

Armutspolitik und Sozialversicherungsstaat: Entwicklungsmuster in Österreich (1860 bis zur Gegenwart)¹

Über die Geschichte des österreichischen Wohlfahrtsstaates in seiner vollen Bandbreite fehlen zusammenschauende wissenschaftliche Arbeiten. Erst recht trifft das zu, wenn gefordert ist, dass eine ganzheitliche Perspektive auf das Zusammenspiel von Ökonomie, Politik und Gesellschaft geleistet werden soll. In der internationalen Sozialpolitikforschung, auch in der komparativen Spielart, fehlen überzeugende historisch-vergleichende Ansätze nach wie vor. Gleichwohl mangelt es nicht an diversen Untersuchungsansätzen. Der hier angewendete Analyse- und Interpretationsansatz setzt sich bewusst von den meisten vorhandenen Untersuchungskonzepten ab. Beiträge aus den Reihen der HistorikerInnen sind ein rares Phänomen, die Beschäftigung mit Armutspolitik ist ein Unternehmen geblieben, dem sich vorzugsweise ForscherInnen mit sozialwissenschaftlichem Hintergrund widmen.²

Das Thema der Reflexion armutspolitischer Strategien in Zusammenhang mit der Evolution des modernen Sozialversicherungsstaates ist (sozial)politisch von größter aktueller Relevanz. Ein einschneidender Umbau des historisch gewachsenen Wohlfahrtsstaates und seiner Bestimmungsstücke steht an der politischen Tagesordnung ganz oben.³ Aber auch aus den Reihen der (Zivil-)Gesellschaft regt sich Engagement, hier sei namentlich auf die Österreichische Armutskonferenz und das Sozialstaatsvolksbegehren verwiesen.⁴ Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Beitrages gab es sogar Streiks zur Beeinflussung der parlamentarischen Ausformulierung der „Pensionssicherungsreform“ (so die regierungsoffizielle Bezeichnung).

Wie auch immer man die unterschiedlichen Forschungsansätze und gesellschaftspolitischen Zuschnitte vergangener bzw. gegenwärtiger (Sozial-)Politikmuster einschätzt, es stellt sich die Frage, womit eine Überblicksdarstellung beginnt, was natürlich auch von der Auffassung des modernen Wohlfahrtsstaates abhängt. Begreift man ihn als Sozialversicherungs-

Gerhard Melinz, Dr. phil., Univ. Lektor am Institut für Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Universität Wien (beschäftigt am Fachhochschul-Studiengang Sozialarbeit/Studium für Berufstätige des FH Campus Wien)

¹ Dieser Beitrag ist eine modifizierte und verschriftlichte Form eines mündlichen Vortrages anlässlich der 110. Fortbildungstagung des Institutes für Österreichkunde zum Historikertagungsthema „Geschichte und Politische Bildung“ vom 24. März 2002.

² Sämtliche bundesdeutsche AutorInnen stehen in einem direkten Zusammenhang mit der Ausbildung von SozialarbeiterInnen bzw. SozialpädagogInnen.

³ Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie der Geschichte, dass eine Rot-Grüne-Regierung in Deutschland jene Sozialabbau- und Umbauprogramme in Angriff nimmt, die seitens einer anders gelagerten Koalitionsregierung in Österreich als willkommene Vorgabe gesehen werden kann. Als Wirtschafts- und Arbeitsminister hatte Martin Bartenstein die Ideen einer Zusammenlegung von Notstandshilfe und Sozialhilfe mit Freuden aufgenommen. Es bleibt abzuwarten, ob es sowohl in Deutschland als auch in Österreich zu dieser ‚revolutionären‘ Maßnahme kommt, die in der Tat eine neue institutionelle Handhabung sozialer Risiken implizieren würde. Demnach würde Langzeitarbeitslosigkeit und die damit einhergehende soziale Transferleistung von einer Versicherungsleistung in eine Sozialhilfeleistung (mit dem Odium des Fürsorgeempfangs) transformiert. Eine weitere Deutung liegt auf der Hand: Die Befristung des Arbeitslosengeldbezugs entspricht dem Prinzip der „Aussteuerung“ und der Überführung in die Armenhilfe. Also zurück in die 1930er-Jahre? Es existiert weiters noch ein als Tabu gehandeltes Thema, nämlich Menschen ab einem bestimmten Alter die Verabreichung moderner medizinischer Versorgung und Medikation zu versagen, wie das gegenwärtig in Deutschland schon andiskutiert wird.

⁴ Vgl. etwa <http://www.sozialstaat.at> und <http://www.armutskonferenz.at>.

staat, dann wäre wohl der Beginn jeglicher Sozialversicherungspolitik durch zentralstaatliche Regelungen als Ausgangspunkt zu nehmen. Eng damit verbunden sind auch Vorstellungen von der Rolle des Zentralstaates als Garant von ArbeiterInnenschutzregelungen, die dann zumeist als Mischung von bevölkerungspolitischen und militärstrategischen Überlegungen und als Ergebnis der sich organisierenden Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegungen gedeutet werden. Eine andere Perspektive würde sich der kommunalen Ebene widmen und dort die Modernisierung armuts- und sozialpolitischer Instrumente und Strategien festmachen. Dabei würde, je nach soziopolitischer Konstellation, verschiedenen Strömungen des Bürgertums eine soziale oder sozialliberale Gestaltungskraft zugestanden werden.⁵ Man könnte auch die Rolle der kollektiven Selbsthilfe der Gewerkschaften nennen, oder die Bedeutung der sich herausbildenden Verbandsbildung von freien Trägern der Wohlfahrt (Caritas, Diakonie, Verband Societas, Rotes Kreuz), wenn man so will, die Relevanz zivilgesellschaftlicher Akteure im Zusammenhang mit der Herausbildung eines Public-Private-Welfare Mix.⁶

Die einzelnen Zugänge sollen hier aus Platzgründen nicht näher diskutiert werden, die folgende historische Rekonstruktion und Zusammenschau blendet aus pragmatischen, aber auch inhaltlich guten Gründen zu Beginn der 1860er-Jahre ein,⁷ denn hier liegen die fundamentalen Voraussetzungen einer konstitutionellen Ära, die den Kommunen eine wichtige Rolle in der Armenfürsorge zuordnete.⁸ Dieses Arbeitsteilungsmuster hat bis in die Gegenwart seine Prägekraft nicht verloren. In Österreich gibt es seit dem aufgeklärten Absolutismus (der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts) eine wohlfahrtsstaatlich-paternalistische Tradition, die „von oben“ mittels „wohltätiger“ Gesetzgebung und bürokratischer Begleitung für (begrenzten) sozialen Fortschritt sorgte. Damit erhielt auch eine bestimmte Kultur von Wohlfahrtsstaatlichkeit ihr Gepräge, ein Muster, das gewiss nicht frei von Widersprüchlichkeiten war und ist.⁹

⁵ Das ist ein auffälliger Zug der bundesdeutschen Bürgertumsforschung. Für Österreich fehlen Studien dieses Zuschnitts.

⁶ Einen Überblick vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart bietet *Gerhard Melinz*, Wandel von Haushaltsstrukturen und haushaltsbezogenen Dienstleistungen im 20. Jahrhundert. Zur Praxis der Freien Träger der Wohlfahrt in Österreich. In: *Hansjörg Seckauer/Josef Weidenholzer* (Hg.), *JobCreation im Dienstleistungssektor. Haushaltsnahe Dienstleistungen in der beschäftigungspolitischen Diskussion* (Gesellschafts- und Sozialpolitische Texte Bd. 12). Linz 1999, S. 31-64.

⁷ Zur Armutspolitik davor vgl. den Beitrag von *Martin Scheutz* in diesem Heft und die dort angegebene Literatur. Als kompakten Überblick vgl. *Hannes Stekl*, Soziale Sicherung und Soziale Kontrolle. Zur Österreichischen Armengesetzgebung des 18. und 19. Jahrhunderts. In: Bericht über den 14. Historikertag in Wien. Wien 1979, S. 136-151.

⁸ Zentrale institutionelle Ausgangspunkte für die Armenfürsorge waren im Reichsgemeindegesezt von 1862 und dem Heimatrecht von 1863 festgeschrieben. Letzteres blieb bis 1938 Grundlage der (kommunalen) Fürsorgepraxis. Demnach war im Falle der persönlichen Not oder familiären Bedürftigkeit nicht der ständige Wohnsitz die Basis für die Anspruchsberechtigung für Armenunterstützung, sondern die „Zuständigkeit“ in einer bestimmten Heimatgemeinde, die etwa durch Verheiratung auf jene des Ehemanns überging. Im Zeitalter des Aufbruchs zur mobilen (teil)industrialisierten Gesellschaft klafften aktueller Wohnsitz bzw. Aufenthaltsort und Heimatrechtszuständigkeit immer mehr auseinander. Im Jahre 1896 sah man sich zur Novellierung gezwungen, was dann ab 1901 bedeutete, dass man das Heimatrecht (als Zutrittsberechtigung zur lokalen Armenunterstützung) nach einem zehnjährigen, ununterbrochenen Aufenthalt in der Wohnsitzgemeinde „ersitzen“ konnte, wenn man während dieser Zeit keine Armenfürsorge beansprucht hatte. Das Heimatrecht wurde auf Antrag und gegen Bezahlung einer Heimatrechtstaxe vom Gemeinderat „verliehen“. Vgl. ausführlich *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann*: Über die Grenzen der Armenhilfe. Kommunale und staatliche Sozialpolitik in Wien und Budapest in der Doppelmonarchie (Materialien zur Arbeiterbewegung, Nr. 60). Wien-Zürich 1991, S. 103 ff.

⁹ Aus der über weite Strecken als positiv rezipierten Politiktradition der „Reformen von oben“ entwickelte sich in der Folge in einem Rückkoppelungseffekt gleichsam eine entsprechende Erwartungshaltung „von unten“. Im Unterschied zu anderen westeuropäischen Gesellschaften hat sich eine Mentalität herausgebildet, der zufolge „die eigene Situation durch Selbsthilfe verbessern zu können,

Der hier angewendete Interpretationsansatz konzentriert sich auf die Zusammenschau von so genanntem erstem und zweitem sozialen Netz.¹⁰ Die wechselseitige Bezogenheit dieser beiden sozialen Netze im Zusammenspiel mit zivilgesellschaftlichen Vereinsaktivitäten markierte einen spezifisch geprägten Wohlfahrtsmix (öffentlicher und privater Trägereinrichtungen).¹¹ In der Kürze des folgenden Überblicks können die Bereiche Jugendwohlfahrt und Gesundheitsfürsorge nicht berücksichtigt werden.¹² Dies ist insofern vertretbar, als es um das zentrale Moment des Interagierens der zwei unterschiedlichen Logiken sozialer Netze unter Berücksichtigung zeit-raumgebundener ökonomischer und politisch-systemischer Rahmenbedingungen geht.

I. Armutspolitik und ihre Metamorphosen (1860–1918)

Die Umwälzung der wirtschaftlichen Verhältnisse in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatte unter anderem zur fortgesetzten Freisetzung unzähliger Menschen aus vormaligen Sozialbindungen ländlich-agrarischer bzw. städtischer Handwerker-Haushalte geführt. Hungersnöte, Ernährungskrisen und Pauperismus im traditionellen Sinne verschwanden. Sie wurden insbesondere in der Phase der Hochindustrialisierung durch die Probleme der modernen Form der Erwerbsarbeits- und Obdachlosigkeit abgelöst. Altbekannte soziale Risiken wie Alter und Invalidität, Unfall und Krankheit gewannen im gewandelten sozial-ökonomischen Umfeld und unter den proletarisierten Lebensbedingungen der größeren Städte der Habsburgermonarchie einen neuen Charakter und konnten nicht mehr zufriedenstellend mit den traditionellen Mitteln verarbeitet werden. Das Heer der (zwangs)mobilisierten Subsistenzlosen konnte unter den konkreten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen nicht übergangslos und vollständig in industrielle Erwerbsarbeitsverhältnisse absorbiert werden. Zugleich hatten sich die überkommenen Methoden armenpolizeilicher Kontrolle und Disziplinierung als zunehmend stumpfe Waffen herausgestellt.¹³ Die industriellen Zentren, vor allem die größeren urbanen Agglomerationen, sahen sich unausweichlich mit den sozialen Folgekosten industriekapitalistischer Modernisierung konfrontiert, die sich in der Desintegration eines Teils der Bevölkerung und in der Ungesicherheit der Erwerbsverhältnisse sowie der Lebenslage von nicht oder nur eingeschränkt Arbeitsfähigen spürbar machte, und konnten sich allmählich diesen sozialen Problemen

wenig ausgeprägt“ sei. *Josef Weidenholzer*, *Der sorgende Staat. Zur Entwicklung der Sozialpolitik von Joseph II. bis Ferdinand Hanusch*. Wien-München-Zürich 1985, S. 344.

¹⁰ Vereinfachend gesprochen ist das *erste soziale Netz* nach dem Versicherungsprinzip mit rechtlich normierten Ansprüchen (den Beitragsleistungen der LohnarbeiterInnen entsprechen bei Eintritt des Risikofalls entsprechende Transferleistungen mit Rechtsanspruch) konstruiert. Das *zweite soziale Netz* (als die Sozialpolitik der Bundesländer und Kommunen) ist steuerfinanziert und basiert auf der Bedürftigkeitsprüfung von Einzelfällen.

¹¹ Einen verlaufsgeschichtlichen Überblick zum Wohlfahrtsmix bietet *Gerhard Melinz* (wie Anm. 6).

¹² Diese finden Berücksichtigung in *Gerhard Melinz*, *Von der Armenfürsorge zur Sozialhilfe*. Unveröffentlichter Forschungsbericht. Linz 1997.

¹³ Die harte Faust der „Vagabundengesetze“, die nochmals 1885, selbst im Jahrzehnt der ersten Sozialversicherungsgesetze, zu einer gesetzlichen Verschärfung führten, sahen in verstärkter Mobilität und Subsistenzlosigkeit schlicht einen Ausdruck von „Landstreicherei“ und „Arbeitsscheu“, die eine Internierung in Zwangsarbeitsanstalten rechtfertigen würde. Die Antiinternierungsfraktion bzw. die an Präventionskonzepten interessierten Kreise favorisierten die Errichtung von Naturalverpflegungsstationen, um die Verurteilungsquoten und die Schubhäufigkeit zu reduzieren. Der Zweck dieser Stationen war, allen erwerbs- und mittellosen, jedoch arbeitsfähigen „Reisenden“ gegen vorherige Arbeitsleistung für einen Zeitraum von max. 18 Stunden Unterkunft, Verpflegung und Arbeitsvermittlung zu bieten. Vgl. *Hannes Stekl*, *Österreichs Zucht- und Arbeitshäuser 1671–1920*. Institutionen zwischen Fürsorge und Strafvollzug. Wien 1978; *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann* (wie Anm. 8), S. 112 ff.

nicht mehr leicht entziehen. Die „soziale Frage“ war zu einem gesellschaftspolitischen Thema ersten Ranges geworden, als „Arbeiterfrage“ kam ihr – zumindest aus der Sicht bürgerlicher und konservativer Kreise – gesamtgesellschaftliche Sprengkraft zu.

Die sozialökonomischen Wandlungen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts brachten einen grundlegenden Wandel in den Staatstätigkeiten mit sich. Staat und Kommunen investierten vorerst fast ausschließlich in den Ausbau „technischer Infrastruktur“.¹⁴ Einzelne Großprojekte, namentlich jene in der Reichshaupt- und Residenzstadt Wien, bedeuteten einen positiven Beschäftigungseffekt, der trotz der zeitlich befristeten Wirksamkeit nicht unterschätzt werden sollte. Die christlichsoziale Gemeindeverwaltung Wiens setzte nach 1895 die von den Liberalen eingeschlagene (wirtschaftswachstumsfördernde und anleihenfinanzierte) Infrastrukturpolitik mittels Großprojekten fort. Mittlerweile spielten Ausgaben für „soziale Infrastruktur“ bereits eine bedeutende Rolle. Es ist allerdings zu betonen, dass die Relevanz kommunaler Investitionen in jener zentralstaatlichen Strategie gründet, die den Kommunen im Zuge einer stärkeren Staatsanbindung eine Ausweitung des „übertragenen Wirkungskreises“ aufgezwungen hatte. Dies trug seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert bis zum Ausbruch des Ersten Weltkrieges zu den chronischen Finanzproblemen der kommunalen Selbstverwaltung und deren Krise schlechthin bei.¹⁵ Nichtsdestoweniger waren es vor allem im ausgehenden 19. Jahrhundert Politikmuster der „aktiven Stadt“, die neben den bereits angesprochenen zentralstaatlichen Infrastrukturpolitiken zur Modernisierung industriekapitalistischer Rahmenbedingungen beitrugen. Die Schritte zur „aktiven Stadt“ wurden selbst in den drei großen Habsburgermetropolen (Wien, Prag, Budapest) nicht im Gleichschritt realisiert und auch nicht in den regionalen Metropolen (den heutigen Landeshauptstädten sowie einzelnen Industriestandorten), aber schon gar nicht in den kleineren bis mittelgroßen Gemeinden, denn diese hatten noch in den 1920er-Jahren mit den infrastrukturellen Modernisierungsprogrammen zu kämpfen. Der Wandel „staatlichen Handelns“ – hier im Sinne eines Arbeitsteilungsmusters zwischen Zentralstaat-Kronländern und Gemeinden – erfährt auf dem Weg zur „aktiven Stadt“ im Rahmen kapitalistischer Modernisierung seine besondere Ausprägung. Augenscheinlich wird das dem Betrachter, wenn man die genannten Habsburgermetropolen zum Ausgangspunkt einer strukturgeschichtlichen Interpretation wählt.¹⁶ Was die Gestaltung und Verbesserung allgemeiner Produktions- und Reproduktionsbedingungen¹⁷ betraf, waren die Kommunen in jedem Fall gezwungen, ein gewisses Mindestmaß an Infrastrukturmodernisierung anzustreben. Der endgültige Durchbruch in Richtung „aktive Stadt“ fiel in die Ära des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts, als in erster Linie die Groß-Kommunen – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß und unter Schonung besitzbürgerlicher Interessen – Gestaltungsspielräume nach ihrer eigenen Logik nützten und im Sinne der Verbesserung von Produktions- und Reproduktionspolitik die verschiedensten Maßnahmen setzten. Die ökonomischen Aufwärtstendenzen der „zweiten Gründerzeit“ kamen ihnen dabei (trotz

¹⁴ Staatlicherseits war das Investitionsverhalten von wirtschaftsstrategischen und militärpolitischen Überlegungen dominiert, später gesellten sich nationalitätenpolitische Motive hinzu.

¹⁵ Eine Auflistung der Finanzbelastungen liefern: *Stenographische Protokolle des Abgeordnetenhauses*, XI. Session, 521. Sitzung vom 23.10.1896, S. 26.716. Seitens der Gemeinden bzw. der Städte folgten permanent vorgetragene Forderungen an den Zentralstaat, doch finanzielle Entschädigungen für zusätzliche kommunale Pflichtaufgaben bzw. staatliche Zuschüsse zu gewähren.

¹⁶ Vgl. die komparative Studie von *Gerhard Melin/Susan Zimmermann*, Die aktive Stadt. Kommunale Politik zur Gestaltung städtischer Lebensbedingungen in Budapest, Prag und Wien. In: *Dies.* (Hg.), *Blütezeit der Habsburgermetropolen*. Wien – Prag – Budapest. Wien 1996, S. 140 ff.

¹⁷ Diese Begrifflichkeit ist allemal besser in der Lage, Infrastrukturpolitik zu erklären, als dies die aus der Planungsliteratur stammenden dichotomisierenden Begriffe „technische“ und „soziale“ Infrastruktur vermögen; denn tatsächlich bewirken so genannte „technische“ Infrastrukturausgaben soziale oder gesundheitsrelevante Verbesserungen.

aller Konjunkturreinbrüche) natürlich zugute. Der „zunehmende städtisch-planende Interventionismus ist jedenfalls als – bewusste oder weniger bewusste – Entwicklungspolitik zu lesen, die parallel zu staatlichen und großbetrieblichen Expansions-, Rationalisierungs- und Planungszielen gesehen werden kann.“¹⁸ Im Vergleich zu den Politikmustern der Kommunalisierung und des städtischen Fiskalismus waren die kommunalen Fürsorge- und Wohlfahrtspolitiken im engeren Sinne unmittelbarer auf individuelle Reproduktionsbedürfnisse der städtischen Mehrheitsbevölkerungen und ihrer sozial am meisten gefährdeten Teilgruppen bezogen. Im ausgehenden 19. Jahrhundert waren sich die Normen und Praktiken der althergebrachten Armenfürsorge strukturell ähnlich.¹⁹ Überall bemühten sich die (kommunalen) Armenverwaltungen, Hilfeleistungen für erwerbsfähige Erwachsene weitestgehend hintan zu halten und insbesondere Geldaushilfen nur an völlig verarmte Alte und chronisch Kranke sowie an verwaiste und verlassene Kinder zu vergeben.²⁰ Diese Formen der Versorgung wurden von Strategien einer massiven, armenpolizeilich-repressiv betriebenen Ausgrenzung ergänzt. Hiervon waren gerade jene Gruppen am meisten betroffen, die ohnedies sozial marginalisiert oder deren Existenzgrundlagen besonders instabil bzw. gefährdet waren.²¹ Spätestens seit den 1890er-Jahren erlebte die kommunale Fürsorgepolitik überall eine Periode der Reformbestrebungen, der „socialen“ Ausgestaltung und Ausweitung hin zu einer aktiven Wohlfahrtspolitik, wie sie dann in den 1920er-Jahren auf breiterer Basis zu einer ersten Blüte gelangte. Mit der Verwirklichung erster Sozialversicherungsgesetze Ende der 1880er-Jahre wurde die kommunale Armenfürsorge damit zum „Unterstock“ des modernen Systems sozialer Sicherheit, und zwar unter Beibehaltung des Einzelfall- und Subsidiaritätsprinzips. Im Übrigen wurde keinesfalls am Grundpfeiler jeglicher steuerfinanzierter Fürsorge (heutzutage: Sozialhilfe) gerüttelt, d.h. für die Bevölkerungsmehrheit blieb weiterhin der Verkauf der eigenen Arbeitskraft (Lohnarbeitseinkommen) in erster Linie zur persönlichen Subsistenzsicherung das bestimmende Moment. Zudem waren nach dem Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch Familienmitglieder bzw. Ehepartner füreinander sorgepflichtig. Bevor die kommunale Armenfürsorge als Nothilfe zum Einsatz kam, waren zumeist familial-freundschaftliche Netzwerke oder gar private Wohltätigkeit und ihre Einrichtungen im Spiel, dann erst kam es zur Abklärung, ob etwaige Sozialversicherungsleistungsansprüche bestanden, was bis zum Ende der Monarchie-

¹⁸ *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann* (wie Anm. 16), S. 173.

¹⁹ Armenfürsorgephilosophische Variationen machen hier keinen nennenswerten Unterschied aus, namentlich die Orientierung der magistratischen Armenfürsorge nach dem Elberfelder System in den Landeshauptstädten und die unter den Christlichsozialen in Wien verbal als etwas anders betriebene Armenfürsorge, die allerdings genauso mit den ehrenamtlichen Armenfürsorgegeräten operierte. Vgl. dazu ausführlicher *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann* (wie Anm. 8), S. 124.

²⁰ Aber selbst die Gewährung von Geldunterstützungen für arme Familien mit Kindern blieb stets von einer ambivalenten Grundeinstellung begleitet, dem Verdacht, dass eventuell die Geldbeträge nicht den Kindern zugute kommen könnten, sondern von den Eltern zweckentfremdet ausgegeben werden (zum Beispiel für Alkoholkonsum). Vgl. Belege bei *Gerhard Melinz*, *Hilfe, Schutz und Kontrolle. Versuch zur historischen Genese der öffentlichen „Jugendfürsorge“ in Österreich, unter besonderer Berücksichtigung von Wien (1880–1914)*, Phil. Diss. Wien 1982. Neben dem alten Missbrauchsverdacht lassen sich auch frauenfeindliche Denkmuster finden, wonach die Geldunterstützungsleistungen etwa direkt nur dem (männlichen Haushaltsvorstand) zu übergeben seien. Vgl. *Susan Zimmermann*, *Das Geschlecht der Fürsorge. Kommunale Armen- und Wohlfahrtspolitik in Budapest und Wien 1870 bis 1914*. In: *L'Homme. Zeitschrift für Feministische Geschichtswissenschaft* 1994, Heft 2, S. 19–40.

²¹ Allen voran waren dazu die TagelöhnerInnen und Zuwanderer (ohne Heimatrecht für die jeweilige Aufenthaltsgemeinde) zu zählen. Vgl. *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann* (wie Anm. 8); *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann* (wie Anm. 16); für eine geschlechtergeschichtliche Perspektive *Susan Zimmermann* (wie Anm. 20); *Dies.*: *Frauenarbeit, soziale Politiken und die Umgestaltung von Geschlechterverhältnissen im Wien der Habsburgermonarchie*. In: *Lisa Fischer* (Hg.), *Die Frauen der Wiener Moderne*. Wien 1997, S. 34–52.

zeit ohnedies nur eine Minderheit von Lohnabhängigen betraf.²² Und tatsächlich stellt sich die Frage, inwiefern die Einführung der Unfall- und Krankenversicherung (1887 bzw. 1888) für die industrielle Arbeiterschaft²³ die Armenfürsorge überhaupt obsolet machte. Die Antwort ist eindeutig: Weder die Sozialversicherung²⁴ noch die kollektive gewerkschaftliche Selbsthilfe bewirkten hier eine weitergehende Verbesserung in den privaten Reproduktionsbedingungen.²⁵ Unter der Arbeiterbevölkerung waren, von den sozialen Lebenslagen her betrachtet, die hochqualifizierten Facharbeiter kaum armutsgefährdet, sehr wohl aber die übrigen Arbeiter und Arbeiterinnen sowie die Kleinhäusler und andere Unterschichten des ländlichen Bereichs. Die kleinen Handwerker (und wohl auch die bäuerlichen Haushalte in benachteiligten Lagen oder mit kleiner Betriebsgröße) befanden sich in einer existenziell betrachtet diffusen sozialen Grauzone. Den Kern der Armenfürsorgeklientel stellten Witwen, Waisen, erwerbsunfähige alte, kranke und in irgendeiner Form behinderte Menschen.²⁶ Die Grenzen zwischen Armen- und Arbeiterbevölkerung blieben um 1900 noch immer fließend, und auch „ehrbare“ Arbeiter und Kleinbürger konnten beim Zusammentreffen unglücklicher Umstände jederzeit der diskriminierenden Armenhilfe (samt Wahlrechtsverlust) anheim fallen. Dies trug dazu bei, dass „die Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung, die sich das Arbeitsethos der aufstrebenden Industriegesellschaft bereits zu eigen gemacht hatte, mit politischen Mitteln versuchte, einen Ausbau der Sozialversicherung auf zentralstaatlicher Ebene zu erreichen bzw. wenigstens zu befördern.“²⁷ Denn es darf nicht vergessen werden, dass seitens der Behörden noch um 1900 gegen

²² Zentralstaatliche Sozialpolitik der sozialkonservativen Koalition unter Graf Taaffe war in erster Linie antiliberal, antiindustriell konzipierte „Mittelstandspolitik“, wie das schon der Zeitgenosse Heinrich Waentig zutreffend auf den Punkt gebracht hat. Zur zentralstaatlichen Sozialpolitik vgl. *Emmerich Tálos*, Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse. Wien 1981. Vgl. auch *Margarete Grandner*, Staatliche Sozialpolitik in Cisleithanien 1867–1918. In: *Helmut Rumpler* (Hg.), Innere Staatsbildung und gesellschaftliche Modernisierung in Österreich und Deutschland 1867/71 bis 1914. Wien 1991, S. 150–165; *Everhard Holtmann*, Arbeiterbewegung, Staat und Sozialpolitik in der Spätzeit der Habsburgermonarchie. Strukturelle Bedingungen österreichischer Sozialgesetzgebung zwischen 1890 und 1914. In: *Politik und Gesellschaft im alten und neuen Österreich*. Festschrift für Rudolf Neck zum 60. Geburtstag, Bd. 1. Wien 1981, S. 239–254.

²³ Neben Arbeiterschutzregelungen waren es vor allem Unfall- und Krankenversicherung sowie das Bruderladengesetz, die einen neuen Ansatz sozialversicherungsrechtlicher Sozialpolitik des Zentralstaates ausmachten. Die Einführung des Pensionsgesetzes für Privatbeamte (Angestellte) 1906/07 kann als Ausdruck eines politisch motivierten Spaltungsmanövers vor dem Hintergrund der bevorstehenden ersten allgemeinen Wahlen für Männer gesehen werden. Mit dem Pensionsgesetz wollte man einen Köder gegen die erfolgreich vorankommenden Organisationsbestrebungen der sozialdemokratischen Gewerkschaften auslegen, um die Vereinheitlichungstendenzen der Lohnabhängigen zu unterlaufen.

²⁴ In Österreich kam es zum Beispiel nicht zur Einführung einer Alters- und Invaliditätsversicherung wie im Deutschen Kaiserreich, obwohl die Höhe dieser Rentenzahlungen dort bloß mit dem Armenfürsorgeniveau vergleichbar war. Kurzum: Die Bedeutung von sozialversicherungsförmigen Transferleistungen besteht im Rechtsanspruch mit einigermaßen klar definierten Kriterien der Anspruchsberechtigungen, im Bereich der Armenfürsorge spielt der Faktor der als unangenehm und als diskriminierend empfundenen Einzelfallprüfung eine wichtige Rolle. Im Übrigen: Der Gang zur Bezirksarmenfürsorge war zumeist der letzte Schritt, zuerst wurden alle anderen Ressourcen ausgeschöpft. Im Großen und Ganzen blieb die abschreckende Wirkung der kommunalen Armenhilfe bis zur Gegenwart bestehen, was der Autor dieser Zeilen aus eigener Erfahrung im Jahr 1984 erleben musste.

²⁵ Eine pointierte Einschätzung liefern *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann* (wie Anm. 8) S. 172 ff.; *Gerhard Melinz*, Plazierung und soziale Absicherung der Arbeitskraft. Positionen der freien Gewerkschaften zur Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenunterstützung im Kontext divergierender Interessenskonstellationen (1893–1914). In: *Archiv 1993. Jahrbuch des Vereins für Geschichte der Arbeiterbewegung*. Wien 1993, S. 94–112.

²⁶ *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann* (wie Anm. 8), S. 173; *Susan Zimmermann* (wie Anm. 20); *Gerhard Melinz* (wie Anm. 20).

²⁷ *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann* (wie Anm. 8), S. 173.

politisch aktive Gewerkschafter mit armenpolizeilichen Instrumenten (wie dem Schub) zugegriffen werden konnte und wurde.²⁸ Ein weiteres sehr typisches Muster für die Interaktion zwischen den beiden sozialen Netzen ließe sich am Beispiel des sozialpolitischen Hin-und-Her-Geschiebes zwischen der christlichsozial regierten Gemeinde Wien (seit 1895) und dem Zentralstaat aufzeigen.²⁹ Die Gemeindeverwaltung Luegers forderte wiederholt zentralstaatliche Reformen im Bereich der Sozialversicherung, im Steuerrecht und bezüglich einer Verwaltungsreform zur Entlastung kommunaler Ausgaben, was gegenüber der Öffentlichkeit im Sinne einer symbolträchtigen Legitimationspolitik entlastend wirkte. De facto wurde in Wien bis zuletzt schlicht Armutsverwaltung betrieben, wengleich auch auf verbessertem Niveau und in ersten Schritten entlang einer mehr nach Adressatengruppen ausdifferenzierten Spielart von Armenfürsorge.³⁰

Der Erste Weltkrieg wird oftmals als „Geburtshelfer“ eines modernen Wohlfahrtsstaates bezeichnet, denn während dieser Zeit wurde endgültig Schluss gemacht mit dem liberalen Postulat des 19. Jahrhunderts, dass die Privatsphäre kein Gegenstandsbereich staatlicher Regelung bzw. Intervention sein sollte. In der Tat brachte die kriegswirtschaftliche Organisierung des gesellschaftlichen und politischen Lebens in Österreich ein bis dahin nicht gekanntes Maß an Staatsintervention im Bereich von Produktion und Reproduktion mit sich. Im Zuge der Kriegswirren kam es noch während des Krieges bzw. unmittelbar danach zu diversen gesamtstaatlichen sozialpolitischen Neuregelungen bzw. institutionellen Neuerungen.³¹ Vorerst erheischte das außerordentliche Ausmaß der Erwerbslosigkeit besondere Aufmerksamkeit,³² zum besonderen Aktionsfeld der Wohlfahrtsaktivitäten wurden die Familien der eingerückten Soldaten. Der kriegsführende Zentralstaat entschloss sich zur Zahlung eines (staatlichen) Unterhaltsbeitrages für Angehörige von Militärpersonen. Mit der Etablierung dieser finanziellen Transferleistung hatte man nun aus Staatsräson erstmals das Fürsorgeprinzip der „Bedürftigkeit“ durchbrochen. Dieser Unterhaltsbeitrag sollte nämlich die Existenz der Familienmitglieder während der Abwesenheit des (männlichen) „Familienernährers“ absichern, obgleich ein Existenzminimum hier unberücksichtigt blieb.³³ Deshalb mag es auch nicht zu verwundern, dass die Kommunen ihrerseits verschiedene spezielle Hilfsaktionen (Ausspeisungsaktionen, Kleiderverteilungen etc.), teilweise in Zusammenarbeit mit privaten Wohlfahrtsaktivitäten auf die Beine stellten. Einige gesetzgeberische Zielsetzungen der vor 1914 so aktiven Kinderschutz- und Jugendfürsorge-

²⁸ Vgl. *ebenda*.

²⁹ Mitte der 1980er-Jahre – anlässlich der Novellierung des Wiener Landessozialhilfegesetzes – wurden entsprechende Forderungen und Vorwürfe wechselseitig zwischen der sozialdemokratischen Gemeindeverwaltung und dem sozialdemokratischen Sozialminister ausgetauscht.

³⁰ Diese Einschätzung trifft natürlich auf sämtliche Kommunen zu, für Wien finden sich die ausführlichen empirischen Belege bei *Gerhard Melinz* (wie Anm. 20); *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann* (wie Anm. 8); *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann* (wie Anm. 16).

³¹ Es wurden zum Beispiel zwei Ministerien mit sozialer Aufgabenstellung geschaffen: Am 7. Oktober 1917 das Ministerium für soziale Fürsorge und am 8. August 1918 das Ministerium für Volksgesundheit.

³² Im Zuge der (männlichen) Mobilisierung für den Kriegsdienst sollte sich die Situation bald ändern, und zwar in Richtung einer verstärkten Erwerbsbeteiligung von Frauen und Jugendlichen. Bester Überblick bei *Sigrid Augeneder*, *Arbeiterinnen im Ersten Weltkrieg. Lebens- und Arbeitsbedingungen proletarischer Frauen in Österreich* (Materialien zur Arbeiterbewegung Nr. 46). Wien 1987; vgl. auch *Reinhard Sieder*, *Behind the lines: working-class family life in wartime Vienna*. In: *Richard Wall/Jay Winter* (Hg.), *The Upheaval of War. Family, Work and Welfare in Europe, 1914–1918*. New York u.a. 1988, S. 109–138.

³³ Von verschiedensten Seiten wurde eine Erhöhung der Unterhaltsbeiträge gefordert, von SozialdemokratInnen genauso wie vom christlichsozialen Wiener Bürgermeister. Unter den Kritikern findet man auch den k.k. Verwaltungsgerichtshof, der bemängelte, dass oftmals die unteren Instanzen Unterhaltsansprüche als „ungerechtfertigt abgewiesen“ hätten, wo es sich doch um einen Rechtsanspruch handelte. Vgl. *Gerhard Melinz* (wie Anm. 12), S. 74.

bewegung konnten unter den Bedingungen des Krieges verwirklicht werden.³⁴ Am symbolträchtigsten war hier die Schaffung von Jugendämtern im Jahre 1916, ein entscheidender Ansatzpunkt für die Professionalisierung der Sozialarbeit als (Frauen)beruf. Der Krieg verursachte Notstände und soziale Probleme, die als Kriegsfolgen anzusehen waren und aus der Perspektive von Ländern und Kommunen als staatliche Angelegenheit interpretiert wurden. Jenseits des klassischen Fürsorge- bzw. des Sozialversicherungsprinzips sollte hier der Zentralstaat eine entsprechende soziale Vorsorge (zum Beispiel für Kriegshinterbliebene, Kriegsinvaliden) gewährleisten.³⁵

II. Wohlfahrtspolitische Konjunkturen zwischen den Kriegen (1918–1938)

Die beträchtlichen sozialen Probleme im Verein mit den aufgestauten gesellschaftlichen und politischen Konflikten bildeten schließlich den Nährboden und den Anlassfall für weitergehende sozialpolitische Reformen im Gefolge des Zusammenbruchs des Habsburgerstaates. Dieser „sozialpolitische Boom“ (1918–1920), der sich vor allem auf Regelungsmaterien des ersten sozialen Netzes³⁶ bzw. der staatlichen Vorsorge für Opfergruppen des Kriegsgeschehens konzentrierte, ließ die fürsorgepolitischen Herausforderungen weitgehend unberücksichtigt. Die armutspolitischen Determinanten des Fürsorgewesens wurden als Erbmasse mit in die Erste Republik übernommen. Durch den Zusammenbruch des ehemals 52 Millionen-Habsburgerstaates wurde die Situation keinesfalls vereinfacht. Das Staatsbürgerschafts-, Heimat- und Landesbürgerschaftsgesetz bildeten nunmehr die Eckpunkte für die „soziale Bürgerschaft“, die Voraussetzung, um an den sozialpolitischen Segnungen teilzuhaben bzw. im Falle der Verarmung um Armenunterstützung anfragen zu können.³⁷ Aufgrund zahlreicher Strittigkeiten in der Auslegung heimatrechtlicher Bestimmungen und wegen der Unzulänglichkeit der vorhandenen personenbezogenen Dokumentation folgte am 31. Dezember 1928 zum zweiten Mal in den jungen Republikjahren eine Novelle des Heimatrechtes.³⁸ In den Jahren der Ersten Republik entschieden weiterhin in erster Linie Landesgesetzgebung und kommunale Politik über die konkrete Ausgestaltung des zweiten sozialen Netzes. Zunächst hatten die am alten Heimatrecht von 1863 orientierten (Landes-) Armengesetze ihre Gültigkeit behalten. Nachdem gemäß Bundesverfassungsgesetz (B-VG) von 1920 (in der Fassung von 1925) der Bund in der gesetzten Frist bis 30. September 1928 keine eigene Grundsatzgesetzgebung in Sachen „Armenwesen“ und „Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“ erlassen hatte, konnten die Länder die bisherigen Bestimmungen weiter verwenden oder ihre eigenen Landesgesetze für die genannten „Kompetenzatbestände“ beschließen. Im Jahre 1928 setzten infolgedessen das Burgenland, Oberösterreich, Tirol und Wien ihre Landesgesetzgebungen im Sinne des IV. Abschnittes des Heimatgesetzes von 1863 neuerlich als landesgesetzliche Bestimmungen in Wirksamkeit. In Bundesländern mit eigenen Landesarmengesetzen blieben diese weiter-

³⁴ Die gesetzlichen Grundlagen bildete die kaiserliche Verordnung vom 14. Oktober 1914, RGBl. Nr. 276 (erste Teilnovelle zum ABGB) und die Durchführungsverordnung zur Generalvormundschaft vom 24. Juni 1916, RGBl. Nr. 195.

³⁵ Zu einer skeptischen Einschätzung über die Kriegsfürsorge kommt *Eberhard Sauer*, Aspekte der österreichischen Kriegsfürsorge im Ersten Weltkrieg. In: *ÖGL* 45 (2001), Heft 2b-3, S. 98-121.

³⁶ Vgl. *Emmerich Tálos* (wie Anm. 22), S. 143 ff.

³⁷ Parallel zu den Änderungen des Staatsbürgerschaftsgesetzes wurde das als „Heimatrechtsnovelle 1925“ bezeichnete Gesetz vom 30. Juni 1925, BGBl. Nr. 286 beschlossen, welches festlegte, unter welchen Voraussetzungen heimatlose Bundesbürger ein Heimatrecht erwerben konnten.

³⁸ Die Gemeinden wurden zur Führung so genannter „Heimatrollen“ (Verzeichnisse ihrer Heimatberechtigten) verpflichtet. Die Sozialdemokraten forderten damals vehement auch die „heimatrechtliche Selbstständigkeit der Frau“, die allerdings von der bürgerlichen Regierungskoalition auf Bundesebene nicht verwirklicht wurde.

hin in Geltung und konnten auch eigenständig abgeändert werden. Ein zu guter Letzt und nach Ablauf der verfassungsmäßigen Frist im Nationalrat von der Regierung eingebrachter Gesetzesentwurf für ein Armenfürsorgegrundsatzgesetz blieb ohne politische Konsequenzen. Wiener Fürsorgeexperten kritisierten, dass man weiterhin am Heimatrechtsprinzip festhalte, keine ausreichende Vorsorge für leistungsfähige Fürsorgeverbände angedacht habe, was im Zusammenhang mit einer nächsten Etappe des Finanzausgleichs zwischen Bund, Ländern und Kommunen sodann verwirklicht werden sollte. Zudem wünschten die Kritiker aus Wien eine österreichweit einheitliche und auf höherem Unterstützungsniveau aufgebaute Fürsorge, gleichsam als Nachbildung des Weimarer „Richtsatz“-Modells. Gleichzeitig herrschte Konsens darüber, dass eine Verbesserung der Unterstützungsstandards auch strengere Kontrollen hinsichtlich „ungebührliche(r) Inanspruchnahme der öffentlichen Fürsorge“ nach sich ziehen müsste.³⁹

Jenseits von Entwürfen, veröffentlichter Kritik und allgemeinen Reformvorstellungen verharrte die materiell-rechtliche Ausformung des Fürsorgewesens im Bereich der „gesetzlichen“ Fürsorge in den alten Bahnen.⁴⁰ Die Armenunterstützung blieb österreichweit grundsätzlich weiter an das Subsidiaritätsprinzip gebunden. Arme konnten auch traditionsgemäß keine bestimmte Art der Unterstützung verlangen (§ 25 des Heimatgesetzes), und erst recht konnte man kein unbedingtes Recht auf laufende Armenunterstützung einfordern, wie ein Verwaltungsgerichtshof-Erkenntnis aus dem Jahre 1930 klarstellte. Die Gemeinden waren jeder Armenunterstützungspflicht enthoben, „wenn und insoweit der Bewerber tatsächlich das zum Leben Notwendige hat“.⁴¹

De facto ging es ganz im Sinne der bisherigen Leitmotive öffentlicher Fürsorge um die möglichst große Schonung der kommunalen bzw. Bundesländer-Finzen. Armenfürsorge bewegte sich keinesfalls in einem gesonderten Politikfeld, vielmehr waren die Möglichkeiten und Grenzen an die Realitäten des Arbeitsteilungsmusters Zentralstaat-Länder-Kommunen gebunden, d.h. finanzpolitische Hierarchien und steuerpolitisches Korsett steckten den Rahmen der Sozialpolitik der Länder und Kommunen ab. Mit dem Finanz-Verfassungsgesetz aus dem Jahre 1922 wurde eine neue Ära der „verbundenen Steuerwirtschaft“ eröffnet, wobei neue steuerrechtliche Zuständigkeiten (und „Ertragsanteile“) von Bund, Ländern und Gemeinden festgelegt wurden. Neben die Fixierung des Abgabenteilungssystems trat ein im Verlauf der Ersten Republik mehrfach novelliertes System des „Lastenausgleichs“ zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in Kraft. Dieser „Finanzausgleich“ – einschließlich des Systems der Abgabenteilung gemeinschaftlich erhobener Steuern – stand von Beginn an im Kontext von verfassungsrechtlichen Grundsatzentscheidungen und wurde zudem von den Budgetsanierungszwängen anlässlich der Gewährung der Genfer und der Lausanner Anleihe

³⁹ Vgl. *Gerhard Melinz*, Das „zweite soziale Netz“. Kehrseite der staatlichen Sozialpolitik. In: *Emmerich Tálos u.a.* (Hg.), Handbuch des politischen Systems Österreichs. Erste Republik. Wien 1995, S. 589 f., vgl. Zitat, S. 590.

⁴⁰ Im Bereich der „freiwilligen“ Fürsorgerleistungen unterschieden sich die Gemeinden außerordentlich, denn hier ging es um die Verwirklichung einer vorwärtsweisenden sozialen Reproduktionspolitik, die seitens des Zentralstaates nicht in Angriff genommen wurde: Das „rote Wien“ war in der Ersten Republik geradezu das idealtypische (und unerreichte) Beispiel einer modernen Fürsorgepolitik, bestens geeignet, Grenzen und Möglichkeiten einer sozialen Kommunalpolitik bzw. kommunalen Sozialpolitik zu studieren. Vgl. *Gerhard Melinz*, Das „Rote Wien“ als lokaler Sozialstaat: Möglichkeiten und Grenzen reformorientierter Kommunalpolitik. In: *Kurswechsel. Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen* 1999, Heft 2, S. 17-27. An Hand von sozialdemokratisch regierten Landeshauptstädten bzw. anderen Industriegemeinden ließe sich der Nachweis erbringen, dass im Bereich des Wohlfahrtswesens unter Berücksichtigung der finanziellen Ressourcenausstattung auch nicht mehr als Nachahmung auf bescheidenem Niveau praktisch möglich war.

⁴¹ *Julius Axmann/Eduard Chaloupka* (Hg.), Die Vorschriften über die Armenfürsorge, Wien 1934, S. 30.

unmittelbar berührt.⁴² Die aus der Abgabenteilung herrührenden „Ertragsanteile“ stellten in der Praxis der kommunalen und Landes-Haushalte eine zentrale Einnahmequelle dar. Die zentralstaatliche Politik verfolgte allerdings – man könnte sagen bis in die Gegenwart – die Strategie, immer mehr Steuern als alleinige Bundessteuern zu definieren, weswegen den Ländern und Gemeinden aus dem Titel der Ertragsanteile in absoluten Beträgen immer weniger Finanzmittel zufließen.⁴³ Abgesehen von den Ertragsanteilen verfügten die Länder und Kommunen – trotz eingeschränkter Steuerautonomie – über die Option der Einhebung von „eigenen“ Landes- und Gemeindeabgaben.⁴⁴ In der Gesamtperspektive bewegten sich diese steuerpolitischen Instrumente von Ländern und Kommunen grundsätzlich in ähnlichen Bahnen⁴⁵, die Gemeinde Wien verfügte aber aufgrund ihrer Doppelstellung als Land und Gemeinde über größere Steuermittel und somit über größere Handlungsspielräume. Verstärkt und abgerundet wurde diese finanzielle Ressourcenausstattung durch eine konsequent betriebene soziale Steuerpolitik, die allerdings – abgesehen von zentralstaatlichen Interventionen⁴⁶ – auch ökonomische Realitäten zu berücksichtigen hatte.⁴⁷ Vor dem Hintergrund der gesamtwirtschaftlichen Bedingungen der Ersten Republik verfolgten die einzelnen Länder und Kommunen, was die Finanzierung des zweiten sozialen Netzes betraf, dennoch recht unterschiedliche Strategien und Politiken. Von den Christlichsozialen im ganzen Lande des „Steuerbolschewismus“ geziehen, bildete die Wiener Steuer- und Budgetpolitik über lange Jahre hinweg die solide Grundlage einer sozialen Kommunalpolitik, die mit ihrer „produktiv“ ausgerichteten Investitionspolitik (vor allem im Wohnungsbau) wesentlich zur Entspannung des Wiener Arbeitsmarktes beitrug. In anderen (Landeshaupt-)Städten lagen vergleichsweise ungünstigere Rahmenbedingungen vor, dort musste eher der (traditionelle) Weg der Kreditfinanzierung für sozialpolitisch relevante Infrastrukturvorhaben beschritten werden.⁴⁸ Ganz generell baute sich vor dem Hintergrund der Weltwirtschaftskrise ein enormer „objektiver“ Problemdruck für die sozialpolitischen Akteure in den Ländern und Gemeinden auf: Einerseits die allgemeinen Einkommensverluste breitester Bevölkerungskreise und die heraufziehende Massenarbeitslosigkeit,⁴⁹ andererseits die aufgrund des schlechten Geschäftsganges dramatisch sinkenden Steuereinnahmen (auf der Ebene der Ertragsanteile und im

⁴² Seit Mitte 1925 wurde als Teil der Genfer Sanierungspolitik ein Vetorecht des Bundes gegenüber den Landessteuern durchgesetzt, wovon alle Bundesländer negativ betroffen wurden. Österreichische Gemeinde-Zeitung 1930, Heft 7, S. 4 ff. Zur Finanz- und Wirtschaftspolitik der Zwischenkriegszeit vgl. *Dieter Stiefel*: Die große Krise in einem kleinen Land. Österreichische Finanz- und Wirtschaftspolitik 1929–1938 (Studien zur Verwaltung und Politik, Bd. 26). Wien-Köln-Graz 1988.

⁴³ Insgesamt war gerade im Vergleich zu den Ländern seit 1919 ein merklicher Verfall in der Entwicklung der Ertragsanteile für die Gemeinden feststellbar. Vgl. *Gerhard Melinz* (wie Anm. 39), S. 590.

⁴⁴ Der Anteil der eigenen Landesabgaben an den Gesamteinnahmen und auch der Anteil an den gemeinsamen Bundesabgaben schwankte im Vergleich der Bundesländer beträchtlich. Vgl. *Gerhard Melinz* (wie Anm. 39), S. 599.

⁴⁵ Aber nicht überall kamen gleiche Steuern und auch nicht mit gleich hohen Steuersätzen zur Anwendung.

⁴⁶ Die finanzpolitische Enteignungsstrategie der Bundesregierung gegen das „rote Wien“ erreichte im Jahre 1931 den Höhepunkt, der in einer massiven Umverteilung von Ertragsanteilen zu Lasten der Gemeinde Wien gipfelte.

⁴⁷ Vgl. ausführlich dazu *Maren Seliger/Karl Ucakar*, Wien. Politische Geschichte 1740–1934. Entwicklung und Bestimmungskräfte großstädtischer Politik, Teil 2: 1896–1934, Wien-München 1985; *Gerhard Melinz/Gerhard Ungar*, Wohlfahrt und Krise. Das Beispiel Wiens 1929–1938 (Beiträge und Forschungen zur Wiener Stadtgeschichte Bd.29), Wien 1996.

⁴⁸ Spätestens in den Jahren der Weltwirtschaftskrise landeten sehr viele Kommunen in der Verschuldungsfalle und gehörten zur Gruppe der „Notstandsgemeinden“.

⁴⁹ Zum Ausmaß der Arbeitslosigkeit und zu politischen Maßnahmen vgl. *Dieter Stiefel*, Arbeitslosigkeit. Soziale, politische und wirtschaftliche Auswirkungen – am Beispiel Österreichs 1918–1938 (Schriften zur Wirtschafts- und Sozialgeschichte Bd. 31). Berlin 1979; *Werner Suppanz*, Arbeitslosigkeit als Thema der Sozialpolitik im Ständestaat, Phil. Diss. Graz 1993.

autonomen Steuerbereich), womit einer gestiegenen Anzahl von Bedürftigen immer weniger Finanzmittel für soziale Zwecke gegenüberstanden. Die an sich prekäre Situation hatte der Zentralstaat bereits seit Mitte der 1920er-Jahre schrittweise verschärft. Zum einen verpflichtete dieser die untergeordneten Gebietskörperschaften zur Mitfinanzierung der Kosten für die staatlichen Notstandsauhilfen (heute: Notstandshilfe) und seit 1928 für den Finanzaufwand für die Altersfürsorgereuten.⁵⁰ Das sozial- und steuerpolitische Sanierungskarussell brachte die sozialpolitische bzw. sozialfürsorgerische Aufbauarbeit der 1920er-Jahre endgültig zu jenem Wendepunkt, an dem die präventiv orientierten Konzepte der Sozialreformer und der Protagonisten einer professionellen Sozialarbeit ins Abseits gerieten und altbekannte Strategien der klassischen Armutsverwaltung Priorität erlangten. Die soziale Misere blieb keinesfalls auf vorwiegend städtisch⁵¹ oder industriell geprägte Orte bzw. Regionen beschränkt.⁵² In den ländlich-agrarischen Gebieten Österreichs kann nun keine Rede davon sein, dass man dort in krisenhaften Zeiten eben auf der Basis subsistenzökonomischer Nischen „besser“ als in den Städten überleben hätte können.⁵³ In den ländlichen Regionen war es überdies üblich, bevorzugt Naturalunterstützungen zu gewähren, oder man erlaubte „das Sammeln milder Gaben“. Ein besonderes Problem der ländlichen Fürsorge blieb die Unterbringung und Versorgung älterer Menschen, die in der Regel ehemalige Beschäftigte in der Land- und Forstwirtschaft waren. Das System der „Einlege“, d.h. der Versorgung der Armen durch Reihum-Unterbringung in den Haushalten der bäuerlichen Gemeinde, zählte zu den brennendsten Herausforderungen, und in einigen Bundesländern wollte man die „Einlege“ als inhumane Fürsorgeart „endgültig“ abschaffen. Das unversorgte Alter gehörte ganz generell zu den auffälligsten Armutsursachen.⁵⁴ Im Gefolge der Weltwirtschaftskrise und der staatlicherseits betriebenen Sozialabbau-Politik wurden aber immer mehr ganz normale Arbeiterhaushalte⁵⁵ in die Fürsorgebedürftigkeit herabgedrückt, was sich darin äußerte, dass

⁵⁰ Diese „Altersfürsorgerente“ war gleichsam ein Surrogat für die fehlende Altersversicherung der Arbeiterschaft und zugleich ein kompensatorisches Instrument zur Handhabung der Langzeitarbeitslosigkeit älterer ArbeitnehmerInnen.

⁵¹ Bereits am 23. April 1928 notierte die sozialdemokratische Arbeiter-Zeitung, dass nun nicht mehr länger „nur“ die Alten und Behinderten die Bettlerpopulation ausmachen, sondern neuerdings jüngere, unverheiratete arbeitslose (und teilweise auch obdachlose) Menschen ohne Arbeitslosenunterstützung, die keine Arbeit finden können, sich von Tür zu Tür durchfragen um Unterstützung, allerdings nicht in der unterwürfigen (traditionellen) Art und Weise, sondern ganz und gar offensivfordernd.

⁵² Vielmehr noch: Die seit der Jahrhundertwende schrittweise entstandene Trennlinie zwischen sozial integrierter Arbeiterschaft und „klassischer“ Armutspopulation wurde erstmals gegen Ende der 1920er-Jahre brüchig und löste sich in den Weltkriegsjahren auf. Die sozialen Grenzen (oder „feinen Unterschiede“) zwischen respektabler, sozialdemokratisch organisierter (Fach-)Arbeiterschaft und den „anderen“ Arbeitnehmergruppen beziehungsweise Fürsorgeempfängern wurden immer verschwommener. Sozialer Abstieg und seine sozialen Folgen werden zu allgemeinen Erfahrungen. Vgl. *Gerhard Melinz*, „Christlicher Ständestaat“ und „autoritäre Sozialpolitik“. In: *Historicum*, Zeitschrift für Geschichte, Frühling 1999, S. 13.

⁵³ Der Nachweis für diese These kann etwa am Beispiel des Agrarlandes Burgenland geführt werden. Der Autor dieses Beitrages bereitet ein diesbezügliches Druckmanuskript vor, das in der Schriftenreihe des Burgenländischen Landesarchivs im Jahre 2004 erscheinen wird.

⁵⁴ Vgl. *Gerhard Melinz* (wie Anm. 39), S. 594; *Ernst Bruckmüller*, Soziale Sicherheit für Bauern und Landarbeiter. In: *Ders./Roman Sandgruber/Hannes Stekl*, Soziale Sicherheit im Nachziehverfahren. Die Einbeziehung der Bauern, Landarbeiter, Gewerbetreibenden und Hausgehilfen in das System der österreichischen Sozialversicherung (Geschichte und Sozialkunde Bd. 3). Salzburg 1978, S. 42 f.

⁵⁵ Zu den zentralen Ergebnissen der zeitgenössischen Lebensstandardforschung in der Ersten Republik vgl. *Gerhard Melinz*, Gesellschaftliche Transformationen und Armutsforschung in Österreich. Historische Aspekte der Etablierung und Entwicklung von Sozialstatistik und Lebensstandardstudien vom ausgehenden 19. Jahrhundert bis in die 1930er-Jahre. In: *Institut für Gesellschafts- und Sozialpolitik der Universität Linz* (Hg.), Internationale Tagung zum UNO-Jahr „Ausmerzungen der Armut“ 1996 (Arbeitsberichte zu Politik und Gesellschaft, Nr. 2). Linz 1997, S. 66-73. Die wohl zutreffendste –

etwa kommunale Sonderaktionen für arbeitslose „Familienernährer“ durchgeführt wurden.⁵⁶ Als äußerst angespannt darf wohl auch die Situation im sozialpsychiatrischen und Gesundheitsbereich bezeichnet werden, denn sämtliche Unterbringungsformen in Anstalten zählten seit jeher zu den kostenintensivsten Zweigen der öffentlichen Wohlfahrtspflege. Versuche der Kosteneinsparung⁵⁷ – soweit es nicht zur Schließung von Einrichtungen kam – zogen allerdings entsprechende Qualitätseinbußen der Pflege (und der Kost) nach sich. In der Gesamtschau stechen unter anderem die in den Weltwirtschaftskrisenjahren etablierten Sonderfürsorgen ins Auge. Zwei auch öffentlich und politisch viel beworbene Aktionen gilt es hier zu nennen: Der Freiwillige Arbeitsdienst und die „Aktion Winterhilfe“, die noch zu Zeiten der Ersten Republik gestartet wurden, dann aber zu wichtigen propagandistischen Elementen der „autoritären Sozialpolitik“ des „christlichen Ständestaates“ gemacht wurden.⁵⁸

Die bereits in den 1920er-Jahren praktizierte Austeritätspolitik wurde während der 1930er-Jahre (zumindest bis 1937) fortgeführt und spiegelt sich auch in den Budgetzahlen wider. Begleitet wurde die Wirtschafts- und Sozialpolitik des „christlichen Ständestaates“ von gesellschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen, wonach es vor allem um „die Überwindung des Klassengeistes, der Klassenherrschaft, des Klassenkampfes in der Seele des Einzelnen“ ging. In der „Übergangsphase von der Klassengesellschaft zur berufsständischen Gesellschaft“ wurden Sozialpolitik und Sozialversicherung als funktionale Transmissionselemente angesehen. Die päpstliche Enzyklika *Quadragesimo anno* von 1931 wurde als ideologischer Rahmen und als legitimatorischer Bezugspunkt für die praktizierten Gesellschaftspolitiken seitens des herrschenden Regimes funktionalisiert. Bei genauerer Durchsicht der zeitgenössisch identifizierbaren Sozialpolitikkonzepte lässt sich eine beträchtliche Bandbreite ausmachen, von einer religiös inspirierten, gleichsam im göttlichen Auftrag zur Nächstenliebe agierenden Fürsorge bis hin zu national und letztendlich bevölkerungspolitisch motivierten Überlegungen.⁵⁹

Was noch in den 1920er-Jahren seitens der Unternehmer und einzelner gewichtiger Repräsentanten der Christlichsozialen als „Kampf gegen die sozialen Lasten“ begonnen hatte, mündete in den Jahren der Großen Depression unter veränderten politischen Kräfteverhältnissen und (politischen) Systembedingungen in einer so genannten „Sanierung der Sozialversicherung“,⁶⁰ die am 28. März 1935 mit der Beschlussfassung eines neuen Gewerblichen Sozialversicherungsgesetzes ihren vorläufigen Endpunkt erreichte. Neben organisatorisch-institutionellen Modifikationen brachte das neue Gesetzeswerk für die Ver-

weil auch sozialpsychologische Dimensionen berücksichtigende – Interpretation der fundamentalen sozialen Transformationsprozesse jener Zeit lieferte der ehemalige Leiter der Wiener Haushaltsstatistik, der Ökonom Benedikt Kautsky: „Was sich in diesen trockenen Zahlen [die resümierende empirische Studie auf der Datenbasis der Haushaltsstatistik der Wiener Arbeiterkammer, Anm. G.M.] an Elend und Jammer, an gescheiterten Hoffnungen verbirgt, wird einem klar, wenn man anhand der Detailbeschreibungen die Schicksale der Familien verfolgt. Da wird aus der Medizinstudentin die Kontoristin, aus dem Realschüler der Lehrling, aus dem Lehrling oder dem qualifizierten Arbeiter der Hilfsarbeiter – die Krise begräbt die Hoffnungen auf den sozialen Aufstieg!“ Zit. nach *Gerhard Melinz*, *Coping with social and economic crisis: the Viennese Experience*. In: *Malcom Gee/Tim Kirk/Jill Steward* (Hg.), *The City in Central Europe. Culture and Society from 1800 to the Present*. London 1999, S. 201.

⁵⁶ Vgl. *Gerhard Melinz* (wie Anm. 12), S. 113.

⁵⁷ Der „christliche Ständestaat“ betrieb hier eine kombinierte Strategie der Privatisierung und Rekonfessionalisierung, denn mit „geistlichen Schwestern“ konnte die Anstaltsfürsorge allemal billiger betrieben werden.

⁵⁸ Vgl. *Gerhard Melinz/Gerhard Ungar* (wie Anm. 47); *Gerhard Melinz* (wie Anm. 52).

⁵⁹ Vgl. ausführliche Belege bei *Gerhard Melinz/Gerhard Ungar* (wie Anm. 47, S. 33 ff; *Gerhard Melinz* (wie Anm. 52), S. 11 f.

⁶⁰ Inhaltliche sowie auch akteursbezogene Analogien zu den jüngsten „Reformen“ im Sozialversicherungsbereich, der bereits vorgenommenen wie auch der geplanten, liegen in ganz frappanter Weise auf der Hand.

sicherten vor allem Kürzungen im Leistungsbereich.⁶¹ Diese Politik des Sozialabbaus im Verein mit der Politik der „Aussteuerung“ erzeugte in den 1930er-Jahren jene Massennotstände, die immer mehr Menschen zwangsmobilisierte. Während die einen „auf die Walz“ gingen, versuchten die anderen, durch Betteln ihr eigenes Überleben sowie das ihrer Kinder und Familien zu sichern. In dieser Situation packte der „Ständestaat“ die alten Rezepte wieder aus, armenpolizeiliche Disziplinierungsstrategien kamen wieder voll zum Tragen. Mit verschiedenen gesetzlichen Maßregeln wollte man der vermeintlichen sozialen Unordnung – der „Bettlerplage auf dem Lande“ genauso wie dem „Überhandnehmen des Bettlerunwesens“ in den Städten – wieder Herr werden. Mit der Heimatgesetznovelle 1935, die unverkennbar ordnungs- und sicherheitspolizeiliche Züge trug, schuf man zugleich einen Kompromiss zwischen den finanziellen Interessen von „dauernden“ und „vorübergehenden“ Aufenthaltsgemeinden. Unterstützungen an „Fremdzuständige“ wurden zudem nur unter Vorlage eines von der Heimatgemeinde ausgestellten „Fürsorgebuchs“ in Form von Naturalunterstützung gewährt. Eine ursprünglich angepeilte weitergehende Armenfürsorgereform blieb aus. Am tatkräftigsten gegen die vermeintliche soziale Unordnung schritt das Bundesland Oberösterreich ein, als einziges Bundesland wurde in der Gemeinde Schlögen ein Arbeits(haft)lager errichtet.⁶² Die fürsorgepolitische Praxis hielt sich strikt an die restriktiven Vorgaben, anstatt Geldunterstützung bevorzugte man Naturalunterstützungen. Der sozialen Dauerkrise konnte der „Ständestaat“ mit seinen wohlfahrtspolitischen Philosophien und der entsprechenden Praxis nicht beikommen, er trug sogar zur Verschärfung sozialer Existenzbedingungen bei.

III. Der „völkische Wohlfahrtsstaat“ (1938–1945)

Die hartnäckig anhaltende Krise der 1930er-Jahre sowie die aufgestauten Frustrationen in großen Bevölkerungsteilen schufen mit Blick auf das nationalsozialistische Deutschland und dessen Erfolge in der Überwindung der Massenarbeitslosigkeit (bis hin zur Arbeitskräfteknappheit)⁶³ eine verstärkte Neigung zu Gunsten eines Systemwechsels.⁶⁴ Als nun Österreich als „Ostmark“ dem Deutschen Reich einverleibt wurde, zeitigte die fortgesetzte Aufrüstungspolitik auch hierzulande sichtbare Erfolge bei der Verringerung der Erwerbslosenzahlen: Ende Jänner 1938 waren es ca. 401 000, ein Jahr später „nur“ noch 156 000 Erwerbslose.⁶⁵ Sehr symbolträchtig inszeniert und für viele Erwerbsarbeitslose ein Segen war wohl die Tatsache, dass sofort nach dem „Anschluss“ etwa 100.000 „Ausgesteuerte“ wieder ihre Arbeitslosenunterstützung gezahlt bekamen. Überdies wurde die beschäftigungspolitische Strategie der NS-Bürokratie fortgesetzt, der es um die Mobilisierung sämtlicher Arbeitskräfte ging, insbesondere seit Kriegsbeginn.⁶⁶ Damit war das Phänomen der arbeitslosigkeitsinduzierten Armut für Jahre vom Tisch. Zudem wurden an Familienangehörige zur Wehrmacht Eingerückter staatliche Unterhaltsleistungen (kein Fürsorge-

⁶¹ Vgl. dazu im Überblick *Emmerich Tálos* (wie Anm. 22), S. 177 f.

⁶² Vgl. *Siegwald Ganglmair*, „Die hohe Schule von Schlögen“. Zur Geschichte und Rezeption eines Bettlerlagers im Ständestaat. In: *Medien & Zeit* 5 (1990), Heft 2, S. 19-29.

⁶³ So arbeiteten bereits in den 1930er-Jahren Österreicher in Deutschland. Viele waren wohl Burgenländer, und anlässlich ihrer Urlaubsaufenthalte zu Hause fungierten sie außerdem als leibhaftige Propagandisten für das nationalsozialistische Deutschland. Vgl. ausführlich *Gerhard Melinz*, *Das Sozial- und Gesundheitswesen im Burgenland im 20. Jahrhundert*, Eisenstadt (erscheint 2004).

⁶⁴ Vgl. *Gerhard Melinz* (wie Anm. 52), S. 14.

⁶⁵ Zitat nach *Gerhard Melinz*, *Von der Armenfürsorge zur Sozialhilfe in Österreich*. In: *Kammer für Arbeiter und Angestellte Wien* (Hg.), *Sozialhilfe. Strukturen, Mängel, Vorschläge* (Wirtschaft, Recht und Gesellschaft Bd. 7). Wien 1989, S. 9-32

⁶⁶ Vgl. *Karin Berger*, *Zwischen Eintopf und Fließband. Frauenarbeit und Frauenbild im Faschismus in Österreich 1938–1945*. Wien 1984.

charakter!) gezahlt, die höher bemessen waren als jene zu Zeiten des Ersten Weltkrieges. Diese Beträge wären zunächst so hoch, dass kein Erwerbszwang für Ehefrauen herrschte; spätere Kürzungen mit dem Ziel der Hebung der Frauenerwerbstätigkeit scheiterten und führten nicht zum beabsichtigten Ziel.⁶⁷ Die von den Nationalsozialisten realisierten gesetzlichen und praktischen Politikmuster liefern ein durchaus uneinheitliches Bild: Während es etwa im Bereich des Arbeitsrechts unverkennbar zu Restriktionen kam, sind auf dem Gebiet des „Mutterschutzes“ gesetzliche Verbesserungen zu verzeichnen.⁶⁸ Die Einführung der Reichsversicherung führte, gemessen am Niveau des bisherigen österreichischen gewerblichen Sozialversicherungsgesetzes von 1935, zu Verbesserungen für die Betroffenen. Als herausragendes Beispiel gilt hier die erstmalige Einführung einer Altersversicherung für Arbeiter.⁶⁹ Hinsichtlich des Lebensstandards (Lohnpolitik und Realeinkommen) und der Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs kam es erst in den späteren Kriegsjahren zu negativen Effekten. Der Preisanstieg für Lebensmittel und diverse Konsumgüter konnte regional oder auch produktspezifisch über den amtlich festgelegten Preisniveaus liegen, wie Recker in ihrer Studie betont, „[d]ennoch können diese abweichenden Erfahrungen nicht darüber hinwegtäuschen, dass bis weit in den Krieg hinein das reale Familieneinkommen kaum gesunken ist. Allenfalls gegen Ende des Krieges mochte sich dies mit zunehmenden Versorgungsengpässen und der Herausbildung illegaler Märkte ändern.“⁷⁰

Zu gravierenden Änderungen kam es vor allem im Bereich der klassischen Armenfürsorge. Das traditionsreiche österreichische Heimatrecht als Grundlage der (kommunalen) Armenfürsorge wurde nun endgültig durch das Aufenthaltsprinzip ersetzt, d.h. im Falle der Verarmung war nun die aktuelle Wohnsitzgemeinde zuständig. Auf der Basis des Wiedervereinigungsgesetzes mit dem Deutschen Reich erfolgte in Österreich schrittweise, sozusagen „im Nachziehverfahren“⁷¹, die Einführung deutscher Rechtsvorschriften. Die grundlegende Rechtsangleichung erfolgte auf Grund diverser Verordnungen.⁷² Am Anfang stand die „1. Verordnung über die Einführung fürsorgerechtlicher Vorschriften im Lande Österreich“ (1. Einf. VO) vom 3. September 1938, mittels derer die deutsche Verordnung über die Fürsorgepflicht (RFV) und die Rechtsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Ausmaß der öffentlichen Fürsorge (RGr.) aus dem Jahr 1924 samt bisherigen Modifikationen in der nunmehrigen „Ostmark“ in Geltung gesetzt wurden. Die 1. Einf. VO schuf grundsätzliche und organisatorische Voraussetzungen für die Implementierung des „modernen“ deutschen Fürsorgesystems.⁷³ Mit der 2. Einf. VO vom 20. November 1939 erfolgte auf dem Wege der Rechtsangleichung die Etablierung der so genannten „gehobenen Fürsorge“. Des Weiteren wurde mit Verordnung des Reichsstatthalters die Überleitung des Fürsorgerechts in Österreich mittels der Fürsorgeüberleitungsverordnung in den einzelnen österreichischen Ländern an den neuen Rechtszustand angepasst. Vorschriften, die im Widerspruch zur Einf. VO standen, wurden außer Kraft gesetzt. Den neuen Machthabern ging es im Bereich der Fürsorge-

⁶⁷ Vgl. Karin Berger (wie Anm. 66), S. 73; Marie-Luise Recker, Nationalsozialistische Sozialpolitik im Zweiten Weltkrieg. München 1985, S. 293.

⁶⁸ Vgl. Rainer Münz/Gerda Neyer, Frauenarbeit und Mutterschutz in Österreich. Ein historischer Überblick. In: Dies./Monika Pelz, Frauenarbeit, Karenzurlaub und berufliche Wiedereingliederung (Veröffentlichungen des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik, Heft XXX). Linz 1986, S. 42 ff.

⁶⁹ Die bereits 1927 beschlossene österreichische Gesetzeslösung erhielt wegen der krisenhaften wirtschaftlichen Indikatoren weder in der Ersten Republik noch im „Ständestaat“ Gesetzeskraft. Nunmehr kam es zur Einführung der reichsdeutschen Bestimmungen.

⁷⁰ Marie-Luise Recker (wie Anm. 66), S. 295.

⁷¹ Gerhard Melinz (wie Anm. 65), S. 21.

⁷² Vgl. dazu ausführlicher Dietmar Bruckmayr, Die nationalsozialistische „Volkspflege“ in der „Ostmark“ von 1938–1945. Linz Phil. Diss. 2000.

⁷³ Fürsorge-Fachkundige blickten schon lange ins benachbarte Deutschland und sahen in den Weimarer Fürsorgegrundsätzen ein nachahmenswertes Vorbild.

politik zuallererst um die Schaffung leistungsfähiger Verbände und um die Beseitigung des schon erwähnten Heimatrechtsprinzips. Die Organisation der Träger der öffentlichen Fürsorge erfuhr eine grundlegende Neuerung durch die Errichtung von Gemeindeverbänden, die als Bezirksfürsorge-Verbände (B-FV) fungierten und in weiterer Folge auch zu Trägern des 1940 eingeführten Jugendwohlfahrtsrechts ernannt wurden.⁷⁴ Aus den ehemaligen Bundesländern wurden sieben Reichsgaue mit sieben Landesfürsorgeverbänden (L-FV). „Fürsorgeämter“ hießen die Dienststellen, die sich mit Fürsorge beschäftigten; Anträge auf Unterstützung durch die öffentliche Fürsorge waren beim Bürgermeister der Aufenthaltsgemeinde oder direkt beim B-FV einzubringen.

Mit der 2. Einf. VO von 1939 fielen unter die „allgemeine Fürsorge“ die „früheren Ortsarmen“ und die „Wohlfahrtserwerbslosen“, das waren Personen ohne Arbeitslosenunterstützung. Der „gehobenen Fürsorge“ für würdig erachtet wurden unter bestimmten Voraussetzungen Kleinrentner, Sozialrentner sowie Kriegsbeschädigte und deren Hinterbliebene, die zusätzlich Anspruch auf „soziale“ Fürsorge hatten, welche in der Ostmark in der Zuständigkeit von so genannten „Versorgungsämtern“ lag. Diesen Personengruppen zahlte man eine um 25 Prozent über dem Richtsatz der „allgemeinen“ Fürsorge liegende Unterstützung aus. Neben der „allgemeinen“, „gehobenen“ und „sozialen“ Fürsorge gab es noch die „außerordentliche“ Fürsorge der L-FV, die für Behinderte vorgesehen war.

Die öffentliche Fürsorge war zwar grundsätzlich für alle Personen zuständig, also auch für unerwünschte „Erbkranke“ und „Asoziale“. Sie wurde aber – was die Praxis betrifft – im Rahmen des bestehenden Rechts den nationalsozialistischen Grundsätzen angepasst. Die Berücksichtigung des besonderen oder minderen „Wertes“ des Einzelnen für die „Volksgemeinschaft“ schlug sich beispielsweise darin nieder, dass die so genannte „gehobene“ Fürsorge nur für die vermeintlich anständigen „Volksgenossen“ vorgesehen war. „Staats- und volkserhaltende Elemente“ waren jedenfalls der „aufbauenden“ Fürsorge würdig. Auf der anderen Seite fiel das besondere Augenmerk der Fürsorgeinstanzen auf die „Asozialen“ (die so genannten „Gemeinschaftsfremden“).

Der NS-Fürsorge⁷⁵ war daran gelegen, die bisherigen beträchtlichen Fürsorgeaufwendungen für „unheilbare, minderwertige und asoziale“ Personen zu verringern. Gegen „Arbeitsscheue“, Säumige bei Unterhaltszahlungen usw. griff man zum Mittel der zwangsweisen Unterbringung in einer „Arbeitsanstalt“. „Arbeitsfürsorge“ diente ganz im Sinne der Abschreckung der Vorbeugung bzw. Verhinderung von Hilfsbedürftigkeit. Dazu hieß es programmatisch: „Ziel jeder Fürsorge“ müsse es sein, „sich überflüssig zu machen“.⁷⁶ „Juden“ – im Sinne der NS-Kategorisierung –, die in großangelegter Manier im Zuge der „Arisierungen“ ihrer Existenzgrundlagen beraubt wurden, hatten ab 1939 keine Chance mehr auf Fürsorgeunterstützung.⁷⁷ Neben der bereits bestehenden kirchlichen und jüdischen Privatwohltätigkeit wurde im Nationalsozialismus zusätzlich eine neue parteieigene

⁷⁴ Der Verordnung über Jugendwohlfahrt in der „Ostmark“ vom 20. März 1940 liegt das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz aus dem Jahre 1922 zugrunde, in seiner Handhabung wurde es allerdings den NS-Vorstellungen entsprechend instrumentalisiert.

⁷⁵ Vgl. die empirisch gesättigte Fallstudie zu Österreich *Dietmar Bruckmayr* (wie Anm. 72).

⁷⁶ Zitat nach *Helfried Pfeifer*, *Fürsorgerecht für die Ostmark*, neubearbeitet und ergänzt von Julius Axmann, Wien 1942, 24. Dieses Motto war auch schon für den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstadtrat Julius Tandler gültig, und als idealtypisch-implizite Richtschnur wird es wohl für sämtliche politische Funktionsebenen und ihr Denken Gültigkeit haben. Es geht ja immerhin um Kostenersparnis und letztlich um die Sozialutopie der Anhänger des Projekts der Moderne, dass gesellschaftliche Verhältnisse dergestalt aussehen mögen, dass Vollbeschäftigung und soziale Gerechtigkeit Fürsorge- bzw. Sozialhilfebedürftigkeit (zumindest weitestgehend) verhindern sollten.

⁷⁷ Hier sprang dann die jüdische Kultusgemeinde nach Möglichkeit durch Ausspeisungen und Bargeldunterstützungen ein. Zum Thema der „Arisierungen“ bieten die verschiedenen Ergebnisberichte einen guten Einblick. Vgl. <http://www.historikerkommission.gv.at>.

Wohlfahrtspflege etabliert, die eine der „nationalsozialistischen Gemeinschaftsauffassung entsprechende Verwendung nicht-öffentlicher Mittel zu freiwilligen Leistungen an Hilfsbedürftige“ intendierte.⁷⁸ Zentrale Bedeutung kam in diesem Kontext der Nationalsozialistischen Volkswohlfahrt (NSV) zu, die im Wesentlichen „Erziehungsfürsorge“ war und die Betreuten zu einem „nützlichen, leistungswilligen Glied des Volksganzen“ machen wollte. Die NSV⁷⁹ als Teilorganisation der NSDAP agierte – wie andere NS-Institutionen auch – auf der Grundlage erbbiologischer und rassenhygienischer Positionen und widmete sich bevorzugt „Erbgesunden“ und „sozial Hochwertigen“. Es war letztlich die NSV – nach ursprünglicher Initiative der Deutschen Arbeitsfront (DAF) –, der es gelang, ein national einheitliches „Existenzminimum“ politisch durchzusetzen.⁸⁰ Der Ausschluss der unerwünschten Bevölkerungsgruppen von den Fürsorgeansprüchen wurde nicht direkt über fürsorgerechtliche Normen betrieben, sondern vollzog sich über verschiedene Rechtsvorschriften, die außerhalb des unmittelbaren Fürsorgebereichs lagen. Nichtsdestotrotz hatten die Fürsorge bzw. die Fürsorgerinnen (in der NS-Terminologie „Volkspflegerinnen“), insbesondere im Konnex mit den Gesundheitsämtern, insgesamt de facto aktiven Anteil an den nationalsozialistischen Selektionspraktiken.⁸¹

Der Nationalsozialismus betrieb alles in allem eine Sozial- und Gesundheitspolitik, die zielstrebig und konsequent nach Leistungs- und Effizienzkriterien ausgerichtet war, den „Volksgenossen“ einen ungeheuren Normierungsdruck auferlegte und Wohlverhalten (in Maßen) sozialpolitisch „belohnte“. Die Kehrseite findet sich in der Ausgrenzung und letztlich Ermordung von nicht zum „deutschen Volk“ zählenden Personengruppen sowie deren „entartete“ Teile (so genannte „Asoziale“, „Arbeitsscheue“, „Erbkranke“, Homosexuelle, Prostituierte, Zeugen Jehovas, Juden, „Zigeuner“).⁸²

IV. Das „zweite soziale Netz“ im Schatten des Sozialversicherungsstaates (1945 bis heute)

Der Übergang von der NS-Ära in die wieder errichtete Republik Österreich wurde im Bereich der Sozialpolitiken mittels des „Überleitungs“-Gesetzes bewerkstelligt. Rassistische Gesetzesnormen wurden zwar beseitigt, nicht wenige reichsgesetzliche deutsche Rechtsvorschriften blieben jedoch weiterhin in Kraft. In einzelnen Bereichen versuchte man schneller zu einer „Austrifizierung“ des Rechtsbestandes zu gelangen, in anderen Bereichen dauerte es länger. Gravierende Probleme ergaben sich vorerst durch massenhafte Not, Hunger,

⁷⁸ Zitat nach *Brundhilde Schröcker*, Armenpolitik in Österreich. Am Beispiel Wien und Niederösterreich, Phil. Dis Wien 1982, S. 70.

⁷⁹ Zu den Aktivitäten in Österreich vgl. das einschlägige Kapitel bei *Dietmar Bruckmayr* (wie Anm. 72).

⁸⁰ Der so genannte „Richtsatz-Erlass“ vom 31. Oktober 1941 bedeutete nichts weniger als ein vereinheitlichtes, zwingendes, am „Bedarf“ orientiertes effektives Richtsatzsystem, so *Stephan Leibfried*, *Geteilte Erde? Bedarfsprinzip und Existenzminimum unter dem NS-Regime: Zu Aufstieg und Fall der Regelsätze in der Fürsorge*. In: *Armutspolitik und die Entstehung des Sozialstaats*. Bremen 1985, S. 180 ff. Bei dieser nachgerade euphorischen Deutung ist aber der quellenkritische Hinweis notwendig, dass die praktische Umsetzung – vor allem im Gefolge der weiteren Kriegsgeschehnisse – eher bloß als papierene Norm bzw. als ein Akt ‚symbolische Politik‘ Relevanz beanspruchen kann. Die Deutung von Leibfried verdankt sich vor allem der willkommenen Funktionalisierung im Kampf um bessere Standards in der zeitgenössischen Bundessozialhilfe.

⁸¹ Vgl. *Dietmar Bruckmayr* (wie Anm. 72); stellvertretend für viele neuere Arbeiten *Der Wert des Lebens*, Gedenken – Lernen – Begreifen. Begleitpublikation zur Ausstellung des Landes OÖ in Schloss Hartheim 2003. Linz 2003; *Eberhard Gabriel/Wolfgang Neugebauer* (Hg.), *Von der Zwangssterilisation zur Ermordung. Zur Geschichte der NS-Euthanasie in Wien*. Teil 2, Wien-Köln-Weimar 2002.

⁸² Vgl. *Dietmar Bruckmayr* (wie Anm. 72). Aus Platzgründen wird hier auf den Nachweis weiterer jüngerer Arbeiten verzichtet.

gesundheitliche Missstände und Arbeitslosigkeit, was sich als besondere Herausforderungen für Gemeinden, Länder und Zentralstaat herausstellte,⁸³ und zwar nicht nur in organisatorischer Hinsicht, sondern vor allem als Kostenfrage angesichts leerer Kassen. Auf der Finanzierungsseite der zentralstaatlichen Sozialausgaben kam es zu besonderen Problemen, die auch schon nach dem Ende des Ersten Weltkrieges eine Rolle spielten. Der ehemals kriegführende Zentralstaat war nun in der Pflicht, für die Opfer (und deren Angehörige) soziale Vorsorge zu treffen. Im Bereich der kostenintensiven Kriegsoferversorgung galt es für etwa 510 000 Kriegsoffer halbwegs befriedigende existenzielle Absicherungen zu schaffen, um ein Abgleiten in Armut bzw. Fürsorge zu verhindern.⁸⁴ Eine zusätzliche Herausforderung bestand im Problem der Finanzierung von Sozialversicherungsleistungen⁸⁵ bzw. der Sicherung des Leistungsniveaus für die einzelnen Versicherten. Die niedrigen Pensionen und Renten wurden angesichts der Nachkriegssteuerung durch staatlich finanzierte Beihilfen im Rahmen eines starren Zuschlagsystems aufge bessert. Dieses System kam 1954 durch die Neuordnung – das so genannte Rentenbemessungsgesetz – zu einem Ende. Abgesehen von der Wiedererrichtung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung war eine Ausdehnung des Versichertenkreises für die Nachkriegsentwicklungen bestimmend. Der Zentralstaat stellte die volle Ausfallhaftung für Sozialversicherungs- und Versorgungsbelange sicher. Das Nachkriegsjahrzehnt wurde 1955 in sozialpolitischer Hinsicht mit der Beschlussfassung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG) abgerundet. Dieses bildet bis heute – trotz der zahlreichen Novellierungen – die Basis der sozialen Sicherheit des österreichischen Sozialstaates.⁸⁶

Die Entwicklung der Zweiten Republik⁸⁷ ist im Großen und Ganzen durch einen ökonomischen Aufschwung gekennzeichnet, der zum einen durch spezifische weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen ermöglicht wurde, zum anderen wurde dieser Trend durch eine für Österreich typische Akteurskonstellation,⁸⁸ die „Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft“, in wichtigen Politikfeldern – gleichsam als makroökonomische Steuerung – verstärkt. Nach

⁸³ Wie schon nach dem Ersten Weltkrieg mangelte es nicht an ausländischen Hilfsaktionen. Vgl. *Gerhard Melinz* (wie Anm. 12), S. 278. Eine knappen Überblick zum Nachkriegsjahrzehnt liefert *Gerhard Melinz*, *Aspekte des Sozialwesens in der Nachkriegszeit*. In: *Gerhard Jagschitz/Stefan Karner* (Hg.), *Menschen nach dem Krieg. Schicksale 1945–1955* (Ausstellung Schloss Schallaburg 1995). Innsbruck 1995, S. 76 ff.; vgl. aus einer Gender-Perspektive *Irene Bandhauer-Schöffmann/Éla Hornung*, *Von Mythen und Trümmern. Oral-History-Interviews mit Frauen zum Alltag im Nachkriegs-Wien*. In: *Dies.* (Hg.), *Wiederaufbau weiblich*. Wien-Salzburg 1992, S. 24 ff.

⁸⁴ Vgl. als Überblickswerk mit zahlreichen Kriegsoffer-Biographien *Kriegsoffer- und Behindertenverband für Wien, Niederösterreich und Burgenland* (Hg.), *Schicksal Kriegsoffer*. Die Geschichte der Kriegsoffer nach 1945. Wien [1995].

⁸⁵ Unterdessen war es nicht mehr möglich zum Status quo ante zurückzukehren und die Arbeiterschaft beispielsweise von der Altersversicherung wieder auszuschließen, die ihnen der NS-Staat verschafft hatte.

⁸⁶ Zu den quantitativen Dimensionen der Ausgaben für „Sozialversicherung“ und „Soziales“ vgl. *Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien* (Hg.), *Wirtschafts- und Sozialstatistisches Handbuch 1945–1969*. Wien 1970, S. 346. Als statistische Informationsquelle grundsätzlich auch das *Handbuch der österreichischen Sozialversicherung*, mittlerweile als *Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung*, herausgegeben vom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger. Aus politikwissenschaftlicher Sicht *Emmerich Tálos* (wie Anm. 22); *Emmerich Tálos/Karl Wörister*, *Soziale Sicherung im Sozialstaat Österreich. Entwicklung-Herausforderungen-Strukturen*. Baden-Baden 1994.

⁸⁷ Als Überblicksdarstellungen vgl. *Ernst Bruckmüller*, *Sozialgeschichte Österreichs*. Wien-München 1985 (Neuaufgabe 2001); *Roman Sandgruber*, *Ökonomie und Politik*. Wien 1995; *Reinhard Sieder/Heinz Steinert/Emmerich Tálos* (Hg.), *Österreich 1945–1995. Gesellschaft-Politik-Kultur*. Wien 1995; *Österreichische Gesellschaft für Kritische Geographie* (Hg.), *Auf in die Moderne! Österreich vom Faschismus bis zum EU-Beitritt*. Wien 1996.

⁸⁸ Dieses Modell der so genannten Sozialpartnerschaft war historisch betrachtet kein erfolgreicher Selbstläufer, sie musste stets von neuem und vor allem von den Gewerkschaften mit Leben erfüllt werden.

einer Phase relativ hoher Erwerbslosigkeit während der „Wiederaufbauphase“⁸⁹ mit einem Arbeitslosigkeitsgipfel im Jahre 1953 von 8,7 Prozent vollzog sich die bekannte Entwicklung hin zur „Vollbeschäftigung“⁹⁰ der männlichen Familien-Ernährer.⁹¹

Die Zeit seit 1945 brachte eine breit konzipierte Sozialversicherungspolitik für die Bevölkerungsmehrheit mit sich, wobei die Gewerkschaften und die Sozialdemokratie sich vor allem für den Ausbau sozialversicherungsrechtlicher Netze und die Verbesserung der Leistungsniveaus stark machten; die Österreichische Volkspartei (ÖVP) engagierte sich eher für den Ausbau familienpolitischer Gesetze und die Verbesserung der sozialen Sicherheit für Selbstständige. Was nun den Bereich der Armut bzw. der Fürsorge betrifft, so herrschte Ende der 1950er-Jahre offenbar der Glaube vor, „mit dem umfassenden Ausbau der Sozialversicherung seien alle wesentlichen sozialen Probleme gelöst und die Fürsorge infolgedessen zum Absterben verurteilt“.⁹² Diese Prognose erwies sich als Wunschdenken, denn tatsächlich blieb (und bleibt) die Fürsorge (seit den 1970er-Jahren Sozialhilfe genannt und Kernelement des zweiten sozialen Netzes) die Kehrseite der lohnarbeitszentrierten Sozialpolitik⁹³ des Sozialversicherungsstaates.

Gab es etwa kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in Wien über 50 000 BezieherInnen von Dauer-Fürsorgeunterstützungen – es handelte sich „überwiegend um alte, erwerbsunfähige Personen, die mangels einer anderweitigen Altersversorgung auf die Hilfe der Fürsorge angewiesen waren“ –, so reduzierte sich die Zahl der BezieherInnen einer Dauerunterstützung auf etwa 6 000 im Jahre 1973.⁹⁴ Neben den Dauerfürsorgeleistungen gab es auch noch die zeitlich befristeten Fürsorgeleistungen bei vorübergehenden Notständen, welche von der Sozialversicherung eben nicht zur Gänze abgedeckt wurden. Solche Fürsorge-„Fälle“ waren (und sind es zum Teil auch noch heute): Alte und erwerbsunfähige Personen ohne Pensionsanspruch wegen zu geringer oder gar keiner Versicherungsbeitragszeiten⁹⁵; Personen mit geringer Pension und hohen Mieten; Pensionswerber während der

⁸⁹ Vgl. *Franz Nemschak*, *Zehn Jahre österreichische Wirtschaft 1945–1955*. Wien 1955.

⁹⁰ Seit Beginn der 1960er-Jahre sank die offizielle Arbeitslosenrate signifikant unter die „Vollbeschäftigungs“rate von 3 Prozent. Vgl. *Kurt W. Rothschild*, *Arbeitslosigkeit in Österreich 1955–1975* (Veröffentlichungen des österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik, Heft XXIII). Linz 1977, S. 10 ff.

⁹¹ In den breiten Kreisen der respektablen Arbeiterschaft galt es als wünschenswert, dass die Ehefrau keiner außerhäuslichen Erwerbsarbeit nachgehen sollte. Im internationalen Vergleich blieb die Frauenerwerbsquote bis heute gering. Vgl. *Gudrun Biffl*: *Die Arbeitswelt der Frauen in Österreich – Erwerbsarbeit und Hausarbeit*. In: *David Good/Margarete Grandner/Mary Jo Maynes* (Hg.), *Frauen in Österreich*. Beiträge zu ihrer Situation im 19. und 20. Jahrhundert. Wien-Köln-Weimar 1993, S. 120-146.

⁹² *Herbert Drapalik*, *Fürsorgeprobleme und Sozialhilfegesetzgebung in Österreich*. In: *Heinz Krejci* (Red.), *Problem der Fürsorge und Sozialhilfe im Wohlfahrtsstaat mit den österreichischen Sozialhilfegesetzen im Anhang*, Wien-Stuttgart 1974, S. 68.

⁹³ Lohnarbeitszentriertheit als besonderes Merkmal des österreichischen (konservativen) Wohlfahrtsstaatstyps herauszustreichen, gleichsam als Kontrast zum universalistischen oder residualen Typus, erscheint nicht wirklich der springende Punkt, um staatliche Sozialpolitik im Kern zu begreifen: Der Zwang zur Lohnarbeit ist in kapitalistisch verfassten Gesellschaften nämlich überall als fundamentales Prinzip wirksam, das Ausmaß der „Kommodifizierung“ ist erstens zeit-raumgebunden und zweitens grundsätzlich nie außer Kraft gesetzt. Wohlfahrtsstaatlichkeit ist somit niemals herrschaftsfrei zu denken, sondern immer als historisch spezifisches Muster von Sozialdisziplinierung zu begreifen. Im Sinne der Gouvernamentalitäts-Studien (im Anschluss an Michel Foucault) würde die Interpretation nicht nur auf die Disziplinierung ‚von außen‘, sondern zugleich auch auf die subjektive Seite (den Technologien des Selbst) fokussieren. Vgl. *Ulrich Bröckling/Susanne Krasmann/Thomas Lemke* (Hg.), *Gouvernamentalität der Gegenwart*. Studien zur Ökonomisierung des Sozialen. Frankfurt am Main 2000.

⁹⁴ In Wien schrumpfte parallel zur Verringerung von Fürsorge-„fällen“ aufgrund von organisatorischen Abmagerungen auch der Fürsorgeapparat. *Herbert Drapalik* (wie Anm. 92), S. 68.

⁹⁵ Darunter befindet sich als logische Konsequenz der traditionellen Geschlechter-Arbeitsteilungsmuster ein hoher Frauenanteil. Vgl. zu einer theoretischen wie international vergleichenden Erörterung anhand der Alterssicherungssysteme (USA, Österreich, Schweden) *Sigrid Leitner*, *Frauen und Männer*

Antragsbearbeitungsphase; Mütter mit Kindern, wenn der Ehegatte oder Vater des Kindes sich in Haft befindet; Erwerbslose ohne Arbeitslosengeld; Pensionisten, die erforderliche medizinische Hilfsmittel nicht in vollem Umfang von der Krankenversicherung bezahlt bekommen; Bezieher von Ausgleichszulagen, denen ein fiktives Einkommen angerechnet wurde, das sie tatsächlich gar nicht hatten.⁹⁶ Zuletzt sollte auch keinesfalls vergessen werden, dass insbesondere die sozialversicherungsförmigen Sozialleistungen allemal als Abbild der Einkommenspyramide gestaltet sind und somit einkommensschwache ArbeitnehmerInnengruppen aufgrund der regressiven Tendenz bei den Transferleistungen nicht selten an der Armutsgrenze leben.⁹⁷

Die generell betrachtet günstige Arbeitsmarktsituation, die in Österreich anders als in den westeuropäischen Industrieländern bis zu Beginn der 1980er-Jahre andauerte, der Ausbau des Systems der sozialen Sicherheit (im Sinne von zentralstaatlichen sozialen Transferleistungen), ließ den Eindruck des „goldenen Zeitalters“ des Wohlfahrtsstaates auch hierzulande entstehen. Tatsächlich wurden immer mehr soziale Statusgruppen⁹⁸ in die zentralstaatlichen sozialversicherungsförmigen Schemata einbezogen und in den 1970er-Jahren hat dieser Prozess seinen historischen Höhepunkt erreicht. Es schien fast logisch, dass nach jahrzehntelangen Diskussionen die Verabschiedung eines Fürsorgegrundsatzgesetzes (FÜG) stehen könnte. Dazu kam es allerdings nicht. Zu Beginn der Zweiten Republik wurde das gleiche Ritual wie schon in der Ersten Republik abgespult. Es kam zu keinem bundeseinheitlichen Fürsorgegrundsatz. Zwischen 1948 und 1950 wurden erst einmal landesgesetzliche Regelungen verabschiedet, die weitestgehend auf den reichsdeutschen Fürsorgebestimmungen basierten. Es wurde weiterhin überall zwischen „allgemeiner“ und „gehobener“ Fürsorge differenziert, was sich in unterschiedlichen Richtsatzhöhen manifestierte. Der Richtsatz der allgemeinen Fürsorge fand zum Beispiel „Anwendung auf Staatenlose, Ausländer, arbeitsscheue und unwirtschaftliche Personen sowie solche, die den berechtigten Anordnungen der zuständigen Stellen zuwiderhandeln. Für alle übrigen Personen sowie für deutsche Staatsangehörige und Volksdeutsche gilt der Richtsatz der gehobenen Fürsorge“, wie es eine Verordnung der niederösterreichischen Landesregierung aus dem Jahre 1963 formulierte.⁹⁹ Zur gleichen Zeit etwa hieß es in einer Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung: „Die Unterstützung ist so zu bemessen, dass das Einkommen des Hilfsbedürftigen, wenn nicht außergewöhnliche Umstände vorliegen, einschließlich der Unterstützung 85 v.H. des Netto-Arbeitseinkommens nicht übersteigt, das er früher durch Arbeit in seinem Beruf in der Regel verdienen konnte. Fehlt diese Vergleichs-

im Wohlfahrtsstaat. Zur strukturellen Umsetzung von Geschlechterkonstruktionen in sozialen Sicherungssystemen. Frankfurt am Main u.a. 1999.

⁹⁶ Vgl. für die zurückliegenden Jahrzehnte *Herbert Drapalik* (wie Anm. 92), S. 68; für die neuesten Daten einer einkommenszentrierten Armutsforschung vgl. *Michael F. Förster/Karin Heitzmann*, Einkommensarmut und akute Armut in Österreich. In: *Bundesministerium für Soziale Sicherheit und Generationen* (Hg.), Bericht über die soziale Lage 2001–2002. Wien 2002, S. 187–209.

⁹⁷ Nach der mittlerweile EU-weiten Definition gelten in Österreich für das Jahr 1999 etwa 880 000 Personen als „armutsgefährdet“, dies entspricht 11 Prozent der Gesamtbevölkerung. Ein Drittel dieser Personen (etwa 310 000 Personen) mussten darüber hinaus mit spürbaren Einschränkungen in zentralen Lebensbereichen leben, d.h. von „akuter Armut“ sind ca. 4 Prozent der Bevölkerung betroffen. Vgl. *Michael F. Förster/Karin Heitzmann* (wie Anm. 96), S. 189. Ein einheitliches gesetzliches Existenzminimum existiert in Österreich nicht, Die Richtsätze der Landessozialhilfe (zur Sicherung des Lebensbedarfs) der neun Bundesländer sind jeweils nicht einheitlich, zudem sind sie nicht übersichtlich gestaltet, da es in einzelnen Bundesländern dazu noch diverse Zuschläge wie Heizbeihilfe etc. gibt. Die gerichtlich fixierte Pfändungsgrenze liegt beträchtlich unter den Sozialhilfe-Richtsatzniveaus. Als sozialmoralisches Existenzminimum könnte man die Höhe der Ausgleichszulage für Pensionisten nehmen.

⁹⁸ Vgl. zur sozialen Sicherheit im „Nachziehverfahren“ *Ernst Bruckmüller/Roman Sandgruber/Hannes Stekl* (wie Anm. 54).

⁹⁹ Zitat nach *Gerhard Melinz* (wie Anm. 65), S. 26.

möglichkeit, so sind 85 v.H. des Normaleinkommens der Bevölkerungsschicht zugrund zu legen, welcher der Hilfsbedürftige bis zum Eintritt seiner Hilfsbedürftigkeit zuzurechnen war. Übersteigt die richtsatzmäßig berechnete Unterstützung diesen Höchstsatz, so ist sie entsprechend zu kürzen.¹⁰⁰ Das steirische Fürsorgerecht versuchte zudem die „Familiengemeinschaft“ als „Keimzelle“ der menschlichen Gesellschaft“ zu stützen, indem festgehalten wurde, dass der Bedarf eines Hilfsbedürftigen, der seinen Familienzusammenhang verlassen habe, um so „durch die Trennung eine höhere Unterstützung zu erreichen, so zu bemessen ist, als ob er noch zur Gemeinschaft gehörte“.¹⁰¹ Diese Zitate verdeutlichen exemplarisch das Weiterbestehen der traditionellen Logik der Fürsorge mit ihrem uneinheitlichen Leistungsniveau, ihrer familialistischen Ideologie und der steten Sehnsucht, nach „Würdigen“ und „Unwürdigen“ zu unterscheiden. Zudem manifestiert sich der Grundsatz, dass die Fürsorgeunterstützungs-Richtsätze in gehörigem Abstand zu den niedrigsten Löhnen auf dem Arbeitsmarkt bleiben sollten, um zu vermeiden, dass Fürsorgeunterstützung zur „attraktiven“ Alternative zur Lohnarbeit werden könne.

In der Frage eines Bundes-Grundsatzgesetzes über die Regelung der öffentlichen Fürsorge kam es seit den späten 1940er-Jahren zu mehreren Gesetzesentwürfen und vielfältigen Diskussionen, nicht aber zu einer tatsächlichen gesetzlichen Neuregelung.¹⁰² Eine gesetzliche Regelung fand die „Blindenfürsorge“ mit den Landes-Blindenbeihilfegesetzen der Jahre 1956/57. Während die zahlenmäßig schwächeren Kriegsblinden nach dem Kriegsopferversorgungsgesetz (KOVG 1957) entschädigt wurden (Rente plus bestimmte Sonderleistungen), bekamen die zahlenmäßig gewichtigeren Zivilblinden zunächst eine Entschädigung für ihren durch Blindheit entstehenden Mehraufwand, was Gleichstellungsforderungen an die Bundesregierung nach sich zog. Der Zivilblindenverband lehnte eine Unterstützung von der gesellschaftlich stigmatisierten „Fürsorge“ (Landes-Sozialpolitik) ab und forderte eine staatliche Rente analog zu jener der Kriegsblinden.¹⁰³ Ein weiteres Feld stellte die „Behindertenfürsorge“ dar, die heutzutage als „Behindertenhilfe“ oder überhaupt „Rehabilitation“ bezeichnet wird.

Im Jahre 1971 war es dann so weit: Statt eines bundeseinheitlichen Fürsorgegrundsatzgesetzes gab es zwei „Musterentwürfe“ zu den nunmehr als Sozialhilfegesetze bezeichneten Fürsorgeregelungen.¹⁰⁴ Sämtliche Bundesländer beschlossen in den Jahren bis 1975 eigene Landes-Sozialhilfegesetze (LSHG).¹⁰⁵ Die LSHG blieben weiterhin gekennzeichnet von den klassischen Prinzipien der Subsidiarität, der Individualisierung und „Hilfe zur Selbsthilfe“, womit Lohnarbeit und Familie nach wie vor zentral für die individuelle Reproduktion der einzelnen Arbeitskraft blieben.¹⁰⁶ Die LSHG basieren seit den 1970er-Jahren auf

¹⁰⁰ Zitat nach *ebenda*, S. 26.

¹⁰¹ Zitat nach *ebenda*.

¹⁰² Vgl. als Überblick mit Hintergrundhinweisen *Gerhard Melinz* (wie Anm. 65), S. 25 ff.

¹⁰³ Typischerweise sind die Landes-Blindebeihilfegesetze analog zu den Fürsorgegesetzen der einzelnen Bundesländer zwar auf der Basis ähnlicher Grundsätze konstruiert, haben aber unterschiedliche Beihilfenhöhen bzw. Einkommensgrenzen. Vgl. *Gerhard Melinz* (wie Anm. 65), S. 27.

¹⁰⁴ Vgl. *Gerhard Melinz* (wie Anm. 65), S. 29 f.

¹⁰⁵ Vgl. dazu grundlegend *Walter Pfeil*, Österreichisches Sozialhilferecht. Systematische Kommentierung der Landes-Sozialhilfegesetze (Gesetze und Kommentare 145). Wien 1989. Im Zuge des Bundesministeriengesetzes von 1973 ging dann der verfassungsmäßige Kompetenztatbestand „Armenwesen“ in den Zuständigkeitsbereich des Bundesministerium für Soziale Verwaltung über. Das Sozialministerium machte aber von seinem Grundsatzgesetzgebungsrecht keinen praktischen Gebrauch.

¹⁰⁶ Durch das Monopol der staatlichen Arbeitsmarktverwaltung oblag es dieser, die Kontrolle der „Arbeitswilligkeit“ bzw. die Vermittlungshilfe für Sozialhilfeempfänger („Einsatz der eigenen Kräfte“) zu leisten. Zu jüngsten Entwicklungen vgl. *Roland Lehner/Christine Stelzer-Orthofer*, Arbeitsmarktaktivierung in der Sozialhilfe – ein randständiges Thema in Österreich. In: *Christine Stelzer-Orthofer* (Hg.), Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion (Gesellschafts- und Sozialpolitische Texte Bd. 14). Linz 2001, S. 341-358.

drei Pfeilern: der „Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs“ (mit Rechtsanspruch), der dem Ermessen obliegende „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ und dem gesetzlichen Novum der „sozialen Dienste“,¹⁰⁷ deren Benützung nicht an eine Armutslage geknüpft ist, sondern für alle zugänglich war und ist. Die Kostenbeteiligung für einzelne soziale Dienstleistungen (zum Beispiel Essen auf Rädern, Heim- und Haushaltshilfen, Besuchsdienste, Hauskrankenpflege) ist vom persönlichen bzw. Haushaltseinkommen abhängig.

Mit der Verabschiedung der Landessozialhilfegesetze wurde eine neue Ära der Sozialpolitik der Länder und Kommunen eingeleitet. Die Freude über den Übergang von der „Fürsorge“ zur „echten Sozialhilfe“ sollte jedoch nicht lange andauern. Spätestens zu Beginn der 1980er-Jahre war – aufgrund der weltwirtschaftlichen Krisenphänomene – der „österreichischen Weg“ (auch als „Austrokeynesianismus“ bezeichnet) an sein Ende gekommen. Wesentliche Determinanten des österreichischen Wohlfahrtsstaates haben sich seither verschoben, und ein neues Kapitel des Zusammenspiels von erstem und zweitem sozialen Netz wurde eröffnet.¹⁰⁸ Dies vollzog sich vor dem Hintergrund einer durch Wachstumsschwäche gekennzeichneten Ökonomie, die sich seit 1982 mit steigenden Arbeitslosigkeitsraten sowie einer tendenziellen Erosion des sozialstaatlich abgesicherten „Normalarbeitsverhältnisses“ (der Männer) konfrontiert sah, darüber hinaus mit einer weiteren Pluralisierung von Lebens- und Familienformen,¹⁰⁹ die ebenfalls zu prekären sozialen Existenzformen beitrugen, und zuletzt mit einer von der Altersstruktur herrührenden Herausforderung in Richtung eines verstärkten Pflege- und sozialen Unterstützungsbedarfs. Im Politikfeld der Landes-Sozial(hilfe)politik waren in den 1980er-Jahren die ersten Novellierungen an der Tagesordnung, die allesamt Geldeinsparungen und restriktivere Bedingungen für (potenzielle) Sozialhilfeklientel implizierten.¹¹⁰ In den letzten Jahren gab es dann nochmals eine Runde von LSHG-Novellierungen,¹¹¹ ein einheitliches Bundessozialhilfegesetz erscheint nach wie vor im föderalen Bundesstaat Österreich kaum verwirklichtbar.

¹⁰⁷ Eigentlich hatten die sozialen Dienste schon eine lange Vorgeschichte, vgl. ausführlich *Gerhard Melinz* (wie Anm. 6); *Manfred Oettl u.a.*, Sozialstaat und private Wohlfahrt in Österreich. Zum Verhältnis von staatlicher Politik und intermediärem Sektor in den sozialen Diensten. Wien 1988.

¹⁰⁸ Vor allem für den Bereich der zentralstaatlichen Sozialpolitik bzw. von Erwerbsarbeitslosigkeit vgl. *Emmerich Tálos/Karl Wörister* (wie Anm. 86); *Emmerich Tálos/Margit Wiederschwingler* (Hg.), Arbeitslosigkeit: Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende? Wien 1987; zu Verschlechterungsaspekten im Arbeitslosenversicherungsrecht unter Gender-Aspekten *Ingrid Mairhuber*, Die Regulierung des Geschlechterverhältnisses durch sozialstaatliche Maßnahmen in Österreich. Traditionen, Wandel und feministische Umbauoptionen, Phil. Diss. Wien 1998, S. 176 ff., 229 ff., 242 ff.

¹⁰⁹ Zu den Transformationen in längerfristiger Perspektive vgl. *Susan Zimmermann*, Vom Götzen der Familie zum Götzen des Marktes. Über die Modernisierung der Geschlechterverhältnisse in der entwickelten Industriegesellschaft. In: *Österreichische Gesellschaft für Kritische Geographie* (Hg.), Auf in die Moderne! Österreich vom Faschismus bis zum EU-Beitritt. Wien 1996, S. 210–231.

¹¹⁰ Vgl. *Kurt Pratscher*, Sozialhilfepolitik der österreichischen Bundesländer. In: *ÖZP* 26 (1997), Heft 1, S. 443 ff.; *Emmerich Tálos*, Armut im Sozialstaat. In: *ÖZP* 1997, Heft 4, S. 437–452; *Nikolaus Dimmel*, „Hilfe zur Arbeit“ oder „Hilfe gegen Arbeit“? In: *Christine Stelzer-Orthofer* (Hg.), Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion (Gesellschafts- und Sozialpolitische Texte, Bd. 14). Linz 2001, S. 321 ff. Es gibt einige wenige (vor allem) kommunale Fallstudien hinsichtlich Armut und Sozialhilfe, vgl. *Karl S. Althaler/Ferdinand Lechner/Angelika Volst*, Kommunale Sozialpolitik als Armutsverwaltung am Beispiel der Sozialhilfe der Gemeinde Wien. In: *Risse im Netz. Verwaltete Armut in Österreich*. Wien 1988, S. 72ff; *Hans Bacher* (Hg.), Handlungsfelder kommunaler Sozialpolitik. Eine sozialwissenschaftliche Fallstudie am Beispiel der Stadt Wels. Linz 1993; *Eugen Antalovsky/Ingrid Frassinelle/Ilse König*, Sozialpolitik in Linz. Rahmenbedingungen, Zielvorgaben, politische Umsetzung, Unveröffentlichter Projektbericht. Wien 1990; *Christine Stelzer-Orthofer*, Armut und Zeit. Eine sozialwissenschaftliche Analyse zur Sozialhilfe. Opladen 1997.

¹¹¹ Vgl. den aktuellen LSHG-Kommentar *Walter J. Pfeil*, Österreichisches Sozialhilferecht. Textausgabe mit weiterführenden Hinweisen (Gesetze und Kommentare 175). Wien 2000.

V. Resümee: Kontinuität und Diskontinuität als Entwicklungsmuster

Die Entwicklung der Armutspolitik bzw. des Wohlfahrtsstaates generell war und ist eine diskontinuierliche: Es gibt keinen linearen sozialpolitischen Fortschritt und schon gar nicht im globalen Maßstab.¹¹² Die Entwicklungsmuster lassen folgendes Fazit zu: Sozialpolitischer Ausbau und auch Sozialabbau gehen stets einher mit ordnungspolitischen Umbauprogrammen, die allerdings sowohl von einem spezifischen *agenda-setting*¹¹³ geprägt sind als auch in diversen *Politikarenen* in einem konflikthaften Aushandlungsprozess erst konkrete Gestalt annehmen. Die Diskussionen – ob der Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen einen Standortnachteil impliziert – sind ganz und gar nicht neu. Aus einzelbetrieblicher Sicht haben im modernen Industriesektor tätige Unternehmen in historischer Perspektive durch ihre „betriebliche Sozialpolitik“ eine klare Antwort geliefert.¹¹⁴ Volkswirtschaftlich betrachtet stellt der „Wert der Sozialpolitik“ als strategisches Kalkül einer Verbesserung von ökonomischen Wettbewerbsbedingungen durchaus kein Minderheitsdenken dar.¹¹⁵ Der Ausbau sozialer Institutionen zu einem entfalteten Wohlfahrtsstaat wurde im Verlaufe der Geschichte selbst zu einem wichtigen Faktor einer Beschäftigungspolitik,¹¹⁶ die den Wohlfahrtsstaat zu einem bedeutenden Arbeitgeber machte. Unter den Bedingungen restriktiver Budgetpolitik kam dieser allerdings selbst ins Schussfeld von Kritik in Anbetracht zentralstaatlicher Einsparungspolitik.

Der Wohlfahrtsstaat kann gewiss als (moderater) Umverteilungsfaktor im Zusammenhang mit einer solidarischen Finanzierung angesehen werden;¹¹⁷ seine Kompensationsfunktion für soziale Ungleichheit ist zwar begrenzt, stellt aber in seiner heute ausgebauten Form einen wesentlichen Faktor zur Verhinderung von weitergehenden Verarmungsprozessen dar.¹¹⁸ Historisch betrachtet traf dies natürlich nur in eingeschränktem Maße zu.

¹¹² Zu einer nicht-eurozentristischen Perspektive einer historisch orientierten Sozialpolitikforschung, die sich mit den peripheren Regionen des Weltsystems auseinandersetzt. Vgl. *Johannes Jäger/Gerhard Melinz/Susan Zimmermann, Sozialpolitik in der Peripherie. Zugänge und Entwicklungen in globaler Sicht*. In: *Dies.* (Hg.), *Sozialpolitik in der Peripherie. Entwicklungsmuster und Wandel in Lateinamerika, Afrika, Asien und Osteuropa* (HSK/IE 18). Frankfurt am Main-Wien 2001, S. 9-36.

¹¹³ Das Politikfeld „Sozialpolitiken“ ist sehr stark von einem Wechselspiel der Thematisierung und De-Thematisierung geprägt, mit anderen Worten: Zur Thematisierung einzelner sozialer Probleme bzw. sozialpolitischer Gesetzesmaterien bedarf es entsprechender Akteursressourcen, um sowohl mediale als auch parlamentarische Mobilisierung zu erreichen. Andererseits ist vor allem das Politikfeld rund um Belange des zweiten sozialen Netzes bezeichnenderweise von De-Thematisierungsstrategien geprägt. Eine Überschneidungsmenge zum sozialversicherungsförmigen Bereich ist bloß durch den Sozialschmarotzdiskurs gegeben.

¹¹⁴ Geleitet von der Einsicht, dass es in modernen Unternehmen einer stabilen und qualifizierten Kernbelegschaft bedarf, haben sich solche Betriebe auf den Weg gemacht, unterschiedliche Anreize zu liefern: Der Bau von Werkwohnungen zählte etwa zum Repertoire der „betrieblichen Sozialpolitik“, die natürlich nicht aus reiner Menschenfreundlichkeit zustande kam, sondern sich einzelbetrieblichen Kalkülen verdankte.

¹¹⁵ Vgl. *Georg Vobruba* (Hg.), *Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik*. Berlin 1989; *Gerhard Melinz/Susan Zimmermann* (wie Anm. 16).

¹¹⁶ Der Wohlfahrtsstaat als Arbeitgeber hat hier allerdings die traditionsreiche Fortschreibung eines geschlechtsspezifisch geprägten Teilarbeitsmarkt für Frauen betrieben. In Zeiten der Austeritätspolitik sind hier Frauen(arbeitsplätze) von diesen Einsparungen negativ betroffen.

¹¹⁷ An dieser Stelle muss der Hinweis genügen, dass das verteilungspolitische Arrangement des modernen Wohlfahrtsstaates keinesfalls eine dramatische Umverteilung zwischen den Klassen bedeutet. Vielmehr nimmt der Sozialstaat durch ein spezifisches Muster des kompensatorischen Steuerns innerhalb der Gruppe der Lohn- und Gehaltsempfänger seine endgültige Ausprägung an.

¹¹⁸ Vgl. *Gerhard Wohlfahrt*, *Über den sozialen Ausgleich. Entwicklung der Lohneinkommen und Sozialtransfers*. In: *Martin Schenk/Albert Brandstätter/Sibylle Summer* (Hg.), *Reichtum in Österreich. Was Reichtümer vermögen*. Wien 1998, S. 30-41; zur Rolle der staatlichen Sozialtransfers für die Armutslinderung vgl. *Michael F. Förster/Karin Heitzmann* (wie Anm. 96).

Ganz allgemein und auch für die österreichische Entwicklung¹¹⁹ kann behauptet werden, dass die Ausgestaltung des Systems der sozialen Sicherheit abhängig war vom materiellen Entwicklungsstand der Gesellschaft, von den jeweiligen soziopolitischen Kräfteverhältnissen der parlamentarischen, verbandlich organisierten und sozialreformerisch engagierten Akteure (einschließlich der aufgeklärten Kreise in der Bürokratie) und vom jeweiligen sozialpolitischen „Zeitgeist“.¹²⁰ Bei sämtlichen sozial- und armutspolitischen Reformprojekten (und auch in der aktuellen Debatte um die euphemistisch von der Regierung so bezeichnete „Pensionssicherungsreform“) zeigte sich im Übrigen die Relevanz der „Pfadabhängigkeit“, d.h. die spezifischen sozialen, politischen und institutionellen Voraussetzungen und Traditionen bzw. Entwicklungsmuster beeinflusst(en) ganz wesentlich die politisch durchsetzbaren Reformoptionen.¹²¹ Die durch die jährlich stattfindenden Armutskonferenzen thematisierte „Armut“ und „soziale Ausgrenzung“ in der Gesellschaft kann durchaus in einer historischen Entwicklungslinie mit sozialreformerischen Vorläufern gesellschaftspolitisch verortet werden. Ihnen geht es um die sozialmoralisch begründete Kritik an gesellschaftlichen Missständen, die durch eine anders gestaltete Sozial- und Wirtschaftspolitik (zu Gunsten der sozial Schwachen) verhindert werden sollten. Solch eine Thematisierungsstrategie betrachtet Armut gleichsam als Betriebsunfall industriekapitalistischer Verhältnisse. Dem gegenüber erscheint ein anderer Zusammenhang konstitutiv zu sein: Armut stellt keinen bloß zyklisch auftretenden oder sonst wie gearteten Betriebsunfall dar, sondern vielmehr eine wesentliche Voraussetzung für systemkonforme soziale Integration der Bevölkerungsmehrheit dar. Mit einer Paraphrase eines Buchtitels aus den 1970er-Jahren könnte man von der „nützlichen Armut“ sprechen. Die geschichtsmächtigen Bilder einer „bettelnden“ und „vagabundierenden“ Armutsbevölkerung, die sich von der „respektablen“ (Lohn-)Arbeitsbevölkerung unterscheidet, bestimmen auch in der heutigen Zeit noch immer die Wahrnehmungen und Assoziationen,¹²² aber auch die Politikmuster.¹²³ Die Dualität von Sozialversicherung und Armenfürsorge/Sozialhilfe ist eigentlich gar keine, es handelt sich primär um eine Interaktionsbeziehung, wo niemand davor gefeit ist, niemals in die „andere“ Bevölkerungsgruppe bzw. Wohlfahrtsstaatszone zu geraten, was insbesondere eine langfristige Untersuchungsperspektive nachzuweisen vermag. Auch andere historische Analogien drängen sich auf: Bis 1938 bestimmte formell das „Heimatrecht“ die armenfürsorgerische Zuständigkeit für den Fall der Verarmung, heute ist die volle „soziale Bürgerschaft“ nur für österreichische Staatsangehörige zugänglich, wobei

¹¹⁹ Vgl. die tabellarische Übersicht auf den Seiten 160 und 161.

¹²⁰ Armut war und ist in Österreich kein Thema des Verfassungsrechts, zu europäisch vergleichenden Beiträgen und einem Österreich-Länderbericht vgl. *Rainer Hofmann u. a.* (Hg.), *Armut und Verfassung. Sozialstaatlichkeit im europäischen Vergleich* (Juristische Schriftenreihe Bd. 127). Wien 1998 (zu Österreich S. 161-180).

¹²¹ „Reformoption“ wird hier als deskriptiver Begriff verwendet, selbstverständlich muss die inhaltlich-analytische Klärung mittels einer historischen Kontextanalyse präzisiert und ausgearbeitet werden.

¹²² Hier sei nur an die Zeitungsberichterstattung rund um die Roma-Bettler in Graz erinnert, ein medial geschaffenes Bild, wobei die reale Situation in Wien auch nicht anders liegt, hier aber keine vermeintliche Bettlerfrage als Gespenst erschaffen wurde. Als jüngste sicherheitspolizeiliche Zugriffsstrategie gegen Obdachlose und „Bettler“ ist die Verhängung einer Geldstrafe „wegen unbegründetem Stehenbleiben“ (§ 78, Straßenverkehrsordnung) auf dem Gehsteig zu erwähnen. Vgl. die Obdachlosenzeitung *Augustin* Ausgabe 119 - 6/2003, ebendort Hinweis auf Parlamentarische Initiative der Grünen hinsichtlich des genannten „Säuberungsparagrafen“.

¹²³ Als roter Faden hat der Missbrauchsverdacht in Zusammenhang mit Sozialleistungen seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nie an Relevanz eingebüßt, seine Intensität auf gesamtgesellschaftlicher (und tendenziell damit auf politischer) Ebene hängt mit den finanziellen Rahmenbedingungen zusammen. Seit Mitte der 1980er-Jahre erlangte dieser Aspekt wieder stärkere Bedeutung im sozialpolitischen Diskurs.

verschärfend in Rechnung zu stellen ist, dass die ArbeitsmigrantInnen („GastarbeiterInnen“, „ZuwandererInnen“ oder wie immer diese Personengruppe etikettiert wird) im Unterschied zu früheren Zeiten als volle Steuerzahler zu Buche schlagen.¹²⁴

In der jüngsten Vergangenheit vollzogen sich gravierende Veränderungen in den Rahmenbedingungen für jegliche Arbeitsmarkt-, Sozial- und Armutspolitik, die sowohl in weltwirtschaftlichen Gegebenheiten als auch in einer damit einhergehend veränderten Staatlichkeit ihren Ursprung haben. Dieser Transformationsprozess unter den Bedingungen der neoliberalen Etappe des Globalisierungsprozesses¹²⁵ wurde in der politiktheoretischen Sprache als Übergang vom keynesianischen Wohlfahrtsstaat zum (nationalen) Wettbewerbsstaat bezeichnet. Diese Transformation von einem *welfare state* zu einem *welfare to work state* (oder noch pointierter: *workfare state*)¹²⁶ ist nun nicht zum ersten Mal begleitet von einer Änderung des Interaktionsmodus zwischen StaatsbürgerInnen und Wohlfahrtsinstitutionen. Die Tendenzen verweisen im Kern auf ein Steuerungsmodell, demzufolge der „passive“ Sozialleistungsempfang durch eine (hoheitlich kontrollierte) Aktivierung der Leistungsbezieher (bevorzugt erwerbsloser Menschen) abgelöst werden soll. Damit werden die klassischen Elemente der Sozialdisziplinierung wieder sichtbarer. Der Transformationsprozess wird zudem durch Privatisierungstendenzen sozialer Sicherheit unterfüttert, sodass es zwangsläufig zu einem neuen „Wohlfahrtsmix“¹²⁷ kommt. Darüber hinaus wird seit Jahren seitens der Politik eine Propagandaoffensive zu Gunsten der Aufwertung des sozialen Ehrenamts betrieben, womit zivilgesellschaftliches Engagement wieder verstärkt als Bürgertugend, aber auch als (billige) Ergänzung zu kostspieligen professionellen sozialen Dienstleistungen zur Wirkung gebracht werden soll. In den zentralen Bereichen des Systems der sozialen Sicherheit und gleichermaßen im Bereich der Landes-Sozialpolitiken¹²⁸ wurde gleichsam als roter Faden stets auf die Kürzung von Leistungsansprüchen und die Verschärfung der Zugangsbedingungen zu Sozialleistungen als Feinsteuerung bei vermeintlich knappen oder leeren Haushaltskassen zurückgegriffen.¹²⁹ Wohin die aktuellen Sozialabbau- und Sozialumbautendenzen führen werden, muss hier offen bleiben.

¹²⁴ Die mobilen Arbeitskräfte in früheren Zeiten zahlten ja kaum bis gar keine (lohnbezogenen) Steuern, da ihr Verdienst äußerst gering war; oftmals hatten sie gar keine sozialversicherungspflichtigen Jobs.

¹²⁵ Ob man in Analogie zur „Großen Depression“ der 1930er-Jahre auch heute (seit Mitte der 1970er-Jahre) von einer Weltwirtschaftskrise sprechen kann, die man als „Globalisierungskrise“ bezeichnen könnte, ist umstritten. Vgl. zustimmende bis eher skeptisch-ablehnende Deutungen in *Peter Feldbauer/Gerd Hardach/Gerhard Melinz* (Hg.), *Von der Weltwirtschaftskrise zur Globalisierungskrise (1929–1999). Wohin treibt die Peripherie?* (HSK 15). Frankfurt am Main-Wien 1999.

¹²⁶ Einen guten und kompakten Überblick liefert der Sammelband *Christine Stelzer-Orthofer* (Hg.), *Zwischen Welfare und Workfare. Soziale Leistungen in der Diskussion* (Gesellschafts- und Sozialpolitische Texte, Bd. 14). Linz 2001.

¹²⁷ Vgl. zum „Wohlfahrtsmix“ in Österreich im 19./20. Jahrhundert als Überblick *Gerhard Melinz* (wie Anm. 6).

¹²⁸ Vgl. zur Sozialhilfepolitik *Kurt Pratscher* (wie Anm. 110); *Kurt Pratscher*, *Sozialhilfe: Staat-Markt-Familie*. In: *Emmerich Tálos* (Hg.), *Der geforderte Wohlfahrtsstaat. Traditionen-Herausforderungen-Perspektiven*. Wien 1992, S. 61 ff.

¹²⁹ Vgl. zu den jüngsten Entwicklungen die Beiträge im Teil II von *Sieglinde Rosenberger/Emmerich Tálos* (Hg.), *Sozialstaat. Probleme, Herausforderungen, Perspektiven*. Wien 2003.

	2. Hälfte des 19. Jahrhunderts	1900–1914	I. Weltkrieg	20er-Jahre	Weltwirtschaftskrise und 30er-Jahre	NS-Ära 1938–1945	1945 bis Mitte 70er-Jahre	seit Mitte 70er-/Anfang 80er-Jahre	seit EU-Beitritt (1995)
soziale Konfiguration	„das ganze Haus“ im Übergang	ungleichzeitige und regional ungleiche Tendenz zu proletarischer Kleinfamilie	(Ehe-)Frauen und Kinder/Jugendliche als kriegsbedingte Haushaltskonstellation	Verallgemeinerung der proletarischen Kleinfamilie (zu dem Witwenhaushalt infolge des 1. Weltkriegs);	Fortsetzung des seit 1900 laufenden Trends; Reduktion der Kinderzahlen (Geburten), Anteil der alten Menschen steigt	neue Herausforderungen für NS-Ehe- und Bevölkerungspolitik	Kleinfamilie als Norm (inkl. durchschnittlich 2 Kinder) Erwerbstätigkeit der Frauen steigt; Witwen- und Waisenanteil steigt infolge des 2. Weltkriegs	Neue Familienformen und Haushaltskonstellationen: steigende Alleinverdienende; Single-Haushalte; Wohngemeinschaften; Pensionisten-Haushalte; privat und in Altersheimen	fortgesetzter Trend
Sozialreform-Milieus	bürgerliche und adelige Philanthropie; katholische Soziallehre; Marxismus;	bürgerliche Philanthropie; spätaufklärerisch gesinnte bürgerliche SozialreformerInnen		bürgerliche Sozialreformer gemeinsam mit Sozialdemokratie; katholisch-ständische Reformkonzeptionen angesichts der Transformationskrisen;	Re-Katholisierung und Re-Konfessionalisierung im österreichischen faschistischen Vaterländische Front	Gleichschaltung und Abschaffung der bürgerlichen Sozialreform	Reduktion in der Besatzungszeit (Rolle westlich-äusländischer Demokratie und Bildungskonzepte)	Studentenbewegungen; Neue kritische Sozialarbeiterinitiativen	Netzwerke gegen Armut und soziale Ausgrenzung; Sozialstaatsvolksbegehren
Sozialpolitische Ideologen	patriarchal-paternalistische Sozialintegration; sozialprotektionistisch (für alten Mittelstand wie Bauern, Kleingewerbe, Handwerkler)	ab 1906 Privilegierungsstrategie zugunsten des neuen Mittelstands (z.B. Pensionsversicherung für Angestellte) = politisch motivierte Spaltung der Lohnabhängigen	totale Vergesellschaftungstendenz von Produktion und Reproduktion; Integration der Gewerkschaften infolge von Kriesserverlustern; Mieterschutz als Notmaßnahme	Beginn des massendebattierten „Autoritären Sozialpolitik“ (1934–38); Sozialabbau + Sozialumbau; Ziel: Schaffung einer berufsständischen Ordnung („Stände statt Klassen“)	NS-Regime steigt in „Östmark“-direkten Konzepten von „Volksgemeinschaft“; soziale Integration der „guten deutschen Volksgenossen“; Ausgrenzung bis „nicht-arischen“ Elemente	Reformmāria Kreisky (Modernisierung + Demokratisierung); Keynesianischer Wohlfahrtssozialpartnerschaft; 80er: Ende des Austrokeynesianismus; Deregulierung; Sozialabbau und -umbau	Reformmāria Kreisky (Modernisierung + Demokratisierung); Keynesianischer Wohlfahrtssozialpartnerschaft; 80er: Ende des Austrokeynesianismus; Deregulierung; Sozialabbau und -umbau	Deregulierung, Flexibilisierung; Sozialabbau und Sozialumbau	
Politische Kräfteverhältnisse	Konstituierung der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung; Liberalismus; moderne christlich-soziale Bewegung;	Anfänge und Expansion von modernen Massenparteien (Sozialdemokratie, Christlich-Soziale)	„Bürgerfriedenspolitik“	„Rotes Wien“ versus bürgerlich-konservative Regierungskoalition auf Bundesebene	Faschismus	Parlamentarische Demokratie	Parlamentarische Demokratie	Parlamentarische Demokratie	Parlamentarische Demokratie; Erosion der Rolle der Sozialpartnerschaft

	2. Hälfte des 19. Jahrhunderts	1900–1914	I. Weltkrieg	20er-Jahre	Weltwirtschaftskrise und 30er-Jahre	NS-Ära 1938–1945	1945 bis Mitte 70er-Jahre	seit Mitte 70er-/Anfang 80er-Jahre	seit EU-Beitritt (1995)
1. Soziales Netz	vgl. staatliche Sozialpolitikgesetze v.a. KV + UV; Beginn des Sozialversicherungsstaats	1906 Pensionsgesetz für Privatbeamte (-Angestellte)		1920 Arbeitslosenversicherung	zahlreiche Verschlechterungen im AIVG — „Aussteuerung“; neues Sozialversicherungsrecht 1935 (gegen industrielle Lohnarbeiterschaft)	Völkischer Wohlfahrtsstaat; Rückgangskurs senkt Arbeitslosigkeit; (gegen industrielle Lohnarbeiterschaft)	Ausbau des Sozialversicherungsstaates (Einbeziehung neuer Gruppen und verbesserter Leistungskatalog; Gegen Tendenzen seit Mitte der 80er deutlich (z.B. Verschlechterungen AIVG)	Ausbau des Sozialversicherungsstaates (Einbeziehung neuer Gruppen und verbesserter Leistungskatalog; Gegen Tendenzen seit Mitte der 80er deutlich (z.B. Verschlechterungen AIVG)	wesentliche Änderungen in Kernbereichen des Systems der sozialen Sicherheit (z.B. Pensionen)
staatliche Vorsorge/ Fürsorge			staatlicher Unterhaltsbeitrag	Kriegsinvaliden-, Kriegswitwen- + Kriegswaisensversorgung	staatlicher Unterhaltsbeitrag im 2. Weltkrieg		Kriegsinvaliden-, Kriegswitwen- + Kriegswaisensversorgung; Opferfürsorge		
2. Soziales Netz	Heimatgesetz / Heimrecht 1863; Bettler- und Vagabundengesetze (1885) als Strategie der Armenpolizei; traditionelles repressives Armenwesen; ehrenamtlicher Fürsorgetrat (bis Ende der 1950er-Jahre)	Heimatgesetznovelle von 1896 (wirksam 1901 ff.); Ausdifferenzierung von Armutsrissen; Jugendfürsorgebewegung	Berufsvormundschaft Jugendämter	Modernisierung des Fürsorgebereichs und 1. Blütezeit beruflicher Sozialarbeit	„Fürsorgebuch“; „Bettlerbekämpfung“; Naturalienunterstützung bevorzugt; „Ausgrenzung und Vernichtung durch Arbeit“ für unangepasste reiche der Sozialarbeit; Primat klassensicherer Armenverwaltung; Abbau von Fürsorgeminutenstellen; Privatisierung von Fürsorgebereichen	Fürsorge für „gute, deutsche Volksgenossen“; Ausgrenzung und Vernichtung durch Arbeit“ für unangepasste reiche der Sozialarbeit; Primat klassensicherer Armenverwaltung; Abbau von Fürsorgeminutenstellen; Privatisierung von Fürsorgebereichen	Ausbau und Modernisierung (= Sozialhilfe der Länder und Gemeinden); repräsentative Dimensionen des Umgangs mit sozial benachteiligten Gruppen nicht verschwunden („Zwangsarbeit“, Bettlerverordnungen)	Ausbau und Modernisierung (= Sozialhilfe der Länder und Gemeinden); repräsentative Dimensionen des Umgangs mit sozial benachteiligten Gruppen nicht verschwunden („Zwangsarbeit“, Bettlerverordnungen)	weitere Weile von Sozialhilfegesetz-novellierungen; sozialdisziplinierende Elemente bleiben relevant
freie Träger	konfessionelle, adelige und bürgerliche Vereinsphilanthropie	bürgerlich-philanthropische Vereine als Motor der Wohlfahrtsarbeit	alle engagieren sich an der „Inneren Front“	Krise der Privatwohlfahrt; Rest kooperiert mit öffentlicher Fürsorge	Dominanz katholischer Fürsorge + Frauenvereine	NS-Volkswohlfahrt (NSV); Liquidierung der klassischen freien Träger	Renaissance der freien Träger	Renaissance der freien Träger (v.a. 90er-Jahre)	Beitrag des Wohlfahrtsmix; Propagierung des neuen sozialen Ehrenamtes