

Ein neues bernisches Gesetz über das Fürsorgewesen

Autor(en): **Stebler, Otto**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **58 (1961)**

Heft 5

PDF erstellt am: **09.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838037>

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.

Ein neues bernisches Gesetz über das Fürsorgewesen

Von Dr. Otto Stebler, Kantonaler Armensekretär, Solothurn

Das geltende Gesetz über das Armen- und Niederlassungswesen (ANG) datiert vom Jahre 1897 und kann heute auf eine Wirksamkeit von über sechs Jahrzehnten zurückblicken. Als erster schweizerischer Kanton hat das bernische ANG die wohnörtliche Armenpflege eingeführt. Unter der Herrschaft dieses Gesetzes trat eine fühlbare Gesundung des Armenwesens im großen Kanton Bern ein, und die Zurückführung der Armenausgaben auf ein erträgliches Maß konnte erreicht werden. Auf seine Wirksamkeit ist namentlich das fast völlige Verschwinden des Bettels im Kanton Bern zurückzuführen.

Aber auch Mängel hafteten von Anfang an dem Gesetzeswerk an. Weitere Mängel haben sich mit der Zeit ergeben, so daß verschiedene Bestimmungen des Gesetzes den heutigen Verhältnissen nicht mehr gerecht werden. Es darf aber doch wohlwollend anerkannt werden, daß das ANG ein vorzügliches Gesetz war, das nicht nur in wohlabgewogener Weise den unterschiedlichen Verhältnissen in den verschiedenen Landesteilen des Kantons Bern Rechnung trug, sondern auch durch sorgfältig aufeinander abgestimmte Vorschriften während langen Jahren der Bevölkerung des Kantons gute Dienste leistete. Es ist deshalb nicht verwunderlich, daß das ANG sich über 60 Jahre lang zu halten und die bedeutenden sozialen kulturellen und technischen Ereignisse und Umwälzungen der vergangenen Jahrzehnte zu überdauern vermochte.

Insbesondere die sozialen Verhältnisse haben sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend geändert. Während um die Jahrhundertwende die Armenfürsorge neben privater Fürsorge noch die einzige öffentliche Fürsorgeeinrichtung für Unbemittelte war, die aber dem Bedürfnis nach besserer sozialer Sicherheit nicht genügen konnte, wurden im Verlaufe der letzten dreißig Jahre zahlreiche *besondere Fürsorgeeinrichtungen* geschaffen, die unverschuldet von Not betroffene oder bedrohte Bevölkerungsgruppen vor Armengenössigkeit bewahren oder davon zu befreien suchen. Das Zeitalter der Sozialfürsorgeeinrichtungen und der Sozialversicherung war angebrochen. Diese Sozialversicherung und die besondern Sozialfürsorgeeinrichtungen von Bund, Kantonen und Gemeinden drängten die Armenpflege in die Rolle eines *subsidiären* Fürsorgezweiges zurück, die nur dort in Notlagen einzuspringen hat, wo besondere private oder öffentliche Fürsorgeeinrichtungen fehlen oder nicht helfen können. Die Armenpflege verlor im Rahmen der gesamten Staats- und Gemeindeverwaltung an Bedeutung. Es hatte dies auch den erfreulichen Erfolg zur Folge, daß die Zahl der Armenfälle ständig abnahm.

Es ist daher verständlich, daß schon seit Jahren der Ruf nach einem neuen Fürsorgegesetz im Kanton ertönte. Auf Grund parlamentarischer Vorstöße hat die Direktion des Fürsorgewesens des Kantons Bern die Arbeit an Hand genommen. Im Mai 1959 legte die Fürsorgedirektion dem Regierungsrat einen Entwurf für ein Gesetz über das Fürsorgewesen vor, der durch eine größere außerparlamentarische Experten-Kommission in mehreren Sitzungen eingehend geprüft und beraten wurde. Das Ergebnis dieser Kommissionsberatung wurde von der Fürsorgedirektion überarbeitet und dieser bereinigte Entwurf hat der Regierungsrat des Kantons Bern als Antrag vom 13. Dezember 1960 dem Großen Rat des Kantons Bern unterbreitet.

Welches ist nun das Wesen und der Aufbau dieses neuen Gesetzesentwurfes?

Der Entwurf beschränkt sich, wie der umfassende und systematisch hervorragende Vortrag der Direktion des Fürsorgewesens an den Regierungsrat zuhanden des Großen Rates festhält, nicht auf eine Neuordnung der Armenpflege, sondern das neue Gesetz will vielmehr die gesamte öffentliche Fürsorge für Minderbemittelte und Bedürftige ordnen, soweit sie einer einheitlichen Regelung zugänglich ist. Es wird daher das neue Gesetz nicht mehr Armenfürsorgegesetz genannt, sondern als *Gesetz über das Fürsorgewesen* bezeichnet. Seine allgemeinen Vorschriften sollen grundsätzlich nicht nur für die bestehenden, sondern auch für zukünftige Fürsorgeeinrichtungen des Staates und der Gemeinden gelten. Damit will das Gesetz der Zersplitterung und Überorganisation der öffentlichen Fürsorge vorbeugen.

Der Entwurf des Fürsorgegesetzes hält sich im Rahmen der Bestimmungen der Staatsverfassung vom 4. Juni 1893 (KV). So bleibt die Armenpflege im Sinne von Art. 91 Abs. 1 KV eine gemeinschaftliche Aufgabe der organisierten freiwilligen Tätigkeit, der Gemeinden und des Staates. Staat und Gemeinden teilen sich in die amtliche Armenfürsorge (Art. 70 ff.) und tragen auch gemeinsam deren Kosten (Art. 100). Die organisierte freiwillige private Wohltätigkeit wird von Staat und Gemeinden gefördert und nötigenfalls unterstützt. Der Staat ist bestrebt auf möglichste Beseitigung der Armutsursachen, für Ausgleichung der Armenlasten und strebt auch die Entlastung der Gemeinden an. Leider konnte auf Grund der Staatsverfassung (Art. 4 Ziff. 3) auf den uneingeschränkten Stimmrechtsentzug wegen Armengenössigkeit nicht verzichtet werden. Die Böswilligen, Arbeitsscheuen und Liederlichen sollen noch davon betroffen werden. Nach Art. 68 Abs. 3 KV sollen die bisherigen Leistungen der Burgerschaften und der burgerlichen Korporationen an den Armenpflegen ihrer Angehörigen erhalten bleiben, wobei allerdings der Entwurf eine Mehrbelastung der Bürgergemeinden zu vermeiden sucht. Art. 45 Abs. 4 BV gestattet den Kantonen mit wohnörtlicher Armenpflege unter gewissen Bedingungen die Niederlassungsfreiheit unterstützungsbedürftiger Kantonsbürger zu beschränken. Während das ANG von dieser Ermächtigung Gebrauch machte, verzichtet der neue Entwurf auf diese Beschränkung.

In Bezug auf die *Fürsorgepflicht und Finanzierung der Fürsorge* ist auf Grund des Entwurfes in der Regel die Gemeinde fürsorgepflichtig, in welcher der Bedürftige oder Fürsorgeberechtigte seinen zivilrechtlichen Wohnsitz hat. Die bisherige Übereinstimmung des Unterstützungswohnsitzes mit dem polizeilichen Wohnsitz und die damit bewirkte Abhängigkeit der Niederlassungsbewilligung von der Fähigkeit den Unterstützungswohnsitz zu wechseln, fällt dahin. Die Niederlassungspolizei wird vom Fürsorgewesen unabhängig in einem Spezialgesetz geordnet. Die Fürsorge auswärtiger Kantonsbürger ist, soweit sie dem Heimatkanton obliegt, wie bisher Sache des Staates. Die burgerliche Armenpflege wird gemäß dem ausdrücklichen Wunsche der Bürgergemeinden, welche sie noch ausüben, im bisherigen Rahmen beibehalten. Allerdings nehmen die Bürgergemeinden an der Lastenverteilung nicht teil, wie sie auch bisher keine Staatsbeiträge erhielten. Art. 79 Abs. 3 des Entwurfes gestattet aber dem Regierungsrat einer Bürgergemeinde durch Staatsbeiträge über vorübergehende finanzielle Schwierigkeiten hinwegzuhelfen und ihr dadurch die Beibehaltung der burgerlichen Armenfürsorge zu ermöglichen.

Der Entwurf bekennt sich zum *Lastenverteilungsprinzip*. Er geht davon aus, daß nur die wohnörtliche Armenpflege der staatspolitischen, demographischen und wirtschaftlichen Struktur des Kantons Bern gerecht werden kann. Im Rahmen der wohnörtlichen Armenpflege mußte jedoch eine Lösung gesucht werden, welche die Mängel des reinen Wohnortsprinzips vermeidet. Diese Lösung fand der Entwurf in der Lastenverteilung, welche die bisherigen Staatsbeiträge ersetzt. Als solche Lösung kommt die Verbindung von wohnörtlicher Fürsorgepflicht mit einer Umlegung der Fürsorgelasten nach folgenden Grundsätzen in Betracht:

a) die Fürsorge für Bedürftige innerhalb des Kantons Bern obliegt der Gemeinde des tatsächlichen Wohn- oder Aufenthaltsortes, die Fürsorge für bedürftige Kantonsbürger außerhalb des Kantons wie bisher dem Staate;

b) die Fürsorgeausgaben der Gemeinden und des Staates werden periodisch zusammengezählt; die Summe wird nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel neu auf den Staat und die Gemeinden verlegt;

c) sind die tatsächlichen Aufwendungen eines Gemeinwesens größer als der von ihm gemäß Verteilungsschlüssel zu tragende Lastenanteil, so wird ihm der Mehrbetrag vergütet, sind die Aufwendungen kleiner, so hat es den Fehlbetrag nachzuleisten.

Dieses System hat den Vorteil, daß keine Gemeinde von den Gesamtaufwendungen der bernischen Fürsorge mehr zu tragen hat, als ihren dem Verteilungsschlüssel entsprechenden Anteil, mag sie noch so viele und schwere Unterstützungs- oder Fürsorgefälle haben. Andererseits haben auch diejenigen Gemeinden ihren Lastenausgleich zu leisten, die während einiger Jahre keine oder verhältnismäßig wenige oder leichte Unterstützungsfälle aufweisen. Der Lastenverteilung unterliegen aber nicht nur die Aufwendungen für die Armenfürsorge und Alters- und Hinterlassenen- und Invalidenfürsorge, sondern grundsätzlich auch die Aufwendungen des Staates und der Gemeinden für besondere kommunale und private Fürsorgeeinrichtungen für Heime und Anstalten und gewisse Zweige der Schulfürsorge (gebrechliche Kinder, Schulzahnpflege usw.).

Von besonderem Interesse ist die Neuregelung der *Armenfürsorge* im Entwurf. Es wird das Hauptgewicht auf eine wohlwollende, aber zielbewußte Betreuung der Fürsorgebedürftigen gelegt, deshalb die Bezeichnung «Armenfürsorge». Unterstützungen sollen nur dann ausgerichtet werden, wenn die Bedürftigkeit nicht auf andere Weise rechtzeitig behoben werden kann. Damit ist die Subsidiarität der Armenpflege im Fürsorgewesen gewahrt. Der Begriff der Bedürftigkeit weist mit der Formulierung «nicht ohne die Hilfe der Armenfürsorge» auf die Subsidiarität dieses Fürsorgezweiges hin. Die Leistungen der Armenfürsorge sollen nicht nur in materieller Unterstützung, sondern vor allem in persönlicher Betreuung des Fürsorgebedürftigen bestehen. Die Armenfürsorge soll den Bedürftigen in die Lage versetzen, ein menschenwürdiges Dasein zu fristen. Sie soll vor allem versuchen, die Ursachen der Bedürftigkeit zu beheben. Die Fürsorge soll daher bereits einsetzen, wenn eine Person von Verarmung bedroht ist. Auf den Schutz des Bedürftigen vor Taktlosigkeiten und Willkür wird besonderes Gewicht gelegt. Der Entwurf gewährt dem Bedürftigen keinen klagbaren Anspruch auf Unterstützung. Dem Bedürftigen steht als Rechtsschutzmittel die Beschwerde zur Verfügung. Der Entwurf bekennt sich weiter zum «Prinzip der Gewaltlosigkeit» der Fürsorge. Er verzichtet darauf, den Fürsorgebehörden Zwangsbefugnisse einzuräumen und sieht auch keine Strafen oder andere Sank-

tionen gegenüber Bedürftigen vor. Wo die Fürsorgebehörde mit Zuspruch, Ermahnungen und Weisungen nicht durchdringt, soll sie der Vormundschaftsbehörde, der Polizei oder dem Strafrichter die im Zuständigkeitsbereich dieser Instanzen liegenden Sanktionen beantragen. Weiter enthält der Entwurf einheitliche Grundsätze für die behördliche Förderung und Unterstützung von Veranstaltungen und Einrichtungen, welche die Bekämpfung der Armutursachen dienen oder deren die Fürsorgebehörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben bedürfen. Unter dem Titel «Übrige Vor- und Fürsorge» enthält der Entwurf Bestimmungen betr. die Bekämpfung der Trunksucht und betr. Sammelwesen. In Bezug auf die Rückerstattungspflicht geht der Entwurf neue Wege. Die Expertenkommission hielt die bisherige Regelung nicht für richtig, wonach gerade die Armengenössigen der strengen Rückerstattungspflicht unterworfen sind, während die Sozialleistungen nur ausnahmsweise zurückerstattet werden müssen. Es werden daher im allgemeinen Teil des Entwurfes Bestimmungen aufgestellt, die für die Rückerstattung aller Arten von Fürsorgeleistungen gelten. Auch die gesamte Rechtspflege ist einheitlich geregelt. Der Fürsorgeberechtigte und jedermann, der ein rechtliches Interesse hat, kann gegen Beschlüsse und Verfügungen der Behörden Beschwerde führen. Streitigkeiten fiskalischer Natur werden in einziger oder oberer Instanz vom Verwaltungsgericht beurteilt. Für das Verfahren gelten grundsätzlich die Vorschriften des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Der Entwurf des neuen Fürsorgegesetzes zählt 165 Artikel. Die behandelte große Materie verlangt jedoch eine gewisse Ausführlichkeit. Es ließ sich die Fürsorgedirektion bei der Redaktion des Gesetzeswerkes von den bewährten Grundsätzen leiten, daß alle Rechte des Bürgers und die Rechte und Verpflichtungen der Gemeinden im Gesetz enthalten sein müssen. Die bernischen Fürsorgekreise wünschten zudem mehrheitlich, daß die Grundsätze der Fürsorge für Bedürftige soweit möglich im Gesetz selber festgehalten werden. Da das Gesetz vorwiegend von nicht juristisch gebildeten Gemeindebeamten gehandhabt werden muß, ist diese Ausführlichkeit und Leichtverständlichkeit der Artikel gerechtfertigt. Bemerkenswert am Gesetzesentwurf ist weiter die Tatsache, daß sich der Entwurf gleich wie das ZGB an den Grundsatz hält, daß kein Artikel mehr als drei Absätze und kein Absatz mehr als einen Satz enthält. Damit wird die Übersichtlichkeit des Gesetzes erhöht und die Bezeichnung der Vorschrift erleichtert. Die Systematik der Abschnitts- und Randtitel erleichtert das Auffinden einer Vorschrift und die Feststellung ihres Geltungsbereiches.

Es ist natürlich kein leichtes Unterfangen, in diesen wenigen Zeilen ein so großes und weitschichtiges Gesetzeswerk zusammenfassend darzustellen. Zweifellos handelt es sich um ein fortschrittliches und zeitgemäßes Gesetzeswerk, das über den Rahmen des bisherigen Armen- und Fürsorgegesetzes hinausgeht. Die vorgeschlagene Neuordnung des Fürsorgewesens mag tatsächlich manchem als ein Wagnis erscheinen. Wir glauben aber doch, daß dieses Wagnis gerechtfertigt ist und möchten daher nur wünschen, daß das wohlfundierte und zeitgemäße Gesetzeswerk, das neue fortschrittliche Wege beschreitet, Gnade und volle Unterstützung bei den gesetzgebenden Behörden findet.