

## Mag. Stefan Wallner-Ewald Potemkins Erbe im Sozialsystem



**Mag. Stefan Wallner-Ewald**

Stefan Wallner-Ewald wurde 1971 in Graz geboren. Studium der Rechtswissenschaften, Politikwissenschaften und Geschichte in Graz und Wien. Ausbildungen im Bereich Kommunikation (Europäisches Aus- und Fortbildungsinstitut für Kommunikation), Organisationsentwicklung (Akademie für Sozialmanagement) und Controlling (Österreichisches Controller-Institut). 1992/93 Generalsekretär der Katholischen Hochschuljugend Österreichs. 1995-1998 wissenschaftlicher Projektmitarbeiter der Julius Raab-Stiftung. Zudem seit 1995 Trainings, Begleitung von Veränderungsprozessen und OE-Projekten vor allem im Bereich NPOs und öffentliche Verwaltung. 1998-1999 Sozialpolitischer Referent der Caritas Österreich, davon ein halbes Jahr in Väterkarenz. Seit Dezember 1999 Generalsekretär der Caritas Österreich. Veröffentlichungen: „Verarmungsrisiken im Wohlfahrtsstaat. Situationsanalyse und Problemerkatalog zur sozialen Lage in Österreich“ (1995), „Verarmungsrisiken im Wohlfahrtsstaat II. Leben am Rand des Sozialsystems. Die KlientInnen der Sozialberatungsstellen der Caritas Österreich“ (1999), „Armut und Armutspolitik in Österreich“ (1999).

**Anschrift** Mag. Stefan Wallner-Ewald  
Caritas Österreich  
Albrechtskreithgasse 19-21  
1160 Wien  
s.wallner@caritas-austria.at

## Potemkins Erbe im Sozialsystem? Ein Plädoyer für eine moderne, dynamisierende Sozialpolitik

Von Stefan Wallner-Ewald

„Verantwortung braucht Freiheit“

„Ohne substantielle Freiheit und die Verwirklichungschancen, etwas Bestimmtes zu tun, kann jemand auch nicht die Verantwortung dafür tragen, was er tut. Wo man jedoch wirklich die Freiheit und die Verwirklichungschancen besitzt, etwas Bestimmtes zu tun, hat man auch die Pflicht, sich zu überlegen, ob man es tun soll oder nicht, und das impliziert Verantwortung“

Amartya Sen, Ökonomie für den Menschen

*Die politische Diskussion über die Modernisierung des Sozialsystems weist ein beträchtliches Manko an inhaltlicher Auseinandersetzung über Werte, Ziele und zukunftsweisende, moderne Modelle auf. Der Diskurs wird bestimmt von budgetären, meist kurz- und mittelfristigen Perspektiven. Mit „Groscherlzählerei“ alleine wird eine moderne Sozialpolitik, die auf die aktuellen und zukünftigen Risiken abstellt, nicht zu formulieren sein. Einer zunehmenden Heterogenität sozialer Problemlagen steht ein Sozialsystem gegenüber, dessen „Baugesetze“ von völlig anderen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen ausgehen. Kontinuierliches Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und innerfamiliäre Versorgung der Frau durch den erwerbstätigen Mann sind die impliziten sozialen „Grundannahmen“ auf denen unser Sozialversicherungssystem immer noch fußt.*

*Das alte Versprechen der Statussicherung, basierend auf dem Versicherungsprinzip als dominantes Gestaltungsmoment des Sozialsystems, kann nicht mehr eingelöst werden. (Es galt allerdings ohnehin immer nur für die männliche Erwerbsbevölkerung) Zu massiv waren die in der Regel fast linear kürzenden Eingriffe der letzten zehn Jahre, um diesen Anspruch aufrecht zu erhalten. Auf der anderen Seite fehlt ein funktionierendes Element der Existenzsicherung im österreichischen Sozialsystem fast völlig. Mit Ausnahme der Ausgleichszulage sind die wesentlichen Sozialleistungen im Kern nicht auf Existenzsicherung ausgerichtet. Die Sozialhilfe als sogenanntes „2. Netz“ kann angesichts hoher Ermessens-*

*Zunehmende Heterogenität sozialer Problemlagen*

*Das alte Versprechen der Statussicherung*

*Sozialleistungen nicht auf Existenzsicherung ausgerichtet*

*Änderung der  
„Vorrangregeln“*

*spielräume gepaart mit Behördenwillkür und Intransparenz in keiner Weise die immer dramatischer sich auswirkenden Defizite abfangen.*

*Was ansteht ist eine grundlegende Modernisierung unseres Sozialsystems, die verbunden sein muss mit einer Änderung der „Vorrangregeln“ der leitenden Prinzipien: Statt wie bisher Stattsicherung vor Existenzsicherung muss es Existenzsicherung vor Stattsicherung heißen. Als Alternative dazu steht ein in Kauf nehmen der zunehmenden gesellschaftlichen Exklusion immer größerer Gruppen, die auf Grund ihrer Heterogenität schwerer fassbar sind, als es die deklassierte Arbeiterschaft vor 100 Jahren war.*

### **1. Einleitende Überlegungen zu Freiheit, Sicherheit und Verantwortung als Voraussetzung für individuelle und strukturelle Solidarität**

#### **Warum „müssen“ wir uns überhaupt mit der sozialen Frage auseinandersetzen?**

*Welche  
Verantwortung  
haben wir als  
Menschen  
füreinander?*

Am Anfang der Bibel fragt Gott Kain, wo Abel ist. Kain antwortet mit den Worten: "Bin ich denn der Hüter meines Bruders?" Eine verhängnisvolle Antwort auf eine schicksalhafte Frage. Die ganze Bibel ist ein Leitfaden dafür, dass die Antwort des Kain falsch war, auch wenn sie damals wie heute leicht von der Zunge kommt. Sie bringt auch immer noch, wie kaum ein anderer Satz, die moralische Frage auf den Punkt: Welche Verantwortung haben wir als Menschen füreinander. Wo beginnt sie und wo endet sie? Endet sie überhaupt?

Wenn man heute mit all den pragmatischen Realisten in eine Diskussion über Solidarität eintritt, ist die erste Frage jene nach den Grenzen der Solidarität. Etwas so großes und wichtiges muss doch auch Grenzen haben, sonst kann es ja förmlich nicht existieren.

*Eine Umkehr  
der Blickrichtung*

Hier ist in letzter Zeit durchaus eine Umkehr der Blickrichtung passiert. Waren wir doch vor einiger Zeit in der sozialpolitischen Diskussion noch gewohnt, uns mit der Frage auseinander zu setzen, wer noch unserer Solidarität bedarf, scheint sich mittlerweile die Perspektive verändert zu haben. Der Blick richtet sich auf die Grenzen. Die entscheidende Frage lautet: Befindet sich nur eine Person zuviel innerhalb der Grenzen und wie kann man das verhindern. Das ist dann die heutige Frage nach der Gerechtigkeit. Man könnte den Satz Kains postmodernisieren: Wenn der potentielle „Bruder“ ohnehin weit genug weg ist, als dass sein Handeln Auswirkungen auf meine Freiheit hätte, das „Hüten“ aber negative Auswirkungen auf meine Autonomie hätte, dann kann das nicht mein wirklicher Bruder sein.

*Grundannahmen  
über Sinn und Ziel  
menschlichen  
(Zusammen-)Lebens*

#### **Die Frage des Menschenbildes ist „spielentscheidend“**

Es lohnt sich bei sozialen Fragen mitunter durchaus argumentativ ganz auf den Grund zu tauchen, da die Grundannahmen über Sinn

---

**Mag. Stefan Wallner-Ewald** Potemkins Erbe im Sozialsystem
 

---

und Ziel menschlichen (Zusammen-)Lebens durchaus Relevanz für die weitere Argumentation haben.

Ziel gesellschaftlichen Lebens ist aus der hier vertretenen Perspektive – und das ist auch das, was nach christlicher Glaubensüberzeugung Gott in der Schöpfung zu Grunde gelegt hat –, die Verwirklichungschancen und Entfaltungsmöglichkeiten des Mensch-Seins in seiner Fülle und Universalität in Gemeinschaft zu realisieren. Genau das christlich-jüdische Menschenbild, das von der Universalität der Gotteskindschaft ausgeht, war Grundlage für die Menschen- und Freiheitsrechte und ist Grundlage für das Streben nach einer Wirtschafts- und Sozialordnung, die auf einer Option für die Armen aufbaut.

Dabei werden Unterschiede aber nicht egalitaristisch verwischt, sondern sind Teil gesellschaftlichen Reichtums. Obwohl jeder Mensch in gleicher Weise Abbild des einen Gottes ist, ist es jeder Mensch in seiner ureigenen Weise. In der Unterschiedlichkeit, in der Differenz, liegt die Fülle der Schöpfung und der Reichtum menschlichen Lebens und gesellschaftlichen Zusammenlebens.

Aus dem Spannungsfeld der Gleichheit vor Gott und der Unterschiedlichkeit in der Ausformung des Mensch-Seins in Geschlecht, Hautfarbe, Alter, Begabungen, Geschichte, etc. ergibt sich die Frage der Gerechtigkeit, in Form der Verteilung der Güter der Schöpfung und einer Chancengleichheit im Fruchtgenuss der Gaben der Schöpfung.

Dabei ist Gerechtigkeit<sup>1</sup> nicht als einfache Gleichheit in allen Lebensbereichen zu verstehen, die in der Realität nur abstrakt bestehen kann, sondern als eine komplexe Form der Gleichheit, die die Unterschiedlichkeit menschlichen Lebens würdigt und respektiert, gleichzeitig aber auf eine Chancengleichheit im Zugang zu den Gütern der Schöpfung achtet. Gerechtigkeit ist daher auch nicht ein statischer Zustand, sondern ein ständiger Prozess gesellschaftlicher Entwicklung und gesellschaftlichen Ausgleichs. Mit dem wesentlichen Ziel, dass keine Mensch auf Grund unterschiedlicher Voraussetzungen in einer Lebenssphäre (Geschlecht, Hautfarbe, ...) automatisch in einer anderen Lebenssphäre benachteiligt werden darf (Einkommen, Bildung,...). Das bedarf der Übernahme von Verantwortung füreinander, aber auch der Etablierung kluger, dynamisierender sozialstaatlicher Ausgleichsmechanismen. Dies mit dem Ziel, dass alle Menschen in einer Gesellschaft Verantwortung füreinander und für das gemeinsame Ganze übernehmen (können).

**Nur wer frei entscheiden kann, kann Verantwortung übernehmen**

Was sind aber die Voraussetzungen, um Verantwortung übernehmen zu können? Der Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen nennt Freiheit als die wesentliche Grundvoraussetzung für die Übernahme von Verantwortung. Das zeigt sich wohl am besten bei einem Blick auf Menschen, die in Unfreiheit leben und deren Unmöglichkeit, ein verantwortliches Leben zu führen. Amartya Sen beschreibt das in eindrucksvollen Beispielen aus Entwicklungsländern: "Der Zusammenhang zwischen Freiheit und Verwirkli-

*Verwirklichungschancen und Entfaltungsmöglichkeiten des Mensch-Seins*

*Verwirklichungschancen und Entfaltungsmöglichkeiten des Mensch-Seins*

*Gerechtigkeit ist nicht ein statischer Zustand*

*Übernahme von Verantwortung füreinander*

*Freiheit als wesentliche Grundvoraussetzung für die Übernahme von Verantwortung*

**Freiheit und  
Verwirklichungs-  
chancen**

chungschancen besteht in beide Richtungen. Ohne substanzielle Freiheit und die Verwirklichungschancen, etwas Bestimmtes zu tun, kann jemand nicht die Verantwortung dafür tragen, was er tut. Wo man jedoch wirklich die Freiheit und die Verwirklichungsmöglichkeiten besitzt, etwas Bestimmtes zu tun, hat man die Pflicht, sich zu überlegen, ob man es tun soll oder nicht, und das impliziert persönliche Verantwortung. In diesem Sinne ist Freiheit sowohl die notwendige als auch die hinreichende Bedingung für Verantwortung<sup>2</sup>. Im Alltag der Caritas Arbeit können wir das nur bestätigen: Wer Sorge tragen muss, wo er am Abend schläft, wer Angst hat, den eigenen Kindern keine anständige Ausbildung ermöglichen zu können, wer damit beschäftigt ist, den eigenen Alkoholismus zu besiegen, macht sich nicht in erster Linie Sorgen um die so oft zitierten „staatsbürgerlichen Pflichten“. Verantwortung braucht die Freiheit, sich für verantwortliches Handeln entscheiden zu können.

**Es bedarf eines  
Mindestmaßes an  
(sozialer) Sicherheit**

Demnach muss es unser politisches Ziel sein, Menschen zu befähigen, Verantwortung für sich und ihre Mitmenschen zu übernehmen. Das heißt aber auch, ihnen jenen Grad an Freiheit zu ermöglichen, der verantwortungsvolles Handeln erst möglich macht. Dazu bedarf es eines Mindestmaßes an Sicherheit. Zentrales politisches Moment sind natürlich die Grund- und Freiheitsrechte, wie sie etwa in der Menschenrechtskonvention formuliert sind. Hier erscheint es auch schneller einsichtig, dass sie substanzielle Voraussetzung für die Entfaltung eines verantwortlichen und solidarischen Miteinander sind. Darüber hinaus bedarf es auch eines Mindestmaßes an sozialer Sicherheit. Wer täglich damit beschäftigt ist, sein Überleben zu sichern, ist nicht in der Lage, volle Verantwortung für andere und das Gemeinsame zu übernehmen. Somit sind Freiheit und Sicherheit kein Gegensatzpaar in der Sozialpolitik, wie dies oft in Diskussionen suggeriert wird, sondern es lässt sich aus den Vorbemerkungen schließen, dass Sicherheit, Freiheit und Verantwortung sich gegenseitig bedingende Werte sind, die in ihrem Spannungsfeld wesentliche ideelle Grundlagen eines sozialen Miteinander sind, deren Gleichgewicht aber auch wesentlich für die Architektur eines ausbalancierten Sozialsystems ist. Dabei ist allerdings auch zu überlegen, dass Sicherheit, Freiheit und Verantwortung sich auch gegenseitig beschränken können, wenn sie außer Balance kommen.

**Freiheit und  
Sicherheit sind kein  
Gegensatzpaar**

Ebenso wie Freiheit und Sicherheit kein Gegensatzpaar darstellen, trifft dies auf private soziale Netze und sozialstaatliche Institutionen zu. Individuelle und strukturelle Solidarität bedingen sich gegenseitig. Gelebte Solidarität von Mensch zu Mensch und strukturelle Solidarität in der Gestalt unseres Sozialsystems ergänzen sich gegenseitig. Sie sind zum Teil auch Voraussetzung füreinander. Sie schaffen Werte bzw. Freiheiten und Sicherheiten, die das jeweils andere erst gedeihen lassen oder legitimieren.

**Individuelle und  
strukturelle  
Solidarität bedingen  
sich gegenseitig**

Auch hier können wir aber interessante Wechselwirkungen feststellen: Unser Sozialsystem wird nicht nur von bestimmten Gerechtigkeitsvorstellungen geprägt, es prägt auch wieder die Gerechtigkeitsvorstellungen der Menschen in unserem Land.

---

**Mag. Stefan Wallner-Ewald** Potemkins Erbe im Sozialsystem
 

---

Letztlich definiert Politik so mit, was als wertvoll, schützens- und unterstützenswert in unserer Gesellschaft erachtet wird, – ob eine Gesellschaft in ihrer Grundhaltung integrativ oder ausschließend ist. Ich halte das für eine enorme Verantwortung und weiß nicht, wie weit diese bei Maßnahmen im Fremdenrechtsbereich, aber auch in der Sozialpolitik, bewusst ist.

**Soziale Integration als Leitmotiv einer Politik, die Solidarität stärkt**

Die politische Konzentration auf den Mittelstand, wie sie schon Aristoteles in der „Politik“ gefordert hat, ist legitim, parteipolitisch wahrscheinlich notwendig. Aber es sind genau die an den Rand gedrängten Menschen, die die Gestaltungskraft und Energie der Politik benötigen – notwendiger brauchen als jene, die sich in der sicheren Mitte wiederfinden. Die moderne Gesellschaft wird von den Rändern her brüchig.

Wir stehen gegenwärtig ja weniger einer Spaltung der Gesellschaft in ein Oben und Unten, oder in eine Zwei-Drittel-Gesellschaft gegenüber. Vielmehr scheint die Gesellschaft an den Rändern auszufransen. Die Grenzen, die wohl für niemanden mehr klar auszumachen sind, verschieben sich in Richtung der auch politisch hochgepreisenen Mitte. Immer mehr Menschen finden sich „draußen vor der Tür“ wieder, ohne dass sie bemerkt hätten, wann sie den „gesellschaftlichen Raum“ verlassen haben.

Die Frage des Drinnen und Draußen spiegelt sich auch in der sozialpolitischen Diskussion wider:

Gut abgesicherten und gut vertretenen Gruppen stehen Gruppen gegenüber, die nur mangelhaft abgesichert sind und die in der politischen Diskussion keine Stimme haben. Flüchtlinge und MigrantInnen, AlleinerzieherInnen, Arbeitslose, Kinder haben im Vergleich zu vollständigen Familien, gewerkschaftlich organisierten Erwerbstätigen und Pensionisten keine starken Lobbys. Wie die offiziellen Armutsdaten im Sozialbericht zeigen, sind es aber genau jene Gruppen, die die stärksten Lobbys bräuchten, um vom Rand wieder in die Mitte zu kommen.

Interessant ist hier die Betrachtung des Zusammenhanges von Armutsgefährdung und Missbrauchsverdacht an Hand der drei laut Armutsberichten des Sozialministeriums am stärksten von Armut betroffenen Gruppen: MigrantInnen, Arbeitslose, AlleinerzieherInnen

Eine Schlussfolgerung liegt angesichts der „Sozialschmarotzerdebatte“ der letzten Jahre nahe: Je größer die Armutsgefährdung und damit der Hilfsbedarf, desto größer der Mißbrauchsverdacht.

**2. In welcher Gesellschaft leben wir und was sind die sozialen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts?**
**Das Ende der „Normalität“**

Die Entwicklungen der letzten 50 Jahre waren geprägt von steigender Wirtschaftsleistung und steigendem durchschnittlichen gesellschaftlichen Wohlstand. Hinter diesen Wohlstandsentwicklungen hat ein Wandel der Industriegesellschaft stattgefunden.

*Politik definiert mit, was als schützens- und unterstützenswert erachtet wird*

*Die moderne Gesellschaft wird von den Rändern her brüchig*

*Immer mehr Menschen finden sich „draußen vor der Tür“*

*Gruppen, die in der politischen Diskussion keine Stimme haben*

*MigrantInnen, Arbeitslose, AlleinerzieherInnen*

*Wandel der Industriegesellschaft*

**Erwerbstätigkeit als  
grundlegendes  
Identifikations-  
merkmal**

Die gesellschaftliche Modernisierung und die sozialstaatlichen Entwicklungen basierten vor allem auf den Institutionen der „Normalfamilie“ und des Normalarbeitsverhältnisses, die die Sicherheit und Identität einer „Normalbiographie“ gewährleisteten. Dabei wurde Erwerbsarbeit als grundlegendes Identifikationsmerkmal und biographisch identitätsstiftendes, sowie für Gruppen- und Schichtenbildung konstitutives Element immer bedeutsamer.<sup>3</sup> Der Kampf um Anerkennung in der Gesellschaft war und ist in letzter Konsequenz der Kampf um einen Arbeitsplatz. In Zeiten steigender Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gewinnt dieser grundlegende Befund nochmals an Dramatik.

**Individualisierungs-  
und Flexibili-  
sierungsprozesse**

Durch Individualisierungs- und Flexibilisierungsprozesse in Bezug auf die Lebensform wie auch die Erwerbsform wurde die Erosion dieser „Normalität“ gewährleistenden Institutionen in den letzten Jahren unübersehbar und führte zu einer gesellschaftlichen Unsicherheit und Unübersichtlichkeit, verbunden mit Orientierungsschwierigkeiten für jeden Einzelnen.

**Möglichkeit zur  
Gestaltung der  
eigenen Biographie**

Die klassische Struktur der Industriegesellschaft ist in Wandlungsprozessen begriffen. Soziologischer Motor dieser gesellschaftlichen Wandlungsprozesse ist die „Individualisierung und Diversifizierung von Lebenslagen und Lebensstilen“<sup>4</sup>, die durchaus als ein Produkt der Wohlstandsentwicklung gesehen werden kann. Ein Mehr an (ökonomischer) Freiheit für einen ganz großen Teil der Gesellschaft führte erst zur Möglichkeit – quasi als Architekt des eigenen Lebens – die eigene Biographie zu entwerfen und immer wieder auch umzuwerfen und umzugestalten.

Gleichzeitig raubte diese Entwicklung den „sozialen Klassenunterschieden ihren lebensweltlichen Identitätsgehalt“.<sup>5</sup> Soziale Gruppen verlieren ihre „identitätsbildende und politikprägende Kraft.“<sup>6</sup>

Gesellschaft strukturiert sich anders und funktioniert anders als wir sie zu denken gewohnt sind.

**Soziale  
Ungleichheiten  
wurden umdefiniert**

Durch diese Entwicklungen wurden aber soziale Ungleichheiten nicht beseitigt, sondern umdefiniert in eine Individualisierung sozialer Risiken. Sie lassen gesellschaftliche Krisen als individuelle Krisen erscheinen und führen so zu einer „neuen Unmittelbarkeit von Individuum und Gesellschaft“<sup>7</sup>. Die Betroffenen empfinden ihre Armutslagen losgelöst von strukturellen Ursachen, und – sofern sie nicht in eine radikale, sichtbare Ausgrenzung etwa in Form von dauerhafter Obdachlosigkeit geraten – herausgelöst aus den „Schicksalsgemeinschaften“ sozialer Randgruppen als eigenes und privates Schicksal.

**Individualisierung führt zu mehr Autonomie und zur Privatisierung sozialer Risiken**

**Begriff der  
Privatisierung**

Treffender und trennschärfer als Becks Begriff der Individualisierung sozialer Risiken ist der Begriff der Privatisierung, den Honneth neben dem Begriff der Autonomisierung in der Kritik an Becks synthetischem Individualisierungsbegriff einführt.<sup>8</sup> Individualisierung meint dann die „fortschreitende Differenzierung von

---

**Mag. Stefan Wallner-Ewald** Potemkins Erbe im Sozialsystem
 

---

Lebenslagen auf dem Weg einer institutionellen Erweiterung von individuellen Handlungsspielräumen<sup>9</sup>. Im Gegensatz zu dieser quasi „objektiven“ Beschreibung gesellschaftlicher Entwicklungen, beschreiben die Begriffe der Autonomisierung und der Privatisierung quasi die Folgen der Individualisierung aus der Perspektive des Individuums.

Autonomisierung bedeutet dann die Befähigung der Individuen, „mit vorgegebenen Handlungsspielräumen auf eine reflektierte, selbstbewusste Weise umzugehen“<sup>10</sup>. Autonomisierung beschreibt wohl sehr treffend auch das Lebensgefühl einer ganzen Generation, nämlich meiner eigenen, die quasi die Profiteure der durch Wohlstandsentwicklung angetriebenen Individualisierung sind. Die meisten von uns waren und sind in der Lage, das eigene Leben angefangen von der Ausbildung, über Formen des Zusammenlebens, bis zu Freizeitaktivitäten und kulturellen Interessen selbst immer wieder neu zu entwerfen. Hier drücken sich auch die enormen Freiheitsgewinne für den größten Teil der Bevölkerung aus, die Ergebnis der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte sind.

Dem gegenüber steht aber die kleinere Gruppe jener Menschen, die auf Grund ihrer Herkunft, ihrer Geschichte, ihrer körperlichen und psychischen Voraussetzungen, oder vieler anderer Faktoren nicht in der Lage ist, diese Freiheitsgewinne zu realisieren.

In diesem Sinne kann im Zusammenhang mit Armut im Bezug auf Individualisierungstendenzen von Privatisierung gesprochen werden. Sie bedeutet, dass durch „Zerstörung von intersubjektiv erlebbaren Gemeinschaftsbezügen die Individuen ihrer gesicherten Sozialkontakte beraubt und somit zunehmend von einander isoliert werden“<sup>11</sup>.

#### **Armut: Vom „Klassenproblem“ zur biographischen Bruchlinie**

Armut ist also nicht mehr einfach als ein Klassen- oder schichtspezifisches Phänomen zu verstehen. Es kommt vielmehr zu einer „Biographisierung von Armut“<sup>12</sup>. Armut rückt von den Rändern der Gesellschaft in die Mitte vor und ist nicht bloß ein Randgruppenphänomen, das sich als „systematische Kumulation von Benachteiligungen der untersten Einkommensgruppen“<sup>13</sup> manifestiert, sondern wird durch biographische Brüche tendenziell für weite Teile der Bevölkerung zur Normalität. Wenn wir diesen Befund zuspitzen, können wir festhalten: „Jeder kann zur Randgruppe werden, zumindest zeitweise bzw. in bestimmten Phasen seines Lebens.“<sup>14</sup>

Studien auf Basis von Querschnittsdaten in Deutschland und Österreich ergaben in den letzten Jahren meist eine Armutsquote (eigentlich: Armutsgefährdung) um 10 - 12% der Bevölkerung. Auf die ganze Lebenszeit bezogen ist die Betroffenheit von Armut wesentlich höher.<sup>15</sup> Die Entwicklung geht in Richtung einer „70-20-10-Gesellschaft“<sup>16</sup>, in der 70% der Bevölkerung nie arm sind, 20% gelegentlich von Armut betroffen sind und 10% häufiger arm sind.

*Die Folgen der Individualisierung aus der Perspektive der Individuums*

*Profiteure der durch Wohlstands-entwicklung angetriebenen Individualisierung*

*Gruppe von Menschen, die die Freiheitsgewinne nicht realisieren können*

*Armut nicht von den Rändern der Gesellschaft in die Mitte vor*

*Armut in Österreich: 10-12% der Bevölkerung*

**Fokussierung  
auf individuelle  
Ursachen sozialer  
Problemlagen**

Strukturelle gesellschaftliche Defizite werden aber nicht nur insofern privatisiert, als sie vom Einzelnen als eigene, also private Defizite isoliert von der gesellschaftlichen Gesamtheit erlebt werden. Dieses Phänomen wird mitunter durch die politische Diskussion verstärkt, indem, die strukturellen Ursachen ausblendend, ausschließlich auf individuelle Ursachen sozialer Problemlagen fokussiert wird. „Solln's was hackeln“ ist ein in allen Bevölkerungsgruppen – bis zu den politischen Eliten (da nur in etwas anderer mehr oder weniger vornehmer Formulierung) – weit verbreiteter Ausdruck dieser Grundhaltung.

**Die Sichtbarkeit  
von Armut  
schwindet**

Gleichzeitig entziehen sich die betroffenen Gruppen auf Grund der Heterogenität aber unserer Wahrnehmung in der Gesellschaft. Ich erinnere mich gut an die Rückmeldung einer ORF-Journalistin nach dem Besuch in einer Sozialberatungsstelle der Caritas in Wien: „Denen sieht man das ja gar nicht an, dass sie arm sind. Die sehen ja ganz normal aus.“ Das heißt, die Sichtbarkeit und Wahrnehmbarkeit von Armut schwindet. Die Armut selbst und vor allem die Gefahr, zumindest temporär arm zu werden, wächst.

Wahrgenommen werden diese Gruppen nur noch in zweifacher Form, wobei diese Wahrnehmungen nur selten konsistent zusammenführbar sind und kein differenziertes Bild zulassen.

**Sozialstatistiken,...**

Einerseits werden sie in Sozialstatistiken, wie etwa der Arbeitslosenstatistik aufgespürt. Dabei wird aber das hohe Ausmaß an Unterschiedlichkeit der Ursachen und sozialen Problemlagen nicht dargestellt.

**...Bekannten- oder  
Familienkreis**

Andererseits zeigt sich die breite Betroffenheit darin, dass beinahe jeder im Bekannten- oder Familienkreis jemanden kennt, der von diesen Ausgrenzungsmechanismen betroffen ist. Selten wird diese persönliche Erfahrung jedoch in Zusammenhang gebracht mit den strukturellen Mechanismen, die dahinter liegen.

**Dauer einer  
Armutphase wird  
zur zentralen Frage**

Soziale Risiken werden in modernen Gesellschaften, die gekennzeichnet sind durch eine Pluralisierung von Lebensstilen und Lebenslagen meist dann schlagend, wenn mehrere Faktoren zusammentreffen. Durch die zentrale Bedeutung dieser biographischen Brüche, wie etwa Ende oder Abbruch der Ausbildung, Familiengründung, Trennung, Geburt eines Kindes, Krankheit oder eine andere Einschränkung der Erwerbsfähigkeit, Arbeitsplatzverlust, ein Todesfall oder erhöhter Pflege- oder Betreuungsbedarf in der Familie, wird die Dauer einer Armutsphase zur zentralen Frage. Daran hängt, ob eine Verfestigung einer sozialen Problemlage erfolgt, oder ein Wiederausstieg gelingen kann.

Unser Sozialsystem stellt aber, dies wird nun in weiterer Folge zu beschreiben sein, weder auf Existenzsicherung ab, was in diesen Phasen biographischer Brüche wenigstens ein Mindestauskommen sichern würde, noch ist es besonders dynamisierend. Eine Reihe von Mechanismen führt dazu, dass eigene Versuche, aus einer schwierigen Lage herauszukommen, tendenziell ökonomisch eher bestraft, als gefördert werden.

## Mag. Stefan Wallner-Ewald Potemkins Erbe im Sozialsystem

Die Heterogenität von Problemlagen sowie die Breite der irgendwann in ihrem Leben von Armut betroffenen Bevölkerung führt dazu, dass mangels standardisierbarer Risiken – sofern Armut an sich nicht als abzusicherndes Risiko definiert wird – das zweite Soziale Netz zunehmend an Bedeutung gewinnt, der die Sozialhilfe in Österreich in ihrer gegenwärtigen Form nicht gewachsen ist. Somit verursacht der Sozialstaat jene Armut mit, die er eigentlich vermeiden sollte. Diese Dynamik wurde seit Mitte der 90er Jahre durchaus noch verstärkt. Die tatsächlich gesetzten Reformmaßnahmen der letzten Jahre nehmen nämlich, sehen wir von der Einführung des Pflegegeldes in den 90er Jahren und des Kinderbetreuungsgeldes (wiewohl dieses etwa hinsichtlich der existenzsichernden Höhe beträchtliche Mängel aufweist) in den letzten Jahren ab, die Ausgrenzungsmechanismen des Arbeitsmarktes auf und verstärken sie durch Maßnahmen die dem Versicherungsprinzip folgen.

*Sozialstaat verursacht jene Armut mit, die er eigentlich vermeiden sollte*

*Ausgrenzungsmechanismen des Arbeitsmarktes*

### 3. Die traditionellen Baugesetze des Wohlfahrtsstaates und die Aushöhlung deren Wirksamkeit durch den gesellschaftlichen Wandel

#### Gerechtigkeitslücken im Sozialsystem

Das Wachstum des Sozialstaates schuf ein stetiges Mehr eines weithin hinsichtlich der Frage der Gerechtigkeit seiner Verteilungswirkung unbestimmten Gebildes, das sich beim näheren Hinsehen als Konglomerat unterschiedlicher, impliziter Gerechtigkeitskonzeptionen erweist. Dieses Manko einer konsistenten Konzeption von Gerechtigkeit und Verteilung von Geld und Chancen war aber unter Expansions- und Wachstumsbedingungen weithin unhinterfragt. Solange alle, die am Tisch sitzen, etwas vom wachsenden Kuchen abbekommen, ist der Verteilungsmodus nicht so interessant. Wiewohl es immer schon Gruppen gab, die an diesem Tisch nicht Platz nehmen konnten, aber auch nicht in der Lage waren, den trauten Verteilungsprozess nachhaltig zu beeinträchtigen.

*Konglomerat unterschiedlicher Gerechtigkeitskonzeptionen*

Die im Vorfeld angeführten gesellschaftlichen Entwicklungen stellten aber auch diesen in Österreich stark korporatistisch, sozialpartnerschaftlich geprägten Verteilungsprozess in Frage. Einerseits führt das angestiegene Ausmaß an Autonomie weiter Teile der Bevölkerung natürlich auch zu einer Krise traditioneller Organisationen wie Parteien, Gewerkschaften, aber auch Kirchen, die dieses Phänomen einer Institutionen- und Bindungskrise fälschlicherweise häufig als Werteverfall titulieren. Zum anderen ist die Interessenvertretung immer heterogenerer Gruppen deutlich schwieriger. Wesentlich ist aber, dass nach einer beständigen Phase des Wachstums des Sozialstaates mit den 90er-Jahren eine Phase der Budgetkonsolidierung und Leistungskürzung eingeläutet wurde.

*Krise traditioneller Organisationen*

*90er-Jahre: Phase der Budgetkonsolidierung*

Gerade die neuen Verteilungskonflikte seit den 90er-Jahren und die Armutsdebatte weisen auf die bestehende „Gerechtigkeitslücke“<sup>17</sup> in der Konzeption des Sozialsystems hin. Sie bringen da-

**Konflikt um das angemessene Verhältnis zwischen „Leistungsgerechtigkeit“ und „Bedarfsgerechtigkeit“**

mit wiederum die Gerechtigkeitsfrage verstärkt, wenn auch in erster Linie implizit in Diskussion.

Der zentrale Konflikt in der sozialpolitischen Auseinandersetzung ist der Konflikt um das angemessene Verhältnis zwischen „Leistungsgerechtigkeit“ und „Bedarfsgerechtigkeit“. Anders betrachtet: Es geht um die Frage, ob soziale Leistungen stärker an den Beschäftigten- oder stärker an den Bürgerstatus geknüpft sein sollen, ob eine soziale Absicherung auf Grund des „Seins“ oder des „Tuns“ innerhalb eines bestimmten sehr beschränkten Rahmens (Arbeitsmarkt) besteht.

**Eine Reihe von universellen Leistungen**

Das dominante Prinzip unseres Sozialsystems ist das Versicherungsprinzip, das auf Vorstellungen der Leistungsgerechtigkeit fußt und in der praktischen Operationalisierung in dreifacher Hinsicht an die Erwerbsarbeit anknüpft: vorherige Erwerbstätigkeit, Arbeitswilligkeit, Höhe des Einkommens.

Darüber hinaus gibt es zwar eine Reihe von universellen Leistungen, die allerdings in erster Linie familienbezogen sind. Trotz der im europäischen Vergleich überdurchschnittlichen Höhe dieser familienbezogenen Leistungen, stellen diese keine Existenzsicherung – auch nicht für Kinder – dar, da das gesamte Haushaltseinkommen in Betracht gezogen werden müsste.

**Die Sozialhilfe weist eine Reihe von Defiziten auf**

Die Sozialhilfe als sogenanntes „zweites Netz“, die an der konkreten Notlage von Menschen ansetzen soll und das „erste Netz“ der Sozialversicherung abfedern soll, weist eine Reihe von systematischen und praktischen Defiziten auf, die in weiterer Folge noch behandelt werden.

**Ein Blick in die Entwicklungsgeschichte unseres Sozialsystems**

Die Bauprinzipien des Sozialsystems haben allerdings wesentliche Auswirkungen sowohl auf die Fähigkeit des öffentlichen Sozialsystems Armut zu vermeiden. Von daher lohnt sich ein Blick in die Entwicklungsgeschichte unseres Sozialsystems:

Während bis ins 19. Jahrhundert die Armenfürsorge in selektiver Form Zentrum des sozialen Handelns der öffentlichen Hand war, entwickelte sich in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Regulierung der „Arbeiterfrage“ zum zentralen Handlungsbereich. Die „Expansion der Sozialpolitik“<sup>18</sup> in der Zweiten Republik verlief in jenen Bahnen, die im ausgehenden 19. Jahrhundert eingeschlagen worden sind, wenn auch versucht wurde, durch eine Strategie der Ausweitung des Versichertenkreises weite Teile der Bevölkerung in das Sozialsystem zu integrieren. Dabei wurden in erster Linie Erwerbstätige und darüberhinaus deren Familienmitglieder integriert.<sup>19</sup>

**Zentrale Gestaltungsprinzipien**

Als zentrale Gestaltungsprinzipien bildeten sich heraus:

- Die Anbindung sozialer Sicherung an Erwerbsarbeit;
- Die Äquivalenz zwischen Beitragsleistung und Niveau der Transferleistung als Statussicherung auf unterschiedlichem Niveau;
- Die Anbindung wohlfahrtsstaatlicher Expansion und Reduktion an die ökonomischen Rahmenbedingungen;

**Mag. Stefan Wallner-Ewald** Potemkins Erbe im Sozialsystem

- Die Subsidiarität staatlicher Hilfe;
- Die Nachrangigkeit existenzsichernder Leistungen nach dem Individualprinzip

Daraus ergeben sich für den Bereich der Armutspolitik eine Reihe an strukturellen Problemen:

Die mit der Anbindung der sozialen Sicherung an das Erwerbssystem einhergehende Gefahr des mit einer fehlenden Integration in den Arbeitsmarkt erfolgenden Ausschlusses aus dem System der Sozial- und Arbeitslosenversicherung, sowie die mit dem dominanten Äquivalenzprinzip verbundene Problematik des Verarmungsrisikos im Allgemeinen, da eine Berücksichtigung des Lebensbedarfs und der Haushaltsgröße im Bereich der Sozial- und Arbeitslosenversicherung nur bedingt erfolgt. Eine Ausnahme bildet hier die Pensionsversicherung, die mit der Ausgleichszulage das wesentliche Moment einer systematischen Existenzsicherung im österreichischen Sozialsystem vorsieht.

Die Anbindung wohlfahrtsstaatlicher Expansion an ökonomische Rahmenbedingungen bewirkt, dass insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Stagnation oder nur geringer Expansion der gestiegene Bedarf an Leistungen nicht abgedeckt werden kann und somit Selektions- und lineare Einsparungsmechanismen in Gang gesetzt werden, die wiederum – mangels existenzsichernder Mindestlevels – insbesondere auf armutsgefährdete Haushalte durchschlagen. Probleme ergeben sich im Bereich der Finanzierung durch eine wachsende Ausgabendynamik insbesondere im Bereich der Pensionen, allerdings auch angesichts wachsender Arbeitslosigkeit, da Arbeitslosigkeit aufgrund der strukturellen Anbindung der Sozialversicherung der Unselbständigen an den Arbeitsmarkt bzw. Arbeitsverhältnisse auf deren Finanzierung unmittelbar durchschlägt. Die starke Anbindung der Finanzierung an den Faktor Arbeit schränkt auch den Spielraum im Einnahmenbereich ein, da durch eine mit einer Erhöhung der Einnahmen verbundene Verteuerung des Faktors Arbeit eine negative Dynamik in Gang gebracht werden kann, die zu weiteren Beschäftigungseinbußen und damit wiederum verbundenen Finanzierungsnotwendigkeiten führt

Die bereits beschriebene Dominanz von Konzepten der Leistungsgerechtigkeit und die damit verbundene starke Orientierung an Versicherungsprinzip und Statussicherung führt zu einem weitgehenden systematischen Verzicht auf systematische Existenzsicherungselemente.

In Fällen zu niedriger Erwerbseinkommen oder Transfereinkommen hat die Sicherung der Existenz aufgrund des Bürgerlichen Rechts vor allem einmal durch Familienangehörige zu erfolgen (Unterhaltsleistungen). Wenn allerdings das gesamte Familieneinkommen über bestimmte Grenzen nicht hinaus geht, können ergänzende Sozialleistungen gewährt werden. Dabei wird – wie ja auch bereits als in der Armutsmessung nicht unproblematisch beschrieben – eine gerechte und effiziente innerfamiliäre Verteilung der Mittel angenommen.

*Eine Reihe an strukturellen Problemen*

*Berücksichtigung des Lebensbedarfs*

*Anbindung wohlfahrtsstaatlicher Expansion an ökonomische Rahmenbedingungen*

*Negative Dynamik durch Verteuerung des Faktors Arbeit*

*Unterhaltsleistungen durch Familienangehörige*

### Das Modernisierungsproblem oder Potemkins Erbe lässt grüßen

*Entwicklung der Gesellschaft und des Sozialstaates*

Nimmt man den Befund über die Entwicklung der Gesellschaft und die Entwicklung und die zentralen Prinzipien des Sozialstaates zusammen, zeigt sich eine zunehmende Divergenz. Während die Institutionen des Sozialstaates auf die versicherungsmäßige Absicherung von Großrisiken wie Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit ausgerichtet sind und eine systematische Absicherung gegen Armut nicht kennen, führt eine Dynamisierung der gesellschaftlichen Entwicklung zu einer immer größeren Anzahl von Menschen, die auf Grund biographischer Brüche in die Armutszone geraten.

*Konzentration des AMS auf Personen mit geringeren Vermittlungshindernissen*

Diese Personen werden hier allerdings nur mangelhaft aufgefangen und finden kaum Hilfestellungen vor, sich wieder selbst in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Hier erweist sich eine aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten rationale, aber nicht nachhaltige, Konzentration des AMS auf Personen mit geringeren Vermittlungshindernissen, um die Vermittlungsquoten zu erhöhen, als weitere Reduktion dynamisierender Elemente für von Armut betroffene Personen.

*Sozialhilfegesetze üben Ermessungsspielraum ein*

Dazu kommen Strategien der Behörden im Bereich der Sozialhilfe, die darauf abzielen, die Zahl der Klienten klein zu halten. Einerseits ist die Rechtslage in den einzelnen Bundesländern bereits sehr unterschiedlich. Angesichts des großen Ermessensspielraumes, den die Sozialhilfegesetze einräumen, ergibt sich eine je nach Bezirkshauptmannschaft unterschiedliche Verwaltungspraxis. Ob eine Leistung im Rahmen der Existenzsicherung gewährt wird hängt in Österreich vom Wohnort, vielfach auch vom Anfangsbuchstaben des Nachnamens ab, der die Zuständigkeit eines bestimmten Sachbearbeiters begründet. In vielen Bundesländern gibt es keine schriftlichen Bescheide, in einzelnen Bezirken Österreichs gibt es keine einzige Person im erwerbsfähigen Alter, die Sozialhilfe bezieht.

*Abwehrstrategien der Behörden*

Viele Menschen, die in eine soziale Notlage kommen, haben angesichts des Sozialstaates den Eindruck eines potemkinschen Dorfes. Zwar gibt es eine Reihe von Leistungen, die zur Existenzsicherung geschaffen wurden und damit eigentlich genau für sie. Auf Grund der Abwehrstrategien der Behörden können sie diese Leistungen aber nicht oder nur mit Unterstützung von Experten aus Sozialorganisationen in Anspruch nehmen.

*Hinter der Fassade eines gut ausgebauten Sozialsystems...*

Hinter der Fassade eines gut ausgebauten Sozialsystems verbirgt sich gerade an den Rändern des Sozialsystems nur ein spärliches Gerippe, das im Wesentlichen dazu angetan ist, den Schein eines funktionierenden Sozialsystems zu wahren.

Wenn es um die Wirkung sozialpolitischer Maßnahmen geht, ist ja nicht nur die Leistung selbst, sondern auch der Zugang zur Leistung von wesentlicher Bedeutung. Experten schätzen die Nichtinanspruchnahme im Bereich der Sozialhilfe auf 100–300 %. Dies führt zum einen zu einem tieferen Absinken in Armut mit oft weitreichenden Folgen, wie Wohnungsverlust, psychischer oder physischer Krankheit auf Grund der enormen Drucksituation, etc.

---

**Mag. Stefan Wallner-Ewald Potemkins Erbe im Sozialsystem**


---

Dies zeigt sich etwa auch in den steigenden Zahlen der betreuten Personen in den Sozialberatungsstellen der Caritas. 2003 wurden 35.800 Personen im Rahmen der Sozialberatungsstellen der Caritas unterstützt. Da die Beratung und Betreuung von Migranten und Asylwerbern in eigenen Einrichtungen erfolgt, handelt es sich hierbei praktisch ausschließlich um österreichische Staatsbürger. Konnte die Caritas in den frühen 90er-Jahren noch Unterstützungen für Schikurse, Zahnklammern oder Ähnliches geben, entfallen mittlerweile 80% der Geldunterstützungen auf existenzielle Bedürfnisse wie Wohnen, Energie und Nahrung. Die restlichen 20% wurden im Wesentlichen für Kleidung und Möbel ausgegeben. Diese dramatische Verschiebung ist nicht weiter erstaunlich, wenn man in Betracht zieht, dass den Klienten der Sozialberatungsstellen nach Abzug der Wohnkosten, Heizung, etc. im Durchschnitt 6,70 \_ pro Tag für Essen, Kleidung, Freizeitgestaltung und Bildung von Reserven für diverse unvorhergesehene Ausgaben (Reparaturen,...) verbleiben. Wesentlicher Auslöser ist die mangelnde Existenzsicherung sozialer Transferleistungen, hier vor allem der Notstandshilfe, und eine steigende Zahl von working poor, die trotz Erwerbseinkommen ihr Auskommen nicht sichern können.

*Zahl der in den Caritas-Sozialberatungsstellen Betreuten steigt*

*Eine steigende Zahl von „working poor“*

Auch hier zeigt sich, dass die Entwicklungen im Sozialsystem und die Disfunktionalität der Sozialhilfe zu einer „Privatisierung“ von Armut führen, indem eine steigende Anzahl von Menschen, was ihren akuten Lebensbedarf angeht, auf die Hilfe und Unterstützung privater Hilfsorganisationen angewiesen ist.

*„Privatisierung“ von Armut*

Zudem weist diese Gruppe beträchtliche Einschränkungen hinsichtlich der Integration am Arbeitsmarkt auf: Etwa 50% der Klienten der Sozialberatungsstellen sind durch Krankheit, psychische Beeinträchtigung oder Sucht nur eingeschränkt erwerbsfähig.

#### **4. Sechs Eckpunkte für eine Modernisierung und Dynamisierung des Sozialsystems**

Die Analyse der armutsgefährdeten Haushalte und der sozialpolitischen Maßnahmen zur Armutsvermeidung zeigt, dass moderne Armut in ihrer Heterogenität von den traditionellen wohlfahrtsstaatlichen Institutionen nur unzureichend abgefangen werden kann.

*Heterogenität der modernen Armut*

#### **Ausbau eines zweiten Arbeitsmarktes / Dynamisierung der Arbeitsmarktpolitik**

Dies liegt vor allem daran, dass der Arbeitsmarkt seine zentrale Integrationsfunktion nicht mehr in gewohnter Form ausfüllt. Damit erwerben nicht nur immer mehr Menschen keine oder nur Ansprüche auf Sozialleistungen in nicht existenzsichernder Höhe, es kommt auch zunehmend zu Problemen der Ausgrenzung im weiteren Sinn. In modernen Erwerbsgesellschaften ist der Kampf um Anerkennung ein Kampf um einen Arbeitsplatz. Die Identität in der Gesellschaft wird über die Erwerbstätigkeit begründet. Verlust von Arbeit bedeutet demnach einen Verlust an Identität. Wer aber einmal aus dem Arbeitsmarkt hinausgedrängt wurde, findet zu-

*Arbeitsmarkt füllt seine zentrale Integrationsfunktion nicht mehr in gewohnter Form aus*

Mag. Stefan Wallner-Ewald Potemkins Erbe im Sozialsystem

**Verlust von Arbeits-  
verlust an Identität**

nehmend schwerer den Weg zurück. Je länger die Arbeitslosigkeit andauert, desto geringer werden die Chancen.

Eine zweite Chance gibt es kaum. Es fehlen die Räume zum langsamen Wiederaufbau – des Selbstwertes, der Arbeitsfähigkeit, der Stabilität, etc.

**Neue Integrations-  
perspektiven  
eröffnen**

Hier scheint der Ausbau eines zweiten Arbeitsmarktes, der eine langsame Hinführung zum Erwerbssystem ermöglicht, ein wesentlicher Schritt, um diesen Gruppen neue Integrationsperspektiven zu eröffnen.

**Zuverdienstmöglich-  
keiten zu Sozialleis-  
tungen forcieren**

Im Sinne Amartya Sens wäre dies ein Ansatz an den Möglichkeiten und nicht den Defiziten hilfsbedürftiger Personen. Eine Dynamisierung der Sozialpolitik, das heißt eine Forcierung mobilisierender Elemente wie Zuverdienstmöglichkeiten zu Sozialleistungen, was etwa derzeit bei der Sozialhilfe in den meisten Bundesländern nicht möglich ist, adäquate Beschäftigungsmaßnahmen, würden es auch teilerwerbsfähigen Personen ermöglichen, im Rahmen ihrer beschränkten Möglichkeiten ihre Arbeitskraft einzusetzen. Das wirkt sich nicht nur stabilisierend etwa auf die Gesundheit, die psychische Verfassung und das soziale Umfeld aus. Es ist auch ökonomisch sinnvoll, Rahmenbedingungen zu setzen, die es Menschen in unterschiedlichen Problemlagen ermöglichen, ihre Ressourcen einzubringen, statt sie in alleiniger Abhängigkeit von ohnehin nicht existenzsichernden Transfers zu halten.

**Dysfunktionalität  
der Sozialhilfe**

Der zweite zentrale Problembereich ist die beschriebene Dysfunktionalität der Sozialhilfe, aber zum Teil etwa auch der Notstandshilfe oder auch des Kinderbetreuungsgeldes, die in der gegenwärtigen Höhe keine existenzielle Absicherung auf Dauer ermöglichen. Je heterogener und individueller die Lebenssituationen der von Armut betroffenen Personen sind, desto enger müssen die Maschen des sozialen Netzes am unteren Ende geknüpft werden. Eine umfassende soziale Existenzsicherung nach dem Bedarfsprinzip könnte die Probleme in der Sozialhilfe aufheben, die gegenwärtig zum Teil nicht einmal rechtsstaatlichen Prinzipien, geschweige denn sozialstaatlichen Prinzipien genügt.

**Bundeseinheitliche  
Reform der  
Sozialhilfe**

Ein erster Schritt könnte die bundeseinheitliche Reform der Sozialhilfe sein. Hierzu liegt seit Anfang dieses Jahres erstmals ein fundierter Entwurf zu einer §15a Vereinbarung vor. Dieser Entwurf ist ein Ergebnis einer Arbeitsgruppe von Sozialministerium und den Sozialreferenten der Länder.<sup>20</sup>

Zum anderen liegt eine weitergehende Studie von Tálos<sup>21</sup> und andern vor, die erstmals eine Quantifizierung eines bedarfsorientierten Grundsicherungsmodells vornimmt. Dieses Modell setzt auf der bestehenden Sozialversicherungssystematik auf und ergänzt diese um existenzsichernde Mindestniveaus in den einzelnen Leistungsbereichen. Als Kosten für ein solches Modell wurden jährliche Mehraufwendungen in der Höhe von etwa 900 Mio Euro errechnet.<sup>22</sup> Im Vergleich zu anderen Modernisierungsmaßnahmen

**Mag. Stefan Wallner-Ewald Potemkins Erbe im Sozialsystem**

der letzten Jahre, wie etwa Pflegegeld oder Kinderbetreuungsgeld, erscheint das eine überschaubare Größenordnung zu sein.

**Konvergenz der Teilsysteme / One Desk- Prinzip**

Ziel muss es sein, von der Konkurrenz zu einer Konvergenz der Systeme zu kommen. Anstelle sektoraler Sicherungssysteme, die nicht konvergieren, bedarf es einer Konzeption einer umfassenden sozialen Sicherung, die selbstverständlich sowohl Finanzierungsprobleme als auch Effizienzprobleme berücksichtigt, aber auch die Integration aller Risiken und Personen gewährleistet.

Wer ein Recht auf eine Leistung hat, sollte nicht für einen „Gnadenakt“ dankbar sein müssen. Es ist die Aufgabe der Verwaltung, Menschen in Not zu unterstützen, ihnen die notwendigen und richtigen Informationen zu geben und damit eine Serviceeinrichtung für BürgerInnen zu sein. Die gemeinsame Abwicklung aller existenzsichernden Sozialleistungen über eine Servicestelle nach dem One-desk-Prinzip könnte hier viel Zeit und Kosten einsparen und würde die Transparenz erhöhen.

**Unbürokratische Hilfe an biographischen Brüchen**

Zusätzlich braucht es eine unbürokratische, funktionale Absicherung an biographischen Brüchen. Biographische Brüche (Scheidung, Arbeitsverlust, Krankheit, Todesfall, etc.), die jeden von uns im Laufe des Lebens treffen, sind nicht nur häufig armutsauslösend, sie stellen an sich eine massive Belastung für betroffene Personen dar. Zahlungsrückstände, Kredite o.ä., die in dieser Phase eingegangen werden, haben oft langfristige Folgen. Verzögerungen bei Auszahlungen von Transferleistungen führen häufig zu Krisensituationen, da armutsgefährdete Haushalte in der Regel über keine Reserven verfügen. Eine weitgehend unbürokratische Unterstützung, die auch in der Phase der Abklärung von Ansprüchen eine existenzielle Absicherung bietet (wie dies ja die Sozialhilfe sein sollte), könnte eine Verfestigung von Problemlagen vermeiden helfen. Dies gilt insbesondere für die Feststellung und Durchsetzung von Unterhaltsverpflichtungen.

**Integration / Familienzusammenführung**

Ein besonders ärgerliches Phänomen hinsichtlich der Vermeidung von Armut ist die österreichische Praxis der Familienzusammenführung, die mit ihrem Quotensystem übrigens ein europäisches Unikum ist.

Die Quotenregelung und die Wartezeiten im Bereich der Familienzusammenführung führt dazu, dass Kinder oft erst mit zehn Jahren oder älter nach Österreich nachkommen können, obwohl klar ist, dass sie in weiterer Folge dauerhaft hier bleiben und in der Regel wohl auch die Österreichische Staatsbürgerschaft annehmen werden. Häufig finden sie sich in Sonderschulen wieder, weil sie einfach die Sprache nicht können und haben miserable Berufsaussichten. Keine guten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration und angesichts des Bedarfs an gut ausgebildeten Fachkräften wohl auch nicht nachhaltig.

*Bedarfsorientiertes  
Grundsicherungs-  
modell*

*Von der Konkurrenz  
zu einer Konvergenz  
der Systeme*

*One-desk-Prinzip  
könnte Zeit und Kos-  
ten sparen*

*Unbürokratische  
Absicherung an bio-  
graphischen  
Brüchen*

*Ein europäisches  
Unikum*

*Quotenregelung im  
Bereich der  
Familienzusammen-  
führung*

*Eine möglichst frühe Integration ermöglichen*

Hier wäre es dringend geboten, Familien, wie auch in den anderen EU-Staaten, aus der Quote herauszunehmen und eine möglichst frühe Integration zu ermöglichen. Deutschunterricht in der Vorschule ist nachhaltiger als ein Deutschkurs mit Abschiebeandrohung.

*Wir produzieren indirekt eine benachteiligte Bevölkerungsgruppe*

Anstelle Integrationsmaßnahmen zielstrebig und konsequent umzusetzen, produzieren wir indirekt eine vernachlässigte und benachteiligte Bevölkerungsgruppe – sei es, weil der Zugang zum Arbeitsmarkt immer noch Probleme macht, weil wir die Familienzusammenführung weiter verhindern oder faire Wohnmöglichkeiten immer noch vor ihnen verschließen.

*Einzelfallhilfe im Krankheitsfall*

#### **Integration aller in Österreich lebenden Personen in die Krankenversicherung**

Laut einer aktuellen Studie sind derzeit etwa 160.000 Personen vom Krankenversicherungsschutz nicht umfasst<sup>23</sup>. Zum Teil wurde in Reaktion auf die Studie hier mittlerweile bereits ein Lückenschluss vorgenommen, wie etwa bei der Gruppe der Asylwerber, dennoch sieht etwa die Sozialhilfe in den meisten Fällen immer noch keine Krankenversicherung, sondern nur eine Einzelfallhilfe im Krankheitsfall vor, was dazu führt, dass Personen, die Sozialhilfe beziehen, immer wieder auch von Ärzten abgelehnt werden.

#### **5. Änderung der Vorrangregeln: Existenzsicherung vor Statussicherung**

Angesichts der beschriebenen sozialen Ausgangslage und der Defizite unseres Sozialsystems ergibt sich die Notwendigkeit einer Änderung der Vorrangregeln:

*Vorrang für das Prinzip der Existenzsicherung*

Anstelle des bisherigen Prinzips der auf das Versicherungsprinzip gestützten Statussicherung müsste das Prinzip der Existenzsicherung Vorrang bekommen.

Vorrang bedeutet aber nicht Ersetzen, da ein sofortiges Absinken auf ein existenzsicherndes Mindestniveau eher armutsauslösend als armutsverhindernd wäre. Zudem hat das Versicherungsprinzip durchaus eine hohe legitimatorische Funktion für das Sozialsystem und sollte daher weiterhin ein tragendes Prinzip, wenn auch der Existenzsicherung im Gegensatz zu jetzt nachgeordnet sein.

**Mag. Stefan Wallner-Ewald** Potemkins Erbe im Sozialsystem

---

Anmerkungen:

<sup>1</sup>In Anlehnung an Walzer, Sphären, 1992.

<sup>2</sup>Amartya Sen, Ökonomie, 2000, S.336f.

<sup>3</sup>Beck, Risikogesellschaft, 1986, S.221.

<sup>4</sup>Beck, Risikogesellschaft, 1986, S.122.

<sup>5</sup>Beck, Jenseits, 1994, S.57f.

<sup>6</sup>Beck, Jenseits, 1994, S.57f.

<sup>7</sup>Beck, Jenseits, 1994, S.58.

<sup>8</sup>Honneth, Desintegration, 1994, S.24f.

<sup>9</sup>Honneth, Desintegration, 1994, S.24f.

<sup>10</sup>Honneth, Desintegration, 1994, S.25.

<sup>11</sup>Honneth, Desintegration, 1994, S.25.

<sup>12</sup>Leisering, Armutspolitik, 1995, S.78ff und Leibfried / Leisering u.a., Zeit, 1995, S. 299.

<sup>13</sup>Chasse, Randgruppen, 1992, S. 20.

<sup>14</sup>Chasse, Randgruppen, 1992, S.18.

<sup>15</sup>Leibfried / Leisering, Zeit, 1995, S.306.

<sup>16</sup>Leisering, Armutspolitik, 1995, S.81.

<sup>17</sup>Nullmeier / Vobruba, Gerechtigkeit, 1994, S.12.

<sup>18</sup>Tálos, Armut, 1997, S.567.

<sup>19</sup>Tálos / Wörister, Soziale Sicherung, 1994, S.37.

<sup>20</sup>Pfeil, Weiterentwicklung, 2004.

<sup>21</sup>Tálos, Grundsicherung, 2003.

<sup>22</sup>Tálos, Grundsicherung, 2003, S.227.

<sup>23</sup>BMGF, Erfassung, 2004.

---

**Mag. Stefan Wallner-Ewald Potemkins Erbe im Sozialsystem**

---

Literatur:

Beck U., Jenseits von Stand und Klasse, in: Beck U. / Beck-Gernsheim E. (Hg.), Riskante Freiheiten, Frankfurt, 1994.

Beck U., Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt, 1986.

Bundesministerium für Gesundheit und Frauen, Quantitative und qualitative Erfassung und Analyse der nicht-krankenversicherten Personen in Österreich, Wien 2004.

Chassé K.A.,etal. (Hg.), Randgruppen 2000. Analysen zu Randgruppen und Randgruppenarbeit, Bielefeld 1992.

Dahrendorf R., Die Quadratur des Kreises, in: Transit 12 / 1996, S.5-28.

Detting W., Was heißt Solidarität heute? In: Die Zeit 1/1996.

Honneth A., Desintegration. Bruchstücke einer soziologischen Zeitdiagnose, Frankfurt, 1994.

Leibfried S. etal., Zeit der Armut, Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt 1995.

Leisering L., Armutspolitik und Lebenslauf, in: Hanesch W., Sozialpolitische Strategien gegen Armut, Opladen 1995.

Nullmeier F. / Vobruba G., Gerechtigkeit im sozialpolitischen Diskurs, in: Döring et al., Gerechtigkeit im Wohlfahrtsstaat, Marburg 1994.

Nullmeier / Vobruba, Gerechtigkeit, 1994, S.12.

Sen A., Ausgrenzung und Politische Ökonomie, in: Armut in Europa, Zeitschrift für Sozialreform 4/5 1998.

Sen A., Ökonomie für den Menschen, München Wien, 2000

Pfeil W., Weiterentwicklung der Sozialhilfe zur „Sozialen Mindestsicherung“, Präsentationsunterlagen Enquete der Volksanwaltschaft 18.03.2004.

Tálos E. (Hg.), Bedarfsorientierte Grundsicherung, Wien 2003.

Tálos E., Armut im Sozialstaat, ÖZP 1997.

Tálos E./ Wörister K., Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich, Baden-Baden, 1994.

Wallner-Ewald S., Leben am Rand des Sozialsystems. Die Klientinnen und Klienten der Sozialberatungsstellen der Caritas Österreich, Wien 1999.

Wallner-Ewald S., Armut und Armutspolitik in Österreich, Wien 1999.

Walzer M., Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt 1994.