

# Hintergrund zum Non Take Up

## Ursachen und Folgen

- Martin Schenk

**Ein Leistungsmerkmal sozialer Schutzsysteme ist, ob dessen Hilfe die Menschen erreicht, die es erreichen will.**

Erreicht es sie nicht, weist uns das auf Fehler im Design und in der Implementierung hin.

Und es hat Folgen:

- Verhindert erfolgreiche Bekämpfung von Notlagen
- Schafft ungerechtfertigte Ungleichheiten zwischen den berechtigten Zielgruppen
- Führt zu höheren sozialen und ökonomischen Kosten, weil Gesundheitsprobleme bedrohlich werden, Chancen für Kinder eingeschränkt werden oder Obdachlosigkeit droht.

Was den Unterschied macht: Rechtssicherheit, Verfahrensqualität, Anonymität, bürgerfreundlicher Vollzug, Verständlichkeit/Information, Reduktion von Barrieren und De-Stigmatisierung der Leistung

## Stadt- Land – Anonymität

In Städten ab 10.000 Einwohnern gibt es stets wesentlich mehr Alleinerzieherinnen, auch die Zahl der arbeitslosen Haushalte ist signifikant höher. Es fällt auf, dass es unter den ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung Frauen stärker in die Stadt zieht als Männer. Vor allem junge Alleinerziehende erhofften sich dort eine bessere soziale Infrastruktur - Stichwort: Kinderbetreuung.

Die sozialen Risiken werden in die Städte exportiert. Das zeigt sich besonders deutlich, wenn man die Verteilung der Mindestsicherungsbezieher betrachtet. Die Inanspruchnahme von bedarfsgeprüften Sozialleistungen ist in Großstädten in ganz Europa um ein vielfaches höher. Weil eine große Zahl Einkommensarmer aus Scham vom Land in die anonymere Stadt zieht, weil der Anteil der BesitzerInnen eines Eigenheims unter den Einkommensarmen in Städten deutlich niedriger ist als am Land, weil Informations- und Hilfsstellen dichter vorhanden sind und weil manche einen besonders schikanösen und bürgerunfreundlichen Vollzug aufweisen. Dass in den Städten die Inanspruchnahme höher ist, ist also nicht überraschend.

Am Beispiel Niederösterreich kann man sehen, dass die Mindestsicherung ein Phänomen der Städte ist. Mit Ausnahme der vier Statutar-Städte lag der Anteil der MindestsicherungsbezieherInnen an der Bezirks-Bevölkerung in nur 2 Bezirken über 2%. Hingegen lag er in 7 Bezirken bei 1% oder weniger.

Mit Abstand am höchsten war der Anteil der Betroffenen mit 5,1% in der Landeshauptstadt St. Pölten.

Zu denselben Ergebnissen kommen wir, wenn wir die Bundesländerhauptstädte betrachten. Der Anteil, den BMS-BezieherInnen der jeweiligen Landeshauptstadt an allen BMS-BezieherInnen des jeweiligen Bundeslandes ausmachen, liegt um das 2,1-fache (Linz) bis 2,5-fache (St. Pölten, Innsbruck) über dem Anteil der in der jeweiligen Landeshauptstadt wohnenden Bevölkerung des einzelnen Bundeslandes. So leben beispielsweise in St. Pölten nur 3,2% der niederösterreichischen Bevölkerung, aber 7,9% der niederösterreichischen Mindestsicherungs-BezieherInnen. Je mehr Menschen des jeweiligen Bundeslandes in der Landeshauptstadt leben, desto höher ist tendenziell auch der Anteil an den EmpfängerInnen von Mindestsicherung: Salzburg ist das Bundesland mit dem größten, in der Landeshauptstadt lebenden Bevölkerungsanteil (27,5%), und gleichzeitig jenes mit dem höchsten, in der Landeshauptstadt lebenden Anteil von BMS-BezieherInnen (60,1%).

## **Soziale Scham**

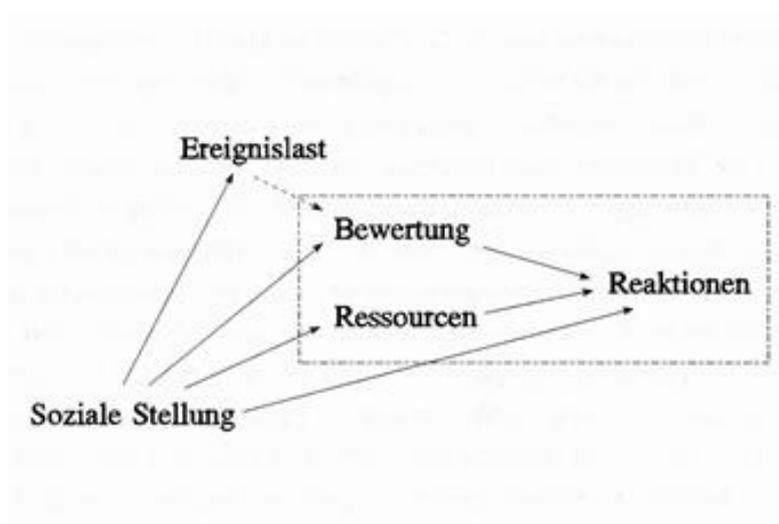
### **Eine Bedrohung, die leicht in der Luft - aber schwer auf Körper & Geist liegt.**

Soziale Scham ist nicht bloß ein harmloses persönliches Gefühl. Beschämung ist eine soziale Waffe. Ich werde zum Objekt des Blickes anderer gemacht. Andere bestimmen wie ich mich zu sehen habe. Das ist ein massiver Eingriff. Betroffene fürchten in diesen Augenblicken ihr Gesicht zu verlieren und wissen ihr Ansehen bedroht. In Extremfällen fühlt sich die Scham so an, als ob man im Erdboden versinken will. Man möchte oft nicht so gesehen werden, wie ein anderer einen sieht. Manchmal stellt sich auch das Gefühl ein, dass man nicht mehr richtig denken kann.

Beschämung hält Menschen klein. Sie rechtfertigt die Bloßstellung und Demütigung als von den Beschämten selbst verschuldet. Das ist das Tückische daran. Soziale Scham fordert dazu auf, eine Erklärung für den Sinn der Verletzung zu finden, die man zuvor erfahren hat.

Die Bedrohung des eigenen Ansehens ist eine starke sozio-psychische Stressquelle. Menschen erwarten sich Anerkennung und Wertschätzung. Wenn der Verlust des sozialen Status droht oder bereits eingesetzt hat, oder längst passiert ist, kann er – wird er öffentlich – zu einer bedrohlichen Konstellation führen.

Abb: Modell der sozialen Einbettung von Belastungsverarbeitung (Salentin)



„Ich hab schon eine Sozialphobie vor den Ämtern. Es ist einfach demütigend. Am Magistrat hat eine Sachbearbeiterin zu mir gesagt: ‚Warum suchen Sie sich keinen Mann, der Sie erhält?‘“

„Dass ich jetzt nicht mehr wo hingehen muss für eine Beihilfe, für eine Unterstützung, auf Deutsch gesagt; Nicht mehr Betteln oder Ansuchen zu müssen, das ist sehr viel wert. Das stärkt das Selbstwertgefühl unheimlich.“

„Oder ich hab mir anhören können: ‚Wenn Sie nicht zufrieden sind, in Afrika wären Sie schon tot.‘ So wird schon gearbeitet. Halt ja den Mund und sei ja bequem und sei immer schön zufrieden, weil es könnte ja noch schlechter sein. Aber es ist immer alles relativ. Relativ zur Umgebung. Weil wenn ich mit Freunden fortgehe, die halt eine Vorspeise, Hauptspeise, Nachspeise im Lokal konsumieren und ich bestell mir ein Glas Wasser, dann ist das halt dann, wie gesagt, alles relativ.“<sup>1</sup>

### ➔ Nicht verachten und nicht bemitleiden

Mit der Entscheidung, im Armen keine verachtenswerte oder zu bemitleidende Person zu sehen, hat der große **Soziologe Georg Simmel** zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts einen entscheidenden Fortschritt im Reden und Denken über arme Leute erzielt. Simmel brachte die Frage der Bedürftigkeit mit der organisatorischen Ausgestaltung des Fürsorgesystems in Zusammenhang. Armutsdefinitionen bringen ja meist weniger zum Ausdruck, was ein Mensch braucht, als vielmehr, was die Gesellschaft ihm zuzugestehen bereit ist.

<sup>1</sup> Zitate aus dem Projekt „Gesundheitsförderung zwischen Wertschätzung und Beschämung“, Die Armutskonferenz (2018/19).

Martin Schenk, 7.Mai 2019 - „Falling through the social safety net. Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria“, Michael Fuchs, Katarina Hollan, Katrin Gasior, Tamara Premrov, Anette Scoppetta, Wien 2019.

### ➔ **Bürger statt Bittsteller**

„Jedes Verteilungssystem, welches Personen voraussetzt, die als arm definiert sind, tendiert dazu, Einfluss auf die Selbstachtung und Fremdeinschätzung der abhängigen Person zu nehmen“, konstatiert **Wirtschaftsnobelpreisträger Amartya Sen**, Ökonom und Ethiker. Wenn Gnaden- und Almosenblick beherrschend ist, verwandelt es BürgerInnen mit sozialen Rechten in bittstellende Untertanen.

### ➔ **Gerechte Freiheit**

„Es ist auch die ganze existenzielle Bedrohung, nie wissen, was entscheidet die Regierung, mich nicht mehr wehren können, weil ich nicht gesund werde, ich bin da komplett angewiesen“, das erzählt eine ältere Frau angesichts der aktuellen Sozialkürzungen.: „Es fühlt sich alles nur mehr existenziell an.“ Zwischen dem Starken und dem Schwachen, zwischen dem Reichen und dem Armen, zwischen dem Herrn und dem Diener ist es die Freiheit, die unterdrückt, und das Recht, das befreit. Wie erkennt man „gerechte Freiheit“? Der **Philosoph Philipp Pettit** schlägt hier den „Blickwechsel Test“ vor: sich ohne Grund zur Angst oder Ergebenheit in die Augen schauen zu können.

## **Die Folgen und Kosten von Nichtinanspruchnahme**

### **GESUNDHEIT:**

Nicht Inanspruchnahme führt zu großen gesundheitlichen Folgeprobleme, wenn nicht rechtzeitig behandelt wird.

Die Behandlungskosten einer kleinen Verletzung, einer Verbrennung am Finger, kann bei Nichtbehandlung um den Faktor 7,3 explodieren. Also mehr als siebenmal so hohe Kosten verursachen<sup>2</sup>. Wer früh hilft, hilft doppelt. Es kann zu größeren Problemen kommen, wenn nicht rechtzeitig therapeutisch gehandelt wird. Folgewirkungen und Folgekosten sind hoch.

Denn nichts bleibt ohne Folgen: Die Streichungen bei der Wohnbeihilfe in England führten beispielsweise zu einem 10 prozentigen Anstieg von psychischen Problemen bei Personen aus

---

<sup>2</sup> Ursula Trummer (2014): Health, a human right in Europe? EUPHA's 5th European Conference, Andalusian School of Public Health, Granada, Spain, 10-12.04.2014

Martin Schenk, 7.Mai 2019 - „Falling through the social safety net. Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria“, Michael Fuchs, Katarina Hollan, Katrin Gasior, Tamara Premrov, Anette Scoppetta, Wien 2019.

Niedrigeinkommenshaushalten<sup>3</sup>. Wenn das Wohnen unsicher wird, meine Existenz gefährdet ist, dann geht das unter die Haut.



## **KINDER: Bildung und Chancen**

Nicht- Inanspruchnahme führt zu massiven Problemen für Kinder.

Massiv sind die Auswirkungen des Lebens in Mindestsicherung auf Gesundheit, Chancen und Teilhabe bei Kindern jetzt schon. Die Gefahr des sozialen Ausschlusses bei Kinder zeigt sich in den geringeren Möglichkeiten Freunde einzuladen (10mal weniger als andere Kinder), Feste zu feiern und an kostenpflichtigen Schulaktivitäten teilzunehmen (20mal weniger)<sup>4</sup>.

## **WOHNUNGSLOSIGKEIT:**

Nicht-Inanspruchnahme erhöht Risiko der Obdachlosigkeit.

Ökonomisch gesehen: Obdachlosigkeit ist viel teurer als Leute in ihrer Wohnung zu unterstützen.

Starke negative Effekte werden bei der Wohnsituation jetzt schon sichtbar. Viele können ihre Wohnung nicht im Winter heizen, müssen unter desolaten Wohnbedingungen leben: doppelt so oft von feuchter Wohnung betroffen, fünfmal öfter Überbelag, dreimal öfter dunkle Räume.

<sup>3</sup> Aaron Reeves, Amy Clair, Martin McKee and David Stuckler (2016): Reductions in the United Kingdom's Government Housing Benefit and Symptoms of Depression in Low-Income Households. In: American Journal for Epidemiology, Volume 184, Issue 6, Pp. 421-429

<sup>4</sup> Statistik Austria (2018): Lebensbedingungen von Mindestsicherungsbeziehenden.

Martin Schenk, 7.Mai 2019 - „Falling through the social safety net. Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria“, Michael Fuchs, Katarina Hollan, Katrin Gasior, Tamara Premrov, Anette Scoppetta, Wien 2019.