

# Aktuelle Debatte: Mindestsicherung

# „Sozialhilfe Neu“:

## Ein juristisch-politisches Novum in Österreichs föderaler Wohlfahrtsstaatlichkeit

Gerhard Melinz

Auch wenn der Gesetzesentwurf „Sozialhilfe-Grundsatzgesetz“ im Sinne rechtshistorischer (vgl. Melinz 2016) und verlaufsgeschichtlicher Perspektiven reflektiert werden soll, so ist doch die gesamte Breite von Wohlfahrtsstaatlichkeit vorab anzusprechen. Dabei geht es um die beitragsfinanzierte Sozialversicherung (sogenanntes „erstes soziales Netz“) und die steuerfinanzierte Sozialpolitik der Bundesländer und Kommunen (sogenanntes „zweites soziales Netz“) sowie die historisch wie aktuell wichtigen Faktoren Steuerpolitik, Finanzausgleich und Budgetpolitik, ohne die keine ganzheitliche Erkenntnis möglich ist (vgl. Melinz 2003; Melinz 2017/2018). In diesem Sinne spielt unter anderem die von der österreichischen Bundesregierung ebenfalls für 2019 angepeilte Novellierung des Arbeitslosenversicherungsrechtes eine zentrale Rolle, denn wer aus der zweiten Etappe des Arbeitslosengeldbezugs (heutzutage Notstandshilfe) herausfällt, fällt eben – seit der Einführung der Arbeitslosenversicherung 1920 – in das zweite soziale Netz.

Das Gesetzesvorhaben der „Sozialhilfe Neu“ ist ein juristisch-politisches Novum, und die Regierungskoalition hat hier etwas begonnen, das es seit 1918 nicht gegeben hat. Sie will das österreichische Bundesverfassungsrecht und dessen Kompetenztatbestand „Armenfürsorge“ dazu nutzen, um erstmals in der Geschichte Österreichs die „Sozialhilfe Neu“ (die Nachfolgerin der früheren Armenfürsorge bzw. Sozialhilfe sowie der bedarfsorientierten Mindestsicherung) bundeseinheitlich zu regeln. Damit sollen die eigenen politischen Zielvorgaben des steuerfinanzierten Bereichs des zweiten sozialen Netzes rechtsnormativ dingfest gemacht werden, um den neun Landesausführungsgesetzen eben nur mehr begrenzten Spielraum offen zu lassen. Die Regierungskoalition ist sich natürlich bewusst, dass ihre Gesetzesnormen im Gesetzesentwurf durchaus im Interesse der Bevölkerungsmehrheit mit Wahlrecht gebastelt wurden und insofern die politisch-emotionale Unterstützung einkassiert werden kann.

### Die Kompetenzverteilung im „Armenwesen“ in der Ersten Republik

In der Ersten Republik hatte gemäß Bundesverfassungsgesetz (B-VG) von 1920 (in der Fassung von 1925) der Bund in der gesetzten Frist bis 30.9.1928 eine eigene Grundsatzgesetzgebung weder in Sachen „Armenwesen“ noch für die „Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge“ erlassen, sodass die Bundesländer in der Folge die zuvor dort bestehenden Bestimmungen weiterhin verwenden bzw. ihre eigenen Landesgesetze für diese „Kompetenztatbestände“ beschließen konnten. Resultat war die noch verstärkte Betonung der Kontinuität traditioneller armenpolitischer Gesetzesnormen der Monarchiezeit. Denn nach dem Nichtzustandekommen eines Fürsorge-Bundesgrundsatzgesetzes im Jahr 1928 setzten das Burgenland, Oberösterreich, Tirol und Wien ihre Landesgesetzgebungen im Sinne des IV. Abschnittes des Heimatgesetzes von 1863 neuerlich als landesgesetzliche

Bestimmungen in Wirksamkeit. Die österreichische Armenversorgung blieb mit alledem weiterhin bundesweit an das Subsidiaritätsprinzip gebunden, womit kein Rechtsanspruch auf eine bestimmte Art der Unterstützung gegeben war.

Zudem kam es mit Beginn der Weltwirtschaftskrisenjahre ab 1929 zum neuerlichen Inkrafttreten von repressiven gesetzlichen Maßnahmen aus der Monarchiezeit (vgl. Melinz/Ungar 1996: 10ff.). Am Höhepunkt der Weltwirtschaftskrise Anfang der 1930er Jahre fanden sich schließlich zahlreiche erwerbslose Industriearbeiter\*innen in derselben Situation wieder, wie die traditionelle Armutspopulation, von der man sich in den Jahrzehnten davor zunehmend abgegrenzt hatte: Massenarbeitslosigkeit und Armut trafen beide Gruppen in extremer Art und Weise. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz des Jahres 1920 hatte sich zuvor im Verlauf zahlreicher Novellierungen zu Ungunsten der Betroffenen gewandelt, sodass sich die kommunale Armenfürsorge angesichts zunehmender „Aussteuerung“ – so wurde der Zustand nach dem Auslaufen der zweiten Stufe der Arbeitslosenunterstützung, der sogenannten Notstandsaushilfe, bezeichnet – vor gewaltige Herausforderungen gestellt sah. Bekannte Industriegemeinden wie etwa Steyr oder Donawitz wurden zu „Notstandsgemeinden“, weil sie mangels Finanzressourcen realiter mit der Erfüllung gesetzlicher Mindestanforderungen zur Armutsbekämpfung überfordert waren.

## Veränderungen im Austrofaschismus und in der NS-Ära

In der Ära des autoritären „christlichen Ständestaates“ bzw. des „Austrofaschismus“ ab 1934 kam es 1935 zu einer nochmaligen Novelle des Heimatgesetzes, das die teilweise Zuständigkeit der Herkunftsgemeinden der Armen für deren Unterstützung regelte. Die Novelle trug stark ordnungs- und sicherheitspolitisch begründete Züge und konstruierte österreichweit zwei Arten von Aufenthaltsgemeinden, die ständige und die vorübergehende Heimatgemeinde (letztere bei „Wanderern auf der Walz“). In den 1930er Jahren spitzten sich angesichts der extrem hohen Zahl an Menschen mit Fürsorgeunterstützungsbedarf die Streitigkeiten zwischen den Gemeinden wegen der Regressforderungen für gewährte Unterstützungsleistungen zu (vgl. Melinz 1989: 18).

Der nächste Entwicklungsschritt der Fürsorge in der NS-Ära basierte auf dem Wiedervereinigungsgesetz mit dem Deutschen Reich, und so kam es gleichsam im Nachziehverfahren zur Einführung des deutschen (Armen-)Fürsorgerechts. Die Organisation der Träger der öffentlichen Fürsorge erfuhr eine grundlegende Neuerung durch die Errichtung von Gemeindeverbänden, die als Bezirksfürsorge-Verbände fungierten, und sieben Landesfürsorgeverbänden. Die NS-Fürsorgepolitik war in ihrer Praxis zum einen auf die „guten deutschen Volksgenossen“ ausgerichtet und betrieb zum anderen aktiv die Ausgrenzung der nicht zum „deutschen Volk“ zählenden Personengruppen sowie der sogenannten „entarteten“ Personengruppen („Asoziale“, „Arbeits scheue“, „Erbkranke“, Homosexuelle, Prostituierte, „Juden“ und „Zigeuner“), die Zwangsmaßnahmen (z.B. Sterilisierung) unterzogen und in der großen Mehrheit letztlich ermordet wurden.

## Die Kompetenzverteilung im „Armenwesen“ zu Beginn der Zweiten Republik

Das Fürsorgerecht in der Nachkriegsära wurde mit dem Rechtsüberleitungsgesetz vom 1. Mai 1945 auf den Weg gebracht. Die Wieder-Inkraftsetzung der österreichischen Bundesverfassung aus dem Jahre 1920 (in der Fassung von 1929) brachte eine Frist von drei Jahren mit sich (bis 4. Oktober 1948), um ein Bundesgrundsatzgesetz zur Sozialfürsorge zu schaffen. Dessen Ausarbeitung blieb aber unvollständig, weil die Mehrheit der Bundesländer auf weitgehenden eigenen Kompetenzen beharrte. Zwischen 1948 und 1950 kam es somit nach dem neuerlichen Ausbleiben eines Bundesgrundsatzgesetzes zu vorläufigen landesgesetzlichen Regelungen. Diese basierten weitestgehend auf den reichsdeutschen Fürsorgebestimmungen, die nach dem „Anschluss“ Österreichs 1938 in Kraft getreten waren – wobei diesbezüglich nicht vergessen werden darf, dass die Grundlagen dafür aus der demokratischen Weimarer Republik stammten.

Im Ergebnis blieb die Vielfalt uneinheitlicher Leistungsniveaus in den unterschiedlichen Bundesländern weiter bestehen. Die Richtsätze für die Unterstützungshöhen zielten stets auf einen gehörigen Abstand zu den niedrigsten Löhnen auf dem Arbeitsmarkt ab, um zu vermeiden, dass die Fürsorgeunterstützung zur „attraktiven“ Alternative zur Lohnarbeit werden könne (vgl. Melinz 1989: 26).

In der Frage eines Bundes-Grundsatzgesetzes über die Regelung der öffentlichen Fürsorge (FÜG) kam es zu vielfältigen Diskussionen und Gesetzesentwürfen (FÜG-Entwürfe 1950, 1958, 1967), nicht aber zu tatsächlichen gesetzlichen Regelungen. Im Jahre 1968 übermittelte der Innenminister an alle Landeshauptleute die Botschaft, dass sein Ministerium von einem weiteren Entwurf eines FÜG Abstand nehme. Dies wurde zum Auftakt zu einer neuen Entwicklungsetappe – und zwar neuerlich auf Grundlage von § 3 Abs. 2 des Verfassungs-Übergangsgesetzes 1920, wonach die österreichischen Bundesländer – bis zum heutigen Tag – ihre eigenen Landesfürsorge-Gesetze erlassen können. Im Juni 1971 war es dann soweit: Es gab zwei Entwürfe für derartige Landesgesetze, und zwar einen „Musterentwurf“ für Landes-Sozialhilfegesetze (LSHG), der von den Landes-Sozialreferenten der meisten Bundesländer ausgearbeitet worden war, sowie einen eigenen Entwurf aus Vorarlberg. In der landesgesetzlichen Praxis orientierten sich bald etwa Wien und Oberösterreich am sogenannten Musterentwurf von 1971, neben Vorarlberg erließ Niederösterreich die davon am weitesten abweichenden Regelungen.

Die LSHG waren und sind bis heute weiterhin geprägt von den klassischen Prinzipien der Subsidiarität, der Individualisierung und der „Hilfe zur Selbsthilfe“, womit Lohnarbeit und Familie nach wie vor für die individuelle Reproduktion der einzelnen Arbeitskraft zentral blieben. In der Medienöffentlichkeit dagegen war in den 1970er Jahren viel vom „Fortschritt“ und vom Übergang von der Armenpflege bzw. öffentlichen Fürsorge hin zur „echten Fürsorge“ bzw. von der Zurückdrängung des „Arme-Leute-Geruchs“ der Fürsorge die Rede. Historisch neu war realiter in erster Linie der grundsätzliche Rechtsanspruch auf Sozialhilfe bei nachweisbarem Leistungsanspruch. Aus rechtshistorischer Perspektive soll nicht unerwähnt bleiben, dass mit dem Bundesministerengesetz 1973, BGBl. Nr. 389 der bundesverfassungsrechtliche Kompetenztatbestand „Armenwesen“ vom Innenministerium in den Zuständigkeitsbereich des Sozialministeriums verlagert wurde, wobei dieses Ministerium auf sein Grundsatzgesetzgebungsrecht nicht explizit verzichtet hatte, allerdings der Politikfeldbereich Sozialhilfe weiterhin von der Bundesländer-Landschaft geprägt wurde.

## Entwicklungen ab Ende der 1970er Jahre

Nach dem zweiten Erdölpreisschock 1979/80 und seinen weltwirtschaftlichen und nationalen Folgen wurden die LSHG der 1970er Jahre bereits in den 1980er Jahren einer Serie von Novellierungen unterworfen. Die (Spar-)Interessen der Landesfinanzreferent\*innen, die sich 1989 neuerlich in einem gemeinsamen Papier positionierten, spielten bei allen Reformen und Reformvisionen eine wichtige Rolle (vgl. Melinz 2003: 305ff.). Die Maastricht-Kriterien der Europäischen Union und die wirtschaftlichen Gegebenheiten sowie regierungspolitische Konstellationen haben die Bundesländer und Kommunen als Träger des österreichischen „zweiten Netzes“ immer wieder vor zusätzliche Herausforderungen gestellt. Vor allem fehlende Reformen des Steuersystems zwecks verbesserter Budgetmittel, um zugunsten der unterprivilegierten Menschen mehr finanzielle Ressourcen zu haben, stellen nach wie vor eine Herausforderung dar, die in der Verlaufsgeschichte ohnedies als roter Faden angesehen werden kann.

Von 2010 bis Ende 2016 wurde unter Bezugnahme auf Artikel 15a des B-VG jener Deal gelebt, in dem Bund und Länder sich auf ein Mindestniveau (z.B. „Mindestrichtsatz“) geeinigt hatten und infolge dessen es jedem Bundesland ermöglicht wurde, seinerseits mehr oder weniger nette Zusatzoptionen an Mindestsicherungsbezieher\*innen oder Bedarfsgemeinschaften anzubieten (z.B. ungleich hohe Kinderzuschläge).

Seit dem Auslaufen dieser 15a-Vereinbarung der Bedarfsorientierten Mindestsicherung mit 31.12.2016 hat inzwischen eine Veränderung der Politiklandschaft in Österreich seit Dezember 2017 mit der neuen Koalitionsregierung stattgefunden, die im Wohlfahrtsstaat Österreich ihre historischen Sensationen *step by step* begonnen hat und durchlebt bzw. durchleben wird. Die „Sozialhilfe Neu“ mit der Nutzung der bundesstaatlichen Mächtigkeit der Grundsatzgesetzgebung und der gewünschten grundlegenden Rechtsnormen – unter der im Kommentar schon erwähnten Politikfeldzuständigkeit des Sozialministeriums und seiner Ministerin – könnte uns in der Zukunft aufgrund verlaufsgeschichtlich bekannter Phänomene nochmals an die vom Kommentator gerne benutzte Metapher erinnern, dass jede Münze zwei Seiten hat. Weil das rechtsnormativ-politisch motivierte Handeln dieser Regierungskoalition in letzter Konsequenz ja von den Mentalitäten der Bevölkerungsmehrheit wohlwollend unterstützt wird. Die gute Nachricht: Zukunft ist ein offener Prozess.

## Literatur

- Melinz, Gerhard (1989): Von der Armenfürsorge zur Sozialhilfe. Zur Entwicklungsgeschichte der Armutspolitik von 1918 bis 1975. In: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (Hg.): Sozialhilfe. Strukturen, Mängel, Vorschläge. Wien: Verlag des ÖGB, 9–32.
- Melinz, Gerhard/Ungar, Gerhard (1996): Wohlfahrt und Krise. Wiener Kommunalpolitik 1929-1938. Wien: Deuticke.
- Melinz, Gerhard (2003): Von der Armenfürsorge zur Sozialhilfe: Zur Interaktionsgeschichte von „erstem“ und „zweitem“ sozialen Netz in Österreich am Beispiel der Erwachsenenfürsorge im 19. und 20. Jahrhundert. Habilitationsschrift. Wien: Universität Wien.
- Melinz, Gerhard (2016): Sozialrechtsgeschichte in Österreich: Status quo und quo vadis? In: Rechtsgeschichte. Legal History Rg 24, 402–411.
- Melinz, Gerhard (2017/18): Industrialisierung, Wohlfahrtsstaatlichkeit und Kommunen. In: ÖGZ 12/2017–01/2018, 30–33.