

Das Verhältnis der privaten zur öffentlichen Fürsorge

Autor(en): **Stebler, O.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Pro Senectute : schweizerische Zeitschrift für Altersfürsorge, Alterspflege und Altersversicherung**

Band (Jahr): **49 (1971)**

Heft 2

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-721416>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Das Verhältnis der privaten zur öffentlichen Fürsorge

Dr. O. Stebler, Vorsteher des Kantonalen Fürsorgeamtes, Solothurn, und Mitglied des Direktionskomitees der Stiftung «Für das Alter» zeigt in seinem Bericht eindrücklich auf, wie sich private und öffentliche Sozialarbeit nicht etwa konkurrenzieren sollen, sondern dass vielmehr die private Hilfe als notwendige Ergänzung aller öffentlicher sozialer Bestrebungen angesehen werden muss.

Die Redaktion

Wenn wir vom Verhältnis der privaten zur öffentlichen Fürsorge sprechen wollen, kommen wir nicht darum herum, die Tatsache festzustellen, dass ein Wandel der Fürsorge in den letzten Jahren eingetreten ist, der natürlich auch das Verhältnis der privaten zur öffentlichen Fürsorge sehr stark beeinflusst. Dieser Wandel hat auch bewirkt, dass wir heute schon gar nicht mehr von Armenhilfe sprechen, ja dass sogar der Begriff Fürsorgearbeit bereits veraltet ist, so dass wir heute ganz allgemein von der Sozialarbeit sprechen. Was verstehen wir unter Sozialarbeit? Sozialarbeit hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einer eigenständigen Form mitmenschlicher Hilfe entwickelt, die sich von anderen, älteren Formen mehr oder weniger deutlich unterscheiden lässt, wie etwa von Erziehung, Seelsorge, Psychotherapie und Verwaltung. Gleichwohl ist die Sozialarbeit, je nach der Art der Hilfsbedürftigkeit eines Klienten, einmal mehr pädagogisch oder sagen wir edukativ, ein anderes Mal mehr therapeutisch oder kurativ ausgerichtet. Sie kann aber auch überwiegend «auf dem Verwaltungsweg» geleistet werden, also administrativ orientiert sein. Die Sozialarbeit bezweckt in organisierter, planmässiger Weise und mittels spezifischer und personaler Methoden die Einordnung des Einzelnen, der Familie, von Gruppen und grösseren Gemeinschaften in ihre soziale Umwelt.

Wir müssen uns sofort fragen, welcher Unterschied zwischen der früheren Fürsorgearbeit oder Hilfstätigkeit und der heutigen, modernen Sozialarbeit gegeben sei? Bei der Beantwortung dieser Frage müssen wir davon ausgehen, dass sich die Umwelt des hilfsbedürftigen Klienten ganz wesentlich geändert hat.

Wir dürfen zunächst davon ausgehen, dass der inhaltliche Ausgangspunkt der Sozialarbeit heute die Problematik der gestörten zwischenmenschlichen Beziehungen darstellt. Sie betätigt sich in Ablösung der Fürsorge in einer Gesellschaft, die sich nicht mehr auf fundamentalen Familienstrukturen, ein stabiles Beziehungsgefüge und feste sozial-strukturelle Normen, eine statische Ord-

nung stützen kann. Die Fürsorge- und Wohlfahrtspflege der vergangenen Jahrzehnte war der statischen Gesellschaft angepasst. Auf diese statische Gesellschaft war das paternalistische Modell des Fürsorgefalles ausgerichtet. Wenn wir uns die Bezeichnungen, welche auf die Fürsorge Bezug haben, vergegenwärtigen, wie Schützling, Mündel, Patron, Vormundschaft, so wird uns der paternalistische Wesenszug der Fürsorge voll bewusst. Die Symptome des sozialen Ausfalles und die soziale Problematik traten in der statischen Gesellschaft augenfälliger in Erscheinung und waren leichter fassbar. Das Ziel dieser Fürsorgetätigkeit bestand in der Deckung von vordergründigen, praktisch rein materiellen Bedürfnissen, d. h. wirtschaftliche Fürsorge, Wohnungsfürsorge, Gesundheitsfürsorge etc.

Dass sich nun die Situation des heutigen Menschen gewandelt hat, wird uns tagtäglich klar vor Augen geführt. Der Fortschritt der Wissenschaft und Technik befindet sich seit zwei Jahrzehnten in einer Periode aussergewöhnlicher Beschleunigung. Kein Land kann sich den politischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen entziehen, die der technische Fortschritt mit sich brachte und deren wichtigste Erscheinungsformen sind: Industrialisierung, Verstädterung, explosives Anwachsen der Bevölkerung etc. Stellen wir lediglich die Veränderungen in der Familie vor Augen. Die heutige Familie ist nicht mehr Lebensgemeinschaft im ursprünglichen Sinne, ist nicht mehr Produktionsgemeinschaft und Selbstversorger. Die Gemeinschaft der Familie von heute beschränkt sich weitgehend auf die «Intimsphäre». Die Familie steht heute vielen Einflüssen von aussen macht- und hilflos gegenüber. Denken wir nur an die Luxusverwahrlosung vieler Jugendlicher, die Isolation von Betagten und alleinstehenden Mitmenschen, die Einflüsse durch die Massenmedien, wie Radio, Fernsehen, Reklame, Presse usw. Zudem sprengen die Verstädterung und Industrialisierung mit ihrer Vermassung, Entwurzelung und Anonymisierung des Menschen die haltgebenden und sichernden sozialen und geistigen Strukturen der alten patriarchalisch-statischen Gesellschaftsordnung.

Das Modell der heutigen Sozialarbeit ist orientiert an diese dynamische Gesellschaft, welche charakterisiert ist durch das Wachsen des materiellen Wohlstandes, der gesellschaftlichen Verflechtung und der dynamischen Entwicklung. Die soziale Problematik dieser dynamischen Gesellschaft besteht weniger in materieller

häufiger in gestörten mitmenschlichen Beziehungen, wegen des Schwundes an Stabilität vermehrt in Anpassungsschwierigkeiten von Einzelnen und Gruppen an die sich wandelnde Um- und Mitwelt.

Das Sozialwesen unseres Landes hat in den letzten Jahrzehnten eine bedeutungsvolle Akzentverschiebung erfahren, und zwar durch die Tatsache, dass sich die Bedürfnisse des Menschen verschoben haben. Als Folge des allgemeinen Wohlstandes und des steten Ausbaues der Sozialversicherung steht, wenigstens zahlenmässig, nicht mehr die finanzielle, materielle Hilfe im Vordergrund; wir haben uns immer mehr mit menschlichem Versagen, mit seelischen Nöten auseinanderzusetzen. Selbstverständlich ist die materielle Hilfe noch lange nicht überflüssig. Es gibt immer noch viele Einzelmenschen, Familien und Volksgruppen, denken wir nur an die Altersrentner, an die Bevölkerung vieler Berggegenden, die dieser Fürsorge bedürfen. Denken wir weiter an die vielen minderbegüterten Personen und Familien, die gar oft auf die materielle Hilfe Ihrer Institution der Schweizerischen Winterhilfe angewiesen sind. In der heutigen Zeit der Vollbeschäftigung versucht die Schweizerische Winterhilfe einen Ausgleich für alle jene zu schaffen, die am allgemeinen Wohlstand keinen Anteil haben, durch Verbilligungsaktionen, Schaffung von vorteilhaften Einkaufsmöglichkeiten, durch Gewährung von Barbeträgen und Gutscheinen für dringliche Anschaffungen usw. Aber auch die Schweizerische Winterhilfe hat sich den veränderten Verhältnissen der heutigen Zeit angepasst, indem sie ihre Leistungen nicht mehr nur in finanziellen Zuschüssen sieht, sondern in Form von Sanierungshilfen wird auf die Hebung des sozialen Niveaus des Empfängers gezielt.

Eine weitere Akzentverschiebung ist dadurch gegeben, dass im schweizerischen Sozialwesen heute die *soziale Sicherheit* die führende Rolle und Bedeutung neben der staatlichen Sozialfürsorge und der privaten Sozialarbeit einnimmt.

Unser geschätzter Präsident der Schweizerischen Winterhilfe, Herr Dr. Saxer, umschreibt die soziale Sicherheit als den Inbegriff aller jener gesetzgeberischen Massnahmen des Staates, die zum Ziele haben, Teile der Bevölkerung oder das ganze Volk in den wirtschaftlich und sozial entscheidenden Lagen des Lebens, wie Krankheit, Unfall, Invalidität, Familienlasten, Arbeitslosigkeit, Alter oder Tod des Ernährers, generell vor Not zu

schützen. Die Schweiz als ein Föderativstaat kennt kein geschlossenes zentralistisches System der sozialen Sicherheit wie in ausländischen Staaten. Der föderative Aufbau des schweizerischen Staatswesens bewirkte, dass neben die bundesrechtlichen Regelungen kantonale und kommunale Lösungen treten, die der Ordnung auf dem Boden des Bundes historisch oft vorausgegangen sind und diese nun ergänzen. Die soziale Sicherheit des Bundes und der Kantone ist in der Schweiz aber nicht alleinige Trägerin sozialer Einrichtungen, sondern neben ihnen haben wir die privaten Hilfs- und Fürsorgeinstitutionen, die die staatliche soziale Sicherheit wertvoll ergänzen. Ja es darf mit Fug behauptet werden, dass auch heute noch, da wir mit Riesenschritten dem Wohlfahrtsstaate zustreben, der privaten Initiative auf dem sozialen Sektor eine grosse Bedeutung zukommt. Wir können also feststellen, dass die soziale Fürsorge auf *drei Pfeilern* beruht, nämlich auf der sozialen Sicherheit, der staatlichen oder gesetzlichen Fürsorge und der privaten oder freien Fürsorge.

Während in früheren Jahrzehnten der freien privaten Fürsorgetätigkeit eine primäre Stellung zukam, stellen wir heute fest, dass eine Verschiebung der Gewichte zu Gunsten der sozialen Sicherheit eingetreten ist. Das Leistungssystem der sozialen Sicherheit der Schweiz umfasst alle Zweige, die in den entwickelten Ländern anzutreffen sind, wozu noch einzelne Einrichtungen hinzukommen, die den speziellen schweizerischen Verhältnissen entsprechen. Die verschiedenen Zweige der sozialen Sicherheit der Schweiz umfassen die AHV, die IV, die Krankenversicherung einschliesslich Leistungen im Falle der Mutterschaft, die Unfallversicherung, die Familienzulagen, die Arbeitslosenversicherung, die Erwerbsersatzordnung für Wehr- und Zivilschutzpflichtige und die Militärversicherung. Nicht unerwähnt lassen dürfen wir die die AHV und IV ergänzenden Einrichtungen der Ergänzungsleistungen. Der Ausbau unserer Sozialversicherung ist in ständigem Fluss, und es geht keine Session vorbei, dass nicht parlamentarische Vorstösse in Richtung des steten Ausbaues der sozialen Sicherheit den Bundesbehörden unterbreitet werden.

Der ständige Ausbau unserer Sozialversicherung hat bewirkt, dass die öffentliche Fürsorge ganz wesentlich entlastet wurde. Vor allem die Zahl der uns beschäftigenden Fälle — ich spreche damit als Vorsteher eines kantonalen Fürsorgeamtes — ist ganz wesentlich zurückgegangen. Fast alle Fälle von rein materieller Hilfsbedürftigkeit sind an die Sozialversicherung und an die

Sozialbeihilfen übergegangen. Unsere heutigen Fälle umfassen andere Notstände als früher; Notstände, die sich vor allem aus einem persönlichen Versagen des Klienten ergeben, aus der Tatsache, dass vielen Menschen die Bewältigung des heutigen komplizierten Lebens nicht mehr gelingt.

Es ist daher leicht verständlich, dass es immer wieder Mitbürger gibt, welche die Ansicht vertreten, die öffentliche Fürsorge oder Armenpflege, wie sie früher genannt wurde, werde bald einmal überhaupt überflüssig werden. Eine solche Prognose wird sich aber als falsch erweisen. Es ist leider nicht so, dass mit Sozialversicherung und Sozialhilfemassnahmen jede Notlage des Menschen behoben werden kann. Die Sozialversicherung bedarf stets einer Ergänzung, denn sie ist an die gesetzlich vorgesehenen Leistungen gebunden. Denken wir nur an die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV mit den Institutionen Pro Senectute, Pro Juventute und Pro Infirmis, welche solche Härtefälle und Notlagen mit Bundesbeiträgen beheben können. Allein die individuelle Fürsorge, sei sie nun öffentlicher oder privater Natur, ist in der Lage, eine universelle Hilfe dem bedürftigen Mitmenschen zu vermitteln. Sie gewährt zusätzlich neben der materiellen Hilfe auch die *notwendige Betreuung*, mit welcher sich die Sozialversicherung nicht befassen kann. Die persönliche und erzieherische Betreuung ist aber notwendig, wenn nicht nur geholfen, sondern auch für die Zukunft der Mitmenschen vorgesorgt werden und die totale Integration des hilfsbedürftigen Menschen in die Gesellschaft verwirklicht werden soll.

Ein besonderer Grundzug der *gesetzlichen Fürsorge* ist, dass sie Zwangsmittel besitzt, um das fürsorgerische Ziel zu erreichen; denken wir an die vormundschaftlichen Massnahmen und an administrative Versorgungen von Arbeitsscheuen und Alkoholikern usw. Die bisherige Auffassung jedoch, dass die öffentliche Fürsorge ohne staatlichen Zwang überhaupt nicht mehr auskomme, wird heute nicht mehr restlos geteilt, denn sie widerspricht den Prinzipien der heutigen individuellen Sozialarbeit. In der praktischen Sozialarbeit kommen wir nie um die Feststellung herum, dass die *Anwendung von Zwang* sich regelmässig fürsorgefeindlich auswirkt. Durch Zwangsmassnahmen wird nicht nur das Vertrauensverhältnis zwischen Sozialarbeiter und Klienten erschüttert. Darüber hinaus lösen Zwangsmassnahmen beim Betroffenen und bei seinen Angehörigen eine negative Haltung und Gegeneinstellung aus, wodurch die fürsorgerische Aufbau-

arbeit geradezu verunmöglicht oder aber doch erschwert und verzögert werden kann. Weil alles Recht Elemente aufweist, die der Fürsorge wesensfremd sind, ist es ein Gebot der Klugheit, ohne unbedingtes Bedürfnis auf staatliche Fürsorge zu verzichten, um durch freie private Sozialarbeit bessere Resultate zu erzielen. Auch wenn wir die Fürsorge als staatliche Notwendigkeit betrachten, so will das nicht heissen, dass das gesamte Gebiet der Fürsorge oder des Sozialwesens auch verstaatlicht und mit staatlichem Zwang ausgestattet werden muss. Der Staat — und das gilt besonders für den demokratischen Staat — ist immer auch auf Kräfte angewiesen, die er nicht selber einsetzt und über die er nicht restlos bestimmen kann, was ganz besonders im Sozialwesen zutrifft. Er ist weitgehend auf die private Sozialarbeit angewiesen, weshalb sich eine Koordination von öffentlicher und privater Sozialarbeit direkt aufdrängt.

In der Erkenntnis, dass mit Zwangsmassnahmen der eigentliche Fürsorgezweck, nämlich die Integration eines Klienten, nicht oder doch schwer erreicht werden kann, bedient sich die gesetzliche Fürsorge auch weitgehend der privaten Sozialarbeit. Es erfolgt dies in Form der finanziellen Unterstützungen solcher privater Organisationen oder er bedient sich einer weiteren Möglichkeit, indem die Gesetzgebung Fürsorgeorgane schafft, denen keine Macht oder Zwangsmittel verliehen werden. Die Gesetzgebung befasst sich dann ausschliesslich mit der Organisation solcher Fürsorgestellen oder Sozialdienste und mit der Umschreibung ihres Aufgabenkreises. Ich verweise auf sozialmedizinische Dienste etc. Solche staatliche oder kommunale Träger der freiwilligen Fürsorge arbeiten ohne alle Zwangskompetenzen. Sie sind restlos auf die Methoden der freiwilligen und privaten Fürsorgeorgane angewiesen. Sie können eine Fürsorgemassnahme nur durchführen, wenn es ihnen gelingt, den Betroffenen zur Einsichtigkeit und zum Einverständnis zu bringen.

Es liegt also zweifellos im Interesse der Sozialarbeit, wenn Zwangsmassnahmen möglichst sparsam zur Anwendung gelangen. So lange eine fürsorgerische notwendige Anordnung auf freiwilliger Grundlage durchgeführt werden kann, soll nicht zu Mitteln der gesetzlichen Fürsorge gegriffen werden. In diesem Sinne ist nach Dr. Hess «Recht und Fürsorge» die freiwillige Sozialarbeit als eine mildere Form der sozialen Betreuung aufzufassen. Weil die gesetzliche Fürsorge eigentlich nur subsidiär zur

dass gut ausgebaute Organe der freiwilligen Fürsorge zur Verfügung stehen. Es ist die öffentliche Fürsorge oder Sozialarbeit weitgehend auf diese Zusammenarbeit angewiesen.

Wir haben nun bereits schon gesehen, dass ein Zusammenwirken von privater und öffentlicher Sozialarbeit durchaus möglich ist, ja dass die private Sozialarbeit in vielen Belangen direkt angestrebt werden soll. Die private Sozialarbeit wird mit Vorteil zugezogen

- a) wo mit wenig Geld verhältnismässig viel erreicht wird, z. B. bei Beratung und seelisch-geistiger Betreuung
- b) wo die gesetzliche Regelung Lücken offen lässt, z. B. bei der Altersfürsorge und Altersbetreuung
- c) wo die Verhältnisse für eine gesetzliche Regelung und öffentlich-rechtliche Trägerschaft der Sozialarbeit noch nicht reif sind und Pionierarbeit zu leisten ist, z. B. auf dem Sektor der Freizeithilfe, Alters- und Invalidenbetreuung, Hilfe für ledige Mütter, Eheberatung etc. Man spricht hier auch nach Dr. Rickenbach von «vorstaatlicher» Tätigkeit, die zum wichtigsten Zweig der privaten Sozialarbeit geworden ist
- d) wo besonders rasch zu handeln ist, wie etwa bei Katastrophen, wo sich in erster Linie private Institutionen mit finanzieller Mitbeteiligung von Bund und Kantonen sehr erfolgreich einsetzen können.

Diese private Sozialarbeit kann solche Hilfen mit Vorteil vermitteln, weil ihre Richtlinien nicht zu eng begrenzt sind und elastisch angewendet werden können. Die private Sozialarbeit ist gegenüber der öffentlichen Sozialarbeit diesbezüglich beweglicher. Erfreulicherweise besteht zwischen öffentlicher und privater Sozialarbeit ein mannigfaltiges und stets zunehmendes Zusammenwirken. Wie viele Impulse für die soziale Sicherheit unseres Landes sind von privaten Institutionen ausgegangen für den Erlass und Ausbau von Sozialgesetzen. So werden Vertreter privater Sozialwerke massgeblich zu Expertenkommissionen für die Vorbereitung von gesetzlichen Erlassen beigezogen oder äussern sich in Eingaben und Vernehmlassungen zu den behördlichen Vorlagen. Nicht selten betraut auch der Staat private Sozialwerke mit der Durchführung gesetzlicher Aufgaben.

Dieses Zusammenwirken zwischen öffentlichen und privaten Trägern oder zwischen Staat und Gemeinnützigkeit ist in der Schweiz — aber auch in Deutschland — besonders ausgeprägt und hat sich vorzüglich bewährt. Der letztes Jahr zurückgetre-

tene Zentralsekretär der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, Herr Dr. Rickenbach, führt in seinem Werk «Die Sozialarbeit der Schweiz» richtig aus, dass grundsätzlich die öffentliche Sozialarbeit nur so weit Platz greifen soll, als die privaten Bemühungen nicht ausreichen, damit das soziale Verantwortungsbewusstsein und die Hilfsbereitschaft des Volkes sowie die Eigenständigkeit privater Werke möglichst erhalten bleiben. Echte Sozialpolitik ist ihrem Wesen nach immer subsidiär, also ergänzend und helfend. Der Staat als oberste Gemeinschaft hat normalerweise nur jene sozialen Aufgaben zu übernehmen, die der Bürger oder seine in Freiheit gebildeten Institutionen nicht in befriedigender Weise zu erfüllen vermögen. Akzeptiert man diesen grundsätzlichen Ausgangspunkt, so ergibt sich, dass die berufenen Träger der meisten Fürsorge- und Sozialmassnahmen eigentlich die private Sozialarbeit und freiwillige Institutionen wären. Es kann daher nicht überraschen, dass in unserem vielgestaltigen, föderalistischen Bundesstaat die freiwillige Sozialarbeit derartige Institutionen in reicher Fülle entwickelt hat und weiter entwickelt. Eine umfassende Bestandesaufnahme im Jahre 1949 (Handbuch der sozialen Arbeit der Schweiz) ergab 8771 Institutionen, bei welchen die privaten und halböffentlichen Institutionen weitaus das grösste Kontingent stellen. Der restliche und organisatorische Stand der privaten Sozialarbeit weist insofern befriedigende Aspekte auf, als die aus freier Initiative erwachsenen Institutionen nach wie vor zahlreich und weit verbreitet sind und ihren Platz zur Hauptsache zu behaupten vermögen. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass diese dezentralisierte freiwillige Sozialarbeit den Verschiedenheiten unserer schweizerischen Verhältnisse im allgemeinen besser und rascher Rechnung trägt als die zentralistisch staatliche. Weil die spontane Hilfsbereitschaft von Mensch zu Mensch im Gegensatz zu denjenigen zwischen Individuum und Kollektiv zum Wesen einer freiheitlichen Gesellschafts-, Staats- und Wirtschaftsordnung gehört, ist der privaten Sozialarbeit grösstes Gewicht beizumessen. Der heutige Stand der privaten Sozialarbeit lässt aber auch berechtignte Wünsche offen, die sich teils aus einem gewissen Mangel an Anpassungsfähigkeit und Zusammenarbeit der verschiedenen Sozialinstitutionen ergeben, teils aber auch aus der expansiven, immer mehr auf bisherige Reservate privater Sozialarbeit übergreifenden staatlichen Sozialpolitik erklären. Die entsprechenden Schlussfolgerungen liegen auf der Hand: Bessere Ko-

ordination der privaten Kräfte und Aufgaben, Ueberprüfung der Mittelbeschaffung, Weckung des Interesses der Oeffentlichkeit für die private Fürsorgetätigkeit durch originelle Werbung, Förderung statt Zurückdrängen der privaten Sozialarbeit durch die öffentliche Hand, gegenseitige Fühlungnahme der staatlichen Organe mit den privaten Sozialinstitutionen bei gesetzgeberischen Massnahmen. Nach wie vor hat die private Sozialarbeit ein weitgespanntes Betätigungsfeld im Sektor Sozialwesen und ist daher als einer der Grundpfeiler unseres Sozialwesens notwendig als wesentliche Ergänzung der sozialen Sicherheit und der öffentlichen Sozialarbeit.



Im Wirbel
des Lebens
ein
sicherer Halt:

Winterthur
UNFALL

Schweizerische Unfallversicherungs-Gesellschaft in Winterthur