

Einleitung

100 Jahre Wiener Sozialverwaltung

2021 jährt sich die Gründung des Zentralwohlfahrtsamtes der Stadt Wien durch Julius Tandler zum 100. Mal. Dieses Ereignis nehmen wir zum Anlass, um einen Blick auf die Geschichte der Sozialverwaltung zu werfen und die Entwicklung der Armut und die Versorgung der von Armut betroffenen Menschen in Wien zu beleuchten. Die historische Beschäftigung mit Armut und ihrer Bekämpfung zeigt, dass sich die Bedeutung von Armut und auch die Funktion von Armutsbekämpfung zum Teil gewandelt hat, in mancher Hinsicht aber gleichgeblieben ist. Es kann daher nicht von einem kontinuierlichen Fortschritt gesprochen werden.

So wurde im Mittelalter die Versorgung von Armen als religiös-karitative Aufgabe gesehen, die insbesondere die Krankenpflege und Almosen umfasste. Ausgelöst durch Pest und Hungersnöte begannen im Spätmittelalter städtische Obrigkeiten dem Bevölkerungsrückgang entgegenzuwirken und immer stärker in das Leben der Menschen einzugreifen: im gesundheitlichen und hygienischen Bereich, aber auch, um das Lohn- und Preisgefüge zu stabilisieren. Die damit beginnende öffentliche Armenpflege erlaubte Betteln nur mehr mit Lizenz, die Armenfürsorge wurde ein Instrument zur Arbeitserziehung und die Pflicht zur Arbeit der armutsbetroffenen Bevölkerung erfuhr zentrale Bedeutung. Ausgenommen davon waren nur sehr wenige Personen wie beispielsweise Blinde.²

In der Neuzeit sahen sich die Städte in Österreich mit einem starken Andrang der verarmten Landbevölkerung konfrontiert. Während einerseits versucht wurde, die Fürsorge wenig attraktiv zu gestalten, musste sie andererseits organisiert werden.³ Das Heimatrecht regelte die Zuständigkeit der Heimatgemeinde für subsidiäre Hilfe. Arme Personen, die nicht in den Städten geboren wurden, konnten daher in die Heimatgemeinde abgeschoben werden.⁴ Das hatte zur Folge, dass sich die Armenpflege zu einer polizeilichen Armenverwaltung entwickelte.⁵ Im Laufe des 16. und 17. Jahrhunderts kam es außerdem zu immer stärker werdenden Segregationsmaßnahmen innerhalb der Stadt: Arme wurden in zugewiesene Stadtviertel verbannt und mussten in Armenhäusern schwer arbeiten.⁶

1783 wurde die Organisation des Armenwesens durch Josef II. verstaatlicht, indem er 29 Pfarrarmeninstitute in Wien gründete. An der Spitze dieser Institute stand der Pfarrer, der den Armeninstitutsfonds verwaltete. Dieser speiste sich aus Spenden und Sammlungen. Bedürftige Personen konnten in Armenhäusern untergebracht werden oder „Pfründe“, eine Geldunterstützung, erhalten. Die Pfarrarmeninstitute bestanden bis in die 1870er Jahre, parallel dazu entstanden im Wiener Magistrat sechs weitere Armenfonds. Mit der Auflösung der Pfarrarmeninstitute wurden Bezirksarmeninstitute gegründet, denen ein ehrenamtlicher Obmann und – je nach Bezirksgröße – Armenväter vorsahen.⁷ Die entscheidende Wende im Selbstverständnis weg von einer eingeschränkten Zuständigkeit bei sozialen Themen hin zu einer generellen Kompetenz des Staates zur Verarbeitung gesellschaftlicher Probleme fand in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts statt.⁸ Ab 1892 wurden die Kosten der Armenpflege primär aus den Mitteln der Stadt finanziert.⁹ Durch den massenhaften Zustrom in die Städte war somit ein großer Teil der städtischen Bevölkerung durch das Heimatprinzip nach wie vor von der städtischen Armenhilfe ausgeschlossen. 1896 wurde dieses Heimatprinzip wieder gelockert und das Heimatrecht konnte nach zehn Jahren ersessen werden. Von diesem System der massenhaften Zuwanderung und Abschiebung profitierten die Städte im Habsburgerreich: 65% der Wiener Bevölkerung besaß kein Heimatrecht in Wien. Dieser prekäre Status machte sie zu billigen, gehorsamen Arbeitskräften:

² Vgl. Scheipl, J. Armut – ihr Verständnis im Wechsel der Zeit, in: Knapp, G. und Pichler, H. Armut, Gesellschaft und Soziale Arbeit. Perspektiven gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich (2008), S. 56–57.

³ Vgl. Komlosy, A. Der Staat schiebt ab. Zur nationalstaatlichen Konsolidierung von Heimat und Fremde, in: Hahn, S. Ausweisung – Abschiebung – Vertreibung in Europa. 16.–20. Jahrhundert (2006), S. 90.

⁴ Vgl. Komlosy, A. Der Staat schiebt ab. Zur nationalstaatlichen Konsolidierung von Heimat und Fremde, in: Hahn, S. Ausweisung – Abschiebung – Vertreibung in Europa. 16.–20. Jahrhundert (2006), S. 90.

⁵ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 12–13.

⁶ Vgl. Niederer, E. SozialhilfeempfängerInnen und Armut, in: Knapp, G. und Pichler, H. Armut, Gesellschaft und Soziale Arbeit. Perspektiven gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich (2008), S. 518.

⁷ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 11–14.

⁸ Vgl. Tálos, E. (1981) zitiert in: Scheipl, J. Armut – ihr Verständnis im Wechsel der Zeit, in: Knapp, G. und Pichler, H. Armut, Gesellschaft und Soziale Arbeit. Perspektiven gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich (2008), S. 54.

⁹ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 11–14.

Nach dem Grundsatz der Freizügigkeit im Reich konnten alle kommen. Wurden sie am Arbeitsmarkt in Wien nicht gebraucht, konnten sie in ihre Heimatgemeinde abgeschoben werden.¹⁰

1921: Gründung des Zentralwohlfahrtsamtes der Stadt Wien

Der Beginn des 20. Jahrhunderts war von enormer Arbeitslosigkeit geprägt. Das führte dazu, dass viele Menschen nicht mehr trotz Arbeit arm waren, sondern zunehmend in Armut ohne Arbeit lebten. Eine strukturell bedingte Arbeitslosigkeit wurde als Grund für die Massenarmut erkannt und führte zu einem Wandel des Armutsverständnisses: Armut wurde differenzierter und strukturierter betrachtet. Die Marienthal-Studie von 1933 kann als Beispiel dafür genannt werden, ebenso das Werk von Ilse Arlt, die als Begründerin der Armutsforschung in Österreich gilt.¹¹ In ganz Österreich wurde der Versuch unternommen, ein staatliches Wohlfahrtsystem aufzubauen, das neben sozialen Rechten auch eine Arbeiterschutzgesetzgebung einführte.¹²

Julius Tandler stellte als Stadtrat für das Wohlfahrts- und Gesundheitswesen zwischen 1920 und 1933 die Weichen für die sozialpolitischen Reformprojekte des Roten Wien. Mit dem Programm des Roten Wien wurden auf sämtlichen Ebenen der sozialen Versorgung neue Institutionen und Einrichtungen einer „sorgenden Stadt“ geschaffen. Armenunterstützung erfolgte nach individueller Bedarfsprüfung und wurde nur dann gewährt, wenn weder Erwerbseinkommen noch sonstige Versorgungsquellen vorhanden waren; sie erfolgte nach dem Subsidiaritätsprinzip.¹³ Geprägt von folgenden Leitgedanken gründete Julius Tandler 1921 das Zentrale Wohlfahrtsamt:

- Die Gesellschaft ist zur Unterstützung hilfebedürftiger Personen verpflichtet, die hilfsbedürftige Person ist nicht Bittstellerin.
- Die Fürsorge muss präventiv durch Beratungen eingesetzt werden. Jugendfürsorge galt als das Fundament jeder Fürsorge und wurde als „produktive“ Aufgabe gesehen. Dieser Punkt bringt ihm bis heute Kritik ein: Altenversorgung galt beispielsweise als unproduktiv.
- Die Hilfe muss ausreichend sein und das Ziel haben, die Selbsterhaltungsfähigkeit zu stärken.^{14, 15, 16}

Im Zentralwohlfahrtsamt wurden das Jugendamt, die offene Fürsorge (spätere MA 12, MA 15 und MA 40), die Wohlfahrtsanstalten inkl. Krankenanstalten, die Invalidenfürsorge für Kriegsoffer, das Gesundheitsamt, die Sanitätsabteilung und die Gemeindefriedhöfe zusammengefasst. Besonders die Wirtschaftskrise der 1930er Jahre stellte das Wohlfahrtsamt vor große Herausforderungen: Die Zahl der Arbeitslosen stieg, nur etwa die Hälfte erhielt Arbeitslosenunterstützung. 1936 mussten in Wien mehr als 100.000 arbeitslose Personen über die Fürsorge unterstützt werden.¹⁷

Aufhebung des Heimatprinzips im Nationalsozialismus

Die Machtübernahme der Nationalsozialisten 1938 führte dazu, dass die Bezirksvorsteher, Bezirksräte und die Vorstände der Bezirks-Fürsorgeämter entlassen und durch „weltanschaulich gefestigte Volksgenossen“¹⁸ ersetzt wurden. Ab diesem Zeitpunkt wurde die Hilfe am Wert des Einzelnen für das Gesamtwohl gemessen: „Ausreichende und durchgreifende Sorge für den Vollwertigen, zielsichere und straffe Hilfe für den Schwächlichen.“¹⁹ Es waren nun nicht mehr die Gemeinden für die Armenverwaltung zuständig: Landesfürsorgeverbände und Bezirksfürsorgeverbände wurden eingeführt.²⁰ Für die örtliche Zuständigkeit war der gewöhnliche Aufenthalt ausschlaggebend – das

¹⁰ Vgl. Komlosy, A. Der Staat schiebt ab. Zur nationalstaatlichen Konsolidierung von Heimat und Fremde, in: Hahn, S. Ausweisung – Abschiebung – Vertreibung in Europa. 16.–20. Jahrhundert (2006), S. 90–101.

¹¹ Vgl. Scheipl, J. Armut – ihr Verständnis im Wechsel der Zeit, in: Knapp, G. und Pichler, H. Armut, Gesellschaft und Soziale Arbeit. Perspektiven gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich (2008), S. 65–68.

¹² Vgl. Niederer, E. SozialhilfeempfängerInnen und Armut, in: Knapp, G. und Pichler, H. Armut, Gesellschaft und Soziale Arbeit. Perspektiven gegen Armut und soziale Ausgrenzung in Österreich (2008), S. 519.

¹³ Vgl. Komlosy, A. Schwierigkeiten in Wien anzukommen, in: Weigl, A. und Eigner, P. (Hg.) Sozialgeschichte Wiens 1740–2020 (2022), S. 232.

¹⁴ Vgl. Stadt Wien. Das Rote Wien in Zahlen 1919–1934 (2019), S. 50–51.

¹⁵ Vgl. Stadt Wien. Rotes Wien (2020) https://www.geschichtewiki.wien.gv.at/Rotes_Wien (02.08.2022).

¹⁶ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 12–14.

¹⁷ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 14.

¹⁸ Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 17.

¹⁹ Verwaltungsbericht 1938 zur Fürsorgeideologie, zitiert in: Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 17.

²⁰ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 15–17.

Heimatprinzip wurde aufgehoben.²¹ Die Arbeitsmarktsituation verkehrte sich durch die Kriegssituation ins Gegenteil: Eine Arbeitskräfteknappheit war zu verzeichnen. Es wurden drei Personengruppen der NS-Fürsorge unterschieden:

- Ehemalige „Ortsarme“ und Personen ohne Arbeitslosenunterstützung, die „allgemeine Fürsorge“ erhielten.
- Personen, die der „gehobenen Fürsorge“ für würdig erachtet wurden: Kleinrentner*innen, Kriegsbeschädigte und deren Hinterbliebene und andere Personen. Diese Gruppe erhielt einen Richtsatz, der etwa 20% über dem der allgemeinen Fürsorge lag.
- Die letzte Gruppe ist jene der „Asozialen“, die zwangsweise in Arbeitsanstalten untergebracht wurden.²²

Zweite Republik bis 1973: zwischen Bekämpfung der Armut und Ernüchterung

Nach Kriegsende war die Situation in Wien geprägt von Not, Hunger, gesundheitlichen Missständen und Massenarbeitslosigkeit. Insbesondere die Kriegsoferversorgung stellte die öffentliche Hand angesichts leerer Kassen vor Herausforderungen. Unmittelbar nach Kriegsende wurde die Wiener Stadtverwaltung mit ausländischen Hilfsgütern unterstützt, um die Bedürftigen zu versorgen. Die Mitarbeiter*innen der Stadtverwaltung erledigten ihre Aufgaben unter heute kaum mehr vorstellbaren Bedingungen: in ungeheizten Amtsräumen und bei täglichen Lebensmittelrationen von 970 Kalorien. Unterstützungsbedarf hatten vor allem Geflüchtete (Volksdeutsche und Heimatvertriebene), ältere Menschen und Kleingewerbetreibende, die im Krieg ihr Geschäft und Vermögen verloren hatten. In den Bezirken wurden Fürsorgeämter eingerichtet, die direkt der MA 12 unterstellt waren. An der Spitze der Fürsorgeämter standen Fürsorgevorstände, ihnen zugeteilt waren insgesamt 3.600 Fürsorgeräte, die für einen örtlichen Sprengel zuständig waren. Jede hilfeschende Person musste einen Fürsorgerat aufsuchen, der eine wöchentliche Sprechstunde (in seiner Wohnung!) abhielt, den Fall erheben und ein Gutachten an das Fürsorgeamt senden musste. Der Fürsorgerat hatte sich genau über die Lebensverhältnisse der Hilfesuchenden zu informieren, gegebenenfalls auch durch einen Hausbesuch.

Ein Relikt aus der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg waren etwa 50 wohltätige Stiftungen, die nach 1945 wieder reorganisiert wurden.²³

Teilweise wurden die Regelungen aus der NS-Zeit oder Regelungen aus der Zeit davor in österreichisches Recht übernommen, die Finanzierung erfolgte wie in der Zwischenkriegszeit über die Ertragsanteile aus dem Finanzausgleich. Das hohe Niveau der „sorgenden Stadt“ beruhte zum einen auf dem sozialpolitisch weitreichenden Schritt auf Bundesebene: Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung wurde wiederhergestellt, der Versichertenkreis wurde erweitert und der Staat stellte die Ausfallhaftung sicher. Ihren Höhepunkt fand diese Entwicklung in der Beschlussfassung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes. Es ist die Basis der sozialen Sicherheit in Österreich.²⁴ Zum anderen waren die aus einem Beschäftigungsverhältnis erwachsenden Familienleistungen und die kommunale Sozialpolitik wichtige Säulen der sozialen Absicherung.²⁵

1951 erfolgte die Gründung des Referats „Spezielle Familien- und Einzelfallfürsorge“, das die Aufgabe hatte, die persönliche Betreuung der befürsorgten Personen oder Familien durchzuführen. Ziel war es, ihnen bei der Überwindung persönlicher Probleme zu helfen und sie selbsterhaltungsfähig zu machen. 1960 wurden in Wien die Bezirksfürsorgeämter aufgelöst und die Agenden den Magistratischen Bezirksämtern oder Bezirksvorsteher*innen übertragen. Man erkannte das steigende Erfordernis von qualifiziertem Personal, die ehrenamtlichen Fürsorgeräte konnten die ihnen übertragenen Aufgaben nicht mehr zufriedenstellend bearbeiten. 1972 wurden die Aufgaben an neu gegründete Bezirks-Sozialreferate übergeben und der MA 12 wieder eingegliedert.²⁶

²¹ Vgl. Komlosy, A. Schwierigkeiten in Wien anzukommen, in: Weigl, A. und Eigner, P. (Hg.) Sozialgeschichte Wiens 1740–2020 (2022), S. 234.

²² Vgl. Melinz, G. Vom „Almosen“ zum „Richtsatz“: Etappen österreichischer Armenfürsorge-/Sozialhilfe(politik): 1863 bis zur Gegenwart, in: Dimmel, N. et al. Handbuch Armut in Österreich (2015), S. 852.

²³ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 38.

²⁴ Vgl. Cremer-Schäfer, H. Zwischen Propaganda und symbolischer Armutspolitik. Bilder von Armut in Politik, Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit, in: Dimmel, N. et al. Handbuch Armut in Österreich (2014), S. 853–854.

²⁵ Melinz, G. zit. nach: Komlosy, A. Schwierigkeiten in Wien anzukommen, in: Weigl, A. und Eigner, P. (Hg.) Sozialgeschichte Wiens 1740–2020 (2022), S. 239–241.

²⁶ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 39–55.

In der Periode zwischen 1945 und 1973 war auch eine Trendwende bei den Beziehenden der Fürsorge erkennbar: Gab es kurz nach Ende des Zweiten Weltkrieges 50.000 Dauerleistungsbeziehende (alte, erwerbsunfähige Personen), so reduzierte sich deren Zahl bis 1973 auf 6.000 Personen.²⁷

Bis in die 1960er Jahre erwartete man, dass durch den wirtschaftlichen Aufschwung und den Ausbau des Sozialstaates Armut beseitigt werden könnte. Erst Ende dieses Jahrzehnts setzte sich die Erkenntnis durch, dass der Massenwohlstand nicht alle Bevölkerungsgruppen in gleichem Ausmaß erfasste. Diese Beobachtung bereitete den Boden für den nächsten sozialpolitischen Meilenstein.²⁸

1973: Wiener Sozialhilfegesetz mit drei Leistungsgruppen

In den 1970er Jahren wurde der Begriff „Fürsorge“ durch „Sozialhilfe“ ersetzt. Sämtliche Bundesländer beschlossen eigene Landes-Sozialhilfegesetze: Im Jahr 1973 trat das Wiener Sozialhilfegesetz in Kraft und umfasste folgende drei Leistungsgruppen:

- Hilfe zur Sicherung des Lebensunterhalts
- Hilfe in besonderen Lebenslagen
- Soziale Dienste, welche nicht an die Voraussetzung einer Armutslage geknüpft, sondern für alle zugänglich waren.

1973 umfasste die Geschäftsgruppe „Gesundheit und Soziales“ das Sozialamt (MA 12), das Gesundheitsamt, die Sozialversicherung, Sanitätsangelegenheiten und das Anstaltenamt. Es wurde damit jenes Verständnis eines integrierten Sozial- und Gesundheitswesens aufgegriffen, das bereits unter Julius Tandler bestanden hatte.²⁹

Der MA 12 unterstanden zu diesem Zeitpunkt 20 Sozialreferate in den Bezirken, daneben gab es in jedem Bezirk eine Sozialberatungsstelle. Dem Trend der Dezentralisierung folgend, wurde auch das Referat „Spezielle Individualhilfe und Erwachsenenbetreuung“ auf Bezirks-Außenstellen aufgeteilt. Zu den Aufgaben gehörten u.a. die Einzelfallhilfe für Menschen in schwierigen Problemlagen, Ehe- und Familienberatung (wurde 1979 an die MA 11 abgegeben), Betreuung von Patient*innen in den Wiener Krankenanstalten, Flüchtlingsfürsorge. Die Wohnbeihilfe und die Stundung von Eigenmitteln wurde 1974 aus der MA 12 herausgelöst und der MA 50 – Wohnungsangelegenheiten übertragen.³⁰

Ende der 1970er Jahre rückte vor allem der Begriff „Neue Armut“ in den Vordergrund, worunter das Zusammentreffen ungünstiger Umstände (Sucht, große Kinderzahl, ungewöhnlich erhöhte Lebenshaltungskosten durch Umwelteinflüsse etc.) im Einzelfall verstanden wird. In dieser Zeit ist zu beobachten, dass der Wohnungsaufwand in der Sozialhilfe eine immer größer werdende Rolle spielt. Besonders einkommensschwache Familien mit Kindern, die vom Wohnungsamt eine ihrer Familiengröße entsprechende Wohnung erhielten, hatten Schwierigkeiten mit der Bezahlung der Mieten, Heizkosten sowie Strom- und Gasrechnungen. Auch die Arbeitsmarktlage verschlechterte sich Ende der 1970er Jahre zusehends, wodurch die Zahl der gewährten Geldaushilfen stetig stieg. Herbert Drapalik, ehemaliger Leiter der MA 12, führte den Anstieg nur zum Teil auf externe Faktoren zurück: Auch die Tatsache, dass durch das neue Sozialhilfegesetz mehr Möglichkeiten für eine Betreuung auf höherem Niveau und verbesserte Information und Beratung über soziale Leistungen zugänglich gemacht wurden, führte zu einem Anstieg der Inanspruchnahme.³¹

2001 wurde das Sozialamt neuerlich reformiert. Die mittlerweile 21 Sozialreferate und sechs Außenstellen für Sozialarbeit wurden sukzessive in zehn moderne und offene Sozialzentren umgewandelt. Verwaltung und Sozialarbeit arbeiteten unter einem Dach und sollten eine auf den Einzelfall abgestimmte Hilfe anbieten. Angesichts der steigenden Anzahl an arbeitsfähigen Kund*innen wurde die Integration in den Arbeitsmarkt zu einem immer wichtigeren Schwerpunkt der Sozialhilfe in Wien. Die MA 12, nunmehr Wien Sozial, beteiligte sich an mehreren EU-geförderten Equal-Projekten, die Beschäftigungsmöglichkeiten und Unterstützung für Beziehende einer Sozialhilfe anboten. Diese Projekte können als Vorläuferprojekte der heutigen Beschäftigungsprojekte „Wörkerei“ und „Back to the Future“ gesehen werden. Erstmals wurden auch einheitliche Dienstanweisungen für die Mitarbeiter*innen des Sozialamtes erarbeitet, um einen einheitlicheren Vollzug zu gewährleisten. Viele der in Wien geltenden Regelungen orientierten sich bereits an einem modernen Vollzug (z.B. Einkommens- und Vermögensfreibeträge). In diese Zeit fiel

²⁷ Vgl. Cremer-Schäfer, H. Zwischen Propaganda und symbolischer Armutspolitik. Bilder von Armut in Politik, Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit, in: Dimmel, N. et al. Handbuch Armut in Österreich (2014), S. 854.

²⁸ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 83.

²⁹ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 77–79.

³⁰ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 81–82, 104.

³¹ Vgl. Drapalik, H. Geschichte der Wiener Sozialverwaltung (1990), S. 90–91.

auch die Einräumung eines Rechtsanspruchs auf Sozialhilfe für aufenthaltsverfestigte Drittstaatsangehörige sowie eine Richtsatzreform (Schaffung eines Paarrichtsatzes an Stelle eines Haupt- und Mitunterstützten-Richtsatzes). Neben einer stärkeren Arbeitsmarktorientierung gewann auch die Wohnungssicherung an Stellenwert. Zuständig für die Unterstützung der von Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit bedrohten Mieter*innen waren die Fachstelle für Wohnungssicherung (FAWOS) sowie die Außenstellen, in Folge die Sozialzentren. Unter dem Einfluss des New Public Managements wurden auch die Strukturen des Sozialamtes in Wien verändert und die Hierarchien verflacht. Bis zur Strukturreform 2004 bestand das Sozialamt aus drei Strängen: Fachbereich Sozialarbeit und Sozialhilfe, Fachbereich Behindertenarbeit und Fachbereich Wohnungslosenhilfe. Was auf der operativen Ebene vollzogen wurde, bildete sich auch im strategischen Management ab. Alle Agenden der Sozialhilfe wurden zusammengefasst und unter eine Leitung (Fachbereich) gestellt. Damit sollte nicht nur ein einheitlicher Vollzug gewährleistet werden, sondern auch das gegenseitige Verständnis der Berufsgruppen verbessert und die Hilfe ganzheitlicher angeboten werden. Die MA 12 – Wien Sozial wurde 2004 kurzzeitig zur MA 15A – Soziales, Pflege und Betreuung. Noch im gleichen Jahr wurden die Bereiche aufgeteilt: die Sozialhilfe wurde in die MA 15 - Gesundheitsamt eingegliedert, während die restlichen Agenden der MA 12 inklusive der Pflege und Betreuung in den Fonds Soziales Wien (FSW) abwanderten. Die heutige MA 40 entstand am 1. Oktober 2007 und umfasst neben den Mindestsicherungsagenden auch das Gesundheitsrecht und die Stiftungsverwaltung.

Parallel zu den strukturellen Änderungen gab es auch auf Seite der Beziehenden Entwicklungen, die eine Anpassung der Leistungen mit sich brachte: Bereits Ende der 1990er Jahre war ein Anstieg der Sozialhilfebeziehenden bemerkbar, der sich ab 2001 zunehmend verstärkte. Das Sozialamt sah sich angesichts längerer Wartezeiten mit wachsender Kritik konfrontiert. Verschiedene Versuche, Maßnahmen zur Verkürzung der Wartezeiten zu setzen, waren meist nur kurzfristig von Erfolg gekrönt (z.B. mehrmonatige Auszahlungen, schriftliche Antragstellung, Aufgabe des erst eingeführten Terminsystems). Manche der mit der Reform der Sozialhilfe verbundenen Ziele blieben dabei auf der Strecke bzw. konnten nur zum Teil erreicht werden. Weitere Reformen wurden eingeleitet (z.B. weitere Zentralisierung auf zuerst vier Standorte), die alle die Bewältigung des Kund*innenansturms zum Ziel hatten. Zudem musste das Personal mehrmals aufgestockt werden. Der Wirtschaftsaufschwung sowie die Novelle des Wiener Mindestsicherungsgesetzes 2018 und weitere organisatorische Maßnahmen führten zu einer Stabilisierung der Fallzahlen und zu einer besseren Bewältigung des Arbeitsanfalls.

1999 wurde durch die Landessozialreferent*innen eine Arbeitsgruppe installiert, die sich mit der Weiterentwicklung des Sozialhilferechts beschäftigte. Im Zwischenbericht aus dem Jahr 2002 war bereits die Zielsetzung der Reform in Richtung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung erkennbar.³²

Österreichweite bedarfsorientierte Mindestsicherung seit 2010

Bis zu diesem Zeitpunkt war die Sozialhilfe reine Ländersache, ab 2010 wurde eine Vereinbarung gemäß Art. 15a Bundesverfassungsgesetz zwischen den Ländern und dem Bund getroffen, die einheitliche Mindeststandards für die Unterstützung festlegte; deren Höhe orientierte sich am Ausgleichszulagenrichtsatz. Die Mindeststandards kennzeichnen das staatlich festgesetzte Existenzminimum. Wesentliche Errungenschaften der Mindestsicherung waren die Einbeziehung in die gesetzliche Krankenversicherung sowie die engere Zusammenarbeit mit dem Arbeitsmarktservice (AMS). Eine weitere Zielsetzung der Mindestsicherung war der Abbau von Zugangshürden (teilweise Abschaffung des Regresses, Ausweitung der Antragsmöglichkeiten, Soforthilfen etc.). Der relative Anstieg war vor allem in den Bundesländern nach Einführung der Mindestsicherung sehr hoch. In Wien verlief der relative Anstieg – mit Ausnahme der außerordentlichen Erhöhung der Mindeststandards für Kinder im Jahr 2011 – unter dem Niveau der meisten anderen Bundesländer.

Die starke Zuwanderung durch Geflüchtete und der wirtschaftliche Abschwung führten zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit in Österreich sowie ab 2015 zu stark steigenden Fallzahlen in der Mindestsicherung und einer entwürdigenden Diskussion über Sozialmissbrauch, insbesondere durch Nichtösterreicher*innen. Einige Bundesländer verschärfen ihre Mindestsicherungsgesetze und führten Deckelungen der Leistungen ein. Die bundesweit einheitliche Regelung wurde aufgrund politischer Meinungsverschiedenheiten nicht mehr verlängert. Seit 2017 agiert jedes Bundesland wieder selbstständig, in Wien gibt es seither die Wiener Mindestsicherung.

³² Vgl. Cremer-Schäfer, H. Zwischen Propaganda und symbolischer Armutspolitik. Bilder von Armut in Politik, Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit, in: Dimmel, N. et al. Handbuch Armut in Österreich (2014), S. 855–856.

Allgemeines zur Wiener Mindestsicherung

Österreichs Sozialquote bleibt bedingt durch COVID-19 auf hohem Niveau

Das Sozialsystem in Österreich sieht Leistungen in drei unterschiedlichen Kategorien vor:

- Sozialversicherungsrechtliche Leistungen (Pensions-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung)
- Universelle Leistungen (z.B. Pflegegeld, Familienbeihilfe)
- Bedarfsgeprüfte Leistungen (z.B. Pflege- und Betreuungsleistungen, Ausgleichszulage der Pensionsversicherung, Mindestsicherung bzw. Sozialhilfe).

Das System der sozialen Sicherheit in Österreich ist durch zwei Merkmale gekennzeichnet: Zum einen überwiegen sozialversicherungsrechtliche Leistungen, zum anderen werden Sozialleistungen vorwiegend als Geldleistungen ausbezahlt. Der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt (Sozialquote) beläuft sich 2020 auf insgesamt 34,1%, was eine Steigerung um 4,7 Prozentpunkte im Vergleich zum Vorjahr bedeutet.

Sozialversicherungsleistungen haben in der Bevölkerung ein besseres Image als steuerfinanzierte Leistungen. Sie sind jedoch von Veränderungen am Arbeitsmarkt und demografischen Entwicklungen abhängig und verteuern die Arbeitskosten. Steuerfinanzierte Leistungen sind weniger abhängig von den Entwicklungen am Arbeitsmarkt. Sie sind inklusiver, da sie nicht an Beitragszahlungen gebunden sind, und weisen eine breitere Finanzierungsbasis auf. Sachleistungen sind oft treffsicherer als Geldleistungen, während diese mehr Autonomie und Wahlfreiheit ermöglichen.

Die Wiener Mindestsicherung ist eine Geldleistung nach dem Subsidiaritätsprinzip

Bevor die Wiener Mindestsicherung beantragt werden kann, müssen alle anderen Ansprüche im Vorfeld ausgeschöpft sein. Nur wer kein Einkommen oder ein Einkommen unter dem jeweiligen Mindeststandard zur Verfügung hat, hat Anspruch auf die Wiener Mindestsicherung.

Die Leistung setzt sich aus zwei Teilen zusammen:

- Leistungen zur Deckung des Lebensunterhalts (75%)
- Grundbetrag zur Deckung des Wohnbedarfs (25%).

Die Höhe der Leistung und auch die Bemessung des jeweiligen Anspruchs werden von den sogenannten Mindeststandards bestimmt. Die Höhe des monatlichen Mindeststandards wird zu Beginn des Jahres in einer Verordnung bekanntgegeben und richtet sich nach dem Ausgleichszulagenrichtsatz gemäß dem Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz.

Der Mindeststandard beträgt 2021:

Beispiele für Konstellation der Bedarfsgemeinschaft (BG)	Höhe des Mindeststandards
Alleinlebende/alleinerziehende Person	949,46 €
In BG mit Ehepartner*in/Lebensgefährt*in/Partner*in	712,10 € pro Person
Kind	256,35 € pro Kind

Die Differenz aus der Anspruchshöhe der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft und dem anrechenbaren Einkommen (z.B. AMS-Leistung, Erwerbseinkommen, Krankengeld, Grundversorgung, Alimente) ist die Höhe, die den Bedarfsgemeinschaften zugesprochen wird.

Bei volljährigen Personen bis 25 kommt der variable Mindeststandard zur Anwendung. Das bedeutet, dass ihr Anspruch variiert, je nachdem ob sie sich in einer Schulungsmaßnahme befinden bzw. einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder nicht. Wenn Ersteres der Fall ist, steht ihnen der volle Mindeststandard (949,46 Euro) zu und von diesem wird das AMS-Einkommen oder Erwerbseinkommen abgezogen, um den Anspruch zu berechnen. Sobald die

AMS-Schulung endet oder die Person arbeitslos wird, stehen ihr nur mehr 75% des vollen Mindeststandards zu. Das ist 2021 ein Betrag von 712,10 Euro. Von diesen 75% wird der Anspruch weiter berechnet.

Ausgaben der Wiener Mindestsicherung steigen leicht

Die durchschnittliche Leistungshöhe pro Bedarfsgemeinschaft ist geringfügig gestiegen, die Anzahl an Bedarfsgemeinschaften hat sich um 3% erhöht [siehe Kapitel Bedarfsgemeinschaften und im [Tabellenband](#)]. Dies führt insgesamt zu steigenden Ausgaben. Der Lebensunterhalt inklusive Wohnbedarf ist 2021 um 4% (+21 Mio. Euro) höher als im Vorjahr, der ergänzende Wohnungsaufwand hingegen hat sich um 1% leicht reduziert (–0,6 Mio. Euro). Stark gestiegen sind die Krankenversicherungsbeiträge (+7% bzw. 2,4 Mio. Euro), was sich auch in der um 3% erhöhten Anzahl der durch die Mindestsicherung krankenversicherten Personen zeigt.

Zentrale Entwicklungen der Wiener Mindestsicherung 2021

80% aller Personen, die 2021 aus der Mindestsicherung ausscheiden, waren nicht über die Wiener Mindestsicherung krankenversichert

Dieser Anteil ist überdurchschnittlich hoch und verdeutlicht, dass arbeitsmarktnahe Personen, die durch AMS, Arbeitgeber*in oder Selbstversicherung krankenversichert waren, eher aus der Mindestsicherung aussteigen. Dies zeigt sich auch in der deutlich höheren Abgangsquote von Personen mit Erwerbseinkommen oder Personen mit AMS-Einkommen. Umgekehrt lässt sich daraus ableiten, dass die Krankenversicherung über die Wiener Mindestsicherung als Indikator für einen längeren Verbleib gesehen werden kann.

Weniger Familien sind auf die Mindestsicherung angewiesen – Rückgang um 4%

Vor allem Paare mit bis zu drei Kindern schaffen 2021 den Ausstieg aus der Mindestsicherung, wobei anzumerken ist, dass mit steigender Kinderzahl der Ausstieg schwieriger wird. Der Rückgang beläuft sich bei Paaren mit einem Kind auf 10%, bei Paaren mit zwei Kindern auf 6%. Die Zahl der Paare mit vier oder mehr Kindern stagniert. Eine gegenläufige Entwicklung ist bei Alleinunterstützten zu sehen: Ihre Anzahl steigt um 6% im Vergleich zum Vorjahr. Dies ist hauptsächlich auf die steigende Zahl der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten zurückzuführen.

Das Einkommen der Bedarfsgemeinschaften sinkt erneut, die Leistungshöhe steigt dadurch

2021 hat eine Bedarfsgemeinschaft in der Wiener Mindestsicherung durchschnittlich ein monatliches Einkommen (z.B. aus Erwerbstätigkeit, AMS-Einkommen, Pensionseinkommen, Alimente, Grundversorgung u.Ä.) in der Höhe von 499 Euro zur Verfügung, das sind um insgesamt 13 Euro weniger als im Vorjahr. Die Leistungshöhen steigen gleichzeitig im Durchschnitt um 3 Euro. Insgesamt erhalten die Bedarfsgemeinschaften im Durchschnitt 730 Euro pro Monat aus der Wiener Mindestsicherung.

Jedes siebte Kind in Wien lebt in einer Bedarfsgemeinschaft der Mindestsicherung

47.826 Kinder leben in einer Bedarfsgemeinschaft der Wiener Mindestsicherung. Das sind 14,5% der Kinder in Wien. Diese Kinder leben somit in Haushalten mit einem Einkommen unter der Armutgefährdungsschwelle. Die Armutserfahrungen der Kinder äußern sich in vielen Lebensbereichen: Gesundheit und Ernährung, Wohnqualität, Kleidung, Bildung und Freizeitgestaltung. Diese vielschichtigen Herausforderungen und Belastungen haben sich für Kinder und Jugendliche durch COVID-19 nochmals deutlich verschärft und haben zu zusätzlichen (oft auch nachhaltigen) Schwierigkeiten in den Bereichen Bildung, Fürsorge und Sicherheit sowie psychische Gesundheit geführt.

Frauen unter 45 Jahren finden 2021 vermehrt in Beschäftigung und scheiden aus der Mindestsicherung aus

Der Rückgang der Personen ab 25 Jahren in der Wiener Mindestsicherung 2021 ist fast ausschließlich auf Frauen zurückzuführen: Ihre Anzahl sinkt um 406 Personen pro Monat, während jene der Männer um 252 Personen steigt. Ein Blick auf die Beschäftigungszahlen zeigt, dass dies insbesondere auf Frauen unter 45 Jahren zutrifft. Bei Personen über 45 Jahre gibt es kaum Unterschiede zwischen den Geschlechtern.

Schlechterstellung der Frauen am Arbeitsmarkt hat Auswirkungen auf Pension

Während nur 3.480 Männer über 66 Jahre auf Unterstützung der Wiener Mindestsicherung zurückgreifen müssen, sind es bei Frauen mit 6.173 Personen fast doppelt so viele. Die deutlich niedrigeren Einkommen der Frauen im Erwerbsalter führen – in Kombination mit einer geringeren Anzahl an Versicherungsjahren – zu einer deutlichen Schlechterstellung der Frauen im Pensionsalter. Im europäischen Vergleich ist der Unterschied der ausbezahlten Pensionen zwischen den Geschlechtern besonders hoch.

Mehrheit der Nichtösterreicher*innen in der Wiener Mindestsicherung ist weiblich

2021 sind 51% der Nichtösterreicher*innen in der Wiener Mindestsicherung weiblich; der Großteil davon sind Drittstaatsangehörige. Dennoch ist der Zugang verstärkt auf Männer zurückzuführen, die davor nicht in Bezug standen. Dies ist zum einen auf den Anstieg der Asyl- und subsidiär Schutzberechtigten zurückzuführen, zum anderen möglicherweise auch auf den etwas höheren Frauenanteil bei Einbürgerungen, der in den letzten Jahren bei 56% liegt.

Weniger Frauen, aber mehr Männer mit Erwerbseinkommen in der Mindestsicherung

Während 2020 ein deutlicher Rückgang der Personen mit Erwerbseinkommen verzeichnet worden ist, steigt 2021 die Zahl wieder, allerdings nur sehr gering (+1%). Diese Entwicklung ist innerhalb der Geschlechter und auch innerhalb der Erwerbseinkommensarten sehr unterschiedlich: Während mehr Männer mit Erwerbseinkommen (+2%), aber auch mit Lehrlingsentschädigungen (+8%) in Bezug sind, erhöht sich bei den Frauen nur die Anzahl der Bezieherinnen mit Lehrlingsentschädigung (+22%). Frauen mit Erwerbseinkommen hingegen gehen vermehrt aus der Mindestsicherung ab (-5%). Insgesamt beläuft sich der Anteil der Personen mit Lehrlingsentschädigung auf 13% aller Personen mit Erwerbseinkommen. Die Höhe der Erwerbseinkommen (inkl. Lehre) liegt pro Person und Monat bei 622 Euro. 7% aller Mindestsicherungsbeziehenden sind erwerbstätig. Insgesamt sind 63% der Personen mit Erwerbseinkommen in der Mindestsicherung männlich. Dieses Geschlechterverhältnis spiegelt sich auch bei den *Working Poor* in Wien wider: 13% der erwerbstätigen Wiener gelten als *Working Poor*, bei den erwerbstätigen Wienerinnen sind es 8%.

Die Bezugsdauer der Alleinerziehenden steigt erneut

Während sich an der Zahl der Alleinerziehenden in der Wiener Mindestsicherung 2021 wenig verändert, zeigt sich bei der Bezugsdauer neuerlich ein Anstieg. Sie erhöht sich auf 9,07 Bezugsmonate. Insbesondere die Anzahl der Kinder scheint entscheidenden Einfluss auf die Ausstiegsmöglichkeiten aus der Wiener Mindestsicherung zu haben: Die Zahl der Alleinerziehenden mit einem Kind sinkt um 2%, bei den Alleinerziehenden mit vier oder mehr Kindern steigt sie um 3%.