

Exkludierende Inklusion – Sozialpolitische Herstellung einer gesellschaftliche Ordnung am Beispiel der Mindestsicherung

Bettina Leibetseder

Zusammenfassung: Allgemein wird davon ausgegangen, dass Sozialpolitik die gesellschaftliche Stratifizierung ausgleicht. Betracht man sozialpolitische Interventionen, wird ersichtlich, dass durch Sozialpolitik eine gesellschaftliche Relationierung erfolgt, die jedoch nicht unbedingt eine Angleichung des gesellschaftlichen Status bedingt. Neben der theoretischen Auseinandersetzung mit der Herstellung einer spezifischen sozialen Ordnung durch Sozialpolitik auf der System- sowie der Interaktions- und Deutungsebene der Akteur/innen durchleuchte ich die Stratifizierung durch Sozialpolitik am Beispiel der Mindestsicherung, wobei eigene Forschungsergebnisse zur Exemplifizierung dienen. Gegenwärtige Reformen markieren nicht ein Umdenken, sondern intensivieren exkludierende Stratifizierungsprozesse auf allen drei Ebenen.

Schlüsselwörter: Sozialpolitik, Stratifizierung, Österreich, Mindestsicherung

Exclusionary Inclusion – Reconstructing Social Order in the Austrian Minimum Income Scheme

Abstract: Social policy, as generally perceived, intends to reduce social inequalities. However, if one analyses its actions, the policies clearly indicate stratifying effects. The article identifies three arenas: Social order is reconstructed on the system level and in actors' interactions and interpretations. On all levels, stratifying effects are found examining the Austrian minimum income scheme. Furthermore, the findings suggest that recent reforms even intensified exclusionary processes.

Keywords: Social policy, stratification, Austria, Minimum Income Scheme

1 Einleitung

Allgemein wird davon ausgegangen, dass sozialpolitische Interventionen die gesellschaftliche Stratifizierung ausgleichen, gesellschaftlichen Wohlstand sowie Erwerbs- und Bildungschancen umverteilen. Betrachtet man aber sozialpolitische Interventionen, so wird ein Widerspruch erkennbar. Nur bedingt wird das Ziel verfolgt, die „*wirtschaftliche und soziale Situation von benachteiligten Personengruppen (...) zu verbessern*“, wie es in einem Lehrbuch heißt (Badelt und Österle, 2001: 1). Sozialpolitik und die damit verbundenen sozialen Rechte sollen eine Umverteilung für schlechter gestellte Gruppen, eventuell sogar eine Auflösung der Klassenunterschiede in der Gesellschaft hervorbringen können, was etwa T. H. Marshall (1950) als durchwegs realistische Entwicklung nach dem II. Weltkrieg sah.

Richard M. Titmuss (1974) verwies hingegen darauf, dass zwar die meisten Erläuterungen in Bezug auf die (Dienst-)Leistungen der Sozialpolitik eine soziale Ungleichheit verringern Funktion zuschreiben. Aber er ist auch der Ansicht, dass Sozialpolitik durchwegs von anderen Zielsetzungen als „*progressive redistribution, equality and social altruism*“ (ibid, 27) geprägt sein kann. Gerade bei der Armenfürsorge war schon immer diese gegenteilige Tendenz gegeben, nämlich die der gesellschaftlichen Stratifizierung, d.h. der Zuordnung eines spezifischen untergeordneten sozialen Status für die Betroffenen (Simmel 1908), was die Besonderheit dieses nachrangigen sozialen Sicherungsnetzes im Vergleich zu anderen sozialpolitischen Instrumenten ausmacht.

In diesem Sinne kann und muss sich Sozialpolitik nicht unbedingt für die Korrektur von gesellschaftlicher Ungleichheit einsetzen oder den gesellschaftlichen Status von benachteiligten Gruppen verbessern. Wenn man den gängigen Definitionen von Sozialpolitik nicht folgt, die die Etablierung einer „gleicheren Gesellschaft“ als Zielbestimmung festlegen, wenn Skepsis herrscht, ob soziale Rechte immer darauf ausgelegt sind, eine einzige Mittelklasse zu schaffen, dann sollte Sozialpolitik begrifflich anders eingegrenzt werden. In einem solchen Verständnis hat Sozialpolitik das Ziel, die „*wirtschaftliche und soziale Stellung oder die ‚Lebenslage‘*“ (Kaufmann 2005, 74) von Individuen und Gruppen zu gestalten. So gesehen, etabliert staatliche Wohlfahrtspolitik „*in its own right, a system of stratification. It is an active force in the ordering of social relations*“ (Esping-Andersen 1990, 23).

Sozialpolitik wird in diesem Beitrag als eine „*Instanz gesellschaftlicher Relationierung*“ (Lessenich 2012, 48) verstanden, die eine soziale Ordnung konstruiert. Dabei rückt eine ganz andere sozialpolitische Frage in den Vordergrund: Es geht nicht mehr nur darum, wieviel durch Sozialpolitik umverteilt wird, sondern um die Debatte, welche Form der sozialen Ordnung hergestellt wird, welche gesellschaftlichen Differenzierungen und Kategorisierungen legitimiert und geschaffen werden.

Betrachtet man die Armenfürsorge in Österreich, die von der Sozialhilfe der 1970er Jahre zur Mindestsicherung in 2010 reformiert wurde, wird genau diese Stratifizierungsfunktion staatli-

cher Sozialpolitik noch immer erkennbar. Mindestsicherungsbezieher/innen, früher Sozialhilfebezieher/innen, werden in eine spezifische gesellschaftliche Position gebracht: Sie sollen in der sozialpolitischen Zielvorstellung gesellschaftlich inkludiert werden, in den Arbeitsmarkt wieder integriert werden, werden aber gleichzeitig eben nur in eine Position gebracht, die nicht als vollwertig gelten kann. In diesem Beitrag geht es einerseits darum, zu zeigen, welche Formen der gesellschaftlichen Relationierung, die jedoch keine Angleichung des gesellschaftlichen Status bedingt, geschaffen werden und andererseits wie diese durch die Mindestsicherung bzw. früher Sozialhilfe erfolgen.

Zunächst befasst sich der Artikel theoretisch mit der Herstellung einer spezifischen sozialen Ordnung durch Sozialpolitik im Bereich der Mindestsicherung. Darauf folgend durchleuchte ich die soziale Ordnung, die Interakteursebene und das Selbstverständnis der Akteur/innen und belege dies anhand der Mindestsicherung (bzw. Sozialhilfe), wobei eigene Forschungsergebnisse zur Exemplifizierung dienen. Die soziale Ordnung wird am Beispiel der unterschiedlichen Ausgestaltung der Einkommensüberprüfung sowie der „Hilfe zur Selbsthilfe“ in der Sozialhilfe auf gesellschaftlicher Ebene analysiert. Die Interaktionen zwischen den politischen Akteur/innen (während der politischen Auseinandersetzung über die Mindestsicherung) und der in der öffentlichen Verwaltung Tätigen (im direkten Kontakt mit Bürger/innen) offenbaren besondere Aushandlungsprozesse. Danach gehe ich auf das Selbstverständnis der Betroffenen und der Sozialhilfebehörden ein. Abschließend wird über den theoretischen Ansatz unter Berücksichtigung der drei dargestellten Ebenen reflektiert, wobei der besondere Widerspruch des exkludierenden Inklusionsanspruchs der Mindestsicherung hervorgehoben wird.

2 Mindestsicherungspolitik als Ordnungspolitik

Betrachtet man die Armutspolitik, so war die Debatte über lange Zeit davon geprägt, wie Armut und im zunehmenden Maße soziale Ausgrenzung durch sozialpolitische Interventionen verringert werden können. Wesentlich wäre ein Zugang zu sozialen (Dienst-)Leistungen, der Individuen und Gruppen wieder eine gesellschaftliche und materielle Teilhabe ermöglicht (Berghman 1995). Anhand der faktischen Ausgestaltung der sozialpolitischen Leistungen für diese Personengruppe wird aber eine lange Tradition einer spezifischen Behandlung sichtbar, die in keine vollständige gesellschaftliche Teilhabe mündet.

Diese Ambivalenz in der sozialpolitischen Ausrichtung gegenüber Armen wurde schon früh von Georg Simmel (1908, 547, Hervorhebung im Original) beschrieben.

„Die Unterstützung, zu der die Gesamtheit im eigenen Interesse verpflichtet ist, die der Arme aber in den weitaus meisten Fällen nicht zu fordern berechtigt ist, macht ihn zu einem Objekt der Gruppenaktion, stellt ihn in eine Distanz gegen das Ganze, die ihn oft als

ein corpus vile von der Gnade dieses Ganzen leben, ihn oft gerade aus diesem Grunde zu einem erbitterten Feinde desselben werden läßt.“

Die Zuerkennung einer Leistung erfolgt laut Simmel über die Zuschreibung eines besonderen gesellschaftlichen Status. Diese soziale Kategorisierung widerfährt den Individuen aber nicht, wenn ihre materiellen Ressourcen unter einer gewissen Einkommensgrenze liegen, sondern nur wenn sie um eine Fürsorgeleistung ansuchen. Wenn sie der Kategorie der Fürsorgebezieher/innen zugeordnet werden, sorgt unter anderem die Leistungshöhe dafür, dass sie keine gesellschaftliche Statusgleichheit erlangen. Im Gegensatz zur Armenpolitik im 19. Jhd. besteht zwar ein Rechtsanspruch auf eine Leistung, es werden aber noch immer nur extreme soziale Notlagen verringert, ohne die gegebene gesellschaftliche Ordnung zu verändern.

Für Martin Kronauer (2002, 149) erreicht die gegenwärtige Armutspolitik nur eine „*institutionalisierte Gleichzeitigkeit des Drinnen und des Draußen*“ für die Betroffenen, die außer einer besonderen rechtlichen Situation, etwa die Überprüfung der familiären Situation und der geringen Leistungshöhe, damit konfrontiert sind, dass sie in Abhängigkeit zur Verwaltung sind, die Handlungsautonomie nur eingeschränkt zulässt. Dieser Zwiespalt lässt die Besonderheit der Fürsorgeleistung erkennen: Zwar schließt sie die Betroffenen ein, weil sie eine Leistung erhalten, gleichzeitig wird ihnen nur eine eingeschränkte Positionierung zugestanden.

Zudem nehmen sozialpolitische Interventionen einen besonderen Einfluss in die Lebenslagen der Adressierten. Sozialpolitik kann nämlich darüberhinaus als Institution begriffen werden, sie enthält „*relatively enduring features of political and social life (rules, norms, procedures) that structure behavior and that cannot be changed easily or instantaneously*“ (Mahoney und Thelen 2010, 4). Als politisch-rechtliche Ordnung der sozialen Sicherung handelt es sich bei Sozialpolitik somit um „*ein körperloses Wesen, dem die Aufgabe übertragen wurde, zu sagen, was es mit dem, was ist, auf sich hat*“ (Boltanski 2010, 117). Betrachtet man die semantische Funktion von Institutionen, kann Sozialpolitik außerdem als eines der „*Instrumente zur Konstruktion der Realität vermittelt von Operationen der Qualifizierung von Wesen – Personen und Objekten – und der Definition von Prüfungsformaten*“ (Boltanski 2010, 12) betrachtet werden.

Sozialpolitik in ihrer Vermittlungsfunktion stellt so eine gesellschaftliche Ordnung her, des Weiteren legitimiert und objektiviert sie eben diese in diesem Prozess. Sie gibt uns eine Erklärung, warum etwas so sein muss, und vermittelt uns gleichzeitig Lösungen für unser Handeln, die von den Beteiligten und der Gesellschaft akzeptiert werden. Aufgrund der „symbolischen Gewalt“ von Institutionen übernehmen Beherrschte wie Herrschende die damit verbundenen Deutungs- und Wahrnehmungsmuster.

Institutionen bedürfen besonderer Verwaltungsapparate, die eine polizeiliche Position innehaben und den Erhalt der Institutionen sichern (Boltanski 2008, 2010). Verwaltungsapparate, wie etwa Mindestsicherungsbehörden, vollziehen die sozialen Kategorisierungen. Hier offenbart sich die Wirkmächtigkeit der Sozialpolitik, durch die enge Verknüpfung von Institution und

Verwaltung wird zwischen Staat und Gesellschaft vermittelt. Einerseits stellt sie eine Institution dar, die eine spezifische soziale Ordnung legitimiert, andererseits schafft sie gleichzeitig Verwaltungen, welche deren Umsetzung und Fortführung administrieren.

So werden individuelle, kollektive und kooperative Akteur/innen in die gesellschaftliche Hierarchie eingefügt und in eine „*bestimmte und bestimmbare Beziehung gesetzt*“ (Lessenich 2010, 563). Bestehende soziale Ordnungen können in einem Aushandlungsprozess hinterfragt und verändert werden. Gesellschaftliche Konflikte, die zwischen unterschiedlichen Interessensgruppen geführt werden, können die hegemoniale Wissensordnung einem Wandel unterwerfen. Die bestehende Wissensordnung prägt dabei die gesellschaftliche Distribution von (im)materiellen Ressourcen und folglich über die spezifische Stratifizierung, wobei die gesellschaftliche Machtposition und der soziale Status von Gruppen dabei Einfluss nehmen. Grundsätzlich kann in einem politischen Aushandlungsprozess neben mächtigen und weniger mächtigen, zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Gruppen distinktiert werden. Das besondere Zusammenspiel gesellschaftlicher Hierarchie und sozialer Konstruktion beeinflusst die Auseinandersetzung um die Verteilung von Rechten und Pflichten entscheidend (Ingram, Schneider, und deLeon 2007; Schneider und Ingram 1997).

Je nachdem, mit welchen dominanten Attribuierungen die Zielgruppe gesellschaftlich versehen wird, können Reformen politisch beeinflusst werden. Grundsätzlich verstehen Schneider und Ingram (1997, 75) unter sozialen Konstruktionen von Zielgruppen „*images, stereotypes, and beliefs that confer identities on people and connect them with others as a social group who are possible candidates for receiving beneficial or burdensome policies.*“

Generell wird zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Gruppen differenziert, wobei erstere laut Narrativ zum gesellschaftlichen Wohl beitragen und ihnen ein hoher sozialer Status zugeordnet wird. Dazu zählen etwa Arbeitnehmer/innen, mittelständische Unternehmen oder Eltern. Dahingegen sind zweitens damit konfrontiert, dass sie vorgeblich keinen oder nur einen geringen positiven Beitrag leisten, eigennützig handeln, unehrlich sind und einen niedrigen sozialen Status innehaben, was etwa auf sehr reiche Gruppen, Arbeitslose, Strafgefangene aber auch Minderheiten zutreffen kann. Solche Zuschreibungen in einem politischen Prozess zu verändern, erscheint äußerst schwierig, weil sie oft dazu eingesetzt werden, um die Notwendigkeit von Reformen zu rechtfertigen (Schneider und Ingram 1993). Über die Differenzierung zwischen „würdig“ und „unwürdig“ hinaus entscheidet die Machtposition bestimmter Gruppen ganz wesentlich über die prävalenten Deutungsrahmen und die Verteilung von Ressourcen in der Gesellschaft. Gruppen mit einer hohen Machtposition können zu ihren Gunsten den politischen Prozess gestalten, oder zumindest belastende Ergebnisse vermeiden, wohingegen Gruppen mit einer geringen Machtposition eine Umverteilung zu ihren Gunsten kaum möglich ist (Schneider und Ingram 1997).

Anhand dieser zwei Achsen können vier mögliche Positionen für gesellschaftliche Gruppen definiert werden. Die Gruppe der „Bevorzugten“ hat einen hohen gesellschaftlichen Status und

kann den politischen Prozess zu ihrem Nutzen beeinflussen. Beispielhaft hierfür ist etwa die Mittelklasse, die Belastungen meist vermeiden kann. „Gewinnanwärter/innen“ werden zwar als unwürdig gesehen, haben aber eine hohe gesellschaftliche Machtposition. So werden für größere Unternehmen oder Politiker/innen eher symbolische Belastungen geschaffen und Unterstützungen versteckt gewährt. Hingegen genießen „Abhängige“ zwar einen hohen Status, diese haben aber keine starke Interessensvertretung, sodass meist nur symbolische Akte gesetzt werden und Belastungen schnell erfolgen, wie etwa bei Alleinerziehenden. Zuletzt noch zu den „Abweichenden“, die weder einen hohen sozialen Status noch eine Machtposition innehalten: Meistens wirken sich für diese Gruppen, etwa Häftlinge oder Asylwerber, Reformen zu ihrem Nachteil aus, was manchmal sogar unverhältnismäßige Eingriffe zur Folge hat (Schneider und Ingram 1993), wie etwa die Praktiken im Vollzug ersichtlich machen können.

Mindestsicherungsbezieher/innen gelten einerseits als schwach organisiert, weil sie über keine institutionalisierte Interessensvertretung verfügen, andererseits kann ihr gesellschaftlicher Status zwischen „würdig“ und „unwürdig“ pendeln, wenn die Armut der Betroffenen oder wenn die Arbeitsmarktpartizipation thematisiert wird. Betrachtet man die Mindestsicherungspolitik näher, können solche sozialen Konstruktionen in Verknüpfung mit der geringen Machtposition von den Bezieher/innen die gesellschaftliche Wiederherstellung ihrer Position als weder inkludiert noch exkludiert erklären. Dabei muss aber beachtet werden, dass Sozialpolitik auf unterschiedlichen Ebenen gesellschaftlichen Relationierungen herbeiführt: auf der Systemebene, durch Interaktionen und im Selbstverständnis von sozialen Akteur/innen (Lessenich 2012). Diese Verknüpfung führt zu dieser scheinbaren Unabänderbarkeit der Andersartigkeit der Fürsorgepolitik.

Auf der Systemebene kommt es zu „*gesellschaftlichen Ordnungskonstruktionen*“ (Lessenich 2012, 50) bzw. zu einer „*soziale(n) Ordnung*“ (Lessenich 2010, 563). Mithilfe von materiellen und immateriellen Ressourcen werden Gruppen in einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess in eine soziale Hierarchie eingeordnet, neben Familien oder Generationen werden hier „Leistungsträger/innen“, „Sozialschmarotzer/innen“ oder eben „Sozialversicherungs-“ und „Mindestsicherungsbezieher/innen“ geprägt, wobei in Kapitel 2.1 auf die Determinierung des Dazwischen für letztgenannte eingegangen wird.

Werden damit die Effekte der sozialen Relationierungen beschrieben, ist neben dem Was das Wie von Interesse. Wie werden solche gesellschaftlichen Hierarchisierungen entwickelt? Dies geschieht auf zwei Ebenen: Einerseits geschieht das in einer Verknüpfung von Akteur/innen, sei es kollektiven, kooperativen oder individuellen. Andererseits entwickeln Akteur/innen durch Mindestsicherungspolitik einen spezifischen Deutungsrahmen.

Gesellschaftliche Verhältnisse zwischen den Akteur/innen werden durch Interaktionen gesetzt (Lessenich 2010). Im Behördenalltag oder in der Politik werden somit soziale Ordnungen ausgehandelt. Auf der politischen Ebene wird der Prozess am Beispiel der Reform der Sozialhilfe zur Mindestsicherung in Kapitel 2.2. dargelegt. Des Weiteren wird eine Fallstudie von einem

Sozialamt dargestellt, in dem die Aushandlungen zwischen Sachbearbeiter/innen und Bezieher/innen den staatlichen Eingriff in die soziale Ordnung jeden Tag neu manifestieren. Darüber hinaus führt die Herstellung einer sozialen Ordnung dazu, dass die Akteur/innen, seien es Subjekte, Verbände, Träger oder Organisationen, „mit sich selbst in eine bestimmte und bestimmbare Beziehung gesetzt“ (Lessenich 2010, 563) werden. Die Deutungsrahmen von Bezieher/innen in Aktivierungsmaßnahmen der Sozialämter und von den Behörden selbst werden in Kapitel 2.3. diskutiert.

2.1 Gesellschaftliche Ordnung und Mindestsicherung

Grundsätzlich sei soziale Ordnung kontingent, sie kann differenzierten sozialen Deutungen unterliegen. Trotzdem erscheint es erstaunlich, wie über die Jahrhunderte die soziale Ordnungskonstruktion der Armenfürsorge als exkludierende Inklusion weiter fortgeschrieben wird, wo es einerseits zu einer Leistungsgewährung und damit Anbindung in gesellschaftliche Zusammenhänge kommt, andererseits dies in einer Art erbracht wird, die keine vollständige Einbindung zur Folge haben kann. Die Reform von der Sozialhilfe zur Mindestsicherung sollte genau die unvollständige Einbindung beenden und „zur verstärkten Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung“ (Art 1 der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über eine bundesweite Bedarfsorientierte Mindestsicherung) beitragen. Betrachtet man die Mindestsicherung, wird diese besondere Einordnung abseits von den „Leistungsträger/innen“, die durch die Sozialversicherung unterstützt werden, noch immer festgehalten.

Diese Relationierung wirkt nicht nur über die Leistungshöhe, sie ist genauso über die vorgesehenen und tatsächlich angewandten Instrumente, die Pflichten und die Rechte, der Bezieher/innen sichtbar. Selten werden Leistungen der Fürsorge denen des Steuer- und Sozialversicherungssystems gegenübergestellt. Es scheint sich im ersten Moment, um nicht der Komparation zugängliche Birnen und Äpfel zu handeln, aber es sind alle oben genannten Leistungsformen einkommensgeprüfte Instrumente zur Re-Distribution (Titmuss 1958).

Oftmals werden die Arbeitnehmer/innenveranlagung, die Notstandshilfe und der Ausgleichszulagenrichtsatz, die Studienbeihilfe und die Mindestsicherung in der Wissenschaft, in der Politik wie in der Gesellschaft unterschiedlich kategorisiert. Dies geschieht aufgrund dominierender Würdigkeitskonstruktionen von den jeweils definierten Zielgruppen, die u.a. in verschiedenen Leistungszugängen festgelegt und fortgeschrieben werden.

Die soziale Stellung, die spezifischen Gruppen zugewiesen wird, lässt sich über die Form der Einkommensüberprüfung und Einführung von weiteren Bedingungen, die an den Bezug einer Leistung geknüpft sind, ablesen. Ganz verschiedene Arten der Kontrolle werden bei unterschiedlichen Formen der Einkommensüberprüfung in Österreich ersichtlich. So werden bei der Arbeitnehmer/innenveranlagung etwa keine Kontobelege verlangt, bei der Mindestsicherung schon. Bei der Arbeitnehmer/innenveranlagung, Studienbeihilfe und dem Ausgleichszu-

lagenrichtsatz wird die Antragstellung postalisch oder elektronisch durchgeführt, wenn möglich werden die erforderlichen Belege von den Behörden automatisiert über andere Stellen erfasst. Bei der Mindestsicherung und der Notstandshilfe ist eine persönliche Vorsprache von Personen, die beide Leistungen benötigen, für beide Behörden Usus. Die Dokumente werden nicht von den Behörden bei anderen Behörden eingefordert, sondern die Antragsteller/innen müssen diese selbst mitbringen. Werden die meisten Leistungen jährlich berechnet, wird vor allem bei der Mindestsicherung eine monatliche Überprüfung vorgenommen, wobei es normalerweise keine Freigrenzen und Durchrechnungszeiträume gibt. Darüberhinaus kann bei der Mindestsicherung noch immer eine erweiterte Unterhaltspflicht von nahen Angehörigen eingefordert werden, wohingegen bei der Notstandshilfe nur das Einkommen von Ehegatt/innen bzw. Lebenspartner/innen einen Anspruch einschränken kann (Leibetseder 2015). Ein erleichterter Zugang, so scheint es, ist vor allem für privilegierte Gruppen mit einer starken Interessensvertretung vorgesehen, wie etwa Sozialversicherte oder Studierende, wohingegen Gruppen mit einem geringen Status und schwacher Interessensvertretung, beispielhaft Mindestsicherungsbezieher/innen, behördliche Hürden vorfinden.

Die jeweilige Form der Einkommensüberprüfung führt die bestehenden gesellschaftlichen Zuschreibungen fort. Die soziale Ordnung wird also mit der differenzierten Einkommensüberprüfung weitergetragen. Sozialpolitik leistet so nur bedingt eine Umverteilung, die Stratifizierung in würdige und unwürdige Gruppen bleibt bestehen (Leibetseder 2015). Für Mindestsicherungsbezieher/innen bedeutet dies, dass *„great many rules of expected behaviour; about work and non-work, property, savings, family relationships, cohabitation, men-in-the-house, and so forth“* (Titmuss 1965, 15) den Leistungsanspruch unter spezifische Bedingungen stellen, die von anderen Gruppen abgrenzen.

Neben der restriktiveren Einkommensüberprüfung bei der Mindestsicherung im Vergleich zu den anderen Leistungen ist ein weiteres Element, das den sozialen Status der Betroffenen determiniert, die Einforderung der Arbeitssuche. Beide Dimensionen sind eng verbunden, weil sie sich auf das Prinzip der Subsidiarität zurückführen lassen. Subsidiarität fordert, dass von staatlicher Seite nur dann in die soziale Ordnung eingegriffen werden soll, wenn untergeordnete Einheiten, hierunter etwa das Individuum, die Familie oder eine Gemeinde, nicht über ausreichende Mittel verfügen. Zudem sollte in einem solchen Verständnis die bestehende soziale Ordnung selbst nicht in Frage gestellt werden (Føllesdal 1998; Kazepov 2008).

Neben dem Einsatz der eigenen Mittel wird überdies der der eigenen Kräfte von den Betroffenen abverlangt. Von staatlicher Seite soll es nur zu einer Unterstützungsleistung kommen, wenn keine Erwerbstätigkeit möglich ist (Bacher, Dornmayr, und Seckauer 1993). Obendrein führt das Prinzip der Subsidiarität dazu, dass die Höhe der Leistung unter dem Verdienst von Niedrigeinkommen liegen soll, um die gegebene soziale Ordnung zu schützen. Es sorgt nicht nur dafür, dass nicht zu viel umverteilt wird, sondern nebstdem soll es bewirken, dass sich die Aufnahme jedweder Tätigkeit „auszahlt“ (Leibetseder und Woltran 2011).

Der Übergang von der Sozialhilfe zur Mindestsicherung markiert die Intention einer stärkeren Einbindung von nunmehrigen Mindestsicherungsbezieher/innen in den Arbeitsmarkt. Aktivierung war immer schon ein Teil der Sozialhilfepolitik. Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips der Sozialhilfe waren Bezieher/innen seit je her verpflichtet, ihre Arbeitskraft entsprechend einzusetzen oder sich zumindest auf Arbeitssuche zu begeben, um die soziale Notlage (aus eigenen Kräften) zu überwinden. Waren Bezieher/innen oder Antragsteller/innen nicht dazu bereit oder in der Lage, waren Sanktionen vorgesehen, die bis zum vollständigen Entfall der Leistung für einen Haushalt reichten oder überhaupt den Anspruch auf eine Leistung verwehrten (Leibetseder und Woltran 2011).

In der bedarfsorientierten Mindestsicherung wurden die Bestimmungen an das Arbeitslosenversicherungsgesetz angepasst. Diese sind zwar enger gefasst (etwa in Bezug auf die Stunden, die jemand dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen muss), ermöglichen aber gleichzeitig weniger Aushandlungsspielraum für den Einzelfall, wobei die Länder erneut ihre eigenen Regelungen in vielen Bereichen treffen und weitere Anforderungen an die Betroffenen stellen können. Die Behörde muss zwar von arbeitsfähigen Bezieher/innen die Meldung als arbeitssuchend am Arbeitsmarktservice verlangen, gleichzeitig kann sie weitere Anstrengungen den Bezieher/innen abverlangen, wie etwa den Nachweis von mehr Bewerbungen. Zudem stehen Betreuungsleistungen beim Arbeitsmarktservice nun auch den Bezieher/innen der Mindestsicherung genauso zu, was in vielen Fällen zu einem breiteren Angebot führte. Gleichwohl schränkt die bedarfsorientierte Mindestsicherung die Sanktionsmöglichkeit ein. Sie kann nur noch für „Arbeitsunwillige“ nach einer Warnung eintreten und darf im Regelfall die Leistung nur halbieren (Leibetseder und Woltran 2011).

In beiden Beispielen werden spezifische Gruppen konstruiert: Mindestsicherungsbezieher/innen werden mit der Reform verstärkt als arbeitssuchend definiert, die soziale Ordnung (basierend auf Erwerbsarbeit) soll so wiederhergestellt werden. Gleichfalls wird die Differenzierung zu Erwerbstätigen fortgeführt, die einfachere Umverteilungsmechanismen, nämlich die Sozialversicherung, in Anspruch nehmen können. Diese Statuszuschreibung führt aber nicht nur zu einer Disziplinierung der Menschen, die die subsidiäre Leistung der Mindestsicherung in Anspruch nehmen müssen. Sie indiziert den anderen, was es bedeutet, wenn den Kriterien der Erwerbstätigkeit nicht entsprochen wird. Eine Nonkonformität markiert einen Abstieg in der gesellschaftlichen Hierarchie.

2.2 Politik, Verwaltung und Bezieher/innen

Bisher wurden die Auswirkungen der Sozialpolitik auf die soziale Ordnung erkundet. Ausgangspunkt war dabei, dass die Mindestsicherung zwar ursprünglich darauf abzielte, soziale Inklusion zu fördern, was sich aber in den Bestimmungen zeigt, ist der weiterhin bestehende Status des Dazwischen für die Bezieher/innen, welcher schon in der Sozialhilfe gegeben war.

Wesentlich für diese Fortführung sind die Aushandlungen, die zwischen verschiedenen Akteur/innen stattfinden. Die individuellen, kollektiven oder kooperativen Akteur/innen können dabei nicht unabhängig von den Kontextbedingungen handeln, wobei die Machtpositionen in einem Interessensausgleich (Korpi 1974) bestimmend sind, wessen Standpunkt überhaupt vertreten wird. Andererseits wirkt die institutionelle Ausgestaltung sich darauf aus, wie die Interessen sich gestalten (Pierson 2000a, 2000b; Skocpol und Amenta 1986). Ebenso beeinflusst die Verwaltung den politischen Aushandlungsprozess sowie die administrative Umsetzung (Hecló 2009 (1974)).

Für die Armenpolitik ist dabei prägend, dass die Interessen der Armen, nun Mindestsicherungsbezieher/innen, schon früh von jenen der Arbeiter/innen getrennt wurden. Folglich waren die Ressourcen der „Armen“ zur Beeinflussung des politischen Prozesses immer gering. Obendrein wurde dieser Gruppe in der institutionellen Ausgestaltung die Möglichkeit der Einflussnahme nicht gegeben, wie etwa in der Sozialversicherung durch eine Selbstverwaltung, was bereits Georg Simmel (1908) anmerkte.

Betrachtet man die Reform der Sozialhilfe, die in den 1990er Jahren begann und schlussendlich 2010 zu einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern zu einer Mindestsicherung führte, wird die weiterhin schwache Stellung von den Sozialhilfebezieher/innen im politischen Prozess sichtbar. Entgegen der allgemeinen Tendenz in anderen Ländern die bedarfsorientierten Leistungen in den letzten Jahrzehnten zu reduzieren, war zu Beginn eine armutsfeste und einheitliche Leistung angedacht, die einfacher über das Arbeitsmarktservice zugänglich ist. Nur noch das Arbeitsmarktservice sollte für Betreuung und Leistungsauszahlung zuständig sein, was vor allem vom Armutsnetzwerk als Interessensvertretung vorangetrieben wurde. Dieser Reformvorschlag wurde von der Sozialdemokratischen Partei als Oppositionspartei zunächst vorangetrieben, um ihre soziale Kompetenz gegenüber einer konservativ-rechten Regierung zu stärken. Auch nach dem Wiedereintritt in die Regierung forcierte die Sozialdemokratie weiterhin den Ausbau der Mindestsicherung ab 2006 und vertrat damit die Interessen von „Outsidern“, die nicht ihrer klassischen Kernklientel von Arbeitnehmer/innen entsprachen (Fink und Leibetseder 2016).

Aufgrund des Abgangs von Erwin Buchinger als Sozialminister und der Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verliert ab 2009 die Verbesserung für Sozialhilfebezieher/innen den politischen Rückhalt innerhalb der Sozialdemokratischen Partei. Zudem stellen sich das Arbeitsmarktservice und ÖVP-regierte Bundesländer gegen die Reformvorschläge. Ersteres, weil es die Überprüfung der Anspruchsberechtigung für die Bundesländer weder übernehmen kann noch will, zweitens, weil sie möglichst viele Kosten zum Bund transferieren wollen, ohne die Gestaltungshoheit über ihre (verbleibenden) Ausgaben zu verlieren. Vorangetrieben von der Österreichischen Volkspartei (mit Hilfe von besagten Bundesländern) und der Freiheitlichen Partei driftet die Debatte weiter in Richtung Arbeitsmarktpolitik, was mit einer Reduktion der geplanten Leistung und mit einer verstärkten Fokussierung auf Aktivierung ein-

hergeht. Immer weniger werden Mindestsicherungsbezieher/innen als würdige Arme mit einem Anspruch auf eine entsprechende Leistung gesehen, sondern immer mehr als „Sozialschmarotzer“ dargestellt. Zentrale, ursprünglich geplante Elemente können so nicht durchgesetzt werden: Die Leistung bleibt weit unter der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatzes der Pensionsversicherung. Die Bundesländer können über weite Strecken eigene Bestimmungen finden bzw. ihre bisherige Vorgehensweise fortsetzen, was dazu führt, dass in den meisten Fällen Mindestsicherungsbezieher/innen weiterhin zum Arbeitsmarktservice und zur Mindestsicherungsbehörde gehen müssen (Fink und Leibetseder 2015).

Sozialpolitische Interaktionen werden aber nicht nur von den politischen Entscheidungsprozessen geprägt, es ist genauso von Relevanz, wie die Gesetze dann umgesetzt werden (Hill 2009). In der sozialpolitischen Forschung wird die Implementierung oftmals vernachlässigt; gerade bei der Mindestsicherung wird ersichtlich, wie sehr es davon abhängt, wie die Interaktion zwischen Sachbearbeiter/innen und Antragsteller/innen bzw. Bezieher/innen im Behördenalltag abläuft.

Der Zugang zu sozialen Rechten (und damit einhergehenden Pflichten) ist in diesem Bereich über den persönlichen Kontakt zu den Sachbearbeiter/innen geregelt, die Verwaltungsebene hat somit eine Polizeifunktion inne. In diesem Prozess wird zugleich das Verhältnis von Individuum und Sozialpolitik unmittelbar, da sich symbolisch wie materiell Sozialpolitik für die Bezieher/innen bzw. Antragsteller/innen verdinglicht (Lipsky 2010 (1980)). Die Abläufe enthalten immer ein bestimmtes Ausmaß an Spielräumen, da abstrakte Gesetze schließlich auf konkrete, aber in ihrer Beschaffenheit sehr unterschiedliche Lebensrealitäten heruntergebrochen werden. Sogenannte „street level bureaucrats“, wie es die Sachbearbeiter/innen in den Sozialämtern sind, prägen in der persönlichen Interaktion mit den Bezieher/innen maßgeblich, wie Sozialpolitik ausgestaltet wird.

Betrachtet man die Fallstudie einer Behörde, offenbart sich aufgrund der alltäglichen Gegebenheiten mit den Sachbearbeiter/innen eine besondere Form der Relationierung des Status der Betroffenen. Prinzipiell haben Mindestsicherung wie Sozialhilfe die soziale Inklusion der Bezieher/innen zum Ziel. Im Gegensatz dazu steht die Aussage des Leiters einer Behörde, dass diese nur Menschen eine Leistung gewähren sollte, „*die schon das letzte Marmeladeglas*“ aufgebraucht haben (Leibetseder 2014). Hier kommt eine spezifische Marginalisierung zum Vorschein: Es wird zwar eine Unterstützung gewährt, diese soll aber nur die Existenz, nicht die gesellschaftliche Teilhabe sichern.

Solche gesellschaftlichen Zwischenräume für Arme wurden schon von Georg Simmel (1908) oder Kronauer (2002) beschrieben, oder von Michel Foucault (1979) für die Behandlung von Pest- und Lepraerkrankten, die von eigens dafür geschaffenen Institutionen kontrolliert und dabei von der „Normalbevölkerung“ abgetrennt werden. Für Simmel (1908) zeigt sich dies auch in der Figur des Fremden, der separiert nicht die gleichen Rechte erfährt, aber in eine spezifische Beziehung gesetzt wird. Etwas drastischer ist Giorgio Agambens (1998) gesellschaftliche

Generierung eines Ausnahmezustands zwischen *zoë*, dem biologischen Leben, und *bios*, dem qualifizierten Leben, was als „bloßes“ Leben gesehen werden kann. In diesem Ausnahmezustand erfahren Menschen weder eine Inklusion noch eine Exklusion, wo nicht zwischen Drinnen und Draußen separiert werden kann.¹ In dieser besonderen Form der Subjektivierung werden eine Möglichkeit der Anerkennung und Umverteilung sowie gleichzeitig eine besondere Form der Unterwerfung geschaffen (Butler 1997).

Das Besondere bei diesem Sozialamt ist aber der Widerspruch zwischen gesetzlichem Anspruch und den alltäglichen Aushandlungen im Amt. Im Behördenalltag müssen die Betroffenen monatlich mit den Sachbearbeiter/innen darüber diskutieren müssen, ob sie genügend Bewerbungen getätigt haben. Die Sachbearbeiter/innen können in einer solchen Situation Druck ausüben, da die Leistung noch vor Ort in bar ausgezahlt wird und nicht aufs Konto der Bezieher/innen überwiesen werden. Folgen die Bezieher/innen nicht den gestellten Anforderungen, ermöglichen die Sachbearbeiter/innen nur eine Teilzahlung und gewähren erst dann die ausstehende Leistung, wenn die Betroffenen ihren Auflagen Folge geleistet haben. Solche Vorgehensweisen, die gesetzlich nicht vorgesehen sind, erinnern die Bezieher/innen iterierend an ihren prekären Status (Leibetseder 2014).

Politische Aushandlungsprozesse und Behördenwege führen zu einer Fortschreibung der gesellschaftlichen Hierarchisierung. In der politischen Auseinandersetzung wird festgehalten, dass es primär um Arbeitssuche und Leistungsgerechtigkeit geht. Am Sozialamt steht für die Bezieher/innen Monat für Monat so nicht die Inklusion, sondern die ausgrenzende Behandlung bei einer Behörde im Vordergrund. In beiden Fällen manifestiert sich, dass die mangelnde Machtposition in Verbindung mit dem niedrigen sozialen Status die Inklusion verhindert und eine Position des Dazwischen prolongiert.

2.3 Deutungsschemata von Verwaltung und Betroffenen

Es stellt sich die Frage, warum diese besondere gesellschaftliche Hierarchisierung unhinterfragt im Alltag und in den politischen Entscheidungsprozessen übernommen und fortgeführt wird. Um dies zu erklären, greift Luc Boltanski (2010) auf Pierre Bourdieus Konzept der „symbolischen Gewalt“ zurück, mit der er die Funktion einer institutionellen Wirkungsmacht beschreibt. Formuliert als ein Widerspruch in sich, definiert sie ein gleichursprüngliches „Anerkennen und Verkennen“ der willkürlichen Macht durch die Beherrschten (und Herrschenden). Damit müssen die Herrschenden bei der Ausübung nicht auf unmittelbare Gewalt zurückgreifen. Beide Seiten wenden *„nicht reflektierte Denkschemata an, die das Produkt der Inkorporierung dieser*

1 Agamben beschrieb mit bloßem Leben die Bedingungen für Menschen in Konzentrationslagern, eine solche Einengung auf extremste Vorkommnisse schränkt aber das kritische Potential des Konzepts für graduelle Abgrenzungen ein (Lemke 2008).

*Machtbeziehungen sind*⁶ (Bourdieu 1997, 165). Der Staat (siehe dazu etwa Bourdieu 2004) und meines Erachtens insbesondere die Sozialpolitik stellen in der gegenwärtigen Gesellschaft zentrale Träger symbolischer Macht dar.

Angesichts des vorangegangenen Fallbeispiels einer Sozialhilfeadministration, wird aber ersichtlich, dass diese symbolische Macht nicht einfach nur „anerkannt und verkannt“ wird. Im behördlichen Alltag wird nicht davon ausgegangen, dass die Beherrschten die Unterordnung immer als legitim betrachten. Die alltäglichen Zwangsmechanismen, die sich in Sanktionen, in den Äußerungen der Sachbearbeiter/innen, in den eingesetzten Kontrollmechanismen manifestieren, lassen nachvollziehen, dass das Konzept der symbolischen Gewalt etwas zu kurz gegriffen ist (vgl. hierzu insbesondere Lash 1993) und über die Verwaltung andere Formen der Gewalt regelmäßig einwirken.

Gerade um eine Veränderung des Selbstverständnisses und der Deutungsrahmen zu erreichen, erscheint die Zusammenführung von verschiedenen Machtformen in der Konzeption von Michel Foucault (1999, 2005, 1979) geeigneter, die besondere Subjektivierungsstrategie zu erfassen, auf die Sozialpolitik abzielt. Einerseits werden so spezifische Machtausprägungen (Bio-, Souveränitäts-, Pastoral- und Disziplinarmacht) beschrieben, die zusammenwirken und gleichzeitig eingesetzt werden (Henman 2010), andererseits wird in dieser Konzeption auch der Selbststeuerung Raum gegeben. Wie ebenso Bourdieu feststellte, werden nicht nur Beherrschte, sondern Herrschende in ihren Handlungen vom gesellschaftlichen Wissen angeleitet (Dean 1999).

Betrachtet man etwa die Alltagshandlungen zwischen Bezieher/innen und Sachbearbeiter/innen im Vergleich von acht verschiedener Behörden, wird ersichtlich, dass kollektive Deutungsschemata der Armutsverwaltungen existieren, die nicht auf staatlicher Ebene festgelegt sind. Analysiert man die Zuerkennung einer Leistung und die gestellten Bedingungen, die eine Verhaltensveränderung bei den Betroffenen erreichen sollen, lassen sich differenzierte Selbstverständnisse der Verwaltungen auf lokaler Ebene feststellen. (Halb-)Standardisierte, disziplinierende und von den Prinzipien der Armenfürsorge geleitete Verwaltungen etablieren demzufolge eine jeweils andere soziale Realität im Amt – für Sachbearbeiter/innen wie „User/innen“ (Altreiter und Leibetseder 2015).

So zielen etwa standardisierte Verwaltungen auf eine Vereinfachung der Verwaltungswegen und wollen den Aufwand für die Bezieher/innen (und Verwaltung) möglichst reduzieren. Bei einem solchen Deutungsschema haben die Sachbearbeiter/innen für persönliche Beratung kaum Zeit, es geht um eine effiziente Bearbeitung, die die Antragsteller/innen möglichst gleich behandelt, und es sollen nicht die bevorzugt werden, die am lautesten ihren Bedürfnissen Ausdruck verleihen. Halb-standardisierte Verwaltungen versuchen gleichfalls zu garantieren, dass Anspruchsberechtigte möglichst rasch zu einer Leistung kommen. Im Vergleich zu den Behörden mit einem stark standardisierten Selbstverständnis verfügen diese aber nicht über einen adaptierten Verwaltungsapparat, um im Alltag stets eine solche Unterstützung zu gewähren. Stark davon grenzen sich disziplinierende Behörden ab, die den Betroffenen eine Leistung nach einer

restriktiven und intensiven Prüfung gewähren und mit möglichst großem Druck und restriktiven Sanktionen eine rasche Erwerbstätigkeit forcieren möchten. Im Selbstverständnis dieser Behörden sind grundsätzlich alle Bezieher/innen „unwürdig“ und bedürfen einer immanenten Kontrolle ihres Verhaltens und ihres Anspruchs, weil ein abweichendes Verhalten ansonsten unausweichlich ist. Zuletzt gibt es den Typus der Armenfürsorge, die stark paternalistisch Antragsteller/innen und Bezieher/innen in „würdige“ und „unwürdige“ unterteilt. Für „unwürdig“ Klassifizierte ist es grundsätzlich schwierig, einen Zugang zu einer Leistung zu bekommen, wohingegen „würdige“ Kategorisierte über den Rechtsanspruch hinaus Leistungen erhalten (Altreiter und Leibetseder 2015).

Sozialadministrationen können so ganz verschiedene Deutungsschemata über ihre Aufgabe und ihre „Kund/innen“ entwickeln, die für die Bezieher/innen unterschiedliche soziale Realitäten bilden. Im Gegensatz zur Leistungsgewährung haben Aktivierungsmaßnahmen ganz spezifisch das Ziel, mit mehr oder weniger Zwang eine Verhaltensänderung zu bewirken. Mithilfe von vier Gruppendiskussionen, die in vier Städten mit jeweils andersgearteten Aktivierungsprojekten durchgeführt wurden, wird ersichtlich, wie die Betroffenen die Aktivierungsmaßnahmen erleben und wie sie sich ihre Situation erklären. Darüber hinaus wird im Vergleich erkennbar, wie eng die wahrgenommenen Verhaltensmöglichkeiten mit den Maßnahmen verbunden sind. Laut der sozialpolitischen Interventionszielbestimmung sollen Aktivierungsmaßnahmen die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt fördern oder zumindest die soziale Teilhabe stärken. Die verschiedenen Maßnahmen wirken ganz unterschiedlich auf die Betroffenen ein. Die entwickelten Orientierungen in Verbindung mit den Projekten und die berufliche Zukunft weichen in den vier Städten stark voneinander ab (Leibetseder und Kranewitter 2012).

Zumeist wird die Diskussion intensiver, wenn es um die unmittelbare Zukunft nach Projektende geht. In zwei Städten versuchten die Teilnehmer/innen durch gute Arbeitsleistung, eine Ausdehnung des befristeten Beschäftigungsverhältnisses bzw. eine Übernahme in eine reguläre Beschäftigung oder in einen Transitarbeitsplatz und damit eine Verbesserung hinsichtlich Einkommen und sozialversicherungsrechtlicher Absicherung zu erreichen. Die direkte (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt wurde nur in einer Stadt als Option angesprochen, in der dies mit Hilfe von Placements und individueller Unterstützung der Teilnehmer/innen erreicht werden sollte. Der vierte Fall wich noch weiter ab, dort wurde von den Diskussionsteilnehmer/innen über die Beschäftigungsoptionen überhaupt nicht diskutiert, nur eine jüngere Betroffene versuchte dies manchmal einzubringen. In der Debatte wurden grundsätzlich der Zuverdienst über die Projektteilnahme, die damit verbundenen Arbeitsstunden und die Auswirkungen auf den Leistungsbezug besprochen, da die unterschiedlichen Projekte einen anderen Zeitaufwand und andere Remunerationen bedingten. Der Vergleich macht deutlich, welchen Einfluss Aktivierungsmaßnahmen auf das Selbstverständnis der Partizipant/innen ausüben und dass nicht überall die soziale Teilhabe bzw. die Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund steht (Leibetseder und Kranewitter 2012).

Auf kollektiver wie individueller Ebene zeigen sich vielfältige Deutungsschemata im Bereich der Mindestsicherung. Die unterschiedlichen Selbstverständnisse der acht untersuchten Behörden markieren eine lokale Distinktion, obwohl die Verwaltungsbehörden mit ihrem direkten Einfluss auf die Ausgestaltung der sozialen Möglichkeiten der Betroffenen eine besondere Verantwortung für die Umsetzung der Gesetze tragen, diese in ihrer Deutung aber differenziert interpretieren. Verschiedene Ausführungen von Aktivierungsmaßnahmen demonstrieren die Breite von Selbstverständnissen, die Betroffene entwickeln. Erneut werden in diesem Selbstverständnis Widersprüche zwischen der sozialpolitischen Zielsetzung der Inklusion und den realisierten Interventionen sichtbar.

3 Mindestsicherung und soziale Ordnung

Die Frage, ob Sozialpolitik zu einem gesellschaftlichen Ausgleich führt, oder aber bestehende gesellschaftliche Stratifizierungen fortsetzt oder sogar intensiviert, ist zentral für die sozialpolitische Forschung (Øverbye 2010). Des Weiteren markieren die Auswirkungen sozialstaatlicher Interventionen auf die soziale Ordnung ein wichtiges Problemfeld für die soziologische Disziplin.

Die Persistenz der Sozialhilfe bzw. der nunmehrigen Mindestsicherung als ein Instrument, das zwar eine teilweise soziale Inklusion der Bezieher/innen zur Folge hat, aber gleichzeitig den Bezieher/innen einen besonderen Status zwischen Exklusion und Inklusion zuordnet, kann als Beispiel dafür gelten, dass die Sozialpolitik den Ausgleich ökonomischer und sozialer Differenzen nicht immer verfolgt. Die Beharrlichkeit dieser ungleichen Statusanbindung kann mit dem Zusammenspiel der System-, Interaktions- und Selbstverständnisebene erklärt werden.

Die aktuelle Form der Mindestsicherung stellt weiterhin eine besondere soziale Stellung der Bezieher/innen als weder inkludiert noch exkludiert her. Das Selbstverständnis der Betroffenen und der Verwaltungen in der Mindestsicherung macht begreiflich, wie wenig die gegenwärtige soziale Ordnung hinterfragt wird und wie stark die Interventionen darauf ausgelegt sind, eine Arbeitsmarktpartizipation der Teilnehmer/innen zu erreichen. Die Deutungsschemata der Sozialbehörden bewirken einen jeweiligen spezifischen Umgang mit den Antragsteller/innen und Bezieher/innen. Nur ein Teil der Behörden kennt den Zugang zu einer Leistung für Anspruchsberechtigte als wesentlich an, während in anderen Verwaltungen offensichtlich die Prinzipien der Armenfürsorge zeitlos gelten.

Die Rolle der Verwaltung wurde in der Forschung bislang zu wenig belichtet, dabei wird gerade durch sie die Sozialpolitik in gesellschaftliche Realität übergeleitet. Die Administration wendet in diesem Prozess Prüfungsformate an und gießt somit die Realitätsdefinitionen der Institution Sozialpolitik, die zuvor in Gesetzestexten festgehalten wurden, in konkrete gesellschaftliche Formen. Sozialverwaltungen überprüfen und überwachen, sie teilen in Anspruchsberechtig-

tige und Nicht-Anspruchsberechtigte, in Deviante und Normale, sie funktionieren als Polizei. Zwei Aspekte werden dabei ersichtlich: Zum einen werden herrschende Institutionen nicht einfach von Herrschenden und Beherrschten, von Sozialverwaltungen und Bezieher/innen anerkannt und verkannt. Verschiedene Arten der Macht wirken zusammen, um bestehende Institutionen fortzuschreiben, dabei stellt die Disziplinierung ein alltägliches Mittel dar. Zum anderen stimmen die sozialpolitisch ventilierten Zielvorstellungen weder mit den Deutungsrahmen der Betroffenen noch mit denen der Sozialbehörden überein. So etwa verfolgen die Teilnehmer/innen in Projekten weniger den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt als eine spezifische Fixierung in einem Warteraum des Dazwischen und die Behörden weniger die soziale Inklusion der Betroffenen mittels sozialer Rechte als die ständige Kontrolle und Statusdegradation.

In diesem Prozess wird anschaulich, wie schwierig es ist, sich von der bestehenden sozialen Ordnung zu verabschieden, da diese wiederum auf der gesellschaftlichen Ebene unter anderem über die Einkommensprüfung und die Forcierung der Arbeitssuche für die Betroffenen gefestigt wird. Bestehende Zuschreibungen sind in den Aushandlungsprozessen und den Deutungsrahmen schwer wandelbar, die sozialen Auswirkungen werden u.a. in der Hierarchisierung durch Sozialpolitik sichtbar. Die Institution hat somit erneut erfolgreich ihre Funktion des Grenzziehens durchgeführt.

In diesem Beitrag werden unterschiedliche empirische Zugänge zur Erforschung von Stratifizierungsprozessen auf verschiedenen Ebenen präsentiert. Dabei kristallisieren sich schlussendlich zwei Aspekte heraus, die eine Widersprüchlichkeit im bestehenden System der Mindestsicherung aufzeigen. Der erste Widerspruch betrifft die Thematik der Aktivierung, die grundsätzlich die Integration der Bezieher/innen in die Leistung zur Folge haben soll. Eine Analyse der Verwaltungsebene und der Selbstverständnisse der Betroffenen und Behörden zeigt aber, dass die gegenwärtigen Formen stark exkludierend wirken. Sie sind einerseits auf Disziplinierung hin angelegt, andererseits sind Maßnahmen vorgesehen, die zu einem permanenten Dazwischen für die Teilnehmer/innen führen. Zudem ist die Höhe der Leistung nicht armutsfest, was zum zweiten Widerspruch überleitet. Das Paradigma der sozialen Inklusion markiert nicht ein Umdenken, sondern intensiviert die Stratifizierungsprozesse auf der System-, Interaktions- und Selbstverständnisebene. Soziale Teilhabe scheint nur noch über den Arbeitsmarkt möglich, jeder Verbleib in der residualen Leistung wird als Abweichung von der gesellschaftlichen Norm konstruiert. Die Mindestsicherung wird dementsprechend als permanentes Dazwischen ausgestaltet, was den Bezieher/innen bloß die Existenz sichert, ihnen aber verwehrt, zu Bedingungen in die Gesellschaft integriert zu werden, die ihnen ein selbstbestimmtes Leben ermöglichen.

Literatur

- Agamben, Giorgio. 1998. *Homo sacer. Sovereign power and bare life*. Stanford: Stanford University Press.
- Altreiter, Carina und Bettina Leibetseder. 2015. Constructing Inequality. Deserving and Undeserving Clients in Austrian Social Assistance Offices. *Journal of Social Policy* 44 (1): 127-145. doi: 10.1017/S0047279414000622.
- Bacher, Johann, Helmut Dornmayr und Hansjörg Seckauer. 1993. Sozialhilfe und Armut. In: *Handlungsfelder kommunaler Sozialpolitik. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie am Beispiel der Stadt Wels*, hrsg. Johann Bacher, 197-268. Linz: Sozialwissenschaftliche Vereinigung.
- Berghman, Jos. 1995. Social exclusion in Europe. Policy context and analytic framework. In: *Beyond the Threshold. The Measurement and Analysis of Social Exclusion*, hrsg. Graham Room, 10-28. Bristol: Policy Press.
- Boltanski, Luc. 2008. Individualismus ohne Freiheit. Ein pragmatischer Zugang zur Herrschaft. *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung* 5 (2): 133-149.
- Boltanski, Luc. 2010. *Soziologie und Sozialkritik. Frankfurter Adorno-Vorlesungen 2008*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre. 1997. Die männliche Herrschaft. In: *Ein alltägliches Spiel. Geschlechterkonstruktion in der sozialen Praxis*, hrsg. Irene Dölling und Beate Kraus, 153-217. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Bourdieu, Pierre. 2004. *Der Staatsadel*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Butler, Judith. 1997. *The psychic life of power: Theories in subjection*. Stanford: Stanford University Press.
- Dean, Mitchell. 1999. *Governmentality. Power and rule in modern society*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Fink, Marcel und Bettina Leibetseder. 2016. Mindestsicherungsreform in Österreich. Von der Armuts- zur Arbeitsmarktpolitik. Wien, Linz: unveröffentlicht.
- Foucault, Michel. 1979. *Discipline and punish. The birth of the prison*. New York: Random House.
- Foucault, Michel. 1999. Wie wird Macht ausgeübt? In: *Michel Foucault. Botschaften der Macht. Der Foucault-Reader. Diskurs und Medien*, hrsg. Jan Engelmann, 187-210. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Foucault, Michel. 2005. Die Geburt der Biopolitik. In: *Analytik der Macht*, hrsg. Michel Foucault, 180-187. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Føllesdal, Andreas. 1998. Survey article. Subsidiarity. *Journal of Political Philosophy* 6 (2): 190-218. doi: 10.1111/1467-9760.00052.
- Hecl, Hugh. 2009 (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden. From relief to income maintenance*. Colchester: ECPR.
- Henman, Paul. 2010. *Governing electronically. E-government and the reconfiguration of public administration, policy and power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hill, Michael. 2009. *The public policy process*. Harlow: Pierson Longman.

- Ingram, Helen, Anne L. Schneider und Peter deLeon. 2007. Social construction and policy design. In *Theories of the Policy Process*, hrsg. Paul A. Sabatier, 93-126. Boulder: Westview Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver. 2005. *Sozialpolitik und Sozialstaat. Soziologische Analysen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kazepov, Yuri. 2008. The subsidiarization of social policies. Actors, processes and impacts. *European Societies* 10 (2):247-273. doi. 10.1080/14616690701835337.
- Korpi, Walter. 1974. Conflict, power and relative deprivation. *The American Political Science Review* 68 (4): 1569-1578. doi: 10.2307/1959942.
- Kronauer. 2002. *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hochentwickelten Kapitalismus*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.
- Lash, Scott. 1993. Pierre Bourdieu. Cultural Economy and Social Change. In: *Bourdieu. Critical Perspectives*, hrsg. Craig Calhoun, Edward LiPuma und Moishe Postone, 193-211. Cambridge: Polity Press.
- Leibetseder, Bettina. 2014. Social assistance in Austria. Regulating the poor as in-between. *European Journal of Social Work* 17 (1): 104-117. doi: 10.1080/13691457.2012.739558.
- Leibetseder, Bettina. 2015. Ungleich unter Gleichen. Würdigkeitskonstruktion und Einkommensüberprüfung. In: *Das Vorgefundene und das Mögliche. Beiträge zur Gesellschafts- und Sozialpolitik zwischen Ökonomie und Moral*, hrsg. Hansjörg Seckauer, Christine Stelzer-Orthofer und Brigitte Kepplinger, 169-189. Wien: Mandelbaum.
- Leibetseder, Bettina und Helga Kranewitter. 2012. Activation and the Austrian social assistance. Permanent Entry. *International Journal of Sociology and Social Policy* 32 (7/8): 448-460. doi. 10.1108/01443331211249075.
- Leibetseder, Bettina und Iris Woltran. 2011. Aktivierung. Ein zentrales Element in der Sozialhilfe und bedarfsorientierten Mindestsicherung. In: *Bedarfsorientierte Mindestsicherung*, hrsg. Walter J. Pfeil und Josef Wöss, 65-80. Wien: ÖGB-Verlag.
- Lenke, Thomas. 2008. *Governmentalität und Biopolitik*. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lessenich, Stephan. 2010. Soziologie der Sozialpolitik. In: *Handbuch Spezielle Soziologien*, hrsg. Georg Kneer und Markus Schroer, 555-568. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lessenich, Stephan. 2012. *Theorien des Sozialstaats. Zur Einführung*. Hamburg: Junius.
- Lipsky, Michael. 2010 (1980). *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mahoney, James und Kathleen Thelen. 2010. A theory of gradual institutional change. In: *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and power*, hrsg. James Mahoney und Kathleen Thelen, 1-37. New York: Cambridge University Press.
- Marshall, Thomas H. 1950. *Citizenship and social class. And other essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Øverbye, Einar. 2010. Disciplinary perspectives. In: *The Oxford Handbook of the Welfare State*, hrsg. Christopher Pierson, Herbert Obinger, Jane Lewis, Stephan Leibfried und Francis G. Castles, 569-584. Oxford: Oxford University Press.

- Pierson, Paul. 2000a. Increasing returns, path Dependence, and the study of politics. *American Political Science Review* 94 (2): 251-267. doi: 10.2307/2586011.
- Pierson, Paul. 2000b. The limits of design. Explaining institutional origins and change. *Governance* 13 (4): 475-499. doi: 10.1111/0952-1895.00142.
- Piven, Frances F. und Richard A. Cloward. 1972. *Regulating the poor. The functions of public welfare*. London: Tavistock Publications.
- Schneider, Anne L. und Helen M. Ingram. 1993. Social construction of target populations. Implications for politics and policy. *The American Political Science Review* 87 (2): 334-347. doi: 10.2307/2939044.
- Schneider, Anne L. und Helen M. Ingram. 1997. *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Simmel, Georg. 1908. *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Skocpol, Theda und Edwin Amenta. 1986. States and social policies. *Annual Review of Sociology* 12: 131-157. doi: 10.2307/2083198.
- Titmuss, Richard M. 1958. *Essays on "the welfare state"*. London: Allen and Unwin.
- Titmuss, Richard M. 1965. The role of redistribution in social policy. *Social Security Bulletin* (June): 14-20.
- Titmuss, Richard M. 1974. What is social policy? In: *Social policy. An introduction*, hrsg. Richard M. Titmuss, 23-32. London: Allen and Unwin.

Bettina Leibetseder, Univ.Ass.in Dr.in am Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik, Johannes Kepler Universität Linz, studierte Sozialwirtschaft in Linz, zahlreiche Forschungsaufenthalte in Dänemark, Finnland, Schweden, Vereinigtes Königreich und USA. Arbeits- und Forschungsschwerpunkte: Sozialpolitik, Gender und vergleichende Methoden.
E-Mail: bettina.leibetseder@jku.at

