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: 78 (1981)

Heft: 4

Artikel: Wo stehen wir in der öffentlichen Fürsorge?

Autor: Keel, Ruedi

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838825

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: 13.07.2025

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

Wo stehen wir in der öffentlichen Fürsorge?

Der Versuch einer Standortbestimmung.

Von Dr. iur. *Ruedi Keel,* Departementssekretär, St. Gallen. 2. Teil.

4. Weitere Wandlungen und Entwicklungen

Schon die bisherigen Ausführungen vermögen darzutun, dass das System der Fürsorge nicht ein statisches ist, sondern einem sozusagen ständigen Gesinnungswandel und Institutionenwechsel unterworfen bleibt. Auf einige charakteristische Veränderungen in den letzten Jahrzehnten sei im folgenden hingewiesen:

4.1 Übergang vom Heimatprinzip zum Wohnortsprinzip

Historisch geht das Heimatprinzip im schweizerischen Fürsorgewesen auf einen Tagsatzungsbeschluss von 1551 zurück, wonach jeder Ort verpflichtet wurde, seine Armen selbst zu unterhalten und sie nicht betteln zu lassen. Die Heimatgemeinde galt seit jener Zeit als letzter Zufluchtsort des Schweizers.

Seit dem Ersten und vor allem seit dem Zweiten Weltkrieg hat aber mehr und mehr das Wohnortsprinzip Eingang im Fürsorgerecht gefunden, d.h. nicht mehr der Heimatort, sondern der Wohnort ist für die öffentliche Fürsorge am einzelnen Bedürftigen zuständig und trägt die Hauptlast.

Verstärkt wurde dieser Wandel nicht zuletzt dadurch, dass die herkömmlichen Bürgerheime in Altersheime mit voll zahlenden Pensionären umgebaut oder durch solche ersetzt wurden, eine Entwicklung, die entscheidend durch die AHV-Gesetzgebung von 1948 und die seitherigen Revisionen möglich geworden ist.

Die Revision der Art. 45 und 48 der Bundesverfassung im Jahre 1975 haben den Niederlassungsentzug aus armenrechtlichen Gründen und die zwangsweise Rückschiebung in die Heimatgemeinde ausgemerzt. Damit ist gesamtschweizerisch das Wohnortsprinzip in der öffentlichen Fürsorge durchgesetzt worden. Das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger von 1977 hält immerhin die Rückerstattungspflicht des Heimatkantons für Unterstützungsauslagen noch in geringem Umfang aufrecht.

4.2 Ablösung der ehrenamtlichen Wohltätigkeit durch entlöhnte Fürsorgetätigkeit und Sozialarbeit

Noch im letzten Jahrhundert wurde Fürsorge meist von wohltätig gesinnten Männern und Frauen weitgehend spontan und freiwillig sowie ehrenamtlich betrieben.

Je mehr die Fürsorge als öffentliche Aufgabe und damit als Angelegenheit der Gemeinde und des Staates erkannt wurde, desto mehr wurden mit fürsorgerischer Tätigkeit Beamte und öffentliche Angestellte beauftragt. Die Fürsorgebehörden der Gemeinden stellten Fürsorgesekretäre, Fürsorgerinnen und Heimleiter an, die sie zu besolden hatten. Der Staat organisierte Spezialfürsorgestellen wie Jugendämter, Sozialberatungsstellen usw. Auch wenn noch einzelne Tätigkeiten im Nebenamt und mit verhältnismässig geringen Entschädigungen ausgeübt wurden, so belasteten die Personalkosten doch zunehmend die Fürsorgerechnungen der öffentlichen Körperschaften.

Mehr und mehr stellten auch gemeinnützige Institutionen das Begehren, vom Staat einen Beitrag an ihre Auslagen für die Fürsorgetätigkeit zu erhalten (z. B. Subventionierung der Kinder- und Jugendhilfe, der Stiftung für das Alter, der Stiftung Pro Infirmis usw.). Grund dafür waren auch hier vor allem die steigenden Personalkosten.

Das Berufsbild des Fürsorgers wurde inzwischen verfeinert. Die Entwicklung der siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts ging dahin, eigens ausgebildete Sozialarbeiter für Fürsorgeaufgaben einzusetzen. Das bedeutet einerseits fachkundige Fürsorgearbeit, die aber entsprechende Kosten zur Folge hat; anderseits besteht noch ausgeprägter die Gefahr, dass die freiwillige, oft dilettantische, aber dennoch wirksame mitmenschliche Helfertätigkeit auf die beruflichen Sozialarbeiter abgeschoben wird und damit verlorengeht oder vergessen wird.

4.3 Trend zur Spezialisierung und Gesamtheitsaspekt

Neben der Tendenz, Fürsorge mehr und mehr durch ausgebildete und vollamtliche Sozialarbeiter ausüben zu lassen, zeigte sich in den letzten Jahren ein Trend, besondere Notlagen je nach eigenen Methoden und Gesetzen zu behandeln. Die allgemeine Fürsorge wurde teilweise, und zwar mit sachlicher Begründung, aufgesplittert in Spezialfürsorgebereiche, z. B. Jungendfürsorge, Altersfürsorge, Behindertenfürsorge, Alkoholfürsorge, Arbeitslosenfürsorge, Krankenfürsorge usw. Für einzelne dieser Bereiche wurde eine Spezialgesetzgebung geschaffen. Auch Heime wurden spezialisiert; man denke etwa an die Differenzierung in Wohnheime, Schulheime, Beobachtungsstationen, Ambulatorien, Justizheime, Altersheime, Pflegeheime und weitere Spezialisierungen nach fürsorgerischen, erzieherischen, medizinischen und strafrechtlichen Gesichtspunkten. Es gibt zahlreiche Beispiele von Aufgaben, die noch in den dreissiger Jahren als Fürsorgeanliegen erkannt und angepackt wurden und die inzwischen zu Aufgaben der Gesundheitspflege, der Erziehungshilfe oder des strafrechtlichen Massnahmevollzugs geworden sind (wie umgekehrt polizeilich verstandene Massnahmen in die Fürsorge zurückgeführt wurden). Auch das Fürsorgepersonal spezialisierte sich, was die glückliche Folge hatte, dass der Einzelfall gezielter und sachkundiger behandelt werden konnte.

Die Gefahr der Spezialisierung aber liegt einerseits darin, dass der Bedürftige nur noch in seiner speziellen Not gesehen und aus seinem Netz der mitmenschlichen Beziehungen sozusagen herausgelöst wird, anderseits darin, dass der örtliche Einzugsbereich einer Fürsorgeinstitution wächst, je weiter die Spezialisierung getrieben wird. Das hat zur Folge, dass diese Spezialfürsorge organisatorisch und meist auch finanziell von einer einzelnen Gemeinde, ja von einzelnen Kantonen nicht mehr verkraftet werden kann. Das ist wohl auch der Grund, weshalb der Staat (Kanton und Bund) schon früh begonnen hat, Spezialfürsorge beratend und finanziell mitzutragen.

Es zeigt sich in jüngster Zeit deutlich eine Gegentendenz, nämlich das Bedürfnis, die Zweige der Spezialfürsorge wieder zusammenzufassen und zu koordinieren, d.h. unter einen Hut zu bringen (z.B. im Trend zu umfassenden «Sozialhilfegesetzen», im Einbezug der Familien oder weiterer Bezugspersonen in die Fürsorgearbeit, im Schaffen von Mehrzweckfürsorgestellen usw.).

4.4 Verlagerung von der materiellen Unterstützung zur Beratung und Betreuung

Wurde Fürsorge bis weit ins 20. Jahrhundert hinein vornehmlich in der finanziellen Unterstützung, allenfalls noch im Verschaffen einer Unterkunft oder einer Erwerbstätigkeit gesehen, so reifte seit dem Ende des 19. Jahrhunderts die Erkenntnis, dass Armut und Not nur behoben werden können, wenn ihre Ursachen erkannt und in den Griff genommen werden. Dazu kommt das Prinzip der «Hilfe zur Selbsthilfe», d.h. das Bestreben, vorhandene positive Anlagen auszunützen, den Bedürftigen anzuleiten, sich selbst um eine Verbesserung seiner Lage zu bemühen und ihm dazu die nötige Hilfe zu leisten. Die Einsicht, dass trotz guter Wirtschaftslage in der Hochkonjunktur weiterhin Not entstand, vor allem wegen der Hilflosigkeit, Angst und geistiger Verwirrung, hat dazu beigetragen, dass Fürsorge nicht nur als materielle, sondern noch mehr als geistige Hilfe verstanden wird. Diese Erkenntnisse und diese Bestrebungen haben sich nicht nur in der Praxis, sondern auch in der Gesetzgebung deutlich niedergeschlagen. Sie wurden konsequent fortgesetzt im Konzept der sozialpsychiatrischen Beratungsstellen der siebziger Jahre.

5. Die Entwicklung der Heime

Ein deutlicher Wandel zeigt sich auch im Bereich der sogenannten geschlossenen Fürsorge, bei den Heimen. Diese dienten seit jeher dazu, bestimmte Kategorien von Fürsorgebedürftigen aus ihrer gewohnten Umgebung herauszulösen und in einer gesonderten Gemeinschaft zu betreuen.

5.1 Von der Versorgungsanstalt zu einem Ort der Geborgenheit

Die Heime des 19. Jahrhunderts waren regelmässig als «Erziehungs- und Versorgungsanstalten» konzipiert. Sie entsprangen bald einer charitativ-religiösen, bald einer humanitär-philantropischen Zielsetzung. Mit oft bescheidensten Mitteln und «um Gottes Lohn» haben vorwiegend kirchliche oder private gemeinnützige Kreise mit der Gründung und Führung solcher Heime eine für ihre Zeit bewundernswerte Leistung erbracht. Man kann heute über einzelne dieser Heime den Kopf schütteln, damals bedeuteten sie einen echten Fortschritt und eine wirkliche Hilfe.

Um die Jahrhundertwende begann man, der Heimerziehung und der Heimorganisation vermehrt sozialpädagogische und gruppenpsychologische Richtlinien zugrunde zu legen. Im Gefolge dieser theoretischen und wissenschaftlichen Untermauerung wurden die Einrichtungen und die Führung der Heime schrittweise verbessert, familiärer und «heimeliger» gestaltet. Ein Beispiel dafür ist das Iddaheim in Lütisburg (SG), das bereits 1925, also 20 Jahre vor dem Pestalozzidorf in Trogen, die Idee des Kinderdorfes mit Familiengruppen zu verwirklichen begann.

Es blieb der sozialkritischen Bewegung der sechziger Jahre vorbehalten, in einer organisierten «Heimkampagne» nicht nur echte Mängel und Missstände, die unstreitig noch immer vorhanden waren, aufzudecken, sondern die Heime und Anstalten als solche insgesamt anzugreifen und zu diffamieren. Das hat neben anderen Gründen dazu geführt, dass das Angebot an Heimplätzen insbesondere in Kinderheimen spürbar abnahm.

Einer dieser anderen Gründe war die Pflegekinderbewegung der frühen fünfziger Jahre. Sich häufende Pflegekinderskandale führten zu einlässlicheren kantonalen Regelungen und besserer Überwachung der Pflegekinderunterbringung. In der Folge wurden vermehrt Kinder, die nicht durch ihre Eltern betreut werden konnten, in Familien und nur noch ausnahmsweise in Kinderheimen plaziert.

Da aber nach wie vor ein Bedarf an Heimplätzen vorhanden, bei den Betagtenheimen infolge der steigenden Lebenserwartung, der Überalterung und der schwindenden Bereitschaft, betagte Angehörige daheim zu behalten, sogar im Steigen begriffen war, wurden zahlreiche Um- und Neubauten von Heimen in Angriff genommen und gelegentlich über den Notbedarf hinaus recht kostspielig ausgeführt. Man wollte sich keiner neuen Kritik mehr aussetzen. So darf man unseren Heimen allgemein, mit ganz wenigen Ausnahmen, zugestehen, dass sie, was Einrichtung und Ausstattung betrifft, wirkliche Horte der Geborgenheit sind.

5.2 Steigende Heimkosten und Heimdefizite

Die bessere Ausstattung der Heime, die Tatsache, dass zunehmend schwerer und sorgfältiger zu betreuende Insassen Aufnahme fanden, die allgemeine Teuerung der Hochkonjunkturjahre und insbesondere die steigenden Personalausgaben liessen die Heimkosten seit den sechziger Jahren allgemein sprunghaft ansteigen. Ins-

besondere dort, wo die Nachfrage nach Heimplätzen zurückging, öffnete sich sehr rasch die Kostenschere: Steigende Ausgaben, sinkende Einnahmen. Die Pensionspreise mussten angehoben werden. Im übrigen hatte die Kostensteigerung bei den Betagtenheimen nicht allzu schwere Folgen. Die verschiedenen AHV-Revisionen mit den Rentenanpassungen sowie die Ergänzungsleistungen und kantonale Altersbeihilfen ermöglichten in der Regel den einzelnen Insassen, die Kosten für einen Altersheim- und sogar für einen Pflegeheim-Aufenthalt selbst aufzubringen. Bei den Behindertenheimen schuf die Bundesgesetzgebung über die Invalidenversicherung seit 1960 Möglichkeiten der Defizitdeckung.

Eine schwierige Lage entstand bei den Kinderheimen, sofern sie nicht als Sonderschulheime an der vorteilhaften Lösung der IV teilhatten oder als sogenannte Justizheime in den Genuss staatlicher Beiträge unter dem Titel Straf- und Massnahmenvollzug kamen. Wo es um die Heimunterbringung von Kindern anstelle von Aufenthalten in einer Familie ging (sog. Wohlfahrtsheime), war sehr oft von den Eltern die von Gesetzes wegen geschuldete Deckung des Lebensunterhaltes nicht erhältlich zu machen. Kam ein solcher Fall an die öffentliche Fürsorge, so suchten die Behörden vielfach billigere Lösungen. Deshalb wurde von Versorgern und von Heimen öfters aus Furcht vor einer für das Kind schädlichen Umplazierung das Einholen einer Kostengutsprache unterlassen.

Hier liegt eine der Ursachen für die Kinderheimdefizite, welche von den westschweizerischen Kantone in einem Konkordat kurzerhand unter den Wohnsitzkantonen der versorgten Kinder aufgeteilt wurden. Die nordwestschweizerischen und die nordostschweizerischen Kantone folgten zögernd mit Verhandlungen um eine tragbare Lösung.

6. Die Konstanten

Nach diesem Überblick über Wandlungen und Entwicklungstendenzen in der öffentlichen Fürsorge seien einige Konstanten formuliert, die meines Erachtens für den weiteren Ausbau des Fürsorgerechts massgebend bleiben müssen:

6.1 Die öffentliche Fürsorge hat grundsätzlich jedermann das, was er zu einem menschenwürdigen Leben braucht, zur Verfügung zu stellen, soweit er selbst oder der unmittelbar Sorgepflichtige es nicht beschaffen können.

Öffentliche Fürsorge ist aber eingebunden in ein System der Sozialhilfe, an dem nicht nur Bund, Kanton und Gemeinden, sondern auch Familie und spontane Helfer, Kirchen und private gemeinnützige Institutionen teilnehmen.

6.2 Deshalb ist die Subsidiarität der öffentlichen Fürsorge als Grundsatz hochzuhalten. Bevor die öffentliche Hand hilft, sollen andere Möglichkeiten der Hilfe

ausgeschöpft sein. Mit anderen Worten, was mit eigenen Kräften in der Familie oder durch private Hilfe geleistet werden kann, darf nicht der öffentlichen Fürsorge überbunden werden. Das bedeutet u.a., dass die Möglichkeiten der Selbstfinanzierung, der Rückerstattung und der Verwandtenunterstützung – im Rahmen des Zumutbaren – auszuschöpfen sind.

Ferner heisst Subsidiarität, dass das, was die Gemeinden leisten können, nicht dem Staat belastet werden darf. In diese Subsidiaritäts-Hierarchie gehörte auch die Fürsorgetätigkeit des Bundes: Was die Kantone zu leisten vermögen und tatsächlich tun, sollte nicht vom Bund beansprucht werden.

6.3 Damit ist auch angedeutet, dass die eigentliche Fürsorgetätigkeit Aufgabe jener Menschen und Institutionen ist, die dem Bedürftigen am nächsten stehen. Im Bereich der öffentlichen Fürsorge heisst das, dass die Hilfe in erster Linie in der Gemeinde zu leisten ist.

Aufgabe des Staates ist es, dafür zu sorgen, dass die Fürsorgetätigkeit allen Bedürftigen etwa in gleichem Umfang zugewendet wird; d.h. der Staat hat eine Ausgleichsfunktion. Seine Mittel sind der Erlass gesetzlicher Bestimmungen, der Rechtsschutz sowie die Mitfinanzierung, d.h. die Ausrichtung von Staatsbeiträgen an schwächere Träger der Fürsorge sowie für Fürsorgeaufgaben, welche die Tragfähigkeit einzelner Gemeinden zu übersteigen drohen.

Sodann kann es ein Gebot staatlicher Klugheit sein, durch Unterstützung privater Institutionen oder der Gemeinden diese in die Lage zu versetzen, eine bis dahin geleistete Hilfe aufrecht zu erhalten. Wenn nämlich private Institutionen aufgeben oder wenn eine Gemeinde auf einen billigeren Ausweg verfällt, weil die staatliche Hilfe ausbleibt, kann das zur Folge haben, dass der Staat letztlich viel mehr aufwenden muss, weil nicht rechtzeitig und nicht sachgemäss Fürsorge geleistet worden ist.

6.4 In diesem Zusammenhang zeigt sich eine Problematik der öffentlichen Fürsorge. Sie steht immer irgendwie in einem Dilemma. Einerseits muss sie bestrebt sein, die finanziellen Mittel den Bedürftigen gleichmässig, nach objektiven Massstäben zuzuwenden, anderseits muss sie feststellen, dass die Notwendigkeit der Hilfe bei weitem nicht in jedem Einzelfall die gleiche ist; d.h. es braucht nicht jedesmal das Gleiche, um «Not zu wenden». Eine öffentliche Leistung, die gesetzlich vorgeschrieben wird, ist aber unter den im Gesetz vorgesehenen Kriterien zu leisten, auch wenn sie im Einzelfall unnötig erscheint. Das Prinzip der Rechtsgleichheit geht vor. Private Fürsorge ist diesbezüglich beweglicher und flexibler.

6.5 Menschlichkeit und Wirksamkeit jeder Fürsorge hängen nicht so sehr von Geboten, Richtlinien und Bestimmungen ab als vielmehr von den Menschen, welche die Vorschriften handhaben. Entscheidend ist das Mitleid, d.h. die Fähigkeit, die Not des Bedürftigen zu erfassen und «mitzuleiden».

Das ist eine banale Feststellung. Sie stellt nicht die Notwendigkeit der Verbesserung gesetzlicher Bestimmungen in Abrede, muss aber all jenen in Erinnerung gerufen werden, die glauben, mit einer Gesetzesrevision allein sei schon die öffentliche Fürsorge ins Lot gebracht. Anderseits ist diese Feststellung ständiger Anruf und Mahnung an alle, die in der Fürsorge tätig sind.

6.6 Jede Fürsorge, auch die öffentliche, hat die Hilfe zur Selbsthilfe anzustreben. Mit anderen Worten, sie hat dann ihr Ziel erreicht, wenn der Betreute wieder auf eigenen Füssen stehen kann. In diesem Sinn hat öffentliche Fürsorge natürlich auch eine vorbeugende Funktion. Wenn sie rechtzeitig, gezielt und sachgerecht erfolgt, kann sie die Verschärfung einer Notlage verhindern. Dass überhaupt keine Notlage entsteht, ist nicht Aufgabe der Fürsorge, sondern der Sozialpolitik.

LITERATUR

Die Praxis der Fürsorge im ausgebauten Sozialstaat – Tendenzen und Zielsetzungen, Neuerscheinung im Fachschriftenverlag der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge, Bern 1981.

In dieser Broschüre sind neben den am traditionellen Weggiskurs vom September 1980 gehaltenen Vorträgen auch der in den Gruppen diskutierte Fall sowie einige Stimmungsberichte von Gruppenleitern über die Arbeit in den Diskussionsgruppen enthalten.

Ferner ist darin auch das Referat des Präsidenten der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge anlässlich der Feier zum 75jährigen Bestehen der Konferenz in Luzern abgedruckt.

Der Verkaufspreis pro Exemplar dieser Broschüre beträgt **Fr. 7.–.** Bestellungen nimmt das Aktuariat der Konferenz, Predigergasse 5, 3000 Bern 7, entgegen. *R. W.*

Das neue Kindes- und Adoptionsrecht, Bericht über das LAKO-Seminar vom Juni 1980 in Bern.

Aus dem Inhalt: – Zwei Jahre neues Kindesrecht. Prof. Dr. *C. Hegnauer* und Prof. Dr. *V. Lenoir-Degoumois*

– Die Adoption – Das Gesetz und seine Anwendung. Prof. Dr. *C. Hegnauer*

– Zur Praxis der Adoption. *Marcel Perrin*

– Die Geltendmachung von Unterhaltsansprüchen im Ausland. Dokumentation über verschiedene Abkommen. Begriffsklärungen.

Der Preis dieses Berichtes bestimmt sich nach der Auflage

Bestellungen sind zu richten an: Schweiz. Landeskonferenz für Sozialwesen (LAKO), Postfach, 8039 Zürich, Tel. 01/201 17 35

S. Schibler