

Öffentliche Armenfürsorge in Österreich im 19. Jahrhundert*

Sabine Veits-Falk

In den 1880er Jahren erfolgte in Österreich der „take-off des österreichischen Sozialstaats“¹. 1887 wurde die Unfall- und ein Jahr später die Krankenversicherung als Pflichtversicherung eingeführt – allerdings mit begrenzter personeller Reichweite. Ende des 19. Jahrhunderts prägte aber noch immer die traditionelle Ambivalenz zwischen Unterstützung und Repression den Umgang mit Armut in Österreich. Während ein auf dem Versicherungsprinzip beruhendes, sogenanntes erstes soziales Netz im Aufbau begriffen war, wurde der Hauptanteil der Armenfürsorge von dem in den Händen der Kommunen und Länder liegenden zweiten sozialen Netz und der privaten und kirchlichen Fürsorge getragen.² Ein Gemisch aus öffentlicher, privater und kirchlicher Unterstützung stellte die Versorgungsgrundlage dar. Und, wie einige Quellen eindrücklich vor Augen führen, mußten auch noch Ende des 19. Jahrhunderts Menschen Betteln gehen, um das Überleben zu sichern.

Armenfürsorge in Österreich in der 1. Hälfte des 19. Jahrhunderts

Im frühen 19. Jahrhundert wurde die „staatliche“ Armenfürsorge in Österreich großteils über die im späten 18. Jahrhundert eingeführten „Josephinischen Pfarrarmeninstitute“ geregelt, die auf eine Privatinitiative des südböhmischen Adligen Johann von Buquoy³ zurückgingen. Nach einer kurzen Anlaufzeit führte Kaiser Joseph II. dieses Modell zur Organisation des Armenwesens zuerst in Wien und Niederösterreich und 1783 dann in der gesamten Monarchie ein (in Salzburg erst 1827).⁴

Diese „Institute“ waren keine Einrichtungen im Sinne von geschlossenen Institutionen, sondern eine Organisationsform zur gezielten Sammlung und Verteilung von

* Überarbeitete Fassung des bei der 40. Linzer Konferenz der ITH „Gnade oder Recht“ - Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme (16. bis 19. September 2004) gehaltenen Vortrags.

1 Emmerich Tálos: Staatliche Sozialpolitik in Österreich. Rekonstruktion und Analyse (Österreichische Texte zur Gesellschaftskritik 5), Wien 1981, S.13.

2 Siehe Gerhard Melinz: Armutspolitik und Sozialversicherungsstaat: Entwicklungsmuster in Österreich (1860 bis zur Gegenwart), in: Österreich in Geschichte und Literatur, 2003, H. 2b-3, S.136-161, hier S.136.

3 Zur Person von Johann von Buquoy (1741-1803) als einem Vertreter des aufgeklärten Reformkatholizismus siehe Margarete Buquoy: Das Buquoy'sche Armeninstitut – Vorläufer der staatlichen Fürsorge, in: Zeitschrift für Ostforschung, 1982, S.255-270, hier S.255f.; dies.: Die Armen auf dem Lande im späten 18. und frühen 19. Jahrhundert. Eine Strukturanalyse am Beispiel der Buquoy'schen Herrschaft Gratz in Südböhmen, in: Bohemia. Zeitschrift für Geschichte und Kultur der böhmischen Länder, 1985, H. 1, S.37-78, hier S.41.

4 Siehe Sabine Veits-Falk: „Zeit der Noth“. Armut in Salzburg 1803-1870 (Salzburg Studien 2), Salzburg 2000, S.169-172; Barbara Malle: Entwicklung und Tendenzen in der Armenversorgung, der Armengesetzgebung und der Armenpolitik von Joseph II. bis zur Einführung der reichsrechtlichen Fürsorgebestimmungen im Jahre 1938, masch. rechtswiss. Diss., Graz 1991.

Almosen. Sie sollten der Versorgung der einheimischen Armen und der Bekämpfung der vagabundierenden Bettler dienen. Dabei wurde der Kirche die ihr traditionell zugedachte Rolle der tätigen Nächstenliebe übertragen und zugleich in personeller Hinsicht organisatorisch und religiös-emotional herangezogen. Die Pfarrarmeninstitute standen unter der Leitung des Pfarrseelsorgers und wurden von ehrenamtlichen, gewählten „Armenvätern“ betreut. Als Einteilungsmodus dienten ursprünglich die Pfarrsprengel. Um 1800 war Wien in 32 Pfarrbezirke eingeteilt, in denen 70 bis 80 „Armenväter“ tätig waren.⁵

Als finanzielle Basis der Pfarrarmeninstitute diente zwar das Vermögen der unter Joseph II. 1783 aufgehobenen Bruderschaften, die laufenden Kosten wurden aber durch freiwillige Subskriptionen (Personen verpflichten sich zu regelmäßigen Zahlungen), Gelder aus Sammelbüchsen und Opferstöcken, minimale Prozentsätze (1–2 Prozent) von Nachlässen oder Versteigerungen sowie Straf gelder und Vergütungsabgaben finanziert.⁶ Die beabsichtigte Konzentrierung der finanziellen Mittel und das Bestreben, die Unterstützungen zu anonymisieren, konterkarierte vor allem die Bevölkerung auf dem Land, indem sie weiterhin individuelle Almosen reichte. Eine wichtige Maßnahme in Richtung Säkularisierung des Armenwesens bedeutete 1798 die Miteinbindung der Kommunen – neben dem Pfarrer und den Armenvätern – in die Rechnungslegung. Die Pfarrarmeninstitute stellten somit die Basis der öffentlichen, allmählich von der Kirche entkoppelten Armenversorgung im 19. Jahrhundert dar und führten nach 1848 auch die politischen Gemeinden als Träger der Armenversorgung ein.⁷

Die Pfarrarmeninstitute der Habsburgermonarchie versorgten ihre Armen hauptsächlich in Form der „offenen Armenfürsorge“. Neben Geld- und Naturalgaben stellte das sogenannte Einlagewesen eine zentrale Unterstützungsform auf dem Land dar. Damit bezeichnete man das Quartierwechsellern meist alter, arbeitsunfähiger Menschen, die auf einzelnen Höfen für unterschiedlich lange Zeit Unterkunft und Verpflegung gegen leichte Arbeiten – sofern sie dazu imstande waren – erhielten. Die zeitliche Dauer richtete sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Hofes. Das konnten nur ein einziger Tag oder auch mehrere Wochen sein.⁸

5 Siehe Martin Scheutz: Ausgesperrt und gejagt, geduldet und versteckt. Bettlervisitationen im Niederösterreich des 18. Jahrhunderts, St. Pölten 2003, S.69f.; Elisabeth Rachholz: Zur Armenfürsorge der Stadt Wien von 1740 bis 1904. Von der privaten zur städtischen Fürsorge, masch. phil. Diss., Wien 1970, S.63; Ernst Mischler: Armenpflege, in: ders./Josef Ulbrich: Oesterreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes, Bd. 1, Wien 1895, S.64-80, hier S.65f.

6 Friedrich Kleinwächter: Oesterreich, in: Arwed Emminghaus (Hrsg.): Das Armenwesen und die Armengesetzgebung in europäischen Staaten, Berlin 1870, S.420-455, hier S.432f.

7 Siehe Scheutz, Ausgesperrt und gejagt, S.70; ders.: „in daz brod betteln ausgegangen“. Armut, Bettel und Armenversorgung in Niederösterreich während des 18. Jahrhunderts, in: Österreich in Geschichte und Literatur, 2003, H. 2b-3, S.136-161, hier S.131f.

8 Siehe Veits-Falk, Armut in Salzburg, S.164-169; siehe auch Gerhard Ammerer: Zur Versorgung von alten, arbeitsunfähigen Personen auf dem Lande – Überlegungen und Hinweise zu kommunalen Defiziten von Regionalbeamten und Betroffenen, in: Helmut Bräuer (Hrsg.): Arme – ohne Chance? Protokoll der internationalen Tagung „Kommunale Armut und Armutsbekämpfung vom Spätmittelalter bis zur Gegenwart“ vom 23. bis 25.10.2003 in Leipzig, Leipzig 2004, S.159-190.

Die Einlage oder ähnliche Systeme waren in den Alpenländern weit verbreitet. Leider fehlen bis dato noch vergleichende Untersuchungen darüber, wo und wie diese Versorgungsform gehandhabt und wann sie in den jeweiligen Regionen erstmals praktiziert wurde. Die Einlage dürfte wohl als Parallelentwicklung zu den zahlreichen Spitalsgründungen in ländlichen Zentralorten im Spätmittelalter entstanden sein und galt allgemein als die unmenschlichere Versorgungsvariante.⁹ In Bayern wurde sie „Von-Haus-zu-Haus-geben“ genannt, aber auch der Begriff „Reihumspeisen“ verwendet.¹⁰ In der Schweiz, in Vorarlberg und in Liechtenstein war die Bezeichnung „Versorgung nach der Rod“ (= in einer bestimmten Reihenfolge) oder volkstümlich „umi-essa“ gebräuchlich.¹¹ Ein ähnliches Modell existierte schon im Hochmittelalter in Skandinavien.¹²

Von vielen zeitgenössischen Autoren als quasi „natürliche Versorgungsform“ gepriesen – nach dem Motto „jeder ist für seine eigenen Armen zuständig und kommt an die Reihe“ – förderte auch die Regierung dieses System, da es als kommunale Angelegenheit die Sphäre der Gemeinde betraf und damit den Staat entlastete.¹³ In der Realität konnte die Einlage aber bei weitem nicht den tatsächlichen Bedarf decken, vor allem kleine Bauern waren nicht imstande, den Versorgungspflichten nachzukommen. Daher wurde das Betteln als vorübergehende Existenzsicherung noch bis ins ausgehende 19. Jahrhundert geduldet. Zum Teil verwiesen sogar die Gemeinden als unterstützungswürdig anerkannte Arme auf die Straße, um sich der Gewährung von Unterstützung zu entziehen. 1874, in dem Jahr, in welchem das Salzburger Landes-Armengesetz wieder einmal dem Betteln ein Ende bereiten sollte, forderte zum Beispiel der Armenvater des Dorfes Bramberg im Pinzgau (im heutigen Bundesland Salzburg) einen Inwohner und Vater von fünf Kindern auf, „sich seine Subsistenz durch Bitten von Haus zu Haus zu suchen“.¹⁴ Das Einlagewesen hielt sich in Österreich bis ins 20. Jahrhundert. Trotz häufiger Aufforderungen, z. B. des Salzburger Landtags ab den 1860er Jahren, auf diese

9 Siehe Sabine Veits-Falk: Öffentliche Armenfürsorge in Bischofshofen. Von den Anfängen bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts, in: Fritz Hörmann (Hrsg.): Chronik Bischofshofen, Bd. 1, Bischofshofen 2001, S.323-338, hier S.331-334.

10 Gerd Göckenjan: Alter und Armut. Armenpflege für alte Leute im 19. Jahrhundert, in: ders. (Hrsg.): Recht auf ein gesichertes Alter? Studien zur Geschichte der Alterssicherung in der Frühzeit der Sozialpolitik, Augsburg 1990, S.105-141, hier S.126.

11 Sabine Veits-Falk/Alfred Stefan Weiß: „Armselig sieht es aus, die Not ist nicht zu beschreiben.“ Armut als soziales und wirtschaftliches Problem des 18. und 19. Jahrhunderts, dargestellt am Fallbeispiel Liechtenstein, in: Arthur Brunhart (Hrsg.): Bausteine zur Geschichte Liechtensteins, Bd. 2, Neuzeit: Land und Leute, Zürich 1999, S.207-241, hier S.230.

12 Siehe mit weiteren Literaturhinweisen den Artikel von H. Ehrhardt „Armut und Armenfürsorge“: Sonderformen in Skandinavien, in: Lexikon des Mittelalters, Stuttgart 1999, Bd. 1, Sp.990-992.

13 Siehe Ammerer, Versorgung alter Personen auf dem Land, S.174; zur Praxis der Einlage siehe auch Peter Klammer: Auf fremden Höfen: Anstiftkinder, Diensthöfen und Einleger im Gebirge, Wien-Köln-Weimar 1992, S.191f.

14 Archiv im Heimatmuseum Bramberg. Schreiben aus Zell am See an die Gemeindevorsteherung Bramberg vom 5. Februar 1874.

demütigende Versorgungsform zu verzichten¹⁵, hielten die Gemeinden aber trotzdem weiterhin daran fest, da sie keine besseren finanzier- und durchführbaren Alternativen wußten. Zum April 1939 wurde die Einlage gesetzlich aufgehoben. Eine wichtige, jedoch aufgrund der Aufnahmekapazität bescheidene Funktion, kam den Einrichtungen der geschlossenen Armenfürsorge zu, die in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einem überwiegenden Teil noch die Tradition der Multifunktionalität der alten, z. T. im Hoch- und Spätmittelalter gegründeten Hospitäler aufrechterhielten. Spitäler, Bruderhäuser, Armenhäuser usw. wurden meist von Städten, Märkten oder Zentralorten bzw. kirchlichen oder privaten Trägern verwaltet, meist auf Grundlage von Stiftungen von Bürgerinnen und Bürgern.¹⁶ Ein regelrechtes Netz von Hospitälern umspannte Europa.¹⁷ Wesentliches Element dieser Einrichtungen waren die täglichen Gebete der Insassen, die diese zum Totengedenken der Stifterinnen und Stifter zu verrichten hatten. Dies bezeugen Hausordnungen sowie Visitations- und Jahresberichte österreichischer Einrichtungen bis ins beginnende 20. Jahrhundert. Die Spitäler dienten hauptsächlich der Versorgung von großteils alten, nicht mehr arbeitsfähigen, einheimischen Personen, aber auch von Menschen mit körperlichen oder geistigen Behinderungen, unheilbar Kranken oder den „klassischen Armen“ wie Witwen und Waisenkindern. Ökonomisch besser Situierte konnten sich einkaufen oder Personen, die das Bürgerrecht besaßen, bekamen kraft dieses Privilegs bessere, sogenannte „Pfründenplätze“. Nicht immer erhielten die Bewohnerinnen und Bewohner auch eine Verpflegung, fallweise mußten sie sogar für ihre Institution oder den Eigenbedarf in den jeweiligen Städten betteln gehen.¹⁸ Seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts wandelte sich jedoch in den großen Städten der Charakter der geschlossenen Einrichtungen, vor allem bei der Gründung neuer Anstalten. Eine funktionale Spezialisierung und Differenzierung der Spitäler erfolgte. 1784 ließ Joseph II. – um ein prominentes Beispiel zu nennen – das alte Wiener Großarmenhaus durch umfangreiche Adaptierungsarbeiten in ein neues „Allgemeines Krankenhaus“ umbauen. Somit war aus einer multifunktionalen Armen- und Alten-Versorgungseinrichtung eine medizinische Institution geworden.¹⁹ Im gleichen Jahr wurden daneben ein Gebärd- und Findelhaus²⁰ sowie ein

15 Siehe Elisabeth Mayer: Sozialhilfe in Salzburg. Gesetzgebung und Praxis in der Zeit der ausgehenden Monarchie, in: Jahrbuch der Universität Salzburg 1979-1981, S.52-72, hier S.59.

16 Als Beispiel einer Privat-Stiftung siehe Sabine Veits-Falk: Die Matthias Bayrhammer'sche Armen- und Suppenstiftung in Seekirchen: Nur für „sittlich würdige Armen“, nicht aber für „alte Lumpen und unverbesserliche Säufer“, in: Elisabeth Dopsch/Heinz Dopsch (Hrsg.): 1300 Jahre Seekirchen. Geschichte und Kultur einer Salzburger Marktgemeinde, Seekirchen 1996, S.705-714.

17 Siehe die Übersichtskarten der Hospitalgründungen bei Dieter Jetter: Das europäische Hospital. Von der Spätantike bis 1800, Köln 1986, S.220-231.

18 Siehe Scheutz, Ausgesperrt und gejagt, S.61f.; Alfred Stefan Weiß: „Aus Unglück arm geworden“. Lebensbedingungen in Bürgerspitälern während der Frühen Neuzeit (mit einem Ausblick ins 19. Jahrhundert) – Beispiele aus Kärnten und Salzburg, in: Bräuer (Hrsg.), Arme – ohne Chance, S.191-221; Beate Falk: Die Bewohner des Spitals. Arme Alte, Kinder, Sieche und Geistesranke sowie Pfründner, in: Andreas Schmauder (Hrsg.): Macht der Barmherzigkeit. Lebenswelt Spital, Konstanz 2000, S.43-57.

19 Siehe Bernhard Grois: Das Allgemeine Krankenhaus in Wien und seine Geschichte, Wien 1965.

Irrenhaus, das im sogenannten „Narrenturm“ untergebracht war, errichtet. Diesem Beispiel folgten auf heutigem österreichischen Staatsgebiet weitere Neugründungen, wie z. B. in 1788 in Linz und Graz oder 1789 in Klagenfurt.

Daneben wurde der sozialdisziplinierende Zugriff auf die Untertanen verschärft, indem im 18. Jahrhundert kombinierte Besserungs- und Bestrafungsanstalten zur Vermittlung einer neuen Arbeitspädagogik eingerichtet wurden, die nicht selten zugleich Arme, Waise und sogenannte „Irre“ „verwarnten“.²¹ Die ältesten Anstaltsgründungen gehen in das 16. Jahrhundert zurück (Bridewell bei London 1555 und Amsterdam 1595/97). In diesen Zucht- und Arbeitshäusern sollten rigorose Lebens- und Verhaltensnormen, Isolation, harte Arbeit, Essensentzug, Kontrolle, Strafe und Gottesdienst Faulheit, sündhaften Müßiggang und Ungehorsam der Insassen in Fleiß und Anspruchslosigkeit wandeln. In Österreich wurde eine Reihe von Zucht- und Arbeitshäusern im 18. Jahrhunderts errichtet, z. B. 1725 in Innsbruck, 1735 in Graz, 1754 in Salzburg und Klagenfurt und 1775 in Linz.²²

Neben den öffentlichen Einrichtungen existierte bis weit in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts eine schwer überblickbare Fülle an privaten Stiftungen und kirchlichen Armenfürsorgeeinrichtungen. Ein Großteil der Armen, der in keinen Quellen aufscheint und daher heute nicht mehr faßbar ist, blieb unversorgt. Das Betteln sicherte als oft geduldeter „Zusatzverdienst“ noch immer vielen Menschen das Überleben.

Die 1860er Jahre als Zäsur

Die „soziale Frage“ wurde in Österreich im Vergleich mit ökonomisch fortschrittlicheren Staaten erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zu einem brisanten Thema. Bedingt durch wirtschaftliche und technische Neuerungen wurde nun die Habsburgermonarchie während der „konstitutionellen Ära“ auch mit Problemen des Pauperismus konfrontiert, der unter anderem aus Bevölkerungswachstum, zunehmender Binnenwanderung und Urbanisierung resultierte. Die Umwälzungen der wirtschaftlichen Verhältnisse lösten zahlreiche Menschen aus ihren traditionellen sozialen Bindungen heraus, sowohl im ländlich-bäuerlichen als auch städtisch-handwerklichen Milieu. Soziale Risiken wie Alter, Invalidität, Unfall und Krankheit erhielten für diese Menschen in ihrem neuen Umfeld und unter den proletarisierten Lebensbedingungen der größeren Städte einen neuen Charakter. Die bestehenden Einrichtungen konnten mit den althergebrachten Mitteln nicht mehr

20 Siehe Verena Pawlowsky: Mutter ledig – Vater Staat. Das Gebär- und Findelhaus in Wien 1784-1910, Innsbruck 2001.

21 Siehe Scheutz, Armut, Bettel und Armenversorgung, S.129-131.

22 Siehe Hannes Stekl: Österreichische Zucht- und Arbeitshäuser 1671-2001, Institutionen zwischen Fürsorge und Strafvollzug, Wien 1978, S.82f., Taf.1; Gerhard Ammerer: Heimat Straße. Vaganten im Österreich des Ancien Régime, Wien-München 2003, S.186-220; ders./Alfred Stefan Weiß: Zucht- und Arbeitshäuser in Österreich um 1800 – Recht, Konzept und Alltag, in: Gerhard Ammerer/Falk Bretschneider/Alfred Stefan Weiß (Hrsg.): Gefängnis und Gesellschaft. Zu (Vor-)Geschichte der strafenden Einsperrung (Comparativ Jg. 13, H. 5/6), Leipzig 2003, S.149-176.

adäquat und zufriedenstellend darauf reagieren, und auch die Industrie verfügte nicht über ausreichend Arbeitsplätze für die Arbeitssuchenden.²³

In den 1860er Jahren wurde in Österreich auch den Kommunen eine bedeutende Rolle in der öffentlichen Armenfürsorge eingeräumt. Das provisorische Gemeindegesetz von 1849, die daran anknüpfende Reichsgemeindeordnung von 1862 und das Heimatgesetz von 1863 übertrugen die Armenpflege nun auch de jure in den Kompetenzbereich der Gemeinden.²⁴ Ab der Jahrhundertmitte wurden die Pfarrarmeninstitute, die eine Grundlage für die kommunale Armenfürsorge geschaffen hatten, in den einzelnen Ländern der Habsburgermonarchie sukzessive aufgehoben²⁵ und neue Landes-Armengesetze erlassen, denen nähere inhaltliche Ausführungen vorbehalten waren (z. B. in Böhmen 1868, in Oberösterreich 1869, in Kärnten 1870, in der Steiermark 1873, in Salzburg 1874, in Niederösterreich 1882)²⁶. Nach den jeweiligen Vorgaben der Länder waren die Gemeinden nun in der Praxis für die Armenpflege zuständig, hatten somit auch die finanzielle Hauptlast zu tragen, während die Länder in erster Linie Spezialbereiche wie die „Kranken-, Irren-, und Siechenpflege“ finanzierten.

Nur wer das Heimatrecht besaß, hatte Anspruch auf öffentliche, offene oder geschlossene, Unterstützung. Bis zur Jahrhundertmitte war das „Domicilium“ – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die Gemeinde der Geburt oder des zehnjährigen Aufenthalts, bei Ehepaaren die Trauungsgemeinde. Die gesetzlichen Bestimmungen dieses Heimatprinzips wurden bereits 1552 in der Polizeiordnung Ferdinands II. erstmals formuliert. Kaiserin Maria Theresia führte dann die Regelung des zehnjährigen Aufenthalts ein, die bis 1849 Geltung hatte. Damit sollten die Soziallasten, die Ballungsgebiete mit starker Zuwanderung wie z. B. Wien hätten tragen müssen, wenn die zu Versorgenden nicht auf das ganze Land verteilt worden wären, aufgeteilt werden.²⁷

Mit dem neuen Gesetz von 1863 fiel der zehnjährige Aufenthalt als Voraussetzung für das Heimatrecht, es bedeutete für die von Armut betroffenen Menschen eine außerordentliche Verschärfung. Im Fall von persönlicher Not oder familiärer

23 Siehe auch Melinz, Armutspolitik und Sozialversicherungsstaat, S.138f.

24 Siehe Helmut Lackner: 75 Jahre österreichischer Städtebund (1915 bis 1990), Linz 1990, S.3-5.

25 Siehe Mischler, Armenpflege, S.321: Aufhebung der Pfarrarmeninstitute in Niederösterreich 1870, Oberösterreich 1869, Kärnten 1870; für Wien siehe Maximilian Steiner: Zur Reform der Armenpflege in Oesterreich, Wien 1880, S.24: 1842 wurde die Leitung des Armenwesens dem Magistrat der Stadt Wien übertragen, die Regierung beschränkte sich auf die Oberaufsicht. Durch die 1848 gewährte Gemeindeautonomie übernahm der Magistrat die Kontrolle über die Institute. Mit Landtagsbeschluß von 1864 wurden die Pfarrarmeninstitute aufgehoben und die Kassen den Gemeinden übertragen, 1873 erfolgte deren Auflösung; siehe auch Scheutz, Ausgesperrt und gejagt, S.73.

26 Siehe Hannes Stekl: Soziale Sicherung und Soziale Kontrolle. Zur österreichischen Armengesetzgebung des 18. und 19. Jahrhunderts, in: Bericht über den 14. österreichischen Historikertag in Wien 3.-7. April 1978, Wien 1979, S.136-151 hier S.145.

27 Siehe Ammerer, Versorgung alter Personen auf dem Land, S.171f.; zu den genaueren Bestimmungen in den Kronländern siehe Harald Wendelin: Schub und Heimatrecht, in: Waltraud Heindl/Edith Saurer (Hrsg.): Grenze und Staat. Paßwesen, Staatsbürgerschaft, Heimatrecht und Fremden gesetzgebung in der österreichischen Monarchie 1750-1867, Wien u.a. 2000, S.173-243, hier S.181.

Bedürftigkeit stellte genausowenig wie vorher der ständige Wohnsitz die Grundlage für eine Anspruchsberechtigung für Armenunterstützung dar, sondern die „Zuständigkeit“, nur mit dem gravierenden Unterschied, daß das Recht auf Unterstützung nun nicht mehr mit einem Aufenthalt von zehn Jahren „ersessen“ werden konnte, sondern die Gemeinden ohne Berufungsmöglichkeit der Bewerber über die Aufnahme in den Heimatverband verfügten.²⁸

Zuständig für eine Unterstützung war nun eine „Heimatgemeinde“, meist die Geburtsgemeinde, die bei Frauen bei einer Eheschließung auf jene des Ehemanns überging. Im Zeitalter des Aufbruchs zur mobilen (teil)industrialisierten Gesellschaft, klafften mit diesen Bestimmungen aktueller Wohnsitz bzw. Aufenthaltsort und Zuständigkeit für eine Versorgung im Armutsfall – somit wirtschaftliche Tätigkeit und rechtliche Zugehörigkeit – immer mehr auseinander. Ein wachsender Personenkreis konnte an seinem Aufenthaltsort keine Unterstützung beziehen. Neben einer – bis heute – fehlenden einheitlichen gesamtstaatlichen Gesetzgebung, erwies sich diese Beschränkung auf Gemeindeangehörige unter Ausschluß der Nichtzuständigen als der größte Mangel des österreichischen Armenwesens der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. In den Landgemeinden besaßen noch bis zu 60 Prozent der Menschen in ihrem Wohnort das Heimatrecht,²⁹ in den größeren Städten sank dieser Anteil bis 1900 im Durchschnitt auf 30,7 Prozent, einzelne Städte lagen sogar unter diesem Wert.³⁰ Zahlreichen Menschen, die am Aufenthaltsort keinen Unterstützungsanspruch hatten, gewährten lokale subsidiäre private und kirchliche Fürsorgeeinrichtungen zumindest eine geringe Unterstützung. Das Vereinsgesetz von 1867 bildete dabei eine wesentliche gesetzliche Voraussetzung für die Möglichkeit zur Selbsthilfe.

1896 sah sich der Staat schließlich gezwungen, das Gesetz von 1863 zu novellieren³¹: Das Heimatrecht, als Zutrittsberechtigung zur lokalen Armenunterstützung, konnte jetzt nach einem zehnjährigen, ununterbrochenen Aufenthalt wieder in der Wohnsitzgemeinde „ersessen“ werden und wurde auf Antrag und gegen Bezahlung einer Heimatsrechtstaxe vom Gemeinderat verliehen. Durch das geänderte Gesetz stieg der Prozentsatz der Heimatberechtigten wieder an, z. B. in der Stadt Salzburg von 29,3 Prozent im Jahr 1900 auf 43 Prozent im Jahr 1910.³²

28 Siehe Peter Gutschner: Von der kommunalen Armenpflege zur staatlichen Versicherung. Altersversorgung im 19. und 20. Jahrhundert, in: Thomas Weidenholzer/Erich Marx (Hrsg.): Hundert Jahre „Versorgungshaus“ Nonntal. Zur Geschichte der Alters- und Armenversorgung der Stadt Salzburg, Salzburg 1998, S.31-66, hier S.42; Rudolph Korb: Die Northwendigkeit einer Reform des österreichischen Heimatrechts, in: Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung, 27.10.1881, S.177-179, hier S.177; Steiner, Reform der Armenpflege, S.16-22.

29 Siehe Stekl, Soziale Sicherung, S.146.

30 Siehe Helmut Lackner, 75 Jahre österreichischer Städtebund, S.5; in Graz betrug der Anteil z. B. nur 19,2 Prozent, in Klagenfurt 23,5 Prozent, in Linz 23,7 Prozent, in Salzburg 29,3 Prozent und in Wien 38,0 Prozent.

31 Siehe auch Gerhard Melinz/Susan Zimmermann: Sozialpolitisierung der Fürsorge oder radikale Sozialreform? Kommunale Wohlfahrt in Budapest und Wien vor 1914, in: Wiener Geschichtsblätter, 1992, H. 2, S.84-100, hier S.89.

32 Siehe Gutschner, Kommunale Armenpflege, S.51.

Das Heimatrecht blieb bis 1938 Grundlage der kommunalen Fürsorgepraxis. Mit der Einführung der fürsorgerechtlichen Bestimmungen des Deutschen Reiches und der deutschen Gemeindeordnung durch die Nationalsozialisten wurde der enge Konnex zwischen Heimatrecht und Armenversorgung aufgelöst und die Gemeinde aus einem Personenverband zur Aufenthaltsgemeinde.³³ Im Vergleich mit Deutschland erfolgte dies zu einem späten Zeitpunkt.

In Deutschland hing die Armenfürsorge ebenso wie in Österreich von der Verleihung des Einwohner- bzw. Heimatrechts durch die Gemeinden ab, allerdings gab es im 19. Jahrhundert große Unterschiede zwischen dem Norden und dem Süden. Die norddeutschen Staaten, allen voran Preußen und Sachsen, reagierten nach der preußischen Agrarreform auf eine zunehmend mobile Bevölkerung mit den Freizügigkeitsgesetzen von 1842. Durch das neue Armengesetz ging die Verantwortung für die Armen vom Heimat- auf den Wohnort über.³⁴ Die süddeutschen Staaten waren verfassungspolitisch liberaler, dafür aber wirtschaftspolitisch traditioneller orientiert als die norddeutschen und hielten im Bereich der Armenfürsorge am Heimatprinzip fest. Zwar wurde es in Bayern 1850 ein wenig durchlöchert, doch auch nach der Gründung des Deutschen Reiches 1871 änderte sich die Zuständigkeit für die Armenpflege nicht. Als Sonderrecht behielt Bayern das Heimatrecht bis 1914 – also nicht ganz so lange wie Österreich – bei.³⁵

In Österreich konnten, wie in fast allen europäischen Ländern auch, von Armut Betroffene öffentliche Unterstützung nur nach dem Subsidiaritätsprinzip beanspruchen: Erst wenn es keine sorgenden Verwandten oder nahestehenden Personen mehr gab, konnte auf die öffentliche Armenfürsorge zugegriffen werden.³⁶ Nach dem Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch von 1811 waren Familienmitglieder bzw. Ehepartner füreinander sorgspflichtig.³⁷ Ähnliche Bestimmungen sah z. B. auch das Preußische Landrecht vor.

Die wachsenden Probleme der Armut, die ungelöste soziale Frage und die Angst vor dem Erstarken der Sozialdemokratie ließen in den Städten Österreichs einen wachsenden Reformdruck auf die Armenverwaltung entstehen. Die Praktiken der

33 Siehe Melinz, *Armutspolitik und Sozialversicherungsstaat*, S.137; siehe auch Thomas Weidenholzer: *Vom Pfründner-Spital zu den „Vereinigten Versorgungsanstalten“*. Aspekte einer Geschichte des Alters in Salzburg im 19. Jahrhundert, in: ders./Marx (Hrsg.), *Hundert Jahre „Versorgungshaus“ Nonntal*, S.199-256, hier S.243.

34 Siehe Florian Tennstedt: *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland*. Vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg, Göttingen 1981, S.43f.; Christoph Sachße/Florian Tennstedt (Hrsg.): *Bettler, Gauner und Proleten. Armut und Armenfürsorge in der deutschen Geschichte*, Reinbek bei Hamburg 1983, S.154-160.

35 1850 wurde in Bayern ein Gesetz über die Unterstützung und Verpflegung hilfsbedürftiger und erkrankter Personen aufgrund der wachsenden Mobilität der Arbeiter und Diensthofen erlassen, siehe Reinhard Heydenreuther/Ingo Krüger/Hermann Rumschörtl: *Armenfürsorge und Dascinsvorsorge. Dokumente zur Geschichte der Sozialgesetzgebung und des Sparkassenwesens in Bayern*, München 1992, S.98f.

36 Siehe Kleinwächter, *Oesterreich*, S.14.

37 Siehe *Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch für die gesammten Deutschen Erbländer der Oesterreichischen Monarchie*, Wien 1811, §139, §154.

Armenfürsorge waren in den meisten Städten nach ähnlichen Mustern ausgerichtet. In den Landeshauptstädten wurde die offene Armenfürsorge nach dem sogenannten Elberfelder System betrieben (eingeführt z. B. in Salzburg 1893, in Linz 1894, in Graz 1896), ebenso operierten in Wien ehrenamtliche Armenfürsorgeräte.

Das Elberfelder System kam aus Deutschland, aus dem industrialisierten Wuppertal, war dort weit verbreitet und in der Stadt Elberfeld entwickelt worden. Das konservative Modell orientierte sich an den kirchlichen Leitbildern der Barmherzigkeit und war streng hierarchisch aufgebaut – von ehrenamtlichen „Armenräten“ über die Bezirksinspektoren zur Armensektion im Gemeinderat.³⁸ Florian Tennstedt bezeichnet das System als eine Säkularisierung der Grundsätze kirchlicher Armenpflege: „aggressiv (die Armen aufsuchen, nicht warten, bis sie kommen), lokal begrenzt, kasuistisch (der Verschämte und der Freche, der Arbeitswillige und der Arbeitsscheue, der arbeitsunfähige Greis und das verwahrloste Kind werden jeweils anders behandelt) und erzieherisch (es werden nicht nur Gaben gereicht, sondern es wird zu Arbeit und Sparsamkeit angehalten)“.³⁹ „Armenräte“ suchten die Armen in ihren Wohnungen auf, um über den persönlichen Kontakt moralischen Einfluß auf die Betroffenen ausüben zu können. Während die „Würdigen“ in den Genuß geregelter Unterstützungen kamen, drohte den „Unwürdigen“ das Arbeitshaus.

Der Erfolg des Elberfelder Systems war anfangs durchschlagend.⁴⁰ Die Zahl der unterstützten Personen und die Unterstützungsfälle konnten deutlich verringert werden. Trotz höherer Leistungen an die Armen reduzierten sich die Ausgaben für das Armenwesen. Die neue Armenordnung schien ein lückenloses System der Betreuung, Überwachung und Versorgung geschaffen zu haben. Mit einer Mischung aus fürsorglicher Barmherzigkeit und dem moralischen Imperus nach Arbeitsamkeit versuchte man, das Armutsproblem zu lösen. Für die „soziale Frage“ erklärte man sich unzuständig. Der Erfolg schwand mit der Novellierung des Heimatrechts 1896, die zu einem sprunghaften Anstieg der Unterstützungsberechtigten führte.⁴¹

Ergänzt wurden diese Formen der offenen Versorgung durch eine massive armenpolizeiliche Ausgrenzung. Das Gesetz gegen Landstreicher und Arbeitsscheue 1873 und das Zwangsarbeitgesetz aus dem Jahr 1885 interpretierten Mobilität und Subsistenz nach wie vor als einen Ausdruck von Arbeitsscheu und Landstreicherei.⁴² Anhänger einer weniger repressiven Vorgangsweise versuchten das Problem mit der

38 Zum Elberfelder System siehe auch Das Elberfelder Armenpflege-System. In: Oesterreichische Zeitschrift für Verwaltung 1882, Nr. 39, S.179-181, hier S.180; Sachße/ Tennstedt (Hrsg.), Armenfürsorge, S.286-289; für Salzburg z. B.: Armen-Ordnung für die Landeshauptstadt Salzburg, Salzburg 1892, S.19; Josef Pollak: Das erste Jahr der neuen Armenpflege in Salzburg, Salzburg 1894; Ernst Hanisch/Ulrike Fleischer: Im Schatten berühmter Zeiten. Salzburg in den Jahren Georg Trakls (1887-1914), Salzburg 1986, S.184.

39 Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialpolitik, S.95.

40 Siehe z. B. für Salzburg Alois Lackner: Die ersten vier Jahre der neuen nach Elberfelder Muster eingerichteten Armen-Pflege in Salzburg, Salzburg 1897; Josef Pollak: Gegen den Hausbettel, Salzburg 1892, S.9.

41 Siehe Weidenholzer, Vereinigte Versorgungsanstalten, S.223f.

42 Siehe Melinz: Armutspolitik und Sozialversicherungsstaat, S.138.

Errichtung von Naturalverpflegsstationen lösen: Unabhängig vom Zuständigkeitsprinzip sollten sie allen erwerbs- und mittellosen, jedoch arbeitsfähigen „Reisenden“ gegen vorherige Arbeitsleistung für einen bestimmten Zeitraum Unterkunft, Verpflegung und Arbeitsleistung bieten.⁴³ Die „hardliners“ favorisierten hingegen die Internierung von Arbeitsunwilligen in Zwangsarbeitshäusern. Obwohl schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts verschiedene Provinzial-Arbeitshäuser errichtet worden waren, wurden erst 1873 die gesetzlichen Grundlagen für den Vollzug und die Dauer des Aufenthalts in diesen Zwangs- und Besserungsanstalten festgelegt.⁴⁴ Noch 1870 bezeichnete Friedrich Kleinwächter, Dozent der politischen Ökonomie in Prag, in einem Artikel über das Armenwesen in Österreich, Zwangsarbeitshäuser als geeignetstes Mittel „um arbeitsscheue Menschen zwangsweise zur Arbeit anzuhalten und daran zu gewöhnen“.⁴⁵

Armenfürsorge nach 1880

Die liberale Ära wurde in Österreich Ende der 1870er Jahre durch ein Bündnis, das feudal-konservative, föderale und katholische Kräfte umfaßte, abgelöst, die Regierung Taaffe (1879-1893). Da die Arbeiterschaft keinen Zugang zum Wahlrecht hatte und die Wahrnehmung politischer Rechte (wie z. B. Pressefreiheit) stark beeinträchtigt war, trat sie noch nicht als Akteur der Politik der sozialen Sicherung auf. Christliche Sozialreformer wurden im Umfeld einer weitgehend entrechteten Arbeiterschaft und in Opposition zu den Liberalen zur treibenden Kraft bei der Etablierung der staatlich geregelten Sicherung in Österreich. Sie favorisierten eine ständisch orientierte Gesellschaftsordnung. Beweggründe zum Handeln waren für sie neben der prekären sozialen Lage der Arbeiterinnen und Arbeiter und der Unzulänglichkeit der Gesetzgebung hauptsächlich auch die Angst vor einer Gefährdung der sozialen Ordnung durch eine organisierte Arbeiterschaft.⁴⁶

Mit der Einführung der Unfall- (1887) und Krankenversicherung (1888) in Österreich gewährten nun Sozialversicherungen ein Mindestmaß an Hilfe gegenüber den gängigen Risiken des Lebens in einer immer mehr industriell geprägten Gesellschaft gegen die Folgen von Krankheit, Unfällen, Invalidität, Alter und schließlich gegen Arbeitslosigkeit, um ein Absinken in die Armut zu verhindern. In Deutschland erfolgte zuerst die Einführung der Krankenversicherung 1883, dann ein Jahr später der Unfallversicherung (umgekehrt wie in Österreich), 1889 folgte die Invaliditäts- und Altersversicherung.⁴⁷ Die Unfall- und Krankenversicherung wurde

43 Siehe Stekl: Soziale Sicherung, S.147; siehe auch Friedrich Probst: Die Naturalverpflegsstationen in Oesterreich, in: Statistische Monatsschrift, 24, 1894, S.65f.; Stekl, Österreichische Zucht- und Arbeitshäuser, S.49; Gerda Gröger: Öffentliche Armenfürsorge und wohltätige Einrichtungen in Linz im 19. Jahrhundert, masch. phil. Dipl., Wien 1997, S.83-87.

44 Siehe Gröger, Öffentliche Armenfürsorge in Linz, S.75.

45 Veits-Falk, Armut in Salzburg, S.183.

46 Siehe Emmerich Tálos: Soziale Sicherung im Sozialstaat: Entwicklung – Herausforderungen – Strukturen, Baden-Baden 1994, S.15f.

47 Siehe Gabriele Metzler: Der deutsche Sozialstaat. Vom bismarckschen Erfolgsmodell zum Pflegefall, Stuttgart-München 2003, S.16-37; Tennstedt, Sozialgeschichte der Sozialpolitik, S.181-187.

als Pflichtversicherung eingeführt. Zum Kreis der Versicherten zählten aber in erster Linie Arbeiter in Fabriken, Hüttenwerken und Werften. Gewerbliche sowie land- und forstwirtschaftliche Betriebe wurden nur erfasst, wenn Dampfkessel oder Triebwerke eingesetzt waren. Die Unfallversicherungspflicht war außerdem nur auf jene Menschen beschränkt, die mit diesen Maschinen arbeiteten. Größer war hingegen der Personenkreis der Krankenversicherung. Auch Arbeiterinnen und Arbeiter im Kleingewerbe und Handel zählten dazu, ausgenommen waren die land- und forstwirtschaftlichen Betriebe.⁴⁸ 1907 trat dann auch die Pensionsversicherung für Privatangestellte und 1920 die Arbeitslosenversicherung in Kraft.

Trotz ihres beschränkten Wirkungskreises sind die ersten Sozialversicherungsgesetze auch erste Meilensteine in der Entwicklung des modernen Sozialstaats. Nun existierte zumindest ein prinzipieller, wenn auch eingeschränkter Rechtsanspruch auf Versicherungsleistungen. Neue soziale Institutionen auf dem Prinzip der Selbstverwaltung entstanden. Durch die Einbeziehung bestimmter Berufsgruppen in ein Versicherungssystem und die allmähliche Abdeckung bestimmter Risiken begann der Staat, die öffentliche Armenfürsorge langsam zu entlasten. Die Einführung der Sozialversicherungen bedeutete somit einen Bruch, jedoch ohne daß die Armenfürsorge als eigenständiger Bereich sozialer Sicherung aufgegeben wurde.⁴⁹

Maximilian Steiner faßte 1880 in einer Schrift zur Reform der Armenpflege den Leitgedanken folgendermaßen zusammen: „Die staatliche Armenpflege ist berufen, gegen die Ursachen der Verarmung anzukämpfen, während die communale Armenpflege nur die Folgen der bereits eingetretenen Verarmung zu mildern sucht.“⁵⁰

Mit der Verwirklichung der ersten Sozialversicherungsgesetze Ende der 1880er Jahre wurde die kommunale Armenfürsorge zum „Unterbau“ eines modernen Systems sozialer Sicherheit, allerdings unter Beibehaltung des Einzelfall- und Subsidiaritätsprinzips. Aufgrund der staatlichen beschränkten Leistungen blieb die Fürsorgetätigkeit von Gemeinden und Ländern die Grundlage für diejenigen, die in Armut leben mußten.⁵¹

Die Aufteilung der Sozialhilfe zwischen Gemeinden und Staat, und zusätzlichen karitativen Vereinsaktivitäten, ist in Österreich allerdings bis in die Gegenwart aktuell. Die österreichische Bundesverfassung regelt im Kompetenzartikel die Aufteilung der staatlichen Funktionen zwischen Bund und Ländern. Armenwesen, Jugendfürsorge und Krankenanstalten fallen demnach in die Zuständigkeit des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung und des Landes zur Ausführungsgesetzgebung und zur Vollziehung – von einem einheitlichen österreichischen System kann also keine Rede sein.

48 Siehe Tálos, Soziale Sicherung, S.17.

49 Siehe Melinz, Armutspolitik und Sozialversicherung, S.140; Tálos, Soziale Sicherung, S.13.

50 Steiner, Reform der Armenpflege, S.4.

51 Siehe Melinz, Armutspolitik und Sozialversicherung, S.140.