Zeitschrift: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge : Monatsschrift für Sozialhilfe : Beiträge und Entscheide aus den Bereichen Fürsorge, Sozialversicherung, Jugendhilfe und Vormundschaft

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe

Band: 70 (1973)

Heft: 1

Artikel: Zur Polivalenz der Sozialdienste

Autor: Hess-Haeberli, Max

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-839195

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.07.2025

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

werden können) zuweisen. Nach der Meinung der Verfasser wurde dieses Ziel von der Mehrheit der (erfaßten) Behörden verpaßt. Daher und überhaupt sehen die Verfasser als Zukunftsbild die *polyvalente Fürsorgestelle,* die in größeren Gemeinden gemeindeweise, in dünner besiedelten Gegenden bezirksweise anzusetzen wäre (Gemeinde- oder Bezirkssozialdienst). «Die Hilfe an Klienten in wirtschaftlichen Notlagen wäre darin ein Teilstück eines ... umfassenden Hilfsangebotes». Der Schreibende findet, daß diese polyvalenten Sozialdienste, unabhängig vom Rechtsträger, in den Fürsorgegesetzen verankert und nötigenfalls vom Kanton subventioniert werden sollten.

Zur Polivalenz der Sozialdienste

Dr. iur. Max Hess-Haeberli, Zollikerberg

Die Stiftung für eidgenössische Zusammenarbeit, die 1967 von der Neuen Helvetischen Gesellschaft gegründet worden ist und der sämtliche Kantone und seit 1972 auch der Bund angehören, hat am 27. und 28. Oktober 1972 zum Problemkreis «Gesundheit, Alter, Sozialwerke» eine große Anzahl von Hearings durchgeführt, um konkrete Einzelfragen zu klären.

Die mir gestellte Frage lautete:

«Wie beurteilen Sie die heutige Situation auf dem Gebiet der Trägerschaft des Fürsorgewesens (Gemeinden, Gemeinnützige Vereine usw.) und welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die öffentliche Hand?»

Die Behandlung des Themas verlangte eine Auseinandersetzung mit der Forderung nach polyvalenten Sozialdiensten. Die grundsätzlichen Überlegungen sollen hier wiedergegeben werden.

A. Zur heutigen Situation

Die Gegenwartssituation ist gekennzeichnet durch eine nicht mehr überschaubare Vielheit von öffentlich- und privatrechtlich organisierten Fürsorgestellen, die gesamtschweizerisch, kantonal, bezirksweise, regional oder kommunal tätig sind. Daraus resultieren:

- Überschneidungen und Doppelspurigkeiten;
- unklare Kompetenzabgrenzungen;
- ein Überangebot an Fürsorgestellen in einzelnen Regionen und Lücken in andern Regionen;
- Zersplitterung der Finanzen und mehr noch der qualifizierten Arbeitskräfte, die zum Einsatz gelangen und ohnehin in zu kleiner Zahl zur Verfügung stehen;
- Unüberschaubarkeit der erreichbaren Fürsorgestellen — und dies nicht nur für den Hilfebedürftigen, sondern oft auch für den im Beruf stehenden Sozialarbeiter;
- Minderung des Verantwortungsbewußtseins, weil noch andere Stellen für die gleichen Aufgaben da sind.

Arbeitet eine Fürsorgestelle unzulänglich, so herrscht weitherum die Tendenz, durch die Gründung einer neuen Institution eine Konkurrenzsituation zu schaffen. Und es besteht wenig Initiative, eine «schlechte» Fürsorgestelle zu fördern und zu befähigen, qualifizierte und zeitgemäße Leistungen zu erbringen.

B. Die Konsequenzen für die öffentliche Hand

I. Zwei elementare Postulate

1. Schaffung polyvalenter Sozialdienste

Im polyvalenten Sozialdienst muß die Organisationsform der Zukunft erkannt werden. Polyvalenz heißt in diesem Zusammenhang:

- die Sozialdienste stehen allen Altersstufen zur Verfügung;
- die *gleichen* Sozialdienste erbringen ihre Leistungen auf dem Boden der Freiwilligkeit (freiwillige soziale Einzelhilfe) und werden im Auftrag der Fürsorgebehörden tätig (gesetzliche soziale Einzelhilfe).

Die herkömmliche Zweiteilung in Jugend- und Erwachsenenhilfe ist unrealistisch und entspricht auch nicht mehr den neuzeitlichen Erkenntnissen der sozialen Arbeit. Zwischen Jugendhilfe und Erwachsenenhilfe bestehen vielschichtige Zusammenhänge, die sichtbar werden, sobald wir nicht nur die äußerlich wahrnehmbaren Symptome erfassen, sondern die tieferliegenden und vorerst verborgenen Ursachen erforschen (diagnostischer Denkprozeß). Im Bereich der Familienfürsorge und Familienbehandlung werden Kinder und Jugendliche einerseits und die Eltern anderseits als Individuum und gleichzeitig als Angehörige einer Gemeinschaft behandelt und gefördert. Die Familienfürsorge, die den Kindern die eigene Familie als Erziehungsstätte erhalten möchte, ist zur zentralen Form der Jugendfürsorge geworden. Eine starre Trennung von Jugend- und Erwachsenenfürsorge ist weder erwünscht noch praktisch durchführbar.

Bei den Sozialdiensten handelt es sich um eigentliche Dienstleistungsbetriebe im modernen Sinne. Diese Institutionen sind in starkem Maße auf das Vertrauen der Bevölkerung angewiesen. Das schließt jedoch keineswegs aus, daß der nämliche Sozialdienst im Bereich der freiwilligen *und* der gesetzlichen sozialen Einzelhilfe arbeitet. Die starre organisatorische Trennung in freiwillige Hilfe und gesetzliche Arbeit läßt sich nicht mehr vertreten. Einmal kommen in beiden Arbeitsbereichen die gleichen Arbeitsmethoden zur Anwendung. Zudem ist eine klare Trennung gar nicht möglich, weil auch die gesetzliche Arbeit immer mehr von Tatbeständen ausgeht, die im Ausgangspunkt das Einverständnis des Hilfebedürftigen verlangen (Beistandschaft und Vormundschaft auf eigenes Begehren, Einverständnis zur Fremdunterbringung, zur Lohnverwaltung usw.). Die freiwillige Hilfe darf zwar als Prophylaxe der gesetzlichen sozialen Einzelhilfe angesprochen werden. Trotzdem kann ein Fall, der auf dem Boden der Freiwilligkeit geführt wird, mit der Zeit zu einem solchen der gesetzlichen Hilfe werden. Nur aus diesem Grunde dürfen aber nicht andere Organe zuständig werden. Zudem kann auch die Diskriminierung der gesetzlichen Hilfe weitgehend überwunden werden, wenn diese Aufgabe nicht besondern Sozialdiensten vorbehalten bleibt.

Schließlich dient die Polyvalenz, die alle Altersstufen sowie die freiwillige und gesetzliche Hilfe umfaßt, auch den psychohygienischen Bedürfnissen gerade des

qualifizierten Sozialarbeiters. (So wird es schon heute immer schwieriger, in Amtsvormundschaften ausschließlich für volljährige Klienten noch gut ausgewiesene Sozialarbeiter zu finden und auf die Dauer zu beschäftigen).

2. *Gemeindeeigene polyvalente Sozialdienste*

Träger der polyvalenten Sozialdienste ist die Gemeinde. Die gemeindeeigene Organisation ist die Organisationsform der Zukunft. Wenn gelegentlich unter Berücksichtigung der historischen Ausgangslage der Bezirk als die maßgebende Organisationsform bezeichnet wird (Gemeinnützige Gesellschaften der Bezirke, Bezirkswinterhilfe, Bezirksjugendsekretariate und Bezirksfürsorgestellen), so muß darauf hingewiesen werden, daß bei einer historischen Betrachtungsweise der Gemeinde ein mindestens ebenbürtiges Gewicht zukommt (Gemeindearmenpflegen, gemeindeweise organisierte Vormundschaftsbehörden). Wichtiger als die historische Betrachtungsweise sind jedoch die heute maßgebenden Bedürfnisse, denen durch kommunale Sozialdienste am besten entsprochen werden kann. Der gemeindeeigene Sozialdienst ist mit den örtlichen Verhältnissen bestens vertraut und besitzt auch alle Kontakte zu den lokalen Behörden, freiwilligen Helfern und den weiteren Diensten, die innerhalb einer Gemeinde zur Verfügung stehen. Nur auf Gemeindeebene kann der Sozialdienst durch einen Großteil der Bevölkerung getragen werden, wie es auch nur in dieser Dimension möglich ist, einen größeren zu interessieren und zu aktivieren. Zudem ist nur der gemeindeeigene Sozialdienst den hilfsbedürftigen Menschen jederzeit und ohne großen Aufwand zugänglich. Solange die autonome Gemeinde eine conditio sine qua non der Demokratie darstellt, sind gemeindeeigene Fürsorgeorganisationen allen andern Lösungen vorzuziehen.

II. Einige Vorbehalte

1. Für bestimmte Aufgaben, die besondere Fachkenntnisse erfordern, sind neben dem allgemeinen resp. polyvalenten Sozialdienst *spezielle Sozialdienste* zu organisieren. Die Umschreibung des Aufgabenbereiches des polyvalenten Sozialdienstes kann nicht allgemeinverbindlich erfolgen. Diese Umschreibung ist nach Ort und Zeit verschieden.

2. Durch die Schaffung polyvalenter Sozialdienste darf bestehenden Organisationen, die sich bewährt haben, nicht der Todesstoß versetzt werden. Sie sind in den allgemeinen Sozialdienst einzubeziehen, oder es ist ihnen ein spezifischer Aufgabenbereich zu reservieren, so daß Überschneidungen vermieden werden können. Man muß aber auch den Mut aufbringen, selbst Organisationen, die einmal Pionierarbeit geleistet haben, aufzulösen, wenn sie heute keine echte Existenzberechtigung mehr nachzuweisen vermögen.

3. Unter Berücksichtigung der Gesamtsituation, d.h. der herrschenden Anschauungen in einer Gemeinde oder Region, muß als (vorübergehende) Entwicklungsstufe die freiwillige und die gesetzliche soziale Einzelhilfe verschiedenen Trägern überbunden werden. Die Vereinigung der beiden Arbeitsgebiete bei ein und demselben Dienst verlangt eine gewisse «Reife» und Aufgeschlossenheit der Bevölkerung.

4. Sehr kleine Gemeinden sind nicht in der Lage, einen leistungsfähigen polyvalenten Sozialdienst zu schaffen. Für die Organisation und Führung eines solchen Dienstes können sich auch mehrere Gemeinden durch Vertrag oder Zweckverband

zusammenschließen. Maßgebend für einen solchen Zusammenschluß sind jedoch nicht die politischen Bezirke, sondern Regionen, die soziologisch, wirtschaftlich und kulturell eine gewisse Geschlossenheit und Einheit aufweisen (Regionalplanung).

C. Zur Organisation der Fürsorgebehörden

Es ist ein offenes Geheimnis, daß unsere Vormundschafts- und Armenbehörden den Aufgaben, die sie zu erfüllen haben, oft nicht gewachsen sind (Überforderung der Behördenmitglieder). Eine weit verbreitete Unterschätzung der Bedeutung der gesetzlichen sozialen Einzelhilfe führt auch mitunter dazu, daß gerade der «schwächsten politischen Garnitur» das Fürsorgewesen übertragen wird. Doch darf diese Feststellung nicht verallgemeinert werden. Durch die Vereinigung aller Entscheidungen der gesetzlichen sozialen Einzelhilfe bei *einer* Fürsorgebehörde nach Vormundschaftsrecht, Armenrecht, Sozialhilferecht und eventuell auch Jugendstrafrecht könnten Fürsorgebehörden mit Fachkenntnissen geschaffen werden. Bei der Behördenorganisation wäre zu prüfen, ob eine regionale Behörde einer kommunalen überlegen sein könnte. Für den Bereich der «Hilfe für den Lebensunterhalt» (Armenfürsorge) wäre Voraussetzung einer solchen Organisationsform die Loslösung der «Armenlasten» von der Gemeinde durch einen interkommunalen Lastenausgleich oder noch besser durch eine Ausgleichskasse, die durch Leistungen der Gemeinden nach Maßgabe ihrer Steuereinnahmen gespiesen wird, ohne daß dabei die «Armenausgaben» der betreffenden Gemeinde berücksichtigt würden. Schließlich ist zu erwähnen, daß mit der Revision des Vormundschaftsrechtes sehr wahrscheinlich neue Organisationsformen für die vormundschaftlichen Behörden gesamtschweizerisch vorgeschrieben werden dürften.

Zur Revision des Kindesrechts

60 Jahre nach seiner Einführung ist das seinerzeit als fortschrittlich qualifizierte Schweizerische Zivilgesetzbuch revisionsbedürftig. Mit den Vorarbeiten für dieses große Revisionswerk ist seit 1968 eine Eidgenössische Expertenkommission betraut. Als erste Etappe der Revisionsarbeiten hat die Gesetzesnovelle über das Adoptionsrecht (mit dem Ablauf der Referendumsfrist am 5. Oktober 1972) bereits die endgültige Fassung gefunden. Mit der Inkraftsetzung ist im Verlaufe des Jahres 1973 zu rechnen. Seit Mitte des verflossenen Jahres befaßt sich die Eidgenössische Expertenkommission mit der Revision des Kindesrechts. Sie hat einen provisorischen Vorentwurf im Rahmen eines Symposiums zur Revision des Familienrechts am 18./19. April 1972 einem vorwiegend aus Sozialarbeitern zusammengesetzten Auditorium zur Diskussion gestellt.

Das September-Heft der Zeitschrift *Pro Juventute* bringt unter dem Titel «Zur Revision des Kindesrechts» nach einem Geleitwort von Bundesrat Dr. Kurt Furgler die Referate sowie eine Zusammenfassung der Rapporte über die Gruppenarbeit dieses Symposiums zum Abdruck. Der erste Aufsatz von Oberrichter Dr. Cyril Hegnauer, Zürich, behandelt die Grundgedanken der Revision. Professor Dr. Jaques-Michel Grossen, Neuenburg, setzt sich mit der heutigen Problematik der elter-