

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: 75 (1978)

Heft: 8

Artikel: Postulate der Praxis an die Fürsorgegesetzgebung der Kantone

Autor: Mittner, Rudolf

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838976>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 02.02.2025

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

Fortschritt in unserem Sozialstaat bedeutet. Das im Gesetz vorgesehene Rückgriffssystem bringt gegenüber dem bisherigen Zustand wesentliche Vereinfachungen und vor allem für die Heimatkantone eine beträchtliche Entlastung.

Damit dürfte die in der gegenwärtigen politischen Landschaft zweckmässigste Lösung erreicht sein. In einigen Jahren wird man dann vielleicht anders denken und auf interkantonale Verrechnungen noch mehr oder ganz verzichten können. Das Gesetz ist nicht für die Ewigkeit geboren, bringt aber für die nächsten Jahre eine gute Lösung der anstehenden Probleme.

Postulate der Praxis an die Fürsorgegesetzgebung der Kantone

Rudolf Mittner

In dem von Herrn Direktor Dr. Schürch vorgestellten Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger werden die Kantone in den Vollzugsvorschriften beauftragt, ihre kantonalen Vorschriften der Bundesgesetzgebung anzupassen und die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zu erlassen. Mit unterschiedlicher Eile scheint man sich dieser Aufgabe zuzuwenden; der Erlass zeitgemässer, den veränderten Verhältnissen Rechnung tragender, *neuer* Fürsorge- oder Sozialhilfegesetze wird aber sicher durch diese neue Bundesgesetzgebung stimuliert werden. Und so mag es denn auch legitim erscheinen, wenn von Seiten der Fürsorge*praxis* Postulate an die Öffentlichkeit getragen werden, die zwar zum Teil bereits in fortschrittlichen Gesetzen ihren Niederschlag gefunden haben, mancherorts aber die Praxis der Gesetzgebung vorausgeilt ist, also zeitaufgeschlossener wirkt als der Buchstabe des Gesetzes dies verlangt.

Von ihrer Bedeutung her wird die Fürsorgegesetzgebung in den Kantonen sicher unterschätzt. Sozialhilfegesetze sind auch keine politischen Schlager (heute "Hits"); sie eignen sich kaum als politisches Vermächtnis. Was aber ihre Auswirkung auf die davon angesprochenen und betroffenen Menschen anbelangt, das können eben in erster Linie jene beurteilen, die als Praktiker diese Gesetze anzuwenden haben, ihre Mängel, Unzulänglichkeiten und Härten empfinden.

Als Bürger sind wir heute gewohnt, uns mit dem System der sozialen Sicherheit auseinanderzusetzen, wir diskutieren fast ohne Unterbruch über Revisionen unserer Altersversicherung und Vorsorge, wir sind grösstenteils als Mitglieder einer Krankenversicherung an deren Ausgestaltung interessiert und haben uns von Bundes wegen zum x-ten Male sagen lassen, dass alle diese Sozialversicherungen dazu angetan seien, den Menschen vor der Fürsorge zu *bewahren!* Ob sich je ein Magistrat die Frage vorgelegt hat, ob und mit welcher Konstanz er damit die private und öffentliche Fürsorge diskriminiert, diese Frage sei hier in den Raum gestellt. Wenn heute zur Fürsorgegesetzgebung Postulate aus der Praxis vorgetragen werden, so möchten diese Ausführungen als Gegenstoss verstanden werden, der darauf tendiert, diskriminatorische Elemente abzubauen

und unsere eigenen Leitbilder und Grundsätze so zu ordnen, dass sie keinen Anlass bieten, im Bedarfsfall die Fürsorge fürchten zu müssen.

Man muss sich doch nach der Zielsetzung unseres Systems der sozialen Sicherheit erkundigen, um die Aufgaben der einzelnen Zweige richtig einzustufen und ihre Wirkung abschätzen zu können. Mit politischen Schlagworten in einer Botschaft an das Volk geschieht solches nicht.

In der Auseinandersetzung zwischen *Sozialversicherung* und *Sozialhilfe* oder *Fürsorge* können brauchbare Unterscheidungen festgehalten werden, die klärend wirken. Dieter Schäfer zitiert in seiner Arbeit über die Rolle der Fürsorge im System der sozialen Sicherung, im Eigenverlag unserer befreundeten Deutschen Schwesterorganisation in Frankfurt erschienen, Hans Scherpners Fürsorgetheorie wie folgt:

“Das Ziel der Fürsorge ist ein ganz anderes als das der sozialen Versicherung. Dort soll wirtschaftsfähigen Menschen, die durch klar umschriebene Gegebenheiten materiell geschädigt oder beeinträchtigt sind, der Einkommensverlust mehr oder weniger ersetzt werden. Die Fürsorge dagegen will den Hilfsbedürftigen befähigen, mit den Anforderungen seiner sozialen Situation fertig zu werden, denen er – und daraus erwächst seine Hilfebedürftigkeit – durch die Kombination seiner subjektiven Eigenart mit den gegebenen objektiven gesellschaftlichen Verhältnissen allein nicht gewachsen ist.”

Bei unserer Fürsorgegesetzgebung haben wir uns neben den Aufgaben aber *auch das Ziel* vor Augen zu halten, nämlich durch partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Sozialarbeiter und Hilfsbedürftigem diesen günstig zu beeinflussen, in erster Linie im Sinne der Selbsthilfe und Selbstverantwortung, dann aber bis hin zu einer allenfalls nötigen körperlich-seelischen Umstellung, durch Umgestaltung der Verhältnisse, in denen er lebt, allenfalls bis zur vollständigen Neuorientierung seiner Umweltbedingungen, falls eine Anpassung an diese ihm selbst nicht gelingt. Das sind Ziele, die dem Gesetzgeber nicht fremd sondern stets gegenwärtig sein sollten!

Eine Konsultation bestehender, zum Teil allerdings älterer kantonaler Gesetze, lässt den Verdacht aufkommen, Fürsorge sei überhaupt nur eine Aufgabe der Geldvermittlung und anschliessend der sich daraus für den Fiskus ergebenden Konsequenzen. Man spürt eine gewisse Scheu vor der Formulierung eines oder mehrerer eindeutiger *Zweckartikel*. Aber auch dort, wo vielleicht seit alters her ein *Zweckartikel* zu finden ist, bleibt Raum für neuzeitliches, den veränderten wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Gegebenheiten Rechnung tragendes Denken. Wer auf Hilfe angewiesen ist, soll nicht nur im Sinne überfälliger Formulierungen den äussersten und allernotwendigsten Lebensbedarf sichergestellt haben, er hat Anspruch, in unserer Gesellschaft nicht durch sichtbare Armut gezeichnet zu sein. Wenn auch nicht gestützt auf einen formellen Vorstandsbeschluss, so möchte ich doch den Ingress unserer Empfehlungen über die Richtsätze für die Bemessung der materiellen Hilfe als Postulat hier aufstellen. Künftige Gesetze sollen wenigstens dem Sinne nach den Begriff eines sozialen Existenzminimums aufnehmen. Wir haben das seit Jahren so formuliert: Mit der Hilfeleistung soll nicht nur der unbedingt notwendige Lebensbedarf bewilligt, sondern ein soziales Existenzminimum

sichergestellt werden. Dieses steht in einem angemessenen Verhältnis zum allgemeinen Lebensstandard der Bevölkerung. Andernorts lesen wir in einem älteren Gesetz eine ebenso brauchbare Formulierung, indem dort von einer "menschenswürdigen Existenz" die Rede ist. Auch die begrifflich klare Formulierung, dass Fürsorge aus Beratung, Betreuung *und* Unterstützung besteht, ist nachahmenswert und zeigt den allseits sicher bekannten Entwicklungsstand, dass die immaterielle Hilfe zur Behandlung geistig-seelischer Notstände an Bedeutung enorm zugenommen hat.

Und wie steht es denn mit den *Fragen terminologischer Natur* in unseren Gesetzen? Sicher nicht zum besten. Daran schuld sind nicht nur alte Begriffe und Namensgebungen, sondern auch neuzeitliche Sprachverirrungen aus dem Bereich der sozio-chinesischen Literatur! Doch, fragen wir nach den Aufgaben und Zielen einer zeitaufgeschlossenen Sozialhilfe in der Gemeinde oder im Kanton, so wissen wir, dass es bei uns allen nicht damit getan ist, wenn wir im System eines Kassenverwalters Belege ausstellen und Beträge aushändigen. Darum ist der Begriff des "Armeleutesäckelmeisters" schlicht und einfach antiquiert und alles was damit zusammenhängt rückständig. Nicht wahr, wir pflegen ja nicht nur Arme! Also sind wir nicht nur Armenpfleger. Der Begriff Armut wird nun einmal mit Almosen und Bettel, Abhängigkeit und Polarisierung in Zusammenhang gebracht, arm – reich, minder- oder vollwertig usw. Wenn wir eine Plazierung eines Kindes oder Jugendlichen in fachspezifisch geführten Institutionen in die Wege zu leiten, mit Lehrern, Eltern, Psychologen und Ärzten zu tun haben, so kann dies und ist dies auch für die verschiedensten sozialen Stufen in unserer Bevölkerung eine Notwendigkeit und ein Dienst. Und wenn wir die Finanzierung dieser Dienstleistung ordnen, abwägend, was Eltern aufbringen, bestehende Rechtsansprüche bieten und allenfalls Sozialleistungen zu ergänzen haben, so hat das mit dem diskriminierenden Begriff der Armengenössigkeit eben nichts zu tun. Und wenn eine chronisch-krank Person wegen unserer mangelhaften Krankenversicherung leistungsmässig anders behandelt werden muss als ein akut-kranker Mitmensch, so ist es für diesen eine Beleidigung, wenn wir ihm vorwerfen, er falle der Öffentlichkeit zur Last, denn daran ist eben diese Öffentlichkeit mitschuld. Vielerorts besteht noch Grund dazu, Gesetze und Verordnungen von überholten Begriffen und verletzenden Ausdrücken zu befreien, es ist auch höchste Zeit dazu.

Als Gegenstück zu überfälligen Definitionen darf ich hier anführen, was die Weltgesundheitsorganisation (WHO) unter dem Begriff "Gesundheit" versteht, nämlich:

Körperliches, geistig-seelisches und soziales *Wohlbefinden*. Nachdem auch unsere Arbeit diesem Ziele dient, sei der Hinweis in diesem Zusammenhang hier erlaubt.

Unser Bestreben, die fürsorgediskriminierenden Elemente aus der Gesetzgebung zu entfernen, wird sehr bald mit der *Schuldfrage* konfrontiert werden. Es würde zu weit führen und den Rahmen meines Kurzvortrages sprengen, wollte ich mich hier auf die Problematik der selbstverschuldeten Fürsorgebedürftigkeit näher einlassen. Wenn ich aber an das weiter oben gesteckte Ziel der Fürsorgearbeit erinnere, so ist damit auch klar gesagt, dass partnerschaftliche Zusammenarbeit zur Bewältigung eines materiellen oder immateriellen Notstandes nicht in der Form einer urteilenden und verurteilenden Haltung

des Sozialarbeiters erfolgen kann. Dass daher die Gewährung einer unerlässlichen Hilfe einem Bedürftigen gegenüber wegen groben Selbstverschuldens nicht verweigert werden darf, sollte zwar in Fachkreisen bekannt und anerkannt sein, es scheint aber doch einem praktischen Bedürfnis zu entsprechen, eine solche Formulierung praeventiv aufzunehmen. Auseinandersetzungen zwischen Behörden und Sozialarbeitern, freiwilligen und vollamtlichen Kräften der Fürsorge, wären damit bei entsprechenden Meinungsdivergenzen möglichst zu vermeiden, mit anderen Worten, man könnte sich vielmehr auf das notwendige Hilfsangebot zur Behebung dieses offenkundigen Missstandes einigen.

Im Arbeitspapier "Stellenwert der öffentlichen Fürsorge im Konzept der sozialen Sicherheit" und einem darauf aufgebauten Referat von Herrn Nationalrat Bratschi anlässlich der letztjährigen Tagung wurden verschiedene ungünstige Einflüsse aufgezählt, die das Image der Fürsorge beeinträchtigen. Für die Eingeweihten ist es keine Neuigkeit, dass ich dazu u.a. auch die *Verwandtenunterstützungspflicht* zähle, die je nach Handhabung zu absolut unerwünschten Auswüchsen und Folgen führen kann. In diesem Zusammenhang sei mir ein Seitenblick auf die Gesetzgebung über die Alimentenbevorschussung erlaubt. Die Institution der Alimentenbevorschussung nach neuem Kindesrecht soll ja als *Sonderhilfe* angeboten werden und – so den Argumentationen der Befürworter folgend – das Kind vor Armengenössigkeit bewahren und der Mutter den "schweren Gang zur Fürsorge" ersparen. Gleiche Kreise postulieren dann aber die Möglichkeit der Verwandtenunterstützungsklage nach Art. 328/329 ZGB auch für diesen Zweig der öffentlichen Hilfeleistung. Das diskriminierende Element der öffentlichen Fürsorge würde damit auf die, angeblich modernen Ansprüchen Rechnung tragende, Alimentenbevorschussung übernommen. Zur Beruhigung der Gemüter kann ich übrigens aus Erfahrung hier erklären, dass die anspruchsberechtigten Mütter ihr Begehren um Bevorschussung und Inkassohilfe mit grosser Selbstverständlichkeit vorbringen und dass keine Rede davon sein kann, die öffentliche Fürsorge würde sich für diesen Dienstzweig etwa nicht eignen. Im Gegenteil!

Damit wären wir noch beim *Kapitel der Sonderhilfen*. Solange wir bei neu eintretender konjunktureller, wirtschaftlicher Lage stets neue Rechtsgrundlagen für materielle Sonderhilfen schaffen, tragen wir dazu bei, die öffentliche Fürsorge zu diskriminieren. Wir haben ein jüngstes Beispiel aus der Rezessionszeit. Die öffentliche Fürsorge war und ist bereit, alle Verzögerungen, z.B. organisatorische Mängel aus dem Arbeitslosen-Versicherungszweig, zu überbrücken. Sie ist beweglich und wurde vor allem von den Bezüglern als fortschrittlich anerkannt. Das scheint aber nicht zu genügen. Auf der Suche nach möglichen Sonderhilfen soll angeblich Arbeitslosigkeit als Ursache besonderer Prägung zu einer anderen Rechtsstellung Anlass sein, als irgend eine anderswie begründete Hilfsbedürftigkeit. Frägt man nach einer diesbezüglichen Begründung, so ist es eben wieder "der schwere Gang zur Fürsorge", der dem Arbeitslosen erspart werden soll, wenn er einmal ausgesteuert ist oder seine Bezugsberechtigung nicht einwandfrei feststeht. Die Erfahrungen zeigen aber, dass z.B. auch bei der Invalidenversicherung und anderen Sozialversicherungszweigen die Zusammenarbeit in absolut befriedigender Weise spielen kann.

Es ist vielleicht da und dort eine Personenfrage, wo dies nicht der Fall sein sollte. Auf dem Gebiete der Sozialgesetzgebung der Kantone und Gemeinden sollen – und das ist zum Problem der Sonderhilfen unser Postulat – Zersplitterung und Überschneidungen verhindert werden, damit die absolut nötige Transparenz gesichert und, wo nicht vorhanden, geschaffen werden kann.

Es bedarf kaum einer tiefschürfenden Begründung, dass auch die *Rückerstattungen* früher bezogener Unterstützungen je nach Handhabung der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen ihre Problematik haben. Nachdem hier die Praxis in den Kantonen und Gemeinden nach jeweiliger kantonaler Gesetzgebung sich richtet, scheint wenigstens ein Postulat mit Bezug auf die Unterstützung an Minderjährige je länger je deutlicher Beachtung zu finden und für gesetzliche Anpassungen reif zu sein. Kinder und Jugendliche sollen damit rechnen dürfen, dass sie im Erwachsenenalter nicht zur Kasse gebeten werden, wenn sie sich kraft eigener Anstrengung und Leistung zu finanzieller Unabhängigkeit emporgearbeitet haben. Wir wollen doch froh und dankbar sein, dass ihnen dies – vielleicht sogar mit unserer Hilfe und unserem Einsatz – gelungen ist. Auswüchse sind hierbei gar nicht selten und schaden dem Ansehen der Fürsorge ungemein.

Wie steht es übrigens mit den *Schutzbestimmungen* zugunsten Fürsorgebedürftiger in unseren Gesetzen. Nach meiner Meinung recht unterschiedlich. Die gegenteilige Wirkung haben aber sicher die Rückstände früherer Strafbestimmungen, vor allem dort, wo es sich um Einschränkungen in den politischen Rechten handelt. Dass es so etwas überhaupt noch nicht gibt! Sei es nun die Verweigerung eines Jagdpatentes oder der Entzug des Stimmrechts und was es da noch an alten Zöpfen geben mag, sie sind schleunigst zu eliminieren. Alles was die Würde und Persönlichkeit des Hilfsempfängers beeinträchtigt oder verletzt, ist einer modernen Fürsorgegesetzgebung unzutraglich, ja unwürdig. Neben diesen Hinweisen sei z.B. auch darauf angesprochen, wie sehr die Hilfe in Form von Naturalien bei ungeeigneter Anwendung verletzend sein kann. Der Hilfsempfänger hat auch das Recht, dass nicht jede Warenhausverkäuferin ihn als solchen erkennt. Ob dies Gesetzgebungsfolge oder Fürsorgepraxis sei, das möchte ich Sie entscheiden lassen.

Einen besonderen Stellenwert messe ich der Frage der *Lastenverteilung* innerhalb eines Kantons bei. Je nach Lösungsart wird der einzelne Hilfsempfänger im Verkehr mit der wohnörtlichen Behörde besser zusammenarbeiten können. Es gibt gerade auf diesem Gebiet vorbildliche Lösungen; (ich erinnere an den Lastenausgleich im Kanton Bern, worüber wir in unserer Zeitschrift vor einiger Zeit einen Artikel von Herrn Fürsprecher Werner Thomet lesen konnten). Wir müssen aber dafür Verständnis aufbringen, dass es bei unserer föderalistischen Staatsstruktur gerade in solchen Fragen kaum je eine Einheitslösung geben wird. Sorgen wir daher dafür, dass nicht nur die Interessen der Unterstützungsträger, sondern auch jene der Empfänger in dieser Frage Berücksichtigung finden.

Wichtig und als Postulat sicher gerechtfertigt ist auch die Forderung nach einer klaren rechtlichen Verankerung der *Beschwerdemöglichkeit* des Hilfsempfängers. Solche Verfahren müssten aber einfach sein, denn die Inanspruchnahme einer Verwaltungs-

gerichtsinstanz zur Durchsetzung eines Unterstützungsanspruches dürfte in der Praxis doch von den meisten Klienten, die sich benachteiligt fühlen, als Überforderung angesehen werden. Vor allem wäre aber das Recht des Unterstützten, einen schriftlichen Entscheid der Fürsorgebehörde zu verlangen, gesetzlich ausdrücklich zu stipulieren, womit dann auch der Forderung nach einer Rechtsmittelbelehrung entsprochen werden kann. In solchen Dingen sind unsere Gesetze zum Teil noch keineswegs à jour.

Unsere Fürsorgegesetze sollen *klaren Zielsetzungen* Rechnung tragen. Sie müssen die Grundlage dafür bieten, dass wir eine Sozialhilfe anbieten, die unseren hilfsbedürftigen Mitmenschen im materiellen wie im seelisch-geistigen Bereich dienlich sein kann. Um diesen wichtigen Grundsatz auch in den vorbereitenden und parlamentarischen Beratungen durchzusetzen, ist eine Mitsprache der Praktiker unabdingbar, denn mit rechtstheoretischen Erörterungen allein wird man diesen Anforderungen nicht gerecht werden können.

Unsere Darstellung der Probleme wird das in sich schliessen müssen, was wir als Aufgaben einer zeitgemässen öffentlichen Sozialhilfe verstehen, nämlich:

- a) *individuelle* Hilfe an Einzelpersonen, Familien und Gruppen, die sich in einer sozialen Notlage befinden
- b) generelle Massnahmen zur Förderung der sozialen Dienste und Einrichtungen, und
- c) Vorbeugung und Bekämpfung der Ursachen sozialer Notlagen.

Die Aufzählung von Postulaten für die Fürsorgegesetzgebung in den Kantonen kann und will damit nicht vollständig und umfassend sein. Das wäre unmöglich. Zweck meiner Ausführungen war vielmehr, auf einige Dinge hinzuweisen, denen wir bei der Gesetzgebung in nächster Zeit möglicherweise begegnen oder aber bei Anwendung bestehender Gesetze auch in Betracht ziehen wollen. Das beste Gesetz aber – Sie wissen das – ist toter Buchstabe – wenn es von Ihnen nicht beseelt wird.

Zum Schluss möchte ich nochmals Dieter Schäfer zitieren:

“Die Frage, ob ein System sozialer Sicherung *ohne Fürsorge* persönliche Hilfen in diesem Sinne anbieten kann, braucht nicht lange debattiert zu werden. Wenn Versicherung auch nur einigermaßen zutreffend dadurch beschrieben wird, dass die Voraussetzungen für ihre Leistungen sowie Art und Höhe dieser Leistungen genau gesetzlich normiert sind und dass deshalb Massenhaftigkeit und Gleichartigkeit bestimmter Notstände Bedingung für ihr Funktionieren sind, dann ist schon von diesem Ansatz her persönliche Hilfe ausgeschlossen. Dann kann man also sagen:

Versicherung kann nur Geldleistungen oder Sachleistungen erbringen – persönliche Hilfe ist nur in der Fürsorge möglich.”