

Das neue Sozialhilfe-Grundsatzgesetz – ein sozialstaatlicher Abriss

von Christian Beiser und Jonathan Jancsary

Am 10. Januar diesen Jahres endete die Begutachtungsfrist für das neue Sozialhilfe-Grundsatzgesetz, das von der Bundesregierung selbstsicher als „Meilenstein in der Weiterentwicklung des österreichischen Sozialwesens“ (aus: 104/ME XXVI. GP - Ministerialentwurf - Erläuterungen) bezeichnet wird. Zahlreiche Stellungnahmen zeichnen ein anderes und in fast allen Fällen negatives Bild. Auch die BAWO hat sich mit einer Stellungnahme zu Wort gemeldet und dabei in erster Linie auf die spezifischen Punkte hingewiesen, in denen das Gesetz Armut keinesfalls bekämpft oder präventiv verhindert, sondern die ganz im Gegenteil dazu führen werden, dass sich Armuts- und Ausgrenzungsgefährdung verstärken.

Vergleicht man aber das neue Sozialhilfe-Grundsatzgesetz mit jenen Veränderungen der Mindestsicherungsgesetze und -verordnungen, mit denen einige Bundesländer im Sommer 2017 den Leistungsumfang und Zugang zur Mindestsicherung (in der Regel) gekürzt und verschärft haben, so fällt ein fundamentaler Unterschied auf: Das neue Grundsatzgesetz bricht nahezu vollkommen mit dem Ziel der Armutsbekämpfung und mit dem bisher vorhandenen Willen, die Mindestsicherung als Instrument zur Sozialintegration und zur sozialen Mobilität zu deuten und zu nutzen. Sprich: Die Mindestsicherung sollte bislang – wenn auch unterschiedlich erfolgreich – sicherstellen, dass alle BezieherInnen weiterhin an der Gesellschaft teilhaben können und dass die Gesellschaft als abstrakter Akteur versucht, alle BürgerInnen möglichst gut in die Gemeinschaft zu integrieren. Zielsetzungen wie die Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung, wie sie noch in der Art. 15a-Vereinbarung über die Mindestsicherung verankert waren, oder die Führung eines menschenwürdigen Lebens, wie es derzeit noch im Vorarlberger Mindestsicherungsgesetz heißt, erheben nicht nur den Anspruch eine materielle Absicherung zu garantieren, sondern bedeuten stets auch den Versuch, jeden Bürger und jede Bürgerin unabhängig von ihrer oder seiner individuellen und spezifischen Situation so gut wie möglich in der Gesellschaft integriert zu halten und Desintegration zu vermeiden. Das sozialstaatliche Instrument der Mindestsicherung ist keinesfalls nur – wie gerne behauptet wird – ein reiner Gnadenakt, der es den Bezieherinnen und Beziehern ermöglichen soll zu überleben, sondern die Mindestsicherung soll auch für die gesamte Gesellschaft als Kollektiv einen Sinn und Nutzen haben, sprich: Die Mindestsicherung ist ein Instrument, um sicherzustellen, dass Personen in existentiellen Krisen nicht auch noch aus der Gemeinschaft herausfallen und aus Verzweiflung zum Beispiel kriminelle Handlungen vollziehen und sich selbst oder der Gesellschaft schaden.

Solche und ähnliche Überlegungen, die wesentlich für die Idee und die Konstruktion eines Sozialstaates waren, spielen im neuen Sozialhilfe-Grundsatzgesetz keine Rolle mehr. Dies zeigt sich überdeutlich, wenn die vier Wirkungsziele betrachtet werden, welche von der Bundesregierung für das Gesetz festgelegt wurden. Diese lauten wie folgt im Dokument „Wirkungsorientierte Folgenabschätzung“, welches dem neuen Sozialhilfe-Grundsatzgesetz beiliegt (S. 4-5):

- Ziel 1:** Neugestaltung und bundesweite Harmonisierung der Mindestsicherung/offene Sozialhilfe (im Folgenden: Sozialhilfe)
- Ziel 2:** Stärkere Integration von Beziehern und Bezieherinnen der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt
- Ziel 3:** Dämpfung der Zuwanderung in das österreichische Sozialsystem
- Ziel 4:** Verbesserung und Neuausrichtung der Statistik zur Sozialhilfe.

Ziel 1 und 4 sind rein formale Ziele, die zwar theoretisch Sinnvolles bewirken könnten (spezifisch wenn es um die Vereinheitlichung geht), allerdings werden durch die Vereinheitlichung zu einem schlechteren Gesetz einige (relativ) gut funktionierende und vergleichsweise „armutsfeste“ Mindestsicherungs-Gesetze/Verordnungen außer Kraft gesetzt. Ziel 3 zeigt klar, dass das neue Sozialhilfe-Grundgesetz keinerlei Interesse daran hat, integrative Ziele zu verfolgen, sondern ganz im Gegenteil über die Sozialhilfe versuchen will, Migration zu steuern und somit ein fremdenpolizeiliches Ziel über das Ziel der Armutsbekämpfung stellt. Ähnliches gilt für das Wirkungsziel 2 – die verstärkte Integration in den Arbeitsmarkt –, das zwar an und für sich nicht grundsätzlich zu bemängeln ist. Allerdings geht es dem Gesetzgeber bei dem Ziel keinesfalls um eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration in einen bildungsadäquaten und monetär absichernden Job, sondern vielmehr darum, „die optimale Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes“ (§1, 3) zu fördern. Anders gesagt: Das neue Sozialhilfe-Gesetz öffnet einem Niedriglohnsektor – ähnlich wie in Deutschland bei der Hartz IV-Reform – Tür und Tor.

Diese neuen Zielsetzungen und vor allem das Verschwinden-Lassen beziehungsweise Nicht-Erwähnen von Wirkungszielen, die sich zumindest in der ein oder anderen Form mit Armutsbekämpfung, gesellschaftlicher Integration oder sozialer Mobilität beschäftigen, machen es notwendig, das neue Sozialhilfe-Grundsatzgesetz im größeren Kontext zu lesen. Konkret heißt dies: Hier geht es nicht nur um eine Veränderung der bisherigen Mindestsicherung und um neue beziehungsweise alte Streitpunkte zwischen konservativen und progressiven Kräften, wie Armut erfolgreich bekämpft werden kann und wie Sozialarbeit zu funktionieren hat, sondern hier kommt es im sozialstaatlichen Verständnis zu einem fundamentalen Paradigmenwechsel. Dieser muss beachtet und entschieden verurteilt werden, denn es ist zu befürchten, dass in den nächsten Monaten und Jahren noch weitere Gesetze verabschiedet werden, die diese grundlegende Veränderung konstant weitertreiben.

Was aber genau zeichnet diese Veränderung des Sozialstaates aus? Ein Sozialstaat und dessen Ausprägungen beziehungsweise Maßnahmen (wie zum Beispiel eben eine Mindestsicherung oder die Sozialhilfe) sollten als „politische Institution zur Ordnung der gesellschaftlichen Verhältnisse gemäß bestimmten, allgemein geteilten Wertvorstellungen der sozialen Sicherheit, Gleichheit [und] Gerechtigkeit“¹ verstanden werden. Als solche Institution hat eine Sozialhilfe den Sinn und die Verpflichtung, so konzipiert zu sein, dass die soziale Sicherheit, Gleichheit und Gerechtigkeit durch die jeweilige Maßnahme erhöht wird.

Das vorliegende Gesetz hingegen führt in allen drei Bereichen zu einer fundamentalen Verschlechterung: Es kommt (i) zur gezielten Ungleichmachung einzelner Bezugsgruppen (zum Beispiel Subsidiär Schutzberechtigte und straffällig gewordene Personen) sowie (ii) zu einem Verlust sozialer Sicherheit (sowohl individuell wie gesamtgesellschaftlich, wenn durch Kürzungen existentielle Krisen verschärft werden). (iii) Außerdem zeugt die Behauptung, es sei ungerecht, wenn alle Bezugsgruppen gleich viel erhalten sollen, ungeachtet dessen, ob sie „in das System eingezahlt haben“ oder zugewandert sind von einer sehr verengten Auffassung von sozialer Gerechtigkeit und einem fundamentalem Missverständnis von den ureigenen Aufgaben des Sozialstaates und der Sozialhilfe.

Denn der Sozialstaat muss vor allem eines leisten: Er muss jene Instanz sein, die soziale Absicherung gewährleistet, unabhängig von jeglicher Frage des Verschuldens, des Eingezahlt-Habens oder der „Leistungsgerechtigkeit“. Der Sozialstaat muss als letztes Auffangnetz immer funktionieren, wenn alle anderen Instanzen keine Hilfe mehr leisten können oder wollen: „Es geht hier nicht (mehr) um

¹ Lessenich, Stephan (2012): Theorien des Sozialstaates – zur Einführung. Hamburg: Junius Verlag, S. 9.

Fragen individueller Schuld und persönlicher Sühne, sondern eben um Probleme allgemeiner Risiken und kollektiver Kompensation.“²

Diese Form der Zerschlagung des Sozialstaates, wie sie sich im vorliegenden Sozialhilfe-Grundsatzgesetz materialisiert, muss nicht nur in diesem konkreten Fall und für die konkreten Bezugsgruppen kritisch gesehen werden, sondern eben auch gesamtgesellschaftlich. Wie Esping-Andersen mehrfach in seinen Werken dargestellt hat, ist der Sozialstaat als eine Form von Gesellschaftsvertrag zwischen den Bürgerinnen und Bürgern ein Garant dafür, dass „gutes Leben“ sowie soziale Sicherheit und soziale Mobilität überhaupt möglich sind. Im 21. Jahrhundert, in welchem alle klassischen Institutionen wie Arbeitsmarkt, Familie, etc. sich wandeln und verändern, ist es spezifisch notwendig, den Sozialstaat anzupassen und zu verstärken, anstatt ihn abzubauen und zu schwächen. Denn dies wird mittelfristig dazu führen, dass eine beträchtliche Anzahl von Personen vom gesellschaftlichen Leben und der Teilhabe ausgeschlossen sind und dies – wiederum – gefährdet markant den sozialen Frieden: „Those with weak human capital are therefore likely to face either low wages or unemployment. Whether they shall be condemned to a lifetime of exclusion or of precariousness is, we underline, not preordained. The duality of the post-industrial employment structure need not coagulate into a post-industrial class abyss if – and this is *the* big ‘if’ – our society can extend guarantees against lifelong entrapment. And this implies a system that ensures strong mobility opportunities.“³

Anders gesagt: Mit einem funktionierenden Sozialstaat und dessen Ausprägungen steht eine Methode zur Hand, mit welcher soziale Sicherheit, Gleichheit und Gerechtigkeit erhalten werden können. Die Bundesregierung hat sich mit diesem Gesetzentwurf allerdings bewusst dagegen ausgesprochen und positioniert. Die neue Sozialhilfe entfernt sich grundsätzlich von der eigentlichen Aufgabe einer sozialstaatlichen Maßnahme und wird damit in einem ersten Schritt drastische Folgen für die sozial Schwächsten und für diejenigen, die als VollbezieherInnen am dringendsten auf die Sozialhilfe, angewiesen sind, bringen. Hinsichtlich eines zweiten möglichen Schrittes besteht die sehr reale Gefahr, dass weitere Reformen des Sozialstaates angedacht werden, die den eben beschriebenen Paradigmenwechsel noch weiter befeuern. Es ist deshalb notwendig wachsam zu sein und sich zu überlegen, auf welche Diskussion und welchen Diskurs man sich mit der Bundesregierung einlässt. Denn die türkis-blaue Koalition ist eine Meisterin darin, empörende Themen zu setzen, die aber in manchen Fällen auch gezielt verschleiern sollen, dass im Hintergrund ein wesentlich größerer und wirkmächtigerer Prozess abläuft, der nicht bemerkt werden soll. Deshalb ist es notwendig, das neue Sozialhilfe-Grundsatzgesetz nicht nur – wie in der BAWO-Stellungnahme geschehen – daraufhin zu deuten, was sich durch die einzelnen Paragraphen im konkreten Vollzug verändern wird, sondern das Gesetz muss, wie soeben geschehen, eben auch im Kontext eines sozialstaatlichen Wandels gesehen und interpretiert werden.

² ebd. S. 41.

³ Esping-Andersen, Gøsta (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, S. 3.