

# Die amerikansiche Armenpflege

Autor(en): **[s.n.]**

Objekttyp: **Article**

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

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

Heft 7-8

PDF erstellt am: **13.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-838042>

## **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.

# Der Armenpfleger

Beilage zum  
«Schweizerischen Zentralblatt  
für Staats-  
und Gemeindeverwaltung»

Monatsschrift für Armenpflege und Jugendfürsorge  
Offizielles Organ der Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz  
Mit Beilage: Eidgenössische und kantonale Entscheide  
Redaktion: Dr. A. Zihlmann, Allg. Armenpflege,  
Leonhardsgraben 40, Basel  
Verlag und Expedition: Art. Institut Orell Füssli AG, Zürich  
«Der Armenpfleger» erscheint monatlich  
Jährlicher Abonnementspreis Fr. 13.-  
Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellen-  
angabe gestattet

58. Jahrgang  
Nr. 7/8 Juli/August 1961

## Die amerikanische Armenpflege

### Inhaltsverzeichnis

#### A. Gesetzliche Grundlagen der amerikanischen Armenpflege<sup>1</sup>

Einleitung	Seite
I. Spezielle Voraussetzungen für die Unterstützungsberechtigung . . . . .	50
II. Allgemeine verwaltungsmäßige Anforderungen . . . . .	52
III. Finanzierung der öffentlichen Fürsorge . . . . .	54
IV. Das Problem der allgemeinen Unterstützung . . . . .	55
V. Soll das kategoriale Unterstützungssystem beibehalten werden? . . . . .	56
VI. Ärztlich-medizinische Fürsorge . . . . .	57

#### B. Aufbau der amerikanischen Armenpflege

I. Organisationsform der lokalen Armenpflege . . . . .	58
II. Personalfragen . . . . .	61

#### Einleitung

Nicht allen dürfte es bekannt sein, daß im reichen Land Amerika die Armenpflege oder die öffentliche Fürsorge zu einer der Hauptaufgaben des Staates geworden ist. Dies wird uns klar, wenn wir lesen, daß im Jahre 1950 in den USA 6 Millionen Personen öffentlich unterstützt wurden mit einem Gesamtbetrag von 2 1/2 Milliarden Dollar. Abgesehen vom üblichen Büropersonal der Fürsorgestellen arbeiten in Amerika 30 000 Armenpfleger, Inspektoren, Vollzugsorgane, die diesen unheimlichen Geldbetrag an die Unterstützungsberechtigten verteilen.

<sup>1</sup> «The Legislative Framework of Public Assistance.» Zusammenfassende Übertragung der Kapitel 4 und 5 (Seite 82–138) aus dem amerikanischen Buch von Hilary M. Leyendecker «Problems and Policy in Public Assistance», New York: Harper & Brothers (1955). Übersetzer: Dr. rer. publ. Hans Leuchtmann, Sarnen.

Ein kleiner Einblick in die amerikanische Fürsorgegesetzgebung ist für uns Schweizer insofern besonders interessant, als sich für beide Länder infolge der *bundesstaatlichen Struktur* ähnliche Probleme ergeben.

Armenpflege oder öffentliche Fürsorge ist, wie bei uns, verfassungsmäßig grundsätzlich Sache der einzelnen souveränen Gliedstaaten, in deren Verfassung auch die gesetzlichen Grundlagen für die einzelnen Ortsarmenpflegen zu suchen sind. Daher konnte die amerikanische Bundesbehörde den einzelnen Staaten in dieser Hinsicht keine zwingenden gesetzlichen Verpflichtungen auferlegen. Und trotzdem ist es der Bundesbehörde gelungen, durch den Erlaß eines diesbezüglichen *Bundesgesetzes* («*Social Security Act*» 1935) einen ganz entscheidenden Einfluß auf die Entwicklung, den Fortschritt und die Vereinheitlichung der Fürsorgegesetzgebung in den einzelnen Gliedstaaten auszuüben. Je mehr diese nämlich ihre Fürsorgegesetzgebung den Bedingungen und Grundsätzen des Bundesgesetzes anpaßten, desto mehr konnten sie mit ganz beträchtlichen finanziellen Zuschüssen der Bundesverwaltung rechnen. Während einerseits das Bundesgesetz aus den Vorbildern und durch die Initiative von Gliedstaaten mit fortschrittlicher Fürsorgegesetzgebung entstanden ist, hat das Bundesgesetz andererseits die Fürsorgegesetzgebung von rückständigen Gliedstaaten zum Fortschritt veranlaßt. Einige wenige Staaten waren in der Anpassung so hartnäckig, daß gewisse Bestimmungen des Bundesgesetzes abgeändert werden mußten, um trotzdem die Auszahlung von Bundesbeiträgen an diese Staaten zu ermöglichen und sie damit zu einer verbesserten Fürsorgepraxis zu bewegen.

*Das kategoriale Fürsorgesystem* (categorical assistance). Die Gesetzgebung der amerikanischen öffentlichen Fürsorge unterscheidet fünf verschiedene Gruppen oder Kategorien von Unterstützungsbedürftigen: 1. die Altersfürsorge; 2. Hilfe für Kinder, die der öffentlichen Fürsorge bedürfen; 3. Blindenfürsorge; 4. Fürsorge für dauernd und gänzlich Erwerbsunfähige; 5. allgemeine Fürsorge.

Jede der Kategorien hat ihre eigenen Unterstützungsnormen, ihre eigenen unterschiedlichen Bundesbeitragsquoten und sehr oft auch ihre eigene Verwaltungsorganisation. Für die ersten vier Kategorien erhalten die Gliedstaaten unter bestimmten Bedingungen namhafte Bundesbeiträge, nicht aber für die fünfte Kategorie der Allgemeinen Fürsorge, in welche alle jene unterstützungsbedürftigen Personen eingereiht werden, die für keine der andern vier Kategorien in Frage kommen. Die Unterschiede der Unterstützungsleistungen und praktischen Fürsorgetätigkeit in den einzelnen Staaten ist immer noch sehr groß, da Organisation und Verwaltung nach wie vor Sache der staatlichen und lokalen Armenpflegen sind. Die größten Unterschiede zeigen sich natürlich in der fünften nicht bundesstaatlich subventionierten Kategorie. Während zwar in einigen Staaten die Fälle der allgemeinen Fürsorge die gleiche fortschrittliche Behandlung wie jene der bundesstaatlich subventionierten Kategorien erfahren, werden sie in andern Staaten noch ganz in jenem oft unmenschlichen, armenpolizeilichen Geiste des letzten Jahrhunderts (Armenhäuser usw.) abgefertigt.

### *I. Spezielle Voraussetzungen für die Unterstützungsberechtigung*

*1. Bedürftigkeit.* Armut und Bedürftigkeit ist die Voraussetzung jeder öffentlichen Fürsorge (im Gegensatz etwa zur Sozialversicherungsleistung). Hauptsächlich aus föderalistischen Erwägungen heraus verzichtet das Bundesgesetz auf eine genaue verpflichtende Definition des schwierigen Armuts- oder Bedürftigkeitsbegriffes. Immerhin dringt die Zentralverwaltung auf eine vernünftige und billige

Interpretation dieser Unterstützungsvoraussetzung in den einzelnen Staaten, und im Interesse der Gleichheit und Gerechtigkeit versucht sie in den einzelnen Staaten immer mehr einheitliche Maßstäbe und Methoden für die Bestimmung der Armutsvoraussetzung zur Anwendung zu bringen.

2. *Staatsangehörigkeit.* Das Bundesgesetz kennt keine Voraussetzungen betreffend Staatsangehörigkeit. Es verweigert aber den Gliedstaaten die Anerkennung von Bestimmungen, die in ihrem Staate einen Angehörigen der Vereinigten Staaten von der Unterstützungsberechtigung überhaupt ausschließen. Viele Staaten haben bereits alle Staatsangehörigkeitsvoraussetzungen fallen gelassen. Es sind nur noch einige wenige, welche in dieser Beziehung den Unterstützungsanspruch in der einen oder andern Kategorie an Bedingungen knüpfen.

3. *Wohnort und Niederlassung.* Wie bei der Staatsangehörigkeit kennt das Bundesgesetz auch keine Wohnsitz- oder Niederlassungsvoraussetzungen. Es beschränkt jedoch die zulässige Wohnsitzkarenzzeit auf ein bestimmtes Maximum, an das sich die Staaten halten müssen, wenn sie Anspruch auf Bundesbeiträge erheben. Die *Wohnsitzvoraussetzungen* sind sowohl von Kategorie zu Kategorie als auch von Staat zu Staat verschieden. Die meisten Staaten jedoch verlangen eine ununterbrochene Wohnsitzdauer von mindestens einem Jahr, das dem Unterstützungsgesuch unmittelbar vorangeht. Diese Karenzzeit liegt unter dem bundesgesetzlichen Maximum. *Niederlassungsvoraussetzungen* spielen nur noch für die Fälle der fünften Unterstützungskategorie, nämlich der «Allgemeinen Fürsorge» sowie bei den ärztlichen Fürsorgefällen eine Rolle. Und selbst hier haben bereits einige Staaten die Voraussetzung der Niederlassung für alle Fälle vollständig abgeschafft, oder es bestehen zwischenstaatliche Vereinbarungen, die nach dem Prinzip der Gegenseitigkeit Bedürftige auch ohne Niederlassung unterstützen.

#### 4. *Spezifische Voraussetzungen für die einzelnen Kategorien*

a) Voraussetzung für die öffentliche *Altersfürsorge* ist das 65. Altersjahr. Die Gliedstaaten können schon vor diesem Alter Unterstützungen gewähren, erhalten aber für diese Fälle keine Bundesbeiträge.

b) Die Voraussetzungen bei der *Blindenfürsorge* ist Blindheit, wobei es den Staaten überlassen ist, ihre eigenen Bestimmungen über den Grad der Blindheit, der den Anspruch auf Unterstützung begründet, zu erlassen. Auch der Zeitpunkt, in welchem der Blindenunterstützungsanspruch beginnt, ist von Staat zu Staat verschieden; er variiert zwischen dem 16. und 21. Altersjahr. Vor diesem Alter leben die Betroffenen in der Regel als Schüler in staatlichen Schulen für Halb- und Ganzblinde. In einem Staate gibt es auch noch eine obere Altersgrenze, indem der 65jährige Blinde in die Unterstützungskategorie der Altersfürsorge umgeteilt wird.

c) Die Voraussetzungen für die Unterstützungsberechtigung von *Kindern* (aid to dependant children) ist im Bundesgesetz sehr genau umschrieben:

«Der Begriff ‚dependant child‘ bedeutet ein Kind unter 16 oder unter 18 Jahren, wenn es noch regelmäßig Schulen besucht, das von seiten der Eltern wegen Tod, Abwesenheit oder geistiger oder körperlicher Unfähigkeit eines Elternteils keine elterliche Pflege erhält, und das mit Vater, Mutter, Großvater, Großmutter, Bruder, Schwester, Stiefvater, Stiefmutter, Stiefbruder, Stiefschwester, Onkel oder Tante zusammenlebt an einem Ort, wo einer oder mehrere solcher Verwandten ihre Heimstätte haben.»

Um bedürftige Kinder nicht des Buchstabens wegen von dieser Hilfe auszuschließen, werden diese gesetzlich genau umschriebenen Bedingungen in der Praxis sehr extensiv interpretiert.

d) Bezüglich der Kategorie der *Erwerbsunfähigen* hat die Zentralstelle in Washington den Begriff der Erwerbsunfähigkeit wie folgt umschrieben:

«Dauernd und gänzlich erwerbsunfähig ist eine Person dann, wenn infolge physischer oder geistiger Schwäche, Krankheit oder Organverluste eine Erwerbstätigkeit innerhalb der persönlichen Möglichkeiten, wie zum Beispiel eine Anstellung oder Heimarbeit, tatsächlich ausgeschlossen ist. Der Grad der Erwerbsunfähigkeit soll von zwei Gesichtspunkten her bestimmt werden: erstens auf Grund von ärztlichen Feststellungen und zweitens auf Grund von sozialwirtschaftlichen Untersuchungen über die Person und ihre Fähigkeit, an einem geeigneten Arbeitsplatz als Lohnverdiener oder Heimwerkstattarbeiter eine Verantwortung zu übernehmen.»

Wie man aus obiger Begriffsbestimmung ersieht, sind die Worte «dauernd» und «gänzlich» nicht absolut zu verstehen und besagen nicht, daß ein Unterstützungsempfänger dieser Kategorie überhaupt keine Erwerbstätigkeit ausüben darf. Der beschränkten Eingliederung von Invaliden in das Erwerbsleben wird in der praktischen Fürsorge große Beachtung geschenkt.

5. *Ruf und Charakter.* Die sehr heikle Frage, die Unterstützungsberechtigung von Ruf und Vorleben abhängig zu machen, ist sehr viel diskutiert und schließlich mehrheitlich abgelehnt worden. Das Bundesgesetz kennt keine Voraussetzungen dieser Art, es verbietet sie aber auch nicht. Nur noch wenige Staaten haben sie in ihren Gesetzen beibehalten. Man ist der Überzeugung, daß eine Unterstützungsverweigerung wegen schlechten Lebenswandels das Problem nicht löst, sondern verschlimmert. Schließlich bestehe die Aufgabe der öffentlichen Fürsorge in der Beseitigung von Notlagen und nicht in der Bestrafung von Charakterfehlern. Wenn die Unterstützungsbedürftigen sich gegen Moral, Sitte und Gesetze der Gesellschaft vergehen, dann seien andere Stellen wie Kirche, Schule, Polizei, Gericht usw. dazu besser berufen, diesen Verfehlungen mit den richtigen Mitteln zu begegnen.

## II. Allgemeine verwaltungsmäßige Anforderungen

Die Gliedstaaten, die sich dem vom Bund festgelegten kategorialen Fürsorgesystem anschließen und in den Genuß der namhaften Bundesbeiträge kommen wollen, sind verpflichtet, in ihrer Fürsorgegesetzgebung folgende allgemeine Verwaltungsgrundsätze des Bundesgesetzes zu übernehmen:

1. *Jeder Staat ist verpflichtet, eine staatliche Zentralstelle zu bestimmen, welche die staatliche Fürsorgeverwaltung entweder selbst in der Hand hat oder die delegierte Verwaltung zentral überwacht.* Damit wird erreicht, daß Washington nur mit dieser staatlichen zentralen Amtsstelle verkehrt, welche für die ganze Verwaltung, auch wenn sie an Lokalbehörden übertragen wurde, dem Bund gegenüber verantwortlich ist.

Das Bundesgesetz überläßt es der Freiheit der Staaten, ob sie die kategoriale Fürsorgeverwaltung selbst übernehmen oder an lokale Verwaltungen delegieren wollen. Auch können die Gliedstaaten für jede Unterstützungskategorie eine eigene zentrale Amtsstelle schaffen oder mehrere Unterstützungskategorien der einen Amtsstelle übertragen.

2. *Jeder Staat muß dafür besorgt sein, daß seine Fürsorgegesetzgebung in allen Lokalarmenpflegen des Staates wirksam wird, und zwar als zwingender Auftrag, falls ihre Ausführung an Lokalbehörden übertragen wurde.* Vor dem Erlaß des Bundesgesetzes wurden staatliche Fürsorgegesetze oft nur im Sinne einer *Ermächtigung* an die lokalen Verwaltungsbehörden erlassen. So wurde in gewissen Bezirken die vom

Staate gewünschte kategoriale Fürsorge einfach nicht übernommen. Während nun heute nach dem Bundesgesetz die staatliche kategoriale Fürsorgegesetzgebung eine *Verpflichtung* für die einzelnen Gemeindeverwaltungen enthalten muß.

3. *Der Staat selbst muß sich auch finanziell an der Unterstützung beteiligen.* Früher wurde die Armenunterstützung durch die Einnahmen der Ortssteuern finanziert. Die Ungleichheit der Steuererträge in den einzelnen kleinen Bezirken führte auch zu ungleicher Unterstützungsleistung. Um hier einen Ausgleich zu sichern, will das Bundesgesetz die Finanzierung auf eine breitere Basis stellen und verlangt, daß die Kosten der Unterstützung nicht nur von Bund und Gemeinden getragen werden, sondern daß der Staat sich daran beteiligen muß. Über das Ausmaß der staatlichen Beteiligung bestehen keine Vorschriften. Es ist jedoch interessant festzustellen, daß die große Mehrheit der Staaten heute keine lokale Beteiligung mehr verlangt, sondern die ganze Last neben den Bundesbeiträgen selbst trägt.

4. *Der Staat muß jedem Einwohner die Möglichkeit gesetzlich garantieren, bei der staatlichen Zentralstelle gebührendes Gehör (fair hearing) zu finden, wenn ein Unterstützungsgesuch von der Lokalbehörde abgelehnt oder grundlos verschleppt wird.* Wenn diese Bestimmung auch nicht unbedingt ein subjektiver Rechtsanspruch auf öffentliche Unterstützung begründet, so bedeutet sie doch ein Schritt in dieser Richtung. Die Frage, ob die öffentliche Unterstützung ein subjektiver Rechtsanspruch sei oder nur eine Verpflichtung der Verwaltung, wurde auch in Amerika immer wieder diskutiert, und die Gerichtsentscheide sprechen sich einmal für das eine und dann wieder für das andere aus. Sicher ist, daß diese Verpflichtung zu einem «fair hearing» für den einzelnen Bedürftigen ein Mittel darstellt, das ihn vor willkürlichen Entscheidungen von Lokalbehörden schützt, und ihm – wenn nicht ein Recht auf Unterstützung – wenigstens ein Recht auf Gehör einräumt.

In welcher konkreten Form und nach welchen Grundsätzen dieses rechtliche Gehör (fair hearing) dem Gesuchsteller gewährt wird, ist den Ausführungsbestimmungen der einzelnen Staaten überlassen. Die in den einzelnen Staaten formulierten Verfahren stellen alle bewußt den Schutz des scheuen und unbeholfenen Gesuchstellers in den Vordergrund.

5. *Jeder Staat muß Sicherungsmaßnahmen treffen, welche verhindern sollen, daß Akten und Informationen über Unterstützungsempfänger veröffentlicht oder mißbraucht werden für Zwecke, die nicht direkt mit der Fürsorge in Zusammenhang stehen.* Mit andern Worten: das Amtsgeheimnis soll von den Staaten gewährleistet werden. Seit dem Zweiten Weltkrieg machte sich jedoch eine starke Strömung bemerkbar, welche diese Amtsgeheimnisklausel des Bundesgesetzes aufheben wollte, um damit das enorme Ansteigen der Unterstützungsfälle etwas aufzuhalten, vielleicht auch wegen einigen Mißbräuchen in der Anerkennung von Unterstützungsbedürftigkeit. Ein Staat ging sogar so weit, daß er durch gesetzlichen Erlaß die öffentliche Einsichtnahme in die Unterstützungsakten gestattete. Die Bundesorgane erhoben dagegen Einsprache, indem sie sich auf das Bundesgesetz beriefen und die Auszahlung von Bundesbeiträgen verweigerten. Der Fall wurde an das Gericht weitergezogen. Bevor jedoch ein gerichtlicher Entscheid gefällt war, sah sich der Bundeskongreß unter dem Druck einiger Staaten gezwungen, das Bundesgesetz entsprechend abzuändern: *Die öffentliche Einsichtnahme in Unterstützungslisten und Akten wurde zwar gestattet, jedoch mußten die staatlichen Gesetze ein Verbot enthalten, solche Listen und Namen für politische oder kommerzielle Zwecke zu gebrauchen.*

Ungefähr die Hälfte der Staaten legt heute die Listen der Unterstützungsempfänger zur öffentlichen Einsichtnahme auf. Die Erfahrungsberichte melden aber, daß die öffentlichen Registerauflagen durchaus nicht die erwartete abschreckende Wirkung für neue Unterstützungsbewerber hatte; ferner habe sich gezeigt, daß die Unterstützungsberechtigten selbst die eifrigsten Leser dieser Listen seien. Denn nach jeder Veröffentlichung seien die Amtsstellen mit Anfragen überhäuft worden, warum dieser oder jener mehr oder weniger unterstützt werde als ein anderer . . .

Vorausgesetzt, daß es sich bei Fürsorgefunktionären um einwandfreie, geschulte Persönlichkeiten handelt, ist ein strenges Amtsgeheimnis einer fruchtbaren Fürsorgearbeit sicher viel förderlicher als die Befriedigung der Neugier von einzelnen durch Veröffentlichung von Unterstützungslisten.

Eine der vorbildlichsten Ausführungsbestimmungen betreffend Amtsgeheimnis in der öffentlichen Fürsorge ist diejenige des Staates New York. In präziser Umschreibung verlangt er eine strikte vertrauliche Behandlung aller Fürsorgedokumente, es sei denn, daß die fruchtbare oder rationelle Zusammenarbeit verschiedener Fürsorgeämter oder die nötige Information an die Legislative Ausnahmen verlangen.

6. *Die Unterstützung muß dem Empfänger in der Form von Geldzahlungen oder ärztlicher Hilfe zukommen.* Erfolgt die Unterstützung in irgend einer andern Form, dann bedeutet dies für die Armenpflege den Verlust des Bundesanteils. Die zwingende Forderung der Barunterstützung ist eine neuzeitliche Bestimmung, die ganz im Widerspruch steht zur früheren Auffassung vom verschwenderischen Armen, der mit Geld nicht umzugehen weiß. Gelegentliche Befürchtungen in dieser Hinsicht haben sich im großen und ganzen in der Praxis als nicht stichhaltig erwiesen. Die Vorteile, die man sich vom Prinzip der Barunterstützung verspricht, sind folgende: 1. sie trägt bei zum Vertrauensverhältnis gegenüber dem Unterstützungsempfänger; 2. sie bietet ihm größere Freiheit beim Einkaufen, und seine Eigenschaft als Unterstützter tritt nicht so offen in Erscheinung; 3. sie beseitigt die Gefahr (oder Versuchung) von gelegentlichen unehrlichen Verkäufern, auf die Armenverwaltungsrechnung Waren aufzuschreiben, die dem Unterstützten gar nicht abgegeben wurden; 4. sie vereinfacht die Schreib- und Rechnungsarbeit der Fürsorgestellen.

7. *Der Staat hat die Fürsorgeverwaltung (inklusive Normen betreffend Anstellung von qualifiziertem Personal nach dem Prinzip einer geregelten Beamtenordnung) so ausbauen zu lassen, wie sie von der Bundesbehörde für die praktische Durchsetzung des Gesetzes als notwendig erachtet wird; die staatliche Zentralstelle ist nach den Weisungen der Bundesbehörde von Zeit zu Zeit zur Berichterstattung verpflichtet.*

8. *Der Staat muß jedem Einwohner, der ein Unterstützungsgesuch machen will, dazu Gelegenheit bieten, und die Unterstützung muß allen Berechtigten gegenüber innerhalb möglicher und nützlicher Frist verabreicht werden.*

### III. Finanzierung der öffentlichen Fürsorge

Der wesentliche Inhalt des amerikanischen Bundesfürsorgegesetzes (Social Security Act) besteht in der genauen Umschreibung der fürsorgerischen Grundsätze und Bedingungen, unter denen der Bund die staatlichen Fürsorgelasten subventioniert. Die Bundessubvention erfolgt nach einer einheitlichen Kostenanteils-

formel, die je nach der Höhe des im Durchschnitt monatlich pro Unterstützungsfall abgegebenen Betrages variiert (uniform matching grant-in-aid). Diese Kostenbeitragsformel ist im Laufe der Jahre immer wieder im Sinne einer Erhöhung abgeändert worden. So betrug ursprünglich in der Kategorie der Altersfürsorge der Bundesanteil die Hälfte aller Auslagen, sofern die Gesamtunterstützung durchschnittlich pro Fall und Monat nicht mehr als 30 Dollar ausmachte. Im Jahre 1950 betrug der Bundesanteil vier Fünftel, einen Zweitel oder einen Drittel der Auslagen, je nachdem die durchschnittliche Unterstützung pro Unterstützungsfall im Monat nicht mehr als 25 Dollar, bzw. nicht mehr als 35 Dollar, bzw. nicht mehr als 50 Dollar erreichte. Über das Maximum von 50 Dollar hinaus gewährte der Bund keine Beiträge mehr. Die Beitragsquote für die Kategorie der Alters- und Blindenfürsorge ist jeweils höher als jene für die Hilfe für unterstützungsbedürftige Kinder. Interessant ist auch die Feststellung, daß die jeweilige Anpassung der Maxima sehr stark hinter dem steigenden Lebenskostenindex nachhinkt.

Die Beitragsformel ist somit so gestaltet, daß der Bundesanteil um so größer wird, je kleiner die vom Staate durchschnittlich im Monat pro Unterstützungsfall abgegebene Unterstützungssumme ist. Dies hat zur Folge, daß arme Staaten, die nicht in der Lage sind, großzügige Unterstützungsleistungen abzugeben, vom Bunde bis zu 80% der Kosten zurückbezahlt erhalten. Mit einer derartigen Beitragsformel stellt der Bundesbeitrag nicht nur eine Subvention an die Unterstützungsbedürftigen dar, sondern zugleich auch eine Subvention an die ärmeren Staaten. Genaue Berechnungen aber haben gezeigt, daß die Fürsorgelasten der ärmeren Staaten trotz des steigenden Bundesanteils für dieselben immer noch viel größer sind als bei den pro Fall so großzügig unterstützenden reicheren Staaten, weil eben in den ärmeren Staaten die Zahl der Unterstützungsfälle im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung bedeutend größer ist. Es wurde daher schon versucht, die Bundesbeitragsformel im Sinne eines noch gerechteren Finanzausgleiches abzuändern. Das viel diskutierte Problem ist jedoch auch in Amerika noch nicht gelöst, weil eine absolut untrügliche Formel und Methode für die Festlegung der wirklichen Finanzkraft und des Bedarfes eines Staates noch nicht gefunden werden konnte.

#### *IV. Das Problem der Allgemeinen Unterstützung*

(General Assistance)

Die fünfte, vom Bunde nicht subventionierte, Kategorie der «Allgemeinen Unterstützung» ist – obschon sie es theoretisch nicht mehr sein dürfte – bis heute noch in sehr vielen Fällen die ominöse Armenpflege nach alten Begriffen geblieben. Eigentlich hätten die riesigen Bundesbeiträge für die übrigen vier Unterstützungskategorien die staatliche und lokale Armenpflege zu Gunsten eines höheren Niveaus in der «Allgemeinen Unterstützung» entlasten sollen. Dies war leider praktisch in den meisten Staaten nicht der Fall. Vielmehr hat die Gestaltung des Bundesbeitragsschlüssels die Staaten veranlaßt, einen möglichst großen Teil ihrer eigenen Fürsorgegelder für die vier ersten Unterstützungskategorien zu verwenden, um damit auch ein Maximum von Bundesbeiträgen zu erwirken, und dies auf Kosten der «Allgemeinen Unterstützung», indem zum Beispiel eine große Anzahl von Staaten überhaupt keine staatlichen Beiträge an die lokalen Armenpflegen auszahlen. So sind diese Lokalarmpflegen ganz auf sich selbst angewiesen und für die Kategorie der «Allgemeinen Unterstützung» in keiner Weise an die neu-



zeitlichen, humanen Unterstützungsgrundsätze des Bundesgesetzes gebunden. Nur so erklärt es sich, daß rückständige lokale Armenpflegen in Fällen der «Allgemeinen Unterstützung» das veraltete Vagabundengesetz anwandten, indem etwa eine Person, welche die an Stelle von Unterstützung ihr zugewiesene Arbeit nicht annehmen wollte, der Landstreicherei angeklagt wurde, was dann eine Strafe von 90 Tagen Haft nach sich zog.

Natürlich gibt es auch einige reichere Staaten, wo auch die Kategorie der «Allgemeinen Unterstützung» freiwillig den andern Unterstützungsklassen gleichgestellt ist.

Die Gründe, weshalb trotz gegenteiliger Bemühungen diese fünfte Kategorie im Bundesgesetz nicht den andern Unterstützungsklassen gleichgestellt wurde, sind folgende:

1. Man wollte grundsätzlich die Verantwortlichkeit des Bundes in der Sozialfürsorge genau beschränken.

2. Man befürchtete, daß eine zu weitgehende Bundesbeteiligung an den Kosten der «Allgemeinen Unterstützung» die Entwicklung der Sozialversicherung nachteilig beeinflussen könnte.

3. Die Kosten der ersten vier Unterkategorien waren einigermaßen stabil und vorausberechenbar, während bezüglich der Bundeslasten für die «Allgemeine Unterstützung» untragbare Überraschungen befürchtet wurden.

4. Man zweifelte an der Unterstützungswürdigkeit allzu vieler arbeitsfähiger Bewerber dieser Unterstützungsklasse, und man fragte sich, ob eine großzügige vom Bund geförderte Unterstützung den Selbsthilfewillen nicht allzusehr lähmt und so mehr schadet als nützt.

*Veteranenunterstützung.* Die Veteranenunterstützung ist eine Art Spezialabteilung innerhalb der Kategorie der «Allgemeinen Unterstützung». Diese Sonderabteilung entstand nach dem Krieg. Man hatte die Auffassung, daß das Unterstützungsniveau dieser letzten Kategorie für Veteranen und ihre Familienangehörigen unwürdig sei. Es wurden daher in manchen Staaten Spezialgesetze für die Veteranenunterstützung erlassen. Die Verwaltung der für diesen Zweck bestimmten staatlichen Gelder wurde entweder einer für diesen Zweck geschaffenen Amtsstelle – meistens mit Veteranenpersonal – oder aber an private Veteranenorganisationen übertragen. In jenen Staaten allerdings, wo das Niveau auch der «Allgemeinen Unterstützung» sehr stark verbessert worden ist, bilden die separaten Veteranenfürsorgestellen eine etwas fragwürdige und verwaltungsmäßig unrationelle Doppelspurigkeit.

#### *V. Soll das kategoriale Unterstützungssystem beibehalten werden?*

Obschon keine 50 Jahre alt, ist das kategoriale Unterstützungssystem in der amerikanischen Praxis schon tief verwurzelt, nicht zuletzt deswegen, weil die Bestimmungen des Bundesgesetzes ganz dem System der getrennten Behandlung der verschiedenen Unterstützungsgruppen folgte. Trotzdem ist diesem System immer wieder vorgeworfen worden, es sei undemokratisch, es bevorzuge gewisse Gruppen von Bedürftigen, die Vertreter gewisser Unterkategorien hätten größere Möglichkeiten politischer Einflußnahme auf den Umfang ihrer eigenen Unterstützungsempfänge als andere, seine Verwaltung sei ferner schwerfällig, die Rechnungsprüfung gestalte sich schwierig und das ganze System sei sehr zeitraubend für das Personal.

Die Argumente aber, die zu Gunsten dieses Systems sprechen, sind vor allem der praktischen Erfahrung und Zweckmäßigkeit sowie dem Empfinden der Öffent-

lichkeit entnommen, die tatsächlich gegenüber den einzelnen Unterstützungskategorien verschiedenartige Haltungen einnimmt. Solange es der Öffentlichkeit im allgemeinen und dem Gesetzgeber im besonderen leichter geht, die Bedürfnisse von einzelnen Gruppen separat zu erfassen und zu regeln, so lange wird dieses System wohl kaum einer gleichgeschalteten Unterstützungspolitik Platz machen.

Wenn einmal das System der Sozialversicherung noch weiter ausgebaut sein wird und die Notwendigkeit öffentlicher Unterstützung mehr und mehr schwindet, dann wird es vielleicht angezeigt sein, das kategoriale Unterstützungssystem abzuschaffen.

## VI. Ärztlich-medizinische Fürsorge

Die Öffentlichkeit fühlte sich grundsätzlich seit jeher auch verantwortlich für eine angemessene ärztlich-medizinische Betreuung der Armen. Weil es aber für eine fachgerechte Behandlung dieser Fälle der Mithilfe eines Arztes bedurfte, entwickelte sich dieser Fürsorgesektor zu einem Spezialgebiet neben und innerhalb der verschiedenen Unterstützungskategorien. Ursprünglich war es so, daß die Armenpflegen einen voll- oder nebenamtlichen Fürsorgearzt hielten oder die Unterstützungsbedürftigen auf Kosten der Armenpflege in die private Praxis eines Arztes zur Behandlung übergaben. Diese ärztliche Fürsorge aber beschränkte sich auf das dringend Notwendigste.

Die fortschrittliche Entwicklung der öffentlichen Unterstützungspraxis sowie die Fortschritte in der Medizin brachten auch eine Verbesserung der ärztlich-medizinischen Fürsorge. Seit 1939 haben eine Reihe von Fachleuten die Ziele und Aufgaben einer idealen ärztlich-medizinischen Fürsorge programmatisch formuliert und abgegrenzt. Die praktische Fürsorge aber sieht sich immer wieder vor der schwierigen Aufgabe, zwischen den bekannten, formulierten Forderungen einer idealen ärztlich-medizinischen Fürsorge einerseits und der Finanzkraft und dem durchschnittlichen Empfinden und Bedürfnis der Bürger in den einzelnen Landesteilen andererseits einen annehmbaren Mittelweg zu finden. Es geht nicht an, irgendwo für die Bedürftigen kostspielige medizinische Spezialeinrichtungen zur Verfügung zu stellen, die sich im betreffenden Gebiet kein Durchschnittsbürger leisten kann noch will.

Zusammenfassend muß man feststellen, daß die ganze rechtliche Regelung der ärztlich-medizinischen Fürsorge sich noch im Stadium der Vorarbeiten und der Diskussion befindet und die Erlasse eher den Charakter von Empfehlungen als von rechtlichen Regelungen haben.

Schließlich noch ein Wort zur ärztlich-medizinischen Fürsorge in *Heimen und Anstalten*. Nach dem Bundesgesetz (Social Security Act) mußte ursprünglich der Empfänger von Altersunterstützung entweder privat oder in privaten Altersheimen leben. Die meisten dieser privaten Heime entbehrten der primitivsten medizinisch-hygienischen Einrichtungen, oder sie nahmen gar keine pflegebedürftigen alten Leute auf. Solche alte Leute versuchten daher in der Regel so lange von Altersheimen fernzubleiben, bis äußerste Not sie dazu zwang, sich in ein öffentliches Bezirks- oder Gemeindealtersheim zu begeben, wo sie aber nach Bundesgesetz den Bundesanteil auf öffentliche Altersunterstützung verloren und damit auch einen Teil ihrer Freiheit. Damit verloren die öffentlichen Altersheime als solche ihre Bedeutung, weil die meisten ihrer Insassen nicht nur alte Leute, sondern pflegebedürftige kranke Leute waren. Die Heime mußten zu mehr oder weniger

gut ausgerüsteten Bezirks- und Gemeindespitalern oder Pflegeanstalten ausgebaut werden, was mit großen Kosten verbunden war. Im Jahre 1951 bestimmte eine Abänderung des Bundesgesetzes, daß Empfänger von Unterstützungen aus der Altersfürsorge ihren Bundesbeitrag nicht mehr verlieren sollen, wenn die öffentliche Anstalt, in der sie leben, ärztlich-medizinische Dienste leistet und unter staatlicher Kontrolle steht. Auf diesem Umwege sind viele öffentliche Altersheime gezwungen worden, sich mit den nötigen Einrichtungen für eine verbesserte ärztlich-medizinische Fürsorge auszurüsten.

## *B. Aufbau der amerikanischen Armenpflege<sup>1</sup>*

### *I. Organisationsform der lokalen Armenpflege*

1. *Gesetz und Aufbau der Armenpflege.* Bis zu einem gewissen Grad ist der Aufbau der Armenpflegen durch die Grundsätze des Bundesgesetzes (Social Security Act 1935) bestimmt. Dieses aber läßt in Anpassung an die verschiedenen Verhältnisse von Staat zu Staat immer noch sehr große Unterschiede zu. Bezüglich Aufbau belastet das Bundesgesetz die Staaten mit mindestens zwei Pflichtbestimmungen: erstens die finanzielle Beteiligung, zweitens die Aufsichtspflicht und Verantwortlichkeit dem Bunde gegenüber, soweit es sich um Unterstützungen handelt, die unter die vier vom Bund subventionierten Unterstützungskategorien fallen. Das Bundesgesetz ermächtigt ferner die Staaten entweder zur Selbstverwaltung oder zur Delegation der Verwaltung an die Orts- und Bezirksarmenpflegen. In vielen Staaten besteht keine klare Trennung zwischen diesen beiden Alternativen. Nur 15 Staaten – und auch diese nur für die Kategorie der Altersfürsorge – beschränken sich ganz auf die Aufsichtsfunktion, indem sie die folgenden Verwaltungsfunktionen grundsätzlich den lokalen Armenpflegen überlassen: a) die Entgegennahme von Unterstützungsgesuchen; b) Abklärung und Entscheid über die Unterstützungsberechtigung; c) Auswahl und Anstellung des Fürsorgepersonals; d) sonstige selbständige Ausführung des Gesetzes innerhalb des Zuständigkeitsbereiches der Armenpflege; e) finanzielle Beteiligung.

In 18 Staaten übt der Staat die Verwaltung selbst aus, und die lokalen Armenpflegen sind hier lediglich als unselbständige Zweigstellen der staatlichen Zentralverwaltung zu betrachten. In den restlichen Staaten übernimmt der Staat nur einen Teil der Verwaltungsfunktionen oder nur die Verwaltung gewisser Unterstützungskategorien und überläßt alles andere den lokalen Armenpflegen. Diese Verschiedenheiten zeigen deutlich die große Rücksichtnahme des Bundes auf die freiheitliche und selbständige Entwicklung der einzelnen Staaten.

Eine Armenpflege umfaßt meistens das Gebiet eines Bezirkes, in selteneren Fällen nur das Gebiet einer Stadt oder Gemeinde. Die Größe einer einzelnen Amtsstelle hängt ab von der Bevölkerungszahl des Verwaltungsbezirkes, von der Anzahl der Unterstützungsfälle sowie der Anzahl der Unterstützungskategorien, die einer Amtsstelle übertragen sind. Die Zahl der Angestellten pro Amtsstelle schwankt von 1 bis über 1000.

<sup>1</sup> «*The Structure of the Public Assistance Agency.*» Zusammenfassende Übertragung von Kapitel 12 (Seiten 291–320) aus dem amerikanischen Buch von *Hilary M. Leyendecker* «*Problems and Policy in Public Assistance*», New York: Harper & Brothers (1955). Übersetzer: Dr. rer. publ. *Hans Leuchtmann*, Sarnen.

2. *Behörden und Kompetenzen der Lokalverwaltung.* Die Oberleitung auch der kleinsten Armenpflege erfolgt gewöhnlich durch einen Angestellten, der nicht nur Aufsichtsfunktionen hat, sondern zugleich auch Mitarbeiter der Armenpflege ist. Er erhält den Titel eines «director» (wir würden vielleicht sagen «Amtsvorsteher»), selbst wenn er die Armenpflege allein oder zusammen mit einem Büroangestellten besorgt.

Die Funktionen und Kompetenzen dieses Amtsvorstehers sind, je nach Größe der Amtsstelle und je nach dem es sich um eine staatlich verwaltete oder nur um eine staatlich beaufsichtigte Armenpflege handelt, sehr verschieden. Er kann unter Umständen Fürsorger, Leiter einer Fürsorgegruppe («Supervisor»), Bürochef, Personalchef, Buchhaltungschef usw. in einer Person sein, oder er kann in einer großen Armenpflege jedes dieser Aufgabengebiete einem Subdirektor oder Chefbeamten zur selbständigen Leitung übertragen. In der staatlich verwalteten Armenpflege ist der Amtsvorsteher als Staatsangestellter dem Staate gegenüber verantwortlich, aber auch in diesem Falle wird er formell von einer beratenden Kommission von Ortsbürgern ernannt. Da, wo der Staat nur die Aufsicht inne hat, erfolgt die Ernennung durch eine lokale Fürsorgekommission, der gegenüber der Amtsvorsteher allein verantwortlich ist. Oberstes Organ für die lokale Fürsorgestelle ist hier die Fürsorgekommission, deren Programm der Amtsvorsteher auszuführen hat. Die hauptsächlichsten Kompetenzen der lokalen Fürsorgekommission und des Vorstehers der Armenpflege sind:

a) Aufstellung von Richtlinien betreffend Fürsorgeleistungen; Umschreibung des Bedürftigkeitsbegriffes; Normen betreffend das Unterstützungsbudget – was alles dazu gehört, und mit welchem Betrag die einzelnen Posten mit Rücksicht auf den örtlichen Lebensstandard in Rechnung gestellt werden dürfen –; Normen betreffend Auswertung und Heranziehung von Hilfsquellen.

b) Personalfragen, Anzahl der Angestellten, Arbeitsverteilung, Auszeichnungen, Entschädigungen, Einstellung und Entlassung usw.

c) Verantwortlichkeit für Entscheide. Das Recht Unterstützungsbegehren entgegenzunehmen oder abzuweisen, allerdings nur unter dem Vorbehalt der staatlichen und bundesgesetzlichen Vorschriften.

Diese scheinbar sehr weitgehenden Kompetenzen der Lokalarmpflegen sind natürlich beschränkt durch die Minimalbestimmungen der staatlichen Gesetzgebung, und sie erfahren eine immer größere Einschränkung durch die zunehmende Präzisierung und Heraufsetzung der staatlichen Minima. Diese zentralistische Entwicklung wird in Kauf genommen, wenn dafür Staats- und Bundessubventionen von drei Vierteln bis vier Fünfteln der Gesamtunterstützungen fließen.

3. *«Case Unit» und die Rolle des «Supervisor».* Zwei Dinge müssen zunächst vorausgeschickt werden: erstens ist dem Übersetzer für die Begriffe «Case Unit» und «Supervisor» kein geläufiger deutscher Ausdruck bekannt; zweitens spielt ein vollamtlicher «Supervisor» nur in größeren Armenpflegen mit einem Personalbestand von mehr als 13 Angestellten eine Rolle. In kleineren Armenpflegen werden die Funktionen des «Supervisor» so weit nötig vom Amtsvorsteher (director) oder einem erfahrenen Fürsorger ausgeübt.

Bevor wir die eigentlichen Funktionen des «Supervisor» umschreiben, wollen wir zunächst seinen Standort im Organisationsschema einer größeren Armenpflege festhalten: die einfachen Büroarbeiten besorgt das untere Büropersonal; jeder Fürsorger (visitor) bearbeitet 100 bis 400 Fälle; 8 bis 14 Fürsorger bilden zusammen mit einem «Supervisor» eine Einheit, die sogenannte «Case Unit», deren Leiter der «Supervisor» ist. Nun gibt es große Armenpflegen mit zwei, drei oder mehr solcher Einheiten. In diesem Fall wird dann gewöhnlich ein Chef-Supervisor be-

stimmt, demgegenüber die übrigen «Supervisor» verantwortlich sind. Die «Supervisor» wiederum sind dem Amtsvorsteher der lokalen Armenpflege unterstellt.

Und nun zu den eigentlichen Aufgaben des «Supervisor»:

a) Er ist Inspektor und hat als solcher dafür zu sorgen daß die ganze Fürsorgearbeit immer den Vorschriften des Gesetzes entspricht, daß jedermann Gelegenheit hat, eine Unterstützungsbewerbung vorzulegen, daß Bewerbungen rasch an die Hand genommen werden, daß die Unterstützungsberechtigung genau geprüft, daß die Unterstützung im gesetzlichen Umfang gewährt wird und daß das Personal eine genaue, klare, moderne Buchführung, Berichterstattung und Statistik führt.

b) Er ist Berichterstatter an die oberen Instanzen und hält als solcher die Bezirks- oder Departementsvorsteher fortwährend auf dem laufenden über alle Fragen und wechselnden Bedürfnisse der praktischen Fürsorgearbeit.

c) Er ist Lehrer und Berater der einzelnen Fürsorger, die in ihren schwierigeren Fällen sehr oft auf die Hilfe eines erfahrenen Fachmannes angewiesen sind. Diese Beratung erfolgt in regelmäßigen Zusammenkünften zwischen Fürsorger und «Supervisor», einzeln oder in Gruppen. Es werden dabei schwierige Probleme gemeinsam durchberaten und neue Weisungen erklärt und diskutiert. Diese Zusammenarbeit ist ein ausgezeichnetes Mittel der dauernden Weiterbildung der Fürsorger.

d) Er ist Ausbildungschef für die neu angestellten, unerfahrenen Mitarbeiter. Als solcher muß er diesen die fundamentalen Kenntnisse über das Armenwesen vermitteln und sie zur selbständigen, praktischen Arbeit anleiten.

Neben diesen genannten Funktionen kann der «Supervisor» auch noch Assistent des Amtsvorstehers sein. Als solcher besitzt er dann ein entscheidendes Mitspracherecht in der Formulierung der lokalen Fürsorgepolitik, der Budgetaufstellung sowie in Personalfragen.

Man mag sich nun fragen, welches die optimale Größe einer solchen «Case Unit» sei. Für die Beantwortung dieser Frage spielen vor allem die Anzahl und Art der Fälle, die einem Fürsorger übertragen werden müssen, sowie ihre geographische Reichweite, ferner die Tüchtigkeit des Fürsorgepersonals eine entscheidende Rolle. Auch kommt es darauf an, ob dem «Supervisor» neben seiner eigentlichen Aufgabe auch noch andere übertragen sind und ob das Personal und die Art der Fälle häufig wechseln oder nicht.

Man kann vielleicht sagen, daß ein erfahrener «Supervisor» nicht mehr als 8 bis 10 Fürsorgern mit je höchstens 100 Fällen vorstehen kann, vorausgesetzt, daß es einigermaßen erfahrene Fürsorger sind und dem «Supervisor» infolge Personalwechsels nicht die zeitraubende Arbeit der Ausbildung von jährlich 3 bis 4 neuen, unerfahrenen Fürsorgern obliegt.

Eine eigentliche Ausbildung zum «Supervisor» ist nicht vorgesehen. Er wächst meistens aus der Fürsorge heraus und hat sich im Laufe seiner Berufsarbeit die Qualitäten eines «Supervisor» selbst anzueignen.

4. *Einheitliche Reglementierung oder Dezentralisation.* In der Absicht, allen Bedürftigen in allen Staaten unter den gleichen Umständen auch eine gleiche, gerechte Behandlung zu sichern, besteht in der Zentralverwaltung der öffentlichen Fürsorge immer wieder die Tendenz, durch weitgehende Reglementierung aller Einzelheiten einen einheitlichen Weg zu weisen. Die Praxis hat aber gezeigt, daß die gesetzliche Normierung aller Einzelheiten die freie und fachmännische Beurteilung und Entscheidung eines erfahrenen Fürsorgers nicht ersetzen kann. Durch allzuweitgehende Zentralisierung haben große Armenpflegen die Arbeit des Durchschnittsfürsorgers nur erschwert, weil diese in den wenigen Jahren ihrer Mitarbeit jene Unmenge von Vorschriften und Reglementen gar nie aufnehmen und noch viel weniger richtig anwenden konnten.

5. *Administrative Büroarbeiten und Fürsorger.* Neben der eigentlichen Fürsorgearbeit hat speziell eine größere Armenpflege eine enorme und auch bedeutungsvolle Büroarbeit zu leisten. Dazu gehören:

a) *Aufstellung eines jährlichen Budgets.* Um die mutmaßlichen Kosten einigermaßen genau vorauszubestimmen, darf nicht allein auf die Erfahrungen des Vorjahres abgestellt werden, sondern es bedarf auch eines sorgfältigen Studiums der Finanz-, Verwaltungs- und Bevölkerungsstatistik sowie eines Einblickes in die tatsächlichen wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse im betreffenden Gebiet.

b) *Registrierarbeit, Akten- und Protokollführung.* Als Rechtfertigung für die gesetzmäßige Verwendung der öffentlichen Gelder verlangen der Bund, der Staat und die Öffentlichkeit eine genaue Akten- und Registerführung über die eigentliche Fürsorgearbeit (Geschichte und Beschreibung der einzelnen Fälle und ihre Behandlung usw.), über die Auszahlungen und statistische Zusammenstellungen über den Umfang der Arbeit, die Zahl der Fälle, die Ursachen der Bedürftigkeit usw.

Da auch schon in einer kleineren Armenpflege im Laufe der Zeit die Zahl der Fälle in die Tausende gehen kann, müssen die Dokumente jedes einzelnen Falles numeriert abgelegt und mit Hilfe einer alphabetischen Kartothek wieder leicht auffindbar sein. Auf der Indexkarte werden in Stichworten die hauptsächlichsten Daten des Falles vermerkt. Bei jeder neuen Unterstützungsbewerbung muß zunächst das Fall-Register konsultiert werden, um eventuell Aufschluß über schon früher gemachte Erhebungen zu erhalten. Nach einheitlich festgelegter Form haben die Fürsorger über ihre Fälle laufend Berichte abzugeben, damit die Akten immer à jour gehalten werden können.

c) *Finanzkontrolle und Auszahlung der Unterstützung.* Der Weg von der Unterstützungsbewilligung zur Unterstützungsauszahlung ist mit viel mechanischer Büroarbeit verbunden, welche vom Büropersonal besorgt wird. Der Fürsorger hat lediglich das Ermächtigungsformular mit allen nötigen Angaben (Name, Adresse, Fallnummer, Art, Umfang und Dauer der Unterstützung) auszufüllen. Hierauf überträgt das Büro die bewilligte Unterstützung vom Ermächtigungsformular auf die Indexkarte des betreffenden Falles und noch auf ein weiteres Formular. Das letztere wird von Fall zu Fall laufend so abgelegt, daß diese Formulare an einem bestimmten Tag im Monat als Grundlage für die Erstellung der Zahlungsliste dienen können. Diese wird noch einmal überprüft und dann dem zuständigen Finanzbüro (Staats-, Bezirks- oder Gemeindekasse) zugestellt, das den Geldbetrag entweder direkt an die Empfänger oder gesamthaft der Armenpflege zur Verteilung überweist. Bei jeder nötigen Änderung von Art, Umfang oder Dauer der Unterstützung muß der Fürsorger den ganzen Vorgang (Ermächtigungsformular usw.) wieder von neuem einleiten. Für alle gemachten Angaben ist der Fürsorger verantwortlich.

d) *Allgemeine Büroarbeiten.* Dazu gehört die Beschaffung von zweckmäßigen Büroeinrichtungen und ihre Pflege, Telephon-, Portier-, Schalter- und Botendienste aller Art.

## II. Personalfragen

Das Bundesgesetz macht den staatlichen Anspruch auf Bundesbeiträge auch von gewissen Personalvorschriften abhängig. Es verlangt zwar nicht ausdrücklich einen reinen Beamtenapparat (complete civil service system), aber es müssen gewisse Normen erlassen werden, welche nach dem Prinzip der Fähigkeit und Be-

währung (merit system for personnel) genau festlegen, wer unter was für Voraussetzungen als Angestellter in der öffentlichen Fürsorge in Frage kommen kann. Damit soll jegliche Diskrimination und politische Begünstigung ausgeschaltet und die Anstellung nur von bestqualifiziertem Personal sichergestellt werden.

Folgendes sind die hauptsächlichsten Punkte, die in der vom Bundesgesetz verlangten Beamtenordnung geregelt sein sollten:

a) *Klasseneinteilung*, welche die einzelnen Ämter mit Angaben über Pflichten und Verantwortlichkeiten sowie Minimalvoraussetzungen aufzählen soll.

b) *Besoldungsreglement*, das die Besoldungsminima und -maxima jeder Klasse festlegt und einigermaßen den Ansätzen anderer ähnlicher Staatsstellen angleicht und Besoldungszulagen aller Art reglementiert.

c) *Fähigkeitsprüfungen*. Diese werden abgenommen entweder von einer Kommission von Beamten oder durch einen qualifizierten «Supervisor» unter der Aufsicht eines durch eine staatliche Amtsstelle bestimmten unparteiischen Ausschusses von Leuten, die in Staatspersonalfragen nicht Laien sind.

d) *Anstellung*. Die eigentliche Anstellung erfolgt durch die oberste Verwaltungsbehörde, welche der Reihe nach die vordersten auf der Rangliste der Fähigkeitsprüfung zu berücksichtigen haben. Für Neuangestellte muß eine bestimmte Probezeit vorgesehen sein.

e) *Entlassung*. Grundsätzlich ist der Arbeitsplatz sichergestellt, vorausgesetzt, daß die Leistungen befriedigen und der Personalbedarf vorhanden ist. Bei zeitweiliger Entlassung von überschüssigem Personal sollen Schutzmaßnahmen getroffen werden, und bei Entlassung eines schuldigen Angestellten soll eine unparteiische Überprüfung des Falles ermöglicht werden.

f) *Dienststellenbeurteilung*. Es sollen Normen erlassen werden, die zu einer periodischen Beurteilung der Dienststellen und ihrer Leistungen Anhaltspunkte geben. Inwiefern sich solche Beurteilungen auf eine Beförderung, Lohnerhöhung oder Entlassung auswirken kann, muß durch Reglement umschrieben werden.

g) *Diskriminationsverbot*. Eine Benachteiligung aus politischen oder religiösen Gründen ist verboten. Ferner soll es jedem Angestellten einer Armenpflege untersagt sein, an irgendwelchen politischen Aktionen teilzunehmen.

Wir beschränken uns im folgenden noch auf ein paar Bemerkungen zu den drei Themen: Berufliche Vorbildung, Auswahlverfahren bei der Anstellung von Fürsorgepersonal, Aufstiegsmöglichkeiten.

1. *Berufliche Vorbildung*. Erste Voraussetzung für die Zulassung zu einer Fähigkeitsprüfung für eine bestimmte Stelle oder Beamtung in der öffentlichen Fürsorge ist ein gewisses Maß von *Allgemeinbildung* oder *Facherfahrung* oder *Fachausbildung*.

Für Anfängerstellen genügt die Voraussetzung der Allgemeinbildung. Mit der vorausgesetzten Facherfahrung ist nicht die Erfahrung in jenem Amt, für welches die Fähigkeitsprüfung abgelegt werden will, gemeint, sondern die Erfahrung in der nächst tieferen Anstellung. Die Voraussetzung der Fachausbildung ist zwar sehr erwünscht, aber aus praktischen Gründen nie Bedingung, weil die Zahl der Absolventen von Fachschulen für Sozialfürsorge unendlich viel geringer ist als der tatsächliche Personalbedarf. Da nun die berufliche Fachausbildung – obwohl sie wie bei jedem andern Beruf dringend notwendig wäre – nicht zur gesetzlichen Voraussetzung gemacht werden konnte, mußte der Voraussetzung der Allgemeinbildung um so mehr Bedeutung beigemessen werden. Als genügende Allgemeinbildung gilt gewöhnlich ein erster akademischer Grad oder praktische Betätigung auf dem Gebiet der Fürsorge während einer bestimmten Anzahl von Jahren. Mangels genügend solcher Bewerber werden jedoch praktisch auch Bewerber mit einer dürftigeren Allgemeinbildung zugelassen.

2. *Auswahlverfahren bei der Anstellung von Personal.* Das Auswahlverfahren geht folgenden Weg: Ausschreibung der Fähigkeitsprüfungen, Werbung, Entgegennahme von Prüfungsanmeldungen, Durchführung der Prüfungen, Veröffentlichung der Prüfungsergebnisse (Rangliste) und schließlich die eigentliche Anstellung. Die Gewinnung von qualifizierten Kräften für die öffentliche Fürsorge begegnet sehr großen Schwierigkeiten. Selbst da, wo die Entlohnung mit dem Lohnniveau der Privatwirtschaft Schritt hält, spielen noch eine Reihe negativer Momente mit (Freiheitsbeschränkungen, Verpflichtungen, Unbeweglichkeit der Beamtenordnung usw.), welche den akademisch Gebildeten von der Annahme einer Staatsstelle im allgemeinen abhalten. Und noch weniger kann er im Dienste der öffentlichen Fürsorge die Möglichkeit einer raschen Karriere erblicken.

Die leidige *Wohnsitzverpflichtung* (local residence requirement) der öffentlichen Beamten würde zum Beispiel einen Hochschulabsolventen, der den öffentlichen Fürsorgedienst als Beruf wählen möchte, zwingen, jahrelang zu warten, bis in seinem Bezirk eine geeignete Stelle frei wird, während gleichzeitig ein anderer Bezirk, der dringend jemanden benötigt, sich wegen der Wohnsitzverpflichtung gar nicht an diesen Hochschulabsolventen wenden kann.

Nicht weniger nachteilig wirkt sich das *streng durchgeführte «Nachrück-System»* aus (closed promotional system). Danach ist einer nur dann für die Ablegung einer Fähigkeitsprüfung für eine höheres Amt berechtigt, wenn er in der nächst tieferen Stellung im betreffenden Bezirk bereits gedient hat. Ein Außenseiter, auch wenn er noch so tüchtig wäre, kann sich außerhalb seines Bezirks nicht um eine frei werdende Stelle bewerben; er muß warten, bis in seinem Amtsbezirk die gewünschte Stelle frei wird durch Rücktritt, Pensionierung oder Tod.

Diese Kombination von Wohnsitzverpflichtung und strengem Nachrücksystem führt zu einer unheilvollen verwaltungsmäßigen Inzucht, die eine gesunde Blutauffrischung, Konkurrenz und den Aufstieg der Fähigsten unterbindet und damit das Niveau der ganzen Armenpflege tief hält. Einige Staaten haben aus diesen Gründen die Wohnsitzverpflichtung bereits aufgehoben.

Schließlich ist auch eine oft zu weitgehende *Bevorzugung der Veteranen* eine Ursache, die tüchtigere Kräfte vom Eintritt in den Staatsdienst fernhalten.

*Die Fähigkeitsprüfung.* Sie wird nach einem Punktsystem bewertet und in drei Teilen durchgeführt: die schriftliche Prüfung, die mündliche Befragung, die Bewertung und Taxierung von Vorbildung und Erfahrung.

Die schriftliche Prüfung erhält am meisten Gewicht. Nach erfolgreich bestandener Prüfung werden alle Kandidaten in der Reihenfolge ihrer total erreichten Punktzahl auf der Liste der Beamtenanwärter eingetragen. Früher hatte die schriftliche Prüfung mehr den Charakter eines Aufsatzes über einige wenige Fragen. Weil es jedoch schwierig ist, längere Texte in Punkten objektiv zu bewerten, und weil die kleine Anzahl von Fragen oft zu zufälligen Erfolgen oder Mißerfolgen führten, prüft man heute mehr nach dem System der schriftlichen Beantwortung einer größeren Anzahl von Kurzfragen.

Einige Staaten kennen auch noch spezielle Prüfungen für Anwärter auf Spezialabteilungen, wie Statistik oder Buchhaltung einer Fürsorgestelle. In diesem Fall werden bei der Punktbewertung die Fragen, welche das Spezialgebiet des Anwärters betreffen, besonders stark gewichtet.

*Das Anstellungsverfahren.* Bei der eigentlichen Anstellung ist nun ausschließlich die oben erwähnte Liste der Beamtenanwärter maßgebend. Das heißt, die zu-



ständige Behörde ist verpflichtet, eine frei werdende Stelle mit jenem Anwärter zu besetzen, der auf der Prüfungsliste zuoberst steht. Es kann nun vorkommen, daß bei größeren Prüfungen die Punktergebnisse von bis 40 Anwärtern nur um Komma Stellen differieren. Es ist klar, daß in diesem Fall nicht die Punktzahl allein den geeignetsten Anwärter bezeichnet. Trotzdem bleibt die freie Auswahl des Personalchefs auf die ersten drei Anwärter der Liste beschränkt. Alle andern haben vielleicht jahrelang zu warten, bis wieder neue Stellen frei werden. Ein sicher nicht ganz einwandfreies Verfahren zur Auswahl der Bestgeeigneten. Andererseits wirkt dieses Verfahren sicher im Sinne des geltenden Diskriminationsverbotes.

3. *Aufstiegsmöglichkeiten.* Der übliche Aufstiegsweg geht vom Fürsorger zum «Supervisor» bis hinauf zu den obersten Verwaltungsstellen. Innerhalb dieser drei Stufen kann es mehrere Grade geben. Die obersten Verwaltungsstellen können auch von Leuten besetzt sein, die nicht Fürsorger waren, sondern beispielsweise aus der Finanzabteilung der Armenpflege hervorgegangen sind. Ein Einfluß politischer Rücksichten bei der Besetzung von obersten Verwaltungsstellen ist die Ausnahme. Das strenge Nachrücksystem hat sicher den Vorteil, daß in der Regel die Erfahrungs- und Bewährungszeit eines Amtsinhabers auch mit der Höhe und Wichtigkeit eines Amtes zunimmt. Es hat aber bestimmt den Nachteil, daß sehr oft nicht der Fähigste, sondern der nächste nachrückt, und daß oft junge, sehr tüchtige Kräfte dem Fürsorgedienst verloren gehen, weil sie nicht jahrelang auf eine Nachrückungsmöglichkeit warten wollen bei einer Beschäftigung, die ihren Fähigkeiten gar nicht entspricht.

## Literatur

Nachstehend die Titel einiger amerikanischer Bücher, erhältlich in den Fachbibliotheken, unter anderen in der Fürsorgebibliothek des Schweizerischen Wirtschaftsarchivs, Basel, Petersgraben (Kollegienhaus der Universität). Der Erscheinungsort ist New York, wenn nichts anderes angegeben ist.

*Abbot E.*, Immigration, Chicago, 1924. – *Community Organization*, 1949. – *Cox R.*, The Economics of Instalment Buying, 1948. – *Freeman L.*, Better Human Relations, 1956. – *Garrett A.*, Interviewing, 1950. – *Hamilton G.*, Principles of Social Case Recording, 1947. – *Hamilton G.*, Psychotherapy in Child Guidance, 1950. – *Hamilton G.*, Theory and Practice of Social Case Work, 1949. – *Hollis F.*, Social Case Work in Practice, 1948. – *Jenkins E.C.*, Philanthropy in America, 1950. – *Kasius C.*, Social Worker, 1950. – *Klein Ph.*, The Contribution of Research to Social Work, 1950. – *Leyendecker H. M.*, Problems and Policy in Public Assistance, 1955. – *Lowrey L. G.*, Psychiatry for Social Workers, 1948. – *Lynd R.S.*, Middletown in Transition, 1937. – *Cormick Mc M. J.*, Thomistic Philosophy in Social Casework, 1948. – *Reynolds B.*, Advance or Retreat for Private Family Service, 1948. – *Reynolds B.*, Learning and Teaching in the Practice of Social Work, 1942. – *Rusk H. A.*, Living with a disability, 1953. – *Towle Ch.*, Common Human Needs, Washington, 1945. – *Wilson G.*, Social Group Work Practice, 1949.

*Protokoll der Internationalen Konferenz für soziale Arbeit, Rom 1961.* Von der «Conférence internationale de service social» wird uns mitgeteilt, daß obiges Protokoll zum Preise von NF 24.– plus Porto beim Office Régional pour l'Europe, 14, rue Daru, Paris (8<sup>e</sup>), erhältlich ist. – Der Bericht bietet jedem Sozialarbeiter wertvolle Anregung und Bereicherung.