

Dr. Evelyn Dawid
Dr. Karin Heitzmann

Leistungen der NROs in der Armutsbekämpfung

Studie zur Bestandsaufnahme der Leistungen sozialer Dienste in der Vermeidung und Bekämpfung von Armut in Österreich

Forschungsbericht 03/2006



SP

Institut für
SOZIALPOLITIK

Endbericht

Forschungsprojekt

Leistungen der NROs in der Armutsbekämpfung

Studie zur Bestandsaufnahme der Leistungen sozialer Dienste
in der Vermeidung und Bekämpfung von Armut in Österreich

Endversion

Dr. Evelyn Dawid
Die Armutskonferenz

Dr. Karin Heitzmann
Institut für Sozialpolitik
Wirtschaftsuniversität Wien

Wien, Juni 2006

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
Forschungsfragen	1
Methodik	1
Aufbau des Endberichts	2
1 NROs in der Armutsbekämpfung: ein Leistungsüberblick	4
1.1 Zielgruppen von NROs in der Armutsbekämpfung	4
1.1.1 Anzahl der betreuten KlientInnen.....	5
1.1.2 Charakteristika der betreuten KlientInnen.....	7
1.1.3 Entwicklung der Anzahl der KlientInnen und des Leistungsumfangs.....	8
1.2 Leistungen der NROs in der Armutsbekämpfung.....	9
1.2.1 Das Leistungsspektrum: ein Überblick.....	9
1.2.2 Spezialisierungen auf Problemfelder	10
1.3 Finanzierung durch den öffentlichen Sektor	13
1.3.1 Zusammensetzung des Budgets	14
1.3.2 Subventionen und Leistungsverträge.....	14
2 Lücken in der Versorgung	16
2.1 Zur Arbeit nicht geeignet	18
2.1.1 Eingeschränkt arbeitsfähig = arbeitslos	19
2.1.2 Ein neuer Arbeitsmarkt.....	21
2.2 Nicht aus Österreich	21
2.2.1 Andere Sprache, andere Kultur.....	22
2.2.2 ArbeitsmigrantInnen.....	24
2.2.3 AsylwerberInnen	25
2.3 Die Unzugänglichkeit im ländlichen Raum	27
2.3.1 Weite Wege	27
2.3.2 Jeder kennt jeden, jeder weiß alles	28
2.3.3 Die Scheu vorm Seelenstrip.....	29
2.3.4 Traditionelle Familienstrukturen und Rollenbilder	30
2.3.5 Versteckte Wohnungslosigkeit, offene Abhängigkeit	31
2.4 Arm macht psychisch krank; psychisch krank macht arm.....	32
2.5 One-desk-Angebote.....	33
3 Interaktion, Kommunikation und Kooperation	34
3.1 Das Verhältnis der NROs zueinander	35
3.1.1 Die Ebene der KlientInnenarbeit	35
3.1.2 Netzwerke und Interessenvertretungen.....	35
3.1.3 Kleine versus Große – Große versus Kleine.....	37
3.2 Verhältnis der NROs zum öffentlichen Sektor	38
3.2.1 Interaktionen auf politischer Ebene	38
3.2.2 Wo Quoten an ihre Grenzen stoßen.....	40
3.2.3 Weniger Geld, gleiche Leistung	42
3.2.4 Das Arbeitsmarktservice (AMS)	44
3.2.5 Der vergessene Partner Wirtschaft	45
3.3 Partizipation der Betroffenen – NROs und ihre KlientInnen.....	46
3.3.1 Individuelle Betreuung	48
3.3.2 Hilfe zur Selbsthilfe.....	48
3.3.3 Informationsflüsse und Rückmeldungen	49
3.3.4 Einbindung in die Struktur der Einrichtung.....	50
3.3.5 „Interessenvertretungen“	51
3.3.6 Partizipative Projekte.....	53

4	Fazit	55
4.1	Sozialpolitische Implikationen der Forschungsergebnisse	55
4.1.1	Ausbau eines zweiten und Aufbau eines dritten Arbeitsmarkts	56
4.1.2	Ausbau des Leistungsangebotes für Menschen mit Migrationshintergrund	56
4.1.3	Ausbau der Leistungen in Punkto Gesundheitsversorgung	57
4.1.4	One-desk Angebote	57
4.1.5	Stärkere finanzielle Unterstützung der Einrichtungen (und der KlientInnen)	57
4.2	Implikationen für die in der Armutsbekämpfung tätigen NROs	58
4.2.1	Bessere Erfassung der mitbetreuten KlientInnen	58
4.2.2	Verstärkte Partizipation der Klientinnen	59
4.2.3	Anonymisierte Beratung	60
4.3	Implikationen für die weitere Forschung	60
4.3.1	Zur Methodik in diesem Forschungsprojekt	60
4.3.2	Weiterer Forschungsbedarf	60
5	Literaturverzeichnis	63
	Internetquellen	64

Einleitung

Der vorliegende Bericht stellt eine Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse und Implikationen aus der „Studie zur Bestandsaufnahme der Leistungen von Nichtregierungsorganisationen in der Bekämpfung von Armut in Österreich“ dar. Dabei handelt es sich um ein vom Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz finanziertes Projekt der Österreichischen Armutskonferenz und des Österreichischen Komitees für Soziale Arbeit.

Forschungsfragen

Folgende Forschungsfragen standen im Mittelpunkt der Studie: Für welche Gruppen Hilfesuchender werden Dienstleistungen angeboten? Was wird angeboten, welcher Art sind die Leistungen? In welchem Umfang werden die verschiedenen Leistungen angeboten? Wo bestehen Lücken in den Leistungen für ärmere Menschen? Verändert sich die Aufgabenteilung zwischen Nichtregierungsorganisationen (NROs) und öffentlichem Sektor? Wenn ja, wie? Welche Kooperationen und Interaktionen finden zwischen KlientInnen, NROs und öffentlichem Sektor statt? Welche Partizipations- und Beteiligungsmöglichkeiten von Armut Betroffener gibt es aus Sicht der NROs? Was ist der soziale und gesellschaftliche Gewinn der Arbeit der NROs? Was ist das Besondere an der Arbeit der NROs?

Methodik

Informationen zur Beantwortung dieser Forschungsfragen wurden einerseits auf Basis einer **Fragebogenerhebung** generiert. Da die überwiegende Mehrheit aller in Frage kommenden Einrichtungen Mitglied in einer der beiden Trägerorganisationen des Forschungsprojekts, der Österreichischen Armutskonferenz und dem ÖKSA, ist, wurden jene Mitgliedsorganisationen, die im direkten Kontakt mit den KlientInnen stehen, als (eingeschränkte) Grundgesamtheit definiert.

Auf Grund der großen Heterogenität der Mitgliedsorganisationen wurden allerdings – nach Konsultationen mit dem Projektbeirat – Einschränkungen vorgenommen. So wurden etwa Institutionen, die sich primär der Altenbetreuung, Behindertenbetreuung oder der Schulung und Weiterqualifizierung widmen, ausgeschlossen (siehe dazu auch die Erläuterungen im Zwischenbericht, der im Folgenden als Dawid und Heitzmann 2006 zitiert wird). Die so eingeschränkte Grundgesamtheit belief sich auf 561 Einrichtungen, von denen die Mehrheit (58%) keiner der großen Trägerorganisationen angehörte (vgl. Tabelle 1). Auf Grund der guten Aktivierung zur Mitarbeit durch die Armutskonferenz, durch das ÖKSA und die großen Trägerorganisationen ist es gelungen, eine Rücklaufquote des internetbasierten Fragebogens von 33 Prozent zu erzielen, vgl. Tabelle 1). Mehr als die Hälfte der teilnehmenden NROs stammt aus den Bundesländern Wien (35%) und Oberösterreich (22%, vgl. TB 1, Tab. 1.3¹).

¹ Zur besseren Lesbarkeit wird auf die Darstellung von Tabellen in diesem Textteil mit wenigen Ausnahmen verzichtet. Die Auswertungen der Fragebogenerhebung sind in insgesamt 5 Tabellenbänden zusammengefasst, die diesem Bericht beigelegt sind. Das Auffinden einer im Text zitierten Tabelle erfolgt einerseits durch die Anführung der Nummer des Tabellenbandes (1 bis 5) und andererseits durch die Tabellenummer. Der Hinweis „TB 1, Tab 1.1“, bedeutet demnach, dass die Datengrundlage für die zitierten Informationen in Tabellenband 1, Tabelle 1.1, zu finden ist. Zur besseren Lesbarkeit wird zudem bei Angabe von Zahlen auf die – in den Tabellen berücksichtigten – Kommastellen verzichtet und auf ganze Zahlen aufgerundet.

Tabelle 1: Rücklauf der Fragebogenaktion nach Trägerorganisationen

	Grundgesamtheit	Rücklauf absolut	Rücklauf in %
Caritas	120	27	22,5
pro mente austria	15	13	86,7
Volkshilfe	13	13	100,0
Neustart	14	12	85,7
Diakonie	30	10	33,3
Frauenhäuser	28	9	32,1
Schuldnerberatung	12	6	50,0
Kolping	6	2	33,3
andere / kein Träger	323	95	29,4
Summe	561	187	33,3

Quelle: Fragebogenerhebung

Mit dieser Fragebogenerhebung stehen damit erstmals für Österreich detaillierte Informationen für einen Spezialbereich des Nonprofit Sozialsektors zur Verfügung. Bislang wurden zwar Erhebungen zum Nonprofit Sektor in Österreich durchgeführt (Heitzmann, 2001), auch Informationen zum Sozialsektor (Bachstein, 1997) sowie zur Beschäftigungsstruktur im Sozialsektor liegen vor (Trukeschitz, 2006). Basis von beiden zuletzt genannten Erhebungen war der gesamte Sozialsektor in Österreich (und damit eine deutlich größere Grundgesamtheit als im gegenständlichen Projekt). Allerdings erreichte die Rücklaufquote in den genannten Projekten, die unter anderem ebenfalls mit der Methodik der Fragebogenerhebung arbeiteten, jene dieser Studie nicht. In der Studie zum österreichischen Sozialsektor von Bachstein belief sich die Rücklaufquote auf 27 Prozent (allerdings wurden große Organisationen auf Basis eines Interviews untersucht und waren von der Fragebogenerhebung ausgenommen). Die Studie von Trukeschitz erzielte ebenfalls eine Rücklaufquote von 27 Prozent.

Eine wesentliche Erweiterung im Vergleich zu den bislang durchgeführten Studien zum Nonprofit Sozialsektor war die Generierung von zusätzlichen Informationen durch teilstrukturierte, leitfadengestützte **Interviews**. Insgesamt wurden im Februar und März 2006 zwölf etwa eine Stunde dauernde Interviews mit VertreterInnen von Armutsorganisationen in ganz Österreich geführt. Es wurden alle neun Bundesländer durch zumindest ein Interview erfasst. Befragt wurde eine Einrichtung der Betriebsseelsorge, zwei Einrichtungen für akut wohnungslose oder von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen, eine Dienstleistungsorganisation für alte, kranke und behinderte Menschen, zwei Einrichtungen, die Beschäftigungsprojekte anbieten, ein psychosoziales Beratungszentrum, eine Beratungsstelle für MigrantInnen, eine Einrichtung für Menschen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, eine Organisation der Bewährungshilfe und eine Schuldnerberatungsstelle sowie eine Einrichtung, die mehrere Projekte für Menschen in Not betreut. (Für detailliertere Informationen zu den Interviews, vgl. Kapitel 2.)

Aufbau des Endberichts

Der vorliegende Endbericht weist folgende Struktur auf. Nach dieser Einleitung wird das erste Kapitel einen Überblick über die Leistungen der Nichtregierungsorganisationen in der Armutsbekämpfung geben. Dazu gehören Informationen darüber, wer Leistungen von NROs bekommen hat und welche Leistungen das Angebot von den Einrichtungen bestimmte. Durch Vergleiche mit Publikationen zur Armutspopulation in Österreich wird eine Einschätzung des „Deckungsgrades“ im Hinblick auf die

Zielpopulation vorgenommen. Ergänzt wird dieser Teil durch Informationen zur öffentlichen Finanzierung der Leistungen von NROs, wobei im Besonderen auf Verschiebungen im Hinblick auf Finanzierungsarten, vor allem auf Unterschiede bezüglich Subventionszahlungen und Zahlungen aus Leistungsverträgen, Rücksicht genommen wird.

Im zweiten Kapitel wird dargelegt, welche Angebotslücken durch die befragten NROs identifiziert worden sind. Die Schwerpunkte liegen einerseits auf Lücken, die mit Bezug auf spezifische Zielgruppen festgestellt worden sind, andererseits auf Lücken im Hinblick auf für notwendig erachtete Maßnahmen der Armutsbekämpfung. Grundlage für die Informationen in diesem Kapitel sind zwar auch einzelne Ergebnisse der Fragebogenaktion. Vor allem wird aber auf die Erkenntnisse aus der Interviewserie zurückgegriffen².

Das dritte Kapitel fokussiert auf Interaktionen zwischen den an der Armutsbekämpfung beteiligten AkteurInnen. Dabei werden nicht nur Informationen zu den Kooperationen innerhalb des NRO-Bereichs und zwischen den NROs und dem öffentlichen Sektor angeführt, sondern auch Informationen bezüglich Partizipationsmöglichkeiten von KlientInnen gegeben. Wie die MitarbeiterInnen der NROs auf Grund ihrer praktischen Erfahrung und alltäglichen Arbeit die Partizipationsmöglichkeiten ihrer KlientInnen einschätzen, wird genauso thematisiert wie bereits verwirklichte Partizipationsmodelle und deren Ergebnisse. Datenbasis für dieses Kapitel sind einmal mehr die Ergebnisse der Fragebogen- und der Interviewaktion.

Ein Fazit am Ende dieses Berichts inkludiert die – aus unserer Sicht – wichtigsten politischen Implikationen der Studienergebnisse, Erkenntnisse, die für die Anbieterorganisationen relevant sind und Implikationen für die weiterführende Forschung.

Wir möchten uns an dieser Stelle bei all jenen Personen bedanken, die uns im Laufe dieses Projektes unterstützt haben, insbesondere den Mitgliedern des Projektbeirates, den AnsprechpartnerInnen bei den befragten Mitgliedsorganisationen der Armutskonferenz und des ÖKSA, Frau Claudia Breitenfellner für die technische Unterstützung bei der Fragebogenaktion, Frau Helene Laura Dearing und Frau Christine Gindl für die Unterstützung bei der Transkription der Interviews sowie Herrn Bierling-Wagner für seinen Support während der gesamten Projektlaufzeit – und natürlich bei all jenen, die den Fragebogen beantwortet haben oder für ein Interview zur Verfügung gestanden sind.

² Da der Zwischenbericht zu diesem Projekt vor der Durchführung der Interviews gelegt worden ist und vornehmlich die Ergebnisse der Fragebogenaktion beinhaltet (vgl. Dawid und Heitzmann, 2006) werden in diesem Endbericht sowohl in Kapitel 2 als auch in Kapitel 3 die Erkenntnisse aus den Interviews etwas extensiver dargestellt (und z.B. Interpretationen vielfach durch Zitate aus den Interviews gestützt).

1 NROs in der Armutsbekämpfung: ein Leistungsüberblick

Im ersten Kapitel soll ein Überblick über die Leistungen der Nichtregierungsorganisationen in der Armutsbekämpfung gegeben und folgende Forschungsfragen beantwortet werden: Für welche Gruppen Hilfesuchender werden Dienstleistungen angeboten? Was wird angeboten, welcher Art sind die Leistungen? In welchem Umfang werden die verschiedenen Leistungen angeboten? Grundlage für die Beantwortung dieser Fragen stellen die Ergebnisse der Fragebogenerhebung dar. Der Aufbau dieses Kapitels folgt den Fragestellungen. Daher wird zunächst der Fokus auf die Zielgruppe der Leistungen von NROs gerichtet, daran anschließend werden die angebotenen Leistungen dargestellt und analysiert sowie ein quantitativer Überblick über das Leistungsangebot gegeben. Zum Schluss wird zudem noch eine kurze Übersicht zur Finanzierungsstruktur der NROs gegeben. Dies ergänzt nicht zuletzt die Analysen zu den (sich verändernden) Kooperationsformen zwischen NROs und den Finanzierungs- und Auftragsgebern (vgl. Kapitel 3.2).

1.1 Zielgruppen von NROs in der Armutsbekämpfung

Die Armutsgefährdungsquote in Österreich beträgt nach jüngsten Berichten der Statistik Austria knapp 13 Prozent (Statistik Austria, 2006: 29). Nach soziodemografischen Merkmalen sind überproportional häufig MigrantInnen von geringen Einkommen betroffen (28%), alleinstehende Frauen (24-25%), Alleinerziehende (24%), eingebürgerte NeoösterreicherInnen (23%), Großfamilien mit drei oder mehr Kindern (23%), alleinstehende Männer (19%), Menschen mit maximal Pflichtschulausbildung (18%), Menschen aus Wien (16%), sowie Menschen aus Regionen mit mehr als 10.000 EinwohnerInnen (14%) und Frauen (14%). Der Anteil der Armutsbetroffenen unter den Arbeitslosen beträgt 32 Prozent, der Anteil der Erwerbstätigen hingegen nur 8 Prozent. Haushaltsführende (22%) und sich in Ausbildung befindliche Menschen (19%) haben auch überproportionale Betroffenheitsquoten.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse stellt sich die Frage, welche Bevölkerungsgruppen in Österreich in den Genuss von Leistungen von NROs kommen? Inwiefern deckt sich ihre „Zielgruppe“ mit jenen Bevölkerungsgruppen, die nach herkömmlichen Studien zur Armut als gefährdet gelten?

69 Prozent der befragten Einrichtungen gaben an, arbeitslose Menschen zu ihrer **Zielgruppe** zu zählen. An zweiter und dritter Stelle folgen Menschen mit Problemen in der Alltagsbewältigung (50%) und psychisch kranke Menschen (49%), was als Hinweis auf die Bedeutung nicht-ökonomischer Komponenten von Armut und sozialer Ausgrenzung gelesen werden kann. Auch Menschen mit geringer Schulbildung, Verschuldete, vom Wohnungsverlust Bedrohte, Alleinerziehende und Bezieherinnen niedriger Einkommen aus Sozialtransfers werden von mehr als 40% der Einrichtungen als ihre Zielgruppe genannt. Weiters bietet ein Viertel der befragten Einrichtungen Leistungen für Asylwerberinnen an. 23 Prozent arbeitet für anerkannte Flüchtlinge und knapp jede fünfte Einrichtungen mit oder für MigrantInnen. Frauen als Zielgruppe werden explizit von 60 Prozent der Einrichtungen betreut (Männer von 44 Prozent der Einrichtungen). 28 Prozent der Einrichtungen gaben an, Familien mit Kindern zu ihren KlientInnen zu zählen (vgl. TB 2, Tab. 0.3).

Ein Vergleich dieser Schwerpunktsetzungen mit der Armutspopulation in Österreich legt den Schluss nahe, dass die oben angeführten Risikogruppen aber auch weitere Bevölkerungsgruppen zum Klientel der NROs zählen – zumindest stehen entsprechende Einrichtungen für diese Gruppen zur Verfügung.

1.1.1 Anzahl der betreuten KlientInnen

Die Ergebnisse der Fragebogenaktion ermöglichen es nicht, zielgruppenspezifische KlientInnenzahlen zu berechnen, denn eine Vielzahl von Einrichtungen ist nicht auf eine spezifische Zielgruppe fokussiert, sondern betreut einen Mix von Anspruchsgruppen. Die erhobene **Anzahl der KlientInnen**³ kann daher nur auf aggregierter Ebene angegeben werden. Allerdings zeigt die Verteilung der KlientInnen zwischen den befragten Einrichtungen die enorme Heterogenität dieser Organisationen auf. Ihre Anzahl schwankte zwischen den NROs im Jahr 2004 zwischen vier und 8,500 KlientInnen jährlich (vgl. Tab. 3 und TB 1, Tab. 8.4).

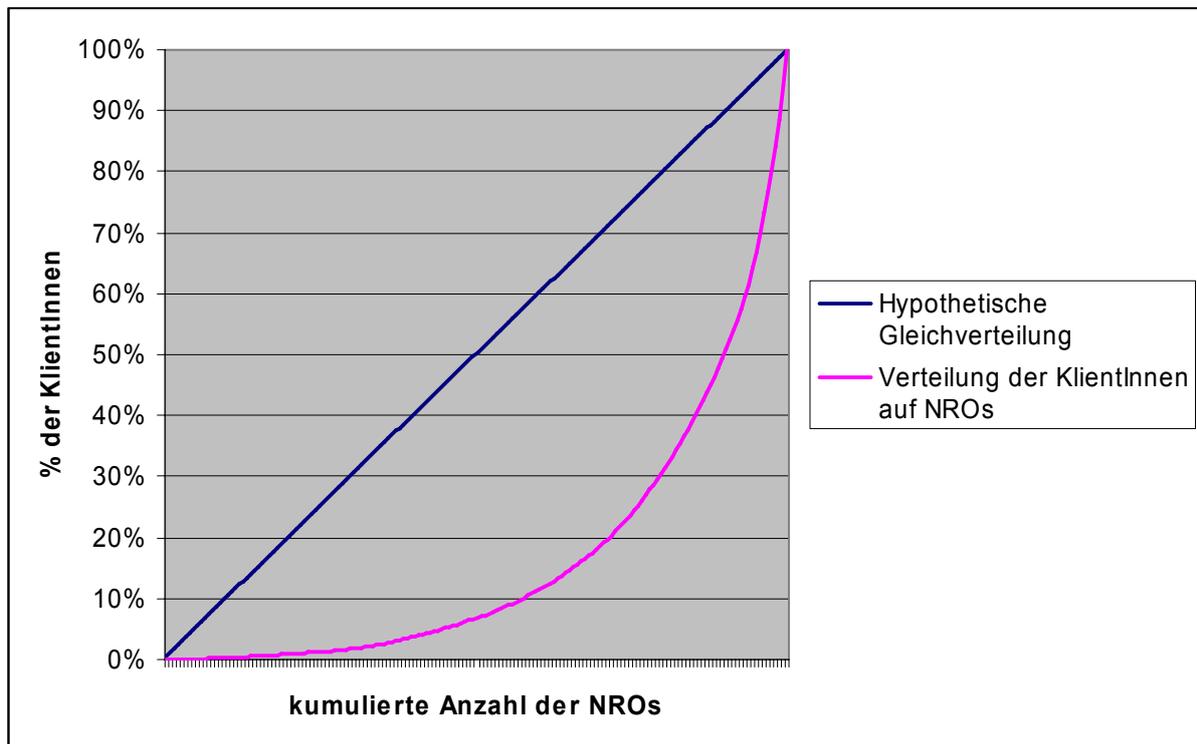
30 Prozent der Einrichtungen wies bis zu 100 KlientInnen im Jahr 2004 aus; insgesamt 62 Prozent zählte bis zu 500 KlientInnen. Ein gutes Viertel der befragten Einrichtungen gab an, pro Jahr mehr als 1,000 KlientInnen zu betreuen (TB 1, Tab. 8.5).

Die Ungleichheit der befragten Einrichtungen im Hinblick auf die betreuten KlientInnenzahlen wird anhand der folgenden Grafik verdeutlicht. Die gerade Linie stellt eine hypothetische Gleichverteilung dar. Es wird dabei unterstellt, dass alle befragten Organisationen gleich viele KlientInnen betreuen würden. Die gekrümmte Linie stellt demgegenüber die tatsächliche (Ungleich-)Verteilung dar. Auf Grund der großen Streuung des KlientInnenvolumens zwischen den befragten NROs müssen die folgenden Angaben zur Anzahl und zu den Charakteristika der KlientInnen (vgl. Kapitel 1.1.2) mit großer Vorsicht interpretiert werden. *Die repräsentative Einrichtung gibt es nicht; zu stark streuen nicht nur die KlientInnenzahlen, sondern auch die Charakteristika der betreuten Personen.* Informationen zum Volumen und der Zusammensetzung der KlientInnen werden daher nicht nur auf Basis der Durchschnittswerte angeführt, sondern auch auf Basis der Medianwerte (das ist genau der mittlere Wert, d.h. 50% der Einrichtungen haben weniger KlientInnen, 50% haben mehr). Dadurch beeinflussen die „Ausreißer“ mit den sehr hohen KlientInnenzahlen die Darstellung der Struktur der überwiegenden Mehrzahl der Einrichtungen nicht.

Im Durchschnitt hat jede NRO der Stichprobe im Jahr 2004 knapp 820 KlientInnen. Die im Hinblick auf die KlientInnenzahl mittlere Organisation vermerkte, dass sie im Jahr 2004 322 KlientInnen versorgt hätte. Die Grafik veranschaulicht, dass die erste Hälfte der NROs lediglich 7 Prozent aller KlientInnen betreute, die zweite Hälfte die restlichen 93 Prozent. Das unterste Dezil der untersuchten Einrichtungen betreute 0,3 Prozent aller KlientInnen, das oberste Dezil betreute demgegenüber 50 Prozent aller KlientInnen.

³ Nach Abschluss der Fragebogenerhebung wurde bei einigen Organisationen mit außergewöhnlich hohen KlientInnenzahlen noch einmal per Telefon bzw. e-mail um eine Bestätigung der Zahlen gebeten. Dadurch war es möglich, Falscheinträge noch zu korrigieren. Daher unterschieden sich die Angaben zu den KlientInnenzahlen auch von jenen, die im Zwischenbericht angeführt sind!

Grafik 1: Die Verteilung der Zahl der KlientInnen auf die befragten Organisationen



Die NROs wurden auch nach der Anzahl der **mitbetreuten Personen** befragt und damit jener Menschen, die sich zwar nicht selbst an die Einrichtungen gewandt hatten, durch die erbrachten Leistungen allerdings mit betroffen waren (also etwa Kinder, PartnerInnen etc.). Nur 53 Prozent der befragten Einrichtungen konnte Angaben zu dieser Fragestellung machen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Anzahl der betreuten und mitbetreuten KlientInnen in Österreichs NROs, 2004 – Verteilungsmaße

	Betreute KlientInnen	Mitbetreute KlientInnen
Minimum	4	3
Median	322	80
Mittelwert	872	821
Maximum	8.500	10.000

Quelle: Fragebogenerhebung; Betreute KlientInnen: n=163; mitbetreute KlientInnen: n=99

Die erfassten Informationen deuten zudem auf eine Untererfassung hin. Die mit Bezug auf die Anzahl der mitbetreuten KlientInnen mittlere Organisation gab an, 80 Personen mitversorgt zu haben. Der Durchschnitt betrug 820 Mitbetreute pro NRO. Das entspricht einem Verhältnis von etwa 1 zu 1 (bezogen auf die Durchschnittswerte) bzw. 4 zu 1 (bezogen auf die Medianwerte; vgl. TB 1, Tab. 8.4 und Tab. 8.6). Im Vergleich dazu zeigt sich bei einer Analyse von Sozialhilfefällen, dass das Verhältnis zwischen AntragstellerIn und ‚Mitbetreuten‘ ein Verhältnis von etwa 1,5 zu 1 aufweist (vgl. Pratscher, 2005: 338).

Eine **Hochrechnung der betreuten und mitbetreuten KlientInnen der NROs** auf Basis der Durchschnittswerte weist aus, dass etwa 490,000 KlientInnen in den insgesamt 561 österreichischen Armutsorganisationen betreut werden. Dazu kommen noch einmal 460,000 mitbetreute Personen. Das bedeutet, dass etwa 950,000 Personen unterstützt wurden (TB 1, vgl. Tab 8.4 und Tab. 8.6). Doppel- und Mehrfachzählungen sind dabei allerdings nicht ausgeschlossen, da KlientInnen bei mehreren NROs in einem Jahr Hilfe bekommen haben könnten; die Zahl ist also auch im Hinblick darauf bestenfalls eine vorsichtige Annäherung an das „tatsächliche“ Betreuungsvolumen.

Eine alternative Form der Hochrechnung auf Basis der Medianwerte ergibt eine Summe von knapp 225,000 KlientInnen. Dieser Wert dürfte allerdings deutlich zu niedrig angesetzt sein, denn allein die 163 bzw. 99 Einrichtungen, die die Frage nach der Zahl der KlientInnen beantwortet haben, kommen in Summe bereits auf über 223,000 betreute und mitbetreute KlientInnen pro Jahr (allerdings wiederum ohne Berücksichtigung evtl. Mehrfachbetreuungen).

Nach dem bereits zitierten Bericht der Statistik Austria lebten in Österreich im Jahr 2003 insgesamt etwa 1.030,000 Personen unter der statistischen Armutsgefährdungsschwelle von € 848,- pro Monat (Statistik Austria, 2006: 29f). Das liegt etwas über den auf Basis der Durchschnittswerte hochgerechneten 950,000 betreuten und mitbetreuten Personen von NROs – und unterstreicht die große Bedeutung dieser Einrichtungen im Rahmen der österreichischen Armutsbekämpfung (auch wenn diese Anzahl auf Grund von Doppelzählungen zu hoch angesetzt sein wird).

1.1.2 Charakteristika der betreuten KlientInnen

Die große Streuung zwischen den befragten NROs erlaubt es lediglich, eine näherungsweise Hochrechnung der von allen 561 Organisationen betreuten und mitbetreuten KlientInnenzahlen durchzuführen. Ähnlich schwierig gestaltet es sich, Aussagen über die Zusammensetzung und die Charakteristika der KlientInnen zu treffen, die nicht nur für das Sample, sondern für die Grundgesamtheit insgesamt repräsentativ sein soll. Die folgenden Informationen zu den Charakteristika von KlientInnen basieren daher einerseits auf den Daten zu dem Sample, andererseits auf den errechneten Medianwerten (und nicht auf den Durchschnittswerten, welche die Zusammensetzung der Stichprobe auf Grund weniger großer Organisationen stark beeinflussen).

Hinsichtlich des **Geschlechts der KlientInnen** lässt sich für die Stichprobe ein ausgewogenes Verhältnis zwischen weiblichen und männlichen KlientInnen feststellen. Dies ändert sich, wenn die mittlere Organisation als charakteristisch für die Grundgesamtheit interpretiert wird: Auf zwei betreute Männer kommen dann knapp drei betreute Frauen (TB 3, Tab. 2.2). Im Hinblick auf die **regionale Herkunft der KlientInnen** zeigt sich für das Sample ein deutlicher Fokus auf KlientInnen aus dem städtischen Raum (d.h. aus Orten bzw. Städten mit mehr als 10,000 EinwohnerInnen; TB 3, Tab. 1.1). Mehr als zwei Drittel aller betreuten KlientInnen waren aus dem städtischen Raum. Im Vergleich dazu zeigt der Medianwert, dass auf jede/n im ländlichen Raum betreute/n Klientin/Klienten den Angaben der befragten Organisationen folgend etwa 2,5 KlientInnen aus dem städtischen Raum kommen. Nach **Altersgruppen** der KlientInnen analysiert, zeigt das Sample ein etwas breiteres Angebot für Kinder und Jugendliche bis zum Alter von 19 Jahren (16% aller betreuten KlientInnen) als im Vergleich mit

älteren Menschen (ab 65 Jahren; 8% der KlientInnen)⁴. Das Verhältnis der betreuten KlientInnen in diesen Altersgruppen auf Basis des Medianwertes beträgt sogar knapp vierzehn zu eins.

Studien zur Armutsbetroffenheit weisen den engen Zusammenhang zwischen erreichtem **Bildungsniveau** und dem Risiko, in Einkommensarmut oder akute Armut abzurutschen, nach (Statistik Austria, 2006: 53f). Auch der Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau der Eltern und jenem der Kinder ist nachgewiesen (z.B. Bacher, 2003), was einen wesentlichen Erklärungsfaktor für das Phänomen der Vererbung der Armut darstellt. Nach den Ergebnissen der Fragebögen weist mehr als die Hälfte der betreuten KlientInnen in der Stichprobe entweder gar keinen Pflichtschulabschluss auf oder lediglich einen Pflichtschulabschluss. Ein weiterer Vergleichswert unterstreicht die Bedeutung von Bildung: auf jede/n Klientin/Klienten mit Matura oder Universitätsausbildung kommen – verglichen mit dem Medianwert – 5,5 KlientInnen mit maximal Pflichtschulabschluss (TB 3, Tab. 5.1 – Tab. 5.2).

Ein weiterer wesentlicher Armutsfaktor in Österreich ist die Erwerbslosigkeit (Statistik Austria, 2006: 39ff). Die Gruppe von **KlientInnen, die über kein Erwerbseinkommen verfügen** war auch in den befragten Einrichtungen zur Armutsbetroffenheit und -prävention besonders groß. In der Stichprobe selbst, aber auch in der Medianorganisation, waren es knapp 60 Prozent (vgl. TB 1, Tab. 8.4 und TB 3, Tab. 6.2).

1.1.3 Entwicklung der Anzahl der KlientInnen und des Leistungsumfangs

Zum Abschluss sollen Daten zur **Entwicklung des Leistungsumfangs und der Anzahl der direkt betreuten KlientInnen** angeführt werden. Vier von fünf befragten Einrichtungen gaben an, dass sich sowohl der Leistungsumfang als auch die Zahl der betreuten KlientInnen in den letzten 5 Jahren vergrößert haben (TB 1, Tab. 9.1). Dies ist eine Entwicklung, die sich in Studien zur Zahl der Armutsgefährdeten in Österreich so nicht nachweisen lässt. Dies könnte damit als eine zunehmende Auslagerung der Betreuungs- und Unterstützungsarbeit an NROs interpretiert werden (ob diese Auslagerung Ursache eines sich zurückziehenden öffentlichen Sektors oder eines schwächer werdenden informellen Sektors ist, kann mithilfe der erhobenen Informationen allerdings nicht beantwortet werden).

Weiters gab mehr als die Hälfte der befragten Einrichtungen zwar an, dass der Pool an bezahlten MitarbeiterInnen in der letzten halben Dekade zugenommen hat. Mehr als die Hälfte der NROs weist aber darauf hin, dass die Anzahl und das Arbeitsvolumen der ehrenamtlichen MitarbeiterInnen im gleichen Zeitraum gleich geblieben sind⁵. Dies lässt den Schluss zu, dass das Mehr an Arbeit im NRO-Sektor durch bezahlte MitarbeiterInnen geleistet wird. Das könnte einerseits als eine zunehmende Professionalisierung gesehen werden (ein Trend, der in den Nonprofit Sozialsektoren vieler Länder zu beobachten ist). Andererseits kann dies auch mit einer geringeren Neigung von Menschen einhergehen, sich auf Dauer ehrenamtlich in Organisationen zu engagieren. Auch dieser Trend weg von einem „traditionellen“ und hin zu einem „modernen“ (d.h. eher projektspezifischen, kurzfristigen und organisationsu-

⁴ Das hat allerdings auch damit zu tun, dass Betreuungseinrichtungen für ältere und pflegebedürftige Menschen explizit aus der Fragebogenaktion ausgenommen worden sind (TB 3, Tab. 3.2 – Tab. 4.2).

⁵ Mehr Informationen zu den MitarbeiterInnen befinden sich im Zwischenbericht (vgl. Dawid und Heitzmann, 2006).

nabhängigen) Ehrenamt wurde in Studien zu Nichtregierungsorganisationen fest gestellt (z.B. Hustinx und Lammertyn, 2003).

1.2 Leistungen der NROs in der Armutsbekämpfung

Welche Leistungen gewähren NROs in der österreichischen Armutsbekämpfung? Und in welchem Umfang werden die Leistungen gewährt?

1.2.1 Das Leistungsspektrum: ein Überblick

Ein erster Hinweis auf den Leistungsumfang der NROs in Österreich kann durch den **Tätigkeitsradius der untersuchten Einrichtungen** gewonnen werden. Die große Mehrheit der Einrichtungen, nämlich 83 Prozent, gab an, nur im eigenen Bundesland aktiv zu sein (TB 1, Tab. 4.2). Damit dürfte ein Großteil des Angebots als lokal begrenzt angesehen werden. Dies gilt übrigens auch für viele Leistungen der öffentlichen Hand. So wird die Auszahlung der Sozialhilfe durch lokale Sozialämter vorgenommen; die Notstandshilfe wird über die Regionalstellen des Arbeitsmarktservice organisiert. Lediglich die Ausgleichszulage der Pensionsversicherung wird zentral von den Pensionsversicherungsträgern bezahlt. Der starke regionale Bezug der Einrichtungen hat zwar einerseits den Vorteil, dass die MitarbeiterInnen der Einrichtungen ihre Klientel und die Problemlagen gut kennen. Andererseits ist es aber gerade diese mangelnde Anonymität, die potenziell Hilfesuchende abschreckt (vgl. dazu auch Kapitel 2.3).

Im Hinblick auf das angebotene **Leistungsspektrum** konnten die Einrichtungen beim Fragebogen zwischen vier Antwortkategorien auswählen: Direkte KlientInnenarbeit (96%), Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (74%), Vermittlung von Leistungen (65%) sowie Interessenvertretung und Lobbying (46%, vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Leistungsangebot der österreichischen NROs in der Armutsbekämpfung

	Häufigkeiten	% der Einrichtungen
Direkte KlientInnenarbeit	171	96
Vermittlung von Leistungen	115	65
Informations- und Öffentlichkeitsarbeit	131	74
Interessenvertretung und Lobbying	81	46

Quelle: Fragebogenerhebung; n=178

36 Prozent der Einrichtungen gab an, in all diesen Leistungskategorien aktiv zu sein. 38 Prozent bieten nur eine dieser Tätigkeiten an, allen voran direkte KlientInnenarbeit (vgl. TB 1, Tab. 5.1 und Tab. 5.2).

Eine wichtige Aufgabe im Rahmen der **direkten Arbeit mit den KlientInnen** ist die Beratung. Jeweils mehr als die Hälfte der befragten Arbeitsstätten leistet Beratung in Form von Lebens- und Alltagsberatung, Beratung und Begleitung bei Behördenwegen, psychosoziale und psychologische Beratung sowie finanzielle Beratung (TB 1, Tab. 5.4). Im Rahmen von Qualifikations- und Weiterbildungsleistungen werden von mehr als der Hälfte der Einrichtungen Trainings zur Erhöhung der sozialen Kompetenz angeboten. Knapp weniger als die Hälfte der Einrichtungen bietet Sprach- bzw.

Deutschkurse an⁶ (vgl. dazu auch Kapitel 2.2.1). Im Hinblick auf sonstige Hilfsleistungen wird schließlich noch die Sozialbetreuung von mehr als der Hälfte der untersuchten Einrichtungen als Leistungskategorie erwähnt.

Besonders interessant ist zudem, dass immerhin jede dritte der befragten Einrichtungen angibt, auch materielle Unterstützung zu gewährleisten. Wie hoch diese Unterstützung ausfällt (und von wem diese finanziert wird) geht aus den Fragebögen allerdings nicht hervor. Nichtsdestotrotz scheint es doch einen großen Bedarf nach schneller, finanzieller Hilfe zu geben, die öffentliche Institutionen oftmals nicht leisten (können).

Einrichtungen, die **Leistungen** nicht (nur) selbst anbieten, sondern ihre KlientInnen an andere Einrichtungen **vermitteln**, machen dies zu mehr als der Hälfte einerseits für medizinische, psychologische und psychotherapeutische Beratung und Betreuung, andererseits für Rechtsberatung. Auch die Betreuung von Suchterkrankten wird vielfach nicht selbst durchgeführt, sondern an andere Institutionen ausgelagert. Schließlich geben 53 Prozent der Einrichtungen an, ihre KlientInnen auch im Hinblick auf materielle Unterstützung an andere Stellen zu verweisen (vgl. TB 1, Tab 5.6). Der hohe Anteil von Einrichtungen, die „Beratung und Begeleitung bei Behördenwegen“ (TB 1, Tab. 5.4) als Leistungsangebot angab, lässt den Schluss zu, dass KlientInnen nicht nur auf die materielle Unterstützung von anderen Einrichtungen verwiesen, sondern auch dorthin begleitet werden.

1.2.2 Spezialisierungen auf Problemfelder

In einem weiteren Schritt der Fragebogenerhebung wurde nach den Problemfeldern gefragt, mit denen sich die Einrichtungen, die sich zur Armutsbekämpfung und -prävention in Österreich rechnen, beschäftigen. Wie sich aus der oben angeführten Analyse der Zielgruppen unschwer ablesen lässt, standen Leistungen, die mit dem Problembereich **Arbeiten und Arbeitslosigkeit** zu tun haben, an erster Stelle der Angaben. Mehr als die Hälfte (55%) der befragten Organisationen gab an, sich mit diesem Problemfeld auseinander zu setzen. Gut ein Viertel der Einrichtungen (28%) führten an, sich auf das Problemfeld **Wohnen und Wohnungslosigkeit** zu konzentrieren. Ein weiteres Viertel (25%) der befragten Organisationen beschäftigte sich mit dem Bereich der **Bildung**. Ein weiteres Fünftel der Einrichtungen, die den Fragebogen beantwortet haben, beschäftigt sich mit dem Problemfeld **Familie**. Alle anderen Problembereiche wurden von weniger als jeweils 20 Prozent der befragten Einrichtungen als bearbeitetes Problemfeld angegeben.

Auffällig ist der **enge Konnex zwischen den drei Problembereichen**, mit denen sich die meisten Organisationen beschäftigen. 56 Prozent aller Einrichtungen, die sich mit dem Problemfeld „Arbeiten und Arbeitslosigkeit“ auseinandersetzen, haben auch mit Fragen der „Bildung“ zu tun; 35 Prozent mit „Wohnen und Wohnungslosigkeit“ (TB 2, Tab. 2.1). Von den Einrichtungen, die angaben, sich mit „Bildung und Weiterbildung“ zu beschäftigen, kreuzten – wenig überraschend – 87 Prozent auch den Problembereich „Arbeiten und Arbeitslosigkeit“ als ein weiteres Aktivitätsfeld an (TB 2, Tab. 6.1). Schließlich sind zwei von drei Einrichtungen, die sich mit Fragen zu „Wohnen und Wohnungslosigkeit“ auseinandersetzen, in ihrer Arbeit zudem mit dem Bereich „Arbeit und Arbeitslosigkeit“ konfrontiert (TB 2, Tab. 1.1). Diese vielen Spezialisierungen innerhalb einzelner NROs deuten nicht zu-

⁶ Allerdings wurden Einrichtungen, die sich auf Schulungen bzw. Qualifizierungsmaßnahmen spezialisiert haben, explizit aus der Erhebung ausgeschlossen, vgl. dazu auch die Einleitung zu diesem Endbericht, sowie Dawid und Heitzmann (2006).

letzt auf die komplexen Ursachen und Zusammenhänge hin, die für viele Menschen einen Weg in die Armut und soziale Ausgrenzung hinein bedeuten.

Im Folgenden wird auf jene vier Problemlagen etwas detaillierter eingegangen, die von den meisten Institutionen als Schwerpunkt identifiziert worden sind. Quantitative Informationen zu weiteren Problemlagen finden sich im separaten Tabellenband (TB 2) zusammen gefasst.

Arbeiten und Arbeitslosigkeit

Wie bereits erwähnt, gilt Arbeitslosigkeit als ein entscheidender Auslöser von Armutsperioden, vor allem, wenn es sich um Langzeitarbeitslosigkeit handelt. 55 Prozent der befragten NROs gaben an, sich auf das Problemfeld „Arbeiten und Arbeitslosigkeit“ spezialisiert zu haben. Allerdings gaben 69 Prozent der Einrichtungen an, mit Arbeitslosen zu tun zu haben (TB 2, Tab. 0.1 und 0.2). Auch das deutet auf die Multidimensionalität der Problemlagen, mit denen arme und ausgegrenzte Menschen konfrontiert sind, hin. Eine ähnliche Diskrepanz zeigt sich übrigens auch bei anderen Problemfeldern und Problemgruppen.

Eine Analyse der Gruppe von KlientInnen, die von den Einrichtungen, die sich mit dem Problemfeld „Arbeiten und Arbeitslosigkeit“ betreut werden, weist vor allem auf die große Heterogenität dieser Gruppe hin. Zwar hatten vier von fünf dieser Einrichtungen mit arbeitslosen KlientInnen zu tun. Darüber hinaus wurde aber noch eine Vielzahl weiterer Charakteristika der KlientInnen genannt. So gaben 58 Prozent der Einrichtungen an, mit Menschen mit geringer Schulbildung zu arbeiten. Zwischen 46 und 48 Prozent der Einrichtungen zählen Menschen zu ihren KlientInnen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, die Wiedereinsteigerinnen oder psychisch kranke und belastete Menschen sind. Zwischen 41 und 43 Prozent hatten mit Alleinerziehenden zu tun, mit verschuldeten Personen, sowie mit Menschen, die generelle Problem in der Alltagsbewältigung aufwiesen. Zwischen 20 und 30 Prozent der Einrichtungen war außerdem mit Bezieherinnen niedriger Transfereinkommen, mit suchtkranken Menschen, mit BezieherInnen niedriger Einkommen (den so genannten working poor, vgl. Förster und Heitzmann, 2002), mit von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen und mit Straftatverdächtigen konfrontiert (TB 2, Tab. 2.3). Die Auflistung dieser heterogenen KlientInnengruppe zeigt nicht zuletzt auf, dass die verschiedensten Bevölkerungsgruppen ein und dasselbe Problem teilen: Schwierigkeiten bei der Integration oder Reintegration in den Arbeitsmarkt (vgl. dazu auch Kapitel 2.1).

Im Hinblick auf das Leistungsangebot bieten die Einrichtungen vor allem arbeitsmarktpolitische Beratung an (knapp drei von vier Organisationen). Mehr als die Hälfte stellt zudem Arbeitsplätze bereit. Bezogen auf das Leistungsspektrum fällt vor allem die geringe Häufigkeit der Nennungen von Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (57% der Einrichtungen im Gegensatz zu 74% im Vergleich zu allen Einrichtungen) sowie Interessenvertretung und Lobbying auf (31% zu 46%; vgl. TB 1, Tab. 5.1 und TB 2, Tab. 2.4). Dies lässt mehrere Schlüsse zu. Beispielsweise könnte die Aufmerksamkeit, die das Problem der Arbeitslosigkeit in der Öffentlichkeit erzielt, von Seiten der Einrichtungen bereits als hinreichend groß eingeschätzt werden. In Kapitel 2.1 wird allerdings aufgezeigt, dass gerade im Bereich des Arbeitsmarktes von vielen VertreterInnen wesentliche Lücken diagnostiziert werden.

Wohnen und Wohnungslosigkeit

In herkömmlichen Statistiken zur Armut und sozialen Ausgrenzung sind wohnungslose Menschen ausgenommen, sodass nur grobe Schätzungen zur Wohnungslosigkeit existieren. Es wird vermutet, dass österreichweit etwa 100,000 Menschen mit derartigen Problemen konfrontiert sind⁷.

Wie zu erwarten, gaben zwei Drittel der befragten Einrichtungen, die mit dem Problemfeld „Wohnen und Wohnungslosigkeit“ konfrontiert sind an, mit wohnungslosen Menschen zu arbeiten. Ebenfalls zwei Drittel führten an, mit von Wohnungslosigkeit bedrohten Menschen zu tun zu haben. Interessant ist auch der große Anteil an anderen Gruppen, die die Klientel dieser Einrichtungen darstellen. Jeweils mehr als die Hälfte der NROs in diesem Bereich gaben an, psychisch Kranke oder belastete Menschen zu betreuen, Menschen, die Probleme in der Alltagsbewältigung aufweisen und Arbeitslose. Wiederum scheint es die Kumulierung einer Vielzahl von Problemlagen zu sein, die Auslöser und/oder Ergebnis von gravierenden sozialen und ökonomischen Problemen – und damit einem Leben in Armut und Ausgrenzung – sind.

Das Leistungsspektrum der Einrichtungen im Bereich „Wohnen und Wohnungslosigkeit“ unterscheidet sich kaum von jenen aller befragten Organisationen (TB 2, Tab. 1.4). Lediglich im Bereich „Informations- und Öffentlichkeitsarbeit“ gaben weniger Einrichtungen (62%) an, aktiv zu sein, als im Vergleich zur gesamten Stichprobe (74%, vgl. TB 1, Tab. 5.1).

Der Großteil des direkten Leistungsangebotes dieser Einrichtungen besteht in der Bereitstellung von Wohn- und Übernachtungsmöglichkeiten. Vier von fünf Einrichtungen sind darauf ausgerichtet. Knapp 60 Prozent berät und begleitet seine KlientInnen zudem bei Behördenwegen. Darüber hinaus gibt jeweils die Hälfte der Einrichtungen an, psychosoziale, psychologische Betreuung oder Psychotherapie anzubieten, sowie finanzielle Beratung (TB 2, Tab. 1.5).

Der mit Abstand wichtigste Arbeitsbereich im Hinblick auf Leistungen, die die Einrichtung nicht selbst erbringt sondern vermittelt, stellt die materielle Unterstützung dar (TB 2, Tab. 1.6). Dies zeigt nicht zuletzt auch die große Bedeutung von NROs, erste Ansprechpartnerin zu sein. Materielle Leistungen, die dann meistens über das Sozialamt bezogen werden, werden häufig auf Vermittlung von Sozialorganisationen gewährt. Auch die Möglichkeit, die Adresse der Einrichtung als Wohnadresse anzugeben, spielt für Menschen ohne eigene Adresse eine enorm wichtige Rolle. Die Ergebnisse zeigen zudem, dass drei von vier Einrichtungen im Problemfeld „Wohnen und Wohnungslosigkeit“ ihre KlientInnen an arbeitsmarktpolitische Beratungsstellen weiter vermitteln. Wesentlich ist zudem die Vermittlung von medizinischer und psychologischer Hilfe, sowie von Unterstützung für Suchterkrankte (jeweils zwischen 57 und 62% der Einrichtungen gaben an, diese Leistungen zu erbringen).

⁷http://www.bawo.at/_TCgi_Images/bawo/20041015111000_BAWO_Beitrug_NAP_Armut_und_soziale_Ausgrenzung_2003_1.pdf

Bildung

KlientInnen, die Leistungen in Anspruch nehmen, die von Einrichtungen angeboten werden, die den Problembereich „Bildung und Weiterbildung“ angekreuzt haben, sind einmal mehr heterogen in Bezug auf ihre Charakteristika. So gaben sechs von zehn Einrichtungen an arbeitslose Menschen zu betreuen. Mehr als die Hälfte konzentrierte sich unter anderem auf Menschen mit geringer Schulbildung.

Im Vergleich mit der gesamten Stichprobe fällt auf, dass weder Interessenvertretung und Lobbying (29%; vgl. TB 2, Tab. 6.3) noch Informations- und Öffentlichkeitsarbeit (49%) eine vergleichbar wichtige Rolle spielen (46% und 74%, vgl. TB 1, Tab 5.1). Auch im Hinblick auf die Leistungskategorien im Rahmen der direkten KlientInnenarbeit ist die Heterogenität nicht so stark ausgeprägt. So gibt die Mehrheit (54%) an, dass sie arbeitsmarktpolitische Beratung anbietet; weitere knapp 40 Prozent bieten Sprachkurse an (TB 2, Tab. 6.4). Letztere werden aber von etlichen Einrichtungen nicht selbst (oder nicht zur Gänze selbst) erbracht, sondern an andere Institutionen delegiert (77%; vgl. TB 2, Tab. 6.5).

Familie

37 Einrichtungen innerhalb der Stichprobe gaben an, sich mit der Problemlage „Familie“ auseinander zu setzen. Jeweils mehr als die Hälfte dieser Einrichtungen spezialisierte sich zudem auf die Problemfelder „Gewalt“ und „Arbeiten und Arbeitslosigkeit“. Dies gibt einen ersten Hinweis darauf, womit sich die MitarbeiterInnen in den befragten Einrichtungen vor allem beschäftigen (TB 2, Tab. 3.1).

Im Hinblick auf die betreuten KlientInnengruppen wurden drei Kategorien von jeweils mindestens der Hälfte der Einrichtungen genannt (TB 2, Tab. 3.3): Alleinerziehende, BeziehInnen geringer Transfereinkommen und BeziehInnen geringer Erwerbseinkommen. Damit sind in diesen spezifischen Einrichtungen der NROs einmal mehr auch jene Bevölkerungsgruppen erfasst, die auch in herkömmlichen Statistiken regelmäßig (und dauerhaft) als von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffene Personen gelten.

Im Rahmen der direkten KlientInnenarbeit gab die Hälfte der Einrichtungen an, Familienberatung zu betreiben (TB 2, Tab. 3.5). Deutlich mehr Einrichtungen (64%) bieten allerdings psychosoziale und psychologische Betreuung bzw. Psychotherapie an. Wieder dürfte es die psychische Belastung sein, die viele Hilfsbedürftige letztlich dazu veranlasst, Unterstützung bei Sozialeinrichtungen zu suchen (vgl. dazu auch Kapitel 2.4).

1.3 Finanzierung durch den öffentlichen Sektor

In diesem letzten Teil des ersten Kapitels wird eine wesentliche Grundlage der Arbeit von NROs in der Bekämpfung und Prävention von Armut und sozialer Ausgrenzung beleuchtet, nämlich die finanzielle Unterstützung von Seiten des öffentlichen Sektors. Seit Jahren beklagen die NROs die knappen, und vermeintlich knapper werdenden, Finanzmittel. Es ist allerdings nicht nur das begrenzte Volumen selbst, das im Mittelpunkt der Kritik steht, sondern auch die Art der Finanzierungsvereinbarungen, die häufig nur sehr kurzfristig angelegt sind, einen engen Konnex zu spezifischen Projekten aufweisen (ohne beispielsweise die Möglichkeit Infrastrukturkosten oder Reisekosten zu finanzieren, vgl. dazu auch Kapitel 2.2 und 2.3) und häufig mit großer Verspätung (oft lange nachdem ein Projekt begonnen wurde) gewährt werden (vgl. dazu etwa Badelt, 2002, Heitzmann, 2004). Die zunehmende Bedeutung

von leistungsorientierten Verträgen, der öffentlichen Auftragsvergabe und Projektfinanzierungen von EU-Institutionen und die abnehmende Bedeutung von freien Subventionen tragen zudem das ihrige dazu bei, dass das Ausmaß der Bürokratisierung in Nichtregierungsorganisationen nach Ansicht vieler ProponentInnen zunimmt.

1.3.1 Zusammensetzung des Budgets

Wie setzt sich das Budget der NROs zusammen? Wiederum zeigen die Ergebnisse der Fragebogenaktion zu dieser Fragestellung nur eines klar: die Heterogenität zwischen den Einrichtungen ist enorm. Es gibt Organisationen, die im Jahr 2005 keine finanzielle Unterstützung von Seiten des öffentlichen Sektors erhalten haben, aber auch NROs, die zu hundert Prozent von der öffentlichen Hand finanziert wurden. Diese Bandbreite lässt sich auch für die Finanzierung von selbst erwirtschafteten Erlösen, sowie für die Finanzierung durch Spenden, Mitgliedsbeiträge oder Benefizveranstaltungen finden. Es gibt Einrichtungen, die sich überhaupt nicht auf diese alternativen Finanzierungsquellen verlassen und andere die vollständig davon abhängen (TB 4, Tab. 3.1).

Wird der Durchschnitt aller Einrichtungen berechnet, dann zeigt sich eine klare Dominanz des öffentlichen Sektors: die „durchschnittliche“ NRO⁸ bezog im Jahr 2005 drei Viertel ihres Budgets von Einrichtungen des öffentlichen Sektors. Das verbleibende Viertel wurde ziemlich gleichmäßig durch selbst erwirtschaftete Erlöse einerseits und Spenden, Mitgliedsbeiträge oder Benefizveranstaltungen andererseits finanziert. Interessant ist, dass sich weder die Bandbreite der Finanzierungsformen noch die Finanzierungsstruktur der „durchschnittlichen“ Einheit seit dem Jahr 2000 verändert haben (TB 4, Tab. 3.1 und Tab. 3.2).

1.3.2 Subventionen und Leistungsverträge

Welche Rolle spielen Subventionen und Leistungsverträge in NROs? Die Rolle von Subventionen dürfte auch gegenwärtig in den Institutionen der Armutsbekämpfung sehr hoch sein, denn 63 Prozent der Einrichtungen gibt an, im Jahr 2005 Subventionen vom Land erhalten zu haben. Dies unterstreicht auch die nach wie vor große Rolle des Föderalismus: Armutsbekämpfung ist zu einem hohen Ausmaß eine regionale Angelegenheit, auch was die Finanzierung betrifft⁹. Neben den Ländern kommt den öffentlich-rechtlichen Institutionen (dazu zählt unter anderem das Arbeitsmarktservice) eine wichtige Finanzierungsrolle zu: Sie sind für 48 Prozent als Finanzier relevant. Der Bund und die Gemeinden wurden von jeweils 41 Prozent als Subventionsgeber angeführt. Die Europäische Union hat immerhin einem Drittel der NROs im Jahr 2005 Subventionen gewährt (TB 4, Tab. 1.1). 16 Prozent der Einrichtungen haben den Angaben zufolge übrigens keine Subventionen im Jahr 2005 erhalten. Im Vergleich dazu gaben lediglich 6 Prozent der NROs an, keine Subventionen im Jahr 2000 erhalten zu haben. Über die Höhe der Subventionen pro Einrichtungen können allerdings keine Angaben gemacht werden.

⁸ Die, wie bereits oben erläutert worden ist, nicht mit einer „repräsentativen“ Einrichtungen verwechselt werden darf. Die Heterogenität zwischen den untersuchten NROs ist so groß; dass sie kaum miteinander verglichen werden können.

⁹ Allerdings gab jede dritte NRO an, dass es im Jahr 2000 mehr Subventionen von Seiten der Länder gegeben hätte. Dem stehen 29 Prozent gegenüber, die meinten, dass sich die Subventionen von Seiten der Länder in diesem Zeitraum erhöht hätten: wieder ein Hinweis auf die große Heterogenität zwischen den befragten NROs. Die kleine Stichprobengröße lässt eine vertiefende Analyse für die einzelnen Bundesländer – und damit eine mögliche Erklärung für die Unterschiede zwischen den NROs – allerdings nicht zu.

Interessant sind die Informationen zum Zeitraum, für den Subventionen gewährt wurden (TB 4, Tab. 1.2). Zwar ist der Unterschied zwischen den Einrichtungen wieder beträchtlich¹⁰, die durchschnittliche Dauer der Subventionen betrug aber je nach Träger zwischen 13 Monaten und 16 Monaten. Im Vergleich zum Zeitraum der Subventionsvergabe aus dem Jahr 2000 zeigt sich, dass – wiederum im Hinblick auf den Durchschnittswert – Subventionen der Europäischen Union im Jahr 2005 um gut zwei Monate länger gewährt werden. Demgegenüber ist der Zeitraum der Subventionen, die von den Gemeinden gewährt worden sind, im Schnitt um knapp drei Monate kürzer geworden (TB 4, Tab. 1.2 und Tab. 1.4).

41 Prozent hatten im Jahr 2005 Leistungs- bzw. Förderverträge oder Projektfinanzierungen mit öffentlichen Behörden abgeschlossen. Weitere 41 Prozent gaben öffentlich-rechtliche Institutionen als ihre Vertragspartner an (damit ist vor allem das Arbeitsmarktservice gemeint, siehe dazu auch Kapitel 3.2.4). Allerdings meinten 35 bzw. 30 Prozent, dass es im Jahr 2000 mehr Förderungen dieser beiden Träger gegeben hätte. Dies kann als ein Hinweis darauf gedeutet werden, dass die Mittel knapper geworden sind. Ein weiteres Indiz dafür ist das Faktum, dass im Jahr 2000 nur 14 Prozent angaben, keine Förderungen von öffentlichen Trägern erhalten zu haben (im Vergleich zu 25 Prozent im Jahr 2005, vgl. TB 4, Tab. 2.1 und 2.2).

¹⁰ Subventionen wurden den Angaben zufolge je nach Träger von einem Monat bis zu fünf Jahren gewährt.

2 Lücken in der Versorgung

Leistungen, die NROs im Bereich der Armutsprävention und -bekämpfung bereits erbringen und welche Zielgruppen dabei erreicht werden, war nur eine Seite der untersuchten Fragestellungen (siehe Einleitung). Ebenso großes Augenmerk wurde der Frage gewidmet, wo das Leistungsangebot derzeit nicht ausreicht und welche Personengruppen nicht genügend erfasst werden. Mit diesen Fragestellungen beschäftigt sich dieses Kapitel.

Für das Aufspüren eventueller Lücken ist ein Fragebogen als Erhebungsinstrument nur eingeschränkt geeignet, da es hier nicht in erster Linie darum geht, Bekanntes zu quantifizieren, sondern Neues zu identifizieren. Deshalb enthielt der Fragebogen nur wenige Punkte, die dem Themenbereich „Lücken“ zugeordnet werden können. Explizit gefragt wurde nach dem Grad der Versorgung mit einzelnen Leistungen, wie zum Beispiel Rechtsberatung oder Selbsthilfegruppen (TB 5, Tab. 1.1), aber auch nach One-Desk-Angeboten (TB 5, Tab. 1.2). In einer offenen Antwort sollte man jene Personengruppen möglichst genau beschreiben, für die das Angebot nicht ausreicht (TB 5, Tab. 1.3). Und ein Fragenblock war der Länge der Wartezeiten und den damit zusammenhängenden Überbrückungsmöglichkeiten gewidmet (TB 5, Tab.1.4 – 1.7).

Die Ergebnisse der Fragebogenaktion brachten folgende Lücken im Hinblick auf potenzielle Maßnahmen für hilfsbedürftige Menschen zum Vorschein (TB 5, Tab.1.1): Mindestens die Hälfte der befragten Einrichtungen gab an, dass es gar kein oder ein zu geringes Angebot von Maßnahmen zur Erhöhung der Lebens- und Alltagsbewältigung gibt. Auch das Angebot für psychosoziale oder psychologische Behandlung sowie Psychotherapie wurde von mehr als der Hälfte der Organisationen als zu gering eingeschätzt. Dies gilt auch für die Betreuung von Suchtkranken sowie für das Angebot von Sprach- und Deutschkursen. Über 60 Prozent der befragten Einrichtungen stellten eine Lücke im Bereich der Wohn- und Übernachtungsmöglichkeiten fest. Immerhin 71 Prozent der befragten Einrichtungen führte an, dass es an materieller Unterstützung für die KlientInnen der Hilfsorganisationen fehle. Damit wird nicht zuletzt konstatiert, dass die Existenzsicherung vieler KlientInnen von NROs zumindest als mangelhaft angesehen wird. Wie bereits erwähnt, übernehmen es daher auch vielfach NROs selbst, materielle Unterstützung zu gewähren (vgl. Kapitel 1.2.1). Einmal mehr ist es der Mangel an Arbeitsplätzen, der für die meisten VertreterInnen der NROs als Lücke wahrgenommen wird. Über 90 Prozent der Befragten gab an, dass es zu wenige Arbeitsplätze im ersten Arbeitsmarkt gäbe. Immerhin 76 Prozent führen einen Mangel an Arbeitsplätzen im zweiten Arbeitsmarkt an.

Die Ergebnisse aus dem Fragebogen dienten einerseits als Vorinformation für die Interviews. Andererseits können sie den Aussagen aus den Gesprächen, die ja immer einzelne, persönlichen Erfahrungen in einem bestimmten Arbeitsgebiet wiedergeben, zusätzliches, weil quantifizierbares Gewicht verleihen.

In der Auswertung der zwölf Interviews kristallisierten sich die Themenfelder, in denen die NROs Lücken beobachten, mit bemerkenswerter Deutlichkeit heraus. Alle Interviewfragen des Leitfadens waren sorgfältig so formuliert, dass die GesprächspartnerInnen von der Interviewerin niemals in eine bestimmte Richtung gelenkt oder auf ein bestimmtes Thema aufmerksam gemacht wurden; außerdem sollte verhindert werden, dass nur die aktuell laufende – und daher bekannte – Diskussion innerhalb der jeweiligen „Szene“ referiert und argumentiert wird. Deshalb zielten die Fragen auf die persönlichen Erfahrungen der GesprächspartnerInnen in ihrer alltäglichen Arbeit ab (z.B. Gibt es Gruppen, die

regelmäßig zu Ihnen kommen, denen Sie aber nicht helfen können? Gibt es auf der anderen Seite Menschen, die eigentlich zu Ihnen kommen müssten, weil sie Ihr Angebot gut brauchen könnten, die aber nie oder kaum jemals zu Ihnen finden?). Die drei großen Felder, in denen das Angebot der NROs nach den Aussagen der InterviewpartnerInnen lückenhaft ist, betreffen AusländerInnen (von acht Einrichtungen thematisiert), dann die zunehmende Arbeitslosigkeit von Menschen, die aus den unterschiedlichsten Gründen als eingeschränkt arbeitsfähig gelten (ebenfalls acht Einrichtungen) und schließlich die Versorgung des ländlichen Raums (von allen 5 Einrichtungen erwähnt, die im ländlichen Raum arbeiten).

Im Fragebogen waren AusländerInnen die am häufigsten genannte, unterversorgte Personengruppe – wobei AsylwerberInnen deutlich öfter vorkamen als ArbeitsmigrantInnen –, gefolgt von Frauen, Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen und schließlich Arbeitslosen bzw. -suchenden (TB 5, Tab. 1.3). Das fehlende oder lückenhafte Angebot für AusländerInnen lässt sich auch aus den Ergebnissen der Auswertung über die bereits von den NROs erbrachten Leistungen ablesen: Als explizite Zielgruppe der Einrichtungen wurden insbesondere ArbeitsmigrantInnen weit seltener genannt, als das auf Grund der nachweislich erhöhten Armutsgefährdung dieser Gruppe¹¹ zu erwarten war, und auf das Problemfeld Arbeitsmigration haben sich mit rund 8% der Einrichtungen auffallend wenige spezialisiert. Ganz anders liegt der Fall beim Problembereich Arbeitslosigkeit, den ganz besonders viele Einrichtungen als Spezialgebiet nannten (55%), und doch legen die Ergebnisse der Interviews nahe, dass das Angebot bei weitem nicht ausreicht. Die Schwierigkeiten bei der Versorgung ländlicher Gebiete finden sich in den Antworten aus dem Fragebogen gar nicht. Die dort häufig genannte unterversorgte Gruppe der Frauen wurde auch in den Gesprächen oft erwähnt, die dabei angesprochenen Problemfelder unterschieden sich jedoch nur in wenigen Fällen von jenen der Männer (z.B. in Zusammenhang mit häuslicher Gewalt oder versteckter Wohnungslosigkeit). Und Lücken in der Betreuung psychisch Kranker und Beeinträchtigter bringt nur der Fragebogen in dieser Deutlichkeit zu Tage.

Um die Erfahrungen und Wünsche, Meinungen und Positionen der ExpertInnen, mit denen die Interviews geführt worden sind, möglichst unverfälscht wiederzugeben, sind Kapitel 2 und 3 des vorliegenden Berichts mit zahlreichen Originalzitaten durchsetzt. Die transkribierten Texte der Interviews wurden anonymisiert, dann je nach Thema (Lücken, Kooperationen mit anderen NROs sowie dem öffentlichen Sektor und Partizipation mit den Betroffenen) in einzelne Teile zerlegt, die dann noch einmal den sich ergebenden Unterpunkten (Lücken bei der Versorgung Arbeitsloser etc.) zugeordnet wurden. Die Aussagen sind also den einzelnen GesprächspartnerInnen nicht mehr zuordenbar. Die Zitate wurden nur insofern verändert und lesbarer gemacht als Füllwörter (also, sozusagen) und abgebrochene, unverständliche Satzteile, manchmal auch die Verdoppelung einer Aussage (zweimal hintereinander: Das ist wirklich schlimm z.B.) gestrichen wurden. Alle Zitate geben natürlich die subjektiven Erfahrungen und Meinungen der GesprächspartnerInnen wieder, im Zusammenspiel ergeben sie allerdings ein klares und facettenreiches Bild einer Problemlage. Bei manchen Themen hätte man sich vielleicht noch das eine oder andere Interview zusätzlich gewünscht, um das Bild abzurunden. Aber

¹¹ ArbeitsmigrantInnen weisen eine besonders hohe Armutsgefährdungsquote (27%) auf, MigrantInnen aus der Türkei sogar eine zweieinhalb Mal höhere als die Bevölkerung im Durchschnitt (vgl. Till-Tentschert, U., Lamei, N. und Bauer, M. (2004). Armut und Armutsgefährdung in Österreich. In: Bundesministerium für soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz (Hrsg.). Bericht über die soziale Lage 2003-2004, S. 207-232. Wien: BMSG.).

für mehr als zwölf Interviews, die immerhin 147 einzeilig abgesetzte, transkribierte Seiten für die Auswertung ergaben, reichten weder die Zeit, noch die finanzielle Ausstattung.

2.1 Zur Arbeit nicht geeignet

Was haben psychisch Kranke, Roma, Menschen über 40, beruflich wenig Qualifizierte, Haftentlassene und Menschen mit Behinderungen gemeinsam? Auf den ersten Blick wenig, wenn sie aber eine Stelle auf dem so genannten ersten Arbeitsmarkt suchen, gilt für sie – aus unterschiedlichen Gründen, aber in ganz Österreich völlig gleichermaßen – die Diagnose: nicht geeignet. Sie alle kämpfen mit der laufend wachsenden Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden und es für den Rest ihres Lebens zu bleiben. Gerade an diese Gruppen richtet sich das Angebot der sozialökonomischen Betriebe (SÖB). SozialhilfeempfängerInnen bleiben von diesen Angeboten oft ausgeschlossen. Die in den SÖB angebotenen, zeitlich befristeten Transitarbeitsplätze sind häufig mit sozialpädagogischen Maßnahmen gekoppelt. Das dezidierte Ziel ist die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt, die gleichzeitig als Maß für den Erfolg des jeweiligen sozialökonomischen Betriebs herangezogen wird. Doch das Angebot der SÖB reicht nicht mehr, und zwar in zweifacher Hinsicht: Erstens gibt es zu wenige Stellen in den SÖB, und zweitens gehen die Leistungen der SÖB auf Grund der ihnen gesetzten Rahmenbedingungen (siehe dazu auch weiter unten) immer mehr an den Bedürfnissen der Arbeitssuchenden vorbei.

2.1.1 Es wird enger am Arbeitsmarkt

„Es hat sich wahnsinnig viel verändert, was die Hacklerarbeitsplätze betrifft, die schwimmen weg wie nichts. Das sind so Sachen, die vor 20 Jahren noch anders waren. Es hat noch ganz viele größere Produktionsstätten gegeben, die einfach weggefallen sind.“

„Grundsätzlich ist die Arbeitsmarktsituation ein Wahnsinn. Früher hast Du gewusst, es dauert eine Zeit lang, aber du kriegst sie (*Haftentlassene, Bewährungshilfe*) schon irgendwo unter.“

„Was den Arbeitsmarkt anlangt, gilt, dass es einfachere Tätigkeiten zunehmend weniger gibt, weil sie entweder ausgelagert oder wegrationalisiert worden sind.“

„Die Entwicklung kann man sich so vorstellen: Was der zweite Arbeitsmarkt, diese Beschäftigungsprojektszene vor zehn Jahren war, das war aus meiner Sicht vor 30 Jahren der normale Arbeitsmarkt. Da haben viele Schwächere auch Platz gehabt.“

Übereinstimmend berichten die Interviewpartnerinnen, dass sich der Arbeitsmarkt so verändert hat, dass Menschen, die noch vor 20, 30 Jahren ganz leicht eine Stelle gefunden haben, heute in den SÖB betreut werden müssen, damit sie eine Chance haben, als fit genug für das heutige Wirtschaftsleben zu gelten. Und das ist eine Entwicklung, die keineswegs abgeschlossen zu sein scheint, laufend wird die Gruppe der einschränkt Arbeitsfähigen oder -geeigneten größer, und sie erfasst immer neue Personengruppen.

Für die sozialökonomischen Betriebe hat das erstens die Folge, dass sie jährlich mehr BewerberInnen haben. Und da die Anzahl der zur Verfügung stehenden und finanzierten Stellen in den SÖB vielfach eingefroren ist, müssen immer mehr Menschen weggeschickt werden – auch BewerberInnen, die gut geeignet wären. Zweitens jedoch achten auch die SÖB zunehmend auf die Leistungsfähigkeit ihrer MitarbeiterInnen, denn erstens haben sie die vom AMS vorgegebenen Vermittlungsquoten zu erfüllen

– und je leistungsfähiger der Bewerber, die Bewerberin schon vor dem Transitarbeitsplatz ist, desto größer ist die Chance, dass er oder sie nachher erfolgreich in den regulären Arbeitsmarkt wechseln kann. Drittens müssen auch die SÖB bis zu einem gewissen Grad betriebswirtschaftlich denken und die Eigenerwirtschaftungsquote erfüllen.

„Der sekundäre Arbeitsmarkt hat zumindest in Teilbereichen die Entwicklung des primären mitgemacht. Unsere Personalauswahl ist heute viel arbeitsmarktnäher als noch vor sieben, acht Jahren, und wir haben mehr Bewerber. 2004 haben wir für ein Projekt 250 Bewerbungen gehabt. Ein Jahr davor nur 160. Wir haben früher ein paar Leistungsträger in jedem Arbeitsbereich gebraucht, aber für zwei, drei Schwächere war schon Platz. Wenn wir jetzt vier Leistungsträger haben, dann suchen wir uns einen dazu, der dann leisten soll, was er will.“

2.1.2 Eingeschränkt arbeitsfähig = arbeitslos

Mehr sozialökonomische Betriebe und mehr Transitarbeitsplätze allein sind aber noch nicht die vollständige Lösung, denn viele der BewerberInnen werden schlicht deshalb nicht genommen, weil sie niemals eine Chance haben, im ersten Arbeitsmarkt in seiner jetzigen Gestalt Arbeit zu finden. Die Liste dieser Personengruppen ist lang:

„**Geistig beeinträchtigten Menschen**, die nicht psychisch krank und für die Lebenshilfe viel zu gut sind. Das sind Leute, die vielleicht einen Sonderschulabschluss haben, ein bisschen verlangsamt.“

„**Psychisch beeinträchtigte Menschen** können, wenn die Beeinträchtigung entsprechend schwer ist, oft die Tätigkeit, die sie einmal erlernt und über lange Zeit ausgeübt haben, nicht mehr ausüben, weil sie dem Stress nicht mehr standhalten oder weil wirklich auch kognitive Einschränkungen durch die Erkrankung entstanden sind.“

„**Suchtkranke**, weil sie keine durchgehende Beschäftigung machen können.“

„Leute, die einen **unsteten Lebenswandel** haben, die in Wahrheit von ihrer Einstellung nur teiltüchtig sind.“

„Menschen, die starke **körperliche Probleme** haben. Wenn eine Person im Monat eineinhalb Wochen krank ist, dann verlängern wir nach drei Monate nicht mehr.“

„Menschen, die **körperlich abgearbeitet** sind, Wirbelsäulenprobleme haben, dann kommt fast immer eine psychische Behinderung dazu, weil die Lebenssituation so schwierig wird. Diese Personen sind oft relativ jung, wir haben Leute mit 35, 40 Jahren.“

„Personen, die **40** und nicht mehr ganz fit sind, und auch wenn sie fit wären, würden sie nicht mehr unterkommen. Das ist etwas, das wir merken: eine Verjüngung des Altersschnitts bei den MitarbeiterInnen in vielen Unternehmen.“

„**Ältere Arbeitslose**, Männer über 55, die gerade noch ein paar Jahre für den Pensionsanspruch brauchen.“

„Gruppen, die komplett vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, wie **Asylanten** zum Beispiel.“

„Leute, die nichts gelernt haben, also keinen Berufsabschluss haben.“

„Personen, die eine **geringere Leistungsfähigkeit als 50%** haben und deshalb nach österreichischem Sozialversicherungsrecht als nicht arbeitsfähig eingestuft werden. Wenn auch viel Geld in Beschäftigungsangebote für diese Personen fließt, haben sie nie eine Chance, sich durch Arbeit Geld zu verdienen, weil sie nicht arbeitsfähig sind. Die können nicht sozialversichert werden, haben keine Pensionsversicherung, und ihr Status für die Zukunft ist völlig ungeklärt. Sie haben zwar eine Tagesstruktur. Aber dass sie selbstständiger werden und selbst die Möglichkeit haben, an die Zukunft zu denken, das ist nicht gegeben. Sie bleiben immer abhängig.“

„Personen, die **Behinderungen, aber mehr als 50 Prozent** Leistungsfähigkeit haben und arbeitsfähig sind. Die können arbeiten, brauchen aber eine andere Tagesstruktur, die brauchen jemanden, der sie als Person wahrnimmt. Die sind nicht so in der Lage, ihre Probleme daheim zu lassen.“

Was all diesen Gruppen gemeinsam ist: Sie könnten und wollen häufig auch arbeiten, ihre Leistungen entsprechen aber nicht den Anforderungen, die im regulären Arbeitsleben an sie gestellt werden. Transitarbeitsplätze sind für sie keine Lösung, oder nur eine auf wenige Monate beschränkte, die ihnen keine Zukunftsperspektive eröffnet, sondern sie quasi wieder in ihre Vergangenheit entlässt.

Entweder – oder, arbeitsfähig oder arbeitsunfähig, krank oder gesund, Nuancen dazwischen kennt der erste Arbeitsmarkt nicht, aber auch am zweiten finden die vielen Ebenen dazwischen kaum jemals Beachtung. Für alle Arbeitssuchenden stehen mehr oder minder die gleichen Angebote und die gleiche Zeit zur Reintegration zur Verfügung. Und so gelangt man zur absurden Formel: 60% arbeitsfähig = 0% arbeitsfähig.

Nur für eine Gruppe gibt es immer wieder Angebote, die allerdings nicht als arbeitsmarktrelevant eingestuft und daher auch nicht vom AMS finanziert werden: die so genannte Tagesstruktur, etwa für Wohnungslose. Die KlientInnen in diesen Projekten arbeiten aber sehr wohl, gerade so viel und so oft, wie es ihnen abverlangt werden kann, aber ohne jegliche zeitliche Befristung. Der Verdienst bleibt unter der Geringfügigkeitsgrenze. Auch die Einrichtungen, die in diesem Bereich tätig sind, wünschen sich – sozusagen von der anderen Richtung kommend – mehr Angebote für Ihre Klienten, und zwar nicht nur mehr Tagesstrukturplätze, sondern auch höherschwellige Beschäftigungsmaßnahmen.

„Die Nachfrage nach niederschweligen Arbeitsmöglichkeit, wo man einen halben Tag mitarbeiten kann, wäre fast doppelt so hoch. Wir können zweimal so viele Leute beschäftigen, wenn wir die ganzen Wünsche annehmen würden. Zwischen AMS und Sozialhilfe gibt es im Beschäftigungsbereich schon Löcher zwischen den einzelnen Zielgruppen oder Programmen, große Lücken zwischen diesen sehr fixen Strukturen von AMS-Kursen und der Tagesstruktur, wie wir sie anbieten.“

„Es wäre wünschenswert, dass es Tageseinrichtungen gibt, insbesondere für psychisch Kranke. Wir haben eine Tageswerkstätte, bei der ist die Wartezeit für einen Tagestrukturplatz drei oder vier Jahre. Die sind als Dauerplätze für Frühpensionisten gedacht, aber nachdem die erste Zielgruppe schon so lange warten muss, kann man jemanden anderen gar nicht reinbringen.“

„Wir haben einen niederschweligen Einstiegszugang, das sind eigentlich nur tageweise Beschäftigungen, und das ist viel weniger, als die Leute in vielen Fällen leisten können.“

2.1.3 Ein neuer Arbeitsmarkt

„Es gibt sehr viele, die bräuchten einen zweiten Arbeitsmarkt.“

„Wir wünschen uns in Wahrheit einen dritten Arbeitsmarkt.“

„Es braucht so etwas wie einen geförderten Arbeitsmarkt, in Einrichtungen oder in Betrieben.“

„Für diese Personengruppen gibt es in Österreich keine Angebote, das wäre so etwas wie ein zweiter Arbeitsmarkt.“

Ob es nun der zweite oder der dritte Arbeitsmarkt ist, der hier eingefordert wird, auf jeden Fall ist in allen Zitaten dasselbe gemeint: ein Arbeitsmarkt mit geschützten und geförderten Dauerstellen entweder in Wirtschaftsbetrieben oder in sozialen Einrichtungen, die den sozialökonomischen Betrieben vergleichbar sind. Um die Lücken zu schließen, müsste also der zweite Arbeitsmarkt ausgeweitet werden, die bereits vorhandenen SÖB und Tagesstrukturangebote würden das obere und das untere Ende bilden, dazwischen aber sollten mehrere neue Ebenen mit flexiblen, maßgeschneiderten und auf Dauer angelegten Angeboten für die verschiedenen Stufen der Arbeitsfähigkeit gemacht werden. Dass dadurch volkswirtschaftlich gesehen nicht mehr Arbeit entsteht, sondern ganz im Gegenteil auf manchen Märkten eine neue Konkurrenzsituation, ist den GesprächspartnerInnen durchaus bewusst. Ihnen geht es nach übereinstimmenden Aussagen darum, ihren KlientInnen die soziale Anbindung und das Selbstwertgefühl zu erhalten bzw. wiederzugeben, Fähigkeiten nicht verkümmern zu lassen, sondern auszubauen und aus EmpfängerInnen von Transferzahlungen Erwerbstätige mit Zukunftsperspektive zu machen, denn der Übertritt in den ersten Arbeitsmarkt kann bei dementsprechend intensiver Betreuung nie ausgeschlossen werden (wie ein niederschwelliges Tagelöhner-Projekt für Roma aus dem Burgenland nachdrücklich beweist).

2.2 Nicht aus Österreich

MigrantInnen – ob mit oder ohne österreichische Staatsbürgerschaft, ob der ersten oder zweiten Generation angehörig –, AsylwerberInnen und anerkannte Flüchtlinge werden gerne unter dem Begriff AusländerInnen subsumiert. Tatsächlich könnte der rechtliche Status der einzelnen Gruppen unterschiedlicher nicht sein, und so gibt es für jede von ihnen auch spezialisierte NROs und Projekte, die regelmäßig auch im Bereich der Armutsbekämpfung tätig sein müssen. Dass sie auch hier in einem Kapitel gemeinsam behandelt werden, liegt daran, dass die am deutlichsten identifizierbare Lücke tatsächlich alle Gruppen von „AusländerInnen“ betrifft: die fehlenden Sprach- und Kulturkenntnisse der Betreuenden.

Die Volkszählung 2001 zählte rund eine Million EinwohnerInnen, die nicht in Österreich geboren sind.¹² Mit 1.1.2005 gab es 788.609 Menschen ohne österreichischen Pass, 581.894 kamen außerhalb der EU auf die Welt.¹³ Zwischen 1981 und 2002 erhielten 50.942 AsylwerberInnen eine Anerkennung

¹² Vgl. <http://www.statistik.at/gz/staatsangehoerigkeit.pdf>

¹³ Vgl. http://www.statistik.at/fachbereich_03/bevoelkerung_tab8.shtml

als Flüchtling.¹⁴ Im Jahr 2004 wurden 24.634 Asylansuchen gestellt, 2003 waren es 32.359.¹⁵ All diese Daten zeigen, dass die Gruppe der ArbeitsmigrantInnen die deutlich größte ist. Trotzdem und trotz einer stark erhöhten Armutsgefährdungsquote lagen die Einrichtungen, die Arbeitsmigration als eines ihrer Spezialgebiete im Fragebogen angeklickt hatten, mit 8 Prozent an der letzten Stelle. Immerhin fast doppelt so viele (15%) sind auf den Bereich Flucht und Asyl spezialisiert. Jetzt brauchen einerseits AsylwerberInnen ein besonders hohes Maß an Beratung und Betreuung, andererseits mögen MigrantInneneinrichtungen im Sample unterrepräsentiert gewesen sein, das alles erklärt jedoch nicht, weshalb die ArbeitsmigrantInnen auch bei der Auswertung der Zielgruppen aller Einrichtungen mit 19% schwächer vertreten sind als AsylwerberInnen (25% der Einrichtungen) oder die kleine Gruppe der anerkannten Flüchtlinge (23%).

AsylwerberInnen haben einen Sonderstatus, sie dürfen nur äußerst eingeschränkt einem Erwerb nachgehen und sie befinden sich in der so genannten Grundversorgung, ihre existenziellen Grundbedürfnisse sollten also abgedeckt sein. Ihr vorrangiges Ziel ist es, ihren rechtlichen Status zu klären. ArbeitsmigrantInnen hingegen können genauso wie ÖsterreicherInnen Wohnprobleme haben oder überschuldet sein, trotzdem scheinen sie die einschlägigen Einrichtungen unterdurchschnittlich häufig in Anspruch zu nehmen und somit als Gruppe unterversorgt zu sein.

2.2.1 Andere Sprache, andere Kultur

„Es gibt viele (*medizinische*) Behandlungen, die nicht gemacht werden, weil es die Leute wegen ihrer Sprache nicht erkannt haben, aber auch wegen ihrem kulturellen Zugang. Sitzbäder zum Beispiel wollte ein Mann nicht machen, weil im Quartier seine Intimsphäre nicht möglich war. Bis man gemerkt hat, wenn man ein Schafferl hergibt, und er kann das in seinem Zimmer machen, dann würde er es tun. Aber er tut es sicher nicht im Bad, wo jemand vielleicht auch hört, dass er das macht oder fragt, warum er so lange im Badezimmer ist.“

„Wir machen Konkurse mit Ausländern, wobei dort die Sprachbarriere die größte Barriere ist und natürlich auch der andere kulturelle Hintergrund, was Schulden betrifft. Für einen Türken ist eine Bürgschaft eine Ehrensache. Wenn ich ein Türke bin und werde gefragt, ob ich büрге, dann büрге ich, weil ich den kenne. Nicht weil ich weiß, dass da dann Geld fließen kann, sondern weil der o.k. ist. Und wenn ich es nicht mache, dann verletze ich seine Ehre. Das hat eine ganz andere Dimension, und aus dieser Verstrickung heraus sind Entschuldungen ganz schwierig möglich.“

„Es hilft nichts, dass jetzt der prinzipiell deutschsprachige Sozialarbeiter innerhalb kürzester Zeit türkisch lernt. Das ist gut, wird aber auch gewisse Sachen nicht abdecken können, weil er die Sprache nicht so gut kann, wenn er sie schnell lernt, oder einfach verschiedene kulturelle Geschichten oder länderspezifische oder gebietsspezifische Geschichten nicht berücksichtigt werden.“

„Der Unterschied (*zwischen anerkannten Flüchtlingen und ArbeitsmigrantInnen*) ist ja nur ein Status. Die Leute ändern sich nicht, nur weil sie einen anderen Pass haben. Konventionsflüchtlinge und Migranten, da kennen wir die ganze Problematik und sehen, wie extrem schwierig es ist.“

¹⁴ Vgl. <http://www.oefm.org/findit.html>

¹⁵ Vgl. http://www.statistik.at/fachbereich_03/asylansuchen.pdf

„Es geht so darum, wie kommt man in Österreich mit dem anderen kulturellen Umfeld zurecht. Thema Arbeitsplatz, Schule, Weiterbildung, Nostrifizierung. Thema Traumatisierung, Thema Gewalt, Thema Gewalt in der Familie, Thema sehr hierarchische, patriarchalische Familienstrukturen. Wo man das eben nicht gut finden kann, wenn nach einem patriarchalen System aus Afrika, aus Asien kommend die Frauen geprügelt werden, die Frauen natürlich keine Sprachkurse machen dürfen, die Frau keine Ausbildung machen soll, die Kinder zwangsverheiratet werden. Und wo es auch zum Teil eine diffuse Ablehnung unseres westlichen Demokratieverständnisses gibt. Und da ist dann die Frage, wie geht man damit um. Wie kann man den Leuten erklären, es gibt bei uns a) die Menschenrechte und b) ein grundsätzliches Demokratieverständnis. Wenn das in ihrem Land kein Thema war, dann kann man nur sagen, OK, aber dann nehmen Sie bitte zur Kenntnis, bei uns ist es ein Thema. Und daher müssen Sie sich auch an diese freiheitlich-demokratischen Spielregeln halten, ob es Ihnen passt oder nicht. Das gibt natürlich Konflikte.“

Spricht man von Integration, dann folgt die Forderung nach Sprachkursen meist unmittelbar darauf – nach Sprachkursen für die Nicht- oder NeoösterreicherInnen¹⁶. Doch wer beherrscht eine Fremdsprache so gut, dass er den Jargon der JuristInnen versteht, dass sie für die Zukunft essenzielle Entscheidungen in ihr treffen mag oder eine Psychotherapie machen kann? Noch dazu, wenn keine oder nicht sehr viel Schulbildung vorhanden ist? Wenn das Heimweh noch nicht überwunden oder Traumatisierungen noch nicht bearbeitet wurden? Muttersprachliche Beratung und Betreuung sind häufig die Voraussetzung dafür, dass nicht deutschsprachige Menschen zu ihrem Recht und zu einer Versorgung kommen. Dass es jedoch nicht nur um die Beherrschung der Grammatik und die Kenntnis der Vokabeln geht, zeigen die zitierten Wortmeldungen deutlich. Und da helfen auch integrationsfördernde Maßnahmen fürs erste gar nichts, denn Integration ist ein mittel- bis langfristiger Prozess, die Probleme, mit denen sich Menschen ausländischer Herkunft an die NROs wenden, stehen aber aktuell an. Vielfach wird es nicht reichen zu erkennen, wie sich die Probleme beim Aufeinandertreffen von Kulturen äußern, und – siehe letztes Zitat oben – es wird nicht zum Ziel führen, wenn man mit erhobenem Zeigefinger Integration einfordert, denn: „Das gibt natürlich Konflikte“.

Es fehlt also an muttersprachlichen und mit den fremden Kulturen vertrauten BeraterInnen und BetreuerInnen, wobei die Einrichtungen – und zwar nicht nur die kleinen, wenig finanzkräftigen – vielfach vor einem unlösbaren Problem stehen, denn erstens braucht es zusätzliches Personal, zweitens aber ist es kaum machbar, alle nötigen Sprachen anzubieten – auch nicht für eine auf MigrantInnen spezialisierte Einrichtung:

„Allein von der Sprache her gibt es sicher eine Riesengruppe, die nicht zu uns findet. Wir haben das Angebot an Sprachen in den letzten Jahren ausgeweitet, wobei diese Sprachen, die wir jetzt haben, noch immer nicht alle Sprachen sind.“

¹⁶ Wobei es auch von den Sprach-/Deutschkursen bei weitem nicht auszureichen scheint: Aus dem Fragebogen geht hervor, dass nur 27% der Einrichtungen angaben, dass es genügend derartige Kurse gibt, 43% meinten, es seien zu wenige, 16% es gäbe gar kein Angebot (vgl. TB 5, Tab. 1.1).

„Im Endeffekt ist man wahrscheinlich immer einen Schritt hinten nach, allein wegen der Zuwanderungsdynamik. Man beschäftigt sich noch immer sehr stark mit den Menschen die in den 60-er, 70-er oder 80-er Jahren gekommen sind, heute haben wir eine ganz andere Zuwanderungsgeschichte.“

Da erscheint der Vorschlag einer Gesprächspartnerin überlegenswert: der systematische Aufbau eines Sprach- und Kulturdolmetschernetzwerks, das NROs, aber auch Behörden, ÄrztInnen, Krankenhäusern und TherapeutInnen zur Verfügung steht, „weil das Zusammenspiel zwischen Dolmetschern und Fachpersonen erleichtert einiges, den Flüchtlingen und den Fachpersonen“.

2.2.2 ArbeitsmigrantInnen

Was man nicht kennt, das gibt es nicht

„Bei dem, was unter dem Schlagwort „interkulturelle Öffnung von Institutionen“ läuft, kann ich mir sehr gut vorstellen, dass NGOs teilweise nach außen hin noch nicht signalisieren, dass auch MigrantInnen kommen sollen. Oder dass gewisse Angebote in den Migrant communities nicht bekannt sind, und die somit einfach nicht wissen, wo sie hingehen sollen, nicht wissen, dass es Schuldnerberatungsstellen gibt. Oder dass die sich auch nicht angesprochen fühlen.“

„Wenn sie noch nicht so bekannt sind, müssten sie spezielle Strategien fahren, um an die KlientInnen zu kommen. Auch wir sind in der Community nicht überall bekannt. Umso mehr betrifft das Stellen, die Migranten und Migrantinnen nicht als spezielle Zielgruppe für sich selbst entdeckt haben.“

Im Gespräch in der auf MigrantInnen spezialisierten Einrichtung wurden ausnahmsweise die Ergebnisse der Auswertung des Fragebogens explizit angesprochen (siehe Zitate oben). Das Problem der fehlenden Sprachkenntnisse in den Einrichtungen war schon als Reaktion auf den Interviewleitfaden ausführlich besprochen worden. Auf Nachfrage wurde nun erstens bestätigt, dass es nur sehr wenige – zu wenige – Einrichtungen gibt, die sich auf die Anliegen der ArbeitsmigrantInnen spezialisiert haben, was unter anderem zu einer chronischen Überlastung der befragten Einrichtung und zu Wartezeiten auf einen Termin bis zu vier Wochen führt – für manches Rechtsmittel kann es dann schon zu spät sein. Zweitens sei es zahlreichen Einrichtungen bisher auch noch nicht gelungen, bei den MigrantInnen (und ihren Vertretungen und Vereinen) Bekanntheit zu erlangen und Vertrauen zu gewinnen. Die muttersprachliche Betreuung, wie sie zum Beispiel in Frauenhäusern, bei den Schuldnerberatungen und in der Jugendbetreuung schon ausgebaut worden sei, müsse gleichsam durch Marketingmaßnahmen ergänzt werden, wobei es vor allem darauf ankäme, Mundpropaganda zu bekommen, „weil bei uns in der Realität sehr viel von Mundpropaganda abhängig ist. Leute, die nicht in diesem Mundpropaganda-Systemen sind, werden nicht zu uns kommen“.

Einzelne Lücken

Außerdem fanden folgende Lücken in den Gesprächen Erwähnung:

„MigrantInnen haben einen erschwerten Zugang zu einem Transitarbeitsplatz. Es kommt vor, dass wir Transitstellen mit MigrantInnen besetzen, die befristete Beschäftigungsbewilligungen haben,

aber der Anteil ist wahrscheinlich im Verhältnis zur Arbeitslosigkeit zu gering. Die haben es schwerer, eine Zuweisung zu kriegen.“

„Frauen, die entweder Muslime sind oder mit Muslimen verheiratet sind, das ist eine ganz eigene Gemengelage von Problemen, die diese Frauen haben. Da kommen immer wieder Frauen zu uns, die merken, so geht es nicht mehr. Das ist so eine Gruppe, wo wir auch nicht so genau wissen, was wir tun können, außer Einzelgespräche anbieten. Die können wir nicht in eine Gesprächsrunde bekommen, weil da darf sie ja gar nicht hin.“

„Wenn Leute kein Geld haben und keine Sozialhilfe kriegen, da sind Grenzen gesetzt. Da findet man nicht so einfach Geldmittel, um diese Menschen zu unterstützen. Bei der Caritas kriegt man einmal etwas, vielleicht zweimal oder dreimal, dann noch einen Gutschein, aber irgendwann ist es aus.“

„Wenn sich die Leute keine Wohnung leisten können am Privatmarkt, der öffentliche Wohnbau noch oder kaum zur Verfügung steht, die Notfallwohnungen alle ausgebucht sind oder lange Wartezeiten sind, sind die Unterstützungsmöglichkeiten sehr eingeschränkt.“

„Im Therapiebereich gibt es hundertprozentig nicht ausreichend Angebote, vor allem, wenn man mehrsprachige oder muttersprachliche Therapie damit meint. Es gibt einfach noch viel zu wenig Therapeuten, die aus der Muttersprache kommen.“

2.2.3 AsylwerberInnen

Die Angst vor den AsylwerberInnen

Jedes Bundesland ist verpflichtet, jährlich eine bestimmte Zahl von AsylwerberInnen aufzunehmen und für die Dauer des Verfahrens die Grundversorgung zu finanzieren und zu organisieren. Die Länder beauftragen gewöhnlich NROs mit einzelnen Aufgaben. Regelmäßig kommt es in Österreich in den Gemeinden, in denen AsylwerberInnen untergebracht werden, zu einer Abwehrhaltung und zu Unmutsäußerungen der Bevölkerung. Keine leichte Situation für BürgermeisterInnen, AsylwerberInnen und Hilfsorganisationen. Es fehlt die Vermittlungsarbeit.

„Man müsste die Kommunen stärken, die Flüchtlinge aufnehmen. Wir machen regionale Foren, laden zu Diskussionsabenden in Regionen, wo Flüchtlinge untergebracht sind. Das ist der ganz simple Gemeinwesenansatz, dass man sich die Region anschaut. Dass man die Akzeptanz irgendwie aufbringt, für die Flüchtlinge, für die Wirte, die ihre Einkünfte brauchen, für die Bürgermeister und die Kommunen, die sich dazu bekennen und sagen, wir machen es, aber wir wollen es gut machen. Da gehören mehr dazu, da gehört der Kindergarten dazu, die Schule, der Bürgermeister und die Akzeptanz in der Ortschaft. Aber das können wir mit den Stunden, die wir zur Verfügung haben, nicht machen. Punktuell greifen wir das auf, aber so richtig ein System über das Land gelegt, haben wir leider nicht, da wäre sicher ein Bedarf, das gezielt, vernetzt, egal ob Kommune, Bezirk übergreifend zu machen. Dann würde die Akzeptanz besser funktionieren. Jetzt sind es die Bürgermeister, die die Aufgaben übernommen haben. Dann passiert es, dass das so still und leise beginnt, aber der Unmut beginnt genauso still und leise in den Ortschaften zu wachsen.“

Quartiere am Land

Die Unterbringung der AsylwerberInnen hat „in geeigneten Unterkünften unter Achtung der Menschenwürde und unter Beachtung der Familieneinheit“¹⁷ zu erfolgen. Häufig sind diese Unterkünfte in ländlichen Regionen. Die AsylwerberInnen bekommen zwar ein Taschengeld, aber für die Fahrt zur nächsten Beratungsstelle, zum Arzt oder zur Therapeutin reicht das nicht aus. Hier müssen die betreuenden NROs einspringen, und je weiter die Wege sind, desto schneller wachsen die Kosten. Es umgekehrt zu versuchen und aufsuchende Beratung anzubieten, kann nur dann Kosten sparen, wenn mehrere KlientInnen an einem Ort untergebracht sind und gleichzeitig Leistungen in Anspruch nehmen. Die Fahrtkosten bleiben ein für die NROs kaum oder nicht leistbarer Kostenpunkt, was in einer lückenhaften Betreuung der AsylwerberInnen resultieren kann.

„Wie schaffen es die Personen, zu dieser Rechtsberatung zu kommen? Da treten irrsinnige Kosten auf. Wir übernehmen dann des Öfteren diese Fahrtkosten, das deckt niemand ab, da gibt es keinen Budgetposten. Es ist kein Anliegen des Landes, dass die Personen rechtsberaten sind. Aber wir bemerken, dass die Verfahren von rechtsberatenen Personen schneller abzuwickeln sind, ob positiv, ob negativ, das ist egal.“

„Mit unseren Stunden kann man nicht weit hinunter fahren. Vielleicht, dass wir es punktuell machen, aber wenn man eine Person berät, sind das viele Stunden, wenn man das ganze Verfahren durch begleitet.“

Keine Therapie für Traumatisierte

Menschen, die flüchten, haben häufig Erfahrungen gemacht, die schwere Traumatisierungen hinterlassen. Bei der Diagnose und Behandlung fallen für AsylwerberInnen Kosten an, die nicht durch die in der Grundsicherung enthaltenen Krankenversicherung abgedeckt ist, wie ja überhaupt Therapiekosten in Österreich niemals vollständig von den Krankenversicherungen getragen werden. Doch nicht nur die Kosten stellen hier ein Problem dar, es gibt zu wenig, manchmal sogar gar kein Angebot an muttersprachlicher Therapie.

„Es ist klar, dass Traumatisierung ein Thema ist in dem Bereich. Und da gibt es Null Angebote im Burgenland. Jeder traumatisierte Flüchtling im Burgenland muss sehr darum kämpfen, dass er überhaupt einmal das Recht hat, seine Traumatisierung diagnostizieren zu lassen. Noch viel schwieriger wird die Umsetzung der Therapie. Zwei Möglichkeiten gibt es: Im Süden fahren die Personen nach Graz und im Norden fahren sie nach Wien. Die Kosten sind abzuklären, ob sie übernommen werden, und dann sind die Fahrtkosten ein riesengroßer Posten dabei. Das ist ein starker Kampf, es ist fast unmöglich, jemanden die Therapie zukommen zu lassen, ist aber ganz wichtig, weil die Personen sind hoch traumatisiert.“

Obdachlose AsylwerberInnen

„Wir haben im Burgenland keine Einrichtung, die Personen aufnimmt, die aus der Grundversorgung fallen. Das ist sicher eine Lücke. Wir schaffen es zur Zeit vom Budget wirklich nicht, dass

¹⁷ Gesetz über Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Asylwerber, Asylberechtigte, Vertriebene und andere aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abschiebbare Menschen) in Wien (Wiener Grundversorgungsgesetz – WGVG), §3 (1) 1, <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/landesgesetzblatt/jahrgang/2004/html/lg2004046.htm>

wir Notplätze oder einzelne kleinere Einheiten schaffen könnten, wo wir vielleicht zehn Personen außerhalb der Grundversorgung unterbringen.“

Bei disziplinären Problemen oder unerlaubtem Fernbleiben aus dem Quartier fallen AsylwerberInnen aus der Grundversorgung, sie sind obdachlos. Im ländlichen Raum gibt es kaum Wohnungslosigkeit im engeren Sinn des Wortes und daher auch keine Notquartiere. Weit weg sollten die AsylwerberInnen aber nicht ziehen, denn ihr Verfahren läuft weiter, trotzdem gehen viele in die nächste größere Stadt.

2.3 Die Unzugänglichkeit im ländlichen Raum

Eine besondere Problemlage stellt die Armutsgefährdung und -betroffenheit am Land dar. Dass die Landbevölkerung von den Leistungen der NROs weit unterproportional erreicht wird, fand in den Interviews eine Bestätigung. Alle GesprächspartnerInnen, die für Einrichtungen in ländlichen Gebieten arbeiten, sprachen von sich aus mehrmals die Schwierigkeiten an, mit denen sie und ihre KlientInnen tagtäglich konfrontiert sind: die weiten Wege, gekoppelt mit der eingeschränkten Mobilität von KlientInnen und MitarbeiterInnen der Einrichtungen; die kaum aufrecht zu erhaltende Anonymität der KlientInnen; die Scheu, Hilfe anzunehmen, die tendenziell traditionelleren Rollenbilder und Familienstrukturen und schließlich die verdeckte Wohnungslosigkeit.

2.3.1 Weite Wege

„Es ist schwer, überhaupt die Sozialberatungsstelle zu erreichen. Wenn Sie nicht wissen, wie es weitergeht, dann das Fahrtgeld auftreiben, das heißt sich zu entscheiden, soll ich jetzt einkaufen gehen oder soll ich dort hinfahren. Das wird natürlich hinausgezögert, bis es wirklich nicht mehr geht. Wir erreichen sicher nur einen Bruchteil der Personen und sehr spät.“

„Was in Kärnten schlimm ist, ist die Erreichbarkeit. Das ist eines der wirklich großen Probleme überhaupt. Das wissen wir auch von den Nachbetreuungsgruppen, weil gerade die Alkoholkranken haben meist keinen Führerschein, also sind sie entweder auf die Gattin oder auf den Sohn angewiesen oder sie können nicht kommen. Das ist letztlich unlösbar, weil ich kann nicht in jedem Dorf eine Gruppe machen. Die Postautobusse sind so eingeschränkt, dass manche Regionen am Wochenende gar keinen Autobus mehr haben. Das heißt, die können gar nicht mehr weg, wenn jemand da nicht selbst ein Auto hat, dann stellt sich vieles schon gar nicht mehr. Eine Kollegin hat erzählt, würde sie mit den öffentlichen Verkehrsmittel fahren, müsste sie etwa um 6 Uhr morgens wegfahren und wäre ungefähr um 9 Uhr hier. Drei Stunden, da fahren wir nach Wien.“

„Wir wissen, dass viele kommen möchten, wenn sie irgendwie mobil wären, gerade Frauen, die unter Gewalt leiden. Das ist schon einmal eine total schlimme Geschichte, wenn die am Telefon sagt, ich müsste mir das Auto vom Mann irgendwie organisieren, aber wenn der herausbekommt, dass ich irgendwo hinfahre, eh schon misstrauisch, ich kann ihn nicht anlügen, ich stehe das nicht durch. Da steht man schon einmal blöd da, weil sie kann sich nicht einfach ins Auto setzen und losfahren, weil es keines gibt, aber sie kann sich auch nicht einfach in den Zug oder in den Bus setzen, weil wir wirklich einfach am Rand sind.“

„Die Fahrtkosten werden massiv eingeschränkt. Und was machst Du dann in entlegenen Gebieten? Kannst nur sagen, besuchst die Leute halt nicht.“

Sich in ländlichen Gebieten unabhängig bewegen zu können, heißt meist ein eigenes Auto zu haben. Die öffentlichen Verkehrsmittel fahren selten und nicht lange in den Abend herein, erreichen wirklich entlegene Gebiete nicht und machen die Bewältigung von relativ kurzen Strecken zu einer Tagesbeschäftigung. Kein Geld fürs Auto oder für die Busfahrkarten, persönliche Abhängigkeiten und berufliche Verpflichtungen lassen den Besuch bei einer NRO in weite Ferne rücken. Viele überbrücken die Distanz ganz offensichtlich niemals, wie die Ergebnisse des Fragebogens zeigen, andere so spät, dass die Unterstützung schwierig wird und die MitarbeiterInnen der NROs gar nicht mehr wissen, wo sie zuerst ansetzen sollen.

Aufsuchende KlientInnenarbeit, so heißt das Zauberwort, das dieses Problem weitgehend lösen könnte, wenn nur genügend Geld vorhanden wäre. Ganz offensichtlich wird in einer angespannten finanziellen Situation der Rotstift sehr bald bei den Fahrtkosten angesetzt: Das gilt etwa für die Betreuung von Menschen in Bewährungshilfe, von AsylwerberInnen, von Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen oder mit einer Suchtkrankheit. Kaum von dieser Sparwelle erfasst sind Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen und die – allerdings meist erstmals überhaupt eingerichtete – Delogierungsprävention am Land.

2.3.2 Jeder kennt jeden, jeder weiß alles

„Bedürftige Leute brauchen lange, bis sie Hilfe in Anspruch nehmen, weil die Anonymität im ländlichen Raum ein Schutz ist. Wenn es um Armut geht, wenn es um Arbeitslosigkeit geht, wenn es um Alkoholismus geht, wenn es um psychische Erkrankungen geht, dann ist die Scham sehr groß und die Angst stigmatisiert zu sein. Da ist das Schutzbedürfnis groß, und es ist sehr schwer, seinen Schutz auch zu wahren. Weil in einem kleinen Dorf, man kennt sich einfach, alle wissen voneinander. Wir, die in so einer Einrichtung arbeiten, müssen akzeptieren, wenn jemand die Straßenseite wechselt oder den Kopf senkt, wenn man vorbeigeht. Das ist ein Zeichen, ich will nicht erkannt werden, das müssen wir respektieren, das respektieren wir auch.“

„Es sind die, die sich schämen. Da glaube ich schon, dass die nicht-anonyme, immer noch ländliche Struktur es sehr fördert, unsere Dienste nicht in Anspruch zu nehmen. Weil der Makel als überschuldet dazustehen oder gar einen Privatkonkurs zu machen, schon riesengroß ist. Vor ein paar Wochen war einer bei mir, der hat aus seiner Geldtasche eine Visitenkarte von uns herausgezogen, die hatte er – hat er gesagt – schon seit fast einem Jahr in der Geldtasche und jetzt traut er sich herzukommen. Aber der Prozess zu kommen, das war ein ganz langer, und der steht für viele aus der Gruppe, einfach sich zu schämen, die Hilfe in Anspruch zu nehmen, die man nicht in Anspruch nehmen möchte oder darf. Das Thema Armut ist immer noch im Tabubereich.“

„Wir haben versucht, die Beratungsstellen so zu platzieren, dass man anonym herein gehen kann. Das ist immer gekoppelt an andere Leistungen. Das heißt, es wird niemand erkennen, geht der jetzt in die Sozialberatung oder informiert er sich über Hauskrankenpflege.“

„Wenn jemand sagt, ich bin so bekannt in Spittal oder in St. Veit, ich möchte dort nicht hinein gehen, o.k., geht er halt woanders hin. Ich hatte einen Klienten, der hat gesagt, mich kennt jeder in St. Veit, bitte ich möchte unbedingt nach Klagenfurt.“

Soziale Kontrolle – beabsichtigt oder unbeabsichtigt – ist seit Jahrhunderten ein Merkmal des Lebens am Land. Da mag man mit Energie und Einfallsreichtum erfolgreich verborgen haben, welche Probleme es gibt, in dem Augenblick, in dem man Hilfe sucht, ist es aus mit dem Geheimnis. Gebrandmarkt kommt man sich vor, ist man vielleicht auch – ein weiterer Grund auf jeden Fall den Besuch bei der Hilfseinrichtung noch ein wenig aufzuschieben und alles noch schlimmer werden zu lassen. Hier hilft die aufsuchende Betreuung wenig, denn wenn einmal das Auto der Hilfseinrichtung vor dem Haus hält, weiß jeder Bescheid.

2.3.3 Die Scheu vorm Seelenstrip

„Es sind die, die sich auch nicht eingestehen können oder wollen, dass sie durch die Überschuldung unter der Armutsgrenze sind, die sich auch nicht vorstellen können, dass jemand hilft.“

„Die brauchen oft Jahre, bis sie sich trauen, überhaupt zu fragen, weil sie das Gefühl haben, es kann sowieso niemand mit dieser Person leben und arbeiten, die sie betreuen. Weil sie sich einfach immer alles selber gerichtet haben und Techniken entwickelt haben, wie sie es irgendwie schaffen. Ich glaube, es gibt noch viele solcher Leute, die ein gewisses Alter haben, die nie eine Leistung bezogen haben und sich einfach nicht trauen, um Unterstützung anzufragen.“

„Da wäre das eine Schande gewesen, Hilfe einzuholen.“

Wenn man eine NRO besucht, die im Bereich der Armutsbekämpfung und -prävention tätig ist, dann wird nicht nur bekannt, dass man Probleme hat, sondern auch dass man nicht in der Lage ist, sie ohne Hilfe zu lösen. Die Empfindung, persönlich versagt zu haben, wird so quasi verdoppelt. Außerdem muss den Betroffenen erst einmal bekannt sein, dass es überhaupt Einrichtungen gibt, die in ihrem speziellen Fall weiterhelfen können, und – ganz ähnlich wie bei den MigrantInnen – es muss ein Vertrauensverhältnis zu den Einrichtungen bestehen. Ob man nun Hilfe bei einer NRO oder einer Behörde sucht, das „bedeutet Mut, bedeutet eigentlich einen Seelenstrip zu machen und das vielleicht sogar an etlichen Stellen“.

2.3.4 Traditionelle Familienstrukturen und Rollenbilder

„Ich hatte gestern einen, der hat mir gesagt, ob er noch etwas fragen dürfte, er hätte nämlich auch persönliche Schwierigkeiten. Und ob ich ihm da eine Anlaufstelle nennen kann. Das war wirklich einer von wenigen, der das von sich aus beschreibt und sagt, ich brauche da Hilfe, weil sonst wird meine Beziehung vermutlich scheitern, ich kann das alleine nicht. Das war wirklich so die große Ausnahme. Ich glaube, Frauen tun sich da einfach leichter.“

„Für Hilfe annehmen, sich aussprechen, ist dann noch einmal der Unterschied zwischen Mann und Frau, das weiß ich sicher, weil ich aus einer ländlichen Gegend komme. Da haben die Frauen immer schon eher geredet über ihre Befindlichkeit und die Männer eben nicht. Wir haben immer so einen Mann auf drei Frauen. Wenn die Männer da sind, haben sie schlimme Probleme, das muss man schon sagen, aber bis man die zum Reden bringt. Sie lassen es auch immer anstehen. Karg, alles in sich hineingefressen, sehr arbeitsam, sehr leistungsorientiert, aber alles selber lösen, dann kommt noch ein bisschen Alkohol dazu und dann kippt das.“

„So in den Tälern, da gibt es schon noch ganz andere Geschichten. Da ist das Mittelalter noch nicht so lange vorbei. Den Männern ist schon sehr suspekt, was da die Frauen tun.“

Die fehlende Anonymität, die Scheu, Hilfe anzunehmen und die traditionellen Rollenbilder – drei Phänomene, die sich zwar voneinander unterscheiden, aber untrennbar zusammengehören. Diese Lücken zu schließen, ist gar nicht einfach, denn hier geht es nicht um einen Ausbau des Angebots, sondern um eine Bewusstseinsänderung, an der die NROs mit ihren ExpertInnen mitwirken können.

„Das einfach zu enttabuisieren, ist zumindest langfristig ein Weg. Alles, was so schwelt, ändert sich erst, wenn man es benennt. Ich sehe das schon auch als unseren Auftrag, das Thema Verschuldung und auch den Zusammenhang mit Armut anzusprechen. In einer Arbeitsgruppe zum Thema Armutsbericht, das ist jetzt ungefähr zehn oder zwölf Jahre her, da haben mich die anderen gefragt, was machst Du eigentlich in der Gruppe, Schulden sind ja keine Armutsfalle. Mittlerweile hat sich das geändert, also zumindest das ist gelungen, es ist im Bewusstsein.“

Das Ziel muss sein, das Angebot der NROs bekannter und die Annahme von Hilfe selbstverständlicher zu machen. Zuversichtlich stimmt, dass zumindest im Behindertenbereich jüngere Menschen auch in ländlichen Bereichen kein Problem mehr damit haben, Hilfe anzunehmen. Dort, wo noch vor zehn, fünfzehn Jahren regelmäßig mit häufig unzulänglichen Mitteln versucht wurde, mit einem behinderten Kind allein zurecht zu kommen, werden heute die Angebote der aufsuchenden Betreuung gerne angenommen.

„Es ist ein Generationsproblem: Die jungen Familien nehmen unsere Dienstleistungen ganz selbstverständlich in Anspruch. Aber das Gefühl, ich habe einen Anspruch auf eine Leistung, das ist bei der älteren Generation nicht da.“

2.3.5 Versteckte Wohnungslosigkeit, offene Abhängigkeit

„Es heißt ja immer, dass Wohnungslosigkeit nur in großen Städten und Ballungszentren auftritt. Es hat Fälle gegeben, wo ein Mann in der Garage seines Bruder gehaust hat oder eine Frau am Waldesrand.“

„Wir haben oft Frauen, die in alten geerbten Häusern wohnen. Die Fenster sind schlecht, drinnen ist es schimmelig, die Heizung geht nur mit Elektroöfen dazu, weil Investitionen nicht möglich sind. Wir haben sicher nicht die Möglichkeiten, dieser Riesenanzahl von Personen Neustart-Möglichkeiten zu verschaffen. Auch wenn die Sozialhilfe die laufenden Mietkosten übernehmen würde, aber die Investitionen oder die Kauttionen kann man unmöglich über Spendengelder finanzieren. Und Kauttionen finanziert die Sozialhilfe auch nicht. Wir haben nicht die Obdachlosigkeit im eigentlichen Sinn, aber im Endeffekt, wenn das in Wien wäre, wären die Personen auf der Straße. Wir haben die Personen in den ganz schlimmen Wohnverhältnissen. Und auch in Abhängigkeit, dass man sagt, ich habe jetzt einen Grund und ein Haus, ich kann zwar nichts damit anfangen, ich kann es mir eh nicht leisten, aber auch wenn ich es verkaufen würde, kann ich mit dem Geld keine neue Existenz aufbauen. Dann kommt noch das Emotionale dazu, das man sagt, da bin ich aufgewachsen, und das Unvermögen, andere Lösungsmodelle überhaupt zu sehen oder sich darauf einzulassen. Die verdeckte Obdachlosigkeit und Abhängigkeit der Frauen in Beziehungen sind für mich Themen der Obdachlosigkeit. Dass man in der Beziehung bleibt, weil man keine anderen Chancen sieht.“

„Frauen bleiben sehr oft, auch weil es Kinder gibt, in schwierigen Verhältnissen, gewalttätigen Beziehungen oder auch sexueller Abhängigkeit. Oder kriechen unter schwierigen Bedingungen irgendwo bei Verwandten unter, bevor sie das Angebot bei uns aufsuchen. Das ist halt die verdeckte Wohnungslosigkeit der Frauen.“

„Es kommen immer mehr Frauen, die schlechte Arbeits- und Lebensbedingungen haben, aber nicht den Mut und die Kraft auszubrechen. Und bevor sie irgendwo auf der Straße landen, halt in Familienstrukturen bleiben, die ihnen auch nicht gut tun.“

Wohnungslosigkeit äußert sich im ländlichen Bereich anders als in der Stadt, kaum jemand muss im Freien schlafen und hat kein Dach über dem Kopf. Wie dieses Dach allerdings aussieht, ob es gleichsam hineinregnet, ist eine andere Frage. Notquartiere, Übergangswohnungen und dergleichen gibt es für Menschen, die in desolaten Häusern oder bei Verwandten wohnen, in ländlichen Gebieten nicht.

Frauen sind weniger häufig von akuter Wohnungslosigkeit betroffen als Männer, das bestätigen die Statistiken. Unter den InterviewpartnerInnen war der Geschäftsführer einer Wohnungsloseneinrichtung in einer großen Stadt, die eine spezielle Anlaufstelle für Frauen betreibt, doch nur 20% aller KlientInnen sind Frauen. Dass Frauen ihre eigenen Strategien haben, um der akuten Wohnungslosigkeit zu entgehen, ist unumstritten, und zwar in der Stadt genauso wie am Land. Trotzdem legen die Interviews nahe, dass dieses Problem im ländlichen Bereich ausgeprägter ist. Wie auch immer, bei den Leistungen für diese Frauen sind Lücken erkennbar – was den Umfang, die Zugänglichkeit und die Inanspruchnahme anlangt.

2.4 Arm macht psychisch krank; psychisch krank macht arm

Von den Antworten auf die offene Frage, welche Personengruppen von den NROs nicht oder nicht genügend erreicht würden, betrafen 19% Menschen mit psychischen Krankheiten oder Beeinträchtigungen (TB 5, Tab. 1.3). Ebenfalls im Fragebogen betrachteten nur 38% der Einrichtungen das Angebot an psychosozialer Betreuung, psychologischer Behandlung oder Psychotherapie als ausreichend; 52% meinten, es gäbe zu wenig, 8% es gäbe gar nichts (TB 5, Tab. 1.1). In den Interviews wurde diese aus der Auswertung des Fragebogen deutlich hervorgehende Lücke kaum jemals angesprochen. Im Zusammenhang mit AsylwerberInnen und MigrantInnen wurde weiter oben schon darauf hingewiesen, dass es zu wenig oder mancherorts gar keine muttersprachliche Therapiemöglichkeit gibt. Aus einem der Interviews, das mit der Geschäftsführerin, die gleichzeitig Psychotherapeutin ist, und der Sozialarbeiterin einer psychosozialen Beratungsstelle geführt wurde, werden zwei Lücken ersichtlich: Erstens eine Wartezeit von mindestens einem halben Jahr auf eine Psychotherapie und zweitens das Fehlen von niederschwelligen Angeboten. Für KlientInnen, die hochschwellige Angebote annehmen, gibt es zu wenige davon, daher die lange Wartezeit, für KlientInnen, die niederschwellige Angebote bräuchten, gibt es aber kaum etwas. Das bestätigt auch die der Auswertung der Fragebogenfrage nach den unterversorgten Gruppen, in der unter anderem Wohnungslose, Haftentlassene, Arbeitslose und Menschen mit Bedarf an betreuten Wohnmöglichkeiten vorkommen (TB 5, Tab. 1.3). Im zweiten Gespräch, in dem das Fehlen psychosozialer Beratung und Betreuung thematisiert wurde, ging es um die Zielgruppe körperlich, geistig und psychisch behinderte Menschen, also auch hier um ein eher niederschwelliges Angebot.

„Unterschicht-Klienten, also ich zumindest sehe wenige. Hier ist eher die Mittelschicht. Die haben natürlich ein anderes Bewusstsein, die haben auch andere Umgangsform. Die sagen Termine ab, die rufen an, die sind höflich, die bedanken sich, die haben eine Wertschätzung für das, was wir tun. Das ist für die Arbeit angenehm. Der XX hat gesagt, Ihr habt halt ein so ein vornehmes Klientel. Wenn da wer anderer draußen sitzt, das fällt auf. Ich habe da eine Familie, mir ist es zwar gut gelungen, mit der zu arbeiten, aber das ist einfach völlig anders. Ich denke, da könnte man einen eigenen Therapeuten hinsetzen, und drei Sozialarbeiter wären nicht zuviel. Aber die kommen sicher nicht hierher, und ich weiß nicht, ob die ihre Probleme wirklich so lösen wollen. Das ist ein Klientel, das wir hier sicher nicht erreichen. Ich weiß, oft rufen Sozialarbeiterinnen an und sagen, kann die kommen. Ich sage immer, das klingt sehr böse, sie können alle kommen, weil ich weiß, dass sie nicht kommen. Mit denen kann man einen Termin ausmachen, mit der Klientin selbst, die sagen nicht ab, die kommen nicht, gar nichts.“

„Oder sie kommen schon, manchmal nicht ganz freiwillig, weil das Jugendamt dahinter ist. Sie können aber nicht, sie haben in sich so ein Chaos, sie sind nicht fähig, sich zu strukturieren. Sie sind nicht fähig, eine Psychotherapie zu machen, weil da braucht man auch schon eine gewisse Ordnung. Das ist das, was für einen Laien so schwer zu erklären ist. Das sind Familiengebilde, wo alles Chaos ist, wo der Sozialarbeiter schaut, dass er das immer wieder so halbwegs ordnet.“

2.5 One-desk-Angebote

„Und auch wie schwierig es ist überhaupt, die richtige Stelle zu finden. Wo kann er sich hinwenden, wenn es nicht mehr geht? Die Leute müssen wirklich fit sein, um unser Sozialsystem zu kennen, um an der richtigen Stelle zum richtigen Zeitpunkt einzureichen.“

„Armut prophylaxe ist wahrscheinlich das einzige, was wirklich hilft. Aufklärungsarbeit, aber da gehört es auch dazu, dass sich alle zusammensetzen, die involviert sind und sagen, wie schafft man den Zugang für die Leute am einfachsten. Dass man es wirklich an der Wurzel nimmt, dass man das Gesamte einmal sieht und nicht immer die einzelnen Dinge, da gibt es aktuell nichts. Das One-desk-Prinzip ist eh schon immer im Gespräch, ich glaube, dass das wirklich helfen täte. Dass man die Leute dort wirklich abfängt. Später gibt es dann sehr viele Fälle, wo man gar nicht weiß, bei welchen Rädchen man drehen soll, damit sich etwas verändert.“

„Das One-desk-Prinzip wäre für mich, dass man die ganzen Systeme zusammenbringt und dann den Klienten mit all seinen Bedürfnissen auffängt, die Maßnahmen dann mit ihm erarbeitet und ihn auch weiterbegleitet. Es müsste Möglichkeiten geben, mit den Leuten das Gesamte abzuklären und sie nicht von einer Einrichtung an die nächste abzugeben. Das ist sicher eine Systemumstellung, fallverantwortliche Stellen, wo die Personen sich hinwenden und die Systeme müssen dann im Hintergrund zusammenlaufen.“

All diese Zitate stammen von einer einzigen Gesprächspartnerin, der einzigen, die das Fehlen von One-Desk-Angeboten überhaupt angesprochen hat, obwohl im Fragebogen nur 37 Prozent der Einrichtungen (auf die explizite Frage) die Versorgung mit One-Desk-Angeboten für ausreichend gehalten haben (TB 5, Tab. 1.2). Betrachtet man die Lücken, die bisher genannt wurden, könnten One-Desk-Lösungen insbesondere im ländlichen Bereich und für MigrantInnen ein sinnvoller Ansatz sein.

3 Interaktion, Kommunikation und Kooperation

Nichtregierungsorganisationen finden sich im Zusammenspiel mit dem öffentlichen Sektor und den KlientInnen in vielen verschiedenen Rollen wieder, die zum Teil gar nicht einfach zu vereinbaren sind. So sind NROs zum Beispiel Auftragnehmer der öffentlichen Hand und werden zum größten Teil von ihr finanziert. Gleichzeitig aber kritisieren sie die Gesetzgebung und ihre Exekution häufig vehement und betreiben Lobbying im Sinne ihrer KlientInnen (vgl. zu diesem Konflikt beispielsweise Gidron *et al.*, 1992, oder: Young, 1999). NROs sind Arbeitgeber etwa für Transitarbeitskräfte und wollen gleichzeitig im Sinne einer Partizipation der Betroffenen ArbeitnehmerInnenvertretungen organisieren. NROs kooperieren in der alltäglichen KlientInnenarbeit eng miteinander, beim Wettbewerb um die knappen öffentlichen Geldmittel sind sie aber erbitterte Konkurrenten.

Das 3. Kapitel beschäftigt sich mit der Interaktion, Kommunikation und Kooperation zwischen Nichtregierungsorganisation, öffentlichem Sektor und KlientInnen. Folgende Forschungsfragen sollen im Rahmen dieses Kapitels beantwortet werden: Welche Kooperationen und Interaktionen finden zwischen und innerhalb von KlientInnen, NROs und öffentlichem Sektor statt? Welche Partizipations- und Beteiligungsmöglichkeiten von Armut Betroffener gibt es aus Sicht der NROs?

All diese Fragestellungen wurden in den Interviews mit den zwölf MitarbeiterInnen von NROs, die in der Armutsbekämpfung und -prävention tätig sind, zur Sprache gebracht. Die Auswertung der Interviews brachte in Bezug auf diese Themenstellung weit weniger eindeutige Ergebnisse als bei den Lücken, die in Kapitel 2 besprochen wurden. Weitgehende Einigkeit herrscht über das gute Funktionieren der Zusammenarbeit der NROs auf der Ebene der KlientInnenarbeit, aber wenn es um das gemeinsame Vertreten der eigenen Interessen geht, ist die Einschätzung über die Sinnhaftigkeit und den Erfolg von Vernetzungen zum Beispiel sehr unterschiedlich. Bei der Arbeit mit dem öffentlichen Sektor reicht die Palette von Frustration bis zur weitgehend freundlichen Zusammenarbeit. Am schwierigsten war es jedoch Ergebnisse zur Frage nach Partizipationsmodellen für KlientInnen herauszufiltern. Die Antworten zeigen teils völliges Unverständnis, teils einen theoretischen Wunsch ohne eine konkrete Vorstellung, wie man Partizipation in der eigenen Einrichtung umsetzen könnte, teils detaillierte Beschreibungen erfolgreich verlaufender Projekte. Auch die Definition, was unter Partizipation verstanden werden könnte, ist äußerst diffus.

Ein Problem bei der statistischen Auswertung des Fragebogens war die breite Streuung der Antworten, die auf die Verschiedenartigkeit der Einrichtungen zurückzuführen ist: Kleine und große, in Trägerorganisationen eingebettete und Einzelkämpfer, am Land und in der Stadt ansässige und vor allem in den unterschiedlichsten Bereichen und für die unterschiedlichsten Zielgruppen tätige Einrichtungen waren vertreten und haben damit gleichzeitig Zeugnis über die vielen Gesichter der Armut abgelegt. Diese Vielfalt spiegelt sich auch in den Antworten zum Themenkreis Kooperationen wider. Umso bemerkenswerter ist es aus diesem Blickwinkel, wie einhellig die Lücken in den Leistungen konstatiert und beschrieben wurden.

3.1 Das Verhältnis der NROs zueinander

3.1.1 Die Ebene der KlientInnenarbeit

„Es ist immer ganz wichtig, dass man die Leute kennt und wirklich einen guten Kontakt hält. Wir kennen über die Jahre viele Leute und da geht vieles. Das hat mit Vertrauen zu tun. Man weiß, so wird dort gearbeitet und das funktioniert halbwegs. Es ist leider oft so, dass wir irgendwo anrufen, und auf einmal funktioniert es – und ein anderer geht fünfmal hin und es rührt sich nichts.“

„Grundsätzlich ist die Kooperation auf einer guten Basis. Das heißt es gibt eine gute Gesprächsbasis, wo man auch Probleme ansprechen und klären kann. Das ist für mich das Wichtigste, weil es können immer Unstimmigkeiten aufkommen. Wichtig ist, dass man sie klären kann, schauen kann, wo ist die Ursache und sie dann beheben kann.“

„Es rennt auch sehr viel über Personen, und es ist ja die Szene auch in Wien überschaubar.“

Diese drei Wortmeldungen stehen stellvertretend für die Antworten aller zwölf GesprächspartnerInnen: Auf der Ebene der KlientInnenarbeit funktioniert die Kooperation sehr gut. Je kleiner – das heißt meist je ländlicher – das Gebiet ist, aus dem die KlientInnen kommen, je überschaubarer also die Szene der örtlichen NROs ist, desto enger und friktionsfreier ist der persönliche Kontakt zwischen den MitarbeiterInnen der NROs. Jeder weiß dort, wie die anderen Einrichtungen funktionieren, welche Zielgruppen wo und wann betreut und beraten werden, und ein Telefongespräch öffnet schnell alle Türen. Nicht bei allen KlientInnengruppen ist die Zusammenarbeit mit anderen NROs gleich nötig und üblich, wer zum Beispiel eine Schuldenberatung konsultiert, ist gewöhnlich weniger häufig auch noch KlientIn bei einer anderen NRO als Menschen, die in betreuten Wohnformen leben. An diesem Zusammenspiel beteiligt sind gewöhnlich Einrichtungen und Projekte der großen Trägerorganisationen genauso wie kleine, selbstständige NROs und – eher in Ausnahmefällen – auch der Österreichische Gewerkschaftsbund, die Arbeiterkammern und einzelne Pfarren.

3.1.2 Netzwerke und Interessenvertretungen

„Warum es hier sehr gut funktioniert, liegt daran, dass seit dem EU-Beitritt auf Netzworkebildung und -wartung großer Wert gelegt wird. Wir übernehmen als Einrichtung auch Teilleistungen der Wartung des Netzwerkes, bei sozialen Problemen zum Beispiel schauen wir, dass wir die Themen aufgreifen, alle zusammenbringen, mit allen Systempartnern Lösungen entwickeln und dann etwas tun. Wir kooperieren in der Betreuung für einzelne Personen und wir kooperieren mit den Organisationen in der Entwicklung neuer Dienstleistungen bzw. neuer Konzepte.“

„Die Region ist sehr groß, und die MitarbeiterInnen sind in regionalen Netzwerken. Dort gibt es in der Regel monatliche Treffen, wo ein Austausch passiert.“

„Da gibt es institutionalisierte Vernetzungen, den Tiroler Verband der sozialökonomischen Betriebe, in dem alle Träger sind, die Beschäftigungsbetriebe haben. Und das andere ist der sozialpolitische Arbeitskreis in Innsbruck, in dem sehr unterschiedliche Einrichtungen vernetzt sind, von Beratungs- über Betreuungseinrichtungen bis zu Beschäftigungsmodellen.“

„Relativ gut funktioniert das arbeitsmarktpolitische Netzwerk im Rahmen des AMS, aber da geht es weniger um die Fragen von KlientInnen, sondern eher um die Systemzusammenarbeit NGOs und AMS. Unser österreichweites Netzwerk zum Thema Migranten, Migrantinnen ist ebenfalls eher ein organisatorisches Netzwerk, weniger ein Netzwerk, um auf einer Metaebene Interessen von KlientInnen durchzusetzen.“

„Die Netzwerke sind total unterschiedlich, also das Grazer Netzwerk ist sehr schwach. Im Raum Leoben gibt es quasi einen Auftrag vom Förderpartner, im Netzwerk zu arbeiten. Das ist auch ein Erfolgskriterium, ein Messkriterium. Und in der Obersteiermark, im Bereich Liezen, gibt es ein Netzwerk, das keinen Auftrag hat, das lose arbeitet, aber lebt. Wir arbeiten mit allen Beschäftigungsprojekten in einem Netzwerk der Beschäftigungsträger, bei dem ungefähr die Hälfte aller Beschäftigungsträger, die es in der Steiermark gibt, Mitglied sind, und etwa ein Drittel aktiv drinnen ist. Wir treffen uns zumindest alle eineinhalb Monate und versuchen, gemeinsame Arbeit zu machen. Ein wesentliches Ziel ist, das Überleben für diese Einrichtungen abzusichern aufgrund der sich radikal verändernden Rahmenbedingungen.“

Mitglied eines oder mehrerer Netzwerke zu sein, ist für die befragten NROs fast schon selbstverständlich. Häufig sind es regionale Vernetzungen, die entweder in einem bestimmten Bundesland oder auch in einer Region tätig werden. Im Vordergrund steht der regelmäßige Informationsaustausch, nicht immer spielen die Netzwerke also die Rolle einer Interessenvertretung für ihre Mitgliedsorganisationen und/oder die betreuten KlientInnengruppen. Die Netzwerke unterscheiden sich in der Intensität und – wohl bis zu einem gewissen Grad damit zusammenhängend – auch im Erfolg ihrer Arbeit. Folgerichtig waren nicht alle GesprächspartnerInnen so überzeugt von der Sinnhaftigkeit der Vernetzungen, wie ihr Kollege, dessen Überzeugung und Begeisterung im ersten Zitat oben deutlich wird.

„Wir sind in jeder Region in regionalen Netzwerken, wenn es diese Netzwerke gibt. Wir gehen mit einer hohen Frustrationstoleranz in diese Netzwerke, ich sage es einmal so.“

„Die Vernetzung unter den sozialen Einrichtungen ist sehr mühselig. Das darf man nicht verschweigen. Es ist sehr arbeitsintensiv.“

Versteht sich ein Netzwerk als Interessenvertretung und hat es zum Ziel, Lobbying zu betreiben und Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, sind Diskussionen und Konflikte angesichts der bereits erwähnten Verschiedenheit der Einrichtungen, die in der Armutsbekämpfung und -prävention tätig sind, vorprogrammiert. Nicht immer kann ein Kompromiss gefunden werden und dann mag sogar die Trennung die einzige Lösung sein.

„Beim sozialpolitischen Arbeitskreis gibt es die Problematik, dass sich einzelne größere Träger ausgeklinkt haben und ihre eigenen Politik mit der Landespolitik machen. Das ist eine deutliche Veränderung in den sozialpolitischen Haltungen. Aufgrund der Unterschiedlichkeiten ist es natürlich schwierig, gemeinsame Nenner zu finden, die man zur politischen Seite vertritt. Das war mit ein Anlass, dass einige ausgestiegen sind, Neustart, Caritas zum Beispiel sind die zwei großen Träger, die sich entschieden haben, sich nicht mehr in der Vernetzung mit politisch Verantwortlichen zusammenzusetzen, sondern sagen, wir gehen den eigenen Weg und klinken uns da aus.“

3.1.3 Kleine versus Große – Große versus Kleine

Kommt es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen NROs, dann geht es manchmal zwar schon auch um den Umgang mit den KlientInnen, wesentlich häufiger entzündeten sich die Diskussionen jedoch am Verhältnis zum öffentlichen Sektor. Es geht etwa um die Rolle, die NROs im politischen Kräftespiel haben wollen, um die Art des Auftretens und die Vehemenz der Forderungen. Dass die zur Verfügung stehenden Finanzmittel insgesamt im Verhältnis zum Bedarf weniger werden, dass es durch die zunehmende Vergabe von zeitlich befristeten Verträgen und Projekten zu mehr Konkurrenz zwischen den NROs gekommen ist, trägt sicher zur beklagten „Entsolidarisierung“ innerhalb der NRO-Szene bei. Eine Entwicklung übrigens, so meinten einige GesprächspartnerInnen, die von den Fördergebern der öffentlichen Hand nicht ungern gesehen wird.

„Es gibt schlichtweg eine Konkurrenzsituation, es gibt einfach mehrere Mitspieler. Und, das habe ich im vergangenen Jahr gemerkt, wenn es ums Eingemachte geht, ist allen das Hemd näher als der Rock. Das macht es nicht einfacher. Die Kooperation funktioniert bis zu meiner Ebene ganz gut. Unterschiedlich, muss man dann schon wieder sagen. Ich könnte jetzt Einrichtungen nennen, wo es bis zu meiner Ebene sehr gut funktioniert, es gibt aber auch ein paar Einrichtungen, wo ich den Eindruck habe, es funktioniert auf meiner Ebene nicht mehr. Bei der Geschäftsführungsebene geht es grundsätzlich gar nicht besonders gut.“

„Das ist natürlich auch von den Kostenträgern gefördert worden, dieses Konkurrenzdenken, weil der Kostenträger kann es ja steuern. Er kann sagen, ich will nicht mehr, ich will nicht haben.“

In diesen Konflikten stehen immer wieder große Trägerorganisationen auf der einen Seite, kleine NROs auf der anderen. In den Interviews ergab es sich zufällig, dass von diesen beiden Seiten je ein/e Vertreter/in unter den GesprächspartnerInnen waren, die beide – ohne eine Aufforderung der Interviewerin – das Thema erläuterten. Sie sollen in den folgenden Zitaten in eine kurze fiktive Diskussion miteinander treten, die die Unterschiede und vielleicht auch Gemeinsamkeiten in der Haltung wohl am allerbesten veranschaulichen kann.

„Es gibt auch NGOs, die sich eher in der Rolle des unbequemen Mahners sehen und es gibt eine NGO in Oberösterreich, die sehr ministeriumsnahe ist, die der Meinung ist, die Politik hat das so gemacht, und ich mache halt da etwas auf dem Gebiet. Dieser Verein ist sehr umstritten in der Szene, weil man sagt, das ist eine sehr komische Art und Weise der Herangehensweise.“

„Es geht um die Frage, wie klar trete ich in sozialpolitischen Forderungen auf, wie klar formuliere ich Kritik an politisch Verantwortlichen, wie diplomatisch will ich da vorgehen. Und da haben große Träger offensichtlich in den letzten Jahren neue Strategien entwickelt: mehr Diplomatie, vorsichtiger, eher in enge Bündnisse gehen, überspitzt ausgedrückt: politisch Verantwortliche sind irgendwie auch pfleglich zu behandeln.“

„Es gibt welche, die sind gar nicht kompromissbereit, das ist auch OK. Das sind meistens sehr kleine, sehr basisbezogene Gruppen. Da gibt es kleine Gruppen, für die es einfach von ihrem Selbstbild wichtig ist, grundsätzlich den Staat auf die Anklagebank zu setzen und auch den großen NGOs wie Caritas, Volkshilfe, Diakonie durchaus ans Bein zu pinkeln, wenn es möglich ist. Manche haben da einen rechten Spaß daran, den großen NGOs sozusagen ihren Spiegel vorzuhalten,

nämlich der Unfähigkeit oder Unflexibilität, wie sie es sehen. Das wird dann oft an konkreten Geschichten aufgehängt, wo dann gesagt wird, Ihr habt der Familie nicht geholfen und daher habt Ihr unserer Meinung nach inhuman agiert. Das kommt immer wieder, dass ganz kleine NGOs sehr heftig agieren und meinen, die Caritas, die Volkshilfe, das Rote Kreuz biedern sich einerseits an und andererseits grenzen sie halt extrem aus. Da gibt es sicher Konflikte.“

„Ich erkenne auch die Frage, wie sehr erlaubt es sich soziale Arbeit, sich sozialpolitisch einzumengen? Ist das ein ganz selbstverständlicher Teil dieser Arbeit oder verabschiedet man sich davon? Umso wichtiger sind solche Vernetzungen oder Einrichtungen wie die Armutskonferenz, die noch einmal irgendwie drüber steht.“

„Wenn sich einzelne ausklinken, noch dazu die großen, und ihre Schäflein auf die eigene Art ins Trockene bringen, dann bedeutet das einfach auch keine oder geringe Solidarität mit kleinen Trägern. Meine Sorge ist diesbezüglich, dass sich die soziale Landschaft in den nächsten Jahren verändern wird, dass es weniger kleine Träger geben wird, eine Buntheit in der sozialen Szene verloren gehen wird und die Gefahr da ist, dass sich das alles auf einige große konzentriert, wobei das natürlich viele Seiten hat, auch gute, nicht nur schlechte.“

3.2 Verhältnis der NROs zum öffentlichen Sektor

Die Kommunikation zwischen Institutionen des öffentlichen Sektors und NROs erfolgt auf verschiedenen Ebenen. Hier werden nur jene herausgegriffen, die von mehreren InterviewpartnerInnen angesprochen worden sind. Sie reichen vom Versuch der politischen Einflussnahme bis zur Einzelfallarbeit auf KlientInnenebene. Es sind sehr formale Interaktionsprozesse dabei, aber auch solche die auf persönlichem Kontakt beruhen – und das auf allen Ebenen. Das Arbeitsklima und die Kommunikationswege unterscheiden sich – genauso wie die in der Verantwortung der Länder stehende Sozialpolitik – im Detail von Bundesland zu Bundesland beträchtlich. So ist etwa auffallend, dass die Einrichtungen aus der Steiermark und dem Burgenland kaum ein gutes Wort für die Kooperationsbereitschaft der Behörden und des AMS fanden, in Oberösterreich und in Vorarlberg dagegen herrscht überwiegend Zufriedenheit mit dem Verhältnis zur öffentlichen Hand.

3.2.1 Interaktionen auf politischer Ebene

„Wenn ein neues Gesetz kommt, spricht man sich zusammen. Welche Fragestellung haben wir, wie legen sie das aus. Wir sind meist beim Begutachten von Gesetzen dabei. Wir haben auch laufend Gespräche, wenn ein Gesetz schon in Kraft ist, wo ein Austausch ist, welche Probleme wir sehen, was man im Rahmen der Verwaltung des Gesetzes ändern könnte. Es ist ein Austausch, der eher stattfindet, wenn er notwendig ist. Oder wenn man sich lange nicht getroffen hat.“

„Wir sind bei vielen Gesetzen in der Begutachtung, wo es uns immer wieder gelingt, Änderungen einzubringen. Wir werden da auch quasi hineingenommen als große NGO. Aber natürlich die Frage ist, was wird gehört, welche Kritik wird zur Kenntnis genommen.“

„Manche nehmen das relativ ernst, manche weniger, aber es ist für uns ein unverzichtbarer Bestandteil, zu Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen, teilzuhaben, weil wir glauben, dass wir die

spezielle Kompetenz haben, um auf sozialpolitische Auswirkungen schon im Vorfeld hinweisen zu können, zu sagen, das ist schlecht oder das müsst Ihr halt ändern.“

„Das Positive daran ist, dass man in diesen Vernetzungen und Verbänden wahrgenommen wird, zum Teil auch angefragt wird und ein anderes Gewicht hat. Wie man gehört wird und wie sehr das ankommt, wenn man mit der öffentlichen Hand Gespräche hat, das ist sehr unterschiedlich.“

In der Begutachtungsphase eines neuen Gesetzes Stellung zu nehmen, steht im Prinzip jeder NRO frei, dazu eingeladen werden jedoch nur einige, und zwar sowohl einzelne Organisationen als auch Verbände und Netzwerke. Wie in den Zitaten anklingt, sagt die Tatsache einer Stellungnahme wenig über ihren Einfluss aus. Daneben gibt es in manchen Bereichen oder Bundesländern mehr oder minder institutionalisierte, regelmäßige Zusammenkünfte zwischen den Einrichtungen des Nonprofit Sektors und VertreterInnen der öffentlichen Hand, wo es auch um die Novellierung von Gesetzen bzw. deren Anwendung geht. Trotz einiger Zweifel nehmen die befragten NROs regelmäßig an Gesetzesbegutachtungen teil, und vom Vertreter einer Caritas-Organisation, der selbst bereits auf verschiedene Art in politische Entscheidungsprozesse integriert gewesen ist, konnte auch auf diverse unmittelbare Erfolge seiner Vorschläge und Interventionen im Namen der Caritas verwiesen werden. Überhaupt scheint die Größe der Einrichtung bzw. des Netzwerks oder Verbands Bedeutung dafür zu haben, ob Einwände und Ideen wahrgenommen werden. Das ist einer der Gründe, weshalb kleine Einrichtungen tendenziell mehr Wert auf eine funktionierende Vernetzung legen als die größeren (siehe oben Kapitel 3.1.2).

Der Gestaltungswille mancher NROs stößt auf Seiten der Politik nicht immer auf die offenen Ohren, die etwa der eben erwähnte Caritas-Mitarbeiter gefunden hat. Immer wieder gibt es ein unterschiedliches Verständnis von dem, was NROs zu tun haben: ausschließlich beraten und betreuen oder auch als Interessenvertretung aktiv werden. Das führt bei den NROs zu Reaktionen, die von Unverständnis, über Frustration bis Resignation reichen. Das Wissen, das die NROs in ihrer tagtäglichen Arbeit sammeln, müsste doch auch für politische Entscheidungen und Gesetze von Interesse sein, war in den Interviews oft zu hören. Wie sehr die NROs aktiv einbezogen und gehört werden, scheint von Bundesland zu Bundesland verschieden zu sein. Besonders schwierig empfinden manche den Zugang zur Bundespolitik.

„Was nicht so gewünscht ist, dass wir das Wissen – und das ist riesengroß – das wir aus unserer Arbeit schöpfen, auch transportieren. Natürlich sind wir die, die in Einzelgesprächen Lösungen erarbeiten, das sollen wir auch machen, dafür werden wir bezahlt. Aber wir werden nicht dafür bezahlt, diese Einzelschicksale oder Einzelnöte zu kumulieren, und dann zu sagen, es ist nicht eine Frau, die das Problem hat, sondern es sind 500 Personen, Frauen und Männer. Und die stehen für dieses Problem, und weil das eine Menge ist, darum muss etwas gemacht werden.“

„Wir werden natürlich gehört. Und es wird schon sensibel wahrgenommen, was wir sagen. Die Frage ist immer, was bewirkt das, was man sagt. Was passiert mit dem enormen Wissen, das sich bei uns so ansammelt im Laufe der Beratungsjahre? Und da würde ich mir wünschen, dass das noch viel stärker abgerufen und verwendet wird. Es ist so zwiespältig. Auf der einen Seite viel Freiheit, Verlässlichkeit, Vertrauen, gute Ausstattung, ich kann da überhaupt nicht klagen und ich denke, in dem Rahmen kann die Arbeit auch gut gemacht werden, auch im Sinne des Auftrage-

bers. Mir kommt das vor, wie wenn eine Firma forscht und sagt, aber wir wollen nicht wissen, was da geforscht wird.“

„Das Land hat ein neues Leitbild der Sozialabteilung herausgegeben: Arbeitet partnerschaftlich. Aber durch diese Sozialprogramme, die jetzt professioneller geworden sind, sind wir mehr Zulieferer geworden. Schon mit respektvollen Umgang, aber diese Expertise der Sozialeinrichtungen, dass wir gewusst haben, was man braucht, dann hat man verhandelt, das hat sich etwas gewandelt. Das Land weiß, was es braucht. Das ist nicht immer ganz exakt das Gleiche, wie wir es meinen, aber es ist schon eine gute Kommunikation.“

„Wir haben das Gefühl, Wien funktioniert ganz anders und wir bringen oft die Notwendigkeiten von ländlichen Regionen in Wien nicht richtig unter. Wir haben wenige Politiker, die in Wien unsere Themen vertreten, ja ich wüsste nicht, wer das tut.“

„Der soziale Sektor ist ja vom Budget her überdurchschnittlich wichtig, aber von der Art, wie man es tut, nicht. Die Gemeinden setzen oft ein Viertel ihrer Budgets für den Sozialbereich ein, aber lange Jahre hat man die einzige Frau gesucht, um das Soziale zu machen – nicht um sie wertzuschätzen, sondern das war so unwichtig, dass man gesagt hat, einfach irgendeine Frau. Diese Abwertung, die ja oft Frauen in den Gemeinderäten passiert, hat dazu geführt, dass man sie dann für das Soziale verantwortlich gemacht hat. Es hat mit dieser generellen Geringschätzung zu tun, es ist nur eine Last. Das betrifft den gesamten sozialen Bereich. Der Gesundheitsbereich ist noch attraktiver, weil da kann man auch viel mit Technologie machen. Aber im Sozialbereich geht es ja oft um Dienstleistungen und Hilfen für besonders benachteiligte Personen.“

„Den Fördergeber empfinde ich eher als Feind, nicht als Partner. Ich habe sehr viel nachgedacht über Sachen wie Knebelverträge. Das Märchen Rumpelstilzchen, wo man sagt, man wird in einen Saal gesperrt mit Stroh und soll Gold daraus spinnen, das sind alles Bilder für mich. Der Fördergeber und damit die öffentliche Hand riskiert nichts. Wie haben nur einen Auftraggeber, der kann mit uns allen tun, was er will. Und er tut es auch. Diese Delegation der Verantwortung, der Ziele, dass ich sage, ich brauche nur anschaffen, irgendwie werden sie das schon schaffen. Das kann die öffentliche Hand zum Beispiel mit der Bauwirtschaft nie machen. Das kann sie im Sozialbereich, und von der Seite finde ich, dass sich die Öffentlichkeit zu sehr aus der Verantwortung nimmt. Für die Erreichung der Ziele wäre für mich ein partnerschaftliches Verhältnis die Lösung, aber das gibt es ganz sicher nicht.“

3.2.2 Wo Quoten an ihre Grenzen stoßen

„Herr Mitte 30, in der Scheidung, Probleme im Beruf, psychische Erkrankung, nach langer Betreuung stellt sich heraus, es würde ihn interessieren, in der Pflege zu arbeiten. Es gelingt tatsächlich, er kann die Krankenpflegerschule besuchen. Ist für uns kein Erfolg, obwohl das für den Mann das Beste war. Das ist ein Einzelfall, aber es gibt ein paar so Fälle. Es ist für uns kein Erfolg, weil es keine Vermittlung ist. Eigentlich müsste man beinhart sagen, der geht sowieso nicht mehr auf den Arbeitsmarkt zurück, der will etwas anderes, den brechen wir gleich ab. Da leidet dann die Qualität der Betreuung.“

Wenn die Mittel knapper werden und die Zahl der KlientInnen steigt, ist eine „Professionalisierung“ der NROs das Gebot der Stunde. Doch was heißt Professionalisierung in diesem Zusammenhang? De facto eine Annäherung an die Regeln und Kriterien, die in der Wirtschaft – oder in den Naturwissenschaften – gelten: Das Ziel ist also den Erfolg zu messen und Kennziffern zu errechnen. Dahinter steht der Glaube an die Unbestechlichkeit und Objektivität der Zahl. Viele der befragten NROs haben diese Tendenzen zur Quantifizierung und Modernisierung angesprochen. Sie finden es mehrheitlich begrüßenswert, dass sie auf die Leistungen achten sollen, dass mehr Managementfähigkeiten gefragt sind, dass auch die MitarbeiterInnen in den sozialökonomischen Betrieben gefordert werden und dass sie ihren Erfolg in Berichten und mit statistischen Daten belegen können, aber die Liste der Einwände gegen die konkrete Handhabung der Quantifizierung ist lang: Mit dem Zwang, die Quoten zu erfüllen, wird so viel Druck ausgeübt, dass ein Drohszenario entsteht, und so das Erreichen der Quoten alle anderen Ziele mit der Zeit überdeckt – im Extremfall auch die eigentlichen Ziele der Einrichtung. Um die Quoten zu erfüllen (meist handelt es sich um Vermittlungsquoten in den ersten Arbeitsmarkt) werden nur mehr jene BewerberInnen in die Programme aufgenommen, die am ehesten ein späteres Erfüllen der Quote versprechen (vgl. Kapitel 2.1), für alle anderen fehlen passende Angebote. Betreut und berät man trotzdem KlientInnen, die dann nicht auf die Quote angerechnet werden, bekommt man die Kosten dafür nicht refundiert oder riskiert, insgesamt das Quotenziel nicht zu erreichen. Und es gibt in fast jeder NRO einen Teil der Arbeit, der sich einer sinnvollen Quantifizierung entzieht. Diese Tätigkeiten sind aber häufig für die Qualität der Arbeit ausschlaggebend. Überzogene Quantifizierung kann also genau den gegenteiligen Effekt haben, sie resultiert dann nicht in einer Erhöhung der Qualität, sondern in einer Reduzierung – schlichtweg deshalb, weil NROs immer mit Menschen arbeiten.

„Die Vorschriften in Richtung Zielerreichung, Qualitätssicherung etc. sind in den letzten sechs Jahren, das ist der Zeitraum, den ich überblicken kann, ganz massiv gestiegen. Und auch das Bedrohungsszenario, weil wenn man die Vorgaben nicht erreicht, wird sehr viel Druck ausgeübt.“

„Was sich für mich zum Schlechten verändert hat, dass tatsächlich der Glaube geschürt wird, Erfolgswahlen würden die Arbeit umfassend beschreiben. Ich habe nichts gegen Erfolgswahlen, aber ich habe den Eindruck, dass nur mehr die Quote zählt und andere Dinge nicht einmal mehr wahrgenommen werden. Das ist das Problem, auch nicht wahrgenommen werden in der Diskussion mit Kostenträgern. Der sagt, ich verstehe Sie schon, aber Sie wissen eh, das ist die Richtlinie.“

„Da widersprechen sich die Richtlinien, weil in den Richtlinien des Ministeriums heißt es zwar, wir müssen auch diese Beratungsleistung erbringen usw., aber die wird nicht gewertet. Und gemessen werden wir nur an den Erfolgswahlen. Das wäre für mich der Wunsch, man muss auch das andere in einer Form bewerten, zum Beispiel eine Abklärungsphase (*einführen*).“

„Ein Problem bei der Prozessbegleitung ist, dass anonymisierte Beratungen nicht zählen. Wir haben etliche KlientInnen gehabt, die von uns ausführlichst beraten wurden und dann gesagt haben, nein, sie wollen ihre Daten nicht hergeben. Und damit wird es nicht als Arbeitszeit festgehalten und vom Justizministerium auch nicht bezahlt.“

„Was ist Beziehungsaufbau? Ich kann schon ein paar Faktoren nennen, an denen man erkennt, dass da eine Beziehung im Werden ist. Nur das sind subjektive Sachen. Was hat das für einen Wert? Ist das überhaupt noch ein Wert? Es geht nicht nur darum festzustellen, was gibt es für De-

fizite: „Wohnung, Arbeit und Schuldenberatung brauchst Du, so da hast Du drei Adressen. Auf Wiedersehen“. Dieses immer genauer fest machen Wollen und messbar machen Wollen von Bereichen, die einfach nicht messbar sind. Es gibt Studien im Krankbereich: Wenn man mit jemanden redet, ist die Wahrscheinlichkeit, dass er gesund wird, um vieles höher. Wenn man will, dass die Leute schneller sterben, redet man nicht mit ihnen. Bei uns sind die Auswirkungen später oft nicht mehr so zurückzuführen, weil die Betreuung ja nach drei Jahren in der Regel aus ist. Bei einem Klienten, der sehr verschlossen ist, kann es schon ein großer Erfolg sein, dass der kommt. Aber wie willst Du das bewerten? Ein anderer ist sehr kooperativ, vom Naturell ganz anders unterwegs, nur relativ kurz oder gar nicht in Haft, kann Hilfe gut annehmen, da kannst du natürlich ganz anders arbeiten. Wobei die Berechnung, wie viel kostet das, immer da war, und für mich ist es auch in Ordnung ist, zu schauen, wo braucht es eine Entwicklung oder Veränderung, das ist für mich aber etwas anderes. Aber es wird ja in tatsächliche Langzeitstudien zum Beispiel sehr wenig Geld hereingesteckt. Was bewirkt die Betreuung der Bewährungshilfe? Da gibt es kaum etwas.“

„Trotz sinkender Kosten ist der Druck der Zielerreichung gestiegen. Der Wert der Projekte wird immer an einem Kriterium gemessen: Wie viele hast du vermittelt? Das ist auch jetzt nicht nur der Fördergeber AMS, das fragen sie in der Dachorganisation genauso, es fragt die Politik. Es ist die Art, wie die Zielerreichung passiert natürlich oft auch eine statistische. Als Erfolg gilt, wenn einer in den drei Monaten nach Beendigung der Maßnahme einen Tag gearbeitet hat. Das ist kein Problem, ich kann jeden einen Tag anstellen, und die Leute haben trotzdem keine Arbeit. Also das sind oft sehr absurde Geschichten. Es gibt eine Zielerreichung, die wird zum Beispiel von der Regierung festgelegt, das AMS wird damit beauftragt, die Manager des AMS werden gemessen an dieser Zielerreichung, was wirklich dahinter steht, ist dann ganz etwas anderes, und da ist sehr viel Show drinnen. Ein Haufen Listen, rechnerisch über Österreich gebreiteten Auswertungen, die auf die Region, auf die Art der Maßnahme keinen Bezug nehmen, wo nicht drinnen steht, wie lange die Klienten dort sein können, wie viel Probleme sie haben.“

„Verändert hat sich jedenfalls, dass sich soziale Arbeit mehr rechtfertigen und legitimieren muss. Insgesamt versucht man, mit statistischen Kennziffern Effizienz zu messen, zum Beispiel mit der Vermittlungsquote. Es wird zunehmend weniger gesehen, was sich überhaupt so messen lässt. Ich habe überhaupt kein Problem damit, Berichte zu machen, Statistiken abzuliefern. Probleme macht eher der Umgang damit. Wenn man glaubt, daraus alles Mögliche ablesen zu können.“

3.2.3 Weniger Geld, gleiche Leistung

Der Zwang, die Quoten zu erfüllen, und die damit verbundenen Folgen wurden in den Interviews öfter und ausführlicher angesprochen, scheinen also als Problem präsenter zu sein als eventuelle Kürzungen der Fördermittel. Aber die Forderung nach der Quotenerfüllung und die Höhe der finanziellen Unterstützung durch die öffentliche Hand hängen eng miteinander zusammen. Bei stagnierenden oder gar sinkenden Fördergeldern ist die Quote immer schwerer zu erreichen, und die oben geschilderten Folgen treten immer deutlicher zu Tage.

Einigkeit herrscht bei allen befragten Einrichtungen darüber, dass es seit einiger Zeit – der Zeitraum hängt vom Bundesland ab – keine Erhöhung der Mittel mehr gab, was zu Folge hat, dass die Angebote und Dienstleistungen nicht ausgeweitet werden können – und das bei einer steigenden Anzahl von

KlientInnen und BewerberInnen. Daraus folgt, dass pro KlientIn weniger Geld zur Verfügung steht – und pro MitarbeiterIn unter Umständen seit Jahren immer gleich viel. Als besonders belastend wird empfunden, wenn zu der Geldmittelknappheit, noch die Unsicherheit hinzukommt, ob es überhaupt zu einer Finanzierung kommen wird. Hier wird deutlich, dass fehlende oder schlechte Kommunikation, gepaart mit gegenseitigem Misstrauen ein professionelles Arbeiten für die NROs nahezu unmöglich machen kann.

„Der Druck, für weniger Geld mehr Leistung zu bringen, das geht von der Justizanstalt bis zu Neustart und ich traue mich zu behaupten, wahrscheinlich bis zu 99 Prozent aller anderen Nonprofit Organisationen.“

„Die Fallzahlen werden erhöht, es wird enger, die Zeit wird knapper, die Fahrtkosten werden massiv eingeschränkt.“

„Das, was am meisten nicht passt, sind die Zielerreichungen. Weniger Fördergeber, mehr Plätze, größere Leistungsziele, höherer Bürokratieaufwand, höherer moralischer Aufwand.“

„Die Fördermittel pro Platz haben sich in den letzten 15 Jahren stark verkleinert, der Druck auf die Projekte wirtschaftlich zu arbeiten ist gestiegen. Das hat viele gute Seiten, aber es geht natürlich auch auf Kosten der Qualität.“

„Die sozialökonomischen Betriebe wurden in den letzten Jahren sehr ausgehungert, es gibt keine positive Entwicklung mehr, sondern eher ein Rückfahren. Die Budgets sind seit sechs Jahren gedeckelt, die Durchlaufzeit wird Jahr für Jahr enger.“

„Da gibt es keine inhaltliche Würdigung mehr, selbst Top-Projekte sind gefährdet. Wir haben gerade jetzt Änderungskündigungen durchführen müssen, weil uns in einem Bereich elf Prozent der Tagsätze fehlen, weil sie nicht erhöht wurden. Mit weniger Personal schaffen wir die Arbeit nicht mehr, jetzt mussten wir sie anders einstufen. Die machen eine Top-Arbeit, jetzt kriegen sie weniger bezahlt. Die arbeiten in einer ländlichen Region, wo sie auch nicht viele andere Chancen haben, und machen die Arbeit gern, aber die Motivation fehlt. Man hat immer das Gefühl, wir machen die Arbeit nur für unsere Klienten und die Angehörigen, aber unseren Auftraggebern ist das völlig egal, dem Land, dem Bundessozialamt, dem AMS.“

„Eine wichtige Veränderung, die auch ein bisschen schmerzt, ist, dass wir seit einem Jahr nicht mehr wachsen können. Mit Wachsen meine ich jetzt ein neuer Betrieb, aber auch einzelne neue Transitstellen. Da gibt es ein deutliches Nein von Seiten des AMS.“

„Wenn Antworten auf Förderansuchen zehn Monate brauchen, dann ist das nicht unterstützend. Da gibt es in Tirol große Unterschiede, wir sind in einer relativ guten Lage, weil der primäre Subventionspartner das AMS ist. Es gibt zunehmend Einrichtungen, die von Jahr zu Jahr weniger wissen, überstehen sie dieses Jahr wirtschaftlich noch. Ich fühle mich schon fast nicht mehr wohl, weil es uns mit dem AMS deutlich besser geht als den Einrichtungen, die vor allem die Landesregierung und die Stadt als Partner haben. Da sind die Entscheidungsabläufe sehr viel mehr politisch motiviert und sehr viel komplizierter und länger. Ich kriege beim AMS, wenn es wichtig ist, eine Entscheidung innerhalb von zwei Tagen. Das ist undenkbar in der Landesregierung oder bei der

Stadt. Die haben zum Teil auch deutliche Einschränkungen bei den Fördermitteln (was wir beim AMS noch nicht haben) und arbeiten unter extrem unsicheren Bedingungen. Es ist wirklich extrem, unter welchen Belastungen die MitarbeiterInnen in diesen Einrichtungen stehen, eigentlich nicht zumutbar, und es ist erschreckend, wie von der öffentlichen Hand damit umgegangen wird.“

3.2.4 Das Arbeitsmarktservice (AMS)

Da das Thema Arbeitslosigkeit die Armutsbekämpfung und -prävention derart dominiert, ist das Arbeitsmarktservice für die meisten NGOs der wichtigste Kommunikations- und Kooperationspartner im öffentlichen Sektor. Die InterviewpartnerInnen berichteten auch von ihren Erfahrungen mit den Sozial- und Jugendämtern, den Gebietskrankenkassen, Staats- und BezirksanwältInnen, RichterInnen, dem Bundesasylamt, den Bezirkshauptmannschaften, öffentlichen Bauträgern, der Fremdenpolizei, den Aufenthaltsbehörden sowie den diversen Bundesministerien, allerdings gab es zu all diesen öffentlichen Institutionen jeweils nur die Wortmeldung einer einzigen NRO, deshalb gibt es keine Auswertung dazu, wobei aber die Berichte über gute Kooperationen ein wenig häufiger waren, als die Beschwerden. Auch im Zusammenhang mit dem AMS berichteten einige GesprächspartnerInnen von einem guten Verhältnis, das sich im Lauf der letzten Jahre deutlich verbessert habe.

„AMS ist sicher so, dass es gute Kooperationen gibt, auf jeder Ebene.“

„Als Geschäftsführerin muss ich sagen, dass ich die Zusammenarbeit mit dem AMS sehr unterstützend finde, weil unsere wirtschaftlichen Überlegungen, Konzepte oder Strategien, immer gehört und nach Möglichkeit unterstützt werden. Sie glauben nicht, dass sie besser wissen, was für den Betrieb nötig ist, um Entwicklungen einzuleiten, sondern hören wirklich, was wir denken. Und sie bemühen sich sehr, das mit finanziellen Mitteln zu unterstützen.“

„Ich würde mir manchmal ein bisschen mehr Zusammenarbeit, Austausch wünschen. Aber es ist schon besser geworden.“

„Bezüglich AMS hat sich die Kooperation sehr zum Positiven verändert. Das war vor drei, vier Jahren noch weitaus schwieriger.“

„Das AMS hat sich stark verbessert. Die Berater sind viel engagierter, wissen viel besser Bescheid als vor fünf oder zehn Jahren. Ich sage, nicht immer nur aus redlichen Gründen, auch die Berater haben alle selber Zielvorgaben, müssen bestimmte Gruppen ihrer Klientel in Arbeit bringen und müssen natürlich auch wissen, wo sie die gut unterbringen können.“

Neben den Vermittlungsquoten in den ersten Arbeitsmarkt, die bereits ausführlich diskutiert wurden, gibt es nur einen Kritikpunkt, der von mehreren InterviewpartnerInnen angesprochen wurde: die sogenannten Kurse des AMS. Sie seien zu wenig auf die eigentlichen Bedürfnisse der KlientInnen abgestimmt und würden – zumindest auch – den Zweck haben, die Arbeitslosenzahlen zu schönen.

„Ein Problem ist dieses Kurs-Unwesen. Es werden sehr viele Kurse angeboten, die aber den Leuten nichts bringen. Vielen Leuten würden zwei Dinge etwas bringen: Das ist die Bezahlung neuer Zähne und die Bezahlung des Führerscheins. Das würde vielen Leuten, die keine gute Qualifikation haben, zumindest ermöglichen, einen Job zu kriegen. Keine Firma kann sich Leute leisten, auch

auf einem Helferniveau, die keinen Führerschein haben. Dasselbe gilt für das Thema Zähne. Wenn jemand kaputte Zähne hat, kriegt er halt schlechter einen Job, das geht über die Optik.“

„Das ist vielleicht noch ein Wunsch in Richtung AMS, dass sie, um die Klienten aus der Statistik zu bekommen, sie nicht in Maßnahmen stecken, die überhaupt keinen Sinn ergeben. Das passiert bei unseren Leuten auch, und das halten wir für falsch.“

Außerdem kritisiert, aber jeweils nur von einer NRO, wurde die Zuweisungspraxis auf Transitarbeitsplätze, die knappe Personalausstattung der AMS-Stellen, die zu „Beratungen“ von maximal fünf bis zehn Minuten Dauer führen würde, und die Weigerung von AMS-MitarbeiterInnen, Arbeitssuchende, die in Bewährung oder aus der Haft entlassen sind, dem Verein Neustart zuzuweisen.

3.2.5 Der vergessene Partner Wirtschaft

Kann auch die Wirtschaft im Zusammenhang mit Armutsprävention und -bekämpfung Partnerin der NROs sein? Zumindest drei InterviewpartnerInnen haben sich eine intensivere Zusammenarbeit mit der Wirtschaft gewünscht: Zwei im Zusammenhang mit geschützten Arbeitsplätzen für eingeschränkt arbeitsfähige (nicht nur behinderte) Menschen, und eine, um gemeinsam mit Betriebsräten gegen schlechte Arbeitsbedingungen und -verträge vorgehen zu können, die ArbeitnehmerInnen in das Dasein von Working Poor drängen.

„Da geht es eher Abklärung und diagnostische Schritte. Da suchen wir uns im Moment Unternehmen in der freien Wirtschaft. Das halte ich für gar nicht so schlecht, dass man da gleich mit Unternehmen arbeitet. Da geht es wirklich um: Was kann er? Was ist noch möglich? Wie hoch ist seine Belastbarkeit? Wie ist er im Umgang mit Kollegen?“

„Ich glaube, dass Betriebe sich auch melden könnten und sagen, wir haben da ein Problem (*mit behinderten Menschen*).“

„Es braucht so etwas wie einen geförderten Arbeitsmarkt, in Einrichtungen oder in Betrieben.“

„Die Angst vor dem Verlust des Arbeitsplatzes führt dazu, dass Leute Verträge akzeptieren, die gar nicht in Ordnung sind. Die prekären Arbeitsverhältnisse nehmen zu, dass man nicht angestellt wird, sondern irgendwie auf Werkvertragsbasis. Dann ist man nicht mehr als Regalbetreuerin angestellt, sondern sozusagen selbstständige Regalbetreuerin, auch werkvertragsmäßig. Aber die arbeiten in einem Kaufhaus. (...) Was uns auch auffällt ist, dass Mobbing mit Gutheißung bzw. auf Initiative der Firmenchefs gezielt eingesetzt wird, damit die Leute von selbst kündigen. Wenn jemand lange in einer Firma gearbeitet hat, erspart man sich ja doch eine ganze Menge an Abfertigungen. (...) Was ich mir mehr wünschen würde, das sind Betriebsräte aus allen möglichen Betrieben. Wir haben ein paar gute Kontakte, aber es könnten auch noch mehr sein.“

3.3 Partizipation der Betroffenen – NROs und ihre KlientInnen

„Was meinen sie jetzt konkret? (...) Also zusammenschließen tun sich die Leute eher zum Trinken oder zum Herumsandeln. Ich kann mir das ganz schlecht vorstellen. Ich kann es mir noch am ehesten so vorstellen, Alkoholnachbetreuungsgruppen, die haben manchmal Wünsche und sagen, sie möchten gerne diesen oder jenen Referenten eingeladen haben. Aber so wie Sie das schildern, kann ich mir nicht wirklich vorstellen.“

„Das ist ein spannendes Feld, weil das ja immer wieder auf verschiedenen Ebenen versucht wird. Wenn möglich ja, aber die Möglichkeit der Partizipation wird gemeinhin meistens überschätzt, weil bei vielen das Thema Sucht so dominierend ist, dass jeder Versuch der Partizipation sozusagen sich in der Sucht erstickt. (...) Partizipation muss real möglich sein auf Grund der physischen und psychischen Verfassung der Menschen. Und wenn die nicht möglich ist, dann muss man es sowieso im geschützten Rahmen versuchen, aber jemand, der sozusagen diese typische Armutskarriere und auch noch ein Suchtproblem hat, den muss man eigentlich davor bewahren, schützen, dass er sich so exponiert, dass er eigentlich nur wieder einen Frust hat und wieder einen Misserfolg mehr in seinem Leben.“

„Zu erwarten, wenn die Sozialarbeiter doch die Betroffenen mehr ließen, dann würden die doch viel mehr können, da sage ich jetzt einmal, das ist die Theorie vom Schreibtisch, aber die Praxis ist ungleich schwieriger, ungleich mühseliger.“

„Das Problem ist, dass wenn eine Interessensvertretung der Arbeitslosen jemanden anstellt, der das macht, in dem Moment ist er selber keiner mehr, weil dann ist er ja nicht mehr arbeitslos. Aber ohne Struktur, nur auf Ehrenamtlichkeit, ich hätte keine Idee und ich kenne auch keine Idee, ich habe auch nichts darüber gelesen, wo das wirklich funktioniert.“

„Gibt es nicht. Schlichtweg nein. (...) Da hätte ich noch nie von irgendjemanden (*den KlientInnen*) auch nur die leiseste Anregung gehört, das er das will, so in dem Sinn, wie sie gefragt haben.“

„In der Sozialberatung haben wir schon einmal überlegt, aber da haben wir nichts machen können. Also uns ist nichts eingefallen.“

„Im Flüchtlingsbereich gibt es eine Evaluierung mit den vernetzten Einrichtungen. Mit den Flüchtlingen haben wir da nichts.“

Betroffene zu Beteiligten machen, das ist ein schönes Bild für die Ziele der so genannten Partizipation. Die KlientInnen der NROs sollen nicht nur passiv die Leistungen empfangen, sondern aktiv gestaltend in die Arbeit der Einrichtungen eingreifen können und auch ihre Anliegen selbst vertreten. Die Forderung nach Partizipation ist eines der aktuellen, europaweiten Themen in Zusammenhang mit NROs, insbesondere auch in der Armutsbekämpfung und -prävention. Die Reaktionen der InterviewpartnerInnen auf die Fragen nach konkreten Partizipationsmöglichkeiten in ihren Einrichtungen bzw. Tätigkeitsfeldern waren sehr unterschiedlich, so unterschiedlich wie das Verständnis, was Partizipation sein könnte. Die Zitate oben stammen von fünf der befragten Einrichtungen, die Ratlosigkeit, die in manchen von ihnen mitschwingt, ist nicht nur auf mangelnde Informationen zurückzuführen. Auch gut

informierte und engagierte GesprächspartnerInnen, die Erfahrung mit Partizipationsmodellen haben, wissen bei der konkreten Umsetzung manchmal nicht weiter oder scheitern sogar.

„Aber Partizipation ist ja in Österreich außer bei den körperlich behinderten Menschen und teilweise bei den Psychatrieformen noch etwas, das in den Kinderschuhen steckt. Wir haben da in Österreich noch keine gescheiterten Erfahrungen.“

„Wir haben vor sieben Jahren ein erstes EU-Projekt dazu begonnen. Es ist darum gegangen, dass sich geistig behinderte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Werkstätten aus der Steiermark einmal organisieren. Und dann zu schauen, wie wird das in anderen Ländern bearbeitet, wir haben damals eine People First-Gruppe in London als Partner gehabt. Der nächste Schritt sollte dann sein, dass eine steirische People First-Gruppe entsteht. Die gibt es zwar, aber es ist sehr mühsam. Weil da beginnen dort so Sachen, wie zum Beispiel dass sich die behinderten Personen, die etwas abstrakter denken können, gegen die anderen abgrenzen. Das hat bei uns einfach noch keine Kultur, das wird ganz lange dauern, bis das wirklich funktioniert.“

„Es ist sicher in der Wohnungsbetreuung schwierig oder in der Delogierungsprävention, wo man Einzelfälle hat, das ist sehr, sehr schwierig.“

Dass Partizipation auch zu weit gehen kann, und dann die Einrichtungen streng genommen ihren Auftrag nicht mehr erfüllen, diese Gefahr sehen auch überzeugte VertreterInnen von Mitbestimmungsmodellen. Was auf den ersten Blick uneingeschränkt positiv und wünschenswert erscheint, nämlich die Demokratisierung der NROs und der Prozesse in ihnen, verführt auch dazu, aus den Augen zu verlieren, dass die KlientInnen Unterstützung – Beratung und Betreuung – suchen und brauchen. Es ist wohl in der Praxis tatsächlich ein ständige Abwägen notwendig: Ab welchem Punkt ist Unterstützung Bevormundung? Und ab welchem Punkt andererseits ist Selbstbestimmung zu viel verlangt?

„Wie weit kann man gehen? Es gibt ja auch die Ich-AG, ich schiebe die Verantwortung dem Kunden, dem Wohnungslosen rüber. Das kann auf der einen Seite eine Belastung sein, wenn ich soviel selbst checken muss, auf der anderen Seite baut es einen auf, Hilfe zur Selbsthilfe.“

„Ich weiß schon, was die Politik gern möchte. Und mir kommt es ein Stück vor, der Staat schiebt ab. Wir lassen Euch doch eh alles machen, Ihr braucht ja nur sagen was Ihr wollt. Weil ich denke mir, etwas annehmen, was einer nicht will, das tut ja eigentlich niemand.“

Für die MitarbeiterInnen der Einrichtungen bedeuten Partizipationsmodelle fast immer zusätzliche Arbeit, für die es allerdings meist keine zusätzlichen Ressourcen gibt. Nicht immer sind außerdem die Kenntnisse vorauszusetzen, die für eine sinnvolle und erfolgreiche Realisierung der Ideen unumgänglich sind. Partizipation stellt also ein neues Arbeitsfeld dar, für das die Voraussetzungen regelmäßig auch nicht gegeben sind. Manchmal fehlt auch der letzte Anstoß: Wenn der Terminkalender übervoll ist, spielt es kaum eine Rolle, ob die KlientInnen zufrieden sind oder nicht, sie kommen sowieso. Es gehört also schon Überzeugung dazu, trotz fehlender Ressourcen und ohne unmittelbare Notwendigkeit ein Partizipationsmodell einzuführen. Dass die KlientInnen auch mit relativ wenig Aufwand sinnvoll einbezogen werden können, wird in den folgenden Abschnitten gezeigt, in denen die in den Einrichtungen der InterviewpartnerInnen gelebte Partizipation beschrieben wird.

„Wobei das spießt sich etwas mit unserer zeitlichen Überlastung. Wir haben einen derart hohen Klientenansturm, dass wir es nicht nötig hätten, die kommen sowieso. Wenn der eine wegfällt, kommt der andere. Die Gefahr, dass man hier arrogant wird, die besteht. Also wir müssen dazu schauen, dass auch wenn viele kommen, wenn mehr kommen, als wir eigentlich leisten können, dass wir dann trotzdem hier sehr sorgfältig mit denen sind, die kommen.“

„Praktisch wäre es im Moment eine Überforderung der Beratungsstelle. Weil a) einfach keine Power da wäre, um so etwas zu organisieren, b) das indirekt auch wieder Werbung wäre. Werbung bedeutet in dem Sinne bei uns noch mehr KlientInnen. Da hätten wir momentan keine Power, dass wir das auch schaffen.“

3.3.1 Individuelle Betreuung

„Wir haben unsere Dienstleistungen schon so gestrickt, dass wir sehr individuelle Dienstleistungen anbieten, es ist nicht dieses alte Modell, one size fits all, sondern wir schauen schon sehr individuell. Ich glaube, es kriegen keine zwei Leute ganz die gleiche Leistung.“

„Eine andere Ebene der Partizipation ist die Haltung als Beraterin. Wünschenswert ist die Haltung, dass jede Person letztendlich die Expertin für sich selber ist und dass man sie auf dem Weg nur begleiten kann, und man im Vorfeld nicht schon weiß, wo die hin soll. Ich kann die Entwicklung unterstützen, aber die Entscheidung bleibt bei der einzelnen Klientin. Und das ist manchmal schwierig auszuhalten als Beraterin.“

Alle Formen der Partizipation, die nun vorkommen werden, sind in mindestens einem Interview in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Thema Partizipation genannt worden. Es folgt also keine theoretische Abgrenzung, wo Partizipation beginnt oder wo sie aufhört, sondern eine Beschreibung der Bandbreite der Definitionen, wie sie von den PraktikerInnen angeboten wurden.

Gleichsam die unterste Eben der Partizipation bilden individualisierte Betreuungs- und Beratungsformen. Die Beteiligung ist hier auf den eigenen Fall und auf die unmittelbare Leistung beschränkt, für deren Erhalt die Einrichtung aufgesucht wird. Die KlientInnen werden als eigenständig und kompetent betrachtet, es wird auf ihre Wünsche eingegangen, ihre Rolle kommt jener von KundInnen sehr nahe.

3.3.2 Hilfe zur Selbsthilfe

„Wenn bei mir jemand sagt, er hat da etwas gehört und das täte ihm so gefallen. Und er glaubt, das würde ihm helfen, dann sage ich, das ist eine ganz tolle Idee, dass Sie auf das gekommen sind, machen Sie das. Das finde ich fein und, ich denke, das wichtigste ist, dass man jemanden so weit bringt, dass er selber auf seinen Füßen stehen kann und eine Perspektive hat.“

„Wir versuchen es immer wieder, es scheitert oft dann wirklich an der Sauferei und an der Pakttreue. Er sagt, ich male mir eh selber aus, und wenn man sagt, gut, malen Sie aus. Und dann kommt man in die Wohnung, und es ist eine Katastrophe.“

„Das wichtigste ist, dass die Leute selbst merken, dass sie ihr Leben in die Hand nehmen müssen. Und das ist so auch der Anspruch an unsere Runden. Diese sieben Runden laufen auch zum Teil selbst organisiert, die machen sehr viel selbst, unterstützen sich auch gegenseitig, kennen sich

auch nach ein, zwei, drei Jahren sehr, sehr gut, das hat auch den Hintergedanken, selbst aktiv zu werden, aber geschützt zu sein und gestützt zu sein, beides.“

„Was wir versucht haben, wo es aber an Ressourcen mangelt, waren Abendgruppen für geistig Beeinträchtigte. Das wäre ein Angebot, das nicht schlecht wäre, ein Gruppensetting für bestimmte Menschen, wo sie sich treffen können, sich austauschen, wo sie gemeinsam etwas machen.“

„Wir planen eine Gruppe von Klienten zusammenzubringen, die sich ein Jahr lang trifft. Es ist so wie eine begleitete Selbsthilfegruppe. Für die Gruppe erhoffe ich mir, dass sie sich so vernetzen und durch den Austausch so stärken, dass sie für sich viel Tragfähigkeit kriegen. Für uns erhoffe ich mir, dass wir ein ungeschminktes Feedback für unsere Arbeit kriegen. Dass wir Rückmeldungen bekommen, wo wir neben ihren Möglichkeiten, neben ihren Bedürfnissen gelegen haben, damit wir dann schauen können, wo ist gegenzusteuern.“

Die KlientInnen aus der Abhängigkeit zu holen und ihnen Perspektiven zu eröffnen, wie sie ihre Probleme eigenständiger, mit wenig oder gar keiner professionellen Hilfe lösen könnten, das ist quasi die nächste Stufe der Partizipation – Empowerment im engen Sinn des Wortes. Das häufigste Instrument, das hier erwähnt wurde, ist die Zusammenstellung von Gruppen mit Menschen in ähnlichen Lebenssituationen oder mit verwandten Problemlagen. Diese Gruppen treffen sich alle regelmäßig, können von SozialarbeiterInnen oder TherapeutInnen begleitet sein oder ganz selbstständig, institutionalisiert oder ganz locker, über viele Jahre hinweg bestehen oder nur für wenige Monate. Sie haben den Charakter von Selbsthilfegruppen, ohne unbedingt so genannt oder so empfunden zu werden. Noch immer geht es meist nur um eine Mitbestimmung, was die eigene Person und die eigene Problemlage betrifft, dass Gruppen aber auch dazu geeignet wären, die Arbeit der Einrichtungen weit über den eigenen Fall hinaus mitzugestalten, zeigt die letzte der oben aufgelisteten Wortmeldungen.

3.3.3 Informationsflüsse und Rückmeldungen

„Es war wirklich eine Sternstunde, wir haben zwei ehemalige Klienten ins Team eingeladen. Die waren nicht mehr von uns abhängig, das ist auch immer ein Punkt, dass Klienten schon auch sehr abhängig sind und sich auch wohl verhalten müssen. Die haben uns wirklich eine Rückmeldung gegeben, die mir unter die Haut gegangen ist. Beide haben gesagt, sie haben nichts verstanden, was bei uns geredet worden ist. Die ersten zweimal waren sie so mit sich beschäftigt, sie haben immer nur das Gefühl gehabt, wenn sie bei uns im Wartebereich saßen, wenn irgendjemand gelacht hat, man lacht über sie. Wenn sie jemanden telefonieren hörten, dann haben sie gewusst, jetzt wird mein Fall irgendwo weitererzählt. Das eine war eine Frau im mittleren Alter, und er war ein eher jüngerer Mann, beide haben gesagt, es hat viele Zeiten gegeben, wo sie gedacht haben, ich bringe mich um, ich gehe aus der Beratung und fahre mit dem Auto gegen die Unterführung.“

Wenig Aufwand eigentlich, aber viel Effekt. Die MitarbeiterInnen dieser Einrichtung haben sofort reagiert und ein Seminar organisiert, das ihre allzu komplizierte Sprache zum Inhalt hatte. Juristische Sachverhalte (verunsicherten) Laien verständlich zu erklären, ist tatsächlich eine Herausforderung – die man aber erst einmal als solche wahrnehmen muss. Für das Team dieser Einrichtung waren die Rückmeldungen ein Schock, der sie aber derart aufgerüttelt hat, dass sie seither alles daran setzen,

weitere sinnvolle Rückmeldungen zu erhalten und ihre Leistungen so zu verändern und zu verbessern, dass niemand mehr ihre Beratungen mit Selbstmordgedanken verlässt.

Das Stichwort dabei ist sinnvolle Rückmeldungen. Beschwerdebriefkästen, Feedbackmöglichkeiten auf Formularen und Fragebögen zur Zufriedenheit der KlientInnen sind eine häufige Form der Partizipation. 59 Prozent der Einrichtungen gaben im Fragebogen an, ein Beschwerdewesen zu haben (TB 5, Tab. 2.1) Doch standardisierte Befragungen haben ihre Grenzen, und es ist davon auszugehen, dass ein Fragebogen nicht die gleichen, aussagekräftigen und nachhaltigen Ergebnisse gebracht hätte, wie das Gespräch mit den beiden ehemaligen KlientInnen. Wird das Feedback über einen Fragebogen geholt, sind die Zufriedenheitsraten meist sehr hoch, ein Gesprächspartner zum Beispiel erzählte von 80 Prozent sehr zufriedenen – aktuellen – KlientInnen. Es stellte sich auch die Frage, wie professionell (d.h. auch wie kostenintensiv) und wie redlich der Fragebogen konzipiert wurde, insbesondere wenn die Zufriedenheit aufgrund einer Auflage des Fördergebers erhoben wird. Auffallend war jedenfalls, dass alle GesprächspartnerInnen, die mit den Ergebnissen des oben zitierten KlientInnengesprächs konfrontiert wurden, abwehrend reagierten: Alle waren offensichtlich der Meinung, dass sie niemals ein solches Ergebnis bekommen würden, niemand schien sich mit dem Gedanken zu spielen, auch ein solches Gespräch zwischen Ex-Klientinnen und MitarbeiterInnen zu probieren.

„Das ist ganz aktuell, wird verteilt an etliche tausend Klienten, geht über ein Jahr, mit dem Ersuchen um Feedback. Das ist sozusagen eine Versuch.“

„Wir haben eine Beschwerdebox, wo man anonym etwas reinwerfen kann. Diese Zufriedenheitsbefragungen, das ist für mich nicht Partizipation, das ist Kundengerechtigkeit, da ist schon ein Unterschied. Kann ich wo mitreden oder werde ich nur gefragt, wie ich zufrieden bin. Die Beschwerdebox ist für mich die Möglichkeit, etwas los zu werden.“

„Es hat für den außergerichtlichen Tausch schon vor einigen Jahren eine KlientInnenbefragung gegeben, wo sie sehr gute Ergebnisse erzielt haben.“

„Wir haben individuelle Evaluierungen schon gemacht, wo die Leute befragt wurden. Aber auch da haben wir festgestellt, dass jedes Positive zurückkommt, aber nicht das Negative.“

„Wir kriegen natürlich ein Feedback, wir haben 2003 eine Klientenzufriedenheitsumfrage gemacht, allerdings von Leuten, die noch betreut sind, das ist einfacher. Und da gab es eine relativ hohe Zufriedenheit, um die 80 Prozent.“

3.3.4 Einbindung in die Struktur der Einrichtung

„Natürlich gibt es dann schon Grenzen, also die Mitglieder im Verein, das sind keine Betroffenen. Dass man in die Organisation, in die tiefere Struktur des Vereines mitreden kann, ist im Bereich der Wohnungslosigkeit sehr schwer. Das haben wir auch nicht. Dazu soll man auch stehen.“

„Wir haben unsere Organisation in den letzten Jahren verändert. Unsere Betriebe sind jetzt über GmbHs und nicht mehr über einen Verein organisiert, und der Eigentümer ist ein Betroffenenverein. Der Verein hat zum Beispiel einen geistig behinderten Kassier, einen Mann mit Down-Syndrom, und der hat eine Assistentin. Dieser Verein ist so etwas wie eine Interessenvertretung,

der greift Themen auf, die für die Betroffenen relevant sind, macht Veranstaltungen dazu, bringt die Leute zusammen, macht aber auch politische Aussagen.“

Es gibt einen Bereich, in den Betroffene im Rahmen der Partizipation kaum jemals vordringen, das sind die organisatorischen und bestimmenden Gremien der Einrichtungen. Im Vorstand oder im Führungsteam bleiben die ExpertInnen meist unter sich. Andererseits scheint betriebliche Mitbestimmung der MitarbeiterInnen (=KlientInnen) eine überdurchschnittlich weit verbreitete Variante der Partizipation zu sein. Darauf weisen die Ergebnisse des Fragebogens hin, in dem eine offene Frage nach den Partizipationsmöglichkeiten in der jeweiligen Einrichtung vorkam. Die Antworten sind jedoch für eine Auswertung nicht eindeutig genug. Obwohl ausdrücklich darauf hingewiesen wurde, dass es sich um die Partizipation der Betroffenen, also der KlientInnen handelt, weisen zahlreiche Einträge darauf hin, dass sich die Antworten auf die Partizipation der (regulären) MitarbeiterInnen der Einrichtung beziehen. Auch in den Interviews wurde die betriebliche Mitbestimmung, insbesondere von Transitarbeitskräften mehrmals erwähnt.

„Da gibt es jetzt eine heftige Diskussion bei uns, wie man auch die jetzt betreuten Personen in Form von Betriebsrat oder so einbinden kann. Unser Betriebsrat hat dazu auch Initiativen gestartet. Es gibt in der Steiermark so ein Modell von Werkstatträten, die sich in diesen Behindertenwerkstätten organisieren sollen. Wir schicken auch Leute zu diesen Ausbildungen, aber die haben dann eigentlich wenig Interesse, da etwas weiter zu tun. Aber der Betriebsrat hat das aufgegriffen und schaut einmal, dass das auch innerhalb der Gewerkschaft ein Thema wird.“

„Es gibt in jedem Betrieb Mitarbeitersitzungen, damit die TransitmitarbeiterInnen auch ihre Themen einbringen können. Es ist ein ganz wichtiges Feld für soziales Lernen, zu formulieren, was stört oder wo es Probleme gibt und Ideen einzubringen. Wir haben in einem Betrieb ein Modell, wo die MitarbeiterInnen Sprecher wählen, die Jourfix-Termine mit der Betriebsleiterin und auch bestimmte Aufgaben haben. Wir bemühen uns um ein Klima, wo ganz viel passieren kann, stellen uns auch vielen Fragen, Themen und Herausforderungen. Bei der Partizipation geht es um Transparenz, auch zu den TransitmitarbeiterInnen hin. Die bekommen genauso wie die Fachkräfte die Umsatzstatistiken, es gibt eine Schulung, wo wir das Budget vom Verein offen legen, die Fördermechanismen, die Förderverträge, das ganze Modell. Das ist auch ein Stück weit Partizipation: Informationen weiterzugeben.“

3.3.5 „Interessenvertretungen“

„Sie erleben dann öffentliche Diskussionen, wo der Wohnungslose, weil er nämlich Angst hat vor dieser Diskussion, sich angesoffen hat und dann dort unheimlich blöd ausrutscht, und dann beim Restpublikum Vorurteile voll bestätigt werden.“

„Es ist schon sehr, sehr kompliziert mit unseren Leuten. Sie treten aber schon auch nach außen auf. Es funktioniert schon, es war z.B. eine Veranstaltung, da haben sie eingeladen, wir sollen halt sagen, was es an Armut gibt. Da sprechen bei uns immer die Betroffenen. (...) Die Betroffenen sind auch in die Sozialplanung des Landes eingebunden. Man hat sie in Arbeitsgruppen eingeladen und gefragt: Wie geht es Ihnen, sind Sie zufrieden? Was finden Sie gut, was finden Sie schlecht, was bräuchten Sie? Das kann man durchaus fragen, wenn es nicht einer ist, sondern mehrere. Zumindest ist es einen Versuch wert, wenn man dem den richtigen Stellenwert gibt.“

Diese beiden Zitate beziehen sich auf Wohnungslose. Können Betroffene überhaupt für sich selbst sprechen? Interessanterweise stellt sich diese Frage meist gar nicht, denn es gibt im Bereich der Armutsbekämpfung kaum Interessenvertretungen, die von den zu Vertretenden getragen werden, und zwar auch dann nicht, wenn von außen – also meist von einer NRO – ein Anstoß dazu gesetzt wurde. Dass derartige Initiativen nur sehr beschränkten Erfolg haben, ist auch aus den bisher angeführten Zitaten immer wieder durchgeklungen. Als Erklärung boten die InterviewpartnerInnen meist an, dass es in Österreich eben überhaupt keine ausgeprägte Kultur der Selbstorganisation gäbe, und warum sollte das gerade bei ihren KlientInnen anders sein.

Daraus folgt das Dilemma, dass die Interessen vieler Gruppen von Menschen vertreten werden, die gar nicht dieser Gruppe angehören. Nicht alle NRO-MitarbeiterInnen fühlen sich in dieser Rolle wohl, kann sie doch etwas Bevormundendes an sich haben. Da die Alternative aber meist überhaupt keine Interessenvertretung ist, wird das in Kauf genommen.

„Die Netzwerke, die für diese Leute sprechen, bestehen nie aus diesen Leuten. Bei all den Veranstaltungen zu diesen Themen, bei denen ich 5000-mal im Jahr bin, sind alle möglichen Leute, aber eine Gruppen gibt es überhaupt nie: das sind die Betroffenen selbst.“

Eine Besonderheit stellt die Gruppe der ArbeitsmigrantInnen dar. Nahezu zeitgleich mit der Anwerbung der „GastarbeiterInnen“ entstanden in Wien große Vereine dieser Gruppen. Häufig Kultur- und Sportvereine, die für das gesellschaftliche Leben wichtig waren, sich aber nur selten als politische Interessenvertretung fühlten und als solche auftraten. Und das Sprechen für die Gesamtgruppe der MigrantInnen ist gar nicht so einfach: Für die Bezirksrätin mit türkischem Familienhintergrund ist es genauso wenig selbstverständlich für ChinesInnen zu sprechen wie für ihren KollegInnen mit österreichischen Wurzeln.

„Jede Community hat verschiedenste eigene Vereine oder Organisationen – politische, religiöse, am Geschlecht oder der Kultur orientierte, die teilweise natürlich Einfluss auf das Gesamtsystem haben. Es gibt einen jugoslawischen Dachverband, der ist nicht ohne. Oder der türkische Dachverband ist auch nicht ohne. Da gibt es sehr viele verschiedene Partizipationsmöglichkeiten. Es gibt reine Kulturvereine, reine Fußballvereine. Es gibt aber auch Vereine, die Naheverbindungen zum Beispiel zu einer Partei oder Religionsgemeinschaft haben. Vereine, wo teilweise sehr wohl, manchmal stärker, manchmal weniger stark, eine Art Lobbyismus da ist, wo versucht wird auf dieser Meta-Ebene auf Probleme, auf Mängel, die es in diesem Bereich gibt, hinzuweisen.“

„Die Leute haben sich teilweise in gewissen Systemen etabliert, sind auch schon im politischen System drin, da können sie Lobbyismus machen, aber das heißt noch lange nicht, dass sie Leute aus Südostasien ansprechen. Wenn es jetzt türkische Bezirksräte gibt, die sich hoch engagieren, heißt das noch lange nicht, dass das einen Widerhall auf die pakistanische Community hat, oder auf die Tschetschenen, was zur Zeit ein ganz starkes Manko ist. Alles ist immer zeitverzögert, wobei Zeit kein kurzer Zeitbegriff ist, sondern durchaus Jahre.“

3.3.6 Partizipative Projekte

Unter den explizit als partizipativ ausgewiesenen Projekten durfte eine Straßenzeitung von Wohnungslosen nicht fehlen. Alle derartigen Zeitungen funktionieren im Prinzip gleich: Die Redaktion steht unter der Leitung von ExpertInnen. Über die Themen, die Auswahl der Artikel, den Inhalt der einzelnen Beiträge und die Aufnahme neuer RedakteurInnen entscheidet das Redaktionsteam, das aus Wohnungslosen besteht, die auch als AutorInnen auftreten. Die zweite Schiene der Zeitungen ist der Straßenverkauf, der als Tagesstrukturprojekt, also als ganz niederschwellige, nicht partizipative Beschäftigungsmöglichkeit angelegt ist.

„Da sind 15 bis 20 Leute, die in der Redaktion mitarbeiten. Das sind Leute, die schon ein bisschen stabiler sein können, die einmal in der Woche zur Redaktion erscheinen, die an Workshops teilnehmen. Und da werden alle Berichte vorgelesen und dann wird eigentlich in konsensueller Weise die Zeitung gemacht. Unsere Zeitung ist ja zu einem sehr großen Prozentsatz von den Betroffenen selbst geschrieben. Was in der Zeitung erscheint, was Thema ist, wird in dieser Redaktionsgruppe besprochen und nicht von uns, vom Team vorgegeben. Wir sehen uns als Team schon stark moderierend. Wir machen auch ab und zu Vorschläge, aber im Prinzip kommen viele Sachen schon von den Redakteuren. Wir machen die Interviews mit den Experten, aber die persönlichen Betroffenheitsgeschichten schreiben die Leute.“

In einem niederschweligen Beschäftigungsprojekt für Roma im Südburgenland, war der örtliche Verein der Roma von Anfang an in die Konzeption und die Durchführung des Projekts eingebunden, dessen großer Erfolg ohne diese Partizipation wohl nicht denkbar wäre. Die KlientInnen, meist Sozial- oder NotstandshilfeempfängerInnen, bleiben rund neun Monate im Projekt und erhalten die Möglichkeit, Tagelöhnerarbeiten bis zur Geringfügigkeitsgrenze auszuüben, dazu gehören ein Wäschedienst für Privathaushalte, ein Second Hand-Laden, Waldarbeiten und Flechtprodukte aus Weiden. Außerdem werden Gesundheitsprogramme und niederschwellige Alphabetisierungsmöglichkeiten angeboten. Das eigentliche Ziel ist der Wechsel der KlientInnen in den zweiten Arbeitsmarkt, also in Maßnahmen des AMS, doch es gelingt immer wieder – ganz unerwartet für die InitiatorInnen –, die KlientInnen direkt in den ersten Arbeitsmarkt zu vermitteln, mit intensivster Unterstützung bei der Bewerbung.

„Wir haben dort den Partner Roma-Verein, und die sind vor Ort bei allen Roma sehr stark akzeptiert. Wir haben auch Roma angestellt, haben also bei der Personalauswahl speziell darauf geachtet, dass Personen, die selbst betroffen sind, mitgestalten können. Das haben wir auch durchgehalten. Und was das Tolle bei dem Projekt ist, die Leute sind bei der Mitentwicklung dabei, die sind ganz stark in der Umsetzung des Gesamtprojektes dabei. Das wird alles im Team dort ausgemacht mit den Betroffenen. Da hören wir und können gleich gegensteuern, also das macht es total spannend und lebendig. Es war bis jetzt schwierig, diese Zielgruppe zu involvieren, sie haben irrsinnig viel aufgesetzt bekommen in der Vergangenheit. Und das hat wirklich gefruchtet, die Akzeptanz der Volksgruppe der Roma und der Personen, die weit weg vom Arbeitsmarkt sind, ist irrsinnig hoch. Wir erreichen sicher mehr als 60 Roma bei dem Projekt. Über das Familiensystem erreichen wir auch sehr viel Kinder. Das heißt, wenn jemand langzeitarbeitslos ist und dann stundenweise beschäftigt ist, animiert das die Kinder, die Schule nicht abzubrechen.“

Armut offen zu legen und betroffene Frauen aus der Unsichtbarkeit zu holen, war das Ziel eines Projektes, das von zwei NROs gemeinsam mit einer Schule durchgeführt wurde – mit eingeschränktem Erfolg. SchülerInnen sollten von Armut betroffene Frauen aus ihrer unmittelbaren Umgebung zu ihrer Situation befragen. Schon da traten Schwierigkeiten auf, denn es fanden sich bei weitem nicht so viele InterviewpartnerInnen wie erwartet. Es kamen aber doch genügend Gespräche zusammen, dass aus den Texten eine Collage zusammengestellt werden konnte, eine Art Theaterstück, das auch zur Aufführung kam. Der partizipative Anspruch war, dass die betroffenen Frauen in dieser szenischen Darstellung auch persönlich vorkommen sollten, doch keine einzige war bereit, sich so sehr zu exponieren.

„Es ist den Mädchen gar nicht leicht gefallen, die Gespräche zu führen. Und uns war nicht bewusst, wie schwer das ist. Jetzt wo wir die Berichte da liegen haben, schnürt es uns manchmal selbst den Hals zu. Da haben wir eigentlich den Mädchen sehr viel zugemutet.“

„Was uns vorher nicht bewusst war, es ist für die betroffenen Frauen fast nicht möglich, sich zu outen. Wirklich dazustehen und zu sagen, ich muss mit soviel auskommen und habe das und das zu bestreiten. Das ist sehr schwer. Was wir damit bezwecken wollen, ist, dass sich die Leute trauen zu sagen, mit wie wenig sie auskommen müssen, und dass man auch schauen kann, wo gibt es noch Möglichkeiten, dass sie abgesichert sind. Bis hin zu: das ist nicht meine eigene Schuld, sondern das ist eine strukturelle Geschichte. Eigentlich möchten wir gerne aus dem Armut als private Geschichte, als privates Versagen herauskommen in eine Gesellschaftsstruktur.“

4 Fazit

Durch die gesamte statistische Auswertung des Fragebogens zog sich quasi wie ein roter Faden immer wieder dasselbe Problem: die Vielfalt und Unterschiedlichkeit der befragten Einrichtungen. Doch was es so schwierig gemacht hat, eindeutige und repräsentative Aussagen zu treffen, kann auch als ein Ergebnis der Studie gelesen werden. Es ist kaum möglich, für eine bestimmte NRO eine eindeutige Zielgruppe festzumachen, denn selbst wenn die KlientInnen einer Einrichtung ein Merkmal teilen – zum Beispiel, dass sie arbeitslos sind – unterscheiden sie sich doch in anderer Hinsicht beträchtlich. Auch für die Problemfelder, auf die sich die NROs in der Armutsbekämpfung und -prävention spezialisieren, kann ähnliches beobachtet werden. Kaum eine Einrichtung ist tatsächlich auf ein einziges Problemfeld spezialisiert. Diese Heterogenität der Zielgruppen und der bearbeiteten Problemfelder der NROs findet ihre Entsprechung in den – bildlich gesprochen – vielen Gesichtern der Armut. Wie in der einschlägigen Literatur vielfach belegt ist, führt ein Bündel an Ursachen in die Armut oder nahe an sie heran. Genau das spiegelt sich am Angebot der befragten NROs wider. Sie haben darauf reagiert, dass Armut in immer neuen und anderen Gestalten auftreten kann – und nicht auf klar abgrenzbare Gruppen beschränkt ist.

Im Gegensatz zu öffentlichen (wie z.B. Sozialämtern) und quasi-öffentlichen Einrichtungen (wie z.B. dem AMS), deren Produktpalette spezialisiert und homogener ist (und dadurch oft an den Bedürfnissen der KlientInnen vorbei geht), schaffen es NROs, auf Grund dieser Angebotsbreite den Menschen als Ganzes im Auge zu behalten: Statt arbeitsteilig und spezialisiert (was nach ökonomischen Vorstellungen zu einer erhöhten Effizienz und Wohlfahrtssteigerung beitragen soll) ist ihr Angebot niederschwellig und vielfältig. Eine ganzheitliche Hilfestellung zu gewährleisten – den Menschen und seine spezifische Problemkonstellation und die vielen Bedürfnisse im Auge behaltend – gelingt NROs damit vielleicht besser als reinen Arbeitsvermittlungsagenturen oder Sozialämtern. Diese generalistische Problemlösungsbasis im Hinblick auf die betreuten KlientInnengruppen und das breite Dienstleistungsangebot deuten auf eine hohe Effektivität im Hinblick auf eine adäquate, bedürfnisorientierte und qualitätsvolle Betreuung von armutsgefährdeten und armutsbetroffenen Menschen.

Damit kann einerseits diese Niederschwelligkeit der NROs im Hinblick auf verschiedene KlientInnengruppen und Problemfelder, aber auch die Breite des Angebots als das Besondere der Nichtregierungsorganisationen in der Armutsbekämpfung identifiziert werden; und als das, was sie von anderen AkteurInnen unterscheidet.

Neben dieser allgemeinen Erkenntnis können aus den Ergebnissen der vorliegenden Studie auch verschiedene Schlüsse gezogen werden, die mehr ins Detail gehen. Wir möchten im Folgenden zunächst sozialpolitische Implikationen der Ergebnisse anführen und diskutieren. Des Weiteren erlauben die Erkenntnisse, eine Art „Feedback“ an die NROs im Bereich Armutsbekämpfung und Armutsprävention zu geben. Schließlich werden wir auf Basis der Ergebnisse, aber auch auf Grund der Erfahrungen mit dem Forschungsdesign dieser Studie Implikationen für weitere Forschungsvorhaben anführen.

4.1 Sozialpolitische Implikationen der Forschungsergebnisse

Aus den Erkenntnissen dieser Studie können eine Menge von sozialpolitischen Implikationen abgeleitet werden. Im Folgenden werden aus unserer Sicht einige wesentliche davon zusammengefasst. Anspruch auf Vollständigkeit wird dabei allerdings nicht erhoben.

4.1.1 Ausbau eines zweiten und Aufbau eines dritten Arbeitsmarkts

Die Arbeitslosigkeit ist ein zentrales Thema in der Armutsbekämpfung und -prävention. Und obwohl sich die Leistungen der NROs auf diesen Bereich konzentrieren, bleiben gerade hier besonders viele Lücken offen. Denn insbesondere bei den Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit wird deutlich, wie breit das Spektrum der betroffenen Personen schon ist – und dass es in Zukunft wohl noch breiter werden wird. Um den verschiedenen Bedürfnissen dieser unterschiedlichen Personengruppen Rechnung zu tragen, scheint der systematische Ausbau des zweiten Arbeitsmarkts und der ebenso systematische Aufbau eines dritten Arbeitsmarkts sinnvoll – und wurde von etlichen InterviewpartnerInnen gefordert. Das Ziel sollte dabei sein, in Abhängigkeit von der Arbeitsfähigkeit der Betroffenen einen Fächer von Angeboten zu schaffen, die von sehr niederschwellig bis zu hochschwellig reichen und den Menschen im Bedarfsfall langfristig zur Verfügung stehen – ohne freilich eine Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt zu erschweren.

Der Aus- oder Aufbau alternativer Arbeitsmärkte zielt nicht nur darauf ab, Einkommensarmut zu verhindern, sondern auch darauf, die häufigen Begleiterscheinungen von Arbeitslosigkeit und Armut, wie etwa soziale Exklusion oder psychische Erkrankungen zu minimieren. Es sind nicht zuletzt diese Begleiterscheinungen, die das Problem der Arbeitslosigkeit aus individueller Sicht so dramatisch machen und aus ökonomischer Sicht so kostenintensiv.

4.1.2 Ausbau des Leistungsangebotes für Menschen mit Migrationshintergrund

Eine im Rahmen dieser Untersuchung klar identifizierte Lücke betrifft ein adäquates Angebot für (verschiedenste Gruppen von) Menschen aus dem EU-Ausland. Diese Lücke kann als eine vierfache Unterversorgung verstanden werden. Zum ersten reicht das vorhandene Angebot an Hilfestellungen schlicht nicht aus. Eine echte Angebotslücke wurde beispielsweise regional für nicht-urbane Regionen konstatiert oder im Hinblick auf den Leistungskatalog für psychologische Betreuung bzw. Begleitung. Zweitens wurde problematisiert, dass die Inanspruchnahme des vorhandenen Angebots unzureichend ist und von etlichen Menschen mit Migrationshintergrund gar nicht oder als zu hochschwellig wahrgenommen wird. Der Zugang zu Leistungen von NROs wird von Nicht-EU-BürgerInnen über ganz spezifische Wege oder Informationen gesucht (z.B. über Mundpropaganda, die entsprechende Reputation einer Einrichtung etc.). Drittens wird der Handlungsspielraum von NROs natürlich auch durch die strukturellen und gesetzlichen Rahmenbedingungen gegenüber Nicht-EU-BürgerInnen eingengt, etwa dann, wenn es aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist, eine Erwerbstätigkeit zu vermitteln oder einen Anspruch auf eine finanzielle Unterstützung durch die Sozialhilfe zu erlangen. Viertens schließlich haben auch jene Menschen mit Migrationshintergrund, die rechtlich den InländerInnen gleichgestellt sind, de facto einen erschwerten Zugang zu bestimmten Maßnahmen in der Armutsbekämpfung, wie zum Beispiel zu Transitarbeitsplätzen.

Auf diese verschiedenen Facetten der Unterversorgung könnte sozialpolitisch angepasst reagiert werden, indem etwa Ressourcen für eine Ausweitung des Angebots im ländlichen Raum oder eine Verbreiterung der Angebotspalette bereitgestellt würden.

Zur Erhöhung der Inanspruchnahme des vorhandenen Angebotes müsste wieder anders reagiert werden. Nicht nur Sprachbarrieren, sondern auch Missverständnisse, die auf Grund der fehlenden Kenntnisse der jeweils „anderen“ Kultur entstehen, erschweren zum einen die Beratung und Betreuung von Menschen mit nicht-österreichischem Familienhintergrund. Zum anderen fördern sie die ohnehin

schon bestehende Unsicherheit der ArbeitsmigrantInnen, AsylwerberInnen und Flüchtlinge. Die so genannten „AusländerInnen“ in Österreich kommen aus vielen unterschiedlichen Ländern und Kulturen und sprechen natürlich auch eine Vielzahl unterschiedlicher Sprachen. Für eine einzelne NRO ist es kaum leistbar, mit all diesen Sprachen und Kulturen so weit vertraut zu sein, dass eine sinnvolle Beratung und Betreuung möglich ist. Ein Lösungsvorschlag wäre der systematische Aufbau und die Finanzierung eines Sprach- und Kulturdolmetschernetzwerks, das auch anderen AkteurInnen, wie zum Beispiel ÄrztInnen, TherapeutInnen und Behörden zur Verfügung steht.

4.1.3 Ausbau der Leistungen in Punkto Gesundheitsversorgung

Eine weitere Lücke, die festgestellt worden ist (und die u.a. in Zusammenhang mit der engen Situation am ersten Arbeitsmarkt in Verbindung gebracht wurde), ist die niederschwellige Versorgung von KlientInnen, die psychische Beeinträchtigungen oder Probleme haben. Insbesondere das mangelnde Angebot im ländlichen Raum wurde beklagt und wäre damit aus sozialpolitischer Sicht durch Bereitstellung entsprechender Ressourcen zu fördern. Dabei geht es allerdings nicht nur um den Ausbau eines (generell höherschwelligen) Angebots von psychologischer und psychotherapeutischer Beratung und Hilfe, sondern auch um ein niederschwelligeres Angebot, das die Möglichkeit der Betreuung und Begleitung bei psychisch angespannten Situationen eröffnet (z.B. durch Krisenzentren auch in ländlichen Regionen etc.).

4.1.4 One-desk Angebote

Der Zugang der Armutsgefährdeten und -betroffenen zu den NROs wird im ländlichen Raum durch vier Faktoren erschwert: die eingeschränkte Mobilität, die fehlende Anonymität, die Scheu, Hilfe anzunehmen und das fehlende Wissen, wo und wann Unterstützung zu bekommen ist. Ein Lösungsansatz wären hier One-desk Angebote. Diese ermöglichen es nicht nur den KlientInnen, zeit- und kostensparender zu Hilfeleistungen zu kommen. Auch für die Anbieter könnte es durch die Umsetzung eines One-desk Angebotes zu administrativen Kosteneinsparungen kommen. Zudem könnte durch eine zentrale und umfassende „Anamnese“ beim Erstbesuch der One-desk Stelle frühzeitig – ist gleich rechtzeitig – auf die Multidimensionalität der Problemlagen (z.B. Arbeitslosigkeit, Verschuldung, familiäre Problem etc.) reagiert werden, indem die jeweils spezialisierten Einrichtungen informiert und eingebunden werden. In diesem Sinn wären One-desk Angebote ein Instrument der Armutsprävention.

Ein zentrales Case-Management würde auch MigrantInnen entgegenkommen, die häufig die Leistungen der NROs, die nicht auf ihre Zielgruppe spezialisiert sind, nicht in Anspruch nehmen (können), weil sie nicht genügend informiert sind und außerdem jenen Einrichtungen, die ihnen nicht bekannt sind, nicht das nötige Vertrauen entgegenbringen (vgl. dazu auch Kapitel 4.1.2).

Als Ergänzung zu den One-desk Angeboten speziell im ländlichen Bereich bietet es sich an, die aufsuchende Sozialarbeit stärker zu fördern, wofür aber auch die entsprechenden finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden müssten.

4.1.5 Stärkere finanzielle Unterstützung der Einrichtungen (und der KlientInnen)

Obwohl weder die Auswertung des Fragebogens, noch die Interviews die Frage der Finanzierung in den Mittelpunkt gestellt haben, war das Problem der fehlenden finanziellen Ausstattung häufig implizit ein Thema. Zahlreiche Lücken in den Leistungen haben ihre Ursache nicht etwa in einem falschen

Angebot der NROs, sondern in den knappen finanziellen Ressourcen. Welches Angebot erhalten bleibt und welches gestrichen werden muss, ist dann ausschließlich eine Frage der Prioritätensetzung. Neben dem allgemeinen Befund, dass die finanziellen Zuwendungen der Öffentlichen Hand angesichts der KlientInnenzahlen zu knapp bemessen sind, lassen sich noch drei besonders problematische Bereiche identifizieren.

Die Finanzierungsstruktur

Die Einführung der Quoten als Messlatte für den Erfolg der Einrichtungen und die damit zusammenhängende Professionalisierung der Arbeitsabläufe stoßen zwar prinzipiell auf Akzeptanz, in der konkreten Durchführung lassen die bestehenden Quotenregelungen aber zu wenig Spielraum und schränken die Flexibilität der Einrichtungen so sehr ein, dass die Qualität der Betreuung und Beratung immer wieder gefährdet ist. Es scheint die Notwendigkeit zu bestehen, neben der an die Quoten gebundenen Finanzierung, einen Fördermodus einzuführen, der die nicht quantifizierbaren Leistungen in einem stärkeren Ausmaß berücksichtigt als bisher.

Finanzierung von Reisekosten im ländlichen Raum

Im ländlichen Raum haben sowohl die KlientInnen als auch die NROs damit zu kämpfen, dass weite Strecken zu überwinden sind und das Netz der öffentlichen Verkehrsmittel nicht dicht genug ist. Um zu verhindern, dass auf diese Weise Personengruppen nicht von den Leistungen der NROs erfasst werden, müsste die Mobilität der NROs und der Betroffenen durch spezielle Finanzierungsmodelle gefördert und abgesichert werden.

Verbesserung der Existenzsicherung der KlientInnen

Die Ergebnisse der Fragebogenaktion haben zudem ergeben, dass nicht nur die NROs unter den knappen Mitteln zu leiden haben, sondern vor allem auch ihre KlientInnen. Dafür spricht, dass einerseits sieben von zehn Einrichtungen angaben, dass ihre KlientInnen entweder gar keine oder eine zu geringe materielle Unterstützung erhalten würden, andererseits aber auch, dass immerhin ein Drittel der befragten NROs angab, selbst materielle Unterstützungen zu leisten – und damit eine Aufgabe zu übernehmen, die im Kern eine Verantwortung der öffentlichen Hand ist.

4.2 Implikationen für die in der Armutsbekämpfung tätigen NROs

4.2.1 Bessere Erfassung der mitbetreuten KlientInnen

Eine Erkenntnis der Fragebogenerhebung war die Schwierigkeit mit dem Konzept der mitbetreuten Personen umzugehen. Zum einen haben viele Organisationen die entsprechenden Fragen nicht beantwortet. Zum zweiten kann bei jenen Einrichtungen, die die Frage beantwortet haben, von einer Untererfassung der mitbetreuten Personen ausgegangen werden. Um den großen Leistungsumfang auch im Hinblick auf die Zahl der direkt und indirekt betreuten KlientInnen zu zeigen, wäre es verstärkt notwendig, Augenmerk auf die Zahl der mitbetreuten KlientInnen zu legen. Dies könnte nicht zuletzt in Verhandlungen mit den Finanziers von Sozialleistungen von gewichtiger Bedeutung sein. Während öffentliche Leistungen, etwa die Sozialhilfe, ganz selbstverständlich nach Köpfen der NutznießerInnen berechnet wird (und nicht nur nach den Köpfen der AntragstellerInnen), könnte dies auch für den Bereich der Nichtregierungsorganisationen gemacht werden, um die große Leistung auch quantitativ noch besser aufzuzeigen.

4.2.2 Verstärkte Partizipation der Klientinnen

Die im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführten Interviews machen deutlich, dass bei den MitarbeiterInnen der Einrichtungen gegenüber der Idee einer Partizipation der KlientInnen Unsicherheit das vorherrschende Gefühl ist. Es scheint eine gewisse Diskrepanz zu geben zwischen dem, was in den Dachorganisationen der großen Einrichtungen und in den Netzwerken diskutiert und als Ziel formuliert wird, und dem, was in den Einrichtungen auf MitarbeiterInnenebene vorstellbar ist und gelebt wird¹⁸. Daraus lassen sich die folgenden Forderungen ableiten:

Information

Als erster Schritt sollten umfassende Informationen über die Ideen und Ziele von Partizipation gleichsam von oben nach unten weitergegeben werden. Dazu würde es zum Beispiel gehören, erfolgreiche Projekte, auch aus dem Ausland, vorzustellen. Erst das schafft die Voraussetzung dafür, dass sich die MitarbeiterInnen in den Einrichtungen Gedanken über neue Partizipationsmodelle machen können. Wesentlich erscheint dabei, dass es um echte Formen der Partizipation der Armutsbetroffenen geht und nicht bloß um eine Möglichkeit, die Leistungen von NROs zu evaluieren.

Schulungen

für MitarbeiterInnen, in denen das nötige Know-how vermittelt wird. Hier ist eine Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Einrichtungen möglicherweise sinnvoll.

Professionalisierung des Feedback der KlientInnen

Kritische Rückmeldungen der KlientInnen sind eine Chance, das Leistungsangebot zu verbessern. Es geht dabei nicht um eine Bewertung der Arbeit in den Einrichtungen oder der Leistungen einzelner MitarbeiterInnen, sondern darum Fehler in Zukunft zu vermeiden und damit den KlientInnen entgegenzukommen. Voraussetzung dafür ist, dass die Rückmeldungen professionell eingeholt werden und ein ernsthaftes Interesse an Veränderungen besteht.

Entwicklung von Modellen und Projekten

Gelebte Partizipation bedeutet mehr Arbeitsaufwand für die MitarbeiterInnen in den Einrichtungen und verursacht allein schon deshalb einen erhöhten finanziellen Bedarf. Um diesen abdecken zu können und so professionelle Partizipationsansätze zu verwirklichen, müssten diese Modelle und Projekte natürlich auch finanziert werden. Wenn Partizipation der KlientInnen von Seiten der Auftraggeber und Finanziers gewünscht wird, dann könnte beispielsweise darauf geachtet werden, dass Partizipation auch als Teil des vereinbarten Leistungs- und Finanzierungskatalogs aufgenommen wird.

In diesem Zusammenhang muss allerdings auch darauf verwiesen werden, dass die Forderung nach mehr Partizipation einerseits der Forderung nach anonymisierter Beratung (vgl. Kapitel 4.2.3) entgegenstehen kann. Andererseits birgt eine Erhöhung der Partizipation der KlientInnen auch die Gefahr, dass die Niederschwelligkeit der Beratung und Hilfeleistung, die als *das* Spezifikum des Nichtregie-

¹⁸ Ähnliches kann übrigens auch für die Rolle der Wirtschaft argumentiert werden. Konzepte wie Corporate Social Responsibility sind zwar auf politischer und teilweise auch auf organisationaler Ebene in aller Munde (vgl. z.B. <http://www.PSPP.at>); die von uns befragten Einrichtungen haben mit Fragen zum „Partner Wirtschaft“ allerdings wenig anfangen können.

rungssektors schlechthin angesehen werden kann, verloren gehen könnte. Partizipationsmodelle sind demgemäß sorgfältig zu planen, um diese Negativeffekte möglichst zu vermeiden.

4.2.3 Anonymisierte Beratung

Die fehlende Anonymität der KlientInnen im ländlichen Raum scheint eine der wichtigsten Barrieren bei der Inanspruchnahme der Leistungen von NROs zu sein. Stigmatisierung ist also nicht nur ein Problem, das lediglich Fürsorgeleistungen der Öffentlichen Hand betrifft (vgl. dazu etwa die Schätzungen der hohen Rate des „non-take-up“ bei Sozialhilfeleistungen), sondern ist auch mit ein Grund dafür, dass Leistungen der Nichtregierungsorganisationen gar nicht oder erst zu einem sehr späten Zeitpunkt in Anspruch genommen werden.

Vor diesem Problemhintergrund wäre es auch für NROs sinnvoll, Lösungen zu entwickeln, die darauf abzielen, die Anonymität ihrer KlientInnen und potenziellen KlientInnen möglichst lange aufrecht zu erhalten. Ansätze wären zum Beispiel, bei der aufsuchenden Sozialarbeit Autos ohne Logos der Einrichtungen zu verwenden oder die Büros und Beratungsstellen in Häusern unterzubringen, in denen noch andere – „unverfänglichere“ – Institutionen untergebracht sind (vgl. dazu auch die Ausführungen zum One-desk Prinzip, Kapitel 4.1.4).

4.3 Implikationen für die weitere Forschung

Welche Implikationen können aus der Perspektive der Forschung vom Forschungsprojekt und den Ergebnissen abgeleitet werden?

4.3.1 Zur Methodik in diesem Forschungsprojekt

Zunächst hat sich aus Perspektive der Autorinnen herausgestellt, dass die duale Forschungsmethodik (Fragebogen und Interviews) Vorteile gebracht hat. Die enge Verbindung der Auftraggeber zu den befragten Einrichtungen hat zu einem überproportionalen Rücklauf der **Fragebögen** in Höhe von 33 Prozent geführt. Gleichzeitig war es überraschend, dass der Rücklauf nicht noch höher war. Aus den vielen Rückmeldungen kann dazu abgeleitet werden, dass vielfach abgefragte Informationen nicht auf Arbeitsstättenebene vorhanden waren und die Kosten der Informationsbeschaffung zu hoch waren, um sie für das Ausfüllen des Fragebogens in Kauf zu nehmen.

Im Hinblick auf die **Interviews** hat uns zunächst überrascht, dass so viele Einrichtungen, die schon an der Fragebogenaktion teilgenommen hatten, sich zusätzlich auch noch für ein Interview zur Verfügung gestellt haben. Die qualitative Untersuchungsmethode schien von vielen als das adäquatere Instrumentarium angesehen zu werden, um über die Arbeit ihrer NRO zu sprechen. Dies impliziert, dass weitere Interviews mit einem spezifischen Fokus auf Zielgruppen oder Problemfelder zu detaillierteren Ergebnissen führen würden, als bislang vorliegen.

4.3.2 Weiterer Forschungsbedarf

Erweiterte und vertiefende Auswertungen dieses Forschungsprojektes

Auf Grund der begrenzten Laufzeit des Projektes, das diesem Endbericht zu Grunde liegt, war es nicht möglich, vertiefende Auswertungen durchzuführen, die aber – nicht zuletzt wegen der festgestellten Heterogenität – aus unserer Sicht notwendig wären. Zwar ist die durch die Fragebögen erzielte Stichprobe mit 187 Fällen begrenzt. Allerdings könnte es möglich sein, verschiedene Gruppen von Einrich-

tungen (z.B. auf Basis von Tätigkeitsbereichen, KlientInnenzahlen, Organisationen mit und ohne Trägerorganisationen, Bundesländern etc.) zu identifizieren, die sich ähnlicher sind und über die spezifischere Aussagen getroffen werden könnten, als über die Grundgesamtheit generell. Beispielsweise könnte ein Schwerpunkt auf die Leistungen jener Einrichtungen gelegt werden, die sich im Kern mit der Existenzsicherung ihrer KlientInnen beschäftigen.

Die begrenzte Projektlaufzeit hat es auch nicht ermöglicht, etliche Informationen der Fragebogenaktion, die zwar erhoben worden sind, auch im Detail zu analysieren (etwa Daten zu den Wegen der Hilfe, zum Ausmaß der Freiwilligkeit, mit welcher die KlientInnen sich an NROs wenden etc.). Dafür stehen derzeit lediglich die unkommentierten Ergebnisse der Fragebogenaktion zur Verfügung (siehe Tabellenband). Eine Laufzeitverlängerung des Projektes würde es ermöglichen, auch diese Variablen noch im Detail zu erklären. Dies gilt auch für die Erhebung von Referenzdaten und -informationen, die über sekundärstatistische Erhebungen von Seiten der großen Dachorganisationen, die im Bereich der Armutsbekämpfung tätig sind, erhoben werden könnten – und welche nicht zuletzt fundiertere Einschätzungen über die Repräsentativität der erhobenen Daten zulassen würden.

Neue Fragestellungen

Neben einer vertiefenden Analyse des Informationsmaterials, das für das gegenständliche Projekt gesammelt worden ist, haben sich auch neue Fragestellungen aus dieser Studie ergeben, die in Folgeprojekten bearbeitet werden könnten.

So sieht es etwa das Europäische Programm zur Bekämpfung von Armut und soziale Ausgrenzung (z.B. Social Protection Committee, 2001) als eines seiner Ziele an, alle AkteurInnen in der Armutsbekämpfung zu aktivieren und einzubinden. Mit Hilfe dieser Studie konnte eine Daten- und Informationsgrundlage für Nichtregierungsorganisationen bereit gestellt werden, die einen wesentlichen Schritt im Hinblick auf eine bessere Integrierbarkeit dieser Akteure in die Armutsbekämpfung darstellt. In einem nächsten Schritt müssten aber auch die Armutsbetroffenen selbst in den Blick genommen werden. Ein Forschungsprojekt, das deren Bedürfnisse und Anforderungen im Hinblick auf eine gemeinschaftliche Armutsbekämpfung analysieren würde, wäre aus unserer Sicht ein lohnendes Folgeprojekt. Damit könnten unter anderem auch die Fragen der Partizipationsmöglichkeiten von Armutsbetroffenen im Hinblick auf Anbieter aus dem Sektor der Nichtregierungsorganisationen besser beantwortet werden. Für ein derartiges Vorhaben könnte in Zusammenarbeit mit den NROs eine entsprechende Stichprobe identifiziert und mittels Interviews befragt werden.

Im Hinblick auf die Fragestellungen, die dieses Forschungsprojekt geleitet haben, wurde viel auf das gegenwärtige Angebot und – deutlich eingeschränkter – auf Veränderungen in den letzten Jahren Bezug genommen. Was unserer Ansicht nach noch fehlt, ist eine Erhebung der künftigen Strategien dieser Organisationen, die nicht zuletzt auf Basis des Informationsmaterials, das mit dieser Studie gesammelt wurde, abgeleitet werden könnten. Was sind die Strategien der NROs für die Zukunft? Wie können sie sich – auch im Vergleich mit anderen AkteurInnen der Armutsbekämpfung (inkl. der Öffentlichen Hand, den Armutsbetroffenen selbst, aber auch dem Partner Wirtschaft) – positionieren? Auf diese Fragestellungen könnten weitere, auf dieser Studie aufbauende Forschungsprojekte fokussieren.

Schließlich wenden sich die von uns angeführten sozialpolitischen Implikationen an unterschiedliche Stellen der öffentlichen Hand. Auf Bundesebene lassen sich Implikationen sowohl für das Wirtschaftsministerium ableiten, als auch für das Gesundheitsministerium oder das Sozialministerium. Zudem beziehen sich etliche der Ergebnisse auf Agenden, die nicht nur auf Bundesebene, sondern vor allem auch auf Ebene der Länder zu regeln bzw. zu entscheiden sind. Auf Grund dieser Vielzahl an unterschiedlichen Akteuren innerhalb des öffentlichen Sektors entsteht eine massive Schnittstellenproblematik, die Lösungen „aus einem Guss“ zumindest erschweren. Auch diese Problematik müsste noch vertiefend beleuchtet und Alternativen aufgezeigt werden. Ähnliches gilt übrigens nicht nur für den politischen, sondern auch den organisationalen Bereich der NROs.

5 Literaturverzeichnis

- Bacher, J. (2003). Soziale Ungleichheit und Bildungspartizipation im weiterführenden Schulsystem Österreichs. In: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 28, 3, S. 3-32.
- Bachstein, W. (1997). Nonprofit Organisationen im Bereich sozialer Dienste: Beschäftigung und sozialpolitische Implikationen. Dissertation an der Wirtschaftsuniversität Wien: Wirtschaftsuniversität Wien.
- Badelt, C. (2002). Ausblick: Entwicklungsperspektiven des Nonprofit Sektors. In: Badelt, C. (Hrsg.). Handbuch der Nonprofit Organisation: Strukturen und Management, S. 659-691. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Dawid, E. und Heitzmann, K. (2006). Zwischenbericht: Forschungsprojekt "Leistungen der NROs in der Armutsbekämpfung Studie zur Bestandsaufnahme der Leistungen sozialer Dienste in der Vermeidung und Bekämpfung von Armut in Österreich". Wien: mimeo.
- Förster, M. und Heitzmann, K. (2002). Einkommensarmut und akute Armut in Österreich. In: Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen (Hrsg.). Bericht über die soziale Lage 2001-2002: Analysen und Ressortaktivitäten, S. 187-209. Wien: BMSG.
- Gidron, B., Kramer, R. M. und Salamon, L. M. (1992). Government and the Third Sector in Comparative Perspective: Allies or Adversaries? In: Gidron, B., Kramer, R. M. and Salamon, L. M. (Hrsg.). Government and the third sector: Emerging relationships in welfare states, S. 1-30. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Heitzmann, K. (2001). Dimensionen, Bedeutung und Strukturen des Nonprofit Sektors: Eine theoretisch-konzeptionelle und empirische Analyse für Österreich. Wien: Service Fachverlag.
- Heitzmann, K. (2004). NPOs und der öffentliche Sektor in Österreich: in einer veritablen Beziehungskrise? In: Berger, J. (Hrsg.). Zerreißt das soziale Band? Beiträge zu einer aktuellen gesellschaftspolitischen Debatte, S. 201-220. Frankfurt / New York: Campus.
- Hustinx, L. und Lammertyn, F. (2003). Collective and Reflexive Styles of Volunteering. A Sociological Modernization Perspective. In: Voluntas, 14, 2, S. 167-187.
- Pratscher, K. (2005). Sozial(hilfe)leistungen der Bundesländer 2003 und im Jahrzehnt 1994-2003. In: Statistische Nachrichten, 60, 4, S. 336-348.
- Social Protection Committee (2001). Report on Indicators in the field of poverty and social exclusion.
- Statistik Austria (2006). Einkommen, Armut und Lebensbedingungen: Ergebnisse aus EU-SILC 2004. Wien: Statistik Austria.
- Till-Tentschert, U., Lamei, N. und Bauer, M. (2004). Armut und Armutsgefährdung in Österreich. In: Bundesministerium für soziale Sicherheit; Generationen und Konsumentenschutz (Hrsg.). Bericht über die soziale Lage 2003-2004, S. 207-232. Wien: BMSG.
- Trukeschitz, B. (2006). Im Dienst sozialer Dienste. Ökonomische Analyse der Beschäftigung in sozialen Dienstleistungseinrichtungen des Nonprofit Sektors. Frankfurt et al.: Peter Lang.
- Young, D. R. (1999). Complementary, supplementary, or adversarial? A theoretical and historical examination of nonprofit-government relations in the United States. In: Boris, E. T. and Steuerle, C. E. (Hrsg.). Nonprofits and Government: Collaboration and Conflict, S. 31-67. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.

Internetquellen

http://www.bawo.at/_TCgi_Images/bawo/20041015111000_BAWO_Beitrag_NAP_Armut_und_soziale_Ausgrenzung_2003_1.pdf

<http://www.oefm.org/findit.html>

<http://www.PSPP.at>

http://www.statistik.at/fachbereich_03/asylansuchen.pdf

http://www.statistik.at/fachbereich_03/bevoelkerung_tab8.shtml

<http://www.statistik.at/gz/staatangehoerigkeit.pdf>

<http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/landesgesetzblatt/jahrgang/2004/html/lg2004046.htm>

Das Institut für Sozialpolitik veröffentlicht "Forschungsberichte" sowie "Working paper", um neue Forschungsergebnisse Fachkollegen wie auch einer breiten Öffentlichkeit rasch zugänglich zu machen.

Forschungsberichte stellen überwiegend Design, Methodik und Datenmaterial empirischer Untersuchungen des Instituts vor. Sie informieren Fördergeber, ProjektpartnerInnen und die interessierte Öffentlichkeit sehr detailliert über den Fortschritt von Forschungsprojekten bzw. dokumentieren deren Ergebnisse in ausführlicher Form. Auch diese Papiere wurden nicht extern begutachtet. Doch sind die Forschungsprojekte, aus denen berichtet wird, häufig über ein kompetitives Verfahren zur Vergabe von Drittmitteln finanziert. In den Forschungsberichten finden sich entsprechende Förderhinweise.



Institut für
SOZIALPOLITIK

Nordbergstraße 15, A-1090 Wien, Tel 0043(0)1/31336-5871, Fax 0043(0)1/31336-5879, e-mail: sp@wu-wien.ac.at