

SOZIALHILFE UND KLIENTINNENRECHTE IM RECHTSSTAAT.

Ein Beitrag zur Rechtssoziologie sozialer Inklusion

Nikolaus Dimmel

1. RAHMENBEDINGUNGEN SOZIALER HILFE IM WOHLFAHRTSSTAAT.....	1
2. DAS SOZIALHILFERECHT IM STRUKTURWANDEL SOZIALER KONTROLLE.....	4
3. ZUR MORALISIERUNG DES SOZIALHILFERECHTS	6
4. KONTINGENZ IM RECHT SOZIALER HILFE	7
4.1. PRINZIPIENKONFLIKTE DES SOZIALHILFERECHTS.....	8
4.2. UNBESTIMMTE RECHTS- UND ERMESSENSBEGRIFFE.....	8
5. SOZIALHILFEVERFAHREN.....	9
6. RELATIVE RECHTE AUF SOZIALE HILFE	10

Personen, die mit der Sozialhilfe zu tun bekommen, nennt man "Hilfempfänger", "Unterstützte" oder "Klienten". Man vergegenwärtige sich: seit dem römischen Recht versteht man unter "Klienten" Bürger mit eingeschränkten Rechten in einem persönlichen Abhängigkeitsverhältnis (zu einem Patrizier, Patron oder einer Behörde). KlientInnen sind solcherart Objekte sozialer Kontrolle, unterliegen regulierenden Zugriffen auf ihre Lebensführung und wirtschaftliche Gestion.

Andererseits ist der Umstand, dass nicht nur der Adressatenkreis sozialstaatlicher Versicherungsleistungen, sondern auch derjenige wohlfahrtsstaatlicher Interventionen und Leistungen im zweiten sozialen Netz der Sozialhilfe über individuell durchsetzbare Rechte verfügt, im öffentlichen Diskurs weithin unhinterfragter Bestand der modernen rechtsstaatlich verfassten Sozialordnung.

1. Rahmenbedingungen sozialer Hilfe im Wohlfahrtsstaat

Die rechtsstaatliche Verfasstheit des Wohlfahrtsstaates impliziert zumindest dreierlei: zum ersten basiert alle staatliche Sozialverwaltung auf gesetzlicher Grundlage, zum zweiten unterliegt staatliches Handeln bestimmten verfahrensförmigen und grundrechtlichen Einschränkungen und zum dritten ist staatliches Handeln berufbar (dh

Entscheidungen sind zu begründen, Rechnungshöfe prüfen Vollzugspraktiken bzw Budgetvollzug und überdies steht der Rechtszug gegen hoheitliches Handeln offen).

In dieser Lesart haben auch die KlientInnen des Wohlfahrtsstaates zumindest im Bereich des hoheitlichen Pflichtleistungsbereichs der Sozialhilfe individuell durchsetzbare Rechte auf sozialstaatliches Handeln (*Cranston 1985*).

Gänzlich anders gelagert verhält es sich bei den sozialen Diensten (Beratung und Betreuung) und den übrigen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung abzuwickelnden Kannleistungen der Sozialhilfe. Hier treten die KlientInnen als Begünstigte von Sozialleistungen in Erscheinung, die nach Maßgabe budgetärer Möglichkeiten gewährt werden. Rechtsmittel gegen administrative Entscheidungen stehen nicht zur Verfügung. Wenn Dienstleistungen wie etwa die Hauskrankenpflege durch Richtlinien geregelt werden so binden diese die Verwaltung intern. Es handelt sich dabei also um Erlässe bzw generelle Weisungen, die keinerlei Außenwirkungen zugunsten der AntragstellerInnen entfalten. Die Transparenz des Verwaltungsentscheidens ist dementsprechend gering; die Festsetzung von Eigenleistungen im Rahmen der Kostentragung erfolgt oftmals freihändig und formlos.

Aber auch schon die Verwirklichung individueller Rechts- und Statuspositionen im Pflichtleistungsbereich hängt von einer Vielzahl von dem Recht äußerlichen Faktoren und Gegenleistungen ab, sodass die Vollzugspraxis dieser Rechte als äußerst dezisionistisch wenn nicht willkürlich beschrieben werden muss. In kaum einem Rechtsbereich ist der Unterschied zwischen "Recht haben" und "Recht kriegen" (*Merry 1990*) derart krass. Dies zeigt sich alleine schon am enormen Dunkelfeld der Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe (*Dimmel 1990*), am nach wie vor weitgehenden Fehlen schriftlicher Sozialhilfebescheide in vielen Bundesländern, an der minimalen Anzahl von Rechtsmitteln und der äußerst hohen Konfliktladung des Sozialhilfenvollzugs.

Die Strategien der Sozialhilfe-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 nicht rückerstattet, werden Problemgruppen wie Haftentlassene oder Drogenabhängige vom Leistungsbezug faktisch ausgeschlossen, obwohl dies die Materiengesetze vorsehen.

Wohl auch deshalb kommt der Rechtssicherheit der Empfänger von sozialen Dienst-, Beratungs- und Betreuungsleistungen, aber auch der Empfänger laufender

Geldleistungen in jüngster Zeit – vorangetrieben durch die Auseinandersetzung um den Einbau einer bedarfsorientierten Grundsicherung (*BMAGS* 1999; *Talos/Dimmel/Rosner* 2001) in das soziale Netz – vermehrt rechtspolitisches Gewicht zu. Um jenen Widerspruch zwischen Recht und Rechtswirklichkeit als im Grunde genommen systematisch angelegt begreifen zu können müssen zuvor die Eigenheiten der Sozialhilfe als einem Kernelement des Wohlfahrtsstaates kurz rekapituliert werden:

- zum ersten ist auf den kategorialen Unterschied zwischen den Paradigmen der Sozialversicherung (Integration im ersten sozialen Netz) und Sozialhilfe (Inklusion im zweiten sozialen Netz) zu verweisen. Während Rechte im ersten sozialen Netz über das Versicherungsprinzip eigentumsähnliche individuelle Anwartschaften etwa auf eine Pension generieren, bleiben Rechte wie dasjenige auf Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhaltes im zweiten sozialen Netz kontingent, abhängig von widersprüchlichen Leistungsvoraussetzungen und Gewährungsprinzipien sowie einem weiten Auswahlermessen der Behörden;

- zum zweiten stellt das Sozialversicherungsrecht einen versäulten, über Korporationen vermacherten Regulationsbereich mit relativ stabilen Interessenlagen dar, während das Recht der Sozialhilfe vergleichbar dem Strafrecht deutlich symbolisch und affirmativ strukturiert ist, wobei sich weder die Leistungsempfänger noch die freien Wohlfahrtsträger als Dienstleistungserbringer in institutionell geschützten Rechtssphären bewegen;

- zum dritten führen neun unterschiedliche historisch gewachsene administrative Sozialhilfekulturen in den Bundesländern zu unterschiedlichen Leistungsniveaus und Leistungsprofilen. Noch stärker ausgeprägt ist diese Tendenz in den Bundesländern, die über Sozialhilfeverbände oder relativ selbständig agierende Bezirksverwaltungsbehörden verfügen. Die Sozialhilfepraxis verkörpert in diesem Blickwinkel ein Konglomerat unterschiedlicher Kontexte von Sozialpolitik, Sozialverwaltung und freien Wohlfahrtsträgern, Presse, Angehörigen- und Selbsthilfeverbänden (*Dimmel* 2000d). Ein Ergebnis dieser Fraktalisierung ist, dass das Sozialhilfesystem kein einheitliches Sicherungsniveau verbürgt, was sich nicht nur in den unterschiedlichen "Kopfquoten" der Bundesländer beim Wohlfahrtsaufwand, sondern auch in den gänzlich unterschiedlichen "Rechtsschutzkulturen" spiegelt. Ein anderes ist, dass im Ergebnis die Sozialhilfebudgets, Vollziehungsstrukturen und Inklusionsleistungen der Länder strukturell nicht miteinander vergleichbar sind. Die Sozialhilfe bleibt der medialen Öffentlichkeit außerhalb allenthalben abzuführender Sozialschmarotzerdebatten verschlossen. Schließlich erklärt sich daraus auch, warum die Bundesländer bislang die Debatte um eine Reform des Sozialhilferechts (Bundesgrundsatzgesetz) verweigern, birgt doch gerade die Informalität dieser 'administrative cultures', jener opaken

Behördenkulturen, Disziplinierungs- und Belohnungspraktiken gegenüber KlientInnen, aber auch MitarbeiterInnen und freien Wohlfahrtsträgern, ein enormes Machtpotential;

- zum vierten liegt das unhintergehbare "hidden curriculum" der Sozialhilfe in einer Engführung von sozialer Hilfe und sozialer Disziplinierung (*Reim* 1992), deutlich erkennbar am hohen Stellenwert der Mitwirkungs- und Bemühungspflichten von KlientInnen insbesondere beim abgeforderten Einsatz der eigenen Arbeitskraft. Hier wird zwischen "guter" und "schlechter" Armut differenziert, werden Trennungen zwischen moralisch integren und moralisch verwerflichen Bedürftigkeiten vollzogen (*Squires* 1990). Bestimmte Risiken stehen dabei dem Grunde nach außer Diskussion, zB die Bedarfe und Bedürfnisse älterer Menschen, wogegen diejenigen der jüngeren, potentiell arbeitsfähigen Population als moralisch fragwürdig rezipiert werden. Dies ist eine der Triebfedern für eine verstärkte Moralisierung des Sozialhilferechtsgebrauchs;

- zum fünften sind Wohlfahrtspolitik und Wohlfahrtsverwaltungen, die mit der Verabschiedung und Vollziehung der Regulierungsagenden der Sozialhilfe (einschließlich sozialer Dienste), befasst sind, oftmals fachlich gänzlich überfordert. Dies führt auf Seiten der Politik zu einer Verrechtlichungsflut symbolischer Anlassgesetzgebung (etwa im Hinblick auf Ausländerausschluss und Regress), auf Seiten der Verwaltung zu selbst-blockierenden Verwaltungspathologien (*Hogwood/Peters* 1985), welche die Klientel tendenziell auf eine buchhalterische Manövriermasse reduziert;

- zum sechsten nimmt mit der Zunahme der Komplexität rechtlicher Regulationsmaterien im "Wohlfahrtsdreieck" zwischen Leistungsfinanciers, Leistungserbringern und Leistungsempfängern der Sozialhilfe die Undurchschaubarkeit des Rechts zu. Hier verflechten sich allgemeines Privatrecht, Gesellschafts-, Gewerbe-, Arbeits-, Sozial- und Steuerrecht. Dies steigert ohnehin vorhandene Rechtskenntnisdefizite und Stigmatisierungsängste;

- zum siebten gewinnen "prozedurale" Elemente (*Treiber* 1986) immer größeres Gewicht im Recht der Sozialhilfe. Abstrakte Leistungsversprechen müssen sequentiell zwischen antragstellender Klientel und Behörden bzw Administrationen "ausverhandelt" werden. Dies steigert das Ausblendungsrisiko sozialer Notlagen, weil eben diejenigen, welche aufgrund ihrer sozialen Randständigkeit über nur geringe verbale und soziale Kompetenzen und Ressourcen verfügen, ihre Interessen rechtlich erheblich zu thematisieren und allfällige individuelle Rechte im Konfliktfall zu mobilisieren (*Blankenburg* 1980,1995) an diesen Verhandlungsanforderungen scheitern.

Im Folgenden möchte ich mich auf vier Problemkreise konzentrieren, nämlich zum ersten auf den Strukturwandel sozialer Kontrolle im Recht der Sozialhilfe, zum zweiten auf die Ökonomisierung und Moralisierung sozialer Hilfen, zum dritten auf die Kontingenz des Sozialhilferechts und zum vierten auf die Verfahrensproblematik der Zuerkennung von Sozialhilfeleistungen.

2. Das Sozialhilferecht im Strukturwandel sozialer Kontrolle

Ein wesentliches Kalkül des Sozialhilferechts besteht seit Inkrafttreten der Stammgesetze in den 70er Jahren in der Ausübung von dosierbarem Druck auf die Klientel, mit den anvertrauten Mitteln ökonomisch rational bzw. sparsam umzugehen, eine sozialkonformistische Lebensführung zu verfolgen, individuelle Konsumtionsneigungen als auch familiäre Praktiken sozialverträglich auszugestalten (*Rodger 1996*). Ziel dieses Kontrollzugriffes ist es nicht nur, ökonomische Rationalität einzuüben und die für eine Kultur sozialer Randständigkeit charakteristische Neigung zu unwirtschaftlichem, ökonomisch irrationalen Verhalten zu disziplinieren, sondern auch, die soziale Konformität der Sozialhilfepopulation sicherzustellen (*Dimmel 2000b*).

Im Grunde genommen ignoriert dieses Dispositiv die auf tiefgreifende Sozialisationsdefizite und prekarisierte Integrationschancen zurückgehenden milieuspezifischen Reproduktionsformen. Es stigmatisiert die Unfähigkeit, Güter zu erwirtschaften und/oder sozial akzeptierte Lebensentwürfe durchzuhalten, ohne angemessen in Betracht zu ziehen, dass die Chancen für ein Gelingen nachholender Sozialisations- und Integrationsleistungen für bestimmte Klientelgruppen der Sozialhilfepopulation äußerst ungleich verteilt sind. Auf diese Weise (re)produziert das Arrangement der Sozialhilfe ebene jene 'undisziplinierte Verschleuderungsökonomie', die einzudämmen sie sich anschickt. Anstelle von "empowerment" vermittelt es selektive Entwertungs- und Degradationserfahrungen (*Handler 1996; Adams 1996; Brandon/Hawkes 1997; Gutierrez 1997*).

Seit Mitte der 80er Jahre verschiebt sich indes der Fokus sozialer Kontrolle im Rahmen der Sozialhilfe (*Dimmel 1996*). Je heterogener bzw. individualisierter die Sozialhilfeklientel (*Hahn 1995*) und je passagerer die Armutsbetroffenheit (*Buhr 1994,1995; Stelzer-Orthofer 1997*), desto stärker wird die zielgruppenbezogene Gewichtung (*Ewick 1998*) der Maßnahmen sozialer Kontrolle.

Abgestuft nach sozialen Risiken, nach ihrer Moralisierbarkeit sowie nach der prognostizierten Sozialschädlichkeit von Risikogruppen werden die Leistungsauslöser der Sozialhilfe mit sozial-kontrollierenden Zugriffen enggeführt. Dabei kommen diskursiv ausgestaltete, eher informelle Interventionsformen denjenigen Populationen zugute, die ein hohes Maß an konformer Status- und Konsumorientierung ausweisen (*Albrecht 1995*;

Dimmel 1996). Repressiv-ausgestaltete Interventionsformen hingegen, bei denen Hilfe nur um den Preis eines sozial-regulierenden, pädagogisierenden und disziplinierenden Eingriffes in die eigene Lebensführung gewährt wird, verdichten sich (*Bergalli* 1997) in den Problemgruppen der Sozialhilfe (Haftentlassene, Jugendliche ohne Lehrabschluß, Drogenabhängige).

Auf diese Weise konzentriert sich die "poor discipline" (*Jencks* 1992,142ff; *Simon* 1993; *Wilson* 1993), die Kontrolle von als deviant oder kontrakulturell stigmatisierten sozialen Unterklassen, auf die verfestigten Kerngruppen der Sozialhilfepopulation. Für die übrigen Klientengruppen 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 Konsensproduktion (*Melossi* 1990;1998,52ff).

Das zentrale Element dieses Kontrolldispositivs der Sozialhilfe liegt in der Arbeitsmarktteilnahme der Antragsteller (*Roscher* 1998; *Dimmel* 2000). Wer Leistungen begehrt, muss nachweisen, seine Arbeitskraft angemessen einzusetzen. Dementsprechend verkörpert die Drohung mit Kürzung oder Entfall der Leistung im Falle individueller Arbeitsunwilligkeit einen zentralen Disziplinierungsmechanismus der Sozialhilfe.

Faktisch allerdings platziert die Eingliederung von arbeitssuchenden Sozialhilfe-KlientInnen auf dem Regelarbeitsmarkt diese im Regelfall auf deregulierten, flexiblen, befristeten, sozial ungesicherten und nicht-qualifizierenden Arbeitsplätzen (*Eisenriegler* 1997; *Buch* 1999).

Diese Entwicklung im Arrangement der Sozialhilfe läuft letztlich darauf hinaus, arbeitslose Arme mithilfe von Mechanismen der Sozialdisziplinierung in "working poor" (*Levitan/Shapiro* 1997; *Liechti/Knöpfel* 1998; *Witte* 1998) zu verwandeln. Diese geraten in einen Kreislauf aus Dequalifikation, der daraus folgenden Abdrängung in ungesicherte Beschäftigungssegmente, materieller Armut und Bildungsdefiziten. Insofern trägt die Sozialhilfe selbst zur Produktion verfestigter Armutslebenslagen bei.

3. Zur Moralisierung des Sozialhilferechts

Dass im Diskurs der Sozialhilfe eine zunehmende (Re)Moralisierung vorgeblich individuellen Marktversagens stattfindet, führen die Sozialschmarotzerkampagnen des letzten Jahrzehntes drastisch vor Augen. Diese Moralisierung legitimiert die Entrechtlichung von Statuspositionen, erleichtert die Aufhebung der Trennung von Recht und Moral in eben dem Maße, in dem das Sozialhilferecht zunehmend extern "kontextualisiert" wird. Recht wird zu einer Funktion von Konsens und Budget: konkret

werden Rechtsansprüche mit Budgetkennzahlen junktimiert (*Dimmel* 1997), von Akzeptanzprognosen, von Konformitäts- und Selbstanpassungsleistungen (*Sarangi/Slembouck* 1996) oder von der Internalisierung von Deutungsmustern abhängig gemacht. In diesem sowohl gradualisierten als auch kontextualisierten Rechtsgebrauch der Sozialhilfe, in dem die Behörde darüber entscheidet, ob die Ingebrauchnahme von Recht überhaupt erforderlich ist (*König* 1990), werden Geschichten von sozialem Auf- und Abstieg, werden Moralien individueller Verhaltenszumutungen erzählt. Konkret kommt das Recht überwiegend dann zur Anwendung, wenn zugleich ein "moralischer deal" zwischen Amt und Antragsteller über den Nachweis seines intrinsischen Resozialisierungsinteresses abgeschlossen wird (*Dimmel* 2000b).

Dieser "Deal" basiert auf einer sozial-riskanten Prozeduralisierung (*Tonner* 1990; *Eder* 1987,1990) 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. Sie werden auch dazu genutzt, 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 Rechtsbegriffe zur Ausschöpfung von Gestaltungsspielräumen und zur situativen Deutung eines Sachverhaltes nutzen, dann muss sie einerseits eine instrumentell gehandhabte Nützlichkeitsprüfung bestehen, andererseits das maßregelnde Narrativ der selbstverschuldeten Notlage affirmativ bejahen. Hiefür genügt es nicht, wenn die Sozialhilfeklientel der Junktimierung von Rechtsanwendung und dem abgeforderten Nachweis der Internalisierung von die Armut individualisierenden 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.

4. Kontingenz im Recht sozialer Hilfe

Im Modell basieren die Doktrin des Sozialhilferechts ebenso wie das Denkmuster der Sozialhilfepolitik (*Spath* 1989; *Wally* 1990; *Gebhart* 1991; *Dimmel* 2000c) auf der Vorstellung einer mechanischen Rechtsanwendung. Alle Verwaltung vollzieht gemäß dem Legalitätsprinzip des Art 18 B-VG gesetzlich statuierte Rechtsansprüche bzw schafft damit gegebenenfalls auch Verpflichtungsverhältnisse. Die Ingebrauchnahme wohlfahrtsrechtlicher Leistungsnormen erschöpft sich hier in der zwar

begründungsbedürftigen und einzelfallbezogenen, trotzdem aber nach wie vor mechanischen Subsumtion individueller Notlagen unter abstrakte Rechtsnormen.

Dieser Selbstbeschreibung des Rechtssystems diametral entgegengesetzt präsentiert sich der Rechtsvollzug der Sozialhilfe als situativ-abgestimmter, graduell-abgestufter und responsiv-ausgestalteter Einsatz von Recht (*Pankoke 1977; Pitschas 1982; Dimmel 1997*). Er ist situativ insofern, als Rechtsnormen auf bestimmte Sachverhalte hin "kontextualisiert" und damit unterschiedlich angewendet werden; er ist graduell abgestuft insofern, als der Einsatz von Recht eine mögliche Form formellen Verwaltungshandelns unter einer ganzen Reihe formeller wie informeller Vorgehensweisen darstellt; und er ist reponsiv insofern, als die Ingebrauchnahme von Recht eine (in)direkte Antwort auf das Kommunikation und Sozialverhalten der Antragsteller darstellt.

Im Ergebnis ist die Realisierung eines Rechtsanspruches auf Sozialhilfe weniger vom geltenden Recht als vom Gelingen eines vielschichtigen Diskurses zwischen AntragstellerInnen und Behörde abhängig (*Prittwitz 1997*).

Indes ist die beschriebene Kontingenz keineswegs nur durch die Rahmenbedingungen der Vollziehung grundgelegt. Sie ist auch rechtstechnisch begründet, nämlich einerseits durch konfligierende Prinzipien der Sozialhilfe, andererseits durch den hohen Stellenwert unbestimmter Rechts- und Ermessensbegriffe. Selbst der bereits eingeräumte Rechtsanspruch auf Sozialhilfe verbürgt keinerlei Bestands- und Rechtssicherheit (*Lawson/Wilson 1995*), weil die jederzeitige Entziehung gewährter Hilfe ebenso möglich ist wie die – allerdings durch Fristen beschränkte – Rückforderung bereits geleisteter Hilfe (*Conradis 1988*). Das soziale Teilhabeversprechen der Sozialhilfe bleibt folglich unverrückbar kontingent.

4.1. Prinzipienkonflikte des Sozialhilferechts

Das Programm des Sozialhilferechts wird von formal gleichwertigen, inhaltlich allerdings konfligierenden Zielsetzungen und Prinzipien durchzogen (*Wolffers 1993,69ff*). Diese Zielsetzungen erfordern eine komplexe Abwägungsdogmatik, in der ökonomische, moralische, soziotechnische, rechtliche und psychologische Argumente gegeneinander abgewogen werden müssen. Dieses selbstreflexive Begründungsprogramm wird etwa an den Begriffspaaren "Kostengünstigkeit" vs "Nachsorge", "Individualität" vs "Familienorientierung" oder "Einsatz der eigenen Arbeitskraft" vs "Berücksichtigung psychischer Handlungsbedingungen" sichtbar. Diese interpretationsoffenen 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 Verbürgungen (*Savelsberg* 1996; *Goerlich* 1996) ergibt, liegt auf der Hand. Denn rechtlich gestützte administrative Entscheidungen sind unter diesen Voraussetzungen weder vorhersehbar noch rekonstruierbar.

4.2. Unbestimmte Rechts- und Ermessensbegriffe

Zudem ist die Mehrzahl der begründungsrelevanten Figuren des Sozialhilferechts an unbestimmte Rechts- und Ermessensbegriffe, eingelassen in generalklauselartig gefasste Programmzielbestimmungen, gekoppelt. Gemeinhin wird dies unter Hinweis darauf erklärt, dass der Wohlfahrtsgesetzgeber nicht jeglichen Sachverhalt detailliert regeln kann (*Quaritsch* 1990). Übersehen wird dabei allerdings, daß sich die unbestimmten Rechts- und Ermessensbegriffe des Sozialhilferechts im Schlagschatten dieses Verzichtes auf sowohl administrable als auch justitiable individuelle Rechtsschutzpositionen in Andockpunkte für die sozionormativen Modelle einer Politik sozialdisziplinierender Armutsbekämpfung (*Cranston* 1985,120) verwandeln.

Unbestimmte Rechtsbegriffe ermöglichen es der Behörde, 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 anwendbare Interpretations- bzw. Beurteilungsspielräume geschaffen werden.

Ermessensbegriffe wiederum erlauben eine rechtsfolgenorientierte relative Ungebundenheit der Behörde bei der Erlassung individueller hoheitlicher Verwaltungsakte. Sie stellen es der Behörde offen, zwischen mehreren zulässigen, formal gleichwertigen Rechts- und Handlungsfolgen in Anknüpfung an einen ermittelten Sachverhalt zu wählen. Ermessensspielräume versetzen die Verwaltung also in die Lage, innerhalb umrissener Verwaltungsziele und -aufgaben eigenverantwortlich Rechtsfolgen setzen (*Starck* 1991; *Pitschas* 1990).

Das Verwaltungsermessen begründet insofern einen Konflikt zwischen der rechtsstaatlichen Bestimmtheit des Verwaltungshandelns einerseits und der pragmatischen Erfordernis eines situationsgerecht-flexiblen Entscheidungshandelns andererseits. In diesem "strukturellen Rechtsschutzdefizit" (*Elsner* 1993,73) der Sozialhilfe lassen sich Ermessensbegriffe und -regelungen als Vehikel verstehen, mithilfe derer sich die Sozialhilfeverwaltung sukzessive in eine "anlassorientierte Organisation" (*Treutner/Bonß* 1978,68) verwandelt, die flexibel konditionale und zweckbezogen-finale Programmelemente kombinieren kann (*Penski* 1980).

5. Sozialhilfeverfahren

Im Sozialhilfevollzug gelten de lege lata zwingende Verfahrensbestimmungen. Eine Bestandsaufnahme der sozialen Anwendungswirklichkeit des Sozialhilferechts in den Sozialämtern (*Dimmel* 1989; *Eiersebner* 1991; *Talos/Dimmel/Rosner* 2001) indes legt nahe, dass das Sozialhilfe- und Verfahrensrecht ein Element unter mehreren im Entscheidungskalkül der Sozialhilfeverwaltung (*Münder* 1987) darstellt. Regelfall des Sozialhilfevollzugs ist es, dass erst dann, wenn die ausserrechtlichen, an pragmatischen "habits and frames" (*Rothgang/Haug* 1993) orientierten Formen der kommunikativen Aushandlung (*Wenzel* 1984) von Behörden- und Klientelinteressen sich als nicht-zielführend erwiesen haben, das Recht als formalisiertes Regelwerk ins Spiel kommt.

Praktisch bedeutet dies etwa, dass ein Sachbearbeiter dem Antragsteller nach dessen Sachverhaltsdarstellung 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 nicht entsprechende Mitwirkungsverpflichtung der Klientel im Hinblick auf den Einsatz der eigenen Arbeitskraft oder den unvollständigen Nachweis der vorrangigen Verwertung eigener Mittel.

Insofern ist die Entscheidung einer Behörde über Art und Ausmaß sozialer Hilfe einerseits von rechtlichen Anspruchsgrundlagen und Verfahrensbestimmungen (*Alexy/Gotthold* 1980), andererseits von den performativen Rahmenbedingungen der Verwaltungskommunikation (*Melnick* 1994) abhängig. Zu diesen Rahmenbedingungen zählen die mediale Armutsberichtserstattung (Mißbrauchsdebatten) (*Winter* 1997,102ff), politische Vorgaben der Ressortführung, moralische Einstellungen über die Verwerflichkeit der individuellen Lebensführung (*Handler/Hasenfeld* 1995), behördlich-institutionalisierte Denkweisen (*Douglas* 1991,79ff), binnenadministrative Gruppendynamiken (*Kuper* 1988), Annahmen über das soziale "Schädlichkeitspotential" der Klientel sowie Vermutungen über ihre künftigen sozialen Eingliederungschancen (*Grausgruber* 1994; *Bohrer/Wallimann* 1999).

Rechtstatsächlich betrachtet entwickeln sich aus diesem gradualisierten, das geltende Verfahrensrecht (AVG) lediglich tentativ handhabenden Rechtsgebrauch eigentümliche Verfahrensäquivalente. Diese Äquivalente stellen formalisierte, auf längerfristige Kooperationen, Nutzaustausch und Interessenausgleiche angelegte Interpretations- und Interaktionsmuster dar. Sie verkörpern pragmatische Deutungsmuster und Praktiken (*Simons* 1995,596ff), zurückgebunden an Kalküle der kommunikativen Flexibilität und der

gegenseitig-stabilen Erwartungshaltung von Akteuren (*Treutner/Wolff/Bonß* 1978; *Traxler/Vobruba* 1986).

Ein derartiger Einsatz von Verfahrensäquivalenten löst freilich die Bindungswirkungen des Verwaltungsverfahrensrechts tendenziell auf. Denn durch Verfahrensäquivalente gesteuerte Entscheidungsabläufe werden nicht über Formbindungen oder Fristen gelenkt, sondern über subjektive Äquivalenz- und Gerechtigkeitsempfindungen bzw. "fairness"-orientierte Arrangements (*Lind/Tyler* 1988,79ff). Verfahrensäquivalente ermöglichen der Wohlfahrtsverwaltung ein selektives "mutual adjustment" (*Lindblom* 1975), wobei nicht oder nur eingeschränkt verhandelbare Interessen, und dies sind solche, die kein Drohpotential oder keine 'countervailing power' mobilisieren können, systematisch ausgeschlossen werden (können).

6. Relative Rechte auf soziale Hilfe

Einerseits zwingt also das materielle Sozialhilferecht, geprägt von widersprüchlichen Prinzipien, unbestimmten Rechts- und Ermessensbegriffen, die Klientel in einen inhaltlich offenen, letztlich aber ungleichen "bargaining"-Prozess mit der Behörde. Dabei wird das Sozialhilferecht in Stellung gebracht, um soziale Hilfe mit der Kontrolle und Disziplinierung individueller Lebensführungen zu verknüpfen. Andererseits wird das geltende Verfahrensrecht von "Verfahrensäquivalenten" überlagert, welche den Gang des Sozialhilfeverfahrens für die Klientel in eine "black box" verwandeln. Ohnedies verkörpern die meisten verfahrensrelevanten Bestimmungen der Sozialhilfe (präventive und nachgehende Hilfe, Soforthilfe, Manuduktion) „totes Recht“. Von einem generell durchsetzbaren Rechtsanspruch auf Sozialhilfe kann man deshalb selbst im Pflichtleistungsbereich der Sozialhilfe nicht sprechen. Das Hilfeversprechen des Sozialhilferechts bleibt kontingent und vorläufig, eng verknüpft mit dem Kontrollinstrumentarium ordnungsstaatlichen Handelns.

LITERATURVERZEICHNIS

- Adams,R.: Social Work and Empowerment, Houndmills Basingstoke 1996
- Albrecht,G.: Diversion and Informal Social Control, Berlin 1995
- 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.
- Bauer,T./ U.Wyss: Sozialhilfe zwischen Sozialbau und Grundrecht. Eine Analyse zu den Voraussetzungen für die materielle Durchsetzung des Grundrechts auf soziale Existenzsicherung, Bern 1997
- Baumgartner,E.: Möglichkeiten und Grenzen der Evaluationsforschung im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe, Königstein 1997
- Bergalli,R.: Unsolved Mysteries and Unforeseen Futures of Social Control; in: ders. / C.Sumner (eds): Social Control and Political Order. European Perspectives at the End of the Century, London 1997, S. 151 ff.
- Blankenburg,E.: Mobilisierung von Recht. Über die Wahrscheinlichkeit des Gangs zum Gericht, über die Erfolgsaussichten der Kläger und über die daraus ableitbaren Funktionen der Justiz; in: ZfRS 1 (1980 a), S.1 ff.
- Blankenburg,E.: Recht als gradualisiertes Konzept. Begriffsdimensionen der Diskussion um Verrechtlichung und Entrechtlichung; in: ders. / E.Klaus / H. Rottleuthner (Hg): Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht, JbRR Bd 6, Opladen 1980 (b), S.83 ff.
- Bohrer,I./I.Wallimann: Armut – Eingliederung als Herausforderung für die Sozialhilfe, Bern 1999
- Brandon,D. / A.Hawkes: Using Theories of Advocacy and Empowerment in Social Work, London 1997
- Buch,H.: Ungeschützte Beschäftigungsverhältnisse. Scheinselbständigkeit und geringfügige Beschäftigung, Frankfurt 1999
- Buhr,P. / M.Ludwig: Deklassierung oder biographischer Übergang ? Modernisierte Armutskarrieren in den 80er Jahren; in: M.Zwick (Hrsg); Einmal arm – immer arm ?, Frankfurt 1994, S. 106 ff.
- Buhr,P.: Dynamik von Armut. Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfebezug, Opladen 1995
- Conradis,W.: Rechtsstaatlichkeit und Vollzugsdefizite; in: J.Münder (Hrsg): Zukunft der Sozialhilfe, Münster 1988, S. 128 ff.
- Dimmel,N.: Das egoistische Recht und die besitzlosen Volksklassen. Versprechen und Wirkung prozeduralen Rechts; in: ZfRS 1 (1989), S. 50 ff.
- Dimmel,N.: Armutspotential zwischen Nichtinanspruchnahme und Repression; in: derselbe et.al.: Sozialhilfe in Österreich, Wien 1990, S. 161 ff.
- Dimmel,N.: Sicher in Österreich, Wien 1996
- Dimmel,N.: Sozialmanagement oder Wohlfahrtsverwaltung, Frankfurt 1997
- Dimmel,N.: Gemeinnützige Zwangsarbeit, Wien 2000 (a)
- Dimmel,N.: Social Law's Stories. Moralien im Gebrauch des Sozialhilferechts; in: Arno Pilgram / Heinz Steinert (Hg): Sozialer Ausschluss – Begriffe, Praktiken und Gegenwehr. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 2000, Baden-Baden 2000 (b), S. 113 ff.
- Dimmel,N.: Die Instrumente der Länder im Kanon öffentlicher Sozialpolitik; in: H.Sallmutter (Hrsg): Mut zum Träumen. Bestandsaufnahme und Perspektiven des Wohlfahrtsstaates, Wien 2000 (c), S. 209 ff.
- Dimmel,N.: Drohen – Betteln – Verhandeln, Frankfurt 2000 (d)
- Douglas,M.: Wie Institutionen denken, Frankfurt 1991
- Eder,K.: Prozedurales Recht und die Prozeduralisierung des Rechts; in: D.Grimm (Hrsg): Wachsende Staatsaufgaben, sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, Baden-Baden 1990, S. 155 ff.
- Eiersebner,E. (Koord.): Analyse der Sozialhilfegesetze der Bundesländer, broschiert, Salzburg 1991
- Eisenriegler,D.: Sozialhilfe – ein Ersatz für aktive Beschäftigungspolitik ?; in: Bundesarbeitsgruppe Sozialpolitik der Grünen (Hg.): Zwangsarbeit oder Hilfe zur Arbeit ?, Wien 1997, S 30 ff.
- Elsner,B.: Rechtsschutzdefizit bei verwaltungsbehördlichen Ermessensentscheidungen, Dipl.-Arb., Wien 1993
- Ewick,P.: Punishment, Power, and Justice; in: B.Garth / A.Sarat (eds): Justice and Power in Sociolegal Studies, Cornell 1998, S. 36 ff.
- Gebhart,K.: Sozialhilfepolitik in Niederösterreich 1974-1990, Dipl.-Arb., Wien 1991
- Gilbert,N.: Welfare Justice. Restoring Social Equity, New Haven 1995
- Grausgruber,A. et.al.: Integration durch Arbeit ? Soziale und berufliche Wiedereingliederung von Menschen mit psychischen Problemen am Beispiel des Arbeitstrainingszentrums Oberösterreich, Linz 1994

- Gutierrez,L.: Empowerment in Social Work Practice, London 1997
- Hahn,C.: Soziale Kontrolle und Individualisierung. Zur Theorie moderner Ordnungsbildung, Opladen 1995
- Handler,J.: Down from Bureaucracy. Ambiguity of Empowerment and Privatization, Princeton 1996
- Handler,J.F. / Y.Hasenfeld: The Moral Construction of Poverty, Newbury Park 1991
- Hogwood,B. / G.Peters: The Pathology of Public Policy, Oxford 1985
- Jencks,C.: Rethinking Social Policy, Cambridge/Mass. 1992
- König,K.: Kritik des prozeduralen Rechtskonstrukts; in: A.Görlitz/R.Voigt (Hg): Postinterventionistisches Recht, Pfaffenweiler 1990 (a), S. 65 ff.
- König,K.: Rechtliche und tatsächliche Formen des Verwaltungshandelns; in: W.Blümel / W.Bernet (Hg): Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozeßrecht, Speyer 1990 (b), S. 73 ff.
- König,K.: Prozedurale Rationalität. Zur kontraktiven Aufgabenpolitik der Achtziger Jahre; in: VerwArch 1 (1995), S. 1 ff.
- Kuper,B.: Die Defizite der Sozialhilfe; in: J.Münder (Hrsg): Zukunft der Sozialhilfe, Münster 1988, S. 37 ff.
- Lawson,R. / 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.
- Leibfried,S. / E.Hansen / M.Heisig: Vom Ende einer bedarfsfundierten Amrenpolitik; in: J.Schulz (Hrsg): Sozialhilfe – eine systematische Einführung, Weinheim 1994, S. 131 ff.
- Levitan,S./I.Shapiro: Working but poor, London 1987
- Liechti,A. / C.Knöpfel: Les "working poor" en Suisse. Ils sont pauvres, et pourtant ils travaillent, Luzern 1998
- Lind,A. /T.R.Tyler: The Social Psychology of Procedural Justice, New York 1988
- Lindblom,C.: Inkrementalismus: Die Lehre vom "Sich-Durchwursteln"; in: W.D.Narr / C.Offe (Hg): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 161 ff
- Mäder,A. / U.Neff: Vom Bittgang zum Recht. Zur Garantie des sozialen Existenzminimums in der schweizerischen Fürsorge, Bern 1990
- Melnick,R.S.: Between the Lines. Interpreting Welfare Rights, Washington 1994
- 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.
- Melossi,D.: The State of Social Control. A Sociological Study of Concepts of State and Social Control in the Making of Democracy, Cambridge 1990
- Merry,S.: Getting Justice and Getting Even. Legal Consciousness among Working-Class Americans, Chicago 1990
- Münder,J.: Innovation durch Rechtsauslegung und Rechtsanwendung; in: B.Maelicke (Hrsg): Soziale Arbeit als soziale Innovation, Weinheim 1987, S. 219 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.
- Penski,U.: Verrechtlichung von Verwaltungshandeln durch Verwaltungsrechtsprechung – Tendenzen und Probleme; in: R.Voigt (Hrsg): Verrechtlichung, Königstein 1980, S. 232 ff.
- Pitschas,R.: Situative Verwaltungsführung durch umweltdifferenzierten Verwaltungswandel; in: A.Remer (Hrsg): Verwaltungsführung, Berlin 1982, S. 269 ff.;
- Pitschas,R.: Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren. Strukturprobleme, Funktionsbedingungen und Entwicklungsperspektiven eines konsensualen Verwaltungsrechts, München 1990
- Prittitz,V.: Leistungsresponsivität und Verfahrenssteuerung. Modernisierungskonzepte des öffentlichen Sektors; in: E.Grande / R.Prätorius (Hg): Modernisierung des Staates ?, Baden-Baden 1997, S. 115 ff.
- Quaritsch,H.: Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff; in: W.Blümel / W.Bernet (Hg): Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozeßrecht, Speyer 1990, S. 43 ff.
- Reim,H.: Über den Prozeß der Sozialdisziplinierung, Dipl.-Arb., Wien 1992
- Rodger,J.: Family Life and Social Control, Houndmills 1996
- Roscher,F.: Recht und Praxis der Hilfe zur Arbeit, Bielefeld 1990
- Rothgang,H. / K.Haug: Habits und Frames in der Sozialpolitik: Konzeptionelle Überlegungen, Zentrum für Sozialpolitik, ZeS-Arbeitspapier Nr.9, Bremen 1993
- Sarangi,S. / S.Slembrouck: Language, Bureaucracy and Social Control, London 1996
- Savelsberg,J.: 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.
- Schirnding,R.: Die Obliegenheiten des Sozialhilfeempfängers, Dip.-Arb., Salzburg 1993
- Seibel,W.: Regierbarkeit und Verwaltungswissenschaft. Ideengeschichtliche Untersuchung zur Stabilität des

- verwaltenden Rechtsstaats, Frankfurt 1983
- Seibel,W.: Steuerungsversagen des Rechts. Auf der Suche nach Abhilfe; in: R.Voigt (Hrsg): Recht als Instrument der Politik, Opladen 1986, S. 256 ff.
- Sendler,H.: 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.
- Simon,J.: Poor Discipline. Parole and the Social Control of the Underclass, Chicago 1993
- Simons,T.: 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
- Spath,S.: Sozialhilfepolitik in Tirol 1974-1989, Dipl.-Arb., Wien 1989
- Squires,P.: Anti-social Policy: Welfare, Ideology and the Discipline State, Hemel Hempstead 1990
- Starck,C.: Das Verwaltungsermessen und dessen gerichtliche Kontrolle; in: E.Franßen et.al. (Hg): Bürger – Richter – Staat. FS für Horst Sendler, München 1991, S. 167 ff.
- Stelzer-Orthofer,C.: Armut und Zeit. Eine sozialwissenschaftliche Analyse zur Sozialhilfe, Opladen 1997
- Teubner,G.: Folgenkontrolle und responsive Dogmatik; in: Rechtstheorie 6 (1975), S. 179 ff.
- Teubner,G.: Generalklauseln als sozionormative Modelle; in: K.Lüderssen (Hrsg): Generalklauseln als Gegenstand der Sozialwissenschaften, Baden-Baden 1978, S. 13 ff.
- Traxler,G. / G.Vobruba: Selbststeuerung als funktionales Äquivalent zum Recht ?, WZB IIM/LMP 86-20, Berlin 1986
- Treiber,H.: Prozedurale Rationalität; in: ZfRS 7 (1986), S. 244 ff.
- Treutner,E. / S.Wolff / W.Bonß: Rechtsstaat und situative Verwaltung. Zu einer sozialwissenschaftlichen Theorie administrativer Organisationen, Frankfurt 1978
- Wally,E.: Die Sozialhilfepolitik in der Ostregion von Österreich, Dipl.-Arb., Wien 1990
- Wenzel,A.: Verstehen und Verständigung in Gesprächen am Sozialamt. Eine empirische Untersuchung, Tübingen 1984
- Wilson,W.: The Truly Disadvantaged. The Inner City, the Underclass, and Public Policy, Chicago 1993
- Winter,T.: Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen, Baden-Baden 1997
- Witte,A.: Unintended consequences ? Welfare Reform and the Working Poor, Cambridge / Mass. 1998
- Wolffers,F.: Grundriss des Sozialhilferechts, Bern 1993