

SOCIAL LAW'S STORIES

Narrative im Rechtsgebrauch der Sozialhilfe

Nikolaus Dimmel

1. RECHT UND RECHTSWIRKLICHKEIT SOZIALER HILFE	2
2. ZUR AKTUELLEN SOZIALHILFEENTWICKLUNG IN ÖSTERREICH	4
3. DAS RECHTSPROGRAMM DER SOZIALHILFE.....	5
3.1. PRINZIPIENKONFLIKTE DES SOZIALHILFERECHTS.....	6
3.2. UNBESTIMMTE RECHTS- UND ERMESSENSBEGRIFFE.....	6
3.2.1. <i>Unbestimmte Rechtsbegriffe</i>	7
3.2.2. <i>Ermessen</i>	7
4. „LAW IN THE BOOKS,, UND „LAW IN ACTION,,: SOZIALHILFERECHT UND SOZIALHILFERECHTSANWENDUNG.....	8
4.1. NICHTINANSPRUCHNAHME.....	8
4.1.1. <i>Dethematisierung von Rechtsansprüchen</i>	9
4.1.2. <i>Symbolische Politik</i>	10
4.2. VERFAHRENSÄQUIVALENTE.....	11
5. STRUKTURVERSCHIEBUNGEN IM 'HIDDEN CURRICULUM' DER SOZIALHILFE..	12
5.1. DIFFERENZIERUNG SOZIALER KONTROLLE	12
5.2. WELFARE FOR WORK.....	14
6. ZUR MORALISIERUNG DES RECHTS IM NARRATIV SOZIALER HILFSBEDÜRFTIGKEIT.....	15

1. Recht und Rechtswirklichkeit Sozialer Hilfe

Nach wie vor basieren die Selbstbeschreibungen des Sozialhilferechts¹, zugleich aber auch die Denkmuster der Sozialhilfepolitik², auf der juristischen Grundannahme des Legalitätsprinzips³. In dessen Lesart erschöpft sich die Ingebrauchnahme wohlfahrtsrechtlicher Leistungsnormen in der begründungsbedürftigen einzelfallbezogenen Subsumtion individueller Notlagen unter abstrakte Rechtsnormen.

Dieser Selbstbeschreibung des Rechtssystems diametral entgegengesetzt verfolgt die Sozialhilfeverwaltung die Strategie, den Rechtsvollzug als situativ-abgestimmten, graduell-abgestuften und responsiv-ausgestalteten Einsatz von Recht⁴ zu organisieren. Eine Bestandsaufnahme der sozialen Anwendungswirklichkeit des Sozialhilferechts in den Sozialämtern⁵, der demütigende Bittgang zum Recht⁶, legt nahe, daß der Sozialhilferechtsgebrauch in der Tat nur ein Element unter mehreren im Entscheidungskalkül der Sozialhilfeverwaltung⁷ darstellt. Regelfall des Sozialhilfevollzugs ist es, daß erst dann, wenn die außerrechtlichen, an pragmatischen „habits and frames“,⁸ orientierten Formen der Aushandlung⁹ von Behörden- und Klientelinteressen sich als nicht-zielführend erwiesen haben, das Recht als formalisiertes Regelwerk ins Spiel kommt.¹⁰

¹ Vgl. W.Pfeil: Österreichisches Sozialhilferecht, Wien 1989; weiterführende Literaturhinweise finden sich in N.Dimmel: Drohen – Betteln – Verhandeln, Frankfurt 2000

² Vgl. S.Spath: Sozialhilfepolitik in Tirol 1974-1989, Dipl.-Arb., Wien 1989; E.Wally: Die Sozialhilfepolitik in der Ostregion von Österreich, Dipl.-Arb., Wien 1990; K.Gebhart: Sozialhilfepolitik in Niederösterreich 1974-1990, Dipl.-Arb., Wien 1991; N.Dimmel: Die Instrumente der Länder im Kanon öffentlicher Sozialpolitik; in: H.Sallmutter (Hrsg): Mut zum Träumen. Bestandsaufnahme und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Wien 2000, S. 209 ff.

³ Vgl. R.Hertach: Das Legalitätsprinzip in der Leistungsverwaltung, Zürich 1984

⁴ Vgl. G.Teubner: Folgenkontrolle und responsive Dogmatik; in: Rechtstheorie 6 (1975), S. 179 ff.; Pankoke, E.: Sozialpolitik zwischen staatlicher Systematisierung und situativer Operationalisierung. Zur Problem- und Programmgeschichte sozialer Politik; in: C.v.Ferber / F.X.Kaufmann (Hg): Soziologie und Sozialpolitik, KZfSS Sonderheft 19, Opladen 1977, S. 76 ff.; R.Pitschas: Situative Verwaltungsführung durch umweltdifferenzierten Verwaltungswandel; in: A.Remer (Hrsg): Verwaltungsführung, Berlin 1982 b, S. 269 ff.; N.Dimmel: Sozialmanagement oder Wohlfahrtsverwaltung ?; Frankfurt 1997; ders.: Drohen – Betteln – Verhandeln (Fn 1);

⁵ Vgl. die Beiträge in N.Dimmel et.al.: Sozialhilfe in Österreich, Wien 1989; E.Eiersebner (Koord.): Analyse der Sozialhilfegesetze der Bundesländer, broschiert, Salzburg 1991

⁶ Vgl. A.Mäder / U.Neff: Vom Bittgang zum Recht. Zur Garantie des sozialen Existenzminimums in der schweizerischen Fürsorge, Bern 1990; T.Bauer / U.Wyss: Sozialhilfe zwischen Sozialbau und Grundrecht. Eine Analyse zu den Voraussetzungen für die materielle Durchsetzung des Grundrechts auf soziale Existenzsicherung, Bern 1997; E.Baumgartner: Möglichkeiten und Grenzen der Evaluationsforschung im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe, Köniz 1997

⁷ Vgl. J.Münder: Innovation durch Rechtsauslegung und Rechtsanwendung; in: B.Maelicke (Hrsg): Soziale Arbeit als soziale Innovation, Weinheim 1987, S. 219 ff.

⁸ Vgl. H..Rothgang / K.Haug: Habits and Frames in der Sozialpolitik: Konzeptionelle Überlegungen, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier Nr.9, Bremen 1993

⁹ Vgl. A.Wenzel: Verstehen und Verständigung in Gesprächen am Sozialamt. Eine empirische Untersuchung, Tübingen 1984

¹⁰ Symptomatisch hierfür ist etwa der Fall, wo das Amt dem Antragsteller nach dessen Darstellung des Sachverhaltes anbietet, eine pauschalierte Hilfeleistung ohne bescheidförmige Erledigung zu gewähren, dies allerdings nur ohne detaillierte Niederschrift sowie gegen einen pro-futuro ausgesprochenen Antragsverzicht. Der dementsprechende Vorgang im Akt erschöpft sich dann zumeist in einem Aktenvermerk über die Höhe der einmaligen Hilfe und den Hinweis, daß die Partei frühestens erst wieder in drei Monaten vorsprechen wird. Erst wenn die Partei diesem Vorgehen nicht zustimmt, kommt das Recht ins Spiel, etwa in Form eines Hinweises auf die unvollständige Vorlage von erforderlichen Unterlagen, auf die erforderliche Mitwirkungsverpflichtung der Klientel im Hinblick auf den Einsatz der eigenen Arbeitskraft oder den vollständigen Nachweis der vorrangigen Verwertung eigener Mittel.

Dieser gradualisierte¹¹ Einsatz des Sozialhilferechts in den Behörden korrespondiert auf Ebene der Gesetzgebung einer politischen Kultur der normativ prinzipienlosen, flexiblen Regulierung der Armut¹², in der soziotechnische Interventionsstandards¹³ unter Hinweis auf die ubiquitäre Modernisierungsrhetorik des „New Public Management,¹⁴ oder budgetäre Konsolidierungsmaßnahmen umstandslos außer Kraft gesetzt werden. Dies hat zur Folge, daß die Realisierung eines Rechtsanspruches auf Hilfe weniger vom geltenden Recht als vom Gelingen eines vielschichtigen Diskurses zwischen AntragstellerInnen und Behörde abhängig ist.¹⁵ Insofern ist die Entscheidung des(r) zuständigen Sachbearbeiters(in) über Art und Ausmaß sozialer Inklusion unbenommen von der rechtlichen Inartikulation leistungsbegründender Anspruchsgrundlagen¹⁶ und Schutzpositionen¹⁷, zugleich aber auch von einer Fülle rechtsferner Aspekte abhängig. Zu diesen zählen spezifische Interessenlagen wie etwa die kommunale Sozialhilfe- und Armutsberichtserstattung (Mißbrauchsdebatten)¹⁸, politische Vorgaben der Ressortführung, inneradministrative Gruppendynamiken oder der Erledigungsdruck der die Entscheidung treffenden Amtsperson.¹⁹ Des weiteren fließen auch moralische Einstellungen über die Verwerflichkeit der individuellen Lebensführung²⁰, behördlich-institutionalisierte Denkweisen²¹ und Annahmen über das soziale „Schädlichkeitspotential“ der Klientel sowie Vermutungen über ihre künftigen sozialen Eingliederungschancen²² in den Sozialhilferechtsgebrauch mit ein.

Diese kognitive und operative Offenheit des Sozialhilferechts wird insofern noch schärfer akzentuiert, als selbst der bereits eingeräumte Rechtsanspruch auf Sozialhilfe keinerlei Bestands- und Rechtssicherheit²³ verbürgt, weil die jederzeitige Entziehung gewährter Hilfe ebenso möglich wie die – allerdings durch Fristen beschränkte –

¹¹ Vgl. E.Blankenburger: Recht als gradualisiertes Konzept. Begriffsdimensionen der Diskussion um Verrechtlichung und Entrechtlichung; in: ders. / E.Klausa / H. Rottleuthner (Hg): *Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht*, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie Bd 6, Opladen 1980, S.83 ff.

¹² Vgl. S.Leibfried / E.Hansen / M.Heisig: Vom Ende einer bedarfsfundierten Armenpolitik; in: J.Schulz (Hrsg): *Sozialhilfe – eine systematische Einführung*, Weinheim 1994, S. 131 ff.

¹³ Vgl. hierzu die Beiträge in P.Rölke / V.Lamsner (Hg): *Soziologisches Wissen und Soziotechnik*, Braunschweig 1983

¹⁴ Vgl. R.Ruder: *New Public Management und Sozialhilfe*, Bern 1997, S. 23 ff.

¹⁵ Vgl.V.Prittwitz: Leistungsresponsivität und Verfahrenssteuerung. Modernisierungskonzepte des öffentlichen Sektors; in: E.Grande / R.Prätorius (Hg): *Modernisierung des Staates ?*, Baden-Baden 1997, S. 115 ff.

¹⁶ Vgl. Alexy, H. / J.Gotthold: Verwaltung zwischen konditionaler Programmierung und eigener Verantwortlichkeit; in: R.Voigt (Hrsg): *Verrechtlichung. Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse*, Königstein 1980, S. 200 ff.

¹⁷ Vgl. R.S.Melnick: *Between the Lines. Interpreting Welfare Rights*, Washington 1994, S. 43 ff.

¹⁸ Vgl. T.Winter: *Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen*, Baden-Baden 1997, S. 102 ff.

¹⁹ Vgl. B.-O.Kuper: *Die Defizite der Sozialhilfe*; in: J.Münder (Hrsg): *Zukunft der Sozialhilfe*, Münster 1988, S. 37 ff.

²⁰ Vgl. J.F.Handler / Y.Hasenfeld: *The Moral Construction of Poverty*, Newbury Park 1991; N.Gilbert: *Welfare Justice. Restoring Social Equity*, New Haven 1995, S. 129 ff.

²¹ Vgl. hierzu M.Douglas: *Wie Institutionen denken*, Frankfurt 1991, S. 79 ff.

²² Vgl. I.Bohrer / I.Wallmann: *Armut – Eingliederung als Herausforderung für die Sozialhilfe*, Bern 1999; A.Grausgruber et al.: *Integration durch Arbeit ? Soziale und berufliche Wiedereingliederung von Menschen mit psychischen Problemen am Beispiel des Arbeitstrainingszentrums Oberösterreich*, Linz 1994

²³ Vgl.R.Lawson / W.J.Wilson: *Poverty, Social Rights, and the Quality of Citizenship*; in: K.McFate / R.Lawson / W.J.Wilson (eds): *Poverty, Inequality and the Future of Social Policy*, New York 1995, S. 693 ff.

Rückforderung bereits geleisteter Hilfe.²⁴ Das soziale Teilhabeversprechen der Sozialhilfe bleibt folglich unverrückbar kontingent.

2. Zur aktuellen Sozialhilfeentwicklung in Österreich

Vor diesem Hintergrund war in Österreich 1990-98, während die meisten EU-Mitgliedsstaaten eine relative Kohärenz der Verlaufskurven von Arbeitslosigkeitsbelastung und Sozialhilfebezug²⁵ aufwiesen, ein kontinuierlicher Rückgang der Empfängerzahlen offener Sozialhilfe (außerhalb von Heimen und Anstalten) zu registrieren, während zugleich die Zahl der von Arbeitslosigkeit Betroffenen anhaltend gestiegen ist.

Das deutet auf ein erhebliches Ausgrenzungs- und Repressionspotential der österreichischen Sozialhilfe. Im gesamten Bundesland Kärnten etwa bezogen 1997 noch etwa 1041 Personen nicht-einmalig offene Sozialhilfe²⁶. Insgesamt erreichte die Zahl der Allein-, Haupt- und Mitunterstützten in der offenen Sozialhilfe in Österreich 1997 32.336, davon 26.673 DauerleistungsbezieherInnen²⁷, während 1.070.000 Personen in Haushalten mit einem gewichteten verfügbaren Haushaltseinkommen unterhalb der Armutsgrenze lebten.²⁸ Bisherige Untersuchungen zum 'non-take'-up von Sozialhilfe-Leistungen estimierten diesen mit zumindest 170% gemessen an der Anzahl der tatsächlichen Bezieher.²⁹

Der Nährboden dieses Ausgrenzungs- und Repressionspotentials der Sozialhilfe ist vielschichtig. In ihm finden sich einmal administrative (Überforderung der Verwaltung), politisch-diskursive (systematische Ausblendung der Armutbelastung) sowie institutionelle (Fragmentierung sozial- und wohlfahrtspolitischer Kompetenzen) Faktoren. Dessen unbeschadet aber ist es auch Codierung des Sozialhilferechts selbst, welche einem repressiven Rechtsgebrauch Vorschub leistet.

²⁴ Vgl. W.Conradis: Rechtsstaatlichkeit und Vollzugsdefizite: in: J.Münder (Hrsg): Zukunft der Sozialhilfe, Münster 1988, S. 128 ff.

²⁵ Vgl. die Beiträge in F.Tiemann (Hrsg): Soziales Europa. Von der Sozialhilfe in das Erwerbsleben, Bonn 1995

²⁶ Vgl. Leistungsbericht der Abt.13 „Soziales, Jugendwohlfahrt, Familie und Frau,“ des Amtes der Kärntner Landesregierung für 1997, Klagenfurt 1998, S. 25

²⁷ Vgl. K.Pratscher / B.Stolitzka: Sozialhilfe und sonstige Sozialleistungen der Länder; in: Statistische Nachrichten 4/1999, S. 26 4ff.; einschränkend anzumerken ist hier, daß die empirische Erfassung von Klientelen sowie die Evaluation ausgewählter Hilfen nicht zuletzt aufgrund der die österreichische Sozialhilfe prägenden ressentimentgeladenen Mißbrauchsdiskurse mit vielerlei Fehlern behaftet ist.

²⁸ Vgl. Bundesministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales: Bericht über die soziale Lage 1997, Wien 1998, S. 121

²⁹ Vgl. N.Dimmel: Über das Dunkelfeld der Armut; in: BAWO (Hg): Armut im Dunkelfeld. Dokumentation der 4.österreichischen Notschlafstellentagung, Linz 1998, S.6 ff

3. Das Rechtsprogramm der Sozialhilfe

Nun ist die Sozialhilfe von ihrer Zwecksetzung her darauf gerichtet, eine rechtfertigungsfähige minimale Teilhabe bedürftiger Personen am ökonomischen, sozialen und kulturellen Leben zu ermöglichen.³⁰ Dabei wird systematisch zwischen Pflichtleistungen (Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes), auf die ein Rechtsanspruch besteht, und Kannleistungen (Hilfe in besonderen Lebenslagen/soziale Dienste), auf die kein Rechtsanspruch eingeräumt ist, unterschieden. Im Bereich der Pflichtleistungen gelangt das Allgemeine Verwaltungsverfahrenrecht mit seinen spezifischen Verfahrensschutzgarantien und Rechtsschutzoptionen zur Anwendung. Die Kannleistungen wiederum sind, wenngleich unter den für die öffentliche Hand geltenden verfassungsrechtlichen Einschränkungen³¹, der Privatwirtschaftsverwaltung zugeschlagen.

Im Rahmen der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes wiederum wird unterschieden zwischen „offener“, Sozialhilfe³² in Privathaushalten und „geschlossener“, Sozialhilfe in Anstaltshaushalten (Heimunterbringung). Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich überwiegend auf die offene Sozialhilfe, und innerhalb dieser wiederum auf die richtsatzförmigen Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhaltes.

Gerade anhand der ‚performance‘ der Hilfen zur Sicherung des Lebensunterhaltes als dem zentralen Element im Leistungsspektrum der Sozialhilfe läßt sich zeigen, daß das Sozialhilferecht auf einer programmatisch angelegten Unterbestimmtheit seiner Normen beruht. Einerseits ruht das Gebäude des Sozialhilferechts auf konfligierenden Prinzipien, andererseits lassen sich seine Leistungsversprechen nur unter Zuhilfenahme unbestimmter Rechts- und Ermessensbegriffe operationalisieren. Beide Sachverhalte zusammengenommen schlagen sich in einer eigentümlichen Diffusität des Sozialhilferechts nieder. Dies rechtfertigt Bedenken, ob das Sozialhilferechtsprogramm gemessen an der Kriterien des aktuellen Mindestsicherungsdiskurses³³ überhaupt

³⁰ Vgl. etwa H.Drapalik: Fürsorgeprobleme und Sozialhilfegesetzgebung in Österreich; in: H.Krejci (Hrsg): Probleme der Fürsorge und Sozialhilfe im Wohlfahrtsstaat, Wien 1974, S. 65 ff.; S.Babanitz: Die Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit, Dipl.-Arb., Wien 1982 oder P.Coullery: Das Recht auf Sozialhilfe, Bern 1993

³¹ Vgl. B.Baumgartl: Die Entwicklung des Gleichheitsgrundsatzes in Österreich und dessen Stellenwert in der Privatwirtschaftsverwaltung, insbesondere im Subventionswesen, Univ.-Diss., Innsbruck 1994

³² Das Leistungsspektrum der offenen Sozialhilfe umfaßt die Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhaltes, die Pflege, die Krankenhilfe, die Hilfe zur Erwerbsbefähigung und Berufsausbildung sowie das Armenbegräbnis. Vgl. zum Vollzugskontext der offenen Sozialhilfe H.Dornmayr: Offene Sozialhilfe. Zur Lebenssituation Betroffener im zweiten sozialen Netz am Beispiel der Stadt Wels, Dipl.-Arb., Linz 1991

³³ Vgl. P.Heinzel /G.Schuck: Mindestsicherung – Wege zur Verminderung von Armut und zur Aufhebung der Spaltung von Armen- und Arbeiterpolitik, Köln 1989; J.Wolf: Sozialstaat und Grundsicherung; in: Leviathan 3 (1991), S. 386 ff.; W.Hanesch: Ist Armut meßbar? Bedarfsbemessung und Grundsicherung; in: Senator für Jugend und Soziales (Hrsg): Das Bundessozialhilfegesetz in der sozialpolitischen Praxis. Eine Zwischenbilanz nach 30 Jahren, Bremen 1992, S. 54 ff.; G.Rohwer: Einkommensmobilität und soziale Mindestsicherung. Einige Überlegungen zum Armutsrisiko; in: S.Leibfried / W.Voges (Hg): Armut im modernen Wohlfahrtsstaat, Opladen 1992, S. 367 ff.; H.Steiner: Armut und Grundsicherung; in: Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Hg): Dokumentation der zweiten österreichischen Armutskonferenz – Thema: Soziale Grundsicherung, broschiert, Salzburg 1997, S. 56 ff.; G.Bäcker-Breil: Das Reformkonzept der bedarfsorientierten Grundsicherung. Begründung - Grundelemente - Rahmenbedingungen; in: Österreichisches Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung (Hg): Dokumentation der zweiten österreichischen Armutskonferenz – Thema: Soziale Grundsicherung, broschiert, Salzburg 1997, S. 37 ff.; K.Wörister / G.Schmid: Sozialstaatliche Mindestsicherung im europäischen Vergleich, Studies des Bundesministeriums f. Arbeit, Gesundheit u. Soziales, Wien 2000

geeignet ist, ein bestimmtes Niveau materieller bzw sozialer Teilhabe nachhaltig zu verbürgen.³⁴

3.1. Prinzipienkonflikte des Sozialhilferechts

Ein erster Anhaltspunkt hierfür ist der Umstand, daß die Programmsprache des Sozialhilferechts von mehreren, zwar formal gleichwertigen, inhaltlich allerdings konfligierenden Zielsetzungen und Prinzipien durchzogen³⁵ ist. Hierbei werden im Rahmen einer komplexen Abwägungsdogmatik distinkte (ökonomische, moralische, soziotechnische, rechtliche, psychologische, kommunalpolitische) Argumentationsfiguren verschränkt. Die Spannungsfelder dieses selbstreflexiven Begründungsprogramms sind mit „Vorsorge„ vs „Subsidiarität„³⁶, „Kostengünstigkeit/Wirtschaftlichkeit„, vs „Nachsorge„, „Individualität„, vs „Orientierung auf die Solidarbindungen der Familie„, „Einsatz der eigenen Arbeitskraft„, vs „Berücksichtigung psychischer & physischer Handlungsbedingungen„, „vorgängige Verwertung eigener Mittel„, vs „Nachhaltigkeit der Hilfe„, „Hilfe zur Selbsthilfe„, vs „Pädagogisierungsprinzip„, übertitelt. Diese eher opaken, rahmenorientierten Zielsetzungen und Prinzipien sind der Administration als inhaltlich offenes „Entdeckungsverfahren„ (*K.H.Ladeur*) mit dem Auftrag an die Hand gegeben, Sozialhilfe als weitgehend unpräzedenzielle Einzelfallhilfe zu implementieren.

Daß sich aus dieser Parallelisierung gleichwertiger Prinzipien mit jeweils unterschiedlicher Zielsetzung für den Rechtsnehmer ein latentes Erosionsrisiko normativer Verbürgungen³⁷ ergibt, kann nicht von der Hand gewiesen werden. Denn rechtlich gestützte administrative Entscheidungen sind unter diesen Voraussetzungen weder vorhersehbar noch rekonstruierbar. Faktisch appliziert die Behörde aus einer „tool-box„ variabler normativer Begründungen und Interpretationsmaximen die ihr jeweils situativ passend erscheinende, ohne daß dieser Entscheidungsprozeß extern transparent oder berufbar wäre.³⁸

3.2. Unbestimmte Rechts- und Ermessensbegriffe

Zudem ist die Mehrzahl der begründungsrelevanten Figuren des Sozialhilferechts an unbestimmte Rechts- und Ermessensbegriffe, überwölbt von generalklauselartig gefaßten Programmzielbestimmungen, gekoppelt. Gemeinhin wird dies unter Hinweis darauf erklärt, daß der Wohlfahrtsgesetzgeber nicht jeglichen Sachverhalt detailliert regeln kann.³⁹ Übersehen wird dabei allerdings, daß sich die unbestimmten Rechts- und

³⁴ Vgl. hierzu BMAGS (Koord): Bedarfsorientierte Mindestsicherung, paper, Wien 1999 sowie die Überlegungen von A.Streissler: Grundsicherung im erwerbsfähigen Alter, Wien 1999

³⁵ Vgl. F.Wolffers: Grundriss des Sozialhilferechts, Bern 1993, S. 69 ff.

³⁶ Vgl. R.Schirnding: Die Obliegenheiten des Sozialhilfeempfängers, Dip.-Arb., Salzburg 1993, S. 27 ff.

³⁷ Vgl. J.Savelsberg: Erosion of Norms. Law Norms and Social Norms Between Modernity and Postmodernity; paper, erschienen in: M.Frommel/V.Gessner (Hg): Normerosion, Baden-Baden 1996, S. 33 ff.; H.Goerlich: Normerosion und administrative Vollzugsdefizite in den neuen Ländern; in: M.Frommel / V. Gessner (Hg.): Normerosion, Baden-Baden 1996, S. 135 ff.

³⁸ Dies schlägt sich in einer äußerst niedriger Rechtsmittelquote (1-2%) nieder.

³⁹ Vgl. O.Bachof: Beurteilungsspielraum, Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht; in: JZ 1955, S. 97 ff. H.Koch.: Unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensermächtigungen im

Ermessensbegriffe des Sozialhilferechts im Schlagschatten dieses Verzichtes auf sowohl administrable als auch justitiable individuelle Rechtsschutzpositionen in Andockpunkte für die sozionormativen Modelle einer Politik sozialdisziplinierender Armutsbekämpfung⁴⁰ verwandeln.

3.2.1. Unbestimmte Rechtsbegriffe

Im Besonderen ermöglichen unbestimmte Rechtsbegriffe dynamische Verweisungen auf außerrechtliche Entwicklungen und Tatbestände, auf sozialwissenschaftliche und/oder sozialpädagogische Standards oder Veränderungen von Bedarfslagen.⁴¹ Ihre Tragfähigkeit ergibt sich indes erst entweder durch einen Rückgriff auf den Regelungsgehalt inartikulierter Generalklauseln⁴² oder aus einer Kontextualisierung rechtsexterner Wissensbestände.

Unbestimmte Rechtsbegriffe ermöglichen es der Behörde sohin, die Tatbestandsseite flexibel zu handhaben, weil sie der Behörde einen eher schemenhaften Beurteilungsspielraum bei der Bewertung eines Sachverhaltes einräumen. Für die Rechtsanwendung bedeutet das, daß zum Sachverhalt situativ angemessene Interpretations- bzw Beurteilungsspielräume geschaffen werden, die sich auch als Einschätzungsprärogative nutzen lassen, welche allerdings einen nur eingeschränkt gerichtlich kontrollierbaren Beurteilungsspielraum⁴³ abstecken.

3.2.2. Ermessen

Ermessensbegriffe wiederum erlauben eine – wenngleich relative – rechtsfolgenorientierte Ungebundenheit der Behörde bei der Erlassung individueller hoheitlicher Verwaltungsakte.⁴⁴ Konkret stellen sie es der Behörde offen, zwischen mehreren zulässigen, formal gleichwertigen Rechts- und Handlungsfolgen⁴⁵ in Anknüpfung an einen ermittelten Sachverhalt zu wählen⁴⁶. Ermessensspielräume

Verwaltungsrecht, Frankfurt 1979; H.Quaritsch: Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff; in: W.Blümel / W.Bernet (Hg): *Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozeßrecht*, Speyer 1990, S. 43 ff.; H.Sendler: Skeptisches zum unbestimmten Rechtsbegriff; in: W.Blümel / D.Merten / H.Quaritsch (Hg): *Verwaltung im Rechtsstaat*. FS für Carl Hermann Uhle, Köln 1987, S. 337 ff.

⁴⁰ Vgl. R.Cranston: *Legal Foundations of the Welfare State*, London 1985, S. 120 ff.

⁴¹ Rechtstechnisch betrachtet zielen diese unbestimmten Rechts- und Gesetzesbegriffe also auf außerrechtlich geltende Maßstäbe, wissenschaftliche Beurteilungskriterien und veränderliche Wertvorstellungen, die zu den jeweiligen Leistungsauslösern und Sachfragen in Verbindung gesetzt werden.

⁴² Vgl. G.Teubner: *Generalklauseln als sozionormative Modelle*; in: K.Lüderssen (Hrsg): *Generalklauseln als Gegenstand der Sozialwissenschaften*, Baden-Baden 1978, S. 13 ff.

⁴³ Vgl. G.Butter: *Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff im Verwaltungsrecht - mit Schwierigkeiten verbundene, einen gewissen Spielraum in der Gesetzesanwendung durch die Behörde eröffnende Regelungstechniken des Gesetzgebers*, Univ.-Diss., Salzburg 1997

⁴⁴ P.Bernard: *Gebundenheit und Ermessen*; in: F.Ermacora et.al. (Hg): *Allgemeines Verwaltungsrecht*. FS für Walter Antonioli, Wien 1979, S. 89 ff., hier S. 104 f.

⁴⁵ Vgl. H.-U.Erichsen: *Die sogenannten unbestimmten Rechtsbegriffe als Steuerungs- und Kontrollmaßgaben im Verhältnis von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung*; in: DVBl 1 (1985), S. 22 ff., hier S. 23

⁴⁶ Vgl. W.Antonioli / H.Koja: *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien 1996, S. 235 f.

versetzen die Verwaltung also in die Lage, innerhalb umrissener Verwaltungsziele und -aufgaben eigenverantwortlich Rechtsfolgen setzen.⁴⁷

Da eine gerichtliche Kontrolle der Verwaltung innerhalb des ihr delegierten Ermessensspielraums jedoch nur insoweit erfolgt, als zu prüfen ist, ob sich das Verwaltungshandeln im Rahmen des allgemeinen Gesetzeszwecks bzw der Verfassungsordnung bewegt⁴⁸, kommt auch hier der Wohlfahrtsverwaltung in der Handhabung des Ermessensspielraums ein nicht mehr hinterfragbares Letztentscheidungsrecht⁴⁹ zu.

Das Verwaltungsermessen begründet also einen Konflikt zwischen der rechtsstaatlichen Bestimmtheit des Verwaltungshandelns einerseits und der pragmatischen Erfordernis eines situationsgerecht-flexiblen Entscheidungshandelns andererseits. In diesem „strukturellen Rechtsschutzdefizit,⁵⁰ der Sozialhilfe lassen sich Ermessensbegriffe und -regelungen als Vehikel verstehen, mithilfe derer sich die Sozialhilfeverwaltung sukzessive in eine „anlaßorientierte Organisation,⁵¹ verwandelt, die flexibel konditionale und zweckbezogen-finale Programmelemente kombinieren kann.⁵²

4. „law in the books,, und „law in action,,: Sozialhilferecht und Sozialhilferechtsanwendung

Die aus dieser Programmstruktur des Sozialhilferechts resultierende Differenz zwischen „law in the books,, und „law in action,, also zwischen geltendem Recht und der sozialen Geltung bzw Anwendungspraxis des Rechts, spiegelt sich in zweierlei, nämlich a) in einer bemerkenswerten Zunahme der Nichtinanspruchnahme materiellrechtlicher Sozialhilfe(rechts)ansprüche und b) in der Entstehung gesetzlich nicht vorgesehener Vollzugsverfahrenspraktiken, die im weiteren als „Verfahrensäquivalente,, diskutiert werden.

⁴⁷ Vgl. C.Starck: Das Verwaltungsermessen und dessen gerichtliche Kontrolle; in: E.Franßen et.al. (Hg): Bürger – Richter – Staat. FS für Horst Sendler, München 1991, S. 167 ff.; R.Pitschas: Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren. Strukturprobleme, Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts, München 1990, S. 31 ff.; F.Lehne: Ermessen und Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich; in: Die Verwaltung 1979, S. 299 ff.

⁴⁸ Vgl. H.Hofer-Zeni: Das Ermessen im Spannungsfeld von Rechtsanwendung und Rechtskontrolle, Wien 1981, S. 151 ff.; A.Sethy: Ermessen und unbestimmte Gesetzesbegriffe, Wien 1973, S. 124 ff.; A.Kobzina: Die Ermessensnorm im Lichte des Legalitätsprinzips; in: JBL 1956, S. 492 ff.; F.Bertossa: Der Beurteilungsspielraum zur richterlichen Kontrolle von Ermessen und unbestimmten Gesetzesbegriffen im Verwaltungsrecht, Bern 1984, S. 23 ff.

⁴⁹ Vgl. R.Rhinow: Verwaltungsgerichtsbarkeit im Wandel; in: G.Müller (Hrsg): Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel. FS für Kurt Eichenberger, Basel 1982, S. 651 ff., hier S. 670 f.

⁵⁰ Vgl. B.Elsner: Rechtsschutzdefizit bei verwaltungsbehördlichen Ermessensentscheidungen, Dipl.-Arb., Wien 1993, S. 73

⁵¹ Treutner,E. / S.Wolff / W.Bonß: Rechtsstaat und situative Verwaltung. Zu einer sozialwissenschaftlichen Theorie administrativer Organisationen, Frankfurt 1978, S. 68

⁵² Vgl. U.Penski: Verrechtlichung von Verwaltungshandeln durch Verwaltungsrechtsprechung – Tendenzen und Probleme; in: R.Voigt (Hrsg): Verrechtlichung, Königstein 1980, S. 232 ff.

4.1. Nichtinanspruchnahme

Das krude Faktum der Nichtinanspruchnahme sozial- und wohlfahrtsstaatlicher Leistungen kann als bekannt vorausgesetzt werden.⁵³ Diese – in der Literatur als „non-take-up of social security benefits“,⁵⁴ „Nichtinanspruchnahme“,⁵⁵ oder „Dunkelziffer“,⁵⁶ beschriebene – Lücke zwischen estimierter Bedürftigkeit und der tatsächlichen Inanspruchnahme von individualisierten Rechtsansprüchen wird überwiegend auf ideologisch aufgeladene Mißbrauchsdiskurse⁵⁷, die Scham- und Verzichtshaltungen begünstigen, sowie auf eine repressive `Verwaltungsperformance`⁵⁸, die von „Verwaltungspathologien“,⁵⁹ und sozialplanerischen Fehlleistungen überlagert wird, zurückgeführt.

Geht man in diesem Kontext näher auf die Codierung des Sozialhilferechts ein, dann treten zwei Ursachenfelder einer steigenden Nichtinanspruchnahmebelastung hervor: zum einen handelt es sich dabei um `incentives` zur Dethematisierung von Recht und zum anderen um den Diskurs symbolischer Sozialhilfe(rechts)politik.

4.1.1. Dethematisierung von Rechtsansprüchen

Zweifellos gilt, daß Faktoren wie die Unkenntnis allfällig bestehender Rechtsansprüche⁶⁰, die differentielle Verteilung von sozialer und verbaler Kompetenz oder partikuläre administrative Entscheidungskalküle⁶¹ zur Dethematisierung von Rechtsansprüchen beitragen. Es liegt auf der Hand, daß Strategien der Abschreckung etwa durch räumliche Maßnahmen⁶², die restriktive Handhabung von Parteienverkehrszeiten⁶³, Maßnahmen der Desinformation oder auch die abgeforderte bedingungslose Unterwerfung unter das Recht als einer „abstrakten Reifikation“,⁶⁴ die Wahrscheinlichkeit der Einbringung von Anträgen auf Hilfe reduzieren.

Die hohe Entthematisierungswahrscheinlichkeit des Sozialhilferechts liegt aber auch in seiner normativen Erfassung von Bedürftigkeitslagen und Exklusionsrisiken begründet.

⁵³ Vgl. I.Machek /S.Stadler: Erfahrungen von Bewährungshilfe-Probanden bei Inanspruchnahme von Sozialhilfe, Studie des Vereins für Bewährungshilfe und soziale Arbeit, Wien 1986; S.Rosner: Normalitätsprofile sozialstaatlicher Inanspruchnahme: Sozialleistungsbezug und gesellschaftliche Ausgrenzung; in: SW 3 (1990), S. 299 ff.;

⁵⁴ Vgl. W.Oorschot: New Perspectives of the Non-Take-Up of Social Security Benefits, TISSER Series on Work and Social Security, Tilburg 1996

⁵⁵ Vgl. N.Dimmel: Armutspotential zwischen Nichtinanspruchnahme und Repression; in: ders. et.al.: Sozialhilfe in Österreich, Wien 1989, S. 161 ff. ; N.Dimmel: Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe – Ursachen, Strukturen, Lösungsmöglichkeiten; in: Weg und Ziel 1 (1996 b), S. 38 ff.

⁵⁶ Vgl. H.Hartmann: Sozialhilfebedürftigkeit und Dunkelziffer der Armut, Stuttgart 1981

⁵⁷ Vgl. M.Euba: Sozialmißbrauch – eine sozialpolitische Debatte auf dem Prüfstand, Dipl.-Arb., Wien 1997

⁵⁸ Vgl. N.Dimmel: Sozialmanagement oder Wohlfahrtsverwaltung, Frankfurt 1997

⁵⁹ Vgl. K.Türk: Grundlagen einer Pathologie der Organisation, Stuttgart 1976; B.Hogwood/ G.Peters: The Pathology of Public Policy, Oxford 1985

⁶⁰ Vgl. N.Dimmel: Überlegungen zur Funktion des Nicht-Wissens von Recht; in: ZfRS 2 (1986),S.143 ff.

⁶¹ Vgl. J.Brigham: The Constitution of Interests. Beyond the Politics of Rights, New York 1996, S. 61 ff.; D.Kairys: Introduction; in: ders. (ed): The Politics of Law – A Progressive Critique, New York 1990, S. 3 f.

⁶² Man disloziert das Sozialamt unmittelbar neben einer Polizeiwachstube (Innsbruck), schafft ein bunkerähnliches Ambiente (Salzburg) oder gestaltet es als Irrgarten (Wien).

⁶³ Dazu gehört etwa die Ausgabe von „Terminmarken“, ab 5 Uhr früh, wodurch etwa alleinerziehenden Mütter die mündliche Antragstellung erschwert wird, oder die Beendigung des Parteienverkehrs um 12 h oo ohne Rücksicht auf die noch Wartenden.

⁶⁴ Vgl. M.Tushnet: An Essay on Rights; in: Texas Law Review 1984, S. 1382 f.

Zeigt doch die Verwaltungspraxis, daß das Sozialhilferecht die Komplexität sozialer Randständigkeitslagen nicht adäquat abzubilden imstande ist. Daraus erfließt die Erfahrung, daß „Recht-Haben,“ nicht zugleich auch „Recht-Bekommen,“ bedeutet, daß das Sozialhilferecht nicht die Sprache seiner Adressaten spricht. Daraus erwächst schließlich auch die Einsicht, daß „the granting of rights does not necessarily translate into substantive justice or social amelioration.“⁶⁵ Auch diese Erfahrungen der Klientel mit dem Recht als einem abstrakten, nicht lebensweltlich dimensionierten und kaum problemlösungsorientierten Instrument sind letztlich ursächlich dafür, daß ihre ‚bargaining‘-Strategien um bedarfsdeckende armutsvermeidende Leistungen von rechtsskeptischen Einstellungen bzw rechtsfernen Argumentationsfiguren gekennzeichnet sind.

4.1.2. Symbolische Politik

Auf der anderen Seite ist die Entwicklung des Sozialhilferechts in Österreich von einem grundlegenden Widerspruch zwischen terminologischen und konzeptionellen Modernisierungsleistungen einerseits und gleichzeitig stattfindenden restriktiven Ausgrenzungsstrategien gekennzeichnet. Die als Motiv dahinterliegende symbolische Setzung von Recht spekuliert mit der Signalwirkung, nicht mit der realen Ingebrauchnahme⁶⁶ von Rechten. Dies spiegelt sich in den Reformprojekten Kärntens⁶⁷, Oberösterreichs⁶⁸ der Steiermark⁶⁹, Vorarlbergs⁷⁰ sowie des Burgenlandes.⁷¹ Kontrafaktisch wurden hier die präventiven, nachsorgenden, ganzheitlichen und sozialplanerischen Zwecksetzungen der Sozialhilfegewährung programmatisch herausmodelliert. Rekonstruiert man die Intentionen der Landesgesetzgeber, dann soll

- * die Gewährung von Sozialhilfe verstärkt vorbeugend, nachwirkend, amtswegig und (familien)bedürfnisorientiert erfolgen⁷²,

- * eine zielgruppen- und anlaßfallorientierte Verknüpfung von ‚incentives‘ bzw Anreizsystemen und Elementen sozialer Kontrolle die Treffsicherheit und Effizienz der Leistungserbringung steigern,

- * die einzelfallorientierte Kombination von Geld-, Sach-, sozialen Dienst und Sozialberatungsleistungen Risiken der ‚welfarization‘ und Fehladdressierung von Leistungen minimieren,

- * auf die Wünsche der hilfsbedürftigen Person Bedacht genommen werden⁷³,

⁶⁵ S.Roach-Anleu: Law and Social Change, Thousand Oaks 2000, S. 65

⁶⁶ Vgl. R.Hegenbart: Symbolische und instrumentelle Funktion moderner Gesetze; in: ZRP 3 (1981), S. 201 ff.; H.Kindermann: Alibigesetzgebung als symbolische Gesetzgebung; in: R.Voigt (Hrsg): Politik der Symbole – Symbole der Politik, Opladen 1989, S. 257 ff.; M.Neves: Symbolische Konstitutionalisierung, Berlin 1998

⁶⁷ LGBl 30/1996

⁶⁸ LGBl 82/1998

⁶⁹ LGBl 29/1998

⁷⁰ LGBl 1/1998

⁷¹ LGBl 5/2000

⁷² Vgl. etwa § 2 KtnSHG

⁷³ Vgl. etwa § 2 Abs 4 oöSHG

* Hilfe verstärkt amtswegig gewährt werden⁷⁴,

* die jeweils geringstmögliche Einflußnahme auf die Lebensverhältnisse von Familien und Lebensgemeinschaften generiert werden.

Umgekehrt proportional hierzu hat sich die Vollzugspraxis zu Ungunsten der armutsbetroffenen Bevölkerung verschlechtert. Die Verwaltungsperformance, aber auch die Strategien der Rechtsanwendung sind geprägt durch lange Warte- und Erledigungszeiten, durch die Deckelung von Leistungen unter Anwendung des jeweiligen Landes-Richtsatzes (keine Richtsatzüberschreitungen), durch extensive Leistungskürzungen und Leistungsentfallpraktiken. In den meisten Bundesländern werden keine schriftlichen Bescheide ausgestellt, werden Leistungen so gut wie niemals amtswegig gewährt, werden Maßnahmen zur Delogierungsprävention nicht systematisch angeboten, werden die Kosten zur Selbstversicherung in der Krankenversicherung nicht übernommen, werden Vorleistungen Dritter (etwa der „Caritas,“) nicht rückerstattet, werden Problemgruppen wie Haftentlassene oder Drogenabhängige vom Leistungsbezug faktisch ausgeschlossen, obwohl dies die Materiengesetze vorsehen.

Das wohlfahrtsstaatliche Arrangement der Sozialhilfe wird also durch zwei gegenläufige Entwicklungen geprägt ist: einerseits ist eine ausdifferenzierte Soziotechnisierung und Professionalisierung des Sozialhilferechtsprogrammes erkennbar, andererseits eine zunehmende Programm- und Gesetzesferne des Rechtsvollzuges. Dies bezieht sich im übrigen nicht nur auf den Vollzug der offenen Sozialhilfe (Pflichtleistungen außerhalb von Anstalten und Heimen), sondern auch auf das Verhältnis zwischen den Ländern als Sozialhilfekostenträgern und freien Wohlfahrtsträgern als Leistungserbringern.⁷⁵

4.2. Verfahrensäquivalente

Neben einer steigenden Nichtinanspruchnahme schlägt sich der gradualisierte Rechtsgebrauch im Rahmen der praktischen Sozialhilfegewährung auch in der Entstehung von eigentümlichen Verfahrensäquivalenten nieder. Diese stellen formalisierte, auf längerfristige Kooperationen, Nutzaustausch und Interessenausgleiche angelegte Interpretations- und Interaktionsmuster dar. Sie verkörpern pragmatische Deutungsmuster und Praktiken, die auf den rechtlich-institutionalisierten Handlungsmustern des Verwaltungsverfahrens fußen. Sie erweitern den Spielraum der Verwaltung im Sinne ihrer situativen 'requisite variety'.⁷⁶ Dabei wird die Interpretation von Verfahrensnormen an Kalküle der kommunikativen Flexibilität, der gegenseitig-stabilen Erwartungshaltung von Akteuren und die Organisation von Enttäuschungssicherheit⁷⁷ zurückgebunden.

⁷⁴ Vgl. § 3 oöSHG, § 6 nöSHG, § 2 Abs 1 KtnSHG, § 2 Abs 2 Bgld SHG, § 2 Abs 1 StmkSHG, § 2 Abs 1 TrSHG, § 2 Abs 1 VbgSHG, § 6 WrSHG

⁷⁵ Vgl. N.Dimmel: Aushandeln von Standards sozialer Dienstleistungen; in: H.Rottleuthner (Hrsg): Armer Rechtsstaat, Baden-Baden 2000, S. 177 ff. mit weiteren Literaturhinweisen.

⁷⁶ Vgl. T.Simons: Verfahren und verfahrensäquivalente Rechtsformen im Sozialrecht. Rechtsvergleichende Untersuchung der Ordnungsformen der Leistungsabwicklung im Sozialrecht am Beispiel des deutschen und des italienischen Rechts, Baden-Baden 1985, S. 596 ff.

⁷⁷ Vgl. E.Treutner / S.Wolff / W.Bonß: Rechtsstaat und situative Verwaltung. Zu einer sozialwissenschaftlichen Theorie administrativer Organisationen, Frankfurt 1978, S. 25.; G.Traxler /

Ein derartiger Einsatz von Verfahrensäquivalenten löst freilich die Bindungswirkungen des Verwaltungsverfahrenrechts auf. Denn durch Verfahrensäquivalente gesteuerte Entscheidungsabläufe werden nicht über Formbindungen, Fristen oder Subsumtionstechniken gelenkt, sondern über subjektive Äquivalenz- und Gerechtigkeitsempfindungen, über langfristige Abtauschinteressen oder „fairness“-orientierte Arrangements.⁷⁸

Verfahrensäquivalente entsprechen insofern durchaus dem gesteigerten Interesse an einem inkrementalen Planungs- und Entscheidungshandeln.⁷⁹ Sie ermöglichen der Wohlfahrtsverwaltung ein selektives „mutual adjustment“,⁸⁰ wobei allerdings nicht oder nur eingeschränkt verhandelbare Interessen, und dies sind solche, die kein Drohpotential oder keine ‚countervailing power‘ mobilisieren können, systematisch ausgeschlossen werden (können).

5. Strukturverschiebungen im ‚hidden curriculum‘ der Sozialhilfe

Die Reproduktion verfestigter Nichtinanspruchnahmequoten auf hohem Niveau sowie die Verflüssigung rechtsstaatlicher Garantien durch die Entstehung von Verfahrensäquivalenten verkörpern keine Fehlentwicklung der Sozialhilfe. Vielmehr spiegeln sie Verschiebungen im „hidden curriculum“, der Sozialhilfe, bedingt durch Neuakzentuierungen im wohlfahrtsstaatlichen Arrangement.⁸¹ Dies lässt sich anhand zweier Regulationszwecke der Sozialhilfe, nämlich der sozialen Kontrolle und Disziplinierung nonkonformer Lebensstile sowie der Durchsetzung individueller Lohnarbeitsbereitschaft anschaulich machen.

G.Vobruba: Selbststeuerung als funktionales Äquivalent zum Recht ?, WZB IIM/LMP 86-20, Berlin 1986

⁷⁸ Vgl. A.Lind / T.R.Tyler: The Social Psychology of Procedural Justice, New York 1988, S. 79 ff.

⁷⁹ Vgl. W.Seibel: Regierbarkeit und Verwaltungswissenschaft. Ideengeschichtliche Untersuchung zur Stabilität des verwaltenden Rechtsstaats, Frankfurt 1983, S. 261; ders.: Steuerungsversagen des Rechts. Auf der Suche nach Abhilfe; in: R.Voigt (Hrsg): Recht als Instrument der Politik, Opladen 1986, S. 256 ff.

⁸⁰ C.Lindblom: Inkrementalismus: Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln,“; in: W.D.Narr / C.Offe (Hg): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 161 ff.

⁸¹ Vgl. P.Leonard: Postmodern Welfare. Reconstructing an Emancipatory Project, London 1997; C.Pierson: Beyond the Welfare State², Cambridge 1998

5.1. Differenzierung sozialer Kontrolle

Zum ersten impliziert ein zentrales Kalkül des Sozialhilferechts den ökonomisch rationalen, i.e. sparsamen Umgang mit den jeweils anvertrauten Mitteln.⁸² Sowohl die Lebensführung, die individuellen Konsumtionsneigungen⁸³ als auch die familialen Subsidiaritätspraktiken werden diesem Kalkül unterworfen, welches die Zwecksetzung verfolgt, die für eine Kultur sozialer Randständigkeit charakteristische Neigung zu einer Ökonomie der Verschwendung negativ zu besetzen und zu disziplinieren.

Dieses Kalkül ignoriert allerdings die sowohl durch milieuspezifische Reproduktionsformen als auch durch das Ausfransen ungesicherter Beschäftigungsverhältnisse an den unteren Rändern der Arbeitsmärkte bedingten Sozialisationsdefizite und prekarierten Integrationschancen. Es stigmatisiert die Unfähigkeit, Güter zu erwirtschaften und/oder sozial akzeptierte Lebensentwürfe durchzuhalten, ohne angemessen in Betracht zu ziehen, daß sich die Rahmenbedingungen für ein Gelingen nachholender Sozialisations- und Integrationsleistungen für bestimmte Klientelgruppen der Sozialhilfepopulation massiv verschlechtert haben.⁸⁴

Auf diese Weise (re)produziert das Arrangement der Sozialhilfe nicht nur die 'undisziplinierte Verschleuderungsökonomie' sozialer Randgruppen in der Sozialhilfepopulation, vermittelt nicht nur anstelle von „empowerment,- Entwertungs- und Degradationserfahrungen,⁸⁵ sondern verschiebt zugleich auch den Fokus sozialer Kontrolle.

Ergebnis dieser Verschiebung ist, daß sich, je heterogener die Sozialhilfeklientel⁸⁶ und je passagerer die Armutsbetroffenheit werden, desto stärker eine zielgruppenbezogene Gewichtung⁸⁷ der Maßnahmen sozialer Kontrolle durchsetzt. Abgestuft nach sozialen Risiken, nach ihrer Moralisierbarkeit sowie nach der prognostizierten Sozialschädlichkeit von Risikogruppen werden die Leistungsauslöser der Sozialhilfe mit sozialkontrollierenden Zugriffen enggeführt. Dabei kommen diskursiv ausgestaltete

⁸² Dieses Dispositiv ist allerdings in sich widersprüchlich. Denn der Klient darf sich zugleich auch nichts vom Sozialhilferichtsatz ersparen. Jede Ersparnis würde ihm, falls damit das jeweils unterschiedliche „Schonvermögen„ überschritten wird, als verwertbares Eigenmittel angerechnet und vor einem allfälligen Leistungsanspruch abgezogen.

⁸³ Ohnedies aber gilt, daß, wer auf Sozialhilfe lebt, prekär wirtschaftet – allerdings nicht deshalb, weil er beim „Hofer„ (Aldi) einkaufen geht, sondern weil er relativ teuer einkauft. Dies hängt zum einen mit der in den Haushalten von SozialhilfeempfängerInnen endemischen Ratenzahlungskultur beim Einkauf in Versandhäusern, zum anderen mit der Prekärität der aus öffentlichen Geldern ermöglichten Lebensführung zusammen.

⁸⁴ Im administrativen Sozialhilferechtsgebrauch bedeutet dies: man soll sparsam sein, darf sich aber kein Schonvermögen ansparen, man soll ein warenbezogenes Wertempfinden entwickeln, darf aber über keinerlei Warenwerte wie eine Bibliothek verfügen, man soll Selbstwert und Leistungsorientierung entwickeln, zugleich aber die Entwertung der eigenen Person und Leistung bei der Zuweisung von „lousy service jobs„ (C.Pierson) hinnehmen, man soll verfahrensbezogene „compliance„ erbringen, hat jedoch kein „voicing„ bei der konkreten Ausgestaltung einer Hilfeleistung.

⁸⁵ Vgl. zu „empowerment,-Techniken R.Adams: *Social Work and Empowerment*, Houndmills Basingstoke 1996; D.Brandon / A.Hawkes: *Using Theories of Advocacy and Empowerment in Social Work*, London 1997; L.Gutierrez: *Empowerment in Social Work Practice*, London 1997; J.Handler: *Down from Bureaucracy. Ambiguity of Empowerment and Privatization*, Princeton 1996

⁸⁶ Hahn,C.: *Soziale Kontrolle und Individualisierung. Zur Theorie moderner Ordnungsbildung*, Opladen 1995

⁸⁷ Vgl. P.Ewick: *Punishment, Power, and Justice*; in: B.Garth / A.Sarat (eds): *Justice and Power in Sociological Studies*, Cornell 1998, S. 36 ff.

Interventionsformen denjenigen Populationen zugute, die ein hohes Maß an konformer Status- und Konsumorientierung ausweisen. Repressiv-ausgestaltete Interventionsformen hingegen, bei denen Hilfe nur um den Preis eines sozial-regulierenden, pädagogisierenden und disziplinierenden Eingriffes in die eigene Lebensführung gewährt wird, konzentrieren sich auf die Problemgruppen der Sozialhilfe (Haftentlassene, Jugendliche ohne Lehrabschluß, Drogenabhängige).

Auf diese Weise konzentriert sich die „poor discipline“, die Kontrolle von als deviant oder kontrakulturell stigmatisierten sozialen Unterklassen⁸⁸, auf die verfestigten Kerngruppen der Sozialhilfepopulation. Für die übrigen Gruppen der Sozialhilfepopulation verschieben sich die Koordinaten sozialer Kontrolle auf dem Kontinuum zwischen finaler Disziplinierung am einen und diskursiver Begleitung am anderen Pol zugunsten einer Bedeutungszunahme der Maßnahmen sozialer Konsensproduktion⁸⁹ sowie der Regulation des Konsums.

5.2. Welfare For Work

Zum zweiten wird Armut im Dispositiv der Sozialhilfe hauptsächlich als Ergebnis ausbleibender oder mangelnder Arbeitsmarktteilnahme⁹⁰ gelesen. Im Rahmen der offenen Sozialhilfe steht daher der abgeforderte Einsatz der eigenen Arbeitskraft an zentraler Stelle.⁹¹ Wer Leistungen begehrt, muß nachweisen, seine Arbeitskraft angemessen einzusetzen oder sich zumindest zu bemühen, diese zu verkaufen. Dementsprechend verkörpert die Drohung mit der Kürzung bzw dem gänzlichen Entfall der Leistung im Falle individueller Arbeitsunwilligkeit einen der zentralen Disziplinierungsmechanismen der Sozialhilfe.

Daß der abgeforderte Einsatz der eigenen Arbeitskraft, um den eigenen Lebensunterhalt zu erwirtschaften, indes in einem zusehends unüberbrückbaren Spannungsverhältnis zu den Realitäten des Arbeitsmarktes⁹² steht, zeigt alleine schon der Umstand, daß die Eingliederung von arbeitssuchenden Sozialhilfe-KlientInnen auf dem Regelarbeitsmarkt diese im Regelfall auf deregulierten, flexiblen, befristeten, sozial ungesicherten und nicht-qualifizierenden Arbeitsplätzen plaziert.⁹³

Vorangetrieben durch die Diskussion um die Gegenleistungsverpflichtungen von Empfängern öffentlicher Hilfe setzt sich auch in Österreich ein „welfare-for-work“-Approach durch, wie er bereits in einem erheblichen Teil der OECD-Staaten und in

⁸⁸ Vgl. J.Simon: Poor Discipline. Parole and the Social Control of the Underclass, Chicago 1993; W.Wilson: The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy, Chicago 1993; C.Jencks: Rethinking Social Policy, Cambridge/Mass. 1992, S. 143 ff.

⁸⁹ Vgl. Melossi, D.: Remarks on Social Control, State Sovereignty and Citizenship in the New Europe; in: V.Ruggiero / N.South / I.Taylor (eds): The New European Criminology, London 1998, S. 52 ff.

⁹⁰ Der korrespondierende armutspolitische Diskurs spiegelt mehrere Problemlagen, etwa die unzureichende Ausbildung („assets“) der Armen, ihre mangelnde „employability“, ihre fehlende „job-readiness“, oder eben ihre mangelnde Arbeitsbereitschaft.

⁹¹ F.Roscher: Recht und Praxis der Hilfe zur Arbeit, Bielefeld 1990; T.Bubeck: Meine Rechte und Pflichten als Arbeitsloser, München 1998

⁹² Vgl. die Beiträge in Institut Frau und Gesellschaft (Hg): Arbeit schützt vor Armut nicht. Frauen in der Krise des Sozialstaats, Bielefeld 1998

⁹³ Vgl. H.Buch: Ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse. Scheinselbständigkeit und geringfügige Beschäftigung, Frankfurt 1999; D.Eisenriegler: Sozialhilfe – ein Ersatz für aktive Beschäftigungspolitik ?; in: Bundesarbeitsgruppe Sozialpolitik der Grünen (Hg.): Zwangsarbeit oder Hilfe zur Arbeit ?, Wien 1997, S 30 ff.

Deutschland etwa unter der Programmformel „Sozialhilfearbeit“,⁹⁴ „Arbeit statt Sozialhilfe“,⁹⁵ oder „Hilfe zur Arbeit“,⁹⁶ verfolgt wird.⁹⁷ Dieser folgt der Maxime, Sozialhilfeempfänger ohne Rücksicht auf Qualifikation und Berufsschutz in jeden Arbeitsmarkt zu verweisen, sodaß Sozialhilfeempfänger zwar umgehend in Lohnarbeit vermittelt werden, dabei jedoch weder Erwerbsqualifikationen erwerben noch bedarfsdeckenden Einkommen erwirtschaften können.

Diese Entwicklung im Arrangement der Sozialhilfe läuft darauf hinaus, arbeitslose Arme in „working poor“,⁹⁸ zu verwandeln, die langfristig dem Kreislauf von Dequalifikation, der daraus folgenden Abdrängung in ungesicherte Beschäftigungssegmente, materieller Armut und Bildungsdefiziten nicht mehr entrinnen können. Insofern trägt die Sozialhilfe selbst zur Produktion verfestigter Armutslebenslagen bei.

6. Zur Moralisierung des Rechts im Narrativ sozialer Hilfsbedürftigkeit

Im Ergebnis lassen sich die Strukturverschiebungen im „hidden curriculum“, der Sozialhilfe als zunehmende (Re)Moralisierung eines angeblich individuellen Marktversagens und gleichzeitige Entrechtlichung von Statuspositionen deuten. Diese Aufhebung der Trennung von Recht und Moral fällt umso leichter, je stärker das Recht kontextualisiert wird: Rechtsansprüche werden mit Budgetkennzahlen junktimiert, von Konformitäts- und Selbstanpassungsleistungen oder von der Internalisierung von Deutungsmustern abhängig gemacht. In einem sowohl gradualisierten als auch kontextualisierten Rechtsgebrauch der Sozialhilfe werden Geschichten von sozialem Auf- und Abstieg, gleichsam verdichtete Moralien individueller Verhaltenszumutungen erzählt. Dabei kommt das Recht nur dann zur Anwendung, wenn zugleich ein „moralischer deal“ zwischen Amt und Antragsteller über den Nachweis seines intrinsischen Resozialisierungsinteresses abgeschlossen wird.

⁹⁴ Vgl. die Beiträge in C.Reis / H.Böhringer: Die „Hilfe zur Arbeit“, im Spannungsfeld von Sozialhilfe und lokalen Beschäftigungsinitiativen, Frankfurt 1988

⁹⁵ Vgl.H.-J.Hofmann: Kommunale Beschäftigungshilfen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger zwischen politischen Interessen und sozialpädagogischen Intentionen unter besonderer Berücksichtigung des nordrhein-westfälischen Landesprogramms „Arbeit statt Sozialhilfe“, Berlin 1989

⁹⁶ Vgl. die Beiträge in Die Grünen (Hg): Zwangsarbeit oder Hilfe zur Arbeit ? Reformen bei Sozialhilfe und Notstandshilfe, Wien 1997

⁹⁷ Vgl. N.Dimmel: Lohnarbeitspflichten. Arbeitszwang und Sozialdisziplinierung im Sozial- und Wohlfahrtsstaat; in: Josef Schmees (Hrsg): Festschrift Erwin Weisell, Wien 2000 (iE) mit weiterführenden Literaturhinweisen; D.Geldof: New Activation Policies – Promises and Risks; in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (ed.): Linking Welfare and Work, Dublin 1999, S. 13 ff.; N.Kildal: Justification of Workfare – The Norwegian Case; in: Critical Social Policy 3 (1999), S. 353 ff.

⁹⁸ Vgl. S.Levitan/I.Shapiro: Working but poor, London1987; A.Liechti / C.Knöpfel Les working poor en Suisse. Ils sont pauvres, et pourtant ils travaillent, Luzern 1998; A.Witte: Unintended consequences ? Welfare Reform and the Working Poor, Cambridge, Mass. 1998

Dieser Deal basiert indes auf einer sozial-riskanten Prozeduralisierung des Rechts. Denn die in Anschlag gebrachten unbestimmten Rechtsbegriffe und Ermessensbestimmungen dienen nicht nur dazu, Kenntnisse aus nicht-juristischen Disziplinen und Wissensvorräten in den juristischen Begründungsmodus überzuleiten, sondern auch dazu, den normativen Gehalt des Rechts mit den Narrativen einer Individualisierung der Ursachen sozialer Exklusion zu verknüpfen.

Die Klientel muß sich hierbei auf einen ungleichen Diskurs einlassen. Will sie nämlich ihre lebensweltlichen Bezüge in die Geltungssphäre des Rechts einarbeiten, will sie die ausfüllungsbedürftigen Begriffe zur Ausschöpfung von Gestaltungsspielräumen und zur situativen Deutung eines Sachverhaltes nutzen, dann muß sie einerseits eine instrumentell gehandhabte Nützlichkeitsprüfung bestehen, andererseits das maßregelnde Narrativ affirmativ bejahen. Hiefür genügt es nicht, wenn die Sozialhilfeklientel einer Junktimierung von Rechtsanwendung und dem abgeforderten Nachweis der Internalisierung von schuldverteilenden Narrativen bloß mit Worten zustimmt. Sie muß, um der ihr auferlegten „Bemühungspflicht“, zu entsprechen, selbständig entsprechende Mitwirkungsleistungen erbringen und darauf verzichten, was paradoxerweise Zielsetzung der Sozialhilfe ist: auf ihre Autonomie und den Erhalt ihrer individuellen Befähigung zur Selbsthilfe.