

Peter Pernthaler — Evelyn Maria Stefani

## **Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg**

Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage  
von Subsidiarität und Solidarität

Institut für Föderalismusforschung  
Schriftenreihe Verwaltungsrecht  
Band 3

WILHELM BRAUMÜLLER  
Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.  
Wien 1990



Peter Pernthaler — Evelyn Maria Stefani

**Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg**  
**Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage**  
**von Subsidiarität und Solidarität**

**Institut für Föderalismusforschung  
Schriftenreihe Verwaltungsrecht  
Band 3**

**herausgegeben vom**

**Institut für Föderalismusforschung, Innsbruck**

**Wissenschaftliche Leitung: Univ.-Prof. Dr. Peter Pernthaler**

# **Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg**

Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage  
von Subsidiarität und Solidarität

von

Peter Pernthaler — Evelyn Maria Stefani



WILHELM BRAUMÜLLER

Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.  
Wien 1990

Gedruckt mit Unterstützung der Kulturabteilung  
des Amtes der NÖ Landesregierung.

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Pernthaler, Peter:** Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg: Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität/Peter Pernthaler; Evelyn Maria Stefani. — Wien: Braumüller, 1990  
(Schriftenreihe Verwaltungsrecht, Institut für Föderalismusforschung; Bd. 3)  
ISBN: 3-7003-0860-4  
NE: Stefani, Evelyn Maria; GT

Alle Rechte, auch das der Übersetzung, des photomechanischen Nachdrucks und der Speicherung in elektronische Datenanlagen, vorbehalten

© 1990 by Braumüller, Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.,  
A-1092 Wien

Druck: RWF-Werbe-gesellschaft, Wattens  
ISBN: 3-7003-0860-4

# Inhaltsübersicht

|                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I. Einleitung und Problemstellung .....</b>                                       | <b>13</b> |
| 1. Allgemeines .....                                                                 | 13        |
| 2. Problemstellung .....                                                             | 14        |
| <b>II. Begriffe .....</b>                                                            | <b>17</b> |
| 1. Begriff „Autonome Sozialpolitik“ .....                                            | 17        |
| 2. Begriff „Subsidiarität“ .....                                                     | 19        |
| 3. Begriffe „Föderalismus und Bundesstaat“ .....                                     | 21        |
| a) Föderalismus .....                                                                | 21        |
| b) Bundesstaat .....                                                                 | 22        |
| c) Ausgestaltung im B-VG .....                                                       | 23        |
| aa) Kompetenzverteilung .....                                                        | 24        |
| bb) Bundesrat .....                                                                  | 24        |
| cc) Organisation .....                                                               | 25        |
| dd) Finanzen .....                                                                   | 25        |
| 4. Der Begriff „Autonomie“ .....                                                     | 26        |
| a) Die öffentliche Selbstverwaltung .....                                            | 27        |
| b) Die gesellschaftliche Selbstverwaltung .....                                      | 27        |
| c) Die (gesellschaftliche) Selbstorganisation .....                                  | 28        |
| <b>III. Kurzer Abriss historischer Entwicklungstendenzen der Sozialpolitik .....</b> | <b>29</b> |
| 1. Historische Entwicklung der Sozialpolitik .....                                   | 29        |
| 2. Historische Entwicklung des Sozialwesens und der Sozialpolitik ...                | 31        |
| <b>IV. Sozialpolitik in der Rechtsordnung .....</b>                                  | <b>33</b> |
| 1. Allgemeine Grundsätze .....                                                       | 33        |
| 2. Bestehende Normen, Einrichtungen und Programme .....                              | 35        |
| a) Normen im Bundesbereiche .....                                                    | 35        |
| aa) Kompetenzverteilung .....                                                        | 35        |
| bb) Gemeinden .....                                                                  | 36        |
| cc) Grundrechte .....                                                                | 37        |
| dd) Sozialcharta .....                                                               | 37        |
| ee) Ungeschriebene verfassungsrechtliche Ermächtigungen .....                        | 37        |
| b) Normen im Landesbereich .....                                                     | 38        |
| aa) Vorarlberger Landesverfassung .....                                              | 38        |
| bb) Ursprünglicher Verfassungsentwurf .....                                          | 39        |
| cc) Sozialrecht auf einfachgesetzlicher Ebene .....                                  | 39        |

|                                                                                                   |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| dd) Staatsrechtliche Vereinbarungen,<br>Verwaltungsvereinbarungen .....                           | 40        |
| ee) Sonstige Landesgesetze .....                                                                  | 41        |
| c) Autonome sozialpolitische Impulse .....                                                        | 42        |
| d) Das Vorarlberger Sozialwerk .....                                                              | 43        |
| e) Praxis der Leistungsvergabe in Vorarlberg .....                                                | 43        |
| <b>V. Probleme des Sozialstaates .....</b>                                                        | <b>47</b> |
| 1. Inhaltliche Probleme des Sozialstaates .....                                                   | 47        |
| 2. Finanzielle Probleme des Sozialstaates .....                                                   | 49        |
| 3. Rechtliche Probleme des Sozialstaates .....                                                    | 51        |
| 4. Organisatorische Probleme des Sozialstaates .....                                              | 53        |
| <b>VI. Aufbau und Integration des autonomen Sektors der Sozialpolitik<br/>in Vorarlberg .....</b> | <b>57</b> |
| 1. Konkrete Beispiele sozialer Not aus der Praxis .....                                           | 57        |
| a) Aus dem Bereich der Sozialhilfe .....                                                          | 57        |
| b) Beispiele aus dem Bereich aller Menschen .....                                                 | 59        |
| c) Beispiele aus dem Behindertenbereich .....                                                     | 59        |
| d) Beispiel aus dem Jugendbereich .....                                                           | 59        |
| 2. Überblick über das Gesamtsystem der Sozialordnung .....                                        | 60        |
| a) Einrichtungen des Staates .....                                                                | 60        |
| aa) Bund .....                                                                                    | 60        |
| bb) Land .....                                                                                    | 60        |
| b) Einrichtungen der Selbstverwaltung .....                                                       | 61        |
| aa) Sozialversicherungen .....                                                                    | 61        |
| bb) Gemeinden .....                                                                               | 61        |
| c) Private und kirchliche Einrichtungen .....                                                     | 61        |
| aa) Medizinische und heilpädagogische Einrichtungen .....                                         | 61        |
| bb) Schulische Einrichtungen .....                                                                | 62        |
| cc) Berufliche Einrichtungen .....                                                                | 62        |
| dd) Freizeit- und Sozialbetreuungseinrichtungen .....                                             | 62        |
| d) Einrichtungen für die Fortbildung von Fachpersonal .....                                       | 63        |
| e) Einrichtungen der Sozialplanung .....                                                          | 63        |
| 3. Einrichtungen autonomer Sozialpolitik in Vorarlberg .....                                      | 64        |
| a) Einrichtungen der Selbstorganisation im Nahraum .....                                          | 65        |
| aa) Der Sozialsprengel .....                                                                      | 65        |
| (1) Sozialsprengel Hard .....                                                                     | 67        |
| (2) Sozialsprengel Vorderer Bregenzerwald .....                                                   | 68        |
| (3) Sozialsprengel Vorderland .....                                                               | 68        |
| (4) Sozialsprengel Blumenegg .....                                                                | 69        |

|                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| (5) Sozialverein Rheindelta .....                                                        | 69  |
| (6) Sozialsprengel Feldkirch .....                                                       | 69  |
| bb) Die Initiative „Gesunder Lebensraum Frastanz“ .....                                  | 69  |
| cc) Die Hauskrankenpflege .....                                                          | 72  |
| b) Einrichtungen der Kirchen und Religionsgesellschaften .....                           | 75  |
| aa) Die Caritas der Diözese Feldkirch .....                                              | 75  |
| bb) Sonstige kirchliche Einrichtungen .....                                              | 76  |
| cc) Familienhelferinnenschule .....                                                      | 77  |
| c) Überregionale Einrichtungen der Selbstorganisation .....                              | 77  |
| aa) Einrichtungen im Bereich der Sozialhilfe .....                                       | 77  |
| (1) Österr.Rotes Kreuz — Landesverband Vorarlberg .....                                  | 77  |
| (2) Arbeitsgemeinschaft für Telefonseelsorge und<br>Krisenintervention .....             | 80  |
| (3) Durchgangsorte für Wohnungs- und Arbeitssuchende<br>(DOWAS) .....                    | 81  |
| (4) Verein für Bevölkerungshilfe und soziale Arbeit<br>Vorarlbergs .....                 | 82  |
| (5) „Neuanfang“ — Verein für Kredit- und Wiedergut-<br>machungshilfe Straffälliger ..... | 82  |
| bb) Einrichtungen im Bereich der Sozialmedizin und<br>Heilpädagogik .....                | 82  |
| (1) Arbeitskreis für Vorsorge und Sozialmedizin .....                                    | 82  |
| (2) Das Institut für Sozialdienste .....                                                 | 88  |
| (3) Heilpädagogisches Zentrum Carina .....                                               | 90  |
| cc) Einrichtungen im Bereich der Behindertenhilfe .....                                  | 91  |
| (1) Vorarlberger Lebenshilfe .....                                                       | 91  |
| (2) Arbeitskreis für körperbehinderte Kinder Vorarlbergs .                               | 93  |
| (3) Metallausbildungsstätte Götzis .....                                                 | 94  |
| dd) Einrichtungen im Bereich der Jugendhilfe .....                                       | 95  |
| (1) Kinderdorf Vorarlberg .....                                                          | 95  |
| (2) Kinderferienheime .....                                                              | 96  |
| (3) Institut für Sozialdienste .....                                                     | 96  |
| (4) Verein der Freunde des Hauses der jungen Arbeiter<br>in Dornbirn .....               | 96  |
| ee) Sozialpsychiatrische Praxisgruppe Bregenz .....                                      | 97  |
| d) Stiftungen und Fonds .....                                                            | 98  |
| aa) Stiftung Maria Ebene .....                                                           | 98  |
| bb) Stiftung Jupident .....                                                              | 99  |
| cc) Der Landeskriegsopferfonds .....                                                     | 99  |
| e) Selbsthilfen und spontane Aktivitäten .....                                           | 100 |
| aa) Bereich Sozialhilfe .....                                                            | 100 |
| (1) Postfach für jeden .....                                                             | 100 |

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| (2) Seniorenverbände .....                                                    | 100 |
| (3) Volkshilfe .....                                                          | 101 |
| bb) Bereich Gesundheit .....                                                  | 101 |
| (1) Frauenselbsthilfe nach Krebs —<br>Landesverein Vorarlberg .....           | 101 |
| (2) Der gemeinnützige Zöliakieverein .....                                    | 101 |
| (3) Kneippbund .....                                                          | 102 |
| cc) Bereich Behinderte .....                                                  | 102 |
| (1) Landesverband der Vorarlberger Gehörlosen .....                           | 102 |
| (2) Vorarlberger Blindenbund .....                                            | 102 |
| (3) Österr. Zivilinvalidenverband —<br>Landesgruppe Vorarlberg .....          | 102 |
| (4) Behindertenfahrdienste .....                                              | 103 |
| (5) Behindertenstammtische .....                                              | 103 |
| (6) Die PTA-Gruppen .....                                                     | 104 |
| (7) Selbsthilfe für Eltern mit behinderten Kindern .....                      | 104 |
| dd) Bereich Jugendliche .....                                                 | 104 |
| ee) Bereich Frauen .....                                                      | 104 |
| (1) Selbsthilfegruppe für alleinerziehende Frauen .....                       | 104 |
| (2) Gruppen für Stillen und Schwangerschaftsvorbereitung .....                | 104 |
| (3) Frauentelefon .....                                                       | 105 |
| (4) Frauengruppe Lila Wecker .....                                            | 105 |
| (5) Eltern-Kind-Zentren .....                                                 | 105 |
| (6) Selbsthilfe für Eltern und Zwillings- und<br>Mehrlingseltern .....        | 105 |
| ff) Bereich Psychischkranke und Suchtkranke .....                             | 105 |
| (1) Anonyme Alkoholikergruppe .....                                           | 105 |
| (2) Klub Antenne .....                                                        | 105 |
| (3) Österr. Gesellschaft für Heilpädagogik —<br>Landesgruppe Vorarlberg ..... | 105 |
| (4) Elternkreis drogengefährdeter und drogenabhängiger<br>Jugendlicher .....  | 106 |
| (5) Selbsthilfegruppe für Colostomie-Patienten .....                          | 106 |
| f) Sonstige Einrichtungen der Bürgerpartizipation im Sozialbereich .....      | 106 |

## VII. Die Notwendigkeit klarer Aufgabenteilung zwischen staatlicher

|                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------|-----|
| Verwaltung und autonomem Bereich .....                         | 109 |
| 1. Staatstheoretische Forderung der Aufgabenteilung .....      | 109 |
| 2. Verfassungsrechtliche Verankerung der Aufgabenteilung ..... | 112 |
| a) Geltendes Verfassungsrecht („Baugesetze“) .....             | 112 |
| b) Verfassungspolitische Forderungen .....                     | 115 |
| c) Funktionelle Forderung der Aufgabenteilung .....            | 118 |

|                                                                                                              |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| aa) Unterste Ebene .....                                                                                     | 118        |
| bb) Nächste Ebene .....                                                                                      | 118        |
| cc) Dritte Ebene .....                                                                                       | 119        |
| <b>VIII. Sicherung der Rechtsansprüche .....</b>                                                             | <b>123</b> |
| 1. Begriff „Rechtsschutz“ .....                                                                              | 123        |
| a) Das materielle Verwaltungsrechtsverhältnis .....                                                          | 123        |
| b) Das faire Verfahren .....                                                                                 | 124        |
| c) Die Rechtsschutzinstanzen .....                                                                           | 124        |
| 2. Verbesserung der Rechtssetzung .....                                                                      | 124        |
| a) Klare Zielformulierung .....                                                                              | 124        |
| b) Subjektive Rechtsansprüche .....                                                                          | 125        |
| c) Finale Determinierung .....                                                                               | 126        |
| d) Zeitgesetze .....                                                                                         | 127        |
| e) Leicht verständliche Gesetzessprache .....                                                                | 127        |
| f) Neuordnung des Art 15 Abs 9 B-VG .....                                                                    | 128        |
| g) Partizipation .....                                                                                       | 129        |
| h) Wirksame Durchsetzung .....                                                                               | 129        |
| 3. Verbesserung der Verwirklichung (Durchsetzung) der Rechts-<br>ansprüche .....                             | 129        |
| a) Vereinfachtes Verfahren für die Zuerkennung von finanziellen<br>Ansprüchen durch Verwaltungsvertrag ..... | 129        |
| b) Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag .....                                                       | 131        |
| c) Landesverwaltungsgerichtsbarkeit .....                                                                    | 132        |
| d) Verbesserung des Verfahrens (Art 6 MRK) .....                                                             | 133        |
| e) Individueller Rechtsschutz und Gesetzmäßigkeit .....                                                      | 133        |
| f) Effektive Mitwirkung und Information .....                                                                | 133        |
| g) Finanzielle Anreize .....                                                                                 | 134        |
| h) Ideenbörse .....                                                                                          | 134        |
| i) Rechtsinstitute des bürgerlichen Rechts .....                                                             | 134        |
| aa) Zessionserklärung .....                                                                                  | 135        |
| bb) Kontraktmanagement .....                                                                                 | 136        |
| cc) Wahlarztsystem .....                                                                                     | 137        |
| 4. Stärkung der Länderrechte und Neuordnung der Grundrechts-<br>situation .....                              | 138        |
| a) Landesgrundrechte, soziale Grundrechte .....                                                              | 138        |
| b) Rechtliche Verankerung von Ehe und Familie in der Verfassung .....                                        | 141        |
| 5. Zusammenfassung .....                                                                                     | 143        |
| <b>IX. Organisations- und Verfahrensgrundsätze .....</b>                                                     | <b>145</b> |
| 1. Freie Wahl für gesundheitliche und soziale Angebote .....                                                 | 145        |

|                                                                                                               |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2. Partizipation der Bürger .....                                                                             | 149        |
| a) Neue Wege der Umsetzung der politischen Willensbildung .....                                               | 149        |
| b) Aktivierung der Bürger im Nahraum .....                                                                    | 151        |
| aa) Ziele und Kriterien der Organisation privater Gesundheits-<br>und Sozialarbeit im Nahraum .....           | 152        |
| (1) Bewußtseinsziel .....                                                                                     | 153        |
| (2) Gesundheitsziel .....                                                                                     | 153        |
| (3) Ziele zur sozialen Situation .....                                                                        | 153        |
| (4) Organisationsziel .....                                                                                   | 153        |
| bb) Programme und Aktionen .....                                                                              | 154        |
| cc) Methodenverwirklichung .....                                                                              | 155        |
| (1) Trägerorganisation .....                                                                                  | 155        |
| (2) Expertengremium .....                                                                                     | 155        |
| (3) Wecken und Fördern der Privatinitiative .....                                                             | 156        |
| 3. Ökologische Sicht als Grundsatz staatlichen und privaten Handelns<br>im Sozial- und Gesundheitswesen ..... | 157        |
| <b>X. Schlußerwägungen und Ausblick .....</b>                                                                 | <b>161</b> |

## V O R W O R T

Die Verfassung des selbständigen Landes Vorarlberg stellt diesem Staat (Art 1 Abs 2) als oberste Aufgabe, „die freie Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen sowie die Gestaltung des Gemeinschaftslebens *nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Solidarität aller gesellschaftlichen Gruppen* zu sichern“ (Art 7 Abs 1 LV). Zur Konkretisierung dieses Zieles enthält die Verfassung als einen obersten Grundsatz staatlichen Handelns: „*Selbstverwaltung und Selbsthilfe der Landesbürger sind zu fördern*“.

Die Landesverfassung entwirft hier das Bild einer öffentlichen Ordnung, welche die soziale, wirtschaftliche, kulturelle und ökologische Verantwortung in großem Maße auf die Selbsthilfe und Selbstordnungskraft der Landes- und Gemeindeglieder und ihrer autonomen Einrichtungen verlagert. Die staatliche Verwaltung soll im selben Maße entlastet werden und sich insofern auf die rechtliche Ordnung, Aufsicht und den Rechtsschutz beschränken. Weitest mögliche **Selbstbestimmung**, demokratische **Partizipation** und **Kooperation** sollen die neuen Organisationsprinzipien einer so strukturierten Landesgesellschaft als Rechts- und Interessengemeinschaft der Landesbürger werden.

Die hier vorgelegte Untersuchung sucht in einem Kernbereich der öffentlichen Ordnung — der Sozialpolitik im weiteren Sinne — zu erweisen, daß dieser Entwurf der Landesverfassung keine unerfüllbare Sozialutopie darstellt, sondern umgekehrt die einzig **realistische** und **pragmatische** Alternative gegenüber den abgewirtschafteten Modellen des Staatszentrismus und seinen inhumanen, technokratischen Zwangsapparaten darstellt. Wenn irgendwo, scheint sich hier eine Zukunft des modernen Leistungs- und Umweltgestaltungsstaates als Instrument der Verwirklichung von Menschenrechten und Demokratie zu eröffnen.

Die vorliegende Untersuchung legt daher besonderes Gewicht auf eine nüchterne empirische Untersuchung der **gesellschaftlichen Realität** und ihrer „von unten“ her gesteuerten Entwicklung, welche die hohen Ansprüche der Vorarlberger Landesverfassung als durchaus realpolitische und volksnahe Zielvorstellungen einer eigenständigen öffentlichen Ordnung im Lande erscheinen lassen. Ein zweiter Schwerpunkt der Arbeit liegt in der **staatsrechtlichen** und **rechtsstaatlichen Durchdringung** der sehr pragmatischen und selbstorganisierenden Entwicklungen des autonomen Sektors. Zum hier angesprochenen Realismus gehört es aber auch zu erkennen, daß in den autonomen Ordnungen neue Abhängigkeiten und Rechtsschutzprobleme entstehen, die nur durch staatliche Aufsicht und Ausbau der Rechtsstaatlichkeit bewältigt werden können. Insbesondere die hier vorherrschende **Privatrechtsgestaltung** der Leistungsverhältnisse muß auch in diesem Licht — und nicht nur im Hinblick auf die dadurch gewährleistete „privatautonome“ Gestaltungsfreiheit — gesehen werden.

Die vorliegende Studie beruht auf den empirischen Untersuchungen der rechtswissenschaftlichen Diplomarbeit und Dissertation der Zweitverfasserin. Der Erstverfasser hat diese Studien staatstheoretisch und rechtsdogmatisch begleitet und ergänzt. Diese Kooperation konnte nicht alle Ansprüche auf perfekte dogmatische Durchdringung und Formulierung erfüllen; doch sollte gerade die dadurch gewährte Frische und Ungewohnheit der Blickpunkte als Eigenart der Arbeit erhalten bleiben. Auch darin liegt eine — dem Gegenstand angemessene — „Autonomie“ und Spontaneität der vorliegenden Untersuchung.

Die Verfasser danken für Anregungen, Mitarbeit und kritische Durchsicht des Manuskriptes den Herren Dr. Werner BRANDTNER, Dr. Hermann GIRARDI, Dr. Ludwig RHOMBERG, Walter STEFANI (sämtliche Amt der Vorarlberger Landesregierung) sowie den Leitern und Mitarbeitern der autonomen Sozialeinrichtungen, ohne deren Aufgeschlossenheit und Mitarbeit die vorliegende Untersuchung nicht durchgeführt werden hätte können.

Innsbruck/Bregenz, 20.12.1989

Peter Pernthaler/Evelyn Maria Stefani

## I. Einleitung und Problemstellung

### 1. Allgemeines

Planungs-, Verkehrs- und Versorgungssysteme, Industrialisierung, Zentralisierung und Bürokratisierung auf staatlicher und privater Ebene greifen zunehmend in das Leben der Menschen ein. Alltägliche Bereiche des Lebens sind in starkem Maße verstaatlicht, verrechtlicht und verwaltet. In den Schulen, Ämtern, Fabriken, Verkehrs- und Versorgungssystemen der Großstädte sind es heute die großen Massen, anonyme Unternehmen und Konzerne, Verbände, Parteien und Massenmedien, die das Leben bestimmen. Es scheint, daß die Parkinson'schen Gesetze über die Selbstbewegung und das ungehemmte Wachstum der Organisationen schon zur Gänze erfüllt sind. Die ursprünglichen, kleinen, elementaren Gemeinschaften, angefangen von Ehe, Familie, Nachbarschaften und Freundeskreisen, haben ihre Funktion vielfach verloren. Der Einzelne sieht oft keine Möglichkeit mehr, seine Probleme zu lösen, „erstickt“ in seiner Einsamkeit und die seelische Erkrankung geht oft der physischen um Jahre voraus.

Diese neue Form der Not und Krankheit, vielfach als „neue Armut“ und **innere Verelendung** bezeichnet, trifft den Menschen mitunter einschneidender als wirtschaftliche Not. Die Ursachen hierfür liegen sicherlich nicht zuletzt am Zerfall der gesellschaftlichen Strukturen, am Zusammenbruch von traditionellen Wertvorstellungen und an fehlenden oder unvollständigen Sozialstrukturen: Der Einzelne muß heute oft schon bei geringen Leiden und Notständen von der öffentlichen Hand versorgt werden, da ihm die fürsorgende Umgebung fehlt<sup>1)</sup>.

Es scheint, daß der Staat seine Funktion mit der des „Big-Brother“ in ORWELLS Roman „1984“ verwechselt: Hand in Hand mit einer ständig steigenden **Verstaatlichung** der Sozial- und Gesundheitsfürsorge geht eine ständig expandierende Überwachungs- und Kontrolltätigkeit und eine Verlagerung aller wesentlichen Planungen und Entscheidungen entgegen dem natürlichen Stufenbau der Gesellschaft nach oben statt nach unten. Auch HUXLEY sieht — in seinem 14 Jahre nach der Erstveröffentlichung seines Romanes „Brave-New-World“ geschriebenen Vorwort — die Chance der „Gesellschaft“ darin, daß der Staat, die Wissenschaft und die Technik für den Menschen eingesetzt werden, nicht wie gegenwärtig, umgekehrt, der Mensch für den Staat, die Technik und die Wissenschaft. Durch die zunehmende Organisationsdichte der staatlichen Verwaltung und durch die Expansion des Staatsanteiles an der Bewältigung individueller und gesellschaftlicher Notlagen wird der staatsfreie Raum und damit die Gestaltungsfreiheit des Bürgers eingeschränkt, was zur Folge hat, daß seine Selbständigkeit und Solidarität schrumpfen bzw. fast gänzlich erlöschen.

---

1) Hermann GIRADI, Der einzelne und die kleine Gemeinschaft als Träger einer föderalistischen Sozialordnung, in: Morscher (Hg), Föderalistische Sozialpolitik, 1983, 29.

Der bekannte Theoretiker der Sozialdemokratie Norbert LESER<sup>2)</sup> betont, daß die beste Gesetzgebung zwar Voraussetzung ist, aber Privatinitiativen nicht ersetzen kann. Er zitiert in diesem Zusammenhang einerseits STRASSER, der dem Staat eine Schiedsrichterfunktion zubilligt, ihn aber gleichzeitig auffordert, Kompetenzen abzugeben, um dem einzelnen mehr Eigenständigkeit, Selbstverantwortung und Partizipation zu ermöglichen, andererseits Sir Carl POPPER, der die Notwendigkeit der **Verteilung** privater und sozialer Aufgaben für ein wesentliches Strukturelement des Sozialstaates hält. Auch Norbert LESER selbst plädiert für eine sinnvolle Kombination von staatlichem und autonomem Bereich und bringt im Vergleich dazu den Irrtum der marxistischen Lehre, die den einzigen Vorteil habe, daß die Armut gleichmäßig verteilt sei. Norbert LESER hebt hervor, daß es bei autonomen Einrichtungen, den Selbsthilfegruppen und Privatinitiativen, keine Patentlösungen und keinen Perfektionismus gibt, sondern immer nur provisorische Lösungen, die immer von Menschen ausgehen, welche nicht in jedem Dorf, in jeder Gemeinde oder Stadt gleich leben.

Freilich kann der Ausbau des autonomen Bereiches nicht den Sozialstaat oder gar den Rechtsstaat und die freiheitliche Demokratie ersetzen. Das Problem besteht heute in allen westlichen Industriestaaten darin, eine sinnvolle **Koordination von staatlichem und autonomem Bereich zu finden**.

Die vorliegende Arbeit versucht, an Hand einer empirischen Analyse der Vorarlberger Praxis in diesem Bereich — die reichhaltig, phantasievoll und zugleich höchst pragmatisch ist — Lösungsmodelle für die Entwicklung und **rechtliche** Integration des autonomen Bereiches in ein menschengerechtes und zukunfts-sicheres soziales Netzwerk aufzuzeigen.

## 2. Problemstellung

Die Verwaltung ist eine inhaltlich fast unbegrenzbare Staatsfunktion und es besteht vielfach noch die Auffassung, daß ihr Aufgabenbereich auch **nur** von der öffentlichen Hand besorgt werden kann. Die Praxis, vor allem die konkreten Fälle im Abschnitt VI., zeigt jedoch, daß es Situationen — besser: **menschliche Schicksale** — gibt, die nicht vom Staatsapparat erfaßt werden können und die somit „durch den Rost fallen“ würden, weil entweder von der Gesetzgebung her Schranken bestehen oder die Verwaltung durch ihre Schwerfälligkeit, Unbeweglichkeit und auch ihre hochbürokratischen Systeme gehemmt ist.

---

2) Norbert LESER, Wohlfahrtspflege, **Öffentlich** und/oder Privat — Gesehen aus sozialphilosophischer Sicht, Vortrag im Rahmen der Internationalen Bodenseetagung, Wohlfahrtspflege: Öffentlich und/oder Privat, am 17.4.1986, in der Messehalle in Dornbirn, Vorarlberg; vgl. im selben Sinn Egon MATZNER, Der Wohlfahrtsstaat von morgen, 1982; Christoph BADEL, Sozioökonomie der Selbstorganisation, 1980.

Es sind dies Fälle, in denen nicht nur finanzielle Not eine Rolle spielt, sondern es geht um neue Formen von Not und Armut, die oftmals nur durch Nächstenhilfe, Eigenverantwortung, Eigeninitiative und Mitwirkung der Bürger gelindert werden können. Hier ist die Ohnmacht des großen Staatsapparates mit seinen zentralen Versorgungssystemen deutlich spürbar, denn es ist eine freiwillige Zuwendung gefragt, die nicht durch das Gesetz vorgeschrieben werden kann. Anders ausgedrückt sind dies die Randzonen der Verwaltung, die staats-theoretisch kaum eindeutig eingeordnet werden können. Man könnte sie als Zwischenformen und Verknüpfungen von Staat und Gesellschaft, Nahtstellen zwischen staatlicher Verwaltung und autonomem Bereich bezeichnen<sup>3)</sup>. Hier gibt es bereits Formen der Kooperation und der Dezentralisation, aber auch Erscheinungen der Selbstorganisation, welche im Abschnitt VI.3. dargestellt werden. Das in diesem Zusammenhang auftauchende Problem, nämlich die klare Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft, wird im Abschnitt VII in seinen theoretischen Voraussetzungen und praktischen Konsequenzen analysiert.

Die Lösungsmodelle im Abschnitt VIII sollen Versuche darstellen, diese Randzonen sinnvoll in das Gesamtsystem der Rechtsordnung zu integrieren. Im Rahmen dieser Arbeit soll zunächst aufgezeigt werden, wie in Vorarlberg erfolgreiche Einrichtungen im Rahmen einer autonomen Sozialpolitik arbeiten und welche Rahmenbedingungen dafür notwendig sind. Daran knüpft die Untersuchung an, inwiefern Rechtsansprüche des einzelnen Bürgers im Rahmen einer autonomen Sozialpolitik bereits gesichert sind bzw. welche Voraussetzungen, insbesondere welche Grundsätze, Richtlinien, Ziele, Institutionen, Maßnahmen etc. hier notwendig sind, damit diese Rechtsansprüche gesichert werden können. Hervorzuheben ist, daß die Themenstellung „Sicherung der Rechtsansprüche“ drei Ebenen beinhaltet. Einerseits ist der Schutz des Einzelnen im rechtsstaatlichen System als Anspruch gegen den Staat gemeint; andererseits soll aber auch der Schutz innerhalb der autonomen Organisation (Institution) gewährleistet sein; schließlich soll auch die Tätigkeit der Organisation (Institution) selbst garantiert werden. Mit dieser komplexen Fragestellung wird eine Problemanalyse aus inhaltlicher, finanzieller, rechtlicher und organisatorischer Sicht verbunden sein.

---

3) Peter PERNTHALER (Hg), Dezentralisation und Selbstorganisation als theoretisches Problem und praktische Erfahrung, 1982, 20 ff; Egon MATZNER, Wohlfahrtsstaat 164 ff und 349 ff.



## II. Begriffe

Um eine systematische Betrachtungsweise dieser Problematik zu ermöglichen, sind zunächst die folgenden Begriffserläuterungen notwendig.

### 1. Begriff „Autonome Sozialpolitik“

Der Begriff „Sozialpolitik“ setzt sich zusammen aus den Worten „sozial“ und „Politik“. Das Wort „sozial“ ist lateinischen Ursprungs, „sozius“ bedeutet Gefährte, in einem weiteren Sinne kann es auch gemeinschaftsverbunden bedeuten, im Sinne eines Ausgleiches der Klassen und Hebung der Schwächeren.

Unter dem Wort „Politik“ kann ganz allgemein die wert- und handlungsorientierte Beschäftigung mit den öffentlichen Angelegenheiten verstanden werden, als eine Art Inbegriff aller gesellschaftsgestaltenden Grundsätze und Maßnahmen des Staates und größerer Verbände.

Unter dem Aspekt der geschichtlichen Entwicklung der „Sozialpolitik“ (die kurz im Abschnitt III. angeschnitten wird) sind die Definitionsversuche dieses Begriffes sehr verschiedenartig<sup>4)</sup>:

- „Sozialpolitik ist auf den Ausgleich von Klassengegensätzen jeder Art gerichtet zum Zwecke möglichst umfassender Teilhaftmachung der Gesamtheit an den die Gesittung fördernden Gütern und Leistungen unter Heranziehung aller verfügbaren Kräfte“,
- „Sozialpolitik ist nicht auf staatliche Maßnahmen, noch weniger auf öffentlich-rechtliche Interventionen beschränkt“,
- „Sozialpolitik dient der Sicherung einer fortdauernden Erreichung der Gesellschaftszwecke im Wege des Spannungsausgleiches unter den verschiedenen Gesellschaftsgruppen, ist also nicht auf eine Überwindung bestehender Gesellschaftszwecke gerichtet“,
- vom abstrakten System einer sozialpolitischen Theorie ist die konkrete Situation der angewandten Sozialpolitik zu unterscheiden, die sich je nach den gesellschaftlichen Notwendigkeiten auf bestimmte Probleme — z.B. die Arbeiterfrage — konzentrieren kann.

Auch in Vorarlberg wird Sozialpolitik als ein Bestandteil der Gesellschaftspolitik verstanden<sup>5)</sup>. Sozialpolitik aus Vorarlberger Sicht sind die Bemühungen

4) Gerhard SCHNORR, Der Standort des Sozialrechtes in der österreichischen Rechtsordnung, in: Adamovich/Pernthaler (Hg), Auf dem Weg zur Menschenwürde und Gerechtigkeit (FS Klecatsky) 1980, 896 f.

5) Vgl. Beschluß der Vorarlberger Landesregierung vom 6.8.1985: „Gesunder Lebensraum Vorarlberg“, ein Rahmenprogramm für eine Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik, abgedruckt in: Hermann GIRADI/Ulrich BOSCH, Neue Wege in der Gesundheitspolitik, Materialien zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Heft 6, 1987, 71 ff.

des Bürgers und der Gemeinschaft mit dem Ziel, soziales Wohlbefinden zu erreichen. Auch diese Definition ist zu analysieren:

- Unter „Gemeinschaft“ versteht man alle in einem Land lebenden Personen, bei der kleinsten Einheit, der Familie, beginnend über die Großfamilie, Wahlfamilie, Nachbarschaft, Genossenschaft und dem Verein bis zur umfassendsten Gemeinschaft, dem Staat.
- „Soziales Wohlbefinden“ läßt sich wie folgt umschreiben:  
Einerseits besteht es in der materiellen Sicherheit, andererseits in der Chance, bei anderen persönlichen Schwierigkeiten die notwendige Hilfe zu erhalten. Diese Hilfen geschehen vorwiegend durch Geldleistungen, aber auch durch Maßnahmen der sozialen Umwelt und sozialer Fachhilfe, wie Anstalten und Beratungsdienste. Auf diese Fachdienste wird an anderer Stelle näher eingegangen.

„Autonome Sozialpolitik“ sind dementsprechend alle sozialen Bemühungen zur Verbesserung der Situation der sozial Schwächeren, die innerhalb einer überschaubaren Gemeinschaft ohne direkte Einflußmöglichkeiten von staatlicher Seite durchgeführt werden, und zwar in Form eigenständiger Gestaltungen und selbständiger Entscheidungen. Vielfach wird „Autonome Sozialpolitik“ mit der „Freien Wohlfahrtspflege“ gleichgesetzt, die eigenständig, ohne rechtliche Ansprüche und ohne von vornherein staatlich verpflichtet zu sein, unter starker Mitwirkung der Betroffenen im sozialen Bereich tätig ist.<sup>6)</sup>

Ein kurzer geschichtlicher Abriß über die Entwicklung der Sozialpolitik wird im III. Abschnitt gegeben.

Um überhaupt sozialpolitisch tätig werden bzw. autonome Sozialpolitik betreiben zu können, müssen gewisse Rahmenbedingungen gegeben sein. Insbesondere ist es in diesem Zusammenhang entscheidend, welche **Rechtsformen** dieser autonomen Sozialpolitik gewählt wurden, denn diese sind im Zusammenhang mit der rechtlichen und sozialen Sicherheit der Bürger mitunter ganz entscheidend (darauf wird in den Abschnitten IV. und VI. näher einzugehen sein).

Wesentlich für die staats- und gesellschaftstheoretische Einordnung der **autonomen Sozialpolitik** (siehe VII. Hauptstück), vor allem aber auch für die im Zentrum dieser Arbeit stehenden Rechtsschutzprobleme (VIII. Hauptstück) und die Frage ihrer Finanzierung bzw. steuerlichen Behandlung ist die Erkenntnis, daß die „sozialen Dienste“ unabhängig von ihrer staatlichen oder autonomen Besorgung durch gemeinnützige Einrichtungen „**öffentliche Aufgaben**“ erfüllen. Dies hat die neueste Verfassungsrechtsprechung ausdrück-

---

6) Vgl. dazu Heinz KREJCI (Hg), Probleme der Fürsorge und Sozialhilfe im Wohlfahrtsstaat (Wiener Beiträge zum Arbeits- und Sozialrecht, hg. von Theodor TOMANDL, Bd 3) 1974.

lich anerkannt und die Begünstigung **staatlicher** Besorgung gegenüber der Aufgabenerfüllung durch gemeinnützige Einrichtungen ausdrücklich als diskriminierend und verfassungswidrig qualifiziert<sup>7)</sup>.

Autonome Sozialpolitik ist daher grundsätzlich in der Besorgung öffentlicher Aufgaben der staatlichen Sozialverwaltung gleichzuhalten, wenn sie prinzipiell den gleichen Regelungen hinsichtlich Benützerkreis, Anspruchsbewältigung u.ä. unterliegen.

Die grundlegende Wertentscheidung der österreichischen Bundesverfassung für die **Wahlfreiheit gesellschaftlicher oder staatlicher Organisation der Aufgabenerfüllung der Sozialpolitik** hat die vorliegende Arbeit in allen ihren Untersuchungen und rechtsdogmatischen bzw. rechtspolitischen Schlußfolgerungen geleitet. Diese — auch im **liberalen Baugesetz** der Bundesverfassung (siehe VII.2.a) und im Prinzip des „**freiheitlichen Sozialstaates**“ (siehe VIII.2.a.) begründete Wertentscheidung für die Gleichrangigkeit autonomer öffentlicher Aufgabenbesorgung kann im Zusammenhang mit dem im folgenden behandelten **Subsidiaritätsprinzip** im konkreten Einzelfall geradezu im Sinne eines verfassungsrechtlichen **Vorranges** autonomer Aufgabenbesorgung gedeutet werden.

Die weitgehenden rechtsstaatlich und demokratisch-partizipatorischen Konsequenzen, die sich daraus ergeben, werden die Areit zu einer **verfassungs- und verwaltungsrechtsdogmatischen Einordnung** des reichhaltigen empirischen Befundes an autonomer Sozialpolitik in Vorarlberg führen müssen (VIII. und IX. Hauptstück). Diese Untersuchung hat im Hinblick auf die weltweite Diskussion um Dezentralisation und Deregulierung von Staatsaufgaben eine weit über den Anlaßfall Vorarlberg hinausreichende **grundsätzliche** Bedeutung für die Weiterentwicklung des modernen Sozialstaates und Sozialrechts.

## 2. Begriff „Subsidiarität“

Subsidiarität<sup>8)</sup> ist ein wirtschaftlich/soziales Ordnungsprinzip, nach welchem die übergeordnete Gemeinschaft nur so weit in den Bereich der untergeordneten Gemeinschaft eingreift, als diese des Eingriffes zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedarf. Das Subsidiaritätsprinzip ist so zu verstehen, daß die größere Gemeinschaft die Tätigkeit der kleineren Gemeinschaft nur ergänzen und för-

7) Siehe das Erk. des VfGH v. 10.12.1986, VfSlg 11.190; ähnlich schon VfSlg 9544/1982.

8) Peter PERNTHALER, *Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre*, 1986, 224 und 413; Roman HERZOG, *Subsidiaritätsprinzip und Staatsverfassung*, Der Staat 1963, 399 ff; Otto KIMMINICH (Hg), *Subsidiarität und Demokratie*, 1981.

dern, nicht aber aushöhlen und aufheben soll, was einer Anerkennung der gegenseitigen Rechte und Pflichten bedarf. Diese Anerkennung muß von den kleinsten Einheiten in einer Gesellschaft, dem Individuum, der Ehe und Familie, ausgehen und muß durch Nachbarschaft, durch Verbände, durch Genossenschaften, durch Vereine und andere Gliederungen der Gesellschaft bis zur größten Einheit, dem Staat, fortgesetzt werden. Die Subsidiarität als Grundprinzip entspricht dem natürlichen Stufenbau einer Gesellschaft und ist sozusagen vom Naturrecht vorgegeben. Aber auch die katholische Lehre von der Sozialordnung skizziert diese Forderungen in den Enzykliken **Rerum novarum** und **Quadragesimo anno**<sup>9)</sup>. Wichtige Beispiele der Subsidiarität, die „von unten nach oben“ strukturiert sein soll, sind die Ehe, Familie, Nachbarschaft, die Genossenschaft und den Staat. An Hand dieser Institutionen soll der Begriff der Subsidiarität näher erläutert werden, weil daraus das Kernanliegen der vorliegenden Arbeit deutlich wird.<sup>10)</sup>

- Das Individuum, der Einzelne, bildet die kleinste Einheit in einer Gesellschaft. Er trägt Eigenverantwortung und hat Rechte und Pflichten, welche er auch eigenständig in Anspruch nehmen bzw. erfüllen soll. Gelingt ihm das allerdings nicht, so muß ihm die Gesellschaft bzw. der Staat hilfsweise zur Seite stehen.
- Als nächstkleinste Einheit ist die Ehe anzusehen, ein partnerschaftliches Zusammenleben zweier Personen auf Dauer, bei dem der Mensch in seiner ganzen Person erfaßt wird. Es sollen dabei Verantwortungsgefühl und gegenseitige Hilfe besonders gefördert werden.
- Nächstgrößere Einheit ist die Familie, der eine besondere Bedeutung in der Erziehung und Bildung der Kinder zukommt und in welcher vor allem die aktive Mitarbeit und Mitwirkung gestärkt werden soll.
- Nächste Einheit ist die Nachbarschaft, von der schon eine Fülle von Aufgaben, besonders sozialer Art, bewältigt werden kann und in der sich das Subsidiaritätsprinzip schon ganz deutlich herauskristallisieren läßt, denn es werden Eigeninitiative, Selbstverantwortung und Eigenleistung des Bürgers aktiviert.
- Dieser natürliche Stufenbau läßt sich dann weiter in Verbänden, in Genossenschaften, in Vereinen, in Institutionen der Selbstverwaltung und im Staat verfolgen.

Richtig verstandene Subsidiarität bedeutet nicht nur das Anerkennen der Rechte und Pflichten kleinerer Gemeinschaften durch größere, sondern auch solidarische Hilfe größerer Gemeinschaften, wenn diese von kleineren Gemeinschaften benötigt wird.

---

9) Katholisches Soziallexikon, hg. von Alfred KLOSE, Wolfgang MANTL, Valentin ZSIFKOVITS, 2. Auflage, 1980, 1306, 2994.

10) Hermann GIRADI, in: Morscher, Sozialpolitik 33.

Im Rahmen dieses subsidiären Stufenbaues der Gesellschaft, durch den sich gleichzeitig eine sinnvolle Aufgabenteilung ergibt, müßte es gelingen, im Falle der Hilfsbedürftigkeit eines Bürgers Hilfen der Gesellschaft und des Staates anzubieten und trotzdem den Freiheitsraum und das Recht der Partizipation des Bürgers zu respektieren. Voraussetzung für das Funktionieren des Subsidiaritätsprinzips ist das Existieren eines von staatlichen Eingriffen freien Raumes in der Gesellschaft. Das ist in Österreich gewährleistet durch die Grundrechte, insbesondere durch die Eigentums-, Vereins- und Versammlungsfreiheit und durch die Privatautonomie des bürgerlichen Rechtes in Vorarlberg außerdem durch Art. 7 der Landesverfassung. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß es für Österreich eine unabdingbare Notwendigkeit wäre, eine Reform und Stärkung der Grundrechte zu erreichen. Die Grundrechte müssen dem Menschen auch unter den Bedingungen der modernen Industriegesellschaft und der expansiven Staatlichkeit von heute noch einen eigenständigen und eigenverantwortlichen Freiheitsraum gewährleisten, wobei die Freiheit vom Staat allein nicht mehr genügt, sondern das Postulat „Freiheit durch den Staat“ lautet<sup>11)</sup>. Darin drückt sich einerseits ein Anerkennen der Subsidiarität aus, andererseits kann man auch eine Forderung nach **sozialen Grundrechten** erkennen. Zu letzteren wird im Abschnitt VIII. Stellung genommen.

### 3. Begriffe „Föderalismus und Bundesstaat“

Dieser Abschnitt „Föderalismus und Bundesstaat“ wird deshalb so detailliert behandelt, weil er Grundlage für das Verständnis der im Abschnitt V. aufgezeigten Problemanalyse und der im Abschnitt VIII. versuchten Darstellung von Lösungsvorschlägen bildet.

#### a) *Föderalismus*

Föderalismus ist ein Ordnungsprinzip, das eine dauernde institutionelle Verbindung von autonomen, eigenverantwortlichen Gruppierungen zu einer größeren, durch gemeinsame Ziele verbundene Einheit bewirkt<sup>12)</sup>. Dabei ist wesentlich, daß dieser Zusammenschluß im Wege der Gleichordnung und nicht der Über- und Unterordnung geschieht. Nur so führt die Einigung nicht zur Aufhebung, sondern zum Schutz der Selbständigkeit der Glieder. Die neuere Theorie erkennt **fünf typische Elemente** des Föderalismus:

---

11) Edwin LOEBENSTEIN, Zukunft der Grundrechte, JBl 1986, 137.

12) Karl WEBER, Elemente eines umfassenden Föderalismusbegriffes, in: Adamovich/Pernthaler (Hg), FS Klecatsky, 1980, 1013 ff; DERS., Kriterien des Bundesstaates, 1980, 27 ff; siehe auch Peter PERNTHALER, Allgemeine Staatslehre 404 ff.

- das Element der freien Vereinbarung,
- das Element der Koordination,
- das Element des Pluralismus der Politik,
- das Element der Subsidiarität und
- das Element der Partizipation.

Die Idee des Föderalismus ist nicht in theoretischer Spekulation entstanden, sondern die Frucht zweier gegensätzlicher politischer Erfahrungen<sup>13)</sup>. Einerseits stehen sich Isolation, Machanhäufung und Entfremdung im großen Einheitsstaat und andererseits die unökonomische Wirtschaftsstruktur durch geringe Leistungskraft kleinräumiger Staaten gegenüber.

Föderalismus als politische Idee ist von drei Wesensmerkmalen geprägt:

- dem Bezug auf die jeweiligen historischen, wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Umstände des betreffenden Landes,
- der Notwendigkeit der Gewaltenteilung großräumiger und kleinräumiger politischer Ordnungen in bezug auf gebietsmäßige Gliederungen des Staates,
- dem Ziel des notwendigen Zusammenschlusses politisch selbständiger Kleinordnungen zu größerer Ordnung unter der Bedingung der Beibehaltung der Selbständigkeit der einzelnen Kleinordnungen.

Ideengeschichtlich sind vor allem der „integrale Föderalismus“ und die schon erwähnte katholische Soziallehre von Bedeutung. Für den integralen Föderalismus ist dieses Prinzip eine umfassende, die gesamte Gesellschaft ordnende Organisationsstruktur.<sup>14)</sup> Die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung ist stufenweise von unten nach oben organisiert. Ausgangspunkt der Föderalistentheorie der katholischen Soziallehre ist das eingangs erklärte Subsidiaritätsprinzip. Es wurde in der Enzyklika „Quadragesimo anno“ formuliert. Danach verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinschaften leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen.

#### b) *Bundesstaat*

Der Bundesstaat ist der staatsrechtliche Ausdruck des Föderalismus. Eine allgemeine Bundesstaatstheorie gibt es nicht. Die meisten Bundesstaatstheorien werden anhand einzelner, konkreter Verfassungsordnungen entwickelt (Österreich, Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Vereinigte

13) Föderalismus und Bundesstaat, 24 Grundsätze, hg. vom Institut für Föderalismusforschung, 1984, 16 f.

14) Lucius ROEMHELD, Integraler Föderalismus, 2 Bde, 1977 und 1980.

Staaten, Kanada) und sind daher nur beschränkt auf andere Staaten übertragbar. Trotzdem lassen sich drei grundsätzliche Richtungen unterscheiden<sup>15)</sup>:

— Die Staatenstaatslehre:

Der Bundesstaat ist ein aus Staaten zusammengesetzter Staat. Sowohl der Bund als auch die Länder sind echte Staaten, die auf ein- und demselben Territorium ihre Staatsqualität ausüben. Nach der Lehre von der „Teilung“ und „Beschränkbarkeit“ der Souveränität, die vor allem in den USA die herrschende ist, sind Bund und Länder „souveräne“ Staaten. Die Lehre vom „nicht-souveränen-Staat“ läßt Bund und Ländern als solche keine Souveränität zukommen, nur der Bundesstaat als Ganzes, er sich aus nichtsouveränen Staaten zusammensetzt, ist souverän.

— Monistische Bundesstaatslehre:

Der Bundesstaat ist eine Sonderform der Dezentralisation, eine Übertragung („Delegation“) von Machtbefugnissen von oben. Die Länder haben danach keine originäre Staatsqualität, sondern sind von der Bundesverfassung, sohin vom Bund, geschaffen. Souverän ist nur der Bund, die Länder sind ihm untergeordnet und können allenfalls als potenzierte Selbstverwaltungskörper bezeichnet werden.

— Die Drei-Kreise-Theorie von Hans Kelsen:

Der Bundesstaat ist in drei Rechtskreise gegliedert. Von der Gesamtverfassung sind zwei Teilrechtsordnungen abgeleitet, die des Bundes und die der Gliedstaaten. Bund und Gliedstaaten sind einander gleichgeordnet, die Gesamtverfassung ist beiden übergeordnet.

c) *Ausgestaltung im B-VG*

Durch Art 2 Abs 1 B-VG („Österreich ist ein Bundesstaat“) wird das Bundesstaatsprinzip programmatisch festgelegt. Gliedstaaten des Bundesstaates sind die selbständigen Länder Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg, Wien (Art 2 Abs 2 B-VG).

Nach der Bundesverfassung und der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes steht heute ziemlich unbestritten fest:

Im Bundesstaat ist die Staatsgewalt nicht beim Bund konzentriert, sondern zwischen Bund und Ländern derart geteilt, daß die Länder „**Gliedstaaten**“, d.h. selbständige Träger der Staatsgewalt sind, also der Bundesstaat Österreich ein aus Staaten zusammengesetzter „Staatenstaat“ ist. Die österreichischen Länder sind keine **Selbstverwaltungskörper** mehr (wie noch in der Monarchie), sondern Träger originärer Staatlichkeit, die nicht vom

---

15) Peter PERNTHALER, Staatslehre 422 ff.

Bund abgeleitet oder abhängig, sondern — ebenso wie die des Bundes — unmittelbar in der Volkssouveränität begründet ist. Die Landesverfassung ist daher die Verwirklichung des internen Selbstbestimmungsrechtes des Landesvolkes und als solche die politische Grundentscheidung über die Staatlichkeit des Landes. Die Bundesverfassung ist nicht die „Voraussetzung“ der Landesverfassung, sondern ihre „Schranke“<sup>16)</sup>.

Der österreichische Bundesstaat war seit Beginn durch einen stark zentralistischen Grundzug geprägt, der sich bis heute erhalten hat<sup>17)</sup>. Die österreichische Bundesverfassung hat schon von Anbeginn an vom Gesichtspunkt des Föderalismus aus eine Reihe von Grundfehlern<sup>18)</sup>:

- aa) Die **Kompetenzverteilung** war schon ursprünglich sehr zentralistisch (weit über 100 Bundeszuständigkeiten in Gesetzgebung und Vollziehung) und konnte bis zur Verfassungsnovelle 1984 einseitig durch den Nationalrat — bei nur aufschiebendem Vetorecht des Bundesrechtes — geändert werden, was weidlich zu weiteren Zentralisationen (z.B. Wirtschaftslenkung, Schulwesen, Sicherheitswesen) ausgenützt wurde. Auch heute noch ist für Kompetenzänderungen keine **Zustimmung der Länder** (nur des Bundesrates) erforderlich. Hier können Vergleiche gegenüber den „klassischen“ Bundesstaaten sehr aufschlußreich sein. In den Vereinigten Staaten braucht es beispielsweise zu einer Verfassungsänderung die Zustimmung von 3/4 der Gliedstaaten. In der Schweiz ist eine Volksabstimmung mit der Zustimmung der Mehrheit der 26 Kantone erforderlich. In der Bundesrepublik Deutschland bedarf es der Zustimmung der Länderkammer, die ihrerseits **den Weisungen der Landesregierungen** unterliegt. In Kanada tritt eine Bundesverfassungsänderung gleichfalls nur mit Zustimmung der (qualifizierten) Mehrheit der Bundesländer in Kraft.
- bb) Ein weiterer Schwachpunkt ist die **Stellung des Bundesrates** in Bezug auf seine Organisation und die Mitsprache bei Gesetzgebung und Budget, aber auch hinsichtlich des Einflusses der Zentralleitungen der politischen Parteien. Sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in der Schweiz besteht die Länderkammer aus gleich vielen Vertretern jedes Gliedstaates. In der Schweiz und größtenteils auch in der Bundesrepublik Deutschland hat die Ländervertretung die gleichen Rechte wie die

16) Peter PERNTHALER, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1986, 477; DERS., Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer, 1979, 50 f.

17) Siehe zu den Schwachpunkten Ludwig ADAMOVICH/Bernd-Christian FUNK, Österreichisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, 1985, 126 f.

18) Elmar GRABHERR (Hg), Vorarlberger Geschichte, 1986, 253 ff; Felix ERMACORA, Österreichischer Föderalismus, 1976; Theo ÖHLINGER, Die föderative Verfassung Österreichs, DÖV 1978, 897 ff.

Volksvertretung. In den Vereinigten Staaten hat die Länderkammer sogar ein Übergewicht.

- cc) Weitere Schwächen bestehen in der **Organisation** der Länder und Gemeinden, die das B-VG sehr detailliert bestimmt, und im Fehlen wichtiger **Staatsfunktionen** der Länder, wie Gerichtsbarkeit, Polizei (Wachkörper), bewaffnete Macht, Rechnungshof, Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit u.v.a. Weder in der Schweiz noch in Deutschland ist etwas Ähnliches vorzufinden. Dort sind beispielsweise die Gerichtsorganisation, große Teile der Verwaltung und auch die Polizei, zum Unterschied von Österreich, Ländersache.
- dd) Besonders hervorzuheben ist das Übergewicht des Bundes auf dem Gebiet der **Finanzen**<sup>19)</sup>. Die Finanzhoheit liegt bei der einfachen Bundesgesetzgebung (Kompetenz-Kompetenz), sodaß die Länder fast völlig vom Bund abhängig sind. In den klassischen Bundesstaaten ist auch dies anders: In den USA kann jedes Staatswesen nach seinem Gutdünken Steuern einheben, sodaß es dort z.B. eine Einkommenssteuer des Bundes und solche der Gliedstaaten gibt. In der Schweiz ist der Bund mehr auf die Verbrauchssteuern und Zölle angewiesen, während die Kantone die Einkommenssteuer einheben. In der Bundesrepublik Deutschland heben die Finanzämter der Länder fast alle Steuern ein und der Ertrag wird nach einem verfassungsrechtlich festgelegten Schlüssel auf Bund und Länder aufgeteilt.

Der ausgeprägt zentralistische Grundzug des österreichischen Bundesstaates hat mehrere Ursachen<sup>20)</sup>. Zunächst ist die historische Ausarbeitung der Bundesverfassung sehr rasch den Ländern entglitten und von den Zentren der politischen Parteien durchgeführt worden. Später bewirkten die Notlagen der Nachkriegs- und Besatzungszeit weitere Zentralisierungen, wobei als erschwerend hinzutrat, daß das föderalistische Bewußtsein der Bevölkerung schon von der Mentalität her in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgeprägt war. Schließlich waren auch die parteipolitischen Gegebenheiten der Entwicklung des Föderalismus (Große Koalition; SPÖ lange Zeit hindurch ausgeprägt zentralistisch) eher abträglich.

Seit Beginn der 70er Jahre sind Tendenzen einer politischen und staatsrechtlichen Belebung des Föderalismus auf der Grundlage einer verstärk-

---

19) Zu diesem Problem siehe auch Peter PERNTHALER, Österreichische Finanzverfassung (Theorie – Praxis – Reform), 1984, 113 ff.

20) Siehe ausser den Hinweisen in Anm. 18: Ludwig ADAMOVICH/Bernd-Christian FUNK, Verfassungsrecht, 127 ff.

ten **Zusammenarbeit der Länder untereinander** erkennbar<sup>21)</sup>. Es wurden Forderungsprogramme und Forderungskataloge der Länder an den Bund gestellt und auf dieser Grundlage bisher wichtige Bundes-Verfassungsnovellen (1974, 1984, 1988) beschlossen. Fast noch wichtiger ist die Entwicklung eines lebendigen „**kooperativen Föderalismus**“ in Österreich, in dessen Rahmen sich eine Reihe von kooperativen und koordinativen **Gemeinschaftseinrichtungen** organisatorisch und verfahrensmäßig gefestigt haben (Landeshauptleutekonferenz, Landesamtsdirektorenkonferenz, Landesfinanzreferentenkonferenz, Landeskulturreferentenkonferenz, Landessozialreferentenkonferenz, Österreichische Raumordnungskonferenz, Verbindungsstelle der Bundesländer, Landesgesundheitsreferentenkonferenz). Nicht zu vergessen sind schließlich wesentliche Impulse von seiten der Lehre, wobei die Publikationen des Instituts für Föderalismusforschung eine bedeutende Rolle spielen.

Die staatsrechtliche und politische Wiederbelebung von Föderalismus und Bundesstaat in Österreich ist eine der grundlegenden Bedingungen für eine lebendige Entwicklung des autonomen Sektors der Sozialpolitik: Ist doch gerade die politische Idee des Föderalismus mit ihren Wesenselementen der Freiheit, Vielgestaltigkeit, Überschaubarkeit und Wettbewerbsmöglichkeit sozialer Ordnungen mit der Erhaltung und Vereinigung selbständiger kleiner Gemeinschaften die einzig wirklichkeitsbezogene Alternative zur Lösung sozialer Probleme anstelle oder als Ergänzung zu wenig wirksamer staatlicher und zentraler Versorgung.

#### 4. Der Begriff „Autonomie“

Das Wort „Autonomie“ kommt aus dem Griechischen und bezeichnete dort eine Stadt, die unabhängig war und sich daher „**ihre eigenen Gesetze**“ geben konnte (autònomos)<sup>22)</sup>. Heute wird der Begriff sowohl im Privatrecht („Privatautonomie“) als auch im öffentlichen Recht (z.B. Gemeindeautonomie) und im Sozialrecht („Sozialautonomie“) verwendet. Inhaltlich bezeichnet man damit ein gewisses Maß an Unabhängigkeit und Fähigkeit zur „Selbstgesetzgebung“ im materiellen Sinne, d.h. zur eigenständigen Gestaltung von Rechtsverhältnissen und Rechtsnormen in einem — meist nach dem Subsidiaritätsprinzip abgegrenzten — „eigenen Wirkungsbereich“.

21) Heinz SCHÄFFER, Das Föderalismuskonzept der österreichischen Bundesverfassung und seine praktische Entwicklung (Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes Nr. 103) 1987; Peter PERNTHALER, Landesbericht Österreich, in: Christian STARCK (Hg), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, 1988, 80 ff.

22) Vgl. Felix ERMACORA, Handbuch der Grundfreiheiten und Menschenrechte, 1963, 592 ff.

Im österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsrecht gibt es heute neben der **Gemeindeautonomie** (Art 115 - 120 B-VG) drei Grundformen nicht-territorialer Autonomie, welche auch die **Vorarlberger Landesverfassung** ausdrücklich unter ihren Schutz stellt (Art 7 Abs 1, letzter Satz).

a) *Die öffentliche Selbstverwaltung*<sup>23)</sup>

Dies ist eine Form der **Dezentralisation der Staatsverwaltung** mit bestimmten organisatorischen Merkmalen, wie: Weisungsfreiheit, juristische Person, eigenes Budget, demokratische Binnenstruktur, Staatsaufsicht u.a. Einem derart strukturieren „Selbstverwaltungskörper“ werden **Staatsaufgaben** zur eigenständigen Besorgung übertragen, die mit jenem **Personenkreis** sachlich und persönlich zusammenhängen, der in der Selbstverwaltung organisatorisch zusammengeschlossen ist. Die Selbstverwaltung hat also keine eigene Verfassungs- und Organisationshoheit, sondern ist gesetzlich eingerichtete Staatsverwaltung, der zwar — im Rahmen der Gesetze — Unabhängigkeit, aber kaum „**Autonomie**“ („Selbstgesetzgebung“) im ursprünglichen Sinne zukommt. Wohl aber hat die Selbstverwaltung — zum Unterschied von der unmittelbaren Staatsverwaltung — ein (subjektiv-öffentliches) **Recht** auf ihren eigenen Wirkungsbereich, das auch gegen den Staat gerichtlich durchsetzbar ist.

b) *Die gesellschaftliche Selbstverwaltung*<sup>24)</sup>

Dies ist eine Form der Selbstverwaltung, die keine staatlichen Funktionen ausübt und keine behördlichen Akte der Befehls- und Zwangsgewalt setzt, sondern **gesellschaftliche** Funktionen (z.B. Interessenvertretung) mit nichthoheitlichen Mitteln (z.B. Begutachtung, Ausbildung, Information, Beratung u.ä.) erfüllt. Mit dem Begriff der öffentlichen Selbstverwaltung verbindet diese Organisationsform die Einrichtung als **öffentlich-rechtliche Körperschaft** und alle damit zusammenhängenden Organisationsmerkmale. Bekanntestes Beispiel dieser Type sind die beruflichen Interessenvertretungen (Kammern), aber auch bestimmte Teile der (österreichischen) **Sozialautonomie**.

23) Manfred WELAN/Brigitte GUTKNECHT, Selbstverwaltung, in: F. Ermacora u.a. (Hg), Allgemeines Verwaltungsrecht (FS Antonioli) 1979, 389 ff; Ludwig ADAMOVICH/Bernd-Christian FUNK, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, 1986, 348 ff.

24) Karl KORINEK, Wirtschaftliche Selbstverwaltung, 1970; Peter OBERNDORFER, Interessenvertretung durch Körperschaften öffentlichen Rechts als gesellschaftliche Selbstverwaltung, Wirtschaft und Verwaltung, 1979, 129 f.

c) *Die (gesellschaftliche) Selbstorganisation*<sup>25)</sup>

Darunter versteht man den freiwilligen Zusammenschluß von Bürgern zur Erbringung „quasi-öffentlicher“ Leistungen, wie Kulturpflege, Wohlfahrt, soziale Hilfe, Vorsorgemedizin, Beratung, Lebenshilfe, Erziehung, Planungsvorschläge und -alternativen, Katastrophenbekämpfung, Rettungswesen, Landesverteidigung, Zivilschutz u.v.a. Rechtliche Grundlage sind die Grundrechte der „**Kommunikations- und Assoziationsverfassung**“<sup>26)</sup>, liberale und politische Grundrechte, aber auch einfachgesetzliche Einrichtungsnormen (Vereins-, Gesellschafts-, Genossenschaftsrecht) und Verfahrensregelungen der „Bürgerbeteiligung“. Der Staat kann diese Bestrebungen fördern (Subventionen), ihnen zusätzliche öffentliche Aufgaben übertragen („Beliehen“) oder aber sie gesetzlich in Pflicht nehmen (öffentliche Leistungspflichten).

Lange Zeit wurde — besonders in staatsbetonten („**etatistischen**“) Systemen — die Bedeutung und Effizienz der **gesellschaftlichen Selbstorganisation** verkannt („Vereinsmeierei“) und geglaubt, in der staatlichen Bürokratie die rationellere und effizientere Besorgung der Aufgaben dieser demokratischen Kleinordnungen zu finden. Die angelsächsische Welt hat diese Entwicklung nie mitgemacht und „öffentliche Ordnung“ niemals als rein **staatliche** Ordnung verstanden. Heute wächst immer mehr die Erkenntnis, daß die Staatsverwaltung restlos überfordert wäre, wenn sie alle öffentlichen Aufgaben erfüllen müßte, welche die vielen Vereine, Stiftungen, Gesellschaften und andere Formen der Selbstorganisation der Bürger auf sozialen, kulturellen, wirtschaftlichen und ökologischen Gebieten uneigennützig besorgen. Andererseits würde eine Abschaffung oder Verstaatlichung dieser Einrichtungen den Bürger noch mehr vom Bereich des „**Öffentlichen**“ entfernen und in die soziale Entfremdung und Isolierung drängen.

---

25) Peter PERNTHALER, Die verfassungsrechtlichen Schranken der Selbstverwaltung in Österreich, Verh. 3. ÖJT, Bd I/3. Teil, 1967; Christoph BADEL, Sozioökonomie; DERSELBE, Politökonomische Aspekte der Dezentralisation und Selbstorganisation, in: Peter Pernthaler (Hg), Dezentralisation und Selbstorganisation, 1982, 37 ff.

26) Rupert SCHOLZ, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, 1971, 283 ff.

### **III. Kurzer Abriß historischer Entwicklungstendenzen der Sozialpolitik<sup>27)</sup>**

#### **1. Historische Entwicklung der Sozialpolitik**

Sozialpolitik gibt es erst, seitdem die alte, auf bäuerlicher und handwerklich bestimmter Ordnung fußende Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur durch die industrielle Arbeitswelt abgelöst wurde. Sozialpolitik entwickelte sich also von dem Zeitpunkt an, als die traditionellen Gemeinschaften, wie Familien, ständische Berufsverbände und Grundherrschaften die auftretenden sozialen Spannungen nicht mehr lösen konnten. Festzustellen bleibt, daß in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, in dem die Entstehung der „Arbeiterschaft“ anzusiedeln ist, auch eine soziologische Entwicklung vor sich ging: Die Arbeiterschaft wurde als neuer Teil der Gesellschaft gesehen. Besonderes Merkmal dieser neuen Schicht war die Trennung der Arbeitsstätte von der familiären Umgebung und der Einsatz in der arbeitsteiligen industriellen Arbeitswelt. Besonders augenfällig wurde dies, als die modernen Betriebsformen der Industrie sich bildeten und die Arbeiter dieser neuen Wirtschaftsform schutzlos gegenüberstanden.

Folgerichtig waren die ersten sozialpolitischen Maßnahmen seitens des Staates Schutzbestimmungen für die Arbeiterschaft. Jahrzehntlang waren die Begriffe „Sozialpolitik“ und „Arbeiterfrage“ beinahe identisch. Sozialpolitik im Sinne staatlicher Maßnahmen, die der Sicherung, Versorgung und Fürsorge für die einzelnen dienen, war die Summe der Maßnahmen, durch die mit öffentlich-rechtlicher Gewalt ausgestattete Körperschaften vom Standpunkt des Ganzen aus zugunsten der Arbeiterklasse in das Arbeitsverhältnis oder in die unmittelbar damit zusammenhängenden Gebiete eingriffen. Der Gegenstand der klassischen Sozialpolitik war mithin durch zwei essentielle Kriterien begrenzt. Einmal durch das Gruppenspezifische der staatlichen Vorsorge gegen Existenzrisiken, indem ausschließlich die Arbeitnehmerschaft von ihr erfaßt wurde; zum anderen durch die Intervention des Staates in die grundsätzlich unbeeinflusste Gesellschaftsautomatik mit obrigkeitlichen Mitteln, um diese Vorsorge zu erreichen. Diese systematische Kongruenz von Sozialpolitik und Sozialrecht konnte jedoch nur so lange Bestand haben, als ihre ideologischen Prämissen akzeptiert wurden.

Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts bestimmten weltanschauliche und philosophische Wertvorstellungen im steigenden Maße die Entwicklung der Sozialpolitik. Es wurde die Auffassung vertreten, daß der Staat nicht nur rein

---

27) Zum folgenden siehe: Alois BRUSATTI/Wilhelm HAAS/Walter POLLAK (Hg), Geschichte der Sozialpolitik, 1962.

überwachende Funktionen, sondern darüber hinaus auch die Pflicht habe, sich um die Gesamtheit seiner Staatsbürger zu kümmern. So kam es zu einem Wandel in der Anschauung über das Wesen des Staates. Man beschäftigte sich auch theoretisch mit den neu gestellten sozialen Problemen, somit wurde die Arbeiterfrage integrierender Bestandteil der Politik. Die neuen großen politischen Bewegungen, vor allem die sozialistischen und die christlich-sozialen, waren von vornherein sozialpolitisch orientiert. Aber auch die älteren, liberalen und konservativen Parteien und Gruppen mußten sich immer stärker mit der Arbeiterfrage beschäftigen. Nicht nur das quantitative Anwachsen der Arbeiterschaft erhöhte ihre sozialpolitische Bedeutung, man mußte sich vor allem mit deren Ablehnung der bisherigen Sozialpolitik (patriarchalische Haltung, Wirtschaftsliberalismus u.ä.) auseinandersetzen. In dieser Zeit entstanden verschiedene Unternehmerverbände (Industriellenverband, Gewerbevereine und andere) und auch die ersten Gewerkschaften. In der Sozialgesetzgebung sind vor allem die Novellierung der Gewerbeordnung sowie die Sozial- und Altersversicherung für Bergleute zu nennen.

In der Zwischenkriegszeit litten neben den Arbeitern auch andere Schichten soziale Not, sodaß Sozialpolitik sich eindringlich als ein Anliegen der Gesamtheit darstellte. Die staatliche Gesetzgebung wurde — im Gegensatz zu früheren humanitären und staatspolitischen Strömungen — maßgeblich von seiten des Sozialismus angeregt. Dies zeigte sich deutlich auf dem Gebiet der Arbeitsverfassung. Weiters wurde die Sozialversicherung auf alle Arbeitnehmer ausgedehnt und die allgemeine Arbeitslosenversicherung eingerichtet.

Nach dem Jahre 1918 wurde eine „großzügige“ Sozialpolitik eingeführt, die im wesentlichen weder vom Ständestaat (1934 - 1938) noch vom Nationalsozialismus eingeschränkt wurde. Das nationalsozialistische Experiment, gestützt auf den Abbau der Massenarbeitslosigkeit und geschickte Propaganda, war anfangs erfolgreich.

Im großen und ganzen wurde „Sozialpolitik“ bis in die späten 40er Jahre noch eher als Arbeiterfrage verstanden.

Die Sozialpolitik der Gegenwart ist zu einem Bestandteil der **gesamten Gesellschaftspolitik** geworden. Sie ist nicht mehr eine Arbeiterfrage allein, sie ist kein „Zankapfel“ zwischen Vertretern von restaurativem Gedankengut und eifrigen Befürwortern der Gesellschaftsreform, wie etwa zwischen 1920 und 1940, sondern ist heute jener Teil der Gesamtpolitik, die sich mit der Regelung der Verhältnisse der gesellschaftlichen Gruppen untereinander und speziell mit der Sicherung der Einzelperson im Rahmen der übergeordneten Sozialordnung befaßt<sup>28)</sup>.

---

28) Vgl. dazu das Regierungsprogramm „Gesunder Lebensraum Vorarlberg“ (Anm. 5) sowie die Beiträge in: Siegbert MORSCHER (Hg), Sozialpolitik; Egon MATZNER, Wohlfahrtsstaat 127 ff, 207 ff, 292 ff.

## 2. Historische Entwicklung des Sozialwesens und der Sozialhilfe<sup>29)</sup>

Das allgemeine Sozialnetz, das heute die soziale Sicherheit des Bürgers garantieren soll, ist das Ergebnis einer langjährigen geschichtlichen Entwicklung. Im Mittelalter waren es christlich gesinnte Adelige, Klöster, Zünfte und Gilden, die sich der Armen und Behinderten annahmen. Somit war die Hilfe für diese Menschen weitgehend der privaten Wohltätigkeit überlassen. Mit dem Aufkommen der Städte wurden Armenordnungen erlassen. Interessant dabei ist, daß in den Städten die Unterstützung durch die Spitäler, die die Pflege, die Versorgung der Kranken und der Armen und die Unterbringung der Aussätzigen vornahmen, erfolgte, während auf dem Land den Armen und Kranken vorwiegend aus Stiftungen (Armenspenden), deren Ertragnis vorwiegend der Armenversorgung gewidmet war, geholfen wurde. Diese Formen der Stiftungen waren regional unterschiedlich entwickelt (Betteltuch, Freitagsspende). Das Stiftungsvermögen wurde in den Städten unter der Aufsicht des Rates der Stadt durch einen Spendenmeister und auf dem Lande in der Regel vom Pfarrer verwaltet.

Als Folge des durch den Dreißigjährigen Krieg verursachten wirtschaftlichen Niederganges und der damit einhergehenden Zunahme der Umherziehenden schlossen sich die Gemeinwesen nach außen ab. Die in früherer Zeit von der Hilfe nicht ausgeschlossenen Fremden wurden nun nicht mehr unterstützt. Mit dem Aufkommen des **Absolutismus** begannen die landesfürstlichen Behörden auf dem Gebiete des Armenwesens regelnd einzugreifen (Reformbestrebungen Josefs II.). Durch das Reichsgemeindegesetz, RGBl Nr. 18/1862, wurde „das Armenwesen und die Sorge für die Gemeinwohlthätigkeitsanstalten“ als eine Angelegenheit des **selbständigen Wirkungskreises der Gemeinde** erklärt. Die näheren gesetzlichen Regelungen waren im Heimatrechtsgesetz, RGBl Nr. 105/1863, enthalten. Die Heimatgemeinde war verpflichtet, heimatberechtigte Bürger zu versorgen und zu betreuen, wann immer sie in Not geraten waren. Auf diese Zeit geht in Vorarlberg die Einrichtung der sogenannten Armenhäuser zurück, den Vorgängern der Alters- und Pflegeheim.

Im Zuge der industriellen Revolution im 19. Jahrhundert wurde, wie oben schon erwähnt, die ursprünglich bäuerlich-handwerklich bestimmte Wirtschaftsstruktur um die industrielle Arbeitswelt erweitert. Die sozialen Probleme der Lohnarbeiter wurden immer größer und konnten von den Gemeinden nicht gelöst werden. Ähnlich wie in der Bundesrepublik Deutschland wurde die Forderung nach einer „**sozialen Versicherung**“ erhoben, die Schutz bei Bedrohung der Existenz durch Unfall, Erwerbsunfähigkeit, Alter, Tod und Arbeitslosigkeit garantierte. Es entstanden daraus die großen Sozialsysteme, wie Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung, Arbeitnehmerschutz, Familienlastenausgleich.

---

29) Siehe dazu die Erläuterungen in der 10. Beilage zu den Sitzungsberichten des XXI. Vorarlberger Landtages (1971).

Seit dem Jahre 1925 hätte der Bund auf dem Gebiet des „Armenwesens“ ein Grundsatzgesetz (Art 12 (1) Z 1 B-VG) erlassen können, was bis heute nicht geschehen ist. Bis zum Jahre 1938 galt der IV. Abschnitt des Heimatrechtsgesetzes in den Ländern weiter, der gemäß § 3 Abs 2 Übergangsgesetz 1920 als Landesgesetz galt. Am 1.10.1938 wurden in Österreich deutsche Fürsorge-Vorschriften eingeführt, nämlich die Fürsorgepflicht-Verordnung und die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge. Sie brachten die Einführung der **Fürsorgeverbände**, wodurch die Kostenträgerschaft von der Gemeinde auf die Gemeindeverbände überging. Im Jahre 1948 wurden diese deutschen Vorschriften als vorläufige landesgesetzliche Vorschriften auf dem Gebiete der Fürsorge und Jugendwohlfahrt übernommen. Mit Erlaß vom 13.12.1968, Zl. 208.673-31/68, teilte das Bundesministerium für Inneres den Ländern mit, daß es von der Ausarbeitung eines Grundsatzgesetzes über das Armenwesen Abstand nehme und die Regelung des Fürsorgerechtes wie bisher den Ländern auf der Grundlage des § 3 Abs 2 des Übergangsgesetzes 1920 überlasse. Mit dieser Erklärung des Bundesministeriums für Inneres war der schon seit langem als notwendig erkannte Weg zur Neugestaltung der öffentlichen Fürsorge im Rahmen von Sozialhilfegesetzen freigegeben. Neben jenem Teil der Sozialhilfe, die im Sinne des Art 12 Abs 1 B-VG das Armenwesen umfaßt, wie notwendiger Lebensunterhalt, Krankenhilfe, Übernahme der Bestattungskosten, Sicherung der Hilfe für Schwangere und Wöchnerinnen, sollte nunmehr auch die über das Armenwesen hinausgehende fürsorgende Tätigkeit, insbesondere die sogenannte Hilfe in besonderen Lebenslagen, unter die Sozialhilfe gemäß Art 15 Abs 1 fallen. In der Folge ergriffen die für das Sozialwesen zuständigen Referenten der Landesregierungen die Initiative und arbeiteten einen Musterentwurf eines „Landes-Sozialhilfegesetzes“ aus. Dieser im Jahre 1971 fertiggestellte Entwurf sollte als Basis für eine möglichst einheitliche Gestaltung der Sozialhilfe in den einzelnen Bundesländern dienen. Während bezüglich der inhaltlichen Gestaltung weitgehend Übereinstimmung herrschte, gab es Differenzen und Modifikationen in der Frage der organisatorischen und finanziellen Regelung.

Zwischen den Jahren 1972 und 1976 sind die neuen Sozialhilfegesetze in den einzelnen Ländern in Kraft getreten (in Vorarlberg am 1.1.1972).

## IV. Sozialpolitik in der Rechtsordnung

In diesem Abschnitt soll aufgezeigt werden, inwiefern die Sicherung der Rechtsansprüche, somit der Rechtsschutz, im Rahmen einer autonomen Sozialpolitik gewährleistet ist bzw. gewährleistet werden soll. Wirksamer Rechtsschutz bedingt zunächst eine inhaltlich entsprechend dem Art 18 B-VG durchgebildete **objektive Gesetzesordnung** auf Bundes- oder Landesebene. Es soll daher in diesem Abschnitt versucht werden, darzustellen, welche rechtlichen Rahmenbedingungen vorliegen müssen, damit autonome Sozialpolitik als rechtsstaatliche Funktion des modernen Staates, aber auch als Aufgabe gesellschaftlicher Selbstorganisation rechtlich überhaupt verwirklicht werden kann. Dieser Abschnitt soll in zwei Teile gegliedert werden, in einen Teil, der **allgemeine Grundsätze** zu entwickeln trachtet und einen Teil, der die bereits **geltenden Rechtsnormen** systematisch darstellt.

### 1. Allgemeine Grundsätze

Sowohl aus den klassischen Staatsrechtstheorien<sup>30)</sup> als auch den Funktionen des modernen Staates<sup>31)</sup> läßt sich schließen, daß den Staat eine Pflicht der Daseinsvorsorge für seine Bürger trifft und eine Verpflichtung, soziale Gleichheit und Gerechtigkeit herzustellen bzw. zu erhalten. Diese Daseinsvorsorge muß aber nicht von vornherein so gestaltet sein, daß der **Staat** anstelle des einzelnen oder gesellschaftlicher Gruppierungen, die im staatsfreien Raum sozial tätig sind, **selbst** soziale Aufgaben übernimmt und diese im Rahmen der positiven Rechtsetzung reglementiert. Ganz im Gegenteil soll der Staat diese Daseinsvorsorge zunächst darin sehen und bei Bedarf auch entsprechende gesetzliche Vorsorge treffen, daß gesellschaftliche Strukturen der Eigenverantwortung und Mitverantwortung, d.h. Nächstenhilfe des Bürgers erhalten bzw. aktiviert und Selbsthilfe und Privatinitiative gesellschaftlicher Gruppierungen aufrechterhalten bzw. initiiert werden. Erst subsidiär sollen anstelle oder als Ergänzung dieser Hilfen staatliche Sozialeinrichtungen in Frage kommen. Die (vom Staat getragene und mitgestaltete) **Sozialordnung** soll deshalb das menschliche Zusammenleben so ordnen, daß weder die Gesellschaft den einzelnen, noch der Einzelne die Gesellschaft beherrschen oder gar „erübrigen“ will; beide müssen sich ergänzen, was einer Anerkennung der gegenseitigen Rechte und Pflichten bedarf. Diese Anerkennung muß, wie in Abschnitt II. 3. schon erwähnt, von der kleinsten Einheit in der Gesellschaft ausgehen und bis zur größten fortgesetzt werden. Das ist auch der Kern der modernen katholischen Soziallehre.

30) Vgl. Georg JELLINEK, Allgemeine Staatslehre, 1913, 239 ff.

31) Herbert SCHAMBECK, Die Staatszwecke der Republik Österreich, in: H. Klecatsky (Hg), Die Republik Österreich, 1968, 243 ff; Peter PERNTHALER, Staatslehre 119 f.

In diesem Zusammenhang ist durchaus überlegenswert, ein Minimum an gegenseitigen Beziehungen auch **rechtlich** zu verankern. Denn mitunter genügt es nicht, daß die gegenseitigen Ansprüche und Pflichten nur als gesellschaftliche und sittliche Gebote und Verbote angesehen werden. Es liegt in der menschlichen Natur, daß die gesellschaftlichen Partner, insbesondere der Staat selbst, einer minimalen positiven rechtlichen Verankerung von Rechten und Pflichten bedürfen.

Im Rahmen dieses subsidiären Stufenbaues der Gesellschaft müßte es gelingen, dem hilfeschuchenden Bürger durch Gesellschaft und Staat Stützen anzubieten und trotzdem seine Intimsphäre und sein Mitwirkungs- und Mitgestaltungsrecht zu respektieren, ihn also nicht vollkommen „sozial zu versorgen“, d.h. zu entmündigen. Nur eine Sozialpolitik, die nicht nur „Sozialversorgung“ im engen, materiellen Sinne darstellt, sondern von einem ganzheitlichen, vernetzten Denken über den **ganzen** Menschen in der **ganzen** Welt ausgeht und daher ein systematisch integrierter Teil einer menschengerechten Staats- und Gesellschaftspolitik ist, kann dem jahrzehntelang praktizierten Versorgungsdenken und der „Entmündigung“ des Bürgers entgegenwirken. Damit sich überhaupt **autonome** Initiativen und Solidarität entfalten können, muß ein Raum der personalen und sozialen Eigenverantwortlichkeit — das ist aber zugleich ein von staatlichen Eingriffen freier Raum — existieren. Grundsätzlich ist dies auch in Österreich gewährleistet durch die Grundrechte und die Privatautonomie des Bürgerlichen Rechtes. Schutz und Ausbau dieser verfassungsmäßigen Freiräume der Eigenverantwortung, Mitverantwortung und Subsidiarität sind Voraussetzung dafür, daß sich überhaupt Selbsthilfen und soziale Initiativen entfalten können (dazu genauer siehe Abschnitt VII.).

Auch in den bestehenden einfachgesetzlichen sozialen Einrichtungen und Vorschriften, welche die **staatliche soziale Tätigkeit** regeln, soll das Subsidiaritätsprinzip stärker verankert und verwirklicht werden. Auch sie sollen vom Grundsatz ausgehen, daß die größere Gemeinschaft die Tätigkeit der kleineren Gemeinschaft nur ergänzen und fördern, nicht aber aushöhlen oder gar aufheben darf. Das erfordert insbesondere Kompetenzentflechtungen beim Bund, bei den Ländern und bei den Gemeinden, wie sie etwa in den Programmen der Bürgerinitiativen „**Pro Vorarlberg**“ und „**Pro Tirol**“, aber auch in den — diesen nachgestalteten — Volksabstimmungen bzw. Landtagsentschlüssen der Länder Vorarlberg, Tirol und Niederösterreich enthalten sind<sup>32)</sup>.

Es sollten daher auch **Partizipationsrechte** des einzelnen Bürgers mehr in die Gesetze und Verordnungen Einzug halten. Sobald ein Bürger Mitwirkungs-

32) Vgl. Siegbert MORSCHER, Pro Vorarlberg, in: Andreas Khol/Alfred Stirnemann (Hg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 1980, 1981, 31 ff; 8. Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich (1983) 1984, 96 ff.

und Mitbestimmungsrechte erhält, besteht die Chance, daß er eigen- und mitverantwortlich tätig wird. In diesem Zusammenhang sollen von ihm auch Eigenleistung und Eigenvorsorge, aber auch Nächstenhilfe erbracht werden, soweit dies in seinen Kräften steht. Die Partizipation des Bürgers wird im Abschnitt IX. 2. eingehend behandelt.

Aus dem Verständnis des Subsidiaritätsprinzips ist es auch sinnvoller, den Finanzfluß der gesetzlichen sozialen Leistungen so zu gestalten, daß finanzielle Leistungen **direkt dem Bürger** zukommen. Auch diese Problematik wird im Abschnitt IX. 1. eingehender behandelt.

Speziell im Verhältnis Staat und Gesellschaft sollte das **Konkurrenzverbot** für Staat und Gemeinden gegenüber Selbsthilfen und privaten Sozialinitiativen maßgeblich sein. So enthält beispielsweise das Vorarlberger Gemeindegesetz Bestimmungen, daß Gemeinden nur dann Wirtschaftsbetriebe betreiben dürfen, wenn nicht andere private Träger vorgesorgt haben. Ähnliche Bestimmungen enthält das Vorarlberger Kindergartengesetz und das Rettungsgesetz.

Zur Sicherung der autonomen Sozialpolitik nicht nur nach oben, sondern auch nach unten, ist es notwendig, daß ein „**freier Markt für Privatinitiativen**“ besteht, d.h., daß ein Pluralismus an Initiativen und Angeboten gegeben ist, die freie Wahl der einzelnen Einrichtungen vorhanden sein muß. Die freie Wahl für gesundheitliche und soziale Angebote wird im Abschnitt IX. 1. näher vorgestellt.

Es ist keine Frage, daß die vorhin erwähnten Prinzipien in **kleinen überschaubaren** Gemeinschaften am besten funktionieren.

Eine wichtige Aufgabe des Staates, um funktionsfähige Einrichtungen zu garantieren, ist es, im Rahmen von Gesetzen und Vereinbarungen **klare Zielvorgaben** zu formulieren, um so auch eine Eingliederung autonomer Sozialpolitik in das Gesamtsystem der Sozialordnung zu ermöglichen. Dabei muß der Gesetzgeber so vorgehen, daß die Autonomie nicht gefährdet wird. Zur Erfüllung dieser Aufgabe stehen dem Staat verschiedene Gesetze, etwa das Vereinsgesetz, das Sammlungsgesetz, das Stiftungsgesetz und das Vertragsrecht zur Verfügung; so kann vereinbart werden, daß Satzungen eines sozialtätigen Vereines den freien Zugang (offene Systeme), aber auch die Partizipation der vom Verein erfaßten Personen sichern.

## **2. Bestehende Normen, Einrichtungen und Programme**

### *a) Normen im Bundesbereich*

#### *aa) Im B-VG ist die **Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern***

geregelt. Der soziale Bereich ist zwischen Bund und Ländern aufgeteilt<sup>33)</sup>.

Und zwar:

Art 10 Abs 1 Z 11:

Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung im „Arbeitsrecht, soweit es nicht unter Art 12 fällt, Sozial- und Vertragsversicherungswesen, . . . . .“

Art 10 Abs 1 Z 12:

„Gesundheitswesen mit Ausnahme des Leichen- und Bestattungswesens sowie des Gemeinde-Sanitätsdienstes und Rettungswesens, hinsichtlich der Heil- und Pflegeanstalten, des Kurortwesens und der natürlichen Heilvorkommen jedoch nur die sanitäre Aufsicht“

Art 12 Abs 1 Z 1:

Bundessache ist die Gesetzgebung über die Grundsätze, Landessache die Erlassung von Ausführungsgesetzen und die Vollziehung in „**Armenwesen**<sup>34)</sup>; Bevölkerungspolitik, soweit sie nicht unter Art 10 fällt, Volkspflegestätten, Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge; Heil- und Pflegeanstalten; vom gesundheitlichen Standpunkt aus an Kurorte sowie Kuranstalten und Kureinrichtungen zu stellende Anforderungen; natürliche Heilvorkommen“

Art 15 Abs 1:

„Soweit eine Angelegenheit nicht ausdrücklich durch die Bundesverfassung der Gesetzgebung oder auch der Vollziehung des Bundes übertragen ist, verbleibt sie im selbständigen Wirkungsbereich der Länder“

- bb) Die Bundesverfassung regelt aber auch den autonomen Wirkungsbereich der **Gemeinden**: Durch die Kombination einer örtlichen und funktionellen „**Allzuständigkeit**“ nach dem Subsidiaritätsprinzip (Art 116 Abs 2 und 118 Abs 2 B-VG) und einer beispielhaften Aufzählung von **Einzelkompetenzen** (Art 118 Abs 3 B-VG). Davon haben für den Sozialbereich insbesondere Bedeutung:

Z 7: „Örtliche Gesundheitspolizei, insbesondere auch auf dem Gebiet des Hilfs- und Rettungswesens . . .“

Z 8: „Sittlichkeitspolizei“

Z 9: „Örtliche Baupolizei . . . , örtliche Feuerpolizei, örtliche Raumplanung“

33) Vgl. Peter PERNTHALER, Raumordnung und Verfassung I 1975, 132 ff (Landeskompetenzen) und 188 ff (Bundeskompetenzen); Reformvorschläge bei Gerhard SCHNORR, Modellvorstellungen einer Kompetenzneuregelung auf sozialem Gebiet, in: Morscher (Hg), Sozialpolitik 57.

34) Zum Verhältnis „Armenwesen“ — „Sozialhilfe“ in kompetenzrechtlicher Sicht siehe Klaus BERCHTOLD, Verfassungsrechtliche Fragen des österreichischen Sozialhilferechtes in: Heinz Krejci (Hg), Probleme 43 ff.

- cc) Die **Grund- und Freiheitsrechte** sind insbesondere durch das Staatsgrundgesetz, RGBl Nr 42/1867 (im Verfassungsrang nach Art 149 B-VG) und die Europäische Menschenrechtskonvention verfassungsrechtlich gewährleistet. Für die autonome Sozialpolitik besonders wichtig sind das Vereins- und Versammlungsrecht gemäß Art 12 und 11 StGG sowie das Eigentumsgrundrecht (Art 5 StGG) und die dadurch verbürgte Vertragsfreiheit und Privatautonomie.
- dd) Nach **Art 13 der Europäischen Sozialcharta**, BGBl Nr. 460/1969, die von Österreich ratifiziert wurde und somit auch geltendes Recht darstellt, haben die durch die Sozialcharta gebundenen Staaten dafür zu sorgen, daß jedermann durch zweckentsprechende öffentliche oder private Einrichtungen Beratung und Hilfe erhalten kann. Die Bestimmungen der Sozialcharta wurden zwar ratifiziert, stehen aber nicht im Verfassungsrang und vermitteln dem Einzelnen keine Rechtsansprüche. Sie sind aber als Auslegungsrichtlinie zu beachten und binden jedenfalls die gesamte soziale **Gesetzgebung** des Bundes und der Länder.
- ee) Besonders wichtig für die autonome Sozialpolitik sind schließlich die durch Lehre und ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes entwickelten **ungeschriebenen** bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigungen zur gesetzlichen Regelung von **Selbstverwaltung, Beleihung und Inpflichtnahme** von Privaten für Funktionen der öffentlichen Verwaltung<sup>35)</sup> sowie der typischen Einrichtungen von betrieblicher und überbetrieblicher **Sozialautonomie** und **Sozialpartnerschaft**<sup>36)</sup>.
- ff) Einfachgesetzliche Normen im Bundesbereich, die autonome Sozialpolitik ermöglichen, sind insbesondere:
- das Vereinsgesetz, BGBl Nr. 233/1951, vor allem hinsichtlich der Rechtsformen autonomer Sozialeinrichtungen maßgebend,
  - das Bundesstiftungs- und Fondsgesetz, BGBl Nr. 11/1975, ebenfalls vor allem hinsichtlich der Rechtsformen autonomer Sozialeinrichtungen maßgebend,
  - die Sozialversicherungsvorschriften (ASVG, GSVG, BSVG),
  - das Arbeitsmarktförderungsgesetz, BGBl Nr. 31/1969.

35) Siehe Walter ANTONIOLLI/Friedrich KOJA, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Auflage, 1986, 348 ff, 368 ff, 372 ff.

36) Vgl. Peter PERNTHALER, Die arbeitsrechtlichen Rechtsetzungsbefugnisse im Lichte des Verfassungsrechts, in: Möglichkeiten und Grenzen der Rechtsordnung (FS Strasser), 1983, 3 ff (15 ff).

Die beiden letztgenannten Gesetze sind vor allem für die Finanzierung der Einrichtungen autonomer Sozialpolitik und für die Beziehungen der einzelnen Gebietskörperschaften untereinander und zum einzelnen Bürger bedeutend.

Diese Bestimmungen ermöglichen entweder die Regelung autonomer Bereiche oder einzelner Projekte.

b) *Normen im Landesbereich Vorarlbergs:*

Die Bemühungen, Freiheitsräume, Partizipation und Solidarität rechtlich zu schützen, besitzen im Lande Vorarlberg eine lange Tradition. Zu denken ist an die (hier demokratisch strukturierten) Landstände, an die Agrargemeinschaften, an die lebendige Rechts- und Pflichtgemeinschaft der Gemeinden u.v.a. Die Bürgerinitiative „Pro Vorarlberg“ hat gezeigt, wie lebendig diese Vorstellungen auch heute noch in Vorarlberg sind.

Aber auch die derzeitige Rechtsordnung im Lande bietet Möglichkeiten, die erwähnte personelle und soziale Selbstverantwortung und Mitwirkung der Bürger zu realisieren. Die Vorarlberger Rechtsetzung **fördert** diese Möglichkeiten in vielfältiger Weise:

aa) **Die Landesverfassung** (LGBl Nr. 30/1984):

In Art 7 Abs 1 der Vorarlberger Landesverfassung, die im Jahre 1984 grundlegend novelliert wurde, heißt es:

*„Das Land hat die Aufgabe, die freie Entfaltung der Persönlichkeit des Einzelnen sowie die Gestaltung des Gemeinschaftslebens nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Solidarität aller gesellschaftlichen Gruppen zu sichern. Selbstverwaltung und Selbsthilfe der Landesbürger sind zu fördern“.*

Mit dieser Bestimmung werden grundlegende Prinzipien autonomer Sozialpolitik erstmals in Österreich verfassungsrechtlich verankert, nämlich das Subsidiaritäts- und Partizipationsprinzip und damit auch die Eigenverantwortung, Eigenleistung und Eigenvorsorge des Bürgers sowie die Förderung privater Initiativen.

Im selben Artikel werden verbindliche Leitlinien des staatlichen Handelns im Sinne von Wertentscheidungen für die Würde des Menschen, die Gleichheit vor dem Gesetz, die Verhältnismäßigkeit der angewandten Mittel und die Grundsätze von Treu und Glauben verankert (Abs 2). Diese Leitlinien gelten auch für die **Privatwirtschaftsverwaltung**, was für die Bundes-Grundrechte nicht ausdrücklich verankert ist. Sie sind daher für die Vorarlberger Sozialverwaltung, die überwiegend in Form der Privatwirtschaftsverwaltung geführt wird, von größter Bedeutung.

Im Abs 4 desselben Artikels werden alle Organe des Landes zu gesetzmäßigem, sparsamem, wirtschaftlichem und zweckmäßigem Handeln verpflichtet. Auch aus diesem Grundsatz sind wichtige Konsequenzen für die Organisation und Geschäftsführung der gesamten Landes-Sozialverwaltung — die ja bedeutende öffentliche Gelder umsetzt — abzuleiten!

In Art 8 wird der Schutz und die Förderung der Familie und Ehe als „*natürliche Grundlage der menschlichen Gesellschaft*“ hervorgehoben. Auch diese Forderung ist eine Grundsatzvoraussetzung für autonome Sozialpolitik, da diese bei der kleinsten Einheit ansetzt.

In Art 1 wird schließlich auf Landesebene — anders als auf Bundesebene — der Grundsatz des **Sozialstaates** ausdrücklich verankert.

bb) **Der ursprüngliche Verfassungsentwurf<sup>37)</sup>:**

Nach dem ursprünglichen Entwurf des Art 6c der Landesverfassung sollte u.a. nach Maßgabe der Gesetze **Anspruch auf Sozialhilfe** haben, wer außerstande ist, für sich und seine Angehörigen den ausreichenden Lebensunterhalt zu beschaffen, aber auch wer durch Krankheit und Mutterschaft hilfsbedürftig ist, weiters Ansprüche auf **Behindertenhilfe** und **Spitalspflege**. Der ursprüngliche Art 6d anerkannte das Recht auf **Wohnbauförderung** und **Arbeitsplatzsicherung**. Es war also zunächst geplant, echte soziale Grundrechte in die Verfassung aufzunehmen. Es konnte aber hierüber keine Einigung der im Vorarlberger Landtag vertretenen Parteien erzielt werden.

cc) **Sozialrecht auf einfachgesetzlicher Ebene<sup>38)</sup>:**

Auch auf einfachgesetzlicher Ebene bestehen Bestimmungen, die eine autonome Sozialpolitik fördern: Einerseits setzt die Hilfe nur subsidiär ein, andererseits ist die Heranziehung von Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege vorgesehen.

— Das **Behindertengesetz**, LGBI Nr. 25/1964 i.d.F. Nr. 1/1973:

Nach § 9 Abs 2 lit d kann Hilfe von seiten des Landes nur gewährt werden, wenn der „Behinderte nicht selbst in der Lage ist, die erforderlichen Maßnahmen sicherzustellen oder diese nicht bereits anderweitig sichergestellt sind“. Diese als Eingliederungshilfe bezeichnete Hilfe ist vom Land als Träger von Privatrechten zu gewähren.

---

37) Siehe die Regierungsvorlage zum Verfassungsgesetz über eine Änderung der Landesverfassung, in: 4. Beilage zu den Sitzungsberichten des XXIII. Vorarlberger Landtages (1984).

38) Siehe dazu die kommentierte Gesetzesausgabe: K.H. PLANKEL/E.M. STEFANI, Die Vorarlberger Sozialgesetzgebung, 1989.

Nach § 9 Abs 3 sind „Die Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege zur Mitarbeit in der Eingliederungshilfe heranzuziehen, soweit sie dazu geeignet und bereit sind“.

- Das **Sozialhilfegesetz**, LGBl Nr. 26/1971 i.d.F. Nr. 18/1986:  
Nach § 1 Abs 3 lit a und b gilt als „hilfsbedürftig, wer den Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend selbst beschaffen kann und ihn auch nicht von anderen Personen oder Einrichtungen erhält, ferner, wer außergewöhnliche Schwierigkeiten in seinen persönlichen, familiären oder sozialen Verhältnissen nicht selbst oder mit Hilfe anderer Personen oder Einrichtungen bewältigen kann“. Dabei sind die „Unterhaltsleistungen unterhaltspflichtiger Angehöriger zu berücksichtigen“ (§ 9).

§ 4 lautet:

„(1) Sozialhilfe hat zu bestehen in:

- a) der Gewährung des ausreichenden Lebensunterhaltes,
- b) der Gewährung der Hilfe in besonderen Lebenslagen,
- c) der Übernahme der Kosten einer Einfachbestattung.

(2) Über die Gewährung des ausreichenden Lebensunterhaltes (§ 5) der Krankenhilfe (§ 6 Abs 2) der Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen (§ 6 Abs 4) sowie über die Übernahme der Bestattungskosten (§ 7) ist im Verwaltungsweg zu entscheiden. Im übrigen obliegt die Gewährung von Sozialhilfe dem Land als Träger von Privatrechten“.

Nach § 18 hat das Land als Träger von Privatrechten die „Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege und andere Einrichtungen zur Mitarbeit in der Sozialhilfe heranzuziehen, soweit sie dazu geeignet und bereit sind“.

- Das **Jugendfürsorgegesetz**, LGBl Nr. 17/1959 i.d.F. Nr. 11/1961 (ein neues Ausführungsgesetz zum Jugendwohlfahrtsgesetz BGBl Nr. 161/1989 ist derzeit in Ausarbeitung):  
Der § 1 Abs 2 lit e enthält den gesetzlichen Auftrag zur Förderung von Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege. Nach § 1 Abs 3 obliegt die Mutterschafts-, Säuglings- und Kleinkinderfürsorge mit Ausnahme der im § 2 Abs 2 vorgesehenen behördlichen Befugnisse dem Land als Träger von Privatrechten.

#### dd) Staatsrechtliche Vereinbarungen, Verwaltungsvereinbarungen:

Die staatsrechtlichen Vereinbarungen (Art 15a B-VG) sind in Bezug auf die autonome Sozialpolitik vor allem hinsichtlich der **Koordination der einzelnen Bundesländer** im finanziellen Bereich maßgebend. So wird beispielsweise vereinbart, daß bei Wohnsitzwechsel keine langen Wartezeiten bestehen, sondern der Anspruch auf Sozialleistungen sofort ausgezahlt werden kann. Die Vereinbarungen realisie-

ren den Grundsatz des „kooperativen Föderalismus“; sie machen ein eigenes Bundes(grundsatz)gesetz auf diesem Gebiete entbehrlich.

— **Die Vereinbarung über Angelegenheiten der Behindertenhilfe, LGBl Nr. 24/1979:**

Nach Art 1 dieser Vereinbarung erstreckt sich ihr Geltungsbereich auf die Zusammenarbeit in den Angelegenheiten der Behindertenhilfe mit Ausnahme des Pflegegeldes und der Blindenbeihilfe und den hiefür maßgeblichen landesgesetzlichen Bestimmungen des Behinderten- und Sozialhilferechtes. Die Länder Kärnten, Niederösterreich, Steiermark, Vorarlberg und Wien haben gemäß Art 15a B-VG vereinbart, die Zuständigkeit, den ordentlichen Wohnsitz, den Beginn und das Ende von Leistungen der Behindertenhilfe und die Amtshilfe im Rahmen eigener Rechtsvorschriften akkordiert zu regeln, um Schwierigkeiten etwa beim Wohnsitzwechsel von Behinderten oder bei der Benützung von Heimen in den Vertragsländern zu verhindern.

— **Die Vereinbarung über den Kostenersatz in den Angelegenheiten der Sozialhilfe, LGBl Nr. 47/1973:**

Diese Vereinbarung regelt den gegenseitigen Ersatz von Kosten, die die Träger der Sozialhilfe erbracht haben und in der etwa aufgrund der Wohnsitzverlagerung Zuständigkeiten und damit Kostenersatz vereinbart werden.

Sämtliche Länder sind dieser Vereinbarung im Sinne Art 15a B-VG beigetreten.

— **Die Rehabilitationsvereinbarung 1976 (Verwaltungsvereinbarung):**

Abgeschlossen zwischen dem Land Vorarlberg, dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, dem Landesarbeitsamt für Vorarlberg und dem Landesinvalidenamt für Vorarlberg hat sie den Zweck, trotz der Vielzahl von Kompetenzen im Bereich der Rehabilitation negative Kompetenzkonflikte zwischen den Rehabilitationsträgern zu vermeiden und dem Behinderten die ihm zustehenden Leistungen rasch und unbürokratisch zukommen zu lassen.

ee) **Sonstige Landesgesetze:**

— **Das Gemeindegesetz (LGBl Nr. 40/1985):**

§ 71 Abs 1 lit b verpflichtet die Gemeinden zur Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips, indem er fordert, daß eine Gemeinde eine „wirtschaftliche Unternehmung“ nur betreiben darf, „wenn der Zweck der Unternehmung nicht in gleicher Weise durch einen anderen erfüllt oder voraussichtlich erfüllt werden kann“.

- **Das Gesetz über Stiftungen und Fonds im Lande Vorarlberg**, LGBl Nr. 19/1947, i.d.F. LGBl Nr. 25/1952:  
Dieses Gesetz enthält Vorschriften über die Errichtung und Führung von Stiftungen und Fonds.
- **Das Rettungsgesetz**, LGBl Nr. 46/1979:  
Nach § 2 des Rettungsgesetzes ist jedermann verpflichtet, einer Person, die sich in Lebensgefahr befindet, die zu ihrer Rettung offensichtlich erforderliche Hilfe zu leisten, sofern diese Hilfeleistung zumutbar ist.  
  
Nach § 3 dieses Gesetzes hat die Gemeinde als Träger von Privatrechten die ihr in diesem Bereich obliegenden Aufgaben an Organisationen zu übertragen, „deren satzungsgemäßer Zweck die Versorgung von Angelegenheiten des Hilfs- und Rettungswesens durch überwiegend unentgeltlich tätige Mitglieder ist.“ Insoweit eine solche Übertragung nicht möglich oder nicht zweckmäßig ist, hat die Gemeinde selbst einen Rettungsdienst einzurichten und zu betreiben.
- **Das Familienförderungsgesetz**, LGBl Nr. 32/1989:  
Dieses Gesetz sieht unter anderem einen „**Familienzuschuß**“ vor, der als privatrechtlicher Anspruch gilt und enthält Vorschriften über den **Familienpaß** und **Familienbeirat**.

c) *Autonome sozialpolitische Impulse*

Das sind keine Gesetze, Verordnungen, Weisungen oder Erlässe, welche unmittelbar verbindlich sind, sondern Grundsätze, Zielkataloge, Vorschläge seitens des Landes und an andere Gebietskörperschaften, Körperschaften des öffentlichen und privaten Rechtes und Einzelpersonen. Planungswissenschaftlich gesprochen handelt es sich dabei um sogenannte „**Indikativplanung**“, die nicht mit Befehl und Zwang, sondern mit „Planungsanreizen“ (koordinierte Informationen, Förderungen und andere Hilfeleistungen) arbeitet.

Derartige Impulse gingen aus

- vom Rehabilitationsprogramm des Landes Vorarlberg (1973)
- vom Landeskonzert für berufliche Rehabilitation (1978)
- vom sozialpsychiatrischen Rahmenprogramm des Landes Vorarlberg (1979)
- vom Drogenkonzept des Landes Vorarlberg (1981)
- vom Altenhilfeprogramm (Bettenbedarfsplan) des Landes Vorarlberg (1982)
- vom Rahmenprogramm „Gesunder Lebensraum Vorarlberg“ (1985)<sup>5)</sup>
- vom Pflegekinderprogramm (1988)

- vom gesamtösterr. Programm der Sozialreferenten der Länder „Neue Wege in der Sozialpolitik“ (1987), das im Grundsatzteil mit dem Programm „Gesunder Lebensraum Vorarlberg“ vieles gemeinsam hat und zahlreiche Vorarlberger Sozialmodelle enthält
- das Programm „Alter hat Zukunft“ mit dem Pflegezuschuß des Landes Vorarlberg.

#### **Schranner Proklamation:**

Autonome sozialpolitische Züge hat auch die sogenannte „**Schranner Proklamation**“, die anlässlich der Sozialreferentenkonferenz aller Bundesländer am 23. und 24. Oktober 1980 in Schruns/Montafon beschlossen wurde. Die Sozialreferenten haben dabei ein gesamtösterreichisches Rehabilitationsprogramm erarbeitet und zum Beschluß erhoben. In dieser Proklamation haben sie gefordert, Engagements der öffentlichen, vor allem aber der privaten Einrichtungen zu fördern, und so ein Bekenntnis zur autonomen Sozialpolitik abgelegt.

#### **d) Das Vorarlberger Sozialwerk**

Das Vorarlberger Sozialwerk ist ein unselbständiger Landesfonds, der mit Beschluß der Vorarlberger Landesregierung vom 2.7.1985 mit dem Ziel errichtet wurde, für Notfälle, für die keine gesetzlichen Möglichkeiten einer Unterstützung bestehen, rasche und unbürokratische Hilfe zu leisten. In der Satzung ist geregelt, daß die wichtigsten Entscheidungen durch ein Kuratorium getroffen werden, in dem neben dem Sozialreferenten des Landes und dem Leiter des Sozialreferates beim Amt der Vorarlberger Landesregierung (Abt. IVa) fünf weitere Mitglieder aus verschiedenen Berufen vertreten sind. Dieses Sozialwerk hat sich in der Praxis durchaus bewährt. Rund 1,3 Mio S werden jährlich für diesen Zweck ausgegeben.

#### **e) Praxis der Leistungsgewährung im sozialen Bereich in Vorarlberg**

Nach den eben aufgelisteten Normen sei festgehalten, daß der Rechtsschutz der **autonomen Organisationen** gesichert ist (Vereinsgesetz, § 9 (3) Behindertengesetz, § 18 Sozialhilfegesetz, § 20 Jugendfürsorgegesetz, § 71 Gemeindegesetz, § 3 Rettungsgesetz). Es wurde zunächst die erste Bedingung eines wirksamen Rechtsschutzes behandelt, die **objektive Gesetzesordnung** auf Bundes- oder Landesebene. Die zwei weiteren Voraussetzungen sind das faire Verfahren und eine geeignete Organisation zur Rechtsverwirklichung.

Die Durchsetzung subjektiver-öffentlicher Rechte erfolgt im Verwaltungsweg gemäß dem AVG.-Verfahren. Öffentlich-rechtliche Ansprüche bestehen gemäß § 4 Sozialhilfegesetz, § 1 Behindertengesetz, § 5 (behördliche Befugnisse) und § 21 (Kostentragung) Jugendfürsorgegesetz.

Im übrigen wird das Land „**als Träger von Privatrechten**“ (Art 17 B-VG) tätig. Sozialgesetze enthalten vielfach derartige Formulierungen, die dem einzelnen keinen Rechtsanspruch einräumen, sondern meist nur sogenannte „**Selbstbindungsgesetze**“ darstellen<sup>39)</sup>. In etlichen Landesgesetzen ist sogar ausdrücklich festgehalten, daß bei Gewährung von Sozialleistungen im Rahmen der Privatrechtsverwaltung darauf „ein Rechtsanspruch nicht besteht“. Entsprechend dem Wesen der Privatwirtschaftsverwaltung werden Rechtsverbindlichkeiten zwischen dem Land und dem Antragsteller durch die **Zusage** der Vorarlberger Landesregierung bzw. der Bezirkshauptmannschaft begründet. Für die Durchsetzung von Forderungen, die durch einen derartigen rechtsverbindlichen Akt zustande gekommen sind, steht das Rechtsschutzsystem des bürgerlichen Rechtes zur Verfügung.

In diesem Zusammenhang sei auf den Durchführungserlaß zum Behindertengesetz verwiesen, wonach auf Eingliederungshilfe „kein subjektiv-öffentlicher, sondern ein privatrechtlicher **Rechtsanspruch** besteht, der bei den ordentlichen Gerichten durchgesetzt werden kann“<sup>40)</sup>.

Die Landesdienststellen haben bei der Gewährung dieser Leistungen auch das Grundrecht auf Gleichheit zu berücksichtigen, das nach der Rechtsprechung des VfGH, als umfassendes Willkürverbot auf allen Ebenen des Staatshandelns (Gesetzgebung und Vollziehung) verstanden wird<sup>41)</sup> und somit einen Ansatz für leistungsstaatliche Garantien der Verfassung (sachliche Gleichbehandlung bei der Vergabe von Staatsleistungen) und eine Grundlage für eine mittelbare Drittwirkung (Bindung auch der Privatgesetzgebung) bildet. Gibt es eine längerfristige Verwaltungspraxis, die in Richtung privatrechtlicher Ansprüche geht, so entsteht daraus ein **Verwaltungsbrauch** (vielleicht sogar Verwaltungsgewohnheitsrecht), der selbst wiederum im Sinne der ständigen Verfassungsrechtsprechung am Gleichheitsgrundsatz zu messen und im Hinblick auf Abweichungen im Einzelfall als Maßstab heranzuziehen ist<sup>42)</sup>.

39) Walter ANTONIOLLI/Friedrich KOJA, Verwaltungsrecht 228; Karl WENGER, Zur Problematik der österreichischen Selbstbindungsgesetze, in: *Wirtschaft und Verfassung in Österreich* (FS Korišek) 1972, 189 ff.

40) Durchführungserlaß zum Sozialhilfegesetz vom 23.12.1971, Zl. IVa-312/7; Durchführungserlaß zur Novelle des Behindertengesetzes vom 2.2.1965, Zl. IVa-181/68; siehe dazu auch Dieter SCHÄFER, Die Rolle der Fürsorge im System sozialer Sicherung 1966, 264 ff; sowie die Diskussion „Rechtsanspruch und Sozialhilfe“, in: KREJCI (Hg), *Probleme* 136 ff.

41) Siehe dazu die Hinweise bei Ludwig ADAMOVIČ/Bernd-Christian FUNK, *Verfassungsrecht* 380 f und 376 f sowie VfSlg 7400/1974.

42) Walter ANTONIOLLI/Friedrich KOJA, *Verwaltungsrecht* 182 f.

Allerdings ist der Weg zum Verfassungsgericht wegen der privatrechtlichen Konstruktion der Leistungen versperrt, sodaß nur eine analoge Anwendung dieser Grundsätze nach dem Prinzip des Vertrauensschutzes (Grundsatz von Treue und Glauben) in Betracht kommt. Dabei ist zu beachten, daß dieser Grundsatz in Vorarlberg gemäß Art. 7 Abs. 2 als **positives Verfassungsrecht** (auch für die Privatwirtschaftsverwaltung) gilt.

Als gesetzliche Regelung könnte auch das einseitige Rechtsgeschäft der **Auslobung** nach den §§ 860 - 860b ABGB. dienen. Es erscheint gerade für neue Formen der Sozialpolitik von grundsätzlicher Bedeutung, weil es bürokratie-eindämmend wirkt, wenn eigene Verträge zwischen Land und Antragsteller nicht mehr notwendig wären. Auch Einrichtungen der Selbstorganisation könnten sich der Auslobung als Rechtsform bedienen.

Die Vorgangsweise der Vorarlberger Landesverwaltung bei der Gewährung von privatrechtlichen Leistungen ist durchaus praktikabel. Auch wenn es im Hinblick auf das vielfältige Leistungsangebot und die notwendige individuelle Berücksichtigung der Verhältnisse im Sozialbereich sehr schwierig ist, sollte unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten dennoch die Einräumung klarer Rechtsansprüche überlegt werden. Auch die geplante **landesverfassungsrechtliche Verankerung** sozialrechtlicher Ansprüche wäre ein bedeutender Fortschritt in diese Richtung gewesen und sollte daher nicht aus dem Auge verloren werden.



## V. Probleme des Sozialstaates

Unter einem Sozialstaat („sozialer Rechtsstaat“ o.ä.) versteht man im allgemeinen einen Staat (im weitesten Sinne des „Gemeinwesens“), der die soziale Sicherheit des Einzelnen im Sinne einer planvoll ausgleichenden Gerechtigkeit durch Eingriffe, Umverteilung und Ansprüche auf Schutz oder Hilfeleistung gewährleistet<sup>43)</sup>. In der Vorarlberger Landesverfassung ist der Sozialstaat — anders als in der Bundesverfassung — ausdrücklich verankert (Art 1 Abs 1 LV). In den letzten Jahren wurden — über alle ideologischen Gräben hinweg — entscheidende Problemschwerpunkte erkennbar, die für die **Sicherung der Leistungen** von großer Bedeutung sind. Man kann diese Probleme in vier Kriterien, in inhaltliche, finanzielle, rechtliche und organisatorische, gliedern.

### 1. Inhaltliche Probleme des Sozialstaates

Zunächst soll der Unterschied zwischen einem „**Sozialstaat**“ im hier verstandenen Sinne und einem „**Wohlfahrtsstaat**“ aufgezeigt werden. Der Sozialstaat sorgt **subsidiär** durch staatliche Institutionen für soziale Sicherheit und sozialen Ausgleich in negativen Lebenslagen. Die Gesellschaft stützt sich jedoch primär auf die Eigenverantwortung und individuelle Freiheit, sodaß die soziale, wirtschaftliche und kulturelle Ordnung vom Staat nur mitgestaltet wird. Der Wohlfahrtsstaat hingegen garantiert seinen Bürgern nicht subsidiär, sondern primär einen nach kulturellen Normen bestimmten, minimalen Versorgungsgrad mit materiellen Gütern. Je umfassender ein soziales Sicherungssystem wird, desto größer werden auch die Probleme im Verhältnis Staat — Bürger. So verursachen die heutige Undurchschaubarkeit dieses sozialen Systems, die Tendenz zu Eigendynamik der Sozialbürokratie, die Auflösung des Zusammenhangs zwischen individuellem Beitrag und Anspruch auf Leistungen und die hohen Gesamtkosten eines solchen Systems beim Bürger eine zunehmende Schwächung des Leistungsbewußtseins, eine Reduktion der Eigenverantwortung und eine abnehmende soziale Mitverantwortung<sup>44)</sup>.

Erstes Prinzip eines Staates im Sinne des Wohlfahrtsstaates ist die **von oben** geplante und normierte und **von unten** beanspruchte und konsumierte soziale Versorgung. Das System einer solchen sozialen Versorgung entfaltet sich zu ei-

43) Siehe dazu Hans F. ZACHER, Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd I, 1987, 1045 ff.

44) Bernd GUGGENBERGER, Krise des Bürgers?, in: Wertverzicht in der Industriegesellschaft, 1976, 62 ff; Christian WATRIN, Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, in: Kulp/Haas (Hg), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, 1977; Iring FETSCHER, Vom Wohlfahrtsstaat zur neuen Lebensqualität, 1982, 212 ff; *The Welfare State in Crisis. An Account of the Conference on Social Policies in 1980*, 1981.

ner gigantischen Umverteilungsmaschinerie von Geld-, Sach- und Dienstleistungen in allen Lebensbereichen. Der einzelne Bürger wird zum Dauerkunden, Dauerpatienten, Dauerschüler und zu einem „Dauerschützling“ eines administrativen, durchnormierten Gebildes, das an das Rechtsinstitut des Vormundes erinnern läßt.

Nicht nur rückläufiges Wirtschaftswachstum und eingeengte Verteilungsspielräume, sondern auch Prinzipien der sozialen Ordnungspolitik (dazu siehe Abschnitte VI. - VIII.) zwingen zu neuen Grundsatzüberlegungen für die Sozial- und Gesellschaftspolitik des ausgehenden 20. Jahrhunderts. Zwei Alternativen werden sichtbar<sup>45)</sup>:

- Den bisherigen Weg der Sozialpolitik, nämlich soziale **Folgen** zu beheben, weiter zu verfolgen und für alle Bürger ein immer dichter werdendes Netz der sozialen Sicherung und allumfassenden Daseinsvorsorge zu knüpfen, mit der Folge zwangsläufig weiter steigender Abgabenbelastung (Sozialversicherungsbeiträge, Steuern und Gebühren)
- Oder der Wunsch eines neuen Weges mit dem Ziel, die **sozialen Strukturen** so zu verändern, daß gewisse soziale Folgewirkungen erst gar nicht entstehen, den Problemgruppen bessere Sozialchancen zuteil werden und daß bei allen Bürgern die soziale Mitverantwortung gestärkt werden kann<sup>46)</sup>.

Angesichts der bereits erreichten Sozial- und Abgabenquoten in einer Reihe von westeuropäischen Ländern wird eine Kurskorrektur in Richtung von mehr Eigeninitiative und Eigenvorsorge des Einzelnen unvermeidbar. In weiten Kreisen der Bevölkerung sind das Verständnis und die Bereitschaft zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates durch einen ständig steigenden Einkommensverzicht sehr begrenzt; die Rufe nach einem **Belastungsstopp** werden immer lauter und es entsteht eine politische Atmosphäre, die mit Stichworten wie Steuermüdigkeit, Abgabenverdrossenheit und Steuerwiderstand skizziert werden kann<sup>47)</sup>.

Es sind aber nicht nur inhaltliche Schwierigkeiten, die zum Umdenken und zu neuen Wegen zwingen, sondern auch die sichtbar werdenden Grenzen der Finanzierbarkeit dieses Sozialsystems. Diesem Problem wird im folgenden nachgegangen.

---

45) Johanno STRASSER, Grenzen des Sozialstaates? Soziale Sicherung in der Wachstumskrise, 1979; *Dezentralisierung des politischen Handelns*, 2. Bd, 1979; Warnfried DETTLING, Die Zähmung des Leviathan. Neue Wege der Ordnungspolitik, 1980, 81 ff.

46) Joseph HUBER, Der Sozialstaat an den Grenzen des Wachstums, in: *aus Politik und Zeitgeschichte* B 1/81, 3 ff; Gerda ZELLENTIN/Günther NONNENMACHER, Abschied vom Leviathan. Ökologische Aufklärung über Politische Alternativen 1979, 148 ff.

47) Renate MERKLEIN, Griff in die eigene Tasche, 1980; Horst BAIER, Herrschaft im Sozialstaat, in: Ferber/Kaufmann, Soziologie und Sozialpolitik 1977, 128 ff.

## 2. Finanzielle Probleme des Sozialstaates

Unvermeidlich schreiten neben den eben genannten inhaltlichen die finanziellen Probleme des Sozialstaates einher. Die soziale Sicherheit war in den meisten westlichen Industriestaaten in den letzten Jahrzehnten durch eine stürmische Aufwärtsentwicklung gekennzeichnet. In einer langandauernden Phase einer ständigen Expansion standen der Ausbau und die Ausgestaltung sozialer Leistungen im Vordergrund. Die Entwicklung des Sozialstaates zum allumfassenden Wohlfahrtsstaat wurde durch die bis Mitte der 70er Jahre herrschenden günstigen Rahmenbedingungen, wie hohes Wirtschaftswachstum und damit verbundene hohe Fiskaldividende, technischer Fortschritt, mehr Arbeitsproduktivität, optimale Nachfrageentwicklung u.v.a. vorangetrieben: Der Staat wurde zu einem riesigen Unternehmen in Sachen Allokation, Distribution und Stabilisation<sup>48)</sup>.

Die Grenzen dieser Entwicklung treten nunmehr jedoch durch die Änderung der Rahmenbedingungen stärker denn je ins Bewußtsein<sup>49)</sup>. Durch den zunehmenden Steuerdruck und die darauf basierenden Anpassungs- und Ausweichreaktionen des Marktes, wie Steuerausweichung, Steuerhinterziehung, Schwarzarbeit, Substitution des Produktionsfaktors Arbeit durch Kapital usw. wird die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates zunehmend in Frage gestellt. Die explosionsartig ansteigenden Ausgaben im Sozialbereich ließen sich nur noch über öffentliche Schuldenaufnahme finanzieren. Es wird daher eine Durchforstung bzw. Neuorientierung der öffentlichen Leistungen erforderlich. Der Sozialstaat muß weg vom „Gießkannenprinzip“ und hin zu Maßnahmen, die auf die Bedürfnisse ganz bestimmter Bevölkerungsgruppen abgestimmt sind. Damit ist nicht gemeint, daß eine „soziale Demontage“ erfolgen soll, sondern daß der Sozialstaat konsolidiert werden muß. Insbesondere in der **Sozialversicherung** ticken die finanziellen Zeitbomben bereits deutlich hörbar. Die nunmehr schon regelmäßig jedes Jahr auftretenden Schwierigkeiten in der Pensionsversicherung verstärken sich. Die lineare und ständig expandierende Umverteilungspolitik der letzten zehn Jahre hat offenbar die Grenzen der Finanz-

---

48) Egon MATZNER, Wohlfahrtsstaat; Hans Peter WIDMAIER, Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat 1976; Peter GROSS, Die Verheißung der Dienstleistungsgesellschaft, 1983; Hans Georg RUPPE (Hg), Sozialpolitik und Umverteilung. Eine kritische Analyse der ökonomischen und juristischen Probleme aus österreichischer Sicht, o.J. (1981).

49) Fred HIRSCH, Die sozialen Grenzen des Wachstums, 1980; Jens ALBERS, Der Wohlfahrtsstaat in der Krise, in: Zeitschrift für Soziologie 9 (1980) 313 ff.

barkeit erreicht und steht vor einem finanziellen Kollaps. Die Weichen müssen daher rasch anders gestellt werden<sup>50)</sup>.

Schon vor einigen Jahren war es der Club of Rome<sup>51)</sup>, der die Begrenztheit der Rohstoffe, der Natur, der Energie und insbesondere der öffentlichen Ausgaben aufzeigte und die Welt wachrüttelte. Rezession, Inflation, steigende Arbeitslosigkeit sowie die budgetäre Situation des Bundes und der Sozialversicherung lehren umzudenken. Die Budgets der Länder sind ebenfalls angespannt und zeigen sehr deutlich, daß die Fundamente unseres Wohlfahrts- und Sozialgebäudes auch nur begrenzt belastbar sind.

Die Grenzen der Finanzierbarkeit des Sozialstaates sind somit deutlich erkennbar.

Zusammenfassend seien noch einmal die wesentlichen Kriterien, die für diese Entwicklung mitentscheidend sind, hervorgehoben:

- zunehmendes Anspruchsdenken und Versorgungsmentalität der Bevölkerung
- zunehmende Expansion staatlicher Transferleistungen
- verstärkter Druck auf die politischen Entscheidungsträger durch pressure groups, um angesichts wirtschaftlicher Not mehr staatliche Transferleistungen zu erlangen und bestehende aufrecht zu erhalten
- zunehmende Überalterung und abnehmende Kinderzahl in der Bevölkerung
- die Verwirklichung des Grundsatzes der sozialen Rechtsanwendung, der besagt, daß die Normen des Sozialrechtes im Zweifel zugunsten des Leistungsempfängers auszulegen sind
- die Schwierigkeit, soziale Ansprüche, die (unter günstigen Bedingungen) einmal bestanden, rückgängig zu machen oder auch nur zu reformieren.

Eng mit den finanziellen Problemen des Sozialstaates hängen die rechtlichen zusammen, die im folgenden näher durchleuchtet werden.

---

50) Gunther STUMMVOLL, Sanierungskonzept für die Sozialversicherung notwendig, Sonderbeilage der Zeitschrift „Die Industrie“ Nr. 25/1987; DERS., Die Soziale Sicherheit als Finanzierungsproblem, in: Heinrich NEISSER/Fritz WINDHAGER (Hg), Wie sicher ist Österreich, 1982, 196 ff; Peter FINDL, Robert HOLZMANN, Rainer MÜNZ, Bevölkerung und Sozialstaat. Szenarien bis 2050, 1987; Robert HOLZMANN (Hg), Ökonomische Analysen der Sozialversicherung, 1988; K.H. WOLFF/J. JUCH/K. GRILLITSCH, Entwicklungstendenzen im Bereich der Pensionsversicherung 1945 - 2000, 1980.

51) Dennis L. MEADOWS, The Limits to Growth, 1972; Peter PERNTHALER, Der moderne Staat an den Grenzen des Wachstums, ÖZÖR 1984, 115 ff.

### 3. Rechtliche Probleme des Sozialstaates

Im Rahmen der Sicherung der Rechtsansprüche des Sozialstaates ergeben sich — auf Grund der allgemeinen Rechtsschutzproblematik in der Verwaltung und der besonderen Strukturprobleme des Sozialrechts — schwerwiegende rechtliche Probleme. Die drei wesentlichen Bereiche wirksamen Rechtsschutzes sind die objektive Gesetzesordnung auf Bundes- oder Landesebene, das faire Verfahren und die geeignete Organisation zur Rechtsverwirklichung<sup>52)</sup>. In allen drei Bereichen haben sich in der Praxis eine Reihe von Strukturproblemen entwickelt, von denen die wichtigsten im folgenden kurz erläutert werden sollen.

Ein schwerwiegendes Problem im Bereich der materiellen Verwaltungsrechtsordnung ist eine gewisse **regressive Entwicklung des Gesetzmäßigkeitsprinzips**<sup>53)</sup>. Die Praxis der Verwaltung behilft sich vielfach zufolge mangelnder hoheitlicher Kompetenzen mit „**Selbstbindungsgesetzen**“, welche bekanntlich dem Einzelnen keinen unmittelbaren Rechtsanspruch zubilligen, sodaß die rechtliche Stellung des Leistungswerbers außerordentlich schwach ist. So werden beispielsweise in den Sozialgesetzen oftmals schwer durchschaubare Formulierungen verwendet und miteinander vermischt — wie „die Leistung wird, kann, ist zu gewähren“, „das Land als Träger von Privatrechten . . .“ — wo nicht klar zum Ausdruck kommt, ob der Einzelne einen Rechtsanspruch hat oder nicht und die Gesetze oft auch so ausgelegt werden, daß diese Bestimmungen nur die Verwaltungsbehörde binden. Daß diesbezüglich die Verwaltungspraxis in Vorarlberg eine rühmliche Ausnahme darstellt, wurde bereits erwähnt (siehe IV.2.d und VI.3).

Die sogenannte „**Flucht ins Privatrecht**“ kann mitunter Rechtsschutzprobleme für den einzelnen mit sich bringen. Die Gefahr, daß privatrechtliche Rechtsformen im Bereich der autonomen Sozialpolitik deshalb gewählt werden, um den strengen rechtlichen Bindungen im hoheitlich-öffentlich-rechtlichen Bereich zu entgehen, ist nicht ganz auszuschließen. Eine solche Auffassung von autonomer Tätigkeit würde nämlich nur zu einer Verschiebung des Abhängigkeitsverhältnisses des einzelnen führen. Der einzelne wäre nicht mehr dem Staat, sondern der autonomen Gruppe oder Einrichtung, allenfalls auch dem „beliehenen“ oder „beauftragten“ Privaten ausgeliefert. Auch wenn die lückenlose gesetzliche Determinierung von Sozialleistungen, etwa der Hilfe in besonderen Lebenslagen oder der Eingliederungshilfe für Behinderte sehr schwierig ist und die Regelung im Rahmen der Privatrechts-

52) Siehe dazu Peter PERNTHALER, Neue Probleme des Rechtsschutzes in der österreichischen Verwaltung, JBl 1988, 354 ff.

53) Ludwig K. ADAMOVIČ/Bernd-Christian FUNK, Verwaltungsrecht 101 ff; Walter ANTONIOLLI/Friedrich KOJA, Verwaltungsrecht, 225 ff.

verwaltung sicherlich auch Vorteile enthält, sollte die Sicherung von Rechtsansprüchen im autonomen Bereich ausreichend gewährleistet sein (diesbezügliche Vorschläge werden in den Abschnitten VIII und IX formuliert).

Im Sozialrecht bestehen auch sehr viele „Kann-“(Ermessens-)-Bestimmungen und unbestimmte Gesetzesbegriffe. So enthält beispielsweise das Arbeitsmarktförderungsgesetz eine Fülle von Beihilfen, auf deren Gewährung aber kein Rechtsanspruch besteht, sondern wo ein sehr weiter Ermessensspielraum der zuständigen Organe gegeben ist<sup>54)</sup>. Ähnliche Beispiele gibt es auch im Sozialversicherungsrecht und in den meisten Förderungsgesetzen. Es kommt auch immer mehr zu einer **Technisierung** des Verwaltungsrechts, sodaß oft anstelle von Juristen Sachverständige verbindliche Auslegungen von Gesetzesbestimmungen treffen müssen<sup>55)</sup>. Diese Entwicklung läßt sich auch im sozialen Bereich verfolgen. Vielfach schreiben sich soziale „Experten“ die Kompetenz zu, neben ihren eigentlichen Aufgaben der Betreuung eines Klienten auch rechtliche Entscheidungen bzw. subjektive Gesetzes- oder Verordnungsauslegungen zu treffen. Damit soll keinesfalls die Sachkompetenz und besondere Ausbildung von fachlich geschulten Organen oder Sachverständigen der Sozialverwaltung herabgesetzt, wohl aber betont werden, daß ihre Fachlichkeit eben in der Betreuung der Menschen und nicht im Interpretieren von Gesetzen sich bewähren sollte.

Auf weiten Strecken bildet sich immer stärker ein sanktionsloses, service-orientiertes „**sanftes Recht**“ (**soft-law**) heraus, das nicht der Entscheidung, sondern vorzugsweise der „Klimaänderung“ zwischen Staat und Bürger dienen soll<sup>56)</sup>. Das Gesetz enthält unbestimmte Ermächtigungen, wie Bestimmungen über Beratungs- und Informationstätigkeiten, über Unterstützungen und Hilfeleistungen, Behandlung und Beseitigung von Mißständen, wobei eine ganz unbestimmte Abgrenzung der Tätigkeit öffentlicher Stellen vorliegt, auf deren Durchführung kein konkreter Rechtsanspruch besteht. Auch im Sozialbereich läßt sich diese Entwicklung verfolgen.

Problematisch ist auch, daß von den derzeit geltenden Normen im Sozial- und Gesundheitsbereich ein großer Teil, insbesondere im Bundesbereich, nicht da-

---

54) Bernd-Christian FUNK, *Sensible und defizitäre Bereiche des Rechtsschutzes in der öffentlichen Verwaltung*, JBl 1987, 150 ff (153) spricht insofern treffend von einem neuen „*Vollzugsabsolutismus in der öffentlichen Verwaltung*“.

55) Bernd-Christian FUNK, JBl 1987, 155; Hans R. KLECATSKY, *Der Sachverständigenbeweis im Verwaltungsverfahren*, ÖJZ 1961, 309 ff; Benjamin DAVY, *Legalität durch Sachverstand?* ZfV 1982, 345 ff; Willibald LIEHR, *Wechselbeziehungen zwischen dem Behördenorgan und dem Amtssachverständigen im Verwaltungsverfahren* in: FS. Kühne (1984) 113 ff.

56) Norbert WIMMER, *Die Ombudsmann-Einrichtungen im Verfassungsgefüge*, JBl 1984, 281 ff (286).

zu geeignet ist, **individuelle Bedürfnisse des Bürgers** rechtlich zu sichern und ihre Durchsetzung zu verwirklichen. So enthält beispielsweise das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz objektive, nicht näher definierbare Ansprüche auf Rehabilitation oder Gesundheitsvorsorge, wobei die Maßnahmen vom Leistungsträger bestimmt werden, gegen deren Ablehnung kein Rechtsmittel besteht. Es bestehen zu viele objektive Rechtsnormen, Kann- und Ermessensleistungen, deren Durchsetzung zugunsten des konkreten individuellen Notfalles in letzter Konsequenz oft nicht möglich ist. Das Bestehen von **subjektiven Rechten** und die mit diesen Rechten zusammenhängende Parteistellung ist für die Sicherung von Rechtsansprüchen von grundsätzlicher Bedeutung. In Österreich fehlt eine allgemeine „**Rechtswegegarantie**“<sup>57)</sup>. Man muß aber wohl eine ungeschriebene Verfassungsverpflichtung annehmen, daß das Gesetz bei Vorliegen von subjektiven Rechten auch Parteistellung gewährt. Die sozialen Leistungen sollten daher grundsätzlich als finanzielle subjektive Ansprüche des Einzelnen, der die notwendige Maßnahme auswählt, und nicht als Leistung, die als objektiver Anspruch vom Leistungsträger bestimmt und „zugemessen“ wird, festgelegt werden. Voraussetzung für das Festlegen von subjektiven Rechten ist freilich deren exakte Bestimmung durch das objektive Recht.

In diesem Zusammenhang ist auch die wichtige sozial-rechtspolitische Forderung anzumelden, daß die Kasuistik der Verwaltungsvorschriften, die es dem Bürger überdies unmöglich macht, die ihm zustehenden Leistungen zu erkennen, verringert wird. Das Land Vorarlberg bildet hier mit kurzen, leicht verständlichen und präzisen Verwaltungsvorschriften eine bemerkenswerte Ausnahme. Zu weiteren Vorschlägen betreffend Verbesserung des Rechtsschutzes — Schaffung sozialer Grundrechte, Verfahrensreformen u.a. — siehe Abschnitte VIII und IX.

#### 4. Organisatorische Probleme des Sozialstaates

Wie schon die bisherige Problemanalyse zeigte, bestehen große Zweifel an bedürfnisgerechter Hilfe durch die herkömmlichen, insbesondere die großen zentralen Sozialsysteme, beispielsweise der Sozialversicherung oder der Arbeitslosenversicherung und damit Zweifel an der Effizienz der herkömmlichen Sozialpolitik. Es besteht vor allem ein Mangel an **ganzheitlicher Hilfe**. Speziell zu diesem Problem wird im Abschnitt IX.3. Stellung genommen.

Es ist zu erkennen, daß Eigenverantwortung, Nächstenhilfe und Partizipation des Bürgers durch die oben (V. 1.) beschriebene Entwicklung des Sozialstaates

57) Vgl. dagegen Art 19 Abs 4 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland und dazu die Erläuterungen im Kommentar von MAUNZ-DÜRIG-HERZOG, BD II (1987) RdNr. 1 ff zu Art 19 IV.

zum all-versorgenden Wohlfahrtsstaat im sozialen Bereich weitgehend verlorengelassen sind und statt dessen die Abhängigkeit des Einzelnen von Bürokratie und staatlichen Versorgungssystemen zugenommen hat. Es fehlen weitgehend bürgernahe Sozialsysteme, die rasch und unbürokratisch helfen und die Eigenverantwortung und Mitverantwortung des Bürgers nicht von vornherein durch staatliche Interventionen zum Ersticken bringen. Die Institutionen der Volksanwaltschaft (des Vorarlberger Volksanwaltes) und der Beratungs- und Beschwerdestellen („Bürgerservice“) verdanken ihren Durchbruch nicht zuletzt der unaufhaltsamen Expansion des Sozialstaates und der Komplizierung der Verwaltungstätigkeit. Unvermeidlich gehen damit die Ausdehnung der Macht der Bürokratie und die Abschwächung parlamentarischer Kontrollmöglichkeiten einher, was — im Gegengewicht zu dieser Entwicklung — zur direkt- und alternativdemokratischen Aktivierung des „verwalteten Bürgers“ führt.

Gerade in der **Sozialversicherung**, die das Aushängeschild unseres Sozialstaates sein sollte, macht sich überdies Unbehagen der Versicherten bemerkbar. Der Versicherte fühlt sich vielfach einem unkontrollierbaren Machtblock ausgesetzt, in dem er nichts zu sagen hat, sondern in dem zentrale Stellen oder anonyme Verwaltungsausschüsse entscheiden. Der Versicherte kann keine Beziehung zu „seiner“ Versicherung mehr haben. Das System der „Selbstverwaltung“ dieser Einrichtungen durch die Versicherten — und damit die **Autonomie** der Sozialversicherungsträger — wird immer unglaubwürdiger und ist weitgehend zur „Selbstverwaltung der Funktionäre“ entartet. Was mit seinen Beiträgen geschieht, ist für den Versicherten nicht mehr überschaubar. Er weiß nur, daß ihm eine kostenlose Behandlung zusteht. Es soll hier nicht der Eindruck erweckt werden, die Entscheidungsträger oder sonstige Bedienstete zu kritisieren, die Grundidee der Sozialversicherung ist sicherlich anerkennungswert und war zur Zeit ihrer Entstehung durchaus auch von größtem Nutzen und Wert für die Versicherungsnehmer. Mit den Jahren wurde das System immer unüberschaubarer. Es sollte daher getrachtet werden, die von der „Sozialversicherung“ oftmals erwähnte Autonomie auch zu ihrer ursprünglichen Bedeutung zurückgelangen zu lassen und den Grundsätzen der Mitsprache der Versicherungsnehmer und der Transparenz in einer **grundlegenden Reform** mehr Beachtung zu schenken<sup>58)</sup>.

In den letzten Jahren wurde dem Bürger die soziale Verantwortung weitgehend abgenommen und in die Hände von professionellen Helfern, Experten

---

58) Siehe dazu die Hinweise in Anm 50 sowie Beiträge zur Festveranstaltung „100 Jahre Sozialversicherung in Österreich“, veröffentlicht in: ZAS 1987, Heft 6; Theodor TOMANDL (Hg), Sozialversicherung; Grenzen der Leistungspflicht, 1973; DERS., Die Sozialversicherung, in: Herbert SCHAMBECK (Hg), Das österreichische Bundesverfassungsgesetz und seine Entwicklung, 1980, 643 ff.

und Beamten gelegt. Der Traum von der Regelbarkeit des menschlichen Lebens hat eine noch nie dagewesene Gesetzesmaschinerie hervorgebracht, die dem Bürger häufig ein Gefühl der Ohnmacht und des Ausgeliefertseins vermittelt. Neue Rechtsstrukturen — wie z.B. die „Selbstbindungsgesetze“ oder komplizierte Privatrechtsgestaltungen verschärfen diese Rechtsohnmacht und bringen neue Probleme der Rechtssicherheit und demokratischen Kontrolle mit sich.

Es gibt krasse Fälle aus der Privatrechtsverwaltung, die geradezu als Spielweise für die Ausdehnung staatlicher Reglementierung und Einflußnahme dienen. Der Trend geht dort oft zu noch mehr Verbürokratisierung und zu einer größeren Abhängigkeit des Bürgers<sup>54)</sup>.

Alle diese Probleme sind Anzeichen für die Notwendigkeit neuer Instrumente in der Sozialpolitik und Sozialverwaltung. Die herkömmlichen Einrichtungen und Verfahren sind in vielen Fällen untauglich, mit ihnen können nicht sämtliche Probleme im sozialen Bereich wirklich behoben werden. Im folgenden sollen daher die in Vorarlberg rein pragmatisch aus der Erfahrung entwickelten und ständig verbesserten Einrichtungen der **autonomen** Sozialpolitik zunächst in den Zusammenhang der **staatlichen** Sozialverwaltung gestellt und systematisch dargestellt werden. Auf dieser empirischen Grundlage werden sodann Lösungsvorschläge für die sinnvolle Abgrenzung beider Sektoren der Sozialpolitik und der Verbesserung des Rechtsschutzes entwickelt.

---

54) Bernd-Christian FUNK, *Sensible und defizitäre Bereiche des Rechtsschutzes in der öffentlichen Verwaltung*, JBl 1987, 150 ff (153) spricht insofern treffend von einem neuen „*Vollzugsabsolutismus in der öffentlichen Verwaltung*“.



## VI. Aufbau und Integration des autonomen Sektors der Sozialpolitik in Vorarlberg

Der „autonome Sektor der Sozialpolitik“ ist in Vorarlberg nicht aus theoretischen oder gar ideologischen Voraussetzungen entstanden, sondern aus den Bedürfnissen und der Not in der **konkreten Sozialarbeit**. Daher soll im folgenden paradigmatisch an wirklichen Fällen aufgezeigt werden, wie dieser Sektor „von unten her“ gewachsen ist und in das System der bestehenden Sozialeinrichtungen integriert wurde. Denn das ist gleichfalls ein Kennzeichen dieser Art von Sozialpolitik, daß sie keine der bestehenden Möglichkeiten sozialer Hilfe ausschlägt, sondern sie alle möglichst praktisch zum einen Ziel integriert: der **wirklichen** Hilfe für den **ganzen** Menschen.

### 1. Konkrete Beispiele sozialer Not aus der Praxis

Anhand praktischer Fälle soll gezeigt werden, mit welchen konkreten Problemen die Sozialverwaltung konfrontiert ist:

#### a) *Aus dem Bereich der Sozialhilfe*

- Die Familie N. hat familiäre Probleme. Der Vater neigt zu übermäßigem Alkoholgenuß; durch den dauernden Arbeitsplatzwechsel entstehen finanzielle Probleme, wie Unterhaltsrückstände von S 70.000,—, Schulden beim Finanzamt von S 16.000,—, Bankschulden von S 53.000,—. Die Mutter ist nicht erwerbstätig, weil zwei Kinder unversorgt sind. Die Miete beträgt S 5.000,—. In diesem Fall wurde von der Sozialverwaltung eine Sozialhilfeunterstützung von S 5.000,— monatlich zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Not vermittelt. Um die Not-situation an der Wurzel zu fassen, war es erforderlich, den Vater zu einer Alkoholentwöhnungskur zu vermitteln. Die Motivation für diese Kur konnte nicht durch die Verwaltung erreicht werden, sondern durch den sozialmedizinischen Dienst der Caritas.
- Frau F. lebt mit ihrem schwerkranken und pflegebedürftigen Ehegatten, der eine Pension von S 5.080,— zur Verfügung hat, seit Jahren in bedrängten finanziellen Verhältnissen. Sie selbst mußte sich einer Vor-derfußamputation unterziehen. Der Antrag um einen Hilflosenzuschuß wurde aufgrund eines ärztlichen Gutachtens abgewiesen. Durch schwierige Umbauarbeiten im Bad entstanden vor längerer Zeit höhere Kosten; die ausführende Firma konnte auf das Geld nicht länger warten und veranlaßte über einen Rechtsstreit eine Versteigerung. Die Sozialhilfe kann nicht einschreiten, weil sie Schulden nicht übernehmen kann. Privatinitiative ist erforderlich.

- Frau B. ist seit zwei Jahren geschieden, die drei Kinder wurden ihr zugesprochen. Nach der Scheidung übernahm sie das mit 1,2 Mio. Schilling belastete und gemeinsam erbaute Eigenheim. Es müssen nun monatlich S 11.000,— zurückbezahlt werden. Der nicht mehr intakte Heizkessel, welcher bald erneuert werden muß, benötigt sehr viel Heizmaterial. Das bisher angeschaffte Material um S 10.000,— reicht nicht mehr lange aus, es muß daher zusätzlich Heizmaterial beschafft werden. Der Lebensgefährte, mit dem Frau B. zusammenlebt, hat seit seinem Unfall drei Finger der rechten Hand verloren, befindet sich im Krankenhaus und kann somit nur wenig zum Unterhalt dieser Familiengemeinschaft beitragen. Das Einkommen von Frau B. beträgt S 18.348,— einschließlich des Unterhaltes für die Kinder. Die Höhe des Krankengeldes des Lebensgefährten ist noch nicht fixiert. Aufgrund dieses Einkommens sind die Voraussetzungen für die Gewährung einer Sozialhilfe trotz erheblicher Belastung der Familie nicht gegeben. Finanzielle Entlastung kann durch einen besonderen Landes-Sozialfonds — das Vorarlberger Sozialwerk (siehe IV.2.d) — erfolgen.
  
- Herr O. wurde zu einer bedingten Freiheitsstrafe verurteilt. Durch die Betreuung der Bewährungshilfe wurde die schwierige finanzielle Situation der Familie bekannt. Der derzeitige Schuldenstand beläuft sich auf S 463.000,—. Davon sind S 350.000,— offene Kredite. Herr O. ist Bauarbeiter und mehrmals während der Wintersaison arbeitslos. Der älteste Sohn ist aufgrund eines schweren Autounfalles Frührentner. Eine finanzielle Hilfe durch die Sozialhilfe war mangels gesetzlicher Voraussetzungen nicht möglich. Dennoch liegt eine Notsituation vor, für die außerhalb des gesetzlichen Rahmens Privatinitiative notwendig war.
  
- Bei der Familie P. handelt es sich um eine türkische Gastarbeiterfamilie mit insgesamt sechs Kindern. Zwei der Kinder sind schwer behindert mit hochgradigem Zwergwuchs und hochgradiger Intelligenzminde- rung. Aufgrund der Behinderung sind Rehabilitationsmaßnahmen erforderlich. Der Sohn befindet sich im Schulheim Mäder, einer Sonderschule für körperbehinderte Kinder mit einem angeschlossenen Internat. Das Mädchen besucht die beschützende Werkstätte der Lebenshilfe. Die Kosten sind für den Sohn, der noch minderjährig ist, im Rahmen des Jugendfürsorgegesetzes gedeckt. Für das Mädchen, das bereits volljährig ist, gibt es keine gesetzliche Möglichkeit, die nicht unerheblichen Rehabilitationskosten zu finanzieren. Private Hilfe ist erforderlich.
  
- Frau R. hat seit Jahren ein sehr schweres, sehr schmerzhaftes Wirbelsäulenleiden und ist teilweise pflegebedürftig. Herr R. ist ebenfalls an einem Wirbelsäulenleiden erkrankt und mußte um Frühpension ansu-

chen. Auf Anraten des behandelnden Arztes nimmt Frau R. für die starken Schmerzen homöopathische Mittel, die jedoch von der Krankenkasse nicht bezahlt werden. Herr R. bezieht eine Pension von S 8.094,—, die monatlichen Ausgaben betragen einschließlich Miete, Versicherungen, Strom, Telefon S 4.573,— zuzüglich der Kosten für die Medikamente in Höhe von S 2.000,—. Auch hier ist Privathilfe erforderlich.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß in den meisten Fällen durch staatliche Intervention allein nicht geholfen werden konnte. In vielen Fällen war selbst die finanzielle Hilfe durch die gesetzliche Sozialhilfe nicht möglich, sondern war Privatinitiative erforderlich. Ein typischer Fall einer „Randzone der Verwaltung“, d.h. einer sinnvollen Kombination von unbürokratischer öffentlicher Hilfe (z.B. durch das Vorarlberger Sozialwerk) und Privatinitiative.

#### b) *Beispiele aus dem Bereich alter Menschen*

- Frau V., die 70 Jahre alt ist, wohnt in einem Hochhaus, ist gehbehindert und hat darüber hinaus keine Verwandten; mehr und mehr fühlte sie sich sehr einsam. Sie wird jeden Nachmittag von Hausfrauen der Nachbarschaft besucht. Diese besorgen die notwendigste Hausarbeit und sorgen auch für menschliche Kontakte. Die Initiative zur Hilfe geht hier von einer Gruppe von Hausfrauen aus, die eine typische soziale Spon-tangruppe darstellt.
- Das Ehepaar E., beide Partner sind 60 Jahre alt, mußte auf ärztliches Anraten hin in ein Pflegeheim gebracht werden. Dadurch sind Schulden von S 20.000,— entstanden. Darüber hinaus befindet sich das Ehepaar seelisch in einem kritischen Zustand. Die Sozialhilfe übernahm den offenen Betrag von S 20.000,—. Zur Überwindung der Einsamkeit und damit zur Linderung seelischer Not kümmert sich eine Jugendgruppe um das Ehepaar und macht wöchentliche Besuche.

#### c) *Beispiel aus dem Behindertenbereich*

- Herr Z., 20 Jahre alt, wurde durch einen Unfall querschnittgelähmt und bleibt Zeit seines Lebens an einen Rollstuhl gebunden. Über Initiative seiner Freundin ist er dem Verein „Pfadfinder trotz allem“ (PTA) beigetreten, eine Teilorganisation des Vereines Vorarlberger Pfadfinder, die das Ziel hat, jugendlichen Behinderten bei der sozialen Eingliederung durch wertvolle Freizeitangebote behilflich zu sein.

#### d) *Beispiel aus dem Jugendbereich*

- Herr L. wuchs in einem schwierigen Elternhaus auf. Nach dem Abbruch der Lehre wurden er und sein Bruder aus dem Elternhaus gewie-

sen. Der Verein „Ort für Wohnungs- und Arbeitssuchende“ (DOWAS) bot beiden Jugendlichen eine Unterkunft an. Der eine Jugendliche mußte eine Haftstrafe antreten. Nach der Entlassung beging er weitere strafbare Handlungen und erhielt eine weitere unbedingte Haftstrafe von 9 Monaten. Bis zum Antritt dieser Strafe wird der Jugendliche intensiv im Rahmen der DOWAS betreut.

Diese menschlichen Schicksale sind Beispiele dafür, daß mit staatlicher Hilfe allein nicht geholfen werden kann. Hier sind Hilfeleistungen und Unterstützungen erforderlich, die nicht gesetzlich garantiert, vorgeschrieben und erzwungen werden können. Zusätzlich zur staatlichen Sozialverwaltung braucht es in diesen Fällen offenkundig freiwilliges Engagement, menschliche Zuwendung, Eigeninitiative, Mitwirkung des Bürgers, allenfalls unter sinnvoll integrierter Finanzhilfe des Staates. Es handelt sich hier — wie in den zuvor genannten Beispielen — um typische Fälle von „Randzonen der Verwaltung“ gegenüber der gesellschaftlichen Selbsthilfe und Selbstorganisationen.

## 2. Überblick über das Gesamtsystem der Sozialordnung

Das Gesamtsystem der Sozialordnung in Vorarlberg ist durch eine Aufgabenteilung zwischen Bund, Land, Gemeinden, privaten Einrichtungen und nicht organisierten sozialen Initiativen gesichert.

Unter Abschnitt IV. wurde ein Überblick über die **rechtlichen** Normen gegeben. Nun soll eine Übersicht über die soziale Infrastruktur der im Sinne dieser Vorschriften bestehenden Einrichtungen und über die autonomen Institutionen gegeben werden.

### a) *Einrichtungen des Staates*

#### aa) Bund:

- Landesarbeitsamt Vorarlberg in Bregenz mit Arbeitsämtern in Bludenz, Bregenz, Dornbirn und Feldkirch, Außenstelle Kleinwalsertal
- Landesinvalidenamt für Vorarlberg in Bregenz
- Arbeitsinspektorat in Bregenz

#### bb) Land:

- Amt der Vorarlberger Landesregierung in Bregenz
- Bezirkshauptmannschaften in Bludenz, Bregenz, Dornbirn und Feldkirch
- Landessonderschulen

- Landesnervenkrankenhaus Valduna
- Landeskrankenhaus Feldkirch
- Vorarlberger Sozialwerk (siehe oben IV.2.d)

b) *Einrichtungen der Selbstverwaltung*

aa) Sozialversicherungen:

- Pensionsversicherungsanstalt der Angestellten, Außenstelle in Dornbirn
- Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter, Außenstelle in Bregenz
- Sozialversicherungsanstalt der Bauern, Landesstelle in Bregenz
- Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft, Landesstelle in Feldkirch
- Vorarlberger Gebietskrankenkasse in Dornbirn
- Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, Landesgeschäftsstelle Bregenz
- Allgemeine Unfallversicherungsanstalt, Außenstelle in Dornbirn

bb) Gemeinden:

- Sozialabteilungen (Referate) der Gemeinden
- Altenheime und Altenwohnungen, Pflegeheime und Pflegestationen
- Essen auf Rädern, Seniorentreffpunkt
- Krankenhäuser
- Entbindungsheime
- Altenstuben
- Jugendzentren
- Mütterberatungsstellen
- Sozialwohnungen
- Sonderschulen
- Kindergarten

c) *Private und kirchliche Einrichtungen*

aa) Medizinische und heilpädagogische Einrichtungen:

- Arbeitskreis für Vorsorge- und Sozialmedizin
- Institut für Sozialdienste
- Sozialmedizinischer Dienst der Caritas
- Stiftung Maria Ebene
- Heilpädagogisches Zentrum Carina (Verein Sprachheilheim)
- Kinderheim Maria Summer
- Vorarlberger Lebenshilfe
- Caritas der Diözese Feldkirch (Beschützende Werkstätten)

- Praxisgruppen Bregenz, Dornbirn und Feldkirch (Sozialpsychiatrie)
  - Österreichische Aids-Hilfe, Landesstelle Vorarlberg in Bregenz
  - Vorarlberger Hilfsverein für gehör- und sprachgeschädigte Kinder und Erwachsene in Dornbirn
  - Vorarlberger Blindenbund, Schwarzach-Ingrüne
  - Psychologische Einzelpraxen
  - Jugendpsychiatrische Wohngruppe der Stiftung Jupident (Schlins)
- bb) Schulische Einrichtungen:
- Landessonderschule mit Schulinternat Jupident
  - Landessonderschule für körperbehinderte Kinder Mäder mit Schulinternat
  - Kindergärten des Arbeitskreises für Vorsorge- und Sozialmedizin in Bludenz, Bregenz, Dornbirn, Feldkirch, Lustenau
  - Sonderschule für gehörlose und schwerhörige Kinder in Dornbirn
- cc) Berufliche Einrichtungen:
- Metallausbildungsstätte des Berufsförderungsinstitutes in Götzis
  - Verein Jugend am Werk in Bludenz und Bregenz
  - Förderungsstätten Batschuns und Sulz der Vorarlberger Lebenshilfe
  - Behindertenberatung des Institutes für Sozialdienste
  - Betriebe, die Behinderte beschäftigen
- dd) Freizeit- und Sozialbetreuungseinrichtungen:
- Blindenwohn- und Erholungsheim des Vorarlberger Blindenbundes in Schwarzach
  - Gehörlosenheim des Vorarlberger Hilfsvereines für gehör- und sprachgeschädigte Kinder und Erwachsene in Dornbirn Haselstauden
  - Pfadfinder trotz allem
  - Urlaubs- und Freizeitangebote des Institutes für Sozialdienste und des Vereines „Möwe“ in Feldkirch
  - Österreichischer Zivilinvalidenverband Landesgruppe Vorarlberg in Bregenz
  - Vorarlberger Versehrtensportverein
  - Wohngemeinschaften für psychisch Kranke in Bregenz, Dornbirn, Bludenz, Röthis und Feldkirch
  - Wohngemeinschaften für geistig Behinderte des Instituts für Sozialdienste in Bludenz und der Vorarlberger Lebenshilfe in Bregenz, Batschuns, Muntlix
  - Rollstuhlfahrerwohngemeinschaft des Instituts für Sozialdienste in Feldkirch
  - Krisenwohnungen des Instituts für Sozialdienste in Bregenz, Dornbirn, Feldkirch und Bludenz

d) *Einrichtungen für die Fortbildung von Fachpersonal im Sozialbereich*

- Akademie für Sozialarbeit
- Altenpflegeschule Bregenz
- Krankenpflegeschulen in Bregenz und Feldkirch
- Familienhelferinnenschule

e) *Einrichtungen der Sozialplanung*

- Regionalgemeinschaft Bregenzerwald und andere Regionalgemeinschaften

Alle diese Einrichtungen werden unter Punkt 3. noch eingehend erläutert werden. Hier geht es lediglich um eine Gesamtübersicht und die Einordnung der einzelnen Einrichtungen in die Sozialordnung.

Diese Einordnung soll von folgenden **Grundsätzen** getragen sein:

Dem Staat (Bund und Land) und den **Gemeinden** obliegen vor allem:

- Gesetzgebung und Rechtsetzung in **Verordnungsform**
- öffentliche Verwaltung in Form der Hoheitsverwaltung und Privatwirtschaftsverwaltung
- Rechtsschutz
- Koordinierung und überregionale Planung
- Aufsicht und Kontrolle, Abwehr von Gefahren und Mißständen
- Finanzierung der öffentlichen Pflichtaufgaben

Den privaten und kirchlichen Aktivitäten kommen zu:

- Selbsthilfe
- Nächstenhilfe
- fachliche Hilfen

in ihrem Bereich zu initiieren, zu organisieren und durchzuführen.

Das verfassungsrechtliche Fundament, die unverzichtbaren Funktionen des Staates und die partnerschaftlich vereinbarte Aufgabenteilung zwischen Staat und autonomen Einrichtungen der Selbstorganisation sollen sich zu einer Sozialordnung zusammenfügen, in der ein **ausgewogenes Verhältnis** zwischen dem Freiheitsraum des hilfsbedürftigen Bürgers und den notwendigen Hilfen der Gesellschaft erhalten bleibt<sup>59)</sup>. Entscheidend ist, daß die einzelnen Aufgaben im Rahmen der richtigen Ebene wahrgenommen werden (staatli-

---

59) Dazu grundlegend Philipp HERDER-DORNEICH, Substitution und Kombination von Ordnungen, in: Warnfried DETTLING (Hg), Die Zähmung des Leviathan. Neue Wege der Ordnungspolitik, 1980, 107 ff; Christoph BÖHR, Liberalismus und Minimalismus. Kritische Anmerkungen zur philosophischen und politischen Entfaltung einer zeitgenössischen Minimalstaatskonzeption, 1985, 154 ff.

che Ebene, Ebene der Fachdienste, Ebene der Selbsthilfe von Laien etc.). Häufig muß die „richtige“ Lösung pragmatisch nach dem Verfahren „trial and error“ entwickelt werden, sodaß die Vielfalt der autonomen Einrichtungen der Sozialpolitik auch unter diesem Gesichtspunkt verstanden werden muß.

Im folgenden sollen nun an Hand von empirischen Erhebungen die Rechtsformen dieser Einrichtungen der autonomen Sozialpolitik untersucht und dabei insbesondere die Rechtsträger, die Organe, die Aufgaben, die Finanzierung und die tatsächlichen Ergebnisse ihrer Tätigkeit näher erläutert werden.

### 3. Einrichtungen autonomer Sozialpolitik in Vorarlberg

Die Einrichtungen autonomer Sozialpolitik stellen einen nicht unwesentlichen Anteil am Gesamtsystem der Sozialordnung in Vorarlberg dar. Die Verantwortlichen im Sozialbereich sind schon mehr als 20 Jahre bemüht, solche Einrichtungen zu errichten, zu fördern und vor allem sinnvoll in das Gesamtsystem zu integrieren. Es gibt in Vorarlberg bereits mehr als **80 private Institutionen** und darüber hinaus zahlreiche **Spontangruppen**, die, wie die Ergebnisse zeigen, mit Erfolg sozial tätig sind. Diese große Zahl autonomer sozialpolitischer Aktivitäten in Vorarlberg ist zweifellos bemerkenswert. Für den Staat, der nach der Verfassung verschiedenste soziale Kompetenzen und einfachgesetzliche Verpflichtungen besitzt, ergibt sich dadurch ein bedeutender Entlastungseffekt. Dabei ist entscheidend, daß die subsidiär arbeitenden Institutionen und Gruppen im Rahmen ihres selbstgewählten Aufgabenbereiches als Partner dazu beitragen, eine **menschengerechte** soziale Sicherheit der Bürger zu garantieren und staatliche Regelungen für diesen Bereich reduziert werden oder überhaupt unterbleiben können. Dennoch bleiben staatliche Aktivitäten im sozialen Sektor unverzichtbar. Die Beurteilung, wo staatliche Einflußnahme notwendig ist und wo sich der Staat zurückhalten soll, ist für die politisch Verantwortlichen, trotz der oben angeführten — im allgemeinen unbestrittenen — Grundsätze im konkreten Fall nicht immer einfach zu treffen.

Um autonome Sozialpolitik überhaupt betreiben zu können, ist es notwendig, daß seitens des Staates bestimmte **Rahmenbedingungen** und **Zielvorgaben** gegeben werden. Dadurch werden Schwierigkeiten und Doppelgeleisigkeiten mitunter von vornherein verhindert. Vor allem aber soll durch ausgebaute autonome soziale Strukturen der Prävention und Soforthilfe erreicht werden, zukünftige, mitunter kostspielige staatliche „Sozialreparaturen“ zu verhindern.

Bei den im folgenden aufgelisteten Einrichtungen ist Staatsberührung nur in der Zielvorgabe, in der Aufsicht und in der Finanzierung gegeben, wenn die Finanzierung als Rechtsansprüche der von den Einrichtungen betreuten Bürger nach verschiedenen Gesetzen an das Land möglich ist oder staatliche Zuschüsse gewährt werden. Häufig haben diese Einrichtungen die Rechtsform des **Vereines** oder einer **Stiftung** bzw. eines **Fonds**, in einem Fall die der Gesellschaft mit beschränkter Haftung. Etliche sind aber einfach nur als lose Gemeinschaften (**Spontangruppen**) organisiert. Auch kirchliche Einrichtungen befassen sich mit derartigen Aufgaben.

Es ist nicht möglich, alle Einrichtungen lückenlos darzustellen, daher seien einige bemerkenswert erscheinende Einrichtungen herausgegriffen<sup>60)</sup>.

a) *Einrichtungen der Selbstorganisation im Nahraum:*

Es handelt sich um Einrichtungen, die im Nahraum, also auf der untersten Ebene der sozialen Versorgung tätig sind: das bedeutet, daß ihr Wirkungsbereich in der Regel örtlich begrenzt, aber grundsätzlich allumfassend ist.

aa) *Die Sozialsprengel*<sup>61)</sup>:

Die Sozialsprengel sind Selbstorganisationen im Nahraum mit dem Ziel, durch Verbesserung der sozialen Strukturen, durch koordinierten Einsatz von sozialen Diensten und durch Aktivierung der Eigenverantwortung und Nächstenhilfe soziale Notstände zu verhindern und zu beheben.

Der Sozialsprengel ist ein örtlicher Bereich von etwa 7.000 bis 12.000 Einwohnern, in dem die vorhin erwähnten Ziele angestrebt werden. Es kann notwendig werden, kleine Gemeinden zu Sozialsprengeln zusammenzufassen oder umgekehrt Städte in Sozialsprengel zu teilen. Hierbei gilt es vor allem, die gewachsenen Strukturen zu berücksichtigen. Es besteht ja in jedem Nahraum eine Fülle von Gemeinschaften formeller oder informeller Art. Hierzu zählen etwa Ehen, Familien, Großfamilien, Lebensgemeinschaften, Nachbarschaften, Vereine, Stammtische oder sonstige Spontangruppen. Diese Gemein-

---

60) Die folgende Darstellung der Einrichtungen autonomer Sozialpolitik beruht auf empirischen Erhebungen bei den einzelnen Organisationen; siehe dazu: Evelyn STEFANI, Rechtsformen autonomer Sozialpolitik in Vorarlberg, iur. Diplomarbeit (Innsbruck) 1985 und die dort angeführten Quellen und Nachweise; für die Weiterführung und Ergänzung der empirischen Daten danke ich der Sozialabteilung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung (Dr. RHOMBERG und W. STEFANI).

61) Vgl. Hermann GIRADI, Ansätze zu einer Reform des Gesundheitswesens in Vorarlberg, in: Giradi/Bosch, Neue Wege 7 ff (30 ff); DERS., Der Sozialsprengel als Weg zur Lösung sozialer Probleme auf Gemeindeebene, Mitteilungsblatt des Vorarlberger Gemeindeverbandes, 1976, Heft 6.

schaften werden im Rahmen der Sozialsprengel erfaßt, koordiniert und sinnvoll in die soziale Arbeit eingebunden. Wo sie noch nicht bestehen, müssen sie aktiviert werden. Es handelt sich hier jeweils um das unterste soziale Netz. Die Bürger, die innerhalb eines solchen Sozialsprengels leben und tätig sind, definieren ihre sozialen Bedürfnisse selbst. Die Aufgaben werden von Laien und Fachkräften besorgt. Es gibt Angelegenheiten, in denen Laienarbeit allein nicht ausreicht, sondern Fachleute wie Ärzte, Krankenschwestern, Sozialarbeiter notwendig sind.

Bisher wurden in Vorarlberg je ein Sozialsprengel im Vorderland, in Hard, im Vorderen Bregenzerwald, im Bereich Blumegg und in Feldkirch gebildet. Dabei stellte sich heraus, daß in jedem dieser Sozialsprengel verschiedene Schwerpunkte entwickelt wurden, eben entsprechend den von den Bürgern des Nahraumes artikulierten Bedürfnissen.

Diese Sozialsprengel haben zumeist die **Rechtsform** von Vereinen nach dem Vereinsgesetz. Als ordentliche Mitglieder des Sozialsprengels können die jeweiligen Gemeinden und deren Sozialeinrichtungen und die in der jeweiligen Gemeinde tätigen Einrichtungen und Personen der freien Wohlfahrtspflege und Sozialarbeit aufgenommen werden. Als unterstützende Mitglieder können eigenberechtigte, physische und juristische Personen aufgenommen werden.

Die **Finanzierung** erfolgt durch Mitgliedsbeiträge, freiwillige Spenden, Beiträge der Vereine oder Körperschaften des öffentlichen Rechtes, Beiträge von Förderern und Stiftungen, Schenkungen, Vermächtnisse und Leistungsentgelte. Eine indirekte Form der Finanzierung des Sozialsprengels erfolgt durch den einzelnen Bürger. Stehen diesem gesetzliche Leistungen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich (Behinderten-, Jugendfürsorge-, Sozialhilfegesetz) zu, so macht er diese geltend und „bezahlt“ damit die Leistungen des Sozialsprengels. Zusammenfassend sei noch einmal festgehalten, daß es somit mehrere Möglichkeiten der Finanzierung gibt. Es bestehen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Leistungen nach den Sozialgesetzen, welche der einzelne geltend machen kann und die Leistungen, die er vor dem Sozialsprengel erhält, damit bezahlt. Weiters werden die Sozialsprengel über Subventionen finanziert, deren „Vergabe“ im Ermessen des Subventionsgebers liegt, somit auf keinem Rechtsanspruch beruht. Schließlich besteht noch die Möglichkeit der Einhebung von Mitgliedsbeiträgen, welche dem Sozialsprengel gegenüber den Mitgliedern zustehen. Sonstige Zuwendungen bestehen in Schenkungen, Vermächtnissen, etc.

Sofern die Finanzierung des Sozialsprengels von seiten des Landes über Subventionen erfolgt, ist dieser bereit, durch Leistungsdoku-

mention die notwendige Transparenz zu bieten und sohin auch seitens des Landes die Möglichkeit der Kontrolle zu geben.

Sollte der Einzelne sich nicht nur an den Sozialsprengel als Hilfesuchender wenden, sondern auch Mitglied des Sozialsprengels sein, so besteht bei Streitigkeiten nach den Vereinsstatuten auch die Möglichkeit der Anrufung der Schiedskommission.

Im folgenden soll an Hand der Sozialsprengel Vorarlbergs aufgezeigt werden, daß damit zwar überall ein bestimmter Grundstock an sozialen Diensten erfüllt werden soll, der aber im Einzelfall auf die konkreten Bedürfnisse der Bürger abgestellt und daher sehr variabel sein kann.

(1) *Sozialsprengel Hard*

Der Sozialsprengel Hard arbeitet nach Bedarf mit benachbarten Sozialsprengeln und überörtlichen Fachorganisationen des Gesundheits- und Sozialwesens zusammen. Ziel dieses seit 1981 als Verein nach dem Vereinsgesetz organisierten Sozialsprengels ist es, menschliche Not und soziale Notstände möglichst zu verhindern und allenfalls zu überwinden. Seine Aufgaben sind insbesondere

- an der Verbesserung der sozialen Struktur mitzuwirken,
- die Fähigkeiten der Menschen zu stützen und zu fördern, sich und ihrem Nächsten eigenverantwortlich selbst zu helfen,
- Nachbarschaftshilfe, Zusammenarbeit der medizinischen Sozialberufe,
- den Bedarf an sozialen und medizinischen Hilfen, Diensten und Einrichtungen festzustellen und Initiativen zu setzen,
- Gründung und Errichtung der notwendigen sozialen Einrichtungen und Dienste
- gemeinsame Bewältigung der vorhandenen Not,
- Öffentlichkeitsarbeit, um so die Bevölkerung mit den Gegebenheiten und Bedürfnissen im sozialen Bereich vertraut zu machen,
- Verwaltungsaufgaben.

Der Sozialsprengel Hard übernimmt vorzugsweise **unterstützende** oder **beratende Funktionen** und stellt keine Konkurrenz zu anderen Vereinigungen in der Gemeinde Hard dar; dort ist nämlich eine sehr ausgeprägte Vereinsstruktur gegeben. Es wird unter Beibehaltung der bestehenden Strukturen auf eine bessere Zusammenarbeit und eine sinnvolle Koordination hingearbeitet. So sind in sieben Jahren des Bestehens des Sozialsprengels folgende Ergebnisse erzielt worden:

- Ferienfreizeiten für verhaltensgestörte Kinder,
- Selbsthilfegruppen,

- Siedlungsarbeit,
- Beratung von arbeitslosen Jugendlichen,
- Lernhilfen für Schüler,
- Pflegemütterrunden,
- Hilfe für jugendliche Außenseiter (Outsiders),
- Gesundheitshilfe in Form von Kursen.

Es erfolgt eine sehr starke Mitarbeit der Bevölkerung.

(2) *Sozialsprengel Vorderer Bregenzerwald:*

In diesem Sozialsprengel werden neun Gemeinden des Vorderen Bregenzerwaldes zusammengefaßt. Es handelt sich um die Gemeinden Doren, Hittisau, Krumbach, Langen, Langenegg, Lingenau, Riefensberg, Sibratsgfall und Sulzberg. Dieser Sozialsprengel hat ebenfalls die Rechtsform des Vereins nach dem Vereinsgesetz. Die Idee der Gründung dieses Vereins geht auf Besprechungen im Rahmen der **Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald** über die Frage der sozialen Versorgung des Bregenzerwaldes mit Ärzten, Alters- und Pflegeheimen zurück.

Ziel des Sozialsprengels Vorderer Bregenzerwald ist es, menschliche Not und soziale Notstände zu beheben und möglichst zu verhindern. Die Aufgaben sind insbesondere:

- Hauskrankenpflege,
- Altenbetreuung,
- Nachbarschaftshilfe in den einzelnen Gemeinden,
- Durchführung der gemeinsam erstellten Programme.

Zur Erfüllung dieser Aufgaben sollen insbesondere dienen:

- Schaffung von Altenwohnungen in Riefensberg und Hittisau (anstelle eines Altenversorgungsheimes),
- Erweiterung der Altenwohnungen in Langenegg,
- Verbesserung des Altersheimes Lingenau,
- Einführung der Hauskrankenpflege,
- Verstärkung der Nachbarschaftshilfe als besonderer Schwerpunkt dieses Sozialsprengels.

(3) *Der Sozialsprengel Vorderland:*

Dieser Sozialsprengel wurde als erster Sozialsprengel in Österreich überhaupt in der Rechtsform des Vereins nach dem Vereinsgesetz bereits im März 1975 durch acht Gemeinden des sogenannten Vorderlandes, nämlich Klaus, Weiler, Fraxern, Röthis, Viktorsberg, Sulz, Zwischenwasser und Laterns gegründet. Organisation, Finanzierung und Aufgabenstellung entsprechen denen des Sozialsprengels Hard.

Als besondere Schwerpunkte dieses Sozialsprengels haben sich die Hauskrankenpflege sowie der Bau eines regionalen Alters-

heimes mit Pflegestation in Röthis mit 32 Betten im Rahmen einer Miteigentumsgemeinschaft der Sprengelgemeinden herausgebildet.

(4) *Der Sozialsprengel Blumenegg:*

Auch dieser Sprengel hat die Rechtsform eines Vereins nach dem Vereinsgesetz. Er wurde im Jahre 1981 gegründet und umfaßt das Gebiet der Gemeinden Bludesch, Thüringen und Thüringerberg. Organisation, Finanzierung und Aufgabenstellung entsprechen denen des Sozialsprengels Hard. Schwerpunkt dieses Sprengels ist vor allem das Zusammenwirken zwischen ärztlicher Versorgung und den Krankenpflegevereinen.

(5) *Der Sozialverein Rheindelta:*

Im Jahre 1980 wurde dieser Verein gegründet, der nach den oben angeführten Zielsetzungen eines Sozialsprengels arbeitet und Schwerpunkte in der Hauskrankenpflege und im Bau eines Altersheimes hat.

(6) *Der Sozialsprengel Feldkirch (Stelle für Sozial- und Gemeinwesenarbeit):*

In der Stadt Feldkirch sind seit dem Jahre 1980 zwei Sozialarbeiterinnen auf Sozialsprengelbasis eingesetzt. Die formelle Gründung eines Vereins ist noch nicht erfolgt. Schwerpunkt dieses Sozialsprengels ist die offene Sozialhilfe und die Gemeinwesenarbeit.

Die Sozialsprengel bieten ein anschauliches Modell dafür, wie eine soziale Aufgabenteilung, insbesondere auch in der Praxis möglich sein kann. Das Land übernimmt die ihm zustehenden Aufgaben der Zielformulierung, der Aufsicht, der Kontrolle und des Rechtsschutzes; der Bürger kann sich aber frei entfalten und eigenverantwortlich tätig werden. Sofern er aber zu schwach dazu ist, wird er durch die Gemeinschaft unterstützt und gestärkt. Es kommen somit das Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip (Art 7 Abs 1 LV) zum Tragen. Desweiteren wird eine qualitativ und quantitativ entsprechende, flächendeckende Sozialpolitik ermöglicht; es wird eine Einrichtung geschaffen, deren Zugang offen und nicht auf Mitglieder beschränkt ist. Neben den bisher erwähnten Sozialsprengeln laufen Gespräche und Vorbereitungen für die Bildung von Sozialsprengeln in **Götzis, Hinterer Bregenzerwald, Mittlerer Bregenzerwald, Kleines Walsertal.**

bb) *Die Initiative „Gesunder Lebensraum Frastanz“:*

Diese „Initiative“ soll besonders hervorgehoben werden, weil in ihr auf der Ebene des Nahraumes der soziale Bereich, das Gesundheits-

wesen, die Seelsorge und der äußere Umweltschutz (Lebensraum) einbezogen werden. In dieser gesamtheitlichen Konzeption liegt ein sehr zukunftsweisendes **Modell einer menschengerechten „Sozialpolitik“ im weiteren Sinne.**

Die Gemeinde Frastanz weist eine überwiegend industrielle Struktur auf. In Industriegebieten nehmen seit Jahrzehnten die Zivilisationskrankheiten epidemieartig zu. Es sind dies Erkrankungen wie Durchblutungsstörungen, Schlaganfall, Herzinfarkt, Krebs, vorzeitige Verkalkung aber auch Verkehrsunfälle. Daher hat sich diese Nahrauminitiative zunächst mit der **medizinischen Versorgung**, vor allem mit der Prophylaxe, beschäftigt. Zu diesem Zweck haben sich im Oktober 1984 120 aktive Bürger, 2 freipraktizierende Ärzte und Gemeindemandatare von Frastanz zusammengefunden, um im Rahmen dieser Initiative aktiv (Angebote: Turngruppen, Diätprogramme, Vorsorgeuntersuchungen, Raucher-, Alkoholiker-, Drogenberatung u.v.a.) zu werden. Von Bedeutung ist, daß diese spontane und überwiegend durch ehrenamtliche Mitarbeiter gesetzte Initiative von einem Organisationsunternehmen professionell begleitet wurde. Dies hatte zur Folge, daß diese Initiative nicht das Schicksal vieler anderer privater Initiativen erlitt, die nach anfänglichen Aktivitäten vielfach eines Tages stillschweigend ihre Tätigkeit einstellten (Strohfeuereffekt). Durch die professionelle organisatorische Begleitung erhielt die Initiative Frastanz Stabilität.

Die Initiative „Gesunder Lebensraum Frastanz“ ist bisher nicht Rechtsperson, sondern stellt eine spontane Selbsthilfegruppe im Nahraum dar. Wie erwähnt, ist sie so organisiert, daß die Leistungen der Gruppen auf Dauer gewährleistet sind (**Stabilität**) und auch Erfolgskontrolle möglich ist (**Transparenz**). Das Organisationsunternehmen führte die Organisation durch. Dabei wird vor allem das Subsidiaritätsprinzip beachtet, was bedeutet, daß jene Leistungen im Nahraum selbst erbracht werden sollen, die dort von kompetenten Leuten kostengünstig durchgeführt werden können. Weiters sollen alle Personen und Gruppen, die mitarbeiten wollen, auch in die Arbeit einbezogen werden (**Offenheit**). Ein wichtiger Grundsatz ergibt sich daraus, daß eine einseitige politische oder konfessionelle Ausrichtung des Sozialsprengels nicht entsteht.

Von grundsätzlicher Bedeutung bei der Arbeit in dieser Nahrauminitiative ist, daß Aktivitäten dann von qualifizierten Experten durchgeführt werden, wenn dies notwendig ist, etwa im medizinischen, sozialen und organisatorischen Bereich. Als Grundsatz in der Organisation gilt auch, daß alle diese Aktivitäten von Beginn an systematisch dokumentiert werden und daß alle Aktivgruppen im Nahraum ihre eigene Organisation und ihr eigenes Management gestalten. Das Organisationsunternehmen bot eine Art Starthilfe, überwachte die wei-

teren organisatorischen Tätigkeiten, bis die Stabilität der Initiative gewahrt blieb und zog sich dann vereinbarungsgemäß zurück.

Bemerkenswert erscheint, daß die Bürger der Initiative „Gesunder Lebensraum Frastanz“ bisher bewußt auf keine besondere Rechtsform Wert legten.

Die Finanzierung der Initiative erfolgt durch Beiträge der einzelnen Aktivgruppen und durch Spenden. Bestehen gesetzliche Leistungsmöglichkeiten der Sozial- oder Behindertenhilfe, werden auch diese beansprucht.

Die Aktivgruppen haben, unterstützt durch ein Expertenteam, folgende Aufgaben:

- Turngruppen für übergewichtige Personen:  
Es soll eine Reduktion des Übergewichtes erreicht werden, wobei zusätzlich ein Diätprogramm und eine Ernährungsaufklärung angeboten wird
- Turngruppe für Personen mit Wirbelsäulenschädigung:  
Das regelmäßige Turnen in dieser Gruppe stabilisiert die Muskelfunktion und verringert Beschwerden.
- Gesunde Ernährung, gesunde Lebensmittel:  
Durch diese Aktion soll der Kenntnisstand der Bevölkerung verbessert werden. Die im Nahraum ansässigen Bäcker, Metzger, Lebensmittelhändler und Restaurants sollen dafür gewonnen werden, gesunde Lebensmittel und Speisen anzubieten.
- Nachbarschaftshilfe als soziale Aktivität.

Die Initiative hat sich über Einzelaktionen hinaus weiterentwickelt und war Ausgangspunkt für das Programm „**Gesunder Lebensraum Vorarlberg**“, das aufgrund des Beschlusses der Vorarlberger Landesregierung vom 6.8.1985<sup>5)</sup> verwirklicht wurde. Der Rechtsschutz des Einzelnen ist hier ähnlich wie beim Sozialsprengel gewährleistet. Hat der Einzelne Rechtsansprüche aus dem Gesundheits- und Sozialbereich (Behinderten-, Sozialhilfe-, Jugendfürsorgegesetz), sind diese, sofern sie nicht im Verwaltungswege geltend gemacht werden können — der Großteil der Aufgaben des Programmes „Gesunder Lebensraum Vorarlberg“ betrifft die Privatrechtsverwaltung — im ordentlichen Rechtsweg geltend zu machen, wobei die oben angeführte Verwaltungsübung zu beachten ist (Rechtsansprüche!). Von Bedeutung erscheint auch, daß die Aktivitäten „gesunder Lebensraum“ **offen**, d.h., jedermann zugänglich sind und keine „Klassen“ mit be-

5) Vgl. Beschluß der Vorarlberger Landesregierung vom 6.8.1985: „*Gesunder Lebensraum Vorarlberg*“, ein Rahmenprogramm für eine Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik, abgedruckt in: Hermann GIRADI/Ulrich BOSCH, Neue Wege in der Gesundheitspolitik, Materialien zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Heft 6, 1987, 71 ff.

stimmten Zugehörigkeitsbedingungen gebildet werden. Die Landesregierung ist sehr bemüht, dieses Prinzip der Offenheit in den Rahmenprogrammen zu verankern. Bemerkenswert ist allerdings der in diesem Rahmen wieder festzustellende Dualismus von öffentlichem und privatem Recht.

cc) *Die Hauskrankenpflege*

Die Hauskrankenpflege ist ein Sozialmodell, das für die Betreuung und Behandlung von Patienten im Rahmen der gewohnten Umgebung sorgt. Die Hauskrankenpflege ist in Vorarlberg auf **59 örtliche und regionale Krankenpflegevereine** als Selbsthilfeorganisationen aufgebaut. Die örtlichen Hauskrankenpflegevereine wurden Ende des letzten und Anfang dieses Jahrhunderts gegründet. Die Hauskrankenpflege wurde ursprünglich ausschließlich und bis vor wenigen Jahren überwiegend von Ordensschwestern durchgeführt. Der Rückgang der Ordensberufe hatte zur Folge, daß auf weltliches Personal mit geregelter Arbeitszeit, angemessener Bezahlung und hohen Sozialausgaben übergegangen wurde, was neuer Finanzierungsmöglichkeiten bedurfte, da die Basis der Finanzierung bei den einzelnen Vereinen niedrige Mitgliedsbeiträge, Spenden und Beiträge der Gemeinden waren.

Träger der Hauskrankenpflege sind:

- Der Vorarlberger Krankenpflegeverband  
Er ist eine Interessensvereinigung der diplomierten Krankenschwestern, welche auch für die Qualifikation, Fachberatung und fachliche Überwachung der Hauskrankenschwestern sorgt.
- Der Dachverband der Krankenpflegevereine  
Es handelt sich hier um eine Arbeitsgemeinschaft in Vereinsform, die für die Koordinierung der örtlichen Krankenpflegevereine zuständig ist.
- Die selbständigen Krankenpflegevereine  
Sie sorgen als Selbsthilfeorganisationen in den einzelnen Gemeinden des Landes für die Durchführung der Hauskrankenpflege.

Die Hauskrankenpflege ist laut letztem Jahresbericht 1988 bei einem Stand von **59 Vereinen mit rund 37.201 Vereinsmitgliedern** angelangt und benötigt den Einsatz von **70 Hauskrankenschwestern**. In jedem Verein kann eine volljährige Person für sich und seine Familie Mitglied werden, unter der Voraussetzung, daß sie ihren ständigen Wohnsitz im Tätigkeitsbereich des Vereines hat und gegen deren Aufnahme vom Vereinsausschuß kein Einspruch erhoben wird.

Bemerkenswert ist allerdings die Tatsache, daß auch die Hauskrankenpflegevereine grundsätzlich offen sind, das bedeutet, daß auch

Nichtvereinsmitglieder bei Bedarf betreut werden, allerdings gegen Entrichtung eines entsprechenden Entgeltes. Die zur Erfüllung des Vereinszweckes der Krankenpflegevereine erforderlichen Mittel werden aufgebracht durch:

- Beitrittsgebühren und Mitgliedsbeiträge,
- Pflegegelder und Entgelte für Überlassung von Sachbeihilfen,
- Beiträge und Kostenersätze von Gebietskörperschaften und Krankenkassen,
- Spenden, Widmungen, Stiftungen, Legate.

In diesem Zusammenhang ist besonders das Finanzierungssystem hervorzuheben, das das Land Vorarlberg im Wege von Leistungen der Sozialhilfe für diese Art der Krankenpflege praktiziert. Grundlage dieses Finanzierungssystems ist eine umfassende Dokumentation über die einzelnen Leistungen der Hauskrankenschwester, verbunden mit Punktwerten. Es handelt sich um Privatwirtschaftsverwaltung. Auf diese Art und Weise werden die bestehenden privatrechtlichen Leistungsansprüche (siehe hiezu oben Abschnitt IV. 2. b) gegen das Land Vorarlberg im Rahmen des Sozialhilfegesetzes verwirklicht.

Soweit die Leistungen der Krankenkassen nicht direkt vom Rechtsträger beansprucht werden, hat der Sozialhilfeträger gemäß § 325 ASVG die Möglichkeit des Rückersatzes.

Alle Krankenpflegevereine erfüllen den Zweck, durch Beistellung von befähigtem Personal, Heilmitteln und Sachbeihilfen kranken und gebrechlichen Menschen speziell im Rahmen der Hauskrankenpflege zu helfen und durch Vorträge und Beratungen fachliche Informationen zu geben.

Aus einem Bericht über die Hauskrankenpflege des Krankenpflegeverbandes Vorarlberg lassen sich folgende Ergebnisse aller Hauskrankenpflegevereine im Lande Vorarlberg erkennen:

- es arbeiteten im Jahre 1988 insgesamt 70 Schwestern in 59 Vereinen
- die betreuten Patienten stammen aus 73 Gemeinden mit 95 % der Bevölkerung des Landes;
- es wurden insgesamt 184.855 Hausbesuche, davon 105.169 „kleine Hausbesuche“ durchgeführt, welche ausschließlich medizinische Maßnahmen beinhalten und 79.686 „große Hausbesuche“, welche medizinische Maßnahmen, Grundpflege wie Waschen und Teilpflege wie Bäder, Haar- und Nagelpflege umfassen;
- weitere aufgewiesene Leistungen:
  - 21.300 Besuche in Sprechstunden,
  - 19.682 große Wundverbände,
  - 19.257 Injektionen, Infusionen,
  - 3.875 Katheter, Dauerbehandlungen, Einläufe

2.084 Fistelpflege, Stomapflege,  
 26.289 Massagen und Mobilisationsmaßnahmen,  
 23.777 Maßnahmen der begleitenden Lebens- und Sterbehilfe,  
 8.069 Transporte und Vermittlungen,  
 2.330 Pflegebehelfe zustellen und reinigen,  
 18.564 Beratungen, Aktivierung von Angehörigen und Nachbarn,  
 1.542 Stunden Nachtwachen,  
 9.206 Stunden Intensivpflege.

Vom Land Vorarlberg wurden Nutzen-Kosten-Rechnungen angestellt: Danach betrug die Kostenersparnis, die durch Hauskrankenpflege, die anstelle von Spital- oder Heimpflege im Jahre 1988 von den Schwestern erwirtschaftet wurde, 41,1 Mio. Schilling. Laut Dokumentation konnten 200 Patienten durch Hausbetreuung behandelt werden, die ansonsten einer Spital- oder Heimpflege bedurft hätten.

Eine Besonderheit der Hauskrankenpflege liegt im Bereich der Landeshauptstadt Bregenz vor. Dort besteht seit mehr als 100 Jahren ein privater Krankenpflegeverein. Von der Stadtverwaltung wurden zusätzlich „mobile Krankenschwestern“ angestellt und eingesetzt. Trotz dieser städtischen „Konkurrenz“ ist die Existenz des privaten Hauskrankenpflegevereines gesichert.

Wie angedeutet, hat die von der Hauskrankenschwester betreute Person einen öffentlich-rechtlichen Anspruch bezüglich der Krankenhilfe. Hilfe für pflegebedürftige Menschen wird im Rahmen der Privatrechtsverwaltung gewährt. Sofern es sich also um einen chronischen Pflegefall handelt, bestehen Leistungsmöglichkeiten gemäß § 6 Abs 1 lit e in Verbindung mit § 4 Abs 2 der Sozialhilfeverordnung; geht es um die Behandlung von Krankheiten, bestehen gemäß § 6 Abs 1 lit b in Verbindung mit § 4 Abs 2 der Sozialhilfeverordnung Möglichkeiten zur Durchsetzung öffentlich-rechtlicher Ansprüche.

Neben diesen spezialisierten Einrichtungen der sozialen Selbstorganisation wirken im Sozialsprengel eine Reihe von **Selbsthilfeaktivitäten** und **spontanen Aktionen** kirchlicher Einrichtungen, auf die noch näher eingegangen wird. Entscheidende Bedeutung in der Sozialversorgung kommen aber auch den örtlichen **sportlichen, Jugend- und kulturellen** Vereinigungen zu. In diesen völlig autonomen Einrichtungen — wo die **Mitwirkung der Bürger** der Motor für alle Aktivitäten ist — werden viele menschliche und soziale Probleme aufgefangen oder ihr Entstehen verhindert und so die staatliche „Befürsorgung“ entlastet, ohne daß der soziale Standard dadurch gesenkt werden müßte.

## b) *Einrichtungen der Kirchen und Religionsgemeinschaften*

Einen bedeutenden Teil von sozialen Aufgaben erfüllen auch die Kirchen und Religionsgemeinschaften sowie ihre Verbände bzw. Einrichtungen.

### aa) *Die Caritas der Diözese Feldkirch:*

Die Tätigkeit der Kirche und Caritas hat auch in Vorarlberg eine alte Tradition. Lag der Schwerpunkt früher auf der Bekämpfung der wirtschaftlichen Not, so erstreckt sich inzwischen der Aufgabenbereich auch auf die Hilfen zur Bewältigung seelischer Krisen und Hilfen für Behinderte.

Die Caritas der Diözese Feldkirch ist eine Stiftung kirchlichen Rechts und besitzt eigene Rechtspersönlichkeit. Ihre Finanzierung erfolgt durch Sammlungen, Subventionen, Zuwendungen und Leistungsentgelte.

Die Caritas bietet insbesondere folgende soziale Dienste:

- Weckung der tätigen Caritasgesinnung im Bereich der Diözese Feldkirch,
- selbständige Einrichtung und Führung aller Arten der Caritaseinrichtungen,
- Aufbau und Unterstützung der Pfarrcaritas,
- Herausgabe und Verbreitung von Schriften, Flugblättern und Plakaten,
- Zusammenarbeit mit anderen caritativen Verbänden im In- und Ausland,
- Allgemeine Fürsorge und SOS-Soforthilfe, wie beispielsweise Weihnachtspakete für Gefangene, freiwillige Sonntagshelfer, Betreuung blinder Mitbürger, Kleidersendungen,
- Familienhilfe, wie Einsatz von Familienhelferinnen,
- Ehe-, Familien- und Lebensberatung,
- Altenpflege und Altenhilfe,
- Erholungsfürsorge im Rahmen des Erholungsheimes Ebnit/Hackwald,
- Beratungsstelle für Mütter in Not,
- Suchtkrankenhilfe (Alkohol- und Drogensüchtige),
- Behindertenhilfe (Beschützende Werkstatt),
- Bahnhofsmision,
- Auslands- und Katastrophenhilfe,
- Obdachlosenhilfe.

Die Tätigkeit der Diözesan-Caritas erstreckt sich auf Bedürftige und Notleidende ohne Unterschied von Religion, Staats- oder Volkszugehörigkeit, was im Zusammenhang mit der sozialen Sicherheit von besonderer Bedeutung ist.

An konkreten Leistungen werden von der Caritas der Diözese Feldkirch insbesondere folgende soziale Aufgaben laufend besorgt:

— Sozialmedizinischer Dienst für Suchtkranke in Feldkirch:

Von diesem Dienst wurden im Jahre 1988 für Alkohol- und Drogensüchtige ambulant 454 Einzelbetreuungen (234 Frauen, 320 Männer) mit 352 Neuanmeldungen durchgeführt. Die Nachbetreuung erfolgte in 16 Therapiegruppen. Die Zahl der Hausbesuche betrug 323. Ferner übernimmt der sozial-medizinische Dienst die Vorbereitung der Patienten für das Suchtkrankenhaus Maria Ebene.

— Bahnhofsmision Bregenz:

Hier wurden 1988 3.122 Personen, die sich in Not befanden und Soforthilfe benötigten, betreut. 2.028 Personen waren Frauen, 155 waren Kinder unter 15 Jahren.

— Beschützende Werkstätten:

Die Caritas errichtete Beschützende Werkstätten für geistig Behinderte in Feldkirch, in Bludenz und in Tschagguns. Rund 104 Behinderte werden laufend betreut.

— Ehe-, Familien- und Lebensberatungsstellen:

Ferner errichtete die Caritas im Zuge der Altenhilfe verschiedene Altenstuben, beispielsweise in Rankweil.

— Familienhelferinnen:

Die Caritas beschäftigt fünf Familienhelferinnen, die bei Bedarf von der Einsatzzentrale Feldkirch eingesetzt werden.

— Flüchtlingsfürsorge:

Die Caritas bemühte sich, in Vorarlberg Vietnamflüchtlinge im Lande zu integrieren. In rund 60 Fällen ist dies auch gelungen.

bb) *Sonstige kirchliche Einrichtungen:*

Zusätzlich zur Caritas entfaltet die Kirche eine reichhaltige soziale Tätigkeit.

Die Diözese führt ein Gastarbeiterreferat und ein Jugendreferat, um soziale Fragen der Gastarbeiter und Jugendlichen aufzugreifen.

Der Großteil der kirchlichen Sozialtätigkeit geschieht aber entweder über spontane Sozialkreise der Pfarren oder über Gliederungen der katholischen Aktion (Frauen-, Männerbewegungen, Katholische Arbeiterbewegung, Katholische Jugend) sowie über verschiedene katholische Verbände, beispielsweise die Aktion 365 (Pater Leppich) oder die Kolpinghäuser. In diesen spontanen oder ehrenamtlichen Tätigkeiten engagieren sich in Vorarlberg mindestens 800 Frauen, Männer und Jugendliche für Kranken- und Altenpflege, für Besuchsdienste, für Arbeitsvermittlungen, für Babysitter-Dienste, für Nachtwachen, für Essensdienste, für Einkaufen, für Nachhilfestun-

den, für geselliges Beisammensein, für Vorträge und Bildungsabende, für Hilfsaktionen für Arme, für die Dritte Welt und bei Katastrophen. Die Sozialkreise der Pfarren haben keine eigenen Statuten, sondern unterstehen als kirchliche Gruppen dem Pfarrer. Die Gliederungen der katholischen Aktion haben ein Organisationsstatut und sind an die Weisungen des Diözesanbischofs und seiner Bevollmächtigten gebunden.

cc) *Familienhelferinnenschule:*

Die Familienhelferinnenschule in Bregenz ist eine Fachschule für Sozialarbeit, deren Träger der Verein „Freunde der Familienhelferinnenschule“ ist. Die Schule wurde als konfessionelle Schule anerkannt. Es ist die Aufgabe der Schule, Familienhelferinnen auszubilden, die dann im Lande von den verschiedenen Rechtsträgern, wie Gemeinden, Pfarren, Caritas, Arbeiterkammer, Regionalgemeinschaften, eingesetzt werden.

Die Familienhelferinnenschule übernimmt im Rahmen der **landesweiten Familienhilfe** die Funktion der Beratung der einzelnen Helferinnen.

Laufend werden bis zu 14 Familienhelferinnen ausgebildet. Aus dem landesweiten Tätigkeitsbericht 1988 über die Familienhilfe ergibt sich, daß im letzten Jahr in 1.920 Haushalten mit 6.868 Personen insgesamt 10.374 Einsatztage geleistet wurden. Einsatzgründe waren hauptsächlich Krankheit, Unfall, Überlastung, Wochenbett, Genesungs- und Erholungsurlaub, Tod der Hausfrauen bzw. Mütter.

Seitens des Landes werden jährlich rund fünf Millionen Schilling für den Einsatz von Familienhelferinnen gemäß § 18 des Sozialhilfegesetzes bereitgestellt.

c) *Überregionale Einrichtungen der Selbstorganisation*

Sie sind zumeist gekennzeichnet durch fachliche Konzentration auf einen Aufgabenbereich, während Selbstorganisationen im Nahraum (Sozialsprengel) meist **umfassende** soziale Hilfe ganzheitlich anbieten.

aa) *Einrichtungen im Bereich der Sozialhilfe:*

Die fachlichen Schwerpunkte liegen in der allgemeinen Sozialhilfe.

(1) *Österreichisches Rotes Kreuz, Landesverband Vorarlberg:*

Die Tätigkeit des Landesverbandes Vorarlberg des Österreichischen Roten Kreuzes erstreckt sich auf das Land Vorarlberg. Die einzelnen Rettungs- und Ortsstellen sind dezentral organisiert. Die Basis der Rotkreuzarbeit ist die **Ortsstelle**. Sie ist die Zusammenfassung aller in einer Gemeinde wohnhaften aktiven Mitglie-

der der Rotkreuz-Ortsstelle und der unterstützenden Mitglieder des Landesverbandes. Ortsstellen existieren in 22 Gemeinden, also in fast einem Viertel aller Gemeinden, was die Dezentralisation bestätigt.

Der Landesverband Vorarlberg ist Mitglied des Österreichischen Roten Kreuzes, besitzt aber eine eigene Rechtspersönlichkeit. Die Rechtsform ist ein Verein nach dem Vereinsgesetz.

Dem Landesverband des Österreichischen Roten Kreuz ist das Vorarlberger Jugendrotkreuz eingegliedert. Dieser Einrichtung kommt eine wichtige Bedeutung für die soziale Bewußtseinsbildung im Schulalter zu.

Die Finanzierung des Roten Kreuzes erfolgt durch:

- das Vermögen des Verbandes und dessen Ertrag,
- Mitgliedsbeiträge,
- Spenden und Vermächtnisse,
- Erträge aus Sammlungen und Veranstaltungen,
- Erträge aus Krankentransporten und Pflegewesen,
- Gemeindebeiträge, die einen bestimmten Betrag pro Einwohner vorsehen.

Im übrigen bestehen zur Finanzierung der Leistungen des Österreichischen Roten Kreuzes für den einzelnen Bürger Rechtsansprüche nach den sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften, nach dem Sozialhilfegesetz, Behindertengesetz und dem Rettungsgesetz.

Dem Landesverband obliegen:

- die Organisation des Roten Kreuzes in Vorarlberg,
- freiwillige Hilfstätigkeit auf allen Gebieten der Gesundheits- und Wohlfahrtspflege und des Rettungsdienstes,
- Einrichtung und Erhaltung von Hilfs- und Rettungsstellen sowie Ausbildung des Sanitätspersonals,
- Breitenausbildung der Bevölkerung in der Ersten Hilfe,
- Förderung des Jugend-Rot-Kreuzes und Einbau des Rotkreuz-Gedankens in den Schulunterricht,
- Einrichtung eines Suchdienstes für Vermißte,
- Ausbildung in der Hauskrankenpflege,
- Organisation beim Blutspendedienst,
- Betreuung der Opfer kriegerischer Auseinandersetzungen,
- Mitwirkung bei Maßnahmen des zivilen Bevölkerungsschutzes,
- Vertretung der Interessen des Roten Kreuzes gegenüber Landes- und Gemeindebehörden.

Für das Jahr 1987 zeigt der Jahresbericht des Landesverbandes Vorarlberg des Österreichischen Kreuzes folgende Ergebnisse auf:

- Erste Hilfe, Breitenausbildung — Kurse: 47 Kurse mit 740 Teilnehmern
- Führerscheinkurse: 222 Kurse mit 3.740 Teilnehmern
- Krankentransporte: Fahrer und Beifahrer 547 Personen (36 haupt- und 511 ehrenamtliche)
- Ausfahrten: 34.632
- beförderte Personen: 39.468
- gefahrene Kilometer: 1,278.374
- Transport nach Ursachen:
  - \* Erkrankungen: 12.802
  - \* Unfall: 7.264
  - \* Sonstiges: 34.632
- Sammelaktionen:
  - \* Haussammlungen: S 3,649.351,—
  - \* Grenzsammlung: S 359.515,—
  - \* Altpapiersammlung: 638.866 kg
  - \* Altkleidersammlung: 335.015 kg
- Der Behindertenfahrdienst verzeichnete 3.363 Ausfahrten mit 127.983 Kilometern.
- Im Sozialdienst haben die freiwilligen Mitarbeiter in 21 Ortsstellen 13.928 Stunden geleistet.
- Blutspendedienst: 10.829 Freiwillige haben Blut gespendet.
- Kurswesen des Jugendrotkreuzes:
  - \* 191 Erste-Hilfe-Kurse mit 3.457 Teilnehmern
  - \* 6 Hauskrankenpflegekurse mit 84 Teilnehmern
  - \* 6 Mutter-Kind-Kurse mit 125 Teilnehmern
  - \* 6 Kreativkurse mit 119 Teilnehmern
  - \* Schwimmkurse des Jugendrotkreuzes: 1.861 Teilnehmer
  - \* Therapielager für Körperbehinderte, Asthmatiker, Rheumatiker mit 8 Teilnehmern.
- Radfahrprüfungen des Jugendrotkreuzes: 4.252 Schüler(innen)
- Entwicklungs- und Katastrophenhilfe des Jugendrotkreuzes  
Für Katastrophenfälle (z.B. ein Dorfprojekt in Indien) und für Unterstützungen an Einzelpersonen stellte das Jugendrotkreuz, nach Überprüfung der Schulbehörde, S 161.626,— zur Verfügung. Das Rot-Kreuz-Lager in Wien erhielt an Sachspenden zur Weiterleitung im Katastrophenfalle aus Vorarlberg 104 Katastrophensäckchen (Wert pro Stk. S 300,—), 15 Schulkisten (Wert pro Kiste S 3.200,—) und 77 Decken (Wert pro Decke S 260,—). Dieses Material zur Katastrophenvorsorge entspricht einem Gesamtwert von S 99.200,—.

10 JRK-Aktivgruppen sind in Vorarlberg tätig. Diese 10 Gruppen veranstalteten mehrere gemeinsame Aktionen und

Schulungen. So nahmen Jugendliche aus diesen Gruppen an folgenden Veranstaltungen teil: Gestaltung der Radiosendung „Zick-Zack“ am 7.4.1987 in Ö3, Erste-Hilfe-Wettbewerb in Horn, Umweltschutzlager in Schönebach, Gruppenmitarbeiterschulung in Langen bei Bregenz, Koordinatoren- und Multiplikatorenschulung in Litzlberg, Schulsprechertagungen in Bad Ischl und Litzlberg u.a.m. Ebenfalls fungierten Gruppenmitglieder als Betreuer auf den diversen Behindertenlagern des Jugendrotkreuzes.

Das Österreichische Rote Kreuz deckt somit im Rahmen seiner Vereinstätigkeit auf autonomer Basis einen nicht unerheblichen Bereich des Sozialwesens ab. Insbesondere die Krankentransporte sind unverzichtbare Aktivitäten, die im öffentlichen Interesse liegen und von Einrichtungen des Bundes, der Länder oder der Gemeinden ausgeführt werden müßten, wenn sie nicht von diesem Verein ausgeführt würden.

(2) *Arbeitsgemeinschaft für Telefonseelsorge und Krisenintervention:*

Die Arbeitsgemeinschaft für Telefonseelsorge und Krisenintervention wird in der Rechtsform eines Vereines nach dem Vereinsgesetz geführt.

Als ordentliche Mitglieder des Vereines können physische Personen aufgenommen werden, die zur Mitarbeit im pastoralen und sozialen Bereich bereit sind. Außerordentliche Mitglieder sind die Diözese Feldkirch, die Evangelische Kirche, das Land Vorarlberg und der Bund (Bundesministerium für soziale Verwaltung). Die Finanzierung wird durch ideelle und materielle Mittel erreicht.

Ideelle Mittel sind:

- die Schaffung und Errichtung mehrerer Telefonseelsorgestellen,
- die Zusammenarbeit mit verwandten sozialen Einrichtungen, vor allem in Zusammenarbeit mit kirchlichen Institutionen,
- die Öffentlichkeitsarbeit.

Materielle Mittel sind:

- die Mitgliedsbeiträge,
- Subventionen der katholischen und evangelischen Kirche,
- Entgelte für Leistungen der Telefonseelsorge,
- Einnahmen aus Vereinsveranstaltungen,
- Spenden und Vermächtnisse,
- Sammlungen,
- sonstige Einnahmen.

Die Telefonseelsorge erfüllt im Rahmen eines pastoralen Ge-

samtkonzeptes Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege und leistet sachkundige, zeitgerechte seelsorgliche und soziale Dienste. Insbesondere bietet sie Beratung in besonderen Lebenslagen und Hilfen in Krisensituationen an, indem sie jedem Menschen in Not, Verzweiflung und Selbstmordgefahr durch das Angebot eines anonymen Gespräches beisteht. Der ehrenamtliche Einsatz von 70 Mitarbeitern ermöglicht es dem Verein, möglichst sparsam und kostendämmend zu arbeiten. Für 1988 betrug der Gesamtaufwand S 1,4 Mio. Hievon wird die Diözese einen Teilbetrag von S 912.000,— übernehmen.

Im Jahre 1988 war eine Gesamtanzahl von 5.456 Telefonanrufen zu verzeichnen, das sind täglich 14 Anrufe im Jahresschnitt.

Von den Gesprächen entfielen

14 % auf Partnerschaft, Ehe und Familienprobleme,

25 % auf besondere Lebenssituationen,

22 % auf psychische Probleme und Sucht,

3 % auf Selbstmordfragen,

4 % auf soziale Fragen,

2 % auf Religion und Weltanschauung,

18 % auf Fachauskünfte,

10 % auf Rückmeldung,

2 % auf Scherzanrufe;

70 % der Anrufer waren Frauen,

30 % waren Männer.

(3) *Verein zur Führung von Durchgangsorten, Orten für Wohnungs- und Arbeitssuchende (DOWAS):*

DOWAS ist eine Vereinigung natürlicher und juristischer Personen (Verein nach dem Vereinsgesetz), die ausschließlich Humanitäts- und Wohlfahrtszwecke verfolgt, wie z.B.:

- Leistung von Starthilfen für arbeits- und wohnungslose Jugendliche und Erwachsene,
- Hilfeleistung bei der Arbeits- und Wohnungssuche,
- Förderung und Koordinierung der Zusammenarbeit zwischen allen Institutionen und Behörden, die sich mit Problemen von Wohnungs- und Arbeitssuchenden beschäftigen,
- Durchführung von Ausbildungsveranstaltungen,
- Öffentlichkeitsarbeit für die Anliegen des Vereines,
- Bildung von Interessengruppen für die Anliegen des Vereines,
- Betreuung von ehemaligen Bewohnern des DOWAS,
- Arbeitsprojekte

Pro Jahr werden bis 25 junge Menschen in Krisensituationen neu aufgenommen. Durchschnittlich 4,8 Monate beträgt die Aufenthaltsdauer in dieser Einrichtung, die eine Wohngemeinschaft mit

Notschlafstelle, ein Arbeitsprojekt und eine ambulante Beratung anbietet. Der Großteil der Jugendlichen kann in eine Arbeit vermittelt werden. In nächster Zeit soll die Nachbetreuung für ehemalige DOWAS-Bewohner ausgebaut werden.

- (4) *Der Verein für Bewährungshilfe und soziale Arbeit Vorarlbergs:*  
Es handelt sich um eine private Einrichtung, die gemäß § 24 des Bewährungshilfegesetzes, BGBl Nr. 146/1969 i.d.F. BGBl Nr. 605/1987, vom Bundesminister für Justiz mit der Besorgung der Bewährungshilfe beauftragt wurde. Dieser Verein hat die Aufgabe, straffällig gewordene Mitmenschen zu betreuen, ihnen eine geeignete Arbeit und Unterkunft zu suchen und bei der Aufarbeitung der besonderen Problematik beizustehen. Derzeit sind vier hauptamtliche Bewährungshelfer sowie 25 ehrenamtliche Mitarbeiter tätig, die 250 Personen betreuen.

Funktionell handelt es sich hier weniger um eine Selbstorganisation als vielmehr um eine ausgegliederte Verwaltungseinheit mit Vereinscharakter, die doch weitgehend an die Weisungen des Bundesministeriums für Justiz und der zuständigen Gerichte gebunden ist.

Die Personen und Einrichtungen der Bewährungshilfe einschließlich deren Aufgaben, aber auch die Durchführung der Bewährungshilfe sind im Gesetz genau geregelt und vorgegeben.

- (5) *„Neuanfang“, Verein für Kredit- und Wiedergutmachungshilfe Straffälliger:*

Dieser Verein wurde im Jänner 1985 gegründet. Ausschließlicher Zweck ist es, in Vorarlberg wohnhaften Straffälligen durch Schuldenanierung einen Neuanfang zu ermöglichen, insbesondere die Beratung Straffälliger in wirtschaftlichen Fragen. In Verhandlungen mit Gläubigern von Straffälligen sollen außergerichtliche Vergleiche und die Gewährung eines zinsenlosen Darlehens zur Ablösung der Schuld erreicht werden. Im Jahre 1987 wurden 22 Fälle bearbeitet.

#### bb) *Einrichtungen im Bereich der Sozialmedizin und Heilpädagogik*

Die Schwerpunkte liegen im gesundheitlich-pädagogischen sowie im seelischen Bereich.

- (1) *Arbeitskreis für Vorsorge und Sozialmedizin:*

Der Arbeitskreis wurde im Jahre 1964 gegründet und nahm noch im selben Jahr mit den ersten Aktionen, nämlich mit der Durchführung der Schuluntersuchung an allen Pflichtschulen des Landes Vorarlberg und mit den Impfungen nach einem landeseinheitlichen Impfplan seine Tätigkeit auf.

Der Arbeitskreis ist ein Verein nach dem Vereinsgesetz, in dem niedergelassene Ärzte aller Fachrichtungen, Sozialarbeiter und Therapeuten im Rahmen einer professionellen Tätigkeit im Nahraum Leistungen anbieten. Als fördernde Mitglieder können neben physischen auch juristische Personen in den Verein aufgenommen werden. Ärzte erarbeiten die Gesundheits- und Sozialprogramme in Fachausschüssen selbst aus und sind an der organisatorischen Willensbildung beteiligt (Partizipation).

Der Verein ist in Sektionen gegliedert. Die Bestellung der Sektionen sowie die Geschäftsabwicklung sind in einer Geschäftsordnung geregelt, die der Genehmigung des Vorstandes bedarf. Aus der Mitte des Sektionsausschusses wird ein Sektionsleiter gewählt, der dafür zu sorgen hat, daß die Organe der Sektion den Vorschriften der Geschäftsordnung entsprechend handeln.

Beim Arbeitskreis bestehen fünf Sektionen, nämlich die Sektion **Vorsorge-Kinder**, die Sektion **Vorsorge-Erwachsene**, die Sektion **Arbeitsmedizin**, die Sektion **Österreichische Krebsgesellschaft**, die Sektion **Sozialmedizin**.

Durch Organisationshilfen können Ärzte vom bürokratischen Aufwand (Administration) entlastet werden und sich so mehr den Patienten widmen (patientennahe Arbeit).

Für die Durchführung der Programme wurde eine Geschäftsführungsgruppe bestellt.

Entscheidend vom Standpunkt der sozialen Sicherheit ist die Tatsache, daß der **unabhängige** Arzt im sozialmedizinischen Bereich tätig, also an keine Weisungen gebunden ist und somit in einem besonderen Maße im Dienste der Patienten arbeiten kann.

Beachtlich sind die Grundsätze, nach denen der Arbeitskreis arbeitet. Die Tätigkeit des Vereines hat sich nach den Grundsätzen der Subsidiarität auszurichten. Die Eigenverantwortlichkeit ist zu fördern und Organisationsformen der Dezentralisation sind anzustreben. Soweit Vereinsaufgaben von Sektionen durchgeführt werden können, soll sich die Tätigkeit der Vereinsführung auf Angelegenheiten beschränken, die von einzelnen Sektionen nicht geführt werden können.

Neben den Sektionen gibt es auch „**Außenstellen**“ (örtliche und funktionelle Dezentralisation).

Die Finanzierung erfolgt durch:

- Mitgliedsbeiträge,
- Leistungsentgelte durch Ansprüche gegenüber den Sozialversicherungen (§ 132 bASVG, § 82 BSVG, § 89 GSVG, § 61 a B-KUVG), durch den Mutter-Kind-Paß gemäß Familienlastenausgleichsgesetz, durch Subventionen des Landes Vorarl-

berg (freie Vereinbarung bzw. Förderung) und der Gemeinden, Arbeitgeber (freie Vereinbarung bzw. Förderung) und Selbstkostenbeitrag der Untersuchten,

- Verkauf von Drucksorten, Wertausspielungen,
- Beiträge öffentlicher Körperschaften,
- Sammlungen und sonstige freiwillige Spenden.

Der Verein hat die Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit der Bevölkerung Vorarlbergs durch Maßnahmen der Krankheitsfrüherkennung und Krankheitsverhütung sowie weitere Aufgaben der sozialen Medizin zum Ziele. Insbesondere kommen dem Arbeitskreis folgende Aufgaben zu:

- Mutter-Kind-Paß-Untersuchungen,
- Kindergartenuntersuchungen,
- Schüleruntersuchungen,
- Zahnuntersuchungen an Kleinkindern und Schülern,
- Jugendlichenuntersuchungen,
- Früherkennung und Früherfassung von Krankheitsrisiken,
- Krebsbekämpfung,
- Impfungen,
- Bekämpfung von in der Bevölkerung epidemisch verbreiteten Krankheiten,
- Arbeitsmedizin,
- Sportmedizin,
- Umwelthygiene,
- Gesundheitserziehung,
- Sozialpsychiatrie,
- Rehabilitation,
- Familienplanung.

Im allgemeinen konnten vom Arbeitskreis bisher folgende Ziele erreicht werden:

- Die Partizipation fast der gesamten niedergelassenen Ärzteschaft im Bereich der Vorsorge- und Sozialmedizin,
- eine weit über dem österreichischen Durchschnitt liegende Aktivierung der Bürger für Gesundheitsmaßnahmen (Vorsorgeuntersuchungen etc.),
- erhebliche Kosteneinsparungen im Sozial- und Gesundheitsbereich und gleichzeitig Entlastung der staatlichen Sozial- und Gesundheitsverwaltung.

Die Ergebnisse der vom Arbeitskreis durchgeführten Maßnahmen werden laufend in Dokumentation festgehalten, ausgewertet und jährlich in Form eines Geschäftsberichtes veröffentlicht. Eine detaillierte Information würde den Rahmen dieser Untersuchung übersteigen. Im folgenden seien daher nur die hervorste-

chenden Ergebnisse des zuletzt ausgewerteten Geschäftsjahres 1987 sowie besondere Ergebnisse innerhalb der letzten zwanzig Jahre, die die Effizienz dieser privaten Einrichtung unterstreichen sollen, dargestellt:

- Schwangerenvorsorge:  
Diese Untersuchungen wurden im Rahmen des Mutter-Kind-Passes von Frauenfachärzten und praktischen Ärzten vorgenommen. Das Ergebnis wurde nach jeder Untersuchung in den Mutter-Kind-Paß eingetragen.  
Es wurden insgesamt 21.242 Schwangerschaftsuntersuchungen vorgenommen, was eine nahezu 100 %-ige Beteiligung der schwangeren Frauen an den Untersuchungen bedeutete.
- Krebsuntersuchung zur Früherkennung des weiblichen Genital- und Brustkarzinoms:  
Mit diesem Programm wird allen Frauen ab dem 20. Lebensjahr Gelegenheit geboten, sich jährlich einmal auf eine solche Krebserkrankung vorbeugend untersuchen zu lassen. Es haben sich 31.950 Frauen, das sind 31 % ab dem 20. Lebensjahr an der gynäkologischen Vorsorgeuntersuchung beteiligt, in der Altersstufe zwischen dem 20. und 55. Lebensjahr kamen 35 % der Frauen zu dieser Vorsorgeuntersuchung. Zweifellos ist dies eine Wirkung der Selbstorganisation im unmittelbaren Nahraum der Frauen.
- Krebs-Stoffwechsel-Kreislauf-Untersuchungen (KSK):  
Der Arbeitskreis führt auch Vorsorgeuntersuchungen nach dem bundeseinheitlichen Vorsorgeuntersuchungsprogramm und nach dem KSK-Programm durch. Es haben sich rund 29.000 Frauen und Männer ab dem 20. Lebensjahr einer KSK-Untersuchung unterzogen, das entspricht einer Beteiligung von 17 % der Frauen und 13 % der Männer.  
Bei der Altersgruppe der 20 - 60-Jährigen, also der Risikogruppe, ergeben sich landesweit Beteiligungen von 19 % bei Frauen und von 15 % bei Männern.  
77 % der Untersuchungen wurden von praktischen, der Rest von Fachärzten (Internisten) durchgeführt.  
  
Interessant sind diese Ergebnisse, wenn man die bundesweite Beteiligung an den Vorsorgeuntersuchungen berücksichtigt. Diese war derart gering, daß seitens des Hauptverbandes der Österreichischen Sozialversicherungsträger die Einstellung der Vorsorgeuntersuchungen überlegt wurde.

Nachstehend die wichtigsten Untersuchungsergebnisse 1988:

|                                   |               |       |      |
|-----------------------------------|---------------|-------|------|
| Übergewicht, Broka                | + 10 < + 20   | 5.250 | 17 % |
| starkes Übergewicht, Broka        | ≥ + 20 %      | 5.197 | 16 % |
| Hypertonie                        | ≥ 160, ≥ 95   | 5.858 | 18 % |
| Blutzucker, 1 Std. nach Belastung | ≥ 220         | 4.919 | 16 % |
| Harnsäure                         |               |       |      |
| Frauen ab 50. Lebensjahr          | ≥ 6,5         | 496   | 6 %  |
| Männer generell                   | ≥ 7,0         | 1.869 | 14 % |
| Triglyceride                      | ≥ 200         | 4.750 | 15 % |
| Cholesterin                       | ≥ 220 — < 260 | 8.595 | 27 % |
|                                   | ≥ 260         | 5.144 | 16 % |
| Gamma GT                          | ≥ 28          | 2.922 | 22 % |
|                                   | ≥ 18          | 3.085 | 17 % |

— Aktion „Schlank ohne Diät“:

Von interessierten praktischen Ärzten und Fachärzten für innere Medizin wird dieses Gruppenprogramm durchgeführt. Es ist ein gruppendynamisches Programm, bei dem Übergewichtige lernen, ihre Eßgewohnheiten zu ändern. Dabei haben sich laut Mitteilung des AKS bemerkenswerte Erfolge eingestellt. In drei Jahren haben 1600 Personen, vorwiegend Frauen, teilgenommen.

— Drogenberatung:

Im Rahmen der Drogenberatung (vier Beratungsstellen in den Städten des Landes) wurden insgesamt 254 Personen betreut, die im Zusammenhang mit Drogenmißbrauch, Drogenabhängigkeit oder Drogengefährdung der Unterstützung und Hilfe bedurften. Davon wurden 150 Personen aus dem Vorjahr und 104 Personen neu aufgenommen. Bei 34 Klienten handelt es sich um eine Wiederaufnahme, bei 97 Klienten wurde im Jahre 1988 die Betreuung beendet. 55 % der Klienten brachen die Betreuung selbst ab. 75 % der Klienten sind männlichen und 25 % weiblichen Geschlechtes.

Von den Neuaufnahmen entfiel der Großteil auf die Altersgruppe zwischen 20 und 30 Jahre.

28 % der Personen kamen durch Eigeninitiative zur Drogenberatung, 47 % durch Motivierung anderer Personen und 26 % durch die Motivierung der Mitarbeiter der Drogenberatung.

— Sozialpsychiatrie:

Niedergelassene Haus- und Fachärzte sowie Sozialarbeiter führen eine ambulante sozialpsychiatrische Betreuung von psychisch kranken Patienten durch. Der entscheidende Unterschied gegenüber anderen Modellen, etwa in der Bundesrepublik Deutschland ist, daß die ambulante Betreuung nicht von der psychiatrischen Anstalt ausgeht — dadurch kommen die

Patienten aus dem psychiatrischen Regelkreis nicht heraus — sondern daß unabhängige Ärzte und Sozialarbeiter dezentralisiert soziale und medizinische Maßnahmen durchführen.

Es wurden insgesamt 718 Personen mit psychischen Behinderungen betreut. Im Vordergrund der Behinderungen standen

|                          |     |
|--------------------------|-----|
| Beziehungsprobleme       | 275 |
| Depressionen             | 269 |
| Psychosen (Endogene)     | 192 |
| Persönlichkeitsstörungen | 111 |
| Entwicklungsstörungen    | 40  |
| andere Störungen         | 59  |

Bei der Altersstruktur ergibt sich folgendes Bild:

|                    |              |
|--------------------|--------------|
| bis 15 Jahre       | 13 Personen  |
| 16 — 20 Jahre      | 52 Personen  |
| 21 — 30 Jahre      | 219 Personen |
| 31 — 45 Jahre      | 285 Personen |
| 46 Jahre und älter | 146 Personen |

56 % sind weiblichen und 44 % männlichen Geschlechtes. Ausgehend von dieser sozialpsychiatrischen Betreuung wurde ein weiteres Modell „Praxisgruppe Bregenz“ entwickelt, auf das später näher eingegangen wird.

Ergebnisse innerhalb der letzten zwanzig Jahre:

Der Arbeitskreis führt die von ihm selbst gewählten Aufgaben konsequent und zielstrebig nach den neuesten Erkenntnissen der medizinischen Wissenschaft und mit der vielfältigen Erfahrung der Mitarbeiter durch:

- Durch die Schwangeren- und Säuglingsuntersuchungsprogramme ist die Säuglingssterblichkeit in den letzten zwanzig Jahren in Vorarlberg um rund die Hälfte zurückgegangen.
- Durch den Impfplan und die fast lückenlose Erfassung konnte bei fast 85 % bis 90 % der Kinder im schulpflichtigen Alter ein Impfschutz gegen die gefährlichsten Infektionskrankheiten, wie gegen Kinderlähmung oder gegen Diphtherie und Wundstarrkrampf erreicht werden.
- Die gynäkologische Vorsorgeuntersuchung hat in zwölf Jahren dazu geführt, daß bei rund 800 Frauen Krebs im Frühstadium erkannt und behandelt werden konnte. Dadurch war es möglich, die Sterberate um 70 % zu senken, während sie im übrigen Österreich um 25 % zurückging.
- Beim Krebs-Stoffwechsel-Kreislaufprogramm, also bei den allgemeinen Vorsorgeuntersuchungen, konnte eine erfreuliche Beteiligung erreicht werden. Während österreichweit eine Beteiligung von 1,5 % bis 2 % besteht, liegt die Beteiligung in

Vorarlberg bei den Frauen bei 15 % bis 18 % und bei Männern bei 11 % bis 14 %.

- Große Erfolge sind auch im Bereich der Sozialmedizin zu verzeichnen, denn die Rehabilitationsdienste für Kinder sorgen für eine fast lückenlose Erfassung und Frühbehandlung behinderter Kinder. Bei den zerebralen Bewegungsstörungen ist ein Rückgang um 50 % zu verzeichnen. Aber auch die ambulanten Behandlungsangebote für psychisch Kranke und Drogenabhängige stellen bemerkenswerte Alternativen zur herkömmlichen Anstaltsbetreuung dar.
- Betreuung im Nahraum:  
Durch das Gesundheitsservice des Arbeitskreises erhält die Bevölkerung Vorarlbergs ein umfassendes Angebot von medizinischen und sozialen Diensten, wobei es entscheidend ist, daß dieses Service im unmittelbaren Nahraum des Bürgers und der Familie in allen Regionen und Talschaften Vorarlbergs angeboten wird.
- Hausarztsystem:  
Der Arbeitskreis baut seine Tätigkeit bewußt auf dem Hausarztsystem auf, d.i. ein integriertes Betreuungssystem, das neben der Patientennähe auch den Vorteil einer ganzheitlichen Behandlung sichert — ein Vorteil, der sonst nur in Ambulatorien oder Kliniken vorhanden ist. Der persönliche Kontakt des unabhängigen, an keine Weisungen gebundenen Hausarztes, der den Patienten kennt und rasch erreichbar ist, die freie Arztwahl und ein unbürokratisches Verwaltungsservice sind Garantien dafür, daß die sozialmedizinische Versorgung persönlich und verantwortungsbewußt durchgeführt wird.

Diese beachtlichen Ergebnisse des Arbeitskreises sind auf die eigenverantwortliche, selbstorganisierte Tätigkeit des Vereins, auf die Partizipation von betroffenen Ärzten bei der Erstellung der Programme und auf professionelle Organisationshilfen zurückzuführen; gerade letztere scheinen wichtig zu sein, da die rechtliche Struktur des Vereines und die Partizipation des Vereinsmitgliedes allein für eine kontinuierliche Sicherung der selbstgewählten Aufgaben und damit des sozialmedizinischen Angebotes für die betroffene Bevölkerung zu wenig wären. Es bedarf dazu zusätzlichen professioneller Organisationsmittel.

## (2) *Das Institut für Sozialdienste:*

Der Aufgabenbereich des Instituts für Sozialdienste beschränkt sich nicht auf die Bereiche Sozialmedizin und Heilpädagogik, sondern erstreckt sich auch auf die Behindertenhilfe, Jugendhilfe und Sozialhilfe, Erziehungsberatung, Ehe-, Familien- und Part-

nerberatung sowie auf sozialpädagogische Wohngemeinschaften. Als neue Tätigkeit nahm der Verein die Vereinssachwaltschaft für Behinderte (§ 281 Abs 2 ABGB) in seinen Aufgabekatalog auf. Alle diese Dienste werden flächendeckend und dezentralisiert für das ganze Land angeboten.

Das Institut für Sozialdienste ist tätig in Form von **Beratungsstellen** und **Wohngemeinschaften**. Es unterwirft sich freiwillig auch sozial- und gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen des Landes. Als Mitglieder werden Personen aufgenommen, die im sozialen Bereich tätig sind. Als fördernde Mitglieder können neben physischen auch juristische Personen, Körperschaften des öffentlichen Rechts und Organisationen der freien Wohlfahrtspflege aufgenommen werden, die im sozialen Bereich tätig sind.

In diesem Zusammenhang ist das Finanzierungssystem der Vorarlberger Landesregierung bemerkenswert, durch das die privatrechtlichen Leistungen für den betreuten Personenkreis auf unbürokratische Art und Weise und unter Schonung der Intimsphäre dieses Personenkreises, jedoch unter Sicherung einer ausreichenden Dokumentation als Leistungsnachweis verwirklicht werden. Ein Vertreter des Amtes der Vorarlberger Landesregierung bewilligt die Leistungen nach dem Sozialhilfe-, Jugendfürsorge- und Behindertengesetz in den Beratungsstellen selbst, wo auch die Unterlagen verwaltet werden. Das Amt erhält lediglich die Abrechnung, führt aber keine Verwaltungsakten für den einzelnen Fall.

Viele Aktivitäten des Instituts für Sozialdienste stellen eine brauchbare und solide Alternative zu herkömmlichen sozialpolitischen Einrichtungen des Staates oder der Gemeinden, aber auch zu stationären Diensten dar. So sind etwa die **Beratungsdienste** eine Alternative zu Landes- oder stadt eigenen Sozialdiensten der Stadt Wien und des Landes Tirol oder zu Ambulatorien, die meistens von einem Spital ausgehen. Die **sozialpädagogischen Wohngemeinschaften** leiteten an Stelle der früheren Erziehungsanstalten eine neue Entwicklung im Bereich der Jugendhilfe ein. Die **Krisenwohnungen** der Frauen in Not stellen eine echte Alternative zu den in den übrigen Bundesländern mit starker Unterstützung des Bundes installierten zentralen Frauenhäusern dar. Während aber bei staats- oder gemeindeeigenen Einrichtungen die rechtlichen Strukturen, selbst wenn es sich um eine Angelegenheit der Privatrechtsverwaltung handelt, ein flexibles und eigenständiges Handeln kaum zulassen, genießen Einrichtungen der Selbstorganisation im sozialen Bereich den Vorteil des raschen Zuganges für die Klienten, der besonderen Wahrung der

Intimsphäre und der Flexibilität des Angebotes. Nach den Erfahrungen des Instituts für Sozialdienste wissen die Bürger offensichtlich sogenannte „staatsfreie Sozialdienste“ und dezentrale Angebote besonders zu schätzen.

**Klienten 1988 —  
Anzahl und Prozentverteilung**

|                                                |      |         |
|------------------------------------------------|------|---------|
| Erwachsenenberatung                            | 3184 | (38 %)  |
| Familienberatung/<br>Planung                   | 1721 | (20 %)  |
| berufl. und soziale<br>Rehabilitation          | 1036 | (12 %)  |
| Erziehungs- und<br>Jugendberatung              | 755  | (9 %)   |
| Jugendberatungsstelle<br>Mühletor              | 685  | (8 %)   |
| Ehe-, Paarberatung                             | 349  | (4 %)   |
| Sachwalterschaft                               | 213  | (3 %)   |
| Krisenwohnungen                                | 107  | (1 %)   |
| Sozialpädagogische<br>Wohngemeinschaften       | 67   | (1 %)   |
| Behindertenfreizeiten                          | 50   | (0,5 %) |
| Sozialpädagogische<br>Familienarbeit (Bludenz) | 30   | (0,5 %) |

Gesamtzahl der Klienten, die ein- oder mehrmals die Beratung und Betreuung des IFS in Anspruch nahmen: 8439

**(3) Heilpädagogisches Zentrum Carina:**

Rechtsträger des heilpädagogischen Zentrums Carina ist der Verein Sprachheilheim Carina in Feldkirch. Diese Konstruktion ist historisch erklärbar. Vor mehr als zwanzig Jahren wurde die Einrichtung als Heim für sprachgestörte Kinder errichtet. Zum damaligen Zeitpunkt gab es noch kaum ambulante Beratungsstellen. Die Entwicklung im sozialmedizinischen Bereich führte dazu, daß Sprachstörungen heute fast ausschließlich ambulant behandelt werden können. Das frühere Sprachheilheim Carina wurde in der Folge in ein heilpädagogisches Zentrum umgebildet. Es dient heute der Behandlung und Beobachtung von vorschul- und schulpflichtigen Kindern ca. bis zum 14. Lebensjahr, wenn

sie an einer Verhaltensstörung, an einer psychischen Störung oder an einer Mehrfachbehinderung leiden. Die Einrichtung hat zwanzig Plätze. Das Angebot besteht aus einer Kindergarten- gruppe und zwei Schulklassen. Nach kurzer und intensiver Be- handlung kommen die Kinder in die Familie und in die Stamm- schule zurück oder werden in eine sogenannte Langzeiteinrich- tung, zum Beispiel eine Einrichtung der Lebenshilfe, oder eine Schule eingewiesen.

Diese Einrichtung der Selbstorganisation ist vor allem deshalb in- teressant, weil in allen übrigen Bundesländern heilpädagogische (kinder- bzw. jugendpsychiatrische) Stationen durchwegs Be- standteil einer Klinik sind oder zumindest Spitalsstatus haben. Die Ergebnisse dieser sozialmedizinischen Einrichtung bestäti- gen aber, daß die Flexibilität des Rechtsträgers als Verein große Vorteile gegenüber klinisch hierarchischen Strukturen hat.

#### cc) *Einrichtungen im Bereich der Behindertenhilfe*

Der Schwerpunkt der Tätigkeit von Institutionen in diesem Bereich erstreckt sich auf Behinderte. Auch in diesem Bereich sind mehrere Privatinstitutionen tätig, von denen die folgenden beispielhaft ange- führt seien:

##### (1) *Die Vorarlberger Lebenshilfe:*

Die Vorarlberger Lebenshilfe ist eine Selbsthilfevereinigung von Eltern behinderter Kinder, welche in Vereinsform nach dem Ver- einsgesetz geführt wird. Dieser Elternverein wurde vor 22 Jahren (1967) gegründet und hat sich die Aufgabe gestellt, Menschen mit geistiger und mehrfacher Behinderung Hilfe zu bieten.

Diese Hilfe gliedert sich strukturell in eine zentrale Förderstätte Batschuns-Sulz sowie acht Außenstellen (Beschützende Werk- stätten). Die Förderstätte Batschuns-Sulz ist unterteilt in:

- Anlernwerkstätte (Sulz),
- Beschützende Werkstätte (Beschäftigungstherapie),
- Geschützte Werkstätte (Produktionsbetrieb auf Lohnkosten- basis),
- Wohnheim,
- Freizeiteinrichtungen.

Die dezentralisierten Außenstellen lassen sich funktionell unter- teilen in:

- heilpädagogische Tagesheimstätten (Förderung von Kindern im Vorschulalter, die nicht oder nicht zur Gänze schulisch ge- fördert werden können),
- Beschützende Werkstätten (Beschäftigungstherapie),

- Dauerwerkstätte (Geschützte Werkstätte als Produktionsbetrieb auf Lohnkostenbasis),
- Wohnheime,
- Schwerbehindertengruppen (wöchentliche ambulante Betreuung von nicht eingliederbaren Schwerbehinderten),
- ambulante Familienbetreuung (Familienentlastung).

Ziel der Betreuung ist es, dem Behinderten im Rahmen seiner Möglichkeiten eine optimale Teilnahme am Leben der Gemeinschaft zu vermitteln. Dabei wird besonders auf die Persönlichkeitsentwicklung, die Selbständigkeit und auf das Zusammenleben mit Nichtbehinderten geachtet.

Insbesondere hat die Lebenshilfe folgende Aufgaben:

- Dem Behinderten ist eine ganzheitliche, komplexe, seinen Fähigkeiten und Neigungen angemessene Teilnahme am Leben der Gemeinschaften zu vermitteln (optimale Rehabilitation),
- Integration ist zu fördern, die Partnerschaft Behinderter und Nichtbehinderter ist zu unterstützen,
- die Persönlichkeitsentfaltung ist zu fördern,
- die Chancengleichheit zwischen Behinderten und Nichtbehinderten ist anzustreben,
- Elternrecht und Mitbestimmungsrecht sind bei allen Rehabilitationsmaßnahmen zu beachten,
- Das Zentrum der Therapien soll die Familie sein. Die Unterbringung in einer Anstalt oder in einem Heim soll nur erfolgen, wenn keine gleichwertige Möglichkeit zur Rehabilitation besteht.

Der Verein Vorarlberger Lebenshilfe hat ca. 1.600 Mitglieder. Es werden derzeit von 160 Mitarbeitern rund 400 Kinder, Jugendliche und Erwachsene betreut.

Schwerpunkte der Arbeit der Vorarlberger Lebenshilfe in den letzten Jahren waren:

- die Errichtung von neun Beschützenden Werkstätten in allen Regionen des Landes (Dezentralisation!),
- die Errichtung einer Anlernwerkstätte und von Wohnheimen in Batschuns (Österreichmodell) bzw. Sulz,
- die Errichtung von Wohnheimen in Bregenz und Rankweil,
- die Einführung einer ambulanten Familienbeihilfe zur Familienentlastung bei Krankheit und Urlaub von Eltern; dadurch kann eine Heimaufnahme verhindert werden,
- kontinuierliche, fachspezifische Fortbildung und Mitarbeit durch Behindertenlehrgänge.

In Zukunft sind geplant:

- die Errichtung von Beratungsdiensten für Rechtsfragen und finanzielle Fragen,

- die Errichtung von Selbsthilfegruppen, die den Eltern die Möglichkeit zur gegenseitigen Aussprache bieten,
- Öffentlichkeitsarbeit in Schulklassen und Jugendgruppen, um in der Gesellschaft ein größeres Verständnis für behinderte Menschen zu erreichen.

(2) *Der Arbeitskreis für körperbehinderte Kinder Vorarlbergs (Schulheim Mäder):*

Vor rund 20 Jahren wurde in Vorarlberg vom Arbeitskreis für Vorsorge- und Sozialmedizin damit begonnen, körperbehinderte, insbesondere zerebral bewegungsgestörte Kinder frühzeitig zu behandeln. Bis dahin mußten diese Kinder in Anstalten Tirols versorgt werden.

Aus dieser ambulanten Behandlung entwickelte sich seitens der Eltern der Wunsch, auch die schulische Ausbildung dieser Kinder im Lande Vorarlberg selbst durchzuführen. Zu diesem Zwecke wurde der Arbeitskreis für körperbehinderte Kinder Vorarlbergs gegründet, dem rund 150 Eltern angehören. Die markanteste Maßnahme dieses Vereins in den letzten Jahren war die Einrichtung und der Betrieb des Schulheimes Mäder, einer Sonderschule für körperbehinderte Kinder mit einem Internat.

Die Rechtsform des Arbeitskreises für körperbehinderte Kinder Vorarlbergs ist ein Verein nach dem Vereinsgesetz. Dieser Verein ist Träger des Schulheimes Mäder. Eng damit verbunden ist die Landessonderschule für körperbehinderte Kinder, die im Schulheim Mäder situiert ist, deren Träger aber das Land Vorarlberg ist.

Die Mitglieder des Vereins gliedern sich in ordentliche Mitglieder, welche sich voll an der Vereinsarbeit beteiligen und in außerordentliche Mitglieder, die den Verein und seine Ziele unterstützen und fördern.

Der Verein will die Belange der körperbehinderten Kinder und Jugendlichen fördern, Anregungen zur Verwirklichung von Einrichtungen zur Behandlung, Schulung und Berufsfindung geben und die Eltern körperbehinderter Kinder über Möglichkeiten und Aufgaben informieren. Wesentlichste Aufgabe der Schule ist die medizinische Betreuung, die Physiotherapie, Sprachtherapie und Verhaltenstherapie anbietet.

Das wesentlichste Ergebnis des Arbeitskreises für körperbehinderte Kinder Vorarlbergs stellt die Einrichtung des Schulheimes Mäder dar. Dieses schließt eine Lücke im Therapie- und Bildungsangebot für jene körperbehinderten Kinder, bei denen trotz Frühbehandlung der Besuch dieser speziellen Einrichtung

notwendig ist. Die vielfältige medizinische Therapie, die Betreuung im Rahmen von Gruppen, der Sonderschule sowie im Rahmen eines eigenen Wohnheimes ermöglichen bei diesen Kindern notwendige ganzheitliche Rehabilitationshilfen und bessere Startbedingungen für berufliche und gesellschaftliche Integration.

Wichtig ist bei dieser Selbstorganisation vor allem, daß körperbehinderte Kinder nicht mehr in Einrichtungen außerhalb des Landes, sondern im Land selbst versorgt werden können. Große Vorteile brachte der Arbeitskreis für körperbehinderte Kinder Vorarlbergs auch in der Bewußtseinsbildung den körperbehinderten Menschen. Dies zeigt sich vor allem auch darin, daß es nach und nach gelingt, körperbehinderte Kinder im Rahmen von sogenannten Regelschulen (Volksschulen) unterzubringen und so die Integration schon im Schulalter anzustreben. Das Schulheim Mäder beschränkt sich auf die Aufnahme von Kindern, bei denen die Integration in Volksschulen kaum denkbar ist.

(3) *Die Metallausbildungsstätte Götzis:*

Die Metallausbildungsstätte Götzis besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit. Rechtsträger dieser berufsfördernden Institution ist das Berufsförderungsinstitut Vorarlberg in Bregenz. Dieses Berufsförderungsinstitut ist ein gemeinnütziger Verein mit dem Sitz in Wien und Landesstellen in allen Bundesländern. Zweck des Vereins ist die Planung und Durchführung von Kursen und Lehrveranstaltungen zur Schulung von Arbeitern und Angestellten. Zweck der Metallausbildungsstätte Götzis ist die Umschulung bzw. Höherqualifizierung von schwer vermittelbaren Arbeitskräften, z.B. auch Behinderten, mit dem Ziel, dem Schulungsteilnehmer eine Rückkehr in die freie Wirtschaft zu erleichtern bzw. überhaupt zu ermöglichen. Zur Realisierung dieser Ziele unterhält diese Institution eine Metallausbildungsstätte, in der Berufsvorbereitung und Arbeitstraining durchgeführt und gleichzeitig produktive Arbeit geleistet wird.

Eigene Statuten besitzt die Metallausbildungsstätte Götzis nicht. Die Organe der Metallausbildungsstätte sind Geschäftsführer und ein Kuratorium. Dem Kuratorium obliegt die Überwachung der betriebs-, finanzwirtschaftlichen und organisatorischen Führung der Metallausbildungsstätte. Zusammensetzung, Aufgaben und Befugnisse des Kuratoriums sind in einer eigenen Geschäftsordnung geregelt.

Die Finanzierung der Metallausbildungsstätte Götzis erfolgt durch:

- Förderungsmittel nach dem Arbeitsmarktförderungsgesetz,
- Leistungsentgelte nach dem Behinderten- und Arbeitsmarktförderungsgesetz,
- Erträge aus Lohnaufträgen in Verwirklichung des Ausbildungszweckes.

Dies bedeutet, daß die Finanzierung fast ausschließlich vom Landesarbeitsamt Vorarlberg und vom Land Vorarlberg erfolgt.

Ziel der Metallausbildungsstätte ist die Ausbildung zum angelernten Metallarbeiter. Seit der Errichtung der Metallausbildungsstätte Götzis im Jahre 1978 wurden rund 200 Personen, hauptsächlich Behinderte, dort ausgebildet. Laufend können 17 Personen im Rahmen dieser Werkstätte betreut werden. Bei der Beurteilung der Autonomie dieser Einrichtung muß allerdings berücksichtigt werden, daß das Berufungsförderungsinstitut überwiegend im Auftrag des Landesarbeitsamtes tätig ist. Für die Aufnahme von Behinderten in die Metallausbildungsstätte wurde ein eigenes Verfahren entwickelt, in das die Kostenträger (Landesarbeitsamt, Land Vorarlberg) eingebunden sind.

#### dd) *Einrichtungen im Bereich der Jugendhilfe*

Es handelt sich hier um Einrichtungen, die sich bemühen, soziale Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen auf überregionaler Basis zu fördern.

##### (1) *Kinderdorf Vorarlberg*

Das Kinderdorf Vorarlberg ist ein eigenständiger Verein nach dem Vereinsgesetz, der nicht an die weltweite Organisation der SOS-Kinderdörfer (Gründer: Hermann Gmeiner) angeschlossen ist. Es ist das Ziel des Vereines, Kindern und Jugendlichen aus Vorarlberg, die keine Eltern haben oder aus sozial schwierigen Verhältnissen stammen, ein Daheim in Kinderdorffamilien zu bieten. Zu diesem Zweck führt das Kinderdorf in Bregenz acht Familien mit insgesamt 60 Kindern. Ein Großteil der Jugendlichen wird nach der Entlassung aus dem Kinderdorf durch Sozialarbeiter in Pflegefamilien nachbetreut. Die Pflegeeltern werden von den Sozialarbeitern beraten. Kontakte zu Lehrstellen und Berufsstellen werden angebahnt.

Von 1977 bis 1984 wurden 104 Jugendliche nachbetreut. Seit September 1984 wird eine sozialpädagogische Wohngemeinschaft für schwierige Jugendliche geführt. Ebenfalls seit September 1984 führt das Kinderdorf eine sogenannte Auffanggruppe, welche dringende und schwierige Fälle sofort aufnimmt, bis sie einer der Kinderdorffamilien zugeteilt werden konnten. In dieser

Auffanggruppe wurden bereits 132 Kinder und Jugendliche betreut. Seit neuestem wird auch eine ambulante Familienbetreuung angeboten.

Eine traditionelle Aufgabe des Kinderdorfes Vorarlberg sind die jährlichen Ferienaktionen in Schönenbach und Dafins. Seit Bestand des Kinderdorfes im Jahre 1951 wurden im Rahmen der Ferienaktionen mehr als 900 Kinder aufgenommen und betreut. Die finanziellen Mittel des Kinderdorfes bestehen überwiegend aus Spenden und Sammlungsgeldern. Ein Teil der Kosten wird als Erziehungshilfe nach dem Jugendfürsorgegesetz finanziert.

## **(2) *Kinderferienheime***

Eine Reihe von Rechtsträgern betreibt in Vorarlberg Kinderferien- und Jugendheime mit dem Ziele, Kinder und Jugendliche in der Freizeitinsbesondere während der Ferien zu betreuen. Der Großteil dieser Rechtsträger sind eigene gemeinnützige Vereine, die sich ausschließlich mit diesen Ferienaktionen befassen. Im einzelnen bestehen folgende Rechtsträger der Vorarlberger Kinderferien- und Jugendheime: Pfadfindergruppe Feldkirch, Verein Ferienheim Oberbildstein-Lustenau, Verein Ferienkolonie Feldkirch, Verein Ferienkolonie Dornbirn, Verein Jugend- und Ferienheim Tobelhaus in Feldkirch, Amt der Landeshauptstadt Bregenz, Institut für Sozialdienste, katholische Jugend Diözesan-Jugendstelle Feldkirch, Freunde des Heimes St. Christoph in Dornbirn, Verein Kinderdorf Vorarlberg Bregenz, Verein Kinderferienheim Fraxern in Dornbirn, Verein Lustenauer Ferienheim Ebnit in Lustenau, Verein österreichische Kinderfreunde Bregenz, Vorarlberger Pfadfinder in Koblach, katholisches Pfarrheim Rankweil, Verein Jugenderholungsheim Bürserberg. Die Rechtsträger werden jährlich von der Vorarlberger Landesregierung finanziell gefördert.

## **(3) *Institut für Sozialdienste***

Das Institut für Sozialdienste, das unter dem Punkt c.bb.(2) näher erläutert wurde, führt im Rahmen seiner Fachbereiche viele Maßnahmen der Jugendhilfe durch, insbesondere im Rahmen der Erziehungs- und Jugendberatung oder im Rahmen der Sozialpädagogischen Wohngemeinschaften.

## **(4) *Verein der Freunde des Hauses der jungen Arbeiter in Dornbirn***

Es handelt sich hierum einen gemeinnützigen Verein, der Träger des Hauses der jungen Arbeiter in Dornbirn ist. Der Verein ist um eine intensive und gute Betreuung der in diesem Heim untergebrachten Personen, insbesondere der Jugendlichen, bemüht.

Trotz der schwierigen Arbeitsmarktsituation und drohender Jugendarbeitslosigkeit gelingt es dank der umfangreichen Beziehungen zur Wirtschaft immer wieder, Arbeitsplätze für arbeitslose Jugendliche zu vermitteln. Das Haus ist durchschnittlich mit mehr als neunzig Personen besetzt und stellt eine wertvolle Einrichtung der Jugendhilfe, insbesondere für schwierige und straffentlassene Jugendliche, dar.

ee) *Sozialpsychiatrische Praxisgruppe Bregenz*

Richtungweisend für die Zukunft im sozialen und gesundheitspolitischen Bereich ist die sozialpsychiatrische Praxisgruppe Bregenz (Sozialpsychiatrie Bregenz). Diese Praxisgruppe stellt eine Kooperation der in Bregenz tätigen Fachärzte für Psychiatrie mit anderen Berufsgruppen (Sozialarbeiter und Psychologen) im medizinischen und paramedizinischen Bereich dar. Die Tätigkeit der Praxisgruppe ist eigenständig. Sie bietet psychisch kranken Patienten des Bezirkes Bregenz ein therapeutisches Erziehungsfeld im Nahraum als Alternative und Ergänzung zu stationärer Behandlung in einem psychiatrischen Krankenhaus, insbesondere im Landes-Nervenkrankenhaus Valduna und in der Drogenstation Maria Ebene.

Schwerpunkte dieser Praxisgruppe sind vor allem die psychiatrische Hausbetreuung, die Führung sozialpsychiatrischer Wohngemeinschaften, die Aufklärung, Weiterbildung und Bewußtseinsbildung der gesamten Bevölkerung. Die Arbeitsgrundsätze der Praxisgruppe bestehen insbesondere darin, daß der Freiraum des einzelnen und der Familie weitgehend erhalten bleiben soll, die Eigenverantwortung und Mitverantwortung des Bürgers gefördert wird, der Patient ein Recht auf Mitentscheidung hat und als Schlußfolgerung daraus die Versorgung bedürfnisgerecht erfolgt.

Als Rechtsform dient der Praxisgruppe (Sozialpsychiatrie) Bregenz eine **Gesellschaft mit beschränkter Haftung**. Dadurch können betriebswirtschaftliche Probleme am einfachsten gelöst werden. Im Innenverhältnis besteht ein Partnerschaftsverhältnis zwischen den beteiligten Fachleuten. Die Organisation hat eine Servicefunktion für die Fachleute und, soweit es den wirtschaftlichen Teil betrifft, auch für den Patienten.

Die Finanzierung erfolgt im wesentlichen über Leistungsentgelte, die den Patienten verrechnet und für die diese wiederum Leistungen nach den Vorarlberger Sozialgesetzen geltend machen können. Die Anweisung der den Patienten zustehenden Leistungsentgelte erfolgt aufgrund einer privatrechtlichen Zession oder Anweisung an die Institution.

Im Jahre 1988 wurden 360 Klienten betreut, davon waren 57 % weiblichen und 43 % männlichen Geschlechtes.

Altersverteilung der Klienten:

|               |      |
|---------------|------|
| bis 20 Jahre  | 4 %  |
| 21 — 30 Jahre | 33 % |
| 31 — 40 Jahre | 27 % |
| 41 — 50 Jahre | 21 % |
| 51 — 60 Jahre | 8 %  |
| 61 — 70 Jahre | 5 %  |
| 71 und älter  | 2 %  |

Diagnoseverteilung der Klienten:

|                                                                           |      |
|---------------------------------------------------------------------------|------|
| Organische Psychosen                                                      | 6 %  |
| Neurosen, Persönlichkeitsstörungen und andere nichtpsychotische Störungen | 50 % |
| Andere Psychosen                                                          | 34 % |
| Oligophrenien                                                             | 3 %  |
| Epilepsien                                                                | 5 %  |
| Sonstige Symptome                                                         | 2 %  |

d) *Stiftungen und Fonds*

Stiftung ist die dauernde Widmung von Vermögen zu einem gemeinnützigen oder mildtätigen Zweck durch einen privatrechtlichen Willensakt und einen Verwaltungsakt des Staates. Die Vorschriften über Stiftungen enthalten das Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz, BGBl Nr. 11/1975 und das Gesetz über Stiftungen und Fonds im Lande Vorarlberg, LGBl Nr. 10/1947. Die Abgrenzung zwischen beiden richtet sich nach Art 10 Abs 1 Z 13 B-VG.

Die Organe einer Stiftung sind durch die Stiftungsaufsichtsbehörde zu überwachen.

Fonds sind durch eine Anordnung des Fondsgründers nicht auf Dauer gewidmete Vermögen mit Rechtspersönlichkeit, die der Erfüllung gemeinnütziger oder mildtätiger Zwecke dienen (§§ 2 und 22 BGBl Nr. 11/1975).

aa) *Stiftung Maria Ebene:*

„Maria Ebene“ wurde durch das Land Vorarlberg, die Kammer für Arbeiter und Angestellte für Vorarlberg, die Vorarlberger Gebietskrankenkasse für Arbeiter und Angestellte Dornbirn, die Caritas der Diözese Feldkirch, die Österreichische Caritaszentrale, das Seraphische Liebeswerk für Vorarlberg und Liechtenstein begründet.

Das Vermögen der Stiftung besteht aus:

- dem Stammvermögen im Betrag von S 8,700.000,—, das aus Beiträgen der Stifter aufgebracht wurde,
- Schenkungen, Vermächtnissen,
- nachträglichen Erhöhungen des Beitrages zum Stiftungskapital,
- Leistungsentgelten.

Die Stiftung bezweckt die Errichtung und Führung einer offenen Sonderheilanstalt für Suchtkranke.

Die Sonderheilanstalt für Suchtkranke in Maria Ebene umfaßt vierzig Betten, in die alkoholranke Patienten eingewiesen werden. Als weiteres Ergebnis kann die Errichtung einer Drogenstation in Feldkirch angesehen werden. Diese Einrichtung wurde mit 1.1.1984 in Betrieb genommen und bietet Behandlungsplätze für zwölf bis fünfzehn drogenabhängige und medikamentenabhängige Patienten.

bb) *Stiftung Jupident:*

Die Stiftung Jupident hat den Zweck, durch sittlich-religiöse Erziehung und Unterbringung körperlich und geistig zurückgebliebener Kinder und Jugendlicher vor allem durch Maßnahmen unterrichtender und berufsbildender Art diesen Menschen eine Starthilfe für's Leben zu sein. Die Stiftung besteht aus einem Schulinternat, aus einer allgemeinen Sonderschule und aus einer Berufsvorschule für Mädchen. In jüngster Zeit bietet die Stiftung auch heilpädagogisch-therapeutische Wohngruppen an. Durch das Entstehen externer Sonderschulen im Nahbereich ging die Schülerzahl in der Sonderschule stark zurück (derzeit 45).

cc) *Der Landeskriegsopferfonds:*

Der Landeskriegsopferfonds ist ein selbständiger Landesfonds, der gemäß § 12 des Kriegsopferabgabegesetzes, LGBl Nr. 11/1952, gebildet wurde. Dieser Fonds mit Rechtspersönlichkeit wird von einem Kuratorium verwaltet, in welchem die Landesregierung, das Landesinvalidenamt und der Kriegsopferverband vertreten sind. Derzeit ist ein eigener Geschäftsführer für den Fonds tätig.

Die Mittel des Fonds stammen aus der Kriegsopferabgabe, aus Beiträgen des Landes und der Gemeinden sowie aus Erträgen eigener Unternehmungen.

Die Mittel des Fonds sind in Ergänzung der dem Bund obliegenden Kriegsopferversorgung zur Verbesserung der Lage Bedürftiger, im Lande Vorarlberg wohnhafter Kriegsopfer und deren Angehörigen bestimmt. Gewährt werden insbesondere Geldunterstützungen,

Sachunterstützungen, Beihilfen zur beruflichen Ausbildung oder Umschulung, Beihilfen oder Darlehen zur Gründung oder Sicherung der Existenz, etc. Derzeit leben in Vorarlberg rund 4.000 Kriegsoffer einschließlich Witwen und Waisen. Im Jahr 1988 wurden 504 Beihilfen an Kriegsoffer gewährt. Dazu kommen 503 Weihnachtsunterstützungen, 22 Erziehungsbeihilfen und 928 Personen im Rahmen der Erholungsfürsorge.

e) *Selbsthilfen und spontane Aktivitäten*

Überaus groß ist die Zahl jener Aktivgruppen, die auf Selbsthilfebasis und spontan im sozialen Raum tätig sind. Diese Aktivitäten erscheinen sehr wichtig, sind sie doch ein Gradmesser für eigen- und mitverantwortliches soziales Handeln und Mitwirken im Sozialbereich. Zwar wurde von vielen Selbsthilfe- und Spontangruppen als Rechtsform ein Verein nach dem Vereinsgesetz gewählt. Doch unterscheiden sich derartige Vereine vor allem in der inneren Struktur und in ihrer Tätigkeit von den bisher angeführten Vereinen: Letztere weisen durchaus Professionalität im Bereich der Geschäftsführung und hauptamtlichen Mitarbeiter auf. Die in diesem Abschnitt angeführten Vereine hingegen zeigen überwiegend Selbsthilfecharakter, Spontaneität und ehrenamtliche Mitarbeiter. Ein Anspruch auf Vollständigkeit wird nicht erhoben.

aa) *Bereich Sozialhilfe:*

(1) *Postfach für Jeden:*

Diese Aktion läuft seit Herbst 1975. Freiwillige Mitarbeiter (fast ausschließlich Frauen) vermitteln Hilfe und Kontakte. Ende 1983 wurde die von einer Gruppe junger Mütter der Pfarre Dornbirn-Hatlerdorf gegründete und seither durchgeführte Aktion als ein Hilfsverein „Postfach für Jeden“ konstituiert.

(2) *Seniorenverbände:*

Im Rahmen der politischen Parteien entwickelten Teilorganisationen besondere Aktivitäten für alte Menschen, und zwar

- gesellschaftliche Veranstaltungen,
- Mithilfe bei Pensionseinrichtungen,
- Vermittlung von Unterstützungen.

Der Pensionisten- und Rentnerbund, sowie der Seniorenbund (ÖVP) haben 9.400 Mitglieder mit fünfzig örtlichen Stützpunkten, der Pensionistenverband (SPÖ) hat 7.400 Mitglieder mit fünfzig örtlichen Stützpunkten. Dazu kommen der Seniorenring (FPÖ) mit 1.100 Mitgliedern und der Zentralverband der Pensionisten. Landesleitung Vorarlberg mit 1.800 Mitgliedern, alle Daten bezogen auf das Jahr 1987.

(3) *Volkshilfe:*

Es handelt sich hier um eine Teilorganisation der SPÖ mit Vereinsstatut, die Aktivitäten auf dem Gebiete der Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Kindererholung entfaltet.

bb) *Bereich Gesundheit:*

(1) *Frauenselbsthilfe nach Krebs, Landesverein Vorarlberg:*

Es handelt sich hier um eine Selbsthilfegruppe, die die Rechtsform eines Vereines nach dem Vereinsgesetz hat. Der Verein hat ordentliche und unterstützende Mitglieder. Ordentliche Mitglieder können nur Personen weiblichen Geschlechtes sein. Unterstützende Mitglieder können neben physischen auch juristische Personen sein. Die Finanzierung der Vereinsaufgaben erfolgt durch Beitrittsgebühren und Mitgliedsbeiträge; Erträge aus Veranstaltungen, Spenden und sonstigen Zuwendungen.

Der Verein bezweckt, krebsoptierten Frauen und deren Familienangehörigen in allen Fragen des täglichen Lebens Hilfe zu leisten. In diesem Zusammenhang werden Vorträge, Versammlungen, gesellige Zusammenkünfte organisiert und Beratungen sowie materielle Zuschüsse vermittelt. Die großen Fortschritte, die auf dem Gebiete der Krebsbekämpfung und Krebshilfe in den letzten Jahren in Vorarlberg erreicht wurden, sind zweifellos u.a. auch auf die Tätigkeit dieser Selbsthilfegruppe zurückzuführen.

(2) *Der gemeinnützige Zöliakieverein:*

Die Zöliakie ist eine Stoffwechselkrankheit, die letztlich zu schweren geistigen Störungen führen kann. Die Tätigkeit des Vereines trägt dazu bei, durch geeignete Beratung vorbeugend zu wirken.

Dieser Verein, auf Selbsthilfebasis aufgebaut, bezweckt die Herausgabe einer Rezeptsammlung glutenfreier Gerichte und Backwaren, Gewinnung von Vertragsfirmen für die Produktion und den Vertrieb von glutenfreien Lebensmitteln, die Gewinnung von Vertragshotels und Kinderheimen, die eine glutenfreie Ernährung garantieren. Es sollen aber auch vom Verein Anregungen und Unterstützungen der wissenschaftlichen Forschung über die Ursache der Krankheit und ihrer Heilungsmöglichkeiten ausgehen. Die Finanzierung dieses Vereines erfolgt hauptsächlich durch Mitgliedsbeiträge und ideelle Mittel wie Vorträge und Diskussionsabende.

Die Aktivitäten des Vereines sind sehr sinnvoll, wenn man berücksichtigt, daß Kinder und Jugendliche, die diese Speziallebensmittel nicht erhalten, letztlich schwachsinnig werden. Durch

glutenfreie Lebensmittel wurde dies schon in vielen Fällen verhindert. Die Mehrkosten für derartige Lebensmittel belaufen sich auf S 1.500,— bis S 2.500,— monatlich und stellen eine große Belastung für die Betroffenen dar.

(3) *Kneippbund:*

Es handelt sich hier um einen Verein, der das Ziel hat, die Gesundheit der Bevölkerung nach den kneippschen Methoden zu erhalten. Für die mehr als tausend Mitglieder dieses Vereins mit mehreren Ortsvereinen bedeutet dies eine wertvolle vorbeugende Gesundheitshilfe.

cc) *Bereich Behinderte:*

(1) *Landesverband der Vorarlberger Gehörlosen:*

Dieser Verein besteht seit dem Jahre 1959. Zweck des Vereines ist es, sich um den Schutz und die Förderung von Gehörlosen aller Altersstufen zu sorgen. Die Finanzierung erfolgt vor allem durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und Sammlungen.

Wesentliche Ergebnisse dieses Vereins sind die Errichtung des Gehörlosenheimes Dornbirn-Haselstauden als Kommunikationszentrum für Gehörlose und die Aktivitäten, die in diesem Gehörlosenheim laufend veranstaltet werden, beispielsweise Bildungsveranstaltungen, sportliche Aktivitäten (Kegeln), etc. Dieses Heim wurde in jüngster Zeit vom Vorarlberger Hilfsverein für gehör- und sprachgeschädigte Kinder und Erwachsene übernommen.

(2) *Vorarlberger Blindenbund:*

Der Vorarlberger Blindenbund ist eine Interessensgemeinschaft von Blinden und Sehbehinderten, die das Ziel hat, die Interessen der Blinden und Sehbehinderten allgemein zu vertreten, in Einzelfällen Hilfe und Betreuung anzubieten und die Bewußtseinsbildung in der Öffentlichkeit für den blinden und sehbehinderten Menschen zu verbessern. Diese Gemeinschaft wird als Verein geführt.

Wesentliche Ergebnisse der Vereinstätigkeit sind die Errichtung des Blindenwohn- und Erholungsheimes in Schwarzach, Ingrüne, verschiedene Initiativen für gesetzliche Verbesserungen, die laufende persönliche Betreuung der Blinden und Sehbehinderten des Landes und seit neuester Zeit die Frühförderung von blinden und gehbehinderten Kindern.

(3) *Österreichischer Zivilinvalidenverband, Landesgruppe Vorarlberg:*

Die Landesgruppe Vorarlberg des Österreichischen Zivilinvali-

denverbandes hat die Rechtsform des Vereines nach dem Vereinsgesetz. Diese hat vor allem den Zweck, die Interessen der Behinderten gegenüber der Allgemeinheit zu vertreten und ihre ordentlichen Vereinsmitglieder in allen sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Belangen zu betreuen. Die ordentliche Mitgliedschaft in der Landesgruppe steht allen Personen, die seit Geburt und später durch Krankheit, Unfall oder sonstige Einflüsse oder Ereignisse behindert sind und die einen Haupt- oder zumindest einen Nebenwohnsitz in Vorarlberg haben, zu.

Die Finanzierung der Vereinstätigkeit erfolgt durch Mitgliedsbeiträge, Spenden, Subventionen, Sammlungen, Erlöse aus dem Vertrieb von Erzeugnissen und durch Beteiligung an Betrieben.

Die Ergebnisse der Vereinstätigkeit sind Versammlungen, Diskussionen, Herausgabe von Informationsschriften, Verbesserungen der Mobilität von behinderten Menschen und materielle Zuschüsse. Alle neun Jahre wird der große Weltinvalidentag im Lande Vorarlberg von diesem Verein organisiert.

(4) *Behindertenfahrdienste:*

In den Städten Bludenz, Bregenz, Dornbirn und Feldkirch sowie im Bregenzerwald (Egg) wurden als Spontaninitiativen, teils durch den Lions-Club, teils durch private Aktivgruppen, teils durch die Österreichische Volkspartei, Behindertenfahrdienste installiert. Es handelt sich hier um einen Fahrten- und Transportdienst, der gegen ein Entgelt zwischen S 25,— und S 45,— von Behinderten für Fahrten zum Arzt, zu Behörden, zu Einkaufszwecken, aber auch für Spazierfahrten beansprucht werden kann. Die Behindertentaxis sind organisatorisch über die Rettungsabteilung des Österreichischen Roten Kreuzes erreichbar. Die Kosten werden aus Spenden, Beiträge und Leistungsentgelten aufgebracht.

(5) *Behindertenstammtische:*

In den Städten Bregenz, Feldkirch und Bludenz wurden als spontane Initiativen, in Begleitung des Instituts für Sozialdienste sowie der Stelle für Sozial- und Gemeinwesenarbeit, Behindertenstammtische eingerichtet. Diese Stammtische haben den Zweck, daß Behinderte in gemütlicher Atmosphäre unter ihresgleichen ihre Probleme darlegen und Erfahrungen austauschen können. Einige zielführende Vorstellungen, z.B. die behindertengerechte Gestaltung von baulichen Einrichtungen und Straßen in den Städten, das Modell einer Behindertenwohngemeinschaft in Feldkirch oder die Behindertenführer Bregenz und Feldkirch gehen auf solche Initiativen zurück.

Das wichtigste Ergebnis dieser Behindertenstammtische ist die Mitwirkung der Behinderten bei der Regelung ihrer Probleme.

(6) *Die PTA- („Pfadfinder trotz allem“) Gruppen:*

Die PTA-Pfadfinder sind eine Teilorganisation des Vereines Vorarlberger Pfadfinder. Sie haben das Ziel, behinderten Jugendlichen bei der sozialen Eingliederung durch Freizeitangebote behilflich zu sein. Es bestehen sechs Gruppen in verschiedenen Städten und Regionen mit rund 50 Mitgliedern. Es werden Gruppenabende, Wanderungen, Kino-, Theater- und Konzertbesuche, Tanzveranstaltungen und Ferienlager angeboten.

(7) *Selbsthilfe für Eltern mit behinderten Kindern:*

In Bludenz, Dornbirn, Feldkirch und Mäder bestehen Selbsthilfegruppen, in denen Eltern mit behinderten Kindern Gelegenheit für Gespräche, Informationen und gesellschaftliche Kontakte haben.

dd) *Bereich Jugendliche:*

*Verein Vorarlberger Pflege- und Adoptiveltern:*

In dieser Selbsthilfeorganisation haben sich Pflegeeltern, Sozialarbeiter und Fachleute zusammengeschlossen, um Kinder, die nicht in einer eigenen Familie aufwachsen können, in Ersatzfamilien in Form von Pflegschaft oder Adoption aufnehmen zu können und um Beratungsabende zu veranstalten. Diese Art von Verein gibt es mit Ausnahme von Kärnten auch in anderen Bundesländern Österreichs. Eine Mitarbeit im Rahmen des neuen Jugendwohlfahrtsgesetzes ist vorgesehen.

ee) *Bereich Frauen:*

(1) *Selbsthilfegruppe für alleinerziehende Frauen:*

Solche Gruppen gibt es in fünf Vorarlberger Gemeinden. In diesen Gruppen treffen sich verwitwete, geschiedene und ledige Mütter in zwei- bis dreiwöchigen Abständen, tauschen Erfahrungen aus und helfen sich gegenseitig bei ihren Problemen. Diese Gruppe hat keine besondere Rechtsform, sondern ist eine spontane Sozialinitiative, die in Zusammenarbeit mit dem Ehe- und Familienzentrum der Diözese Feldkirch tätig ist.

(2) *Gruppen für Stillen und Schwangerschaftsvorbereitung:*

An verschiedenen Orten im Lande bestehen spontane Initiativen von Frauen. In Gruppengesprächen werden dort Informationen über das Stillen und Vorbereitungen für Schwangerschaft und Geburt gegeben.

(3) *Frauentelefon:*

Einige Frauen der Österreichischen Volkspartei haben sich in den Städten Dornbirn und Bregenz im Rahmen einer spontanen Initiative bereit erklärt, ihre Telefone als Nottelefon für Frauen, die sich in einer akuten schwierigen Lage befinden, zur Verfügung zu stellen.

(4) *Frauengruppe Lila Wecker:*

Es handelt sich um eine Selbsthilfeeinrichtung von Hausfrauen, die sich, ausgehend von ihrer Lebenssituation, mit sich selbst und ihrer Umwelt auseinandersetzen. Die Themenkreise umfassen Selbsterfahrung, Theater, Meditation, Tanz, Bewegung etc. Die Gruppe hat den Sitz in Rankweil.

Ähnliche Gruppen sind in Bregenz („*Frauenstammtisch*“) und in Andelsbuch tätig.

(5) *Eltern-Kind-Zentren:*

In Bregenz, Dornbirn, Egg, Feldkirch und Lustenau bestehen Eltern-Kind-Zentren vor allem als Kontaktstelle für Mütter mit Kindern, Väter etc.

(6) *Selbsthilfe für Eltern mit Zwillings- und Mehrlingsgeburten:*

Gegenseitige Hilfe, Kontakte, eine Kleiderbörse und Informationsaustausch sollen die mitunter schwierige Situation von Eltern mit Mehrlingsgeburten erleichtern helfen.

ff) *Bereich Psychischkranke und Suchtkranke:*

(1) *Anonyme Alkoholikergruppen:*

Es handelt sich um vier Selbsthilfegruppen von Alkoholkranken und deren engsten Angehörigen, die sich wöchentlich einmal auf Selbsthilfebasis treffen und Probleme besprechen. Eine ähnliche Initiative besteht für Angehörige von Alkoholabhängigen.

(2) *Klub Antenne:*

Auch dieser Klub ist eine Selbsthilfeinitiative, die die Betreuung von psychischkranken und gefährdeten Personen zur Aufgabe hat. Es handelt sich ausschließlich um Laien, die bei Bedarf fachgerecht begleitet werden.

(3) *Österreichische Gesellschaft für Heilpädagogik, Landesgruppe Vorarlberg:*

Es handelt sich um einen Verein nach dem Vereinsgesetz, der sich mit Problemen der Heilpädagogik beschäftigt, insbesondere mit

der Ausbildung und Fortbildung des Personals in heilpädagogischen Einrichtungen. Jedes Jahr finden Fachseminare statt; darüber hinaus werden sechs bis acht Vortragsabende und bei Bedarf Stammtische veranstaltet.

(4) *Elternkreis drogengefährdeter und drogenabhängiger Jugendlicher:*

Es handelt sich um eine Selbstinitiative zur Beratung von Eltern drogengefährdeter und drogenabhängiger Jugendlicher. Laufend finden Gesprächsabende statt. Der Verein verteilt auch Informationsmaterial über die Betreuung von drogengefährdeten Jugendlichen.

(5) *Selbsthilfegruppe für Colostomie-Patienten:*

Vor sieben Jahren wurde in Dornbirn eine Selbsthilfegruppe gegründet, die sich die Aufgabe gestellt hat, Betroffenen die Möglichkeit anzubieten, über ihre im Zusammenhang mit der Behinderung (künstlicher Darmausgang) entstehenden Probleme zu sprechen.

f) *Sonstige Einrichtungen der Bürgerpartizipation im Sozialbereich:*

Im Zusammenhang mit der Mitbestimmung von Bürgern und Bürgerinitiativen bei den verschiedenen öffentlichen Aufgaben sind in den letzten Jahren verstärkt Regionalgemeinschaften entstanden. Es handelt sich um Initiativen, die freiwillig entstanden und nach dem Vereinsgesetz tätig sind. Sie befassen sich mit den Problemen der Raumplanung, der Flächenwidmung, der wirtschaftlichen, aber auch sozialen Strukturierung. Regionalplanungsgemeinschaften wurden gebildet für den Bregenzerwald, für den Raum Bodensee, für den Raum Walgau, für den Raum Klostertal, für den Raum Montafon und für den Raum Großes Walsertal.

*Die Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald:*

Sie befaßt sich in einem besonderen Maße mit den sozialen Strukturen und mit der sozialen Raumplanung. Am 12.12.1971 haben sich die 24 Gemeinden des Bregenzerwaldes zusammengeschlossen, um gemeinsam die künftigen Probleme der Entwicklung des Lebensraumes für die Bevölkerung des Bregenzerwaldes zu beraten, Lösungen anzubieten und notwendige Maßnahmen miteinander durchzuführen. Neben der Raumplanung, dem Fremdenverkehr, der wirtschaftlichen, kulturellen und gesellschaftlichen Struktur bilden **soziale Aktivitäten** einen Schwerpunkt der Tätigkeit. Die Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald umfaßt folgende Organe:

- eine Vollversammlung, in die jede Mitgliedsgemeinschaft drei Delegierte entsendet,

- einen Ausschuß mit einer angemessenen Vertretung der Teilregionen,
- einen Vorstand, dem auch die Obmänner des Studienkomitees angehören,
- eine Reihe von Studienkomitees zu Sachfragen (Verkehr, Wirtschafts- und Agrarstruktur, Fremdenverkehr, Landschaftsgestaltung, Bau- und Bildungsfragen, Jugend).

Im sozialen Bereich beschäftigte sich die Regionalplanungsgemeinschaft Bregenzerwald mit der Hauskrankenpflege im Bereich Vorderer Bregenzerwald, mit der Planung von Altersheimen und mit der Sicherung der ärztlichen und Spitalsversorgung.

In den zuletzt genannten Einrichtungen werden das Land und die Gemeinden als Träger von Privatrechten gemäß Art 17 und 116 Abs 2 B-VG tätig. Der einzelne kann im Anlaßfall, soweit er zahlungspflichtig ist, dafür gesetzliche Leistungen nach dem Sozialrecht des Landes in Anspruch nehmen.<sup>62)</sup>

Wichtig erscheint auch hier, daß bei all diesen Einrichtungen das **Prinzip der Offenheit** für alle Bürger gilt, was in den Statuten bzw. im Rahmenprogramm Gesunder Lebensraum Vorarlberg verankert ist. Diesbezüglich wäre auch eine institutionelle Garantie in der Landesverfassung zu überlegen.

---

62) Siehe dazu im einzelnen: PLANKEL/STEFANI, Sozialgesetzgebung (Anm 38).



## VII. Die Notwendigkeit klarer Aufgabenteilung zwischen staatlicher Verwaltung und autonomem Bereich

Um aus dem Dilemma — nämlich der Ausdehnung des Staatsapparates, dem Zunehmen von Randschichten, dem Vordringen des Versorgungs- und Anspruchsdenkens — herauszukommen, ist es notwendig, daß es einerseits zur Änderung der äußeren Struktur des Staates kommt, nämlich vom expansionistischen Wirtschafts- und Wohlfahrtsstaat weg zum **Gleichgewichtsstaat**. Dafür ist eine Umkehr von Zentralisationen zu Selbstorganisationen und Dezentralisationen, aber auch die innere Befreiung des Einzelnen unabdingbar, d.h. der Einzelne muß Subjekt werden, seine Beziehung zum Nächsten und zur Natur wiederentdecken<sup>63)</sup>. Wie die im vorigen Abschnitt angeführten Einrichtungen zeigen, wird ein Großteil des sozialen Tätigkeitsbereiches durch Selbstorganisationen und Spontaninitiativen, also im autonomen Bereich, gehandhabt. Gerade in diesem Bereich, der ja zukunftsweisende Funktion hat, ist es wichtig, dem Einzelnen Eigenverantwortung, Eigeninitiative, Mitwirkung, Mitbestimmung zuzuerkennen. Es muß ihm aber auch die Möglichkeit gegeben werden, seine Rechtsansprüche mit Erfolg durchsetzen zu können. Es ist ja nicht Sinn der autonomen Einrichtungen, den Einzelnen von gesellschaftlichen Gruppierungen, tagespolitischen Tendenzen und dem jeweiligen gesellschaftspolitischen Trend abhängig zu machen, ohne jegliche Rechtssicherheit zu gewährleisten. Der Einzelne muß die Möglichkeit haben, für sich und in Gemeinschaft selbst Aktivitäten zu setzen ohne staatliche Einmischung; er muß andererseits auch genügend Rechtsschutz erhalten. So müssen ihm auch im autonomen Sozialbereich Rechtsansprüche eingeräumt werden, welche er mit Erfolg durchsetzen kann.

### 1. Staatstheoretische Forderung der Aufgabenteilung

Um die genannten Ansprüche zu verwirklichen, ist eine **klare Aufgabenteilung** zwischen staatlicher Verwaltung und autonomem Bereich notwendig. Vorausgeschickt sei eine Begriffserklärung von „Staat“ und „Gesellschaft“ im staatstheoretischen Sinn. Die Trennung „Staat — Gesellschaft“ ist nicht als eine Forderung des 20. Jahrhunderts zu deuten, sondern hat ihren Ursprung in der Idee des **Gesellschaftsvertrages**. Besonders im 19. Jahrhundert wurde die Trennung „Staat — Gesellschaft“ zum politischen Postulat des sich aus dem Absolutismus befreienden Bürgertums. Theoretische Ansätze finden wir schon in den mittelalterlichen Vorformen und vor allem in den Schriften der neuzeitlichen Philosophen von Althusius, über Hobbes bis

63) Peter PERNTHALER, ÖZÖR 1984, 138 ff, unter Hinweis auf das philosophische Konzept des *Personalismus*; über die Konsequenzen des juristischen Anspruchsdenkens für die Gefährdung personaler Beziehungen vgl. Günter ELSCHIED, Die Verrechtlichung sozialer Beziehungen als Problem der praktischen Philosophie, in: Neue Hefte der Philosophie 17 (1979), 37 ff (60 f).

zu Rousseau. Erwähnenswert wäre in diesem Zusammenhang sicherlich auch der Einfluß der liberalen Nationalökonomie, welche vor allem die Selbstregulierung der Gesellschaft — ähnlich dem Markt — hervorhob.<sup>64)</sup>

Die Forderung der Aufgabenteilung zwischen staatlicher Verwaltung und autonomem Bereich ist gerade staatsrechtlich gar nicht eindeutig zuzuordnen<sup>65)</sup>. Speziell in der Sozial- und Vorsorgeverwaltung läßt sich eine eindeutige Trennung in „gesellschaftliche“ und „staatliche Aufgaben“ praktisch nicht durchführen. Dies ist darauf zurückzuführen, daß es zu einer Vermischung der einzelnen Aufgabenbereiche, zu einem Austausch der Organisationsformen kommt, was dadurch bedingt ist, daß zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung durchaus fließende Übergänge gibt.<sup>66)</sup>

Die Notwendigkeit der Trennung von Staat und Gesellschaft ist gewiß unbestritten, die Grenzziehung aber — was ist dem „Staat“ vorbehalten, was der „Gesellschaft“ — ist ein schwieriges rechtliches und auch weltanschauliches Problem. Der herkömmliche Staatsbegriff von JELLINEK (Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt) ist für diesen Zweck, nämlich die Begründung der Notwendigkeit einer Aufgabenteilung, unbrauchbar. Heute ist die sog. „institutionelle Staatsauffassung“ herrschend, wonach der Staat als eine „Institution“ der Gesellschaft verstanden wird<sup>67)</sup>. Danach ist der Staat einerseits „Werkzeug“ der Friedens- und Ordnungssicherung, Wirtschaftslenkung, Sozial- und Umweltgestaltung und ähnlicher Steuerungsfunktionen der Gesellschaft. Andererseits versteht man den Staat als die verfaßte Gesellschaft, eine eigenständige Ordnungskategorie, welche wertbezogen und normativ ist. Betrachtet man den Staat als Institution in dem eben angeführten Sinn, so ermöglicht dies ein Staatsverständnis im Sinne eines offenen, flexiblen, aber auch stabilen Gebildes, womit die geschichtliche Entwicklung des Staates und auch die Eingliederung immer neuer Menschen begründet werden kann. Durch seine „Werkzeugfunktion“ dient der Staat nach dieser Auffassung der Herstellung und Sicherung elementarer Existenzbedingungen durch die Funktionen der souveränen Staatsgewalt. Hier

---

64) Vgl dazu E.W. BÖCKENFÖRDE (Hg), Staat und Gesellschaft, 1976; F. ERMACORA, Allgemeine Staatslehre 1970, 112 ff; F.A.v. HAYEK, Die Verfassung der Freiheit, 1971; L. GALL (Hg) Liberalismus<sup>2</sup>, 1980.

65) Siehe dazu Peter PERNTHALER, Staatslehre 87 ff und 263 ff.

66) Peter PERNTHALER, Dezentralisation 20 f und 32; Siegbert MORSCHER/Christian SMEKAL, Kommunale Unternehmungen zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und öffentlichem Auftrag, 1982, 19 ff (MORSCHER); VfGH Erk. v. 10.12.1986, VfSlg 11.190: Erfüllung **öffentlicher Aufgaben** durch gemeinnützige Einrichtungen ist der Besorgung derselben Aufgabe durch Gebietskörperschaften gleichzusetzen!

67) Roman HERZOG, Allgemeine Staatslehre, 1971, 136 ff; PERNTHALER, Staatslehre 92 ff..

ist die entscheidende Grenze zwischen Staat und Gesellschaft zu ziehen und festzustellen, welche Aufgaben dem Staat zukommen. Unbestritten bleibt, daß die vielen Selbsthilfegruppen und Selbsthilfeorganisationen deutlich den Wunsch der Bürger nach einer Trennung zwischen Staat und staatsfreiem Raum zeigen und auch eine Möglichkeit aufweisen, die „Krisen des Sozialstaates“ zu relativieren bzw. zu beseitigen.

Dieser Wunsch nach einer Aufgabenteilung darf aber nicht so verstanden werden, daß man in die Zeit der Vorstaatlichkeit oder des Frühliberalismus zurückfällt und die bisher hart erkämpften Leistungen des heutigen Staates preisgibt. Die Schwierigkeit besteht darin, das richtige Maß zwischen der dauernden Expansion des Staates und der Aufrechterhaltung oder Herstellung der Grundfunktionen der Staatlichkeit zu finden.

Man wird konsequent Grenzen ziehen müssen, die vom Staat her nicht überschritten werden dürfen. Es gilt klar zu definieren, welche Ziele und Staatszwecke der Sozialstaat zu erfüllen hat. Ein essentielles Kriterium wäre einmal, in konsequenter Weise abzugrenzen, **inwieweit die Verantwortung des „Staates“ gegenüber dem Bürger besteht.** Es ist irrig zu meinen, der Staat trüge bis in den kleinsten Bereich die Verantwortung für das Wohl der Bürger, wie es das Postulat des aufgeklärten Absolutismus war. Andererseits darf es auch nicht zu einer Vervielfältigung von Macht- und Abhängigkeitsbeziehungen in vielen Kleinordnungen kommen. Der Staat hat vielmehr ein Gerüst von Zielen, Aufsicht, Rechtsschutz und Koordination zu bauen, „das Fleisch“ rundum bildet die Gesellschaft. Als bildliche Darstellung eignet sich die Familie: Verantwortungsvolle Eltern nehmen dem Kind nicht alle Aufgaben und Entscheidungen ab, dringen nicht in den persönlichen Bereich ein, beschränken nicht seine Freiheit und Persönlichkeit, so daß es unselbständig und abhängig wird. Im Gegenteil, sie geben ihm Entfaltungsmöglichkeit, Entscheidungshilfen, Leitlinien und Orientierungshilfen, so daß das Kind Eigenverantwortung entwickeln und selbständig sein Leben gestalten kann.

Die Schwierigkeit besteht darin, die Ziele und Grenzen zu finden. Eine wirkliche Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft kann nur dadurch erreicht werden, daß der Staat seine Interventionen auf die Sicherung der elementaren Existenzbedingungen des einzelnen und der gesellschaftlichen Gruppen beschränkt. Als derartige Grundaufgaben des Staates kommen in Betracht<sup>68)</sup>:

1. Landesverteidigung, öffentliche Sicherheit, Gefahrenabwehr,
2. die Sicherung des Rechtsfriedens (wirksame Rechtsstaatlichkeit und allgemeiner Rechtsschutz des Menschen ohne Diskriminierung),

---

68) Peter PERNTHALER, Staatslehre 95 und 263.

3. die Herstellung einer funktionsfähigen Wirtschafts- und Sozialordnung (die Sicherung der Wirtschaftsbedingungen und Sorge für eine gerechte Verteilung von Einkommen, Gütern und Dienstleistungen in einer Volkswirtschaft),
4. die Gewährleistung der kulturellen Entwicklung (die Herstellung geeigneter Bedingungen für die Entfaltung der Künste, Wissenschaften, Religionen, Bildung, Moral und schöpferischen Fähigkeiten des Menschen),
5. den Schutz der Umwelt (Sicherung und Gestaltung einer lebenswerten Umwelt, wirksame Schranken der Nutzung und Beeinträchtigung von Ökosystemen durch die Industrie-, Konsum- und Freizeitgesellschaft).

Eine weitere Bedingung einer derartigen Funktionsbestimmung des Staates ist die **Verantwortung des Menschen** im Staat und für den Staat. Eine derartige Verantwortung ist ohne weltanschauliche Orientierung über den Staat und seine Gewalt nicht mehr tragbar (P. SALADIN)<sup>69)</sup>.

Parallel dazu ist der allgemeine Grundsatz der **staatlichen Gemeinwohlverwirklichung** zu beachten: Die Verfassung des Staates hat nicht den „Räuberstaat“, sondern den Staat des wohlgeordneten Zusammenlebens der Bürger zum Ziel<sup>70)</sup>.

Der moderne Staat ist nur als institutionelle Garantie dieser Grundaufgaben der Staatlichkeit zu deuten. Er ist zu diesen Grundaufgaben verpflichtet und auch nur so weit berechtigt. Als bildliche Darstellung eignet sich eine Wiese oder ein Acker eines Bauern. Der Bauer hat das Recht auf Pflege und Bewirtschaftung seines Bodens; der Staat ist verpflichtet, die Rahmenbedingungen hierfür zu gewähren. Ob aber der Bauer ernten kann, oder ob er das Feld brach läßt, ist seine eigene Entscheidung, aber auch das Tragen der Konsequenzen hat er zu verantworten. In diesem Sinne sollen im folgenden verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Grundprinzipien einer sinnvollen Abgrenzung und Einordnung des autonomen Sektors der Sozialpolitik in den Sozialstaat analysiert und formuliert werden.

## 2. Verfassungsrechtliche Verankerung der Aufgabenteilung

### a) *Geltendes Verfassungsrecht*

Den im folgenden entwickelten **verfassungspolitischen** Forderungen nach neuen „Baugesetzen“ seien zunächst eine kurze Begriffsbildung

69) Peter SALADIN, Verantwortung als Staatsprinzip, 1984.

70) Zum Begriff des gesellschaftlichen und staatlichen Aufgabenbereiches „*Gemeinwohlverwirklichung*“ siehe Johannes MESSNER, Das Naturrecht, 7. Auflage 1984, 193 ff und 836 ff; Hans Herbert von ARNIM, Staatslehre der Bundesrepublik Deutschland, 1984, 103 ff; DERS., Gemeinwohl und Gruppeninteresse, 1977; Artikel „Gemeinwohl“ in Herder's Staatslexikon, 7. Auflage, Bd II (1986) 838 ff.

von „Staat und Gesellschaft“ im **verfassungsrechtlichen** Sinn und bereits geltende Verfassungsnormen vorangestellt, die auf die Notwendigkeit einer Aufgabenteilung von Staat und autonomem Sektor hindeuten.

Als „**Staat**“ soll im folgenden die Gesamtheit aller öffentlich-rechtlich eingerichteten Rechtsträger sowohl in ihrer hoheitlichen Tätigkeit als auch im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung verstanden werden. Von diesem Staatsbegriff nicht erfaßt ist die delegierte Privatwirtschaftsverwaltung, die durch besondere Rechtsträger (Gesellschaften, Vereine u.a.) geführt wird.

Die „**Gesellschaft**“ ist durch Kriterien der Selbstordnung, Pluralismus der Ideen, Interessen, Meinungen, Autonomie der Bürger gekennzeichnet. Die gegenwärtige Situation ist dadurch charakterisiert, daß es eine Fülle von Zwischenformen und Verknüpfungen von Staat und Gesellschaft gibt.

Aus der geltenden (freiheitlichen) Grundrechtsordnung und der durch sie einfachgesetzlich verbürgerten **Privatautonomie** (Vertrags-, Vereins-, Verbänderecht) kann abgeleitet werden, daß es Bereiche gibt, in die die staatliche Verwaltung nicht eingreifen soll. Die moderne Grundrechtstheorie interpretiert dies als verfassungsrechtlich verbürgte **Aufgabenteilung** zwischen Staat und Gesellschaft bzw. einzelnen: Es soll Einrichtungen und Bereiche geben, die sozusagen im staatsfreien Raum agieren.

Ein gewisses Indiz für die Aufgabenteilung bietet auch die mittelbar in Art 20 Abs 1 B-VG begründete **nicht-territoriale Selbstverwaltung**: Nach dieser Verfassungsnorm ist nämlich das Weisungsprinzip nur auf den Bereich der Bundes- oder Landesverwaltung durch staatliche Organe anzuwenden („**unmittelbare Staatsverwaltung**“), nicht aber auf das Verhältnis zwischen Staatsverwaltung und Selbstverwaltung. Die Schaffung von Selbstverwaltungskörpern und damit von Organen, die gegenüber staatlichen Organen weisungsfrei sind, sei „im Rahmen des Organisationsplanes der Bundesverfassung“ gelegen. Die Einrichtung von Selbstverwaltung durch den einfachen Bundes- oder Landesgesetzgeber sei somit verfassungsrechtlich zulässig (Erk.VfSlg. 8215/1977).

Selbstverwaltung umfaßt zwar die Führung von Verwaltungsgeschäften und ist demnach staatliche Tätigkeit. Sie hat jedoch einige Gemeinsamkeiten mit der **Selbstorganisation**, die ja eine Form des gesellschaftlichen Zusammenschlusses und der gesellschaftlichen Bewältigung öffentlicher Aufgaben ist.

Hervorzuheben wäre insbesondere die eigenverantwortliche Aufgabenbesorgung im Rahmen des überwiegenden „eigenen“ Interesses und der Fähigkeit, dies wahrzunehmen, die Staatsaufsicht und Weisungsfreiheit

der Selbstverwaltung. Aus diesem Grunde könnte die Einrichtung der Selbstverwaltung durchaus als Grundlage für die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft bewertet werden („Selbstverwaltung im politischen Sinn“).

Die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft ist aber auch durch das **rechtsstaatliche Prinzip**, das als Baugesetz unserer Verfassung gilt, zu begründen. Zunächst beruht auf diesem Prinzip die Freiheit der Bürger, „alles zu tun, was **gesetzlich** nicht verboten ist“ (liberales Prinzip), während der Staat umgekehrt **nichts tun darf**, was ihm nicht gesetzlich geboten oder erlaubt ist (Gesetzmäßigkeitsprinzip bzw. Gesetzesvorbehalt). Ferner hat das Rechtsstaatsprinzip grundsätzlich die Aufgabe der Verhinderung von Willkür. Es kann aber gerade beim Leistungsaustausch, wo auf einer Seite der Staat auftritt und auf der anderen der einzelne Bürger, zu einem Machtgefälle kommen und damit einhergehend auch zu willkürlichen Handlungen von seiten des Staates. Im Schutz der Willkür liegt ja der tiefere Sinn des rechtsstaatlichen Prinzips.

Weitere, zwar nicht ausdrücklich als allgemeine programmatische Baugesetze in die Bundesverfassung — wohl aber in die VlbG Landesverfassung — (vgl. Art 7 Abs 1) aufgenommene, aber wohl dennoch geltende Leitgrundsätze für den freiheitlichen Rechtsstaat sind das **Subsidiaritätsprinzip** und das **Solidaritätsprinzip**. Zu ersterem wurde bereits im Abschnitt II.2 ausführlich Stellung genommen. Zu erwähnen bleibt noch, daß das Subsidiaritätsprinzip verfassungsrechtlich insbesondere auch durch den eigenen Wirkungskreis der Selbstverwaltungskörper zum Ausdruck kommt. Das Solidaritätsprinzip bedeutet, daß der Mensch ein einmaliges, selbstmächtiges, eigenständiges Individuum ist und zugleich seinem Wesen nach auf das Du und die Gemeinschaft hingebunden ist. Solidarität besagt somit wechselseitige Verbundenheit und ethisch wechselseitige Verantwortlichkeit und ein Füreinander-Einstehen<sup>71)</sup>. Im Sinne beider Prinzipien soll der Staat Voraussetzungen für eine gedeihliche Entfaltung der Einzelmenschen, der kleineren Lebenskreise und der Gesamtgesellschaft schaffen, was offensichtlich eine Aufgabenteilung zwischen Staat, Gesellschaft und einzelnen Menschen zwingend voraussetzt.

Schließlich wäre noch der **Föderalismus** zu erwähnen, der alle genannten Prinzipien in sich vereinigt und sicherlich eine Grundlage für eine Aufgabenteilung bietet. Der Föderalismus darf ja nicht nur als Organisationsform des Staates mißverstanden werden. Er ist ein umfassender Auftrag

---

71) Anton RAUSCHER, Personalität, Solidarität, Subsidiarität, 1975, 22 ff; Oswald von NELL-BREUNING, Einzelmensch und Gesellschaft, 1950; DERS., Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd I, Grundfragen, 1956.

an die Gesellschaft („integraler Föderalismus“) schlechthin. In allen gesellschaftlichen Bereichen sollen die **föderalistischen Grundsätze** zum Tragen kommen<sup>72)</sup>. Nochmals kurz zusammengefaßt, sind dies die Selbstständigkeit, die Subsidiarität, die Partizipation, freie Vereinbarung, Koordination und Pluralismus der Politik (Genauerer siehe Abschnitt II.4). Auch darin liegt eine klare Forderung nach Aufgabenteilung, welches verfassungsrechtlich vor allem durch das **bundesstaatliche Prinzip** gewährleistet ist, das als Baugesetz der Bundesverfassung gilt und in der **Kompetenzverteilung** — also wieder eine Aufgabenteilung<sup>72a)</sup> — sein „Herzstück“ hat.

b) *Verfassungspolitische Forderungen :*

Neben bzw. ergänzend zu den bestehenden verfassungsrechtlichen Normen sollte versucht werden, programmatische Bestimmungen für die Sicherung des Bestehens von Selbsthilfegruppen und Initiativen im staatsfreien Raum zu formulieren. Die Grundidee geht dahin, daß der Staat nur seine Aufgaben (Finanzierung, Organisation, Koordination) übernimmt, im übrigen „kleine Netze“ arbeiten läßt. Es wäre sohin sinnvoll, grundsätzliche Bestimmungen in die Bundesverfassung und Landesverfassung aufzunehmen, um den „Initiativen im staatsfreien Raum“ verfassungsrechtlichen Charakter beizumessen und damit einhergehend auch hier eine Wertentscheidung für die Autonomie und Subsidiarität zu treffen.

Diese Bestimmungen könnten etwa wie folgt formuliert werden:

*Artikel 1 Abs 1 B-VG:*

Österreich ist eine demokratische Republik. Ihr Recht geht vom Volk aus. Österreich bekennt sich zur freien Entfaltung der Bürger und zu den vom Volk gewünschten selbstbestimmten Einrichtungen (Selbsthilfegruppen) als notwendige unverzichtbare Ergänzung zu den sozialen und gesundheitlichen Diensten des staatlichen Systems sozialer Sicherheit.

*Artikel 1 Abs 2 B-VG:*

Österreich bekennt sich zur privaten Selbsthilfe, die von vier Bestimmungselementen getragen wird. Es sind dies die Autonomie, die Selbstgestaltung, die Solidarität und die Betroffenheit.

*Artikel 1 Abs 3 B-VG:*

Der Bestand und die Vielfalt von Selbsthilfegruppen als staatsfreie Ein-

---

72) Siehe die Hinweise in Anm. 12, 13 und 14.

72a) Zur Konzeption der Kompetenzverteilung als *Aufgaben-Zuordnung* siehe Peter PERNTHALER, Kompetenzverteilung in der Krise, 1989, 137 ff.

richtungen, ihr freies Organisationsrecht ohne behördliche Bewilligung sowie die freie Wahl ihres Aufgabenbereiches ist gewährleistet. Einschränkungen des Aufgabenbereiches und des freien Organisationsrechtes, die aus öffentlichen Rücksichten notwendig sind, dürfen die Gesetze nur unter Wahrung des Wesensgehaltes dieser Grundsätze im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches anordnen. Der zuständige Gesetzgeber hat dafür zu sorgen, daß die Tätigkeit der Selbsthilfegruppe nicht unnötig durch Bundes-, Landes- oder Gemeindeeinrichtungen ähnlicher Art konkurrenziert wird.

*Artikel 2 B-VG:*

Österreich ist ein Bundesstaat. Es bekennt sich zur föderalistischen Gestaltung aller staatlichen und gesellschaftlichen Einrichtungen (integraler Föderalismus).

Als Weiterführung dieses Gedankens könnte an eine grundsätzliche Formulierung in der Landesverfassung gedacht werden. Auf Basis des bereits geltenden Art 7 der VlbG. LV, der die Förderung der Selbstverwaltung und Selbsthilfe der Landesbürger zur verfassungsrechtlichen Norm erhebt, folglich als gesetzlicher Auftrag anzusehen ist, könnte ergänzend ein Art 7 a eingeführt werden, wodurch eine Konkretisierung bzw. eine genaue Umschreibung des gesetzlichen Auftrages erreicht werden soll. Dies würde gleichzeitig auch eine Vereinfachung für die Vollziehung bedeuten. Diese Bestimmungen könnten etwa lauten:

*Artikel 7a LV:*

Der Selbsthilfegruppe kommt im Rahmen ihres Aufgabenbereiches ein eigener Wirkungsbereich zu. Einschränkungen der Gestaltungsfreiheit aufgrund von Rechtsansprüchen und Förderungen haben sich nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu richten.

*Artikel 7b LV:*

Die Mitwirkung der Selbsthilfegruppe an der Gesetzgebung und Verwaltung des Landes wird durch die verfassungsmäßige Einrichtung des Selbsthilfeschutzanwaltes garantiert. Näheres wird durch Landesgesetz bestimmt.

Des weiteren könnte daran gedacht werden, ähnlich dem Landschaftschutzanwalt einen „**Selbsthilfeschutzanwalt**“ verfassungsmäßig einzurichten, um den einzelnen Selbsthilfegruppen nicht nur totes Recht zu gewähren, sondern ihnen die Möglichkeit zu geben, sich zu artikulieren. So wäre eine grundsätzliche Formulierung in der LV vorzunehmen, näheres in einem eigenen Landesgesetz zu bestimmen, so etwa die Fragen, welche Selbsthilfegruppen vertreten werden, in welchen Belangen sie vertreten werden, die Wahl des Selbsthilfeschutzanwaltes, seine Rechte und Pflichten, seine Überparteilichkeit etc.

Durch die Beachtung dieser Vorschläge, die Eingang in Bundes- und Landesverfassung finden sollten, könnte eine Aufgabenteilung zwischen Staat und autonomem Sektor sinnvoll und wirksam erreicht werden. Unabhängig von sozialen und medizinischen Großorganisationen und staatlichen Verwaltungsstellen können somit personenbezogene „Netze“ und „kleine Kreise“ menschlicher Ordnungen geschaffen werden, die den Einzelmenschen, der sich nicht selbst helfen kann, auffangen<sup>73)</sup>. Diese selbstorganisierten „Netze“ sollten in kleinen Schritten aus der Familie, der Nachbarschaft, der Gemeinschaft mit Armen, Kranken, Behinderten und anderen sozial Geschädigten über Stadtteile und Dorfgemeinschaften hinaus aufgebaut werden. Den Funktionen des Staates sind Grenzen zu ziehen und Fälle, die diese Grenzen überschreiten, sollen nicht mehr von der Verantwortung des Staates berührt werden, sondern vom staatsfreien Raum erfaßt werden. Sind solche Einrichtungen nicht vorhanden, müssen sie eben von der Gesellschaft geschaffen werden. Dies soll jedoch nicht zu einem Mißverständnis führen und es soll niemand „durch den Rost fallen“. Es soll nur klargestellt werden, daß den Staat keine absolute und allumfassende Verantwortung treffen kann und soll. Er muß aber durch eine klare Zielvorgabe (Abdecken großer sozialer Risiken) durch ausreichenden Rechtsschutz und Koordination für ein **ganzheitliches Sozialnetz** sorgen.

Dies soll an einem Beispiel erläutert werden: Der Bürger hat einen finanziellen Anspruch auf Sozialhilfe. Das Land ist verpflichtet, sie auch zu gewähren; es ist auch verpflichtet, dafür zu sorgen, daß der Bürger diese erhält und gegebenenfalls im Rechtsweg durchsetzen kann. Das Land ist auch verpflichtet, dafür zu sorgen, daß durch entsprechende Motivation und Information Bürger initiativ tätig werden, beispielsweise Nachbarschaftshilfen einsetzen; es ist jedoch nicht verpflichtet und auch nicht berechtigt, die Bürger zu „zwingen“, diesen Folge zu leisten. Stehen sie diesen Initiativen ablehnend gegenüber, leben die Menschen in solchen Gebieten isoliert und vereinsamt.

Die Erfahrungen der letzten 20 Jahre in Vorarlberg zeigen jedoch genau das Gegenteil. Es sind beinahe alle Selbsthilfegruppen und Initiativen durch „Organisationslücken“ im staatlichen Bereich entstanden. Dieser Erfahrung sollte nunmehr auch in der Bundes- und Landesverfassung Rechnung getragen, eine klare Aufgabenteilung zwischen Staat und autonomem Sektor eindeutig rechtlich verankert werden.

---

73) Peter PERNTHALER, Autonomie als Zukunft öffentlicher Ordnung, in: Hildegard Fässler, Das Tabu der Gewalt, Bd I (1987) 241 ff; Hans Christoph BINSWANGER/Werner GEISSBERGER/Theo GINSBURG, Wege aus der Wohlstandskrise 1979, 222 ff.

c) *Funktionelle Forderung der Aufgabenteilung*

Für die funktionelle Abgrenzung von Staat und autonomem Sektor kommt es nicht auf formale rechtliche Zuständigkeiten, sondern auf die Art der Dienste und ihre besonderen Funktionsbedingungen an. Eine derartige Abgrenzung läßt sich typisierend durch **drei Ebenen** der Sozialdienste verdeutlichen<sup>74)</sup>:

- aa) Die unterste Ebene, dort wo wir wohnen, wo sich das Leben unmittelbar abspielt, ist die **Nahraumbene** oder auch Sozialsprengelbene genannt. In der Ebene des Nahraumes muß der Bürger aktiviert und sensibel gemacht werden für die Probleme des Mitmenschen. Dies setzt Methoden voraus, die darauf abzielen, Menschen zu aktivieren und zu initiativem Tun zu befähigen. Die Bewohner eines Nahraumes sollen Einsicht und Verantwortungsbewußtsein hinsichtlich der eigenen Gesundheit, der ihrer Mitmenschen und ihrer Umwelt gewinnen. Durch den breiten, wirksamen Abbau von Risikofaktoren soll eine Senkung der Morbidität und Mortalität erreicht werden. Durch soziale Programme und Aktionen sollen die Verbesserung der Kontakte auf vielen Ebenen im Nahraum (Familie, Nachbarschaft, Betriebe, Vereine etc.) erreicht werden. Alle gesellschaftlichen Gruppen sollen in das Gemeinschaftsleben einbezogen werden. Die Arbeit im Nahraum soll so organisiert werden, daß die Leistungen der Gruppe auf Dauer gewährleistet sind und eine Erfolgskontrolle möglich ist. Auf dieser Ebene bewegen sich auch die Initiativen Gesunder Lebensraum als weitere Entwicklung des Sozialsprengels. Die Gestaltung der sozialen und gesundheitlichen Initiativen erfolgt in diesem Bereich größtenteils staatsfrei.
- bb) Die nächste Ebene ist die Ebene der **professionellen Dienste**, wo sie überregional angeboten werden müssen, wo also die Fachlichkeit eine besondere Rolle spielt. Hierher gehören die Krankenhäuser, die Altersheime, die stationären und ambulanten Versorgungseinrichtungen. Die professionellen Dienste müssen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten angeboten werden. Ihre Leistungen müssen dem Patienten in optimaler Weise nützen. Es müssen Profile entwickelt werden, ob und inwiefern dies der Fall ist und inwieweit die Dienstleistungen kostengünstig sind. Der Patient muß Wahlmöglichkeiten haben (vgl. IX. Abschnitt). Diese Ebene ist die Ebene zwischen Staat und Nahraum. In diesen Bereich gehören alle Institutionen und Organisationen, die im überörtlichen Bereich professionell soziale Dienste anbieten. Staatliche Normen gelten vor allem für

---

74) Hermann GIRARDI, in: Morscher (Hg), Sozialpolitik 29 ff (32 ff).

die Rechtsformen dieser Einrichtung, für die Qualifikation des Fachpersonals und für die finanziellen Zuschüsse an die Betreuten.

- cc) Die dritte Ebene ist die des „Staates“, sei es Bund, Land oder Gemeinde. Wichtigste Aufgaben des Staates in der Leistungsverwaltung sind die klare Zielformulierung, die Koordination der sozialen Dienste, die Aufsicht, wobei sie zu beschränken ist auf das Abstellen von Mißständen, insbesondere krimineller Art und schließlich die Urfunktion des Staates, der Rechtsschutz.

Zwischen Bund und Ländern müssen die Aufgaben so verteilt werden, daß alle Aufgaben, die die Länder übernehmen können, von ihnen auch wahrgenommen werden können. Rechtsschutz ist nicht schon dadurch gewährleistet, daß alles bis ins Detail geregelt ist, vielmehr gibt es andere und bessere Möglichkeiten, dies zu garantieren, wie das folgende Kapitel zeigen wird.

Viele Probleme im Sozialbereich gehen darauf zurück, daß Aufgaben in der falschen Ebene angesiedelt sind und damit auch mit der falschen Methode zu lösen gesucht werden. Aufgabe der Wissenschaft ist es, zu untersuchen, auf welcher Ebene welche sozialen Aufgaben angesiedelt werden können, wobei der natürliche Stufenbau, nämlich von unten nach oben, zu beachten ist und dies im „Gesetz der Harmonie“ geschehen soll. Daran sollten erst die rechtlich-organisatorischen Konsequenzen ausgerichtet werden.

In diesem Rahmen ist noch besonders zu fordern, daß der Begriff der „**sozialen Sicherheit**“ als Kernbegriff der Sozialpolitik — auch in der juristischen Diskussion anerkannt wird<sup>75)</sup>. Als Zielvorstellung gilt, daß allen Individuen in bestimmten Notsituationen Sicherheit gewährt wird. Diese sozialpolitische Zielvorstellung wird auch auf die rechtliche Ebene übertragen. Der Begriff der sozialen Sicherheit enthält somit immer auch eine **sozialpolitische** Aussage, der man aber lange ablehnend gegenüberstand. Es besteht nun die Schwierigkeit der Aufgabenwahrnehmung auf der richtigen Ebene und des notwendigen Verständnisses, daß dies weder eine soziologische noch psychologische oder „Sozialarbeiter“-Aufgabe ist, wobei natürlich auch gegenseitige Kooperation, Koordination und interdisziplinäres Zusammenarbeiten nicht ausgeschlossen, sondern angestrebt werden müssen.

*Beispiele für bestehende Aufgabenteilungen in Vorarlberg im funktionellen Sinne:*

---

75) Felix SCHMID, Sozialrecht und Recht der Sozialen Sicherheit, Schriftenreihe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht, Bd 5 (1980) 408 ff.

- Sozialhilfevereinbarungen zwischen den Bundesländern über die Erstattung von Sozialhilfekosten, LGBl Nr. 47/1973,
- Vereinbarungen zwischen den Bundesländern über Angelegenheiten der Behindertenhilfe, LGBl Nr. 24/1979,
- die Rehabilitationsvereinbarung 1976, abgeschlossen zwischen dem Land Vorarlberg, dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, dem Landesarbeitsamt Vorarlberg und dem Landesinvalidenamt für Vorarlberg über die Zusammenarbeit auf dem Gebiete der Rehabilitation.

*Beispiele für Zielvorgaben des Landes in Vorarlberg:*

- Das Rehabilitationsprogramm des Landes Vorarlberg (1973),
- das Landeskonzzept für berufliche Rehabilitation (1978),
- das sozialpsychiatrische Rahmenprogramm des Landes Vorarlberg (1979),
- das Drogenkonzept des Landes Vorarlberg (1981),
- das Altenhilfeprogramm des Landes Vorarlberg (1982),
- das Rahmenprogramm „Gesunder Lebensraum Vorarlberg“ für eine Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik,
- das Konzept „Neue Wege in der Sozialpolitik“, ein gesamtösterreichisches Programm der Sozialreferenten der Länder,
- das Pflegekinderprogramm (1988),
- das Programm „Alter hat Zukunft“ (1989).

Ziele dieser Programme sind beispielsweise:

- die Entwicklung von Zielvorstellungen zur optimalen Gestaltung eines Services im allgemeinen wie im Einzelfall im jeweiligen Fachbereich (Rehabilitation, Drogenhilfe, Altenhilfe),
- die Koordination von Einrichtungen, sozialen Diensten und sonstigen Aktivitäten auf dem jeweiligen Gebiete,
- die Sicherung der notwendigen Einrichtungen aufgrund eingehender Analysen und die Festlegung von Prioritäten,
- die Förderung der Aus- und Fortbildung der notwendigen Fachkräfte,
- Effizienz und Transparenz der finanziellen Förderung durch die öffentliche Hand unter Wahrung der Eigenständigkeit der privaten Einrichtungen.

Eine Sonderstellung hinsichtlich Zielvorgaben nimmt die sogenannte „**Schrünser Proklamation**“ vom 24.10.1980 ein, bei der die Sozialreferenten aller Bundesländer gesamtösterreichische Zielvorgaben im Bereich der Behindertenhilfe setzten. Die Proklamation kommt einem gesamtösterreichischen Rehabilitationsprogramm gleich.

In diesem Zusammenhang sei auch auf den Sozialplan der SDP in

Deutschland (1952 bis 1954) verwiesen, der für die Grundsatzpolitik dieser Partei interessant erscheint. Es wird betont, daß der Sozialplan auf allen Stufen durch **Selbstverwaltungsorgane** durchgeführt werden soll. Dezentralisierung soll die persönliche Beziehung zum Menschen sichern. Im Rahmen des heilenden und vorbeugenden Gesundheitswesens sei die freie medizinische Entscheidung in freiberuflicher ärztlicher Praxis zur Erlangung des erforderlichen Vertrauensverhältnisses zwischen Patient und Arzt bei freier Arztwahl zu sichern und zu schützen<sup>76)</sup>.

Erwähnenswert erscheint auch die Denkschrift „**Neuordnung der sozialen Leistung**“, in der erstens die Prinzipien der Solidarität und Subsidiarität zur „Norm“ erhoben werden. Zweitens wird eine konkrete Rangordnung zwischen Staat und Gesellschaft gefordert, indem der Staat nur „Staatsaufgaben“ übernimmt und der sozialen Sicherung dadurch am meisten dient, daß er der persönlichen Verantwortung seiner Bürger, das Sorgen und Versorgen der Familie und der anderen kleinen Lebenskreise sowie die genossenschaftliche Selbsthilfe anerkennt und sich entfalten läßt<sup>77)</sup>.

Alle genannten Beispiele sind anschauliche Lösungsmodelle, um eine klare Aufgabenteilung zwischen staatlicher Verwaltung und autonomem Bereich zu ermöglichen. Der Staat soll nach allen diesen Vorstellungen souverän aber begrenzt sein, sich auf seine Hauptaufgaben der Sicherheit und des Rechtsschutzes, der Aufsicht und Kontrolle beschränken und im übrigen rechtliche Maßstäbe setzen, um soziale Mißstände und Notlagen zu beherrschen<sup>78)</sup>.

Das verfassungsrechtliche Fundament, die unverrückbaren Funktionen des Staates und die partnerschaftlich vereinbarte Aufgabenteilung zwischen Staat und autonomen Einrichtungen der Selbstorganisation fügen sich zusammen zu einer Sozialordnung, in der ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Freiheitsraum des hilfsbedürftigen Bürgers und den notwendigen Hilfen der Gesellschaft erhalten bleibt. Entscheidend ist, daß die einzelnen Aufgaben im Rahmen der richtigen Ebene wahrgenommen werden.

Die hier vorgeschlagene theoretische, rechtliche und funktionelle Neuordnung der Aufgabenteilung zwischen Staat und autonomen Sektor im Sozialbereich beruht auf einem „**Paradigmen-Wechsel**“,

---

76) Sozialplan der SPD, abgedruckt bei Alois BRUSATTI/Wilhelm HAAS/Walter POLLAK (Hg), Geschichte 309.

77) Abgedruckt bei Alois BRUSATTI/Wilhelm HAAS/Walter POLLAK (Hg), Geschichte 333 ff.

78) Peter PERNTHALER (Hg), Dezentralisation 34.

d.h. einer neuen gesamtheitlichen Sicht vor Mensch, Natur und Gesellschaft<sup>79)</sup>. Zur Verdeutlichung dieses Wechsels seien das alte und das neue Paradigma von Sozialpolitik einander gegenüber gestellt.

*So waren die Leitsätze des alten Paradigmas:*

- Hilfe und Dienstleistungen sind ausschließlich institutionalisiert (keine andere Möglichkeiten!);
- es bestand ein Drang zu einer starken, zentralen Regierung;
- es wurden festgefahrene Behörden, Dienstleistungen und starre Programme gefördert;
- es bestand nur die Wahl zwischen dem Wohl des einzelnen oder der Gemeinschaft;
- es wurden die Aspekte menschlicher Erfahrung in Schubladen eingeordnet.

*Die Leitsätze des neuen Paradigmas<sup>80)</sup>:*

- Individuelle Hilfe, freiwillige Dienste, verstärkte Selbsthilfe, sich gegenseitig helfende Netzwerke werden als Ergänzung zur Rolle der Regierung gefördert;
- Dezentralisierung der Regierung, wo immer möglich, wird bevorzugt;
- Experimente werden gefördert, ebenso häufige Beurteilung, Flexibilität und „ad-hoc Komitees“;
- eigene Interessen und Interessen der Gemeinschaft ergänzen sich;
- Versuch, sich interdisziplinär zu verhalten, Suche nach gegenseitigen Beziehungen und Verbindungen.

---

79) Thomas S. KUHN, Die Struktur wissenschaftlicher Revolutionen, 2. Auflage, 1976; Fritjoff CAPRA, Wendezeit. Bausteine für ein neues Weltbild, 6. Auflage, 1983.

80) Vgl. Christoph BINSWANGER/Werner GEISSBERGER/Theo GINSBURG, Wege 222 ff; Fritz VILMAR/Brigitte RUNGE, Auf dem Wege zur Selbsthilfegesellschaft. 40.000 Selbsthilfegruppen: Gesamtüberblick, Politische Theorie und Handlungsvorschläge, 1986; H. KEUPP/B. RÖHRLE (Hg), Soziale Netzwerke 1987; H. KEUPP, Psychosoziale Praxis im gesellschaftlichen Umbruch, 1987; *Selbsthilfezentrum München* (Hg), Zurück in die Zukunft. Selbsthilfe und gesellschaftliche Entwicklung, 1988; T. OLK u. H.-U. OTTO (Hg), Der Wohlfahrtsstaat in der Wende, 1985; B. BADURA (Hg), Soziale Unterstützung und chronische Krankheit. Edition Suhrkamp Nr. 1038, 1987; B. SCHILLER, Soziale Netzwerke behinderter Menschen, 1987; A. RÜGGERBERG, Autonom leben. Gemeindenahe Formen von Beratung, Hilfe und Pflege zum selbständigen Leben von und für Menschen, 1986.

## VIII. Sicherung der Rechtsansprüche

In diesem Abschnitt ist der Frage nachzugehen, inwiefern die Rechtsansprüche des Bürgers in den autonomen Einrichtungen gesichert sind bzw. gesichert werden können, aber auch inwiefern der Schutz der autonomen Organisation selbst gegeben ist bzw. gegeben werden kann.

SIMONS<sup>81)</sup>, der einen Vergleich zwischen deutschem und italienischem Sozialrecht zieht, sieht die Notwendigkeit vor allem in der Ausgestaltung des **Verfahrensrechtes**. Diesbezüglich ist immer vor Augen zu halten, daß der Sozialrechtsadressat, d.h. der betroffene Bürger, in der Regel Laie, rechtsunkundig ist und kein ausgeprägtes Rechtsverständnis hat. Dies ist bei der Gestaltung des Verfahrensrechtes, insbesondere hinsichtlich der Gesetzessprache, wohl zu berücksichtigen.

Eine Verbesserung des Rechtsschutzes im autonomen Sektor der Sozialpolitik wäre insbesondere nach folgenden Gesichtspunkten zu verwirklichen: Voraussetzung ist eine Verbesserung der Rechtsetzung und eine Gewährleistung ausreichender Rechtsansprüche. Nebenziele könnten eine Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes und der ordentlichen Gerichte sowie eine Stärkung der Länderrechte sein. Notwendig erscheint insbesondere auch eine Verbesserung der Grundrechtssituation, um zunächst einmal autonome Sozialpolitik zu ermöglichen, Rechtsansprüche des einzelnen auf Verfassungsebene zu institutionalisieren und somit ausreichenden Rechtsschutz auch verfassungsrechtlich zu gewährleisten.

### 1. Begriff „Rechtsschutz“

Wirksamer Rechtsschutz nach unserer Verfassungsordnung (legalistisches System) wird von drei Säulen getragen, die in gleicher Weise Bedeutung haben, aber grundverschieden strukturiert sind. Diese drei Säulen sind das materielle Verwaltungsrechtsverhältnis, das faire Verfahren und geeignete Rechtsschutzinstanzen<sup>82)</sup>.

#### a) *Das materielle Verwaltungsrechtsverhältnis*

Eine geeignete **objektive Gesetzesordnung** auf Bundes- oder Landesebene ist die elementare Bedingung für einen wirksamen Rechtsschutz.

81) Thomas SIMONS, Verfahren und verfahrensäquivalente Rechtsformen im Sozialrecht. Rechtsvergleichende Untersuchung der Ordnungsformen der Leistungsabwicklung im Sozialrecht am Beispiel des deutschen und italienischen Rechts, 1985, 587.

82) Vgl. zur folgenden Systematik: Peter PERNTHALER, Neue Probleme des Rechtsschutzes in der österreichischen Verwaltung, JBl 1988, 354 ff.

Diese objektive Gesetzesordnung muß den Bedingungen des Art 18 Abs 1 und 2 B-VG entsprechen, sachbezogen sein, aber auch derart gestaltet sein, daß daraus **subjektive Rechte** abgeleitet werden können. Die Begründung subjektiver Rechte stellt eine klare verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers dar, die sich aus der Grundrechtsordnung und dem Rechtsschutzsystem ergibt. Die Grundidee des freiheitlichen Rechtsschutzes besteht darin, daß „jeder selbst der ursprüngliche und eigentliche Anwalt seines Rechtes sei“. Der Einzelne soll nicht ohnmächtig und unwissend neben dem „gigantischen Komplex Recht“ stehen, sondern selbst ein Rechtsgefühl entwickeln und dieses auch eigeninitiativ und eigenverantwortlich durchsetzen. In Fällen, in denen der Einzelne zu schwach ist, seinen „Rechtsschutz“ selbst zu übernehmen, sollte dieser von der Gemeinschaft wahrgenommen werden. Nur so kann der subsidiäre — zuerst ist jeder eigenverantwortlich — und zugleich solidarische Grundsatz auch im Rechtsschutz verwirklicht werden.

b) *Das faire Verfahren*

Um die subjektiven Rechte auch ausreichend in Anspruch nehmen zu können, bedarf es eines fairen Verfahrens, wofür heute die Mindestkriterien der Art 5 und 6 MRK maßgeblich sind.

c) *Die Rechtsschutzinstanzen*

Als geeignete Organisation zur Rechtsverwirklichung folgt Österreich der Tradition des zweispurigen Rechtsschutzes. Neben Rechtsmitteln und Rechtsbehelfen innerhalb der Verwaltung soll die Rechtssicherheit auch durch die nachprüfende Kontrolle der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts gewährleistet sein.

In allen drei Ebenen des Rechtsschutzes treten auch im Sozialbereich Strukturprobleme auf, die zum Teil schon in den Abschnitten V. bzw. VI. erwähnt wurden und im folgenden genauer behandelt werden.

## 2. Verbesserung der Rechtssetzung

a) *Klare Zielformulierung*

Es wäre einerseits Aufgabe der Rechtssetzung, klare Ziele zu formulieren; andererseits auch Aufgabe der Politik, dem Gesetzgeber klare Ziele vorzugeben. Es wird somit beides gefordert, klare Ziele seitens der Gesetzgebung und klare Zielvorgabe des Politikers. In der sozialen

Ordnungspolitik wäre vor allem eine notwendige Zielsetzung, ein sinnvolles Verhältnis zwischen **sozialen Ansprüchen** und **wirtschaftlichen Möglichkeiten** zu schaffen. Dieses Ordnungsziel könnte man wie folgt formulieren:

„Rationalisierung und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sind die Grundvoraussetzungen für umfassende Leistungsmöglichkeiten. Neben der bisherigen Aufgabe der Sozialpolitik (Schutz, Sicherung, Vorsorge) muß der **Rationalisierungs-Aspekt**<sup>83)</sup> berücksichtigt werden. Dazu gehört neben der Schaffung von individuellen Fördersystemen und von Wahlmöglichkeiten im Bereich der Sozialversicherung verstärkte soziale und berufliche Mobilität, Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung der beruflichen Bildung und Arbeitsförderung, partnerschaftliche Unternehmensverfassung usw. Wirtschaft und Sozialpolitik sollten sich heute nicht mehr im Sinne eines einseitige Leistenden und eines nur Empfangenden gegenüberstehen, sondern sollten durch ihre gegenseitige Abhängigkeit und Wechselwirkung zu gleichwertigen Bereichen werden. Die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen **Leistungsfähigkeit** ist mit ein wesentliches Ziel der sozialen Ordnungspolitik“<sup>84)</sup>.

Als allgemeines Ziel einer sozialen Ordnungspolitik sollte die Schaffung eines **freiheitlichen Sozialstaates** gesetzt werden, der sich auf Grundwerte wie Freiheit, Solidarität, Subsidiarität gründet. Der freiheitliche Sozialstaat muß jedem Bürger die selbstverantwortliche Lebensgestaltung und die Existenzsicherung aus eigener Kraft zur Pflicht machen und die soziale Mitverantwortung stärken<sup>85)</sup>.

#### b) *Subjektive Rechtsansprüche*

Weitere Aufgabe der Rechtsetzung wäre die Formulierung des jeweiligen Leistungsrechtes auf subjektive Rechtsansprüche, da nur sie in letzter Konsequenz durchsetzbar sind und dem einzelnen Parteistellung gewähren. Dies würde auch eine Erweiterung der Parteistellung gemäß § 8 AVG bedeuten und dem überall postulierten Grundsatz der Bürgerbeteiligung wirksam Rechnung tragen. Ohne klare Rechtsansprüche gibt

83) „**Rationalisierung**“ als Ziel der Sozialpolitik ist hier offenkundig doppelsinnig verwendet: Einmal als internes Organisationsziel der Sozialeinrichtungen; zum anderen aber auch als soziale Aufgabe der Bewältigung von „Rationalisierungsoffer“ und „Rationalisierungsleiden“ im Arbeitsprozeß.

84) Walter WELLNER, Sozialstaat der Zukunft. Vortrag im Rahmen der Internationalen Bodenseetaugung „Bürger und Sozialstaat“, Dornbirn 1982.

85) Kurt H. BIEDENKOPF, Die neue Sicht der Dinge. Plädoyer für eine freiheitliche Wirtschafts- und Sozialordnung, 2. Auflage 1985, 349 ff.

es kein Sozialrecht, das dem Grundsatz der Menschenwürde entspricht<sup>86)</sup>.

Sehr bezeichnend ist in dieser Hinsicht die **historische Entwicklung** des subjektiven Leistungsanspruches.<sup>87)</sup> Im deutschen Recht steht seine Anerkennung ebenso wie in Italien erst am Ende eines langen rechtlichen Entwicklungsprozesses. Die sozialen Hilfen und Zuwendungen befanden sich weitgehend im rechtsfreien Raum. Sie waren beschränkt auf den familiären Bereich und die kirchliche Caritas, deren soziales Netz zwar dicht war, aber keinerlei Rechtsqualität aufwies. Ansätze einer Verrechtlichung ergaben sich durch den Ausbau des Staates als zentrale gesellschaftliche Ordnungsmacht. So wurden zunächst Aufgaben und Kompetenzen, Finanzierung und Organisation der öffentlichen und freien Hilfstätigkeit festgelegt. Erwähnenswert ist dabei, daß im deutschen Raum mehr auf die Fürsorgetätigkeit der Gebietskörperschaft Bedacht genommen wurde, während beispielsweise in Italien neben der Tätigkeit der Gebietskörperschaften der dichte Bereich der privaten und vor allem kirchlichen Wohltätigkeit einbezogen wurde. Der Einzelne stand all dem aber immer noch rechtlos gegenüber. Er konnte soziale Leistungen nicht fordern, sondern war von Gnadenakten der Obrigkeit abhängig. Das subjektive Recht des einzelnen entstand erst mit den Systemen der modernen Sozialpolitik, welche sich in Deutschland (eine parallele Entwicklung ist auch in Österreich zu verfolgen) erst in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg **wirksam durchsetzen** konnte. In Italien ist die entsprechende Entwicklung erst in den späten 60iger Jahren festzustellen.

Es wäre an der Zeit, das Bestehen von subjektiven Rechtsansprüchen nicht nur zu diskutieren und theoretisch anzuerkennen, sondern umfassend einzuführen, objektive Rechtsansprüche und zu weite Ermessensspielräume auf das Notwendigste zu minimieren, wobei die Verwirklichung dieses Zieles zugegebenermaßen im Sozialbereich mit den vielfältigen Angeboten und der erforderlichen individuellen Gestaltung der Maßnahmen für den Einzelnen sehr schwierig ist.

### c) *Finale Determinierung*

Hervorzuheben ist auch, daß sich der Gesetzgeber im Sozialrecht — vor allem im Förderungsrecht — vielfach der Technik der finalen Determi-

86) Daran hat insbesondere die deutsche Rechtsprechung zum Sozialrecht seit der grundsätzlichen Entscheidung BVerwGE 1, 159, unbeirrbar festgehalten; vgl. dazu Gerhard SCHNORR, Der Standort des Sozialrechts in der österreichischen Rechtsordnung, in: Adamovich/Pernthaler (Hg), KFS Klecatsky 1980, Bd II, 885 ff (902).

87) Thomas SIMONS, Verfahren 79 ff.

nierung bedient<sup>88)</sup>. Grundsätzlich ist dies unter der Voraussetzung der klaren Zielformulierung und der entsprechend ausreichenden Umsetzung zulässig und auch rechtspolitisch angemessen. Gewarnt werden muß nur davor, daß dies nicht zu Problemen wie im Raumplanungsrecht führt, wo die Zielkataloge weitgehend unbestimmt, sehr allgemein formuliert und inhaltlich widersprüchlich sind.

#### d) *Zeitgesetze*

Ein neuer, nicht uninteressanter Weg scheint auch die Idee der häufigeren Einführung von „**Zeitgesetzen**“, d.h. auf drei bis fünf Jahre befristete Gesetze oder „**Bedingungsgesetzen**“ zu sein<sup>89)</sup>, wie beispielsweise: „Wenn die Nahraumversorgung in eigenverantwortlicher, subsidiärer und ganzheitlicher Sicht vorgenommen wird, wird der Gemeinde ein bestimmter Anteil von Sozialhilfekosten erlassen“ (Ansätze hiezu siehe im folgenden).

Die Vor- und Nachteile dieser Art sind sicher genau zu prüfen, wobei dies nur nach einer „Erprobung“ geschehen kann. Man soll jedoch nicht davon zurückschrecken, solche Alternativen einfach einmal anzuwenden; zeigen sie sich als unbrauchbar, kann ja davon wieder abgegangen werden. Kommt man von den konventionellen Rechtsformen und Akten nie ab, können sich nämlich die von scheinbar allen gewünschten Vereinfachungen und unbürokratischen Vorgangsweisen auch nicht entwickeln.

#### e) *Leicht verständliche Gesetzessprache*

Um wirkliche „Bürgernähe“ zu erzielen, wäre es eine besonders wichtige Aufgabe der sozialen Rechtsetzung, Vorschriften in einer leicht verständlichen Gesetzessprache zu formulieren. Im Gegensatz zum geltenden Bundes-Sozialrecht sollte dies in einer Sprache geschehen, die der Bürger versteht und nicht in einer „Paragraphen-gefilterten und insofern verfremdeten Ausdrucksweise“<sup>90)</sup>. Gerade das fördert das Verständnis und den Zugang zum Recht für den Nichtjuristen und ist damit

88) Ludwig K. ADAMOVICH/Bernd-Christian FUNK, Verwaltungsrecht 126 ff.

89) Ernst Er. HIRSCH, Rechtssoziologie heute, in: Hirsch/Rehbinder (Hg), Studien und Materialien zur Rechtssoziologie, 1967, 28: „Jedes neue Gesetz ist ein Schuß ins Dunkle ...“; vgl. dagegen die modernen Erkenntnisse der Gesetzgebungslehre, z.B. Werner HUGGER, Methodische Möglichkeiten zur Vorabkontrolle von Gesetzentwürfen, in: BM für Justiz (Hg), Sozialintegrierte Gesetzgebung. Wege zum guten und verständlichen Gesetz 1979, 287 ff (301 f); ferner die Beiträge von SCHÄFFER, HOLZINGER, REISINGER, SVOBODA und STADLER, in: H. Schäffer (Hg), Theorie der Rechtsetzung, 1988.

90) Norbert WIMMER, JBl 1984, 283.

die unabdingbare Voraussetzung für die Eigenverantwortung und Mitgestaltung des Sozialbereiches durch den Bürger.

Ein gutes Beispiel für alle bis jetzt genannten Forderungen bietet das **Vorarlberger Behindertengesetz**, das in zwölf Paragraphen eine Formulierung von klaren Zielen, subjektiven Rechtsansprüchen und einer leicht verständlichen Gesetzessprache aufweist<sup>91)</sup>.

f) *Neuordnung des Art 15 Abs 9 B-VG*

Als weitere Verbesserung der Rechtssetzung im Sozialbereich sollte die Reform und vermehrte Anwendung des Art 15 Abs 9 B-VG in Erwägung gezogen werden. Gerade am Beispiel der „Verlängerung der Wohnbauförderung“<sup>92)</sup> zeigt sich, wie notwendig eine Verknüpfung von Sachkompetenz und Landeszivilrecht im Bereich der Förderungsverwaltung oder der schwergewichtig **privatrechtlich** organisierten Sozialverwaltung in Vorarlberg wäre. Den Ländern wird zwar an sich durch die erwähnte Verfassungsbestimmung die Möglichkeit gegeben, annexweise zu ihren Gesetzgebungszuständigkeiten auch jene gesetzlichen Regelungen auf dem Gebiete des Justizstrafrechtes und des Zivilrechtes zu treffen, die zur Regelung des Gegenstandes erforderlich sind. Von dieser Möglichkeit ist aber praktisch nur wenig Gebrauch zu machen, da der **Verfassungsgerichtshof** diese **Erlaubnis** sehr eng auslegt<sup>93)</sup>. Gerade im **Hinblick auf diese Judikatur und den Gedanken** einer Stärkung der Länderrechte scheint eine eindeutige Ermächtigung der Landesgesetzgebung zur Erlassung aller **zweckmäßigen** Regelungen auf dem Gebiet des Straf- und Zivilrechtes erforderlich<sup>94)</sup>.

Der gegenwärtige Zustand — der noch schlechter als in der Monarchie ist — bedeutet, daß die Länder nicht einmal die ihnen zustehenden Kompetenzen in dem als „Bundesstaat“ bezeichneten Staat in Anspruch nehmen können! Eine echte zivilrechtliche Annexkompetenz der Länder könnte sehr wirksam zu einer Entbürokratisierung und zu einer Abnahme der steigenden Gesetzesflut beitragen. Im Rahmen des **Grundverkehrsrechtes** werden z.B. auch die entsprechenden Bestimmungen des Grundbuchsrechtes erlassen, wodurch die Normen erst

91) Siehe dazu die Erläuterungen bei PLANKEL/STEFANI, Sozialgesetzgebung 90 ff.

92) Siehe dazu: Theo ÖHLINGER, Die Verlängerung der Wohnbauförderung, ÖZW 1988, 33 ff.

93) Peter PERNTHALER, Zivilrechtswesen und Landeskompentenz, 1987, 61 ff.

94) Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer, 1976, Punkt A. 13; Forderungskatalog 1985, Punkt 8.

wirksam und praktisch werden. Es zeigt sich zweifelsfrei, daß derartige Regelungen zu einer wesentlich einfacheren Handhabung der Gesetze beitragen, und zwar sowohl für den Verwaltungsapparat als auch für das Rechtsverständnis des Bürgers (siehe diesbezüglichen Vorschlag des „Familiengesetzes“ weiter unten).

g) *Partizipation*

Es scheint sehr wichtig, den Grundsatz der Partizipation in die Landesverfassung aufzunehmen und ausreichende, wirksame Bürgerbeteiligungsverfahren in den einfachen Gesetzen festzulegen, um der Verwirklichung der politischen Willensbildung wirklich gerecht zu werden. In Vorarlberg sind diese Grundsätze in den autonomen Grundsätzen, Richtlinien und Impulsen der Landesregierung und als Erweiterung dessen in den schon bestehenden Einrichtungen autonomer Sozialpolitik weitgehend verwirklicht. Eine Überlegung wäre nur noch, diese autonomen Impulse auch gesetzlich, eventuell grundrechtlich zu verankern.

h) *Wirksame Durchsetzung*

Einhergehend mit der Rechtssetzung ist die wirksame Durchsetzung der Rechtsansprüche notwendig, wofür im folgenden weitere Vorschläge zur Verbesserung des „Rechtsschutzes“ vorgestellt werden sollen.

### 3. Verbesserung der Verwirklichung (Durchsetzung) der Rechtsansprüche

a) *Vereinfachtes Verfahren für die Zuerkennung von finanziellen Ansprüchen durch Verwaltungsvertrag*

Es wäre zu erwägen, ob finanzielle Ansprüche als öffentlich-rechtliche Ansprüche mit **vereinfachtem Verfahren** geregelt werden sollten. So könnte beispielsweise ein Bescheid nur bei negativer Entscheidung erlassen werden. Besteht zwischen dem einzelnen und der Verwaltungsbehörde ein Einvernehmen, so könnte die mündliche Zusage der Leistung protokolliert werden, sodaß der Leistungsempfänger einen Nachweis hat.

Angesprochen wird hier das Institut des **verwaltungsrechtlichen Vertrages**. Unter verwaltungsrechtlichen Verträgen im weiteren Sinne kann man „alle Vereinbarungen verstehen, an denen ein Träger der Verwaltung als Vertragspartner beteiligt ist“<sup>95)</sup>. Diesbezüglich wird unterschied-

---

95) Ludwig K. ADAMOVICH/Bernd-Christian FUNK, Verwaltungsrecht 291 ff.

den zwischen koordinations- und subordinationsrechtlichen Verträgen, je nach dem Verhältnis der Vertragspartner und der Art der zu regelnden Angelegenheiten. Im obigen Vorschlag ist der öffentlich-rechtliche Vertrag zwischen Einzelpersonen und Verwaltungsbehörde über einen Gegenstand der Hoheitsverwaltung gemeint. Auftauchende Zweifel über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Art der Rechtsgestaltung hat der VfGH zurückgewiesen<sup>96)</sup>. Auch die deutsche Lehre bevorzugt diese Form, „hoheitliche Angelegenheiten“ zu erledigen, vor allem hinsichtlich der Mitwirkung des Leistungsadressaten und der Leistungsgestaltung<sup>97)</sup>.

Der verwaltungsrechtliche Vertrag wird in Vorarlberg bereits praktiziert, aber nicht zwischen Einzelpersonen und Verwaltungsbehörde, sondern zwischen autonomen Organisationen und Verwaltungsbehörde. Diesbezüglich seien zwei Modelle vorgestellt:

Es wurden zwischen dem Land Vorarlberg und der Stiftung (später dem Trägerverein, siehe VI.3.c.bb) Carina sowie zwischen dem Land Vorarlberg und dem Vorarlberger Hilfsverein für gehör- und sprachgestörte Kinder und Erwachsene Vereinbarungen abgeschlossen, die alle Wesensmerkmale eines öffentlichrechtlichen Vertrages aufweisen. Diese Vereinbarungen beinhalten einen Konsens zwischen dem Land und diesen privatrechtlichen Einrichtungen über Zielvorgaben und diesbezügliche Umsetzungen, über Kostensätze und Grundprinzipien, zu denen sich diese Einrichtungen verpflichten. Es werden klassisch öffentlich-rechtliche Aufgaben mit privaten und öffentlichen Mitteln erfüllt. Von den konventionellen Instrumentarien her stehen Bescheid und privatrechtlicher Vertrag zur Verfügung. Hier wurde dies in „einem Vertrag“ zusammengefaßt — näher hin einem öffentlich-rechtlichen Vertrag — und somit Vereinfachung und Klarheit für den Bürger ermöglicht.

Von diesem Rechtsinstitut sollte man vermehrt Gebrauch machen, insbesondere im Hinblick auf die Partizipation und die Eigeninitiative des autonomen Sektors, aber auch des einzelnen. Durch diese Art der Rechtsgestaltung wird der einzelne mehr einbezogen, sein Rechtsempfinden gestärkt und der Rechtsschutz somit „von unten nach oben“ intensiviert.

---

96) VfGH Erk. Slg. 9226/1981; Theo ÖHLINGER, Das Problem des verwaltungsrechtlichen Vertrages, 1974.

97) Thomas SIMONS, Verfahren 107.

b) *Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag*

Eine weitere Verbesserung wäre folgendes Verfahren:

Zur Vereinfachung in der Praxis könnte so vorgegangen werden, daß ein Rechtsanspruch dann als erfüllt gilt, wenn mit dem Bürger über die jeweiligen Maßnahmen, z.B. mit dem Behinderten über die Rehabilitationsmaßnahmen, ein Einvernehmen erreicht wird. Damit könnten diese Leistungen weitgehend formlos gewährt werden, ohne bürokratischen Umweg über den Bescheid. In Fällen aber, in denen Einvernehmen nicht erzielbar ist, sollte die Anrufung einer Behörde, z.B. der Landesregierung, des Gerichtes oder eventuell einer Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag möglich sein.

Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag sind gemäß Art 133 Z 4 B-VG i.V.m. Art 20 Abs 2 B-VG Verwaltungsbehörden mit gerichtsähnlicher Stellung, welche durch ein einfaches Bundes- oder Landesgesetz zur Entscheidung in oberster Instanz berufen werden dürfen, und die dann, wenn ihnen wenigstens ein Richter angehört und wenn ihre Bescheide nach dem Gesetz nicht der Aufhebung oder Abänderung im Verwaltungsweg unterliegen, weisungsfrei sind<sup>98)</sup>. Solche Kollegialbehörden sind oberste Entscheidungsorgane, gegen deren Entscheidungen alle ordentlichen und außerordentlichen Rechtsmittel und Rechtsbehelfe, die zu einer Überprüfung durch eine andere Behörde führen würden, ausgeschlossen sind. Hinsichtlich privatrechtlicher Ansprüche gemäß Art 6 Abs 1 MRK sind Kollegialbehörden als Tribunale anerkannt<sup>99)</sup>. In diesem für den Bürger so wichtigen Bereich ist die Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag vor allem im Hinblick auf die Stärkung der Länderrechte, aber auch wegen der besseren Rechtsschutzgarantie einer „allgemeinen Verwaltungsbehörde“ oder einem **zentralen** Rechtsprechungsorgan vorzuziehen. Für die Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag spricht vor allem ihre Unabhängigkeit und die Vertretung durch Fachleute (Sachverständigen-Begutachtung). Sie kann insbesondere als **begleitender Rechtsschutz** bessere Resultate erzielen, weil sie an Ort und Stelle als Rechtskontrolle mitunter mehr Entscheidungsmaßstäbe verwerten, schneller und wirksamer sein kann als die „zentralen Organe“.

Die österreichischen Länder haben weder eine eigene Verwaltungsgerichtsbarkeit noch irgendeinen organisatorischen Einfluß auf das „Bundes-Verwaltungsgericht“. Im Hinblick auf die ausreichend gesicherten

98) Peter PERNTHALER, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag, 1977.

99) Robert WALTER/Heinz MAYER, Grundriß des österreichischen Bundesverfassungsrechts, 6. Auflage, 485 ff (487).

Rechtsschutzfunktionen der Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag erscheint es daher gerechtfertigt, diese als Substrat einer Landes-Verwaltungsgerichtsbarkeit zu betrachten und ihren Einsatz durch die Länder in stärkerem Maße für begründet zu halten als durch den Bund.

Außerdem würde dies auch sehr zu einer Entlastung des Verwaltungsgerichtshofes, in gewisser Weise auch der ordentlichen Gerichte beitragen und wäre somit auch von der Bundesseite her nicht uninteressant.

Gerade im Sozialbereich, wo Entscheidungen der Verwaltungsorgane tiefgreifend in das menschliche Leben eingreifen können, wäre eine solche Einrichtung einer unabhängigen, von politischen Einflüssen und finanziellen Erwägungen freien Rechtsmittelinstanz, von großem Vorteil.

Erwähnenswert scheint aber, daß es sicherlich Bereiche gibt, wo diese Art der Rechtsprechung abzulehnen ist und statt dessen — vor allem wegen der Raschheit, Zweckmäßigkeit und Kostenersparnis — reguläre Verwaltungsentscheidungen am Platze sind. Auch die praktische Handhabung der Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag hat gezeigt, daß der Bürger solch einer Einrichtung gegenüber oft mißtrauisch vor allem hinsichtlich der Unabhängigkeit gegenübersteht. Es müßte daher ein Hauptaugenmerk der Besetzung der Kollegialbehörde gelten. Es ist unabdingbar, daß diese nur von Personen, welche mit dem jeweiligen Fall in keiner Weise in Berührung getreten sind, besetzt werden. Beamte, die den Fall bearbeiten, sollten beratend und informativ zur Seite stehen, für die Entscheidung jedoch sollten nur „externe“ Personen in Betracht kommen, um echten Rechtsschutz zu garantieren und dem Bürger somit mehr Vertrauen in solche Einrichtungen zu gewähren. Man könnte nach einem klar bestimmten System — ähnlich der Geschworenenbestimmung bei Gericht — die Bestellung der Laienvertreter und Fachleute vornehmen.

#### c) *Landesverwaltungsgerichtsbarkeit*

Schließlich wäre in Erwägung zu ziehen, echte Landesverwaltungsgerichte, welche umfassend zuständig sein sollten, einzurichten. Bund und Länder sollten ein instanzenmäßiges System der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf Landesebene aufbauen<sup>100)</sup>. Dies wird jedoch ein nicht leicht realisierbarer Weg sein, sodaß als Nahziel nur die erwähnte, nicht ganz befriedigende Lösung der Kollegialbehörden mit richterlichem Ein-

---

100) Peter PERNTHALER/Irmgard RATH-KATHREIN, Die Einführung von Landesverwaltungsgerichten — eine Alternative zu den „Verwaltungssenaten in den Ländern“, JBl 1989, 609 ff.

schlag allenfalls auch der „**unabhängigen Verwaltungssenate in den Ländern**“ (Art 129a und 129b B-VG) in Betracht kommt.

d) *Verbesserung des Verfahrens (Art 6 MRK)*

Im Zusammenhang mit der Verbesserung des Verfahrens wäre noch zu betonen, daß die Prinzipien des Art 6 MRK (Willkürfreiheit, korrekte Sachverhaltsermittlung) im Verwaltungsverfahren vor allem deshalb genauer beachtet werden sollten, weil eine klare Trennung von zivilrechtlichen Ansprüchen und anderen Verwaltungsakten im Sozialrecht — besonders nach der Vorarlberger Rechtslage — kaum durchführbar ist.

e) *Individueller Rechtsschutz und Gesetzmäßigkeit*

Ausdrücklich bleibt festzuhalten, daß auch in den Einrichtungen des autonomen Sektors der Sozialpolitik **in allen Rechtsformen** an der Grenze des individuellen Rechtsschutzes und der Gesetzmäßigkeit festzuhalten ist. Dies ist deshalb so wichtig, weil es ja oft zu einer Vermischung von öffentlichem und privatem Recht kommt und sehr oft informelle Kooperationsverfahren und Kooperationsformen, Absprachen, Vereinbarungen verwendet werden. Derartige formelle Rechtskonstruktionen des „sanften Rechts“ dürfen nicht zur Aushöhlung des Rechtsschutzes führen<sup>101)</sup>.

f) *Effektive Mitwirkung und Information*

Wichtig für die Wahrnehmung der Partizipation — welche ein wesentliches Instrument im Rahmen des Rechtsschutzes bilden sollte — und als Erfordernis einer autonomen und dezentral-funktionierenden Sozialpolitik scheint vor allem, daß der einzelne Bürger und die Selbsthilfegruppen **vor der Entstehung** eines Programmes oder von Rechtsnormen ihre Meinung artikulieren können. Zum anderen sollten auch im Gesundheits- und Sozialbereich die Instrumente der Koordination mehr genutzt werden, um echte Partizipation zu ermöglichen. Beispielsweise sollte die Baubehörde bei Bauprojekten und Bauvorhaben auch die Sozialabteilung bzw. den einzelnen Bürger und die Selbsthilfegruppen anhören, da solche Projekte neben architektonischen meist tiefgreifende soziale Probleme enthalten können. Dies wäre eine essentielle Voraussetzung für eine **soziale Umwelt** und eine Notwendigkeit,

---

101) Peter PERNTHALER (Hg), Dezentralisation 33; Norbert WIMMER, JBl 1984, 283.

um dem betroffenen Bürger die Möglichkeit zu geben, mehr soziale und gesundheitliche Eigenverantwortung ausüben zu können.

Hervorzuheben ist aber insbesondere, daß dazu — wie bei allen plebiszitären Einrichtungen — die notwendige sachgerechte und objektive **Information** und Aufklärung unabdingbar sind. Partizipation ohne oder mit unsachgemäßer Information würde die demokratische Ordnung mehr gefährden als stützen. Um eine solche umfassende Information zu verwirklichen, wäre mehr Koordination zwischen Bund und Ländern, den Ländern untereinander und mehr interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Dienststellen und Ressorts innerhalb eines Landes erforderlich. Dies würde gleichzeitig eine ganzheitliche Vorgangsweise nach dem Muster der hier geforderten menschengerechten Sozialpolitik ermöglichen.

g) *Finanzielle Anreize*

Unter Wahrung der individuellen Rechte der Bürger könnten durchaus auch finanzielle Anreize verwendet werden, um eine gute Nahraumversorgung zu ermöglichen. Beispielsweise erhalten Gemeinden, die eine gute Nahraumversorgung aufweisen, zusätzliche Förderungen in Form von Geldzuschüssen von Seiten der Landesregierung. So sind viele Gemeinden bestrebt, in diese Richtung zu arbeiten. Damit dies nicht zu Mißbräuchen führen kann, ist für die Entscheidung, ob eine solche Förderung gegeben wird, ein Einvernehmen zwischen Vertretern der Gemeindeverbände und der Landesregierung, die nach einem bestimmten Bewertungsschema vorgehen, zu erzielen.

h) *Ideenbörse*

Anregungen für eine bessere Nahraumversorgung könnten beispielsweise auch im Rahmen einer Ideenbörse für Initiativen und Selbsthilfen im Sozial- und Gesundheitsbereich angeboten werden. Die kommenden Generationen werden die Qualität der Politik weniger nach der Zahl der Alters- und Jugendheime, der Schulbauten oder der verbauten Straßenkilometer beurteilen als vielmehr danach, ob es gelungen ist, Rahmenbedingungen zu setzen, durch die Initiativen für die **bessere Gestaltung der zwischenmenschlichen Beziehungen** geweckt werden.

i) *Rechtsinstitute des bürgerlichen Rechts*

Nicht nur Rechtsinstitute des öffentlichen, sondern vielfach auch solche des bürgerlichen Rechts können für Verfahrensabwicklungen herangezogen werden und damit einhergehend auch die „Vorzüge“ des Zivil-

rechts, beispielsweise Autonomie und Vertragsfreiheit, für die Bewältigung öffentlicher Aufgaben genutzt werden. Wenn das Sozialrecht dabei insbesondere auf ursprünglich im Zivilrecht entwickelte Rechts- und Gestaltungsformen zurückgreift, ist das aber dennoch nicht mit der Gefahr verbunden, daß die grundsätzliche Unterscheidung von öffentlichem und Privatrecht aufgegeben würde. Die Einbindung zivilrechtlicher Handlungsformen im Sozialrecht führt zu einer engeren Verzahnung zwischen öffentlichem und Privatrecht, zu einer gegenseitigen Ergänzung; damit ist die Möglichkeit der Neugestaltung hinsichtlich der Bewältigung der öffentlichen Aufgaben gegeben<sup>102)</sup>. Anhand von drei „Vorarlberger Modellen“ der Sozialpolitik sei dies wiederum verdeutlicht:

aa) *Zessionserklärung*

Die Klienten der **Praxisgruppe Bregenz** (zur Einrichtung siehe VI.3.c. ee) — auch Klienten anderer privater Einrichtungen in Vorarlberg — treten die Leistungen, die ihnen nach dem Sozialhilfe- oder Behindertengesetz für ihre Behandlung im Rahmen der Praxisgruppe gewährt werden, an den Rechtsträger der Praxisgruppe, die Sozialmedizinische Organisationsges.m.b.H. gemäß § 1392 ABGB ab. Die Ges.m.b.H. ihrerseits verrechnet sie gegenüber dem Land Vorarlberg (Amt der Landesregierung). Der Klient erfährt keinerlei Rechtsschutzeinbußen und es wird ihm der bürokratische Aufwand erspart, diese Ansprüche in Form von Ansuchen zu fordern und nach Erhalt des Geldbetrages diesen an die sozialmedizinische Organisationsges.m.b.H. weiterzuleiten. Die Zession wird in der Form abgeschlossen, daß der Klient eine Zessionserklärung unterzeichnet, in der er sich damit einverstanden erklärt, daß er diese Leistungen mit allen zivilrechtlichen Konsequenzen an die sozialmedizinische Organisationsges.m.b.H. abtritt, die ihm ihrerseits aber die ausreichende Behandlung zu gewähren hat, was sie durch Leistungsdokumentation zu beweisen hat.

Von Kritikern dieses Modelles wird der Einwand gebracht, daß die Verfahrensabwicklung zur Entmündigung des einzelnen führt. Dies ist aber nicht zutreffend, denn einerseits ist die Zession eine freiwillige Angelegenheit und andererseits ist in der Zessionserklärung genau dargestellt, daß dem Zedenten ein Rechtsanspruch zur Bezahlung seiner Behandlungskosten gemäß § 9 des Behindertengesetzes zusteht und er bereit ist, diesen Anspruch an die Ges.m.b.H. abzutreten. Dies bedeutet lediglich eine Vereinfachung des Ver-

---

102) Thomas SIMONS, Verfahren 594.

fahrens, ein Beitrag zur Entbürokratisierung und keine Entmündigung, denn der Bürger weiß ja, daß ihm gesetzliche Leistungsansprüche zustehen und er diese an die sozialmedizinische Organisationsgesellschaft abgetreten hat. Dieses Modell scheint sehr exakt durchdacht und praxisnah und würde eine Weiterentwicklung in anderen Bereichen der Sozialpolitik durchaus zulassen. Eine ähnliche Regelung ließe auch das Instrument der „Anweisung“ im Sinne der §§ 1400 ff ABGB zu.

bb) *Kontraktmanagement:*

Seit einigen Jahren sind die Verantwortlichen der Vorarlberger Landesregierung im Gesundheits- und Sozialbereich sehr bemüht, sich dieser Art von Verfahrensabwicklung zu bedienen. So schließen sie beispielsweise, sofern sie als Träger von Privatrechten auftreten, mit verschiedenen privaten Einrichtungen, welche soziale Leistungen erbringen, zivilrechtliche Verträge. Sie suchen unter mehreren Angeboten das preiswerteste aus und „kaufen“ diese Leistungen; es bestehen bereits solche „Kaufverträge“ und es werden Überlegungen getätigt, auch andere Vertragsmodelle zu verwenden. So bestehen neben Kauf- auch Werkverträgen und auch Mischformen. Beispielsweise wurde im Jahre 1985 zwischen einer privaten Organisationsfirma und dem Land Vorarlberg als Träger von Privatrechten ein Werkvertrag gemäß §§ 1165 ff ABGB abgeschlossen, der die Umsetzung von Modellversuchen im Rahmen des Programmes „**Gesunder Lebensraum Vorarlberg**“<sup>5)</sup> vorsieht. Werkunternehmer war dabei die private Firma, die sich verpflichtete, im Rahmen von zwei Modellversuchen in zwei Gemeinden bestimmte, mit dem Land vereinbarte Leistungen zu erbringen. Werkbesteller war das Land Vorarlberg, das für den bedungenen Erfolg das vereinbarte Entgelt bezahlte.

Eine Besonderheit hinsichtlich dieser Vertragskonstruktion wäre noch zu erwähnen. Sofern dem einzelnen Bürger (Patient) Leistungen im Rahmen des Behinderten- oder Sozialhilfegesetzes zustehen, wirkt das Institut des Vertrages zugunsten Dritter gemäß § 881 ABGB: Die Organisationsfirma (Versprechender) — oder auch andere Rechtsträger, etwa Vereine — verspricht (Werkvertrag) dem Land Vorarlberg (Versprechensempfänger) die Leistung, welche den Patienten gegenüber dem Land zusteht, an diesen (Drit-

---

5) Vgl. Beschluß der Vorarlberger Landesregierung vom 6.8.1985: „*Gesunder Lebensraum Vorarlberg*“, ein Rahmenprogramm für eine Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik, abgedruckt in: Hermann GIRADI/Ulrich BOSCH, Neue Wege in der Gesundheitspolitik, Materialien zur Sozial- und Wirtschaftspolitik, Heft 6, 1987, 71 ff.

ter). Diese Art, öffentliche Aufgaben zu erfüllen, ist deshalb so zukunftsweisend, weil eine echte wirksame Entbürokratisierung stattfindet. Es findet nämlich wirklich ein „Markt“ statt und die Partner stehen sich gleichberechtigt gegenüber, es besteht keine Über- oder Unterordnung. Die vielfach kritisierte fiktive Gleichordnung zwischen Bürger und einer Gebietskörperschaft als Träger von Privatrechten in Richtung Machtgefälle kommt hier nicht zum Tragen. Es handelt sich um private Einrichtungen in Form von Handelsfirmen und Vereinen, bezüglich derer auch gegenüber dem Land ein ausgewogenes „Machtverhältnis“ besteht.

Zu erwähnen wäre auch, daß das Land Vorarlberg nicht nur mit diesen privaten Einrichtungen bürgerlich-rechtliche Verträge schließt, sondern auch mit Organisationen, die völkerrechtlichen Status aufweisen, wie z.B. die Weltgesundheitsorganisation (WHO). Auch mit innerstaatlichen behördlichen Einrichtungen wie etwa den Einrichtungen der Sozialversicherung (Pensionsversicherungsanstalt, Gebietskrankenkasse), werden privatrechtliche Verträge geschlossen, so beispielsweise hinsichtlich verschiedener Behandlungen im Rahmen der Rehabilitation<sup>103)</sup>.

cc) *Wahlarztssystem:*

Vorgestellt werden soll auch ein vor der Einführung stehendes Verfahren im Rahmen des Wahlarztsystems. Nach § 135 ASVG besteht für jeden, der in den Geltungsbereich des ASVG fällt, das Recht, einen Wahlarzt aufzusuchen und bei der zuständigen Krankenkasse einen Erstattungsantrag zu stellen. Ein derartiges Verfahren ist aber derart kompliziert, daß kaum ein Bürger diesen Aufwand auf sich nimmt. Zweifelsohne wäre hier ein Modell denkbar, wonach Ärzte als Wahlärzte tätig sind und ein privates Unternehmen für den Bürger die Geltendmachung der Honorarkosten bei der Krankenkasse in Form eines **Vollmachtsverhältnisses** gemäß §§ 1002 ff ABGB übernimmt, also wiederum eines bürgerlich-rechtlichen Institutes. Dadurch würde die öffentlich-rechtliche Einrichtung des — an sich sehr liberalen und partizipationsfördernden — Wahlarztssystemes erst wirklich „zum Leben erweckt“.

---

103) Alle diese Verträge sind dokumentiert in: Evelyn STEFANI, Die Sicherung der Rechtsansprüche im Rahmen einer autonomen Sozialpolitik am Beispiel Vorarlberg (Innsbrucker Rechtswiss.Diss) 1987.

#### 4. Stärkung der Länderrechte und Neuordnung der Grundrechtssituation

##### a) *Landesgrundrechte, soziale Grundrechte*

Gerade im Hinblick auf die Sicherung der Rechtsansprüche im Rahmen einer autonomen Sozialpolitik ist eine Stärkung der Grundrechte und somit der Länderrechte unabdingbar. Vorausgeschickt sei, daß hier vor allem die Grundrechte auf Landesebene gemeint sind. Die Stellung der Landesverfassungen sollte wieder auf ihren früheren Stand gebracht werden. Die in Vorarlberg schon früh entwickelten Formen der Bürgermitwirkung und Selbstverwaltung sollten auf demokratischer Basis wieder erneuert werden. Der Bürger muß das Vertrauen auf den Rechtsschutz durch die Länder wieder gewinnen, indem er zuallererst selbst zum Rechtssubjekt einer im Land durchsetzbaren Landesverfassungsordnung wird. Dies kann aber sicher nur durch eine grundlegende Grundrechtsform geschehen<sup>104)</sup>.

Jede Grundrechtsreform auf Landesebene ist hinsichtlich Funktionen, Rechtsformen und Durchsetzungsmöglichkeiten moderner Landesgrundrechte vor einem dreifachen Voraussetzungsfeld zu analysieren:

- Die strukturelle Schwäche der Landesgewalt,
- die Entfremdung der Länder vom Rechtsschutz,
- und ihrer zunehmenden sozio-ökonomischen und ökologischen Aufgabenstellungen.

Bei der Kodifikation von Landesgrundrechten ist primär das Prinzip der **Grundrechts-Homogenität** von Bund und Ländern zu beachten, was bedeutet, daß Grundrechte der Länder weder gegen Grundrechte des Bundes noch gegen Grundrechte der Bürger in anderen Ländern verstoßen dürfen. Dies ist aber nicht so zu verstehen, daß in allen Ländern dieselben Grundrechte gelten müßten. Die Grundrechts-Homogenität in Bund und Ländern ist heute prinzipiell auch völkerrechtlich gewährleistet, da ja weder die Bundes- noch die Landesstaatsgewalt vom völkerrechtlich gebotenen Standard an Menschenrechtsschutz abweichen dürfen.

Neben dem Gebot an Grundrechts-Homogenität ist als zweites Gestaltungsprinzip für einen Landesgrundrechtskatalog die **Verfassungsaautonomie** der Länder zu beachten, welche jenes Maß an staatlicher Selbstordnungsmacht aufweisen soll, das durch die Bundesverfassung

---

104) Peter PERNTHALER, Reform der Landesverfassungen im Hinblick auf die Grundrechte, in: Novak/Sutter/Hasiba (Hg), Der Föderalismus und die Zukunft der Grundrechte, 1982, 79 ff.

nur begrenzt, nicht aber ermächtigt wird<sup>105)</sup>. Wenn Verfassungsrecht **Menschenrecht** ist — das ist ja weithin theoretisch unbestritten — so muß dies für die dem Menschen näher als die Bundesverfassung stehende Landesverfassung in besonderem Maße gelten. Schon aus dem natürlichen Stufenbau der Subsidiarität ergibt sich ja, daß der einzelne zur Landesverfassung eine nähere Beziehung hat als zur Bundesverfassung.

Das Land ist seine unmittelbare Umgebung, sein Nahraum, hier spürt er Heimatbewußtsein und ist natürlich auch hellhöriger und sensibler hinsichtlich seines Rechtsschutzempfindens — vor allem deshalb besteht geradezu eine Verpflichtung zu einer umfassenden Stärkung der Länderrechte. In bezug auf die Themenstellung dieser Arbeit scheint es daher geboten, daß gerade im Gesundheits- und Sozialbereich, der heute ein besonders wichtiger Verantwortungsbereich der Länder geworden ist und das menschliche Leben besonders berührt, die Rechtsstellung des einzelnen grundrechtlich zu garantieren.

Damit kommt die immer wieder diskutierte Frage der **sozialen Grundrechte** zur Sprache<sup>106)</sup>. Unsere geltende Grundrechtsordnung ist nach wie vor Ausdruck des liberalen Rechtsstaatsdenkens, das auf die Abwehr staatlicher Eingriffe gerichtet war. Heute geht es aber dem Bürger — wie die vorangegangenen Kapitel zeigten — auch um die Abwehr der freiheitsgefährdenden Übermacht des leistenden Staats und um die Garantie von Ansprüchen des einzelnen auf Leistung. Man spricht in diesem Zusammenhang von „modernen besonderen Gewaltverhältnissen“<sup>107)</sup>, welche neue Abhängigkeitsverhältnisse schaffen und auf den Wandel der Staatsaufgaben vom Ordnungs- zum Leistungsstaat zurückzuführen sind. Die Art des Gewaltverhältnisses hat sich somit geändert — man spricht auch von der Herrschaft mit dem goldenen Zügel<sup>108)</sup> — aber das Prinzip der Notwendigkeit, den Einzelnen vor dem „Staat“ zu schützen, ist dasselbe geblieben.

Ein Hauptargument der Kritiker ist vor allem, daß die Einräumung eines subjektiven Rechtes an den einzelnen Staatsbürger auf bestimmte soziale Leistungen dann zu beträchtlichen Schwierigkeiten führen kann, wenn die erforderlichen einfach-gesetzlichen Bestimmungen über die Gewährung dieser Leistungen noch nicht erlassen worden

---

105) Peter PERNTHALER, Die Verfassungsautonomie der österreichischen Bundesländer, JBl 1988, 477 ff (483).

106) Siehe die Hinweise bei Peter PERNTHALER, Allgemeine Staatslehre 386 ff.

107) Felix ERMACORA, Das besondere Gewaltverhältnis in der österreichischen Rechtsordnung, DÖV 1956, 529 ff.

108) Peter PERNTHALER, Allgemeine Staatslehre 121.

sind<sup>109)</sup>. Um diesem Problem entgegenzutreten, sollte man den Ansatzpunkt hierfür bei den **einfachen Landesgesetzen** suchen. Speziell in Vorarlberg kommen eine Reihe einschlägiger Bestimmungen in Betracht, in denen soziale Leistungen als subjektive Rechte gewährt werden (etwa im Sozialhilfe-, im Behinderten-, im Jugendfürsorge-, im Rettungs- und im Gemeindegesetz) und somit wäre die Basis schon gegeben. Es wäre damit nur mehr die Frage der richtigen Formulierung im Verfassungsrang zu lösen. Ansätze hierfür können aus der Diskussion um ein Grundrecht auf Umweltschutz gewonnen werden<sup>110)</sup>. Es könnten Leitlinien, Ziele, Leistungsgrundsätze der staatlichen und autonomen Sozialpolitik als allgemeine verfassungsrechtliche Grundsätze zugunsten des Menschen oder gesellschaftlichen Gruppen im Lande formuliert werden. Ansätze hierfür bieten Art 7 und 8 der Vorarlberger Landesverfassung.

Es ist nicht an generelle Garantien des Gesamtbereiches Sozialstaat oder der Sozialpolitik zu denken, sondern an die verfassungsrechtliche Verankerung **konkreter Teilinstitutionen**, die sich in der einfachgesetzlichen Rechtsordnung bereits bewährt haben. Die Konstruktion der sozialen Grundrechte müßte in Vorarlberg in Form der Institutsgarantie aufgenommen werden; isolierte Ansprüche zu kodifizieren, ist keine so geeignete Lösung, vor allem deswegen, da sich schon einige Einrichtungen der autonomen „Gemeinschaftsverbundenheit“ bewährt haben (Arbeitskreis für Vorsorge- und Sozialmedizin, Institut für Sozialdienste, sozialmedizinische Organisationsgesellschaft uva.). In all diesen Einrichtungen gelten Prinzipien wie Selbsthilfe, Solidarität und Subsidiarität, Eigenverantwortung, Mitbestimmung und Kontrollrechte des einzelnen. Nur so weisen sie auch echten (institutionellen und liberalen) Grundrechtscharakter auf. Es scheint von besonderer Wichtigkeit, daß den Einrichtungen der autonomen Sozialpolitik Institutsgarantie gewährt wird, da ihre Rechtsstellung vom jeweiligen politischen Trend unangetastet sein sollte, um dem Element der sozialen Sicherheit auch im Generationenvertrag rechtlichen Bestand und Wirksamkeit zu verleihen<sup>111)</sup>.

109) Ludwig K. ADAMOVICH/Bernd-Christian FUNK, Verfassungsrecht 369.

110) Peter PERNTHALER, Bemerkungen zum Recht auf Umweltschutz, in: R. Rack (Hg), Grundrechtsreform 1985, 205 ff; Alfred DUSCHANEK, Wege einer verfassungsrechtlichen Umweltschutzgarantie, in: K. Korinek (Hg), Beiträge zum Wirtschaftsrecht (FS Wenger), 1983, 219 ff (293 ff); schon 1974 forderte H.R. KLECATSKY in: Der Staatsbürger 1974, Folge 27, die Verankerung des „Rechtes des Menschen auf eine natürliche Umwelt“ in der Verfassung.

111) Dazu grundlegend Hans R. KLECATSKY, Das Recht auf soziale Sicherheit in der österreichischen „Reform der Grund- und Freiheitsrechte“, in: FS Ermacora 1988, 309 ff, 458; für einen umfassenden internationalen Überblick zu dieser Problematik siehe H.F. ZACHER, Alterssicherung — Komplexität der Herausforderungen, Komplexität der Antworten, in: Uélanges Alexandre Berenstein, 1989, 517 ff.

## b) *Rechtliche Verankerung von Ehe und Familie in der Verfassung*

Der Schutz von Ehe und Familie ist in der Vorarlberger Landesverfassung als Staatszielbestimmung und Förderungszusage ausdrücklich verankert (Art 8 LV). Zu überlegen wäre auch eine rechtliche Verankerung der „Familie“ in der Bundesverfassung<sup>112)</sup>. Die Familie ist eine zentrale Erscheinungsform der menschlichen Gesellschaft. Sie ist für jeden einzelnen bedeutungsvoll, weil er in eine Familienbeziehung „hineingeboren“ wird und sie ist für die Beziehung Gesellschaft — Staat wichtig, weil sie die Urform jeder sozialen Gemeinschaft darstellt. Als die natürliche Zelle einer solchen Gemeinschaft steht sie in vielfältiger Beziehung zu den ihr übergeordneten Organisationsformen und deren Kulturgütern. Die Familie ist nicht nur eine religiös bestimmte Werthaltung, sondern elementare Grundlage eines Staates, tragende Stütze aller sozialpolitischen Bemühungen — bildlich gesprochen — wie beim Hausbau das Fundament und das Gerüst, den notwendigen Halt zu bieten. Eine Reihe soziologischer und psychologischer Untersuchungen sehen die Ursache des derzeitigen gesellschaftlichen Notstandes im familiären Bereich. Es gilt daher als unabdingbare Voraussetzung jeder menschengerechten staatlichen und autonomen Sozialpolitik, die Familie ähnlich den Baugesetzen in der Verfassung zu verankern. So könnte vor allem eine einheitliche rechtliche Definition „der Familie“ (auf der Grundlage des ABGB) als auch ein prinzipieller Schutz in die Bundesverfassung aufgenommen werden. Die Verwirklichung und Durchsetzung der Rechte und Pflichten der Familie sollte in der Landesverfassung institutionalisiert werden. Es wäre von grundsätzlicher Bedeutung, daß nicht nur der Schutz der Familie Verfassungscharakter erhält, sondern daß dieser Schutz auch rechtswirksam durchgesetzt werden kann. Es bieten sich diesbezüglich mehrere Möglichkeiten an:

So vertritt in Niederösterreich eine Körperschaft öffentlichen Rechts die Familie als Interessensvertretung. Eine andere Variante wäre die Einsetzung eines „Familienanwaltes“ (Kindesanwalt) — ähnlich dem Landschaftsschutzanwalt im Vorarlberger Landschaftsschutzgesetz — der die Interessenswahrnehmung der Familie geltend macht. Als weitere Alternative käme auch die Möglichkeit des Instituts der Treuhandschaft in Frage, in dem ein Treuhänder die Interessen der Familien wahrnimmt. Schließlich bestünde die noch durchaus realistische Möglichkeit, daß ein Vertreter der Familie selbst die Rechtsdurchsetzung

112) Vgl. zu den folgenden Erwägungen: Peter PERNTHALER, Zur verfassungsrechtlichen Verankerung von Ehe und Familie in der österreichischen Rechtsordnung, in: Adamovich/Pernthaler (Hg), FS Klecatsky 743 ff; im „Arbeitsübereinkommen der Großen Koalition (XVII. Gesetzgebungsperiode) war die Verankerung von Ehe und Familie in der Verfassung ausdrücklich vorgesehen; wegen unüberbrückbarer Gegensätze konnte dieses Vorhaben aber nicht verwirklicht werden.

übernimmt. Welche dieser Möglichkeiten gewählt wird, sollte dem jeweiligen Land im Sinne des Föderalismus selbst überlassen werden. Ansätze bestehen bereits in Niederösterreich (Interessenvertretung)<sup>113)</sup>.

In Vorarlberg wurde 1989 ein „**Familienförderungsgesetz**“, LGBl.Nr 32, beschlossen, welches einen Familienzuschuß vorsieht, der als privatrechtlicher Anspruch gilt. Der Landtag machte daher von Art 17 B-VG, aber auch von Art 15 (9) B-VG Gebrauch und erließ in diesem Rahmen auch zivilrechtliche Bestimmungen. So ist etwa die Familie Empfänger des Familienzuschusses und des Familienpasses. Das bedeutet, daß der „Familie“ **Rechtspersönlichkeit** zuerkannt wurde, was eine bedeutende Neuerung in der österreichischen Rechtsordnung darstellt.

Auf der Grundlage des Art 15 (9) B-VG könnte im Hinblick auf Erfahrungen in der praktischen Sozialarbeit auch eine Erweiterung des Unterhaltsanspruches im Rahmen des Sozialhilfegesetzes in Betracht gezogen werden. So sollte nicht ganz ausgeschlossen werden, den Unterhaltsanspruch des sozial Bedürftigen neben Gatten, Eltern und Großeltern auch auf Lebensgefährten auszudehnen (dies wäre eine zivilrechtliche Bestimmung). Neben der föderalistischen Bedeutung dieser Idee könnte bei dieser Gelegenheit versucht werden, ein Problem in den Griff zu bekommen, das auch in anderen Bereichen verstärkt auftritt. Mitunter wird nämlich versucht, die „Familie“ und „Ehe“ indirekt zu benachteiligen, indem Regelungen getroffen werden, die „Lebensgemeinschaften“ in sozialer und steuerrechtlicher Hinsicht bevorteilen. Gewiß sollen solche Gemeinschaften heute nicht mehr einer gesellschaftlichen oder gar rechtlichen Mißachtung ausgesetzt werden, da dies rein persönliche Entscheidungen der Betroffenen sind. Umgekehrt dürfen aber Ehe und Familie solchen Gemeinschaften gegenüber keinen steuerrechtlichen oder sozialrechtlichen **Nachteil** erfahren. Einer solchen Tendenz der **Diskriminierung** von Ehe und ehelicher Familie könnte eine verfassungsrechtliche Schutzgarantie entgegenwirken. Dabei ist eine bloße Verankerung in der Landesverfassung (vgl. Art 8 VlbG LV) wegen der wichtigen Bundeskompetenzen im Zusammenhang mit Ehe und Familie sicher nicht ausreichend.

Selbst wenn die gegenwärtige ideologische Diskussion um die Verankerung von Ehe und Familie in der Bundesverfassung nicht zu einer ausreichenden verfassungsrechtlichen Schutzgarantie führt, ist die darüber geführte Auseinandersetzung zu begrüßen, weil dadurch in der Öffentlichkeit klare Wertpositionen bezogen werden müssen und die gesell-

---

113) Nö Familiengesetz, LGBl Nr. 3505-0/1983 (§ 8).

schaftliche Diskriminierung von Ehe und Familie offener zu Tage treten muß als im schleichenden Wertewandel praktischer Politik und medialer Bewußtseinsänderung.

## 5. Zusammenfassung

Zusammenfassend seien noch einmal die wesentlichen Kriterien hervorgehoben, durch welche eine Sicherung der Rechtsansprüche gewährleistet wäre:

- klare Zielformulierung,
- Schaffung von wirksam sanktionierten subjektiven Rechten,
- unmittelbare Bindung der Landesstaatsgewalt an die Grundrechte und die Schaffung eigenständiger und unabhängiger Kontrolleinrichtungen in den Ländern (Landesverfassungs- und Landesverwaltungsgerichte),
- Schaffung neuer Funktions- und Kontrollverfahren,
- Betonung des vorgängigen und begleitenden Rechtsschutzes (Einsetzung von Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag),
- einfachgesetzlich verankerte Verfahren der Rechtsverwirklichung im Gesundheits- und Sozialbereich sollen als Institutsgarantien in die Landesverfassung aufgenommen werden,
- leicht verständliche Gesetzessprache.

Abschließend soll noch ein Kriterium besondere Erwähnung finden, das für einen ausreichenden Rechtsschutz von größerer Wichtigkeit erscheint, als man zuerst annimmt. Verwaltungsbehörden wie Gerichte sollen gerade im Bereich des Sozialrechts und Gesundheitswesens mehr **Präventivfunktionen** wahrnehmen. Es sollten mehr „Rechtsaufklärungen“, Informations- und Beratungsdienste über „alltägliche“ Rechtsfragen, z.B. über Massenmedien, Literatur, Amtstage, etc. stattfinden. Der einzelne soll „sein Recht“ geltend machen können, wissen, wohin er sich wenden soll und das Gefühl haben, daß er in einem Rechtsstaat lebt. So würde das Rechtsempfinden des einzelnen zunächst einmal geweckt und schließlich gestärkt und gefördert werden. Damit würde auch sein Bewußtsein für Partizipation, Eigenverantwortung, aber auch Solidarität begründet werden, was im föderalistischen Staatswesen gleichzeitig eine Stärkung der Länderrechte und des Föderalismus nach sich zieht. Neuerlich sei in diesem Zusammenhang auf die Petitionen „Pro Vorarlberg“ und „Pro Tirol“ verwiesen, die beide klare Reformvorschläge für den Sozialbereich aus der Sicht der betroffenen Bürger — formulierten<sup>114)</sup>.

---

114) Siehe die Hinweise in Anm. 32.



## IX. Organisations- und Verfahrensgrundsätze

### 1. Freie Wahl für gesundheitliche und soziale Angebote

Die Erhaltung der Gesundheit und die soziale Sicherheit wurden in den letzten Jahren in vielen Industrieländern immer mehr zur Aufgabe des Staates. Dies hatte einerseits zur Folge, daß es in vielen Bereichen zu einem **Monopol staatlicher Gesundheits- und Sozialeinrichtungen** kam, andererseits die Kosten für diese Leistungen dadurch sozialisiert wurden. Nicht der einzelne Bürger als Nutznießer dieser Leistungen bezahlt direkt, sondern das ganze Volk trägt indirekt über Steuern und Abgaben die Kosten.

Nicht nur aus dem Verständnis des Subsidiaritätsprinzips, sondern auch aus wirtschaftlichen Überlegungen ist es sinnvoller, den Finanzfluß der gesetzlichen sozialen Leistungen so zu gestalten, daß finanzielle Leistungen — von bestimmten Teilbereichen abgesehen — grundsätzlich **direkt dem Bürger** zukommen. Er selbst erhält das Geld und kann damit die empfangenen Sozialleistungen, etwa des Arztes oder einer Beratungsstelle selbst bezahlen. Dabei erhält der hilfsbedürftige Bürger einen wesentlich selbstbewußteren Standort dem „Helfer“ gegenüber (weniger Abhängigkeit), er wird über die tatsächlichen Leistungen besser informiert (Kostenwahrheit) und wird dadurch kostenbewußter und verantwortungsvoller handeln. Dies widerspricht auch nicht dem oben (§ 135) dargelegten Zessionssystem. Auch im Rahmen der Zession wird der Bürger genauestens über den „Finanzfluß“ informiert. Die Zession ermöglicht nur einen entsprechenden Verrechnungsvorgang, um gerade psychisch belasteten Menschen die Geltendmachung ihrer Ansprüche zu erleichtern. Genau das Gegenteil ist etwa im Bereich der **Sozialversicherung** der Fall. Der Großteil der Versicherten ist über den Bereich der Krankenversicherung gar nicht informiert, er weiß gar nicht, welche Leistungen seine Krankenkasse für ihn tatsächlich erbringt. So ist auch nicht verwunderlich, daß sich der Bürger mit seiner eigenen Sozialversicherung gar nicht mehr identifiziert und ihn auch die Probleme gar nicht weiter interessieren.

In Vorarlberg wurden neben dieser Art von Finanzflußgestaltung im Rahmen des Behindertengesetzes ein vereinfachtes Verfahren über die Gewährung von „**Eingliederungshilfe**“ (= Hilfe zur gänzlichen oder teilweisen Eingliederung in das Erwerbsleben) entwickelt<sup>115)</sup>. Der Ablauf dieses Verfahrens erfolgt größtenteils extern in den zuständigen Rehabilitationseinrichtungen. Dort befinden sich die Akten und dort erfolgt eine Überprüfung und Bewilligung durch das zuständige Organ der Vorarlberger Landesregierung. Das Amt führt keine Einzelakten, sondern erhält lediglich eine Abrechnung, die

115) Siehe Vo. Rehabilitationsverordnung, LGBl Nr. 61/1976, gem. § 11 Abs 2 des Behindertengesetzes, LGBl Nr. 25/1964; PLANKEL/STEFANI, Sozialgesetzgebung 100 ff, 107 ff.

auf der Basis der erfolgten Bewilligungen erstellt wurde. Der Patient erhält eine Aufstellung jener Kosten, die mit dem Amt für ihn verrechnet wurden. Die Kontrolle durch die öffentliche Verwaltung ist durch die Bewilligung, das Abrechnungssystem, durch Leistungsausweise (Dokumentation) und insbesondere durch die Information, das heißt die Kostenaufstellung, die der Bürger erhält und kontrolliert, gesichert.

Durch diese Art von Finanzsystemen kommt es auch zu einer Entbürokratisierung, was am Beispiel Vorarlbergs wieder gezeigt werden kann. In Vorarlberg gelten diese Systeme schon seit zwei Jahren und es konnten in der Landesverwaltung rund 2000 Akten eingespart werden. Nicht uninteressant ist vielleicht auch, daß diese Finanzierungssysteme auch im Rahmen der Einschau des Rechnungshofes akzeptiert wurden.

Das andere Problem ist die Monopolisierung der Sozialpolitik beim Staat. Speziell im Verhältnis Staat und Gesellschaft sollte ein Konkurrenzverbot für Staat und Gemeinden gegenüber **privaten Sozialinitiativen** maßgeblich sein. So enthält beispielsweise das schon mehrmals zitierte **Vorarlberger Gemeindegesetz** Bestimmungen, daß Gemeinden nur dann wirtschaftliche Einrichtungen betreiben dürfen, wenn nicht andere private Träger vorgesorgt haben. Um die Wirksamkeit dieser autonomen Einrichtungen nicht nur nach oben, sondern auch nach unten zu sichern, ist es notwendig, daß ein „freier Markt für Privatinitiativen“ besteht, das heißt ein **Pluralismus an Initiativen und Angeboten** gegeben ist und freie Wahl der einzelnen Einrichtungen vorhanden sein muß.

So hat sich etwa die freie Arztwahl zweifellos bewährt. Die in den einschlägigen Gesetzen bereits vorhandenen Möglichkeiten der „freien Wahl“ sollten voll ausgeschöpft bzw. ergänzt und erweitert werden. Zu denken ist hier vor allem an das **Wahlarztssystem** des allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes (ASVG). Es besteht zwar die Möglichkeit, einen Wahlarzt aufzusuchen, die Refundierung der Kosten erfolgt aber über ein derart kompliziertes Verfahren, daß der einzelne den bürokratischen Aufwand scheut und einen Kassenarzt aufsucht. Hier sollten vereinfachte Verfahren zunehmend eingesetzt werden, damit der Träger auch sein Recht auf freie Wahl geltend machen kann. Gerade in der Sozialversicherung ist die Wahl sozialer Dienste durch das Vertragswesen und durch Sachleistungsangebote versicherungseigener Einrichtungen (Kurwesen) sehr erschwert.

Die freie Wahl der sozialen Dienste sollte ausgebaut werden. Aufgrund der in der Wirtschaft erprobten marktwirtschaftlichen Effekte ergibt sich dadurch von selbst eine Qualitätsverbesserung und ein entsprechender Preisdruck (Konkurrenzeffekt). Pluralistische Angebote im Sozial- und Gesundheitsbereich sollten wesentlicher Bestandteil der Demokratie sein.

Auch wenn man dieses Problem von der **volkswirtschaftlichen** Perspektive aus betrachtet, sieht man Lösungsmöglichkeiten nur in einer sinnvollen Glie-

derung der Sozialfunktionen zwischen Staat und Alternativträgern der Wohlfahrtspflege. Immer mehr wird dabei heute klar, daß eine Einteilung nur in **öffentliche** und **private** Handhabung des Sozialwesens ungenügend erscheint. Überwiegend hält man heute die Wahl zwischen **vier Leistungsträgern** für notwendig<sup>116)</sup>:

- a) Die öffentliche Hand in allen Variationen mit dem notwendigen Zentralisationsgrad,
- b) nichtstaatliche Träger (darunter sind vor allem gewinnorientierte Unternehmen zu verstehen),
- c) private non-profit-Organisationen (Vereine, Stiftungen, kirchliche und caritative Organisationen),
- d) informelle Träger (Familie, Nachbarschaft, Freunde).

Großes Gewicht wird in Zukunft den nichtstaatlichen und den informellen Trägern zukommen müssen. Bei den nichtstaatlichen Trägern, wie den gewinnorientierten Unternehmen, z.B. in den Rechtsformen der Ges.m.b.H., OHG usw. sind allerdings zwingende staatliche **Rahmenbedingungen** notwendig. Hier kommt die in dieser Untersuchung mehrfach angezogene Aufgabenteilung zwischen Staat und autonomen Bereich zum Tragen. Der Staat hat insbesondere klare Ziele verbindlich zu formulieren und für ihre Einhaltung zu sorgen, Rechtsansprüche zu gewährleisten und für ihre Durchsetzung geeignete Verfahren zu schaffen. Innerhalb dieser (und anderer) Rahmenbedingungen können dann die nichtstaatlichen Träger frei nach wirtschaftlichen, unternehmerischen, eigennotwendigen Vorstellungen agieren.

Sehr wichtig sind die informellen Träger vor allem durch ihre freiwillige Arbeit und das informelle Anbieten von sozialen Diensten. Auch aus ökonomischer Sicht ist vor allem diese vierte Gruppe von Leistungsträgern als einzige Möglichkeit und somit als zukunftsweisendes Modell zu erkennen, aus der

---

116) Christoph BADELT, Wohlfahrtspflege: Öffentlich und/oder Privat — aus volkswirtschaftlicher Sicht, Vortrag im Rahmen der Internationalen Bodenseetagung, Wohlfahrtspflege: Öffentlich und/oder Privat, am 17.4.1986, in der Messehalle in Dornbirn, Vorarlberg; BADELT weist in seinem erstellten Gutachten zum Projekt „Gesunder Lebensraum Vorarlberg“ (im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung), S. 17, 18, 19, und in seiner Untersuchung „Politische Ökonomie der freiwilligen Arbeit, Theoretische Grundlegung und Anwendungen in der Sozialpolitik“, 1985, 176, 185 darauf hin, daß er wissenschaftliche und politische Pauschalurteile, wonach das Organisationsprinzip der kleinen Netze im autonomen Sektor in der Praxis keinen Erfolg haben könnte, weil zu wenig kleine Netze existieren und somit der autonome Sektor zu vernachlässigen sei, durch empirische Untersuchungen in Österreich widerlegt habe. Das freie Arbeitsvolumen in Österreich umfasse mindestens 8,5 % des Arbeitsvolumens der unselbständig Erwerbstätigen. Über 70 % des freien Arbeitsvolumens werde „informell“, d.h. außerhalb der etablierten Wohlfahrtsverbände, Vereine, Organisationen geleistet, bei den sozialen Dienstleistungen sogar 90 %. Das Volumen der freiwilligen sozialen Dienste sei etwa doppelt so groß wie jenes der professionell erbrachten Leistungen (Krankenpfleger, Sozialarbeiter, ...).

Krise des Wohlfahrtsstaates, der an den Grenzen der Finanzierbarkeit steht, herauszukommen. Auch in diesem Sektor müssen aber neue Organisationsformen, neue Dienstleistungskategorien, neue Finanzierungssysteme seitens der Sozialpolitik entwickelt werden, wofür die vorliegende Studie eine Fülle pragmatischer Lösungsmöglichkeiten an Hand des Vorarlberger autonomen Sektors aufgezeigt hat. Keinesfalls darf sich eine Sozialpolitik heute mehr oder weniger nur auf mechanisch-phantasieloses **Ausschütten von Geldmitteln** beschränken. Derzeit sind über 240.000 vollbeschäftigte Personen in Österreich in freiwilliger Sozialarbeit tätig. Darin liegt auch ein unter ökonomischen Gesichtspunkten zukunftsweisendes Modell, da diese freiwillige Arbeit — vor allem bei **praktischer Bewährung** wie in Vorarlberg — einen hohen Stellenwert in der Bevölkerung erlangt hat und einen Multiplikatorwirkung nach sich zieht. Damit kommen aber die Elemente des Subsidiaritätsprinzips, nämlich die Eigenständigkeit, Partizipation, Selbstbestimmung, Bürgernähe, voll zum Tragen und die Probleme der sogenannten sozialen Randzonen können in echter Solidarität menschengerecht gelöst werden.

Ein ideologisch stark umstrittenes Kapitel ist die **unternehmerische Sozialpolitik**. Erkennt man aber, daß dem Privatunternehmen heute — in seiner unternehmerischen Funktion — wichtige **öffentliche Aufgaben** zukommen<sup>117)</sup>, so kann man an das Problem unbefangener herantreten. Selbst marxistische Denker erkennen heute, daß es bei der Ausschaltung der sozialen Funktion des Unternehmens zum Einsatz der Bürokraten kommt. Das Ergebnis ist in diesem Fall eine stark bürokratisierte Wirtschaft und Sozialpolitik mit allen Nachteilen einer solchen; eines hat der Bürokrat sicher nicht im selben Ausmaß wie der Unternehmer: Risikofreudigkeit und die Bereitschaft, Verantwortung zu tragen, und gerade diese Kriterien sind unabdingbare Bestandteile auch einer zukunftsweisenden Sozialpolitik, wie sich in der Entwicklung des autonomen Sektor Vorarlbergs sehr anschaulich erwiesen hat.

Nicht zu übersehen ist auch der **praktische Solidarisierungseffekt** in der Tätigkeit von Menschen in Selbsthilfeorganisationen und die damit verknüpften Möglichkeiten einer Konsolidierung der Sozialpolitik: Nur in praktischer Erfahrung und Tätigkeit kann das Bewußtsein des einzelnen für seine Verantwortung gegenüber dem Mitmenschen wachsen. Vermehrt soll somit die soziale Hilfe auf kleinstem Raum angestrebt werden. Der **Sozialsprengel** als Modell für neue Sozialstrukturen an der Basis kommt dem Bedürfnis des Menschen nach „**sozialer Nähe**“ sehr entgegen<sup>118)</sup>. Hier wirkt sich vor allem

---

117) Peter PERNTHALER, Staatslehre 341 ff unter Bezugnahme auf Peter SALADIN, Unternehmen und Unternehmer in der verfassungsrechtlichen Ordnung der Wirtschaft, in: VVDStRL 35 (1977) 7 ff.

118) Siehe die Hinweise in Anm. 61.

auch die Bedeutung der nebenamtlichen und ehrenamtlichen Laientätigkeit im kleinen Kreise voll aus und schafft Sozialstrukturen, die nicht-monetarisierte Hilfe und Geborgenheit vermitteln.

Abschließend ist auf Grund der empirischen Studien dieser Arbeit ausdrücklich festzuhalten, daß in Vorarlberg die **freie Wahl sozialer Dienste** auf weite Strecken seit langem praktiziert wird und sich so entfalten könnte, weil die geltenden Landesgesetze die rechtliche Möglichkeit dazu bieten. Es bleibt aber ein verfassungspolitisches Anliegen — wie schon im vorigen Kapitel angeschnitten — daß all diese Einrichtungen und vereinfachten Verfahren, die eben eine freie Wahl anbieten, **grundrechtlich** in der Landesverfassung institutionalisiert werden. Nur so wird dem Bürger eine wirkliche Rechtssicherheit im sozialen „Generationen-Vertrag“ und über alle politischen Wechselfälle hinweg auch in diesem wichtigen Strukturprinzip des autonomen Sektors gewährleistet.

## 2. Partizipation der Bürger

Im Zuge der Demokratisierung der Verwaltung kommt der politischen Willensbildung unter verstärkter Mitwirkung der Bürger an der Verwaltung große Bedeutung zu. Die Verwirklichung dieser Willensbildung kann einerseits im Wege der Umsetzung politischer Ziele durch Organe der Verwaltung und andererseits durch unmittelbare Mitwirkung der Bürger und Übernahme von öffentlichen Aufgaben durch autonome Einrichtungen erfolgen.

### a) *Neue Wege der Umsetzung der politischen Willensbildung*

Abgeordnete werden nach dem in Österreich geltenden Verhältniswahlrecht von einer bestimmten wahlwerbenden Gruppe (Partei) vorgeschlagen und von den Wählern eines bestimmten Wahlkreises an Hand einer vorgegebenen Kandidatenliste gewählt. Die politischen Parteien haben Programme aufgestellt, die es nach ihrer Wahl zu vollziehen gilt: Die politischen Ziele des Wahlkampfes sind in Gesetze und Regierungserklärungen umzusetzen. Dies kann durch eine bürokratische Gesetzesvollziehung „von oben“ dadurch erfolgen, daß einfach durch eine Rechtsverordnung oder eine Verwaltungsverordnung (Erlaß) den Ämtern und Behörden aufgetragen wird, was zu tun ist<sup>119)</sup>. Es kann aber auch in der Umsetzung selbst wieder eine Partizipation und Förderung der Prioritäten durch Privatinitiative vorgesehen sein, was wieder anhand eines Vorarlberger Modelles verdeutlicht werden soll.

---

119) Peter PERNTHALER, Allgemeine Staatslehre 268 ff; Theodor ÖHLINGER/Manfred MATZKA, Demokratie und Verwaltung als verfassungsrechtliches Problem, ÖZP 1975, 445 ff.

„**Gesunder Lebensraum Vorarlberg**“ ist ein Rahmenprogramm für eine Sozial-, Gesundheits- und Umweltpolitik, das von der Vorarlberger Landesregierung im Sommer 1985 beschlossen wurde und folgende Schwerpunkte enthält<sup>120)</sup>:

- Die Vorgabe von politischen Zielen und Grundsätzen, wobei die ganzheitliche Sicht einen besonderen Stellenwert hat,
- die Durchführung von Modellen der sozialen Nahraumversorgung und der Familienförderung als Schwerpunktprogramme für die Umsetzung dieser politischen Ziele und Grundsätze,
- die Realisierung dieser Modelle nicht durch die Ämter und Behördenstrukturen, sondern durch privatwirtschaftliche Unternehmen.

Völlig neue Wege mit dem Ziel der Entbürokratisierung ging die Landesregierung bei der **Umsetzung** der sozialen Modelle. Ein privates Unternehmen erhielt den Auftrag, diese Modelle nach den vereinbarten Zielen und Bedingungen durchzuführen, Erfahrungen zu sammeln und dem Land spätestens bis zum Ende der Antragsfrist brauchbare Kriterien für eine landesweite Konzeption zu liefern.

- Anstatt Gesetze, Verordnungen und Erlässe auszugeben und die finanziellen Förderungsmittel nach dem Gießkannenprinzip auszusütten, setzte das Land Ziele und Grundsätze der Familienförderung fest und läßt in den Modellen nach Angebot und Nachfrage (Markt) erproben, welche Förderung praxisnahe und effizient (marktgerecht) ist. Erst dann werden die landesweiten Regelungen getroffen.
- Anstatt Programme durch Landesstellen, Experten und Fachinstitutionen durchführen zu lassen, erfolgte die praktische Umsetzung weitgehend unter Mitarbeit des Bürgers im Nahraum.

Es handelt sich hier um völlig neue Formen und Verfahren der Transformation politischer Ziele in die Praxis. Es drückt sich darin ein konsequenter Wille zur Zusammenarbeit zwischen Politikern, Verwaltungsstellen und allen autonomen Einrichtungen im sozialen Bereich aus; aber auch die unvoreingenommene Bereitschaft, neue Organisations- bzw. Umsetzungsmodelle, einen anderen politischen Stil und unkonventionelle Verwaltungsformen im Gesundheits- und Sozialbereich anzuwenden.

Die Landesregierung und die Landesverwaltung haben damit ganz bewußt Initiativen aufgegriffen und in den „**Sozialstaat von morgen**“ integriert, die sich zuerst im autonomen Sektor entwickelt und bewährt haben. Es drückt sich damit eine ganz wesentliche Weichenstellung für eine Gesundheits- und Sozialpolitik unter echter Mitwirkung der Bürger aus, die sich nicht in **demokratietheoretischen** Schlagworten erschöpft, sondern tiefgreifende Wandlungen von Politik, Gesetzgebung und Verwaltung —

---

120) Siehe die Hinweise in Anm. 5.

aber auch der Gesellschaft selbst — in einem pragmatischen Vorgehen Schritt für Schritt in der Realität bewirken. Betont sei, daß der Spontaneität und Menschlichkeit an der Basis ein hohes Maß an Professionalität und praktischer Problemerkfahrung an der Spitze der politisch/staatlichen Willensbildung entsprechen muß, damit das gut funktionierende Sozialexperiment eines bürgernahen autonomen Sektors in Vorarlberg erfolgreich weitergeführt und integriert werden kann. Kennzeichen dieser „neuen Professionalität“ der Sozialpolitik und Sozialverwaltung sind insbesondere:

— *Neue Organisationsentwicklung*<sup>121)</sup>

Die Weichenstellung einer richtigen Organisation des Sozialbereiches beginnt schon in der **Legistik**, welche flexibel und problembezogen arbeiten, eine klare Zielformulierung, ein Projektorganisationswesen betreiben muß, sodaß unbürokratische Verfahren möglich sind. Solche Vorgangsweisen könnte man als **Primärprozesse** bezeichnen, welche notwendig sind, weil ein bereits entstandener Schaden im Sozialwesen kaum oder nur sehr schwer zu beheben und jedenfalls kostenaufwendiger als ein richtiges Projektmanagement ist.

— *Aktionsforschung*

Die Folgen sozialer Aktion (einschließlich der Folgekosten) werden häufig mit bestürzendem Diletantismus behandelt. Hier würden mehr Investitionen am Anfang oft bessere Ergebnisse liefern, als ständig steigende Durchführungs- und „Reparatur“-Kosten.

- *Spielräume für Experimente,*
- *andere Vergabe des Geldes,*
- *Kontraktmanagement* u.v.a.

Um diese neuen Umsetzungstechniken zu verwirklichen, sind jedoch Lernprozesse, Umsetzungsstrategien, Zukunftswerkstätten und andere Formen der Kombination von „praktischer Phantasie“ und nüchterner Erfahrung bei allen Beteiligten, angefangen von den autonomen Basisorganisationen bis zum Staat, notwendig.

b) *Aktivierung der Bürger im Nahraum*<sup>122)</sup>

Viele Menschen erleben ihr Wohlbefinden und ihre Gesundheit **passiv**:

---

121) Friedrich GLASL, Soziale Dienste und Organisation, Vortrag im Rahmen der Internationalen Bodenseetagung, Wohlfahrtspflege: Öffentlich und/oder Privat, am 17.4.1986, in der Messehalle in Dornbirn, Vorarlberg.

122) Die folgenden Analysen und Vorschläge stützen sich auf: Hermann GIRARDI/Werner BRANDTNER/Walter STEFANI, Invalideneinstellung im Rahmen einer neuen Sozialpolitik, Expertengutachten für das Institut für Föderalismusforschung 1985, 45 ff.

Solange sie sich wohl fühlen, kümmern sie sich kaum um ihren Gesundheitszustand; bei Krankheit erwarten sie prompt „Reparatur“ des Mißstandes. Diese Reparatur wird oft nur losgelöst von ihrer gewohnten Umgebung in teuren Spezialeinrichtungen möglich, in denen das Bedürfnis des Patienten nach Geborgenheit und Verstandenwerden nicht befriedigt werden kann. Die Entkoppelung von Leistung und Bezahlung hat, wie oben schon erwähnt, das Kostenbewußtsein der Bevölkerung für medizinische und soziale Leistungen stark vermindert; Erholung, Rehabilitation, ärztliche Hilfe, werden konsumiert, ohne an die entstehenden Kosten zu denken. Das Problem heißt daher: Wie können die Gesundheit und die soziale Geborgenheit des einzelnen wirkungsvoll und kostengünstig gewährleistet werden?

Eine mögliche Strategie, die aufgezeigten Probleme zu reduzieren, ist, wie aus den gesamten Ausführungen erkennbar ist, die Aktivierung des Einzelnen und der kleinen Gruppe im Nahraum. Unter Nahraum sollen die Nachbarschaft, die Gemeinde, allenfalls auch die Talschaft (Kleinregion) und der Bezirk verstanden werden. Bewohner eines Nahraumes gestalten aktiv ihre eigene Lebensweise, sowie die soziale Umwelt. Sie organisieren sie in Gruppen, die ganz bestimmte Leistungen für die Bürger des Nahraumes anbieten.

Die **Nachbarschaftshilfe** und die Arbeit der **Selbsthilfeorganisationen** sind vor allem deshalb wichtig, weil damit der menschliche Kontakt wieder stimuliert wird. Auch wird damit der Bürokratisierung, Monetarisierung und Professionalisierung der Sozialpolitik an der Basis entgegenge wirkt. Man sollte sich jedoch der Grenzen der Laientätigkeit bewußt sein, im Hintergrund müssen Fachleute und soziale Dienste als Stütze zur Verfügung stehen. Ein Ausweg aus der heutigen Lage wird nicht zuletzt durch die **Erziehung** erschwert. Nachbarschaftshilfe setzt nämlich die Bereitschaft und Fähigkeit zur Kooperation voraus. In der Erziehung (meist in Familie und Schule) wird in letzter Zeit fast ein wenig zuviel die Selbstverwirklichung des einzelnen betont und die Verantwortung für die Gemeinschaft wird dem Staat überbürdet. Es ist deshalb vordringlich, in der Erziehung nicht nur Selbstverwirklichung zu betonen, sondern auch die Gemeinschaftsfähigkeit und Gemeinschaftsbildung zu berücksichtigen. Nur dann kann der Zerfall der Sozialstrukturen und der Forderung nach immer mehrstaatlicher Sozialhilfe Einhalt geboten werden.

Zur Realisierung dieser Nahraumarbeit dienen die folgenden Strategien und Methoden.

aa) *Ziele und Kriterien der Organisation privater Gesundheits- und Sozialarbeit im Nahraum:*

Es lassen sich vier Bereiche definieren, für die es gilt, Ziele zu formulieren:

(1) *Das Bewußtseinsziel:*

Die Bewohner eines Nahraumes sollen Einsicht und Verantwortungsbewußtsein bezüglich der eigenen Gesundheit, die ihrer Mitmenschen und ihrer Umwelt gewinnen. Unter Gesundheit soll ein physischer und psychischer Zustand verstanden werden, der die Bewältigung der täglichen Anforderungen ermöglicht.

(2) *Das Gesundheitsziel:*

Durch einen breiten, wirksamen Abbau von Risikofaktoren soll vor allem eine Senkung der Zivilisationskrankheiten erreicht werden. Diese Risikofaktoren sind u.a. Bluthochdruck, erhöhte Blutfettwerte, Zigarettenrauchen, Zuckerkrankheit, Übergewicht, Fehlernährung, Überernährung, körperliche Inaktivität, psycho-sozialer Streß. Zu den Zivilisationskrankheiten zählen vor allem Arteriosklerose, Krebserkrankungen, Arthrosen, Karies.

(3) *Ziele zur sozialen Situation der Menschen:*

Durch soziale Programme und Aktionen soll die Verbesserung des Kontaktes auf vielen Ebenen im Nahraum erreicht werden. Alle gesellschaftlichen Gruppen sollen in das Gesellschaftsleben einbezogen werden.

(4) *Das Organisationsziel:*

Die Arbeit im Nahraum soll so organisiert werden, daß die Leistungen der Gruppen auf Dauer gewährleistet sind und eine Erfolgskontrolle möglich ist.

Der dauerhafte Erfolg von selbstorganisierter Nahraumarbeit ist darüber hinaus von der Einhaltung folgender **Kriterien** abhängig:

— *Beachtung des Subsidiaritätsprinzips:*

Im Nahraum sollen nur jene Leistungen erbracht werden, die kostengünstig und kompetent durchgeführt werden können. Sind Personen oder Gruppen aus dem Nahraum überfordert, soll eine kompetente professionelle Einrichtung beigezogen werden.

— *Alle, die willens sind, sollen auch mitwirken können:*

Es sollen möglichst alle Personen und Gruppen, die bereits im Gesundheits- und Sozialbereich tätig sind, oder die mitarbeiten wollen, in die Arbeit einbezogen werden. Nicht Konkurrenz ist anzustreben, sondern gegenseitige Ergänzung oder Unterstützung.

— *Keine parteipolitische oder konfessionelle Ausrichtung:*

Es muß vermieden werden, daß die Aktivitäten nur nach parteipolitischen oder konfessionellen Leitlinien ausgerichtet sind.

— *Fachliche Begleitung der aktiven Gruppen:*

Alle Aktivitäten sollen bei Bedarf von qualifizierten Experten be-

gleitet werden. Solche Experten sind im medizinischen, im sozialen und im organisatorischen Bereich notwendig. Die Begleitung durch diese Experten muß allerdings im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe erfolgen, d.h.: Experten sind prinzipiell beratend und nicht entscheidend tätig und sie arbeiten mit dem Ziel, die Nahraumgruppen immer mehr zu qualifizieren und zu verselbständigen.

— *Weiterbildung der aktiven Personen:*

Personen, die im Nahraum aktiv werden, müssen sich weiterbilden, vor allem in folgenden Bereichen Zusammenarbeit in Gruppen, Realisierung von Projekten, Formulierung und Durchsetzung von Interessen.

— *Systematische, begleitende Dokumentation:*

Alle Aktivitäten im Nahraum müssen von Beginn an systematisch dokumentiert werden. Für diese Dokumentation müssen zwei Kriterien genügen: Nachweis eines positiven Kosten-Nutzeneffektes, Informationen für die Zielsetzung und Steuerung zukünftiger Aktivitäten.

— *Aktivgruppen im Nahraum müssen sich strukturieren:*

Um Nahrauminitiativen auf Dauer wirkungsvoll und überlebensfähig zu machen, müssen sich die beteiligten Gruppen strukturieren, d.h. sie müssen ihre eigene Organisation und ihr eigenes Management gestalten.

bb) *Programme und Aktionen:*

Es gibt vielfältige Möglichkeiten für Personen oder Gruppen, im Nahraum tätig zu werden, einige seien herausgegriffen:

— *Zentrale Informationsstelle für Sozial- und Gesundheitsfragen:*

Diese Stelle kennt alle Dienste im Nahraum. Sie gibt hilfsbedürftigen Personen Auskunft und vermittelt schnell und unbürokratisch Hilfe.

— *Beratungsgruppe für Erziehungs- und Suchtprobleme:*

In dieser Gruppe finden Eltern Anschluß an andere Eltern mit gleichartigen Problemen. Verständnis, persönliche Beratung und fachliche Hilfe wird geboten. Die Gruppe wird von einem Experten begleitet.

— *Turngruppen für übergewichtige Personen und Personen mit Wirbelsäulenschädigung.*

— *Gesunde Ernährung, gesunde Lebensmittel:*

Durch diese Aktion soll der Kenntnisstand der Bevölkerung verbessert werden. Die im Nahraum ansässigen Bäcker, Fleischer, Lebensmittelhändler und Restaurants sollen dafür gewonnen werden, gesunde Lebensmittel und Speisen anzubieten.

- *Vor- und Nachsorge bei Geburten:*  
Im Rahmen dieses Programmes erfolgt neben der allgemein üblichen Gymnastik eine Information und geistige Vorbereitung von Vater und Mutter auf die Geburt. Nach der Geburt wird Beratung in der Hygiene und Säuglingspflege angeboten.
- *Programm für übergewichtige Volks- und Hauptschüler.*
- *Lehr- und Aufklärungsprogramm über Gesundheitsfragen.*
- *Zahnhygieneprogramm für Kinder.*
- *Beratungsgruppe für Diabetiker.*
- *Kinder-, Alten- und Krankenbetreuung.*

cc) *Methodenverwirklichung:*

Wie soll private Gesundheits- und Sozialarbeit im Nahraum organisiert werden?

(1) *Trägerorganisationen:*

Die **Aktivgruppe**: Sie ist die wichtigste organisatorische Einheit, die im Nahraum arbeitet. Sie wird von interessierten Personen aus dem Nahraum gebildet.

Die Aufgaben der Aktivgruppe sind:

- Diskussion und Beschluß der Ziele, die mit der Nahraumarbeit erreicht werden sollen, Auswahl von sozialen und medizinischen Nahraumprogrammen, die realisiert werden sollen;
- die Regelung von Organisationsaufgaben und Finanzierung innerhalb der Aktivgruppe;
- die Öffentlichkeitsarbeit.

Bereits **bestehende Organisationen**, wie Vereine, Schulen, soziale Hilfswerke, Ärzte und andere interessierte Gruppen entsenden Vertreter in die Aktivgruppe und werden damit in die Arbeit integriert: Ihre Aufgaben sind die Miteinbeziehung bereits bestehender Organisationen je nach ihrem Tätigkeitsbereich, Möglichkeiten und Wünschen.

(2) *Expertengremium:*

Es handelt sich um eine Gruppe, bestehend aus Experten für Gesundheits- und Sozialpolitik, Medizin, Sozialarbeit und Organisation, die der Aktivgruppe beratend zur Seite steht. Die Aufgaben dieses Expertengremiums sind:

- Organisatorische und methodische Starthilfe,
- die Herstellung von Gesamtzusammenhängen,
- die wissenschaftliche Auswertung der Ergebnisse,
- die organisatorische, methodische und fachliche Weiterbildung der Beteiligten.

(3) *Wecken und Fördern der Privatinitiative:*

Selbsthilfeinitiativen entstehen seit einigen Jahren in vielen Lebensbereichen. So rasch sie aktiv werden, so rasch können sie wieder erlöschen, da sie viele Hindernisse und Barrieren überwinden müssen, ehe sie auf Dauer von der Bevölkerung und den verschiedenen Institutionen akzeptiert und damit existenzfähig werden.

Die wichtigsten Schwierigkeiten sind:

- Fehlende Zukunftsperspektiven,
- fehlender Bezug zu dem, was die Bevölkerung wirklich will,
- mangelnde Methode in Zielsetzung und Planung,
- mangelnde Identifikation der Beteiligten mit der Initiative,
- Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit der Gruppe,
- organisatorische Schwierigkeiten bei der Abwicklung der Programme und Aktivitäten.

Es ist daher besonders wichtig, Personen und Gruppen, die Initiativen aufbauen wollen, bei der Überwindung dieser Schwierigkeiten behilflich zu sein. Sie müssen durch inhaltliche und organisatorische Beratung qualifiziert werden, die Initiative wirkungsvoll weiterzuverfolgen. Dabei geht es vor allem um die Qualifizierung in folgenden Bereichen:

- Erkennen der gesellschaftlichen Bedeutung der Gesundheits- und Sozialarbeit im Nahraum,
- Kennenlernen von Methoden der Zielsetzung, Planung und Organisation,
- Trainieren der Arbeit in Gruppen,
- Steigerung des medizinischen und sozialen Wissens,
- Unterstützung im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, Administration und Dokumentation.

Es hat sich gezeigt, daß der **Beratungsansatz** und die Methoden der **Organisationsentwicklung** besonders geeignet sind, um Selbsthilfeinitiativen wirkungsvoll zum Leben zu erwecken und zu fördern.

In Vorarlberg gibt es Firmen und Institutionen, die diese Methoden der Organisation beherrschen. Schon bestehende Aktivgruppen, wie z.B. die im Abschnitt VI erwähnte Initiative „Gesunder Lebensraum Frastanz, Götzis, Gisingen“ werden beratend begleitet.

Aufgrund der vorher angeführten und vielfach erprobten Erkenntnisse hat die Vorarlberger Landesregierung beschlossen, Initiativen für eine soziale Nahraumversorgung und für eine besondere Familienförderung in vier Gemeinden (Modellgemeinden) zu unterstützen („**Gesunder Lebensraum Vorarlberg**“). Die Umsetzung dieses Beschlusses erfolgt nicht im Wege der hierar-

chischen Verwaltungsstruktur (Bezirkshauptmannschaft, Gemeinde), sondern durch ein privates Unternehmen. Die Landesregierung erwartet sich, daß dadurch die Unabhängigkeit der Initiativen von staatlichem Einfluß und die Stabilität der Aktivgruppen eher gewährleistet ist. Die bisherigen Ergebnisse zeigen auch, daß sich dies mit Erfolg bewahrheitet hat.

Es sind aber auch andere Varianten denkbar, wie etwa der **Sozialsprengel Hard**, der die Aktivitäten auf bestehenden Vereinen und Gruppen mit beachtlichem Erfolg aufbaut.

### 3. Ökologische Sicht als Grundsatz staatlichen und privaten Handelns im Sozial- und Gesundheitswesens

Speziell im Hinblick auf die Krise der Gesellschaft, den drohenden Zusammenbruch der natürlichen Umwelt, das Entstehen der neuen Armut, das Festhalten an überholten mechanistischen Vorstellungen erscheint dieser Grundsatz von grundlegender Bedeutung. Erfahrungen aus der Praxis und wissenschaftliche Erkenntnisse verlangen zusehens in allen Bereichen unserer Gesellschaft eine ökologische — im Sinne von **vernetzter** — Sicht, d.h., daß die bestehenden Probleme nicht einseitig (sektorell), sondern von den verschiedenen Blickwinkeln aus betrachtet werden sollten.

Alle Lebenssituationen müssen also ganzheitlich (ökologisch) gesehen werden, die Belange der Einzelpersonen, der Familie, der sozialen Umwelt und der äußeren Lebensbedingungen sind als vernetzte Systeme zu erkennen<sup>123)</sup>. Von der Systemtheorie ausgehend spricht man heute zunehmend von der Notwendigkeit der grundlegenden **Vernetzung und Verknüpfung** aller Phänomene<sup>124)</sup>. Sowohl der Mensch als Individuum als auch seine Organe und Gewebe sind lebende Systeme als integrierte Ganzheiten, die als Teile in wechselseitigen Beziehungen zueinander stehen und bei Störung des Systems isoliert werden.

Als Organisationsprinzip für lebende Systeme kommt nur das Prinzip der **Selbstorganisation** in Betracht, wobei drei Kriterien maßgebend sind:

- Der einzelne muß eine **individuelle Identität** aufweisen, wobei aber eine wechselseitige Beziehung aller „Teile“ notwendig ist, um das Bestehen des Systems zu garantieren.

123) BM FÜR WISSENSCHAFT UND FORSCHUNG (Hg), Ökosystemforschung in Österreich. Bestandsaufnahme und Konzept, 1976.

124) Siehe die Hinweise bei Peter PERNTHALER, Staatslehre 33 f.

- Wichtig ist auch, daß die lebenden Systeme **offene** Systeme sind, sodaß es kein starres, totes Gefüge wird, sondern Flexibilität möglich ist.
- Um ein solches System zu ermöglichen, muß der einzelne einen **geistigen Prozeß** vollziehen. Geist und Leben sind untrennbar verbunden und wo Leben ist, besteht Selbstorganisation. Dieses Prinzip muß zur Grundlage allen staatlichen und privaten Handelns werden, da es ökologisches Denken vom Ursprung her ermöglicht. Um diesen geistigen Prozeß vollziehen zu können, sind ein Gesinnungswandel, Kooperation mit der Gesellschaft, das Herstellen einer neuen Beziehung zur Natur und die Erneuerung des Wertbewußtseins und der Verantwortung notwendig.

Eine integrale Sicht des Menschen ist nur möglich in einer konsequenten **Solidarität**, d.h. in der Zuwendung zum Nächsten, zur unmittelbaren Umgebung. Dieser Vorgang kann aber nur ein dialogischer sein, wobei eine bestimmte rechtliche und gesellschaftliche Struktur wie die Demokratie, bewußte Dezentralisation, Autonomie, Subsidiarität etc. notwendig sind<sup>125</sup>). Gerade autonome Einrichtungen ermöglichen ganzheitliches Handeln, da sie sehr bewegliche, wandlungsfähige und somit offene Systeme sind.

Die Integration des Menschen in die soziale Umwelt ist anzustreben. Beispielsweise sollen bei gesundheitlichen Problemen nicht nur der organische Teil, sondern auch die psychischen, sozialen und äußeren Lebensumstände berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang ist vor allem auf die modernen Methoden der ganzheitlichen Medizin zu verweisen. So wird etwa die Erkrankung des Menschen heute nicht mehr isoliert-individuell gesehen, sondern auch als Folge von Disharmonie und Ungleichgewicht. Die Ursachen der Erkrankung müssen auch in Umwelteinflüssen, psychischen Verhaltensweisen und sozialen Beziehungen gesucht werden. Schon die Diagnose eines guten Arztes erfaßt ja den gesamten körperlichen und geistigen Zustand des einzelnen, seine Beziehung zur natürlichen und gesellschaftlichen Umwelt. Diese Vorgangsweise entspricht durchaus der Methode einer „ganzheitlichen Medizin“.

Es scheint so, als könne das Systembild lebender Organismen eine ideale Grundlage für eine neue Einstellung zur Gesundheit und zur Gesundheitsfürsorge liefern, die mit den Organisations- und Verfahrensvorstellungen des autonomen Sektors voll übereinstimmt. Man muß drei Ebenen der Gesundheit unterscheiden: die individuelle, die soziale und die ökologische Ebene. Das Systembild der Gesundheit basiert auf dem Systembild des Lebens. Lebende Systeme sind sich selbst organisierende Systeme mit einem hohen Grad von Stabilität, welche äußerst dynamisch ist und sich durch kontinuier-

---

125) Peter PERNTHALER, in: H. Fässler (Hg), Tabu 246; DERS., Allgemeine Staatslehre 144.

liche, multiple und voneinander abhängige Fluktuationen auszeichnet. Gesundheitsfürsorge müßte daher wieder darin bestehen, das dynamische Gleichgewicht der Individuen, Familien und sonstiger gesellschaftlicher Gruppen wiederherzustellen. Das bedeutet, daß der Mensch sich ganz individuell um seine Gesundheit kümmern muß sowie als gesellschaftliches Wesen mit Hilfe von Therapeuten und Ärzten die Abhängigkeit der individuellen Gesundheit von der der gesellschaftlichen und ökologischen Systeme, in der wir eingebettet sind, zu berücksichtigen hat.

Dieser integrale Grundsatz bedeutet ein Abgehen vom früheren „Schubladen- und Reparaturdenken“ zugunsten von Lösungen, die die Vernetzung der Systeme und die Wurzeln der Probleme berücksichtigen. Sozialpolitik verlangt danach eine ganzheitliche Betrachtungsweise aller lebensbestimmenden Faktoren. Sie muß aufbauen auf dem Wechselspiel von Leib und Seele, von Person und Umwelt und von materiellen und ideellen Werten. Wo diese Einheit fehlt, kommt es zu partieller Interessendurchsetzung und zu Kollisionen. Es ist dann nicht verwunderlich, wenn jeder in diesem System nur noch seine eigenen Interessen durchzusetzen versucht — der Patient, in dem er jede Leistung konsumiert, die man ihm kostenlos anbietet, unabhängig davon, ob er sie braucht oder nicht, die professionellen Dienste, denen die Existenz ihrer eigenen Einrichtung und Mitarbeiter wichtiger ist, als der Patient, der ihnen anvertraut wurde.

Sowohl aus moderner ökonomischer Sicht<sup>126)</sup> als auch unter den Organisations- und Verfahrensgesichtspunkten des autonomen Sektors selbst<sup>127)</sup> muß die Lösung der sozialen Probleme immer mehr unter dem ökologischen Gesichtspunkt angegangen werden.

---

126) Siehe die Hinweise in Anm. 2, 44 - 49, 116.

127) Siehe die Hinweise in Anm. 80 und 121.



## X. Schlußerwägungen und Ausblick

Im Gegensatz zur klassischen österreichischen Verwaltungsorganisation, die sehr stark von bürokratischen denkenden Beamten geprägt war, ist in jüngerer Zeit insbesondere in Vorarlberg ein starkes Vordringen „demokratischer“ Verwaltungsformen und Einrichtungen festzustellen. Vor allem im Landes- und Gemeindebereich ist diese Entwicklung zu bemerken, da die Bürger die Sachprobleme „unmittelbar“ erleben und in ihrer Verantwortung stärker berührt werden. Neben plebiszitären Einrichtungen ist auch eine Reform der Verwaltungsorganisation hinsichtlich innerer Dezentralisation und Föderalisierung notwendig. Es sollte ein sinnvolles Nebeneinander von Einrichtungen der Gebietskörperschaften, von Einrichtungen der öffentlichen Selbstverwaltung und der bürgerlichen Selbstorganisation erreicht werden<sup>128)</sup>.

Die Fortschritte im sozialen Bereich Vorarlbergs, die das Ergebnis einer fruchtbaren Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und vielen privaten Trägern und Einzelpersonen sind, die wiederum mit hilfsbedürftigen Bürgern in unmittelbarem Kontakt stehen, deren Umwelt kennen, sind nicht zu übersehen. Das Land (der Staat) schafft soziale Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich möglichst viele Sozialinitiativen bilden und frei entfalten können. Das soziale Engagement des einzelnen und die Solidarität der Mitbürger können auch durch noch so viel staatliche Sozialpolitik nicht ersetzt und schon gar nicht erzwungen werden, denn der Staat kann nicht von oben herab den Menschen ein Ordnungsgefüge verordnen, dessen Sinnhaftigkeit die Menschen nicht verstehen, dessen Auswirkungen sie unter Umständen sogar fürchten.

Die vorliegende Studie hat die Auffassung begründet, daß der Ausbau der **autonomen Sozialpolitik** in Vorarlberg richtungsweisend und zukunftsichernd ist. Dieser Weg setzt Rechtsformen voraus, die klar mit autonomen Kompetenzen ausgestattet sind und nicht anonyme Versorgungseinheiten darstellen. Das Ziel einer solchen, auf Selbständigkeit, Solidarität und Mitbestimmung aufgebauten Staatsreform in den Ländern müßte es sein, die soziale, wirtschaftliche und ökologische Verantwortung in großem Maße auf die Selbsthilfe und Selbstordnungskraft der Landes- und Gemeindebürger zu verlagern<sup>129)</sup>. Dieser Weg führt schließlich dazu, daß sich der Mitbürger auch in der Not nicht einsam, abhängig und ausgeliefert fühlen muß, sondern daß er sich in einer kleinen oder größeren „Familie“ geborgen fühlen kann. Diese Entwicklung trägt auch zur Staatsentlastung, zum Abbau des Bürokratismus, zur verstärkten Integration der Bürger in das öffentliche Leben bei. Dieser Weg ist aber nur dann als zukunftsweisendes

---

128) Peter PERNTHALER, JBl 1986, 487; DERSELBE, Föderalismus als moderner Weg interregionaler Aufgabenteilung, in: FS Gasser 1983, 505 ff.

129) Peter PERNTHALER, in: Novak/Sutter/Hasiba, Föderalismus 88 f.

Modell zu sehen, wenn gleichzeitig die ausreichende Sicherung der Rechtsansprüche auch in diesem Bereich erreicht ist. Die Errungenschaften des modernen Staates, insbesondere der Rechtsschutz und die Rationalisierung der Macht durch den Gesetzesstaat dürfen in der Dezentralisation nicht preisgegeben werden; die Gefahr einer Re-Feudalisierung des modernen Staates muß beachtet werden<sup>130</sup>). Der freiheitliche Rechtsstaat wird seine Funktionen in Zukunft nur dann erfüllen können, wenn er ein souveräner, aber begrenzter Staat ist, der sich um seine Hauptaufgaben der Sicherheit (hier: vor Notfällen) und des Rechtsschutzes auch auf dem Gebiet der Sozialordnung bemüht, rechtliche Maßstäbe setzt und Aufsicht und Kontrolle wirkungsvoll gestaltet, um echte soziale Mißstände zu beherrschen bzw. zu verhindern<sup>131</sup>).

Abschließend seien deshalb noch einmal die wesentlichen Kriterien einer ausreichenden Sicherung von Rechtsansprüchen im Rahmen einer autonomen Sozialpolitik hervorgehoben:

- Klare Aufgabenteilung zwischen staatlicher Verwaltung und autonomem Bereich,
- Schaffung von autonomen rechtlichen Einrichtungen der Gesundheits- und Sozialpolitik auf der Grundlage der Selbstorganisation, Selbstverwaltung, Dezentralisation,
- Stärkung der Länderrechte in Form des Ausbaues des Föderalismus und der landesverfassungsrechtlichen Verankerung von sozialen Grundrechten durch Institutionalisieren bestehender bzw. zukünftiger sozialer Einrichtungen<sup>132</sup>),
- Entlastung der Landesverwaltung durch Einführen neuer Finanzierungsformen, unbürokratischer Vereinbarungen (wie der verwaltungsrechtliche Vertrag) und bürgernähere „Rechtsschutzinstanzen“ (wie die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag),
- Beachtung bzw. Ausbau der in der Landesverfassung verankerten Prinzipien der Solidarität, Subsidiarität, Selbsthilfe, Eigenverantwortung (Art 7, 8 der Vorarlberger Landesverfassung),
- leicht verständliche Gesetzessprache,
- möglichst freie Wahl sozialer Dienste,
- ökologisch-ganzheitliche Ausrichtung der Sozial- und Gesundheitsvorsorge.

Unter all diesen Gesichtspunkten besteht in Vorarlberg schon eine brauchbare Basis, um autonome Sozialpolitik rechtlich ausreichend abzusichern. Es fehlt jedoch an der Einführung bzw. richtigen Formulierung der Grundrechte im Sozial-

---

130) Die Staatslehre spricht insofern von den Phänomenen der „Polykratie“ und des „Bereichstotalitarismus“, siehe dazu PERNTHALER, Staatslehre 224 f, 458.

131) Peter PERNTHALER (Hg), Dezentralisation 34.

132) Gerhard SCHNORR, in: Morscher (Hg), Sozialpolitik 57 ff; Ernst WINDER, ebenda 43 ff.

und Gesundheitsbereich als auch der einfacheren Rechtsschutzmöglichkeiten, wobei in diese Richtung schon in Pilotprojekten gearbeitet wird. Ein weiterer Anstoß im gegebenen Zusammenhang wäre auch, daß alle diese Modelle auch wissenschaftlich begleitet werden, da sie dadurch zukunftsichernd „wirken“ können. In Vorarlberg gibt es auch diesbezüglich schon Ansätze. Notwendig wäre auch, daß alle Verantwortlichen im Lande, egal welcher politischen Gesinnung sie angehören, noch mehr zusammenarbeiten und helfen, daß der einzelne sich wirklich geborgen fühlen kann, Heimatbewußtsein verspürt, föderalistisch, eigenverantwortlich, solidarisch tätig sein kann und daß eine stabile flächendeckende, quantitativ und qualitativ ausreichende **Sicherung von Rechtsansprüchen**<sup>133)</sup> in einem modernen und zukunftsweisenden „Sozialmodell Vorarlberg“ erreicht werden kann.

---

133) Gerhard SCHNORR, in: FS Klecatsky 902: Der prinzipielle Rechtsanspruch als Essentiale des Sozialrechts ist in der Pflicht des Staates zum Schutz der Menschenwürde begründet; im selben Sinne: Hans R. KLECATSKY, Das Recht auf soziale Sicherheit in der österreichischen „Reform der Grund- und Freiheitsrechte“, in: FS Ermacora, 1988, 309 ff.



## SCHRIFTENREIHE DES INSTITUTS FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG

- Bd. 1 **Peter Pernthaler**, Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiete der Verwaltungsorganisation. 1976. (S 98,—)
- Bd. 2 **Theo Öhlinger**, Der Bundesstaat zwischen Reiner Rechtslehre und Verfassungsrealität. 1976. (S 68,—)
- Bd. 3 **Felix Ermacora**, Österreichischer Föderalismus. Vom patrimonialen zum kooperativen Bundesstaat. 1976. (S 395,—)
- Bd. 4 **Peter Pernthaler**, Die Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag. 1977. (S 165,—)
- Bd. 5 **Martin Usteri**, Die Funktion der Regierung im modernen föderalistischen Staat. 1977. (S 58,—)
- Bd. 6 **Fried Esterbauer, Guy Heraud, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus als Mittel permanenter Konfliktregelung. 1977. (S 160,—)
- Bd. 7 **Manfried Gantner**, Der abgestufte Bevölkerungsschlüssel als Problem der Länder und Gemeinden. 1978. (S 250,—)
- Bd. 8 **Siegbert Morscher**, Rechtliche Probleme bei der Schaffung innerstaatlicher grenzüberschreitender Einrichtungen und Organe durch die österreichischen Bundesländer. 1978. (S 240,—)
- Bd. 9 **Theo Öhlinger**, Verträge im Bundesstaat. 1978. (S 140,—)
- Bd. 10 **Erich Thöni**, Privatwirtschaftsverwaltung und Finanzausgleich. 1978. (S 138,—)
- Bd. 11 **Georg Schmitz**, Der Landesamtsdirektor. 1978. (S 138,—)
- Bd. 12 **Felix Ermacora**, Die bundesstaatliche Kostentragung gemäß § 2 F-VG. 1979. (S 110,—)
- Bd. 13 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Theorie und Praxis der Bundesaufsicht in Österreich. 1979. (S 168,—)
- Bd. 14 **Peter Pernthaler**, Die Staatsgründungsakte der österreichischen Bundesländer. Eine staatsrechtliche Untersuchung über die Entstehung des Bundesstaates. 1979. (S 298,—)
- Bd. 15 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Direkte Demokratie in den Ländern und Gemeinden. 1980. (S 198,—)
- Bd. 16 **Peter Häberle**, Kulturverfassungsrecht im Bundesstaat. 1980. (S 280,—)
- Bd. 17 **Bernd-Christian Funk**, Das System der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung im Lichte der Verfassungsrechtsprechung. 1980. (S 280,—)
- Bd. 18 **Karl Weber**, Kriterien des Bundesstaates. Eine systematische, historische und rechtsvergleichende Untersuchung der Bundesstaatlichkeit der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Österreich. 1980. (S 480,—)
- Bd. 19 **Peter Pernthaler**, Das Forderungsprogramm der österreichischen Bundesländer. 1980. (S 390,—)

- Bd. 20 **Wilhelm Kundratitz** (Herausgeber), Staat, Recht, Politik. Eine Befragung Jugendlicher zum Bildungshintergrund. 1981. (S 280,—)
- Bd. 21 **Siegbert Morscher**, Land und Provinz. Vergleich der Befugnisse der autonomen Provinz Bozen mit den Kompetenzen der österreichischen Bundesländer. 1981. (S 188,—)
- Bd. 22 **Wolfgang Pesendorfer**, Der innere Dienstbetrieb im Amt der Landesregierung. 1981. (S 148,—)
- Bd. 23 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Dezentralisation und Selbstorganisation. Theoretische Probleme und praktische Erfahrungen. 1982. (S 333,—)
- Bd. 24 **Theo Öhlinger**, Die Anwendung des Völkerrechts auf Verträge im Bundesstaat. 1982. (S 185,—)
- Bd. 25 **Harald Stolzlechner**, Republik — Bund — Land. Fragen der Vermögensaufteilung in einem Bundesstaat. 1982. (S 198,—)
- Bd. 26 **Peter Pernthaler — Irmgard Kathrein — Karl Weber**, Der Föderalismus im Alpenraum, Voraussetzungen, Zustand, Ausbau und Harmonisierung im Sinne eines alpenregionalen Leitbildes. 1982. (S 680,—)
- Bd. 27 **Peter Pernthaler**, Land, Volk und Heimat als Kategorien des österreichischen Verfassungsrechts. 1982. (S 160,—)
- Bd. 28 **Peter Pernthaler, Karl Weber**, Landesbürgerschaft und Bundesstaat. Der Status des Landesbürgers als Kriterium des Bundesstaates und Maßstab der Demokratie in den Ländern. 1983. (S 280,—)
- Bd. 29 **Irmgard Kathrein**, Der Bundesrat in der Ersten Republik. Studie über die Entstehung und die Tätigkeit des Bundesrates der Republik Österreich. 1983. (S 200,—)
- Bd. 30 **Richard Schmidjell — Karl Fink — Werner Plunger — Hans Moser**, Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer. 1983. (S 480,—)
- Bd. 31 **Siegbert Morscher** (Herausgeber), Föderalistische Sozialpolitik. 1983. (S 280,—)
- Bd. 32 **Josef Werndl**, Die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Ihre Ausgangslage, Entwicklung und Bedeutungsverschiebung auf der Grundlage des Bundes-Verfassungsgesetzes von 1920. 1984. (S 371,—)
- Bd. 33 **Peter Pernthaler**, Österreichische Finanzverfassung. Theorie — Praxis — Reform. 1984. (S 455,—)
- Bd. 34 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Die Rolle der Länder in der Umfassenden Landesverteidigung. 1984. (S 270,—)
- Bd. 35 **Christian Smekal, Manfred Gantner**, Die längerfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzwirtschaft in Österreich im Zeitraum 1950 — 1983. 1985. (S 720,—)
- Bd. 36 **Georg Schmitz**, Die Anfänge des Parlamentarismus in Niederösterreich. Landesordnung und Selbstregierung 1861 — 1873. 1985. (S 660,—)
- Bd. 37 **Bernd Stampfer**, Recht der Abfallwirtschaft in Österreich. Analyse einer komplexen Verwaltungsaufgabe zwischen Bund und Ländern. 1986. (S 520,—)
- Bd. 38 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Verwaltungsrechtspflege als wirksamer Schutz der Menschenrechte. 1986. (S 195,—)
- Bd. 39 **Siegbert Morscher**, Die Gewerbekompetenz des Bundes. 1987. (S 320,—)

- Bd. 40 **Peter Pernthaler**, Zivilrechtswesen und Landeskompetenz. 1987. (S 180,—)
- Bd. 41 **Karl Weber**, Die mittelbare Bundesverwaltung. Eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Untersuchung der Organisation und Verwaltung des Bundes im Vergleich der Länder außer Wien, zugleich eine Geschichte der Behörden der allgemeinen staatlichen Verwaltung in den Ländern außer Wien. 1987. (S 820,—)
- Bd. 42 **Klaus Berchtold**, Die Verhandlungen zum Forderungsprogramm der Bundesländer seit 1956. 1988. (S 280,—)
- Bd. 43 **Peter Pernthaler**, Föderalistische Bedeutung der Landes-Hypothekenbanken, 1988. (S 280,—)
- Bd. 44 **Stefan Huber, Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalismus und Regionalismus in europäischer Perspektive. 1988. (S 160,—)
- Bd. 45 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Föderalistische Kulturpolitik. 1988. (S 250,—)
- Bd. 46 **Peter Pernthaler**, Kompetenzverteilung in der Krise. Voraussetzungen und Grenzen der Kompetenzinterpretation in Österreich. 1989. (S 340,—)
- Bd. 47 **Peter Pernthaler** (Herausgeber), Auswirkungen eines EG-Beitrittes auf die föderalistische Struktur Österreichs. 1989. (S 290,—)



## **SCHRIFTENREIHE VERWALTUNGSRECHT**

- Bd. 1 **Eberhard W. Lang**, Tiroler Agrarrecht I, Das Recht der Grundzusammenlegung, Flurbereinigung und des landwirtschaftlichen Siedlungsverfahren. 1989. (S 360,—)
- Bd. 2 **Helmut Schwamberger**, Tiroler Agrarrecht II (in Druck)
- Bd. 3 **Peter Pernthaler — Evelyn Maria Stefani**, Der autonome Sektor der Sozialpolitik in Vorarlberg. Modell einer Entwicklung des Sozialstaates auf der Grundlage von Subsidiarität und Solidarität. 1990.



## **INSTITUT FÜR FÖDERALISMUSFORSCHUNG**

Direktor:

Univ.-Prof. Dr. Peter PERNTHALER

Kuratorium:

Landesamtsdirektor Dr. Franz ENDER, Vorarlberg

Hofrat Dr. Werner BRANDTNER, Vorarlberg

Dr. Johannes MÜLLER, Vorarlberg

Dr. Bernhard RÖSER, Vorarlberg

Landesamtsdirektor Dr. Meinhard GSTREIN, Tirol

Hofrat Univ.-Doz. Dr. Eberhard LANG, Tirol

Dr. Anton GSTÖTTNER, Tirol

Dr. Helmut SCHWAMBERGER, Tirol

Landesamtsdirektor Dr. Herfrid HUEBER, Salzburg

Univ.-Prof. DDr. Friedrich KOJA, Salzburg

Dr. Eduard PAULUS, Salzburg

Univ.-Prof. Dr. Heinz SCHÄFFER, Salzburg

Das Institut für Föderalismusforschung ist eine Einrichtung der Länder Tirol, Vorarlberg und Salzburg. Es befaßt sich mit der wissenschaftlichen Forschung auf dem Gebiet des Föderalismus, darüber hinaus will es die Verbreitung und Pflege der Idee des Föderalismus in der Bevölkerung fördern.

Zur Erreichung dieser Ziele gibt das Institut eine Schriftenreihe für wissenschaftliche Veröffentlichungen, einen alljährlichen Bericht über die Lage des Föderalismus in Österreich sowie ein periodisches Mitteilungsblatt heraus, veranstaltet Fachtagungen und unterhält eine Dokumentation zum Thema Föderalismus.

