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: 75 (1978)

Heft: 7

Artikel: Ausländische Arbeiter und ihre Familien in der öffentlichen und privaten Fürsorge der Region Bern : Überblick und zugrundeliegende Gesetze

Autor: Kropfli, Alfred

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838972

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: 16.07.2025

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

Zeitschrift für öffentliche Fürsorge

Nr. 7 Juli 1978
75. Jahrgang

Beilage zum "Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung"

Monatsschrift für öffentliche Fürsorge und Jugendhilfe, Enthaltend die Entscheide aus dem Gebiete des Fürsorge- und Sozialversicherungswesen. Offizielles Organ der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge. Redaktion: Dr. M. Hess-Haeberli, Waldgartenstrasse 6, 8125 Zollikerberg, Telefon (01) 63 75 10. Verlag und Expedition: Orell Füssli Graphische Betriebe AG, 8036 Zürich Jährlicher Abonnementspreis Fr. 26.–.
Der Nachdruck unserer Originalartikel ist nur unter Quellenangabe gestattet.

Auländische Arbeiter und ihre Familien in der öffentlichen und privaten Fürsorge der Region Bern
Überblick und zugrundeliegende Gesetze

Alfred Kropfli, Fürsprecher, Bern

I. Die Schweiz als Mitglied der internationalen Völkerfamilie

Die Bemühungen um eine weltweite Verständigung unter den Völkern ist ebenso alt wie der Misserfolg dieser Anstrengungen. Und dennoch hoffen die Menschen immer wieder auf eine Besserung der zwischenstaatlichen Beziehungen – und bemühen sich wieder von neuem um eine Einigung. Viele Vorurteile und egoistische, d.h. nationalistische Gesichtspunkte erschweren einen Fortschritt. Ich glaube daran, dass die Begegnung und Verschmelzung verschiedener Kulturen im Endergebnis nicht nur eine Erweiterung der individuellen Horizonte bringt, sondern auch das gegenseitige Verständnis und damit die gegenseitige Achtung und Anerkennung fördert und dass damit der Weg auch frei wird zu Vereinbarungen unter den Völkern, die eine integrale Gleichberechtigung aller Mitmenschen festlegen.

Die Völker haben im Bereiche solcher *Vereinbarungen* bereits einige Schritte vollzogen:

1. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der UNO 1948: Teilnahme der Schweiz in Sozialprogrammen, UNESCO usw.
2. Satzung des Europarates, gegründet 1949, Ratifikation durch die Schweiz im Jahre 1963.
3. Europäische Menschenrechtskonvention, in Kraft seit 1953, Ratifikation durch die Schweiz am 28. November 1974.
4. Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961, in Kraft seit 26. Februar 1965.

Die Schweiz hat am 6. Mai 1976 die *Sozialcharta* unterzeichnet. Heute sollen die eidgenössischen Räte die Ratifizierung aussprechen. Der Bundesrat hat eben ein Vernehmlassungsverfahren darüber eröffnet, in welchem die Kantonsregierungen, die poli-

tischen Parteien und die zuständigen Organisationen bis 30. Juni 1978 Stellung nehmen können.

Wesentlich für uns erscheinen die in dieser Sozialcharta aufgeführten *Sozialrechte,* welche folgende Gebiete umfassen:

- das Recht auf Arbeit,
- das Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Organisationen zum Schutz ihrer beruflichen Interessen zu bilden (Vereinigungsrecht),
- den sozialen Schutz der Arbeitnehmer, u.a. den Schutz der Gesundheit, das Recht auf soziale Sicherheit, auf Fürsorge und auf soziale Dienste,
- die Rechte im Zusammenhang mit der beruflichen Ausbildung und
- den besseren Schutz der ausländischen Arbeitnehmer.

Es geht dabei nicht, wie bei der Menschenrechtskonvention, um ein individuelles Klagerecht der Betroffenen, sondern vielmehr um die Verpflichtung des beitretenden Staates, seine eigene Gesetzgebung diesen sozialpolitischen Zielen anzupassen.

Die Schweiz hat ihre Sozialgesetzgebung in den vergangenen Jahren so weit ausgebaut, dass heute ein Beitritt zu der Sozialcharta möglich ist, da sie eine genügende Anzahl der verlangten Forderungen, d.h. 5 von 7 obligatorischen Punkten, erfüllt.

Schwierigkeiten in der Erfüllung der Zielforderungen bieten der Schweiz noch folgende Regelungen:

- die Fremdarbeiterpolitik des Bundes, der durch Volksbegehren zu einer Stabilisierung und Verminderung der ausländischen Bevölkerung genötigt wurde,
- das Streikrecht, das kantonalen und eidgenössischen Beamten nicht zusteht,
- unsere soziale Sicherheit garantiert den Ausländern noch nicht eine vollständige Gleichberechtigung mit den Schweizern,
- das stipulierte Recht auf Fürsorge ist bei uns nicht erfüllt, da eine vollständige Gleichbehandlung der Ausländer mit den Schweizern auch hier rechtlich nicht besteht und somit auch ein Beitritt der Schweiz zum Europäischen Fürsorgeabkommen vom 11. Dezember 1953 nicht möglich ist.

Sie kennen alle die Gründe, weshalb die Schweiz nicht schon lange diesen wertvollen internationalen Vereinbarungen beigetreten ist. Vor allem bietet die Tatsache, dass unsere Kantone weitgehend selbständige Staatswesen sind, immer wieder staatsrechtliche Schwierigkeiten. Zudem entstehen uns auch aus unserem Neutralitätsstatus gewisse Probleme. Und nicht zuletzt ist von Bedeutung, dass grosse Teile unseres Volkes doch recht konservativ eingestellt sind, weshalb viel Zeit benötigt wird, um ein tief verwurzeltes Misstrauen gegen effektive oder vermeintliche Beeinträchtigungen der Selbständigkeit zu beseitigen. Immerhin darf festgestellt werden, dass nicht nur unsere Jugend, sondern weite Teile unserer Bevölkerung weltoffen und aufgeschlossen sind.

In diesem Zusammenhang darf auch darauf hingewiesen werden, dass die vom Bund eingesetzte Eidgenössische Konsultativkommission für das Ausländerproblem wertvolle Studien und Aufklärungen durchführt, welche viel beitragen zur Förderung des Verständnisses für die Ausländerfragen.

II. Gültigkeit der heimatlichen Gesetzgebung für Ausländer mit Wohnsitz in der Schweiz

Nach dem sogenannten internationalen Privatrecht gilt für den in der Schweiz lebenden Ausländer das Recht seines Heimatstaates für folgende Rechtsverhältnisse, geregelt im Bundesgesetz betreffend die zivilrechtlichen Verhältnisse der Niedergelassenen und Aufenthalter vom 25. Juni 1891 (NAG) einerseits sowie in Staatsverträgen andererseits, insbesondere in den Haager-Abkommen:

- Personen-, Zivilstands- und Familienrecht: z.B. Namensrecht, Mündigkeit, Eheschliessung, Ehescheidung usw.,
- Vormundschaftsrecht, mit gewissen Ausnahmen, wonach schweizerisches Recht angewendet werden kann, wenn's pressiert (vorläufige Massnahmen) oder wenn nötige Massnahmen sonst nicht getroffen werden können,
- Erbrecht, vor allem in bezug auf die im Heimatstaat gelegenen Vermögenswerte.

Wer Rechtsfragen aus diesem Spezialgebiet des internationalen Privatrechtes beantwortet haben möchte, wende sich an die zuständigen Verwaltungsbehörden und Gerichte oder an das Konsulat seines Heimatstaates.

III. Schweizerische Gesetzgebung

Neben den erwähnten Ausnahmen, wo für den bei uns lebenden Ausländer sein heimatliches Recht gilt, untersteht dieser der schweizerischen Gesetzgebung. Diese kann hier auch nicht andeutungsweise besprochen werden. Die einzelnen wichtigen Gebiete unserer Rechtsordnung werden Gegenstand besonderer Tagungen der Arbeko sein müssen. So würde ich empfehlen, Anlässe zur Orientierung über folgende Gebiete durchzuführen:

- neues Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer,
- Arbeitsrecht und Arbeitsgesetz,
- alle Sozialversicherungen inkl. die zahlreichen Abkommen mit andern Staaten: AHV, IV, EL, ALV, KUVG usw.,
- das neue Kindesrecht, Adoptionsrecht, bald auch das neue Eherecht, Versorgungsrecht und Vormundschaftsrecht.

IV. Fürsorgerecht

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass die schweizerischen Kantone eigenständige, souveräne Staaten sind. Der Bundesstaat ist nur für diejenigen Aufgaben zuständig, welche ihm Volk und Stände durch die Volksabstimmung über einen Verfassungsartikel in aller Form übertragen haben. Zwei wichtige Aufgaben verblieben bis heute bei den Kantonen: Bildung/Erziehung und Fürsorge. Wir haben also heute 25 kantonale Fürsorge- oder, nach neuerer Terminologie, Sozialhilfegesetze. Wenn diese auch nach und nach einander angeglichen werden, bestehen doch noch von Kanton zu Kanton z.T. wesentliche Unterschiede.

Bevor wir weiter auf die Grundsätze der Fürsorgegesetzgebung eintreten können, müssen wir klarstellen, was wir *begrifflich überhaupt unter Fürsorge verstehen.*

Wenn die schweizerischen Sozialgesetze, vor allem über die Sozialversicherungen, einen für weite Kreise gleichen Notstand, ein gleiches Lebensrisiko (Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Krankheit usw.), durch zahlenmässig umschriebene, auf Rechtsansprüchen beruhende Zahlungen abdecken, bedeutet dagegen *Fürsorge* begrifflich: die Hilfe an Einzelpersonen und Familien, die sich in einer Notlage weder selber helfen noch auf andere Hilfe zählen können.

Es geht hier also um eine *individuelle* Hilfe an Einzelpersonen in einer individuellen Notlage.

Diese Hilfe umfasst Betreuung und materielle Leistungen, wobei diese eben individuell zu erbringen und somit auch individuell zu bemessen sind. Auch hier handelt es sich um einen Rechtsanspruch auf diese Hilfe, wenn auch nicht beim Richter auf eine bestimmte Leistung geklagt, sondern nur die zuständige Gemeinde durch Beschwerde gezwungen werden kann, ihre Pflicht zu erfüllen.

Und nun zu den *Rechtsgrundlagen:*

Wenn auch grundsätzlich die Kantone für die Fürsorge zuständig sind, so ist doch festzustellen, dass der *Bund* einige Gebiete für die ganze Schweiz gemeinsam regelt. Die Ausländer betreffen folgende Erlasse:

- Das auf 1. Januar 1979 in Kraft tretende Bundesgesetz über die Zuständigkeit zur Unterstützung Bedürftiger, das lediglich die Zuständigkeit festlegt und kein materielles Recht setzt, stellt die Ausländer mit den Schweizern gleich. Das heisst, die zuständig erklärten kantonalen Stellen haben auch für Ausländer zu sorgen.
- Das Asylrecht, zu welchem ein neuer Entwurf zurzeit in Beratung des Parlamentes steht, wird vom Bund geregelt, da es um Aufenthalts- und Niederlassungsfragen geht. Da der Bund das Asylrecht erteilt, übernimmt er auch die Fürsorgekosten für bedürftige Flüchtlinge, wobei Betreuung und materielle Hilfe den privaten Flüchtlingswerken übertragen werden.
- Zum Abschluss von Staatsverträgen ist der Bund zuständig. Er schloss deshalb die wenigen bestehenden Fürsorgeabkommen ab und überwacht deren Anwendung.

Für die bedürftigen Ausländer in der Schweiz, die keinem Fürsorgeabkommen unterstehen, gelten nun aber gewisse *allgemeine völkerrechtliche Bestimmungen:*

"Ein Staat ist nach Völkerrecht nicht verpflichtet, Ausländer zu unterstützen, soweit er sich nicht durch Staatsvertrag dazu bereit erklärt hat. Im internationalen Verhältnis gilt nicht das Territorial-, sondern das Nationalitätsprinzip. Trotzdem verlangen Menschlichkeit und ein geordnetes Staatswesen, dass ein in Not geratener Ausländer nicht völlig im Stich gelassen wird. Der Wohnstaat hat die wohl kaum zu bestreitende moralische Verpflichtung, für solche Ausländer so lange zu sorgen, bis ihre Heimschaffung in den Heimatstaat oder die Ausreise in einen Drittstaat erfolgen kann. Für diese Hilfe hat der Wohnstaat keinen Anspruch auf Ersatz der Kosten durch den Heimatstaat. Der Wohnstaat muss vielmehr auch die Kosten der Heimschaffung bis an die Grenze des Heimat-

staates tragen, ohne Ersatz verlangen zu können[1]." Die Pflicht zu dieser Hilfe obliegt den für die Fürsorge zuständigen Kantonen. Das kantonale Recht bestimmt, ob eine kantonale Stelle oder die Wohnsitz- resp. die Aufenthaltsgemeinde diese Hilfe zu leisten hat. Unterstützungspflichtig ist derjenige Kanton, auf dessen Gebiet sich der Ausländer tatsächlich aufhielt, als die Hilfebedürftigkeit ein Einschreiten der Behörde verlangte. Der zuständige Kanton ist zur Hilfe verpflichtet, bis eine Heimschaffung in den Heimatstaat möglich ist. Ein Hinausschieben der Heimschaffung muss erfolgen, wenn gesundheitliche oder menschliche Gründe dies verlangen. Es dürfen keine Härtefälle entstehen. Diese Ermessensfrage wurde und wird nicht immer und nicht überall gleich gehandhabt. In Bern schreitet man nur noch ganz ausnahmsweise zu einer Heimschaffung, und zwar nur noch dann, wenn eine Heimkehr in die Heimat für den betroffenen Ausländer selber fürsorgerisch die bessere Lösung darstellt oder wenn ganz ausserordentlich wichtige andere Gründe vorliegen (z.B. Verbrechen).

Die Schweiz hat mit folgenden Staaten eine eigentliche *Fürsorgevereinbarung* abgeschlossen:

Frankreich: Verzicht auf Heimschaffung und Tragung der Kosten durch den Wohnstaat bei vorübergehender Unterstützungsbedürftigkeit und wenn Menschlichkeitsgründe dagegen sprechen; Kostentragung durch den Heimatstaat nach Ablauf von 30 Tagen nach Empfang der Unterstützungsanzeige. Nicht unter das Abkommen fallen die mittellosen Erwerbsfähigen.

Deutschland: Volle Übernahme der Kosten durch den Heimatstaat nach Ablauf einer Frist von 30 Tagen ab Unterstützungsbeginn. Heimschaffungen kommen praktisch nicht mehr vor.

Italien: Kein eigentliches Fürsorgeabkommen, sondern lediglich eine gegenseitige Erklärung vom 15. Oktober 1875! Körperlich oder seelisch Kranke sollen vom Aufenthaltsstaat auf seine Kosten unterstützt werden, bis eine Heimschaffung verantwortet werden kann.

Das *Kantonale Fürsorgerecht* ist, wie ausgeführt, recht verschieden ausgestaltet. Immerhin ist fast überall der Ausländer – wenn auch nicht immer rechtlich, so doch in der Praxis – dem Schweizer gleichgestellt.

Das *bernische Fürsorgegesetz* vom 3. Dezember 1961 stellt die Gleichberechtigung des Ausländers her, jedenfalls in der Pflicht der Behörde, ihn zu betreuen und sich um ihn zu kümmern. Es besteht lediglich ein Vorbehalt der Kostenrückforderung beim Heimatstaat, falls Fürsorgevereinbarungen bestehen, und des Unterganges der Fürsorgepflicht vom Zeitpunkt einer von der Fremdenpolizei verfügten Heimschaffung hinweg.

Das *Recht des Hilfebedürftigen,* also auch des Ausländers, geht auf die Inanspruchnahme von Unterstützung und Betreuung. Die Unterstützung soll das soziale Existenzminimum sicherstellen, soweit der Anspruchsberechtigte nicht fähig ist, die Mittel für

---

[1] vgl. Dr. O. Schürch, "Ausländerfürsorge in der Schweiz", Schweiz. Konferenz für öffentliche Fürsorge, Bern 1950, S. 3 ff.

seinen Lebensbedarf selber aufzubringen und sich diese auf andere Weise, zum Beispiel durch Hilfe der Familie, selber rechtzeitig zu verschaffen. Das Recht auf Betreuung umfasst die Gewährung von fachgerechter Sozialarbeit. Diese Sozialberatung will die Ursachen der Hilfebedürftigkeit ermitteln und versucht, diese durch therapeutische Massnahmen zu beheben.

Zuständig zur Leistung dieser materiellen und therapeutischen Sozialhilfe ist nach bernischem Recht die Wohnsitzgemeinde, in Notfällen eventuell auch die momentane Aufenthaltsgemeinde.

In den bernischen Gemeinden sind für die Entgegennahme von Gesuchen zuständig:

- in kleinen Gemeinwesen: der Gemeindeschreiber
- in mittleren Gemeinden: der Fürsorgesekretär oder die Sozialarbeiter der Gemeinde
- in der *Stadt Bern:*

für Erwachsene	das Fürsorgeamt, Predigergasse 5, 3000 Bern 7
für Kinder und Jugendliche	das Jugendamt, Predigergasse 8, 3000 Bern 7
Für das Gebiet Bümpliz:	Das Fürsorge- und Jugendamt Bümpliz, Frankenstrasse 1, 3018 Bümpliz
für Suchtfragen:	die Beratungsstelle Contact, Sulgeneckstrasse 8, 3007 Bern

V. Die privaten Fürsorgewerke

Es ist eine – historisch zu erklärende – Besonderheit der Schweiz, dass Fürsorge- und Sozialarbeit nicht nur von den Gemeinden, sondern in recht beachtlichem Umfang auch von kirchlichen und privaten Institutionen angeboten wird.

Die protestantische, katholische und israelitische *Kirche* stellen zahlreiche Sozialberatungsstellen zur Verfügung, die gute Arbeit leisten, sowohl in der Betreuung wie auch in der Vermittlung kleinerer Geldzuschüsse.

Grössere *Industrie- und Handelsfirmen* bieten Ihrem Personal eigene Sozialberatungsstellen an, die vertrauensvoll konsultiert werden können, in ihrer Tätigkeit allerdings doch durch gewisse Firmenrücksichten eingeschränkt sein können.

Wertvoll sind die Sozialdienste der bernischen *Spitäler,* welche den Patienten zur Verfügung stehen.

Die *übrigen Fürsorgezwecke* sind meist als spezielle Fachstellen organisiert. Zu den wichtigsten gehören:

- Pro Juventute für Kinder- und Jugendfragen
- Pro Senectute (in der Stadt Bern: Verein für das Alter) für Altersfragen
- Pro Infirmis für körperlich und geistig Behinderte
- Tuberkulosenfürsorge und Nachfürsorgestelle
- Beratungsstelle für Sehbehinderte und Blinde
- Alkoholfürsorgestellen:
  - Blaues Kreuz
  - Sozialdienst für Alkoholgefährdete

- Gesundheitsligen für
  - Krebskranke
  - langdauernde Krankheiten
  - Multiple-Sklerose-Kranke
  - Geisteskranke

  usw.

Alle diese Stellen stehen auch den Ausländern zur Verfügung. Wenden Sie sich vertrauensvoll an diese Beratungsstellen, die Ihnen ohne Zweifel wirksam werden helfen können!

VI. Schlussbemerkungen

Aus meinen Ausführungen ist ersichtlich:

- Das Netz der Sozial- und Fürsorgeinstitutionen ist bei uns dicht gewoben und deckt alle wesentlichen Bedürfnisse von Hilfesuchenden ab.
- Diese Institutionen sind vom Willen beseelt, gute Arbeit zu leisten und ihre Dienste auch den Ausländern unter uns zur Verfügung zu stellen.
- Auch die Dienstleistungen der Behörden können von den Ausländern in Anspruch genommen werden. Die Wahl der beanspruchten Dienste steht ihnen grundsätzlich frei.
- Die bestehenden Hindernisse, die einer vollen Gleichberechtigung der Ausländer mit den Schweizern heute noch im Wege stehen, werden nach und nach beseitigt. Das System des schweizerischen Staatsaufbaues und der direkten Demokratie ermöglicht keine schnellen Lösungen. Dafür will man gerechte und saubere Regelungen, auf die man sich dann auch verlassen kann.
- Allfällige negative Einzelerfahrungen dürfen nicht verallgemeinert werden. Überall in der ganzen Welt gibt es Leute, die verschlossen, zurückhaltend und vielleicht sogar ablehnend oder unfreundlich sind. Man darf jedoch feststellen, dass weite Kreise unserer Bevölkerung, zahlreiche Arbeitgeber und die meisten Behörden eine durchaus positive Einstellung zum Bürger und Mitmenschen – und auch zum Ausländer in unserer Gemeinschaft – beweisen.

Der Ausländer braucht in seiner Arbeit im fremden Land viel Verständnis, Freundlichkeit, Hilfe, Kameradschaft und Freundschaft – geben wir ihm diese aus aufrichtigem Herzen – er wird sie uns, zu unserem eigenen Beglücken, vielfach belohnen!

Abschied von den kantonalen Pflegekinderverordnungen

Dr. iur. Max Hess

Mit dem 1. Januar 1978 sind die kantonalen materiellrechtlichen Bestimmungen zum Schutze der Pflegekinder nach dem Grundsatz: "Bundesrecht bricht kantonales Recht"