

„Das fühlt sich faszinierend bürokratisch an“

Amts- und Behördenkontakte von altersarmen Menschen und ihr Zusammenhang mit Non-Take-up

Mag. Jonas Müller, Matr.Nr. 00308770

Bachelorarbeit

Eingereicht zur Erlangung des Grades
Bachelor of Arts in Social Sciences
an der Fachhochschule St. Pölten

Datum: 23.04.2024

Version: 1

Begutachter*innen: Dr. Lukas Richter BSc MSc

Dr.in Sabine Lehner BA MA

FH-Hon.Prof. Mag. (FH) Peter Eigelsreiter

Abstract

Diese Arbeit untersucht das Erleben von Amts- und Behördenkontakten durch altersarme Menschen in Niederösterreich und Wien mittels internationaler Forschungsliteratur und der Analyse von drei qualitativen Interviews nach Grounded Theory. Die Perspektive der öffentlich Bediensteten fließt in die Analyse ein. Zusammenhänge zwischen diesen Kontakten und dem Phänomen Non-Take-up werden geklärt. Ämter und Behörden beantworten Fragen zur Kontaktgestaltung und Gesprächsführung. Es wird gezeigt, dass Skepsis gegenüber staatlichen Institutionen herrscht, obwohl manche Kontakte positiv erlebt werden. Interviewte erleben Kontakte aber auch als erniedrigend und bemängeln die Kommunikation der öffentlich Bediensteten, was Non-Take-up und Kontaktabbrüche mit sich bringen kann.

This paper examines the experiences people of old age who live in poverty in Lower Austria and Vienna make, while in contact with public agencies and authorities, using international research literature and the analysis of three qualitative interviews via Grounded Theory. The perspectives of public workers are included in the analysis. Relations between those contacts and the phenomenon of non-take-up are clarified. Public agencies and authorities answer questions on how they organize contacts and conduct conversations. It is shown that there is skepticism towards state institutions, although some contacts are experienced in a positive way. However, interviewees also experience contacts as humiliating and criticize the communication of public workers, which can lead to non-take-up and breakoffs of contact.

Inhalt

1	Einleitung.....	6
1.1	Einführung ins Thema	6
1.2	Ziele und Relevanz der Arbeit	7
1.3	Aufbau und Argumentationslinie	8
2	Stand der Forschung und Fragestellung	9
2.1	Notwendige Begriffsdefinitionen & Klärungen	9
2.1.1	Altersarmut in Österreich.....	9
2.1.2	Non-Take-up.....	10
2.1.3	Street-Level Bureaucracy & Street-Level Bureaucrats	11
2.2	Vorstellungen von Verwaltung: Webers Ideal & Lipskys Spielräume	11
2.3	Amts- und Behördenkontakte aus Sicht der Betroffenen	14
2.4	Erleben und Gestalten: Rahmenbedingungen und öffentlich Bedienstete	17
2.4.1	Muster, Bewegungen, Coping-Strategien, Einstellungen, Konstellationen.....	17
2.4.2	Eigene Befragung von Ämtern und Behörden.....	19
2.5	Fragestellung & Forschungsfragen	20
3	Forschungsdesign	21
3.1	Forschungsfeld	21
3.2	Zugang zu Interviewpartner*innen	21
3.3	Erhebungsmethoden	23
3.4	Analysemethoden	24
3.4.1	Gewählte Analyseverfahren: Grounded Theory nach Strauss & Corbin.....	24
3.4.2	Vorgehen: offenes, axiales und selektives Kodieren	25
4	Ergebnisdarstellung	26
4.1	Altersarm leben	26
4.2	Amtshäuser: von Respekt bis Unbehagen	28
4.3	Ein teilweise bestätigtes Paradoxon.....	29
4.4	Begutachtungen: Entscheidungen im Minutentakt.....	31
4.5	Ein Rezept und die Zutaten für Non-Take-up.....	33
4.6	Gesprächsführung in Ämtern und Behörden.....	36
5	Conclusio	39
5.1	Zusammenfassung	39
5.2	Limitationen und Ausblick.....	41
	Literatur	42
	Daten	45
	Tabellen	45

Anhang.....	46
Anhang 1: Interviewleitfaden & Fragebogen	46
Anhang 2: Befragung Ämter und Behörden	51
Anhang 3: Transkriptauszug.....	53
Anhang 4: Beispiel Offenes Kodieren.....	54
Anhang 5: Beispiel Wissenschaftliches Memo	56
Eidesstattliche Erklärung	57

“[...] the cases presented [...] typically elicit three kinds of reactions to the problem of people's capacity to realize their rights and the services to which they are entitled: (1) ‘Government should definitely do more to reach out to them, help them, accomodate them’; (2) ‘People have their own responsibility; government can open doors, but people would still need to walk through the door by themselves’; and (3) ‘Hmm ... Don't know ... That's a hard call ... A little bit of both, maybe?’”

de Jong & Rizvi, 2008, S. 275

1 Einleitung

Zum Einstieg werden anfängliche Überlegungen geteilt, die das Interesse am Thema begründen und in eine kurze Darstellung der Ziele und Relevanz dieser Arbeit übergehen. Vor dem Beginn der inhaltlichen Auseinandersetzung wird der Gang der Argumentation dargelegt.

1.1 Einführung ins Thema

Sich nach einem Umzug am neuen Hauptwohnsitz anmelden, das Erneuern eines Reisedokuments, das Einreichen von Rechnungen für medizinische Dienstleistungen, die Registrierung für einen digitalen Dienst, um sich online ausweisen zu können, die Beantragung eines Kostenbeitrags nach einer geförderten baulichen Veränderung am Wohngegenstand, die Anerkennung der Vaterschaft für ein zur Welt gekommenes Kind: all dies sind Beispiele für Situationen, in denen Menschen einen mehr oder weniger direkten Kontakt zu Ämtern und Behörden haben. Manche dieser Handlungen können von vielen Personen mittlerweile rasch und unkompliziert, als Teil ihres Alltags, erledigt werden und die Bearbeitung durch die zuständigen Stellen erfolgt umgehend und reibungslos.

Gleichzeitig kennen womöglich auch einige der Leser*innen der vorliegenden Arbeit ein nagendes Gefühl der Unsicherheit vor einem Anruf bei einer Behörde oder eine gewisses Unbehagen, das eine*n erfassen kann vor dem Betreten eines Amtsgebäudes. Das direkte Erleben eines Amts- oder Behördenkontakts lässt vermutlich die wenigsten Menschen gänzlich unbeeindruckt und löst bei vielen, salopp formuliert, wohl eher an Kafkas „Der Prozess“ erinnernde Assoziationen aus. Offensichtlich wirken Kräfte auf diese Kontakte, Prägungen und Haltungen sowohl zur Rolle der öffentlich Bediensteten als auch der Bürger*innen selbst treten zutage, Fragen zu Hierarchie und Macht stehen diffus im Raum (Almond & Verba 1965 und ihr Begriff ‚Untertanenkultur‘).

Im Zuge des Bachelorprojekts „Altersarmut und Non-Take-up im Lichte von Inflation und Gesundheit“ im Rahmen der Ausbildung zum/zur Sozialarbeiter*in wurde klar, dass sich der Amts- und Behördenkontakt als Forschungsthema anbietet. Nach ersten Überlegungen und rudimentären Recherchen zeigte sich, welcher neuralgische Punkt der direkte Amts- und Behördenkontakt besonders im Bereich des Sozialwesens darstellt, beispielsweise wenn es um einen Antrag auf Berufsunfähigkeits-, resp. Invaliditätspension geht. Gerade in Bezug auf das Phänomen Non-Take-up, also die Nichtinanspruchnahme von Personen an sich zustehenden (Sozial-)Leistungen hängt viel von diesen Kontakten ab.

Becker schreibt, dass "die Interaktion zwischen den Mitarbeitern der Verwaltung und ihren Klienten [...] vor allem Gegenstand mikrosoziologischer und ethnomethodologischer Studien [sei]. Sie beschäftigen sich mit der Präsenz des Staates in Behörden mit Publikumsverkehr – den street-level bureaucracies in der Diktion von Michael Lipsky. Trotz ihrer zentralen Stellung in der Kontaktzone zwischen Staat und Gesellschaft sind diese Einrichtungen von der

Forschung bisher zuwenig beachtet worden" (Becker, 2011, S. 23). Vor diesem Hintergrund war das Interesse auch aus Sicht der Sozialen Arbeit als Wissenschaft geweckt. Es kam zum Entschluss, diese „Kontaktzone zwischen Staat und Gesellschaft“ sowie die Rolle der Street-Level Bureaucrats zu erkunden. Als Street-Level Bureaucrats versteht Lipsky öffentlich Bedienstete, die direkten Kontakt mit der Bevölkerung haben und im Zuge ihrer Berufsausübung über einen gewissen Entscheidungsspielraum verfügen, wie beispielsweise Lehrer*innen, Polizeibeamt*innen, Sozialarbeiter*innen und viele andere öffentlich Bedienstete (Lipsky, 2010).

Forschungsleitend soll bei diesen Erkundungen die Frage sein, wie Amts- und Behördenkontakte von Betroffenen erlebt werden und welche Schlüsse sie daraus mit Blick auf den Leistungsbezug ziehen. Für das umfassende Verständnis der Kontaktzone erscheint es auch wichtig, die Perspektive der Beschäftigten in Ämtern und Behörden zu berücksichtigen und sich mit ihren Aufträgen oder Mandaten zu beschäftigen.

1.2 Ziele und Relevanz der Arbeit

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zu beantworten, wie Amts- und Behördenkontakte von Betroffenen, respektive potenziellen (Sozial-)Leistungsbeziehenden¹ in Niederösterreich und Wien im Zuge ihrer Biografie erlebt werden. Daran anschließend stellen sich weitere Fragen: Welche Schlüsse ziehen Betroffene nach den Kontakten im Hinblick auf den Leistungsbezug? Welche Rolle spielen Amts- und Behördenkontakte in von Betroffenen als Nichtbezug geschilderten Situationen? Welche Vorgaben geben Ämter und Behörden für die Kontaktgestaltung aus und welche Rolle spielt dabei die Gesprächsführung?

Die Beschäftigung mit den Vorgängen in Beckers Kontaktzone ist in mehrfacher Hinsicht von Relevanz. Im Moment des Aufeinandertreffens von auf viele Menschen ausgerichteten Verwaltungsvorgängen mit der konkreten (Betreuungs-)Situation einzelner Personen lassen sich Rückschlüsse in unterschiedliche Richtungen ziehen. Zunächst sind diese Kontakte gerade im Bereich des Sozialwesens von existenzieller Bedeutung für die Betroffenen selbst (Mikroebene). Sie befinden sich häufig in angespannten Lebenssituationen, persönlichen Krisen und/oder akuter Not. Dass auf einen gelungenen Amts- oder Behördenkontakt eine Stabilisierung der persönlichen Lage folgen kann, ist gleichermaßen denkbar, wie dass eine misslungene Interaktion weitere Prekarisierungen und Schwierigkeiten mit sich bringt. Gerade aus Sicht der Sozialen Arbeit hat diesen Kontakten daher größte Aufmerksamkeit zu gelten und ihr Gelingen ist zu fördern.

Darüber hinaus lassen sich aus der Analyse der Kontaktzone Erkenntnisse über die Gestaltung von Sozialleistungen als angewandte Sozialpolitik und deren Wirkung gewinnen (Mesoebene). Indem außerdem die Bewertungen des Verwaltungs- und Bürokratieapparates eines Staates durch die Bevölkerung untersucht werden, sind letzten Endes auch Schlüsse zur Legitimität des Staates selbst und seiner Instrumente möglich (Makroebene).

¹ in der Folge: Betroffene

1.3 Aufbau und Argumentationslinie

Nach einleitenden Worten ins Thema werden griffige Begriffsdefinitionen benötigt, um eine Ausgangsbasis für die Auseinandersetzung mit Amts- und Behördenkontakten im Zusammenhang mit Altersarmut und Non-Take-up zu ermöglichen. Dies erfolgt zu Beginn der Präsentation des Forschungsstandes.

Sowohl Betroffene als auch Beschäftigte von Ämtern und Behörden betreten die oben benannte Kontaktzone nicht nur mit Einstellungen und Haltungen über- und zueinander, sondern auch geprägt durch gewisse Vorstellungen vom Verwaltungsapparat allgemein. Diskutiert werden hier Webers idealtypische Vorstellungen von Staatsverwaltung und Bürokratie sowie Lipskys Theorie, dass Street Level Bureaucrats bei der Anwendung und Umsetzung sozialpolitischer Vorgaben über ein gewisses Maß an ‚Discretion‘ verfügen. Der englische Begriff ‚Discretion‘ wird hier sinngleich mit dem deutschen Wort Entscheidungsspielraum verstanden und verwendet.

Zur Untermauerung der sozialpolitischen Bedeutung von Non-Take-up werden prägnant quantitative Forschungsbeiträge zum Thema genannt. Es folgt anschließend, zentrierend um van Oorschot (1991, 1994), eine Rundschau internationaler Forschungsbeiträge, die sich mit dem Erleben von Amts- und Behördenkontakten durch Betroffene beschäftigen. Der nächste Abschnitt stellt Literatur zur Perspektive von öffentlich Bediensteter auf Kontaktsituationen vor. Es wurde außerdem eine schriftliche Befragung von Ämtern und Behörden in Niederösterreich und Wien durchgeführt, um in Erfahrung zu bringen, wie Kontakte gestaltet werden und welche Rolle dabei die Gesprächsführung spielt. Vor diesem Rahmen kommt es zur Formulierung der Forschungsfrage sowie der Subforschungsfragen.

Bevor die eigenen Ergebnisse vorgestellt werden können, gilt es noch, das Forschungsfeld selbst und den Zugang zu den Interview-Partner*innen sowie den befragten Stellen zu beschreiben und die Wahl der Erhebungs- und Analysemethoden zu begründen. Es wird sich zeigen, dass die Forschungsposition der Grounded Theory Parallelen zur sozialarbeiterischen Haltung aufweist, weshalb sich die Methode für die Soziale Arbeit und insbesondere für dieses Thema eignet.

Im Rahmen der eigenen Forschungstätigkeit wurden drei Interviews mit Betroffenen in Niederösterreich und Wien geführt, deren Analyse zur Beantwortung der Hauptforschungsfrage und einer Subforschungsfrage mit dem erhobenen Forschungsstand verglichen und in Zusammenhang gesetzt wird. Die Ergebnisse der Befragung von Ämtern und Behörden werden vor dem Hintergrund der Literatur und der eigenen Interviews ebenfalls kontextualisiert, um eine weitere Subforschungsfrage zu beantworten.

Die Arbeit endet mit einer pointierten Zusammenfassung der Ergebnisse und einer transparenten Darstellung der vorliegenden Limitationen. Abschließend wird ein Ausblick auf Möglichkeiten gegeben, das Thema weiter zu vertiefen.

2 Stand der Forschung und Fragestellung

Auf den nächsten Seiten wird der aktuelle Stand der Forschung zum untersuchten Feld präsentiert. Auf notwendige Begriffsdefinitionen in Kapitel 2.1 folgt eine staats- und verwaltungstheoretische Verankerung (Kapitel 2.2). Zur Vorstellung internationaler Studienergebnisse zum Erleben von Amts- und Behördenkontakten aus der Perspektive von Betroffenen dient Kapitel 2.3. Die zum Verstehen der Kontaktzone ebenfalls notwendige Perspektive der öffentlich Bediensteten fließt in Kapitel 2.4 in die Arbeit ein. In Kapitel 2.5 schließlich kommt es zur Formulierung der Hauptforschungsfrage und daraus abgeleiteter Subforschungsfragen.

2.1 Notwendige Begriffsdefinitionen & Klärungen

2.1.1 Altersarmut in Österreich

Non-Take-up von (Sozial-)Leistungen, ob im früheren Lebensverlauf oder im höheren Alter, spielt eine Rolle bei der Entstehung von Altersarmut. Da er sich aus zwei variablen Größen zusammensetzt, benötigt der Begriff Altersarmut eine Definition. Richters Vorschlag bietet sich an, weil die Begriffsbedeutung einerseits klar beschrieben wird und andererseits durch die vorhandene Skalierbarkeit im Zusammenhang mit einer Vielzahl unterschiedlicher Lebenssituationen verwendet werden kann. Dies ist reinen Zahlenwerten wie Lebensjahre oder Einkommenshöhe vorzuziehen.

- „‘Armut‘ ist als eine monetäre Lage definiert, auf Basis deren eine Adressierung erfolgt und zu einer sozialen Reaktion im Sinne der Zugangsgewährung zu Unterstützungsleistungen führt.
- ‚Alter‘ ist als jene Lebensphase definiert, welche sich durch das vorrangig endgültige Ausgeschiedensein aus dem Erwerbsprozess, dem potentiellen Zugang zum Pensionssystem oder stark ähnelnden (altersbasierten) Sozialleistungen auszeichnet.“ (Richter, 2019, S. 129)

Fasst man beides zusammen, ergibt sich Richter zufolge jene Lebensphase, in der entweder keine „Arbeitskraftverwertung mehr von Nöten ist“ (Richter, 2019, S. 129) oder an die Stelle des Erwerbsprozesses der potenzielle „Zugang zum Pensionssystem oder stark ähnelnden Sozialleistungen“ (Richter, S. 129) tritt. Aufgrund der generierten „monetären Lage“ (Richter, S. 129) kommt es zusätzlich zu „Adressierung und [sozialen] Reaktionen im Sinne der Zugangsgewährung zu Unterstützungsleistungen“ (Richter, S. 129). Dieser Definition folgend können sich auch Personen selbst nachvollziehbar als altersarm beschreiben, deren Einkommen über fixierten Zahlenwerten wie der Höhe der Ausgleichszulage oder der Armutsgefährdungsschwelle liegt.

Die Statistik Austria erhebt im Rahmen der EU-SILC Erhebung Daten zu Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. „Im Jahr 2021 waren [...] rund 232.000 Menschen über 65 Jahren von Armut oder Ausgrenzung betroffen. In der Gruppe befanden sich 75.000 Männer und

157.000 Frauen. Mehr als zwei Drittel der armutsbetroffenen über 65-Jährigen sind somit weiblich“, fassen Allinger und Chahrour die Ergebnisse für das Jahr 2021 zusammen (Allinger & Chahrour, 2022, S. 11). Damit liegt die akute Armutsgefährdung der über 65-Jährigen bei rund 15 Prozent. Um Armut statistisch zu erfassen, werden EU-weit dreizehn den Haushalt oder die Person betreffende Grundbedürfnisse abgefragt. Materielle und soziale Deprivation und damit direkte Betroffenheit von Armut liegt dann vor, wenn fünf dieser dreizehn Bedürfnisse nicht gedeckt werden können (Statistik Austria, 2023, S. 11).

Als Armutsgefährdungsschwelle wird der Betrag des Haushaltseinkommens bezeichnet, der die statistische Grenze für Armutsgefährdung bildet. Dieser liegt bei 60 Prozent des Medians des äquivalisierten Haushaltseinkommens. In den letzten für 2022 veröffentlichten Zahlen liegt die Armutsgefährdungsschwelle bei 1.392 Euro für einen Einpersonenhaushalt pro Monat (Statistik Austria, 2023, S. 10). Zum Vergleich dazu betrug die Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes 2022 für Alleinstehende 1.030,49 Euro. Für 2024 liegt der Richtsatz bei 1217,96 Euro für Alleinstehende, beziehungsweise 1921,46 Euro für verheiratete Paare oder eingetragene Partnerschaften (PVA, 2024). Bemerkenswerterweise findet der Begriff Altersarmut in den Publikationen der Statistik Austria zur EU-SILC Befragung keine Verwendung.

2.1.2 Non-Take-up

Van Oorschoot (1991, 1994) erfasst sieben unterschiedliche Ausprägungen von Non-Take-up oder Nichtinanspruchnahme von (Sozial-)Leistungen (van Oorschoot, 1994, S. 21ff), wobei ihm zufolge der sozialpolitische und akademische Diskurs vom primären Non-Take-up bestimmt wird. Dieser besagt, dass eine anspruchsberechtigte Person keine Sozialleistung bezieht, weil sie nicht darum angesucht hat. Andere auch im Rahmen der geführten Interviews anzutreffende Formen von Non-Take-up sind beispielsweise sekundärer Non-Take-up (eine anspruchsberechtigte Person stellt einen Antrag, bekommt die Leistung aber nicht zuerkannt) und partieller Non-Take-up (eine anspruchsberechtigte Person stellt einen Antrag und bekommt die Leistung nur teilweise zuerkannt).

Der Begriff Non-Take-up (also Nichtinanspruchnahme) hat sich im akademischen Diskurs durchgesetzt. Es ist kritisch anzumerken, dass durch seine Verwendung der klare Eindruck einer nicht vollzogenen Handlung durch eine anspruchsberechtigte Person vermittelt wird (Holschuld). Janssens und van Mechelen weisen darauf hin, dass die Verantwortung dadurch dem Individuum zugeschoben wird (vgl. Janssens & van Mechelen, 2022, S. 96). Aus Sicht der beiden Autorinnen wären die Begriffe ‚non-receipt‘ (also Nichterhalt) und ‚non-provision‘ (also Nichtversorgung) mit Non-Take-up, Nichtinanspruchnahme, zumindest synonym zu verwenden, weil sie der öffentlichen Verwaltung und den politischen Akteur*innen zumindest eine gewisse Mitverantwortung für den Leistungsbezug zuordnen (Bringschuld). Van Oorschoot bleibt zwar beim Begriff Non-Take-up, sieht aber alle drei genannten Ebenen als mitverantwortlich für das Entstehen von Non-Take-up: „the reasons for non-take-up are likely to be complex and situated at three different levels: clients – administration – scheme“ (van Oorschoot, 1994, S. 51).

Zur Verortung der sozialpolitischen Relevanz hoher Non-Take-up-Raten soll knapp der Forschungsstand quantitativer Studien dargestellt werden. Für die Mindestsicherung wird österreichweit mit circa 30 Prozent Non-Take-up gerechnet (Fuchs et al., 2020) und für Wien werden 27 bis 33 Prozent geschätzt (Heuberger, 2021). Für Oberösterreich werden, was den Bezug der Wohnbeihilfe auf Haushaltsebene betrifft, ebenfalls 30 Prozent geschätzt (Premrov & Fuchs, 2021). Spezifische Untersuchungen zu Non-Take-up von altersarmen Menschen gibt es in Österreich noch keine. Die internationale Literatur legt aber nahe, dass altersarme Menschen überproportional betroffen sind, weil diese auch häufiger von gesundheitlichen Einschränkungen betroffen sind und eher zu den Nicht-Internetnutzer*innen zählen (Dominy & Kempson, 2006; Herd, 2015; Moffatt & Scambler, 2008; Wilke, 2021). Auch die quantitative Forschung beschäftigt sich mit den Gründen für das Zustandekommen von Non-Take-up (Lucas et al., 2021; Wilde & Kubis 2005).

2.1.3 Street-Level Bureaucracy & Street-Level Bureaucrats

Seit Lipsky sie 1980 eingeführt hat, werden die Begriffe Street-Level Bureaucracy und Street-Level Bureaucrat ständig weiterentwickelt, wenn es um öffentliche Leistungen und die öffentlich Bediensteten geht, welche diese Leistungen erbringen. Sein wesentlicher Beitrag war es, auf die sich ähnlichen Arbeits- und Rahmenbedingungen von auf den ersten Blick völlig unterschiedlichen Berufen hinzuweisen: Lehrer*innen, Polizeibeamt*innen und andere in der Strafverfolgung beschäftigte Personen, Sozialarbeiter*innen, Richter*innen, Rechtsanwält*innen und andere Gerichtsbedienstete, Beschäftigte aus dem Gesundheitsbereich und viele andere öffentlich Bedienstete (Lipsky, 2010, S.3). Street-Level Bureaucrats sind laut Lipsky öffentlich Bedienstete, die direkten Kontakt mit der Bevölkerung haben und im Zuge ihrer Berufsausübung über einen gewissen Entscheidungsspielraum (englisch ‚Discretion‘) verfügen. Beschäftigt eine öffentliche Einrichtung eine signifikante Zahl solcher Personen, klassifiziert er die Einrichtung als „Street-Level Bureaucracy“ (Lipsky, 2010, S.3). Lipskys Intention hinter den neuen Begrifflichkeiten war es, auf die paradoxe Realität hinzuweisen, dass alle Personen in ihren Ansprüchen gegenüber dem Staat gleich zu behandeln sind und gleichzeitig angemessen auf den individuellen Fall reagiert werden soll.

Ob öffentlich Bedienstete als Street-Level Bureaucrats zu bezeichnen sind, hängt laut Lipsky neben ihren Arbeitsbedingungen in erster Linie davon ab, ob sie im Rahmen ihrer Tätigkeit über erheblichen Entscheidungsspielraum verfügen. Sein Schlüsselbegriff ‚Discretion‘ wird im nächsten Kapitel näher erläutert und in Zusammenhang mit Webers über die einzelne Street-Level-Bureaucracy hinausgehende Theorie von öffentlicher Verwaltung gesetzt.

2.2 Vorstellungen von Verwaltung: Webers Ideal & Lipskys Spielräume

Für die weitere Auseinandersetzung mit Amts- und Behördenkontakten, also Fragen von angewandter Bürokratie im Einzelfall, erscheint es notwendig, ein zumindest rudimentäres Bild der Grundzüge von staatlicher Verwaltungslogik zu etablieren. Max Weber, der unter anderem maßgeblich an der Entwicklung der deutschsprachigen Soziologie beteiligt war, hat auch eine Theorie einer idealtypischen Bürokratie entwickelt, welche nach wie vor als prägend für das

Verständnis moderner Staatsführung und -organisation gilt. Seine Vorstellungen fungieren als ein sich panoramaartig entfaltendes Tableau im Hintergrund, vor dem sich die hier näher untersuchten Prozesse, Abläufe, Kontakte und Gespräche abspielen und welches – bewusst oder unbewusst – die Vorstellungen der Beteiligten prägt. Kontrastierend zu Webers Staatsverständnis fließen Lipskys Überlegungen aus der Beobachtung des Einzelfalles ein. Durch die Verknüpfung der beiden Theorien wird aufgezeigt, welche unterschiedlichen Ansprüchen und grundsätzlich gegensätzlichen Aufträgen sich öffentlich Bedienstete gegenübersehen. Sie befinden sich in einem Spannungsverhältnis und einem Widerspruch, was sich in jeder Kontaktsituation äußern kann.

Webers Idee zur Rollen- und Aufgabenverteilung im modernen, demokratischen Staat hebt sich fundamental von früheren, feudalen Herrschaftsformen ab. Er prägt den Begriff des Idealtypus' und hat auch von staatlicher Verwaltung eine idealtypische Vorstellung. Zuurmond (2008) fasst Webers Bürokratieverständnis als strikt hierarchisch, standardisiert, zentralisiert, spezialisiert und formalisiert zusammen (Zuurmond, 2008, S. 154). In seiner kurzen, aber bedeutsamen Schrift „Politik als Beruf“ erläutert Weber die Aufgabenteilung zwischen Politiker*innen und Beamte*innen und benennt pointiert die Aufgaben der Beamte*innenschaft:

„Der echte Beamte [...] soll seinem eigentlichen Beruf nach nicht Politik treiben, sondern: „verwalten“, unparteiisch vor allem, [...] soweit nicht die „Staatsräson“, d. h. die Lebensinteressen der herrschenden Ordnung, in Frage stehen. Sine ira et studio, „ohne Zorn und Eingenommenheit“ soll er seines Amtes walten.“ (Weber, 1926, S. 28)

Weber wünscht sich Beamte*innen, welche objektiv handeln und ihrem Gegenüber eine neutrale Gleichbehandlung entgegenbringen. Dass ein Befolgen einer solchen Vorgabe fast zwangsläufig zu Widersprüchen und inneren Widerständen führt, nimmt Weber bereits vorweg und fordert aber, dass ein „Befehl“ dennoch so auszuführen sei, „als ob er seiner eigenen Überzeugung entspräche“ (Weber, 1926, S. 28). Geschieht dies nicht, „[zerfiele] ohne diese im höchsten Sinn sittliche Disziplin und Selbstverleugnung [...] der ganze Apparat“ (Weber, S. 28). Aus heutiger Sicht scheint Weber die starken Kräfte zu unterschätzen, welche auf manche öffentlich Bediensteten wirken. Sehr wohl bewusst dürften Weber aber Mechanismen staatlicher Legitimation gewesen sein, welche auch für die vorliegende Untersuchung der Kontaktzone nicht unwesentlich erscheinen:

„Der Staat ist [...] ein auf das Mittel der legitimen (das heißt: als legitim angesehenen) Gewaltsamkeit gestütztes *Herrschaftsverhältnis* von Menschen über Menschen. Damit er bestehe, müssen sich also die beherrschten Menschen der beanspruchten Autorität der jeweils herrschenden *fügen*.“ (Weber, 1926, S. 9)

Im hier gebotenen Rahmen kann Webers Theorie nicht erschöpfend erörtert werden, aber es mag in den Raum gestellt sein, dass es eben ein diffuses Empfinden dieses Herrschaftsverhältnisses sein könnte, welches sich im Zuge des in der Einleitung beschriebenen Unbehagens beim Betreten eines Amtsgebäudes einstellen kann. Des Weiteren soll ab nun zumindest mitbedacht werden, inwiefern insbesondere hohe Non-Take-up-Raten bereits Ursache oder lediglich Symptom fehlender staatlicher Legitimation darstellen.

1980 stehen Lipsky in den USA als formal ältester Demokratie der Welt für die Analyse rund 200 Jahre demokratischer Staatsführung und Verwaltung zur Verfügung. Bei den von ihm beobachteten New Yorker Kommunalstrukturen, die unter starkem finanziellem Druck standen, konstatiert er ein folgenschweres Dilemma. Die Street-Level Bureaucrats konnten ihre Arbeit nicht nach den geforderten Standards erledigen, weil es ihnen an Zeit, Informationen oder anderen Ressourcen mangelte, um individuelle Fälle adäquat zu bearbeiten (Lipsky, 2010 S. xi). Um unter den gegebenen Umständen dennoch zu Entscheidungen zu kommen, entwickelten die von Lipsky beobachteten öffentlich Bediensteten Strategien, wie zum Beispiel vereinfachte Routinen oder psychologische Simplifizierungen ihrer Klient*innen, welche sich maßgeblich auf die Arbeitsergebnisse auswirkten (Lipsky, S. xii). Lipsky schließt daraus, dass sozialpolitische Vorgaben erst durch die Entscheidungen der Street-Level Bureaucrats ihre vollständige Wirkung entfalten und dass diese eben maßgeblichen Einfluss und Entscheidungsspielraum haben (Lipsky, S. xiii). Dieser Spielraum entsteht und vergrößert sich, weil die öffentlich Bediensteten Routinen, Werkzeuge und Coping-Strategien entwickeln müssen, um den Unsicherheiten und dem Arbeitsdruck ihrer eigenen Situation zu begegnen. Für Lipsky beschränken sich diese Entscheidungsspielräume nicht nur auf Führungskräfte, sondern schließen auch in der Verwaltung beschäftigte Personen, deren Spielräume formal durch Regeln und eine relativ enge Führung eingeschränkt sein müssten (Lipsky, S. 14), mit ein. Für die Zwecke dieser Arbeit wird angenommen, dass sich eine solche Situation auch in Niederösterreich und Wien in Institutionen wie beispielsweise dem Arbeitsmarktservice (AMS), der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) oder den Sozialämtern vorfinden lässt.

Folgt man Webers Idealvorstellung von staatlicher Bürokratie und Verwaltung, dürfte es zwei in der Realität zu beobachtende Phänomene gar nicht geben: weder für Non-Take-up von (Sozial-)Leistungen noch für die Entscheidungsspielräume von Street-Level Bureaucrats wäre darin Platz. Zuurmonds zunächst trivial erscheinende Feststellungen, dass Weber normativ sei – „he describes how bureaucracies should work“ (Zuurmond, 2008, S. 162) – und Lipsky hingegen empirisch – „describing how a bureaucracy actually works“ (Zuurmond, 2008, S. 162) – erhalten durch die weiteren Betrachtungen dennoch Signifikanz. Befürchtend, sie könnten nicht völlig unparteiisch oder unpolitisch agieren, will Weber, zumindest in der Auslegung Zuurmonds, öffentlich Bediensteten gar keine Entscheidungen überlassen (Zuurmond, S. 162). Auf der anderen Seite untermauert Lipsky durch das Aufzeigen der problematischen Aspekte von zu viel Entscheidungsspielräumen Webers Unbehagen. Während sich Weber also bewusst ist, dass sich seine idealtypischen Beamten*innen in der Realität nur selten antreffen lassen, erkennt Lipsky wiederum die Zweiseitigkeit von Entscheidungsspielräumen an, welche den Zugang zu Leistungen gleichzeitig sowohl ermöglichen als auch verhindern können. Es zeigt sich, dass sich die beiden Autoren gar nicht als Antipoden gegenüberstehen, sondern sich der als Kontaktzone bezeichneten Situation lediglich von unterschiedlichen Punkten aus nähern. Letztlich kommen sie zu ähnlichen Schlussfolgerungen.

2.3 Amts- und Behördenkontakte aus Sicht der Betroffenen

Übernimmt man die Kategorisierung der diversen Gründe für Non-Take-up von Lucas et al. (2021) in die vier Gruppen Informationsmangel, soziale & psychologische Faktoren, administrative Anforderungen sowie Kosten-Nutzen-Abwägung, so erscheint die Annahme zulässig, dass der direkte Amts- und Behördenkontakt, von der Kosten-Nutzen-Abwägung abgesehen, in den drei anderen Gruppen maßgeblichen Einfluss haben könnte.

Van Oorschot (1994) liefert die Ausgangsbasis für weitere Betrachtungen zum Erleben solcher Situationen. Er nennt Faktoren für die erhöhte Wahrscheinlichkeit von Non-Take-up, welche von der Verwaltungsebene ausgehen und von Betroffenen erlebt werden. Diese wurden von Neuenschwander et al. 2012 ins Deutsche übertragen und werden später in die Präsentation der eigenen Ergebnisse miteinbezogen.

- „Die Behandlung von Anfragen wird als erniedrigend erlebt.
- Service- und Missbrauchskontrollfunktion sind kombiniert.
- Die Kommunikation mit den Antragstellenden ist schlecht (inkl. ungenügende Informationen und Ratschläge).
- Die Antragsformulare sind kompliziert.
- Die Qualität der Entscheidungen ist schlecht (z. B. aufgrund mangelnder Unterlagen).
- Die technisch-administrativen Prozeduren sind von mangelhafter Qualität.
- Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen ist mangelhaft.
- Die (rechtlichen) Normen beziehungsweise die Anspruchsvoraussetzungen werden von der Verwaltung fehlerhaft ausgelegt.“ (Neuenschwander et al. 2012, S. 50 nach van Oorschot 1994, S. 55).

Wie sich zeigen wird, haben Betroffene auch Wahrnehmungen, die über den persönlichen Kontakt mit ihrer Kontaktperson im Amt oder der Behörde hinausgehen und bewerten daher zum Beispiel auch den Faktor Zusammenarbeit zwischen den Organisationen. Van Oorschot benennt auch Faktoren, die auf der individuellen Ebene die Wahrscheinlichkeit von Non-Take-up negativ beeinflussen:

- „Grundsätzliche Unkenntnis bei den Betroffenen über die Möglichkeit des Leistungsbezuges
- Ungenügende Kenntnisse oder falsche Interpretation der Anspruchskriterien
- Ungenügende Kenntnis administrativer Prozeduren und Unkenntnis des angemessenen Vorgehens zum Leistungsbezug
- Angst vor einer Stigmatisierung und vor Demütigungen
- Ablehnende Einstellung gegenüber der Abhängigkeit von der Gesellschaft
- Wahrnehmung, dass die Antragstellung den Aufwand nicht rechtfertigt (Kosten-Nutzen-Überlegungen)
- Schwierigkeiten beim Ausfüllen von Formularen und beim Sammeln der nötigen Informationen“ (Neuenschwander et al., 2012, S. 52 nach van Oorschot, 1994, S.55).

Neuenschwander et al. (2012) selbst beschäftigen sich mit dem Erleben des Aufnahmeverfahrens in die Betreuung und den Leistungsbezug bei mehreren Schweizer

Sozialämtern. In der schematischen Darstellung ihrer Ergebnisse zeigen sie nachvollziehbar auf, wie politisch-administrative Rahmenbedingungen und situationsspezifische Rahmenbedingungen der betroffenen Person gemeinsam die individuellen Handlungsbedingungen und die individuellen Handlungen dieser Person beeinflussen (Neuenschwander et al., 2012, S. 64ff), wie Tabelle 1 zeigt.

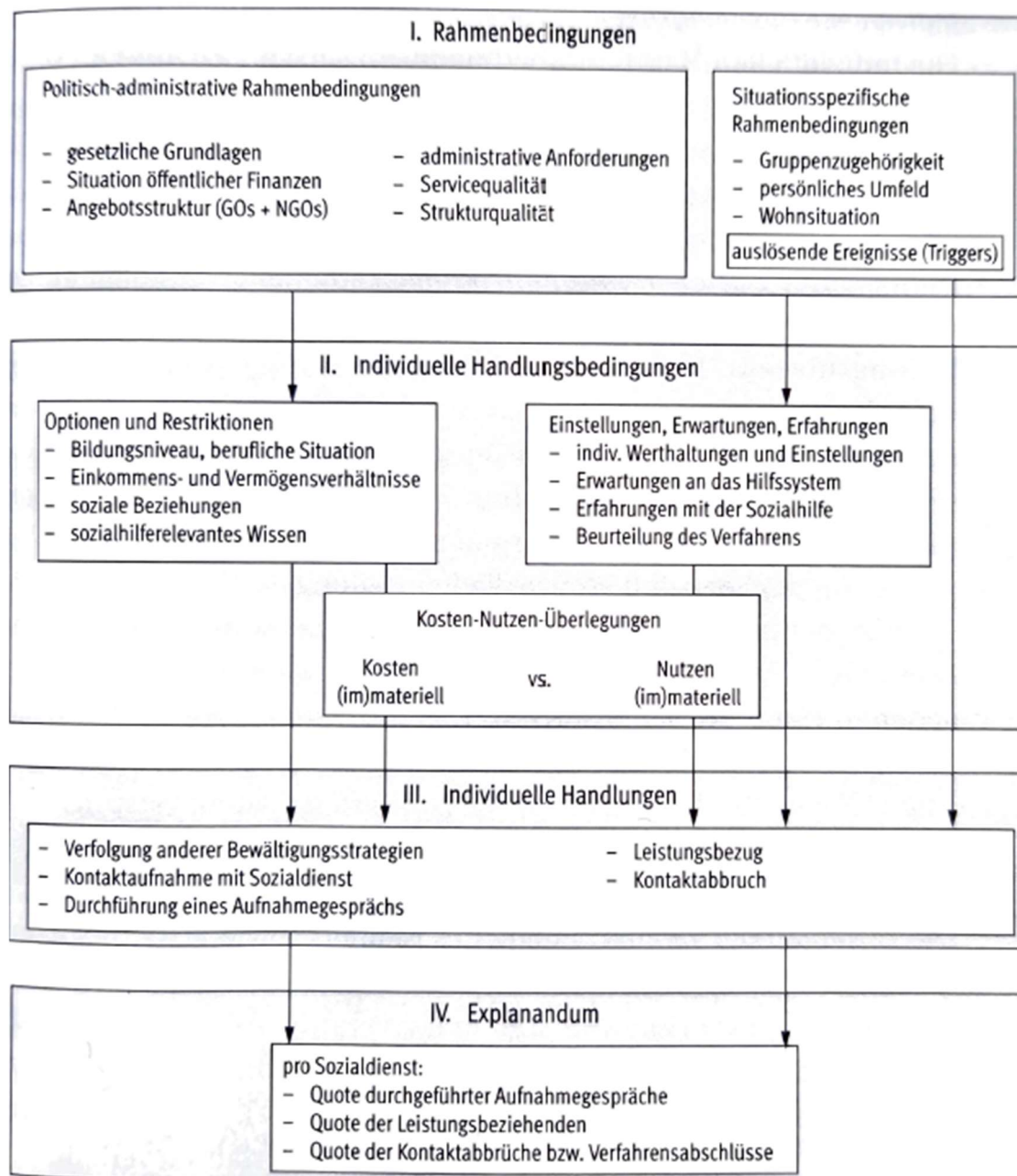


Tabelle1: Erklärungsmodell der Inanspruchnahme finanzieller Leistungen nach Neuenschwander et al. 2012

Als relevante Bezugspunkte für diese Arbeit bieten sich in obiger Abbildung aus dem Bereich der politisch-administrativen Rahmenbedingungen in erster Linie die Service- und die Strukturqualität sowie die Angebotsstruktur an. Aus dem Bereich der situationsspezifischen Rahmenbedingungen stechen die auslösenden Ereignisse hervor (bei Neuenschwander et al. 2012 z. B. Arbeitslosigkeit, gesundheitliche Probleme, ausgeschöpfte Leistungen aus der

Sozialversicherung, usw.), welche wiederum gespeist aus vorherigen Erfahrungen mit der Sozialhilfe auf der Ebene der individuellen Handlungsbedingungen die Beurteilung des Verfahrens mitprägen, und somit vermutlich entscheidenden Einfluss darauf haben, ob es zum Leistungsbezug oder zum Kontaktabbruch kommt.

Neuenschwander et al. erheben auch, dass Betroffene nicht unvoreingenommen in den Kontakt mit Ämtern und Behörden treten, sondern durch Prägung und vorherige Erfahrungen bereits bestimmte Bedürfnisse, Erwartungen und Befürchtungen haben. Als Schlagworte zusammengefasst lauten sie Abhängigkeit, Schamgefühl, Stolz, Stigmatisierung, Erniedrigung, Angst/Vorurteile, Papierkram/Bürokratie, Selbstvorwürfe, Offenlegung der Privatsphäre (Neuenschwander et al., 2012, S. 118). Die Autor*innen halten fest, unter welchem großem persönlichen Leidensdruck die Betroffenen bereits stehen im Moment der Kontaktaufnahme mit Ämtern und Behörden. Ihre Ergebnisse zeigen auf, dass Betroffene, entgegen öffentlich wiederkehrender Bilder der ‚sozialen Hängematte‘, versuchen, diesen Moment so lange wie möglich hinauszuschieben. Die von Neuenschwander et al. befragten Personen wünschen sich vom Amts- und Behördenkontakt daher in erster Linie Beratung und erst danach Geldleistungen (Neuenschwander et al., 2012, S. 111).

Strüngmann (2020) beschäftigt sich mit der Akzeptanz der öffentlichen Verwaltung in Deutschland und somit Fragen staatlicher Legitimation in der Bevölkerung, beschränkt sich in ihrer Untersuchung aber nicht nur auf Ämter und Behörden des Sozialwesens. Mittels diverser Literaturbezüge zeigt sie auf, dass in der Bevölkerung ein Paradoxon der Bewertung öffentlicher Verwaltung existieren dürfte. Demnach herrschen auf einer abstrakten Ebene Skepsis und Abneigung gegenüber Verwaltung und Bürokratie vor, während gleichzeitig die Schilderungen persönlicher Kontakte mit staatlichen Stellen deutlich positiver ausfallen. Dies scheint sich durch die präsentierten Ergebnisse der Schweizer Studie zu bestätigen (Neuenschwander et al., 2012, S. 128).

Dass Strüngmann nicht ausschließlich Amts- und Behördenkontakte im Sozialwesen im Blick hat, führt zur willkommenen, ergänzenden Beobachtung, dass Amts- und Behördenkontakt nicht gleich Amts- und Behördenkontakt ist. Strüngmann hält fest, dass die Gewichtung der Kriterien „je nach Behörden“ (Strüngmann, 2020, S. 208) variieren. „Die Rolle des Bittstellers wird vor allem im Zusammenhang mit Transferleistungen genannt – die befragten Personen geben häufiger an, das Gefühl zu haben, diese Leistungen im Wortsinn „erbitten“ zu müssen“ (Strüngmann, 2020, S. 208), wird aus ihren Ergebnissen klar. Ist beim konkreten Amts- oder Behördenkontakt die persönliche Existenz betroffen, offenbaren sich laut Strüngmann die Monopolstellung der Verwaltung und der empfundene Grad der Abhängigkeit stärker als in anderen Situationen. In den von ihr ausgewerteten Interviews kommt hohe persönliche Betroffenheit besonders bei der Beantragung von Arbeitslosengeldleistungen vor (Strüngmann, S. 209).

Die Analyse der für diese Arbeit geführten Interviews hat ergeben, dass die von Neuenschwander et al. und Strüngmann verwendeten Systeme zur Kategorisierung des Erlebens von Amts- und Behördenkontakten trotz gewisser sprachlicher Unterschiede im Wesentlichen denen von van Oorschot (1994) sowie Lucas et al. (2021) entsprechen. Obwohl

alle genannten Systeme und Schemata in die Analyse eingeflossen sind, beschränkt sich die Ergebnisdarstellung auf direkte Bezüge zu van Oorschot (1994) und Lucas et al. (2021).

Es hat sich gezeigt, wie viele unterschiedliche Einflussfaktoren sowie individuelle Prägungen und Haltungen auf den Moment wirken, in welchem Betroffene die Kontaktzone betreten. Damit ist ersichtlich geworden, welche großen Herausforderungen für die erfolgreiche und vertrauensvolle Kontaktgestaltung bereits vor dem ersten Wortwechsel bestehen. Kampen et al. (2006) wählen zur Verdeutlichung das sprichwörtliche Bild „trust comes on foot and goes away on horsebacks“ (Kampen et al., 2006, S. 389), welches die Situation gut beschreibt.

Im nächsten Kapitel wird beschrieben, mit welchen Haltungen, Einstellungen und Aufträgen die öffentlich Bediensteten in der Kontaktzone erscheinen und wie sie mit den beschriebenen Herausforderungen umgehen.

2.4 Erleben und Gestalten: Rahmenbedingungen und öffentlich Bedienstete

In diesem Abschnitt soll knapp aber umfassend dargestellt werden, wie öffentlich Bedienstete einerseits die Arbeitsbedingungen erleben, unter denen sie ihrer Tätigkeit nachgehen, und wie sie andererseits die Rahmenbedingungen für Kontaktsituationen mit Betroffenen gestalten. Darüber hinaus wurde eine Befragung von Ämtern und Behörden in Niederösterreich und Wien durchgeführt, um einen Eindruck zu erhalten, welchen Stellenwert die Themen Gesprächsführung und Kontaktgestaltung in der jeweiligen Institution haben.

2.4.1 Muster, Bewegungen, Coping-Strategien, Einstellungen, Konstellationen

Die nun vorgestellten Studien lassen sich grob in das Erleben der Rahmenbedingungen für die eigene Arbeit und das eigene Gestalten der Rahmenbedingungen für die Kontakte mit der Bevölkerung unterteilen. Zunächst werden Texte vorgestellt, die sich mit dem Umgang öffentlich Bediensteter mit ihrer Aufgabe widmen.

Eriksson und Johansson (2022) bewegen sich im Feld Migration, doch ihre Ergebnisse lassen trotz der inhaltlichen Ferne eine Verknüpfung zum vorliegenden Thema zu. Die öffentlich Bediensteten geben an, dass sie ihre Arbeit aufgrund der Spannung zwischen den Anforderungen der Organisation und den Bedürfnissen der Migrant*innen als schwierig empfinden. Im Umgang mit dieser Situation beobachten Eriksson und Johansson bei manchen öffentlich Bediensteten Verhaltensmuster, in deren Zentrum entweder die Klient*inneninteressen oder eine formale Regelerorientierung stehen (Eriksson & Johansson, 2022, S. 698). Das bereits bei Weber angesprochene Spannungsverhältnis, welches auf öffentlich Bediensteten lasten kann, tritt hier wieder deutlich in Erscheinung. Ähnliche Coping-Strategien finden auch Tummers et al. (2015) vor. Sie berichten vom großzügigen Auslegen von Regeln oder gar vom Regelbruch im Sinne der Betroffenen, und im Gegensatz dazu aber auch von der Rationierung von Dienstleistungen. Um die Verhaltensweisen öffentlich Bediensteter einzuordnen, kreieren sie das Bild einer Bewegung. Diese Bewegung kann ein

Zugehen auf Klient*innen, ein sich Entfernen von Klient*innen oder im äußersten Fall auch das konfrontative Vorgehen gegen Klient*innen-Interessen sein (Tummers et al., 2015, S. 1100).

Thunman (2016) richtet ihren Fokus auf die Frage, wie öffentlich Bedienstete mit „moral stress“ (Thunman, 2016, S. 59) in Organisationen umgehen, in denen New Public Management-Reformen umgesetzt worden sind. Darunter lässt sich grob die Übernahme von marktwirtschaftlichen Management- und Steuerungsinstrumenten in der öffentlichen Verwaltung verstehen. Thunman identifiziert die drei Hauptstrategien des Umgangs als Unterlassung, Anpassung und Fälschung (Thunman, 2016, S. 67). Um unter den von starker Markt-,Logik‘ beeinflussten Rahmenbedingungen des New Public Management allen an sie gestellten Anforderungen gerecht zu werden, überstrapazieren öffentlich Bedienstete ihre Entscheidungsspielräume aus ihrer Perspektive sehr.

Wie gestalten nun öffentlich Bedienstete im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Kontakte mit der Bevölkerung und mit welchen Haltungen und Einstellungen betreten sie die Kontaktzone? Dietrich & Schnapp (2023) zufolge tun sie dies vor allem höchst unterschiedlich. In ihrer Untersuchung von Mitarbeitenden deutscher Jobcenter stellen sie eine ausgeprägte „Einstellungsheterogenität“ (Dietrich & Schnapp, 2023, S. 53) fest. Diese schöpft sich daraus, dass die Unterstützungswürdigkeit aus der Bedarfssituation und einer „Verdientheit‘ [...] durch reziprokes Handeln oder kooperative Einstellungen für das Entscheidungshandeln“ (Dietrich & Schnapp, 2023, S. 51) der öffentlich Bediensteten entsteht. Die hier befragten öffentlich Bediensteten berichten, dass zur Einschätzung der Unterstützungswürdigkeit die eigenen Normen und Werte ihr Entscheidungshandeln mitbestimmen, was bei ähnlicher Ausgangslage von Fällen zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen führen kann.

Bähr (2023) greift bei seiner Untersuchung von Jobcenter-Kontakten mehrfach geäußerte Kritik (Evans 2010; Hupe & Buffat 2014; Rice 2013) an Lipskys Theorie auf und führt an, dass diese „auf der Ebene der Akteure“ (Bähr, 2023, S. 169) verbleibe und Lipsky daher auch alle Policy Outputs (vgl. Hupe 2013) – im Grunde genommen alles, was beim Kontakt von Ämtern und Behörden entschieden wird – auf Entscheidungsspielräume zurückführe, was laut Bähr unspezifisch ist und womöglich auch durch andere Faktoren erklärt werden kann (Bähr, 2023, S. 170). Als alternative Analysekategorie bietet Bähr den „akteurzentrierten Institutionalismus“ (Mayntz & Scharpf 1995; Scharpf 2000) an. Laut Bähr finden sich in dieser Analysekategorie Akteur*innen (beispielsweise Betroffene und öffentlich Bedienstete) unter einem institutionellen Regelsystem (Politik, Gesetze) zusammen. Ihr Kontakt kann dabei hierarchisch gesteuert (Zwang) oder kooperierend im Sinne einer Selbstkoordination (Zusammenarbeit) stattfinden. Bähr argumentiert mit Rückgriff auf vorhandene Literatur, dass zwar „sowohl [das] Handeln von Vermittlungsfachkräften abhängig [...] von der arbeitssuchenden Person [ist]“ (Bähr, 2023, S. 179) als auch die „Kooperationsbereitschaft von Arbeitssuchenden abhängig von den Vermittlungsfachkräften“ (Bähr, 2023, S. 181) sei, sich die Zwänge des institutionellen Regelsystems aber „weder pauschal noch notwendigerweise in eine hierarchische Steuerung“ (Bähr, 2023, S. 182) dieses Verhältnisses übertragen müssen. Die Formulierung „Schatten der Hierarchie“ von Scharpf (2000) aufgreifend, bietet Bähr daher folgende Betrachtungsweise der Kontaktzone als Raum der Koproduktion an:

„Die Beratung und Vermittlung findet als Selbstkoordination im Schatten der Hierarchie statt, wenn sich hierarchische Elemente des institutionellen Kontextes und der Akteurkonstellation nicht in eine hierarchische Steuerung übertragen, die Hierarchie des institutionellen Kontextes und die Asymmetrie der Akteurkonstellation jedoch die horizontale Zusammenarbeit rahmen.“ (Bähr, 2023, S. 182)

Im Beispiel gesellt sich zu Betroffenen und öffentlich Bediensteten also der institutionelle Kontext als dritte, körperlose Figur hinzu und die beiden Personen handeln aus, wie sie ihre Zusammenarbeit in dieser Konstellation gestalten. Die Ergebnispräsentation wird zeigen, ob sich diese spezifische Anordnung der Selbstkoordination im Erleben der interviewten Betroffenen wiederfindet.

Wie zu sehen war, gehen öffentlich Bedienstete ihrer Tätigkeit unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen nach und sie treten geprägt durch eigene Kriterien und Einschätzungen in Kontaktsituationen mit Betroffenen. Mit welcher grundsätzlichen Haltung sie dies tun sollten, hat van Oorschot bereits 1994 gefordert. Für ihn ist es essenziell, dass sich die von ihm auf Amts- und Behördenseite wahrgenommene Haltung, zur Verfügung stehende Leistungen seien durch die Bevölkerung abzuholen (Holschuld), zur echten Überzeugung wandelt, dass öffentlich Bedienstete eine Bringschuld haben und in erster Linie zur Durchsetzung und Erhaltung der Rechte von Betroffenen beitragen sollen (van Oorschot, 1994, S. 319). Vor dem Hintergrund der präsentierten Literatur bedarf es mit anderen Worten ausgedrückt also öffentlich Bediensteter, deren eigene Rahmenbedingungen es ermöglichen, dass sie in der Kontaktzone durch die Gestaltung der Situation als erste einen Schritt auf die Betroffenen zugehen und somit eine Atmosphäre schaffen, in der Koproduktion und Selbstkoordination möglich sind.

2.4.2 Eigene Befragung von Ämtern und Behörden

Das Erleben der Kontaktzone durch Betroffene kann ohne Einbezug der Perspektive öffentlich Bediensteter nur unzureichend erfasst, beschrieben und analysiert werden. Analog zum Erfassen der Betroffenenensituation geführte Interviews mit öffentlich Bediensteten hätten die Vorgaben und den Rahmen dieser Arbeit jedoch gesprengt. Die obige Darstellung der dazu vorliegenden Literatur versucht, dies teilweise auszugleichen. Um selbst zumindest Aspekte der Amts- und Behördenperspektive zu erheben, wurden zwanzig in Niederösterreich und Wien situierte Ämter- und Behörden angeschrieben, die sowohl mit der Bearbeitung von Versicherungs- als auch Transferleistungen beschäftigt sind. Zunächst wurde erfragt, welche Personen direkt in der Kontaktzone tätig sind:

„1. Welche Berufsgruppen, resp. welche Rollen in Ihrer Institution haben direkten Kontakt mit Personen aus der Bevölkerung und in welcher Form findet dieser statt (persönlich, per Telefon, per Email)? Gerne können Rollenbeschreibungen angefügt werden.“ (Anhang 2)

Als nächstes wurde nach Kenntnissen in der Gesprächsführung und Kontaktgestaltung gefragt und welche Vorgaben es dafür gibt.

„2. Für welche Berufsgruppen, resp. für welche Rollen in Ihrer Institution sind Kenntnisse in der Gesprächsführung und Kontaktgestaltung Teil des Anforderungs- oder Stellenprofils bei Stellenausschreibungen und Postenbesetzungen? Gerne können Rollenbeschreibungen angefügt werden.“ (Anhang 2)

„3. Gibt es in Ihrer Institution Vorgaben oder Kriterien für die Gesprächsführung, resp. die Kontaktgestaltung? Falls ja, wie lauten diese? Ordnen Sie die Antwort gegebenenfalls bitte nach Berufsgruppen, resp. Rollenbeschreibungen.“ (Anhang 2)

Die abschließenden zwei Fragen galten den zur Verfügung gestellten Hilfestellungen für die Beschäftigten sowie der Evaluation der Themen Gesprächsführung und Kontaktgestaltung.

„4. Welche Hilfestellungen und/oder Werkzeuge erhalten die Beschäftigten in Bezug auf die Themen Gesprächsführung und Kontaktgestaltung während ihrer Tätigkeit (z. B. Schulungen/Weiterbildungen, Leitfäden, Supervision/Intervision, Reflexion, usw.) und wie sind diese Hilfestellungen, resp. Werkzeuge gestaltet? Ordnen Sie die Antwort gegebenenfalls bitte nach Berufsgruppen, resp. Rollenbeschreibungen.“ (Anhang 2)

„5. Werden in Ihrer Institution Fragen zu Gesprächsführung und Kontaktgestaltung evaluiert und ausgewertet? Falls ja, wie und in welcher personellen Zusammensetzung findet dies statt?“ (Anhang 2)

Das vollständige Anschreiben an Ämter und Behörden findet sich im Anhang. Zehn der zwanzig angeschriebenen Ämter und Behörden haben auf die Anfrage reagiert. Ihre Antworten fließen anonymisiert in den Ergebnisteil ein.

2.5 Fragestellung & Forschungsfragen

Durch die bisherigen Ausführungen ergeben sich folgende Hauptforschungsfrage und anschließend weitere Subforschungsfragen.

Hauptforschungsfrage: Wie erleben altersarme Menschen in Niederösterreich und Wien ihre über die Biografie verteilten Amts- und Behördenkontakte?

Subforschungsfrage 1: Welche Rolle spielen Amts- und Behördenkontakte in von Betroffenen als Non-Take-up beschriebenen Situationen?

Subforschungsfrage 2: Wie gestalten Ämter und Behörden Kontakte mit der Bevölkerung und welche Rolle spielt dabei das Thema Gesprächsführung?

3 Forschungsdesign

Nun werden transparent das untersuchte Forschungsfeld und die gewählten Zugänge zu Interviewpartner*innen sowie die angewendeten Erhebungsverfahren und Analysemethoden dargestellt, um einerseits den vollzogenen Forschungsprozess zu dokumentieren und andererseits eine nachvollziehbare Überleitung zur Ergebnispräsentation zu liefern.

3.1 Forschungsfeld

Armut, Armutsempfinden und demnach auch Altersarmut hängen wie ausgeführt von individuellen Faktoren ab (Richter 2019). Um das Forschungsfeld trotzdem klar zu definieren und Vergleichbarkeit der interviewten Personen zu erreichen, wurde im Bachelorprojekt festgelegt, dass nach Möglichkeit mit Pensionsbezieher*innen gesprochen werden soll, deren Einkommen ungefähr der Höhe der Ausgleichszulage oder der Armutsgefährdungsschwelle entspricht (zur Höhe siehe Kapitel 2.1.1). Es wurde explizit festgehalten, dass als Interviewpartner*innen auch Bezieher*innen einer Erwerbsunfähigkeits-, beziehungsweise Invaliditätspension in Frage kommen, die sich noch nicht in einem hohen Alter befinden. Das ist in der vorliegenden Arbeit der Fall.

Wie erwartet, erwiesen sich im Zuge der geführten Interviews der persönliche Kontakt mit Ämtern und Behörden und wie dort mit ihnen gesprochen wurde, als zentrale Punkte in den Schilderungen der Gesprächspartner*innen. Nach Abschluss der Interviews fiel daher der Entschluss, Fragen zu den Themen Gesprächsführung und Kontaktgestaltung an Ämter und Behörden in Niederösterreich und Wien zu schicken. Damit soll zumindest grob erfasst werden, welchen Stellenwert diese Themen in der jeweiligen Institution haben.

Alle drei Gesprächspartner*innen eint, zu einem bestimmten Zeitpunkt in ihrem jeweiligen Erwerbs- und Gesundheitsverlauf die Aberkennung der Arbeitsfähigkeit erlebt zu haben. Dieser mit einem teilweise langwierigen behördlichen Hin und Her zwischen AMS und PVA verbundene Prozess nimmt in allen Interviews und somit auch in der Ergebnisdarstellung einen zentralen Platz ein.

3.2 Zugang zu Interviewpartner*innen

Um Zugang zu Gesprächspartner*innen zu finden, wurden einerseits das eigene berufliche Netzwerk mit aktiven Verbindungen in die soziale Altenarbeit und andererseits private, ehrenamtliche Bezüge zu niederschweligen Hilfsangeboten genutzt. Die Suche nach Interviewpartner*innen verlief insofern zufriedenstellend, als dass sich drei Gespräche mit Bezieher*innen einer Erwerbsunfähigkeits-, beziehungsweise Invaliditätspension im vergleichbaren Alter ergaben, wie aus Tabelle 2 ersichtlich ist.

Pseudonym	Alter	Geschlecht	Familienstand	Einkommen	Dauer des Interviews
Frau Huber	62	W	Ledig	1.778 Euro	1h 29 Min
Herr Ignaz	60	M	Ledig	1.390 Euro	1h 16 Min
Frau Gruber	65	W	Ledig	1.053,64 Euro	2h 1 Min

Tabelle 2: Demographische Daten der Interviewpartner*innen

Neben den Namen der Interviewpartner*innen wurden auch alle weiteren, in direkten Zitaten auftauchenden Namen anonymisiert.

Über ehrenamtliche Kontakte wurde Kontakt zur ersten Gesprächspartnerin Frau Huber geknüpft. Das Gespräch fand in den Vereinsräumlichkeiten statt. Frau Huber war zum Zeitpunkt des Interviews 62 Jahre alt und Bezieherin einer Invaliditätspension. Im Gespräch berichtete sie, dass sie zusätzlich geringfügig in einer ärztlichen Ordination tätig ist. Ihr Einkommen liegt dadurch an sich über der Armutsgefährdungsschwelle, doch ihre Schilderungen machen deutlich, dass sie über weite Strecken ihres Lebens von Armut betroffen war und die Herausforderungen ihrer aktuellen Lebenssituation sie finanziell weiter stark belasten. So ist sie seit Jahren Mieterin einer in Anbetracht ihrer finanziellen Mittel teuren, aber barrierefreien Wohnung, da „Rollstuhlgefahr immer, immer im Raum“ (Interview Huber², Zeile 180) steht. Die alleinstehende Mutter eines erwachsenen Sohnes nannte während des Interviews eine lang bestehende gesundheitliche Einschränkung, eine traumatische Erfahrung, eine toxische Partnerschaft und ihre soziale Isolation als wesentliche Lebensereignisse, welche zum kontinuierlichen Kontakt mit Ämtern und Behörden und zum Bezug von Sozialleistungen geführt haben.

Über das berufliche Netzwerk ergab sich die Gelegenheit zum Interview mit Herrn Ignaz. Miteinander gesprochen wurde im Tageszentrum, welches Herr Ignaz mehrmals die Woche besucht. Herr Ignaz war beim Interview 60 Jahre alt und laut eigener Aussage mittlerweile in der Frühpension. Davor habe er mehrere Jahre Erwerbsunfähigkeitspension bezogen. Der kreativ und künstlerisch ehemals sehr aktive Laienschauspieler und gelernter Maurer, ist mittlerweile gesundheitlich stark eingeschränkt und blickt auf einen Erwerbsverlauf mit Einkommenslücken und Zeiten nicht sozialversicherter Beschäftigung zurück. Er berichtete von vielen Kontakten mit Ämtern und Behörden, welche er sehr unterschiedlich empfand und bewertete. Herr Ignaz hat das Zitat geäußert, welches zum Titel dieser Arbeit geworden ist: „Das fühlt sich faszinierend bürokratisch an“ (Interview Ignaz, Zeile 456³). Ausgesprochen hat er es als Fazit zu einer Antragssituation, die zum besseren Verständnis hier vollständig wiedergegeben sei:

„Herr Ignaz: [...] jetzt hab ich dann bei der PVA eingereicht wegen einer Kur. Wurde mir zurückgeschickt ‚aufgrund der momentanen gesundheitlichen Situation nicht möglich‘. Das

² In der Folge: (Huber, Z. ...)

³ In der Folge (Ignaz, Z. ...)

heißt, ich kann nicht auf Kur fahren, dass es mir besser geht, weil's mir schlecht geht.
(schmunzelt)

Student: Wie fühlt sich das an?

Herr Ignaz: Das fühlt sich faszinierend bürokratisch an.“ (Ignaz, Z. 452 – 456)

Das dritte Interview fand mit Frau Gruber statt. Frau Gruber war zum Zeitpunkt des Gesprächs 65 Jahre alt und ist Nutzerin des Tagesstruktur-Angebots für Menschen mit Behinderung und/oder psychischen Erkrankungen, bei dem der Autor beschäftigt ist. Da sie in einem ähnlichen Alter und in einer vergleichbaren Lebenssituation wie die beiden anderen Personen ist, wurde vom ursprünglichen Vorhaben abgewichen, nur mit gänzlich unbekannten Personen zu sprechen. Betont sei, dass Frau Gruber nicht direkt vom Autor betreut wird und es lediglich zu sporadischen Kontakten kommt. Sie bezieht ebenfalls eine Invaliditätspension und war im Laufe ihrer Erwerbsbiografie auf den sogenannten ersten, zweiten und dritten Arbeitsmärkten tätig. Ihre Perspektive ist interessant, weil sie in jungen Jahren selbst bei einer Behörde im Schulwesen tätig war. Als Gründe für ihre belastete psychische Verfassung und damit einhergehende Kontakte mit Ämtern und Behörden nennt Frau Gruber das Zusammenkommen privater und beruflicher Stresssituationen als junge Erwachsene.

3.3 Erhebungsmethoden

Bei den Interviews wurde auf ein im Bachelorprojekt erstelltes Dokument zurückgegriffen, welches aus vier Elementen bestand: Narration der Lebensgeschichte, leitfadengestütztes Interview, Beantwortung eines Fragebogens und allfällige Aufklärung zu, respektive gemeinsame Beantragung von Sozialleistungen. Leitfaden und Fragebogen befinden sich im Anhang.

Nach einer kurzen Wiederholung des Forschungsinteresses und der Klärung datenschutztechnischer Fragen wurde in allen drei Gesprächen so früh wie möglich ein Erzählstimulus (Küsters 2019, S. 690) gesetzt, nämlich die Bitte um die Erzählung der Lebensgeschichte. Es gelang dabei in der Rolle als Interviewer nicht, wie im Text von Küsters skizziert, vollständig zu schweigen, doch die Wortmeldungen beschränkten sich auf zum Weitererzählen anregende Interessensbekundungen und Unterstützung bei Wortfindungsstörungen. Nachdem die Befragten ihre Erzählung abgeschlossen hatten, wurde durch „immanentes Nachfragen“ (Küsters 2019, S. 690) möglichst natürlich die Überleitung zum leitfadengestützten Teil gestaltet. Dort, wo es sich anbot, wurden vom Interviewer direkte Verknüpfungen zwischen der Haupterzählung und den Themen des Leitfadens etabliert, auf welche beide Seiten im weiteren Gesprächsverlauf Bezug nehmen konnten.

Bei allen Gesprächen wurde darauf geachtet, im Anschluss an den narrativen Teil über die Lebensgeschichte Elemente von Witzels (2000) Konzept des „problemzentrierten Interviews“ anzuwenden. Als effizient und zum eigenen Gesprächsstil passend haben sich insbesondere die erzählungsgenerierende Strategie der Ad-hoc-Frage und die verständnisgenerierende Strategie der spezifischen Sondierung mittels Zurückspiegelung erwiesen (Witzel, 2000, S. 3f.). Die Gespräche erfolgten in zeitlichem Abstand, was dazwischen den Beginn des offenen

Kodierens ermöglichte (siehe nächstes Unterkapitel) und ganz im Sinne Witzels den „Erkenntnisgewinn sowohl im Erhebungs- als auch im Auswertungsprozess vielmehr als induktiv-deduktives Wechselverhältnis“ (Witzel, 2000, S. 2) förderte und zur wesentlichen Problemzentrierung beitrug, mittels welcher „der Interviewer [...] die Kommunikation immer präziser auf das Forschungsproblem [zuspitzt]“ (Witzel, S. 2). Die nach Witzel ebenfalls relevanten Grundpositionen der Gegenstands- und Prozessorientierung konnten insofern abgedeckt werden, als dass bei allen Studierenden des Bachelorprojekts in allen Interviews auch ein standardisierter Fragebogen zum Einsatz kam. Zur Erfüllung der Forderung, einen „Kommunikationsprozess sensibel und akzeptierend auf die Rekonstruktion von Orientierungen und Handlungen“ (Witzel, S. 2) zu zentrieren, um Vertrauen und Offenheit entstehen zu lassen, standen sozialarbeiterische Werkzeuge der Gesprächsführung zur Verfügung. Dass sich das problemzentrierte Interview wie Witzel schreibt, „weitgehend an das theoriegenerierende Verfahren der Grounded Theory [anlehnt]“ (Witzel, S. 1), war ein weiterer Grund für die Wahl dieser Erhebungsmethode.

3.4 Analysemethoden

Es wird nun die Wahl für die Grounded Theory als Analysemethode begründet und ein Einblick in ihre Anwendung gegeben.

3.4.1 Gewählte Analysemethode: Grounded Theory nach Strauss & Corbin

Für die konkrete Anwendung der Grounded Theory wird auf Strauss und Corbin 1996 zurückgegriffen. Der im Original bereits 1990 erschienene Text stellt zwar naturgemäß nicht die aktuellen Entwicklungen im Diskurs über die Grounded Theory dar, präsentiert aber durch seine stark handlungsanleitende Form eine korrekte Anwendung der in den 1990ern bereits vollständig ausformulierten Hauptaspekte der Grounded Theory.

Strauss und Corbin selbst bezeichnen die Grounded Theory als „Methodologie, eine besondere Art oder ein Stil, über die soziale Wirklichkeit nachzudenken und sie zu erforschen“ (Strauss & Corbin, 1996, S. X). Von Fundamentaler Bedeutung ist dabei, dass am Anfang nicht eine Theorie steht, die methodisch abgesichert bewiesen werden soll, sondern lediglich ein Phänomen. Es soll laut Strauss und Corbin induktiv aus der Untersuchung des Phänomens eine gegenstandsverankerte Theorie entwickelt werden. Aus Sicht der Autor*innen gelingt dies, wenn eine wechselseitige Beziehung zwischen Theorie, Datensammlung und Analyse besteht.

In der Grounded Theory kommen bei der Analyse Prozesse zur Anwendung, in denen „die Daten aufgebrochen, konzeptualisiert und auf neue Art zusammengesetzt werden“ (Strauss & Corbin, 1996, S. 39). Diese Prozesse lassen sich in unterschiedliche Kodier-Typen einteilen: offenes Kodieren, axiales Kodieren und selektives Kodieren. Allen Kodier-Typen ist gemein, dass man sich ihnen mit den gleichen zwei analytischen Verfahren nähert, nämlich dem Anstellen von Vergleichen und dem Stellen von Fragen. Wichtig ist dabei, sich nicht nur mit

einem Fall auseinanderzusetzen, weil sich daraus vermutlich kaum allgemeingültige Aussagen ableiten lassen, sondern vergleichend vorzugehen. Als „komparative Methode“ (Strübing, 2019, S. 531) geht es bei der Grounded Theory nämlich darum, unterschiedliche Fälle so lange mit ähnlichen Fragen zu bearbeiten, bis sich Theoretische Sättigung einstellt, das Phänomen also umfassend erfasst und nichts übersehen wurde. Theoretische Sättigung soll dabei in Bezug auf möglichst viele Phänomene hergestellt werden, um im Sinne der Erfinder*innen das Ziel einer „gegenstandsverankerten Theorie“ (Strauss & Corbin, 1996, S. 7) zu erreichen.

Die Wahl der Grounded Theory als Analysemethode wird durch ein weiteres Argument begründet. Wie bereits ausführlich beschrieben geht die Grounded Theory „handlungs- und interaktionsorientiert“ (Strauss & Corbin, 1996, S. 83) vor und die Autor*innen halten fest, dass es

„immer [...] Handlung und Interaktion [gibt], die auf ein Phänomen gerichtet ist, auf den Umgang mit ihm und seine Bewältigung, die Ausführung oder die Reaktion darauf, wobei das Phänomen immer in einem Kontext oder unter einem spezifischen Satz von Bedingungen auftritt.“ (Strauss & Corbin, 1996, S. 83)

Es erscheint zunächst also kaum erwähnenswert, weil so offensichtlich, dass im Forschungsprozess nach zweckgerichteten und zielorientierten Handlungen und Interaktionen gefragt wird und diese untersucht werden. Dies leitet für Strauss und Corbin aber zur Bemerkung über, dass es „genauso bedeutsam [ist], nach ausbleibender Handlung/Interaktion zu suchen [...]. Mit anderen Worten, wenn jemand in einer Situation etwas tun sollte oder es gewöhnlich tun würde, es aber nicht tut, dann müssen wir fragen: warum?“ (Strauss & Corbin, 1996, S. 83). Die Frage nach diesem ‚Warum?‘ ist für das Thema Non-Take-up von entscheidender Bedeutung und begleitet alle Schritte im Forschungsprozess der vorliegenden Arbeit.

3.4.2 Vorgehen: offenes, axiales und selektives Kodieren

Um die Methodendarstellung abzuschließen, sollen die drei Kodier-Typen im Analyseprozess nach Grounded Theory erläutert werden: das offene, das axiale und das selektive Kodieren.

- Offenes Kodieren: das ausgehobene Datenmaterial wird gesichtet und einzelne Wörter, Phrasen, Ideen oder Muster, die wiederholt auftreten, werden als Konzept festgehalten. Als Konzepte beschreiben Strauss und Corbin „Bezeichnungen oder Etiketten, die einzelnen Ereignissen, Vorkommnissen oder anderen Beispielen für Phänomene zugeordnet werden können“ (Strauss & Corbin, 1996, S. 43). Einzelne Textstellen können dabei Teil mehrerer Konzepte sein. Zur Sortierung werden die Konzepte in Kategorien gruppiert. Dies geschieht so, dass Konzepte verglichen werden und sofern sie sich auf ein ähnliches Phänomen beziehen, zu einer Kategorie zusammengefasst werden können – für Strauss & Corbin entsteht ein „Konzept höherer Ordnung“, ein „abstrakteres Konzept, genannt Kategorie“ (Strauss & Corbin, 1996, S. 43).

- Axiales Kodieren: die Konzepten sind in bereits Kategorien verdichtet und nun werden die Kategorien in verschiedenen Zusammenhangsebenen zueinander gruppiert. Zum Einsatz kommt dabei das Kodier-Paradigma, das „aus Bedingungen, Kontext, Handlungs- und interaktionalen Strategien und Konsequenzen besteht“ (Strauss & Corbin, 1996, S. 43 75).
- Selektives Kodieren: Der für die Theoriegenerierung entscheidende Schritt durch das Auswählen der „Kernkategorie, des systematischen In-Beziehung-Setzens der Kernkategorie mit anderen Kategorien, der Validierung dieser Beziehungen und des Auffüllens von Kategorien, die einer weiteren Verfeinerung und Entwicklung bedürfen“ (Strauss & Corbin, 1996, S. 94). Es geht darum zu vermitteln, wie das untersuchte Phänomen aus der Analyse des Datenmaterials heraus verstanden wird.

4 Ergebnisdarstellung

Nun werden die Ergebnisse der eigenen Interviews vorgestellt und in Zusammenhang zur erhobenen Literatur gesetzt. Der Aufbau der Unterkapitel ist dabei ähnlich gestaltet: in den Interviews wiederkehrende Themen werden beschrieben und die Sicht der Interviewten findet in Form direkter Zitate Eingang. In einem weiteren Schritt können Verbindungen, Bestätigungen oder Widersprüche zum Forschungsstand benannt werden.

Zunächst wird das Empfinden der aktuellen Lebenssituation unter Altersarmut thematisiert (Kapitel 4.1). Es folgen in Kapitel 4.2 die Beschreibung eines von allen Interviewten wahrgenommenen Unbehagens und in Kapitel 4.3 die Schilderungen eines widersprüchlich erlebten Paradoxons. Anhand einer konkreten Situation wird in Kapitel 4.4 die Bedeutung des persönlichen Gesprächs für das Erleben von Amts- und Behördenkontakten deutlich gemacht. Es wird dann eine Übersicht aller im Rahmen der Interviews erfassten Amts- und Behördenkontakte präsentiert und deren Bezüge zum Thema Non-Take-up erörtert (Kapitel 4.5). Abschließend wird ein Blick auf die Behördensicht geworfen (Kapitel 4.6).

4.1 Altersarm leben

Allen drei interviewten Personen ist ihre angespannte finanzielle Situation bewusst. Frau Huber wählt dazu einmal den Begriff Armut oder umschreibt die Situation dadurch, was sie sich leisten kann und was nicht. Wie erwähnt, verfügt sie durch ihre geringfügige Beschäftigung über Mittel, die über der Armutsgefährdungsschwelle liegen. Da sie jedoch unbedingt ihre barrierefreie Wiener Mietwohnung halten möchte, ist sie mit hohen Kosten konfrontiert. Ihr Dilemma beschreibt sie so:

„[...] die Miete, das mir wirklich schlaflose Nächte bereitet hat und auch bereitet, weil, wenn ich eben nicht mehr arbeiten gehen kann, dann kann ich mir ja nicht einmal mehr die Wohnung leisten oder ich leiste mir die Wohnung, aber dafür kann ich nichts mehr ... essen? Keine Ahnung.“ (Huber, Z. 504 – 507)

Frau Huber schildert, wie sie jeden Tag versucht, sich finanziell möglichst einzuschränken und nur notwendigste Ausgaben zu tätigen.

„Also ich kauf nicht so viel ein, und an Gewand oder sowas schon lange nicht, weil ich ja eh minimieren muss und will. Und ansonsten, ja natürlich. Ich mein, bei mir ist einiges kaputt, der Geschirrspüler, da müsste ich was machen lassen, die Kaffeemaschine jetzt, habe ich reparieren lassen, ist aber auch ganz schön teuer, trotz halbem Preis. Musik kann ich schlecht hören, weil das auch hin ist.“ (Huber, Z. 583 – 587)

Auf Frau Huber lastet, dass sie ihrem mittlerweile erwachsenen Sohn in seiner Jugend nicht mehr bieten konnte, was er ihr auch vermittelt:

„Er macht mir ziemliche Vorwürfe, dass ich ihn in die Welt gesetzt hab mit diesen Voraussetzungen. Ja, ich weiß auch nicht. Es geht ihm psychisch sehr schlecht, er hat sehr gelitten in der Schulzeit, dass bei uns die Armut herrschte und er dadurch auch ziemlich gemobbt wurde, ja.“ (Huber, Z. 235 – 238)

Frau Huber kümmert sich von Wien aus um ihre pflegebedürftige Mutter, die in Niederösterreich lebt. Obwohl eine 24-Stunden-Betreuung vor Ort ist, verbringt sie, häufig spontan, viel Zeit in ihrem Heimatort. Dies geht zu Lasten ihres sozialen Umfelds:

„[...] wo ich nur sporadisch dabei sein kann, weil ich immer wieder, wenn es der Mama schlechter geht, dann sofort wieder zu ihr fahre. Und also, richtig planen oder kontinuierlich wo dabei sein, gibt's nicht. Wie denn?“ (Huber, Z. 279 – 280)

Aufgrund seiner gesundheitlichen Einschränkungen lebt auch der Wiener Herr Ignaz zunehmend isoliert. Er ist für Wege außerhalb seiner Mietwohnung auf einen Fahrtendienst oder ein Taxi angewiesen: Herr Ignaz beschreibt sich selbst als altersarm.

„[...] ich kann keine großen Sprünge machen, jo, also da ein Urlaub in der Karibik is ned drinnen. Aber ich überlebe. Ich bin, ich bin zwar schon in dem Bereich Altersarmut, dass ich vorkalkulieren muss, jo.“ (Ignaz, Z. 527 – 529)

Dem gelernten Maurer, der beim Bau der Wiener U-Bahn Linie 1 einen schweren Unfall erlitt, daraufhin umgeschult wurde und in der Folge unterschiedlichsten Tätigkeiten nachging, erscheint klar, worin die Gründe für seine aktuelle finanzielle Situation liegen:

„I hob pfuscht wie ein Trottel, und so weiter. Und das ist auch das, was mir jetzt eigentlich fehlt, dadurch dass ich arbeitsunfähig bin. Das war das Geld, dass ich gehabt hab zum leben, jo. Das Geld, was ich vom AMS gekriegt hab, war meistens das Geld für Gas, Strom, Wohnung, Fernseh

und, und, und, jo. Ich bin jetzt momentan in einer Situation, wo ich sage, das Leiberl ist jetzt schon vier Jahre alt. Ich kann mir momentan kein Gwand leisten.“ (Ignaz, Z. 368 – 372)

Frau Gruber stammt aus Niederösterreich und hat dort als junge Erwachsene in einer Schulbehörde gearbeitet. Unter anderem aufgrund beruflicher Misserfolge übersiedelte sie nach Wien, wo sie auch für eine Versicherung tätig war. Aufgrund ihrer psychischen Verfassung war ein Verbleiben am 1. Arbeitsmarkt nicht mehr möglich, woraufhin viele Jahre auf einer von Frau Gruber als „geschützter Posten“ (Interview Gruber, Zeile 195⁴) bezeichneten Teilzeitstelle in einer kirchlichen Verwaltung folgten. Durch Unterstützung ihres familiären Umfelds war es Frau Gruber möglich, eine Eigentumswohnung zu erwerben. Solange diese noch nicht abbezahlt war, haben sie jahrelang Existenzängste begleitet. Die mittlerweile geregelten Wohnverhältnisse stellen für Frau Gruber eine große Erleichterung dar. Sie ist Bezieherin einer Ausgleichszulage und wird in finanziellen Belangen von einer Erwachsenenvertretung unterstützt. Die auslösende Situation für die Anregung der Vertretung entstand während ihrer Zeit in der kirchlichen Verwaltung:

"[...] habe ich den Haushalt schlecht geschaut und habe das Geld ausgegeben aus Depression. Ich habe damals besser verdient als da. Also es ist über das Konto gegangen, aber ich habe dann sinnlos oft, weil ich aus Depression, habe ich mir oft was gekauft und habe den Haushalt auch zeitweilig nicht so geschafft." (Gruber, Z. 223 - 226)

Frau Gruber hat mit ihrer Erwachsenenvertretung vereinbart, dass ihr für den aktuellen Lebensbedarf 160,- Euro in der Woche zur Verfügung stehen und größere Anschaffungen gemeinsam besprochen werden. Zum Zeitpunkt des Interviews stand im Raum, dass Frau Gruber künftig das Geld für den Lebensbedarf eines ganzen Monats erhält und selbst einteilt.

Wie die anderen beiden Interviewten auch, orientiert sie sich beim Einkaufen an Dauertiefpreisen und Sonderaktionen. "[...] ich versuche halt sehr zu überlegen, ob ich wohin gehe, Kaffee oder ob ich zu Hause Kaffee trinke oder ob ich, mit dem Kochen auch, wenn ich zu Hause zum Wochenende koche, schaue ich auch immer, dass ich natürlich S-Budget und solche Sachen. Ich merk schon, dass es teuer wird, [...]" (Gruber, Z. 1275 – 1277), meint sie in Bezug auf die Teuerung.

4.2 Amtshäuser: von Respekt bis Unbehagen

"Also jetzt habe ich es nicht mehr so starr, aber so bei, wenn steht ‚Amtshaus für das, das oder das, das‘ habe ich immer noch einen gewissen Respekt und, und denke ich mir, hoffentlich bin ich eh gut frisiert“ (Gruber, Z. 1470 - 1472), formuliert Frau Gruber mit einem lebensweltlichen Beispiel, was ein bevorstehender Amts- oder Behördenkontakt auslösen kann. Auch Frau Huber und Herr Ignaz beschreiben ein über der Kontaktsituation liegendes Gefühl, welches von Respekt bis Unbehagen in Bezug auf staatliche Institutionen reicht. Frau Huber:

⁴ In der Folge: (Gruber, Z. ...)

„Also da hat es auch nicht, wie heißt es jetzt Arbeitsmarktservice oder so, damals war es wirklich noch das Amt, und das hat man auch, irgendwie hab ich das gespürt. Das war selbst bei der Anmeldung eher unhöflich und unfreundlich, ja.“ (Huber, Z. 305 - 308)

Herr Ignaz benutzt eine Redewendung, um auszudrücken, was er bei seinem ersten Amtskontakt nach Lehrabschluss empfunden hat: „Und da war eben, da hat man eben diese Bürokratie gemerkt, also gesehen das erste Mal, dieses ‚I sitz am längeren Hebel‘“ (Ignaz, Z. 343 – 344).

Wenn Menschen die oben beschriebenen Gefühle bereits beim Betreten eines Amts- oder Behördengebäudes oder beim ersten Kontakt durchleben, erscheint nachvollziehbar, was Bähr zu beschreiben versucht (siehe Kapitel 2.4.1). In der Kontaktzone zwischen Betroffenen und öffentlich Bediensteten hat auch der Staat selbst eine Präsenz, nach der sich beide physisch anwesenden Personen ausrichten.

Zusätzlich schildert insbesondere Frau Huber eine Wahrnehmung, dass bei Amts- und Behördenkontakten auch von ihr ein bestimmtes Verhalten erwartet wird. „Mag, mag vielleicht auch möglich sein durch die Erziehung, weil es immer geheißen hat ‚verhalte dich immer ruhig, mach ja keinen Aufstand. Sei ja brav‘“ (Huber, Z. 351 - 352), schlägt sie eine Brücke zu Prägungen aus der Kindheit, die teilweise weiter Bestand haben und bedeutende Lebensentscheidungen nach sich gezogen haben:

"[...] das war so, also irgendwie so eingetrichtert in mir und lebt zum Teil manchmal jetzt sogar noch, obwohl, obwohl ich eben aber damals aus diesem Grund auch weggegangen bin aus meinem Heimatort. Weil ich das einfach nicht akzeptieren wollte, dass man immer kuschen soll, und obrigkeitlich und ruhig." (Huber, Z. 356 - 359)

Nach bisherigem Stand der Auswertung kann schlüssig behauptet werden, dass Betroffene, respektiv potenzielle Leistungsbeziehende nicht unvoreingenommen in der Kontaktzone erscheinen und eine Vorstellung davon haben, was von ihnen erwartet wird. Vor allem aber scheinen sie selbst Vorahnungen zu hegen, was ihnen beim Kontakt begegnen und widerfahren wird. Es drängt sich nach der Analyse der Daten der sehr bildhafte Eindruck auf, als würde vor dem Amtsgebäude Weber mit seinen Postulaten im Arm die Menschen empfangen und ihnen klar machen, dass sie sich nun in seiner Welt befänden. Mit deren Vorahnungen und ihren späteren Einschätzungen nach tatsächlich absolvieren Amts- und Behördenkontakten beschäftigt sich das nächste Kapitel.

4.3 Ein teilweise bestätigtes Paradoxon

Die oben beschriebenen, vermittelten Haltungen scheinen einer der Gründe dafür zu sein, dass es zum von Strüngmann beschriebenen Paradoxon kommt (siehe Kapitel 2.3), sofern der eigene Amts- und Behördenkontakt als positiv bewertet wird. Gemeint ist, dass grundsätzlich Abneigung und Skepsis gegenüber staatlichen Institutionen vorherrschen,

konkrete persönliche Kontakte aber als gelungen empfunden werden. Frau Gruber nennt mehrere Situationen, in denen sie vor ihren Kontakten zunächst unsicher, nervös oder sogar ängstlich war und in denen sie dann aber von der Freundlichkeit der öffentlich Bediensteten positiv überrascht war (Gruber, Z. 606 – 612, 1472 – 1486, 1508-1514).

Frau Huber streicht bei der Bewertung ihrer Amts- und Behördenkontakte mehrfach hervor, dass diese sich im Lauf ihres Lebens verändert haben und erweitert damit die Perspektive um die zeitliche Dimension. „Damals war das wirklich alles ziemlich, ich weiß nicht, ich könnte es vielleicht vergleichen, auch mit Krankenhausaufenthalt, wo das früher alles so unpersönlich, steril und emotionslos erledigt wurde“ (Huber, Z. 340 – 342), beschreibt sie Situationen, die sie als junge Erwachsene erlebt hat. Als heute angenehmer im konkreten Vergleich zu früher nennt sie Kontakte mit dem Finanzamt (Huber, Z. 339), Krankenhaus (Huber, Z. 343), Rathaus (Huber, Z. 530) und der Krankenkassa (Huber, Z. 530) und meint „im Großen und Ganzen ist es jetzt alles schon ein bisschen zumindest dem Anschein nach freundlicher“ (Huber, Z. 345-346). Frau Huber erinnert sich an eine Situation beim AMS, in der sie angenehm überrascht war und darüber hinaus bevorzugt behandelt wurde:

„Wobei, einmal hatte ich eine, eine liebe Betreuerin, das weiß ich noch. Die hat das in der Schublade, eine Stelle beim ORF, vom ORF, rausgezogen, die dürfte sie sich für spezielle Sympathieträgerinnen aufgehoben gehabt haben. Und da hab ich mich dann auch beworben.“ (Huber, Z. 317 - 319)

Nutzen öffentlich Bedienstete ihre Entscheidungsspielräume im Sinne der Betroffenen und bewegen sich auf sie zu (Tummers et al. 2015), wird dies wenig überraschend als äußerst positiv bewertet. Die beschriebene Situation lässt sich auch dahingehend interpretieren, als dass die ‚liebe Betreuerin‘ Frau Huber einerseits Verdientheit im Sinne von Dietrich und Schnapp (2023) attestiert, andererseits durch das ‚Aufheben‘ der Stelle ‚in der Schublade‘ womöglich ihren Entscheidungsspielraum wie von Thunman (2016) beschrieben überstrapaziert (zu Tummers et al., Dietrich & Schnapp und Thunman siehe Kapitel 2.4.1). Diese beschriebene Situation kommt in allen Interviews übrigens der von Bähr (2023) beschriebenen Selbstkoordination am nächsten (S. 179).

Herr Ignaz äußert sich in Bezug auf Strüngmanns Paradoxon unterschiedlich je nach Institution. Durch seine eigenen Erfahrungen und die Erzählungen aus seinem Umfeld sieht er in jedem Kontakt mit dem AMS seine skeptische und grundsätzlich ablehnende Haltung bestätigt (Ignaz, Z. 340-362, 458-464, 552-555, 560-561). Er unterstellt den AMS-Beschäftigten außerdem, eine von van Oorschot als take it or leave it‘ beschriebene Haltung (van Oorschot, 1994, S. 319) an den Tag zu legen: „AMS schickt den Brief und ist von ihrer Situation aus, sagen wir mal so, so weit drins, dass die sagen ‚du musst kapieren, was da drin steht, jo, ansonsten ist mir das wurscht‘“ (Ignaz, Z. 553-555).

Mit Blick auf die PVA äußert er sich von außen betrachtet widersprüchlich. Während er einerseits vom persönlichen Umgang seiner Beraterin und ihren Erläuterungen begeistert ist, bringt er fast im gleichen Atemzug zum Ausdruck, dass ihm wichtige Informationen zu existenziell wesentlichen Leistungen gefehlt haben. Diese hat er erst Jahre später durch die

Sozialarbeit seines Tageszentrums bekommen, die ihn dann auch beim Leistungsbezug unterstützt hat. Zur Verdeutlichung das ganze Zitat in voller Länge:

„Die PVA war zuvorkommend und in einer Hinsicht sogar rücksichtsvoll. Ich muss sagen, ganz ehrlich, die Dame, die was, eben wegen der Pension und so weiter, die hat mich richtig aufgeklärt. Die hat gesagt, was alles auf mich zukommt, die hat mir genau erklärt, was ich machen muss. Was mir keiner erklärt hat, das is komisch, das hab ich erst da erfahren [gemeint ist das Tageszentrum], durch die Sozialarbeiterin, durch die Karin. Ich war da schon, als Kunde eben, und hab bis zu diesem Zeitpunkt keine Ausgleichszulage gehabt, (lange Pause) keine, ah wie heißt das schnell, wenn man, wenn man, Pflegestufe gehabt, jo. (Ignaz, Z. 469 - 475)

Herrn Ignaz scheint nicht bewusst zu sein, dass die Zurverfügungstellung der Informationen zu Ausgleichszulage und Pflegegeld durchaus im Aufgabenbereich der PVA-Beraterin gelegen hätte. Dementsprechend positiv bleibt sein Eindruck von der PVA, die er an mehreren Stellen im Gespräch lobend erwähnt (Ignaz, Z. 537-538, 555-558, 560). Dem Anschein nach dürfte für ihn bei diesen Kontakten der von Neuenschwander et al. (2012) beschriebene Wunsch nach Beratung, in diesem Fall unabhängig von der Qualität, so groß gewesen sein, dass sein Interesse nach konkreten Geldleistungen in den Hintergrund gerückt ist (S. 111).

Wie entscheidend für das Erleben von Amts- und Behördenkontakten das persönliche Aufeinandertreffen ist, zeigt sich auch anhand der von allen drei Interviewten ausführlich beschriebenen Begutachtung durch die PVA im Rahmen der Feststellung der Arbeitsunfähigkeit. Diesem Kontakt widmet sich das nächste Kapitel.

4.4 Begutachtungen: Entscheidungen im Minutentakt

Alle drei Interviewten haben aufgrund langjähriger gesundheitlicher Einschränkungen einen Prozess durchlebt, der von der Arbeitsfähigkeit und der Beschäftigung am 1. Arbeitsmarkt in die (zunächst befristete) Arbeitsunfähigkeit und den Bezug von Leistungen der Pensionsversicherung vor dem Erreichen des gesetzlichen Pensionsalters geführt hat. Dabei stellen in der Rückschau besonders die Momente der Begutachtung der Arbeitsfähigkeit durch die PVA für alle Gesprächspartner*innen markante Lebensereignisse dar. Frau Huber über ihren langen Weg:

„Und da hat mich das Arbeitsamt wieder zur PVA geschickt. Und, also das Arbeitsamt hat gesagt, ich soll um eine Pension ansuchen, ja. Aber das ging da ja schon Jahre hin und her zwischen Krankenstand und Arbeitsamt, Krankenstand, Arbeitsamt.“ (Huber, Z. 378 - 381)

Nachdem Frau Huber eine befristete Arbeitsunfähigkeit beschieden wurde, folgten Jahre der regelmäßigen Überprüfung: „Und ja, eben hin und her, hin und her. Zig Untersuchungen bei der PVA, beim AMS, bei diesem zuständigen Begutachter. Da war, der eine war mal, also anfänglich waren sie sehr ungehalten“ (Huber, Z. 391-393). Frau Gruber hat ähnliche Erfahrungen gemacht und erzählt von einem regelmäßigen Ärgernis:

„Und was mich oft geärgert hat, dass die oft den vom Facharzt, der mich regelmäßig, dass die das nicht angeschaut haben, den Befund, sondern sie haben mir einfach Fragen gestellt. Und die mussten dann in zehn Minuten, Viertelstunde beurteilen, ob das verlängert wird, die Pension.“ (Gruber, Z. 820-823)

Dass sich die begutachtenden Ärzt*innen kaum mit den zur Verfügung stehenden Befunden auseinandersetzen und ihre Entscheidungen, von deren Ausgang teilweise die Lebensgrundlage der Betroffenen abhängt, in lediglich ein paar Minuten treffen, führt bei allen Interviewten zu Irritationen. Dazu Frau Huber:

„Das war dort wirklich eine, eine Abspeisung sondergleichen. Da waren nicht einmal, nicht einmal Begutachtungen der Gutachten vom Krankenhaus, von diesem Arzt, von diesem Arzt und diesem Arzt. Ahh, das war eine Fünf-Minuten-Geschichte, die entschieden haben darüber, ob ich behindert bin oder nicht. Und die Behinderung war wiederum eine Notwendigkeit für die Invaliditätspension.“ (Huber, Z. 399-403)

Frau Huber erklärt sich das beschriebene Hin und Her letztlich auch als Konflikt zwischen den Institutionen darüber, wer die für die Sicherung ihrer Existenz notwendigen Maßnahmen übernimmt:

„Also es war eine hin und her Schickerei, wobei damals ich das so empfunden hab: das Arbeitsamt, klar. Da geht es um Kosten, ja. Das Arbeitsamt will die Kosten abschieben, auf das, auf die PVA und die PVA will's auch abschieben auf ‚Nein‘, nicht wahr? Also die haben mich da hin und her gejongliert wegen des Geldes, weil warum sollte es sonst so unhöflich sein?“ (Huber, Z. 403-407)

Ihrem Verständnis zufolge ist die wahrgenommene Unfreundlichkeit Ausdruck einer „mangelhaften Zusammenarbeit“ (van Oorschoot, 1994, S. 55) zwischen zwei Institutionen. Dass von Frau Huber beschriebene Gefühl des Ausgeliefertseins wird auch im nächsten Kapitel Thema sein, wenn es um Non-Take-up gehen wird. Zuvor berichtet noch Herr Ignaz von seiner Erfahrung des Übergangs vom AMS zur PVA:

„[...] war es dann irgendwann einmal so weit, dass das Arbeitsmarktservice, beziehungsweise das AMS gemeint hat, ich bin aufgrund meiner Krankheit und meiner körperlichen Situation nicht vermittelbar. Und wurde vom AMS ausgesteuert. Das heißt, wenn du vom AMS ausgesteuert wirst, kriegst du nichts, nicht einmal Sozialhilfe. Das heißt, ich musste, mit den ganzen Zetteln vom AMS, auf die PVA. Dorten einen Antrag stellen auf Invaliditätspension. Das heißt, ich war circa dreieinhalb Monate ohne Geld, null, nada.“ (Ignaz, Z. 388-395)

In Anlehnung an seine obigen Schilderungen zu Ausgleichszulage und Pflegegeld stellt sich erneut die Frage, inwiefern Herrn Ignaz' Zeit ohne Leistungsbezug unvermeidbar war, primären Non-Take-up seinerseits im klassischen Sinn darstellt oder ob durch unzulängliche Beratungsleistung ‚non-provision‘ (also Nichtversorgung) nach dem Verständnis von Janssens und van Mechelen (2022) vorliegt (siehe Kapitel 2.1.2).

4.5 Ein Rezept und die Zutaten für Non-Take-up

Bevor eine Übersicht aller im Rahmen der Interviews erfassten Amts- und Behördenkontakte präsentiert und deren Bezüge zum Thema Non-Take-up erörtert wird, antwortet Herr Ignaz auf die Frage, ob er Leistungen nicht in Anspruch genommen hat:

"Ich bin um Leistungen umgefallen, aber aus eigener Schuld. [...] Des, des, des, des, des, des war meine eigene Schuld, weil ich hätt' mich ja erkundigen können. Man muss, man muss sich erkundigen, um zu wissen, was man braucht. Ich kann nicht sagen 'ich mache jetzt einen Kuchen', stell mich hin und weiß nicht, was ich brauch. Muss mich erkundigen, was brauch ich alles für einen Kuchen? [...] Wenn man das nicht weiß, kann ich keinen Kuchen machen. Und so wars bei mir, jo. Ich habs bei anderen gewusst, aber ich hab nicht gewusst, was ist eine Ausgleichszulage, jo." (Ignaz, Z. 498-506)

Im Zusammenhang mit Non-Take-up kommt unter anderem dem Informationsstand eine entscheidende Rolle zu. Herr Ignaz sucht die Schuld für den Nichtbezug der Ausgleichszulage zwar bei sich selbst, doch ein Henne-Ei-Problem bleibt bestehen. Wie soll er sich nach Dingen erkundigen, von denen er nicht weiß, dass es sie gibt? Van Oorscot (1994) nennt diese Situation eine grundsätzliche Unkenntnis bei den Betroffenen über die Möglichkeit des Leistungsbezuges (S. 55).

Zur Beantwortung der Hauptforschungsfrage nach dem Erleben von Amts- und Behördenkontakten durch Betroffene und der Subforschungsfrage 1 zur Rolle von Amts- und Behördenkontakten in von Betroffenen als Non-Take-up beschriebenen Situationen, werden die notwendigen Auswertungen nun abgeschlossen. Dazu wurde eine tabellarische Übersicht nach den Kategorisierungen von van Oorscot (1994) und Lucas et al. (2021) entworfen (siehe Kapitel 2.3). Dabei können einzelne in den Interviews geschilderte Kontaktmomente anhand der Zeilenzahlen im Transkript sowohl den acht Faktoren zugeordnet werden, die auf der Verwaltungsebene die Wahrscheinlichkeit von Non-Take-up erhöhen, als auch den sieben Faktoren, die dies auf individueller Ebene bewirken. Da sich diese 15 Faktoren hervorragend in die von Lucas et al. (2021) vorgeschlagenen vier Gruppen Informationsmangel, soziale & psychologische Faktoren, Administrative Anforderungen und Kosten-Nutzen-Abwägung unterteilen lassen, wurde die Tabelle erweitert. Schlussendlich ergibt sich, die als Tabelle 3 nachvollziehbare Darstellung des Erlebens von Amts- und Behördenkontakten mit spezifischem Fokus auf Non-Take-up befördernde Faktoren. Sie stellen, um obiges Bild von Herrn Ignaz zu übernehmen, mögliche Zutaten für Non-Take-up dar.

Zu betonen ist, dass nicht jeder Eintrag tatsächlich Non-Take-up darstellt, sondern auch Momente des Erlebens von Amts- und Behördenkontakten erfasst werden, in welchen es zu Non-Take-up hätte kommen können. Lediglich bei den fett markierten Zeilenangaben handelt es sich um als Non-Take-up beschriebene Situationen.

Tabelle 3

INFORMATIONSMANGEL			SOZIALE & PSYCHOLOGISCHE FAKTOREN		ADMINISTRATIVE ANFORDERUNGEN		KOSTEN-NUTZEN-ABWÄGUNG	
Faktoren, die auf der Verwaltungsebene die Wahrscheinlichkeit von Non-Take-up erhöhen	Die Qualität der Entscheidungen ist schlecht (z. B. aufgrund mangelnder Unterlagen)		Behandlung von Anfragen wird als erniedrigend erlebt / Service- und Misstrauenskontrollfunktion sind kombiniert / Die Kommunikation mit den Antragstellenden ist schlecht		Die Antragsformulare sind kompliziert / Die technisch-administrativen Prozeduren sind von mangelhafter Qualität / Die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen ist mangelhaft / Die (rechtlichen) Normen beziehungsweise die Anspruchsvoraussetzungen werden von der Verwaltung fehlerhaft ausgelegt			
	Huber:	Ignaz:	Huber: 305-309, 313-316, 339-344, 399-403, 464-477 , 499-503 , 532-534,	Ignaz: 342-349, 356-357, 471- 477 , 486-489, 538-546, 552-562,	Huber: 378-381, 391-394, 404-408,	Ignaz: 452-458 , 147, 812-813, 839-844,	Huber:	Gruber:
Faktoren, die auf der individuellen Ebene die Wahrscheinlichkeit von Non-Take-up erhöhen	Grundsätzliche Unkenntnis bei den Betroffenen über die Möglichkeit des Leistungsbezuges / Ungenügende Kenntnisse oder falsche Interpretation der Antragskriterien		Angst vor einer Stigmatisierung und vor Demütigungen / Ablehnende Einstellung gegenüber der Abhängigkeit von der Gesellschaft		Ungenügende Kenntnis administrativer Prozeduren und Unkenntnis des angemessenen Vorgehens zum Leistungsbezug		Wahrnehmung, dass die Antragstellung den Aufwand nicht rechtfertigt (Kosten-Nutzen-Überlegungen)	
	Huber: 486-488 , 489-492, 743-747 , 773-776 ,	Ignaz: 498-512 , 692-696 , 719-720 ,	Huber: 350-352, 356-359, 444-445 , 661-666 ,	Ignaz: 226-234, 1458, 1465, 1470-1472, 1531	Huber: 634, 636-639, 673-677 ,	Ignaz: 392-395 , 423-427 , 431-434 ,	Huber: 515-518 ,	Gruber: 665-672 , 673-678 , 683-689 , 697-699 ,
LEGENDE: Fett markierte Zahlen = Non-Take-up								
Nicht exakt einzuordnen: Huber 82-85, 415-440 / Ignaz 458-464 / Gruber 1197-1199								

Tabelle 3: Eigene Auswertung Erleben & Faktoren Non-Take-up nach van Oorschot (1994) und Lucas et al. (2021)

Aus der Analyse der in Tabelle 3 erfassten Situationen, lässt sich zur Beantwortung der Hauptforschungsfrage schließen, dass altersarme Betroffene in Niederösterreich und Wien mit einer skeptischen Erwartungshaltung in Amts- und Behördenkontakte gehen. Sie erleben diese zu einem maßgeblichen Teil als unbehaglich bis erniedrigend, respektive die Kommunikation der öffentlich Bediensteten zumindest als unzureichend, was in Summe allerdings nicht zwingend zu Non-Take-up führt. Dieses Ergebnis scheint im direkten Zusammenhang mit der von Strüngmann (2020) erfassten Monopolstellung der Verwaltung und dem damit in Verbindung gebrachten Grad der Abhängigkeit zu stehen (S. 209) und darüber hinaus ihre Beobachtung zu bestätigen, dass die „persönliche Betroffenheit besonders bei der Beantragung von Arbeitslosengeldleistungen“ (Strüngmann, 2020, S. 209) vorkommt. Dies ergibt sich daraus, dass in den Interviews besonders häufig Kontakte mit dem AMS geschildert wurden.

Als Antwort auf Subforschungsfrage 1 lässt sich zumindest aus den Schilderungen von Frau Huber sehr wohl erkennen, dass unangemessener persönlicher Umgang und veränderte, administrative Anforderungen zu einer andauernden Irritation auf Betroffenenseite führen können, welche Non-Take-up zur Folge hat. Zur Verdeutlichung ein letzter, längerer Interviewausschnitt, es geht dabei um den Behindertenpass:

„Frau Huber (H): Ich bin aber zurückgestuft worden. Ich bin zurückgestuft worden, weil die, hat mir die Dame noch bei der Anmeldung gesagt ‚bitte passen Sie auf‘. Weil nämlich, warum habe ich eine Erhöhung angesucht vor vier Jahren? Damit ich Vergünstigungen bekomme. Sprich was weiß ich, ah, bei den Wiener Linien oder einmal ins Kino zu gehen oder ich weiß nicht mehr, wofür man die Vergünstigungen kriegt, weil ich sie ja nicht gekriegt hab und sie hat mir noch gesagt ‚passen Sie auf, es ist jetzt eine, eine strenge Regulierung durch die Politik. Es kann ihnen passieren, und das haben sich die Erfahrungswerte gezeigt, dass Sie zurückgestuft werden‘. Und da hab ich mir gedacht, das kann nicht sein, weil mir geht es ja nicht besser. Und ich wurde zurückgestuft. Und somit bin ich auch um die paar Begünstigungen umgefallen, die ich gehabt hätte, wenn ich gar nicht neu angesucht hätte.

Student (S): Welche wären das zum Beispiel?

H: Ich weiß es nicht. Ich weiß es nicht mehr. Ich hab mich jetzt drum nicht mehr gekümmert, weil es mich so geärgert hat ...

S: Ich verstehe.

H: ... Weil eben, das wird in einer Fünf-Minuten-Sitzung, da ist man beim Arzt drinnen, der nicht einmal dann, ich habe das Protokoll gelesen, wo nicht einmal das Protokoll stimmt, ja, aufgrund der ärztlichen Atteste. Sinnlos.

S: Haben Sie damals in Erwägung gezogen, ein Rechtsmittel anzuwenden, also einen Einspruch zu erheben.

H: Ich hab, nein, ich hab mir gedacht, bevor ich es ganz gestrichen krieg, mach ich nichts mehr.

S: Warum haben Sie sich das gedacht, dass es ganz gestrichen werden könnte?

H: Na ja, weil's, weil, weil das so willkürlich gekürzt wurde, ja, willkürlich. Das ist willkürlich, ja.“
(Huber, Z. 415 - 437)

Die Angst vor weiterer Demütigung oder Stigmatisierung in Verbindung mit dem Gefühl wahrgenommener Willkür, werden als sehr starke Gründe für Non-Take-up geschildert und es kommt zum Kontaktabbruch, respektive zur Verweigerung weiterer Kontakte. Besonders die zitierten Beispiele von Herrn Ignaz zeigen ergänzend zu Subforschungsfrage 1 außerdem,

dass es zu Non-Take-up kommen kann, wenn nach einer Beratungssituation „ungenügende Kenntnis administrativer Prozeduren und Unkenntnis des angemessenen Vorgehens zum Leistungsbezug“ (van Oorschot, 1994, S. 55) der Betroffenen vorliegt.

Definitiv einen Einfluss auf Non-Take-up haben neben der grundsätzlichen Unkenntnis über Leistungen auch falsche Interpretationen der Anspruchskriterien. Dies scheint auch deshalb wesentlich zu sein, weil sich in den Interviews die Vermutung genährt hat, dass gerade persönliche Kosten-Nutzen-Abwägungen Folge einer solchen falschen Interpretation sein könnten.

4.6 Gesprächsführung in Ämtern und Behörden

Zum Abschluss des inhaltlichen Teils und zur Beantwortung der Frage, wie Ämter und Behörden Kontakte mit der Bevölkerung gestalten und welche Rolle dabei das Thema Gesprächsführung spielt (Subforschungsfrage 2), wird der Sukkus der Antworten der zehn, an der Befragung teilnehmenden, Institutionen präsentiert. Die Darstellung der Antworten ist so gewählt, dass sie sich keiner bestimmten Institution zuordnen lassen.

1. Welche Berufsgruppen, resp. welche Rollen in Ihrer Institution haben direkten Kontakt mit Personen aus der Bevölkerung und in welcher Form findet dieser statt (persönlich, per Telefon, per Email)? Gerne können Rollenbeschreibungen angefügt werden.

Im direkten Kontakt mit Betroffenen, der persönlich, per Telefon oder per Email erfolgen kann, stehen Personen mit unterschiedlichen Berufsausbildungen. Sie fungieren als Kanzlist*innen, Sachbearbeiter*innen, Referent*innen und Berater*innen. Daneben gibt es auch Personen, deren Tätigkeit an eine spezifische Berufsausbildung geknüpft ist: Sozialarbeiter*innen, Rechtsvertreter*innen sowie diverse Gesundheitsberufe. Dazu kommen noch Amtsleitungen.

Eine Institution nennt keine Berufsgruppen, sondern zählt die Tätigkeitsbereiche auf, in denen es zu Kontakt kommt: Ambulatorien, Begutachtungsuntersuchungen, Schalterdienst, Callcenter, Backoffice, Ombudsstelle.

Eine Einrichtung verwendet bei der Beantwortung interne Fachabkürzungen, die auch nach einer kurzen Onlinerecherche weder Rückschlüsse auf die Berufe der Personen, noch deren Tätigkeitsbereiche zulassen.

Eine Institution merkt an, dass sich der persönliche Kontakt seit der Corona-Krise massiv reduziert hat.

2. Für welche Berufsgruppen, resp. für welche Rollen in Ihrer Institution sind Kenntnisse in der Gesprächsführung und Kontaktgestaltung Teil des Anforderungs- oder Stellenprofils bei Stellenausschreibungen und Postenbesetzungen? Gerne können Rollenbeschreibungen angefügt werden.

Gesprächsführung als Teil von Stellenausschreibungen findet sich für diese Positionen: Jurist*innen, Führungskräfte, Personalverantwortliche, Sozialarbeiter*innen, Berater*innen. Als ebenfalls wichtiges Thema wird sie für Trainer*innen, Case Manager*innen, Moderator*innen und Social Media Beauftragte genannt.

Drei Institutionen äußern sich zu Kommunikationsanforderungen, welche im Rahmen des Einstellungsprozesses überprüft werden. Dazu gehören unter anderem soziale Kompetenz, Einfühlungsvermögen, Entscheidungs- und Reflexionsfähigkeit, Konflikt- und Kritikfähigkeit, ein Gender- und Diversitätsbewusstsein sowie Bereitschaft zum Einsatz professioneller Beratungsmethoden.

Eine Institution weist darauf hin, dass Betroffene vielfach über persönliche, soziale und psychische Einschränkungen verfügen und es für die öffentlich Bediensteten daher entsprechende Sensibilisierung und Schulung bedarf. Eine Einrichtung verweist auf ein im Einsatz befindliches, modulares Konzept der Gesprächsführungen, welches im Einschulungsprozess vermittelt wird.

Eine Institution beantwortet die Frage so, dass alle Personen in Gesprächsführung geschult werden.

3. Gibt es in Ihrer Institution Vorgaben oder Kriterien für die Gesprächsführung, resp. die Kontaktgestaltung? Falls ja, wie lauten diese? Ordnen Sie die Antwort gegebenenfalls bitte nach Berufsgruppen, resp. Rollenbeschreibungen.

Kontaktgestaltung und Gesprächsführung mit Blick auf die Lebensumstände der Betroffenen sind Teil verpflichtender Kurse und Einschulungen bei vier Einrichtungen. Eine dieser Stellen hat mittels einer internen Arbeitsgruppe außerdem verschiedene Kontaktsituationen auf ihre Optimierungspotenziale hin untersucht, sowohl für Betroffene als auch die öffentlich Bediensteten selbst.

Einige Institutionen verweisen mit Blick auf spezifische Kontaktsituationen auf Vorgaben durch das Bundesland. Eine Institution nennt außerdem Gewaltfreie Kommunikation als Leitlinie. Eine befragte Stelle verweist auf das Leitbild, welches wertschätzenden, sachlichen und nachvollziehbaren Umgang vorgibt.

Eine befragte Stelle streicht die Bedeutung des Expert*innenwissens der Betroffenen hervor, deren Selbstverantwortung zu fordern und zu fördern sei.

Eine Institution verfügt über einen umfangreichen Kommunikationsleitfaden, der für alle Mitarbeitenden gilt. Eine befragte Stelle gibt außerdem an, dass neben der mündlichen auch in der schriftlichen Kommunikation keine diskriminierenden Formulierungen und internen Abkürzungen sowie Begrifflichkeiten verwendet werden dürfen. Eine andere Einrichtung nennt Vorgaben für ethisches Handeln.

Eine Einrichtung betont, dass Betroffenen gegenüber rasch die Möglichkeiten und Grenzen der eigenen Unterstützungsmöglichkeiten kommuniziert werden sollen.

4. Welche Hilfestellungen und/oder Werkzeuge erhalten die Beschäftigten in Bezug auf die Themen Gesprächsführung und Kontaktgestaltung während ihrer Tätigkeit (z. B. Schulungen/Weiterbildungen, Leitfäden, Supervision/Intervision, Reflexion, usw.) und wie sind diese Hilfestellungen, resp. Werkzeuge gestaltet? Ordnen Sie die Antwort gegebenenfalls bitte nach Berufsgruppen, resp. Rollenbeschreibungen.

In den meisten Einrichtungen, die Sozialarbeiter*innen beschäftigen, beschränken sich Hilfestellungen wie Supervision, Intervision sowie Fall- und Fachreflexionen im Team auf diese Berufsgruppe. Supervision und Fallbesprechungen werden in einigen Einrichtungen aber auch für andere Berufsgruppen angeboten und erfolgen dann teilweise multiprofessionell. Manche Einrichtungen verstehen auch Mitarbeiter*innengespräche als Supervision.

Alle Einrichtungen nennen, teilweise verpflichtende, inhaltliche Schulungs- und Weiterbildungsangebote. Diese umfassen bei fast allen Einrichtungen auch Kontaktgestaltung und Gesprächsführung. Konkret genannt werden: motivierende Gesprächsführung, Umgang mit Beratungsmethoden und -werkzeugen, Gespräche mit Menschen mit psychischen Erkrankungen oder aktiven Suchtthematiken, Beratung für Menschen mit Migrationshintergrund, deeskalierende Gesprächsführung oder Konfliktmanagement, Diversitätsmanagement.

Manche Institutionen verweisen außerdem auf Angebote im Intranet, wie Leitfäden und E-Learning (zum Beispiel Videos).

Eine befragte Stelle gibt an, dass bei Bedarf auch ein Arbeitsplatzcoaching durch externe Trainer*innen durchgeführt werden kann.

5. Werden in Ihrer Institution Fragen zu Gesprächsführung und Kontaktgestaltung evaluiert und ausgewertet? Falls ja, wie und in welcher personellen Zusammensetzung findet dies statt?

Die meisten Einrichtungen verweisen lediglich auf persönliche Evaluation im Zuge von Mitarbeiter*innengesprächen, wofür teilweise auch Auswertungswerkzeuge zur Verfügung stehen. Einige Einrichtungen erfassen quantitativ, wie viele Kontakte durchgeführt werden. Zwei befragte Stellen geben an, regelmäßig anonymisiert die Zufriedenheit der Betroffenen zu erfassen, was auch Rückschlüsse zu Gesprächsführung und Kontaktgestaltung zulasse.

Lediglich eine Institution berichtet davon, dass auch Evaluierungen konkreter Themen stattfinden. Als ein Ergebnis einer solchen Evaluierung wird angegeben, dass Betroffenen nun im Zuge ihres ersten Antragsprozesses ein Gespräch angeboten wird, in welchem sie über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Wie dieses Angebot wiederum angenommen wird, wird nun laufend ebenfalls untersucht. Dieselbe Institution befindet sich aktuell in der Überarbeitung eines anderen Prozesses, bei welchem Fragen zur Gesprächsführung ebenfalls impliziter Bestandteil sind.

Aus den Antworten sticht ein System zur Mitarbeiter*innen-Evaluierung hervor. Darin wird im Rahmen der eigenen Selbst- und Serviceeinschätzung jeweils der aktive Umgang mit ‚Widersprüchen und Unsicherheiten‘ sowie ‚dem Spannungsbogen von Vorgaben und [Betroffenen],-wunsch‘ zum Thema gemacht. Dies wird als Ausdruck und Kenntnisnahme der auf öffentlich Bedienstete wirkenden widersprüchlichen Auftragslagen gedeutet (siehe Kapitel 2.1.3 und 2.4.1). Anmerkung: Zum Zweck der Anonymisierung der Institution wurde hier eine Begriffsänderung vorgenommen.

Zusammenfassend und zur Beantwortung der Subforschungsfrage 2 lässt sich aufgrund obiger Ausführungen festhalten, dass beim überwiegenden Teil der an der Befragung teilnehmenden Ämter und Behörden, ein Bewusstsein für die spezifischen Lebenslagen der Betroffenen besteht. Als Ausdruck dieses Bewusstseins werden öffentlich Bediensteten, insbesondere zu Beginn ihrer Tätigkeit, eine Vielzahl an, teilweise verpflichtend zu absolvierenden, Angeboten zu Gesprächsführung und Kontaktgestaltung gemacht. Diese Schulungen, Vorgaben, Hilfestellung, Leitlinien, Weiterbildungen, usw. lassen sich als Inputs verstehen. Deutlich tritt zutage, dass kaum systematisch untersucht wird, zu welchen Ergebnissen diese vielen Inputs führen und dadurch wenig Informationen zur Qualität der Kontakte und der geführten Gespräche vorliegen (Outputs).

5 Conclusio

Abschließend gilt es noch, die Ergebnisse der Arbeit knapp zusammenzufassen und auf vorliegende Limitationen einzugehen, bevor ein kurzer Ausblick gegeben wird, wie das Thema weiter vertieft werden könnte.

5.1 Zusammenfassung

Im Moment des direkten Amts- und Behördenkontakts sind grundsätzlich alle Voraussetzungen erfüllt, die im Zitat von de Jong und Rizvi (2008, S. 275) genannt werden, welches dieser Arbeit vorangestellt ist. Öffentlich Bedienstete haben durch den persönlichen Austausch alle Möglichkeiten, Betroffene beim Bezug von (Sozial-)Leistungen und damit der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen. Betroffene haben es geschafft, mögliche Hinderungsgründe an der Kontaktaufnahme, wie die Skepsis gegenüber der Verwaltung, oder die Erwartung unfreundlicher Behandlung, zu überwinden und haben den Griff zum Telefonhörer, oder womöglich gar den Schritt über die Schwelle des Amtshauses, gewagt. Was die Beteiligten nun aus dieser von Becker (2011) als Kontaktzone zwischen Staat und Gesellschaft (S. 23) beschriebenen Situation machen, ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Misslingt der Kontakt, steht die Gefahr von Non-Take-up im Raum.

Nach der Klärung wesentlicher Begriffe (Kapitel 2.1) konnten ein kurzer Blick auf Staats- und Verwaltungstheorie (Kapitel 2.2) geworfen werden, sowie anschließend eine längere Präsentation der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem praktischen Erleben von Amts- und Behördenkontakten, sowohl aus der Sicht von Betroffenen, als auch der öffentlich Bediensteten, folgen (Kapitel 2.3 und 2.4.1). Die Konzeption einer eigenen Befragung von Ämtern und Behörden (Kapitel 2.4.2) rundete die inhaltliche Vorbereitung auf das Thema ab, bevor die Hauptforschungsfrage und zwei Subforschungsfragen formuliert wurden (Kapitel 2.5). Im Rahmen des Forschungsdesigns (Kapitel 3) wurden der Zugang zum Forschungsfeld und zu Interview-Partner*innen beleuchtet und möglichst transparent die verwendeten Erhebungs- und Analysemethoden erläutert.

Zu Beginn der Ergebnispräsentation wurde mittels kurzen Blitzlichtern versucht, die Lebenssituationen von drei sich selbst als altersarm wahrnehmenden Personen zwischen 60 und 65 Jahren, die alle eine Berufsunfähigkeits-, respektive Invaliditätspension beziehen oder bezogen haben, vorzustellen (Kapitel 4.1). In der Folge ließen sich durch weitere Interview-Auszüge relevante Beobachtungen des internationalen Forschungsstandes auch für Niederösterreich und Wien bestätigen (Kapitel 4.2 und 4.3). Dazu gehört ein bereits vor dem Amts- und Behördenkontakt bestehender Respekt vor staatlichen Institutionen. Dieser kann sich aufgrund biografischer Prägungen auch noch stärker als ein deutliches Unbehagen präsentieren (Neuenschwander et al. 2012). Unter anderem aus diesem Unbehagen heraus lässt sich teilweise auch das, durch Strüngmann (2020) beobachtete, Paradoxon der Bewertung öffentlicher Verwaltung bestätigen. Dieses besagt, dass auf einer abstrakten Ebene Skepsis und Abneigung gegenüber Verwaltung und Bürokratie herrschen, während gleichzeitig die Schilderungen persönlicher Kontakte mit staatlichen Stellen deutlich positiver ausfallen.

Zur systematischen Beantwortung der Hauptforschungsfrage und der Subforschungsfrage 1 wurden zunächst Begutachtungssituationen untersucht, da zu diesen Kontakten besonders viel Datenmaterial erhoben werden konnte (Kapitel 4.4). Im Anschluss wurden alle geschilderten Amts- und Behördenkontakte in ein sich an den Kategorien von van Oorschoot (1994) und die Gruppen von Lucas et al. (2021) orientierendes Schema übertragen und versucht, daraus eine Gesamtperspektive zu entwickeln (Kapitel 4.5). Daraus lässt sich schließen, dass altersarme Betroffene in Niederösterreich und Wien mit einer skeptischen Erwartungshaltung in Amts- und Behördenkontakte gehen. Sie erleben diese zu einem maßgeblichen Teil als unbehaglich bis erniedrigend, und/oder die Kommunikation der öffentlich Bediensteten dabei als zumindest unzureichend. Wie sich zeigte, führt dies allerdings nicht zwingend zu Non-Take-up. Diese Erkenntnis steht im direkten Zusammenhang mit der von Strüngmann (2020) erfassten Monopolstellung der Verwaltung und dem, damit in Verbindung gebrachten, Grad der Abhängigkeit. Die Datenlage legt außerdem nahe, dass sich ändernde administrative Anforderungen in Kombination mit einer als erniedrigend empfundenen Behandlung durch öffentlich Bedienstete, ein besonders ergiebiger Nährboden für Non-Take-up sein dürften.

Abschließend wurde zur Beantwortung der Subforschungsfrage 2 die Befragung von Ämtern und Behörden ausgewertet und präsentiert, wie diese mit Kontaktgestaltung und

Gesprächsführung umgehen (Kapitel 4.6). Beim überwiegenden Teil der an der Befragung teilnehmenden Ämter und Behörden besteht ein Bewusstsein für die spezifischen Lebenslagen der Betroffenen, mit denen sie in Kontakt treten. Sie versuchen diesem zu begegnen, indem sie öffentlich Bediensteten insbesondere zu Beginn ihrer Tätigkeit eine Fülle an Hilfsmitteln zur Verfügung stellen und regelmäßige Schulungs- und Weiterbildungsangebote machen. Es fällt allerdings auf, dass auf Amts- und Behördenseite kaum bis gar nicht evaluiert wird, wie diese Hilfsmittel angewendet werden und von welcher Qualität die Gesprächsführung der öffentlich Bediensteten ist.

5.2 Limitationen und Ausblick

In der Nachbetrachtung des Prozesses und der Ergebnisse erscheint das Forschungsfeld als zu umfangreich gewählt. Um aus der ohnehin geringen Anzahl von Interviews und damit einhergehend einer sehr übersichtlichen Datenlage aussagekräftigere Schlussfolgerungen ziehen zu können, wäre eine Einschränkung auf beispielsweise nur ein Amt oder drei Behörden einer bestimmten Region, vermutlich hilfreich gewesen. So bleibt festzuhalten, dass sich das Thema Amts- und Behördenkontakt von altersarmen Menschen im Zusammenhang mit Non-Take-up als sehr ergiebiges Feld herausgestellt hat und sich auch die gewählten, methodischen Zugänge als gleichermaßen tauglich wie praktisch erwiesen haben. Insofern würde es sich anbieten, mit dem gleichen Rüstzeug ausgestattet, ein besser eingegrenztes Feld anhand deutlich mehr Interviews zu bearbeiten.

Zurückkehrend zu den Limitationen der vorliegenden Arbeit ist zu erwähnen, dass die Befragung der Ämter und Behörden tatsächlich nur eine kursorische Übersicht liefern konnte, weil sich lediglich die Hälfte der angeschriebenen Institutionen beteiligt hat. Hier wäre über die Gestaltung der Anfrage und die Strategien des Urgierens nachzudenken. Ebenfalls Eingang finden muss hier die Feststellung, dass eine systematische Auswertung aller in den Interviews als positiv wahrgenommenen Kontakte mit anschließendem Leistungsbezug nicht erfolgt ist. Dazu bleibt es wohl der eigenen Bewertung überlassen, inwiefern diese positive Konstellation als Standard vorausgesetzt werden sollte oder nicht.

Die präsentierten Inhalte betreffend, wäre es unter anderem interessant und angebracht, Zusammenhänge zwischen, der im Lauf der Jahre wahrgenommenen, gestiegenen Freundlichkeit von Amts- und Behördenkontakten einerseits und der Verschärfung des Zugangs zu (Sozial-)Leistungen sowie gestiegenen administrativen Anforderungen andererseits, zu untersuchen. Forschungsleitend könnte dabei die Frage sein, ob nicht beide Phänomene als zwei Seiten der gleichen Medaille Folgen von New Public Management-Reformen sind und damit, gerade mit Blick auf Non-Take-up, positive Effekte auf der einen Seite umgehend wieder verlorengehen, die auf der anderen erst mühsam dazugewonnen wurden.

Literatur

- Allinger, L. & Chahrour, M. (2023). *Pflege und Betreuung zuhause unter den Bedingungen von Altersarmut. Abschlussbericht*. Volkshilfe Österreich. Abgerufen 23.04.2024 von <https://www.volkshilfe.at/was-wir-tun/publikationen-artikel/>
- Almond, G. & Verba, S. (1965). *Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations, an Analytic Study*. 6. Auflage. Boston.
- Bähr, H. (2023). Interaktion im Schatten der Hierarchie: Zwang und Zusammenarbeit in Jobcentern. *Zeitschrift für Sozialreform*, 69(3), 167-191. <https://doi.org/10.1515/zsr-2023-0004>
- Becker, P. (Hrsg.). (2011). *Sprachvollzug im Amt. Kommunikation und Verwaltung im Europa des 19. und 20. Jahrhunderts*. transcript.
- De Jong, J. & Rizvi, G. (Hrsg.). (2008). *The state of access: Success and failure of democracies to create equal opportunities*. Brookings.
- Dietrich, B. & Schnapp, K.-U. (2023). Bedarfskonzepte und Gerechtigkeitsvorstellungen bei Mitarbeitenden örtlicher Sozialverwaltungen. *Zeitschrift für Sozialreform*. 69. 31-55.
- Dominy, N., & Kempson, E. (2006). Understanding older people's experiences of poverty and material deprivation. *Department for Work and Pensions Research, Report No 363*. Abgerufen 23.04.2024 von http://www.pfrc.bris.ac.uk/Reports/Pensioner_poverty.pdf
- Eriksson, E. & Johansson, K. (2022). Street-level bureaucrat in the introduction programme – client-centred and authority-centred strategies to handle challenging working conditions. *Nordic Social Work Research*, 12:5, 698-715. <https://doi.org/10.1080/2156857X.2020.1869063>
- Evans, Tony (2010): *Professional Discretion in Welfare Services: Beyond Street-Level Bureaucracy*. Ashgate.
- Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K., & Scoppetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. *Social Policy & Administration*, 54(5), 827–843. <https://doi.org/10.1111/spol.12581>
- Herd, P. (2015). How Administrative Burdens Are Preventing Access to Critical Income Supports for Older Adults: The Case of the Supplemental Nutrition Assistance Program. *Public Policy & Aging Report*, 25(2), 52–55. <https://doi.org/10.1093/ppar/prv007>

- Heuberger, R. (2021). *Non Take Up der Wiener Mindestsicherung (WMS)*. Statistik Austria. Abgerufen 23.04.2024 von https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/2021_07_15_WMS_Bericht_nontakeup.pdf
- Hupe, P. (2013). Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. *der moderne staat* 6: S. 425–440.
- Hupe, P., & Buffat, A. (2014). A Public Service Gap: Capturing Contexts in a Comparative Approach of Street-Level Bureaucracy. *Public Management Review* 16, 548–569.
- Janssens, J., & Van Mechelen, N. (2022). To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. *European Journal of Social Security*, 24(2), 95–116. <https://doi.org/10.1177/13882627221106800>
- Kampen, J., Van de Walle, S., Bouckaert, G. (2006). Assessing the Relation Between Satisfaction with Public Service Delivery and Trust in Government. The Impact of the Predisposition of Citizens Toward Government on Evaluations of Its Performance. *Public Performance & Management Review*, 29 (4), 387–404.
- Küsters, Y. (2019). Narratives Interview. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.). (2008). *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 687–693). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_45
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Annual Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
- Lucas, B., Bonvin, J.-M., & Hümbelin, O. (2021). The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship? *Swiss Journal of Sociology*, 47(2), 161–180. <https://doi.org/10.2478/sjs-2021-0013>
- Mayntz, R. & Scharpf, F. (1995). Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz, & F. Scharpf (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (S. 39–72). Campus.
- Moffatt, S., & Scambler, G. (2008). Can welfare-rights advice targeted at older people reduce social exclusion? *Ageing and Society*, 28(6), 875–899. <https://doi.org/10.1017/S0144686X08007253>
- Neuenschwander, P., Hümbelin, O., Kalbermatter, M., & Ruder, R. (2012). *Der schwere Gang zum Sozialdienst: Wie Betroffene das Aufnahmeverfahren der Sozialhilfe erleben*. Seismo.
- Premrov, T., & Fuchs, M. (2021). *Non-Take-Up der Wohnbeihilfe in Oberösterreich*. European Centre for Social Welfare Policy and Research. Abgerufen 23.04.2024 von

https://ooe.arbeiterkammer.at/service/presse/2021_Endbericht_Wohnbeihilfe_Land_Ooe_27.04.2021.pdf

PVA Pensionsversicherungsanstalt. (2024). *Leistungsinformation 2024*. Abgerufen 23.04.2024 von <https://www.pv.at/cdscontent/load?contentid=10008.784707&version=1703164493>

Rice, D. (2013). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro Institutional Theory of Policy Implementation. *Administration and Society* 45, S. 1038–1062.

Richter, L. (2019). *Lebenslagen unter Altersarmut. Über die Lebenssituation von als arm und alt adressierten Menschen*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-27622-5>

Scharpf, F. (2000). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Leske + Budrich.

Statistik Austria. (2023). *Tabellenband EU-SILC 2022. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen*. Abgerufen 23.04.2024 von https://www.statistik.at/fileadmin/pages/338/Tabellenband_EUSILC_2022.pdf

Strauss, A. & Corbin, J. (1996). *Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*. Beltz.

Strübing, J. (2019). Grounded Theory und Theoretical Sampling. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.). (2008). *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 687-693). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_45

Strüngmann, D. (2020). *Akzeptanz der öffentlichen Verwaltung bei Bürgerinnen und Bürgern: Eine Analyse der Erklärungsfaktoren von Einstellung und Verhalten*. Springer.

Thunman, E. (2016). Coping With Moral Stress in the Swedish Public Services. *Nordic Journal of Working Life Studies*, 6, 59-77.

Tummers, L., Bekkers, V.J.J.M., Vink, E., Musheno, M. (2015). Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration, Research and Theory. Forthcoming*. Abgerufen 23.04.2024 von <https://ssrn.com/abstract=2552102>

Van Oorschot, W. (1991). Non-take-up of social security benefits in Europe. *Journal of European Social Policy* 1 (1), 15-30.

Van Oorschot, W. (1994). *Take it or leave it. A study of non-take-up of social security benefits*. Tilburg University Press.

Weber, M. (1926). *Politik als Beruf*. Duncker & Humblot.

Wilde, J. & Kubis, A. (2005). Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe. Eine empirische Analyse des Unerwarteten / Non-take-up Behavior of Social Assistance in Germany. An Empirical Investigation of Unexpected Reactions. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 225(3), 91-117. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2005-0307>

Wilke, F. (2021). Institutionalized Normality and Individual Living Situations. The Non-Take-Up of Old-Age Basic Income Support in Germany. *Swiss Journal of Sociology*, 47(2), 181–200. <https://doi.org/10.2478/sjs-2021-0014>

Witzel, A. (2000). Das problemzentrierte Interview. *Forum Qualitative Sozialforschung*, Vol 1, No 1.

Zuurmond, A. (2008). Bureaucratic Bias and Access to Public Services: The Fight against Non-Take-up. In J. De Jong & G. Rizvi (Hrsg.). (2008). *The state of access: Success and failure of democracies to create equal opportunities* (S.146-166). Brookings.

Daten

D1 Interview Huber

D2 Interview Ignaz

D3 Interview Gruber

Tabellen

Tabelle 1: Erklärungsmodell der Inanspruchnahme finanzieller Leistungen nach Neuenschwander et al. 2012

Tabelle 2: Demographische Daten der Interviewpartner*innen

Tabelle 3: Eigene Auswertung Erleben & Faktoren Non-Take-up nach van Oorschot (1994) und Lucas et al. (2021)

Anhang

Anhang 1: Interviewleitfaden & Fragebogen

Leitfaden – Projekt Non-Take-up V.1.0

Im **Vorgespräch** einfließen lassen:

- Wichtig ist, dass mir Ihre Erfahrungen klar werden. Deshalb bitte ich Sie, mir heute ausführlich über Ihre Lebenssituation zu erzählen. Ich werde Sie nur dann unterbrechen, wenn ich etwas nicht verstanden habe. Allerdings würde ich mich sehr freuen, wenn wir anschließend Fragen, diskutieren könnten. Damit ich meine Fragen nicht vergesse, werde ich mir hin und wieder ein Stichwort notieren.
- Ich würde gerne das Gespräch aufnehmen, damit ich auch nichts vergesse, sonst müsste ich alles mitschreiben und das finde ich unpassend, denn ich möchte Ihnen doch lieber genau zuhören. Wie besprochen erfolgt das Gespräch unter Einhaltung des Datenschutzes.

Einstieg:

Ich interessiere mich für die Lebenssituation von Pensionistinnen und Pensionisten, die ein geringeres Einkommen haben. In der Regel ist die Lebenssituation aber nur dadurch zu verstehen, dass man auch die Lebensgeschichte kennt. Ich möchte Sie daher bitten, mir zuerst Ihre Lebensgeschichte umfassend zu erzählen.

Sofern die Lebensgeschichte sehr kurz erzählt wird, versuchen Sie mit Paraphrasen und Erzählaufforderungen die Geschichte zu vertiefen:

.... Sie haben Ihre Schulzeit / Kindheit / usw. angesprochen, erzählen Sie mir doch bitte noch mehr darüber.

.... wie ist es nach X / Y / Z weitergegangen.

.... Sie haben vorher Ihre Gesundheit / Karriere / erwähnt, wie hat sich das weiterentwickelt.

Wollen Sie mir noch etwas über sich erzählen, was Sie mir noch nicht erzählt haben und Ihnen wichtig ist?

Die Lebensgeschichte ist beendet, wenn Sie im Hier und Jetzt mit der Person angekommen sind. Damit startet der Leitfaden.

Leitfadenteil

Bündel	Schritt	Stimulus/Frage
Aktuelle Situation	Narrativer Übergang (obligatorisch)	Erzählen Sie mir doch jetzt bitte über Ihre aktuelle Lebenssituation, alles was Ihnen wichtig ist.
	Aspekte nachfragen	Wie schaut aktuell eine typische Woche bei Ihnen aus? Beschreiben Sie mir bitte etwas Ihre Wohnverhältnisse. Erzählen Sie mir doch bitte etwas über Ihre sozialen Kontakte.
	obligatorische Frage	Wie geht es Ihnen gesundheitlich? Erzählen Sie mir bitte davon so ausführlich wie Sie möchten.

INDIVIDUELLER TEIL

Bündel	Schritt	Stimulus/Frage
Individualblock I: Schilderung von Kontakten mit Behörden	Narrativer Übergang	Können Sie sich an das erste Mal erinnern, als Sie einen Antrag beim Amt gestellt haben oder sonst einen Kontakt mit einer Behörde hatten? Erzählen Sie mir bitte davon! Gab es weitere Erlebnisse, was für Kontakte hatten Sie noch? Gab es eventuell auch Situationen, in denen Sie eine staatliche Leistung nicht in Anspruch genommen haben?
	Aspekte nachfragen	Wie haben Sie in diesen Situationen die Kontakte mit der Verwaltung erlebt? Beschreiben und erzählen Sie gern einzelne Anekdoten. Wie haben Sie sich in diesen Situationen gefühlt? Waren diese Kontakte persönlicher Natur oder telefonisch oder per Post/E-Mail?
	Vorgehen	Darauf achten, dass die Schilderungen am Anfang und nicht am Ende beginnt (Erzählung statt Fazit). Auf Wertungen und Adjektive achten – hinterfragen, wie diese Wertungen zustande kommen, auf welchem Erleben sie fußen. Bei für das BA-Projekt relevanten Nennungen Notiz festhalten und spezifisch nachfragen.

Bündel	Schritt	Stimulus/Frage
Individualblock II: Der Umgang mit Behördenkommunikation	Fragen	Gab es eine Situation, wo Sie z. B. Post von einer Behörde bekommen haben und den Inhalt der Nachricht nicht oder nur teilweise verstanden haben, Stichwort „Beamtendeutsch“? Erzählen Sie mir diese Situation bitte. Gab es weitere Situationen, weitere Missverständnisse, an die Sie sich erinnern können?
	Aspekte nachfragen	Falls der Inhalt unklar war, woran könnte dies gelegen haben? Wie haben Sie die Sprache und den Umgangston der in der Verwaltung beschäftigten Personen wahrgenommen? Falls ein Kontakt oder eine Kommunikation mit der Verwaltung für Sie unklar war, wie haben Sie reagiert, welche Schritte haben Sie gesetzt? Gab es in diesen Situationen eine Unterstützung?
	Vorgehen	Erfragen, welche Aspekte der Behördenkommunikation Verstanden oder Nicht-Verstanden ausgelöst haben. Exakt bestimmen: Wann und wo (im Prozess) hat eine Person aufgehört, sich um eine Leistung zu bemühen?

Bündel	Schritt	Stimulus/Frage
Individualblock III: Behördenkommunikation im Wandel	Fragen	Wenn Sie an all Ihre Behördenkontakte im Lauf Ihres Lebens zurückdenken: Was hat sich in der Kommunikation von Behörden verändert, was ist gleichgeblieben? Falls Sie Veränderungen zum Positiven oder zum Negativen festgestellt haben: Woran machen Sie diese Veränderungen fest, wie kommen Sie zu Ihrem Urteil? Welche Erwartungen haben Sie an Verwaltungskommunikation? Was würden Sie sich von einer Verwaltungskommunikation wünschen?
	Aspekte nachfragen	Situativ nachfragen, insbesondere aus welchen Gründen die Verwaltung den Erwartungen und Wünschen nicht nachkommt!
	Vorgehen	Fazit inkludieren: Erwartungshaltung und Wünsche mit erlebter Wirklichkeit vergleichen. Was wird als Erleichterung wahrgenommen, was nicht?

OBLIGATORISCH 2. TEIL

Bündel	Schritt	Stimulus/Frage
Krisen	Narrative Erzählung (obligatorisch)	Wie haben Sie eigentlich Corona erlebt? Erzählen lassen // 1-2 interessant erscheinende Aspekte gerne nachfragen.
	Narrative Erzählung (obligatorisch)	Seit Monaten ist in Österreich die Inflation (Teuerung) hoch, wie geht es Ihnen damit? Erzählen lassen // 1-2 interessant erscheinende Aspekte gerne nachfragen.
	obligatorische Frage	Sie erinnern sich vermutlich, letztes Jahr gab es doch diesen Anti-Teuerungsbonus, wie sind Sie zu dem Geld gekommen. Erzählen Sie mit bitte von Ihren Erlebnissen.

Ab hier pro Interview bitte neu ausdrucken und ausfüllen.

Checkliste Leistungen

Ab hier wird das Interview immer dialogischer. Versuchen Sie aber am Anfang noch verstärkt zuzuhören und zuerst zu verstehen, warum die befragte Person eine Leistung bekommt oder nicht bekommt.

Jetzt waren wir schon bei dem Anti-Teuerungsbonus. Sie wissen ja, dass ich mich für Lebenssituation von Pensionistinnen und Pensionisten interessiere, die ein geringeres Einkommen haben. Jetzt gibt es in Österreich Leistungen, die man da bekommen kann. Ich möchte diese gerne mit Ihnen durchgehen und wissen, ob Sie diese beziehen bzw. wie es Ihnen damit geht.

Bei Personen, die eine Leistung nicht beziehen, nach dem **Warum** fragen.

Haken Sie alles an, was die Person aktuell bezieht:

- ☐ Pension, welche Form _____ (Invalidität, Alterspension usw.)
☐ und zusätzlich Ausgleichszulage?

Oder

- ☐ Mindestsicherung / Sozialhilfe

☐ Wohnbeihilfe
☐ Mietbeihilfe
☐ Energiezuschuss / Heizkostenzuschuss

- ☐ Pflegegeld, welche Stufe _____? Haben Sie schon versucht eine höhere zu bekommen?
☐ Rezeptgebührenbefreiung
☐ Rundfunkgebührenbefreiung
☐ Fernsprechentgeltzuschuss
☐ Klimabonus

- ☐ Mobilpass
☐ Kulturpass
☐ TUWas!Pass

Haben Sie schon einmal versucht einen ☐ Hilfe in besonderen Lebenslagen Antrag zu stellen? Haben Sie das Geld auch ☐ bekommen? Und wie sieht es aus mit einem Antrag bei den ☐ Unterstützungsfonds der PVA und ÖGK? Haben Sie das Geld bekommen ☐?

Intervention

Nun gehen Sie bitte in die sozialarbeiterische Intervention über. Lassen Sie dabei das Aufnahmegerät laufen. Wenn Sie erkennen, dass Sozialleistungen nicht in Anspruch genommen werden, versuchen Sie hier zu unterstützen, aufzuklären, an Stellen zu verweisen oder sogar selbst mit den Personen den Antrag auszufüllen (aber nur wenn Sie sicher sind, dass dies keinen Schaden anrichtet).

Wenn von Ihrer Seite möglich, dann bieten Sie der Person an, Ihnen auch nach dem Interview bei den Sozialleistungen helfen zu können (wie im Rahmen normaler sozialarbeiterischer Tätigkeit).

Versuchen Sie bitte, mit der **befragten Person in Kontakt bleiben zu dürfen und eine Telefonnummer zu sichern** (verbleibt nur bei Ihnen). Die befragte Person soll von Ihnen im April 2024 nochmals telefonisch kontaktiert werden, um nachzufragen wie es ihr geht und ob die Person weitere Sozialleistungen beanspruchen konnte.

Abschlussfragebogen

Ein letztes Blatt möchte ich mit Ihnen noch kurz ausfüllen:

Geschlecht der befragten Person (nur im Bedarf nachfragen)		☐ weiblich ☐ männlich ☐ divers
Was ist Ihr Familienstand?	☐ ledig ☐ verheiratet (eingetragene Partnerschaft) zusammenlebend ☐ verheiratet (eingetragene Partnerschaft) getrennt lebend ☐ verwitwet oder hinterbliebene eingetragene Partnerschaft ☐ geschieden oder aufgelöste eingetragene Partnerschaft	
Wie viele lebende Kinder haben Sie?	_____ Anzahl	
Wie viele Personen leben ständig in Ihrem Haushalt, Sie selbst eingeschlossen?	_____ Personen	
Darf ich fragen, wie alt Sie sind?	_____ Alter in Jahren	
Sie haben mir jetzt schon sehr viel erzählt, aber trotzdem möchte ich Sie jetzt direkt noch fragen, wie Sie mit Ihrem Einkommen zu- recht kommen – würden Sie sagen ‚völlig problemlos‘, ‚einigerma- ßen problemlos‘, ‚mit gewissen Schwierigkeiten‘ oder ‚mit großen Schwierigkeiten‘.		☐ völlig problemlos ☐ einigermaßen problemlos ☐ mit gewissen Schwierigkeiten ☐ mit großen Schwierigkeiten
Wie viel Einkommen (netto) bekommen Sie im Monat (bei Nach- frage: 13. u. 14. nicht berücksichtigen)		_____ Euro

Versuchen wir bitte Ihre Ausgaben zu schätzen:	Ausgaben geschätzt ...		
	im Schnitt im Monat	oder	circa im Jahr (Referenz 2022)
Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke			
Alkohol und Tabak			
Bewirtungsdienstleistungen (Restaurant, Cafés usw.)			
Bekleidung und Schuhe			
Energie (Heizen / Warmwasser / Strom)			
Wohnen (Miete + Betriebskosten bzw. bei Eigentum die Be- triebskosten und eventuell Kredit)			
Hausrat (Möbel, Pflanzen, Werkzeug)			
Gesundheits- und Sozialausgaben (Gesundheit und vor allem Be- treuung)			
Transport und Verkehr (<u>KZF Betrieb</u> /Instandhaltung; Öffi-Ti- ckets)			
Kommunikation (Handy / Internet / Festnetz)			
Freizeit und Kultur (auch Bücher und Zeitungen)			
Reisen			
Körperpflege, Wellness, Kosmetik			
Versicherungen			
Bildungsausgaben			

Anhang 2: Befragung Ämter und Behörden

Betreff: 5 Fragen zum Thema Gesprächsführung // Bachelorprojekt FH St. Pölten

Sehr geehrte/r Frau/Herr XYZ,
sehr geehrte Damen und Herren,

mein Name ist Mag. Jonas Müller und ich studiere berufsbegleitend Soziale Arbeit an der FH St. Pölten. Aktuell schreibe ich meine Abschlussarbeit im Rahmen des Bachelorprojekts "Altersarmut und Non-Take-up im Lichte von Inflation und Gesundheit". Dabei sind das Erleben von Behördenkontakten und Behördenkommunikation sowie die Gestaltung von Behördenkontakten und Behördenkommunikation in Niederösterreich und Wien mein spezifisches Forschungsgebiet. Dazu führe ich einerseits qualitative Interviews mit altersarmen Menschen und wende mich andererseits mit fünf konkreten Fragen an Sie. Ich wäre Ihnen überaus dankbar, wenn Sie diese Fragen bis zum 21. März beantworten könnten. Vielen Dank im Voraus für Ihre Bemühungen!

Selbstverständlich werden alle Antworten vertraulich behandelt und in der Bachelorarbeit anonymisiert. Ich werde zu diesem Zweck Formulierungen wie z. B. "der überwiegende Teil der angeschriebenen Stellen ..." usw. benutzen. Falls ein direktes Zitat aus einer Beantwortung notwendig ist, werde ich Ausdrücke wie "ein Amt in Niederösterreich" oder "eine Behörde in Wien" verwenden. Bei Rückfragen oder notwendigen Abklärungen stehe ich Ihnen gerne per Email oder unter 0699 xyz xyz zur Verfügung.

Meine fünf Fragen an Sie

1. Welche Berufsgruppen, resp. welche Rollen in Ihrer Institution haben direkten Kontakt mit Personen aus der Bevölkerung und in welcher Form findet dieser statt (persönlich, per Telefon, per Email)? Gerne können Rollenbeschreibungen angefügt werden.
2. Für welche Berufsgruppen, resp. für welche Rollen in Ihrer Institution sind Kenntnisse in der Gesprächsführung und Kontaktgestaltung Teil des Anforderungs- oder Stellenprofils bei Stellenausschreibungen und Postenbesetzungen? Gerne können Rollenbeschreibungen angefügt werden.
3. Gibt es in Ihrer Institution Vorgaben oder Kriterien für die Gesprächsführung, resp. die Kontaktgestaltung? Falls ja, wie lauten diese? Ordnen Sie die Antwort gegebenenfalls bitte nach Berufsgruppen, resp. Rollenbeschreibungen.
4. Welche Hilfestellungen und/oder Werkzeuge erhalten die Beschäftigten in Bezug auf die Themen Gesprächsführung und Kontaktgestaltung während ihrer Tätigkeit (z. B. Schulungen/Weiterbildungen, Leitfäden, Supervision/Intervision, Reflexion, usw.) und wie sind diese Hilfestellungen, resp. Werkzeuge gestaltet? Ordnen Sie die Antwort gegebenenfalls bitte nach Berufsgruppen, resp. Rollenbeschreibungen.

5. Werden in Ihrer Institution Fragen zu Gesprächsführung und Kontaktgestaltung evaluiert und ausgewertet? Falls ja, wie und in welcher personellen Zusammensetzung findet dies statt?

Gerne sende ich Ihnen bei Interesse ein PDF meiner Bachelorarbeit zu, sobald sie abgegeben und benotet wurde. Mit bestem Dank für Ihre Auskünfte und freundlichen Grüßen,

Mag. Jonas Müller

Anhang 3: Transkriptauszug

- 1 AUSZUG
- 2 Fragesteller (F): Wollen wir vielleicht uns jetzt einmal, weil jetzt haben wir das eh ja schon
- 3 ein bisschen umkreist, machen wir vielleicht trotzdem jetzt diesen Prozess, wie Sie mir schon
- 4 geschildert haben, weil das geht ja nicht von einem Tag auf den anderen. AMS, PVA, aus
- 5 der Arbeitslose in die Berufsunfähigkeit. Schildern Sie mir das ruhig von Anfang bis Schluss.
- 6 Ignaz (I): Der Prozess ist relativ einfach erklärt. Dadurch, dass ich diese Krankheit gehabt
- 7 habe, übergewichtig war, jo, nicht jeden Job ausüben hab können, ja, war es dann
- 8 irgendwann einmal so weit, dass das Arbeitsmarktservice, beziehungsweise das AMS
- 9 gemeint hat, ich bin aufgrund meiner Krankheit und meiner körperlichen Situation nicht
- 10 vermittelbar. Und wurde vom AMS ausgesteuert. Das heißt, wenn du vom AMS ausgesteuert
- 11 wirst, kriegst du nichts, nicht einmal Sozialhilfe. Das heißt, ich musste, mit den ganzen
- 12 Zetteln vom AMS, auf die PVA. Dorten einen Antrag stellen auf Invaliditätspension. Das
- 13 heißt, ich war circa dreieinhalb Monate ohne Geld, null, nada.
- 14 F: Von was hams da glegt, in der Zeit?
- 15 I: Von mein' pfuschen. Von Freunden, von Bekannten, vom Schwarzarbeiten. I sog's, wie's
- 16 is. (Pause) Und danach wurde eben dann eine ärztliche Untersuchung angeordnet, von der
- 17 PVA. Das heißt, ich wurde dann untersucht, wobei der Arzt dann festgestellt hat, ja, okay, ist
- 18 nicht mehr vermittelbar, arbeitsunfähig'. Dann habe ich eben diesen Bescheid krieg, jo. Das
- 19 heißt, alles in allem hab ich dann nach vier Monaten mein erstes Geld krieg, inklusive der
- 20 Nachzahlungen, jo. Das heißt, ab dem Moment, wo das Arbeitsamt gesagt hat 'Aus', hat die
- 21 PVA gesagt 'wir fangen an'. Das heißt, ich hab dann eben die vier Monate nachbezahlt
- 22 gekriegt.
- 23 (Eine Beschäftigte des Tageszentrums öffnet die Tür und grüßt)
- 24 I: Und, und, ah, konnte natürlich dann alles auf einmal zahlen, die ganzen Schulden und
- 25 alles. War natürlich auch ein Botzn Geld. Und ...
- 26 F: Hams Schulden ghabt in der Zeit?
- 27 I: Ja, sicher. Die, die, ah, Miete hab ich nicht gezahlt, hab ich aber geredet mit ihnen, wurde
- 28 mir Mietaufschub gegeben. Also es wurde keine gerichtliche Delogierung beantragt oder
- 29 sonst irgendwas. Das waren eigentlich die einzigen Schulden und alles. Und das hab ich
- 30 dann alles gezahlt, ja, und konnte mir auch einige Sachen leisten, ich hab mir ein Gwand
- 31 gekauft, und, und, und. Und dann war ich eben in der Invaliditätspension, und die musst ja
- 32 alle zwei Jahre neu machen, ned. Das heißt, die Invaliditätspension rennt alle zwei Jahre
- 33 und ich musste jetzt alle zwei Jahre da hin, ...
- 34 F: Was heißt das? 'ich muss da hin', was heißt das? Wo muss man da hin?
- 35 I: Na ja, ma fährt dann, auf die PVA muass ma dann wieder, an neichn Antrag stellen, dann
- 36 wird man wieder untersucht und dann rennt des eigentlich normal weiter, ned. Bis zu dem
- 37 Zeitpunkt, wo dann der Arzt sagt 'Aus. Ma konn eam nimma mehr resozialisieren, in der
- 38 Hinsicht resozialisieren, dass ma eam wieder ins Orbeitslebn einführt, jo. Ist nicht möglich
- 39 aufgrund der morbid Adipositas, aufgrund der Lungenembolie, aufgrund der
- 40 Herzinsuffizienz, aufgrund des COPD, jo, und, und, und, ist eine Wiedereinführung in die
- 41 Arbeitswelt nicht möglich'. Und die Erwerbsunfähigkeitsrente¹ ist unbefristet gewesen. So, es

¹ Herr Ignaz spricht an unterschiedlichen Stellen im gesamten Interview entweder von der Erwerbsunfähigkeitspension- oder rente, resp. von der Invaliditätspension. Da Herr Ignaz einen Arbeiterberuf erlernt hat und 1964 geboren wurde, ist Invaliditätspension die korrekte Bezeichnung der in Anspruch genommenen Sozialleistung.

Anhang 4: Beispiel Offenes Kodieren

Der analysierte Auszug umfasst 104 Zeilen und insgesamt wurden darin 29 Konzepte erfasst. Konzept Nummer 1 ist die kontextualisierende Frage und wird abgezogen. Es ergeben sich also 28 Konzepte, die auf den 104 Zeilen in Summe 148 Mal erfasst wurden. Aus Gliederungs- und Ordnungsgründen wurde auch die reine direkte Benennung einer Behörde (AMS, PVA, MA40, MA50) als Konzept gezählt, weil es bedeutsam sein kann, wenn eine Behörde direkt genannt wird. Nach der tabellarischen Darstellung folgt eine Übersicht der 28 erfassten Konzepte.

Passage	Zeile	Nummer	Konzept
"... AMS, PVA, aus der Arbeitslose in die Berufsunfähigkeit ..."	1 - 5	1	Frage / Kontext
Der Prozess ist relativ einfach erklärt .	6	2	Verstehen von Behördenlogik
Der Prozess ist relativ einfach erklärt.	6	3	Verwaltungsprozess / Behördenprozess
Dadurch, dass ich diese Krankheit gehabt habe , übergewichtig war,	6 - 7	4	Gesundheitsverlauf
Dadurch, dass ich diese Krankheit gehabt habe, übergewichtig war,	6 - 7	5	Gesundheitszustand
nicht jeden Job ausüben hab können, ja	7	6	Arbeitsunfähigkeit
nicht jeden Job ausüben hab können, ja	7	7	verbliebene Arbeitsfähigkeit
war es dann irgendwann einmal so weit, dass das Arbeitsmarktservice, beziehungsweise das AMS gemeint hat, ich bin aufgrund meiner Krankheit und meiner körperlichen Situation nicht vermittelbar.	7 - 10	8	<u>AMS Nennung</u>
war es dann irgendwann einmal so weit , dass das Arbeitsmarktservice, beziehungsweise das AMS gemeint hat, ich bin aufgrund meiner Krankheit und meiner körperlichen Situation nicht vermittelbar.	7 - 10	9	Verwaltungsprozess / Behördenprozess
war es dann irgendwann einmal so weit, dass das Arbeitsmarktservice, beziehungsweise das AMS gemeint hat, ich bin aufgrund meiner Krankheit und meiner körperlichen Situation nicht vermittelbar.	7 - 10	10	Gesundheitsverlauf

war es dann irgendwann einmal so weit, dass das Arbeitsmarktservice, beziehungsweise das AMS gemeint hat, ich bin aufgrund meiner Krankheit und meiner körperlichen Situation nicht vermittelbar.	7 - 10	10	Gesundheitsverlauf
war es dann irgendwann einmal so weit, dass das Arbeitsmarktservice, beziehungsweise das AMS gemeint hat, ich bin aufgrund meiner Krankheit und meiner körperlichen Situation nicht vermittelbar.	7 - 10	11	Gesundheitszustand
war es dann irgendwann einmal so weit, dass das Arbeitsmarktservice, beziehungsweise das AMS gemeint hat, ich bin aufgrund meiner Krankheit und meiner körperlichen Situation nicht vermittelbar.	7 - 10	12	Arbeitsunfähigkeit
Und wurde vom AMS ausgesteuert. Das heißt, wenn du vom AMS ausgesteuert wirst, kriegst du nichts, nicht einmal Sozialhilfe.	10 - 11	13	AMS Nennung
Und wurde vom AMS ausgesteuert. Das heißt, wenn du vom AMS ausgesteuert wirst, kriegst du nichts, nicht einmal Sozialhilfe.	10 - 11	14	Behördenentscheidung
Und wurde vom AMS ausgesteuert. Das heißt, wenn du vom AMS ausgesteuert wirst , kriegst du nichts, nicht einmal Sozialhilfe.	10 - 11	15	Verwaltungsprozess / Behördenprozess
Und wurde vom AMS ausgesteuert. Das heißt, wenn du vom AMS ausgesteuert wirst, kriegst du nichts, nicht einmal Sozialhilfe.	10 - 11	16	Nicht-Bezug Sozialleistung
Und wurde vom AMS ausgesteuert. Das heißt, wenn du vom AMS ausgesteuert wirst, kriegst du nichts, nicht einmal Sozialhilfe.	10 - 11	17	Einkommen
Das heißt, ich musste , mit den ganzen Zetteln vom AMS, auf die PVA. Dorten einen Antrag stellen auf Invaliditätspension.	11 - 12	18	(notwendige) Handlung
Das heißt, ich musste, mit den ganzen Zetteln vom AMS , auf die PVA. Dorten einen Antrag stellen auf Invaliditätspension.	11 - 12	19	AMS Nennung
Das heißt, ich musste, mit den ganzen Zetteln vom AMS, auf die PVA . Dorten einen Antrag stellen auf Invaliditätspension.	11 - 12	20	PVA Nennung
Das heißt, ich musste, mit den ganzen Zetteln vom AMS, auf die PVA. Dorten einen Antrag stellen auf Invaliditätspension.	11 - 12	21	Behördenkommunikation

Anhang 5: Beispiel Wissenschaftliches Memo

Auch wenn die Abbildung einen in der Verwaltung häufigen Vorgang darstellt und auf den ersten Blick womöglich profan erscheint, dient die Visualisierung dennoch dazu, zum Beispiel die relative Unfreiwilligkeit von Herrn Ignaz im Gesamtprozess darzustellen. Zumindest laut den im Gespräch getätigten Schilderungen ging die Entscheidung, Unvermittelbarkeit festzustellen und die Überprüfung der Arbeitsfähigkeit durch die PVA anzustoßen, gänzlich von den Beschäftigten des AMS aus.

- Welche Rolle spielt dieser Umstand für Herrn Ignaz' Bewertung der Behördenkontakte sowohl mit AMS und PVA?
- Herr Ignaz scheint das AMS dafür verantwortlich zu machen, dass er monatelang nach eigener Aussage „nicht einmal Sozialhilfe“ erhalten hat.
- Welche Aspekte des persönlichen Behördenkontakts mit der PVA haben für Herrn Ignaz den Ausschlag gegeben, diese Begegnungen positiv zu bewerten und der ihn beratenden Person ein hohes Maß an Kompetenz zuzuschreiben? Erstaunlich deshalb, weil die PVA im Auftrag des AMS für die Aberkennung der Arbeitsfähigkeit verantwortlich zeichnete, Herrn Ignaz einen Kuraufenthalt verwehrte und sie für faszinierend „bürokratisch“ hält und noch dazu ihm „keiner erklärt“ hat, dass ihm auch eine Ausgleichszulage zusteht. Dennoch zeigt er sich mit den 1:1-Kontakten aber zufrieden und hält sich danach für gut informiert.

Eidesstattliche Erklärung

Ich, **Jonas Müller** geboren am **19.06.1982** in **Rheinfelden**, erkläre,

1. dass ich diese Bachelorarbeit selbstständig verfasst, keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfen bedient habe,
2. dass ich meine Bachelorarbeit bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe,

Wien, am 22.04.2024

