

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

Autorinnen: Evelyn Dawid und Karin Heitzmann
Laufzeit: Juli 2005 bis Juni 2006

Wien, Juni 2006

Die vorliegende Studie wurde vom Bundesministerium für Soziale Sicherheit, Generationen und Konsumentenschutz finanziert und von der Österreichischen Armutskonferenz und dem Österreichischen Komitee für Soziale Arbeit beauftragt. Die wissenschaftliche Projektleitung übernahm Drⁱⁿ. Karin Heitzmann vom Institut für Sozialpolitik der WU Wien. Als Projektmitarbeiterin konnte Drⁱⁿ. Evelyn Dawid gewonnen werden.

Ziel der Studie war es, eine Informations- und Diskussionsgrundlage zu den Leistungen von Nichtregierungsorganisationen (NROs) in der Armutsbekämpfung in Österreich zu erhalten. Dabei sollte vor allem auf die Mitwirkung jener Einrichtungen geachtet werden, die im direkten Kontakt mit den KlientInnen stehen. 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 Betroffenen 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?

Das Projekt wurde von einem Projektbeirat begleitet, der sich aus Mitgliedern von öffentlichen Trägern und NROs zusammensetzte. In jeweils einem Treffen des Projektbeirates mit den Studienautorinnen wurde zunächst die Methodik besprochen, dann ein Zwischenbericht erörtert und schließlich eine vorläufige Version des Endberichtes diskutiert. Im ersten Treffen des Projektbeirates wurde beschlossen, auf Grund der Vielzahl und der großen Heterogenität der in Frage kommenden Organisationen Institutionen, die sich primär der Altenbetreuung, Behindertenbetreuung oder der Schulung und Weiterqualifizierung widmen, von der Analyse auszuschließen.

Methodisch wurde eine duale Vorgehensweise gewählt. 561 NROs, die ihrerseits Mitgliedsorganisationen der Armutskonferenz oder dem ÖKSA sind, wurden im Herbst 2005 eingeladen, einen internetbasierten Fragebogen zu beantworten. Auf Grund der guten Aktivierung zur Mitarbeit durch die Armutskonferenz, durch das ÖKSA und die großen

Trägerorganisationen ist es gelungen, eine Rücklaufquote von 33 Prozent zu erzielen. Im Frühjahr 2006 wurden zudem noch zwölf Interviews mit VertreterInnen von Armutsorganisationen in ganz Österreich geführt.

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst, die auf Basis dieser beiden Erhebungsmethoden generiert werden konnten. Im Detail sind die zitierten Ergebnisse im Endbericht sowie in fünf Tabellenbänden nachzulesen.

Zielgruppen und Leistungsspektrum von NROs in der Armutsbekämpfung in Österreich

Eine Gegenüberstellung der betreuten Zielgruppen der NROs mit den quantitativen Ergebnissen der österreichischen Armutsforschung legt den Schluss nahe, dass unter anderen auch die bekannten Risikogruppen, wie etwa arbeitslose Menschen, MigrantInnen, oder Alleinerziehende, aber auch weitere Bevölkerungsgruppen (z.B. Menschen mit Problemen in der Alltagsbewältigung, Menschen mit psychischen Problemen, verschuldete Menschen) zum Klientel der österreichischen NROs zählen. Im Hinblick auf das Leistungsangebot zeigte sich vor allem, dass sich kaum eine Einrichtung auf nur einen Problembereich alleine konzentriert, sondern mit einer Vielzahl von Problemfeldern konfrontiert ist – ähnliches gilt für die betreuten Zielgruppen der NROs. NROs schaffen es damit, auf Grund ihrer 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. Diese generalistische Problemlösungsbasis im Hinblick auf die betreuten KlientInnengruppen und das breite Dienstleistungsangebot deuten auf eine hohe Effektivität im Hinblick auf eine adäquate und bedürfnisorientierte Betreuung von armutsgefährdeten und armutsbetroffenen Menschen hin.

In Bezug auf Arbeitsschwerpunkte gab mehr als die Hälfte der befragten Organisationen an, mit dem Problembereich Arbeiten und Arbeitslosigkeit zu tun haben. Gut ein Viertel der Einrichtungen konzentrierte sich auf das Problemfeld Wohnen und Wohnungslosigkeit. Ein weiteres Viertel beschäftigte sich mit dem Bereich der Bildung und etwa ein Fünftel der Einrichtungen mit dem Problembereich „Familie“.

Interessante Erkenntnisse konnten zur Entwicklung des Leistungsumfangs, der Zahl der KlientInnen, der Beschäftigten und der öffentlichen Finanzierung gewonnen 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. Im selben Zeitraum hat bei mehr als der Hälfte der befragten NROs das Volumen an bezahlten MitarbeiterInnen zugenommen, wohingegen die Anzahl und das Arbeitsvolumen der ehrenamtlichen MitarbeiterInnen bei mehr als der Hälfte der NROs gleich geblieben sind. Der Anteil der Einrichtungen, die Subventionen oder Leistungs- bzw. Projektfinanzierungen von Seiten der öffentlichen Hand bekommen hat, ist im Verlauf der letzten fünf Jahre hingegen geschrumpft.

Lücken in der Versorgung

Mit Hilfe der Fragebogenerhebung und der Interviews konnten Lücken in der Versorgung armutsbetroffener Menschen sichtbar gemacht werden. Es wurde insbesondere auf den Mangel an Arbeitsplätzen sowohl im ersten Arbeitsmarkt, aber auch im zweiten und dritten Arbeitsmarkt hingewiesen. Ein lückenhaftes Angebot wurde im Hinblick auf Maßnahmen zur Erhöhung der Lebens- und Alltagsbewältigung festgestellt, sowie für Maßnahmen zur psychosozialen oder psychologischen Behandlung bzw. Psychotherapie. Auch das Angebot an Wohn- und Übernachtungsmöglichkeiten wurden als zu gering eingeschätzt. Vor allem in den Interviews wurden das mangelhafte Angebot für „AusländerInnen“, sowie die lückenhafte Versorgung des ländlichen Raums genannt. Immerhin sieben von zehn der durch Fragebögen befragten Einrichtungen führten zudem an, dass es auch an materieller Unterstützung für ihre KlientInnen fehle.

Interaktion, Kommunikation und Kooperation

Nichtregierungsorganisationen sind vielfach an der Schnittstelle einer Vielzahl unterschiedlicher Träger angesiedelt. So sind sie 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. NROs kooperieren in der alltäglichen KlientInnenarbeit eng mit anderen NROs, beim Wettbewerb um die knappen öffentlichen Geldmittel sind sie aber erbitterte Konkurrenten. Diesen vielen Aspekten der Interaktion, Kommunikation und Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren widmet sich ein weiteres Kapitel im Endbericht.

Weitgehende Einigkeit herrscht über das gute Funktionieren der Zusammenarbeit zwischen den 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 sehr unterschiedlich. Bei der Arbeit mit dem öffentlichen Sektor reicht die Palette von Frustration bis zur weitgehend freundlichen Zusammenarbeit. Was die Einbeziehung der KlientInnen in die Arbeit der NROs anlangt, also die so genannte Partizipation der Betroffenen, ergab sich ein eher diffuses Bild: Manche Einrichtungen konnten wenig damit anfangen, andere berichteten von erfolgreich verlaufenden Projekten.

Implikationen der Forschungsergebnisse

Aus den Erkenntnissen dieser Studie können eine Vielzahl von Implikationen abgeleitet werden, die sowohl für die Sozialpolitik, die teilnehmenden Organisationen selbst, aber auch im Hinblick auf künftigen Forschungsbedarf interessant sind. Diese Implikationen werden im Folgenden kurz angeführt.

Ausbau eines zweiten und Aufbau eines dritten Arbeitsmarkts

Konkrete Forderungen, die aus der Studie abgeleitet werden können, betreffen den systematischen Ausbau des zweiten Arbeitsmarkts und den Aufbau eines dritten Arbeitsmarkts. In Abhängigkeit von der Arbeitsfähigkeit der Betroffenen müsste ein Fächer von

Angeboten geschaffen werden, 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.

Ausbau des Leistungsangebotes für Menschen mit Migrationshintergrund

Eine klar identifizierte Lücke betrifft das Angebot für Menschen aus dem EU-Ausland (ArbeitsmigrantInnen, AsylwerberInnen, Flüchtlinge). Daraus können zumindest zwei Forderungen abgeleitet werden. Erstens muss der Zugang dieser Gruppen zu den NROs allgemein erleichtert und verbessert werden, da die Lücken bei der Inanspruchnahme bereits bestehender Leistungen gerade bei Menschen aus dem EU-Ausland besonders groß sind. Zweitens muss das fehlende Angebot schlicht bereitgestellt und finanziert werden.

Ausbau der Leistungen in Punkto Gesundheitsversorgung

Eine weitere festgestellte Lücke betrifft die niederschwellige Versorgung von KlientInnen, die an psychischen Beeinträchtigungen und Problemen leiden. Insbesondere das mangelnde Angebot im ländlichen Raum wäre aus sozialpolitischer Sicht durch Bereitstellung entsprechender Ressourcen zu fördern.

One-desk Angebote

Vor allem für den ländlichen Raum wurden One-desk Angebote gefordert. Dies ermöglicht 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. 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.

Stärkere finanzielle Unterstützung der Einrichtungen (und der KlientInnen)

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. Ein Mehr an Finanzmitteln wurde vor allem für den ländlichen Raum und dabei für Reisekosten gefordert. Aber auch die Finanzierungsstruktur wurde beklagt. 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. Aber nicht nur die NROs leiden unter knappen Mitteln, sondern auch ihre KlientInnen. Immerhin ein Drittel der befragten NROs gab im Fragebogen an, dass sie selbst materielle Unterstützungen auszahlen würden – und damit eine Aufgabe übernehmen, die im Kern eine Verantwortung der öffentlichen Hand ist.

Bessere Erfassung der mitbetreuten KlientInnen

Um den großen Leistungsumfang auch im Hinblick auf die Zahl der direkt und indirekt betreuten KlientInnen zu zeigen, müsste von Seiten der NROs verstärktes Augenmerk auf die Dokumentation der Zahl der mitbetreuten KlientInnen gelegt werden. 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.

Verstärkte Partizipation der KlientInnen

MitarbeiterInnen der NROs waren gegenüber der Idee einer Partizipation der KlientInnen unsicher. Als erster Schritt sollten umfassende Informationen über die Ideen und Ziele von Partizipation gleichsam von oben nach unten weitergegeben werden. 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 als Teil des vereinbarten Leistungs- und Finanzierungskatalogs aufgenommen wird.

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, 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.

Weiterer Forschungsbedarf

Als ein weiteres Ergebnis der Studie wurden weiterführende Forschungsideen gesammelt: Beispielsweise wäre es lohnend, in einem nächsten Schritt die Armutsbetroffenen selbst in den Blick zu nehmen, um deren Bedürfnisse und Anforderungen im Hinblick auf eine gemeinschaftliche Armutsbekämpfung zu analysieren. Auch eine Erhebung der künftigen Strategien der NROs in der Armutsbekämpfung wäre lohnend: 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? Das Angebot der NROs

in der Armutsbekämpfung wird von einer Vielzahl von AkteurInnen innerhalb des öffentlichen Sektors beeinflusst, die wiederum sowohl in die Zuständigkeit unterschiedlicher Ministerien als auch der Länder fallen. Daraus entsteht eine massive Schnittstellenproblematik, die Lösungen „aus einem Guss“ zumindest erschweren. Auch diese Problematik sollte noch vertiefend beleuchtet und Alternativen aufgezeigt werden.