

Die Armenpflege in England

Autor(en): [s.n.]

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Der Armenpfleger : Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesens**

Band (Jahr): **57 (1960)**

Heft 8

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-836757>

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.

Die Armenpflege in England¹

Wie das Nationale Versicherungsgesetz, besitzt auch das Nationale Fürsorgegesetz einen allgemeinen Rahmen (is universal in scope). Jede über 16 Jahre alte Person kann um Unterstützung nachsuchen, und der gewährte Betrag wird genügen, um seine eigenen Bedürfnisse sowie diejenigen seiner Angehörigen zu befriedigen. Kinder unter 16 Jahren, die nicht in Obhut von Eltern oder Vormündern stehen, fallen nicht unter dieses Gesetz; für sie sind jedoch im Kindergesetz (Children Act), welches gleichzeitig in Kraft trat, besondere Vorkehrungen getroffen. Ferner kann die Kommission an vollbeschäftigte Personen – ausgenommen Notfälle – keine allgemeine Hilfe ausrichten; sie kann ihnen aber helfen, über die ersten Arbeitstage, die auf eine Epoche der Arbeitslosigkeit folgen, hinwegzukommen. Fortlaufende Unterstützung kann einer invaliden Person gegeben werden, die nicht unter einem Dienstvertrag arbeiten kann und deren Verdienstmöglichkeit wesentlich geringer ist im Vergleich zu andern Beschäftigten, die gleiche Arbeit verrichten². Das Nationale Gesundheitsgesetz (The National Health Service Act), 1951, das unter dem Nationalen Gesundheitsdienst die Übernahme der hälftigen Kosten für künstliche Gebisse und Brillen vorsah, ermächtigt die Kommission ausdrücklich, Leute zu unterstützen, welche diese Einrichtungen nötig haben, aber – selbst wenn sie voll arbeiten können – außerstande sind, sich dieselben anzuschaffen³. Einer Person, die direkt an einem Arbeitskonflikt beteiligt ist, kann keine Nationale Unterstützung gewährt werden, ausgenommen wenn sie gänzlich mittellos ist; dennoch kann den Bedürfnissen ihrer Angehörigen begegnet werden, wenn die Notlage erwiesen ist.

Weil – abgesehen von den eben erwähnten Ausnahmen – jeder in Not Geratene von der Nationalen Fürsorgekommission Hilfe erhalten kann, ist die Mannigfaltigkeit der Fälle, mit denen sie sich zu befassen hat, sehr groß. Zu den Klienten der Kommission gehören auch Personen, die es unterlassen haben, sich um Versicherungsleistungen zu bewerben, die ihre Genußberechtigung ausgeschöpft haben oder für deren Bedürfnisse die normale Entschädigung nicht ausreicht. Es gibt auch eine Menge Fälle, die außerhalb des Bereiches des Versicherungssystems liegen, zum Beispiel die im Stich gelassene Frau, welche keiner Arbeit nachgehen kann, weil sie kleine Kinder zu betreuen hat, Frau und Kinder eines inhaftierten Mannes, die unverheiratete Mutter und ihr kleines Kind. Alte Leute über siebzig, welche keinen Anspruch auf Ruhegehälter haben, und blinde Personen über vierzig können besondere nicht beitragspflichtige Renten (non-contributory pensions) verlangen, vorausgesetzt, daß sie ein Zeugnis über Bedürftigkeit, Nationalität und Wohnsitz beibringen können; diese Renten werden durch die Kommission ausgerichtet, welche von den lokalen Behörden auch die Verantwortung zu übernehmen hat für die Gewährung besonderer Beihilfen an bedürftige blinde Personen und solche, die infolge durchgeführter Kuren wegen Lungentuberkulose eine Verdiensteinbuße erlitten haben.

¹ Auszug aus Kapitel III, Sozialversicherung und soziale Fürsorge (Social Insurance and social Assistance), übersetzt von *Ernst Herrmann*, Basel, S. 44–49, des Werkes von *M. Penelope Hall*, Lektorin in der Abteilung für Sozialwissenschaft an der Universität Liverpool, betitelt «*Die sozialen Dienste im modernen England*» (The Social Services of modern England), 332 Seiten, 2., durchgesehene Auflage 1953. Verlag Routledge & Kegan Paul Ltd., Broadway House, 68–74 Carter Lane, London.

² National Assistance Act 1948, Sektion 9.

³ National Health Service Act, 1951, Sektion 4 (2).

Die Unterstützung wird normalerweise in bar ausgerichtet; beim Vorliegen besonderer Verhältnisse kann sie jedoch in natura abgegeben werden. Ausgenommen in Notfällen, kann keine Unterstützung ausbezahlt werden, bevor ein Beamter der Kommission die Bedürfnisse und Hilfsquellen des Gesuchstellers geprüft hat; die vom Parlament genehmigte Verordnung⁴ bestimmt das Maß der Hilfe, die gewährt wird. Der Bedürftigkeitsnachweis ist ein persönlicher, und die einzige legale Verpflichtung, Verwandte zu unterstützen – welche von diesem Gesetz anerkannt wird – ist die eines Mannes, seine Frau und Kinder zu unterhalten, sowie jene einer Frau, Gatten und Kinder, einschließlich ihrer illegitimen Kinder⁵ zu unterhalten. Obwohl die Unterstützung im allgemeinen nach den festgesetzten Ansätzen ausgerichtet werden muß, besitzen die Beamten der Kommission uneingeschränkte Vollmacht, die sie instand setzt, besonderen Bedürfnissen in Einzelfällen Rechnung zu tragen, zum Beispiel einer invaliden alten Person einen zusätzlichen Beitrag für eine Haushalthilfe oder für auswärtige Wäschebesorgung zu gewähren. Im weiteren ist die Kommission ermächtigt, größere Zahlungen zu leisten, um außergewöhnlichen Bedürfnissen zu begegnen, wie Anschaffung von Kleidern, Werkzeugen – die es einem arbeitslosen Mann erlauben, eine bestimmte Beschäftigung aufzunehmen –, Bettzeug – damit ein Tuberkulöser separat schlafen kann – oder Ausrichtung von Fahrgeld, um Eltern zu ermöglichen, ihr in einem entfernten Spital untergebrachtes Kind zu besuchen. Bis vor kurzem konnte die Kommission irgendwelche medizinische Bedürfnisse nicht befriedigen, aber wie wir schon gesehen haben, kann sie jetzt an Personen Zahlungen leisten, die Gebisse und Brillen benötigen, aber nicht in der Lage sind, jene Beträge zu bezahlen, die durch kürzliche Erlasse des Nationalen Gesundheitsgesetzes hierfür bewilligt wurden.

Die Funktion der Nationalen Fürsorgekommission ist die, notleidenden Leuten finanzielle Hilfe zu erteilen; es ist aber anerkannt, daß dies nicht nur ein Selbstzweck, sondern ein Mittel zur Förderung des allgemeinen Wohlergehens von Personen und Familien ist. Das Nationale Fürsorgegesetz beauftragt ausdrücklich die Kommission, ihre Funktionen auszuüben «in solcher Weise, daß durch die Anwendung desselben die Wohlfahrt der betreffenden Personen bestens gefördert wird»⁶. Dies ist durch die Kommission in dem Sinne aufgefaßt worden, daß der einen Fall behandelnde Beamte ein wirkliches persönliches Interesse am Wohlergehen des Klienten haben muß, ohne daß ein Hilfesuchender notwendigerweise umfassender Obhut bedarf. Die Kommission nimmt ferner an, daß unterstützte Personen im Grunde fähig sind, ihre eigenen Geschäfte zu erledigen und sich von anderen Leuten nur in Bezug auf ihr Einkommen unterscheiden und daher dieses ihre erste Aufgabe ist «zu verbürgen, daß die Leute, welche sich an sie wenden, ein genügendes Einkommen haben und in den meisten Fällen mit so wenig Sorgen und Unannehmlichkeiten als möglich dazu gelangen»⁷. Sie ist sich bewußt, daß es eine Minderzahl von Fällen gibt, welche mehr Hilfe und Aufmerksamkeit als jene braucht, weil ihre finanzielle Not nur *ein* Symptom ihrer allgemeinen ungenügen-

⁴ The National Assistance (Determination of Needs) Regulations, 1948. Statutory Instrument, 1948, Nr. 1334, ergänzt durch die National Assistance (Determination of Needs) Amendment Regulations, 1951 (S. I 1952, Nr. 873).

⁵ National Assistance Act, 1948, Section 42 cf. die Vorkehrungen des Armengesetzes betreffend Verwandtenunterstützung.

⁶ Section 2 (I). Es ist beachtenswert, daß diese Bestimmung am Anfang des Gesetzes steht, bevor irgend eine besondere Funktion der Kommission besprochen wird.

⁷ Bericht des National Assistance Board für das am 31. Dezember 1949 abgeschlossene Jahr. Cmd. 8030, p. 16.

den sozialen Anpassungsfähigkeit (social maladjustment) darstellt, und wenn die finanzielle Unterstützung nicht von einigen Versuchen zu sozialer Besserstellung begleitet ist, kann kein wirklicher Fortschritt ihres Zustandes erwartet werden; es betrifft jedoch nur solche soziale Wiedereingliederungen, die innerhalb seines Rahmens liegen. Oft geschieht es indessen, daß eine solche Familie wegen finanziellen Nöten zuerst mit dem Sozialdienst in Berührung kommt, und finanzielle Unterstützung, sorgfältig angewandt und ihren Bedürfnissen angepaßt, kann in ihrer Wiedereingliederung ein wirksamer Faktor sein. Darum muß die Kommission für jene Fälle eine soziale Verantwortlichkeit übernehmen, die sowohl solcher Obhut als auch finanzieller Hilfe bedürfen. Wenigstens müssen ihre Beamten fähig sein, die Not zu erkennen und eine enge Zusammenarbeit mit jenen Organisationen aufrecht zu erhalten, deren Aufgabe es ist, den sozialen Schutz zu gewähren.

Neben diesen Fällen mit sozialen Problemen («social problem» cases), sehen sich die Beamten der Kommission täglich Unterstützungsgesuchen aller Art und solch verschiedenen menschlichen Nöten gegenübergestellt, daß diese Probleme nur durch Anwendung beträchtlichen Einfühlungsvermögens und Initiative, verbunden mit Mitgefühl und Verständnis sowie durch phantasiereichen Gebrauch ihrer uneingeschränkten Vollmachten seitens der beteiligten Beamten gelöst werden können⁸. Demgemäß sind Qualität und Weitsicht des Personals, insbesondere derjenigen Mitglieder, die in direktem Kontakt mit den Klienten stehen, äußerst wichtig. Die gegenwärtige Praxis, wonach Abhörung und Besuche (interviewing and visiting) durch höhere Beamte vorgenommen werden, die sowohl Entscheidungsbefugnis als auch Befragungsberechtigung (power of decision as well as of enquiry) haben und das Gesuch durch all seine Stadien verfolgen können, bedeutet eine Verbesserung gegenüber der früheren Aufteilung der Pflichten, und die wachsende Aufmerksamkeit, die der Ausbildung des Personals mit Betonung der Beziehungen zwischen Beamten und Klienten entgegengebracht wird, ist ein hoffnungsvolles Zeichen. Diese Ausbildung ist jedoch eine interne («in-training»), und für die Kommission wäre es wahrscheinlich von Vorteil, wenn einige – wenigstens ihrer ausführenden – Beamten an der Grundschulung, die in den Sozialwissenschaftlichen Abteilungen der Universitäten gegeben wird, teilnehmen würden, nicht nur wegen des wissenschaftlichen Hintergrundes (background knowledge), welchen sie erwerben könnten, sondern wegen der Beziehungen, die sie schaffen würden.

Das Nationale Fürsorgegesetz vervollständigt die Gesetzgebung und ist dazu bestimmt, für alle Familien – unter allen Umständen – eine Existenzgrundlage zu sichern. Die Kosten dieser Einrichtung sind bedeutend. Während des Jahres, welches am 31. März 1950 endigte, beliefen sich die Beiträge von versicherten Personen und Arbeitgebern⁹ an den Nationalen Versicherungsfonds auf ungefähr £ 360 678 000, während die vom Schatzamt in der gleichen Periode geleisteten Zahlungen £ 135 706 000 betragen, ausschließlich der verhältnismäßig kleinen Leistungen für gewährte Arbeitslosenentschädigungen. Die Nettoausgaben der Nationalen Fürsorgekommission für das Jahr 1950 beliefen sich ungefähr auf £ 86 375 000. Zu diesen Beträgen müssen die Kosten für Zuschüsse an Familien hinzugezählt werden, wenn unser soziales Wohlfahrtsbudget (social security budget) einigermaßen vollständig sein soll.

⁸ Beispiele hiezu sind im Anhang des Berichtes des National Assistance Board, 1949, angeführt.

⁹ Ausschließlich der dem National Health Service angewiesenen Beträge.

Diese Ausgaben bezwecken zu verbürgen, daß «jeder Bürger, der willig ist, entsprechend seinen Kräften zu dienen, zu jeder Zeit ein genügendes Einkommen habe, um seinen Bedürfnissen genügen zu können»¹⁰. Der Beveridge-Plan, von welchem dieses Zitat stammt, sah vor, daß diese Bedürfnisse durch Versicherungsleistungen gedeckt würden, wenn das Einkommen unterbrochen ist. Der Sozialversicherungsplan sollte das für den Unterhalt in allen normalen Fällen notwendige Einkommen garantieren, dagegen sollten Unterstützungen nur bei außergewöhnlichen Umständen erforderlich sein. Dementsprechend basieren die im Beveridge-Plan vorgeschlagenen Leistungen auf sorgfältigen Berechnungen nach den – auf der Preisgrundlage von 1938 – zur Bestreitung der Unterhaltsbedürfnisse erforderlichen Mittel und einer Verteuerung um 25%, zur Deckung der geschätzten Differenz zwischen den Vor- und Nachkriegs-Lebenskosten. In Wirklichkeit sind aber die Lebenskosten viel steiler angestiegen, als vorausgesehen werden konnte und im Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichtes sind sie noch weiter im Steigen. Folglich sind die im Nationalen Versicherungsgesetz niedergelegten normalen Versicherungsleistungen ungenügend, um die grundlegenden Bedürfnisse zu erfüllen, wie es auch durch die Tatsache erhärtet wird, daß die meisten neuen – durch die Nationale Fürsorgekommission – genehmigten Beträge allgemein höher sind, als die normalen Versicherungszahlungen. So rechnet die Nationale Fürsorgekommission für eine alleinstehende Person oder eine solche, die als Haushaltvorstand gilt und direkt für den Mietzins und die Bedürfnisse des Haushaltes verantwortlich ist, 35 s, für ein Ehepaar 59 s. Durch Vergleich dieser Zahlen mit früher in diesem Kapitel angegebenen ist zu ersehen, daß diese Zahlungen – mit Ausnahme der Mietzinsbeiträge – bedeutend höher sind, als die Versicherungsleistungen. Bei Familien mit Kindern ist die Lücke zwischen den Ansätzen der Nationalen Fürsorgekommission und den Versicherungsleistungen durch das neue Nationale Versicherungsgesetz, das die Kinderzuschüsse erhöht, verkleinert worden, aber sie besteht noch. So, wie in den Vorkriegstagen, müssen Personen und Familien, deren Verdienstmöglichkeiten unterbrochen und die ohne andere Hilfsmittel waren, um Unterstützung nachsuchen und sich einer Prüfung ihrer Verhältnisse unterziehen, wenn sie für den Unterhalt hinreichende Zahlungen erhalten wollen. Dieses Abweichen von einem der Grundsätze des Beveridge-Planes kann im Blick auf die wirtschaftliche Lage als vernünftig oder notwendig angesehen werden, aber daß es ein Abweichen ist, sollte zugegeben werden.

Das Nationale Versicherungsgesetz sieht eine Revision der Rentenskala nach fünf Jahren vor «in bezug auf die Umstände und die Zeit der in Großbritannien versicherten Personen, im besonderen einschließlich der Auslagen für die Erhaltung der Gesundheit und Arbeitsfähigkeit, sowie jeder Veränderung der Verhältnisse seit den in diesem oder in jedem ergänzenden Gesetz festgelegten Ansätze und Rentenbeträge und der in Zukunft wahrscheinlichen Veränderungen»¹¹. Wie wir gesehen haben, hat die bereits Platz gegriffene unerwartet rapide Steigung der Lebenskosten das Parlament veranlaßt, dieser Revision zuvorzukommen und an der Gesetzgebung vorbeizugehen, indem es beide Beihilfen erhöhte, sowohl diejenige, die nach Ansätzen ausgerichtet wird, als auch die Renten, welche nach den verschiedenen Versicherungskategorien – einschließlich der gewerblichen Berufschaden-Skala – bemessen werden. Als Dr. Edith Summerskill die zweite Lesung einleitete, wurde von der ersten dieser Maßnahmen erklärt, daß sie nur vorläufige

¹⁰ Social Insurance and the Allied Services, p. 165, par. 444.

¹¹ National Insurance Act, 1946, Section 40.

Richtlinien darstellen und eine umfassende Revision des ganzen Planes im Jahre 1954 vorgenommen werde, wenn weitere Erfahrungen ihrer Wirksamkeit erhältlich sein werden¹².

Trotz gestiegener Lebenskosten, welche die Wirksamkeit der Befreiung von Not herabzusetzen drohen, haben Sozialversicherung und Fürsorge, zusammen mit Familienbeihilfen, bedeutend dazu beigetragen, das Land von primärer Armut¹³ zu befreien. Dies ist ein wesentlicher Gewinn, jedoch keine Garantie dafür, daß sekundäre Armut, das heißt die durch das Versagen einer Familie – ihre Mittel mit vernünftiger Sorgfalt und Voraussicht zu gebrauchen – entstandene Not auch verschwinden wird. Die Verschwendung des erarbeiteten oder vom Staat erhaltenen Familieneinkommens für Unnötiges, während Verpflichtungen – wie Wohnungsmiete – nicht erfüllt werden und die Kinder unterernährt und schlecht gekleidet sind, ist *eines* der Symptome dieses Versagens, sich der Gesellschaft anzupassen, welches die «Problem-Familie» kennzeichnet. Das Problem ist hier eher sozial und psychologisch als wirtschaftlich zu sehen und kann nicht allein durch finanzielle Hilfe gelöst werden.

¹² National Insurance Act, 1946, Section 40.

¹³ Dies wurde soeben durch *B. Seeborn Rowntree* und *G. R. Lavers* in einem Buch beschrieben, betitelt «Poverty and the Welfare State, A Third Social Survey of York» (Armut und der Wohlfahrtsstaat, eine dritte soziale Übersicht von York), das herausgegeben wurde, während das vorliegende Werk im Druck war. Untersuchungen in York anno 1950 zeigten, daß das Verhältnis der in Armut lebenden Bevölkerung der Arbeiterklasse seit 1936 von 31,19% auf 2,77% vermindert wurde. Wären die Wohlfahrtsmaßnahmen, die 1950 in Kraft waren, gleich gewesen wie jene des Jahres 1936, so wäre das Verhältnis auf 22,18% gesunken. Diese Feststellungen wurden in einem P. E. P.-Blättchen «Poverty Ten Years After Beveridge» (Armut, zehn Jahre nach dem Beveridgeplan) kritisiert. *Planning*, Vol. XIX, Nr. 344, 4. August 1952. Siehe auch «Social Security and Unemployment in Lancashire» (Soziale Sicherheit und Arbeitslosigkeit in Lancashire), *Planning*, Vol. XIX, No. 349, 1. Dezember 1952.