

Die österreichische Sozialwirtschaft als Akteurin in der Armutsbekämpfung: Erkenntnisse aus einer qualitativen Befragung der MitarbeiterInnen

1. Einleitung	54
<hr/>	
2. Studiendesign	54
<hr/>	
3. Die sozialwirtschaftlichen Einrichtungen in der Armuts- bekämpfung in Österreich	56
3.1 Abgesichert: zumindest teilweise	56
3.2 Spezialisiert	58
3.3 Professionell	61
3.4 Partizipativ?	64
<hr/>	
4. Fazit	66

Evelyn Dawid

*freiberufliche Sozial-
wissenschaftlerin mit
den Forschungs-
schwerpunkten Ar-
mut und soziale Aus-
grenzung, Gender
(Frauen und Männer)
und Migration*

*Karin
Heitzmann*

*a.o. Univ. Profes-
sorin am Institut
für Sozialpolitik &
Forschungsinstitut
INEQ – Economics
of Inequality der WU
Wien*

Auszug aus WISO 2/2017

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften
Volksgartenstraße 40
A-4020 Linz, Austria
Tel.: +43 (0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889
E-Mail: wiso@isw-linz.at
Internet: www.isw-linz.at

1. Einleitung

*den Beginn
macht ein Blick
zurück*

Vor knapp zehn Jahren zogen wir hier im WISO folgendes Fazit über ein Forschungsprojekt, das erstmals systematisch erfasste, was die österreichische Sozialwirtschaft (das sind private, nicht auf Gewinn gerichtete Organisationen, hier auch als NGOs oder NROs bezeichnet) im Bereich der Armutsbekämpfung leistet: *„Im Gegensatz zu öffentlichen Einrichtungen, deren Produktpaletten spezialisierter und homogener sind, schaffen es sozialwirtschaftliche Organisationen gerade auf Grund [ihrer] Angebotsbreite, den Menschen als Ganzes im Auge zu behalten: Statt arbeitsteilig und spezialisiert (...) ist ihr Angebot niederschwellig und vielfältig. (...) 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. Diese Niederschwelligkeit der Sozialwirtschaft im Hinblick auf verschiedene KlientInnengruppen und Problemfelder sowie die Breite des Angebots machen die Besonderheit der Nichtregierungsorganisationen in der Armutsbekämpfung aus.“¹*

*die letzten zehn
Jahre brachten
Veränderungen*

Dieses Ergebnis der Erhebung von 2005 gilt heute nicht mehr in dieser Eindeutigkeit: Ganz im Gegenteil zeigt die Nachfolgestudie aus dem Jahr 2015, deren Erkenntnisse im Folgenden vorgestellt werden, eindeutige Spezialisierungs- und Professionalisierungstendenzen innerhalb der Sozialwirtschaft. Wie sich diese in den Einrichtungen konkret manifestieren und welche Auswirkungen sie auf die MitarbeiterInnen der NGOs und die armutsbetroffenen KlientInnen haben, soll hier beschrieben werden.

2. Studiendesign

Die grundlegenden Fragestellungen der vorliegenden Studie waren – wie auch der Auftraggeber: das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz – bei der aktuellen Forschungsarbeit dieselben wie in jener von 2005, geändert hat sich allerdings die Erhebungsmethode: Vor zehn Jahren setzten wir vor allem auf einen umfangreichen Online-Fragebogen.

Mit den gewonnenen Daten wurden die formalen Merkmale der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, die damals in der Armutsbekämpfung aktiv waren (z. B. Rechtsformen, Trägerorganisationen oder Personalstand), deren Leistungen sowie nicht zuletzt auch die Lücken in der Betreuung armutsbetroffener Menschen in Österreich gut abgebildet, auch wenn die Befragung statistisch nicht repräsentativ war. Ergänzt wurden die quantitativen Ergebnisse durch zwölf Interviews mit MitarbeiterInnen aus den Einrichtungen. Die aktuelle Untersuchung war hingegen rein qualitativ. Wie schon 2005 führten wir auch im Jahr 2015 leitfadengestützte Interviews durch: diesmal aber mit 34 Experten und Expertinnen aus 26 sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, die vornehmlich im Bereich der Armutsbekämpfung tätig sind, und zwar Einrichtungen aus ganz Österreich. Unter den GesprächspartnerInnen waren acht Personen, die uns schon 2005 ein Interview gegeben hatten. Für die Auswertung, die nach den Regeln der Qualitativen Inhaltsanalyse (nach Mayring²) erfolgte, standen 475 wortwörtlich transkribierte A4-Seiten zur Verfügung.

Die aktuelle – rein qualitative – Studie beruht auf Interviews mit 34 ExpertInnen aus österreichischen NGOs

Das von uns gewählte Forschungsdesign bietet im Vergleich zur Studie aus 2005 zwar einen weniger breiten Überblick zur österreichischen Sozialwirtschaft, geht dafür aber deutlich mehr in die Tiefe und ins Detail. Die Erhebung gibt Erfahrungen und Einschätzungen unserer InterviewpartnerInnen wieder. Sie ist keine umfassende Darstellung von Pro- und Kontra-Stimmen und referiert auch nicht die aktuellen Forschungsergebnisse zum Thema, sondern stellt den Blickwinkel der Praxis vor: so detailreich, aber auch so spezifisch, wie er ist.

Ergebnisse geben den Blick der PraktikerInnen wieder

Der folgende Artikel konzentriert sich auf Entwicklungen in der österreichischen Sozialwirtschaft und deren Umfeld. Der größere Teil der Studie widmete sich allerdings den inhaltlichen Schwerpunkten der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, die in der Armutsbekämpfung tätig sind: den Themenfeldern Arbeit, Migration, Gesundheit und Wohnen. Mehr über die erbrachten Leistungen, die Lücken in der Versorgung der armutsbetroffenen Bevölkerung und die Bereiche, in denen Handlungsbedarf besteht, ist im umfangreichen Projektbericht nachzulesen, der zahlreiche Originalzitate der ExpertInnen enthält.

weitere Themen der Studie

3. Die sozialwirtschaftlichen Einrichtungen in der Armutsbekämpfung in Österreich

3.1 Abgesichert: zumindest teilweise

In den zehn Jahren zwischen den beiden Erhebungen hat sich die Situation vor allem der schon lange bestehenden sozialwirtschaftlichen Einrichtungen in mancherlei Hinsicht verändert. In den Interviews war zu hören, dass viele Organisationen nun so etabliert und arriert seien, dass sie einen besser abgesicherten Platz gefunden hätten. Das sei z. B. daran abzulesen, dass Verwaltung und Politik die Einrichtungen nun als fachlich kompetente Partnerinnen wahrnahmen, denen sie auf Augenhöhe begegneten. Die wohl größte Rolle für das Gefühl der Sicherheit spielte die veränderte Art der Finanzierung durch den öffentlichen Sektor. Längerfristige Förderverträge haben bei zahlreichen Einrichtungen die jährlichen Subventionen abgelöst und damit die ständigen Existenzängste beseitigt. Eine/Ein InterviewpartnerIn erzählte: *„Was wirklich geschehen ist, wir haben heute Leistungsverträge mit dem Land. Und das ist ein ganz großer Fortschritt. [...] Wir haben Verträge mit Personalkostenschlüssel, d. h. wie viel Personal darf man haben, in welcher Verwendungsstufe, das ist ausverhandelt und läuft fort. Und das ist natürlich schon super, weil in den 90er Jahren, da sind alle Beschäftigten alle zwei, drei Jahre am Ende des Jahres gekündigt gewesen, weil wir nicht gewusst haben, bekommen wir noch nächstes Jahr die Subventionen. Das ist vorbei, wir haben Leistungsverträge. Da müssen wir halt noch mehr Daten bringen als früher, aber das Positive ist schon, dass wir die Sicherheit haben.“*

*langfristige
Förderverträge
sichern einige
NROs ab*

Auch wenn für einige der Organisationen, mit deren MitarbeiterInnen wir Interviews geführt haben, eine besser abgesicherte Position als in der Vergangenheit konstatiert wurde, waren jene GesprächspartnerInnen in der Mehrzahl, die von engen und auch unvorhersehbaren finanziellen Verhältnissen erzählten: von zeitlich befristeten Projektförderungen, regelmäßigen Kürzungen und dem Einfrieren der finanziellen Zuwendungen über Jahre hinweg. Noch immer werden gegen Ende mancher Kalenderjahre im Extremfall die MitarbeiterInnen vorsorglich gekündigt, weil nicht klar ist, ob bzw. in welchem Ausmaß ihre Finanzierung gewährleistet ist. Noch immer gibt es Einrichtungen, in denen z. B. SozialarbeiterInnen kürzere Wochenarbeitszeiten (und damit

*Mehrheit der
befragten NROs
leidet aber immer
noch unter
finanziellen
Engpässen und
Unsicherheiten*

eine geringere Bezahlung) in Kauf nehmen – und trotzdem weiter Vollzeit arbeiten, um das Angebot für die armutsbetroffenen KlientInnen zu erhalten. Ein/Eine schon lange als Experte/Expertin tätige Person betonte, wie belastend die Unsicherheit jährlicher Subventionen für sie/ihn sei – so sehr, dass es sogar die Arbeit mit den KlientInnen beeinträchtigen könne: *„Dieses selber dann nicht wissen: habe ich nächstes Jahr noch einen Job? Wie wird es da sein? Ich denke mir, natürlich, wenn man mit Klienten zu tun hat, die selber völlig orientierungslos sind, die angewiesen sind, dass du ihnen die Stabilität, Halt und Sicherheit vermittelst, und dann schwimmst du selber, dann wird die Geschichte einfach echt unlustig. Also das geht nicht. Wir brauchen einfach absolute Sicherheit, um unseren KlientInnen Sicherheit vermitteln zu können. [...] Das belastet mich zehnmal mehr als die ganze Arbeit mit den Klienten, [...] was da vom Land auf uns zukommt, von der politischen Seite, da hilft dir auch keine Supervision.“*

Mit ihrer insgesamt besser abgesicherten Situation und aufgewerteten Rolle gegenüber der öffentlichen Hand geht eine Professionalisierung vieler Einrichtungen (von der weiter unten ausführlicher berichtet wird) sowie ein sich wandelndes Selbstverständnis einher: Ehemals kämpferische, politisch engagierte und risikofreudige Organisationen sind nach eigener Ansicht leiser geworden. Ihre internen Arbeitsabläufe, aber auch ihre Büros ähneln immer mehr jenen von profitorientierten Wirtschaftsbetrieben. Marketing und Fundraising sind weit mehr als nur Schlagworte. Bürokratische Anforderungen werden ernst genommen und sorgfältig, wenn auch manchmal unter Stöhnen und Protest, erfüllt. Einzelne GesprächspartnerInnen verabschiedeten sich sogar vom Anspruch, politische AkteurInnen zu sein – manche von ihnen gerne, weil sie die Arbeit in den Vernetzungsgremien (sie sind es, die zumeist als politische Stimmen der Sozialwirtschaft auftreten) – als allzu zeitraubend und wenig produktiv empfinden. Andere verlassen die Vernetzungen mit einem weinenden Auge, weil sie den Anspruch auf politische Mitgestaltung nicht aufgeben wollen, nach Jahren der Aktivität aber müde geworden sind und teilweise angesichts der engen Leistungsvorgaben der GeldgeberInnen nicht mehr genügend Zeit für die Vernetzung finden. Ein/Eine GesprächspartnerIn aus einem gemeinnützigen Beschäftigungsprojekt fasste seine/ihre Sichtweise folgendermaßen zusammen: *„In dem Sinn ist es auch professioneller, man*

*bessere
Absicherung
verändert
teilweise das
Selbstverständnis
der NROs*

kann das viel mehr mit einem „Normalbetrieb“ in der Wirtschaft vergleichen. [...] Dass wir da Dienstleister sind, wir die Branche, [...] das wird von den Leuten viel klarer gesehen. Und das macht natürlich ein bisschen etwas anders. Die Führungskräfte und die Betriebe sind vielleicht weniger politisch tätig. [...] Es ist faktisch so, dass man davon [abgeht], dass man [...] als mündiger Betrieb eine politische Meinung hat, für die man auch kämpft. Sondern, dass man sich mehr auf das zurückzieht, was man ist, und sagt, die Politik gibt dem AMS Ziele vor. Das AMS gibt sie praktisch weiter und kauft bestimmte Dienstleistungen zu. Das ist ganz eine andere Geschichte, als wenn man sagt, wir alle machen die Arbeitsmarktpolitik [...]. Professionalisierung hat auch mit Abgrenzung zu tun. Dann sage ich, es ist natürlich mehr ein Job als eine Berufung.“ Auffallend ist, dass gerade die Jüngsten unter den GesprächspartnerInnen noch nie in einem Vertretungsgremium oder in anderer Weise politisch engagiert waren, was die Frage aufwirft, ob nicht ein Nachwuchsmangel die politische Arbeit in der Sozialwirtschaft noch zusätzlich schwächt.

3.2 Spezialisiert

Die zum Teil massiven Kürzungen der Fördermittel der letzten zehn Jahre zwangen viele sozialwirtschaftliche Einrichtungen dazu, darüber nachzudenken, wie sie trotz der geringeren Ressourcen die hohe Qualität ihrer Leistungen für die armutsbetroffenen Menschen in Österreich erhalten können. Eine Strategie, zu der viele griffen, war ein Rückzug auf die Kernaufgaben, wie mehrere InterviewpartnerInnen die zunehmende Spezialisierung in ihren Einrichtungen umschrieben. Bereits 2005 wiesen manche ExpertInnen in den Interviews darauf hin, dass die damals gerade Verbreitung findenden Förderverträge das Leistungsspektrum der Einrichtungen verengten, weil jene Unterstützungsangebote, die die KlientInnen zwar benötigten, die aber nicht zum festgelegten (und daher finanzierten) Aufgabenkatalog gehörten, kaum noch erbracht werden konnten. Vor zehn Jahren hat es also schon erste Hinweise auf die Spezialisierung gegeben, die inzwischen voll eingesetzt hat.

Fast jede/jeder Armutsbetroffene hat ein Bündel an Problemen zu lösen: z. B. Arbeitslosigkeit, Schulden, gesundheitliche Beeinträchtigungen oder Schwierigkeiten, eine leistbare Wohnung zu finden. Diese Problemlagen, so die ExpertInnen übereinstim-

*Rückzug auf die
Kernaufgaben*

mend, sind aktuell stärker ausgeprägt und komplexer als 2005. Ein Grund dafür ist der höhere Anteil an Personen mit Migrationshintergrund, die in den letzten gut zehn Jahren vermehrt Zugang zum Angebot der Sozialwirtschaft gefunden haben und die teilweise neue und komplexe (z. B. juristische) Problemlagen aufweisen. Für die KlientInnen hat die Spezialisierung innerhalb der Sozialwirtschaft zur Folge, dass sie für jedes ihrer Probleme die „richtige“ Einrichtung suchen und aufsuchen müssen, was früher nicht in dem Maß notwendig war. Die erste Hürde, die es zu überwinden gilt, besteht darin, die richtigen sozialwirtschaftlichen Organisationen zu identifizieren – und zwar keineswegs nur für die Betroffenen, für die dies stets schwierig war, sondern zunehmend auch für die BeraterInnen und BetreuerInnen in den Einrichtungen. Denn auch für sie ist die sozialwirtschaftliche Landschaft durch die Spezialisierung unübersichtlicher geworden, und viel öfter als früher sind die MitarbeiterInnen bei ihren Bemühungen, ihre KlientInnen an die passende Organisation weiterzuvermitteln, mit einer Ablehnung konfrontiert. Ein Experte/ Eine Expertin beschrieb das so: *„Wir wissen manchmal nicht genau, und das bringt das differenzierte Angebot in [Bundesland] mit sich, wen wir zu wem zuweisen sollen. [...] Wir hören oft, da sind wir nicht zuständig, da müssen sie woanders hingehen. Sogar uns passiert das. Man lernt dann natürlich dazu und weiß dann natürlich für später, wer wirklich zuständig ist. [...] Ich hab' meine Leute gefragt und die haben gesagt, es hat zugenommen. Das haben sie früher nicht so erlebt.“* Dass in dieser Situation eines der Probleme der KlientInnen gänzlich unbearbeitet bleibt, ist wohl wahrscheinlicher geworden.

Spezialisierung macht Angebot der Sozialwirtschaft unübersichtlich

Für die von uns befragten MitarbeiterInnen sozialwirtschaftlicher Organisationen ist außerdem relevant, dass nun eine größere Zahl von Einrichtungen an einem Fall beteiligt ist, was ein Mehr an fallbezogener Kooperation mit KollegInnen aus anderen Einrichtungen erfordert – und unter Umständen zu einer weniger guten Fallbearbeitung führen kann: wenn z. B. Kommunikationslücken oder Missverständnisse auftreten bzw. die Ziele der verschiedenen Einrichtungen nicht gut miteinander vereinbar sind.

mehr Spezialisierung heißt, dass mehr NROs an einem Fall arbeiten

Für die Armutsbetroffenen machen sich also durch die Spezialisierung neue mögliche Versorgungslücken auf, darin sind sich die befragten ExpertInnen einig. So gesehen hat die Spezialisierung

Spezialisierung führt zu geringerer ...

... Effektivität in der Betreuung armutsbetroffener Menschen

sierung nicht zu einer höheren Effektivität der Betreuung der Armutsbetroffenen durch die Sozialwirtschaft geführt, sondern eher das Gegenteil bewirkt. Der Befund von 2005 zeigte demgegenüber, dass die damalige Vielfalt und Breite des Angebots die sozialwirtschaftlichen Organisationen in besonderem Maße effektiv machten.

Spezialisierung engt Möglichkeiten ein, Armutsbetroffene gegenüber den Behörden zu vertreten

Eine weitere Herausforderung – wieder für Armutsbetroffene und MitarbeiterInnen in der Sozialwirtschaft gleichermaßen – ist nicht auf Entwicklungen innerhalb der Sozialwirtschaft, sondern innerhalb der öffentlichen Einrichtungen zurückzuführen. In den Interviews war vielfach zu hören, dass Armutsbetroffene es zunehmend schwer haben, bei Ämtern und Behörden Informationen oder Erläuterungen (etwa von juristisch formulierten und daher schwer verständlichen Bescheiden) zu erhalten. Allzu oft wird ihnen nicht der nötige Respekt entgegengebracht bzw. sie kommen nicht in den Genuss der ihnen zustehenden Leistungen – wenn sich nicht eine sozialwirtschaftliche Einrichtung einschaltet, die dann z. B. die Korrespondenz übernimmt, Anrufe tätigt oder Begleitung bei Behördenwegen anbietet. Diese Vertretungsaufgaben gehören traditionell zu den Leistungen der Sozialwirtschaft, doch die Nachfrage nach ihnen ist gestiegen. Eine Ursache sei der akute Personalmangel, unter dem manche öffentlichen Institutionen (z. B. das Arbeitsmarktservice oder die Sozialämter) litten, erklärten die ExpertInnen. Auch wenn sie Verständnis für die überlasteten MitarbeiterInnen der öffentlichen Hand zeigten, kritisierten sie doch massiv, dass sie als VertreterInnen der Sozialwirtschaft mühelos durchsetzen könnten, was die Betroffenen selbst nicht erreichen. Es könne nicht sein, „*dass eine Behörde ihre Aufgabe nur dann richtig erfüllt, wenn eine Sozialeinrichtung dranhängt*“. Abgesehen von dieser grundsätzlichen Kritik am Verhalten der öffentlichen Einrichtungen ist der steigende Vertretungsbedarf auch mit neuen Spezialisierungen der Sozialwirtschaft nur schlecht vereinbar, da er in der Regel einen Mehraufwand darstellt, der nicht vorgesehen und daher auch nicht finanziert ist.

Fachhochschul-Ausbildung der SozialarbeiterInnen ...

Schließlich kam von zwei InterviewpartnerInnen – einer/einem schon lange tätigen und einer/einem ganz jungen – ein weiterer Erklärungsansatz für die Spezialisierung der Sozialwirtschaft: Die Ausbildung der SozialarbeiterInnen sei, seit sie an Fachhochschu-

len erfolgt, weniger breit und alltagsorientiert als früher. Heute bilde man SpezialistInnen aus und nicht Allroundkräfte. Eine/Einer der beiden drückte das so aus: *„Da waren Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter generalistischer. Jetzt haben sie sich mehr auf irgendein Thema spezialisiert, gemeinsam mit der Einrichtung. Darum gibt es nicht mehr die Sozialarbeiter, die so die große Bandbreite abdecken. [...] Ich kann mir schon vorstellen, dass das die Akademisierung der Sozialarbeiterausbildung mit sich gebracht hat. Ich bin ja selbst Sozialarbeiter und ich war immer so im Bewusstsein, als Sozialarbeiter kann man eine Breite abdecken. [...] Ich wusste, Sozialarbeiter lösen soziale Probleme und, so war die Ausbildung auch angelegt, wissen von allem viel und können das auch in der Breite einsetzen. Die Fachhochschule bringt es mit sich, dass man spezialisierter denkt.“*

*... fördert
Spezialisierung*

3.3 Professionell

Hinweise darauf, dass in den letzten zehn Jahren eine Professionalisierung der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, die in der Armutsbekämpfung tätig sind, stattgefunden hat, sind

- die bessere Zusammenarbeit der NROs untereinander sowie der Sozialwirtschaft mit öffentlichen Einrichtungen,
- die teilweise Standardisierung dieser Kooperationen und anderer Abläufe sowie
- das sich verändernde Selbstverständnis in manchen der sozialwirtschaftlichen Einrichtungen (siehe oben).

Alle InterviewpartnerInnen berichteten von fallbezogenen Kooperationen mit anderen privaten, sozialwirtschaftlichen Organisationen. Die Zusammenarbeit sei durchgehend gut und überall dort intensiver, wo die KlientInnen länger und/oder regelmäßig in Betreuung oder Beratung seien. Das gilt vor allem für Beschäftigungsprojekte, die ihre sogenannten TransitmitarbeiterInnen im Regelfall für rund sechs Monate anstellen. Diese Zeit dient der Vorbereitung auf den Wiedereinstieg in das reguläre Berufsleben. Dazu gehört eine sozialpädagogische Begleitung, die Beschäftigungshindernisse wie z. B. Obdachlosigkeit, Suchterkrankungen oder Schulden beseitigen oder zumindest eine Beseitigung in die Wege leiten soll. Die in Beschäftigungsprojekten tätigen SozialarbeiterInnen und PsychologInnen arbeiten traditionell intensiv mit anderen Organisationen aus der Sozialwirtschaft zusammen – durch die derzeit komplexeren Problembündel der

*sehr gute
Zusammenarbeit
innerhalb der
Sozialwirtschaft*

KlientInnen noch intensiver als früher und durch die aktuelle Spezialisierung der Sozialwirtschaft mit einer größeren Zahl von Einrichtungen pro Fall.

*deutlich bessere
Zusammenarbeit von Sozialwirtschaft und öffentlicher Hand als vor zehn Jahren*

Die fallbezogene Zusammenarbeit mit MitarbeiterInnen öffentlicher Organisationen gehört ebenfalls zum Alltag der befragten ExpertInnen. Insgesamt hat sich die Kooperation von Sozialwirtschaft und öffentlicher Hand laut InterviewpartnerInnen in den vergangenen zehn Jahren deutlich verbessert. Am klarsten gilt das für das AMS. 2005 wurde das Verhalten des AMS als Fördergeber und Kooperationspartner mehrheitlich als negativ beschrieben. 2015 waren dann auch ehemalige KritikerInnen unter den GesprächspartnerInnen voll des Lobes für das AMS. Aus der Summe der Gespräche lassen sich die Merkmale dieser nun guten Zusammenarbeit herauslesen:

- Die Vergabe der Maßnahmen erfolgt klarer und mehr sachorientiert.
- Auch die Fördersysteme sind klarer und objektiver.
- Politische Interessen sind eher in den Hintergrund getreten.
- Die Führungsebene des AMS agiert anders als früher, nämlich offen, partnerschaftlich, sach- und lösungsorientiert sowie auf Basis moderner Managementansätze.
- Das AMS bezieht die Sozialwirtschaft stärker in Planungsprozesse und Alltagsarbeit ein.
- Die AMS-MitarbeiterInnen wissen das Angebot und die Arbeit der Sozialwirtschaft, insbesondere der Beschäftigungsprojekte, mehr zu schätzen.
- Die Beschäftigungsprojekte werden als PartnerInnen behandelt: Z. B. werden die von den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen erstellten Berichte über die KlientInnen beim AMS gelesen und die geäußerten Empfehlungen für die Weiterbetreuung der KlientInnen oft befolgt.
- Kontakte bestehen auch jenseits der Fallarbeit: Z. B. laden manche NROs die KollegInnen vom AMS regelmäßig ein, damit sie die Einrichtung besser kennenlernen.

*Stadt oder Land:
Umfeld beeinflusst Art der Zusammenarbeit massiv*

Die Art jeder Zusammenarbeit wurde 2015 und 2005 gleichermaßen davon beeinflusst, ob die beteiligten Einrichtungen im städtischen oder ländlichen Raum tätig sind. Am Land bestehen wesentlich engere Beziehungen und persönliche Bekanntschaften. Das bringt den Vorteil von kurzen Wegen

und unkomplizierten Lösungen, aber auch den Nachteil, dass diese Lösungen häufig informell miteinander ausgehandelt werden, was wiederum Raum für Willkür eröffnet und rechtliche Schritte unmöglich macht, da keine schriftlichen Dokumentationen vorliegen. Beschwerden oder formale Einsprüche gegen Bescheide sind im Vergleich zur Stadt seltener, da sie allzu oft persönlich genommen werden und das gute Verhältnis der KooperationspartnerInnen auf Dauer trüben könnten. Ein/Eine JuristIn beschrieb dies so: *„Für uns gibt es auch das praktische Problem, dass die Sozialarbeiter [der Einrichtung] im Hintergrund oft einen wahnsinnig guten Informationsfluss mit der betreffenden Bezirkshauptmannschaft haben und um den fürchten, wenn sie ein Rechtsmittel einbringen. Weil man kennt sich, man spricht miteinander. D. h. oft stehen wir vor der Tatsache, dass wir einen Bescheid haben, wo wir sagen, wir als Juristen würden da gerne intervenieren, und der Sozialarbeiter sagt, nein, versuchen wir es als Erstes doch auf mündlichem, informellem Weg mit dem betreffenden Mitarbeiter zu erledigen. [...] Da wird eine Beschwerde wahnsinnig krummgenommen. [...] Das persönliche Kriterium überwiegt dort dermaßen, dass eben auch Rechtsmittelverfahren oder der objektive Blick von außen, von einer Rechtsberatung, übelgenommen wird. Da ist das Informelle einfach wahnsinnig vorherrschend.“*

2005 wurden Probleme bei der Zusammenarbeit zwischen den Einrichtungen (in ländlichen wie in städtischen Gebieten) vor allem auf institutionelle Unterschiede zurückgeführt: auf entgegengesetzte Ziele, unterschiedliche Unternehmenskulturen oder voneinander abweichende Fachsprachen. 2015 standen bei der Erklärung von Konflikten zwischen den Einrichtungen – interessanterweise in der Stadt genauso wie am Land – zwischenmenschliche und individuelle Aspekte im Vordergrund. Die Befragten wiesen mehrheitlich darauf hin, dass die Qualität der Kooperation stark von den beteiligten Personen abhängt. In einem Interview klang dies so: *„Es ist eher so, dass es an Personen liegt. Es gibt gewisse Akteure, die aufgrund einer biografischen Geschichte mit uns nicht können oder wir mit ihnen nicht. Das ist eher eine persönliche Geschichte, das muss ich ganz klar sagen. Institutionell gibt es keine Probleme.“* In einem anderen Gespräch war zu hören: *„Das ist unterschiedlich. Es gibt ganz, ganz nette Beamte und es gibt ganz schreckliche.“*

Konflikte: Institutionelle Unterschiede treten zugunsten von individuellen Differenzen in den Hintergrund

*Standardisierung
als Problemlöse-
rin und Last*

Eine Möglichkeit, diese persönlichen Komponenten in den Griff zu bekommen, besteht in stärker standardisierten und formalisierten Kooperationen mit schriftlich festgelegten Strukturen und Regeln über die Arbeitsabläufe sowie die Rechte und Pflichten der Beteiligten. Einige ExpertInnen wiesen darauf hin, dass dieser Ansatz in den letzten Jahren erfolgreich umgesetzt wurde und die Zusammenarbeit sowohl zwischen den sozialwirtschaftlichen Organisationen als auch zwischen der Sozialwirtschaft und öffentlichen Einrichtungen deutlich erleichtert und verbessert habe. Diese Standardisierung kann als Teil der Professionalisierungstendenzen innerhalb der Sozialwirtschaft verstanden werden, wie auch andere zunehmend standardisierte Abläufe, die in den Gesprächen unter dem Stichwort „zunehmende Bürokratie“ auftauchten: Dazu gehören Datenblätter über die KlientInnen, die für die geldgebenden Stellen ausgefüllt und aktuell gehalten werden müssen, oder Berichte über die Betreuungserfolge in der sozialwirtschaftlichen Einrichtung, Empfehlungen für das weitere Vorgehen inklusive. Dazu gehören aber auch (jährliche) Anträge auf Förderungen oder Weiterbildungen, die einem bestimmten Schema folgen müssen und denen teils umfangreiche Dokumentationen beizulegen sind. Diese Formen von Standardisierung sehen die ExpertInnen kritisch: Zuviel von den Fördersummen würde für die Dokumentation statt für die Betreuung der KlientInnen verwendet werden. Dabei diene dieses Maß an Bürokratie nicht mehr einer Qualitätssicherung, sondern vielmehr lagere die öffentliche Hand Aufgaben, die eigentlich von ihr erledigt werden müssten, an die Sozialwirtschaft aus, ohne die finanziellen Zuwendungen entsprechend zu erhöhen. Ein/Eine GesprächspartnerIn nannte Zahlen: *„Wenn Sie sehr lange, so wie ich, in einem System arbeiten, das eng mit der öffentlichen Hand verknüpft ist, [...] haben Sie ein ungeheures Freiheitsbedürfnis, weil die Bürokratie derartig überbordend ist. Das empfinde ich zunehmend als einen Wahnsinn. Das empfinde ich letztlich auch als nicht finanzierbar. [...] Ich beziehe mich jetzt auch auf eine Schlüsselkraft, [...] dann hat die vor zehn Jahren vielleicht so 20 Prozent [der Arbeitszeit] Administration gehabt und das sind jetzt sicher 35 Prozent.“*

3.4 Partizipativ?

*Zufriedenheits-
befragungen: ...*

2005 haben die InterviewpartnerInnen auf die Frage, ob die Zufriedenheit der KlientInnen mit der Leistung der Einrichtung

abgefragt werde oder ob es andere partizipative Ansätze gebe, meist mit Ratlosigkeit oder Ablehnung reagiert. 2015 waren alle ExpertInnen mit dem Begriff Partizipation vertraut, ihre Vorbehalte sind aber in hohem Maße erhalten geblieben. Jene gegen die Befragung von KlientInnen wurden von einer/einem InterviewpartnerIn so beschrieben: „Es ist, finde ich, schon auch so, dass es in den Köpfen der Mitarbeiter nicht angekommen ist: ‚Also was wir machen, ist sowieso super.‘ [...] Wir haben eine Zeitlang überlegt, zumindest eine Beschwerdestelle für die Leute einzurichten [...]. Da hat man schon gemerkt, das wollen die Mitarbeiter schon auch nicht: ‚Na wieso, und die sind dann nur mühsam. Dann haben wir dann noch mehr Arbeit.‘ Es hat halt immer jeder Angst – und zurzeit sind wirklich alle gut ausgelastet –, sich da nochmal mit dem zu beschäftigen, wenn man eh schon nur versucht, jeden Tag irgendwie zu überleben. Aber das ist einfach auch nicht in den Köpfen. Ich finde, das ist bei uns schon so: Die sind hilfsbedürftig und sollen schon auch dankbar sein.“ Andere ExpertInnen meinten, die armutsbetroffenen KlientInnen seien zu sehr abhängig, um eine ehrliche Antwort zu geben. Zudem seien sie oft nicht in der Lage zu beurteilen, wie gut die Beratung oder Betreuung sei. Und schließlich wurde auch angemerkt, dass die KlientInnen nur dann zufrieden seien, wenn sie genau das bekämen, was sie wollten – was nicht immer sinnvoll sei. Was aus dieser vielfachen Abwehr spricht, ist einerseits die Angst vor einer schlechten Beurteilung der eigenen Leistung, die außerdem einen Veränderungsbedarf nach sich ziehen würde. Andererseits ist nach wie vor nicht genügend Knowhow vorhanden, wie man eine solche Befragung sinnvoll durchführen könnte. Und schließlich befürchten etliche MitarbeiterInnen aus sozialwirtschaftlichen Einrichtungen – völlig zurecht –, dass ihnen die Erhebungen Arbeit machen bzw. (bei einer Vergabe an Dritte) Geld kosten würden: Arbeit und Geld, die in keinem Leistungsvertrag mit den öffentlichen GeldgeberInnen enthalten sind.

... Vorbehalte,
mangelndes
Wissen, zu we-
nig Ressourcen

War die Ablehnung der Zufriedenheitsbefragungen schon ziemlich emotional, so steigerte sich das bei der Frage nach weitergehenden partizipativen Ansätzen noch einmal ein Stück, wobei sich hier aber die ExpertInnen in zwei Gruppen teilten. In 14 der befragten 26 Einrichtungen gibt es bereits eine Form von Partizipation: in allen Beschäftigungsprojekten, in allen auf

Partizipationsan-
sätze: Erfahrung
schafft positive
Einstellung

Wohnen spezialisierten Organisationen, in den Gesundheitsorganisationen, die stationäre Betreuung anbieten und in zwei Beratungsstellen. Konkrete Partizipationsansätze sind z. B. die Wahl von SprecherInnen unter den TransitmitarbeiterInnen in Beschäftigungsbetrieben oder die Gestaltung und der Verkauf von Straßenzeitungen durch Obdachlose in den großen Städten. Die MitarbeiterInnen in diesen Einrichtungen der Sozialwirtschaft standen Partizipationsmodellen generell positiver gegenüber. Wer hingegen noch keine Erfahrung mit KlientInnen-Beteiligung hat, hält diese tendenziell für nicht realisierbar. Im Zusammenhang mit den Zufriedenheitsbefragungen gilt das übrigens nicht: Auch dort, wo aufgrund der Vorgaben der AuftraggeberInnen solche Erhebungen durchgeführt werden müssen (das gilt für alle AMS-finanzierten Projekte und Einrichtungen), äußerten sich die befragten ExpertInnen dazu überwiegend skeptisch bis kritisch.

*für partizipative
Ansätze fehlt
vielfach
Grundlegendes*

Auch wenn es noch nicht in den Köpfen aller NRO-MitarbeiterInnen angekommen ist, wie es die/der oben zitierte ExpertIn ausdrückt, steht die Forderung nach mehr Partizipation im Raum. Um diese besser umsetzen zu können, als dies in den letzten zehn Jahren geschehen ist, müsste sie so fix verankert werden wie z. B. die Supervision, die 2005 noch nicht so selbstverständlich war wie heute. Gelebte Partizipation ändert das Berufsbild der Beschäftigten in sozialwirtschaftlichen Einrichtungen, sollte also idealerweise schon in der Ausbildung berücksichtigt werden. Vor allem müsste aber auch die öffentliche Hand reagieren, indem sie Geld und Zeit für die Befragung und Beteiligung der KlientInnen vorsieht.

4. Fazit

Wie dieser kurze Abriss zu einigen der Ergebnissen der qualitativen Studie gezeigt hat, haben sich Herausforderungen für MitarbeiterInnen der Sozialwirtschaft in den letzten zehn Jahren ebenso verändert wie ihre Arbeitsstelle. Haben wir 2006 als Fazit der damaligen Studie noch geschlossen, dass es die besondere Qualität von sozialwirtschaftlichen Organisationen im Bereich der Armutsbekämpfung sei, dass sie – im Gegensatz zu profitorientierten Unternehmen – eben nicht spezialisiert und arbeitsteilig agierten, können wir diesen Befund für die Gegenwart nicht mehr bestätigen. Im Gegenteil scheint es eine Tendenz zur zunehmenden Spezialisierung, aber auch zur Professionalisierung

*Einbußen bei
Effektivität und
Identität der
NROs, Effizienzgewinne mit
Fragezeichen*

zu geben. Das mag zu Effizienzgewinnen geführt haben, kann aber mitunter auf Kosten der Effektivität im Hinblick auf die Hilfestellung für Armutsbetroffene gehen. Ganz abgesehen davon, dass es zu einer Art Identitätsverlust für die MitarbeiterInnen in der Sozialwirtschaft kommen könnte. Um das oben angeführte Zitat eines/einer von uns interviewten Mitarbeiters/Mitarbeiterin noch einmal anzuführen: „(...) *Dann sage ich, es ist natürlich mehr ein Job als eine Berufung.*“

Eine neue Entwicklung, die sich von der Situation vor zehn Jahren doch deutlich zu unterscheiden scheint, ist die wahrgenommene zunehmende Unübersichtlichkeit sowohl im Hinblick auf die Bedürfnisse der KlientInnen als auch im Hinblick auf das Angebot bzw. die AnbieterInnen von Leistungen. Zum einen berichteten die von uns interviewten VertreterInnen der Sozialwirtschaft, dass die Probleme der KlientInnen heute komplexer und vielfältiger seien als noch vor zehn Jahren. Eine Erklärung dafür ist, dass vermehrt Personen mit Migrationshintergrund den Weg in die Sozialwirtschaft finden – und ein komplexes Spektrum an (neuen) Problemlagen mitbringen, die zum Teil eine ganz andere Expertise verlangen, als sie in den sozialwirtschaftlichen Einrichtungen bislang angeboten wurde. Eine weitere Erklärung ist die zunehmende Spezialisierung der Einrichtungen selbst auf klar abgegrenzte Problemstellungen, für die sie sich zuständig fühlen – und für die sie auch finanziert werden. Durch die zunehmende Komplexität der Problemlagen der Hilfsbedürftigen und die gleichzeitige Spezialisierung in den Einrichtungen geht ein weiterer Aspekt verloren, den wir im Bericht aus dem Jahr 2006 als besonders für die österreichische Sozialwirtschaft im Bereich der Armutsbekämpfung hervorgehoben haben: der ganzheitliche Blick der Einrichtungen auf die vielfältigen Problemlagen der Menschen, die sich um Hilfe an sie wenden. Dieser ganzheitliche Blick dürfte – zumindest teilweise – verlorengegangen sein und lässt nicht nur viele hilfsbedürftige Menschen überfordert zurück: etliche der von uns befragten MitarbeiterInnen konstatieren, dass auch sie mitunter unter diesem Informationsmangel leiden. Viele fordern eine professionelle Begleitung der Menschen durch den öffentlichen, aber mittlerweile auch sozialwirtschaftlichen Angebotsdschungel sowie ein personenbezogenes, ganzheitliches *case management*, für das aktuell allerdings weder Kapazität noch Finanzierung vorliegt.

*komplexere
Problemlagen
bräuchten ganz-
heitlichen Blick
der NROs, der
aber geht zuneh-
mend verloren*

Sozialwirtschaft reagiert umgehend auf Veränderungen des Umfelds und ist Seismographin für neue gesellschaftliche und politische Herausforderungen

In den letzten Jahren haben sich nicht nur die Rahmenbedingungen und die Arbeit in den sozialwirtschaftlichen Organisationen verändert, auch sonst ist die Welt nicht stillgestanden, sondern hat teilweise massive Veränderungen mit sich gebracht: eine tiefgehende Finanz- und Wirtschaftskrise und damit verbunden eine Ausgabenkrise des öffentlichen Sektors, eine Wachstumskrise und eine sich erhöhende Arbeitslosigkeit. Kriegerische Auseinandersetzungen haben zudem eine der größten Fluchtbewegungen ausgelöst. Sämtliche dieser Herausforderungen haben auch die sozialwirtschaftlichen Organisationen in Österreich nicht nur vor knappe Kassen, sondern vor viele neue Herausforderungen, vor allem auch im Umgang mit Flüchtlingen und AsylwerberInnen, gestellt. Gerade in dieser schwierigen Situation wurden die hohe Reaktionsgeschwindigkeit und Professionalität, vor allem aber die Effektivität der Einrichtungen eindrucksvoll zur Schau gestellt. Und – was für die Identität der Sozialwirtschaft generell vielleicht noch wichtiger ist – sozialwirtschaftliche Organisationen verzeichneten in dieser schwierigen Zeit einen enormen Zuwachs an freiwilligen Mitarbeiterinnen. Vielleicht sind es diese Aspekte bzw. Merkmale, die das Selbstverständnis und die Identität der Sozialwirtschaft in den nächsten Jahren genauso prägen werden wie jene, die wir durch unsere Studie erheben konnten – und die dazu führen, dass sich die Sozialwirtschaft (noch) deutlich von öffentlichen, aber auch privat-gewinnorientierten Unternehmen unterscheidet.

Anmerkungen

1. Heitzmann, Karin / Dawid, Evelyn (2007): Sozialwirtschaftliche Organisationen als Akteure in der österreichischen Armutsbekämpfung, in: WISO 30/4, S. 231
2. Mayring, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Forum Qualitative Sozialforschung 1/2, Art. 20 (<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089>)

Literatur

- Dawid, Evelyn / Heitzmann, Karin (2006a): Leistungen der NROs in der Armutsbekämpfung. Studie zur Bestandsaufnahme der Leistungen sozialer Dienste in der Vermeidung und Bekämpfung von Armut in Österreich. Endbericht (Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz). Wien (<http://epub.wu.ac.at/1474/1/document.pdf>).
- Dawid, Evelyn / Heitzmann, Karin (2006b): Leistungen der NROs in der Armutsbekämpfung. Studie zur Bestandsaufnahme der Leistungen sozialer Dienste in der Vermeidung und Bekämpfung von Armut in Österreich. Zwischenbericht (Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz). Wien.
- Dawid, Evelyn / Heitzmann, Karin (2015): Österreichische Nichtregierungsorganisationen in der Armutsbekämpfung: Entwicklungen, Leistungen, Lücken (Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumenten-

tenschutz). Wien (https://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/6/4/5/CH3434/CMS1463125484385/endbericht_oesterreichische_nichtregierungsorganisationen_in_der_armutsbekaempfung__entwicklungen__leistungen__luecken.pdf).

- Heitzmann, Karin / Dawid, Evelyn (2007): Sozialwirtschaftliche Organisationen als Akteure in der österreichischen Armutsbekämpfung, in: WISO 30/4, S. 223-231.
- Mayring, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Forum Qualitative Sozialforschung 1/2, Art. 20 (<http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089>).