Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 68 (1971)

Heft: 8

Artikel: Die öffentliche Fürsorge heute und morgen

Autor: Hess-Haeberli, Max

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838887

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Zeitschrift für öffentliche Fürsorge

Beilage zum «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung»

68. Jahrgang
Nr. 8 1. August 1971

Monatsschrift für öffentliche Fürsorge und Jugendhilfe
Enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens
Offizielles Organ der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge
Redaktion: E. Muntwiler, Schwarzenbachweg 22, 8049 Zürich 10
Verlag und Expedition: Art. Institut Orell Füssli AG, 8022 Zürich
Jährlicher Abonnementspreis Fr. 17.–
Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet

Die öffentliche Fürsorge heute und morgen

Von Dr. iur. Max Hess-Haeberli, Zollikerberg

Referat anläßlich der 64. Schweizerischen Konferenz der öffentlichen Fürsorge in Davos vom 7./8. Juni 1971

I. Mit der Reformation (1523 Zürcher Disputation Zwinglis und damit Beginn der Reformation in der Schweiz) wurde die religiöse Sinngebung des Almosengebens in Frage gestellt. «Bettel und Armut als freiwillige Erniederigung, um Gott gefällig zu sein, lehnte der Reformierte ab[1].» Wenn wir den Ausführungen eines Historikers folgen, war nach reformierter Auffassung die Arbeit nicht nur ein Mittel, «sich seinen Lebensunterhalt zu verschaffen, sondern diente auch dazu, sich von der Sünde zu befreien. Deshalb mußte der Mensch möglichst viel und intensiv arbeiten. Der Müßiggänger konnte leichter der Sünde verfallen als der arbeitende Mensch. Wer einem arbeitsfähigen Bettler Almosen gab, half diesem gar nicht, sondern schadete ihm nur, weil er sein Nichtstun und damit seine Sünde förderte. Der Arme wurde sehr skeptisch betrachtet, und man glaubte, im Reichtum ein Zeichen der Gnade Gottes sehen zu können[2]».

Der Kampf gegen den Bettel zur Zeit der Reformation führte bekanntlich zur ersten weltlichen Armengesetzgebung in der Schweiz. Daraus erklärt es sich, daß heute noch einzelne kantonale Armenordnungen Strafbestimmungen gegen

[1] *Karl Eduard Hausmann,* Die Armenpflege in der Helvetik, Bd. 115 der Basler Beiträge zur Geschichtswissenschaft, Basel und Stuttgart 1969, S. 3.

Zur Geschichte der Armenfürsorge vergl. ferner: *Alice Denzler,* Jugendfürsorge in der alten Eidgenossenschaft, Zürich 1925; *Kurt Buchmann,* St. Gallen als helfende Vaterstadt, St. Gallen 1945; *Max Baechlin,* Das Unterstützungswesen der Helvetik, Basel 1946.

[2] *Karl Eduard Hausmann,* l.c., S. 3.

den Bettel aufweisen. Die Unterstützungspflicht lastete auf der Heimatgemeinde; und die Ausbildung des Gemeindebürgerrechtes geht auf Tagsatzungsbeschlüsse vom 30. Mai 1491 und 30. September 1551 zurück[3].

Aus dieser historischen Ausgangslage erklären sich zwei Fakten, die heute schon eher zu Hypotheken geworden sind und sich nur in einem mühsamen und schleppenden Prozeß überwinden lassen. Es sind dies das Heimatprinzip und die Diskriminierung des Armengenössigen.

Das Heimatprinzip wurde im innerkantonalen Bereich überwunden durch den Übergang der Unterstützungspflicht an die Wohngemeinde für Bürger, die im Heimatkanton ihren Wohnsitz haben. Und im interkantonalen Verhältnis hat das Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung, dem nun alle Kantone angehören, das Heimatprinzip wenigstens weitgehend überwunden. Das klingt in der Theorie und aus Distanz betrachtet sehr schön. Im Fürsorgealltag sieht vieles anders aus. Immer noch gibt es allzu viele Diskussionen und Streitigkeiten über den Unterstützungswohnsitz, über die Begründung oder Nichtbegründung des Konkordatswohnsitzes, über die rechtmäßige Verlegung des Unterstützungswohnsitzes, über die Unverlierbarkeit des einmal begründeten Unterstützungswohnsitzes usw. Ich beschränke mich auf diesen summarischen Hinweis, da ja im nachfolgenden Referat die Problematik der geltenden Armenfürsorge und die möglichen neuen Zielsetzungen aufgezeigt werden sollen.

Es wäre nicht nur eine Simplifizierung, sondern geradezu eine Geschichtsfälschung, wollte man die Diskriminierung der Armen einfach als Folge der Reformation darstellen. Viele andere Kräfte, auf die hier nicht eingetreten werden kann, haben zu einem einseitigen und überspitzten Konsum- und Gewinndenken geführt und den Reichtum überschätzen lassen. Doch auf etwas anderes muß hier hingewiesen werden: Mußte man vor vierhundert und mehr Jahren die Menschen notgedrungen nach ihren äußerlich wahrnehmbaren Verhaltensweisen beurteilen, weil andere Kriterien ganz einfach fehlten, so geht es uns heute darum, hinter den ohne geistige Anstrengung wahrnehmbaren Symptomen nach den tieferliegenden und eigentlichen Ursachen zu forschen. Die konsequente kausale Forschung schafft die innere Voraussetzung, um die Zweiteilung in würdige und unwürdige Unterstützungsbezüger fallen zu lassen. Und die kausale Forschung erst führt zur emotionalen Entschärfung in der Beurteilung sogenannt schwieriger Klienten. Schwierige Klienten sind sozial schlecht integrierte Menschen, die sich in ihrer Umwelt nicht oder noch nicht zurechtfinden, die aus innern und äußern Gründen anstoßen. Es sind Menschen, die isoliert und einsam und notgedrungen ohne hinreichende innere Befriedigung ihr Dasein fristen. *Der unwürdige Unterstützungsbezüger früherer Zeiten ist im modernen Blickfeld zum ausgesprochen hilfs- und fürsorgebedürftigen Menschen geworden.*

Diese letztere Feststellung ist besonders wichtig, weil der Armenfürsorge die harmlosen, friedlichen und «lieben» Klienten durch die Sozialversicherung, durch die Ergänzungsleistungen und durch andere Formen der schematischen Hilfe abgenommen worden sind. Die Armenfürsorger von heute werden mit wesentlich schwierigeren und komplexeren Aufgaben konfrontiert als jene vor etwa dreißig Jahren. Dieser Erkenntnis hat Ihre Konferenz Rechnung getragen durch die Veranstaltung von regionalen Kursen, um den in der Armenfürsorge tätigen Personen das nötige Verständnis und Fachwissen zu vermitteln, das zum

[3] *Fritz Fleiner,* Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923, S. 90 Anm. 3. Ferner *Karl Eduard Hausmann,* l.c., S. 4.

primären Helferwillen hinzukommen muß, damit im Rahmen realistischer Zielsetzungen eine wirksame Hilfe offeriert werden kann. Auch hier muß einmal mehr darauf hingewiesen werden, daß die neuzeitliche Sozialhilfe über lehr- und lernbare Arbeitsmethoden verfügt und zu einer qualifizierten Facharbeit geworden ist.

Wir dürfen wohl sagen, daß dem hilfsbedürftigen Menschen in der öffentlichen Fürsorge heute im allgemeinen mit dem nötigen fachlichen Verständnis und mit einer echten annehmenden Haltung begegnet wird. Zwei Eigentümlichkeiten sind der Armenfürsorge jedoch bis heute geblieben, die in subjektiver Sicht der Fürsorgeklienten als schwere Belastung bezeichnet werden müssen. Es sind dies die Verwandtenunterstützungspflicht und die Verpflichtung zur Rückerstattung der bezogenen Unterstützungsleistungen. Mit dem Übergang vom Heimatprinzip zum Wohnsitzprinzip hat man der soziologischen Tatsache Rechnung getragen, daß immer weniger Bürger noch in einer echten Beziehung zu ihrer Heimatgemeinde stehen. Mit dem Verzicht, von den nächsten Blutsverwandten Unterstützungsleistungen geltend zu machen, könnte man familiensoziologischen Erkenntnissen gerecht werden. Denn die positiven emotionalen Beziehungen und Bindungen bleiben im günstigen Falle auf den kleinsten Kreis beschränkt. Soweit diese Kräfte intakt sind, spielt die gegenseitige Hilfe im Bedarfsfalle ohne Mitwirkung der öffentlichen Fürsorge. Wo aber die Leistungen der Verwandten durch die Behörde geltend gemacht werden müssen, fehlen erfahrungsgemäß auf beiden Seiten – beim Pflichtigen und beim Berechtigten – die emotionalen Voraussetzungen. Zwar ist die Verwandtenunterstützungspflicht in den Artikeln 328/329 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches enthalten – der Bund zeigt aber selber eine Entwicklung auf, die von der Verwandtenunterstützung wegführt, muß doch diese Art der materiellen Hilfe nicht mehr vorerst ausgeschöpft werden, damit jemand in den Genuß der Ergänzungsleistungen zur AHV und IV kommen kann. Bei der Verwandtenunterstützungspflicht handelt es sich um Bundesrecht. Dennoch verfügen die Kantone über viel umfassendere Möglichkeiten der Korrektur, als gemeinhin angenommen wird. Das Bundesrecht kennt einen Anspruch auf Verwandtenunterstützung, die durch den Bedürftigen selber und, wenn dieser von der öffentlichen Armenfürsorge unterstützt wird, durch die unterstützungspflichtige Armenpflege kraft eigenen Rechtes geltend gemacht wird. Das Bundesrecht kennt aber keine Verpflichtung zur Geltendmachung dieses Anspruches. Die Armenbehörden können also auf die Verfolgung dieses Anspruches verzichten. Und in den kommenden Sozialhilfegesetzen kann klipp und klar umschrieben werden, daß die Armenbehörden überhaupt nicht oder nur noch in besonderen Ausnahmefällen die Verwandtenunterstützungen einkassieren müssen. So, wie das Bundeszivilrecht Verjährungsfristen aufstellt, auf deren einredeweise Geltendmachung verzichtet werden kann, so ist nach der Schweizerischen Zivilgesetzgebung niemand *verpflichtet*, von den nächsten Blutsverwandten Unterstützungsleistungen zu fordern. Es kann also selbst im Bereich der Verwandtenunterstützung auf der Ebene des kantonalen Rechtes eine fortschrittliche Lösung getroffen werden. Einer Gesetzesänderung wird jedoch eine großzügige Praxis vorausgehen müssen. Eine solche läßt sich aber nur verwirklichen, wenn die verschiedenen in einem Fall zahlungspflichtigen Stellen über die gleiche Wellenlänge verfügen.

Die Rückerstattungspflicht ist die andere Crux der herkömmlichen Armenfürsorge. Sie ist historisch zu erklären und nur diesem Gebiet der Sozialhilfe eigen. Die Kantone haben es in der Hand, die Rückerstattungspflicht ganz auf-

zuheben oder auf Ausnahmefälle zu beschränken. Dort, wo eine Rückerstattung sachlich gerechtfertigt wäre – es dürften solche Fälle eine seltene Ausnahme bilden – könnte für die Hilfe die Form des zinslosen Darlehens gewährt werden.

Mit der Kritik an der geltenden Verwandtenunterstützungs- und Rückerstattungspflicht haben wir bereits unsern Blick in die Zukunft gerichtet. Um die zukünftige Entwicklung skizzieren zu können, ist jedoch eine weitere Feststellung unerläßlich: Von der Rechtsordnung aus betrachtet müssen wir verschiedene Kategorien von fürsorgebedürftigen Menschen unterscheiden. Es sind dies zur Hauptsache:

- die durch die Armenbehörden betreuten Klienten;
- die durch die Vormundschaftsbehörden erfaßten Hilfsbedürftigen;
- die Kriminellen, die in sozialpsychologischer und immer mehr auch in rechtlicher Sicht als fürsorgebedürftige Menschen erkannt werden; und dann
- die administrativ betreuten Menschen nach kantonalem öffentlichem Recht, das von den vorwiegend polizeilichen Funktionen weg zur fürsorgerischen Behandlung tendiert und deshalb einen Bezug auf neue Kriterien finden muß.

Die Aufteilung in solche Kategorien ist nach sachlich-fürsorgerischen Kriterien keineswegs gerechtfertigt. Diese Aufteilung ist ausschließlich historisch bedingt, nämlich durch unsere Rechtsentwicklung, und stammt aus einer Zeit, in der man das menschliche Verhalten und Fehlverhalten ausschließlich auf Grund der äußerlich wahrnehmbaren Symptome zu beurteilen vermochte[4]. Straf-, Vormundschafts- und Armenbehörden befassen sich oft mit den gleichen Menschen, weil deren Verhaltensweisen die verschiedensten rechtlichen Tatbestände erfüllen. Im Interesse einer wirksamen und ökonomischen Sozialhilfe muß der bestehenden Zersplitterung entgegengearbeitet werden. Eine einheitliche und gesamtheitliche fürsorgerische Behandlung liegt ebensosehr im wohlverstandenen Interesse des Hilfsbedürftigen wie in jenem der Allgemeinheit, die ganz wesentlich daran interessiert ist, daß die öffentlichen Mittel mit einem optimalen Wirkungsgrad eingesetzt werden. Fürsorgerische Aufgaben können in erster Linie auf kantonaler Ebene zusammengelegt werden. Dabei müssen wir das materielle und das formelle (organisatorische) Recht auseinanderhalten. Wir wenden uns vorerst organisatorischen und anschließend materiell-rechtlichen Vorschriften zu.

II. Der Übergang vom herkömmlichen Armenrecht zu einem zeitgemäßen *Sozialhilferecht* muß in der heutigen Zeit vollzogen werden. Wir besitzen Vorbilder im deutschen Bundessozialhilfegesetz in der Fassung vom 18. September 1969[5] und im Sozialhilfegesetz des Fürstentums Liechtenstein vom 10. Dezember 1965[6]. Diese Gesetze befassen sich allerdings nur mit dem erwachsenen hilfsbedürftigen Menschen. Die Bundesrepublik Deutschland besitzt deshalb noch ein Gesetz für Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961[7], und im Fürstentum befindet sich ein Jugendhilfegesetz in Vorbereitung. Wenn wir die bestehende eidgenössische Gesetzgebung berücksichtigen, vor allem die vormundschaftliche

[4] Vgl. dazu die eingehenden Ausführungen bei *Max Hess*, Recht und Fürsorge, Heft 9 der Schriftenreihe der Schweiz. Vereinigung Sozialarbeitender.

[5] Vgl. «Kleine Gesetzessammlung für Sozialarbeit», 5. Auflage, Bonn 1970, S. 13 ff.

[6] Liechtensteinisches Landes-Gesetzblatt, Jahrg. 1966, Nr. 3 vom 1. Februar 1966.

[7] Gesetz für Jugendwohlfahrt vom 11. August 1961 mit Änderungen und Ergänzungen vom 22. Dezember 1967 und 15. August 1969, in «Kleine Gesetzessammlung für Sozialarbeit», 5. Auflage, Bonn 1970, S. 105 ff.

Jugend- und Erwachsenfürsorge, das Jugendstrafrecht und das System der Maßnahmen im Erwachsenenstrafrecht, so drängt sich für uns auf kantonaler Ebene ein umfassendes Sozialhilferecht auf, das *alle* Altersstufen umfaßt und alle Vorschriften für individuelle Hilfeleistungen enthält, die nicht durch das Bundesrecht geregelt worden sind. Der Verzicht auf eine Trennung von Jugend- und Erwachsenenhilfe entspricht nicht nur der historischen Entwicklung im kantonalen Armenrecht, sondern ebensosehr auch den modernen Erkenntnissen der sozialen Arbeit. Zwischen Jugendhilfe und Erwachsenenhilfe bestehen Zusammenhänge, die sichtbar werden, sobald man nicht nur die Symptome wahrnimmt, sondern sich um die Erforschung der Ursachen bemüht. Im Bereich der Familienfürsorge und Familienbehandlung werden Kinder und Jugendliche sowie die Eltern als Einzelpersonen und gleichzeitig als Gruppe, also als Angehörige einer Gemeinschaft erfaßt und gefördert[8]. Wir kommen um die Feststellung nicht herum, daß eine starre Trennung der Jugend- und Erwachsenenhilfe in der praktischen Arbeit gar nicht durchgeführt werden kann.

Der Einbezug der bisherigen Armenfürsorge in ein allgemeines Sozialhilfegesetz dürfte zudem dazu beitragen, das Odium, das auf dem Unterstützungsbezüger lastet, abzubauen und mit der Zeit zum Verschwinden zu bringen. Wer Hilfe für den Lebensunterhalt benötigt, wird grundsätzlich gleich behandelt wie jemand, der aus einem andern sozialen Notstand heraus auf eine organisierte und planmäßige Hilfe angewiesen ist. (Die Hilfe für den Lebensunterhalt wird in einem besondern Referat behandelt, so daß ich mich den andern Aufgaben eines Sozialhilfegesetzes zuwenden kann.)

Ein solches Sozialhilfegesetz[9] hätte neben allgemeinen und organisatorischen Vorschriften etwa folgende Gebiete zu umfassen:

- Hilfe für den Lebensunterhalt, bisher Armenunterstützung genannt;
- gesetzliche Soziale Einzelhilfe, das heißt Anordnungen, die nötigenfalls erzwungen werden können;
- Pflegekinderaufsicht;
- Aufsicht über die privaten Heime für Personen aller Altersstufen;
- Bewilligungspflicht für die Vermittlung von Adoptivkindern durch private Stellen;
- Einführung des «Homefinding», das heißt einer Stelle, die Pflege- und Adoptivfamilien auf ihre grundsätzliche Eignung hin überprüft, ohne selber Plazierungen vorzunehmen;
- Vorschriften über das Verfahren, die Rechtsmittel und die Geheimhaltungspflicht;
- Bestimmungen über die Verteilung der finanziellen Lasten.

Vgl. *Horst Eberhard Richter,* Patient Familie, Hamburg 1970; ferner *Edith* und *Max Hess-Haeberli,* Möglichkeiten und Ziele der modernen Jugendfürsorge, Zürich 1961, S. 53–78.

[9] *Anton Hunziker* hat sich wesentlich um die Förderung des Gedankengutes, das den Sozialhilfegesetzen zugrunde liegt, bemüht. Er hat in seinen Arbeiten jedoch das ursprüngliche Heimatprinzip, das auch heute noch von praktischer Bedeutung ist, und die Vorschriften des interkantonalen Konkordates über die wohnörtliche Unterstützung unberücksichtigt gelassen. Um den interkantonalen Beziehungen hinreichend Rechnung zu tragen, muß bei der nächsten Entwicklungsstufe die historische Ausgangslage mitberücksichtigt bleiben.

Der über 30 Jahre in der Armenfürsorge tätig gewesene Fürsprecher Dr. Ernst Zingg hat vor rund 25 Jahren den Vorschlag gemacht, ein gesamtschweizerisches Armengesetz zu erlassen, «da wir gegenüber der Gesetzgebung vieler anderer Länder sehr rückständig sind.» *Ernst Zingg,* Begründung und Entwurf zu einem schweizerischen Armengesetz, Langenthal 1946 (Selbstverlag). Es bedarf wohl heute keiner weitern Begründung, daß der Übergang von der traditionellen Armengesetzgebung zum modernen Sozialhilferecht auf kantonalem Boden vollzogen werden muß. Im Zeitalter der Sozialversicherung und der schematischen Hilfe ist nicht an eine eidgenössische Armensteuer und eine Bundesarmenkasse zu denken, wie Zingg dies postuliert hat.

Dieser Katalog muß selbstverständlich nach Maßgabe der Bedürfnisse der verschiedenen Kantone modifiziert werden. Auch in organisatorischer Hinsicht ist auf die vorhandenen Träger der Sozialhilfe Rücksicht zu nehmen. Neben den verschiedensten speziellen Sozialdiensten drängen sich zwei nebeneinanderbestehende und sich gegenseitig ergänzende Organisationsformen auf, die kurz erwähnt werden müssen.

1. Jede Gemeinde sollte über einen *allgemeinen Sozialdienst* verfügen, das heißt über eine polyvalente Stelle, die *allen* Altersstufen zur Verfügung steht und *alle* Aufgabengebiete der Sozialhilfe umfaßt, für die nicht spezielle Dienste zur Verfügung stehen. Ein solch allgemeiner Sozialdienst hat einmal generelle Aufgaben der Vorsorge zu erfüllen, um das Auftreten von sozialen Notständen nach Möglichkeit zu verhindern. Und sodann ist diese polyvalente Stelle zuständig für die Aufgaben der freiwilligen Sozialhilfe. Darüber hinaus aber steht diese Stelle im Dienste der gesetzlichen sozialen Einzelhilfe, kann also durch Fürsorge- und Vormundschaftsbehörden, aber auch durch die Organe der Rechtspflege in Anspruch genommen werden.

Die strenge organisatorische Trennung von freiwilliger und gesetzlicher Hilfe ist nicht mehr zeitgemäß und entspricht auch keinem echten Bedürfnis. Auch kommen in beiden Bereichen die gleichen Arbeitsmethoden zur Anwendung. Es können deshalb bestehende Organisationen der Jugendfürsorge oder Gemeindefürsorgestellen, ja selbst Amtsvormundschaften zur geschilderten polyvalenten Stelle ausgebaut oder in eine solche einbezogen werden. Die Zusammenlegung verschiedener Dienste ermöglicht schon Gemeinden mit acht- bis zwölftausend Einwohnern die Schaffung eines eigenen gut ausgebauten polyvalenten Sozialdienstes. Kleinere Gemeinden, die sich keine eigene Organisation leisten können, schließen sich mit Vorteil mit andern Gemeinden in einem Zweckverband zusammen.

2. *Fürsorgebehörde der Gemeinde* ist der Gemeinderat oder eine selbständige Behörde neben dem Gemeinderat. Es besteht heute ein berechtigtes Bedürfnis, das Sozialhilfewesen einem spezialisierten Kollegium zu übertragen. Dabei wäre es wünschbar, bei der kommunalen Fürsorgebehörde möglichst viele Aufgaben der gesetzlichen Sozialhilfe zu konzentrieren. Befreien wir uns von der überlieferten Vorstellung der isolierten Armenfürsorge, so steht auch der Zusammenlegung der Aufgaben nach Sozialhilfegesetz und Vormundschaftsrecht nichts entgegen.

Da das Schweizerische Zivilgesetzbuch in Artikel 361 Abs. 2 die Organisation der vormundschaftlichen Behörden den Kantonen überläßt, sind diese frei, die Vormundschaftsbehörden und die bisherigen Armenbehörden in *einer* Fürsorgebehörde zusammenzulegen. Dieser Vorschlag mag vielen vielleicht neu und allzu fremdartig erscheinen. Wir dürfen aber nicht übersehen, daß zum Beispiel der Jugendrat von Basel-Stadt schon seit vielen Jahren vormundschaftliche und strafrechtliche Funktionen ausübt. Die Konzentration möglichst vieler Kompetenzen der gesetzlichen Sozialhilfe bei einer Behörde dient einer gesunden und ökonomischen Rechtsentwicklung. Wir werden dadurch spezialisierte und leistungsfähige Behörden erhalten. Alle Fürsorgeklienten einer Region erhalten eine Behandlung nach einheitlichen Normen. Die Diskriminierung desjenigen Menschen, der Hilfe für den Lebensunterhalt benötigt, fällt weg. In Verbindung mit der Schaffung von Sozialhilfegesetzen kann ein ganz wesentlicher und entscheidender Schritt zur Vereinheitlichung der gesetzlichen Sozialhilfe getan werden.

III. Der Erlaß eines Sozialhilfegesetzes dient nicht nur der Schaffung einer zeitgemäßen Hilfe für den Lebensunterhalt und der organisatorischen Zusammenfassung der verschiedensten Fürsorge- oder Sozialhilfegebiete. Darüber hinaus sollte die Gelegenheit benützt werden, *Lücken im materiellen Recht zu schließen* – Lücken, die sich auf Grund der bisherigen praktischen Arbeit als ausgesprochene Nachteile und Unzulänglichkeiten erwiesen haben. Wir beschränken uns auf wenige materiell-rechtliche Fragen. Dabei soll nochmals betont werden, daß die Vorschriften der gesetzlichen sozialen Einzelhilfe nicht auf Personen und Familien beschränkt bleiben dürfen, die Hilfe für den Lebensunterhalt benötigen. Die gesetzliche soziale Einzelhilfe erfaßt alle Spielarten des sozialen Fehlverhaltens, sofern nicht nach Bundesrecht eingeschritten werden muß.

1. *Ermahnungen und Empfehlungen* treten anstelle der traditionellen Verwarnungen und Weisungen. Die Erwartungen, die in die Verwarnung als Abschreckungsmittel gesetzt worden sind, haben sich nicht erfüllt. Insbesondere mobilisiert die Verwarnung nur ganz ausnahmsweise motivbildende Kräfte. Auch ist es in psychologischer Sicht ein Unding, bestimmte Anordnungen der gesetzlichen Sozialhilfe vorerst als Abschreckungsmittel anzudrohen, um später vom Hilfeempfänger zu erwarten, er werde ausgerechnet die angedrohten Anordnungen als wohltuende und aufbauende Hilfe hinnehmen.

Die Ermahnung ist ein Appell an den Hilfeempfänger, soziales Fehlverhalten für die Zukunft zu vermeiden, sich so und nicht anders zu verhalten. Mit einer Ermahnung kann dem Hilfeempfänger auch aufgezeigt werden, welche Anordnungen der gesetzlichen Einzelhilfe getroffen werden müßten, damit die Fürsorgebehörde bei zukünftigem sozialem Fehlverhalten eine wirksame Hilfe erbringen kann. Solche Hinweise erfolgen in einem wohlwollenden, akzeptierenden und sachlichen Ton, frei von allen Ressentiments, Vergeltungs- oder Straftendenzen. Derartige Ermahnungen und Empfehlungen sind darauf ausgerichtet, dem Hilfeempfänger die Realität aufzuzeigen, zu der eben auch Maßnahmen der gesetzlichen sozialen Einzelhilfe gehören können.

2. Es besteht ein eminent praktisches Bedürfnis nach einer Betreuung des Hilfeempfängers in festgefügten Formen, ohne daß deswegen eine Beschränkung der Handlungsfähigkeit oder der elterlichen Gewalt eintreten müßte. Wir nennen diese Form der Betreuung einmal *Bewährungshilfe,* sind uns aber bewußt, daß noch eine bessere Bezeichnung gefunden werden sollte. Einzelne geltende Armengesetze kennen eine solche Form der Betreuung und Behandlung heute schon im Institut des Patronates, das mit der Bewährungshilfe zu einem eigentlich fürsorgerischen Instrument ausgebildet werden soll, dem die ganze Variationsbreite fürsorgerisch-methodischer Möglichkeiten zur Verfügung steht. Die Bewährungshilfe wird grundsätzlich durch einen bestimmten Sozialarbeiter des allgemeinen Sozialdienstes der Gemeinde geführt. Die Bewährungshilfe soll der individuellen sozialen Behandlung von Einzelpersonen und ganzen Familien dienen. Sie ist als selbständige Anordnung gedacht, kann aber auch in Verbindung mit andern Anordnungen wertvolle Dienste leisten.

Es dürfte selbstverständlich sein, daß weder die Bewährungshilfe noch andere Anordnungen nach dem Sozialhilfegesetz zum Verlust des Aktivbürgerrechtes führen dürfen. Eine solche Konsequenz darf auch die Gewährung von Hilfe für den Lebensunterhalt nicht mehr nach sich ziehen.

3. Die *Lohnverwaltung* ist eine weitere Anordnung der gesetzlichen Einzelhilfe, für die ein dringendes Bedürfnis besteht. Beim heutigen Rechtszustand kann die

Lohnverwaltung nur unter einer der folgenden Voraussetzungen zwangsweise angeordnet werden:

- als vorsorgliche Maßnahme während des Entmündigungsverfahrens (Art. 386 Abs. 1 ZGB);
- in Verbindung mit der Führung einer Vormundschaft;
- als strafrechtliche Weisung in Verbindung mit dem bedingten Strafvollzug oder der bedingten Entlastung.

Egger hat das Problem der Lohnverwaltung schon vor vielen Jahren aufgegriffen und aufgezeigt, wie unbefriedigend es ist, wenn der Umweg über die Entmündigung beschritten werden muß, nur um für die Anordnung einer Lohnverwaltung eine ausreichende Rechtsgrundlage zu erlangen[10]. Die im Ausgangspunkt erzwungene Lohnverwaltung als minimale Beschränkung der Handlungsfähigkeit vermag in Verbindung mit einer geschickt geführten Bewährungshilfe zweifelsohne weit bessere fürsorgerische Resultate zu erreichen als die zwangsweise Entmündigung, die in unserer Bevölkerung noch immer als der bürgerliche Tod bezeichnet wird.

4. Für die *Fremdunterbringung* von Kindern bietet Artikel 284 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches eine hinreichende und umfassende Rechtsgrundlage. Die Problematik beginnt beim Jugendlichen, der über die erreichte Mündigkeit hinaus noch eine gewisse Zeit in einem Heim oder in einer Anstalt verbleiben sollte, sei es zur Weiterführung der begonnenen Erziehungsarbeit, sei es zum Abschluß einer Berufslehre. Es ist in fürsorgerischer Sicht höchst unbefriedigend, wenn auf eine notwendige und erfolgversprechende Einweisung nur deshalb verzichtet wird, weil die noch zur Verfügung stehende Zeit bis zum Eintritt der Mündigkeit zu kurz bemessen ist, um fürsorgerische Aufgaben zu Ende zu führen. Auch der achtzehn- und neunzehnjährige Jugendliche hat Anspruch auf Sozialhilfe, die ihn befähigen soll, sein Dasein in Zukunft im sozialen Bereich und mit innerer Befriedigung zu bewältigen. Und die Entwicklung des Individuums richtet sich nicht nach juristisch bestimmten Lebensabschnitten.

5. *Schließlich muß für die Behandlung, Pflege und Verwahrung von Erwachsenen in Heimen und Anstalten* eine hinreichende Rechtsgrundlage geschaffen werden. Heimeinweisungen müssen in erster Linie nach sozialen und nicht nach polizeilichen Kriterien vorgenommen werden. Mit der Schaffung von umfassenden Sozialhilfegesetzen werden die nicht mehr immer zeitgemäßen Administrativ-Versorgungsgesetze, die zum Teil noch vorwiegend polizeilich motiviert sind, überflüssig. Gegenüber der Entmündigung, die uns eine eindeutige Rechtsgrundlage für die Einweisung liefert, stellt die Einweisung ohne Entmündigung das Minus dar, auf das heute noch oft mangels Rechtsgrundlage verzichtet werden muß. Wie bei der Behandlung der Lohnverwaltung, so muß auch hier gesagt werden, daß es stoßend sein kann, wenn wegen einer notwendigen Einweisung der Umweg über die Entmündigung gewählt werden muß, ausschließlich um eine zuverlässige Rechtsgrundlage zu gewinnen. Wir denken dabei nicht

[10] *August Egger,* Vormundschaftliche Lohnverwaltung, Z.f. Vormundschaftswesen, Bd. 9/1954, S. 81. Die Risiken, die mit einer erzwungenen Lohnverwaltung verbunden sein können, habe ich an anderer Stelle dargelegt (Möglichkeiten der gesetzlichen Einzelhilfe, S.Z.f. Gemeinnützigkeit, 104. Jahrg./1965, S. 253 ff. insbes. S. 254/255). Solchen Risiken kann aber mit einem methodisch richtigen Vorgehen meistens wirksam begegnet werden. Zudem gestattet nur die rechtliche Grundlage die Kontinuität der Lohnverwaltung, das heißt die Weiterführung dieser Anordnung, solange dafür ein praktisches Bedürfnis besteht.

nur an Menschen, die in eine Arbeitserziehungsanstalt, in eine psychiatrische Klinik oder in eine Heilstätte für Suchtkranke gehören – wir denken darüber hinaus auch an Menschen mit schweren Altersveränderungen, an pflegebedürftige Menschen also, die oft nicht mehr über die nötige Besinnungsfähigkeit und Entscheidungskraft verfügen, um freiwillig in ein Pflegeheim einzutreten und auch aus eigener Einsicht dort zu bleiben. Zwar wäre in solchen Fällen meistens der Tatbestand zur Entmündigung wegen Geistesschwäche nach Artikel 369 des Zivilgesetzbuches erfüllt. Aber, so müssen wir uns fragen, ist diese schwerste aller Maßnahmen zu verantworten, wenn mit weniger einschneidenden Anordnungen eine fürsorgerisch qualifizierte Lösung geschaffen werden kann? Es geht dabei nicht in erster Linie um eine arbeitsökonomische Überlegung – es geht in allererster Linie um eine billige Rücksichtnahme auf den alten Menschen, der aus seiner subjektiven Einstellung und Gefühlsskala heraus eine Entmündigung als ungerechtfertigten Eingriff mit allen ihm noch zu Gebote stehenden Kräften bekämpft. Diese Haltung des Betagten kommt in der praktischen Arbeit vor allem darin zum Ausdruck, daß alte Menschen höchst selten ein Begehren um Entmündigung nach Artikel 372 des Zivilgesetzbuches stellen, obschon die Entmündigung auf eigenes Begehren ganz besonders für diese Menschengruppe vorgesehen worden ist. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt geradezu die Schaffung einer Rechtsgrundlage für Einweisungen ohne Entmündigung.

Wir haben hier fünf wichtige Anordnungen der gesetzlichen Einzelhilfe aufgeführt. Es sind dies:

- Ermahnungen und Empfehlungen;
- die Bewährungshilfe;
- die Lohnverwaltung als selbständige Anordnung;
- die Fremdunterbringung von Jugendlichen über das zwanzigste Altersjahr hinaus;
- die Schaffung einer Rechtsgrundlage für Einweisungen und Hospitalisierungen Erwachsener in Heime, Kliniken und Anstalten.

In diesen Vorschlägen für eine gesetzliche Einzelhilfe sind auch alle rechtlichen Anordnungen im Interesse von Suchtkranken enthalten, was noch besonders hervorgehoben werden soll.

Im Einzelfall müssen diejenigen Anordnungen getroffen werden, die auf Grund diagnostischer Überlegungen indiziert sind und einen Erfolg versprechen. Keineswegs kann es sich um eine Stufenleiter handeln, die in jedem Fall von A bis Z durchexerziert werden müßte[11]. Wie es in der modernen Sozialarbeit weder milde noch harte Maßnahmen geben soll, sondern stets nur wirksame Anordnungen, so kann und darf auch nicht eine Stufenfolge von leichten zu schweren Eingriffen obligatorisch verlangt werden. Im Vordergrund steht auch nicht der Eingriff in die Persönlichkeitssphäre des Hilfeempfängers, sondern die Leistung, die in seinem wohlverstandenen Interesse und *gleichzeitig* im Dienste der Allgemeinheit erbracht wird[12]. Die diagnostischen Überlegungen, die grundsätzlich Art und Ausmaß der Hilfe bestimmen, verlangen ein Umdenken im Bereich der juristischen Betrachtungsweise. Denn diese zeigt eine starke Tendenz, zwischen milden und harten Sanktionen, zwischen leichten und schweren Maßnahmen zu

[11] Vgl. die gegenteilige Auffassung bei *Anton Hunziker,* Kantonales Recht im Wandel, vom Fürsorgerecht zum Sozialhilfegesetz, Solothurn (Antonius-Verlag) 1971.

[12] Vgl. *Heinz Schneider,* Die öffentliche Fürsorge zwischen Eingriff und Leistung, Berlin 1964.

unterscheiden[13]. Im Bereich der sozialen Arbeit jedoch geht es um das Offerieren einer adäquaten Hilfe. Jede echte Hilfe aber orientiert sich am Zustand des Hilfebedürftigen. Seine Möglichkeiten und Fähigkeiten, seine emotionalen, intellektuellen und physischen Kräfte, seine Vitalität und Kapazität, seine Tragfähigkeit und noch viele andere Faktoren bestimmen Art und Ausmaß der Hilfe. Derart verstehen wir den Grundsatz einer durch diagnostische Überlegungen motivierten Individualisierung, der am Anfang aller fachgerechten sozialen Tätigkeit steht[14]. Und mit einer solchen Arbeitsweise werden wir auch stets dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen können.

Einige wichtige Fragenkomplexe können hier aus Zeitgründen nur noch mit wenigen Sätzen erwähnt werden.

1. Es stellt sich einmal die Frage, ob ein kantonales Sozialhilfegesetz, wie es skizziert worden ist, neben dem Bundesrecht überhaupt bestehen kann. Unter Hinweis auf Artikel 6 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, der einen Vorbehalt zugunsten des kantonalen öffentlichen Rechtes kennt, möchte ich diese Frage bejahen, ohne jedoch auf differenziertere Einzelfragen eintreten zu können[15].

2. Wir haben von Anordnungen oder Maßnahmen nach Sozialhilferecht gesprochen und müßten richtigerweise auch die Voraussetzungen umschreiben, die die Fürsorgebehörden zu bestimmten Anordnungen berechtigen oder verpflichten. Zum materiellen Recht gehört eben stets beides, nämlich der allgemein gültige Tatbestand, der sich im Leben in unendlich vielen Spielarten manifestiert, und die Rechtsfolgen, die beim Vorliegen eines bestimmten Tatbestandes eintreten können. Es ist auch im Sozialhilferecht möglich, die gesetzlichen Tatbestände, die dem Schutze und der Sicherheit des Individuums dienen, juristisch einwandfrei zu umschreiben[16].

3. Schließlich muß ein Sozialhilfegesetz auch über die erforderlichen Verfahrens- und Rechtsmittelvorschriften verfügen, soweit nicht auf kantonale Rechtspflegegesetze verwiesen werden kann. Zudem wird es nötig sein, zwischen den Handakten des Sozialarbeiters und den Behördeakten zu unterscheiden[17] und die erforderlichen Bestimmungen zur Durchführung der Geheimhaltungs-

[13] Eine weitere Gefahr der juristischen Betrachtungsweise besteht im Streben nach einer grundsätzlich richtigen Lösung, wogegen die soziale Einzelhilfe auf der Basis diagnostischer Überlegungen eine auf einen bestimmten Hilfeempfänger individuell ausgerichtete Behandlung anstrebt, die ganz auf einen bestimmten Menschen zugeschnitten ist und nur für ihn Gültigkeit haben kann.

[14] Vgl. dazu *Max Hess,* Die Prinzipien der sozialen Einzelhilfe unter Einbezug rechtlicher Aspekte, Bern 1966, S. 9–15.

[15] Vgl. in diesem Zusammenhang auch den (nicht veröffentlichten) Vortrag von Waisenrat Dr. Gerd Spitzer anläßlich der Vormundschaftsdirektorenkonferenz vom 9. Mai 1968 in Spiez über «Vormundschaftliche und administrative Versorgung».

[16] Es liegt in der Natur der Sache, daß im Bereich der gesetzlichen sozialen Einzelhilfe die Tatbestände oft in Generalklauseln umschrieben werden müssen und beim Vorliegen eines Tatbestandes verschiedene Rechtsfolgen zur Anwendung kommen können, von denen durch die diagnostischen Überlegungen die adäquate und erfolgversprechende ermittelt werden muß. In diesem Zusammenhang soll lediglich darauf hingewiesen werden, daß sich die persönliche Fürsorge des Entmündigten nach Art. 406 und 421 Ziff. 13 ZGB «*nötigenfalls*» auf die Unterbringung in einer Anstalt erstreckt. Für diese schwerste aller Maßnahmen werden also, wenn ein Entmündigungsverfahren eingeleitet (Art. 386 ZGB) oder die Entmündigung rechtskräftig ausgesprochen worden ist, im Gesetz keine besondern tatbeständlichen Voraussetzungen mehr umschrieben.

[17] Vgl. dazu *Max Hess-Haeberli,* Die Aktenführung in der sozialen Einzelhilfe, Bern 1969, Heft 16 der Schriftenreihe des Schweiz. Berufsverbandes der Sozialarbeiter.

pflicht[18] sorgfältig zu redigieren. Denn im Bereich der Schweigepflicht des Sozialarbeiters bestehen viele widersprüchliche und unklare Auffassungen, die nur durch konkrete Bestimmungen überwunden werden können.

In unserer Wohlstandsgesellschaft leben auch vereinsamte und in ihrer Isolation seelisch verkümmerte Menschen, die es schwer haben, ihrem Dasein Inhalt und Befriedigung abzugewinnen. Noch können wir uns keine realistischen Vorstellungen machen über die möglichen Auswirkungen der Rauschgiftwelle, die zu einem echten Gegenwartsproblem geworden ist. Wir kommen um die Feststellung nicht herum, daß in unserer Mitte viele Arme leben, arme Menschen im Sinne der ursprünglichen Bedeutung des Wortes. Der Arme, das war der Fremde, der Verlassene und der Vereinsamte[19]. Der «arme Sünder» war der zum Tode verurteilte Verbrecher. Und in der Schweiz vor allem findet sich die Bezeichnung «armer Mensch» für den Missetäter. Erst später ist arm in Gegensatz zu reich getreten. Ursprünglich aber ist der Arme der Beklagenswerte, den man bemitleidet, weil er unglücklich ist[20]. In diesem weiten und ursprünglichen Sinne soll ein Sozialhilfegesetz den Armen helfen, sich mit innerer Befriedigung und sozial gut integriert im Dasein zurechtzufinden. Diese Hoffnung setzen wir auf die Sozialhilfegesetze, die durch die Kantone raschmöglichst verwirklicht werden sollten.

Von der Behutsamkeit in der Sozialarbeit

Der Verwaltungsbericht 1970 der Fürsorgedirektion der Stadt Bern enthält darüber einleitend einige wertvolle Gedanken, die wir nachstehend unsern Lesern zur Kenntnis bringen wollen. Sie passen so recht ins Konzept der vorliegenden Nummer. *Red.*

«Wie schnell sich die Zeiten ändern: Eben noch stand jede öffentliche Fürsorge im Geruch, undifferenziert, abschreckend und hart zu handeln. Hilfesuchende fürchteten den Schrift auf die ‚Soziale', weil man sie dort demütige und ihnen nach peinigenden Befragungen eine knapp bemessene Hilfe zuteile. Noch ehe dieses alte Gerücht ganz verebbt ist, lassen sich Stimmen vernehmen, welche die öffentlichen Fürsorgestellen verdächtigen, sie seien in eine fatale Nachgiebigkeit verfallen, die den gesunden Selbstbehauptungswillen der Bedürftigen lähme. Wir bitten, Nachgiebigkeit nicht mit Behutsamkeit zu verwechseln. Die Sozialarbeit ist heute behutsamer geworden. Man teilt zum Beispiel jene, die mit sich selbst nicht fertig werden, nicht mehr so hurtig in Würdige und Unwürdige, in Schuldige und Unschuldige ein. Man weiß in unserer Zeit einiges mehr von den weitverzweigten und oft tiefgreifenden Wurzeln des sogenannten sozialen Versagens. Man trägt ferner dem Umstand Rechnung, wie schwer es den meisten fällt, die Hilfe der Öffentlichkeit in Anspruch zu nehmen. Man hat mit ihrer Angst,

[18] Vgl. *Paul Reichlin,* Die Schweigepflicht des Verwaltungsbeamten, Zürich 1953, Heft 33 der Beiträge zur Schweiz. Verwaltungskunde; ferner *Max Hess,* Die Schweigepflicht des Amtsvormundes, Zürich 1955.

[19] *Kluge,* Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache, 19. Aufl., Berlin 1963, S. 30.

[20] *Hans von Hentig,* Vom Ursprung der Henkersmahlzeit, Tübingen 1958, S. 139/140; und *Kluge,* l. c., S. 31.