

Aktuelle Debatte: Mindestsicherung

Editorial

Markus Griesser

Über die bedarfsorientierte Mindestsicherung (BMS) wird in Österreich seit einigen Jahren heftig diskutiert – nicht zuletzt aufgrund der Reformpläne der neuen Bundesregierung und ihres Entwurfs für ein „Sozialhilfe-Grundsatzgesetz“ vom Dezember 2018. Aus fiskalpolitischer Perspektive kann die Intensität dieser Diskussion nur erstaunen. Trotz der massiv gestiegenen BMS-Ausgaben infolge der krisenhaften Entwicklung der vergangenen Jahre und ihrer politischen Nicht-/Bearbeitung sind diese nämlich nach wie vor von relativ marginaler Bedeutung: Der aktuellen Mindestsicherungsstatistik zufolge beliefen sich die Ausgaben für die BMS (Lebensunterhalt, Wohnbedarf, Krankenhilfe) im Jahr 2017 auf rund 977 Mio. Euro, was nicht einmal einem Prozent der gesamten Sozial(schutz)-ausgaben entspricht (vgl. Statistik Austria 2018: 21).

Das Erstaunen über die Intensität der Debatte lässt freilich nach, wenn die Perspektive auf die „regulatorischen Funktionen“ der Sozialfürsorgesysteme verschoben wird (vgl. etwa Piven/Cloward 1977), allen voran auf ihre Funktion als „boundary institutions“ of the labor market“ (Peck 2001: 52). Denn wenn über das unterste soziale Netz im Sozialstaat debattiert wird, steht zumeist auch die Frage zur Diskussion, wie der hier verankerte „vorrangige Einsatz der eigenen Arbeitskraft“ durchzusetzen ist, sprich, wer dem Arbeitsmarkt unter welchen Bedingungen zur Verfügung stehen muss. Das aber hat weitreichende Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt an sich und insbesondere auf dessen unterste Segmente im Sinne der Niedriglohnsektoren.

Nicht bloß in Österreich wird diese Frage aktuell zentral entlang nativistischer *Frames* diskutiert. Das heißt, die damit verbundenen sozialen Auseinandersetzungen werden entlang eines an „Nationalität“ bzw. „Ethnizität“ orientierten Deutungsrahmens ideologisch neu interpretiert. „Stopp der Zuwanderung in den Sozialstaat“ (Bundesregierung 2017: 118) ist so etwa jenes Unterkapitel im aktuellen Regierungsprogramm von ÖVP und FPÖ betitelt, in dem die BMS-Reform angekündigt wurde (vgl. den Beitrag von Atzmüller in diesem Heft).

Im sozialpolitischen Bereich geht dies mit wohlfahrtschauvinistischen Strategien einher, die den (vollen) Bezug von Sozialleistungen auf Mitglieder eines – häufig rassistisch formierten – „nationalen Kollektivs“ beschränken wollen. In Österreich haben solche Strategien aufseiten der extremen Rechten seit Mitte der 2000er Jahre massiv an Bedeutung gewonnen (vgl. Ennser-Jedenastik 2016). Im Zuge des – von Ruth Wodak (2018) als „schamlose Normalisierung“ beschriebenen – Prozesses der Übernahme ideologischer Kernbestandteile der extremen Rechten seitens konservativer Parteien ist der Wohlfahrtschauvinismus aber längst auch in der sogenannten „Mitte der Gesellschaft“ angekommen.

Selektive Formen der Neugestaltung des Zugangs zu Sozialleistungen für Nicht-Mitglieder des „nationalen Kollektivs“ gewinnen so auch praktisch an Bedeutung. Exemplarisch dafür steht die Frage des Zugangs von Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten zur BMS, die wesentlich zum Scheitern der Verhandlungen zwischen Bund und Ländern um

eine Verlängerung der BMS-Vereinbarung nach Art. 15 (a) Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) im Jahr 2016 beitrug (vgl. Stelzer-Orthofer/Woltran 2017: 32).

Durch besagte Vereinbarung bzw. durch die darin definierten Mindeststandards war es Anfang der 2010er Jahre gelungen, das fragmentierte System der von den Ländern geregelten Sozialhilfe stärker zu harmonisieren und mit dem Bundesrecht zu verknüpfen (u.a. mindestsichernde Elemente im Arbeitslosenversicherungsgesetz; Einbeziehung von BMS-BezieherInnen in die gesetzliche Krankenversicherung). Mit dem Auslaufen der Art. 15 (a) B-VG-Vereinbarung zum 31. Dezember 2016 sind besagte Mindeststandards hinfällig und ist die BMS wieder zur Gänze Ländersache.

In den Augen vieler war dies mit der Konsequenz eines drohenden „Wettbewerb[s] nach unten“ (ebd.: 43) verbunden, hatten mehrere Bundesländer doch bereits 2016 damit begonnen, Schritte in Richtung einer restriktiven Neuregelung des letzten sozialen Netzes zu setzen. Leichtfertig übergangen wurden dabei verfassungs- und unionsrechtliche Bedenken, wie sie bereits im Vorfeld der Reformen vielfach artikuliert wurden (vgl. etwa Hiesel 2017). Die Stichhaltigkeit dieser Bedenken verdeutlichte eine Reihe von höchstgerichtlichen Urteilen im Jahr 2018, durch die große Teile der Reformen in Niederösterreich, Oberösterreich bzw. im Burgenland als rechtswidrig beurteilt oder aufgehoben wurden (vgl. den Beitrag von Stelzer-Orthofer/Woltran in diesem Heft).

Dadurch in Verlegenheit gebracht wurde auch die Bundesregierung, deren Pläne für ein „Sozialhilfe-Grundsatzgesetz“ sich an den restriktiven Reformen der genannten Bundesländer orientierten. Dies geht vor allem aus dem Regierungsprogramm vom Dezember 2017 (vgl. Bundesregierung 2017: 118), aber auch aus einer Konkretisierung der Reformpläne im Rahmen eines Vortrags an den Ministerrat zur „Mindestsicherung Neu“ vom 28. Mai 2018 hervor (vgl. Bundesregierung 2018a). Aufgrund der höchstgerichtlichen Urteile, die zu diesem Zeitpunkt bereits erlassen (bzw. antizipierbar) waren, wurden die Reformpläne in einem zweiten Vortrag an den Ministerrat am 28. November 2018 (vgl. Bundesregierung 2018b) sowie im kurz darauf ausgesandten Gesetzesentwurf geringfügig modifiziert.

An der grundlegenden Reformlinie freilich wurde auch weiterhin festgehalten, was zuvorderst für den Plan gilt, ein „Sozialhilfe-Grundsatzgesetz“ auf Bundesebene zu erlassen. Damit macht die Bundesregierung von einer in Art. 12 B-VG verankerten Möglichkeit Gebrauch: Dieser zufolge ist im Bereich des sogenannten „Armenwesens“ zwar die Ausführungsgesetzgebung ebenso wie die Vollziehung Sache der Länder, der Bund verfügt jedoch über eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung. Wie bereits zu Beginn der 1. Republik machte der Bund jedoch auch im Laufe der 2. Republik – trotz zahlreicher Anläufe – von dieser Kompetenz bislang aufgrund des Widerstands der Länder keinen Gebrauch. Hier wird deutlich, wie weitreichend die aktuellen Veränderungen in historischer Perspektive sind (vgl. den Beitrag von Melinz in diesem Heft).

An zusätzlicher Tragweite gewinnt die Reform durch ein anderes Vorhaben, das im Regierungsprogramm von ÖVP und FPÖ angekündigt ist (vgl. Bundesregierung 2017: 143): Mit der geplanten De-facto-Abschaffung der Notstandshilfe als vorgelagertem Sicherungsnetz für Erwerbslose würde nämlich die Mindestsicherung als unterstes soziales Netz massiv an Bedeutung gewinnen. Von dessen Neujustierung wären entsprechend nicht bloß die 2017 laut Statistik Austria jahresdurchschnittlich 239.481 BMS-BezieherInnen (in 127.269 Bedarfsgemeinschaften), sondern auch die 157.483 NotstandshilfebezieherInnen (inklusive der Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaften) unmittelbar betroffen.

Zu den Beiträgen

Christine Stelzer-Orthofer und Iris Woltran konstatieren vor diesem Hintergrund in ihrem einleitenden Beitrag zum Debattenforum einen Übergang „vom Wohlfahrtschauvinismus zum Sozialabbau für alle“. Auf der Basis einer Analyse des restriktiven Umbaus der BMS auf Länderebene seit 2016 sowie des Entwurfs für ein „Sozialhilfe-Grundsatzgesetz“ verweisen sie auf eine „neue Ära von Sozialstaatlichkeit“, die auf eine Vertiefung gesellschaftlicher Spaltungen zielt.

Gerhard Melinz erläutert im Anschluss daran, warum es sich beim „Sozialhilfe-Grundsatzgesetz“ um ein „juristisch-politisches Novum“ – ja, eine „historische Sensation“ – in der föderalen Wohlfahrtsstaatlichkeit in Österreich handelt. Um dies zu verdeutlichen, arbeitet er im Zuge eines groben historischen Abrisses Kontinuitäten hinsichtlich der Kompetenzverteilung im sogenannten „Armenwesen“ heraus, mit denen seitens der ÖVP/FPÖ-Regierung nun gebrochen wird.

Im letzten Beitrag des Debattenforums wirft Roland Atzmüller einen analytischen Blick auf die ideologischen Grundlagen der Reform. Als „ideologischen Kitt“, der die sozialpolitischen Vorstellungen der Bundesregierung zusammenhält, begreift er dabei eine national-meritokratische Neuinterpretation von Solidarität. Die davon Auszuschließenden bleiben als „Leistungsunwillige“ zwar relativ unbestimmt, werden zugleich jedoch als „(ethnisch) Andere“ markiert.

Viele der im vorliegenden Debattenforum dargelegten Punkte finden sich auch in den rund 140 überwiegend kritischen Stellungnahmen zum Entwurf für ein „Sozialhilfe-Grundsatzgesetz“, die bis zum Ende der Begutachtungsfrist am 10. Jänner 2019 eingebracht wurden. Ob diese am Gesetz selbst noch etwas ändern konnten, ist zum Redaktionsschluss des vorliegenden Hefts nicht absehbar. Die Ankündigung Wiens, das Grundsatzgesetz in der bestehenden Form im Sinne der Ausführungsgesetzgebung nicht umsetzen zu wollen (Der Standard 10.01.2019), verspricht aber in jedem Fall, dass die BMS-Debatte uns auch weiterhin beschäftigen wird.

Literatur

- Bundesregierung (2017): Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017–2022. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/569203/Regierungsprogramm_2017%e2%80%932022.pdf/b2fe3f65-5a04-47b6-913d-2fe512ff4ce6, 15.01.2019.
- Bundesregierung (2018a): Vortrag an den Ministerrat: Mindestsicherung Neu (28. Mai 2018). Wien. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/849801/20_16_mrv.pdf/80a64186-147f-4b30-84d5-f69703b98cc2, 15.01.2019.
- Bundesregierung (2018b): Vortrag an den Ministerrat: Sozialhilfe-Grundsatzgesetz (Mindestsicherung Neu) (28. November 2018). Wien. https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/1101773/37_32_mrv.pdf/ecc5cfa0-9fad-4d75-a0f1-384ae78feb98, 15.01.2019.
- Ennsner-Jedenastik, Laurenz (2016): A Welfare State for Whom? A Group-based Account of the Austrian Freedom Party's Social Policy Profile. In: *Swiss Political Science Review* 22(3): 409–427.
- Hiesel, Martin (2017): Mindestsicherung neu. Erste Gedankenskizzen. In: *juridikum* 1/2017, 80–86.
- Piven, Frances Fox/Cloward, Richard A. (1971): *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*. New York: Pantheon Books.
- Peck, Jamie (2001): *Workfare States*. New York/London: Guilford Press.

- Statistik Austria (2018): Mindestsicherungsstatistik 2017. Wien. http://www.statistik.at/wcm/idc/mindestsicherungsstatistik_2017b921.pdf?IdcService=GET_PDF_FILE&RevisionSelectionMethod=LatestReleased&dDocName=118665, 15.01.2019.
- Stelzer-Orthofer, Christine/Woltran, Iris (2017): Konzepte und Reformen der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, Einsparungsvarianten und Anreizmodelle zur Diskussion. In: WISO 1/2017, 31–44.
- Wodak, Ruth (2018): Vom Rand in die Mitte – „Schamlose Normalisierung“. In: Politische Vierteljahresschrift (2018) 59, 323–335.