

Geld oder Leben?

Von der Armenfürsorge zur Mindestsicherung

Von Martin Schenk

Samstagnachmittag im Treffpunkt in der Sozialberatungsstelle. Gut zwanzig Frauen und Männer kommen hier monatlich zu einem Austausch zusammen. Als Thema steht heute die Frage nach dem guten Leben auf dem Programm. Für Maria zum Beispiel gehören gute Bus- und Bahnverbindungen unbedingt dazu, weil sie sonst nicht mobil genug wäre und kaum mehr Freiräume hätte. Anna kann sich ein gutes Leben nicht ohne Musik vorstellen, Peter fallen zu allererst Bücher ein, die er braucht, „damit die Welt größer wird“. Margot ist ein Platz zum Wohlfühlen besonders wichtig, Irene weist auf die Leichtigkeit hin, für Baruch sind sinnvolle Arbeit und gerechter Lohn unverzichtbar. Schnell wird klar, dass es mit einer Sache meist nicht getan ist und dass zu einem guten Leben vielerlei und Unterschiedliches gehören.

Dabei geht es nicht nur um die Verteilung von Geld, sondern auch um die von Lebensqualität, Wohlbefinden, Chancen, Anerkennung, Gesundheit oder Lebenserwartung. Das Fehlen einer Komponente kann nicht durch ein „Mehr“ einer anderen Komponente wettgemacht werden. Weil Bildung, Essen, Gesundheitsversorgung gerade in ihrer Kombination wichtig sind und Deals à la „Ihr bekommt mehr zu essen, dafür gibt es keine Redefreiheit“ nicht dem guten Leben dienen. Zum guten Leben gehören auch die Fähigkeit, Gefühle auszudrücken und zu empfinden, in der Lage zu sein, gute Beziehungen zu pflegen, den eigenen Lebenskontext mitgestalten zu können, Möglichkeiten und Anlässe zum Lachen, Spielen und zum Entspannen zu haben. Es geht um die Verteilung von Geld, aber immer auch um die von Lebensqualität, Wohlbefinden, Chancen, Anerkennung, Gesundheit oder Lebenserwartung. Entscheidend dabei ist sowohl die Frage wie viele Ressourcen zur Verfügung stehen, als auch die Frage, was Menschen tun und sein können. Denn es geht darum, was Menschen haben, und immer auch, was sie tun und sein können (Moser/Schenk 2010).

Was gehört zum guten Leben? Jedenfalls immer auch materielle Sicherheit. Geld macht zufrieden. Wer arm ist und sich materiell verbessert, erhält einen deutlichen Anstieg der Zufriedenheit. Die Effekte sind bei Ärmeren besonders stark. Insgesamt sind Menschen mit höherem Einkommen zufriedener und äußern höheres Wohlbefinden. Allerdings erfolgt ab einem gewissen Einkommen keine Steigerung mehr. Geld macht zufrieden, aber nicht unbegrenzt. Anders bei Gesundheit und Lebenserwartung: Die steigen linear mit höherem Einkommen und sozialer Stellung. Steige ich im ärmsten 15. Wiener Gemeindebezirk in die U-Bahn und im noblen 1. Bezirk am Stephansplatz wieder aus, dann liegen dazwischen 4 Minuten

Fahrzeit – aber auch 4 Jahre an Lebenserwartung der jeweiligen Wohnbevölkerung. Es lässt sich eine soziale Stufenleiter nachweisen, ein sozialer Gradient, der mit jeder vorrückenden Einkommensstufe die Gesundheit verbessert und das Sterbedatum nach hinten verschiebt (Dimmel/Schenk/Stelzer-Orthofer 2014). Armut ist ein Mangel an Verwirklichungschancen. Es geht um Geld und Güter, aber immer auch um die Freiheiten und Möglichkeiten, die diese Güter in unserer Gesellschaft verschaffen. Armut ist eine der existenziellsten Formen von Freiheitsverlust. Von Freiheit können wir erst dann sprechen, wenn auch die Freiheit der Benachteiligten eingeschlossen wird. Eine Liberalisierung, die die Wahlmöglichkeiten und Freiheitschancen der Einkommenschwächsten einschränkt, ist eine halbierte Freiheit. Arm ist derjenige, dessen Mittel zu seinen Zwecken nicht zureichen“, merkte vor hundert Jahren der Soziologe Georg Simmel (1992, 548) knapp an.

1. Bilder der Armut: die Dualisierung sozialer Sicherheit

Armut ist gleichzeitig aufdringlich und unsichtbar, laut und verschämt. Den Bildern vom „tragischen Armen“ stehen jene des „glücklichen Armen“, des „unechten Armen“, des „edlen Armen“ gegenüber. Der „würdige“ Arme hat ein Kindergesicht, ist getroffen vom „Schicksal“ und erweist sich dankbar gegenüber allem, was ihm zukommt. Der „unwürdige“ Arme trägt Schuld, ist widerspenstig oder faul. Die Spaltung in „Würdige“ und „Unwürdige“ hat eine lange Tradition: Am Beginn der Neuzeit steht der Wunsch, dass die Obrigkeit dafür zu sorgen habe, dass die Armen verschwinden und die Armut unsichtbar werde. „Nur nichts verschwenden, am allerwenigsten an Arme, denn letztendlich sind diese selber schuld an ihrem Los. Der Neuzeit, die das große Lob der Arbeit singt, wird der Arme verdächtig“, so der Philosoph Konrad Paul Liessmann (1998, S.71). „Wenn jeder sein Glück seiner Leistung verdanken soll, wird der, der nicht leisten kann oder will, zum Außenseiter.“ Seit dem letzten Jahrhundert schon ist der Armutsdiskurs von zwei Vorbehalten durchsetzt: dem Verdacht, dass Armut nur Ausdruck von Arbeitsunwilligkeit sei, und dem Versuch, den Anblick von Armut aus den Zentren des öffentlichen Lebens zu verbannen. Resultate waren, wo es sich durchsetzen ließ, Arbeitszwang, Arbeitshäuser und die Stigmatisierung der Armen zu Sündenböcken am sozialen Rand der Gesellschaft. Der Umgang mit Armut war in den letzten Jahrhunderten „zwischen Galgen und Erbarmen“ (Geremek 1988) angesiedelt.

In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts setzte die Habsburgermonarchie mit dem Heimatgesetz von 1863 den rechtlichen Rahmen für ihre Armenversorgung. Das Heimatgesetz gewährte einem Bürger einer Gemeinde das Recht ungestörten Aufenthalts und Anspruch auf Unterstützung. Zuständig war die Gemeinde, in der man geboren oder als Frau verheiratet war. Eine Regelung, die im Industriezeitalter

und der mobilen Suche nach Arbeit immer weniger die existentiellen Nöte der verarmten Bevölkerung abdecken konnte. Die Bedingungen, die aus strikter Anbindung an die Heimatgemeinde, Arbeitspflicht, Kontrolle, Entzug des Wahlrechts, Disziplinierung und dem Fehlen von Rechtsansprüchen bestanden, wurden mit dem Vagabundengesetz in den 1880er Jahren noch verschärft.

Hungersnöte und Ernährungskrisen waren nicht mehr die Hauptursache von Armut. Sie wurden im ausgehenden 19. Jahrhundert durch die Probleme der modernen Form der Erwerbsarbeits- und Obdachlosigkeit abgelöst. Die hochqualifizierten FacharbeiterInnen waren kaum armutsgefährdet, „sehr wohl aber die übrigen ArbeiterInnen sowie die KleinhäuslerInnen und andere Unterschichten des ländlichen Bereichs. Die kleinen Handwerker (und wohl auch die bäuerlichen Haushalte in benachteiligten Lagen oder mit kleiner Betriebsgröße) befanden sich in einer existenziell betrachtet diffusen sozialen Grauzone. Den Kern des Armenfürsorgeklientels stellten Witwen, Waisen, erwerbsunfähige alte, kranke und in irgendeiner Form behinderte Menschen“ analysiert Gerhard Melinz (2014, S.847).

Ende des 19. Jahrhunderts wurde die soziale Frage gesellschaftlich relevant. Die Vorstellung, dass Armut eine Frage von persönlichem Versagen und Fehlverhalten sei, war angesichts der ökonomischen Umstände kaum mehr aufrechtzuerhalten. Der Aufbau der ersten Sozialversicherungssysteme Ende der 1880er Jahre setzte den Beginn hin zu einer aktiven Wohlfahrtspolitik, während gleichzeitig das „Armenwesen“ in seinem rechtlosen Almosencharakter verblieb. Diese „Dualisierung sozialer Sicherheit“ (Stelzer-Orthofer 2011, S.195) spaltete sich auf in eine disziplinierende Armutspolitik und eine mit Rechtsanspruch begründete Arbeiterpolitik. Hier die Sicherung jener Lebensrisiken, die über Lohnarbeit bzw. Erwerbsarbeit mit Rechtsanspruch und Sozialversicherung abgedeckt werden, dort die Absicherung übriger Risiken in lediglich rudimentärer und abweisender Form.

Diese Grundprinzipien und Haltungen haben die Sozialgesetze seither in unterschiedlichem Ausmaß geprägt – und beeinflussen bis heute die Ausgestaltung des untersten Netzes im Sozialstaat.

2. Hilffsysteme und Anspruchsberechtigung

„Mit der Entscheidung, im Armen keine verachtenswerte oder zu bemitleidende Person zu sehen, hat Georg Simmel zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts einen entscheidenden Fortschritt im Reden und Denken über arme Leute erzielt“ (Cremer-Schäfer, S.836). Simmel brachte die Frage der Bedürftigkeit mit der organisatorischen Ausgestaltung des Fürsorgesystems in Zusammenhang. Armutsdefinitionen bringen meist weniger zum Ausdruck, was ein Mensch braucht, als vielmehr, was die Gesellschaft ihm zuzugestehen bereit ist.

2.1. Nichtinanspruchnahme (Non Take Up)

„Ich erlaube mir, einen persönlichen Betroffenheitsbericht zu übermitteln, der zeigt, wie leicht man durch die Maschen des sozialen Netzes fällt“, so beginnt ein Brief, den mir eine 55jährige Frau geschrieben hat. Er schließt mit der Bitte: „Sollten Sie meinen Bericht verwenden, dann nennen Sie bitte meinen Namen nicht – ich bin leider noch nicht soweit, dass ich mich für meine Situation nicht schäme – auch wenn der Verstand mir sagt, dass ich nichts dafür kann.“

Beschämung hat direkte Auswirkungen auf das unterste soziale Netz; auf die Sozialhilfe, die Notstandshilfe, und ist dort ein bestimmender Faktor. Zahlreiche Studien haben auf die Effekte der Beschämung hingewiesen. Das Europäische Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung (Fuchs 2009) kam zum Ergebnis, dass nur 40% der Hilfesuchenden Sozialhilfe in Anspruch nehmen, obwohl sie ein Recht darauf hätten und sie auch bräuchten. Und eine breit angelegte Erhebung der Armutskonferenz (2008) zum Sozialhilfevollzug in Österreich ergab, dass Demütigungen Bedürftiger auf den Sozialämtern in hohem Ausmaß auftreten. Das Ergebnis: Je nach Bundesland, je nach Bezirk, je nach Gemeinde herrschten andere und häufig willkürliche Vollzugspraktiken. Die Liste der Beispiele war lang: Ein Drittel der Beratungseinrichtungen berichtete, dass Hilfesuchende am Sozialamt Falschauskünfte erhielten. 17% wussten von Sozialämtern, die sich weigerten, Anträge überhaupt entgegenzunehmen. 47% machten die Erfahrung, dass Recht nur durch Intervention einer Hilfsorganisation zugestanden wurde. Allein hätten sie – obwohl anspruchsberechtigt – keine Chance gehabt. Mehr als ein Drittel wusste von Demütigungen Bedürftiger in den Ämtern. Die Hitliste der Beschämungen wurde von herablassendem Verhalten angeführt, aber auch Lächerlich machen und Unterstellungen kamen häufig vor.

In einer Gegenüberstellung von Einkommensarmen und Mindestsicherungsbeziehern wurde weiters die Anspruchslücke in den einzelnen Bundesländern berechnet (Die Armutskonferenz 2013). Die Zahl der Empfänger von Geldleistungen der Mindestsicherung steht in keinem Zusammenhang mit der Zahl der Einkommensarmen unter der Mindestsicherungsschwelle. Auffallend ist, dass es bei der Größe der Mindestsicherungslücke gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern gibt. So haben in Kärnten nur 20% der Personen, die unter der Einkommensgrenze leben, im Jahr 2011 zumindest einmal eine Mindestsicherungsleistung erhalten. In Oberösterreich waren es 24%, in Niederösterreich nur 32% der Hilfesuchenden. Im Schlussfeld weiters die Steiermark (33%) und Burgenland (35%). Die Mindestsicherungslücke spannt sich also von 80% (Kärnten) bis 23% (Wien). Am besten werden Menschen mit Hilfebedarf offensichtlich in Wien erreicht. Hier ist der Deckungsgrad 77%. Zehntausende Menschen in Österreich erhalten nicht, was ihnen zusteht und helfen würde. Die Gründe:

Uninformiertheit, Scham und grobe Mängel im Vollzug. In den Städten ist die Inanspruchnahme höher, weil eine große Zahl Einkommensarmer vom Land in die anonymere Stadt zieht oder geschickt wird, weil die Inanspruchnahme in Großstädten in ganz Europa um ein vielfaches höher ist, weil es am Land weniger Mietwohnungen und mehr Hausbesitz gibt – und weil manche Bundesländer einen besonders willkürlichen und bürgerunfreundlichen Vollzug aufweisen. Beispielsweise werden in Niederösterreich nur 17.000 Anträge gestellt, in Wien 150.000: die Gewährung ist aber gleich - in beiden Ländern werden zwei Drittel der Anträge positiv beschieden.

„Mir ist es immer so schwer gefallen, irgendjemanden um Hilfe zu ersuchen“, heißt es im Brief der am Existenzminimum lebenden Frau weiter. „Und die Situation scheint mir zu beweisen, dass das auch richtig ist, denn wenn man um Hilfe bittet, und sie nicht bekommt, ist alles noch schlimmer als vorher“.

2.2. Bedrohung durch Beschämung

Die Ökonominen Karla Hoff und Priyanka Pandey (2004) veröffentlichten im Auftrag der Weltbank die Ergebnisse eines ungewöhnlichen Feldversuches. Sie legten Kindern, die sowohl aus einer höheren wie aus einer niederen indischen Kaste kamen, Aufgaben vor. In einem ersten Durchgang schnitten die Kinder aus den niederen Kasten leicht besser ab als die aus den höheren. Niemand wusste, wer welcher Kaste angehört. Dann wiederholte man das Experiment. Zuerst mussten sich die Kinder mit Namen, Dorf und Kastenzugehörigkeit vorstellen, dann durften sie die Aufgaben lösen. Das Ergebnis: Die Leistungen der Kinder aus den unteren Kasten waren deutlich schlechter. Gleiches aus den USA bei Sprachtests und bei Vergleichen von unterschiedlichen sozialen Statusgruppen in Europa. Wenn man eine Gruppe verletzlich macht hinsichtlich negativer Vorurteile, die im gesellschaftlichen Kontext vorherrschen, dann bleibt das nicht ohne Wirkung. Wer damit rechnet, als unterlegen zu gelten, bringt schlechtere Leistungen. „Stereotype threat“ wird dieser Effekt genannt, Bedrohung durch Beschämung. Umgedreht heißt das, dass die besten Entwicklungsvoraussetzungen in einem anerkennenden Umfeld zu finden sind, dort wo wir an unseren Erfolg glauben dürfen. Statusangst und die Folgen negativer Bewertung sind Lern- und Leistungshemmer (vgl. Bachinger/Schenk 2012).

Scham ist die große Begleiterin von Armut. Psychologisch liegt soziale Scham vor, wenn das eigene Ansehen bedroht ist. Wenn wir Angst haben, unser Gesicht zu verlieren. Soziale Scham ist nicht bloß ein harmloses persönliches Gefühl. Beschämung ist eine soziale Waffe zwischen Statusgruppen. Ich werde zum Objekt des Blickes anderer. Andere bestimmen wie ich mich zu sehen habe. Beschämung hält Menschen klein und rechtfertigt die Bloßstellung und Demütigung als von den Beschämten selbst

verschuldet. Das ist das Tückische daran. Soziale Scham fordert dazu auf, eine Erklärung für den Sinn der Verletzung zu finden, die man zuvor erfahren hat. „Damit der Akt der Beschämung seinen Zweck erreicht, muss für den beschämenden Mangel die Verantwortlichkeit auf die beschämte Person selbst übertragen werden“, erläutert dazu Soziologe Sighard Neckel (2008, S.22).

Eine zentrale Kategorie ist in diesem Zusammenhang der Begriff der „Unterschicht“. Er hat in den letzten Jahren wieder an Aktualität gewonnen. Zum einen ist das gut, weil es klarstellt, dass es ein Oben und Unten gibt, Macht und Ohnmacht, ein Mehr und Weniger. In den 1980er und 1990er Jahren wollten uns ja viele glauben machen, dass es nur mehr Lebensstile gibt und sich alle bloß dadurch unterscheiden, ob sie Volksmusik oder Underground hören, Lodenmantel oder Jackett tragen, Schweinsbraten oder Bio essen. Empirisch hat das nie gestimmt, wenn wir die Arbeiten der OECD (2014) studieren, waren sozialer Status, Einkommen, Bildung oder berufliche Position stets entscheidend für Chancen und Möglichkeiten in der Gesellschaft. Somit stellt die Feststellung einer „Unterschicht“ gesellschaftliche Realitäten richtig. Andererseits aber ist das kein unschuldiger Begriff, im Gegenteil, er hat eine lange Geschichte. Gunnar Myrdal sprach 1962 zum ersten Mal von einer „underclass“. Er sah die gekündigten Arbeiter aussterbender Industrien in den USA mit sinkendem Lebensstandard an den sozialen Rand gedrängt. „Underclass“ war bei Myrdal eine soziologische Kategorie – ohne moralisierende Beiklänge, ohne abwertende Untertöne und kulturelle Zuschreibungen. In den späten 1960er Jahren erfuhr der Begriff eine stigmatisierende Umdeutung. Er wurde zum einen von politischen und ökonomischen Eliten moralisch aufgeladen, um soziale Unterstützung für die untersten Einkommensschichten zu denunzieren und zu kürzen. Zum anderen griffen ihn Interessengruppen auf, um die Bürgerrechtsbewegung Martin Luther Kings, die immer stärker auch soziale Rechte einforderte, zu delegitimieren. Am Schluss blieb vom soziologischen Begriff der „underclass“ die Karikatur des „faulen Negers“ über. Sozialwissenschaftler wie William Julius Wilson (1987) versuchten eine empirische und realistische Beschreibung von „underclass“ zu retten und sprachen von „ghetto poor“ oder „new urban poor“, aber die Sache war längst gelaufen. Die Geschichte der Armutsdiskurse besteht seit hunderten Jahren in einem sich stets wiederholenden Prozess, bei dem die jeweilige Verlierergruppe eines grundlegenden sozialen Wandels für ihre verschlechterte ökonomische Lage selbst verantwortlich gemacht, beschimpft und herabgewürdigt wird. In Deutschland tauchte die „Unterschicht“, nicht zufällig, in Vorbereitung der Hartz-Reformen wieder auf. Ähnlich dem „faulen Neger“ in den USA betritt die Unterschicht mit dem „nutzlosen Türken“ Thilo Sarrazins (2010) die diskursive Bühne. Die Thesen Sarrazins fallen historisch aber nicht einfach vom Himmel. Gerade die genetische und bevölkerungspolitische Argumentation hat Traditionslinien. In den 1920er Jahren stellte der Wiener Stadtrat Julius Tandler die Forderung nach einer

„Aufzuchtsoptimierung“ angesichts so vieler „Untüchtiger“ und „Minusvarianten“ auf. Und der schwedische Reichstagsabgeordnete Alfred Petren beklagte die „unablässig steigenden Ausgaben für Defekte, Abnorme, asoziale Menschen verschiedener Art in allen Kulturländern“. Die Vertreter dieser Strömungen waren alles andere als Nazis, aber völkische Demographen mit berechnender ökonomistischer Nützlichkeitslogik. Die Sarrazin-Thesen haben dieselbe ideologische Grundierung, wenn auch sprachlich und theoretisch modernisiert.

An die Programme der Menschenzucht schmiegen sich die Ideen des Sozialdarwinismus an. In Fauna und Flora herrscht ein permanenter „Kampf ums Dasein“, in dem sich nur die Lebenstüchtigsten durchsetzen können. Diese Thesen Darwins werden nun im Sozialdarwinismus gesellschaftstheoretisch angepasst. Auch die menschliche Gesellschaft sei eine Arena, in der dieser Kampf ums Dasein stattfindet, auch hier gewinnen nur die Tüchtigsten, welche die gesellschaftliche Entwicklung vorantreiben. Soziale Ungleichheit, so die Botschaft des Sozialdarwinismus, hat nichts mit entstandenen Machtverhältnissen zu tun, sie darf auch nicht als Problem begriffen werden, sondern sie ist etwas ganz Natürliches. Arm und Reich sind dann nämlich nichts anderes als die gesellschaftliche Widerspiegelung der biologischen Ungleichheit von Menschen. Eine praktische Ideologie für die, die wollen, dass alle Ungerechtigkeiten so bleiben, wie sie sind. Argumentiert wird dann mit schlechtem Charakter, kulturellem Verfall und Faulheit – natürlich der anderen. Diese Debatte ist kulturversessen und verhältnisvergessen. Doch Armut ist kein Eigenschafts- sondern immer auch ein Verhältniswort.

3. Monetäre Sicherung und Armut

3.1. Modelle der Grundsicherung

Grundeinkommen, Basislohn, bedarfsorientierte Grundsicherung, Mindestsicherung /Sozialhilfe ; was verbirgt sich hinter diesen Begriffen? Grob gesagt vier Modelle:

Das erste beschreibt eine Sozialhilfereform. Diese besteht in einer Korrektur der ausgewiesenen Mängel des untersten sozialen Netzes wie die beschämenden Bedarfsprüfungen, mangelnde Krankenversicherung, undurchsichtige Richtsatzhöhen, falsche Anreizstrukturen in der Finanzierung, hohe Nichtinanspruchnahme, mangelnde Rechtssicherheit, die Armutsfalle „Regress“ oder die je nach Bundesland unterschiedlichen Regelungen. Die Reformdebatte dazu ist über zwanzig Jahre alt, fachlich

fundiert gibt es einen Modellentwurf des Salzburger Sozialrechtlers Walter Pfeil (2001) und die aktuelle 15a Vereinbarung einer „Mindestsicherung“ (2010).

Das zweite Modell umfasst neben der Sozialhilfe auch die vorgelagerten Systeme der Notstandshilfe, des Arbeitslosengeldes, der Pension und der Krankenversicherung. Dieses Modell ist unter dem Namen „bedarfsorientierte Mindestsicherung“ bekannt geworden. Grundidee ist, Lücken im bestehenden System zu sockeln und mit Mindestsätzen zu ergänzen. Voraussetzung für die Mindestsicherung sind Vermögensprüfung, Arbeitsmarktzugang und Haushaltsanrechnung. An diesen drei Schrauben entscheidet sich auch, ob die bedarfsorientierte Mindestsicherung eine Verbesserung oder eine Verschlechterung gegenüber der jetzigen Lage darstellt. Denn Bedarfsprüfungen können beschämen und neue Armutfallen aufmachen. Hartz IV ist eine restriktive Spielart einer bedarfsorientierten Mindestsicherung. Bei Hartz wurde das vorgelagerte System der Arbeitslosenversicherung in das noch schlechtere System der Sozialhilfe überführt. Wenn vorgelagerte Systeme sozialer Sicherung mit universellen oder sozialversicherungsrechtlichen Charakter geschwächt werden, verliert man Instrumente der Armutsprävention. Eine bedarfsorientierte Mindestsicherung kann aber auch den umgekehrten Weg gehen, nämlich die Leistungen aller bestehenden Systeme grundrechtsorientiert und existenzsichernd gestalten, ohne sie weiter zu schwächen. Und es kann auf Vermögensanrechnungen weitgehend verzichtet bzw. Schonvermögen definiert werden. Weiters können Einschleifregelungen am Arbeitsmarkt Leute in prekären Jobs entlasten. Dieses Modell wurde von Sozialwissenschaftlern um Gerhard Bäcker (1996) entwickelt, für Österreich durch Studien von Talos, Dimmel, Rosner, Wetzel und Wrohlich (2003) adaptiert. Die Armutskonferenz (2005) hat dazu ein „Mindestsicherungs- ABC“ vorgelegt, in dem noch soziale Dienstleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik in die Mindestsicherung eingebaut werden.

Das dritte Modell ist das „Grundeinkommen im Sozialstaat“. Ein bedingungsloses Einkommen als soziales Grundrecht für alle. Die sozialen Sicherungssysteme, sozialversicherungs- oder steuerfinanziert, bei Gesundheit, Arbeitslosigkeit, Pension bleiben bestehen. Auf das Grundeinkommen gibt es einen Rechtsanspruch unabhängig von sonstigen Einkommen, Arbeit oder Lebensweise. Dieses Modell ist in Österreich mit den Arbeiten der Katholischen Sozialakademie (Büchele/Wohlgemant 1990) verbunden. Als „Basislohn ohne Sozialstaat“ kann man das vierte Modell bezeichnen. Es ist ein voraussetzungsloses Einkommen für alle. Aber: Die sozialen Sicherungssysteme werden privatisiert. Die großen Lebensrisiken werden nicht mehr solidarisch, sondern von jedem alleine getragen. Die öffentliche Hand zieht sich auch von sozialer Infrastruktur und Dienstleistungen zurück. Wer Geld hat, zahlt sich die gute Ausbildung und

die gute Gesundheitsversorgung, wer kein Geld hat, dem bleibt die schlechte. Dieses Modell wurde vom „neoliberalen“ Ökonomen Milton Friedman vorgeschlagen.

Begriffe wie „Grundsicherung“ oder „Grundeinkommen“ allein sagen noch nicht viel aus. Nicht was draufsteht, ist entscheidend, sondern was drinnen ist.

3.2. Die Mindestsicherung in Österreich

Ordnen wir die in Österreich seit 2010 geltende neue Mindestsicherung unter die vier Modellvarianten ein, dann ist sie im Kern eine Reform der Sozialhilfe mit Mindestsicherungselementen. Der Titel „Bedarfsorientierte Mindestsicherung“ ist etwas irreführend, dem Modell entspricht sie nur in einem sehr geringen Ausmaß. Aus armutspolitischer Perspektive ist sie aber nicht irgendeine Sozialleistung. Die Mindestsicherung ist das zweite – und letzte – Netz im Sozialstaat. Ihre Aufgabe ist es, ein finanzielles Existenzminimum für all jene sicherzustellen, die durch die Maschen der vorgelagerten Sozialsysteme fallen (allen voran die Sozialversicherung) und ihre Existenz auch nicht ausreichend durch Erwerbsarbeit oder familiäre Hilfe absichern können.

3.2.1. Fakten und Daten

Laut aktuell verfügbaren Daten der Statistik Austria (2014) müssen 221.341 Menschen in Privathaushalten unter Sozialhilfe-Bedingungen leben, darunter an die 30% Kinder. Frauen sind in stärkerem Ausmaß auf Unterstützung angewiesen als Männer. Insgesamt liegt der Anteil der Frauen an den BMS-Bezieherinnen und -Beziehern bei 40% (88.790 Personen), während auf die Männer 33% (73.230) und auf die Kinder knapp 27% (59.321) entfallen. Nach Haushaltskonstellationen betrachtet, bilden Alleinstehende die größte Unterstütztengruppe (61% der Bedarfsgemeinschaften; 37% der Personen), gefolgt von Alleinerziehenden (21 bzw. 16%) und Paaren mit Kindern (12 bzw. 29%). Rechnet man zu den 221.341 MindestsicherungsbezieherInnen in Privathaushalten jene in Alten- und Pflegeheimen dazu, käme man insgesamt auf eine noch größere Zahl von Menschen, die ihren Lebensunterhalt bzw. ihre Pflege nicht mehr selbst bestreiten können.

- Die Anzahl der Personen im untersten sozialen Netz ist seit dem Jahr 1998 um 92.300 Personen (plus 70%) angestiegen. Gründe dafür sind prekäre Jobs, nicht-existenzsichernde Notstandshilfeleistungen, Arbeitslosigkeit, psychische Erkrankungen und hohe Lebenshaltungskosten beim Wohnen. Prekäre

Jobs mit daraus folgendem nicht existenzsichernden Arbeitslosengeld nehmen zu. Die neuen „working poor“ erhalten von der Mindestsicherung „Richtsatzergänzungen“, um zu überleben. Weiters haben Personen mit physischen oder psychischen Beeinträchtigungen am Arbeitsmarkt schlechte Chancen. Besonders nehmen depressive Erschöpfungszustände zu. Und die steigenden Lebenshaltungskosten beim Wohnen wirken sich bei geringem Einkommen überproportional stark aus.

- Das alles sind nicht die „ganz anderen“. Es trifft viele, die es sich – wie sie in Gesprächen sagen - „nie gedacht hätten“. Auch die Daten zeigen, dass für die große Mehrheit die Mindestsicherung eine kurzfristige Überbrückungshilfe darstellt. Die durchschnittliche Bezugsdauer beträgt zwischen 5 und 8 Monaten, bei 20% maximal 3 Monate. (Wien 8 Monate, Länder 5 bis 7,3 Monate) In Wien leben rund 10% der Sozialhilfe-Haushalte dauerhaft von der Leistung, im Bundesländerdurchschnitt 25%.
- Ein Großteil der BezieherInnen befindet sich in Städten. Beispielsweise kommen im Bezirk Krems Land (NÖ) auf etwa 56.000 EinwohnerInnen 242 BezieherInnen der Mindestsicherung, bei den 24.000 EinwohnerInnen von Krems Stadt sind es aber 618. Pro EinwohnerIn beziehen also in der Stadt Krems sieben Mal mehr Menschen Mindestsicherung als im Bezirk Krems Land.
- Insgesamt ist der Anteil der Ausgaben, den das unterste soziale Netz ausmacht, klein. Es werden nur 0,5% der Gesamtsozial-Ausgaben für Geldleistungen der Mindestsicherung verwendet.
- Die Mindestsicherung (2014) besteht aus 2 Teilen: 610,49 € Grundbetrag und 203,50 € Wohnkostenanteil pro Monat. Zusammen sind das 813,99 €. Die durchschnittliche Höhe der in Österreich ausbezahlten Mindestsicherung beträgt aber 300 Euro. Ein Großteil der BezieherInnen haben kleinere Richtsatzergänzungen, also Aufzahlungen auf Notstandshilfe oder prekäre Arbeit. Nach Abzug der Fixkosten fürs Wohnen bleiben rund ein Drittel der Menschen, die sich hilfeschend an die Diakonie-Sozialberatung wenden, weniger als 4 Euro pro Tag und Person im Haushalt übrig, um alle anderen Bedürfnisse abzudecken. Es sei wie ein „Hamsterrad im Kopf“, sagt Maria, die mit ihren drei Kindern fast zwei Jahre am sozialen Limit leben musste. Den ganzen Tag quälen die Sorgen und das Getöse im Kopf: Miete, Heizkosten, Lebensmittel. Jetzt nur keinen Schulausflug, der was kostet! Und nichts was kaputt wird! Und ja nicht krank werden! Und bitte nicht noch ein Problem im Betrieb!
- Eine aktuelle Studie im untersten sozialen Netz hat auf eindruckliche Weise die schwindende soziale Integrationskraft von Erwerbsarbeit gezeigt. Der Soziologe Manfred Krenn (2011) berichtet von Menschen, die zwischen letztem sozialen Netz und schlechten, desintegrativen Jobs hin und her pendeln. Der Arbeitsdruck ist hoch, die Arbeitszeiten immer anders, der Umgang mit den

ArbeiterInnen ohne Anerkennung und Wertschätzung. In den Interviews kommen besonders die gesundheitlichen Probleme zur Sprache. Frau G geht nach dem zweiten Raubüberfall an der Supermarktkassa am nächsten Tag trotz einer Lungenentzündung wieder arbeiten, hat dann einen Nervenzusammenbruch und wird nach drei Tagen Krankenstand vom Rayonsleiter gekündigt. Ähnliches passiert Frau N. Während der Arbeit hat sie einen Autounfall. Sie geht trotz starker Prellungen am nächsten Tag zur Arbeit, die sie aber wegen Schmerzen nicht durchsteht, und meldet sich krank. Nach einer Woche wird ihr gekündigt. Frau B arbeitet bei einem Direktmarketing-Unternehmen und muss Werbematerial kuvertieren: «Wir haben, da sind so große Tisch, so wie Packtische, zu viert, also sitzen wir. Und ich hab leider so einen Platz, wo ich zur Vorarbeiterin nach vorne sehe. Die anderen zwei mit dem Rücken haben es noch besser, und kaum redet man da irgendwas, egal ob was Privates oder ... gibt es Probleme? Ja, gibt es Probleme? Da sitzen sie von 8 bis 12 Uhr, weil da gibt es dann die Pause von 12 Uhr bis halb eins. Und da haben sie Angst, wenn sie was reden.» (Krenn 2011) Diese zunehmende Prekarisierung spaltet die Gesellschaft in verschiedene Zonen mit unterschiedlichen Sicherheitsniveaus auf: eine schwindende «Zone der Integration», eine wachsende «Zone der Verwundbarkeit» und eine sich verfestigende «Zone der Entkoppelung» (Castel 2000). PendlerInnen und WiedereinsteigerInnen machen bereits 42% der BezieherInnen im untersten sozialen Netz in Wien aus. Sie pendeln zwischen der Zone der Entkoppelung und der Zone der Prekarität. Aus Workless Poor werden Working Poor, aus der Armut ohne Arbeit geht es in die Armut mit Arbeit – und umgekehrt. Hier verkommen die Sprüche von der «Integration in den Arbeitsmarkt» zu realitätsleeren Parolen. Hier findet keine soziale Integration statt. Im Gegenteil. Hier entsteht soziale Ausgrenzung durch die Arbeit selbst.

3.2.2 Verbesserungsbedarf in der neuen Mindestsicherung

Die neue Mindestsicherung ist im Wesentlichen die alte Sozialhilfe. Sie ersetzt nicht die Sozialhilfe, sondern baut sich in das bestehende System der neun Bundesländerregelungen ein. In den meisten Punkten bleibt die Ausgestaltung zentraler Elemente den Landesgesetzgebern bzw. den Vollzugsrichtlinien der Behörden überlassen. Das führt die strukturellen Probleme des alten Sozialhilfesystems weiter. Die Armutskonferenz (2012) hat eine umfangreiche Erhebung zur Umsetzung in den neun Bundesländern vorgelegt. Neben den unterschiedlichen Gesetzen und Vollzugspraktiken weist die Studie vor allem auf die behördlichen Hürden im Zugang hin, die Willkür im Bereich der Kann-Leistungen und die nicht gedeckten Wohnkosten, die kaum zur Existenzsicherung reichen. Gehäuft

treten Probleme in den Bundesländern Niederösterreich, Kärnten, Burgenland und Steiermark auf. Die Studie liefert ein realistisches Bild: Es gibt Verbesserungen und Verschlechterungen gleichzeitig, in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen je nach Bundesland und Haushalt – und zudem ungelöste Probleme, die auch in der Mindestsicherung nicht angegangen wurden.

Zu den Verbesserungen: Alle nicht-krankenversicherten BMS-BezieherInnen werden in die gesetzliche Krankenversicherung einbezogen, Ersparnisse bis zum Fünffachen des Ausgangswertes müssen, so vorhanden, nicht verwertet werden, Alleinerziehende erhalten höhere Leistungen und die vorgelagerte Notstandshilfe wird von unten her angehoben.

Zu den Problemen: Groß war die Zustimmung als Bund und Länder beschlossen, den Angehörigen-Regress in der Mindestsicherung abzuschaffen. Früher mussten Armutsbetroffene und ihre Angehörigen die Sozialhilfe zurückzahlen. Das hat die soziale Situation oft noch weiter verschärft und führte auch dazu, dass viele Anspruchsberechtigte keinen Antrag stellten. Doch Sozialämter in einigen Bundesländern fordern Antragstellende nun auf, ihre Eltern bzw. volljährigen Kinder auf Unterhalt zu klagen. Ob Regress oder Unterhaltsklage, das Ergebnis ist dasselbe: Aus Angst, dass ihre Angehörigen belangt werden könnten, bringen viele Anspruchsberechtigte keinen Antrag ein. Der Verwandten-Regress wurde abgeschafft – im Gegenzug werden Unterhaltsklagen eingeführt. Was viele Betroffene nicht wissen: zwischen erwachsenen Eltern und Kindern bestehen nur im Ausnahmefall tatsächlich rechtlich auch Unterhaltspflichten. Viele der Klagsaufforderungen der Ämter sind rechtlich äußerst fragwürdig. Insgesamt kann der Druck zur Unterhaltsklage noch existenzbedrohender sein als der auch nicht hilfreiche Regress. Im Vertrag zwischen Bund und Ländern steht ein ausdrückliches Verschlechterungsverbot, also ein Verbot, dass die neue Mindestsicherung schlechtere Regelung beinhaltet als die alte Sozialhilfe. Dieses Verschlechterungsverbot wird durch die Praxis der Unterhaltsklagen gebrochen.

Verschlechterungen gibt es auch in anderen Bereichen: Die Mindestsicherung ist im System des österreichischen Sozialstaats das letzte Netz. Dieses letzte Netz kann zu 100% abgerissen werden. Sanktionen sehen eine Totalkürzung um 100% vor. Das war in Wien, Vorarlberg, Steiermark und Kärnten in der alten Sozialhilfe nicht möglich.

Auch beim Wohnen kann es zu Verschlechterungen kommen, gerade in Städten, wo die Wohnkosten in die Höhe geschneit sind. Die vorgesehene Summe fürs Wohnen beträgt 200 Euro. Damit geht sich keine Miete aus. Alles hängt also davon ab wie die einzelnen Bundesländer ihre Wohnhilfe gestaltet haben. Verschlechterungen gibt es auch bei der Familienbeihilfe für Menschen mit Behinderungen. Das trifft ausschließlich Personen, bei denen es sich jetzt schon hinten und vorne nicht ausgeht: Menschen mit

schweren Beeinträchtigungen, die deshalb kein Erwerbseinkommen erzielen können. Personen die chronisch krank sind und deren Gesundheitszustand sich in der Regel nicht verbessert, sondern maximal stabil gehalten werden kann. Menschen, deren Situation - ohne die entsprechende Unterstützung in gesundheitlichen Belangen - sich rasch weiter verschlechtert.

Grundsätzlich ist zu sagen: Die Mindestsicherung wurde eigentlich nur als Instrument zur Überbrückung außergewöhnlicher Notlagen konstruiert. Von daher ist sie gar nicht geeignet, regelmäßig wiederkehrende und massenhaft auftretende soziale Risikolagen wie Arbeitslosigkeit, Billigjobs oder Altersarmut aufzufangen. Das wird sie zunehmend überfordern. Was die vorgelagerten Systeme nicht schaffen, kann das unterste Netz nicht dauerhaft auffangen. Dazu gehören auch soziale Dienstleistungen, die eine große Bedeutung für die Armutsvermeidung haben. Dienstleistungen wie gute Kinderbetreuung, öffentlicher Verkehr oder eine inklusive Schule wirken stark präventiv gegen Armut. Leute mit kleinen Einkommen können sich beispielsweise keine private Pensionsversicherung leisten, außer sie zahlen nicht mehr die Miete oder die Heizkosten. Wer geringes Einkommen hat, ist stärker auf die öffentliche Infrastruktur angewiesen bei Kinderbetreuung, öffentlichem Verkehr, Schule oder sozialem Wohnbau. Einer Frau im Niedriglohnsektor nützt eine Grundsicherung von 800 Euro gar nichts, wenn gleichzeitig die Miete massiv ansteigt, es keine Kinderbetreuung gibt, beim Arzt immer gezahlt werden muss, Gebühren steigen, die Schule keine kostenlose Nachmittagsförderung für ihr Kind anbietet, die Pensionsversicherung privat gezahlt werden soll.

4. Geld und Leben: Haben, Tun & Sein können

Zurück zur Sozialberatungsstelle. „Eine arme Frau will ich ganz sicher nicht genannt werden“, meint Marianne beim Treffen. „Arm sein, das klingt, als hätte ich nichts Anderes zu bieten als die Tatsache, dass ich mit wenig Geld auskommen muss.“

Das Schlimmste an der Armut ist, dass man arm ist - und weiter nichts. Das einzige, das die anderen an mir sehen, ist meine Armut. Der Umstand der Armut definiert mich und sonst nichts. Ich bin der Blick der anderen. Ich bin das Objekt der Anschauung. Ich bin Armut.

Das führt zu gar nichts. Die einen verwandeln so Menschen in Objekte von Strafpolitik, in defizitäre Unterschichtsdeppen, die nichts können. Die anderen verwandeln aktive Personen in Objekte erobernder Fürsorge, in immerwährende Opfer, die alles brauchen. Niemals aber wird das sichtbar, was

Marianne noch alles ist, was sie tut und was sie sein kann. Wie sie handelt, als Person, als Frau, als Mensch, als Mutter, als Organisatorin, als Musikerin. Und was sie noch alles ist: findig, klug, listig, duldsam, leidend, strategisch, sorgend und verantwortungsvoll.

Leute am sozialen Rand suchen nach den guten Diensten und den materiellen Mitteln, die ihnen „begrenzte Autonomiegewinne“ (Vobruba 2003) ermöglichen. Ob etwas gut oder schlecht, hilfreich oder nicht ist, beurteilen die Betroffenen danach, ob es ein „weniger abhängiges Leben“ (Steinert/Pilgram 2003) ermöglicht. Das ist eine einfache aber umso bedeutendere Erkenntnis für Sozialpolitik und alle Angebote, die sie setzt.

Wenn man Menschen auf Augenhöhe begegnet, ernst nimmt, Raum gibt, an ihre Möglichkeiten glaubt, dann können sie wachsen. Das ist wie eine Inventur der verborgenen Talente. Das ist etwas vom guten Leben. Denn es geht nicht nur darum, was Menschen haben, sondern immer auch was sie tun und sein können.

Literatur

BACHINGER, Eva/ SCHENK, Martin (2012): Die Integrationslücke. Antworten in einer hysterisch geführten Auseinandersetzung, Wien.

BÄCKER, Gerhard (1996): Sozialpolitischer Reformbedarf: Das Konzept der sozialen, bedarfsorientierten Grundsicherung, in: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) „Armut - soziale Wirklichkeit in einem reichen Land?“

BÜCHELE, Herwig /WOHLGENANNT, Liselotte (1990): Den öko-sozialen Umbau beginnen. Grundeinkommen.

CASTEL, Robert (2000): Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit.

CREMER-SCHÄFER, Helga (2014): Zwischen Propaganda und symbolischer Armutspolitik. Bilder von Armut in Politik, Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit, in: Dimmel, Nikolaus /Schenk, Martin /Stelzer-Orthofer, Christine (Hrsg): Handbuch Armut in Österreich Zweite, vollständig überarbeitete und erweiterte Ausgabe, S.834-844, Innsbruck-Wien-Bozen.

DIE ARMUTSKONFERENZ (2005): Mindestsicherungs-ABC, Wien.

DIE ARMUTSKONFERENZ (2008): Sozialhilfenvollzug in Österreich, Wien.

DIE ARMUTSKONFERENZ (2012): Monitoring. Analyse und Vergleich der Länderbestimmungen zur Bedarfsorientierten Mindestsicherung 2011, Wien.

DIE ARMUTSKONFERENZ (2013): Die Mindestsicherungslücke, Wien.

DIMMEL, Nikolaus /SCHENK, Martin / STELZER-ORTHOFFER, Christine (2014): Handbuch Armut in Österreich. Zweite, vollständig überarbeitete und erweiterte Ausgabe, Innsbruck-Wien-Bozen.

FUCHS, Michael (2009): Nicht-Inanspruchnahme von Sozialleistungen am Beispiel der Sozialhilfe, in: Dimmel, Nikolaus /Heitzmann, Karin /Schenk, Martin (Hrg): Handbuch Armut in Österreich. S. 290- 301, Innsbruck-Wien-Bozen.

GEREMEK, Bronislaw (1988): Geschichte der Armut, Düsseldorf.

HOFF, Karla / PANDEY, Priyanka (2004): Belief Systems and Durable Inequalities: An Experimental Investigation of Indian Caste, Policy Research Working Paper, World Bank, Washington.

KRENN, Manfred (2011): Prekarisierung und Sozialhilfe. Die Diversifizierung der Armen und ihre prekäre Reintegration; in: Stelzer-Orthofer Christine/Josef Weidenholzer (Hrg.), Aktivierung und Mindestsicherung. Nationale und europäische Strategien gegen Armut und Arbeitslosigkeit, S. 253-275, Wien.

LIESSMANN, Konrad (1998): Neue Armut, Neuer Reichtum, in: Martin Schenk et al (Hrsg): Reichtum in Österreich, Wien.

MELINZ, Gerhard (2014): Vom „Almosen“ zum „Richtsatz“. Etappen österreichischer Armenfürsorge-/Sozialhilfe(politik),1863 bis zur Gegenwart, in: Dimmel, Nikolaus /Schenk, Martin / Stelzer-Orthofer, Christine (2014): Handbuch Armut in Österreich. Zweite, vollständig überarbeitete und erweiterte Ausgabe, S.845-862, Innsbruck-Wien-Bozen

MOSER, Michaela / SCHENK, Martin (2010): Es reicht. Für alle. Wege aus der Armut, Wien.

MYRDAL, Gunnar (1962): Challenge to Affluence, London.

NECKEL, Sighard (2008): Die Macht der Stigmatisierung. Status und Scham, in: Die Armutskonferenz (Hrg), Schande Armut. Publikation zur 7.Österr.Armutskonferenz, S.22, Wien.

OECD (2014): Society at a Glance, Paris.

PFEIL, Walter (2001): Vergleich der Sozialhilfesysteme der österreichischen Bundesländer. Studie im Auftrag des BMSG, Wien.

SARRAZIN, Thilo (2010): Deutschland schafft sich ab. Wie wir unser Land aufs Spiel setzen, München.

SIMMEL, Georg (1992): Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung. Gesamtausgabe Band 11, Frankfurt am Main, S. 512-555.

STATISTIK AUSTRIA (2014): Statistik der Bedarfsorientierten Mindestsicherung der Bundesländer 2012, Wien.

STEINERT, Heinz /PILGRAM, Arno (2003): Welfare Policy from Below. Struggles against Social Exclusion in Europe. Towards a Dynamic Understanding of Participation, Ashgate.

STELZER-ORTHOFFER, Christine (2011): Paradigmenwechsel in der österreichischen Armutspolitik? In: Pfeil, Walter / Wöss, Josef (Hrg): Bedarfsorientierte Mindestsicherung, Wien.

TALOS, Emmerich et al. (2003): Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien.

VOBRUBA, Georg (2003): Freiheit: Autonomiegewinne der Leute im Wohlfahrtsstaat; in: Lessenich, Stephan (Hg): Wohlfahrtsstaatliche Grundbegriffe. Historische und aktuelle Diskurse, Frankfurt/NewYork.

WILSON, William Julius (1987): The Truly Disadvantaged, Chicago.