölkerung. Das Agendabüro hilft bei der Umsetzung. Es ist ein hoher persönlicher Einsatz der Aktiven notwendig. Die Umsetzung der Projekte kann dann oft über längere Zeiträume dauern, nicht zuletzt auch deshalb, weil politische Verhandlungsprozesse inkludiert sind. Ich habe für 5 Jahre Agenda im 23. Bezirk überschlagsmäßig ein paar Zahlen zusammengefasst. Es sind z.B. 8.000 Stunden allein für Arbeitsgruppensitzungen zusammengekommen (vgl. Abbildung 6). Also durchaus beträchtliche Zahlen, die da aufgebracht werden.

Ein anderes Beispiel ist das Beteiligungsformat „Planungscharrette“. BürgerInnen müssen sich zumindest einen Tag lang Zeit nehmen, um gemeinsam mit der Verwaltung und Politik einen Plan auszuarbeiten und auszuverhandeln. Klassische Stadtentwicklung findet gemeinsam mit BürgerInnen statt, ohne finanziellen Ausgleich für die BürgerInnen, aller-



Quelle: stadmland

Abb. 6. Titelblatt Newsletter Agenda Liesing

dings mit dem Vorteil, dass sie z.B. die Straße, in der sie wohnen, mitgestalten können und womöglich nach dem Umbau angenehmer empfinden.

Baugruppen

Bei den Baugruppen, die in den letzten Jahren verstärkt zum Thema wurden, geht es primär darum, eigenen Wohnraum zu schaffen, den die künftigen BewohnerInnen nach ihren Bedürfnissen gestalten können.

Zwischenzeitlich hat man erkannt, dass Baugruppen in einen Stadtteil hineinwirken. Zum Beispiel das Wohnprojekt im 2. Bezirk, am Nordbahnhofgelände: aufgrund dessen, dass im Wohnprojekt auch sehr viel Freiwilligenarbeit geleistet wird, entsteht zusätzlicher Nutzen für die Umgebung. Da haben etwa BewohnerInnen ein Geschäft eröffnet, das ohne Freiwilligenarbeit ansonsten nicht vorhanden wäre. Stadtpolitik und Projektentwickler sind sich der positiven Wirkung von Baugruppen bewusst und nutzen diese als Promotoren für Stadtentwicklung: „Wir brauchen Baugruppen, damit Leben in den Stadtteil kommt.“ EntscheidungsträgerInnen ermöglichen, dass für Baugruppen ein entsprechendes Grundstück gesichert wird. Die ursprüngliche Bottom-Up Bewegung wird heute teilweise in Top-Down definierten Rahmen ermöglicht.

5. Akteure und Akteurinnen

Wer engagiert sich?

Wichtig für das Engagement ist das Interesse am Thema, und es braucht Zeit und Empowerment, um überhaupt teilnehmen zu können. Interesse bedeutet meist persönliche Betroffenheit und möglicherweise die Absicht, persönliche Vorteile zu lukrieren.

Man muss Zeit, meist Freizeit opfern und dies setzt einen gewissen ökonomischen Spielraum voraus. Und wenn man sich an intensiveren Projekten und Prozessen beteiligen will,

braucht es einen gewissen Mut, Selbstbewusstsein und Kommunikationsfähigkeit, um den ersten Schritt, sich zu beteiligen, tun zu können. Und dementsprechend setzen sich die Teilnehmenden auch zusammen.

Oft sind es Pensionisten und Pensionistinnen, BesserverdienerInnen sowie Menschen, die keine Betreuungspflichten haben, und daher mit ihrer Zeit besser jonglieren können.

Engagiert zeigt sich oft die Mehrheitsbevölkerung, sowie die männliche und gebildete Bevölkerungsschicht. Das Klischee scheint sich zu bestätigen: wer sich engagiert, ist männlich, weiß, gebildet, über 60 und meistens ein Verhinderer.

Meine Erfahrungen zeigen jedoch, dass das Spektrum der Personen, die sich freiwillig engagieren, doch deutlich bunter, kreativer und konstruktiver ist. Ich finde es wichtiger, sich weniger darüber zu beschweren, dass immer dieselben Personenkreise erreicht werden, sondern verstärkt zu überlegen, wer die schwerer zu erreichenden Gruppen sind. Und schwerer erreichbare Gruppen sind z.B. Jugendliche, weil sie sich in den Strukturen, in denen Stadtentwicklung stattfindet, recht schwer zurechtfinden. Dazu zählen ebenfalls Migranten und Migrantinnen.

Weiters sind es Menschen mit Betreuungspflichten, geringer Gebildete, sozial schwache Menschen, die sich weniger engagieren. Das hängt oft damit zusammen, dass diese stark in den Arbeitsprozessen und Versorgungsaufgaben stecken. Wir haben festgestellt, dass es eine gewisse Lücke bei Menschen zwischen 25 und 45 Jahren gibt. Es sind dies Menschen, die stark im Berufsleben stehen, die so eingedeckt sind, dass sie am Abend nicht noch zusätzliche Termine wahrnehmen können oder wollen.

Und wenn man weiß, wer die schwer aktivierbaren oder schwer erreichbaren Gruppen sind, braucht es ein spezielles Maß an Aktivierungen, an Methoden, um diese Menschen auch integrieren zu können. Ich gehe jetzt nicht auf die einzelnen Methoden ein, das würde ein eigener Vortrag werden.

Akteure und Akteurinnen

Wer engagiert sich?

Engagement braucht

Interesse



Betroffenheit
persönl. Vorteile
(polit.) Überzeugung
Reputation
Fachliches Interesse

Zeit



Freizeit
Ökonomischer
Spielraum

Empowerment



Mut
Selbstbewusstsein
Kommunikationsfähigkeit

GegnerInnen
BesitzwahrerInnen
Parteilpolitisch Aktive
Fachleute

PensionistIn
BesserverdienerIn
Keine Betreuungspflichten

Mehrheitsbevölkerung
männlich
gebildet

Abb. 5. AkteurInnen und Beweggründe für ein Engagement

Als Beispiel möchte ich die Aktivierung von Jugendlichen für das Donaufeld anführen. Hierbei haben wir auf vorhandenen Strukturen zurückgegriffen, wie Schulen und Vereine, und punktuelle, temporäre Aktionen, Veranstaltungen durchgeführt, um Jugendliche einzubinden. Engagement über einen längeren Zeitraum ist hingegen schwierig. Wenn Projekte – und viele Stadtentwicklungsprojekte tun dies – sich über 4-5 Jahre oder noch länger erstrecken, wird es für Jugendliche uninteressant. Es macht doch einen wesentlichen Unterschied, ob man 14 oder 18 Jahre alt ist.

Beim Thema MigrantInnen ist es ähnlich, auch da muss der Zugang über Vereine und MultiplikatorInnen gefunden werden. Mehrsprachigkeit ist eine gewisse Hilfe, zumindest um die erste Schwelle abzubauen, nur darf man MigrantInnen nicht unterstellen, dass sie kein Deutsch können. Man darf sie nicht auf ihre Fremdsprachigkeit reduzieren. Oder was man immer wieder feststellt, dass die Beteiligung oft bei den migrantischen Themen stecken bleibt. Die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten in klassischen Stadtentwicklungsthemen, wie die Umgestaltung einer Straße, wird dann eher schwierig.

6. Freiwilligenarbeit und fachliche Kompetenz

Ersetzt Freiwilligenarbeit die Arbeit von Fachleuten? Die Bevölkerung arbeitet Konzepte aus und was macht dann überhaupt noch die Fachplanung? BürgerInnen planen, bauen, pflanzen, etc. Was machen wir Fachleute? Wir moderieren nur noch, wir fassen das zusammen, was die Bevölkerung schreibt und sagt und verhandeln das dann noch irgendwie aus. Wo bleibt die Kreativität von uns Planungsfachleuten und braucht es diese überhaupt noch?

Als Fachmann muss ich natürlich sagen, dass es ganz klar Fachexpertisen, Fachplanungen und die professionelle Unterstützung braucht, gerade für die Umsetzung. Aber was sich schon stark geändert hat, ist, dass wir in der Zwischenzeit zusätzliche Kompetenzen brauchen. Jene Kompetenz ist gefordert, mit der wir das freiwillige Engagement also die Freiwilligenarbeit begleiten können, also z.B. den Ausgleich von Themen in den unterschiedlichen Gesellschaftsgruppen zu schaffen.

Ich verstehe die Arbeit mit der Bevölkerung als ein gegenseitiges Empowerment. Wir reden immer vom Empowerment der Bevölkerung, dass sie kommunikationsfähig wird, dass sie wissen, wie man verhandelt etc. Aber ich bin überzeugt, dass wir als Fachleute in der Arbeit mit der Bevölkerung empower werden, dass wir z.B. in der Zwischenzeit wissen, wie man mit Menschen redet, ohne in die Fachsprache zu verfallen, und dass die Qualität der Planungen und Umsetzungen besser wird.

Weiters es gibt das freiwillige Engagement von Fachleuten, aktuell etwa im Bereich der Unterstützung von Schutzsuchenden. Bei der Initiative „Raum for Refugees“, stellen Experten und Expertinnen aus dem Bereich der Raumplanung, Architektur und Kommunikation unentgeltlich ihre Qualifikation rund um das Thema Unterbringung von Menschen auf der Flucht ein.

7. Freiwilligenarbeit und öffentliche Aufgaben

Die Freiwilligenarbeit übernimmt auch Aufgaben der öffentlichen Hand. Es gibt inzwischen BürgerInnen, die z.B. Grünanlagen pflegen, Müll aufsammeln oder Straßenmöblierungen bauen. Wo beginnt das Abschieben von öffentlichen Aufgaben an die Bevölkerung? Wo passiert das aus Geldmangel? Falls die Stadt kein Geld mehr zur Pflege der Grünanlagen hat, könnte man ja zulassen, dass dies von der Freiwilligenarbeit übernommen wird.

Und ich glaube, bevor nicht der grundlegende Diskurs stattgefunden hat, was die grundlegenden Aufgaben der öffentlichen Hand sind, ist dies eine gefährliche Gratwanderung. Wesentlich ist: Die Freiwilligenarbeit muss einen zusätzlichen Nutzen und Mehrwert bringen für diejenigen, die sich beteiligen. Das heißt nämlich auch Zweck dieser Freiwilligenarbeit definieren. Wenn man z.B. das Bild von BürgerInnen und PolitikerInnen sieht, die gemeinsam in einer Straße den Müll aufsammeln, dann geht es darum, das Bewusstsein zu schaffen und anders mit dem öffentlichen Raum umzugehen. Es soll etwas in Gang gesetzt werden. Da geht es nicht darum, dass sie wöchentlich den Müll aufsammeln, sondern es geht darum, ein Zeichen zu setzen. Und das ist ein Beispiel der Definition, dass man auch weiß, warum man sich für Aufgaben engagiert, die eigentlich sonst die öffentliche Hand übernehmen soll.

8. Freiwilligenarbeit und Politik

Es gibt einige bezahlte Politiker und Politikerinnen, die ihren Arbeitsplatz in der Politik gefunden haben und es gibt Aufwandsentschädigungen für Personen, die in politischen Gremien teilnehmen.

Aber es gibt noch zahlreiche politische Tätigkeiten, bei denen sich PolitikerInnen in Arbeitsgruppen engagieren, in Diskussionsrunde teilnehmen oder bei Informationskampagnen mitmachen, die nicht entlohnt werden und gleichzeitig einen großen Einfluss auf die Stadtentwicklung haben. Man denke nur an die Hausbesuche, die von den Grünen im Vorfeld der Abstimmung zur Mariahilfer Straße gemacht wurden. Sie sind von Tür zu Tür gegangen und haben mit Menschen zum Thema Verkehrsberuhigung gesprochen, und dies überwiegend ohne finanzielle Entschädigung.

9. Conclusio

Die Stadtentwicklungsarbeit ist ohne Freiwilligenarbeit heute überhaupt nicht mehr denkbar. Sei es inhaltlich, weil es die Qualität von Planungen erhöht, oder sei es, weil es die Akzeptanz von Projekten erleichtert.

Das Engagement schafft gleichzeitig die Identifikation und Verantwortlichkeit der Bevölkerung mit Projekten und Entwicklungen, schützt den Bestand. Wenn z.B. eine Grünanlage gemeinsam mit der Bevölkerung gemacht wird, besteht eine geringere Wahrscheinlichkeit an Vandalismus.

Freiwilligenarbeit stärkt die Nachbarschaften und den sozialen Zusammenhalt. Freundeskreise werden durch das gemeinsame Engagement gebildet.

Die Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung braucht professionelle Begleitung und politische Unterstützung, ansonsten besteht die Gefahr von destruktiven Tendenzen. Wenn nicht begleitet wird, kann es zu starker Berücksichtigung von Partikularinteressen kommen.

Freiwilligenarbeit muss sich für die Engagierten lohnen. Nicht das Monetäre steht im Vordergrund, sondern Erfolgs-

erlebnisse und Wertschätzung. Freiwillige engagieren sich auch dann, wenn ihre Ideen auch nicht 1:1 umgesetzt werden. Es geht darum, dass man sie ernst nimmt und ihnen Zeit gibt, die Dinge zu diskutieren und zu erklären, warum etwas wie möglich ist. Wertschätzung ist vielleicht der entscheidende Punkt, der zur Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung beiträgt.

Kommentar von Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald zum Vortrag von Herbert Bork

Zunächst möchte ich mich ganz herzlich bei Herbert Bork für den anschaulichen und spannenden Streifzug durch die Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung bedanken.

Ich beginne meinen Kommentar mit einer leicht ironischen Anregung: Es heißt immer, man soll ehrenamtliche Tätigkeiten im Lebenslauf anführen. Offensichtlich hat freiwillige Arbeit ein gutes Image. Auf der anderen Seite hat auch ein abwechslungsreicher, gut bezahlter Job ein gutes Image.

Ich hätte daher einen einfachen Vorschlag, wie man zahlreiche Beschäftigungsverhältnisse der modernen Erwerbsarbeit (z.B. befristete Assistentenstellen an der Uni) kostenneutral attraktivieren und ihnen ein besseres Image verleihen könnte: Man müsste die Jobbeschreibung für eine Vollzeitstelle nur zweiteilen:

„Wir bieten eine 25-30 h – Anstellung mit hoher Flexibilität, vielen Gestaltungsmöglichkeiten und attraktiver, der Qualifikation entsprechender Bezahlung. Dies in Kombination mit einer abwechslungsreichen, ehrenamtlichen Tätigkeit im Bereich Bildung und Gemeinwesenarbeit – im Ausmaß von 10 bis 20 Stunden wöchentlich, bei Interesse gerne auch mehr.“

Nichtmonetäre Anreize im Erwerbsleben nennt man intrinsische Motivation. Sie ist natürlich nicht mit ehrenamtlicher Arbeit gleichzusetzen, es zeigt aber, dass die Abgrenzung nicht immer einfach ist.

Der Freiwilligenbericht 2015, von dem heute schon die Rede war, versucht eine solche Abgrenzung und Quantifizierung von Freiwilligenarbeit. Hier wird z.B. definiert, dass nicht alle unbezahlten Arbeitstätigkeiten der Freiwilligenarbeit zuzurechnen ist: So fallen etwa Kindererziehung, Haushaltsarbeit oder die Pflege eines Haushaltsmitglieds, aber auch die meisten Volontariate der so genannten „Generation Praktikum“ nicht unter Freiwilligenarbeit. Die Tätigkeit eines

Sportvereinsobmanns jedoch schon.

Das Engagement in sogenannte „bürgerschaftliche Aktivitäten und Gemeinwesen“ (zB. Stadtentwicklung, ohne politische Vertretung) ist gemäß Freiwilligenbericht einer von 13 Bereichen der „formellen Freiwilligenarbeit“. Daneben gibt es noch die informelle Freiwilligentätigkeit, die im Wesentlichen Tätigkeiten der Nachbarschaftshilfe umfasst. Die meisten Aktiven in der „formellen Freiwilligenarbeit“ gibt es im Bereich Sport (Sportvereine), gefolgt von Kunst und Kultur (u.a. Musikvereine). An dritter Stelle - ex aequo mit der Katastrophenhilfe und kirchlichen Aktivitäten - steht jedoch schon der Bereich „Gemeinwesen“. Dort engagieren sich rund 360.000 Freiwillige, etwa 4,5% der österreichischen Bevölkerung. Sie erbringen dabei fast 924.000 Arbeitsstunden pro Woche - da gehen sich schon ein paar der zuvor genannten „Planungscharetten“ aus!). Ein interessantes Detail ist, dass der Bereich „Gemeinwesen“ der am wenigsten arbeitsintensive ist: Im Schnitt bringt jeder Aktive hier 2,6 Stunden pro Woche auf. In allen anderen dokumentierten Themenbereichen sind es deutlich mehr (3,5 bis 4,5h/Woche).

Möglicherweise hängt dies damit zusammen, dass viele Freiwilligentätigkeiten in der Stadtentwicklung projektbezogen sind und mit einem zeitlich definierten Prozess zusammenfallen (Stadterneuerungsprozess, Agenda 21-Prozess u.a.). Man engagiert sich intensiv, hat aber nach Prozessende, wenn idealerweise die gesteckten Ziele erreicht sind, wieder eine Zeitlang „seine Ruhe“.

Herbert Bork nannte drei Voraussetzungen für freiwilliges Engagement in der Stadtentwicklung:

- 1) Interesse (dazu zählt auch persönliche Betroffenheit, Überzeugung, Sendungsbewusstsein),
- 2) Zeit (d.h. persönlicher Spielraum abseits von beruflichen

und familiären Verpflichtungen)

3) Empowerment (d.h. man ist in der Lage, sich Gehör zu verschaffen, oder umgekehrt, man empowert als Bürger, wie wir gerade gehört haben, die begleitenden Fachleute)

Wenn es aber auch Gott sei Dank nicht so ist, dass wir nur Donald Trumps in diesen Beteiligungsverfahren sitzen haben, also nur die über 60-jährigen, gutsituierten weißen Wutbürger, so gibt es anscheinend doch Gruppen von Personen, die wesentlich schwieriger zu erreichen sind – im Vortrag wurde es erwähnt: Jugendliche oder Personen mit Migrationshintergrund.

Nun haben wir zwei Möglichkeiten. Die eine wurde im Vortrag angesprochen: Die Inklusion dieser Gruppen mit aufsuchenden Formen, mit neuen Formen der Beteiligung, die ungemein wertvoll sind. Ich möchte dennoch hier auch eine Alternative anregen, und zwar das Recht auf Nicht-Beteiligung. Ich denke, es sollte auch die Möglichkeit geben, jemandem das Recht auf Nicht-Beteiligung zu lassen. Das sagen auch Partizipationskritiker, wie z.B. Susan Fainstein, die einfordern, für bestimmte Gruppen, die sich nicht einbringen können oder wollen, wieder verstärkt zur Anwaltsplanung (advocacy planning) zurückzukehren, bei der man versucht, stellvertretend die Interessen der Sich-Nicht-Beteiligten in den Prozess einzubringen.

Ich möchte diese zwei Möglichkeiten aber nicht gegeneinander ausspielen, vielleicht können wir in der Diskussion noch darauf eingehen, in welchen Fällen welcher Variante der Vortug zu geben ist.

Warum aber arbeitet jemand freiwillig und unbezahlt? Ich vermute drei wichtige Gründe: Erstens: es macht Freude; zweitens: es macht Sinn; drittens: es macht niemand anderen, der dafür bezahlt wird. Ich denke, alle drei Motivationen sind relevant, und gemeinsam können sie auch ein allzu großes Frustrationspotential verhindern, das es in der Freiwilligenarbeit auch gibt. Wenn die Erfolgserlebnisse ausbleiben, wenn auch die kleinste Straßenraumumgestaltung unterbleibt, weil technische Hindernisse dagegensprechen oder sich der Antrag im Bürokratiedschungel verliert, wenn man plötzlich in einer Arbeitsgruppe ab dem Moment, wo es wirklich etwas zu arbeiten gibt, allein dasitzt oder wenn man

draufkommt, dass anderswo eine vergleichbare Tätigkeit von bezahlten Kräften übernommen wird, ist die Frustrationsschwelle rasch überschritten. Deshalb bin ich auch sehr dankbar für den Hinweis auf die Abgrenzung und gleichzeitig auch wichtige Ergänzung von professioneller Begleitung und Freiwilligenarbeit in der Stadtentwicklung.

„Man muss sich Freiwilligenarbeit leisten können“ ist ein Umfrageergebnis im Freiwilligenbericht – das ist finanziell wie zeitlich gemeint. Das können nicht alle, zumindest nicht in gleich hohem Ausmaß. Gestern erst war die Meldung in den Medien, dass die Zahl der Working poor in Österreich, also jener, die trotz Erwerbsarbeit armutsgefährdet sind, 300.000 erreicht hat. Viele von ihnen leisten neben ihrer Erwerbsarbeit auch zeitintensive Familien- und Erziehungsarbeit, viele Ressourcen für externes Freiwilligenengagement bleiben da nicht.

Ich möchte am Schluss noch einmal die Brücke schlagen zu unserem ersten Egon-Matzner-Preisträger vor vier Jahren. Wolfgang Fellner hat seine preisgekrönte Dissertation über den Übergang von der „Güter- zur Aktivitäten-ökonomie“ geschrieben. Dabei geht es um die ökonomische Bedeutung von Zeit. Anstelle von „Zeit ist Geld“ sagt er: Zeit ist in erster Linie die Möglichkeit, Aktivitäten durchzuführen. In seinem Modell des Konsumentenverhaltens treffen Konsumenten nicht primär Kaufentscheidungen, sondern Zeitnutzungsentscheidungen. Die notwendigen Kaufentscheidungen ergeben sich aus der gewünschten Zeitnutzung.

Bei den zuvor genannten Working poor würde wohl eine Einkommenserhöhung sehr wohl auch zu einer Wohlfandserhöhung führen. Aber es gibt sehr viele Fälle, und da würde ich die Mehrheit der hier Anwesenden vermuten, bei denen nicht ein Mehr an Einkommen, sondern ein Mehr an verfügbarer Zeit zu einer Wohlfandserhöhung führen würde. Diese Zeit kann dann z.B. für die Vorbereitung eines Vortrags für die IFIP-Tagung außerhalb der Arbeitszeit – oder aber für freiwilliges Engagement in der Stadtentwicklung aufgewendet werden – und „bereichert“ dabei sowohl den Freiwilligen selbst, als auch die Allgemeinheit.

„Man muss sich Freiwilligenarbeit leisten können“ - ich würde als Resümee ziehen: Leisten wir uns also Freiwilligenarbeit!

Laudatio zur Verleihung des Egon-Matzner-Preises für Sozioökonomie 2016 an Miriam Rehm und Matthias Schnetzer

Wolfgang Blaas

Meine sehr geehrten Damen und Herren!

Der Egon-Matzner-Preis für Sozioökonomie ist nach dem Gründungsprofessor des damaligen Instituts und des heutigen Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien benannt. Dieser Preis wurde 2012 von Michael Getzner, dem derzeitigen Leiter des Departments für Raumplanung, ins Leben gerufen und er wird heuer schon zum fünften Mal vergeben. Prämiert werden wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten, die den Kriterien der Ausschreibung möglichst nahe kommen.

Die Entscheidung für die Preisvergabe wird durch eine internationale Jury vorbereitet, die heuer wiederum eine ganze Reihe ausgezeichnete Bewerbungen zu beurteilen hatte. Aus dem Verfahren ging als Sieger der Aufsatz von Miriam Rehm und Matthias Schnetzer hervor mit dem Titel „Vermögen und Macht: Piketty und neue Erkenntnisse aus der Haushalts- und Konsumerhebung“. Die Arbeit befasst sich mit der Verteilung von Vermögen einerseits und mit dem Zusammenhang zwischen Vermögen und Macht andererseits.

Freunde, Kollegen und Wegbegleiter von Egon Matzner werden sich daran erinnern, dass die Themen „Verteilung“ bzw. „Ungleichheit“ sowie „Macht“ und „Dominanz“ zentral für das Denken und Forschen Matzner's waren. Ich möchte daher heuer einmal von der üblichen Vorgangsweise abgehen – nämlich den Ausschreibungstext des Preises zu zitieren und die prämierte Arbeit dem gegenüberzustellen – und statt dessen einige Anmerkungen zur Kongruenz der prämierten Arbeit mit Matzner's Forschungsinteressen und wohl auch seinen persönlichen politischen Interessen machen.

Wilfried Schönback hat in seiner Würdigung des Lebenswerks von Egon Matzner darauf hingewiesen, dass Matzner in den frühen Jahren seines Berufslebens vor allem durch zwei eminente Ökonomen, zu denen er nicht nur fachliche, sondern auch persönliche Nähe pflegte, geprägt wurde, und zwar – in chronologischer Reihenfolge, durch Gunnar Myrdal einerseits und Kurt Rothschild andererseits.

Diesen beiden hervorragenden Vertretern unseres Faches gemeinsam ist, dass sie dem verengten Blick der neoklassischen Theorie kritisch gegenüber standen und – was für den Kontext der heutigen Preisverleihung besonders relevant ist – dass sie die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen im allgemeinen und Machtstrukturen im Besonderen für unverzichtbar hielten, wenn man ökonomische Entwicklungsprozesse erklären möchte.

Myrdal hatte z.B. ein groß angelegte Studie über das Rassenproblem in den USA geleitet, aus der ein Buch entstand, das dann die Grundlage war für die Abschaffung der Rassentrennung in den öffentlichen Schulen der Vereinigten Staaten.

Kurt Rothschild andererseits ist einer jener Ökonomen, an denen man beim Thema „Macht“ nicht vorbeikommt.

Er hat schon 1971 das Buch „Power in Economics“ herausgegeben, und er hat sich 2002 wieder mit der Frage beschäftigt, warum „Macht“ in einem umfassenden, wesentlichen Sinn (nicht nur etwa als Monopolmacht) in der Mainstream-Ökonomie nicht vorkommt. In diesem Aufsatz erinnert er auch daran, dass man Adam Smith ganz lesen und rezipieren muss. Denn wenn man das tut, dann kann man Adam Smith nicht auf die „invisible hand“ des Marktes reduzieren, sondern muss auch die „visible hand“ gesellschaftlicher Machtverhältnisse in die ökonomische Analyse miteinbeziehen.

Dass Egon Matzner bewusst war, wie wichtig Macht für die Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung ist – zumindest dann, wenn man keinen verengten, sondern eben einen sozioökonomischen Blick auf diese Entwicklungen hat – zeigt sich beispielsweise in seinem vorletzten Buch, das er 2002 vorgelegt hat.

In diesem Buch mit dem Titel „Monopolare Weltordnung. Zur Sozioökonomie der US-Dominanz“ hat sich Matzner mit der Frage der Auswirkungen des Zusammenbruchs der bipolaren Weltordnung auseinandergesetzt. Das Ende der Systemkonkurrenz Marktwirtschaft versus Planwirtschaft, oder Kapitalismus versus Kommunismus, symbolisiert durch den Fall der Berliner Mauer im Jahr 1989, hat den „sozioöko-

nomischen Kontext“, wie es Matzner nannte, oder auch die „Situationslogik“, innerhalb derer Wirtschaftssubjekte, aber auch Politiker handeln, grundlegend verändert. Die Systemkonkurrenz wurde abgelöst vom Standortwettbewerb, weil ja der Markt jetzt global und die Marktwirtschaft das globale Wirtschaftssystem wurde, einschließlich China.

Diese globalen Trends haben wesentliche Machtstrukturen grundlegend verändert. So wurde z.B. die Verhandlungsposition der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern geschwächt. Die jahrelange und jahrzehntelange Stagnation der Reallöhne ist nur ein Beleg dafür. Und durchaus im Zusammenhang damit stehend haben sich die Ungleichheit bei Einkommens- und Vermögensverteilungen vergrößert.

Hohe und wachsende Vermögen können aber nicht nur relativ höhere Renditen erwirtschaften und damit Ungleichheiten weiter verschärfen, sie können auch dazu eingesetzt werden, gesellschaftliche und politische Ziele zu verfolgen, und das sind in aller Regel Ziele, die den Vermögenden dienen.

Vielleicht wäre Egon Matzner entsetzt, wenn er sehen müsste,

wie sehr und wie weitgehend sich die neoliberale Situationslogik durchgesetzt hat, man denke nur etwa an die Verhandlungen Griechenlands mit der Troika. Soweit Informationen über diese Verhandlungen an die Öffentlichkeit gelangt sind, legen diese nahe, dass Griechenland so gut wie keinen Verhandlungsspielraum hatte.

Umso begrüßenswerter erscheint daher ein Beitrag wie jener von Rehm und Schnetzer, der Verteilungs- und Machtthemen aufgreift.

Die Preisträger des Egon-Matzner-Preises für Sozioökonomie 2016, Miriam Rehm und Matthias Schnetzer, sind zwei Ökonomen, die zur Zeit an der Kammer für Arbeiter und Angestellte in Wien tätig sind und sich durch ihre Publikationen, jeder für sich aber auch gemeinsam, schon einen Namen in den Wirtschaftswissenschaften gemacht haben.

Bevor die beiden Preisträger nun ihre Arbeit in ihren eigenen Worten vorstellen, darf ich sie zu mir ans Podium bitten, um den Egon Matzner-Preis für Sozioökonomie 2016 entgegenzunehmen.

Wealth Inequality and Power Imbalances: Shedding Some Heterodox Light on a Neglected Topic¹

Miriam Rehm, Matthias Schnetzer

¹ An extended version of this article was originally published as: Rehm, Miriam and Schnetzer, Matthias (2015): Property and power: lessons from Piketty and new insights from the HFCS, *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*, Vol.12 No.2, pp.204-219.

Abstract

This paper argues that the cumulative causation processes between wealth and power risk leading to an escalation of wealth inequality. We confirm with new survey data for the Eurozone Piketty's conclusions that wealth is highly concentrated and that this inequality is perpetuated through dynastic wealth. This leads to an ever-concentrating ability to shape economic and political institutions. While neoclassical economics has a blind spot where power is concerned, we discuss how heterodox approaches have attempted to conceptualize this structural power which influences the framework of economic activity. Finally, we discuss three concrete channels through which the unequal distribution of private assets may affect power relations and economic activity.

JEL classification: D31, E12, P16

Keywords: Wealth inequality, power, Piketty, Household Finance and Consumption Survey

Introduction

Thomas Piketty's work has placed the debate on distribution center stage both in mainstream neoclassical economics and in the public. Previously, the focus on distribution in the economics profession was largely a unique selling point of some heterodox schools of thinking, most notably (post-) Keynesianism and Marxism. Piketty has blazed a trail for research on distribution by showing that key premises of neoclassical economic theory regarding inequality do not hold up to empirical scrutiny.¹

Piketty has also pushed economic research further by expanding the dominating focus of distribution analysis from income to wealth. Important progress in stock-flow consistent modelling within the post-Keynesian school notwithstanding, a focus on flows rather than stocks remains prevalent both in mainstream and in heterodox theoretical approaches. It is likely that the lack of reliable empirical data has played a key role in directing research towards income, and away from wealth.

The Household Finance and Consumption Survey (HFCS) is a new data set published by the European Central Bank that provides a basis for the analysis of wealth in 17 European countries for the first time. This has widened the scope for research on wealth in Europe significantly. In particular the detailed socioeconomic information available makes it possible to paint a richer picture of the wealth distribution than Piketty's data allows him to do.

From a progressive point of view, it is imperative that research on inequality is not confined to income differentials based on the (functional and personal) income distribution. The question of power, largely neglected in neoclassical mainstream economics, cannot be broached satisfactorily in economics without an understanding of the distribution of the command over resources, that is, in a first and simplifying approximation, wealth. The ownership of wealth affects power relations and economic activity by conferring disproportionate influence on the democratic process to a very small group of actors. The political sphere, in turn, has an impact on the design of the market framework within which economic actions occur, leading to a process of cumulative causation. Piketty shares this point of view; his scientific analysis is borne by the concern for democracy.

¹ His theoretical framework remains firmly rooted in neoclassical economics, and is thus open to criticism from heterodox economics (see for example Taylor 2014).

Wealth concentration in Europe

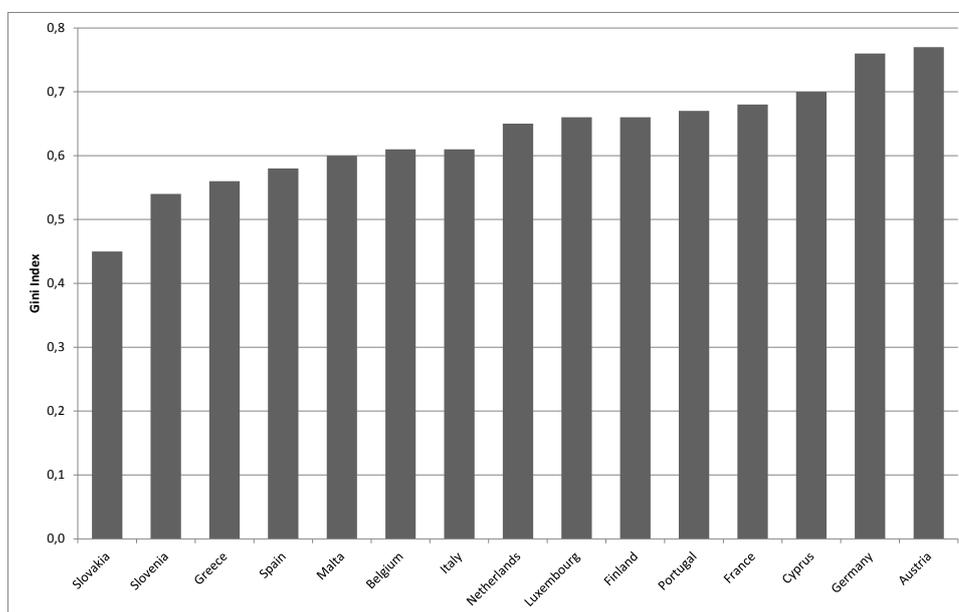
The HFCS data is categorized into household balance sheets. Assets include tangible assets, which comprise for instance the main residence, other real estate property, vehicles and shares in self-employment businesses, as well as financial assets, which contain deposits, shares, bonds and mutual funds, as well as money owed by others to the household. Liabilities consist of collateralized and non-collateralized debt.

Due to the ex-ante harmonization of the HFCS survey it is possible to compare the available data across countries. However, looking at absolute wealth levels is not particularly meaningful. This is especially the case for median wealth, but also for the mean. The reason lies in the institutional differences of national welfare systems, which affect the necessity of private households to accumulate wealth (Fessler et al. 2012): Countries with a well-functioning social housing policy or

pay-as-you-go public pension scheme tend to have lower private wealth. A more promising approach is thus the cross-country comparison of distributional aspects, for which the data is very well suited.

Figure 1 lists the countries covered by the HFCS according to their Gini coefficient of net wealth. It shows that Austria, Germany, Cyprus and France have the highest inequality. At Gini values of up to 0.77, inequality in wealth is thus much higher than income inequality for all individual countries as well as for the Eurozone as a whole. The wealthiest 10 percent of households in the Eurozone own more than 50 percent of total net worth in the HFCS data. In contrast, regarding income flows the 10 percent of households with the highest income receive roughly 31 percent of total income (ECB 2013b).

The high concentration of wealth found in the HFCS is even likely to be an underestimation of the actual wealth inequa-



Source: Sierminska and Medgyesi (2013), HFCS (ECB 2010)

Fig. 1. Gini index of wealth by country

lity. Both the willingness to participate in voluntary wealth surveys such as the HFCS at all (response rate), and to answer individual questions on wealth levels (item non-response) declines at the two tails of the wealth distribution. However, since the amount of wealth owned collectively at the lower end of the wealth distribution is negligibly small, the main cause of the distortion lies in the very high wealth levels at the top end of the distribution.²

This discrepancy between survey information and actual

² Some countries that participated in the HFCS attempted to correct for this underestimation through oversampling; however, this was not possible in all cases. The results suggest that countries that oversample achieve a partial correction of non-response bias and the low probability of very wealthy households to be drawn into the sample.

wealth is made palpable by a comparison between the HFCS data and the Forbes list of the richest people in each country (Vermeulen 2014). In Germany, the household with the highest wealth in the HFCS survey owns 76 million Euro, while the household with the lowest wealth out of the 52 Germans covered by the Forbes list has 818 million Euro. In Austria, the gap is even more dramatic. It spans from 22 million (HFCS) to 1,560 million Euro (Forbes).

For this reason, Piketty prefers administrative data on wealth, usually gathered through estate or wealth taxation. These capture the entire distribution of wealth much better, despite problems relating to tax avoidance and evasion as well as exceptions in the legal definition of the tax base, which often differs from an economic or accounting-based definition of wealth.

Piketty's administrative sources also suggest underreporting of large fortunes in the HFCS. According to Piketty's data, the top 1 percent in France owns roughly 24 percent of total wealth (Piketty 2014), whereas the HFCS data yields 18 percent for that value. It is thus very likely that the inequality registered in the HFCS underestimates the actual level of wealth inequality. This should be borne in mind in the interpretation of results found from survey information on wealth, and the HFCS data in particular.

This distortion can be partially corrected for by exploiting the statistical regularity that top wealth levels are distributed according to a Pareto distribution (Vermeulen 2014, Eckerstorfer et al. 2015). However, even these estimates may not fully capture the extent to which wealth inequality is understated by the HFCS data: Even at the upper limit of the range given by Vermeulen's estimates, the share of France's top 1 percent does not reach the 24 percent reported in Piketty's administrative data.

On the whole, the findings from the first wave of the HFCS on wealth inequality clearly support Piketty's conclusion: Wealth is extremely strongly concentrated in European high income countries. The HFCS data allows extending this finding to 15 further countries of the Eurozone.

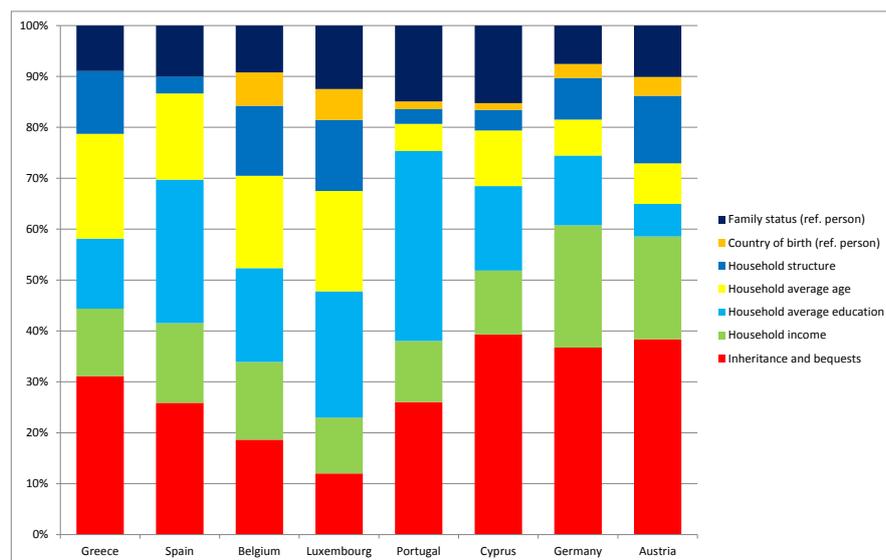
Inheritances

One of Piketty's main concerns is the role of inheritances in the rising concentration of wealth. He argues that at the beginning of the 21st century, large fortunes are much more likely to arise from inheritance than from work. This is comparable to the situation in the 19th century, when substantial inheritances paved the way to a much higher living standard than labor income ever could.

Piketty's conclusions regarding inheritances are based on data gathered painstakingly from French administrative archives on estate taxes and probate records established in the wake of the French revolution. Unfortunately, this also means that the results are not easily replicable for other European countries. Here, again, the HFCS can fill in the picture, albeit at the cost of underestimating inequality since survey information on past events such as inheritances is particularly prone to underreporting.

The HFCS can be used to estimate the effect of different explanatory factors on wealth inequality, as a first approach to disentangling the two possible sources of this inequality – savings out of income versus inheritances. Leitner (2015) applies the Shapley value approach to decomposition for selected HFCS countries. In this analysis, inheritances make up for roughly a third of the predicted inequality of gross wealth, which is by far the largest single factor, on average for all the countries covered (see Figure 3). In contrast, the contribution from differences in gross household income amounts to about 10 percent. While there are some differences between countries in the individual factors, these should not be overstated. With the exception of education in Spain, Portugal and Luxembourg, inheritances are the single most important factor contributing to the inequality in gross wealth in all countries studied.

Thus, as Leitner (2015: 21) concludes, “[w]hether or not a person is born into a wealthy and educated family and thus inherits assets determines to a considerable extent whether he or she will make a fortune”. These findings from the HFCS thus confirm Piketty's conclusions from his outstanding data on inheritances: Inheritances are crucial for wealth inequality in Europe. As Piketty stresses, this is linked to questions of equality of opportunity and thus the legitimization of the political and economic system. We turn to this question next.



Source: Leitner (2015), HFCS (ECB 2010)

Note: Countries sorted by Gini coefficient for gross wealth.

Fig. 2. Relative contribution to income inequality (% of predicted Gini coefficient)

Wealth inequality and power relations

Wealth inequality has important implications for many facets of the economy and society, which is strongly linked to the question of power. However, this topic is typically neglected in mainstream economics. References to power are mostly restricted to monopoly power or bargaining power in goods and labor markets which are seen as deviations from perfect competition.

By implication, this could lead to the view that the state of perfect competition is a situation free of power influence (Kalmbach 2008). In fact, general equilibrium theory obviates the consideration of power. A renowned contribution to show the irrelevance of power relations is Böhm-Bawerk's (1914) paper "Power or Economic Law?". The Austrian economist questions the possibility of power relations that prevent economic laws to determine prices and the allocation of goods in a long-term perspective. Böhm-Bawerk was of the opinion that the economic forces of marginal productivity will generally prevail (Berger and Nutzinger 2008). Although the perspective of Böhm-Bawerk's contribution was not focused on power in general, power relations did not play a major role in mainstream economic theory after the so-called marginal revolution (Dürmeier 2008).

There are multitudinous explanations for this blind spot in mainstream economic theory. One reason is the contradiction between neoclassical methodological individualism versus the wider perspective of societal classes, which is required for analyzing power. This broader perspective, taken by classical economics, invariably entailed the consideration of political and economic conflicts and questions of power relations. However, neoclassical economics focused on utility-maximizing, summable individuals, with the effect that the microfoundations of macroeconomics deflate the relevance of unbalanced power relations or unequal power blocs in a society.

Another explanation of the absence of power in mainstream economic theory relates to the self-perception of neoclassical economics as an exact science with a physics-inspired methodology (Mirowski 1989, Rothschild 2002). The empirical realist ontology of mainstream economics limits the consideration of real-world economic issues such as power relations (Palermo 2007). The omission of power in economic theory is thus linked to the fear of loss of precision and the looming contamination of the pure science through less exact topics that are hard to quantify.

Power is a notoriously nebulous concept that is hard to pin down. While political and sociological approaches to power have been taken up and extended in heterodox economics, the focus is restricted to intentional behavior in the relations between more and less powerful individuals (relational power). However, in the application to wealth inequality, structural power is important. Dutt (2015) argues that the definition of power can be broadened in the optimization approach by considering purposive action to change the "rules of the game". The concept of structural power entails the possibility to shape the framework in which political institutions, economic subjects, scientists, or the media operate. Structural power

also comprises setting the public agenda and influencing the norms of discussion, that is, which topics are "open" to debate and which are off-limits. The aim of structural power is to maintain the prevailing power relations.

We briefly discuss three aspects of how the unequal wealth distribution may affect power relations and economic activity. Since an exhaustive discussion of inequality and power is beyond the scope of this paper, we confine ourselves to, first, wealth inequality and the participation in political decision making processes, second, the concentration of the means of production and corporate power, and third, the discrepancy between private wealth and public debt as a source of power.

Regarding the first aspect, the connection between wealth inequality and political power, there is a distinct dearth of empirical work. This is likely to be due to the lack of wealth data on the one hand, and to the difficulty in quantifying power on the other hand. An important exception is Page et al. (2013) who gathered data on wealthy Americans in order to study the differences between their political preferences and those of the general public. They find a remarkable consistency between the preferences of the wealthy and actual policies. However, most work focuses only on income inequality. Gilens and Page (2014: 564) show that income elites and organized groups representing business interests have substantial impact on policy making in the US, while "mass-based interest groups and average citizens have little or no independent influence". Bonica et al. (2013) analyze the relation between US voter turnout and household income and reveal a distinct positive correlation. Duca and Saving (2014) document the existence of long-run, bi-directional feedback effects between income inequality and political polarization.

Regarding the second aspect, the concentration of certain wealth components like business wealth also implies the concentration of corporate power. While concentration and centralization are systemic characteristics of capitalism, corporate power can have a decisive impact on how society functions and is highly relevant for questions of political economy. Harvey (2014) thus does not limit the consequences of corporate capital concentration and monopolistic tendencies to market pricing effects. He argues that the historical process of commodification is the result of the rent-seeking motive and monopolistic preferences of capital owners (see also Crouch 2004). Commodification is an expression of changing power relations in a society since corporations enforce the private (and in the best case monopolistic) production of hitherto public goods.

The third aspect briefly discussed here is the discrepancy between private and public wealth. While public wealth still played an important role in the post-World War II era, privatizations and deregulation have been eroding it for decades. The mirror image of this decline is the ascension of private wealth since the 1970s (Piketty 2014). This development has been accelerated by the financial and economic crisis since 2007. On the one hand, public means were used to restore private wealth through bailouts of corporations mainly in the financial sector in some European countries. On the other hand, budgets came under further pressure from automatic stabilizers reacting to the recession. While public debt rose dramatically as a consequence, public wealth was not expan-

ded simultaneously. This alters the balance of power in favor of private corporations and wealthy individuals in the context of private-public partnerships and donation-funded public services. The preferences of democratically legitimated institutions thus, at the very least, need to be aligned with those of the wealthy elite.

Conclusion

This paper argued that wealth inequality is a key topic for future research in heterodox economics, because it allows addressing the question of power. In our view, the cumulative causation processes between the command over resources and the ability to structurally shape the economic and social framework is of pivotal importance for a progressive understanding of economics.

Two recent developments give a new impetus to this area of research: Piketty's success has sensitized both mainstream economics and the public to issues of distribution, and new data published by the European Central Bank, the Household Finance and Consumption Survey (HFCS), makes it possible to paint a richer picture of the wealth distribution in the Eurozone.

The cumulative causation processes inherent in wealth accumulation run the risk of leading to an escalation of wealth inequality. On the one hand, as documented convincingly by Piketty, large fortunes reap higher returns, and are perpetuated as dynastic wealth. On the other hand, very large fortunes may exert power by influencing the institutions governing economic and political decision making.

The question of power is inextricably interlinked with wealth inequality, and their interplay offers many interesting open questions for heterodox economics, both in theoretical and in empirical work. For instance, theoretical questions around the macroeconomic effects of wealth inequality beyond debt leverage and consumption out of wealth remain under-addressed, as well as issues regarding the accumulation of wealth at different positions in the wealth and income distribution. Given the manifold open questions, the new data and the renewed interest in questions of distribution by the public and by parts of mainstream economics, we believe that there is an optimistic perspective for future inequality research in Europe.

References

- Berger, J. and H.G. Nutzinger (2008): Zum Verhältnis von "Macht" und "ökonomischem Gesetz". In: *Ökonomie und Gesellschaft*, Jahrbuch 21. Metropolis Verlag, Marburg.
- Böhm-Bawerk, E. (1914): *Macht oder ökonomisches Gesetz?* Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Bd. 23, Wien.
- Bonica, A., N. McCarty, K.T. Poole, and H. Rosenthal (2013): Why Hasn't Democracy Slowed Rising Inequality? *Journal of Economic Perspectives* 27(3), 103-24.
- Crouch, C. (2004): *Post-Democracy*. John Wiley & Sons, Hoboken.
- Duca, J.V. and J.L. Saving (2014): *Income Inequality and Political Polarization: Time Series Evidence Over Nine Decades*. Federal Reserve Bank of Dallas Research Department, Working Paper 1408.
- Dürmeier, T. (2008): Die asymmetrische Geschichte der Kategorie Macht in der Ökonomie. In: *Ökonomie und Gesellschaft*, Jahrbuch 21. Metropolis Verlag, Marburg.
- Dutt, A.K. (2015): Uncertainty, power, institutions, and crisis: implications for economic analysis and the future of capitalism. *Review of Keynesian Economics* 3(1), 9-28.
- Eckerstorfer, P., J. Halak, J. Kapeller, B. Schütz, F. Springholz and R. Wildauer (2015): Correcting for the missing rich: An application to wealth survey data. *Review of Income and Wealth*, early view Mar 2015.
- European Central Bank (ECB) (2010): *Household Finance and Consumption Survey (HFCS)*.
- European Central Bank (ECB) (2013a): *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey. Methodological report for the first wave*. ECB Statistics Paper Series No 1/ April 2013.
- European Central Bank (ECB) (2013b): *The Eurosystem Household Finance and Consumption Survey. Results from the first wave*. ECB Statistics Paper Series No 2/April 2013.
- Fessler, P., Mooslechner, P., Schürz, M. (2012): Household Finance and Consumption Survey des Eurosystems 2010: Erste Ergebnisse für Österreich, in: *Geldpolitik und Wirtschaft*, Q3, 26-67.
- Gilens, M. and B.I. Page (2014): Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens. *Perspectives on Politics* 12(3), 564-581.
- Harvey, D. (2014): *Seventeen Contradictions and the End of Capitalism*. Profile Books.
- Kalmbach, P. (2008): Anmerkungen zum Verhältnis von Macht und ökonomischem Gesetz. In: *Ökonomie und Gesellschaft*, Jahrbuch 21. Metropolis Verlag, Marburg.
- Leitner, S. (2015): Drivers of wealth inequality in Euro area countries. AK Working Paper Series Nr. 137 (Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft), 1-25.
- Mirowski, P. (1989): *More Heat than Light: Economics as Social Physics, Physics as Nature's Economics*. Cambridge University Press.
- Page, B.I., L.M. Bartels, and J. Seawright (2013): Democracy and the Policy Preferences of Wealthy Americans. *Perspectives on Politics* 11 (1), 51-73.
- Palermo, G. (2007): The ontology of economic power in capitalism: mainstream economics and Marx. *Cambridge Journal of Economics* 31, 539-561.
- Piketty, T. (2014): *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.
- Rothschild, K. W. (2002): The absence of power in contemporary economic theory. *Journal of Socio-Economics* 31 (5), 433-442.
- Sierminska, E., Medgyesi, M. (2013): The distribution of wealth between households, European Commission Research Note 11.

Taylor, L. (2014): The Triumph of the Rentier? Thomas Piketty vs. Luigi Pasinetti and John Maynard Keynes. The Institute Blog, Institute for New Economic Thinking, <http://inet.economics.org/sites/inet.civicaactions.net/files/Lance%20Taylor-Piketty%20Paper.pdf>.

Vermeulen, Philip (2014): How fat is the top tail of the wealth distribution? European Central Bank Working Paper 1692, July.

Fotos zur IFIP-Jahrestagung 2016

Fotos:
IFIP, TU Wien, 2016 (Grazia Bonvissuto, Wilfried Schönböck)





Michael Getzner



Astrid Pennerstorfer



Wilfried Schönback



Olivia Rauscher



Leonhard Plank



Erika Winkler



Sibylla Zech



Herbert Bork



Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald



Wolfgang Blaas



Das gut gelaunte und interessierte Publikum



Die Verleihung des Egon-Matzner Preises an Miriam Rehm und Matthias Schnetzer



Wolfgang Blaas, Matthias Schnetzer, Miriam Rehm, Gabriele Matzner-Holzer



Ausklang der Festveranstaltung



Herausforderungen und Lösungen bei der Errichtung grenzüberschreitender Infrastruktur am Beispiel des Straßenbahnbaus Straßburg – Kehl

Isaak Granzer

Abstract

Lokale, grenzüberschreitende Stadtentwicklungs- und Infrastrukturprojekte gewinnen im vereinten Europa immer mehr an Bedeutung. Dieser Aufsatz beschäftigt sich anhand des Beispiels der Straßenbahnlinie von Straßburg (F) nach Kehl (D) mit Problematiken und Lösungsansätzen bei Errichtung grenzüberschreitender Infrastruktur. Die sich zurzeit in Bau befindliche, 3,9 km lange Strecke durchquert ein grenzüberschreitendes Stadtentwicklungsgebiet und wird 2017/2018 eröffnet. Ausgehend von einem Überblick über die bisherige Zusammenarbeit beider Städte werden planerische und rechtliche Besonderheiten, welche sich bei der Planung ergeben, herausgestrichen, als auch politische (das Feld der „kommunalen Außenpolitik“) und finanzielle Aspekte gezeigt. Dabei zeigt sich, dass unterschiedliche Rechtsvorschriften nicht nur hinderlich, sondern manchmal auch nützlich sind, da die Aufgabenträger die jeweils für sie vorteilhaftere Rechtslage nutzen können – wie bei der Vergabe von Bauleistungen.

1. Einleitung

Das Überschreiten einer Staatsgrenze ist heute für viele Menschen alltäglich, sei es auf dem Weg zur Arbeit, zur Ausbildung oder zum Einkaufen. Durch die zunehmende europäische Integration und dem Zusammenwachsen ehemals verfeindeter Länder rücken Grenzen immer mehr in den Hintergrund und sind im Alltagsleben nahezu unsichtbar geworden.

In diesem Umfeld wird auch die politische Zusammenarbeit immer enger – nicht nur im Bereich der Außenpolitik auf Ebene der Nationalstaaten, sondern auch lokal und regional wird zunehmend grenzüberschreitend agiert. Dies stellt auch die Planung vor geänderte Herausforderungen: Nicht nur Menschen- und Warenströme ändern sich, auch Akteurinnen und Akteure müssen zunehmend grenzüberschreitend mitgedacht werden. Denn obwohl Grenzen im täglichen Leben oft kaum mehr zu bemerken sind, gibt es sie noch, und mit ihnen unterschiedlichen Strukturen und Rechtsvorschriften auf beiden Seiten.

In diesem Artikel soll anhand eines konkreten Infrastrukturprojekts im Rahmen der grenzüberschreitenden Stadtentwicklung gezeigt werden, wie Planung in Grenzregio-

nen ablaufen kann und was eine Staatsgrenze in der Praxis ausmacht: Unter welchen Rahmenbedingungen wird ein grenzüberschreitendes Infrastrukturprojekt auf lokaler Ebene umgesetzt? Welche Herausforderungen ergeben sich bei der Umsetzung?

Das untersuchte Projekt ist die Verlängerung der Straßenbahnlinie D von Straßburg durch ein grenzüberschreitendes Stadtentwicklungsgebiet ins deutsche Kehl. Der Fokus der Untersuchung liegt auf folgenden Aspekten:

- Wie ist das Verhältnis zwischen der großen Stadt (Straßburg) und der kleinen Nachbarstadt (Kehl) und welchen Einfluss hat die Staatsgrenze – worin besteht der Unterschied zum Verhältnis zwischen französischen Gemeinden?
- Wie schauen die Kriterien für die Finanzierung des Projekts aus Sicht beider aus: Wie groß ist die Nachfrage? Wie ist der Nutzen verteilt und wie werden die Kosten dem Nutzen gegenübergestellt? Was erwartet man sich durch die Verbindung durch die Straßenbahn?
- Wie hat man sich finanziell arrangiert? Deckt sich die finanzielle Lastenverteilung mit der (prognostizierten) Nachfrage?

Die Arbeit basiert zu einem großen Teil auf Literaturstudium und Untersuchung vorliegender Unterlagen (Gemeinderatsvorlagen, rechtliche Grundlagen, Projektunterlagen). Ergänzt wurden diese durch mündliche und schriftliche Auskünfte von Personen aus der Verwaltung vor Ort.

2. Ausgangssituation

Räumlicher Betrachtungspunkt dieser Untersuchung ist das Grenzgebiet zwischen der französischen Stadt Straßburg (frz. *Strasbourg*) im Elsass und der deutschen Stadt Kehl in Baden-Württemberg. Während Straßburg durch den Sitz europäischer Institutionen als „zweite europäische Hauptstadt“ bekannt ist, ist Kehl als Grenzstadt am Rande der Bundesrepublik Deutschland international wenig geläufig.

Demographischer Überblick

Mit einer Bevölkerung von 275 718 Einwohnerinnen und Einwohnern (2013) ist Straßburg die siebtgrößte Stadt in Frankreich (INSEE 2016b). Betrachtet man die Agglomeration auf französischem Staatsgebiet (frz. *aire urbaine*, statistische Einteilung), dann bewohnen Straßburg und seine unmittelbare Umgebung 773 447 Einwohnerinnen und Einwohner (2013) (INSEE 2016a). Als Hauptstadt der Region *Grand Est* und Hauptort des Départements *Bas-Rhin* (dt. Niederrhein) hat die Stadt viele Zentrumsfunktionen.

Straßburg ist mit 27 umgebenden Gemeinden in einem Gemeindeverband im Form der Eurometropole Straßburg (frz. *Eurométropole de Strasbourg*, kurz EMS)¹ organisiert: Diese übernimmt die Verwaltungs- und Versorgungsaufgaben aller Mitglieder, darunter auch die Raumplanung und ist Aufgabenträger für den öffentlichen Verkehr. In diesem Artikel werden in weiterer Folge der Einfachheit halber Straßburg und die EMS synonym verwendet, sofern nicht explizit anders angegeben.

Getrennt durch den Rhein befindet sich auf dem gegenüberliegenden Ufer die deutsche Stadt Kehl: Mit einer Bevölkerung (2015) von 35 032 Einwohnerinnen und Einwohnern (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2016) ist Kehl deutlich kleiner. Kehl ist Teil des Landkreises Ortenaukreis des Bundeslandes Baden-Württemberg.

Grenzverkehr

Der Grenzverkehr zwischen Straßburg und Kehl hat unter den französischen Grenzregionen eine Sonderstellung: In anderen Grenzregionen am Rhein und an der Grenze zu Belgien stellen Grenzgängerinnen und Grenzgänger (Personen, die in einem anderen Land beschäftigt sind als sie wohnen und dazwischen pendeln) die größten Verursacher des Grenzverkehrs dar, hier sind es *loisirs*, also Freizeitbeschäftigungen (MOT-AEBK 2006). Auf der einen Seite lockt das reichhaltige Kulturangebot Straßburgs, auf der anderen Seite ist Kehl für die grenznahe französische Bevölkerung aufgrund von Freizeitangeboten wie das Freibad, vor allem

aber auch wegen der Einkaufsmöglichkeiten interessant: Mehr als 40 % des Umsatzes in der Kehler Innenstadt werden von französischen Kundinnen und Kunden aufgebracht (Stadt Kehl 2013b, S. 111). Dies lässt sich aus Unterschieden in Preisniveau (in Frankreich höher) und Kaufkraft (in Frankreich niedriger) erklären.

Ungeachtet dessen gibt es in beiden Städten Grenzgängerinnen und Grenzgänger, ca. 20 % der Beschäftigten in Kehl kommen aus Straßburg (Auskunft Stadt Kehl, Annette Lipowsky, Juli 2014). Straßburg als funktionales Zentrum der Region ist z.B. als Universitätsstandort von Bedeutung, aber auch der Sitz europäischer Institutionen strahlt nach Kehl aus: Kehler Hotels gelten an Sitzungstagen des Europäischen Parlaments als besonders gut ausgelastet.

Täglich sind ungefähr 25 000 Fahrzeuge im Ballungsraum zwischen Straßburg und Kehl unterwegs, dazu kommen über 5 000 Fahrgäste im öffentlichen Verkehr (Stadtgemeinschaft Straßburg 2013).

3. Historische Rahmenbedingungen

Zum besseren Verständnis der Situation und der Schwierigkeiten von grenzüberschreitenden Entwicklungen speziell in diesem Gebiet scheint es notwendig, kurz auf die historische Beziehung der beiden Nachbarstädte einzugehen.

Straßburg und Kehl wurden in den vergangenen Jahrhunderten sehr stark von ihrer Grenzlage zwischen Deutschland und Frankreich geprägt. Aufgrund der strategisch wichtigen Lage am Rhein und der Rohstoffvorkommen war Elsass oft umkämpft, die staatliche Zugehörigkeit beider Städte verschob sich häufig. Die elsässische Bevölkerung kämpfte deshalb in verschiedenen Kriegen immer wieder nacheinander auf unterschiedlichen Seiten: Das eine Mal für Frankreich, das andere Mal für Deutschland.

Dies führte auch dazu, dass mangels geeigneter eigener politischer bzw. administrativer Strukturen eine Festigung der elsässischen Identität schwer war, auch wenn sich seit dem Mittelalter eine kulturelle Eigenständigkeit, die dem deutschen Sprach- und Kulturraum zugehörig ist, bildete. Zusätzlich wurde seit der Zeit Napoleons die Französisierung des Elsass immer wieder – mit unterschiedlichem Druck – vorangetrieben. Autonomiebewegungen wurden niedergeschlagen, teilweise wohlwollend, teilweise aufgezwungen arrangierte sich die Bevölkerung mit der neuen, französischen Sprache und Kultur, die eigenen Traditionen rückten in Vergessenheit. Durch die Gebietsreform zur Neuordnung der französischen Regionen Anfang 2016 verlor Elsass durch die Zusammenlegung mit den Regionen *Champagne-Ardenne* und *Lorraine* (Lothringen) seine eigene administrative Einheit (die gleichnamige Region *Alsace*). Im Vorfeld dazu gab es besonders aus dem Elsass Proteste (Nückles 2014).

Straßburg war im zweiten Weltkrieg vom Deutschen Reich de facto annektiert und wechselte das letzte Mal Ende des zweiten Weltkriegs 1944 seine staatliche Zugehörigkeit zu Frankreich. Nach der Befreiung wurde die französische Sprache wieder „von oben“ aufgezwungen, viele Elsässerinnen und Elsässer passten sich dennoch gerne an – man wollte

1 Bis Anfang 2015 waren diese Gemeinden in der Stadtgemeinschaft Straßburg (frz. *Communauté urbaine de Strasbourg*, kurz CUS) organisiert, welche zu einer Metropole umgewandelt wurde.

sich von der „Ersünde“, der deutsch(sprachig)en Geschichte, trennen. So blieb die eigene Identität ein Tabu, dies hätte sich sogar in der Architektur widerspiegeln sollen: Monumentalbauten mit kaiserlich-deutscher Architektur wie der ehemalige Kaiserpalast, der heutige *Palais du Rhin*, hätten in den 1950er-Jahren abgetragen und durch Verwaltungsgebäude französischen Stils (Wittmann 2009, S. 307) ersetzt werden sollen. Der Rhein entwickelte sich nicht nur zur Staats-, sondern auch zur Kulturgrenze (Vogler 2012).

Kehl, vom französischen Festungsbaumeister Vauban im dreißigjährigen Krieg zur Festung ausgebaut, war als strategisch wichtiger Punkt vor Straßburg auch immer wieder umkämpft. Die Zugehörigkeit zum deutschen Baden wurde mehrfach unterbrochen. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Kehl 1945 von französischen Truppen annektiert. Erst 1949 bis 1953 wurde die Stadt an Deutschland schrittweise zurückgegeben.

Die wechselhafte Geschichte des Elsass – hin und her gerissen zwischen zwei Nationen –, unter der die eigene Identität litt, macht transnationale Beziehungen nicht einfacher. Zwar besann man sich in den vergangenen Jahrzehnten wieder der elsässischen Kultur und der Zweisprachigkeit, doch durch die Französisierung können heute viele junge Elsässerinnen und Elsässer kein Deutsch.

Mit der fortschreitenden europäischen Integration stehen sich – trotz aller historischer Lasten – die beiden Städte so nahe wie schon lange nicht mehr: Seit Ende der 1980er-Jahre gibt es eine verstärkte politische und funktionale Zusammenarbeit beider Städte auf kommunaler Ebene, unterhalb der Schwelle der Außenpolitik und internationaler Beziehungen

(Stadt Kehl 2013b). Seither wurde eine Vielzahl an Projekten und Initiativen in verschiedenen Bereichen gemeinsam umgesetzt. Die Palette der Themenbereiche reicht hierbei von Tourismus, Freizeit, Arbeitsmarkt, Bildung über Kooperationen im Bereich Feuerwehr und Sicherheit bis zur gemeinsamen Raumentwicklung.

4. Straßburg wendet sich dem Rhein zu

Ursprünglich entwickelte sich die Stadt Straßburg um den Fluss Ill herum. Die Stadt wuchs von dort Richtung Norden, Westen und Süden, aber immer abgewandt zum Rhein. Dies hatte mehrere Gründe: Bis zur Rheinregulierung im 19. Jahrhundert war das Gebiet häufig überflutet und somit nicht bewohnbar. Später befanden sich dort Verteidigungsanlagen bzw. der Straßburger Rheinhafen, der mit seinen Einrichtungen einen großen Teil des Ufers in Anspruch nahm. Auch militärstrategische Erwägungen sprachen gegen eine Entwicklung Richtung Osten (Klotz 2012).

Das Zentrum Kehls liegt räumlich näher am Rhein, aber auch hier wurden flussnahe Flächen für militärische Zwecke genutzt, sodass die Stadt kein „Gesicht“ zum Fluss entwickelte. Mit dem Wegfall der Grenz- und Zollkontrollen durch die Einführung des Schengener Abkommens 1995 wurden viele Flächen des Hafengebiets frei, die nicht mehr benötigt wurden. Auch viele Brachflächen zwischen dem nahen Stadtzentrum und dem Rhein gelangten damit in den Fokus der Stadtplanung: Die Öffnung zum Rhein wurde nach und nach zu einem Projekt für die Stadtentwicklung Straßburgs.



Quelle: Stadtgemeinschaft Straßburg 2014c

Abb. 1. Übersicht „Deux Rives“ mit Musterbebauung, im unteren Teil ist am Rhein der Garten der zwei Ufer und die Passerelle des Deux Rives erkennbar

Garten der Zwei Ufer

Auf einem Teil dieser Brachflächen im ehemaligen Hafengebiet wurde als erstes, größeres grenzüberschreitendes Projekt der Garten der zwei Ufer (frz. *Jardin des Deux Rives*) angelegt. Dieser entstand zur (baden-württembergischen) Landesgartenschau 2004, die gemeinsam mit Straßburg grenzüberschreitend ausgetragen wurde. Als „Leuchtturmprojekt“ wurde in dem Bereich eine Fuß- und Radverkehrsbrücke über den Rhein realisiert, die *Passerelle des Deux Rives*. Diese wird seither besonders von politischer Seite gerne als „Symbol der europäischen Einigung“ gepriesen (Bundesregierung 2009) – wie auch beim NATO-Gipfel 2009, bei welchem der abschließende Fototermin auf der Brücke stattfand.

Stadtachse Straßburg-Kehl

Ab 2003 startete die damalige Stadtgemeinschaft Straßburg (CUS) städtebauliche Wettbewerbe für das Gebiet zwischen Zentrum und Rhein. Die „Stadtachse Straßburg-Kehl“ (auch Heyritz-Kehl genannt) wurde vor allem auf Straßburger Seite vorangetrieben, die zentrumsnahen Flächen sind bereits bebaut. Für die Flächen auf dem Gebiet des ehemaligen Hafens, nun benannt „*Deux Rives*“ („Zwei Ufer“), begann 2010 die

Entwicklung eines städtebaulichen Rahmenplans („*Schéma Directeur Deux Rives*“, vgl. *Abbildung 1*) Hier entstehen mehrere Quartiere mit unterschiedlichen Nutzungsschwerpunkten, darunter auch ein Bildungs- und ein Spitalskomplex. Die vorhandenen Wohnstrukturen im Bereich *Port du Rhin* sollen integriert (und aufgewertet) werden. Insgesamt umfasst das Gebiet eine Fläche von 74 ha (Stadtgemeinschaft Straßburg 2014c).

Für den östlichsten Teil dieser Achse, „*Rives du Rhin*“ (Ufer des Rheins), das sind die ehemaligen Zollareale auf beiden Uferseiten sowie die angrenzenden Brachflächen, wurde die Entwicklung gemeinsam mit der Stadt Kehl in Angriff genommen. Dazu wurde im Jahr 2012 ein internationaler städtebaulicher Wettbewerb unter dem Titel „Grenzen überwinden – Stadträume gewinnen“ lanciert. Der Wettbewerb wurde nach deutschem Recht durchgeführt, da hierbei Elemente aus mehreren Preisträgerentwürfen ausgewählt werden können. Bei einer Auslobung nach französischem Recht wäre nur die Umsetzung eines Siegerentwurfs möglich gewesen. Anfang 2013 wurden die Ergebnisse präsentiert: Zwei erste Plätze wurden an die Büros IN Architects Urbanists und Kleyer-Koblitz-Letzel-Freivogel vergeben, zusätzlich zu den ersten vier Plätzen erfolgte ein Ankauf. Basierend auf diesen



Quelle: Eigene Darstellung

Abb. 2. Die neue Straßenbahn in Straßburg im Stadtzentrum. Beachtenswert die Ausgestaltung: Nahtlose Integration der Trasse in das Stadtbild durch sorgfältige Oberflächengestaltung, wenig Barrieren und unauffälliger Fahrleitung sowie modern gestaltete Fahrzeuge.

Entwürfen werden bzw. wurden in weiterer Folge mit Abstimmung der Stadtplanungsabteilungen beider Städte konkrete Bebauungspläne für beide Uferseiten ausgearbeitet.

5. Die Straßenbahn nach Kehl

Diese neuen Quartiere sollen auch eine hochrangige öffentliche Verkehrserschließung erhalten. Dazu wurde die Verlängerung der Straßburger Straßenbahnlinie D beschlossen, welche sich seit April 2014 in Bau befindet (Stadt Kehl 2016). Diese soll nicht nur die Stadtentwicklungsgebiete erschließen, sondern auch eine Verbindung zwischen Straßburg und Kehl herstellen.

Straßenbahn Straßburg

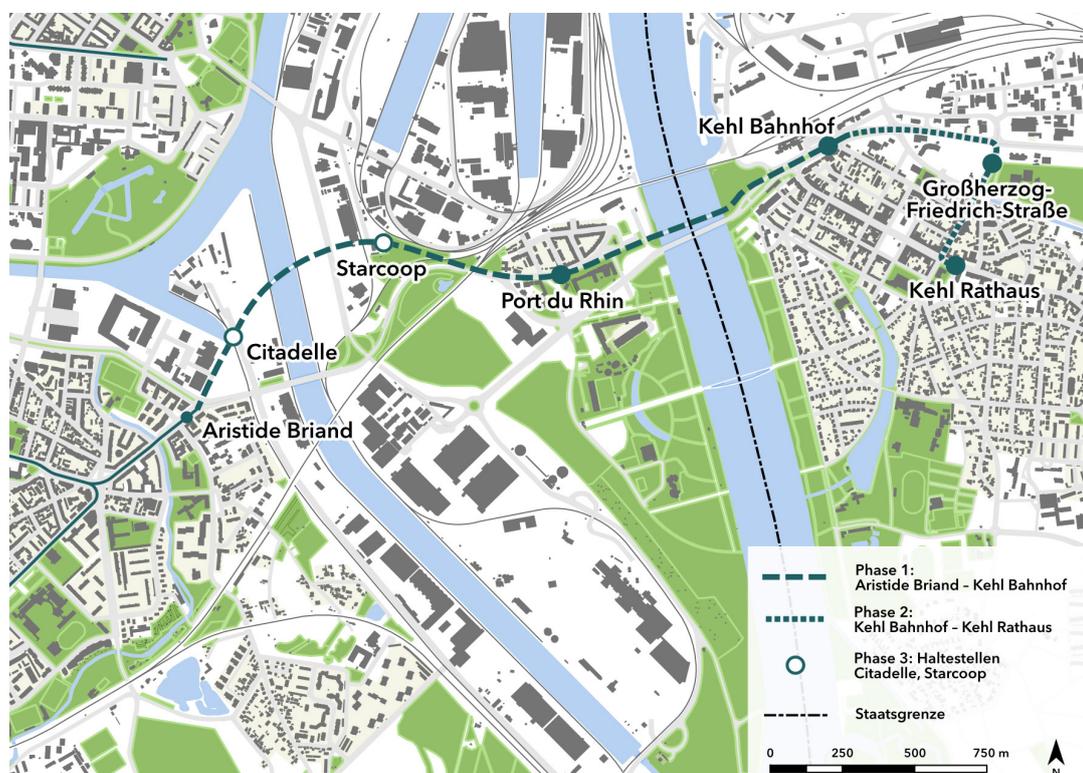
Die Straßburger Straßenbahn, 1994 eingeführt, gilt heute international als ein Vorzeigeprojekt für modernen Stadtverkehr. Die Implementierung der Straßenbahn in die Stadt erfolgte besonders weitreichend: Beim Bau wurde der gesamte öffentliche Raum entlang der Strecken neu organisiert und neu gestaltet. Neben der Verkehrsberuhigung entstanden im Zuge des Straßenbahnbaus auch neue Plätze, Grünflächen und Verweilmöglichkeiten, die zur Akzeptanz des neuen Verkehrsmittels deutlich beigetragen haben. Die hochwertige gestalterische Ausführung, sowohl der öffentlichen Räume als auch der Straßenbahnen selbst (vgl. *Abbildung 2*), beispielsweise durch den vermehrten Einsatz grüner Gleise (Rasengleise), ließ die Straßenbahn Straßburg ein Vorbild für die darauffolgende Renaissance dieses Verkehrsmittels in

Frankreichs werden (Groneck 2009). Der Erfolg spiegelt sich auch in den Fahrgastzahlen wider: Zwischen 2003 und 2008 wuchsen sie um knapp ein Drittel von 43,8 Mio. auf 58,2 Mio. Fahrgästen pro Jahr (Burmeister 2010, S. 231). Heute wird die Straßenbahn von 300 000 Fahrgästen täglich frequentiert (Eurometropole Straßburg 2016). Das Netz wird daher stetig ausgebaut.

Die nun in Bau befindliche Verlängerung in die Nachbarstadt Kehl ist ein weiterer Schritt im Ausbau des Streckennetzes: Im April 2017 soll der erste Teil der Verlängerung, die 2,7 km lange Strecke von der derzeitigen Endhaltestelle „Aristide Briand“ in Straßburg-Neudorf bis zum Bahnhofsvorplatz in Kehl, in Betrieb gehen (Stadt Kehl 2016). Damit wird vor allem das bereits beschriebene Stadtentwicklungsgebiet „Deux Rives“ inklusive dem bereits bewohnten, aber zurzeit peripheren gelegenen Stadtteil „Port du Rhin“, erschlossen. Im Zuge der Verlängerung wurde auch bereits eine neue Rheinbrücke für den Fuß-, Rad- und Straßenbahnverkehr errichtet. Anschließend ist bis 2018 eine Verlängerung vom Bahnhof Kehl hinaus bis in die Kehler Innenstadt vorgesehen (Stadt Kehl 2016). Mit dieser beträgt die Länge der Neubaustrecke 3,9 km. Zu einem späteren Zeitpunkt ist je nach voranschreitender Bebauung des Stadtentwicklungsgebiets die Inbetriebnahme zweier Haltestellen (Citadelle und Starcoop) geplant (vgl. *Abbildung 3*).

Kosten und Finanzierung

Die Gesamtinvestitionskosten (inklusive Planungs- und Verwaltungskosten) für die Straßenbahnverlängerung von der



Quelle: Eigene Darstellung, Datengrundlage: EMS: Open Data – Données

Abb. 3. Übersichtskarte der Straßenbahnverlängerung mit den Bauabschnitten

Tab. 1. Baukosten und Gesamtkosten (inklusive Grunderwerb, Verwaltungs- und Planungskosten) nach Streckenabschnitten in Mio. Euro, Stand 2013

Baukosten	<i>in Mio. Euro</i>	Gesamtkosten	<i>in Mio. Euro</i>
Aristide Briand – Port du Rhin	34,0	<i>inkl. Grunderwerb, Verwaltungs- und Planungskosten</i>	
Port du Rhin - Staatsgrenze*	3,0	französisches Teilstück	64,2
Rheinbrücke	24,3	<i>deutsches Teilstück bis Bahnhof Kehl</i>	22,6
Staatsgrenze* - Bahnhof Kehl	8,0	deutsches Teilstück (Gesamtstrecke)	42,8
Bahnhof Kehl - Rathaus	18,3	Summe	107,0
Summe	87,6		

* *exkl. Rheinbrücke*

Quelle: Stadtgemeinschaft Straßburg, Stadt Kehl, eigene Darstellung

derzeitigen Endstelle „Aristide Briand“ bis zum Kehler Rathaus betragen 107 Millionen Euro (Stand 2013, vgl. *Tabelle 1*).

Grundsätzlich gilt das Prinzip der territorialen Kostenteilung, beide Parteien finanzieren jeweils den Teil der Kosten, die auf ihrem Territorium anfallen. Sowohl die Kosten der Entwurfsplanung als auch die Baukosten werden nach Streckenlänge aufgeteilt, die Brücke über den Rhein wird zu gleichen Teilen von der EMS und von Kehl übernommen.

Sämtliche anfallenden Einnahmen und Kosten im Betrieb werden ebenfalls nach dem Territorialprinzip aufgeteilt. Da nicht mit einem kostendeckenden Betrieb der Straßenbahnlinie gerechnet werden kann (die meisten ÖPNV-Angebote sind nicht kostendeckend), muss das Betriebskostendefizit (Betriebskosten abzüglich Einnahmen) ausgeglichen werden. Hier gibt es allerdings einen politischen Kompromiss: Solange die Straßenbahn nur bis zum Bahnhof in Kehl fährt, übernimmt die Stadt Kehl die gesamten Kosten ab der letzten Haltestelle auf französischem Staatsgebiet „Port du Rhin“. Mit der Verlängerung zum Rathaus werden die Betriebskosten ebenfalls an der Staatsgrenze (Mitte des Rheins bzw. der Brücke) geteilt. Diese Übereinkunft folgt kritischen Stimmen einiger Mitglieder des damaligen Stadtgemeinschaftsrates, welche die Vorteile der Straßenbahn mehr auf Kehler Seite als auf Straßburger Seite sahen und die Straßburger Mitfinanzierung der Brücke kritisierten.

Für den Betrieb auf der grenzüberschreitende Strecke ist – bei dem vorgesehenen und in der Kooperationsvereinbarung vereinbarten Angebot – ein zusätzliches Straßenbahnfahrzeug notwendig, welches von der Stadt Kehl finanziert wird. Das erste Fahrzeug für die Verlängerung mit Zulassung für beide Staaten wurde im Herbst 2016 ausgeliefert (Alstom 2016).

Da alle Dokumente zweisprachig erstellt werden müssen, wurden auch die Kosten für Übersetzungen geregelt: Übersetzungen vom Französischen ins Deutsche bezahlt Kehl, vom Deutschen ins Französische die EMS.

Im Zuge des EFRE-Förderprogramms „Interreg IV Oberrhein“ wurden die Entwurfsplanung mit 1,26 Millionen Euro

und die Rheinbrücke mit 2 Millionen Euro von der Europäischen Union gefördert. Weitere Förderungen für die Gemeinden gibt auf französischer Seite vom Staat als auch das Département, den Großteil der Projektkosten (75 %) bezahlt allerdings die EMS selbst. Auf deutscher Seite finanzieren der Bund – über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – und das Land Baden-Württemberg mehr als die Hälfte der Projektkosten (59 %).

6. Wer profitiert von der Straßenbahn?

Im Laufe des Projekts wurden immer wieder Stimmen laut – vor allem auf Straßburger Seite –, dass Kehl mehr von der Straßenbahnverbindung profitiert als Straßburg. Dies wurde unter anderem dadurch argumentiert, dass das Stadtentwicklungsgebiet „Deux Rives“ erst in den früheren Phasen der Urbanisation steht (France 2013), auch herrschte Unverständnis über die Mitfinanzierung der Rheinbrücke seitens Straßburgs, da diese nur für Kehl notwendig ist.

Betrachtet man das prognostizierte Fahrgastpotenzial in *Tabelle 2*, sieht man, dass das erwartete Fahrgastpotenzial anfangs in Kehl größer ist (15 000 ggü. 11 540 auf Straßburger Gebiet), auf längere Frist allerdings aufgrund zunehmender Besiedelung auf Straßburger Seite deutlich höher ist (25 370 ggü. 17 500 auf Kehler Gebiet). Politisch wurde diese Ungleichmäßigkeit durch höhere Abgeltung der Betriebskosten durch die Stadt Kehl (bis zur ersten Station auf französischem Staatsgebiet statt bis zur Staatsgrenze) berücksichtigt. Auf längere Sicht aber – betrachtet man nur die Fahrgastprognosen – würden auf Straßburger Gebiet durch die voranschreitende Bebauung im Stadtentwicklungsgebiet deutlich mehr Personen aus der Tramverbindung ihren Nutzen ziehen.

Grundsätzlich müssen aber weitere Faktoren beachtet werden, die den Nutzen für die Projektpartner bzw. deren Bevölkerung darstellen:

- Die Tramverlängerung Richtung Osten ist für Straßburg als Motor für das Stadtentwicklungsgebiet „Deux Ri-

Tab. 2. Fahrgastpotenzial der Straßenbahnverlängerung

Fahrgastpotenzial		
<i>bis Kehl Rathaus</i>	Inbetriebnahme	langfristig (Besiedelung)
Straßburg	11 540	25 370
Kehl	15 000	17 500
Summe	26 540	42 870

Quelle: Stadtgemeinschaft Straßburg, Stadt Kehl, eigene Darstellung

ves“ notwendig, ohne einen hochwertigen öffentlichen Anschluss würde sich die Vermarktung des Gebiets erschweren. Dies wäre als Einzelprojekt ohne grenzüberschreitendes Teilstück bis Kehl zwar grundsätzlich möglich, allerdings wäre die Auslastung geringer.

- Sowohl für Straßburger als auch für Kehler Bürgerinnen und Bürger ermöglicht eine direkte Verbindung von Zentrum zu Zentrum einfacheren Besuch der Einrichtungen (Bildung, Freizeit/Kultur) der Nachbarstadt. Davon profitiert im Endeffekt auch die Wirtschaft vor Ort, besonders Kehl erwartet sich Umsatzsteigerungen des Einzelhandels im Zentrum. Aktuell besteht eine ÖV-Verbindung in Form einer Buslinie der Straßburger Verkehrsbetriebe, die von der Stadt Kehl für den Betrieb finanziell unterstützt werden. In den vergangenen Jahren verzeichnete man hier hohe Fahrgastzuwächse.
- Für Kehl als Kleinstadt mit vielen Verflechtungen zur großen Nachbarstadt Straßburg ist selbstverständlich ein mit Straßburg integriertes öffentliches Verkehrsnetz sinnvoller. Alleine wäre der Bau einer Straßenbahn wirtschaftlich noch schwieriger und politisch wohl nicht vertretbar. Ähnlich große französische Nachbarkommunen von Straßburg (siehe auch das folgende Kapitel) profitieren wie selbstverständlicher Weise von einem gemeinsamen Netz, wengleich hier der Aufgabenträger durch interkommunalen Zusammenschluss der selbe ist.
- Darüber hinaus versprechen sich beide Städte von der Straßenbahn als leistungsfähiges und komfortables ÖV-Angebot nicht nur eine verbesserte Verbindung zwischen den beiden Städten, sondern auch eine verkehrliche Entlastung auf der Straße: Zurzeit queren auf der einzigen Straßenverbindung zwischen Straßburg und Kehl, der Europabrücke (*Pont de l'Europe*), täglich 36 000 Fahrzeuge den Rhein und damit die Grenze. Rund 70 % davon sind dem Binnenverkehr im Ballungsraum Straßburg-Kehl zuzurechnen (Stadt Kehl 2013b).
- Die Verbindung der beiden Städte durch die Straßenbahn wird auch als Baustein zur Stärkung der Beziehungen zwischen den beiden Städten gesehen: „Mit der Straßenbahn wird nicht nur ein Verkehrsangebot geschaffen, sondern europäische Integrationspolitik als konkretes Projekt im Eurodistrikt Strasbourg-Ortenau umgesetzt.“

(Stadt Kehl 2013a, S. 11) Hier erreicht die europäische Dimension die kommunale Politik, man will als „europäische Stadt“ wahrgenommen werden – für Straßburg im Lichte der Diskussion um den Abzug des Europäischen Parlaments nach Brüssel besonders von Bedeutung.

Es ist also schwer zu quantifizieren, ob die Kosten, wenn dem Nutzen gegenübergestellt, „gleich“ aufgeteilt sind. Klar festzumachen ist aber, dass beide Städte ihren Nutzen aus der Straßenbahnverlängerung ziehen können.

Dies wurde auch im Zuge der Genehmigungsverfahren durch quantitative Kostenanalysen bestätigt. Sowohl bei der deutschen „Standardisierten Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs“ (gesamtwirtschaftliche Nutzen-Kosten-Untersuchung für Verkehrsprojekte nach einem deutschlandweit einheitlichen Bewertungsverfahren) als auch bei der französischen *évaluation socio-économique* (sozioökonomische Untersuchung) im Zuge der *Déclaration d'utilité publique* (DUP, Feststellung über den öffentlichen Nutzen eines Projekts) wurden Werte erreicht, die nach deren jeweiligen Kriterien als gesamtwirtschaftliche rentabel gelten.

Auf deutscher Seite wurde der Nutzen-Kosten-Faktor für die Straßenbahnverlängerung von der derzeitigen Endhaltestelle einmal bis zum Kehler Bahnhof und einmal bis zum Rathaus Kehl untersucht. Für die Strecke bis zum Bahnhof beträgt der Faktor 0,45, d.h. die Kosten sind mehr als doppelt so hoch wie der errechnete Nutzen. Nimmt man die Gesamtstrecke bis zum Rathaus wendet sich das Ergebnis jedoch auf einen Nutzen-Kosten Faktor von 1,23 – der Nutzen übersteigt nach dieser Bewertungsmethode die Kosten (Stadtplanung Stadt Kehl 2013). Diese Umkehrung lässt sich sowohl durch die Tatsache erklären, dass die Verlängerung in der ersten Stufe bis zum Bahnhof „nur“ eine Verbindung zweier Haltestellen in jeweils peripheren Lagen ihrer Stadt darstellt, als auch durch die Tatsache, dass das Instrument der „Standardisierten Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des öffentlichen Personennahverkehrs“ nicht für grenzüberschreitende Projekte konzipiert wurde. Die Förderfähigkeit seitens des Bundes besteht ab einem Wert über 1.

In Frankreich ist der ausschlaggebende Indikator in der *évaluation socio-économique* der interne Zinsfuß (*taux de rentabili-*

té interne, TRI), welcher die wirtschaftliche Rentabilität des Projekts darstellt. Für das vorliegende Projekt beträgt dieser bei der ersten Phase bis zur Haltestelle „*Port du Rhin*“ 3,1 %, bis zum Kehler Bahnhof 7,1 % (Stadtgemeinschaft Straßburg, 2013). Ein Projekt ist von Seiten des Staates ab einem TRI von 4 % oder höher förderfähig.

7. Der Unterschied Gemeindegrenze und Staatsgrenze

Die vorliegende Straßenbahnverlängerung ist das erste französische Straßenbahnprojekt, welches eine Staatsgrenze quert. Während aufgrund der kleinteiligeren Gebietskörperschaften in Frankreich (vgl. CEMR et al. 2011, S. 4) das Überschreiten von Gemeindegrenzen bei Nahverkehrsnetzen selbstverständlich ist, stellt diese internationale Verbindung Neuland dar.

Schon bei der Eröffnung des neuen Straßenbahnnetzes 1994 führte die erste Linie A in die südlich Nachbargemeinde Illkirch-Graffenstaden, welche mit einer Bevölkerung von 27 222 Einwohnerinnen und Einwohnern (Stand 2013, INSEE 2016a) ähnlich groß wie Kehl ist. Auch die Entfernung von den jeweiligen Zentren der Städte zum Zentrum Straßburgs beträgt jeweils ca. sechs Kilometer, beide Städte sind also von ihrer räumlichen Nähe zu Straßburg durchaus vergleichbar. Dennoch dauerte es mehrere Jahre, bis auch Kehl Anschluss an das Straßenbahnnetz bekam.²

Da Illkirch-Graffenstaden Teil der EMS ist, gibt es einen gemeinsamen Aufgabenträger für den öffentlichen Verkehr. Das erleichtert das „Überschreiten“ der Gemeindegrenze wiederum, es muss sich für das jeweilige Projekt im Stadtgemeinschaftsrat nur eine politische Mehrheit finden. Hier geht es dann hauptsächlich um die Frage, welche Gemeinde wann einen Anschluss an das Straßenbahnnetz bekommen soll oder nicht.

Kehl hingegen ist trotz unmittelbarer Nachbarschaft nicht Mitglied der EMS, sodass es auch keine gemeinsame Kompetenzhoheit über den öffentlichen Verkehr gibt – daher ist also neben dem politischen Konsens zweier unterschiedlicher Gemeinderäte (sowohl in den jeweiligen Gemeinderäten selbst als auch zwischen diesen beiden) auch die Koordination und Zusammenarbeit zweier unterschiedliche Verwaltungen notwendig. Hier ist auch die Asymmetrie nicht zu vergessen: Auf der einen Seite die Stadtgemeinschaft, als Zusammenschluss mehrerer Gemeinden, auf der anderen die eigenständige Gemeinde Kehl.

Da keine gemeinsame Gesellschaft o.ä., die als Projektkoordinationsstelle fungiert, gegründet wurde, ist eine Koordination bis in Detailfragen notwendig: Diese wurde in einer Kooperationsvereinbarung festgeschrieben, in der auch das Vorgehen bei etwaigen unerwarteten Umständen (Haftung, Streitfälle, Kostenüberschreitungen) soweit notwendig ins Detail geregelt ist. Theoretisch wäre es denkbar, gemeinsam einen Europäischen Verbund für territoriale Zusammenar-

beit (EVTZ) zu gründen, und diverse Aufgaben an diesen zu übertragen. Dies wurde schon für den Betrieb einer gemeinsamen Kinderkrippe überlegt, allerdings aufgrund der langen Genehmigungsverfahren bei den zuständigen staatlichen Behörden verworfen (Petry 2013).

Zusätzlich zu den oben ausgeführten Punkten kommt die Staatsgrenze: Diese manifestiert sich in unterschiedlichen Rahmenbedingungen in vielen Punkten, allen voran folgenden:

- Verwaltungsstrukturen
- politische Strukturen
- rechtliche Normen und Vorschriften
- Förderstrukturen
- Sprache und kulturelle Unterschiede

Auch sind weitere Akteure zu beachten, wie die Staaten, die über völkerrechtliche Verträge Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit vorgeben oder über Hoheitsrechte in manchen Bereichen verfügen (z.B. Brückenbau über die Staatsgrenze). Zum anderen spielen auch regionale Akteure eine Rolle: Wie zum Beispiel das Land Baden-Württemberg, das nicht nur als Fördergeber in Erscheinung tritt, sondern auch rechtliche Rahmenbedingungen vorgibt. Hier kommt es vor, dass auf die besonderen Umstände der Grenzregion ungenügend eingegangen wird, wie im Landesentwicklungsprogramm, in dem Kehl nur als „Verdichtungsbereich Ländlicher Raum“ definiert ist und der Raum jenseits der Grenze nur als weiße Fläche dargestellt ist, obwohl gleich daran an französischer Seite ein großer Ballungsraum anschließt. Genauso musste Straßburg aufgrund seiner vermeintlichen Randlage in Frankreich lange auf einen TGV-Anschluss warten (Petry 2013).

Rechtlich und technisch ist vor allem zu beachten, dass unterschiedliche Rahmenbedingungen auf beiden Seiten der Grenze mitgedacht werden müssen: Zwei Beispiele sind technische Normen im Bereich der Trassierung (hier muss darauf geachtet werden, dass die engere der beiden Normen eingehalten werden) und der Fahrzeuge (die Fahrzeuge für diese Strecke müssen auch in Deutschland zugelassen werden, sodass sie unter anderem Blinker benötigen, welche in Frankreich für Straßenbahnen nicht vorgeschrieben sind).

Interessant erscheint hierbei die Tatsache, dass Gebietskörperschaften sich die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen zu ihrem Nutzen machen: Während beispielsweise die Masterpläne für den Garten der Zwei Ufer oder das Zollhofareal nach deutschem Recht ausgeschrieben wurde, um möglichst flexibel zu bleiben (nach deutschem Wettbewerbsrecht können mehrere Siegesentwürfe angekauft werden), wurden Planung und Bau der Rheinbrücke nach französischem Recht ausgeschrieben. Hierbei wurde durch Anwendung französischem Rechts eine Kostendeckelung (in diesem Falle bei 28 Millionen Euro) sowie eine gemeinsame Ausschreibung von Planung und Bau möglich. Nach der Ausschreibung wird zunächst nur der Planungsauftrag vergeben, erst nach erfolgten Genehmigungsverfahren wird im Anschluss der Bauauftrag vergeben. So kann von Anfang an eine Kostendeckelung für das Gesamtprojekt erreicht werden.

Um aber all diese Punkte und „Stolpersteine“ aus dem Weg

² Eine Verlängerung der Straßenbahn bis in das Ortszentrum von Illkirch-Graffenstaden erfolgte allerdings aufgrund politischer Gründe erst später (2016), vgl. Naumann 2016

zu räumen, ist umso mehr aktives politisches Engagement notwendig, auch um Unterstützung bei höheren Stellen für das Projekt zu bekommen. Dazu braucht es aber auch eine gute politische Zusammenarbeit auf der Ebene der „kommunalen Außenpolitik“, denn ohne diese – und dies wurde schlussendlich auch bei der Pausierung des Projekts nach den Kommunalwahlen und politischen Machtwechsel in Straßburg 2001 deutlich – kann so ein Projekt nicht verwirklicht werden.

8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Im vereinten Europa werden zukünftig viele Grenzgebiete noch enger zusammenwachsen. Damit wird auch die Planung von gemeinsamen, grenzüberschreitenden Strukturen wie Stadtquartieren oder Infrastrukturen immer mehr an Bedeutung gewinnen.

Besonders grenzüberschreitende Projekte brauchen passende Rahmenbedingungen. Diese könnten im Elsass aufgrund der konfliktbeladenen Geschichte durchaus als kompliziert betrachtet werden. Aufgrund der guten politischen Zusammenarbeit beider Städte kann man diese zumindestens im Bereich Straßburg-Kehl heute als überwunden bezeichnen.

Das untersuchte Projekt der Verlängerung der Straßenbahnlinie D nach Kehl zeigt, dass auch alle weiteren „Stolpersteine“, sei es rechtlicher, sprachlicher, administrativer oder politischer Art, überwindbar sind. Obwohl das Projekt nach Kehl zeitlich gegenüber dem Plan verzögert ist, ist es zurzeit auf dem besten Weg zur Fertigstellung. Auch andere Projekte wie die Landesgartenschau im Garten der zwei Ufer mit der verbindenden *Passerelle des Deux Rives* und die Ausschreibung eines Masterplans für ein grenzüberschreitendes Stadtentwicklungsprojekt auf dem Gebiet der ehemaligen Zollhäfen wurden gemeinsam erfolgreich in Angriff genommen. Ohne politischen Rückhalt – auf beiden Seiten – wäre dies nicht möglich. Dies gilt grundsätzlich für viele Infrastrukturprojekte, allerdings in diesem Falle umso mehr, da zwei verschiedene Gemeinden in zwei verschiedenen Staaten dahinterstehen und ihr Agieren koordinieren müssen. Zusätzlich kommt der notwendige Wille zur Überwindung verschiedener „Stolpersteine“.

Deutlich wird dabei, dass eine Verlängerung der Straßenbahn von einer französischen Stadt in eine französische Nachbarkommune ungleich einfacher ist: Im Falle Straßburg ist dies vor allem aufgrund der Eurometropole Straßburg (EMS), die als interkommunaler Zusammenschluss gemeinsamer zuständiger Aufgabenträger für den ÖV ist. Kehl ist als deutsche Gemeinde nicht Mitglied der Eurometropole (schließlich handelt es sich trotz des Namens „Eurometropole“ um eine Metropole im Sinne eines französischen Gemeindeverbands) und profitiert daher auch nicht von der zusammenhängenden Verwaltung.

Neben den „üblichen“ Vorteilen, welche man sich durch die Straßenbahn erwartet (attraktives und umweltfreundliches öffentliches Verkehrsmittel zur Verkehrsentlastung auf der Straße und Stadtteilaufwertung bzw. Siedlungsentwicklung), wird bei diesem Projekt deutlich, dass beide Städte

darin auch einen „Leuchtturmcharakter“ für ihre grenzüberschreitende Zusammenarbeit sehen. Es ist sogar von einem Beitrag zur Verkörperung der französisch-deutschen Aussöhnung die Rede.

Schlussfolgerungen

Nicht alle Erkenntnisse aus der Untersuchung dieses Projekts lassen sich deckungsgleich auf andere Grenzregionen übertragen – dazu sind die politischen und administrativen Strukturen, die historische Entwicklung und kulturellen Eigenheiten in den verschiedenen Gebieten zu unterschiedlich.

Im untersuchten Raum sind die historischen Rahmenbedingungen besonders, da das Elsass oft Streitpunkt der deutsch-französischen Beziehung in der Vergangenheit war. Heute scheint dies überwunden, Straßburg ist Sitz mehrerer europäischer Institutionen und positioniert sich gerne als europäische Stadt, wenn nicht gar als zweite europäische Hauptstadt. Ein kommunales Verkehrsprojekt, welches sowohl baulich als auch im übertragenen Sinne einen Brückenschlag ins benachbarte Deutschland schafft, passt hier wunderbar ins Bild – besonders da immer wieder die Absiedelung des Europäischen Parlaments nach Brüssel diskutiert wird.

Auch die rechtlichen Hürden wirken bei so einem Projekt groß, sie haben sich aber wie ausgeführt als überwindbar erwiesen: Zwei Punkte sind diesbezüglich noch hervorzuheben.

Zum einen die Tatsache, dass im untersuchten Projekt trotz bestehender interkommunaler, transnationaler Zusammenarbeit (grenzüberschreitender Verband Eurodistrict Strasbourg-Ortenau) und rechtlicher internationaler Instrumente für einen internationalen Gemeindeverband (Europäischer Verbund für territoriale Zusammenarbeit) die Projektorganisation als Kooperationsvereinbarung zwischen den beiden zuständigen Gebietskörperschaften gelöst wurde. Die vorhandenen transnationalen Instrumente waren für diesen konkreten Fall immer noch mit zu großen Nachteilen verbunden. Besonders die Ablehnung des EVTZ ist bemerkenswert, schließlich wurde es als Instrument erschafft, welches die „kommunale Außenpolitik“ in Grenzregionen vereinfachen soll. Doch es erweist sich als zu träge – da hier die Gemeinden nicht autonom genug reagieren können und sich den Verband erst vom Staat genehmigen lassen müssen, was wiederum Zeit kostet. Interessant ist auch, dass diese Genehmigungsprozeduren in diesem Umfang erst durch Interventionen der Regierungen festgeschrieben worden (vgl. Bußjäger et al. 2011). Zu erwähnen ist allerdings, dass 2013 das Instrument EVTZ vom europäischen Gesetzgeber u.a. mit dem Ziel der Vereinfachung novelliert wurde, so dass hier in Zukunft möglicherweise mit einem verstärkten Einsatz dieses Instruments gerechnet werden kann.

Zum anderen ist hervorzuheben, dass Verwaltung und Politik die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht nur als Hindernis sehen, sondern diesen Umstand geschickt nutzen. Das deutsche und das französische Vergaberecht unterscheiden sich, sodass sich die Städte Straßburg und Kehl bei gemeinsamen Projekten an dem jeweils für sich günstigeren Recht bedienen: Während bei der Ausschreibung des Masterplans für das Stadtentwicklungsgebiet

auf dem Areal der ehemaligen Zollhäfen das deutsche Recht angewandt wurde, um Ankäufe verschiedener Projekte zu ermöglichen und somit eine breitere Palette an Ergebnisse zu erhalten, wurde bei der Ausschreibung der Straßenbahnbrücke über den Rhein das französische Recht angewandt. Dies ermöglicht nicht nur eine Kostendeckelung, sondern auch eine gemeinsame Ausschreibung von Planung und Bau.

So rücken durch dieses Straßenbahnprojekt und das anschließende Stadtentwicklungsprojekt nicht nur zwei Städte und ihre Bevölkerung näher zueinander, sondern auch unterschiedliche Planungsauffassungen und Rechtsvorschriften. Die Staatsgrenze wird nicht nur überwunden, sondern auch „ausgenutzt“: Die Verwaltungen profitieren von der Auswahl beim Vergaberecht, die Straßenbahn nach Kehl bringt französische Standards und Auffassungen („Straßenbahn nicht als notwendiges Übel zur Verkehrserschließung, sondern als aktives Element urbaner Kultur“ (Groneck 2007, S. 158)) nach Deutschland. In einem der europäischen Zentren transnationaler Diplomatie und Politik entwickelt sich auf kommunaler Ebene also ein grenzüberschreitendes Projekt, das gerade in einer Region mit konfliktbeladener Geschichte eine engere Verknüpfung zweier Städte forciert – und damit den Status Straßburgs als europäische Metropole geschickt unterstreicht.

9. Quellenverzeichnis

Zusätzlich zu den genannten Quellen: Schriftliche und telefonische Konversationen mit Annette Lipowsky und Matthias Kaufhold (Stadt Kehl) im April und Juli 2014.

ADEUS – Agence de développement et d’urbanisme de l’agglomération strasbourgeoise (2004): Livre Blanc de la région transfrontalière Strasbourg-Ortenau / Weißbuch für die grenzüberschreitende Region Strasbourg-Ortenau. Strasbourg.

Alstom (2016): Alstom livre le premier Citadis transfrontalier entre Strasbourg et Kehl. URL: <http://www.alstom.com/fr/press-centre-francais/2016/10/alstom-livre-le-premier-citadis-transfrontalier-entre-strasbourg-et-kehl/> (09.10.2016).

Bundesregierung (2009): Pressemitteilung: Der Brückenschlag – Symbol des Gipfels. URL: <http://www.bundesregierung.de/statisch/nato/Webs/Breg/nato/Content/DE/Artikel/2009-02-18-bruecke-der-zwei-ufer.html> (04.07.2014). Berlin.

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (Auftraggeber) (2013): Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU – Endbericht. Berlin.

Burmeister, J. (2010): Die neue Straßenbahn in Straßburg - Teile 1 und 2. VERKEHR UND TECHNIK, 63(5 & 6), 161-164 & 227-131.

Bußjäger, P./Gamper, A./Happacher, E./ Woelk, J. (Herausgeber) (2011): Der Europäische Verbund territorialer Zusammenarbeit (EVTZ) – neue Chancen für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Braumüller. Wien.

CEMR – The Council of European Municipalities and Regions, Dexia (2011): EU subnational governments 2009 key figures - 2010/2011 edition.

CTS – Compagnie des Transports Strasbourgeois (2014). URL: <http://www.cts-strasbourg.eu/> (12.06.2014). Strasbourg.

Deutsch-französisch-schweizerische Oberrheinkonferenz (2014). URL: <http://www.oberrheinkonferenz.org/de/> (24.06.2014). Kehl.

Eurometropole Straßburg (2016): Les réseaux tram et bus à strasbourg. URL: <http://www.strasbourg.eu/fr/environnement-qualite-de-vie/deplacements/transports-publics/reseaux-tram-bus> (03.10.2016) Strasbourg.

France, P. (2013): Le tram vers Kehl, pas « utile » avant 10 ans? Rue89 Strasbourg. URL: <http://www.rue89strasbourg.com/index.php/2013/10/16/societe/le-tram-vers-kehl-pas-utile-avant-10-ans/> (12.07.2014). Strasbourg.

Groneck, C. (2007): Französische Planungsleitbilder für Straßenbahnsysteme im Vergleich zu Deutschland. Dissertation. Bergische Universität Wuppertal. Wuppertal.

Groneck, C. (2009): Erfolgsrezepte von Frankreichs neuen Straßenbahnsystemen - warum die Tram-Renaissance westlich des Rheins so überzeugend ist. DER NAHVERKEHR, 27(5), 34-41.

INSEE – Institut national de la statistique et des études économiques (2016a): Données locales – Chiffres clés sur un territoire. URL: <http://www.insee.fr/> (09.10.2016). Paris.

INSEE – Institut national de la statistique et des études économiques (2016b): Recensement de la population. URL: <http://www.insee.fr/> (09.10.2016). Paris.

INSEE Alsace (2011): Chiffres pour l’Alsace No 24. Strasbourg.

Karlsruher Übereinkommen: Übereinkommen zwischen der Regierung der Französischen Republik, der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, der Regierung des Großherzogtums Luxemburg und dem schweizerischen Bundesrat, handelnd im Namen der Kantone Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau und Jura, über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und örtlichen öffentlichen Stellen [Karlsruhe, 23. Januar 1996], In Kraft getreten am 1. September 1997.

Klotz, J. (2012): Straßburg entdeckt den Rhein. Bundeszentrale für politische Bildung. URL: <http://www.bpb.de/geschichte/zeitgeschichte/geschichte-im-fluss/135779/strasbourg-entdeckt-den-rhein> (28.04.2014). Bonn.

Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (2014): Pressemitteilung: Kehl - Straßburg: Städte wachsen durch grenzüberschreitende Tram noch enger zusammen, URL: <http://mvi.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/presse/pressemitteilung/pid/kehl-strassburg-staedte-wachsen-durch-grenzueberschreitende-tram-noch-enger-zusammen/> (16.08.2014). Stuttgart.

Mission Opérationnelle Transfrontalière (2013): Grenzräume Europas - aktuell. Nr. 88/April 2013.

MOT-AEBK (2002): Atlas de la coopération transfrontalière. Les transports collectifs transfrontaliers de voyageurs: Strasbourg-Ortenau. Mission Opérationnelle Transfrontalière. Paris.

- MOT-AEBK (2006): Atlas de la coopération transfrontalière. Les transports collectifs transfrontaliers de voyageurs: Modes et motifs de déplacement. Mission Opérationnelle Transfrontalière. Paris.
- Naumann, T. (2016): Straßburg: Straßenbahn bis Illkirch-Graffenstaden verlängert. *stadtverkehr*, 6/2016, S. 42-45. Freiburg.
- Nückles, B. (2014): „Rühr nicht an mein Elsass“: Proteste gegen Gebietsreform. *Badische Zeitung*. URL: <http://www.badische-zeitung.de/elsass-x2x/ruehr-nicht-an-mein-elsass-proteste-gegen-gebietsreform--90461613.html> (09.10.2016). Freiburg im Breisgau.
- Petry, G. (2013): Beispiele für Hemmnisse in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen Kehl und Straßburg, vorgetragen am 12. September bei dem Seminar „Erfahrungsaustausch 2013: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit deutscher Beteiligung“ des Euro-Institut. URL: <http://www.euroinstitut.org/pdf/Download-Unterlagen/2013-Erfahrungsaustausch-Berlin/PETRY.pdf> (10.06.2014). Berlin.
- Préfet du Bas-Rhin (2013): Conclusions et avis motive relatif à la Déclaration d'utilité publique concernant le projet d'extension de la ligne D du tramway vers Kehl. URL: http://www.bas-rhin.gouv.fr/content/download/7053/47861/file/Avis_et_conclusions_motiv%C3%A9s.pdf (10.06.2014).
- Rafik-Elmrini, N. (2012): Vortrag: Das Beispiel Straßburg, gehalten bei der 2. ÖV-Tagung: «Mehr Stadt dank öffentlichem Verkehr» des Verkehrs-Club der Schweiz. URL: <http://www.verkehrsclub.ch/service/agenda/oev-tagung/> (12.07.2014). Bern.
- Région Alsace (2014): Interreg IV Oberrhein. URL: <http://www.interreg-oberrhein.eu> (24.04.2014). Strasbourg.
- Regionalverband Südlicher Oberrhein (2013): Regionalplan Südlicher Oberrhein – Gesamtfortschreibung. Freiburg.
- Stadt Kehl (2013a): Erweiterung der Straßenbahnlinie „D“ nach Kehl-Bahnhof, Antrag auf Planfeststellung, Anlage 1: Erläuterungsbericht, Kehl.
- Stadt Kehl (2013b): Jahresschrift 2013. Kehl.
- Stadt Kehl (2014): Kehl am Rhein – Stadtportrait, URL: <http://www.kehl.de/stadt/tourismus/stadtportrait.php> (12.07.2014). Kehl.
- Stadt Kehl (2016): Die Tram kommt! Kosten und Zeitplan. URL: <http://kehl.de/stadt/tram/kosten.php?navid=0019> (09.10.2016). Kehl.
- Stadtgemeinschaft Straßburg (2010): *Projet écocités Strasbourg-Kehl. Métropole des deux-rives*. Strasbourg.
- Stadtgemeinschaft Straßburg (2013): Unterlagen zur Enquête publique „Projet d'extension Est de la ligne de tramway D vers KEHL“. Strasbourg.
- Stadtgemeinschaft Straßburg (2014a): Europäische und internationale Organisationen. URL: <http://www.de.strasbourg.eu/de/europa-und-internationales/europaeische-hauptstadt/europaeische-und-internationale-organisationen/> (04.03.2014). Strasbourg.
- Stadtgemeinschaft Straßburg (2014b): Präsentation der Stadtgemeinschaft Straßburg. URL: <http://www.de.strasbourg.eu/de/strasbourg-entdecken/organisation-der-stadt-und-der-stadtgemeinschaft-strasbourg/praesentation-2/> (04.03.2014). Strasbourg.
- Stadtgemeinschaft Straßburg (2014c): ZAC des deux rives. URL: <http://www.strasbourg.eu/developpement-rayonnement/urbanisme-logement-amenagement/projets-urbains/deux-rives/zac> (23.04.2014). Strasbourg.
- Stadtgemeinschaft Straßburg, Stadt Kehl (2012): Kooperationsvereinbarung über die Verlängerung der Linie D des Straßenbahnnetzes des Großraums Straßburg nach Kehl (Bahnhof) bis 2015/2016 zwischen der Stadtgemeinschaft Straßburg und der Großen Kreisstadt Kehl. URL: http://marketing.kehl.de/media-stadt/docs/Kooperationsvereinbarung_Tram.pdf (16.04.2014). Strasbourg/Kehl.
- Stadtplanung Stadt Kehl (2013): Vorlage Nr. 001/13 für den Gemeinderat: Verlängerung der Tram Linie D von Straßburg nach Kehl hier: Beschluss über den Bau der Tram ab Rheinmitte bis zum Kehler Rathaus. Kehl.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2016): Struktur- und Regionaldatenbank. URL: <http://www.statistik-bw.de/> (03.10.2016). Stuttgart.
- Vogler, B. (2012): *Geschichte des Elsass*. Kohlhammer. Stuttgart.
- Wendel, J. (2005): Die Agglomeration Strasbourg: Struktur, Entwicklung und Tendenzen – ein Überblick. *Geographica Helvetica*. 60(4), 260-274.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg – Abt. 5 Strukturpolitik und Landesentwicklung (2002): *Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg*. Stuttgart.
- Wittmann, B. (2009): *Die Geschichte des Elsass: eine Innenansicht*. Morstadt. Kehl.

Ökonomische Bewertung der Zerschneidung der Landschaft durch Infrastrukturen

Bewertung der ökonomischen Effekte am Fallbeispiel der S1 Wiener Außenring Schnellstraße

Dominik Schwärzler

1. Einleitung

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Fragmentierung der Landschaft in Österreich durch Verkehrsinfrastrukturen werden in diesem Artikel Methoden zur ökonomischen Bewertung der Effekte dieser Zerschneidung vorgestellt.¹ Durch das gestiegene Verkehrsaufkommen im Straßen- sowie Eisenbahnverkehr und dem damit einhergehenden Ausbau von Verkehrsinfrastrukturen wurde stark in bestehende Ökosysteme eingegriffen. Die Gesamtnetzlänge des österreichischen Straßennetzes ist beispielsweise von 2005 bis 2014 von rund 107.000 Kilometer auf über 124.000 Kilometer angewachsen (Herry et al., 2007, S. 47; BMVIT, 2015, S. 4). Besonders die höherrangige Straßeninfrastruktur, wie Autobahnen und Schnellstraßen (zwei Prozent des gesamten Straßennetzes), aber auch Landesstraßen (27 Prozent) in der freien Landschaft zerschneiden diese in immer kleinere Fragmente. Des Weiteren wird die Landschaft in Österreich von rund 5000 Kilometer Schienennetz durchschnitten (Herry et al., 2011, S. 46).

Die Auswirkungen des Baus und Betriebs dieser Infrastrukturen auf die Umwelt und den Menschen sind beträchtlich. Neben relativ einfach mess- und quantifizierbaren Effekten wie Flächenverbrauch, Lärmbelastung, Luft- und Bodenverschmutzung und Klimabeeinflussung (CO₂-Emissionen) treten weitere negative externe Effekte in Zusammenhang mit Landschaftszerschneidung auf, die sich allerdings nur schwer messen und quantifizieren lassen. Dazu zählen unter anderem der Verlust an Arten- und Lebensraumvielfalt, die Unterbrechung von Wanderungskorridoren, die Verringerung des Erholungswertes für Menschen und die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes (Pernkopf & Lang, 2007, S. 1).

Ein Grund, warum dem Landschafts- und Naturschutz dennoch nicht mehr Gewicht in aktuellen Planungen eingeräumt

¹ Der Artikel basiert auf der Masterarbeit „Ökonomische Bewertung der Zerschneidung der Landschaft durch Infrastrukturen“ (Schwärzler, 2015)

wird, ist aus Sicht der Ökonomie, dass der „wahre“ volkswirtschaftliche Wert von Umweltgütern oft im Verborgenen bleibt, da er in gängigen Verfahren wie der klassischen Kosten-Nutzen-Analyse nicht miteinbezogen wird. Umweltgüter wie zum Beispiel Biodiversität werden nicht auf einem Markt gehandelt und finden auch keinen direkten Eingang auf die Marktpreise im Verkehrswesen. Daher spiegeln diese Preise den Schaden, der durch Verkehr an Natur und Landschaft entsteht, nicht ausreichend wider (Elsasser & Meyerhoff, 2001, S. 9).

Anhand des Konzepts des ökonomischen Gesamtnutzens (engl.: Total Economic Value (TEV)) und dem darauf aufbauenden Konzept der Ökosystemdienstleistungen kann veranschaulicht werden, welchen Nutzen Menschen aus Ökosystemen und ihren Prozessen ziehen (Kumar, 2010, S. 28f). Durch die Implementation dieser Konzepte können ökonomische Bewertungsmethoden auf eine breitere Basis gestellt werden. Als wissenschaftlich fundierte Grundlage von Projekt- und Programmentscheidungen bieten sie Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit genaueres Wissen über die Auswirkungen von menschlichen Eingriffen in die Umwelt. Es können somit besser fundierte Entscheidungen getroffen werden (Ninan, 2014, XXIV).

Der Frage, wie Landschaftszerschneidung durch linienhafte Infrastrukturen in ökonomischen Bewertungsmethoden berücksichtigt werden kann bzw. welche konkreten (monetären) Bewertungsansätze zur Bewertung anwendbar sind, wird in diesem Artikel in drei Abschnitten nachgegangen:

- Definition und Beschreibung der Effekte von Landschaftszerschneidung
- Bewertung der ökonomischen Effekte der Landschaftszerschneidung anhand des Fallbeispiels S1 Wiener Außenring Schnellstraße
 - Bewertung mittels Contingent Valuation Method
 - Bewertung mittels Vermeidungskostenansatz
- Diskussion der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

2. Definition und Beschreibung der Effekte von Landschaftszerschneidung

Die Landschaftszerschneidung gilt heute als einer der zentralen Gründe für den Rückgang von Biodiversität in Europa:

„One of the major impacts of transportation infrastructure on nature is habitat fragmentation. It has been recognised as one of the most significant factors contributing to the decline of biodiversity in Europe.“ (Damarad & Bekker, 2003, S. 4)

Daher ist es wichtig, die Effekte der Zerschneidung der Landschaft auf Fauna und Flora aber auch auf den Menschen genauer zu analysieren, um eine Bewertung dieser überhaupt erst möglich zu machen.

2.1. Definition von Landschaftszerschneidung

In der Definition von Landschaftszerschneidung werden zwei Betrachtungsweisen unterschieden: die funktionale und die strukturelle Betrachtung (Jaeger et al., 2007, S. 18). Die eher allgemeine funktionale Betrachtung definiert Landschaftszerschneidung als eine „Zerreißung von gewachsenen ökologischen Zusammenhängen“ (Haber, 1993, S. 62) zwischen verbundenen Bereichen der Landschaft. Eine strukturelle Betrachtung bezeichnet mit Landschaftszerschneidung „vom Menschen geschaffene vorwiegend linienhafte Strukturen oder Materieströme, von denen Barriere-, Emissions-

oder Kollisionswirkungen oder ästhetische Beeinträchtigungen ausgehen“ (Schumacher & Walz, 2000, S. 135).

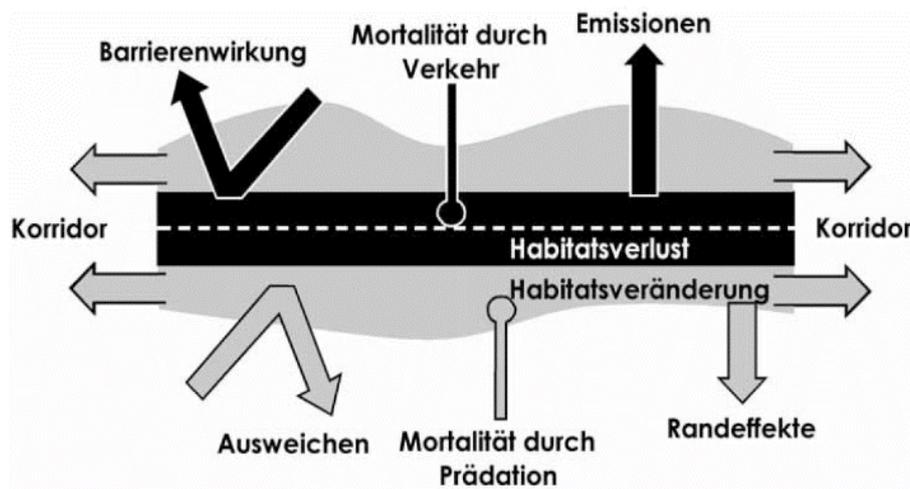
In diesem Artikel liegt der Fokus auf der ökonomischen Bewertung der künstlichen linienhaften Infrastrukturen und dabei insbesondere auf Straßen und Eisenbahnen, da diese besonders in ökologischer Hinsicht relevante Barriere-, Emissions- und Kollisionswirkungen aufweisen.

Der Begriff der Landschaftsfragmentierung bezeichnet allgemein eher die ökologische Auswirkung von linienhaften Infrastrukturen, die Fragmentierung von Habitaten. Im Wörterbuch der Ökologie wird Fragmentierung als „das Aufbrechen von größeren zusammenhängenden Lebensräumen [...], Lebensgemeinschaften [...], Bevölkerungen [...] in kleinere Einheiten durch Wirken des Menschen“ (Schaefer, 2012, S. 95) beschrieben.

2.2. Effekte der Landschaftszerschneidung auf Mensch und Natur

Landschaftszerschneidung hat sehr umfangreiche Wirkungen auf Tiere, Pflanzen und Ökosysteme sowie auf den Charakter der Landschaft (Landschaftsbild, Erholungsfunktion). In der Folge wird ein Überblick über die zentralen Effekte der Landschaftszerschneidung auf Mensch und Natur gegeben. Abbildung 1 veranschaulicht die wichtigsten ökologischen Effekte von linienhaften Infrastrukturen.

Es können fünf Haupttypen der Wirkungen unterschieden



Quelle: eigene Darstellung nach Van der Zande et al. 1980)

Abb. 1. Effekte der Landschaftszerschneidung

werden (Oggier et al., 2001, S. 31-46):

- **Habitatsverlust:** Durch Infrastrukturen wird der Boden versiegelt und es kommt somit zu einem direkten Verlust an Habitatsflächen.
- **Barriereeffekte:** Die meisten Landtiere sind von Barri-

ereffekten durch Infrastrukturen betroffen. Sie werden in ihrem Wanderungsverhalten eingeschränkt, Habitate werden unerreichbar. Eine Folge davon kann die Isolation von einzelnen Populationen sein. Es kommt dadurch zu indirektem Habitatsverlust.

- **Mortalität:** Durch direkte Einwirkung des Verkehrs sterben jedes Jahr Millionen Tiere in Europa auf ihrem Versuch, die Infrastrukturtrassen zu queren. Die Mortalität ist dabei abhängig von der Tierart und der Frequenz mit der die Infrastrukturtrasse befahren wird.
- **Umgebungsstörungen/Randeffekte:** Linienhafte Infrastrukturen verursachen durch den Bau und Betrieb Störungen des physikalischen, chemischen und biologischen Umfelds ihrer Trassen. Dazu zählen unter anderem die Verdichtung des Untergrunds, Störung von Wasserkreisläufen, chemische Verschmutzung des Untergrunds, Lärmbelästigung, visuelle Beeinträchtigungen und Lichtverschmutzung. Diese reichen weit über die physischen Grenzen der Infrastruktur selbst hinaus und verursachen dadurch wiederum einen indirekten Habitatsverlust.
- **Korridoreffekte:** Aufgrund der oftmals vorhandenen Bepflanzung entlang von linienhaften Infrastrukturen können Korridoreffekte auftreten. Diese Effekte können sowohl positiv (Wanderungskorridore für ansässige Tierarten) als auch negativ (Einschleppung von nicht heimischen Spezies) sein.

Die Effekte beziehen sich dabei sowohl auf die Straßen- als auch auf Schienenstrecken, mit dem Unterschied, dass der Schienenverkehr weniger Bodenverschmutzung und je nach Art des Triebwagens weniger oder gar keine Luftverschmutzung im direkten Umfeld der Trasse bewirkt. Abgesehen von Hochleistungsstrassen, die im Normalfall eingezäunt werden, ist die Zerschneidungswirkung durch die niedrigere Verkehrsfrequenz im Vergleich zu höherrangigen Straßen ebenso geringer.

Die Verinselung von Habitaten und Tierpopulationen ist problematisch, da sie oftmals ein Verschwinden von zu klein gewordenen Subpopulation zur Folge hat. Man spricht in diesem Zusammenhang in der Ökologie von der sogenannten Inseltheorie (Schaefer, 2012, S. 129). Aufgrund einer zu geringen Zahl an einzelnen Individuen, der Einschränkung der Wanderungsbewegungen und dem dadurch verringerten Genaustausch sind solche Populationen oftmals nicht überlebensfähig. Die Größe und Qualität der benötigten Habitate ist von Tierart zu Tierart verschieden. Zahlreiche Studien haben die Effekte von Verkehrsinfrastrukturen auf einzelne Tierarten/-gruppen untersucht (z.B. Wanderungsverhalten von Rehen (Müri, 1999); Queren von Straßen durch Vögel (Keller et al., 1996); Verhalten nachtaktiver Frösche (Buchanan, 1993); Jagdverhalten von Fledermäusen, Insekten & Lichtverschmutzung (Svensson & Rydell, 1998)).

Eine Abschätzung der Auswirkungen der Landschaftszerschneidung auf die Biodiversität im Gesamten stellt daher eine schwierige Aufgabe dar und ist wesentlich von der Art, Qualität und Größe der betroffenen Habitate und den dort ansässigen Tierpopulationen abhängig.

Neben diesen ökologischen Effekten ergeben sich weitere Effekte durch linienhafte Infrastrukturen auf den Menschen:

- **Verminderung der Erholungsfunktion:** Die Nutzung der Landschaft durch den Menschen zu Erholungs- und Freizeitwecken wird durch den Bau und Betrieb von Infrastrukturen eingeschränkt.

- **Landschaftsbild:** Der ästhetische Wert einer Landschaft wird durch die Zerschneidung durch Straßen und/oder Schienen verringert. Insbesondere weithin sichtbare und besonders prägende Teile der Landschaft sollten erhalten werden.

Die beschriebenen Effekte wirken sich demnach auf verschiedene Leistungen, die durch Ökosysteme bereitgestellt werden, aus. Man spricht in diesem Zusammenhang von Ökosystemleistungen.²

3. Bewertung der ökonomischen Effekte der Landschaftszerschneidung anhand des Fallbeispiels S1 Wiener Außenring Schnellstraße

Die Bewertung der ökonomischen Effekte der Landschaftszerschneidung wird in der Folge mit zwei unterschiedlichen Bewertungsmethoden getestet. Es folgt zunächst die Bewertung mittels der Contingent Valuation Method (CVM) und anschließend die Bewertung anhand der Vermeidungskosten. Das Fallbeispiel bildet mit der S1 Wiener Außenring Schnellstraße ein Straßenprojekt. Der in diesem Fall betrachtete Abschnitt der S1 verläuft vom Knoten Schwechat im Südosten Wiens bis zur Anschlussstelle Groß-Enzersdorf im Osten Wiens (siehe Abbildung 2).

Die geplante Trasse verläuft dabei als 8,2 Kilometer langer Tunnel unter der Neuen Donau und der Lobau (Teil des Nationalparks Donau-Auen) nach Norden bis kurz vor die Anschlussstelle Groß-Enzersdorf. Insgesamt ist der betrachtete Abschnitt mit den Anfahrtsrampen für den Tunnel rund 9 Kilometer lang (Asfinag, 2015). In Voruntersuchungen wurden auch andere Varianten geprüft, die eine Querung der Donau als Brücke vorsahen (Asfinag, 2009, S. 14-20). Diese Varianten dienen unter anderem als Ausgangslage für die in der Befragung entwickelten Szenarien. Die Lobau als Teil des Nationalparks Donau-Auen ist eines der letzten intakten Auengebiete Europas und eines der wichtigsten Naherholungsgebiete Wiens. Die Aulandschaft der Lobau dient zahlreichen geschützten Tier- und Pflanzenarten als Lebensraum. Mit einer Fläche von rund 2.300 Hektar umfasst die Lobau rund 24 Prozent der Gesamtfläche des Nationalparks (MA 49, 2015).

3.1. Bewertung mittels Contingent Valuation Method

Die Methodik der vorliegenden Bewertung beruht dabei auf dem Contingent Valuation-Ansatz. Gegenstand der Untersuchung ist die Wertschätzung der BesucherInnen für die unzerschnittene Landschaft in der Lobau. Es wird die Zahlungsbereitschaft für drei verschiedene Szenarien des Baus

2 Das Konzept der Ökosystemleistungen ist seit der Jahrtausendwende stärker in den Fokus der Forschung gerückt. Es gibt unterschiedliche Definitionen von Ökosystemleistungen, die jedoch alle auf den Nutzen den Menschen aus Ökosystemen ziehen, abzielen. Eine häufig zitierte Definition ist die, der als Meilenstein geltenden Studie, Millenium Ecosystem Assessment: "Ecosystem services are the benefits people obtain from ecosystems" (Millenium Ecosystem Assessment, 2005, V).

der Wiener Außenring Schnellstraße erhoben, wobei die hypothetische Zahlung als einmaliger Beitrag zur Verringerung der Landschaftszerschneidung je nach Szenario erfolgt. Neben der Zahlungsbereitschaft werden außerdem Daten zu Reisekosten, sozioökonomischen Faktoren sowie zum Umweltbewusstsein der BesucherInnen und dem Zustand der Landschaft in der Lobau erhoben.

Folgende Fragestellungen sollen dadurch beantwortet werden:

- Wie hoch ist die Zahlungsbereitschaft für eine unzerschnittene Landschaft in der Lobau?
- Wie unterscheidet sich die Zahlungsbereitschaft für verschiedene Szenarien des Baus der Wiener Außenring Schnellstraße (Abschnitt Knoten Schwechat – Ast Groß-Enzersdorf) hinsichtlich der Landschaftszerschneidung?

Fragebogen

Zur Durchführung der Untersuchung wurde ein Fragebogen mit insgesamt 21 Fragen erstellt. Der Fragebogen umfasst sowohl offene als auch geschlossene Fragen sowie Hybridfragen. Die Fragen wurden an andere themenverwandte CVM-Studien angelehnt. Anhand folgender Untersuchungen wurde der Fragebogen erarbeitet: „Der Monetäre Wert der Kulturlandschaft“ (Roschewitz, 1999), „Economic valuation of habitat defragmentation“ (Van der Heide et al., 2008) sowie die Studie „Preferences of tourists with regard to changes in the landscape of the Tatra National Park in Slovakia“ (Getzner & Svajda, 2015). Insgesamt gliedert sich der Fragebogen in fünf Gruppen von Fragen zu verschiedenen Themen:

1. Besuchsgewohnheiten und Umweltbewusstsein
2. Anfahrt und Herkunft
3. Landschaftszustand in der Lobau
4. Zahlungsbereitschaft nach Szenarien
5. Sozioökonomische Daten

Der erste Teil des Fragebogens beschäftigt sich mit den Besuchsgewohnheiten und dem Umweltbewusstsein der Befragten. Neben der Häufigkeit der Besuche und den Hauptaktivitäten in der Lobau wird abgefragt, ob die BesucherInnen regelmäßig für Naturschutzprojekte spenden bzw. ob sie Mitglied einer Umweltschutzorganisation sind.

Im nächsten Teil werden Daten zu Anfahrtszeit, Anfahrtsstrecke, Transportmittel sowie zum Wohnort der Befragten erhoben.

Anschließend geht es um die Bewertung des aktuellen Landschaftszustands der Lobau sowie die Einschätzung des Lärmniveaus und der Störungen durch Lärm, um herauszufinden ob ein Zusammenhang zwischen den subjektiven Eindrücken der TeilnehmerInnen und der Zahlungsbereitschaft besteht. Es folgt der Hauptteil des Fragebogens, der sich mit der Zahlungsbereitschaft der befragten BesucherInnen der Lobau in drei unterschiedlichen Szenarien sowie dem Nullszenario beschäftigt. Hierzu gibt es eine Beilage zum Fragebogen, die eine Erklärung der drei Szenarien, eine Streckengrafik, die Auflistung der wichtigsten Effekte sowie eine Visualisierung der Szenarien enthält. Die TeilnehmerInnen der Untersuchung werden im Anschluss nach ihren Präferenzen hinsichtlich der Szenarien befragt. Es folgen jeweils Fragen zur Zahlungsbereitschaft bzw. den Motiven für eine Nicht-

Zahlung in jedem der drei Szenarien sowie dem Nullszenario (Verhinderung des Baus der Schnellstraße). Die Fragestellung zielt auf die Erfassung der Zahlungsbereitschaft für eine unzerschnittene Landschaft im Allgemeinen und auf die Unterschiede der Zahlungsbereitschaft hinsichtlich der Szenarien im Speziellen ab. Als Beispiel sei hier die Fragestellung zu Szenario 1 angeführt: *Nehmen wir an es würde ein Spendenfonds zum Schutz der Lobau eingerichtet werden. In Szenario 1 würde das Geld daraus verwendet werden, um Grünbrücken für Tiere und Querungsmöglichkeiten für Menschen zu finanzieren. Wie viel wären Sie bereit **einmalig zu bezahlen**, um zumindest eine **eingeschränkte** Durchgängigkeit der Lobau zu erhalten?*

Im Gegensatz zu Roschewitz (1999) und Van der Heide et al. (2008) wurde in diesem Fall auf ein iteratives Verfahren zur Ermittlung der Zahlungsbereitschaft verzichtet. Ein iteratives Verfahren mit dichotomen Fragen (ja/nein) bietet den Vorteil, dass die Antwortrate steigt, da Befragte mit dieser Art von Fragen vertraut sind. Bei der vorliegenden Fragestellung mit drei Szenarien und Nullszenario hätte bei jedem Befragten viermal eine Iteration durchgeführt werden müssen, wodurch die Länge des Fragebogens die Akzeptanz der Befragten zur Beantwortung der Fragen möglicherweise überschritten hätte. In solchen Fällen würde der Iterationsprozess abgebrochen, bevor die maximale Zahlungsbereitschaft geäußert wurde (Roschewitz, 1999, S. 46). Eine zufällige Befragung zu jeweils einem oder zwei Szenarien wie bei Van der Heide et al. (2008) hätte zwar zu einer Verkürzung der Interviews geführt, allerdings den erforderlichen Stichprobenumfang wesentlich vergrößert. Im Rahmen dieser Arbeit wurde daher ein „payment card“-Ansatz³ gewählt.

Als Zahlungsverkehrsmittel dient eine einmalige Spende für einen Naturschutzfond, der durch Spenden Verbesserungen im Bereich der Landschaftszerschneidung mitfinanziert. Wie Van der Heide et al. (2008) erwähnt, werden Steuern als Vehikel im Allgemeinen als sehr negativ empfunden, weshalb auf eine solche Formulierung verzichtet wurde. Andere Zahlungsverkehrsmittel (z.B. Eintrittsgelder) erschienen ebenfalls wenig realistisch. Obwohl auch das gewählte Zahlungsverkehrsmittel nur hypothetischen Charakter besitzt, erschien es am geeignetsten für die vorliegende Fragestellung.

Für den Fall, dass TeilnehmerInnen keine Zahlungsbereitschaft äußern, wird für jedes der Szenarien nach den Motiven der Verweigerung einer Zahlung gefragt. Anhand von fünf verschiedenen Aussagen wird versucht herauszufinden warum keine Zahlungsbereitschaft geäußert wird. Die Befragten bewerten dabei jede der Aussagen auf einer 5-stufigen Likertskala („1 – ich stimme voll zu“ bis „5 – ich stimme gar nicht zu“). Anhand dieser Fragen sollen Protestantworten von tatsächlicher Nicht-Wertschätzung unterschieden werden.

Der letzte Teil des Fragebogens beinhaltet Fragen zu sozioökonomischen Daten wie Alter, Geschlecht, Beruf, Ausbildung, Einkommen und Haushaltsgröße.

Szenarien

Die Szenarien wurden mit dem Blick auf unterschiedlich starke Zerschneidungswirkung entwickelt. Es wurde dabei

3 Mitchell & Carson, 1989, S. 100 zitiert nach Mitchell & Carson, 1981 bzw. 1984

keine Rücksicht auf eine Bewilligungsfähigkeit der gewählten Bauweisen in der Realität genommen (z.B. naturschutzrechtliche Rahmenbedingungen in einem Nationalpark). Die Szenarien stellen theoretische Möglichkeiten dar, wie der Bau einer Schnellstraße durch die Lobau aussehen könnte bzw. wäre der Bau einer solchen Straße durch dieses Gebiet vor Gründung des Nationalparks durchaus eine denkmögliche Option gewesen. Die unterschiedlichen Varianten dienen als Vehikel, um die Landschaftszerschneidung im Untersuchungsraum ökonomisch zu bewerten.

Um die Szenarien für die TeilnehmerInnen der Untersuchung besser greifbar zu machen, wurde ein Schrägluftbildausschnitt der Lobau, mittels Fotomontage entsprechend des jeweiligen Szenarios angepasst. Zusätzlich dazu wurde ein Beispielbild für die jeweilige Bauweise aus Fußgängerperspektive beigefügt.

In Szenario 1 (siehe Abbildung 3) wird die Landschaft am stärksten zerschneitten, da lediglich Grünbrücken als Queringsmöglichkeiten der ebenerdigen Straße vorgesehen sind. Im Vergleich zu Szenario 2 (siehe Abbildung 4) beeinträchtigt Szenario 1 jedoch das Landschaftsbild in einem geringeren Ausmaß, da die ebenerdige Führung der Straße im Vergleich zu einem Bau auf Stelzen weniger weit sichtbar ist. In beiden

Szenarien sind der Verlust an Lebensraum sowie die Umgebungsstörungen (Lärm, Licht, Verschmutzung) vergleichbar. Der größte Vorteil der zweiten Variante ist die Passierbarkeit für Mensch und Tier auf der gesamten Länge der Straße. Die Effekte der einzelnen Varianten auf die Ökosystemleistungen wurden in einer Beilage zum Fragebogen genau beschrieben.

Szenario 3 (siehe Abbildung 5) bildet den in der Realität geplanten Bau der Schnellstraße als Tunnel unter der Donau und der Lobau ab. Diese Variante hat im Vergleich zu den ersten beiden Szenarien den Vorteil, dass die Lobau gar nicht zerschneitten wird und auch kein Verlust an Lebensraum sowie Umgebungsstörungen im Bereich der Lobau auftreten. Der Tunnel ist im Nationalpark nicht zu sehen und es kommt zu keiner Beeinträchtigung der Erholungsfunktion in diesem Bereich.⁴ Die einzigen Beeinträchtigungen, die im Untersuchungsabschnitt auftreten, sind an den kurzen Anfahrtsrampen zu den Tunnelportalen zu erwarten, an denen sich Lärm und Schadstoffe konzentrieren. Diese liegen jedoch außerhalb des Gebiets des Nationalparks.

4 Es gibt allerdings Bedenken, dass durch den Tunnelbau die Grundwasserverhältnisse in der Lobau beeinflusst werden könnten. Ein erster positiver UVP-Bescheid wurde beeinsprucht, derzeit liegt das Projekt beim Bundesverwaltungsgericht (Standard, 2016).



Quelle: Openstreetmap, 2015

Abb. 2. Streckengrafik der geplanten S1 im Untersuchungsausschnitt

Szenario 1: Ebenerdige Trasse



Quelle: Bing Maps, 2015, eigene Bearbeitung

Abb. 3. Szenario 1 – Fotomontage mit ebenerdiger Trassenführung

Szenario 2: Stelzenbauweise



Quelle: Bing Maps, 2015, eigene Bearbeitung

Abb. 4. Szenario 2 – Fotomontage Trassenführung auf Stelzen

Szenario 3: Tunnel



Beispiel: Tunnelportal

Quelle: Bing Maps, 2015, eigene Bearbeitung

Abb. 5. Szenario 3 – Trassenführung als Tunnel, unveränderte Landschaft innerhalb der Lobau

Befragung und Stichprobenauswahl

Die Befragung wurde unter BesucherInnen in der Lobau an insgesamt vier verschiedenen Tagen im Juli 2015 durchgeführt. Insgesamt wurden dabei knapp 100 Personen befragt, wobei 90 der erhobenen Fragebögen auswertbar waren (Stichprobengröße $n=90$). Die restlichen Fragebögen waren für eine weitere Verwendung zu unvollständig. Es wurden insgesamt 183 Personen angesprochen, d.h. die Rate derjenigen die den Fragebogen (vollständig) ausgefüllt haben, lag bei rund 49 Prozent.

Die Befragung wurde in direkter, mündlicher Form durchgeführt. Diese Befragungstechnik liefert im Allgemeinen die Daten mit der höchsten Qualität und wird zusammen mit der telefonischen Befragung zur Durchführung von CVM-Studien empfohlen (Arrow et al., 1993, S. 48). Die TeilnehmerInnen der Untersuchung wurden beim Ausfüllen der Fragebögen durch die zwei Interviewer insofern unterstützt, als dass die Themenstellung erklärt wurde, bei auftretenden Fragen versucht wurde diese zu beantworten und vor dem Ausfüllen des Hauptteiles die Szenarien anhand der Beilage erklärt wurden.

Die Ziehung der Stichprobe beruht aufgrund der Art der Erhebung nicht auf einer reinen Zufallsauswahl, da nur tatsächliche BesucherInnen der Lobau überhaupt erfasst werden konnten. Davon zu unterscheiden ist eine Zufallsstich-

probe der Gesamtbevölkerung im Untersuchungsraum. Wie Elsasser & Meyerhoff (2001, S. 19f) ausführen, sind bei der gewählten Art der Stichprobenziehung einige Besonderheiten zu berücksichtigen:

- Nicht-BesucherInnen der Lobau haben eine Auswahlwahrscheinlichkeit von Null. Es sind nur Aussagen über die BesucherInnen, nicht aber über die Gesamtbevölkerung möglich (diese könnten eine nutzungsunabhängige Wertschätzung aufweisen).
- Die Auswahlwahrscheinlichkeit differiert auch unter den tatsächlichen BesucherInnen. Häufige BesucherInnen haben eine größere Chance in die Stichprobe zu fallen und sind dadurch überrepräsentiert.
- Besteht ein stochastischer Zusammenhang zwischen zu untersuchenden Merkmalen und der Zahlungsbereitschaft führt dies zu Verzerrungen im Ergebnis (z.B. Besuchshäufigkeit und Zahlungsbereitschaft) in der Berechnung durchschnittlicher Zahlungsbereitschaften. Eine mögliche Lösung dieses Problems ist die nachträgliche Gewichtung der Daten mit dem Kehrwert der Auswahlwahrscheinlichkeit.

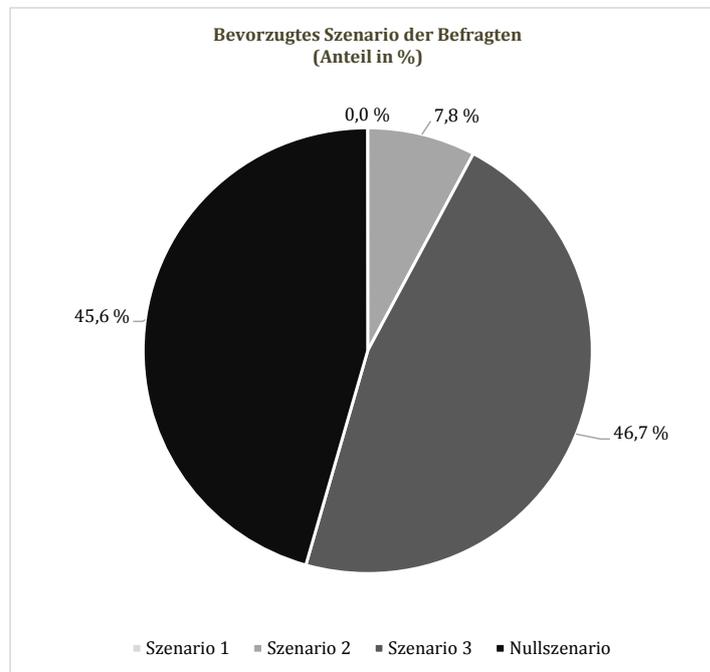
Ergebnisse

An dieser Stelle wird nur ein Teil der Ergebnisse der Befragung dargestellt, wobei der Fokus auf der Analyse der Zah-

lungsbereitschaft liegt.

Nachdem den TeilnehmerInnen der Untersuchung die Szenarien vorgestellt worden waren, wurde zunächst nach dem präferierten Szenario gefragt. Die Ergebnisse dieser Frage sind in Abbildung 6 nachzuvollziehen. Wie sich zeigt halten sich Szenario 3 und der Bau gar keiner Straße (Nullszenario) in der Präferenz der Befragten annähernd die Waage. Das

Ergebnis entspricht den im Vorfeld erwarteten Ergebnissen insofern, dass Szenario 1 und 2 die geringste Zustimmung erfahren, da in diesen beiden Szenarien eine in der Lobau sichtbare Schnellstraße verlaufen würde. Szenario 1 wurde gar von niemandem als bevorzugtes Szenario angegeben, während immerhin sieben Personen Szenario 2 gegenüber den anderen Optionen bevorzugen würden.



Quelle: eigene Erhebung, n=90 (keine fehlenden Angaben)

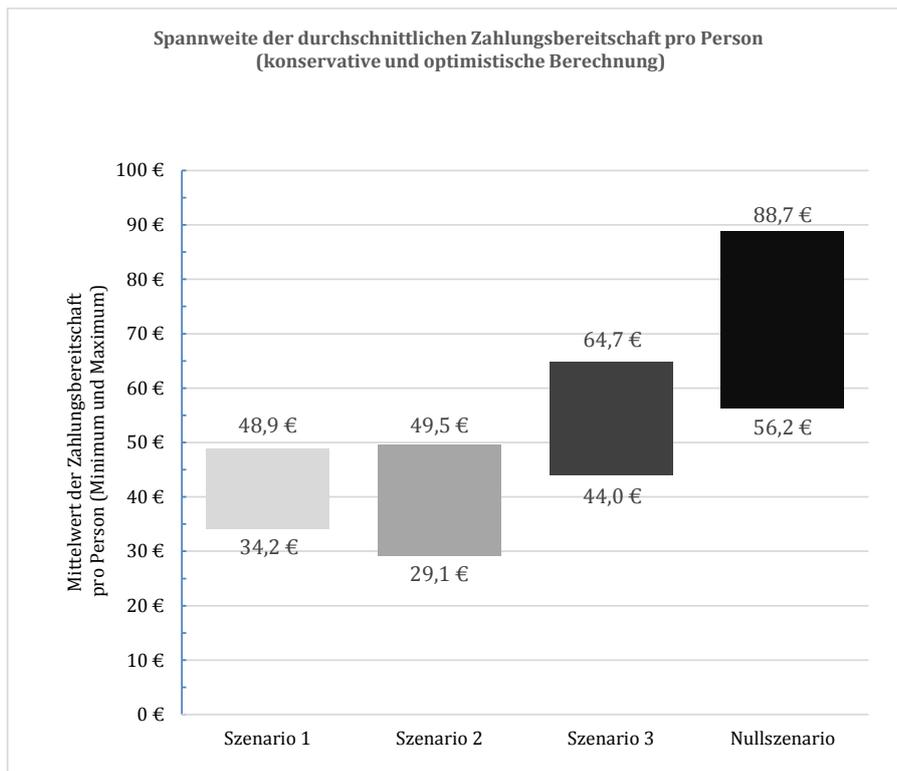
Abb. 6. Erhebung der Präferenzen hinsichtlich der unterschiedlichen Szenarien

Zahlungsbereitschaft

Es folgten die Fragen zur Zahlungsbereitschaft je nach Szenario. In den Fällen in denen eine Zahlung verweigert wurde, wurde in einer Folgefrage nach den Gründen der Zahlungsverweigerung gefragt um herauszufinden, ob tatsächlich keine Zahlungsbereitschaft vorliegt oder aus Protest gegenüber der Art der Befragung nicht geantwortet wurde. Diese Protestantworten stellen ein Problem aller CVM-Studien bei der Berechnung einer aggregierten Zahlungsbereitschaft dar, da obwohl grundsätzlich eine Wertschätzung für das zu bewertende Umweltgut besteht, die Antwort verweigert wird und es somit zu einer Verzerrung der Ergebnisse kommt. Laut Wronka ist der akzeptierte Standard in der Wissenschaft, „dass alle Gründe, die auf eine ökonomisch rationale Entscheidung hindeuten (keine Wertschätzung oder mangelnde finanzielle Ressourcen), als wahre Zahlungsbereitschaft von Null definiert werden“ (Wronka, 2001, S. 166). Die Protestantworten führen dabei zu einer Verringerung der durchschnittlichen Zahlungsbereitschaft, da sie als „0“ kodiert werden. Eine Berechnung der aggregierten Zahlungsbereitschaft vor Ausschluss der Protestantworten stellt somit die konservativste, niedrigste Schätzung des Gesamtwerts des Umwelt-

gutes dar. Daher wurde in der Folge die durchschnittliche Zahlungsbereitschaft einmal aus der gesamten Stichprobe und einmal nach Ausschluss der Protestantworten berechnet.

Abbildung 7 zeigt die Berechnung der durchschnittlichen Zahlungsbereitschaft nach verschiedenen Szenarien. Die konservative Berechnung der durchschnittlichen, einmaligen Zahlungsbereitschaft pro Person liegt für Szenario 1 bei 34,2 Euro, für Szenario 2 bei 29,1 Euro, für Szenario 3 bei 44,0 Euro und für die Verhinderung des Baus bei 56,2 Euro. Das Überraschende an diesem Ergebnis ist, dass die Zahlungsbereitschaft für Szenario 2 (Schnellstraße in Stelzenbauweise) geringer ist als für Szenario 1 (ebenerdige Schnellstraße mit Grünbrücken), obwohl Szenario 2 zumindest von der Barrierewirkung günstiger ist als Szenario 1. Die nicht entfernten Protestantworten sind unter anderem ein Grund für dieses Ergebnis, wie die optimistische Berechnung ohne Protestantworten zeigt. Ein Teil der Befragten bewertet jedoch Szenario 1 tatsächlich positiver als Szenario 2. Eine mögliche Erklärung dafür ist, dass die Trasse in Szenario 2 besser sichtbar wäre und somit eine größere optische Beeinträchtigung auftritt. In diesem Fall würden die befragten Personen diesem Effekt mehr Gewicht verleihen als der Barrierewirkung.



Quelle: eigene Erhebung, n=90 (keine fehlenden Angaben)

Abb. 7. Erhebung der Zahlungsbereitschaft

Analyse der Zahlungsbereitschaft

Die Zahlungsbereitschaft wurde weitergehend analysiert, um ein Erklärungsmodell für die Höhe der Zahlungsbereitschaft in den verschiedenen Szenarien der Landschaftszerschneidung zu finden. Dazu wurde für jedes der Szenarien der Einfluss der erklärenden Variablen auf die abhängige Variable „Zahlungsbereitschaft“ anhand einer linearen Regressionsanalyse untersucht. Das Ziel einer solchen Analyse ist einerseits herauszufinden, welche der unabhängigen Variablen einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der Zahlungsbereitschaft hat (Ursachenanalyse) und andererseits herauszufinden wie die Zahlungsbereitschaft auf Veränderungen der unabhängigen Variablen reagiert (Wirkungsprognose).

In der Wirkungsprognose wird demnach versucht aufgrund der Stichprobe Aussagen über die Grundgesamtheit zu treffen. Die Zahlungsbereitschaft in den jeweiligen Szenarien wurde anhand einer multiplen Regression aufgrund der Kleinstquadratmethode (OLS: Ordinary Least Squares) untersucht.

„Die OLS-Methode basiert auf einer einfachen Logik. Sie geht davon aus, dass sich die Werte einer abhängigen metrischen Variable durch eine lineare Gleichung aus den Werten der unabhängigen metrischen Variablen [...] und zufälligen Fehlern (Residuen) zusammensetzen. Sie minimiert die Abstände der abhängigen Variable

zu der zu schätzenden Gerade nach der Kleinstquadrat-Methode.“ (Roschewitz, 1999, S. 132)

Diese Methode hat sich in der Analyse von Einflussfaktoren auf die Zahlungsbereitschaft bereits in zahlreichen CVM-Studien bewährt und liefert gut nachvollziehbare Ergebnisse. Zu diesem Zweck wurden die Daten der unterschiedlichen Zahlungsbereitschaften gepoolt (nach Ausschluss der Protestantworten), da für jedes Szenario jeweils separat eine Zahlungsbereitschaft genannt wurde. Insgesamt ergeben sich so 266 Angaben zur Zahlungsbereitschaft aus allen Szenarien zusammen.

Das Erklärungsmodell zur Analyse der Einflussfaktoren der Zahlungsbereitschaft wurde schrittweise optimiert. Das bedeutet, dass der Einfluss unterschiedlichster Variablen überprüft wurde, um herauszufinden, welche einen signifikanten Einfluss haben und welche nicht. Die Modellgüte und Signifikanz konnte so weiter gesteigert und tatsächlich signifikante Einflussfaktoren identifiziert werden. Tabelle 1 zeigt die Modellgleichung, in der die Zahlungsbereitschaft durch die unabhängigen Variablen multipliziert mit den jeweiligen Regressionskoeffizienten, durch die Konstante sowie durch die zufälligen Restfehler erklärt wird.

Tabelle 2 gibt Auskunft über die Modellgüte des Regressionsmodells. Die Größe R² zeigt den Erklärungsgehalt des Mo-

Tab. 1. Modellgleichung

$y_i = c + zBes_i \beta_1 + aPflz_i \beta_2 + mUmw_i \beta_3 + UniA_i \beta_4 + EinkHH_i \beta_5 +$ $+ Szen3_i \beta_6 + NullSzen_i \beta_6 + \varepsilon_i$	
y_i	abhängige Variable (Zahlungsbereitschaft)
c	Gemeinsame Konstante
β_i	Regressionskoeffizient der jeweiligen Variable
$zBes_i$ $NullSzen_i$	unabhängige Variablen (siehe Tabelle 16)
ε_i	Resteffekt (Fehlerterm)

Quelle: eigene Berechnungen

dells an, d.h. sie gibt Auskunft darüber, wie viel Varianz der abhängigen Variable durch die unabhängigen Variablen erklärt werden kann. Das adjustierte R^2 ist ein von der Anzahl der unabhängigen Variablen bereinigter Wert des R^2 , da im Normalfall R^2 mit der Zahl der erklärenden Variablen steigt. In diesem Fall kann das Modell 25,6 Prozent der Varianz der Zahlungsbereitschaft erklären und liegt damit in einem ähnlichen Bereich wie andere CVM-Studien (Roschewitz, 1999, S. 134f). Der F-Wert ist ein Maß für die Qualität der Schätzung. Je höher der F-Wert, desto stärker ist der Einfluss der unabhängigen Variablen auf die abhängige Variable, wobei der p-Wert angibt wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass sich ein solcher F-Wert durch reinen Zufall ergibt.

Wie aus Tabelle 3 hervorgeht, wurden sieben unabhängige Variablen in das Erklärungsmodell aufgenommen. Die Anzahl der Besuche wurde in Kategorien erfasst und als Mittelwert dieser Kategorien in der Modellrechnung berücksichtigt. Die drei Variablen „Beobachtung von Pflanzen und Tieren“, „Mitglied in einer Umweltschutzorganisation“ und „Universitätsabschluss“ wurden als Dummy-Variablen ins Modell aufgenommen, da nominal skalierte Variablen, wie zum Beispiel der Bildungsstand, ansonsten in der Regressionsanalyse nicht berücksichtigt werden können. Das monatliche Netto-Haushaltseinkommen wurde durch die Zahl der Haushaltsmitglieder geteilt, da das Einkommen alleine kein ausreichender Indikator für die finanzielle Situation des

Haushalts darstellt (es konnte kein signifikanter Zusammenhang dieser Variable und der Zahlungsbereitschaft gefunden werden). Somit fließt ein hypothetisches Pro-Kopf-Einkommen in die Regressionsanalyse mit ein.

Eine zentrale Einflussvariable stellt das jeweilige Szenario, für das eine Zahlungsbereitschaft angegeben wurde, dar. Die in Szenario 1 angegebene Zahlungsbereitschaft wurde dabei als Basiswert angesehen. Davon ausgehend wurde überprüft welchen Einfluss die anderen Szenarien auf die Zahlungsbereitschaft haben. Die Szenarien wurden dabei als Dummy-Variablen in das Modell aufgenommen, da die Zahlungsbereitschaften der verschiedenen Szenarien in der abhängigen Variable (y_i) gepoolt wurden ($n=266$). Es stellt sich heraus, dass nur Szenario 3 und das Nullszenario einen signifikanten Einfluss auf die Zahlungsbereitschaft haben (siehe Tabelle 3). Szenario 2 hat, wie bereits nach Analyse der deskriptiven Statistik vermutet, keinen signifikanten Einfluss auf die Zahlungsbereitschaft ($p=0,773$). Die Dummy-Variable für Szenario 2 wurde daher aus dem endgültigen Erklärungsmodell wieder entfernt. Weitere Variablen wie die Einschätzung des Landschaftszustandes oder die Reisezeit zeigten ebenfalls keinen signifikanten Einfluss auf die Zahlungsbereitschaft.

Ein positives Vorzeichen bedeutet, dass mit Zunehmen dieser Variable auch die Zahlungsbereitschaft steigt, während ein negatives Vorzeichen einen umgekehrten Zusammenhang

Tab. 2. Modellgüte

R^2	adjustiertes R^2	Standardfehler des Schätzers	F-Wert	p (Signifikanzniveau)
0,276	0,256	44,735	13,614	<0,001

Quelle: eigene Berechnungen

Tab. 3. Bestimmungsgründe der Zahlungsbereitschaft für die Vermeidung von Landschaftszerschneidung

Variable	Beschreibung	Regressionskoeffizient (β_i)	p (Signifikanz)
c	Konstante	14,900	0,124
zBes _i	Zahl der Besuche (Mittelwert der Kategorie)	0,296	0,000
aPflz _i	Hauptaktivität „Beobachtung von Pflanzen und Tieren“ (Dummy-Variable)	0,204	0,000
mUmw _i	Mitglied in einer Umweltorganisation (Dummy-Variable)	0,179	0,002
UniA _i	Universitätsabschluss (Dummy-Variable)	0,255	0,000
EinkHH _i	Haushaltseinkommen geteilt durch Haushaltsgröße	-0,141	0,016
Szen3 _i	Szenario 3 (Dummy-Variable)	0,106	0,066
NullSzen _i	Nullszenario (Dummy-Variable)	0,201	0,001

Quelle: eigene Berechnungen

bedeutet. Wie erwartet besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Zahl der Besuche und der Zahlungsbereitschaft, jedoch konnte kein Zusammenhang der Reisedauer bzw. Reisedauer mit der Zahlungsbereitschaft nachgewiesen werden.

Die Dummy-Variablen „Beobachtung von Pflanzen und Tieren“ als Hauptaktivität und „Mitglied in einer Umweltschutzorganisation“ können als Indikatoren für das Umweltbewusstsein der Befragten gesehen werden und weisen ebenfalls einen positiven Zusammenhang mit der Zahlungsbereitschaft auf.

Des Weiteren führt auch ein höheres Bildungsniveau (ausgedrückt durch die Variable „Universitätsabschluss“) zu einer erhöhten Zahlungsbereitschaft. Überraschenderweise ist der Zusammenhang des Einkommens mit der Zahlungsbereitschaft negativ, wobei der Einfluss und die Signifikanz dieser Variable geringer ist als bei den meisten anderen Variablen. Im Allgemeinen wird in der Theorie ein positiver Zusammenhang des Einkommens mit der Zahlungsbereitschaft angenommen, d.h. je mehr Einkommen zur Verfügung steht, desto größer ist die konsumierte Menge eines Gutes.

Wie bereits erwähnt, haben nur Szenario 3 und das Nullszenario einen signifikanten Einfluss auf die Zahlungsbereitschaft, wobei jener des Nullszenarios größer ($\beta=0,201$) und eindeutig signifikant ist ($p=0,001$), während jener von Szenario 3 auf einem etwas niedrigeren Signifikanzniveau liegt ($p=0,066$) und der Einfluss etwas geringer ist ($\beta=0,106$). Zwischen Szenario 1 (Basiswert) und Szenario 2 kann kein signifikanter Unterschied ermittelt werden. Die Hypothese, dass die Zahlungsbereitschaft mit abnehmender Landschaftszer-

schneidung steigt, trifft somit nur teilweise zu, d.h. dass die Zahlungsbereitschaft erst ab Szenario 3 (und der damit einhergehenden geringeren Landschaftszerschneidung) signifikant zunimmt.

Hochrechnung der Zahlungsbereitschaft

Die Hochrechnung der Zahlungsbereitschaft wurde aufgrund der erhobenen Stichprobe lediglich über die Gesamtzahl der BesucherInnen durchgeführt. Somit wird die Wertschätzung der restlichen Bevölkerung für die unzerschnittene Landschaft in der Lobau nicht berücksichtigt. Wesentliche Einflussfaktoren hierbei sind der Umgang mit Antwortverweigerungen bzw. Protestantworten, die Auswahl des Lageparameters (Mittelwertes) sowie die Bestimmung der Grundgesamtheit (Roschewitz, 1999, S. 143). Die Zahlungsbereitschaft wird in dieser Untersuchung als Zahlungsbereitschaft pro Individuum interpretiert, da einzelne Personen befragt wurden. Bei der Hochrechnung der Zahlungsbereitschaft wurde wiederum ein optimistischer und ein konservativer Gesamtwert ermittelt.

Des Weiteren wird die Grundgesamtheit von der Untersuchung „Besucherstromanalyse für den Wiener Anteil am Nationalpark Donau-Auen“ von Arnberger et al. (2000, S. 3-9) abgeleitet, da keine aktuelleren Daten zu Besucherströmen in der Lobau vorliegen. In ihrer Untersuchung kommen die AutorInnen auf eine hochgerechnete Besucherzahl von rund 600.000 BesucherInnen pro Jahr. Die Besucherzahlen aus dem Jahr 2000 wurden anhand der Wiener Bevölkerungsentwicklung von 2000 bis 2015 (+14,8 Prozent) auf den aktuellen Stand hochgerechnet (Statistik Austria, 2015b). Dabei liegt

die Annahme zugrunde, dass die Zahl der BesucherInnen der Lobau in etwa mit der Zahl der Bevölkerung ansteigt. Da die meisten BesucherInnen die Lobau regelmäßig besuchen, muss diese Zahl durch die Besuchshäufigkeit dividiert werden, um eine Mehrfachzählung der Wiederkehrenden zu vermeiden. BesucherInnen, die regelmäßig in der Lobau sind, weisen trotz allem nur eine einmalige Zahlungsbereitschaft auf. Anhand der in der Studie angegebenen Besuchshäufigkeiten wurde die Zahl der Individuen geschätzt, die jährlich die Lobau besuchen (Arnberger et al., 2000, S. 4-35). Somit ergibt sich eine Zahl von rund 65.000 verschiedenen Personen, die zumindest einmal im Jahr die Lobau besuchen.

In Abbildung 8 ist die Hochrechnung der durchschnittlichen einmaligen Zahlungsbereitschaften nach den verschiedenen Szenarien über die zuvor ermittelte Zahl an Individuen zu sehen. Der Gesamtwert der Verbesserungen im Vergleich zu einer komplett zerschnittenen Landschaft liegt in Szenario 1 zwischen 2,23 und 3,19 Mio. Euro, in Szenario 2 zwischen 1,90 und 3,23 Mio. Euro, in Szenario 3 zwischen 2,87 und 4,22 Mio. Euro und für das Nullszenario zwischen 3,67 und 5,79 Mio. Euro. Die niedrigste Schätzung berücksichtigt auch die als Protestantworten definierten Fälle. Am anderen Ende der Skala steht die Hochrechnung nach Ausschluss der Protestantworten.

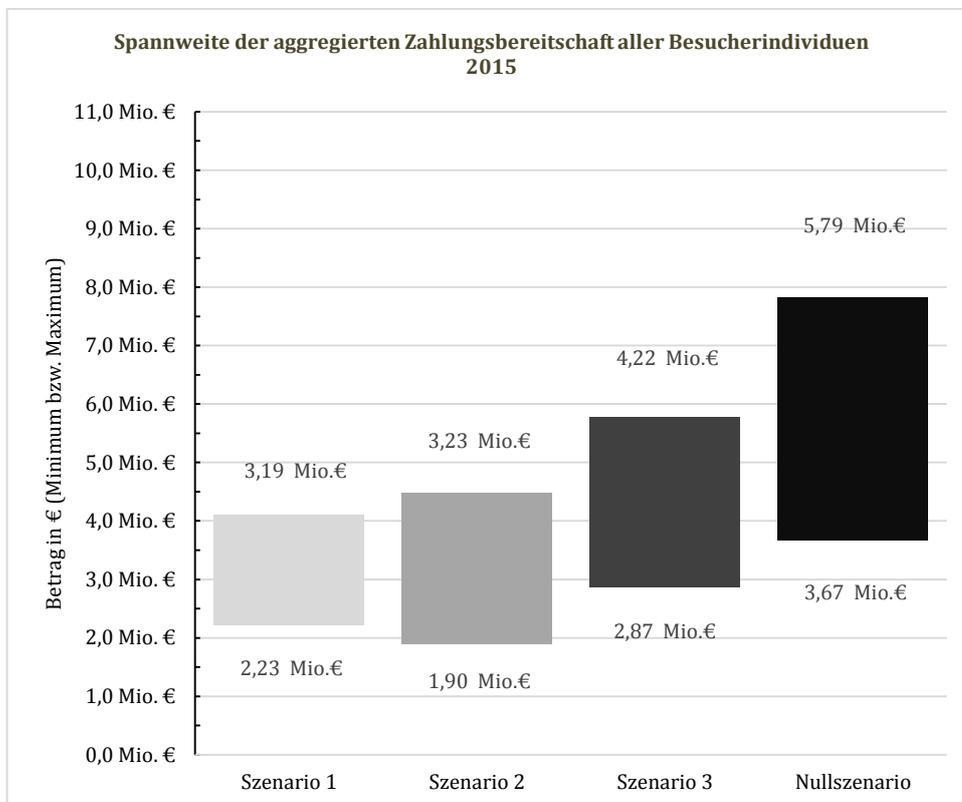
Die Hochrechnung dient zur Veranschaulichung einer Bandbreite des Gesamtwerts, der aufgrund der begrenzten Stichprobengröße jedoch mit einer gewissen Unsicherheit verbun-

den ist. Die Verallgemeinerung der Resultate der Befragung für die Grundgesamtheit war im Rahmen der Arbeit nicht das vorrangige Ziel, sondern das Testen der Bewertungsmethodik an einem konkreten Fallbeispiel. Eine empirisch besser abgesicherte Studie zu dem Thema würde mehr finanzielle und personelle Ressourcen benötigen.

Ein problematischer Faktor an dieser Hochrechnung ist zudem, dass durch die Hochrechnung über die Individuen, die die Lobau im Jahr 2015 besuchen, zukünftige BesucherInnen nicht berücksichtigt werden. Ein Teil der Individuen wird sicherlich auch in den kommenden Jahren die Lobau besuchen und wird daher bereits in der Hochrechnung der einmaligen Zahlungsbereitschaft berücksichtigt, allerdings werden auch neue BesucherInnen hinzukommen, die in dieser Hochrechnung nicht berücksichtigt werden. Somit bildet der Wert die einmalige Zahlungsbereitschaft der Besucherindividuen für das Jahr 2015 ab, jedoch nicht die jährliche Zahlungsbereitschaft, da nicht bekannt ist, wie groß der Anteil der neu hinzukommenden BesucherInnen ist.

3.2. Bewertung mittels Vermeidungskostenansatz

In diesem Kapitel wird der Wert der Landschaft anhand der Vermeidungskosten, die aufgewendet werden um die Zerstörung der Lobau zu verhindern, bewertet. Über Vermeidungskosten kann die minimale Wertschätzung der Land-



Quelle: eigene Erhebung, n=90 (keine fehlenden Angaben)

Abb. 8. Hochrechnung der Zahlungsbereitschaft

schaft geschätzt werden. Die zugrunde liegende Annahme ist, dass die Nutzeffekte der Landschaft mindestens so groß sein müssen wie die zusätzlichen Kosten, die für die Vermeidung der Landschaftszerschneidung anfallen. Die Mehrkosten des geplanten Tunnelbaus, der anstelle einer billigeren ebenerdigen Trasse gebaut werden soll, drücken somit die (minimale) Wertschätzung der Gesellschaft für die Landschaft in der Lobau aus.

Zur Berechnung der Errichtungskosten wurde auf Dokumente zur Nutzen-Kosten-Untersuchung der S1 aus dem Jahr 2005 zurückgegriffen (Asfinag, 2005a, 2005b). Die Berichte enthalten detaillierte Informationen zu verwendeten Berechnungsgrundlagen für Errichtungs- und Erhaltungskosten sowie zu den unterschiedlichen Trassenvarianten. Die NKU der Asfinag wurde für die zwei Abschnitte Schwechat bis Ölhafen Lobau und Ölhafen Lobau bis Süßenbrunn getrennt durchgeführt, da verschiedenste Varianten der Donauquerung untersucht wurden. Aufbauend darauf wurden in der hier vorliegenden Berechnung die Kosten zunächst getrennt für die Abschnitte Schwechat bis Ölhafen Lobau (Abschnitt 1) und Ölhafen Lobau bis Ast Groß-Enzersdorf (Abschnitt 2) betrachtet. Zusammen ergibt sich dieselbe Trasse, die auch in der Befragung verwendet wurde und die den aktuellen Planungsstand der S1 darstellt.

Die in diesem Fall untersuchten Varianten entsprechen den Szenarien 1 und 3 aus der Befragung und werden weiterhin so bezeichnet. Es werden eine ebenerdige Trassenvariante mit einer Brücke über die Donau und eine Variante mit zweiröhrigem Tunnel unter der Lobau bzw. Donau miteinander verglichen. In der Berechnung wurden wo möglich die entsprechenden Kostenangaben zu Bauwerken und Streckenlängen aus den Unterlagen der Asfinag übernommen, um ein möglichst exaktes Berechnungsergebnis zu erhalten. Die angegebenen Errichtungskosten wurden anhand der Entwicklung des Tiefbaupreisindex von 2005 bis 2015 an das aktuelle Preisniveau angepasst (Statistik Austria, 2015a).

Berechnungsergebnis Szenario 1

Die Berechnung der Kosten in Szenario 1 ergibt Nettoinvestitionsausgaben von 532,8 Mio. Euro für Abschnitt 1 und 83,8 Mio. Euro für Abschnitt 2. Somit ergibt sich eine Gesamtsumme von 616,3 Mio. Euro für die ebenerdige Variante mit Querung der Donau als Brücke. Die Kostenberechnung für die Donauquerung konnte bis auf kleine Anpassungen weitestgehend übernommen werden, da die von der Asfinag berechnete Variante der Beschreibung in Szenario 1 entspricht (im Bericht „Brücke Schenker Nord“) (Asfinag, 2005a, S. 33). Die Berechnung erfolgte mittels eines, den Tabellen in den Berichten der Asfinag nachempfundenem, Excel-Sheet. Die Kostensätze wurden übernommen und die ursprüngliche Berechnungsmatrix nachgestellt. Die Berechnung umfasst Kosten für Straßen (ebenerdig), Brückenobjekte, Tunnelobjekte, Grundeinlöse sowie sonstige Kosten (z.B. Knoten oder Anschlussstellen).

Die Berechnung der ebenerdigen Variante im Bereich der Lobau (Abschnitt 2) musste neu erstellt werden, da keine der Varianten der Asfinag eine Querung der Lobau als ebenerdige Straße vorsah. Die Errichtungskosten wurden daher anhand der angegebenen Kostensätze für Straßen und Objekte

(Grünbrücken, Wannan, etc.) vorgenommen. Die Einplanung von Grünbrücken erfolgte in ähnlichen Abständen und Dimensionierungen wie sie im Originalprojekt im Norden der Lobau (Abschnitt Ast. Groß-Enzersdorf bis Süßenbrunn) vorgesehen waren. Die fiktive Straßentrasse ist 25 Meter breit und verfügt über zwei Fahrstreifen pro Richtung und einen Abstellstreifen. Hinzukommen Begleitdämme auf beiden Seiten sowie eine Entwässerung der Straße. Lärmschutzwände wurden in diesem Bereich aufgrund der eingesenkten Bauweise mit Begleitdämmen nicht vorgesehen. Es ergeben sich so inklusive der Anschlussstelle Groß-Enzersdorf Kosten von 14,4 Mio. Euro pro Kilometer der ebenerdigen Trasse, was vergleichbar mit den Kosten des Abschnittes Ast. Groß-Enzersdorf bis Süßenbrunn im Originalprojekt ist.

Berechnungsergebnis Szenario 3

Die Berechnung der Kosten für den Tunnel ergeben für Abschnitt 1 Investitionsausgaben von 601,9 Mio. Euro und für Abschnitt 2 Kosten von 859,8 Mio. Euro (siehe Tabellen 23 und 24). Die Gesamtkosten für Szenario 3 liegen demnach bei rund 1,462 Mrd. Euro. Zur Berechnung konnten größtenteils die Angaben aus der ursprünglichen Berechnung übernommen werden, da für beide Abschnitte ein zweiröhriger Tunnel mit vier Fahrstreifen als Variante von der Asfinag durchgerechnet wurde. Die Kosten für den Tunnel beruhen dabei auf einer Berechnung der Fachplaner iC Consulents und Geoconsult (Ibid., S. 220; Asfinag, 2005b, S. 6), welche wiederum anhand der Entwicklung des Tiefbaupreisindex angepasst wurden.

Bewertung über Vermeidungskosten

Die Berechnung der Mehrkosten, die durch den Bau des Tunnels im Vergleich zur Errichtung einer ebenerdigen Straße entstehen, ergibt einen Gesamtbetrag von 845,4 Mio. Euro (siehe Tabelle 5). Dieser Betrag kann als der Mehrwert oder Nutzen der unbeschädigten Landschaft in Szenario 3 im Vergleich zu der doch stark zerschnittenen Landschaft in Szenario 1 interpretiert werden, da die Gesellschaft tatsächlich bereit ist, diesen Betrag aufzuwenden um die Lobau annähernd im derzeitigen Zustand zu erhalten. Über diese Bewertung werden allerdings nicht direkt die Effekte, die ein Bau in Szenario 1 zur Folge hätte, bewertet. Eine Abgrenzung, welche Umweltverbesserung oder Verbesserung im Bereich der Landschaftszerschneidung welchen Nutzen stiftet, ist nicht möglich. Es kommt nur eine allgemeine Wertschätzung für die Erhaltung der Lobau zum Ausdruck. Eine Schwachstelle dieses Ansatzes ist, dass die Bewertung nur aufgrund der Baukosten geschieht, daher kann sie nur einen unteren Grenzwert ausdrücken. Welcher Nutzen tatsächlich durch die Landschaft in Form der Bereitstellung diverser Ökosystemleistungen entsteht, kann nicht bewertet werden.

Des Weiteren wird nicht berücksichtigt, dass ein ebenerdiger Straßenbau im Nationalpark rein rechtlich gesehen gar nicht möglich ist, die Errichtungskosten der ebenerdigen Trasse also eine hypothetische Berechnung darstellen. Die Kosten stellen in diesem Fall die tatsächlichen Vermeidungs- bzw. Reparaturkosten dar, die notwendig sind um die gesamten negativen Effekte der Landschaftszerschneidung zu vermeiden.

Tab. 4. Berechnung der Vermeidungskosten

	Investitionsausgaben Szenario 1	Investitionsausgaben Szenario 3	Vermeidungskosten (Differenz Szenario 3 - Szenario 1)
Abschnitt 1	532,5 Mio. €	601,9 Mio. €	69,4 Mio. €
Abschnitt 2	83,8 Mio. €	859,8 Mio. €	776,0 Mio. €
Summe	616,3 Mio. €	1 461,7 Mio. €	845,4 Mio. €

Quelle: eigene Berechnungen

Neben dem Gesamtwert wurden die Investitionsausgaben (IA) in den beiden Szenarien in Annuitäten (IK pro Jahr) umgerechnet. Hierzu wurden, wie in der RVS 02.01.22 vorgeschrieben, die jeweiligen Investitionsausgaben „unter Berücksichtigung von Nutzungsdauer und Verzinsung“ (FSV, 2010, S. 19) in Investitionskosten pro Jahr umgerechnet. Neben den Investitionsausgaben wurden in dieser Berechnung zusätzlich die jährlichen Erhaltungskosten berücksichtigt. Die Berechnung der Investitionskosten pro Jahr und des Annuitätenfaktors erfolgt anhand folgender Formeln (siehe Formel 1 und 2) (Ibid, S. 19f):

Investitionskosten pro Jahr:

$$IK \text{ [EUR/a]} = IA * af * z * F_{LZK} + EK/a \text{ (Formel 1)}$$

IK ... Investitionskosten
IA ... Investitionsausgaben
af ... Annuitätenfaktor
z ... Risikozuschlag

Annuitätenfaktor:

$$af = \frac{\frac{p}{100} * (1 + \frac{p}{100})^d}{(1 + \frac{p}{100})^d - 1} \text{ (Formel 2)}$$

p ... Zinssatz
d ... Nutzungsdauer bzw. Abschreibungszeitraum

Die Investitionsausgaben (IA) werden je nach Bauwerk mit dem jeweiligen Annuitätenfaktor (af), der aus dem Zinssatz (p) und der Nutzungsdauer (d) berechnet wird, multipliziert. Zusätzlich wird ein Lebenszykluskostenfaktor eingerechnet, durch den bauliche Instandsetzungen sowie Abbruchausgaben je nach Bauwerk berücksichtigt werden.

Die Werte für Annuitätenfaktoren, Nutzungsdauer und Lebenszykluskostenfaktoren entstammen ebenfalls der RVS 02.01.22 (Ibid., S. 19f). Der Risikozuschlag (z) beträgt 15 Prozent. Die jährlichen Erhaltungskosten wurden am Schluss addiert.

Die jährlichen Vermeidungskosten betragen je nach gewähltem Zinssatz 23,8 bis 37,9 Mio. € pro Jahr. Die Bewahrung der größtenteils unzerschnittenen Landschaft in der Lobau stellt demnach einen beträchtlichen Wert dar. Die Ergebnisse werden im folgenden Abschnitt kritisch hinterfragt und mit dem ersten Bewertungsansatz verglichen.

Tab. 5. Berechnung der jährlichen Vermeidungskosten

Zinssatz	IK/a Szenario 1	IK/a Szenario 3	Vermeidungskosten/a (Szenario 3 - Szenario 1)
1,0%	20,6 Mio. €	44,3 Mio. €	23,8 Mio. €
2,0%	25,0 Mio. €	55,4 Mio. €	30,3 Mio. €
3,0%	30,0 Mio. €	67,9 Mio. €	37,9 Mio. €

Quelle: eigene Berechnungen

4. Diskussion der Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Das Testen der zwei Ansätze zur Bewertung der Landschaftszerschneidung durch linienhafte Infrastrukturen anhand des Beispiels der S1 Wiener Außenring Schnellstraße hat deutlich gezeigt wie schwierig eine genaue Abgrenzung des Phänomens Landschaftszerschneidung ist und in welchen Bereichen noch Forschungsbedarf vorhanden ist. Die vielfältigen und komplexen Auswirkungen von Landschaftszerschneidung durch Straßen und Schienen sind nur schwer mess- bzw. quantifizierbar. Während Landschaftszerschneidung an sich noch relativ einfach quantifizierbar ist (Effektive Maschenweite und andere Ansätze), sind es die Auswirkungen, die zu einer Beeinflussung von Ökosystemleistungen führen, nicht mehr. Eine einheitliche, anerkannte Systematisierung der Ökosystemleistungen (und Indikatoren zur Messung) ist in Österreich bis jetzt nicht vorhanden. Anhand der Bildung von Szenarien wurde daher in der vorliegenden Bewertung versucht, die Effekte unterschiedlicher Arten der Zerschneidung auf die Umwelt in der Lobau zu verdeutlichen, um den Befragten der Untersuchung ein umfangreiches Bild zu vermitteln. Die Szenario-Technik hat sich als sehr hilfreich zur Vermittlung der Befragungssituation herausgestellt. Insbesondere die Unterstützung durch Bilder (Fotomontagen) erleichtert es den befragten Personen sich die Szenarien vorzustellen.

Die Ergebnisse der Contingent-Valuation-Befragung zeigen dann auch, dass eine nicht zerschnittene Landschaft eine eindeutig höhere Wertschätzung erfährt, da die durchschnittliche Zahlungsbereitschaft für Szenario 3 mit 55,0 bis 64,7 Euro und das Nullszenario mit 72,3 bis 88,7 Euro deutlich über der Zahlungsbereitschaft für die Szenarien 1 (45,9 bis 48,9 Euro) und 2 (46,0 bis 49,5 Euro) liegen. Der geringe Unterschied zwischen Szenario 1 und 2 legt aber auch nahe, dass nicht nur die reine Zerschneidungswirkung der Trassen beurteilt wurde, da Szenario 2 eigentlich eine deutlich geringere direkte Zerschneidungswirkung mit sich bringt. Die sonstigen negativen Effekte, die indirekt zur Landschaftszerschneidung beitragen, wie Lärm und andere Emissionen sowie die Wirkung auf das Landschaftsbild werden offenbar stark in die Bewertung miteinbezogen. Die Komplexität der Wirkungen macht es allerdings unmöglich genau zu eruieren welche Effekte welchen Einfluss auf die Zahlungsbereitschaft haben.

Der Nachteil der Bewertung anhand einer Besucherumfrage ist, dass keine Aussagen über die Wertschätzung der restlichen Bevölkerung getroffen werden können. Somit bildet der hochgerechnete Wert – der aufgrund der geringen Stichprobengröße nur als Annäherung verstanden werden soll – der Zahlungsbereitschaft auf die Gesamtzahl der BesucherInnen nicht den gesamten Wert der Lobau ab, sondern nur die Wertschätzung der BesucherInnen im Jahr 2015. Die Hochrechnung der Zahlungsbereitschaft ergibt daher relativ kleine Beträge der Wertschätzung im Vergleich zur kompletten Zerschneidung von 2,99 bis 3,19 Mio. Euro für Szenario 1, 3,00 bis 3,23 Mio. Euro für Szenario 2, 3,59 bis 4,22 Mio. Euro für Szenario 3 und 4,71 bis 5,79 Mio. Euro für die komplette Verhinderung der Zerschneidung.

Die Bewertung über die „Vermeidungskosten“ ergibt einen

viel höheren Mehrwert der unzerschnittenen Landschaft in der Lobau in Szenario 3 im Vergleich zu Szenario 1, mit jährlich rund 23,8 bis 37,9 Mio. Euro (je nach angesetztem Zinssatz). Die Vergleichbarkeit der Ergebnisse der beiden Methoden ist aufgrund der unterschiedlichen Bewertungsfragen jedoch nicht unmittelbar gegeben. In dieser Bewertung ist in der Theorie auch die Wertschätzung der Gesamtbevölkerung enthalten, wobei wiederum nicht der ökonomische Gesamtwert ermittelt wird, sondern nur jener Teil der durch die „Reparatur“ erfasst wird. Diese Bewertung ist im Sinne einer Ex-Ante-Analyse im Rahmen einer KNA allerdings auch problematisch, da eine geplante und zu bewertende Maßnahme im Rahmen der Bewertungsmethode durch eine andere Maßnahme ersetzt werden muss. Es kann nicht im Vorhinein davon ausgegangen werden, dass die Wertschätzung (gemessen in Form der Mehrkosten einer Vermeidungsmaßnahme) tatsächlich besteht, wenn zum Beispiel eine Straße durch ein Naturschutzgebiet geplant ist, deren Vermeidungsmaßnahme ein Tunnel wäre. Es erfolgt streng genommen keine Reparatur, sondern die Substitution der Maßnahme. Anders hingegen kann die Situation für ein bereits beschlossenes oder gebautes Projekt gesehen werden (wie in Szenario 3). Die Zerschneidung der Landschaft wurde vermieden und daher kommt die Wertschätzung durch die Wahl der teureren Variante im Vergleich zur günstigeren Variante, die eine starke Zerschneidung zur Folge hätte, zum Ausdruck. Rein rechtlich gesehen wäre zwar eine billigere Variante aufgrund von Umweltschutzbestimmungen nicht möglich (wobei auch die Rechtmäßigkeit der Tunnelvariante im Nationalpark durchaus umstritten ist), jedoch wird auch durch diese rechtliche Festlegung, welche schließlich in einem politischen Prozess verhandelt wurde, eine Wertschätzung für die Natur und Landschaft ausgedrückt. Man könnte die Vermeidungskosten von rund 845,4 Mio. Euro im vorliegenden Beispiel demnach auch als Bewertung dieser rechtlichen Festlegung interpretieren.

Der Test dieser zwei Ansätze hat gezeigt, dass die ökonomische Bewertung der Zerschneidung der Landschaft durch Infrastrukturen ein komplexes Unterfangen ist. Die Bewertung der vielfältigen Effekte auf Ökosystemleistungen erfordert weitere Forschungen in diesem Bereich. Insbesondere wäre es wichtig, einen einheitlichen Katalog an Ökosystemleistungen sowie ein einheitliches System an Indikatoren zur Messung dieser Ökosystemleistungen aufzubauen. Somit wäre in der Folge eine ökonomische Bewertung der Ökosystemleistungen einfacher zu bewerkstelligen. Aus Sicht des Autors sind jedoch einige vielversprechende Forschungsprojekte auf internationaler und nationaler Ebene bereits gestartet worden, die in Zukunft bessere Grundlagen für die Bewertung von Landschaftszerschneidung hervorbringen könnten.

Der vielversprechendste Ansatz zur Bewertung der Landschaftszerschneidung auf Projektebene ist sicherlich die *Contingent Valuation Method*. Diese Methode hat allerdings den Nachteil, dass sie einen relativ hohen Zeit- und Kostenaufwand benötigt und entsprechende Vorkehrungen getroffen werden müssen, um die erwähnten Fehlerquellen auszuschließen. Auf gesamtstaatlicher oder regionaler Ebene ist der zweite getestete Ansatz der Bewertung über Vermeidungskosten zu bevorzugen, da dieser weniger aufwendig ist und sich auf einer größeren Maßstabsebene gute Abschät-

zungen der Effekte erzielen lassen. Beide Ansätze lassen sich auch für die Bewertung von Schienenprojekten verwenden.

Aus der Sicht der Raumplanung wäre es wünschenswert wenn öfters versucht würde Landschaftszerschneidung durch Infrastrukturen und Umweltgüter im Allgemeinen monetär zu bewerten, da dadurch einer evidenzbasierten Planung Vorschub geleistet werden kann. Die Nichtberücksichtigung von Umweltwerten in Nutzen-Kosten-Analysen schafft eine Schiefelage zugunsten sonstiger Argumente, wie zum Beispiel Zeiteinsparungen oder positiven Effekten für die Wirtschaft. Ökonomische Bewertungsmethoden können und sollen die politische Entscheidung niemals ersetzen, jedoch werden die Ergebnisse solcher Methoden schlussendlich zur Argumentation für oder wider ein Projekt verwendet. Die Nicht-Bewertung von Umweltaspekten in diesen Analysen führt zu Einschränkungen hinsichtlich der Aussagekraft. Dieser Umstand muss einem bei der Interpretation der Ergebnisse bewusst sein, was in der öffentlichen Diskussion allerdings oftmals unter den Tisch fällt. Daher ist es wichtig möglichst viele der Effekte auf die Umwelt bzw. Ökosystemleistung in die ökonomische Bewertung einfließen zu lassen. Eine Bewertung von Zerschneidungsaspekten bringt somit eine Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen mit sich. Landschaftszerschneidung sollte bei der Planung von Infrastrukturprojekten frühzeitig berücksichtigt werden und daher wäre eine Bewertung der Effekte geplanter Trassen bereits im Rahmen der strategischen Prüfung im Verkehrswesen erstrebenswert. Dies würde es auch der Raumplanung erleichtern, wichtige Landschaftsteile und Wanderungskorridore für die Zukunft entsprechend abzusichern und die Fragmentierung der Landschaft einzuschränken.

5. Quellenverzeichnis

Arnberger, A., Brandenburg, C., Cermak, P., Hinterberger, B. (2000), Besucherstromanalyse für den Wiener Anteil am Nationalpark Donau-Auen, Bereich Lobau : Projektbericht, Institut für Freiraumgestaltung und Landschaftspflege, Universität für Bodenkultur, Wien.

Arrow, K., Solow, R., Portney, P.R., Leamer, E.E., Radner, R., Schuman, H. (1993), Report of the NOAA Panel on Contingent Valuation, National Oceanic and Atmospheric Administration, Federal Register, Vol 58, no. 10, US, 4601-4614.

Asfinag [Auftrag.] (2005a), S1 Wiener Außenring Schnellstraße Schwechat – Ölhafen Vorprojekt 2005, Nutzen-Kosten-Untersuchung S1 – Bericht, Asfinag Baumanagement GmbH, Wien.

Asfinag [Auftrag.] (2005b), S1 Wiener Außenring Schnellstraße Schwechat – Ölhafen Vorprojekt 2005, NKU-Ergänzungsband Kosten für Bauherstellung, Asfinag Baumanagement GmbH, Wien.

Asfinag [Auftrag.] (2005c), S1 Wiener Außenring Schnellstraße Ölhafen – Süßenbrunn Vorprojekt, Fachbeitrag Kosten und Realisierung Erhaltungskosten, Asfinag Baumanagement GmbH, Wien.

Asfinag [Auftrag.] (2005d), S1 Wiener Außenring Schnellstraße Abschnitt Ölhafen–Süßenbrunn – Bericht Nutzen-Kosten-Untersuchung, Asfinag Baumanagement GmbH, Wien.

Asfinag [Auftrag.] (2009), S1 Wiener Außenring Schnellstraße Schwechat – Süßenbrunn Einreichprojekt 2009, Projektgeschichte und Alternativen Bericht, Asfinag Baumanagement GmbH, Wien.

Asfinag (2015), S 1 Wiener Außenring Schnellstraße Schwechat – Süßenbrunn, http://www.asfinag.at/unterwegs/bauprojekte/niederoesterreich/-/asset_publisher/1_47138/content/s-1-wiener-au%C3%9Fenring-schnellstra%C3%9Fenschwechat-%E2%80%93-sussenbrunn?p_o_p_id=56_INSTANCE_RHZ7Okynsmjy (20.04.2015), Asfinag Baumanagement GmbH, Wien.

BMVIT [Hrsg.] (2015), Statistik Straße & Verkehr 2015, http://www.bmvit.gv.at/service/publikationen/verkehr/strasse/downloads/statistik_strasseverkehr2015.pdf (20.04.2015), Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien.

Buchanan, B. W. (1993), Effects of enhanced lightning on the behavior of nocturnal frogs, *Animal Behaviour*, Volume 45, pp. 893–899.

Damarad, T., Bekker, G.J. (2003), COST 341 – Habitat Fragmentation due to Transportation Infrastructure: Findings of the COST Action 341, Office for official publications of the European Communities, Luxemburg.

Elsasser, P., Meyerhoff, M. [Hrsg.] (2001), Ökonomische Bewertung von Umweltgütern, Methodenfragen zu Kontingenten Bewertung und praktische Erfahrungen im deutschsprachigen Raum, Metropolis, Marburg.

FSV (2010), RVS 02.01.22 – Nutzen-Kosten-Untersuchungen im Verkehrswesen, Österreichische Forschungsgesellschaft Straße Schiene Verkehr, Wien.

FSV (2015), Richtlinien und Vorschriften für das Straßenwesen, 04.03 Flora und Fauna an Verkehrswegen, Österreichische Forschungsgesellschaft Straße Schiene Verkehr, Wien.

Getzner, M., Svajda, J. (2015), Preferences of tourists with regard to changes of the landscape of the Tatra National Park in Slovakia, *Land Use Policy*, Volume 48, pp. 107-119.

Haber, W. (1993), Ökologische Grundlagen des Umweltschutzes, *Economica*, Bonn.

Hanusch, H. (2011), Nutzen-Kosten-Analyse, 3. Aufl., Vahlen, München.

Herry, M., Spiegel, T., Kirnbauer, R., Matiassek, F., Sedlacek, N., Steinbacher, I. (2007), Verkehr in Zahlen – Ausgabe 2007, <https://www.bmvit.gv.at/service/publikationen/verkehr/gesamtverkehr/viz2007.html> (20.04.2015), im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien.

Herry, M., Sedlacek, N., Steinacher, I. (2011), Verkehr in Zahlen – Ausgabe 2011, http://www.bmvit.gv.at/verkehr/gesamtverkehr/statistik/downloads/viz_2011_gesamtbericht_270613.pdf (20.04.2015), im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien.

Jaeger, J., Bertiller, R., Schwick, C. (2007), Landschaftszerschneidung Schweiz, Zerschneidungsanalyse 1885 – 2002 und Folgerungen für die Verkehrs- und Raumplanung, im Auftrag des Bundesamtes für Strassen, Bern.

- Keller, V., Bauer, H.-P., Ley, H.-W., Pfister, H.P. (1996), Bedeutung von Grünbrücken über Autobahnen für Vögel, *Der Ornithologische Beobachter* 93, S. 249–258.
- Kumar, P. [Ed.] (2010), *The Economics of Ecosystems and Biodiversity, Ecological and Economic Foundations*, Earthscan, London/Washington, DC.
- MA 49 (2015), Lobau - Wiens Beitrag zum Nationalpark, <https://www.wien.gv.at/umwelt/wald/erholung/nationalpark/> (25.06.2015), Magistratsabteilung 49 - Forstamt und Landwirtschaftsbetrieb der Stadt Wien, Wien.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*, Island Press, Washington, DC.
- Mitchell, R.C., Carson, R.T. (1981), *An Experiment in Determining Willingness to Pay for National Water Quality Improvements*, Draft Report to the U.S. Environmental Protection Agency, Washington, D.C.
- Mitchell, R.C., Carson, R.T. (1984), *A Contingent Valuation Estimate for National Freshwater Benefits*, Technical Report to the U.S. Environmental Protection Agency, Resources for the Future, Washington, D.C.
- Mitchell, R.C., Carson, R.T. (1989), *Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method*, Resources for the Future, Washington, D.C.
- Müri, H. (1999), Veränderungen im Dispersal von Rehen in einer stark fragmentierten Landschaft, *Zeitschrift für Ökologie und Naturschutz* 8, S. 41–51.
- Ninan, K.N. [Ed.] (2014), *Valuing Ecosystem Services, Methodological Issues and Case Studies*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton.
- Oggier, P., Righetti, A., Bonnard, L. [Hrsg.] (2001), Zerschneidung von Lebensräumen durch Verkehrsinfrastrukturen COST 341, *Umwelt-Wissen Nr. 0714*, im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Bundesamtes für Raumentwicklung, Bundesamtes für Verkehr, Bundesamtes für Strassen, Bern.
- Openstreetmap (2015), Lobau, <https://www.openstreetmap.org> (05.02.2015).
- Pernkopf, M.L., Lang, S. (2007), Indikatoren zur Landschaftszerschneidung, Untersuchungen zur Einsetzbarkeit in der strategischen Verkehrsplanung, in: Schrenk, M., Popovich, V.V., Benedikt, J. [Hrsg.] (2007): *Real Corp 2007, To plan is not enough*, Tagungsband, Wien, S. 677–686.
- Peterseil, J. (2015), Stellvertretender Abteilungsleiter Ökosystemforschung & Umweltinformationsmanagement, Umweltbundesamt - Persönliches Interview, geführt vom Verfasser am 20.05.2015, Wien.
- Schaefer, M. (2012), *Wörterbuch der Ökologie*, 5. Auflage, Spektrum, Heidelberg.
- Schuh, T. (2015), Nachhaltigkeitskoordinator, ÖBB-Infrastruktur AG- Persönliches Interview, geführt vom Verfasser am 15.5.2015, Wien.
- Schumacher, U., Walz, U. (2000), Landschaftszerschneidung durch Infrastrukturtrassen, in: Institut für Länderkunde Leipzig [Hrsg.] (2000), *Nationalatlas Bundesrepublik Deutschland, Band 10: Freizeit und Tourismus*, Spektrum Akademischer Verlag, Heidelberg/Berlin, S. 132–135.
- Schwärzler, D., (2015), *Ökonomische Bewertung der Zerschneidung der Landschaft durch Infrastrukturen*, betreut von: Getzner, M., Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, TU Wien.
- Standard (2016), Asfinag „will und wird“ den Lobautunnel bauen, <http://derstandard.at/2000029124290/Lobautunnel-Asfinag-haelt-am-Projekt-und-Zeitplan-fest> (05.10.2016)
- Statistik Austria (2015a), Baupreisindex, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/wirtschaft/produktion_und_bauwesen/konjunkturdaten/baupreisindex/index.html (30.07.2015), Wien.
- Statistik Austria (2015b), Bevölkerungsstand und Bevölkerungsveränderung, http://www.statistik.at/web_de/statistiken/menschen_und_gesellschaft/bevoelkerung/bevoelkerungsstand_und_veraenderung/index.html (25.08.2015), Wien.
- Svensson, A.M., Rydell, J. (1998), Mercury vapour lamps interfere with the bat defence of tympanate moths, *Animal Behaviour*, Volume 55, pp. 223–226.
- TEEB (2008): *Die Ökonomie von Ökosystemen und Biodiversität: Ein Zwischenbericht*, Europäische Gemeinschaften, Brüssel.
- Umweltbundesamt [Hrsg.] (2005), *Die Landschaften Österreichs und ihre Bedeutung für die biologische Vielfalt*, http://www.umweltbundesamt.at/publikationen/publikationssuche/publikationsdetail/?&pub_id=1572 (21.04.2015), Wien.
- Van der Heide, C.M., Van den Bergh, J.C.J.M., Van Ierland, E.C., Nunes, P.A.L.D. (2008), *Economic valuation of habitat defragmentation: A study of the Veluwe, the Netherlands*, *Ecological economics*, Volume 67, pp. 205–216.
- Van der Zande, A. N., Ter Keurs, W. J. & Van der Weijden, W.J. (1980), The impact of roads on the densities of four bird species in an open field habitat – evidence of a long-distance effect, *Biological Conservation*, Volume 18, pp. 299–321.
- Whitehead, J. C. (2014): A practitioner's primer on the contingent valuation method, in: Alberini, A., Kahn, J. R. [Eds.] (2006), pp. 66–91.
- Wronka, T. C. (2001), *Protestantworten – theoretischer Hintergrund, empirischer Befund und Lösungsstrategien*, In: Elsassner, P., Meyerhoff, M. [Hrsg.] (2001), S. 161–184.

The authors

Astrid Pennerstorfer

Dr. Astrid Pennerstorfer ist Assistenzprofessorin am Institut für Sozialpolitik an der Wirtschaftsuniversität Wien. Arbeitsschwerpunkte: Soziale Dienstleistungen und Nonprofit Sektor, insbesondere bezahlte und unbezahlte Beschäftigung in Nonprofit Organisationen sowie Analysen der Marktstruktur von sozialen Diensten.

astrid.pennerstorfer@wu.ac.at

Wilfried Schönböck

Dr. Wilfried Schönböck ist Universitätsprofessor i.R. am Department für Raumplanung, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Technische Universität Wien und war langjähriger Leiter dieses Fachbereichs.

Wilfried.schoenbaeck@tuwien.ac.at

Olivia Rauscher

Mag.^a Olivia Rauscher ist Bereichsleiterin für den Bereich Wirkungsanalyse und Senior Researcher am Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen und Social Entrepreneurship der WU Wien.

Olivia.Rauscher@wu.ac.at

Verena Burger

Verena Burger, B.A. ist Junior Researcher am Kompetenzzentrum für Nonprofit Organisationen und Social Entrepreneurship der WU Wien.

Christoph Schober

Dr. Christian Schober ist wissenschaftlicher Leiter und Senior Researcher des Kompetenzzentrums für Nonprofit Organisationen der WU Wien.

Leonhard Plank

Dr. Leonhard Plank ist Betriebswirt und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik im Department für Raumplanung der TU Wien.

Leonhard.plank@tuwien.ac.at

Erika Winkler

Dr.ⁱⁿ Erika Winkler ist in der Grundsatzabteilung für SeniorInnen-, Bevölkerungs- und Freiwilligenpolitik des Bundesministeriums für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz tätig.

Erika.Winkler@sozialministerium.at

Sibylla Zech

Dipl.-Ing. Sibylla Zech ist Raumplanerin, Gründerin des Planungsbüros Stadtland und Universitätsprofessorin am Department für Raumplanung, Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung. Zu ihren Arbeitsschwerpunkten zählen Regionalplanung und Regionsmanagement, Prozessgestaltung und Moderation, ökologische und soziokulturell orientierte Raumplanung sowie die Initiative Raum4Refugees.

Sibylla.zech@tuwien.ac.at

Herbert Bork

DI Herbert Bork ist Raumplaner und Univ. Lektor an der TU Wien. Als Mitarbeiter vom Büro Stadtland ist er unter anderem im Bereich Bevölkerungsbeteiligung tätig. Zu seinen Projekten zählen das Management von Lokalen Agendaprozessen, die Abwicklung von Kooperativen Planungsprozessen und Stadtteilentwicklungen sowie die Durchführung der Beteiligungsprozesse zur Neugestaltung der Ottakringer und Mariahilfer Straße in Wien.

herbert.bork@stadtland.at

Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald

Dr. Gerlinde Gutheil-Knopp-Kirchwald ist Universitätsassistentin am Department für Raumplanung an der TU Wien und Chefredakteurin der Zeitschrift „Der öffentliche Sektor – The Public Sector“. Ihre Lehr- und Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Wohnungspolitik, Immobilienwirtschaft, Stadtentwicklungspolitik und Infrastrukturökonomie.

gerlinde.gutheil@tuwien.ac.at

Wolfgang Blaas

Dr. Wolfgang Blaas ist a.o. Universitätsprofessor i.R. am Department für Raumplanung, Fachbereich Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik, Technische Universität Wien.

Wolfgang.Blaas@tuwien.ac.at

Miriam Rehm

Miriam Rehm PhD ist Referentin für Verteilung und Makroökonomie in der Abteilung Wirtschaftswissenschaften und Statistik in der Arbeiterkammer Wien.

Miriam.rehm@akwien.at

Matthias Schnetzer

Dr. Matthias Schnetzer ist Referent für Verteilungsfragen in der Abteilung Wirtschaftswissenschaften und Statistik in der Arbeiterkammer Wien und Lektor an der WU Wien.

matthias.schnetzer@akwien.at

Isaak Granzer

Isaak Granzer, BSc, ist Student des Masterstudiums Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien, wo er bereits das gleichnamige Bachelorstudium abgeschlossen hat. Sein Interesse gilt neben grenzüberschreitenden räumlichen Entwicklungen auch GIS-gestützten Methoden in der Planung. Neben seinem Studium ist er als Studienassistent am Dekanat der Fakultät für Architektur und Raumplanung tätig.

isaak.granzer@tuwien.ac.at

Dominik Schwärzler

DI Dominik Schwärzler ist Absolvent der Studienrichtung Raumplanung und Raumordnung an der TU Wien und derzeit als Raumplaner im Planungsbüro Knollconsult Umweltplanung tätig.

Dominik.Schwaerzler@gmx.at

Johann Bröthaler

Dr. Johann Bröthaler ist Assistenzprofessor an der TU Wien und Leiter des Fachbereichs Finanzwissenschaft und Infrastrukturpolitik. Seine Forschungsschwerpunkte sind öffentliche Haushalte, Finanzausgleich, Finanzstatistik, ökonomische Bewertungsverfahren sowie E-Government und fachbezogene Software und Informationssysteme.

Johann.Broethaler@tuwien.ac.at

Michael Getzner

Dr. Michael Getzner ist Professor für Finanzwissenschaft und Infrastrukturökonomie und Leiter des Departments für Raumplanung an der TU Wien.

Michael.Getzner@tuwien.ac.at