

Sozialhilfepolitik – Welfare to Work

Policy-Wandel der österreichischen Sozialhilfepolitik?

Nikolaus Dimmel

Workfare – ein »Policy Wandel« in der Sozialhilfepolitik?

In der österreichischen Sozialhilfepolitik herrschte nach der schwarz-blauen Wende 2000 für mehrere Jahre Windstille. Die Ära der »großen Würfe« (Reformen in Oö 1998; Bgld 2000; Nö 2000) schien vorbei. 2006/2007 jedoch verabschiedeten Trl und Ktn jeweils neue Rechtsgrundlagen im zweiten sozialen Netz. Der Trl Landtag beschloss ein neues »Grundsicherungsgesetz« (TGSG), das in mehrfacher Hinsicht eine Professionalisierung der Sozialhilfegewährung vorsah (etwa: Hilfeplan) und an die Stelle des herkömmlichen Begriffes »Sozialhilfe« jenen der »Grundsicherung« setzte, im Wesentlichen aber funktional die vorherige Sozialhilfe weiter schrieb bzw. in einigen Bereichen (Wohnen) die Vollzugsbedingungen verschärfte. Auch das Ktn »Mindestsicherungsgesetz« (K-MSG) aus 2007 ersetzte den Term »Sozialhilfe« durch jenen der »Mindestsicherung«, lehnte sich zugleich aber eng an das Oö Sozialhilfegesetz (SHG) an, weshalb nunmehr eigenständige Leistungen bei Gewaltbedrohung, Schuldenproblemen und Wohnungslosigkeit, Sterbebegleitung oder die soziale Mindestsicherung der älteren Generation vorgesehen wurden. Was tatsächlich in beiden Gesetzen neu eingebaut wurde, war die »Hilfe zur Arbeit« (§ 9 TGSG) bzw. die »Mindestsicherung durch Arbeit« (§ 10 K-MSG). Bislang hatte nur Oö in § 14 Oö SHG (»Hilfe zur Arbeit«) eine entsprechende Bestimmung in seinem Sozialhilfegesetz verankert. In nunmehr drei Landesgesetzen existiert also ein eigenständiges Sozialhilfe-Instrumentarium parallel zu jenem des AMS, um Armutsbetroffene in Beschäftigung zu bringen. Kann man deshalb von einem »Policy-Wandel« der österreichischen Sozialhilfepolitik oder einer »Workfarisierung« der Sozialhilfe sprechen?

Was ist Workfare?

Als »Workfare« oder auch »Welfare-to-Work« kann jene staatliche Politik verstanden werden, die darauf abzielt, vor allem langzeitarbeitslose, arme und daher sozialhilfeanspruchsberechtigte Personen, die grundsätzlich als vermittlungsfähig angesehen werden können, unter Androhung oder Einsatz von Zwangsmitteln sowohl im Arbeitslosenversicherungssystem (Notstandshilfe) als auch in der Sozialhilfe wieder zurück in ein Lohnarbeitsverhältnis ungeachtet der damit verbundenen Erwerbs- und Einkommenschancen zu bringen. Dies setzt eine enge Koordination zwischen beiden Systemen oder deren Verknüpfung voraus. Hierzu sind die Fähigkeiten und Erwartungen der Arbeitslosen an die Bedingungen flexibilisierter Arbeitsmärkte anzupassen. Deshalb ist ein Kernbegriff der Workfare-Debatte auch jener der Beschäftigungsfähigkeit (»employability«). Workfare-Programme haben sich, folgt man Jamie Peck (2001), in liberalen und konservativen Sozialstaaten als staatliche Regulation der Verarmung und Prekarisierung erwiesen. In Staaten wie Dänemark hingegen, die

im Kontext von Flexicurity-Programmen soziale Mindeststandards etabliert haben, ist die Bilanz der Workfare-Maßnahmen gemischt.

Workfare-Programme binden den Bezug von Geldleistungen an Gegenleistungen der Arbeitssuchenden. Dieses Gegenleistungsprinzip folgt dem Ziel, Arbeitslose zu »aktivieren«. Zur Aktivierung gehören nicht nur die Annahme zugewiesener Arbeit, sondern auch die Teilnahme an Schulungs- und Qualifikationsmaßnahmen, Bewerbungskursen und Beratungsgesprächen, ferner die »aktive« Arbeitssuche (gemessen an der Zahl der Bewerbungsschreiben oder den Kontakten mit Unternehmen), aber auch die Aufnahme zugewiesener gemeinnütziger Arbeit. Workfare ist immer mit Einschnitten in der passiven Arbeitsmarktpolitik verknüpft (Reduktion des Berufsschutzes, Senkung der Einkommensersatzbeträge, Lockerung der Zumutbarkeitsbestimmungen, Ausweitung von Sanktionsdauern).

Zweifellos sind Workfare-Ansätze paradox. Denn sie verwandeln Arbeitslose entweder in »Working Poor« oder in KlientInnen einer Maßnahmenkarriere. Nachdem sowohl das Arbeitslosenversicherungsrecht als auch die Sozialhilfe jedenfalls bei längerfristig Arbeitslosen keinen Berufsschutz, aber auch keinen Einkommensschutz kennen, schlagen sich Workfare-Ansätze vielfach in einer sozialen Abwärtsmobilität der Betroffenen nieder. Arbeitslosigkeit wird dann durch den Status eines dequalifizierten »Working Poor« ersetzt, der zwar arbeitet, aber Sozialhilfe-Ergänzungsleistungen benötigt. Verarmungsrisiken werden solcherart verfestigt.

Essenziell am Workfare-Konzept ist dessen ideologisches Narrativ. Arbeitslosigkeit erscheint in den einschlägigen programmatischen Vorgaben als Ergebnis einer Kombination von individuellen Defiziten und subjektiver Unfähigkeit bzw. Unwilligkeit. Dies bildet den Legitimationsrahmen, um in den jeweiligen Workfare-Programme sozial-pädagogisierende Zurichtungen (Coaching, Motivationstraining usw.) mit sozialdisziplinierenden, sanktionierenden Eingriffen in die Lebensführung der Betroffenen zu verknüpfen. Hilfe und Kontrolle sind damit systematisch und funktional eng geführt. Leistungen zur Ermöglichung einer Integration in den Arbeitsmarkt sind nur gegen Gegenleistung (»Compliance« oder Mitwirkung; Bemühung; Folgebereitschaft) zu haben. Dies lässt sich als Teil einer postfordistischen Erziehung der Armen zur Internalisierung neoliberaler, kompetitiver Lebensentwürfe verstehen. Der Marktwettbewerb und seine ebenso anonymen wie diskretionären Entscheidungen gelten darin als unhintergehbare Instanz. Gegengleich wird das Postulat kompetitiven Sozialverhaltens mit einer Remoralisierung der Inanspruchnahme von Rechtsansprüchen verknüpft, die noch aus der Ära des Fordismus stammen. Auch dies verkörpert ein Segment der ideologischen Rechtfertigungsfolie für die extensiv angewendeten Sanktionen bereits im Falle angenommener oder attestierter Arbeitsunwilligkeit.

Nachdem Workfare-Programme in einer föderalistischen Institutionenlandschaft (Statutarstädte; Bundesländer/Bezirksverwaltungsbehörden; AMS) implementiert werden, sind die Ideologeme, Praktiken und Reaktionsformen der beteiligten Institutionen vielfach nicht oder unzureichend miteinander abgestimmt. Selbst das Kernstück der ideologischen Imprägnierung von Workfare-Politiken, etwa der Slogan »Arbeit muss sich lohnen«, der noch auf fordistischen Leistungsethiken (Fleiß; Bemühung) beruht, wird dadurch paradoxiert, dass AMS und Sozialhilfe Unterschiedliches tun sollen. Während das Sozialhilferecht weichere, auf die jeweiligen Lebensbedingungen der Betroffenen abgestimmte Bedingungen zum Einsatz der

eigenen Arbeitskraft formuliert als es das Arbeitslosenversicherungsrecht mit seiner mechanischen Zumutbarkeitsprüfung tut, bleiben die Sozialhilfeb Bestimmungen weitgehend totes Recht. Ungeachtet dieser Paradoxien freilich läuft das »hidden curriculum« des Workfare-Ansatzes im Ergebnis darauf hinaus, dass arbeitsmarktferne Personen mit komplexen sozialen Problemlagen gezwungen werden, Beschäftigungsfähigkeit gleichsam am »Trockendock« zurück zu gewinnen, während die Arbeitswelt und ihre Verteilungsverhältnisse jegliche utilitäre Erwägung, seine Arbeitskraft zu verkaufen, unterminieren. Was also bleibt, sind Zwang und Ideologie, nämlich der Zwang, Lohnarbeit im Rahmen einer wohlfahrtspolitischen »Zero Tolerance«-Policy zu verrichten, ohne dass sich selbige »lohnt«, sowie der kontrafaktisch plausible Glaube der betroffenen ModernisierungsverliererInnen, dass sich individuelle Bemühung um Qualifikation und »Job Readiness« gegen den Malstrom segregativer Marktprozesse lohnen wird. Das Workfare-Konzept zielt als »anreizkompatible Sozialhilfe für Erwerbsfähige« in der Tat darauf, erwerbslose Arme mobil und »compliant« oder gefügig zu machen.

Andockmanöver zwischen Sozialhilfe und Notstandshilfe

Im historischen Rückblick hat es einige Versuche gegeben, Sozial- und Notstandshilfe enger zu koppeln oder in einem System zusammenzuführen. So einigte sich die schwarz-blaue Bundesregierung in ihrem Arbeitsübereinkommen 2003, die eigenständige Versicherungsleistung der Notstandshilfe zu beseitigen und sie als Fürsorgeleistung in die Sozialhilfe zu integrieren. Das war einerseits als Reaktion auf die Judikatur des VfGH (G 48-55/99-8) gedacht, der nach Feststellung des Umstands, dass die Notstandshilfe keine akzessorische Fürsorgeleistung, sondern eine Versicherungsleistung sei, § 34 Abs 1 AlVG unter Hinweis auf Art 14 EMRK iVm Art 1 des 1. Zusatzprotokolls zur EMRK als verfassungswidrig aufgehoben hatte. Andererseits war es der Versuch, das im Jahr 2000 gescheiterte »INTEGRA«-Projekt, das die »Workfare«-Konzeptionen der zweiten Hälfte der 1990er Jahre auf Österreich zu übertragen versucht hatte, wieder zu beleben. Das vom Kabinett Schüssel I konzipierte »INTEGRA«-Programm stellte einen ersten Versuch dar, Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe im Sinne des »Workfare«-Ansatzes enger miteinander zu verkoppeln und Langzeitarbeitslose aus beiden Systemen in Beschäftigung zu bringen. Grundkonzept des seitens der Gewerkschaften befürworteten »INTEGRA«-Programmes war es, Langzeitarbeitslose mit und ohne Sozialhilfebezug durch ein sechsmonatiges Arbeitstraining bei öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen und durch entsprechende Schulungen auf eine reguläre Beschäftigung vorzubereiten. Neu daran war der Einsatz von Sanktionen zur Erzwingung von Arbeitsbereitschaft quer zu den Bestimmungen des Arbeitslosenversicherungs- und Sozialhilferechts. Wer die Annahme eines »INTEGRA«-Arbeitstrainings verweigerte oder den in der Maßnahme formulierten Arbeitsverpflichtungen nicht entsprechend nachkam, hatte mit der Aussetzung der Notstandshilfe im zeitlichen Ausmaß von bis zu zwei Monaten zu rechnen. Das entsprach den Bestimmungen im Arbeitslosenversicherungsgesetz, das bei Nichtannahme »zumutbarer« Arbeit bzw. der Verweigerung von Schulungsmaßnahmen die zeitweise Aussetzung des Arbeitslosengeldes vorsieht. Allerdings handelte es sich hierbei weder um reguläre Arbeit noch um eine Schulung, sondern um »gemeinnützige Zwangsarbeit«¹.

Dieses Konzept, die Notstandshilfe in die Sozialhilfe der Länder zu verlagern, war nicht neu, sondern entsprach langjährig vorgetragenen Forderungen etwa der österreichischen Armutskonferenz, aber auch des seitens des Sozialministeriums 1999 vorgelegten Berichtes »Bedarfsorientierte Mindestsicherung«, nach einem »One-Desk«-Prinzip oder »One-Stop-Shop«, um den Zugang betroffener Personen zu Leistungen, die Realisierung von Rechtsansprüchen und die Nachhaltigkeit koordiniert-abgestimmter Leistungsgewährungen unterschiedlicher Hilfesysteme zu verbessern.

Bekanntlich wurden weder das »INTEGRA«-Modell 2000 noch die Zusammenführung von Notstands- und Sozialhilfe 2003 realisiert. Stattdessen wurden auf Seiten des AMS im Weiteren im Rahmen der Territorialen Beschäftigungspakte eine Reihe von »Aktivierungsmaßnahmen« für arbeitsmarktferne Personen an der Schnittstelle von Sozial- und Notstandshilfe implementiert. Diese 1997 als Pilotprojekte in Rahmen des Programms der Europäischen Union »Territorial Employment Pact« (TEP) und 2001 flächendeckend eingerichteten Pakte, die das »Nationale Reformprogramm« (NRP) für Wachstum und Beschäftigung umsetzen sollen, befassen sich im Rahmen der ESF-Strategie mit der Schaffung von Anreizen für die Arbeitsmarktintegration arbeitsmarktferner Gruppen (Operationelles Programm Beschäftigung Österreich 2007–2013) an der Schnittstelle zwischen Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe. Für die Betreuung arbeitsmarktferner Personen sind Länder, Gemeinden und AMS zuständig, wobei neben den Sozialhilfe- und NotstandshilfebezieherInnen auch Langzeitarbeitslose und Jugendliche mit kumulierten Vermittlungshindernissen als Zielgruppen definiert werden. Neben den Maßnahmen des Case Managements, Clearings, Coachings sowie der Berufsorientierungs-, Qualifizierungs- und Aktivierungskurse steht die Vermittlung in niederschwellige Beschäftigungsmöglichkeiten kombiniert mit stabilisierender sozialpädagogischer Betreuung im Vordergrund,² wobei die Sozialhilfeadministration eng mit dem AMS kooperiert. Länder und Gemeinden treten (mit 54%) als Co-Finanzierungspartner in Erscheinung, wobei die Mittel aus dem Wohlfahrtsaufwand der Bundesländer bestritten werden.

EQUAL war zweifellos der Startschuss für eine Reihe von Erfolg versprechenden Modellprojekten, nämlich IDA, IRMKA, Job-Chance, Ways to Work u. a., welche an der Schnittstelle von Sozialhilfe und Notstandshilfe das »Hilfe zur Arbeit«-Modell der Sozialhilfe ergänzt haben. Parallel dazu entwickelten sich seit 2000 in mehreren Städten (Innsbruck, Graz, Wien) ausgehend vom oö Modell der »Hilfe zu Arbeit« Pilotprojekte von »Workfare«-Programmen bzw. Aktivierungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose, wobei Maßnahmen/Leistungen der Notstands- und Sozialhilfe auf administrativer Ebene koordiniert wurden.

1997 verabschiedete der Sozialausschuss des Nationalrates eine EntschlieÙung, in der die Sozialministerin aufgefordert wurde, mit den Ländern Gespräche über die Weiterentwicklung der Sozialhilfe aufzunehmen.³ 2001 wurde seitens der BMSG eine Synopse der geltenden Sozialhilfeb Bestimmungen publiziert, welche Grundlage für die Arbeitsgruppe »Weiterentwicklung des Sozialhilferechts« war.⁴ Die 2001 vorgelegte Studie beinhaltete keine Erwägungen hinsichtlich des Modells »Hilfe zur Arbeit«.

Nachdem die verstärkte Reduktion von Armut in Österreich im Regierungsprogramm der XXIII. Legislaturperiode als wesentliches Ziel formuliert war, legte Sozialminister Buchinger im Februar 2008 den Entwurf zu einer 15a B-VG Vereinbarung

für eine Bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) vor. Zielsetzung dieser BMS sollte es sein, den Lebensunterhalt von Menschen zu sichern, die über keine hinreichenden eigenen Mittel zu ihrer Existenzsicherung verfügen, und zugleich gezielte Förder- und Aktivierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu erbringen. Anfang April 2008 wurde nach dem Widerstand der Bundesländer Nö und Vbg eine Einigung erzielt, wonach die BMS-Mittel für arbeitsfähige Arbeitslose nicht vom AMS, sondern wie bisher von den Bezirksverwaltungsbehörden der Länder ausbezahlt werden könnten, dies aber einer auf das jeweilige Bundesland bezogenen Verwaltungsvereinbarung zwischen den beteiligten Akteuren vorbehalten sei. Damit war allerdings der bis dahin als »Kernstück der Reform« bezeichnete, einheitlich organisierte »One-Stop-Shop« beim AMS, worin Arbeitsvermittlung und Existenzsicherung verknüpft hätten werden sollen, Makulatur.

Im BMS-Modell stand das Zusammenspiel von AIVG (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe) und Sozialhilfe im Zentrum, wobei all diese Transfers subsidiär nach differenzierter Berücksichtigung von Einkommen (Verwertungseinschränkungen bei Eigenbedarf), Leistungsansprüchen, Vermögen und Freibeträgen auf ein Mindestsicherungsniveau angehoben werden sollten. Im Sinne eines One-Stop-Shops sollten arbeitsfähige BezieherInnen von SH durch die Geschäftsstellen des AMS betreut werden. Das »Clearing« zwischen AMS und Sozialhilfe (KlientInnenzuweisung)⁵, zwischen Sozialämtern und den regionalen Geschäftsstellen des AMS⁶ blieb allerdings ungeklärt. Konditional wurde die Grundsicherung vom Einsatz der eigenen Arbeitskraft abhängig gemacht, wobei die Zumutbarkeitsbestimmungen des AIVG angewendet werden sollten. Als Sanktion im Falle der Arbeitsunwilligkeit war der Totalentfall der Leistung vorgesehen.

Derzeit steht der Termin zur Umsetzung des BMS-Modells, u. a. aufgrund der fehlenden Kooperation des Landes Ktn sowie aufgrund einer Positionsänderung der ÖVP (die nur mehr 12 statt wie paktiert 14 Leistungen jährlich zugestanden wissen möchte) noch nicht fest.

Nach wie vor bieten beide Systeme – Notstands- und Sozialhilfe – ungleiche, jedenfalls aber nicht bedarfsdeckende soziale Sicherungschancen. Zum ersten gelten unterschiedliche Zumutbarkeitskriterien der abgeforderten Lohnarbeit. Zum zweiten sind in den beiden Systemen unterschiedliche Mindestsicherungsniveaus eingezogen. Zum dritten sind die Sanktionen bei mangelnder Mitwirkung (»compliance«) in beiden Systemen unterschiedlich ausgestaltet. Darüber hinaus ermöglichen beide Systeme in unterschiedlicher Weise eine Einbindung in das System der Krankenversicherung, welche für Sozialhilfeempfänger nicht zwingend vorgesehen ist.

Pflicht zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft

Sowohl im Bereich der Notstandshilfe als auch im Sozialhilfereich besteht eine Verpflichtung zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft als Leistungsvoraussetzung. Im Kontext der Sozialhilfe schließt der Workfare-Ansatz einerseits an die eingespielten Mechanismen der Pflicht zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft an und drückte sich andererseits in einer Ausdifferenzierung unterschiedlicher Modelle der »Hilfe zur Arbeit« aus, wobei diese Modelle nicht durchgängig auch legislativ verankert wurden. Im Grunde genommen zielen diese Modelle der »Hilfe zur Arbeit« im Rahmen der Sozialhilfe praktisch darauf ab, langzeitarbeitslose Personen, Schwervermittelbare

oder Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen befristet direkt bei der öffentlichen Hand oder im gemeinnützigen (geförderten) Bereich zu platzieren.

Grundsätzlich ist in der Sozialhilfe funktional zwischen der »Verpflichtung zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft« und der »Hilfe zur Arbeit« zu unterscheiden. Ersteres bezieht sich auf die Verpflichtung des Einsatzes eigener Kräfte (neben dem Einsatz eigener Mittel) und damit auf die grundsätzlich subsidiäre Rolle der Sozialhilfe. In diesem Kontext sind die Mechanismen der Zuweisung von zumutbaren Beschäftigungsmöglichkeiten, die jeweilige Prüfung der Arbeitswilligkeit sowie die unterschiedlichen Bestimmung der Zumutbarkeit von Lohnarbeit auf der (nicht immer funktionierenden) Achse zwischen Sozialhilfeadministration und AMS von zentraler Bedeutung. Zweiteres bezieht sich auf die Möglichkeit der Sozialämter, selbständig Arbeitsmöglichkeiten zu schaffen bzw. zuzuweisen oder wie in Trl Lohnkostenzuschüsse zu gewähren.

Was nun den Einsatz der eigenen Arbeitskraft als konstitutive Voraussetzung für die Aktivierung des bedingten Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe anbelangt, so haben sich die normativen Vollzugsbedingungen im Grunde genommen seit Inkrafttreten der Stammfassungen der SHGe zur Mitte der 1970er Jahre nicht verändert. Die Sozialhilfe kennt nach wie vor ein komplexes Gefüge von Abwägungsbestimmungen, welche im Rahmen der Prüfung der Zumutbarkeit von Lohnarbeit heranzuziehen sind.

Festgemacht ist die zwangsweise Durchsetzung der Pflicht zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft im Rahmen der Sozialhilfe in den jeweiligen Zumutbarkeitsbestimmungen. Diese besagen, unter welchen Voraussetzungen Lohnarbeit zu verrichten ist und stehen in unmittelbarer Verbindung mit den Sanktionsbestimmungen, welche den Entzug von Sozialhilfe im Falle »mangelnder Arbeitswilligkeit« bzw. des unzureichenden Einsatzes der eigenen Arbeitskraft regeln. Die gegenständlichen Zumutbarkeitsbestimmungen besagen in ihrer Substanz, dass Art und Ausmaß der Hilfe davon abhängig zu machen sind, ob und inwieweit die Hilfe suchende Person bereit ist, ihre Arbeitskraft in zumutbarer Weise zur Beschaffung ihres Lebensbedarfes einzusetzen. Bevor noch Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes gewährt wird, hat die oder der Hilfesuchende seine bzw. ihre Arbeitskraft einzusetzen. Über Anordnung des Sozialhilfeträgers haben sich die Hilfesuchenden zudem vielfach zumutbaren Maßnahmen zu unterziehen, die zur Verbesserung ihrer Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt dienen.

Hierbei sind einige Ausnahmen vorgesehen. So darf der Einsatz der eigenen Arbeitskraft keinesfalls verlangt werden von Erwerbsunfähigen, von Personen, die Hilfe zur Erwerbsbefähigung erhalten, sowie von Frauen ab dem vollendeten 60. und von Männern ab dem vollendeten 65. Lebensjahr.

Dieses Muster findet sich in allen Landes-SozialhilfeG mehr oder weniger deckungsgleich, wobei nur geringfügige sprachliche und systematische Abweichungen vorliegen. So wird etwa in § 14 Abs 4 BglSHG aber auch in § 14 NöSHG bestimmt, dass eine Arbeit nicht allein schon deshalb unzumutbar ist, weil sie nicht einer früheren beruflichen Tätigkeit der oder des Hilfesuchenden entspricht, weil sie im Hinblick auf die Ausbildung der oder des Hilfesuchenden als nicht gleichwertig anzusehen ist, weil der Beschäftigungsort vom Wohnort der oder des Hilfesuchenden weiter entfernt ist als ein früherer Beschäftigungs- oder Ausbildungsort, oder weil die Arbeitsbedingungen ungünstiger sind als bei der bisherigen Beschäftigung der oder des Hilfesuchenden.⁷ § 8 OöSHG zufolge tritt die hilfebedürftige Person eine

»Bemühungspflicht«, der durch den Einsatz der eigenen Arbeitskraft entsprochen werden kann. § 10 Abs 2 OöSHG zufolge ist dabei auch auf die berufliche Eignung, die Vorbildung und gegebenenfalls die bisher überwiegend ausgeübte Tätigkeit Bedacht zu nehmen. § 9 SbgSHG beinhaltet die Bestimmung, dass sich die Hilfesuchenden über Anordnung des Sozialhilfeträgers zumutbaren Maßnahmen zu unterziehen haben, die zur Verbesserung ihrer Vermittelbarkeit am Arbeitsmarkt dienen. § 9 Abs 1 WrSHG schließlich bestimmt, dass eine Hilfe suchende Person, die nach angemessener Frist keinen geeigneten Arbeitsplatz erlangen kann, verpflichtet ist, auch Arbeitsmöglichkeiten zu ergreifen, die nicht unmittelbar ihrer beruflichen Eignung und Vorbildung entsprechen, die ihr jedoch im Hinblick auf diese zugemutet werden können. Kann die Hilfe suchende Person innerhalb einer weiteren angemessenen Frist keinen ihr im Hinblick auf ihre berufliche Eignung und Vorbildung zumutbaren Arbeitsplatz erlangen, ist sie verpflichtet, andere Arbeitsmöglichkeiten zu ergreifen, auch wenn sie nicht der beruflichen Eignung und Vorbildung entsprechen.

Vergleicht man die formalen Zumutbarkeitsbestimmungen, so erweisen sich jene der Notstandshilfe als enger und schärfer im Vergleich zu jenen des Sozialhilfrechts. Im ALVG ist jede Arbeit zumutbar, solange sie den körperlichen Fähigkeiten der Arbeitslosen angemessen ist, ihre Gesundheit und Sittlichkeit nicht gefährdet und angemessen entlohnt wird. Diese unbestimmten Rechtsbegriffe zu handhaben obliegt der Behörde. Demgegenüber ist der formale Beurteilungsrahmen des Sozialhilfrechts komplexer. Hier soll auf die persönlichen Verhältnisse der Hilfesuchenden, den körperlichen und geistig-seelischen Zustand, den Grad der sozialen Anpassung, das Lebensalter, die berufliche Eignung, die Vorbildung, die geordnete Erziehung der unterhaltsberechtigten Kinder, die Führung eines Haushaltes, die Pflege von Angehörigen sowie die Anforderungen aus den familiären Verhältnissen Bedacht genommen werden, wenn die Zumutbarkeit von Lohnarbeit geprüft wird. Indes, in der tatsächlichen Vollzugspraxis verhält es sich umgekehrt; hier erweist sich die Sozialhilfe als das restriktivere und repressivere Instrument. Anders gesagt: der Sozialhilfevollzug schöpft die ihm an die Hand gegebenen Möglichkeiten nicht aus, während der bedingte Rechtsanspruch auf Notstandshilfe sich in einem engen gesetzlichen Korsett befindet.

Sanktionen bei mangelnder Arbeitswilligkeit

Die Verletzung der Verpflichtung zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft ist im Sozialhilfrecht mit Sanktionen versehen. Die Folgen der mangelnden Arbeitswilligkeit oder Arbeitsunwilligkeit trotz zumutbarem Arbeitsangebot bestehen hier in einer Kürzung bzw. dem Entfall der rechnerisch zustehenden Leistung. Dabei lassen sich folgende Typen unterscheiden:

- Ein erster Typ besteht im gänzlichen Entfall der Leistung (§ 10 Abs 7 NöSHG). Dies entsprach 2000 einer Verschärfung gegenüber dem alten § 38 Abs 1 NöSHG.
- Ein zweiter Typ besteht in der Möglichkeit einer Kürzung der zustehenden Leistung auf »50% des Richtsatzes« (§ 13 Abs 5 WrSHG), wobei dieser Wert allerdings eine Untergrenze darstellt.
- Ein dritter Typ sieht die Ausdehnung einer dem Grunde nach unbestimmten Sanktion bis hin zum völligen Leistungsentfall vor (§ 12 Abs 4 SbgSHG, § 8 Abs 7 Bgld SHG).

- Ein vierter Typ besteht in der sukzessiven, stufenweisen Kürzung der Leistung (§ 10 Abs 4 OöSHG). Dabei ist auf die Gründe der Verweigerung des Einsatzes der Arbeitskraft und darauf Bedacht zu nehmen, ob die hilfebedürftige Person durch eine stufenweise Reduzierung der Leistung zur Erwerbsausübung motiviert werden kann.
- Ein fünfter Typ (§ 6 Abs 9 K-MSG; § 3 Abs 5 TGSG; § 8 Abs 5 VlbG SHG) besteht in der Beschränkung der Leistungen auf das für Nahrung und Unterkunft unerlässliche Ausmaß; auch gem. § 8 Abs 4 StmkSHG kann die richtsatzgemäße Geldleistung auf das zum Lebensunterhalt unerlässliche Maß beschränkt werden.

In diesen Sanktionslogiken spiegeln sich systematisch bedingte Widersprüche:

- Zum ersten sind die Zumutbarkeitskriterien der Sozialhilfe vage und situativ formuliert, wodurch Rechtsunsicherheit auf Seiten der Hilfebedürftigen und Implementationsunsicherheit auf Seiten der Verwaltung entstehen.
- Zum zweiten verfügt die Sozialhilfeverwaltung über kein mit dem Arbeitsmarktservice abgestimmtes soziotechnisches Instrumentarium aus Elementen der Hilfe/Unterstützung, Überwachung und Disziplinierung und bevorzugt deshalb im Zweifelsfall unter budgetär prekären Rahmenbedingungen eine möglichst restriktive Handhabung der einschlägigen Bestimmungen.⁸
- Zum dritten verfügt die Sozialhilfe (wie auch das Arbeitsmarktservice) über keine bedarfsdeckende Zahl geeigneter Arbeitsmöglichkeiten, sodass der Probestein des Arrangements weniger in der Zumutbarkeit von Arbeit oder der Arbeitswilligkeit von KlientInnen, sondern in der unzureichenden Schaffung geeigneter Arbeitsplätze mit armutsvermeidenden Erwerbs- und Einkommenschancen liegt.⁹ Folglich werden die Personen, die vom Arbeitsmarktservice als »problematisch« ausgeschieden werden, im Anschluss daran auch seitens der Sozialhilfeverwaltung repressiv beamtshandelt.
- Zum vierten sind die Sanktionen für Fehlverhalten auf Seiten der Klientel i. d. R. weder absehbar noch kalkulierbar. So darf zwar der Unterhalt der Unterhaltsberechtigten formal durch Sanktionen nicht geschmälert werden; eine Richtsatzkürzung oder ein Richtsatzentfall ist jedoch praktisch immer mit Beeinträchtigungen für die übrigen Familienmitglieder verbunden.
- Zum fünften verfügt die Sozialhilfeverwaltung über kein adäquates Instrumentarium zur Belohnung (Gratifikation) des Einsatzes der eigenen Arbeitskraft im Rahmen der Pflichtleistungen. In einigen Bundesländern kommt das Instrument des Arbeitnehmerfreibetrags auf Grundlage einer Weisung oder eines Protokolls einer Landessozialhilferferentenbesprechung zum Einsatz. Dieser wird zumeist als bestimmter Prozentsatz des Allein- oder Mitunterstütztenrichtsatzes gewährt. Andere Bundesländer operieren fallweise mit dem Instrument der Richtsatzüberschreitung, wenn jemand besondere »compliance«-Leistungen im Rahmen seiner Arbeitsmarktintegration erbracht hat.

Hilfe zur Arbeit

Neben den einschlägigen Bestimmungen zum Einsatz der eigenen Arbeitskraft existieren zwischenzeitig in Oö, Trl und Ktn Modelle der »Hilfe zur Arbeit« im Rahmen der Sozialhilfe, die sich als »Workfare«-Instrumentarien identifizieren lassen.

Seit der Novelle des OöSHG 1998 (§ 14) versteht sich die »Hilfe zur Arbeit« als Unterstützung für Langzeitarbeitslose und als Alternative zu einer Geldleistung. Zielgruppe sind arbeitsfähige und arbeitswillige Langzeitarbeitslose und jugendliche Arbeitslose ohne ArbeitslosenversicherungG-Anspruch. Zweckmäßigerweise sieht das oö SHG vor, dass auch ArbeitslosengeldbezieherInnen Hilfe zur Arbeit angeboten werden kann, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht bedarfsdeckend ist. Im Falle der Nichtinanspruchnahme eines Arbeitsangebotes sind jene Konsequenzen zu verhängen, die auch bei Arbeitsunwilligkeit zu nutzen sind. Gem § 14 Abs 2, 3 OöSHG haben die regionalen Träger sozialer Hilfe – also die Sozialhilfeverbände – als Träger von Privatrechten in angemessenem Ausmaß für geeignete, den besonderen Bedürfnissen und Fähigkeiten Hilfebedürftiger Rechnung tragende Arbeitsmöglichkeiten zu sorgen oder solche zu fördern. Diese Arbeitsmöglichkeiten dürfen allerdings den Hilfebedürftigen nicht auf Dauer zur Verfügung gestellt werden und deren Arbeitskraft wöchentlich höchstens im Ausmaß von zwei Dritteln der gesetzlichen Normalarbeitszeit in Anspruch nehmen. Hilfebedürftige sind zudem im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses zu beschäftigen. Bestehen für die Entlohnung keine zwingenden Vorschriften, ist das für vergleichbare Tätigkeiten gebührende Mindestentgelt zu bezahlen, wobei die einschlägigen arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften unberührt bleiben.¹⁰ Auch Arbeitsaufnahmeanreize wurden eingebaut: § 14 Abs 5 OöSHG sieht die Einräumung eines Freibetrags vor.¹¹

§ 9 (»Hilfe zur Arbeit«) des 2006 in Kraft getretenen TGSG bestimmt, dass die Hilfe zur Arbeit EmpfängerInnen von Grundsicherung bei der Erlangung eines sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses subsidiär im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung unterstützen soll, wenn und soweit dies von dritter Seite nicht möglich ist. Dabei darf Hilfe zur Arbeit nur jenen EmpfängerInnen von Grundsicherung gewährt werden, die seit mehr als sechs Monaten eine Leistung der Grundsicherung beziehen und die arbeitsfähig, arbeitswillig und seit mehr als zwölf Monaten arbeitslos sind. Die Hilfe zur Arbeit umfasst Leistungen an die ArbeitgeberInnen¹² und für die EmpfängerInnen der Grundsicherung (Freibetragsregelung).¹³

§ 10 K-MSG (»Soziale Mindestsicherung durch Arbeit«) schließlich besagt, dass Hilfe Suchenden, die trotz entsprechender Bemühungen keine Erwerbsmöglichkeit finden, an Stelle laufender Geldleistungen oder Sachleistungen soziale Mindestsicherung durch Arbeit angeboten werden darf, sofern damit den Zielen und Grundsätzen des K-MSG besser entsprochen und eine (Wieder-)Eingliederung in das Arbeitsleben erleichtert wird. Entsprechende Arbeitsmöglichkeiten dürfen Hilfe Suchenden höchstens 24 Monate zur Verfügung gestellt werden und deren Arbeitskraft wöchentlich höchstens im Ausmaß von zwei Dritteln der Normalarbeitszeit in Anspruch nehmen. Hilfe Suchende sind im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses zu beschäftigen.

Resümee

Kann man nun von einem »Policy-Wandel« der österreichischen Sozialhilfepolitik oder einer »Workfarisierung« der Sozialhilfe sprechen? Der Befund legt eine abschlägige Antwort nahe. Weder ist der strukturelle Zwang zur Lohnarbeit, welcher mit der »Hilfe zur Arbeit« einhergeht, im Sozialhilfe-Programm etwas Neues, noch sind die seit 1998 geschaffenen rechtlichen Möglichkeiten eine Innovation, da sie vielfach

auf bereits zuvor erprobten kommunalen Projekten/Experimenten in den Bundesländern, etwa in Innsbruck, beruhen. Vorhandene Evaluationen der vorliegenden Programmbestimmungen vermitteln indes ein ambivalentes Bild. Geläufig ist, dass es etwa in Oö »Wartelisten« für »Sozialhilfearbeitsplätze« gibt. Offensichtlich trifft der strukturelle Zwang zur Lohnarbeit auch auf ein individuelles Arbeitsbedürfnis. So bleibt die Frage, ob »Sozialhilfearbeit« oder »Hilfe zur Arbeit« befähigend oder disziplinierend ausgestaltet ist. Unzählige Studien wie jene von Joel Handler (2004) über »Social Citizenship and Workfare« mach(t)en deutlich, dass struktureller oder proaktiver Zwang zurück in den Arbeitsmarkt ohne Bedachtnahme auf die Qualität der Arbeit (Vertragsform, Arbeitsbedingungen, Einkommen), aber auch ohne Bedachtnahme auf persönliche Begleitung und Assistenz mehr soziale Probleme produziert als damit gelöst werden. Stichproben der Sozialhilfe-Population zeigen, dass von den 15% der erwerbstätigen Haushaltsvorstände mehr als 85% atypisch beschäftigt sind. Der Weg führt also vom Sozialhilfebezug zur atypischen, armutsriskanten Erwerbstätigkeit und wieder zurück. Darauf verweisen auch alle verfügbaren Daten zu den SH-Spells, also den Phasen des Take-Up. Schließlich deutet die Verteilung von 5,2% akut Armutsbetroffenen, 7,1% Armutsgefährdeten und weiteren 20,3% der Haushalte, welche Einschränkungen beim Lebensstandard machen müssen, darauf, dass ein erheblicher Teil der Bevölkerung knapp oberhalb der Sozialhilfe-Bedarfsschwelle wirtschaftet. Die Tiroler Sozialbedarfsstudie aus 2003 etwa zeigte, dass mehr als 40% der Erwerbseinkommen nur geringfügig über dem Sozialhilferichtsatz liegen.

Literatur

- Handler, Joel F. (2004) *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*, Cambridge
 Peck, Jamie (2001) *Workfare States*, New York/London

Anmerkungen

- 1 Die TeilnehmerInnen an dem Programm sollten Notstandshilfe vom AMS, einen Zuschlag von 20% durch den jeweiligen Beschäftigten (als »Bürgergeld« apostrophiert), sowie gegebenenfalls Ergänzungsleistungen durch die Sozialhilfe erhalten, zumindest jedoch 8.240,- öS. Dies entspricht der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes (2000: 8.312,- öS). Das Arbeitsausmaß sollte 35 Wochenstunden betragen, davon waren mindestens zehn Stunden für Qualifizierungsmaßnahmen, die vom AMS zu organisieren sind, zu verwenden (auch Blockkurse). Die TeilnehmerInnen am Arbeitstraining haben vollen Versicherungsschutz (Pension, Kranken etc.).
- 2 <http://www.pakte.at/projekte/2932/list>
- 3 Eine LandessozialreferentInnen-Konferenz Ende 1997 bekundete zwar Interesse an einer Weiterentwicklung der Sozialhilfe-Gesetzgebung. Sie erkannte aber keinen Bedarf für eine bundeseinheitliche Regelung. 1999 fasste die LandessozialreferentInnen-Konferenz den Beschluss, eine Arbeitsgruppe unter Federführung des Sozialministeriums zur Vereinheitlichung der Qualitätsstandards in der SH einzusetzen.
- 4 Die 2003 vorgelegten Ergebnisse dieser Arbeitsgruppe mündeten, nachdem die LandessozialreferentInnen-Konferenz eine Harmonisierung der verschiedenen Bundes- und Landesleistungen mit Mindestsicherungselementen als zweckmäßig erachtet hatte, 2004 in der Aufforderung an BMSG, BMGF und BMWA, die Position des Bundes, insbesondere im Hinblick auf Fragen der Weiterentwicklung der NH sowie der Krankenversicherung für SH-EmpfängerInnen, darzulegen. Weder BMSG noch BMWA erkannten jedoch einen Verbesserungsbedarf im Bereich der Ausgleichszulagenrichtsätze, des ALG sowie der NH.

- 2006 wurde im BMGF eine (inter)ministerielle Arbeitsgruppe zur Einbeziehung der SozialhilfeempfängerInnen in die gesetzliche Krankenversicherung eingerichtet.
- 5 Es werden keine Clearingstellen eingerichtet, sondern bestehende Einrichtungen (Amtsärzte, Gesundheitsämter BBRZ, Sozialmedizinische Dienste etc.) genutzt.
 - 6 Hinkünftig wird das AMS bei Arbeitsfähigen Einbringungsstelle für formal vollständige Anträge auf BMS sein. Die SH-Verwaltung wird wie bisher mit dem nicht-erwerbsfähigen »Rest« befasst sein, die Übergänge zwischen beiden Systemen sind allerdings nicht klar definiert.
 - 7 Das geltende Sozialhilfe-Recht sieht also überwiegend keinen Berufsschutz oder eine zeitliche Befristung für die Beibehaltung eines erworbenen Qualifikationsniveaus vor; vielmehr verkörpert es eine Dequalifikationstreppe der »Hinunterverweisung« in schlecht(er) qualifizierte Erwerbstätigkeit. Produziert wird institutionell vermittelte soziale Abwärtsmobilität.
 - 8 Dies wird durch die Spruchpraxis des VwGH gestützt. Im Erkenntnis vom 1992/10/20 (zu § 9 Abs 1 und § 13; WrSHG, § 10 und § 38 ArbeitslosenversicherungG, § 38 und § 68 Abs 1 AVG) gelangte der VwGH zur Ansicht, dass bei der Beurteilung der Arbeitswilligkeit eines Hilfesuchenden [im Sinne des § 13 Abs 5 Wr SHG in Verbindung mit § 9 Abs 1 Wr SHG] keine Bindung der Sozialhilfebehörden an rechtskräftige Bescheide der Behörden der Arbeitsmarktverwaltung besteht. Dies gilt in beide Richtungen. Wenn gem. § 10 ArbeitslosenversicherungG ein Verlust des Anspruches auf Arbeitslosengeld (bzw. Notstandshilfe) wegen der Weigerung des Arbeitslosen, eine ihm vom Arbeitsamt zugewiesene zumutbare Beschäftigung (§ 9 ArbeitslosenversicherungG) anzunehmen, oder wegen der Vereitelung der Annahme einer solchen Beschäftigung, ausgesprochen wird, ist die Sozialhilfebehörde weder an die Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens noch an den Bescheidspruch gebunden. Dies gilt aber auch umgekehrt. Auch wenn das AMS keine Arbeitsunwilligkeit erkennt, kann die Sozialhilfebehörde zum Schluss mangelnder Arbeitswilligkeit gelangen. Eine solche Bindung besteht schon deshalb nicht, weil der Begriffsinhalt der Arbeitswilligkeit (Arbeitsunwilligkeit) nach § 13 Abs 5 Wr SHG kraft ausdrücklicher Verweisung nach den Kriterien des § 9 Abs 1 Wr SHG und nicht nach jenen der § 9 bis § 11 ArbeitslosenversicherungG bestimmt wird.
 - 9 Ein jüngeres Erkenntnis des VwGH (1993/06/29) zum § 7 Abs 3 Tiroler SHG besagt, dass es bei der Prüfung, inwieweit der Hilfesuchende zum Einsatz der eigenen Kräfte bereit ist, nicht auf das Vorhandensein »freier Stellen« an sich ankommt, sondern vielmehr darauf, ob der Hilfesuchende eine ihm konkret angebotene und iSd § 7 Abs 3 Tir SHG zumutbare Arbeit abgelehnt oder sonst wie vereitelt hat (Hinweis: E 10.12.1986, 85/11/0260).
 - 10 Der im Zuge der Gesetzesentstehung diskutierte Bezug auf geringere Belastbarkeit von Langzeitarbeitslosen ist ebenso entfallen wie der Hinweis auf individuelle Beeinträchtigungen. Stattdessen erfolgt der (überflüssige) Hinweis auf die Beachtung einschlägiger arbeitsrechtlicher Vorschriften. Fraglich bleibt indes, ob und wie Kollektivverträge im Rahmen von Sozialhilfearbeiten anwendbar sind. Diese Frage wird zu verneinen sein, da es sich hier nicht um branchenbezogene Entgeltfestsetzungen, sondern um »gemeinnützige Arbeiten« handelt. Im besten Falle wird man Kollektivverträge der individuellen Qualifikation entsprechend berücksichtigen können.
 - 11 Im Rahmen des Einsatzes der eigenen Mittel ist bei Hilfsbedürftigen, die Einkommen aus einer Erwerbsarbeit beziehen, insbesondere nach längerer Erwerbslosigkeit vorübergehend ein angemessener Betrag des Einkommens nicht zu berücksichtigen, so weit dies zur Vermeidung, Bewältigung und dauerhaften Überwindung der sozialen Notlage erforderlich ist.
 - 12 Nämlich: die Gewährung von Zuschüssen in der Höhe von 20 v. H. der Lohnkosten einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, begrenzt jedoch mit der Höhe des Richtsatzes für Alleinstehende, für die Dauer von zwölf Monaten.
 - 13 Ab einem Nettoeinkommen in der Höhe des Richtsatzes für Alleinstehende im Monat in den ersten sechs Monaten ist die Gewährung eines bei der Beurteilung der Notlage nicht zu berücksichtigenden Betrages (Freibetrages) in der Höhe von 50 v. H., in den darauf folgenden sechs Monaten in der Höhe von 40 v. H. und in den darauf folgenden zwölf Monaten in der Höhe von 30 v. H. des Richtsatzes für Alleinstehende vorgesehen.