Gerhard Feltl

**Verwaltete Armut**

Das Unbehagen in Fachkreisen war wie immer, wenn als gesetzliche Lösung alte Ideen in neuem Gewand angeboten wer­den, allgemein. Als vom Innenministe­rium der Entwurf eines neuen Fürsorge­gesetzes ausgeschickt wurde, zeigte sich nämlich, daß der Entwicklung auf diesem Gebiet nur in höchst bescheidenem Aus­maß Rechnung getragen wurde. Prompt fand auch die Caritas Wien den Entwurf noch „mit den Eierschalen des Josephinischen Staatsabsolutismus" behaftet. Die „AZ" bescheinigte ihm „überraschende Wirklichkeitsfremdheit". Diese unge­wohnte Eintracht ist Anlaß genug, auf die Problematik, die einer größeren Öffentlichkeit kaum vertraut ist, näher einzugehen.

**Soziale Integrierung.** Lumpen und Hun­gerödem sind nicht die einzigen Erschei­nungsformen der Armut, materielle Not ist längst nicht ihr einziges Kriterium. Armut ist ganz allgemein das Unvermö­gen, sich selbst zu helfen. War Fürsorge für Hilfsbedürftige ursprünglich eine An­gelegenheit der individuellen Wohltätig­keit, so übernahm im Lauf der Entwick­lung die Gesellschaft die Sorge für ihre bedürftigen Mitglieder. Dem Hilfsbedürf­tigen wurde ein Recht auf Hilfe zugestan­den. Bedürftigkeit aber verstand man nur als wirtschaftlichen Notstand. Erst in jüngerer Zeit setzt sich zögernd die Er­kenntnis durch, daß Hilfsbedürftigkeit unabhängig von materiellen Vorausset­zungen vorliegen kann. Das Schwer-

gewicht der Sorge für den Nächsten hat sich somit verschoben — vom rein für­sorgerischen Aspekt auf einen gesamt­gesellschaftlichen, von der finanziellen Unterstützung eines Bedürftigen auf des­sen soziale Integrierung. Aus diesem Grund sollte man auch „Für­sorge" durch den im Ausland längst üblichen Begriff „Sozialarbeit" ersetzen. Sie ist nach einer Definition des Inter­nationalen Arbeitsamtes „Hilfe für Ein­zelpersonen und Familien bei der Lösung ihrer gesellschaftsbedingten und persön­lichen Probleme". Sozialarbeit versucht, Menschen, die durch psychische, physi­sche oder materielle Notlage zu Außen­seitern der Gesellschaft wurden, wieder einzugliedern.

Entsprechend der Vielfalt menschlicher Not umfaßt Sozialarbeit verschiedenste Tätigkeitsbereiche. Neben „traditionelle" Arbeitsgebiete, wie Betreuung der Mün­del oder Erziehungsberatung und -beaufsichtigung, treten neue drängende Auf­gaben: Etwa die Betreuung von Körper­behinderten, die Lebensmüdenfürsorge, die Resozialisierung von Rechtsbrechern, die Bewährungshilfe, die Mutter-Kind-Hilfe, die Pflege zerebral geschädigter Kinder. Und nicht zuletzt die Betreuung alter und einsamer Menschen. Ihnen hilft keine genormte Mildtätigkeit oder das Nippen an der Massenausspeisung sozialstaatlicher Barmherzigkeit. Sie brauchen die persönliche Hilfe, die indi­viduelle Betreuung, das Eingehen auf ihre Probleme.

**Nicht vom Herz allein.** Diese kurze Skiz­zierung der Aufgabenbereiche zeigt, daß die Probleme mit Intuition und gutem Herzen allein nicht zu bewältigen sind. Dazu bedarf es Fachleute mit umfassen­der Ausbildung. In Österreich wurde 1912 von Ilse v. Arlt die erste Schule, die Vereinigten Kurse für Volkshilfe, ge­schaffen. Doch erst im Schuljahr 1963/64 kam es zu einer gesetzlichen Regelung der Ausbildung, zur Vereinheitlichung der Lehrpläne. Zur Zeit gibt es fünf Schulen, die sich mit der Ausbildung von Sozialarbeitern beschäftigen. Der Lehr­plan dieser „Lehranstalten für gehobene Sozialberufe" umfaßt Psychologie, Päd­agogik, Psychiatrie; medizinische, rechts-kundliche und soziologische Fachgebiete,-Methodik der Sozialarbeit, Exkursionen und Praktika. Eine zweijährige Ausbil­dungszeit bei Maturanten, eine dreijäh­rige bei Nichtmaturanten hält man für ausreichend. Zur Illustration: In Holland, das mit der Ausbildung seiner Sozial­arbeiter vorbildlich ist, beträgt die Aus­bildungsdauer vier Jahre. Daran schließt eine Praxis von zwei Jahren und eine „erweiterte Ausbildung" im Ausmaß von weiteren zwei Jahren. Auch in Österreich ist man von der Notwendigkeit einer Weiterbildung überzeugt. Angeblich. Denn die Weiterbildung erfolgt durch \_ ein- oder mehrwöchige Kurse einmal im \ Jahr oder alle zwei Jahre. Und während £ andere Länder eine Hochschulausbildung nach englischem Vorbild anstreben, wer­den in Österreich Vorschläge gemacht, angesichts des Nachwuchsmangels die Ausbildungszeit weiter zu verkürzen. Sicher, der Nachwuchsmangel ist kata­strophal. Aber ausländische Beispiele zeigen, daß dieser Beruf angesehen und gefragt sein kann. In Schweden, das etwa eine halbe Million mehr Einwohner hat als Österreich, verlassen jährlich bis zu 600 ausgebildete Sozialarbeiter die Schu­len, bei uns sind es 40 bis 60. Der Bedarf an Sozialarbeitern steigt ständig, der ge­schulte Nachwuchs deckt lediglich 20 Pro­zent des Abganges, der durch Pensionie­rung, Verehelichung oder Krankheit be­dingt ist.

Bei uns krankt es nicht am Idealismus der Jugend, sondern am Sozialprestige, das diesem Beruf weitgehend fehlt. Und an der bürokratischen Überlastung. So ver­wenden zum Beispiel die Fürsorgerinnen Wiens etwa die Hälfte ihrer Arbeitszeit für administrative Tätigkeiten. Der aktenmäßigen Fixierung eines Falles wird demnach ebensoviel Zeit gewidmet wie dem Menschen, der auf eine persönliche Ansprache, auf Rat, jedenfalls aber auf Hilfe wartet. Es fehlt eine klare Abgren­zung des Berufsbildes, was natürlich die Nachwuchswerbung stark beeinträchtigt. Die Bezahlung müßte erhöht und Auf­stiegsmöglichkeiten müßten überhaupt erst geschaffen werden. Vor allem aber fehlt die Information. Die Aufklärung über die faszinierenden Tätigkeits­bereiche dieses Berufes. Die Aufklärung über den Wandel, den die Fürsorgearbeit von einst zur Sozialarbeit von heute durchgemacht hat.

Versteinerung. Die Problematik einer modernen - Fürsorgegesetzgebung beginnt in Österreich bereits bei der Verfassungs­grundlage. Darnach sind die Kompeten­zen zur gesetzlichen Regelung des Für­sorgewesens in zweifacher Hinsicht zer­splittert. Nach Artikel 12 des Bundes­verfassungsgesetzes (BVG) steht dem Bund auf dem Gebiet des „Armen­wesens" die Grundsatzgesetzgebüng, den Ländern die Ausführungsgesetz­gebung zu. Der Begriff „Armenwesen" erfaßt aber, entsprechend seinem Inhalt im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Kom­petenzbestimmungen — und dieser ist nach der sogenannten Versteinerungs­theorie allein maßgebend — nur die materielle Not, die wirtschaftliche Seite des Armseins. Zuständig zur Regelung der sonstigen Hilfeleistungen sind hin­gegen ausschließlich die Länder. Somit führt die geltende Verfassungslage zu einer Trennung der Hilfsmaßnahmen bei wirtschaftlicher Not von jenen in den übrigen Bereichen der Sozialarbeit. Eine koordinierte und sich wechselseitig 'er­gänzende Hilfe, die für Lebensbedarf und zusätzliche Betreuung sorgt, könnte nur durch eine Vereinheitlichung der Kompe­tenzen gewährleistet werden. Grundsätz­lich wäre eine derartige Konzentration des Gesetzgebungsrechtes in zweierlei Richtung denkbar: Verzicht des Bundes auf die Zuständigkeit zur Regelung des Armenwesens, wie es die Vorarlberger Landesregierung fordert, oder Ersetzung des Begriffes Armenwesen in Artikel 12 durch einen der modernen Entwicklung angepaßten. Diese zweite Lösung gäbe dem Bundesgesetzgeber Gelegenheit zur Erlassung eines umfassenden Fürsorge­grundsatzgesetzes, wodurch die Länder zur Ausführungsgesetzgebung gezwungen würden.

Der jüngste Entwurf eines Grundsatz­gesetzes des Bundes über die öffentliche Fürsorge hält jedoch an der geltenden Verfassungssituation fest. Seine Proble­matik liegt unter anderem darin, daß über den Bereich der materiellen Hilfe hinausgehend, erstmals die Hilfe für alte Menschen aufgenommen wurde — eine der wenigen modernen Tendenzen des Entwurfes. Daß diese Hilfe aber kaum durch den Begriff „Armenwesen" gedeckt ist, macht den Entwurf verfassungs­rechtlich bedenklich. Aus welchen sach­lichen Gründen sollte außerdem gerade die Hilfe für diese eine Gruppe nach ein­heitlichen Grundsätzen geregelt, jene für andere Hilfsbedürftige (etwa für Körper­behinderte) der Verschiedenheit landes­gesetzlicher Regelung überlassen wer­den? Es kann nicht das Ziel eines moder­nen Fürsorgegesetzes sein, lediglich bei einzelnen Arten von Hilfsbedürftigkeit einzugreifen.-

Almosendenken. Der Entwurf unternimmt eine taxative Aufzählung bestimmter Be­dürfnisse, die zum Lebensbedarf gehören und zu deren Deckung die öffentliche Fürsorge dient. In Hinblick auf die Viel­falt menschlicher Hilfsbedürftigkeit konnte dieser Versuch zu keinem befrie­digenden Ergebnis führen, überdies wurde der Rahmen dieser Aufzählung enger gezogen, als dies in früheren Ent­würfen der Fall war. Dementsprechend hart war auch die Kritik, auf die der vor­liegende Entwurf stieß: Die Sozialrefe­renten der Bundesländer etwa betonten, daß der Entwurf keinerlei Merkmale sozialen Fortschrittes enthalte und im Vergleich zum Entwurf des Jahres 1965 einen klaren Rückschritt darstelle. Nur der • Bundeswirtschaftskammer ist der Entwurf offenbar zu sozial: Lediglich der „notwendige" Lebensbedarf sollte durch die öffentliche Fürsorge gedeckt werden, nicht der Lebensbedarf schlechthin. Dazu kommt die weitere Forderung, die Ein­leitung von Fürsorgemaßnahmen sollte nur auf Antrag erfolgen, nicht von amts-wegen. Ein Relikt des früheren Almosen­denkens? Oder spekuliert man hier etwa mit der Scheu vor einem Antrag oder mit dem Unvermögen (etwa eines Suchtkran­ken), die eigene Hilfsbedürftigkeit zu erkennen? Anstelle der Bezirksfürsorgeverbände wurden im Entwurf die Länder als Für­sorgeträger vorgesehen, wobei durch die Landesgesetzgebung eine weitgehende Umlegung des Aufwandes auf die Ge­meinden des betreffenden Landes fest­gelegt werden kann. Diese Verlagerung hätte, abgesehen von verwaltungs-öko-nomischen Auswirkungen, einen doppel­ten Vorteil: einerseits erlaubt den Län-dem ihre größere Finanzkraft eher die Realisierung von Großprojekten, zum Beispiel im Bereich der Anstaltsfürsorge, anderseits erfolgt dadurch der Ausgleich der Belastung, der einzelnen Gemeinden durch den Fürsorgeaufwand auf Landes­ebene. Gegen die vorgesehene Be­trauung der Bezirksverwaltungsbehörden mit der Durchführung der Fürsorgemaß­nahmen werden allerdings auch Beden­ken angemeldet. Würde doch damit das derzeitige Mitspracherecht der Gemein­den beseitigt werden. Vielfach wird auch die Regelung der Kostenersatzpflicht für geleistete Hilfe als unbefriedigend angesehen. Der Entwurf läßt sowohl eine zeitliche als auch eine betragliche Begrenzung der Rückerstat­tungspflicht vermissen. Das kann unter Umständen dazu führen, daß für den „Befürsorgten" jeglicher Anreiz zu beruf­licher Mehrleistung und Vermögensbil­dung fehlt, weil er damit gezwungen ist, die vorher erhaltene Fürsorgeleistung zurückzuzahlen. Zumindest der Betrag für die Beschaffung von eigenem Wohnraum oder die Sicherung der beruflichen Exi­stenz sollte daher ausgenommen sein. Gerade im Hinblick auf das —verglichen mit dem internationalen Standard — un­zureichende Ausbildungsniveau hätte man vom Entwurf weiter eine Regelung des Ausbildungswesens erwarten dürfen. Dieses Thema bleibt jedoch völlig uner­wähnt. Genauso wie die Notwendigkeit einer umfassenden Sozialforschung. Ungeeignet. Ein Prüfstein für die Grund­konzeption des Entwurfes ist die Rege­lung des Verhältnisses von öffentlicher Fürsorge zu den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege. Programmatisch vor­gesehen ist eine Zusammenarbeit zum Wohle der Hilfsbedürftigen. Maßnahmen der öffentlichen Fürsorge sollen aber unterbleiben, wenn der gleiche Erfolg durch Leistungen der freien Wohlfahrts­pflege gesichert ist. Eine finanzielle Unterstützung dieser Verbände durch die öffentliche Hand ist jedoch nicht vorge­sehen. Nach den erläuternden Bemerkun­gen ist einer der wesentlichen Grundsätze des Entwurfes jener der Subsidiarität. Das stimmt, wenn damit gemeint ist, der Entwurf werde vor allem vom Grundsatz der Kostenersparnis getragen. Dem Grundgedanken des Subsidiaritätsprinzips hingegen entspräche wohl eher eine Regelung, wonach die Verbände der freien Wohlfahrtspflege eine Vergütung für ihre Leistungen, finanzielle Hilfe für ihre Einrichtungen und Anstalten erhiel­ten, und damit in die Lage versetzt wür­den, ihren Aufgaben besser und wirk­samer nachzukommen.

Die sozialen Einrichtungen Österreichs sind für ihren hohen Standard inter­national bekannt. Im Gegensatz zu west-und osteuropäischen Ländern wurde hierzulande aber verabsäumt, eine moderne Sozialarbeit aufzubauen. Der Entwurf eines Grundsatzgesetzes des Bundes über die öffentliche Fürsorge ist in seiner vorliegenden Fassung zu einer Änderung dieser Situation kaum ge­eignet.

Aus: Academia, Jänner-Februar 1968