

ARMENHILFE IM WOHLFAHRTSSTAAT

Nikolaus Dimmel

1. Staatliche Armenhilfe als Element sozialer Inklusion

Zwecksetzung der staatlichen Sozialversicherung als dem ersten sozialen Netz ist es, soziale Sicherheit überwiegend von der kontinuierlichen und disziplinierten Verwertung der Lohnarbeitskraft abhängig zu machen. Demgegenüber versteht sich das zweite soziale Netz, die Armenhilfe, als administrative Veranstaltung zur sozialen Inklusion. Inklusion zielt dabei auf die soziale Sicherung all derjenigen, welche aus dem ersten sozialen Netz der Sozialversicherung nicht genügend Ressourcen erhalten, um sich als autonome Marktsubjekte bedarfsgerecht zu reproduzieren und deshalb als armutsgefährdet gelten. Armutsgefährdung meint hier nicht Einkommensarmut, sondern jede Form sozialer Randständigkeit, erfaßt also auch Risiken der Desintegration, Isolation, prekären Raumversorgung, chronischen Krankheit uam. Im Kern des zweiten sozialen Netzes stehen die Sozial- und Behindertenhilfe, umkränzt von der Jugendwohlfahrt und Familienhilfe, vom (Landes-)Pflegegeld und der experimentellen Arbeitsmarktförderung.

Zentrales Legitimationsproblem der staatlichen Armutshilfe ist, daß sich das Phänomen der Armut nur noch in sozialen Randgruppen in Form einer absoluten Deprivation bzw Verelendung ausdrückt. Arme sind nicht mehr vom Verhungern bedroht, verfügen über Telefon und Fernsehgerät. Das macht die Armenhilfe zum Gegenstand ausgreifender Projektionen über die „sozialstaatliche Hängematte“. Zudem erscheint das Phänomen der Armut faktisch nicht mehr als ausgeprägte, randständige Subkultur sozialer Unterschichten. Vielmehr tritt Unterversorgung zunehmend passager in Lebensphasen auch sozial integrierter Populationen auf. Armut diffundiert in die Normalbevölkerung ein. Im Modernisierungslift der letzten beiden Jahrzehnte haben sich dabei Risikopopulationen herausgebildet. Zu diesen zählen u.a. alleinerziehende Mütter, Langzeitarbeitslose, chronisch Kranke oder junge kinderreiche Familien in jeweiligen Lebensabschnitten. In der sozialpolitischen Auseinandersetzung wurde auch die Gegenstandsbestimmung staatlicher Armutspolitik schwieriger. Zumal sich hier das Problem der Operationalisierung des Armutsbegriffs sowie der Implementation präventiver Maßnahmen gegen die Ausbreitung von Armutsrissen stellt. In operationaler Hinsicht kann Armut nicht mehr nur als prozentueller Abstand zum gewichteten durchschnittlichen Haushaltseinkommen, also als Einkommensarmut gefaßt werden. Alternativ muß ein mehrdimensionaler, lebenslageorientierter Armutsbegriff angestrengt werden, um soziale Randständigkeit präventiv, kostengünstig und professionell zu erfassen. Tatsächlich figuriert sich Armut als kumulierte Unterversorgung in den Bereichen Arbeits-, Transfer- und Fürsorgeeinkommen, Bildung, Wohnen, Gesundheit, körperliche und familiäre Funktionsfähigkeit, als deren Ergebnis erst eine depravierte Lebenslage entsteht (Hanesch 1994,25). Staatliche Eingriffe in diese Lebenslagen wiederum müssen, sollen sie effektiv sein, intentional, folgenorientiert

und flexibel erfolgen.¹ Faktisch kleidet sich die Armutsverwaltung oftmals aber in strikt-konditionale Handlungsmuster, überläßt es Klientel oder Medien, Zugriffe und Leistungen auf ihre Adäquanz und Effizienz hin zu prüfen. Deshalb fehlt ein sachlicher, öffentlicher Thematisierungszusammenhang der Armutspolitik weitgehend. Armut hat keine Lobby. Dies wiederum spiegelt sich in einer verfestigten Schräglage zwischen ziviler Gesellschaft und staatlicher Administration.

Staatliche Armutspolitik muß aber nicht nur mit ihrer Eigenlegitimation zu Rande kommen. Sie hat sich auch an einer zunehmend komplexen Verflechtung von Sozialversicherung und Sozialhilfe - als Synonym für den Kernbereich der Armutspolitik - abzuarbeiten. Ist dabei das Sozialversicherungssystem vom Gedanken der Leistungsäquivalenz von Beitragszahlung und Versicherungsleistung geprägt, so wird das zweite soziale Netz von bedarfs- und fallweise auch bedürfnisorientierten Grundsätzen durchzogen. Geht es im Sozialversicherungssystem um Formen kollektivierter und standardisierter Statussicherung, so geht es im Gefüge der Armenpolitik um Formen der individualisierten, bedarfsbemessenen Mindestsicherung.

Beide Systeme hängen zumindest in dreierlei Weise zusammen: zum ersten rekrutieren sich die budgetären Mittel der Armutspolitik aus dem Steueraufkommen der Wertschöpfung. Bereits das Sozialversicherungssystem muß in Rechnung stellen, daß bei steigender Inanspruchnahme das Beitragsaufkommen sinkt und umgekehrt. Soziale Sicherheit ist damit eine Verteilungsfrage und abhängig von Gerechtigkeits- und Verteilungskonsensen. Umso mehr gilt dies für das zweite soziale Netz, dessen Leistungen äquivalenzlos aus allgemeinen Steuermitteln gewährt werden. Zum zweiten verändert sich, gerade weil Armut nicht mehr in Form absoluter Deprivation, sondern in Form kumulierter, relativer Deprivationslagen in Erscheinung tritt, auch die Legitimationsfähigkeit sozialgestaltender Zugriffe und Leistungen. Das betrifft nicht nur die Verteilung monetärer Ressourcen an Nichtarbeitende. Es betrifft auch die Akzeptanz nivellierend -regulierender Eingriffe gegenüber Familie und Individuum, welche sich im Zuge der gesellschaftlichen Individualisierung und Autonomisierung verringert. Es erfaßt aber auch die Distinktionsbedürfnisse derjenigen, welche im Modernisierungslift Wohlfahrtseinbußen hinnehmen müssen. Im Ergebnis wächst die Bereitschaft zur Entsolidarisierung, zur Wahrung des Mindestabstands- bzw „less-eligibility“-Prinzips.² Zum dritten sind beide Systeme dadurch verknüpft, daß hier Funktionsdefizite des Sozialversicherungssystems funktional hinunterdelegiert werden. Dies geschieht z.B. dergestalt, daß, je prekärer sich die

¹ Aufsuchende Sozialarbeit oder "streetwork", Delogierungsprävention oder Umschuldung sind Beispiele für derart de-eskalierende Formen soziotechnischer Intervention.

² Danach muß das Leistungsniveau der Armutspolitik deutlich unterhalb des Sicherungsniveaus des Sozialversicherungssystems liegen. Zwecksetzung des Abstandsprinzips ist einerseits die deutliche Präferenz der Lohnarbeitszentrierung, andererseits die kulturell und lebensweltlich vermittelte Sichtbarmachung sozialer Unterschiede.

Arbeitsmarktsituation darstellt, desto stärker auch die Sozialhilfe als Einkommensersatz oder Einkommensergänzung beansprucht wird.³

Maßstab aller Maßnahmen der Armenhilfe ist die Intensität sozialer Inklusion im Sinne einer Begrenzung sozialer Ungleichheit. Konditionalprogrammatische Rechtsformen sind hier allenfalls begrenzt sinnvoll einsetzbar, weil sie nur beschränkt geeignet sind, die komplexe, rekursiv verkoppelte Armutslebenslage zu erfassen. Armut ist oftmals ein intergenerational vererbtes soziales Dispositiv. Sie drückt sich in Verhaltensmustern aus, welche vielfältig mit Mängellagen und versagten Chancen verknüpft sind. Interventionistische Rechtsformen müssen von daher prozedural offen, situativ flexibel und kontextorientiert sein. Ihre Sicherungsversprechen müssen zugleich final als substantielle Zwecksetzungen gehalten werden. Substantielle Zwecksetzungen sind einmal die Hilfe zur Selbsthilfe, die Stabilisierung einer körperlichen Beeinträchtigung, ein ander Mal die Befähigung eines Jugendlichen zur selbständigen Lebensführung. Diesen Zwecksetzungen korrespondieren widersprüchliche, paarweise anordnete Handlungsorientierungen. Zu diesen zählen u.a. 'Inklusion und Lohnarbeitszentrierung' oder 'Bedarfsorientierung und Disziplinierung'. Diese kontrapunktisch gesetzten Parameter verstehen sich als jeweilige doktrinäre Gegengewichte im Rahmen einer situativen Abwägung im Verwaltungsverfahren. Die Ratio staatlichen Handelns besteht in diesen Verfahren darin, die erfaßten Populationen einerseits sowohl normativ als auch sozialtechnologisch zu erfassen und zu beamtshandeln, andererseits eine Selektion der randständigen bzw bedürftigen Population z.B. in ehrliche, eingeschränkte und unehrliche, simulierende Arme, in „working poor“ und „classes dangereuses“ vorzunehmen.

Aus dieser Selektionsfunktion ergeben sich unterschiedliche Ausprägungen des Inklusionspostulates. Soziale Inklusion setzt sich in der Folge aus aktivierenden, remunerierenden und stigmatisierenden Elementen zusammen. Als aktivierend können all jene Elemente verstanden werden, welche eine selbständige Disposition und Diskretion des Subjekts nicht nur am Arbeitsmarkt zum Ziel haben. In die gleiche Richtung zielen all jene Maßnahmen, welche diszipliniertes Wohlverhalten (z.B. Vermeidung von Rückfällen) zum Gegenstand haben. Als remunerierend, stützend und belohnend können all jene Maßnahmen verstanden werden, welche als Ergänzungsleistungen bzw Gratifikationen aufgrund kontinuierlichen Erwerbsverhaltens gewährt werden.⁴ Als repressiv-stigmatisierend schließlich können all jene Maßnahmen verstanden werden, welche nicht-

³ Analog dazu kann man fortführen: je rigider der Zugang zum Regelarbeitsmarkt, desto problematischer auch die Vermittlungsfähigkeit beeinträchtigter Arbeitskräfte und desto größer die Nachfrage nach Sozial- und Behindertenhilfe. Je niedriger die Lebenseinkommensniveaus und Einkommensverläufe, desto größer die Nachfrage nach Bezuschussungsleistungen im Bereich der Anstalten- und Heimunterbringung von Senioren. Je prekärer die Vernutzung der Arbeitskraft, desto größer die Pflegegeldneigung der Population. Je desorganisierter die Institution der Kleinfamilie, desto größer die Nachfrage nach Regulativen der Jugendwohlfahrt. Je aggressiver die Kreditwerbung der Banken, desto größer die Nachfrage nach den Entschuldungsverfahren der Schuldnerschutzorganisationen. Die Liste ließe sich schier endlos fortsetzen.

⁴ Dazu zählen Arbeitnehmerfreibeträge im Sozialhilferecht ebenso wie die Abgangsdeckung im Bereich der geschützten Arbeit im Behindertenwesen oder erwerbsbefähigende sozialpädagogische Maßnahmen im Bereich der Jugendwohlfahrt.

erwünschtes Verhalten, z.B. ein Ausklinken aus einem zumutbaren Suchverhalten am Arbeitsmarkt, sanktionieren.

Im Ergebnis finden sich in allen Eingriffsinstrumentarien der Armenhilfe jeweilige Mischungsverhältnisse aus aktivierenden, remunerierenden und stigmatisierenden Elementen. In dieser Komposition spiegelt sich jeweils die Janusköpfigkeit sozialstaatlicher Intervention. Jeder Zugriff verfügt zugleich über sozialdisziplinierende und sozialpädagogische Komponenten. Hilfe wird um den Preis sozialer Kontrolle gewährt, Autonomie um den Preis der Deprivation erkaufte. Auf der einen Seite soll die Armenhilfe systematisch individuelle Reproduktionsrisiken erfassen und die Leistungen des ersten sozialen Netzes wo erforderlich ergänzen oder ersetzen. Auf der anderen Seite soll sie die Armutsbevölkerung polizeilich regularisieren. Einerseits besteht ihre Aufgabenstellung in einer individualisierten, bedarfsorientierten, nachrangigen (subsidiären) und familienorientierten Hilfe zur Selbsthilfe. Andererseits wird persönliches Marktversagen als individualisierter Inkompetenzbefund verhandelt. Linkerhand folgt sie den Grundsätzen der bedarfsorientierten Individualisierung sowie einer Orientierung des Verwaltungsvollzugs an einer ganzheitlich zu betrachtenden Armutslebenslage. Rechterhand setzt sie den individuellen Bedürfnissen Durchschnittssätze und oftmals unhinterfragte Normalitätsannahmen entgegen.

2. Ökonomisch - politische Grenzen der Armenhilfe

Die „öffentliche Armenhilfe“ kapituliert auf Gemeinde- und Landesebene vor der schwierigen Aufgabe der gleichzeitigen Trennung und Vermittlung zwischen Arbeiterinnen- und Armenpolitik. Gründe dafür finden sich auf den Ebenen der Ökonomie, des Rechts und der Ideologie, von Politik und Öffentlichkeit sowie der Administration (s.u.). Einerseits haben sich relevante gesellschaftliche Interessen im Modernisierungslift vom Postulat einer Integration bzw. Inklusion von sozial randständigen und armutsgefährdeten Bevölkerungsgruppen abgewendet. 'Entsolidarisierung nach unten' wurde zu einer tragenden gesellschaftlichen Wertprojektion. Im gesellschaftlichen 'common-sense' gewinnt das Heraustreten von Risikogruppen wie Arbeitslosen, Alleinerziehenden, Niedrigqualifizierten, Wohnungslosen, Behinderten, chronisch Kranken oder Senioren (Hanesch 1994,31 ff) Normalstatus. Ausformungen der materiell-sozialen Unterversorgung werden gesellschaftspolitisch entproblematisiert. Randständigkeit wird zum privaten Vorsorge- und familiären Subsidiaritätsproblem. Andererseits ist der Vollziehungszusammenhang der Armenhilfe in sich vielfältig widersprüchlich: so drängt die Verwaltung darauf, nur diejenigen Innovationen zu realisieren, welche ihre Reproduktionsinteressen und Machtpositionen unberührt lassen. Unbestimmte Rechtsbegriffe werden nicht nur operationalisiert, um die Fülle möglicher Bedarfslagen entsprechend zu erfassen, sondern auch, um das situative Entscheiden der Administration

und ihre Implementationsspielräume gegenüber der Politik abzusichern. Zudem entlasten sie das politische System von 'hard choices' und den damit verknüpften Risiken und Legitimationsnotständen, welche wiederum der Verwaltung (re)delegiert werden. Beide, Politik und Administration, nutzen diffuse Zwecksetzungen im Sozialrecht, um ihre jeweiligen politisch-ideologischen wie ökonomisch-budgettechnischen Optionen umzusetzen. Im Ergebnis wird die kollektive Vorstellung sozialstaatlicher Risikoprävention permissiver. Zwischenzeitig werden 12% der Haushalte und 13% der Personen in Österreich als arm bzw armutsgefährdet eingestuft (Lutz/Wagner/Wolf 1993,39).

* **Ökonomie:** Reproduktionsrisiken einzelner Risikogruppen haben sich bei einem anhaltend hohen Niveau der Arbeitslosigkeitsbelastung verstetigt und sich mit den strukturellen Problemen der ausgebliebenen Umverteilungs-, Bildungs- und Wohnungsbewirtschaftungspolitik, aber auch mit den Folgen ausbleibender Wohnbau- und Familienpolitik verknüpft. Deshalb sieht sich das politisch-administrative System der Länder und Gemeinden unter den gegebenen föderativen Zuständigkeitsverteilungen, den politischen Mehrheitsverhältnissen und vor allem aufgrund des geltenden Finanzlastausgleiches gehalten, auf diese Problemstellungen, budgetären wie organisationellen Zumutungen und Aufgabenstellungen restriktiv zu reagieren.⁵ Und tatsächlich nimmt die Kostenlast des Netzes sozialer Infrastrukturleistungen deutlich zu. Der Anteil des Wohlfahrtsaufwandes der Länder am Budget (Sozialquote) beträgt zwischen 23% und 27%, liegt damit aber noch immer unter demjenigen des Bundes mit 29%. Die - kaum einwandfrei zu ermittelnde - Sozialquote der Statutarstädte, die aufgrund ihrer 'zentrale - Orte - Funktion' ein überdurchschnittlich hohes Maß an sozialer Infrastruktur (Kindergärten, Horte, Schulen, Seniorenheime, betreute Unterkünfte, soziale Dienste uam.) zur Verfügung stellen müssen, liegt bereits bei durchschnittlich 27%. Jedoch sollte nicht übersehen werden, daß die Armenhilfe nur einen verhältnismäßig kleinen Funktionsteil der sozialen Infrastruktur abdeckt und der reine Sozialhilfeaufwand gerade ein Viertel des Wohlfahrtsaufwandes der Länder bestreitet.⁶ Ungeachtet dessen sieht sich das politisch-administrative System der Länder und Gemeinden seit Beginn der 90er Jahre gerade unter Hinweis auf die steigenden Kosten der Sozialhilfe veranlaßt, das Inklusionsprinzip der Armenpolitik aufzuweichen und zugleich damit auch die soziale Infrastruktur dem Restriktionsdiktat der öffentlichen Kassen zu unterwerfen. Zwar ist das Argument zutreffend, daß sich relevante Verteilungsströme zuungunsten der Sicherungsfunktion der Sozialhilfe entwickelt haben und es zwischen dem ersten und zweiten sozialen Netz zu einem dramatischen Auseinanderklaffen der Sicherungsniveaus kommt. Zwar ist richtig, daß die Armenhilfe der Länder und vor allem der Statutarstädte subsidiär für das Fehlfunktionieren des ersten sozialen Netzes

⁵ In mehreren Bundesländern, aktuell Oberösterreich, Niederösterreich, Vorarlberg und Salzburg werden 1994/95 dem Vernehmen nach grundsätzliche, neuerlich restriktive Veränderungen der Sozialhilfeorganisation in Erwägung gezogen. Die Salzburger Sozialhilfegesetznovelle 1994 (in Kraft 1.5.1995) bspw schließt den Großteil der Fremden hinkünftig aus der Pflichtleistung aus.

⁶ So scheint die Kostenlast der eigentlichen Armenhilfe mit 18,325 Mrd Sozialhilfeaufwand, was 3,19% (Rechnungsabschluß 1992 StatZA) des Sozialbudgets der Gebietskörperschaften entspricht, marginal: der Anteil der Sozialhilfe am BIP 1992 (2.028 Mrd) beträgt 0,903%; der Anteil der Sozialhilfe an den Landesbudgets bewegt sich zwischen 4,9% und 7,8% und liegt zwischen 0,411% (Stmk) und 0,934% (Wien) des jeweiligen Landesbeitrags zum BIP.

komplementär zuständig wird. Doch liegt das mittelfristige Finanzierungsproblem gerade nicht im Bereich der Sozialhilfe als Kernbestand der Armenhilfe, sondern im Funktionsbereich der Seniorenhilfe. Zwischenzeitig werden annähernd über 70% des Wohlfahrtsaufwandes der Länder für Personen über 65 aufgewendet, die damit einen immer größeren Teil des sozialpolitischen Handlungsspielraumes der Länder und Gemeinden absorbieren. Die erforderlichen Leistungsvereinbarungen bei diesen Beziehergruppen werden jedoch durch die aufgrund vielfältig ideologischer Werthaltungen (Aufbaugeneration, Generationenvertrag, Wählerpotentiale der 'Alten' uam.) sakrosankte Sozialpolitikposition der Senioren erschwert. Noch fehlt der Konsens, daß das Reproduktionsrisiko 'Alter' nur im Sinne einer Mindestsicherung sozialisierbar ist und Mischformen öffentlich-privater Vorsorge an die Stelle des gegenwärtigen Leistungsangebots treten müssen, wo es um Formen der Lebensstandardsicherung geht. Diese Entscheidungskonstellation überfordert die vorhandenen Planungs- und Entscheidungsressourcen des politisch-administrativen Systems der Länder und Gemeinden, noch dazu, wo für die sich abzeichnende Finanzierungskrise der sozialen Infrastruktur auch ein fundamentaler Politikverzicht im Bereich der regionalen Einkommensumverteilung (Stichwort: Wohnbauförderung als Mittelstandsförderung), des Finanzausgleichs sowie der Sozialraumentwicklung ursächlich ist.

* **Öffentlichkeit:** zentrale Legitimationsprobleme (aber auch Entwicklungschancen) der Armenhilfe liegen in ihrer fehlenden Transparenz. Empirisch dunkel bleibt, welche Bevölkerungsgruppen Nutznießer jeweiliger Transfer- und Hilfeformen sind und welche Leistungen direkt oder indirekt dadurch ermöglicht werden. Aus konservativer Position wird ein Übergewichtiger Randgruppenbias der Armenhilfe zugunsten von Unterstandslosen, Alkoholikern, Devianten oder arbeitsunwilligen, ihre Arbeitsunfähigkeit Simulierenden und anderen Gruppen von (wie immer moralisch) ungerechtfertigt Leistungen Beziehenden behauptet. Dieser Verzerrung der politisch-medialen Wahrnehmung entspricht das weitgehende Fehlen eines fachlichen Disputes. Das politische System verzichtet teils aus kognitiver Überforderung, teils aus irrationaler Machtkalkül auf eine ökonomische Analyse der Armenhilfe, die zeigen würde, welche Beschäftigungs- und Verteilungswirkungen die ausgezahlten Sachleistungen und Geldmittel aber auch erbrachten sozialen Dienstleistungen hinsichtlich der dadurch geschaffenen Arbeitsplätze, der erzielten Einkommen sowie des dadurch ermöglichten Nachfrageverhaltens haben.

Wäre dem nicht so, würde u.a. sichtbar, daß sich ausgaben- und haushaltstechnisch eine ungefähre Dreiteilung der mithilfe der gewährten Sozialhilfemittel ermöglichten Geldflüsse vornehmen läßt. Dabei stellen ca 25% operatives Budget der Hilfsbedürftigen selbst dar und gehen als kaufkräftiges Einkommen in die allgemeine Nachfrage ein. 33% stellen überwiegend neutrale Durchflüsse in den öffentlichen Budgets dar. 42% gehen direkt Händler, Makler und Rentiers (z.B. Vermieter) und verkörpern folglich Bezuschussungen zum Profit einzelner Unternehmungen und Kapitalanleger. Derartige

Überlegungen weisen darauf hin, daß die Sozialhilfe realiter eine verdeckte Wirtschaftsförderung und verdecktes arbeitsloses Einkommen für Rentiers darstellt. Weiters würde sichtbar, daß die Aufwendungen für die Familienhilfen zu über 90% unmittelbar am Konsumgütermarkt nachfragewirksam werden. Gleichgerichtet fließen annähernd 85% der Aufwendungen für die Behindertenhilfe und Jugendwohlfahrt in den geschlossenen Bereich, also in betreute Unterbringungen bzw sozialtherapeutische Wohnformen und Formen geschützter Arbeit bzw Hilfen zur Arbeitsmarktintegration. Hier wird also nicht nur sozial benachteiligten bzw unterversorgten Personen geholfen, sondern werden auch Arbeitsplätze im sozialpädagogischen Bereich alimentiert. 15% können dem Bereich der Strukturhilfen (z.B. Rollstühle, Therapien, Wohnraumschaffung und - adaption uam.) zugeschlagen werden. Schließlich können die Aufwendungen für den Bereich der experimentellen Arbeitsmarktförderung beinahe zur Gänze als Form der Lohn- und Strukturkostenbezuschung als direkt am Arbeitsmarkt einkommenswirksam zugeordnet werden.

Im Ergebnis ist ein Randgruppenbias der Armenhilfe nicht feststellbar ebensowenig wie ausgeprägte 'Trittbrettfahrerphänomene' oder 'moral hazard' attestiert werden kann; gleichwohl zu konzedieren ist, daß unterschiedliche Formen der Fehlnutzung bzw Fehladressierung von Hilfen durchaus rechtspolitischen Handlungsbedarf indizieren.

* **Administration:** nicht nur die Kritik an der Überbeanspruchung und Unfinanzierbarkeit des Wohlfahrtsaufwandes von Ländern und Gemeinden basiert auf empirisch substanzlosen Vermutungen, auch die Kritik an der bürokratischen Organisationsform der Armenhilfe vergreift sich im Befund. Nicht die Verwaltung per se scheint überfordert. Vielmehr sind es z.B. die (durchaus veränderbaren) geschäftsordnungstechnischen Rahmenbedingungen der kommunalen Polizeiverwaltung und Landesverwaltung, welche sich im Gefüge der Sozialpolitik oftmals als kontraproduktiv erweisen. Nicht nur entsprechen die verwaltungspolizeilichen Geschäftsordnungen den Problemstellungen soziotechnischer Intervention nicht, auch die Aufbauorganisation der Wohlfahrtsverwaltung folgt oftmals eher taktischen Machtkalkülen denn sachlichen Entscheidungskriterien. Im Ergebnis fallen Sachverantwortung und Ressourcenkompetenz auseinander. Sind machthaltende Entscheider vom tatsächlichen Geschehen zu weit entfernt, so verfügen fachlich kompetente Zuständige nicht über die materiell-personellen Ressourcen, die sie zur Wahrnehmung ihrer Verantwortung bräuchten. Diese Problemlagen sind auf eine Umpolung von Macht- und Entscheidungsstrukturen zurückzuführen: dabei delegiert das politische System seine genuin politische, willensbildende Kompetenz substantiell der Verwaltung, deren Spitzen nicht nur auf dem Wege von Amtsvorschlägen, gutachtlichen Stellungnahmen, Legistenentwürfen oder Ressortvorlagen nunmehr tatsächlich Politik und nicht Administration betreiben, sondern auch Personal-, Raum- oder Sachmittelentscheidungen untrennbar mit eigentlich sozialpolitischen Sachfragen verquicken. Seine Ursache findet diese verdeckte Delegation

in der nachhaltigen Ausdünnung der Innovationskompetenz des politischen Systems, seiner offenkundigen Überforderung und strategischen Beschränkung auf vorgegebene Legitimationszyklen wie Wahlen oder innerparteilichen Entscheidungen.

* **Ideologie:** die beschriebenen ökonomischen Finanzierungsprobleme und vielgestaltigen Ressourcenverschiebungen zwischen Politik und Administration finden ihren Nährboden im ideologisch-kulturell begründeten Zerfall des keynesianischen Sozialstaatsparadigmas. Dies erschwert die akzentuierte Vertretung inklusionspolitischer Positionen entscheidend. In der gegenwärtigen Reformdiskussion verknüpfen sich mehrere Motivlagen: dabei greifen ordoliberaler Ideologieproduzenten immer wieder Elemente der Sozialschmarotzer- und Sozialmißbrauchsdebatte auf, um von dieser Position aus grundsätzliche Einschnitte im Armenwesen zu befürworten. Redundant wird eine wohlfahrtsstaatlich nicht mehr legitimierbare soziale Hängematte behauptet⁷, um in weiterer Folge umfassende Überforderungserscheinungen zu attestieren. Sozialreformistischen Positionierungen, welche demgegenüber eine Strategie der systematischen Neugestaltung des Wohlfahrtsgefüges der Länder auch im Sinne einer Grundsicherung proponieren, befinden sich in der Defensive.

* **Recht:** dem neokonservativen Unbehagen im Wohlfahrtsstaat und der damit umstandslos legitimierten Restriktionspolitik liegt im Recht selbst der Sachverhalt zugrunde, daß die ursprüngliche Konstruktion der Armenhilfe, welche im Grundmuster eine nachrangige, bedarfsbezogene Einzelfallhilfe vorsah, konzeptionell nicht mehr dazu geeignet ist, standardisierte, typisierte oder massenhaft wiederkehrende Risiken abzusichern. Tatsächlich hat die Armenhilfe zwischenzeitig umfassend sämtliche Lücken im ersten sozialen Netz über 18 unterschiedliche Mindeststandards hinweg zu kompensieren. Einesteils wird sie als Einkommensergänzung oder Einkommensersatz gewährt, andernteils funktioniert sie als Garant einer minimalen Wohnversorgung oder als Zutrittsmöglichkeit in die Krankenversicherung. Sie fängt Versorgungslücken im Gesundheits- und Pflegebereich ab und unterstützt die familienpolitischen Leistungen des Bundes. Angesichts der immer breiter werdenden Palette abzudeckender Risiken liegt denn auch die Latte für die zu entwickelnden sozialtechnologischen Präventionsstrategien der Länder und Gemeinden enorm hoch. „Poverty traps“ resultieren nun aber nicht nur aus dem Wechselverhältnis von Politik und Verwaltung, sondern auch aus der mangelhaften Vernetzung und Verknüpfung von Landes- und Bundesgesetzgebung. Weithin bekanntes Beispiel hierfür ist die ausgebliebene Grundsatzgesetzgebung des Bundes im Sozialhilfebereich als dem Kernbereich der Armenhilfe.⁸ Zudem behindert nicht nur der - auch verfassungsrechtlich

⁷ Eine zentrale Argumentationsfigur dabei ist die durch Formen des "moral hazard" hervorgerufene Überforderung des Sozialstaats, woraus ein Umbauerfordernis im Wohlfahrtsstaat abgeleitet wird ; so spricht z.B. I.Korosec (1994,434) von "einem Sozialsystem, das zum billigen Selbstbedienungsladen verkommt und Versorgungsmentalität und Abhängigkeit erzeugt."

⁸ Nachdem Österreich Teil des deutschen Reichs wurde, trat das nationalsozialistische Fürsorgerecht in Geltung. Dessen Vorschriften wurden 1945 materiell in die österreichische Rechtsordnung übernommen. Erst nachdem die Entwürfe bzw Vorlagen des Bundes zu einem Sozialhilfegrundsatzgesetz in mehreren vergeblichen Anläufen in den 50er und 60er Jahren seitens der Länder wiederholt abgelehnt wurden, erklärte das zuständige Ministerium 1968 im Erlaßwege, von der Grundsatzgesetzgebungskompetenz wiederum keinen Gebrauch zu

vorgeordnete - verhältnismäßig geringe Spielraum der kleineren Gebietskörperschaften eine mittelfristige, antizyklische Sozialpolitikstrategie.

3. Entwicklungsperspektiven wohlfahrtsstaatlichen Handelns

Aufgrund knapper werdender budgetärer Gestaltungsspielräume der Sozialhilfeträger (Länder und Sozialhilfeverbände) vor allem aber einer verengten Legitimitätsposition der Armenhilfe werden gesellschaftlich vermittelte Risiken (zB Arbeitslosigkeit und Pflegebedürftigkeit) in ihrem 'offenen Vollzugsprogramm' individualisiert bzw flexibilisiert und damit als gesellschaftspolitische Probleme vorerst unkenntlich gemacht. Das politische System verfolgt angesichts der hochkomplexen Bearbeitungsstrategien im Rahmen regional-kommunaler sozialpolitischer Sicherungsvorhaben, sein (kurzatmiges) Interesse, Armenhilfepolitik als Spiel sequentieller Einzelfalllösungen zu betreiben. Demgegenüber verfolgt die Sozialverwaltung, gerade weil die Legitimierbarkeit der Armenhilfe an ihre Grenzen gerät, ihre Bestandserhaltungsinteressen. Beide zusammen erklären den Tauschobjektcharakter armenpolitischer Interventionen und Leistungen. Ermöglicht wird dieses Bargaining durch die Diffusität, mangelnde statistische Erfassung, konzeptionelle Leistungs- und Substanzschwäche aber auch durch die teilweise beklagenswerten Rechtskultur der Wohlfahrt. Veränderung tut im Lichte dieses Befundes not, will das sozialpolitisch-sozialadministrative System seine strategische Handlungsfähigkeit erhalten. Aus der Fülle möglicher Reformoptionen werden im folgenden zwei, nämlich eine Veränderung des Anwendungs- sowie des Entstehungszusammenhangs des Sozialrechts, kurz skizziert.

3.1. Finalisierung und Prozeduralisierung des Armenrechts

Die das Recht der Armenhilfe kennzeichnende Flexibilität von Regelungszugriffen muß erhalten bleiben, so lange ihr komplementärer und subsidiärer Status, ihre 'Generalkompetenz', alles, was im ersten sozialen Netz nicht geregelt wird, im zweiten aufzufangen, aufrecht bleibt. Anzusetzen hätte eine Reform am noch immer dominanten Strukturtypus konditionaler Steuerung sowie am Fehlen adäquater Verfahrensregeln.⁹ Zudem muß die Armenhilfe in der turbulenten Gemengelage des Problemtransfers aus über- und nebengeordneten Systemen nicht abgestimmte Externalisierungen vermeiden, in

machen und ließ es den Ländern frei, neue Landesfürsorgegesetze zu erlassen. Die Länder erließen daraufhin im Laufe der 70er Jahre die heute im wesentlichen geltenden Landessozialhilfegesetze, welche einestils an die vormaligen Landesfürsorgegesetze anknüpften, sich andernteils auf einen Referentenentwurf der Länder aus dem Jahre 1971 stützten, der wiederum in weiten Teilen thematisch und formal dem deutschen BSHG entnommen war.

⁹ Besonders anschaulich wird jene Diffusität an der Sozialhilfe, die jeweils komplementär zu 18 unterschiedlichen Mindeststandards bzw Existenzminima abzustimmen ist. Sozialhilfe wird als situative, subsidiäre bzw nachrangige und mit Legalzession bewehrte Mindestsicherung gewährt, je nachdem, ob es sich um Ausgleichslagen, Pfändungsfreigrenzen nach dem Lohnpfändungsgesetz, Unterhaltsverpflichtungen, Pflegegeld, Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Karenzurlaubsgeld, eine Versehrtenrente, Integritätsabgeltung, Krankengeld oder andere Einkommensersatzleistungen handelt.

deren Folge Probleme bloß unsystematisch (und kostenintensiv) verschoben werden. Auch deshalb müssen innerhalb der Armenhilfe sozialpolitische Grundsatzfragen wie die Auseinandersetzung um ein garantiertes Mindesteinkommen, bzw. eine Sockelung bestehender Transfers verhandelt werden.¹⁰

Eine Möglichkeit, den fundamentalen inneren Widerspruch der Armenhilfe, gleichzeitig Substituierung und Disziplinierung, Hilfe zur Selbsthilfe und Repression, passagere Stabilisierung und individuelle Arbeitsmarktmobilität herzustellen, Bedürftigkeit und Unterversorgung immer nur im Nachhinein kurativ zu behandeln und kaum über präventive Instrumente zu verfügen, läge einerseits in einer verstärkten Zielbindung der jeweiligen normativen Zugriffe, andererseits in einer partizipatorischen Öffnung nicht nur der Verfahrensorganisation der Leistungskonkretisierung und -gewährung. Beides setzt eine fundamentale Veränderung des Anwendungszusammenhangs sozialrechtlicher Interventionen voraus. Unmittelbare Handlungsmöglichkeiten liegen nicht nur in der Inartikulation eines prozeduralisierten, auf die Einbringungslogik der Klientel achtenden Verfahrensrechts mit erleichtertem Zugang zum und erhöhten Durchsetzungschancen von Recht, sondern auch in einer dezidiert finale Orientierung des Hilfensettings. Finalität bedeutet dabei auch die Entwicklung von effektiven Hilfeinstrumenten und -ressourcen auf Basis konzertierter Sozialplanung. Letzteres setzt zweifellos eine weitreichende Schwerpunktverlagerung der Hilfen weg von der Privatwirtschaftsverwaltung hinein in den verwaltungsverfahrensrechtlich geordneten Pflichtleistungsbereich voraus.

Diese Finalisierung z.B. unbestimmter Rechtsbegriffe (wie Notwendigkeit, Zumutbarkeit, Angemessenheit, Menschenwürde etc.) u.a. durch die Inartikulation eines Verfahrensrechts, welches die Thematisierungs- und Mobilisierungschancen der Klientel erhöht, hängt zugleich auch von den artikulationsfähigen sozialen Interessen außerhalb des politisch-administrativen Systems ab. In seinem Inneren spricht alleine schon aus kostentechnischen Gründen einiges für eine weitergehende Pluralisierung bzw. Flexibilisierung des Einsatzes der Armenhilfe (z.B. der Amtswegigkeit, Prävention und nachgehenden Hilfe). Die in der Folge differenzierten, dezentralen, situativen und indirekten Steuerungsformen können jedoch ambivalente Folgen (Martinsen 1994, 143ff) zeitigen. Auch die Definitivstellung der sozialpädagogischen Prognostik (Einsatz von Sozialarbeit) steigert die Effizienz wohlfahrtsstaatlicher Maßnahmen nur dann, wenn konzeptionelle Normalitätsannahmen zugunsten der lebensbiographischen Vielgestaltigkeit der Bedürfnislagen zurückgenommen werden. Auch die Definition von operativen Schnittstellen zwischen freien Wohlfahrtsträgern und Behörden ist nur zielführend, wenn

¹⁰ Noch werden die spärlichen Thematisierungschancen der Einführung eines Mindestlohns, eines Mindestarbeitslosengeldes, einer Anhebung des ASVG-Ausgleichszulagenrichtsatzes oder einer Vereinheitlichung der unterschiedlichen Existenzminima seitens des politischen Systems der Länder und Gemeinden nicht genutzt, weil für derartige Lösungen in den Ländern keine politischen Mehrheiten beschafft werden können. Ganz im Gegenteil wird im Zeitalter des angebotstheoretisch grundierten Neoliberalismus mehr denn je am „less egibility“-Konzept als Abstandsprinzip festgehalten. Demnach muß das Inklusionsniveau der Armenhilfe immer unter dem Mindeststandard der Leistungen von Versicherungsträgern liegen, um einen (wie immer unrealistischen) Anreiz zur Selbstintegration in den Lohnarbeitsmarkt zu gewährleisten.

sich darin kein reduktionistisches Delegationsverhältnis entwickelt. Zielführend ist die Entwicklung von Anreizsystemen, bei der Integration am Arbeitsmarkt mitzuwirken, nur bei gleichzeitigem Verzicht auf Strategien der repressiven Zurückverweisung in ohnehin geschlossene Arbeitsmarktsegmente. Effizient ist die Einrichtung von Obergrenzen für die Kostentragung privater Senioren- und Pflegeheime auch bei anteiliger Kostentragung durch die Pensionsversicherungsanstalten nur dann, wenn mittelfristig eine stärkere Verlagerung der Pflege auf Wohnpflege, ambulante Pflegeformen und Selbsthilfestrukturen erfolgt.

3.2. Diskursöffentlichkeit in sozialrechtlichen Angelegenheiten

Der Entstehungs- und Geltungszusammenhang des Armenhilferechts ist, anders als dies z.B. in umwelttechnischen Materien oder (hier sogar sozialpartnerschaftlich regulierten) Bereichen wie der Pensionsversicherung der Fall ist, bis auf wenige Ausnahmen durch ein auffälliges Maß an fehlender Fachöffentlichkeit gekennzeichnet. Weder sind differenzierte Begutachtungsverfahren vorgesehen noch zählt das sozialtechnologische Interventionsbesteck zum Wissensbestand der Entscheidungsträger. Eine systematische Reflexion in Form vergleichbarer Sozialdatenbestände erfolgt nicht. Soziale Intervention wird konsequent als Re-Aktion auf unvorhergesehene Legitimations- und Handlungsbedarfe betrieben. Dies ermöglicht eine Politik zweiter Ordnung, in welcher sozialpolitische Entscheidungen oftmals über Formen von Bargaining, situativem Entscheiden der Verwaltung¹¹ oder Intervention getroffen werden. Das vorgesehene Forum für eine länderübergreifende Willensbildung, die Landessozialreferentenkonferenz, erscheint von außen eher als eine Art 'under-cover-Gremium', in dem 'Arkanwissen' verhandelt wird. Die daraus resultierende mangelnde Transparenz der Armenhilfe stellt gewissermaßen den Nährboden für überschießende sozialpolitische Phantasien dar.¹² Noch dazu sind die praxisrelevantesten Vollzugsgrundlagen für die Armenhilfe, nämlich behördeninterne Weisungen, Erlässe und Anordnungen, als Rechtsquellen äußerst problematisch, weil sie, worauf der Verwaltungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung erkennt, für eine Bescheidbegründung nicht taugen, da aus grundsätzlichen Erwägungen nur diejenigen Normen für eine Bescheidbegründung herangezogen werden können, welche auch ordnungsgemäß kundgemacht worden sind. Praktisch spielt die Rechtsprechungs- bzw Erkenntnistätigkeit des Verwaltungsgerichtshofes hier aber nur eine

¹¹ Plastisch werden die Konsequenzen derartiger Rechtskulturen am Sozialhilferecht, wo Richtsatzverordnungen zu den jeweiligen Landes-Sozialhilfegesetzen in der Praxis zumeist jährlich per Verordnung eine i.d.R. am ASVG orientierte Angleichung erfahren. Deren politisches Kalkül wiederum zielt auf Legitimation und Konfliktneutralisierung, ohne sich zugleich auf eine politische Auseinandersetzung um die Zweckmäßigkeit der gewährten Leistungen einlassen zu müssen. Funktionsprobleme der Sozialhilfe wurden und werden hier über das Mittel der Richtsaterhöhung aufgefangen. Zudem werden die Richtsätze aufgrund von Verordnungsermächtigungen in den Materiengesetzen zur Sozialhilfe von den zuständigen Referaten der Ämter der Landesregierungen erarbeitet, wobei eine Reihe von verdeckten Interessen und Motivlagen virulent wird. Ein strukturell vergleichbares Regelungsgefüge de-thematisierter Steuerungsinteressen findet sich auch im Bereich der anstattlichen Behindertenhilfe, der stationären Jugendwohlfahrt, den sozialen Diensten sowie den sozialökonomischen Beschäftigungsprojekten.

¹² Diese Situation spiegelt sich auch in der gegenwärtigen Diskussion um die Novelle einiger Landes-sozialhilfegesetze. Weder hat die Grundsatzabteilung des BMAS einen Entwurf für ein Bundes-sozialhilfeG oder ein Sozialhilfe-GrundsatzG vorgelegt, noch werden m.W. die verhandelten Novellierungen rechtspolitisch auf einer breiten, auch der Öffentlichkeit zugänglichen Basis verhandelt.

verhältnismäßig geringe Rolle,¹³ was in erster Linie damit zusammenhängt, daß einschlägige Beschwerden nach Ausschöpfung des Instanzenzugs immer ein hohes Maß an sozialer und verbaler Kompetenz, aber auch an ökonomischen Ressourcen voraussetzen. Daraus wiederum resultiert ein sehr geringer Druck zur Rechtsfortbildung durch die richterliche Spruchpraxis.

Öffentlichkeit im Entstehungszusammenhang des Wohlfahrtsregulativs setzt die Teilnahme sowohl von Hilfeempfängern als auch Leistungserbringern wie intermediären Organisationen voraus. Öffentlichkeit ist zugleich Voraussetzung der Verknüpfung der sozialpräventiven¹⁴ Aspekte sozialer Infrastrukturen, betreuter Wohnformen, sozialraumbezogener Reproduktionsweisen, sozialer Dienste oder auch der Gesundheitsförderung. Im öffentlichen Diskurs wäre die spezifische Unwirtschaftlichkeit des Ausbleibens von Wohlfahrtspolitik herauszuarbeiten. Dabei geht es auch um Verteilungsgerechtigkeit. Hilfeformen wären daher im Hinblick auf die soziale Verteilung der Transfers zu entflechten wie z.B. durch die Auslagerung der Wohnkosten aus der Sozialhilfe in eigene Wohnbeihilfen- oder Wohnungsförderungsgesetze, wobei zugleich auch Anreizsysteme zum Wohnungswechsel, zum Wohnungstausch oder zur Beschaffung einer dem jeweiligen regionalen Mietenniveau entsprechenden Wohnung einzubauen sind.¹⁵ Auch der Mittelmix aus stationärer Intensivversorgung und ambulanten Formen (soziale Dienste, Pflegefamilien) wäre erst auf Basis transparenter Kosten-Nutzen-Verteilungen Gegenstand einer rationalen Wohlfahrtsdebatte. In jeder Richtung freilich ist eine Machbarkeitsgrenze dadurch gezogen, daß die Implementation von Maßnahmen nur dann rational, wirtschaftlich, präventiv und nachgehend sinnvoll ausgestaltet werden kann, wenn die Struktur- und Personalkosten in eine nachprüfbare Relation zum Kostenvolumen bzw Reduktionsvolumen gesetzt werden. Je mehr Behörden wie freie Wohlfahrtsträger strukturell wie personell unterausgestattet „hinten-nach-arbeiten“, desto teurer werden bei gleichbleibenden rechtlichen Rahmenbedingungen die sozialen Folgekosten in der Armenhilfe.

¹³ In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß der Instanzenaufbau der SH grundsätzlich zweischichtig ist insofern, als er immer von der Bezirksverwaltungsbehörde bzw Statutarstadt zur Landesregierung geht. Die Länder (Ämter der Landesregierungen) sind also als Träger der SH (abgesehen von den Sozialhilfeverbänden) Berufungsbehörde. Im Rückersatzbereich entscheiden über Rechtsmittel die Unabhängigen Verwaltungssenate. Erst nach Ausschöpfung des ordentlichen Rechtswegs, d.h. nach Entscheidung der Berufungsbehörde, ist eine Anrufung des VwGH zulässig.

¹⁴ Prävention bedeutet hier auch die gleichgewichtige Entwicklung von sozialen Infrastrukturen in ländlichen Räumen und städtischen Agglomerationsbereichen; es ist nicht einsichtig, daß Personen Subjekt/Objekt der Armenhilfe werden, die aufgrund der soziotechnischen Unterausstattung von Landbezirken die Versorgungssysteme der Stadt und deren Anonymität suchen.

¹⁵ Faktum ist ja, daß die Notversorgung im Wohnungsbereich z.B. in Pensionen die sowohl ökonomisch als auch im Hinblick auf die sozialpädagogischen Folgekosten teuerste aller Unterbringungsformen ist.

Literatur

Döring, D./W. Hanesch (Hg): Armut im Wohlstand, Frankfurt 1990

ders./R. Hauser (Hg): Soziale Sicherheit in Gefahr, Frankfurt 1994

Gantner, M.: Finanzwissenschaftliche Analyse des Salzburger Sozialhilfegesetzes, Innsbruck 1994 (MS)

Hanesch, W. et.al.: Armut in Deutschland, Frankfurt 1994

Hendler, R.: Grundprobleme der Entregelung im demokratischen Rechts- und Sozialstaat; in: in: R.Voigt (Hrsg):
Gegentendenzen zur Verrechtlichung, Opladen 1993, S. 59 ff.

Klipcera, C.: Soziale Dienste, Wien 1993

Köppel, F./H. Steiner: Sozialhilfe - ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung sozialer Not; in: N.Dimmel et.al.:
Sozialhilfe - Strukturen, Mängel, Vorschläge, Wien 1990, S. 33 ff.

Korosec, I.: Sozialpolitik der Gegenwart - Schritte zu einer leistungsfähigen sozialen Sicherung; in:
M.Prisching/H.Schützenhofer (Hg): Soziale Sicherheit im Umbruch, Graz 1994, S. 43 ff.

Krammer, N.: Die Sozialhilfe im Zeichen der Krise des Wohlfahrtsstaates, Dipl.Arbeit, MS, Salzburg 1993

Lutz, H./M. Wagner/W. Wolf: Von Ausgrenzung bedroht. Struktur und Umfang der materiellen Armutsgefährdung im
österreichischen Wohlfahrtsstaat der achtziger Jahre, Wien 1993

Martinsen, R.: Umbau des Wohlfahrtsstaates ? Jenseits der linearen Optionen von Sozialstaatsabbau versus
Sozialstaatsausbau; in: Journal für Sozialforschung 2 (1994), S. 135 ff.

Statistisches Zentralamt: Sozialhilfe 1992, Wien 1993

de Swaan, A.: Der sorgende Staat, Frankfurt 1993

Talos, E. (Hrsg): Der geforderte Wohlfahrtsstaat, Wien 1992

Treutner, E.: Rückzug des Staates oder subtilere Steuerung im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik?; in: R.Voigt
(Hrsg): Abschied vom Staat - Rückkehr zum Staat ?, Baden-Baden 1993, S. 351 ff.

Vobruba, G.: Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik in der Krise der Lohnarbeit; in: ders. (Hrsg): Strukturwandel der
Sozialpolitik, Frankfurt

Wollmann, H.: Entbürokratisierung von unten; in: R.Voigt (Hrsg): Gegentendenzen zur Verrechtlichung, Opladen
1993, 242 ff.