

Sicherung und Gefährdung sozialer Rechte zugleich

Absehbare Effekte des bevorstehenden Wandels von der Sozialhilfe zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung

Bettina Leibetseder

Das Ziel der Sozialhilfe als letztes soziales Netz ist die Ermöglichung eines menschenwürdigen Lebens in der Gesellschaft für Menschen, die der Unterstützung bedürfen. Die Sozialhilfe ist seit den 1980er Jahren Gegenstand der Diskussion: Kritikpunkte an der Sozialhilfe sind vor allem die Stigmatisierung der Empfänger/innen, der Regress und die unterschiedlichen Bestimmungen in den Bundesländern. Diese sehen einerseits verschieden hohe Richtsätze vor, andererseits wurden unterschiedliche administrative und rechtliche Strukturen aufgebaut, die je nach Bundesland oder sogar Gemeinde den Zugang zur Sozialhilfe erleichtern oder erschweren. Bisher scheiterten alle nationalen Reformversuche, nun werden die Vorschläge für eine einheitliche Bedarfsorientierte Mindestsicherung immer konkreter. Der Ministerialentwurf (2008) wurde noch vor Ausrufung der Neuwahlen zur Begutachtung ins Parlament eingebracht, aber es kam nicht mehr zu einem entsprechenden Beschluss.

Die Sozialhilfe spielt(e) nur eine marginale Rolle im österreichischen sozialen Sicherungssystem, das eine Absicherung vor allem über Erwerbsarbeit vorsieht. Erwerbstätige und ihre nahen Angehörigen sind über die Sozialversicherung in das gesellschaftliche Sicherungsnetz integriert. Die Prinzipien der Sozialversicherung sind das der Äquivalenz, also dass sich die Höhe der Beiträge und die Dauer der Beitragszeiten in der Höhe der Leistungen niederschlagen, und das der Lebensstandardsicherung, d.h. dass das Lebensniveau der Sozialversicherten im Risikofall erhalten bleibt (Tálos 2006).¹

Die Sozialhilfe unterstützt und ergänzt das Sozialversicherungssystem als Fürsorgeleistung, denn eine Sozialhilfeleistung wird nur dann bezahlt, wenn keine andere Möglichkeit mehr besteht, den Lebensunterhalt zu bestreiten: Das Prinzip der Subsidiarität, das aus der katholischen Soziallehre kommt, bedeutet daher, dass die Sozialhilfebezieher/innen alle anderen Ressourcen ausschöpfen müssen, etwa den Anspruch auf Unterhalt oder Sozialversicherungsleistungen. Ebenso lässt sich vom Prinzip der Subsidiarität die Pflicht des Einsatzes der eigenen Mittel und Kräfte ableiten, so muss das eigene Vermögen zuerst aufgebraucht werden. Wenn etwa eine Leistung gewährt wird, sichert sich der Träger im Fall einer Eigentumswohnung im Grundbuch die Leistung. Ebenso werden in manchen Bundesländern die Eltern oder Kinder zur Rückzahlung verpflichtet. Oftmals wird auch bei

¹ Somit kann es passieren, dass jemand nur eine sehr niedrige Summe, etwa an Arbeitslosengeld, erhält, da die Beiträge ebenfalls nicht sehr hoch waren. Einzig die Pensionsversicherung sieht bei Erreichen eines Anspruchs ein Mindestniveau (Ausgleichszulagenrichtsatz) vor.

dem/der Bezieher/in selbst die Leistung bei einem späteren Einkommen wieder regressiert.² Der Einsatz der eigenen Kräfte bedeutet, dass Sozialhilfebezieher/innen die eigene Arbeitskraft einsetzen müssen, um ihren Lebensbedarf decken zu können. D.h. sie müssen zumindest eine Beschäftigung suchen, um nachweisen zu können, dass sie arbeitswillig sind. Andere Prinzipien, nach denen die Sozialhilfe geleistet wird, sind das der Familiengerechtigkeit, d.h. die Unterstützung der Familienangehörigen, und das der Individualität, also die Berücksichtigung der individuellen Notlage und Lebenssituation (Dimmel 1989, 2003, Pfeil 1989 & 2001).

Die vorgeschlagenen Änderungen in der bedarfsorientierten Mindestsicherung, deuten einen Wandel in der Armutspolitik in Österreich an. Zentrale Forschungsfrage ist, welche Auswirkungen die Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung auf die sozialen Rechte in Österreich im Vergleich zur Sozialhilfe nach sich zieht. Um den Status quo darzustellen, wird auf die Ergebnisse einer qualitativen Forschung zurückgegriffen, die die institutionelle Realität am Sozialamt in Linz und Wien als Untersuchungsgegenstand hatte.³ Soziale Rechte sind für T. H. Marshall neben den politischen und zivilen Rechten essentiell für die Teilhabe. Alle drei sind notwendig und bilden Teil der Staatsbürgerrechte in einer modernen Gesellschaft, wobei soziale Rechte eine Voraussetzung dafür sind, auch die anderen Rechte in der Gesellschaft nutzen zu können.

„By the social element I mean the whole range from the right to a modicum of economic welfare and security to the right to share to the full in the social heritage and to live the life of a civilised being according to the standard prevailing in the society.“ (Marshall 1950, 11)

Soziale Rechte implizieren nicht nur die Existenzsicherung der Ärmsten, sondern bedeuten darüber hinaus einen Anschluss an die gesellschaftliche Mitte. In Anlehnung an T.H. Marshall definiert Martin Kronauer (2002) soziale Rechte im Bereich der Fürsorgepolitik als dann erreicht, wenn die Menschen Statusgleichheit erfahren und ihnen die Möglichkeit auf angemessene Lebenschancen gegeben wird. Andererseits bedeuten soziale Rechte und soziale Gleichheit auch die Freiheit von Dominanz: dass sich jemand nicht der Herrschaft eines/r anderen unterwerfen muss. Eine solche Herrschaft kann einerseits am Arbeitsmarkt passieren, also zu welchen Bedingungen man einen Job oder eine andere Art von Tätigkeit

² So betragen 2006 die Einnahmen in der allgemeinen Sozialhilfe 119,066.332 Euro (also etwas mehr als die ausbezahlten Richtsatzleistungen), wobei hier aber die Einnahmen von anderen Trägern eingerechnet sind, wo die Sozialhilfe oftmals Leistungen vorstreckt (etwa bei einem laufenden Pensionsantrag) (Pratscher 2008).

³ Dabei wurden 2004 und 2008 Interviews in Linz und Wien durchgeführt, die anschließend transkribiert und computerunterstützt ausgewertet wurden. Leitende Beamt/innen (3 in Linz und 4 in Wien) sind als wesentliche strategische Akteur/innen für die Entwicklung und den derzeitigen Status der Sozialhilfe verantwortlich. Vertreter/innen von NGOs und Wissenschaftler/innen (9) ermöglichten einen kritischen Blick auf das System. Beamt/innen, Sachbearbeiter/innen und Sozialarbeiter/innen (5 in Linz und 3 in Wien) im Klientenkontakt konnten Auskunft über den Alltag am Amt aus Sicht der Behörde und der ausführenden Personen geben. Hierbei handelte es sich um Expert/inneninterviews. Außerdem wurden Klient/innen (32 in Linz und 17 in Wien) befragt, die aus ihrer individuellen Erfahrung aufschlussreiche Information über den Alltag am Amt mit Hilfe von problemzentrierten Interviews gaben (Details siehe Leibetseder 2008a).

annehmen muss. Andererseits findet man auch Machtbeziehungen im Privaten, wenn jemand aus ökonomischen Gründen in einer Beziehung bleiben muss (White 2007).

Was heißt nun Statusgleichheit im Bereich der Fürsorgepolitik? Hier hilft Georg Simmels (1992) Beschreibung der Rolle der Armen Anfang des 20. Jahrhunderts: Einerseits wird darin die besondere soziale Konstruktion der Armenfürsorge und von Armut an sich sichtbar, denn es ist nur jemand arm, wenn die Gesellschaft den/die Betreffende/n dieser sozialen Kategorie zuordnet. Dies bezeichnet ein Außerhalb, weil jemand dieser Gruppe zugeordnet wird, die noch dazu in der Fürsorge besonders behandelt wird. Fürsorge - jetzt Sozialhilfe - hat nämlich nicht das Ziel, dass Arme denselben Status wie Durchschnittsbürger/innen erreichen, sondern soll die gegebene gesellschaftliche Stratifizierung fortschreiben und nur Extreme abschwächen, um etwa den sozialen Frieden zu sichern. Gleichwohl führt die Sozialhilfe zu einem Innerhalb und einer Anbindung an die Gesellschaft, da eine Leistung gewährt wird, d.h. die Gesellschaft übernimmt eine Verantwortung.

Schon Georg Simmel stellte dabei eine Machtungleichheit fest: *„Die Unterstützung, zu der die Gesamtheit im eigenen Interesse verpflichtet ist, die der Arme aber in den weitaus meisten Fällen nicht zu fordern berechtigt ist, ...“* Wenngleich gegenwärtig ein Anrecht auf Unterstützung geben ist, so kann es noch immer zu einer Statusungleichheit am Amt kommen: Martin Kronauer (2002) bezeichnet Leistungen der Sozialhilfe als *„institutionalisierte Gleichzeitigkeit des Drinnen und des Draußen“*. Damit meint er, dass, obwohl Sozialhilfebezieher/innen Leistungen erhalten, es sich um Objekte der Verwaltung handelt, die als solche „behandelt“ werden. Als Subjekt oder Akteur/in kann der/die Inhaber/in einer solchen Position nicht bezeichnet werden.

Die institutionelle Realität in Linz und in Wien

Relevant für eine Statusgleichheit sind nicht nur die finanziellen Ressourcen, sondern auch die Rechte und Erfahrungen am Amt, also die Bedingungen, die an einen Leistungsbezug geknüpft sind, mit den Auswirkungen auf die Bezieher/innen (Coser 1965). Hier geht es um die „street level bureaucracy“, die zwischen den Bezieher/innen und der sozialpolitischen Gesetzgebung liegt. Dort müssen die Bürger/innen den Anforderungen der Verwaltung genüge tun, dort wird über einen Leistungsanspruch entschieden. Somit werden das Anrecht und der Zugang zu sozialen Leistungen und damit zu sozialen Rechten durch die Sachbearbeiter/innen der öffentlichen Verwaltung wesentlich mitbestimmt, die im direkten und alltäglichen Kontakt mit den Bürger/innen stehen, eine gewisse Entscheidungsbefugnis haben und Sanktionen setzen können (Lipsky 1980).

Statusgleichheit würde zumindest bedeuten, dass dem gesetzlichen Recht auf eine Leistung genüge getan und der Antragsweg nicht erschwert wird. In Linz war es bis 2005 noch anders: So führte ein Einkommen unter dem Richtsatz noch nicht zum Erhalt einer Leistung.

Die Klient/innen sollten „das letzte Marmeladeglas“ (ehemalige Leiter des Sozialamts) gegessen haben, bevor sie eine Leistung erhielten, also vor dem „Verhungern“ bewahrt werden, aber in Realität nicht Teilhabechancen eröffnet oder einen Rechtsanspruch garantiert bekommen.

“Ja, wenn ich nichts habe zum Essen und nichts habe zum Leben, dann muss ich es wohl in Anspruch nehmen. Die, die es nicht in Anspruch nehmen, die finden irgendwelche anderen Möglichkeiten. Jetzt kann man sagen, das ist zynisch, aber entweder bescheiden sie sich mit einem Niveau, das geringer ist als die Sozialhilfe, oder sie gehen pfuschen oder sie leben von Ersparnissen, die sie trotzdem irgendwo haben. Oder sie kriegen eine Unterstützung von irgendwelchen Angehörigen, auf die sie keinen Rechtsanspruch haben.” (ehemaliger Leiter des Sozialamts in Linz)

Die finanziellen und persönlichen Lebensumstände wurden und werden streng überprüft. Andere Bürger/innen haben das Recht auf Privatsphäre, die Sozialhilfebezieher/innen waren im alten System damit konfrontiert, dass sie erst einen Bescheid bekamen, wenn ein/e Erhebungsbeamte/r einen Besuch in der Wohnung abstattete. Dort wurde kontrolliert, ob jemand alleine wohnte oder Wertgegenstände, etwa teure Fahrräder oder elektronische Geräte, vorhanden waren. In den ersten Monaten eines Bezugs wurden immer einmalige Leistungen unter dem Richtsatz ausbezahlt, um den Druck zu erhöhen, irgendeine Tätigkeit anzunehmen (vgl. hierzu die Strategien der Disziplinierung der Armutsverwaltung in Piven & Cloward 1972, Guldemann et al 1978).

Seit 2005 wurde der Zugang erleichtert und die Klient/innen erhalten nun von Anfang an eine Leistung am Richtsatz. Die Vermögens- und Einkommensüberprüfung umfasst aber noch immer einen langen Zeitraum, so kann ein länger zurückliegendes Einkommen einen Anspruch verhindern. Ebenso wird etwa auch ein Lohnsteuerausgleich von den Klient/innen verlangt, eine Steuergutschrift reduziert dann die nächsten Zahlungen vom Sozialamt. Ist ein Kraftfahrzeug auf den/die Beantragende/n angemeldet, wird eine Leistung verweigert. Zudem wird von der Verwaltung immer daraufhin gewiesen, dass die Sozialhilfe zu einem späteren Zeitpunkt zurückbezahlt werden muss, wenn wieder ein Einkommen oder Vermögen vorliegt.

Während in Linz die Klient/innen noch auf einer Bank vor verschlossenen Türen in einem dunklen Gang mitten im Rathaus warten, wurden in Wien seit 2001 sukzessive Sozialzentren eröffnet, die mit einem Terminsystem lange Wartezeiten vermeiden. Seitdem haben die Klient/innen einen Zugang zu einer Leistung am Richtsatz, wenn ihr Einkommen darunter liegt. Die Sachbearbeiter/innen können im Gegensatz zu Linz kaum mehr in ihrem Ermessen entscheiden, sondern ein Handbuch listet eine zahlreiche Vorgaben auf. So wird nur mehr das Einkommen der letzten drei Monate überprüft, wobei aber nur ein Einkommen im letzten Monat den Bezug kürzen kann. Vermögensbestände, wie etwa ein Auto, müssen in den ersten sechs Monaten nicht veräußert werden. Folglich haben die Klient/innen einen erleichterten Zugang und können nicht mehr einfach abgelehnt werden.

„Es ist so, dass halt Not im engeren Sinne verhindert werden soll einerseits, bedarfsgerechte Hilfe ist möglich aufgrund unserer Bestimmung. Und auch diese, wir haben im Erwachsenenbereich das präventive Element in der Sozialhilfe drinnen. (...) Wir haben den Zugang in die Sozialhilfe über ein Sozialarbeiter-Erstgespräch, das dem präventiven Ansatz gerecht werden soll, gerecht wird.“ (Leiter eines Sozialzentrums in Wien)

Sozialarbeiter/innen sollen über die Sicherung der materiellen Existenz hinaus die Beantragenden unterstützen. Klient/innen müssen ein Gespräch mit den Sozialarbeiter/innen führen, bevor sie eine Leistung erhalten können. Mit diesem Zwang soll eine präventive Hilfe erreicht werden, auch Menschen, deren Einkommen über dem Richtsatz liegt, sollen so für sie relevante Informationen erhalten. Zeigt sich in Linz eher die Abschreckung potentieller Klient/innen durch eine rigide Verwaltung, so wird mit der sozialarbeiterischen Komponente in Wien eine Beratungsfunktion eingeführt, die beim Auftreten einer nochmaligen Notlage die Hemmschwellen für Klient/innen reduzieren und zu einer frühen Inanspruchnahme führen soll. Damit entsteht eine neue, andere Art des Umgangs und der Verhaltenslenkung abseits der traditionellen Form der sozialen Disziplinierung und Kontrolle (vgl. hierzu etwa Bröckling 2004, Cruikshank 1994, Dean 1999, Foucault 1991 & 1994, Rose 1999).

Familiengerechtigkeit und vor allem Subsidiarität dienen noch in beiden Städten als Prinzipien der Sozialhilfe und die Einzelfallüberprüfung steht am Amt noch in beiden Städten im Zentrum der Antragsstellung. Trotzdem werden in Linz die Klient/innen als Bittsteller/innen empfangen und die Sachbearbeiter/innen haben noch einen großen Ermessensspielraum, während in Wien Sozialhilfebezieher/innen als „Kund/innen“ bezeichnet werden, die ein Anrecht auf eine Leistung haben, und die Verwaltung eine bürokratisierte und standardisierte Anspruchsprüfung durchführt.

Arbeitswilligkeit

Subsidiarität bedeutet nicht nur den Einsatz der eigenen Mittel, sondern auch den der eigenen Kräfte. Damit verlangt die Sozialhilfe von arbeitsfähigen Klient/innen, dass diese dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und eine Beschäftigung suchen. Wiederum erweist sich die Situation am Linzer Sozialamt als restriktiver:

„Er muss auf jeden Fall beim AMS als arbeitssuchend gemeldet sein und er muss sich bemühen, wenn er beispielsweise jetzt eine Erkrankung hat, sich einer Therapie zu unterziehen. Also er muss alle Dinge tun, was ihm vom AMS vorgeschlagen wird, dass seine Arbeitsfähigkeit wiederhergestellt wird. Oder was der Amtsarzt an Therapien vorschlägt. Und wenn er eh keine Therapie braucht und arbeitsfähig ist, dann muss er natürlich sämtliche Auflagen des AMS erfüllen. Und bei Klienten, die schon sehr lange in der Sozialhilfe sind, verlangen wir durchaus auch Eigenbewerbungen, also außerhalb des AMS noch einmal Bewerbungen.“ (Leiterin der Sozialhilfe)

Arbeitsfähige, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen müssen, werden „besonders“ behandelt und hier „investiert“ die Stadt, um einen längeren Bezug zu vermeiden. Paternalistisch ist die Linzer Sozialhilfe, weil sie in einem gewissen Sinne in die

Persönlichkeitsrechte eingreift und in einem bevormundenden Stil von den arbeitsfähigen Menschen mehr verlangt als dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, etwa den Besuch einer Therapie bei einer Sucht. Im Gegenzug zur Gewährung einer Leistung wird von den Klient/innen eine Unterwerfung an die Anforderungen des Sozialamts unter Androhung der Kürzung oder gar Streichung des Bezugs gefordert.

So wurden bis 2005 von allen neuen Antragsteller/innen Eigenbewerbungen verlangt, bevor sie eine Leistung am Richtsatz erhielten und der Druck, der von den Sachbearbeiter/innen ausgeübt wurde, reduziert wurde. Unter dem Punkt der Effizienz sind gegenwärtig nur mehr arbeitsfähige Bezieher/innen, die länger eine Leistung erhalten, damit konfrontiert, dass sie zusätzlich zu den Anforderungen des Arbeitsmarktservice zehn persönliche Bewerbungen erbringen und diese mit Firmenstempeln auf einem Formular jeden Monat bei der Sachbearbeiter/innen vorweisen müssen.

In Wien gab es ebenso dieses Formular, wobei die Klient/innen sich dabei als Sozialhilfebezieher/innen bei den Unternehmen „outen“ mussten, sodass es sich dabei eher um ein „Arbeitsverhinderungsblatt“ handelte. Seit den Reformen müssen Klient/innen nur die Bestimmungen des Arbeitsmarktservice einhalten und beim Termin am Sozialamt die Meldekarte des Arbeitsmarktservice vorweisen. Die Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration sind für Sozialhilfebezieher/innen in Wien freiwillig, nur die erste Beratung muss besucht werden. Hiermit werden Möglichkeiten der Inklusion eröffnet, ohne mit einem Zuviel an Bedingungen und Druck jemanden vom Bezug auszuschließen, da die *„Orientierung Förderung [ist]; Anreiz und den Zwang hintan zu halten“* (Leiter des Sozialzentrums Wien).⁴

In Linz hingegen sind langfristige Bezieher/innen damit konfrontiert, dass sie nicht nur Eigenbewerbungen erbringen, sondern zudem an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen müssen. Langzeitbezieher/innen, die nur Sozialhilfe erhalten, werden von der Stadt beschäftigt, um so Sozialversicherungsansprüche wieder zu erreichen. Einerseits handelt es sich hier um Workfare, da der Anspruch auf eine Leistung bei Zuwiderhandeln gekürzt oder sogar gänzlich gestrichen werden kann, andererseits wird die Teilzeitbeschäftigung kollektivvertraglich entlohnt und entspricht einem regulären Arbeitsverhältnis.

Beide Städte teilen ihre Klient/innen in Segmente ein, nach folgenden Kriterien: Wer wird eher selbstständig wieder eine Arbeit finden, wo sollen „Work first“-Maßnahmen gesetzt werden und wer braucht mehr an Unterstützung, um wieder in den Arbeitsmarkt integriert werden zu können? Während in Linz der/die Sachbearbeiter/in entscheidet, ob jemand zusätzliche Eigenbewerbungen erbringen oder für die Stadt arbeiten muss, werden in Wien Klient/innen, die länger im Bezug stehen, von einer eigenen Beratungsstelle betreut, nur die Zuweisung zur Beratung erfolgt vom Sozialzentrum. Mit all diesen Aktivierungs- und

⁴ In Wien kann der Richtsatz bei Arbeitsunwilligkeit nur bis zu 50% gekürzt werden, im Gegensatz zu Linz, wo eine vollständige Kürzung möglich ist.

Workfare-Maßnahmen steigt aber wieder der Ermessensspielraum der Administration (vgl. hierzu etwa Peck 2001, Gilbert 2004).

Care-Arbeit

Eine Gruppe, von der nicht immer der Einsatz der eigenen Arbeitskraft verlangt wird, sind Menschen mit Betreuungspflichten. Das Kinderbetreuungsgeld bietet ein soziales Recht auf Unterstützung, dem eine vereinfachte Einkommensüberprüfung, v.a. beim Zuschuss, vorangeht. Die Sozialhilfe ist nur mehr subsidiär zuständig, wenn das Haushaltseinkommen unter dem Richtsatz liegt oder kein Anspruch auf die vorgelagerten Leistungen mehr besteht. In Wien müssen beide Elternteile dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, wenn das jüngste Kind drei Jahre alt geworden ist. Die Sozialhilfe leistet schon seit den 1970er Jahren keinen Ersatz für einen „männlichen Ernährer“. Alleinerziehende müssen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, sobald das Kind alt genug für den Kindergarten ist.

Paternalistisch wiederum zeigt sich das Sozialamt der Stadt Linz gegenüber alleinerziehenden Frauen und Männern mit Kinderbetreuungspflichten. Diese werden sehr früh angehalten, rund zehn Bewerbungen zusätzlich im Monat zu erbringen, um einen längeren Bezug zu verhindern und die Integration in den Arbeitsmarkt zu forcieren. Auch wenn die familiäre oder soziale Situation nicht den gesellschaftlichen Normen entspricht, wird versucht, den Kindern möglichst früh einen Kindergartenplatz zur Verfügung zu stellen und die Eltern wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Manchmal kann sich ein Elternteil auch bis zum Schuleintritt des jüngsten Kindes der Kinderbetreuung widmen, was im Ermessen der Sachbearbeiter/innen liegt.

„Aber solange sie Kinderbetreuungsgeld haben, zwingt man niemanden dazu - allerdings auch bei den Alleinerzieherinnen muss man schon darauf hinweisen: ‚Überleg es dir, schau Dich um!‘ Weil automatisch zurücklehnen und sagen ‚die Sozialhilfe dahoit mi dann,‘ so einfach geht es nicht. Nur wir sehen nur einen Bruchteil der Alleinerzieherinnen, weil das muss man auch dazusagen, viele kommen ja erst, wenn das Kinderbetreuungsgeld aus ist. Das heißt, vorbereitend informieren und so, zu dem kommt es nicht. Die stehen da und sagen, ‚das Kinderbetreuungsgeld ist jetzt aus und jetzt möchte ich ein Geld haben.‘ Wobei sie es kriegen - keine Frage -, aber schon mit Arbeitssuche, ganz klar.“ (gegenwärtige Leiterin der Sozialhilfe)

Die Stadt Linz hat sich zum Ziel gesetzt, vor allem bei Familien anzusetzen, „um einen Generationen-Sozialhilfebezug zu vermeiden.“ (Pressemeldung der Stadt Linz, 21/1/2008). Damit soll eine „Abhängigkeit“ (Fraser & Gordon 1994) von der Fürsorgeleistung vermieden werden. Die Sozialhilfe leistet in beiden Städten eine Unterstützung im Fall von Kinderbetreuung und kann so einen Ausweg aus einer privaten Abhängigkeit bieten. Gleichzeitig bedeuten Kinderbetreuungspflichten kein Recht mehr, dem Arbeitsmarkt fern zu bleiben. Alleinerziehende und Eltern, die auf eine Sozialhilfeleistung angewiesen sind, werden nicht als gesellschaftlich „würdige“ Arme (Katz 1989) gesehen, die einen

bedingungslosen Zugang zu einer Leistung haben. Ein soziales Anrecht auf eine Leistung besteht nur mehr, wenn die Bedingungen zur Jobsuche erfüllt werden, und nicht aufgrund der Kinderbetreuungspflichten.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

Der Wechsel von der Sozialhilfe zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung (BMS) soll den österreichischen Sozialstaat verändern und eine Vereinheitlichung der neun Sozialhilfegesetze erreichen, um eine nationale Existenzsicherung zu erreichen. Die BMS will eine ‚*verstärkte Bekämpfung von Armut und Vermeidung von sozialer Ausschließung*‘ und eine Förderung der ‚*(Wieder-)Eingliederung ihrer Bezieher/innen in das Erwerbsleben*‘ (Art. 1 der Art. 15a B-VG Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung), die eine bürokratische und integrierte Form der Unterstützung für eine ansteigende Zahl an Sozialhilfebezieher/innen darstellen soll.⁵ Die BMS führt nicht zu einer Angleichung des sozialen Status an die Gesellschaft, sondern soll ‚*Armut bekämpfen*‘. Deshalb stellt die BMS eine existenzsichernde Leistung dar, aber hat nicht die Umverteilung des gesellschaftlichen Wohlstandes und die Sicherung des Mittelstandes zum Ziel, was weiterhin die Aufgabe des Sozialversicherungs- und Steuersystems bleibt. Als eine Fürsorgeleistung und kein bedingungsloses Grundeinkommen führt die BMS die besondere Stellung der Armen fort, da sie noch immer Anforderungen an die Leistungsbezieher/innen stellt:

Die BMS soll einen erleichterten Zugang zu einem einheitlichen Existenzminimum am Ausgleichszulagenrichtsatz (Mindestpension) in Österreich gewähren. Das soziale Recht auf eine Leistung wurde durch die starke Einschränkung des Regresses, eine Vermögensfreigrenze und die erleichterte Antragstellung gestärkt. Damit wurde das Subsidiaritätsprinzip etwas abgeschwächt. Eine Statusgleichheit bei der Antragstellung mit Leistungen aus der Sozialversicherung kann nur bedingt erreicht werden, da wiederum die individuelle Prüfung und nicht der Eintritt des Risikofalles einen Anspruch sichert. Des Weiteren dient das Arbeitsmarktservice nur als Informationsstelle, wo auch ein Antrag abgegeben werden kann, einen Anspruch berechnet wiederum das zuständige Sozialamt. Somit wird es wahrscheinlich zu einer Fortführung der unterschiedlich strikten Vermögens- und Einkommensüberprüfung in den Bundesländern kommen, was wiederum die Leistungshöhen differenzieren würde und damit das Ziel einer einheitlichen nationalen Existenzsicherung gefährdet. Der Zugang über das Arbeitsmarktservice gleicht den Status der Arbeitsfähigen an die Bezieher/innen der Arbeitslosenversicherung an. Gleichwohl sind Menschen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen, wie Ältere, Kranke und Menschen mit Kinderbetreuungspflichten, weiterhin damit konfrontiert, dass sie zum

⁵ Details zu den Veränderungen siehe Woltran 2008 und Leibetseder 2008a & 2008b

Sozialamt gehen müssen. Eine teilweise Statusangleichung wird aber durch die Inklusion in die Krankenversicherung erreicht, wo alle Bezieher/innen der BMS nun versichert sind.

Menschen mit Kinderbetreuungspflichten sind vom Einsatz der Arbeitskraft ausgenommen, wenn das Kind das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet hat und zudem kein geeigneter Betreuungsplatz vorhanden ist (Art. 14 Abs 3 Z 2). Die BMS schränkt das Recht auf Betreuung stärker ein als die bisherigen Bestimmungen in Linz und in Wien. Zudem ist das Kinderbetreuungsgeld mit dem Zuschuss, auf den ein/e Alleinerziehende/r dreißig Monate lang einen Anspruch bei geringem Einkommen hat, mit rund 620 Euro⁶ unter der Leistung der BMS von 827 Euro netto für einen Ein-Personenhaushalt⁷ ohne die 18%-ige Erhöhung für das Kind. Kinderbetreuung wird nur einschränkend abgesichert und es gibt keine Gleichwertigkeit in den ersten drei Jahren, sondern es kann schon früher Arbeitswilligkeit verlangt werden. Ein Recht auf soziale Unterstützung kann bei der BMS für diese Gruppe damit verknüpft werden, dass man dem Arbeitsmarkt früher zur Verfügung steht.⁸

Nun noch zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft und den Workfare-Bestimmungen: Die BMS schafft hier eine Statusgleichheit mit der Arbeitslosenversicherung, da für die Bezieher/innen neben der Antragstellung am Arbeitsmarktservice nunmehr die Bestimmungen nach dem Arbeitslosenversicherungsgesetz gelten. Gleichwohl gibt es nun die Möglichkeit, dass jemand zu einer Tätigkeit in einem sozialökonomischen Betrieb verpflichtet wird (Andree 2008). Ebenso sieht der Art. 7 Abs. 2 besondere Maßnahmen für die Bezieher/innen der BMS zur Integration vor, die wieder zu einer Differenzierung zwischen der Sozialversicherungs- und der Fürsorgeleistung führen können. Zentral ist aber die Möglichkeit einer Kürzung von 50% bis hin zu einer völligen Streichung, die nur „*ausnahmsweise und in besonderen Fällen*“ möglich ist (Art. 14 Abs 4).

Somit ist die BMS an die Bedingung geknüpft, dem Arbeitsmarkt zu Verfügung zu stehen und darüber hinaus an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen. Schon die Beispiele von Linz und Wien in der Sozialhilfe zeigen an, wie unterschiedlich der Druck und die Bedingungen ausgeprägt sind, die für Arbeitsfähige an einen Leistungsbezug geknüpft sind. Aufgrund der eher unbestimmten Formulierung in der BMS werden sich die Differenzierungen wahrscheinlich fortsetzen und die Gemeinden ihre eigenen Maßnahmen so wie bisher weiterführen. Gleichwohl setzt hier auch die Kritik der Gouvernmentalität ein, die bei Begriffen wie Aktivierung, Empowerment und Prävention eine Form des „Regierens“ sieht, die die Menschen zum „Sich-Selbst-Regieren“ in einer sozial erwünschten Norm führen soll. Wie zeigen sich die Praktiken am Amt? Dies wird auf der gesetzlichen Ebene

⁶ Der Kinderbetreuungsgeld-Tagsatz von 14,53 Euro und der Zuschuss von 6,06 Euro pro Tag ergeben eine monatliche Unterstützung von 617,70 Euro, wenn mit 30 Tagen gerechnet wird.

⁷ Hier werden der Krankversicherungsbeitrag vom Richtsatz abgezogen und die 14 Auszahlungen auf zwölf Monate aliquotiert.

⁸ Im Gegensatz zur Arbeitslosenversicherung müssen bei Partner/innen beide Elternteile eine Tätigkeit suchen.

ganz unbestimmt geregelt. Einerseits gibt es die klassische Disziplinierung in der Sozialhilfe in Linz oder das - wenn auch in Realität sehr eingeschränkt umgesetzte - Casework mit Sozialarbeiter/innen in Wien.⁹

Selbst wenn man diese Art der Kontrolle ablehnt, so ist sie doch Alltag am Sozialamt und am Arbeitsmarktservice. Dass wohlfahrtsstaatliche Leistungen immer mehr an Bedingungen geknüpft sind und somit kein uneingeschränktes soziales Recht auf eine Leistung existiert, welches in Österreich auf Ebene der Sozialhilfe auch noch nie existiert hat, hat noch nicht zu einer umfassenden Diskussion über den Balanceakt zwischen dem Recht auf eine Existenzsicherung und den Pflichten geführt, die damit entstehen und schon von T. H. Marshall (1950, 28-29) erkannt wurden. Für Stuart White (2000, 2005, 2007) steht die Verantwortung, die ein/e Klient/in im Gegenzug zu einem Leistungsbezug hat, so lange in einer Balance zu den Anforderungen, solange sichergestellt ist, dass eine gewisse Wahlfreiheit bei der Tätigkeit gegeben ist und diese eine adäquate Sicherung leistet. Sogar ein Paternalismus der Verwaltung ist seines Erachtens erlaubt, um dafür Sorge zu tragen, dass Menschen dazu angehalten werden, besser in ihrem eigenen Interesse zu handeln und eine Reziprozität für die Existenzsicherung zu erreichen. Andere wiederum tendieren dazu, die Pflichten als weniger relevant als die sozialen Rechte zu sehen und sprechen sich für eine Entkoppelung aus. Sogar Amitai Etzioni, ein wichtiger Vertreter des Kommunitarismus, hat sich gegen die strikte Verknüpfung von Rechten und Pflichten in der Ideologie des „Third Way“ von New Labour sowie gegen den Ausschluss von gewissen Gruppen nach einem längeren Bezug in den USA ausgesprochen (vgl. zu dieser Diskussion etwa Dean et al 2005, Etzioni 2004, Gilbert 2004, Handler 2003, Lister 2003, Stelzer-Orthofer 2006).

Eine solche Diskussion über die Rechte und Pflichten von arbeitsfähigen Bezieher/innen der BMS und Notstandshilfe wurde in Österreich bisher noch nicht eingehend geführt, ebenso wenig darüber, welche Praktiken von der Verwaltung eingesetzt werden dürfen und wo die Grenzen der Governmentalität zu setzen sind. Gleichzeitig werden aber ständig die Anforderungen für Arbeitsfähige erhöht. Demgemäß ist das soziale Recht auf Existenzsicherung eng verknüpft mit der Pflicht zur Arbeitssuche, -aufnahme und zum Besuch von Schulungsmaßnahmen sowie zur Annahme von Tätigkeiten in sozialökonomischen Betrieben. Hier entsteht also ein neuer Bruch innerhalb der sozialen Rechte: Die Leistung ist mit der bedarfsorientierten Mindestsicherung gesichert, aber nur, wenn die Bezieher/innen sich den Anforderungen des Arbeitsmarktservice unterwerfen und die Ware Arbeitskraft zu deren Bedingungen feilbieten.

⁹ Aktivierung setzt schon vor Workfare an, besonders die Art und Weise, wie bestimmt wird, wer überhaupt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen muss, welche andere Bedingungen gestellt werden etc. erfordert eine erweiterte Sicht abseits des Ermessens der Sachbearbeiter/innen, um die Auswirkungen der neuen Formen der Governance auf Institutionen und Personen sichtbar zu machen (Newman 2007).

Vergleich der Sozialhilfe und Bedarfsorientierten Mindestsicherung

	Sozialhilfe in Linz	Sozialhilfe in Wien	Bedarfsorientierte Mindestsicherung
Ziel	Existenzsicherung	Existenzsicherung und Teilhabe	Existenzsicherung und Beschäftigung
Prinzipien	Subsidiarität, Individualität, Familiengerechtigkeit		
Bestimmungen	OÖ SHG, hohes Ermessen der Sachbearbeiter/innen	Wiener SHG, detailliertes Handbuch, kaum Ermessen	Art. 15a Vereinbarung zwischen Bund und Ländern, Ausführungsbestimmungen Länder
Statusgleichheit	negative und paternalistische Einstellung, inzwischen Anrecht auf Leistung am Richtsatz	Anrecht auf Leistung am Richtsatz Gespräch mit Sozialarbeiter/innen als Pflicht	für Arbeitsfähige erhöht, Inklusion in die Krankenversicherung, Berechnung in Bundesländern differenziert
Arbeitsmarkt	Aktivierung Aufgabe des AMS und -> Work first (Eigenbewerbungen) und Workfare durch die Sozialhilfe	Aktivierung Aufgabe des AMS -> Aktivierung durch die Sozialhilfe	Aktivierung Aufgabe des AMS -> Workfare möglich, Differenzierung zwischen BMS-Bezieher/innen und Notstandhilfebezieher/innen angedacht
Betreuungsarbeit	paternalistisch, Differenzierung, Unterstützung bei Trennung, Arbeitswilligkeit ab Ende Kinderbetreuungsgeld (Ermessen)	Unterstützung bei Trennung, Arbeitswilligkeit Voraussetzung, wenn jüngstes Kind drei Jahre alt ist	Unterstützung bis zum Alter von 3 Jahren des jüngsten Kindes, wenn kein Kinderbetreuungsplatz vorhanden

Bibliografie

- Bröckling, Ulrich, Krasmann, Susanne & Lemke, Thomas (Hg) (2004) Glossar der Gegenwart, Frankfurt am Main
- Coser, Lewis A. (1965) The Sociology of Poverty. To the Memory of Georg Simmel, In: Social Problems, 12, 140-148
- Cruikshank, Barbara (1994) The Will to Empower. Technologies of Citizenship and the War on Poverty, In: Socialist Review, 43-65
- Dean, Hartley, Bonvin, Jean-Michel, Vielle, Pascale & Farvaque, Nicolas (2005) Developing Capabilities and Rights in Welfare-To-Work Policies, In: European Society, 11, 3-26
- Dean, Mitchell (1999) Governmentality. Power and Rule in Modern Society, London et al.
- Dimmel, Nikolaus (1989) Armutspotential zwischen Nichtinanspruchnahme und Repression, In: Sozialhilfe, Strukturen, Mängel und Vorschläge. Rechts- und sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien
- Dimmel, Nikolaus (2000) Drohen – Betteln -Verhandeln, Frankfurt am Main
- Dimmel, Nikolaus (2003) Bedarfsorientierte Grundsicherung und Sozialhilfe, In: Tálos, Emmerich (Hg) Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien, 202–211
- Etzioni, Amitai (2004) Foreword, In: Gilbert, Neil, Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility, Oxford & New York, xiii-xvi
- Foucault, Michel (1991) Governmentality, In: Burchell, Graham, Gordon, Colin & Miller, Peter (eds.) The Foucault Effect. Studies in Governmentality with two Lectures by and an Interview with Michel Foucault, Chicago, 87-118

- Foucault, Michel (1994 [1971]) Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt am Main
- Fraser, Nancy & Gordon, Linda (1994) A Genealogy of Dependency. Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State, In: Signs, Journal of Women in Culture and Society, 1 2, 309-336
- Gilbert, Neil (2004) Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility, Oxford & New York
- Giddens, Anthony (1998) The Third Way. The Renewal of Social Democracy, Cambridge
- Guldimann, Tim, Rodenstein, Marianne, Rödel, Ulrich & Stille, Frank (1978) Sozialpolitik als soziale Kontrolle. Starnberger Studien 2, Frankfurt am Main
- Handler, Joe F. (2003) Social Citizenship and Workfare in the US and Western Europe. From Status to Contract, In: Journal of European Social Policy, 3, 229-243
- Katz, Michael B. (1989) The Undeserving Poor. From the War on Poverty to the War on Welfare, New York
- Kronauer, Martin (2002) Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hochentwickelten Kapitalismus, Frankfurt & New York
- Leibetseder, Bettina (2008a) Bedarfsorientierte Mindestsicherung. Bloß eine Sozialhilfe "light"? In: Kontraste, H 2, 8-15
- Leibetseder, Bettina (2008b) Social Inclusion and Social Assistance. Bureaucracy, Compulsion and Gender in the Austrian and British Institutional Reality, Linz, unpublished dissertation
- Lister, Ruth (2003) Citizenship. Feminist Perspectives, 2nd Edition, Basingstoke & New York
- Lipsky, Michael (1980) Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, New York
- Marshall, T(homas) H. (1950) Citizenship and Social Class and other Essays, Cambridge
- Melinz, Gerhard (1989) Von der Armenfürsorge zur Sozialhilfe. Zur Entwicklungsgeschichte der Armutspolitik von 1918 bis 1975, In: Sozialhilfe, Strukturen, Mängel und Vorschläge. Rechts- und sozialwissenschaftliche Schriftenreihe der Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien, 9-32
- Ministerialentwurf (2008) Ministerialentwurf betreffend den Entwurf einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung, Gesetzestext, 188/ME (XXIII. GP), www.parlament.gv.at, Zugriff am 20/6/2008
- Newman, Jane (2007) The 'Double Dynamics' of Activation. Institutions, Citizens and the Remaking of Welfare Governance, In: International Journal of Sociology and Social Policy, 1 9-10, 364-375
- Peck, Jamie (2001) Workfare States, New York & London
- Piven, Francis Fox & Cloward, Richard A. (1972) Regulating the Poor. The Functions of Public Welfare, London
- Pratscher, Kurt (2008) Sozial(hilfe)leistungen der Bundesländer 2006, www.statistik.at, Zugriff 30/8/2008
- Rose, Nikolas (1999) Powers of Freedom. Reframing Political Thought, Cambridge
- Simmel, Georg (1992 [1908]) Der Arme, In: Simmel, Georg, Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung, Gesamtausgabe, Band 2, 512-555
- Stelzer-Orthofer, Christine (2006) Chancen und Risiken der Activation Policies im Rahmen der Sozialhilfe. Soziale Integrationschancen für KlientInnen?, In: Fischer, Michael & Dimmel, Nikolaus (Hg) Sozialethik und Sozialpolitik. Zur praktischen Ethik des Sozialen, Frankfurt am Main et al, 153-166
- Tálos, Emmerich (2006) Sozialpolitik. Zwischen Expansion und Restriktion, In: Dachs et al. (Hg) Politik in Österreich. Das Handbuch, Wien, 624-636
- White, Stuart (2000) Social Rights and the Social Contract. Political Theory and the New Welfare Politics, In: British Journal of Political Science, i 3, 507-532
- White, Stuart (2005) A Progressive Politics of Responsibility. What would it look like? In: Public Policy Research, i March, 7-14
- White, Stuart (2007) Equality, Cambridge & Malden
- Woltran, Iris (2008) Auswirkungen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung auf Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich, In: WISO, H 1, 71-86