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: 78 (1981)

Heft: 3

Artikel: Wo stehen wir in der öffentlichen Fürsorge?

Autor: Keel, Ruedi

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-838821

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

Wo stehen wir in der öffentlichen Fürsorge?

(Versuch einer Standortbestimmung)

Von Dr. iur. Ruedi Keel, St. Gallen

Zu Beginn eines neuen Jahres, ja eines neuen Jahrzehnts, ist eine Besinnung auf Entwicklung, Stand und Zukunft der öffentlichen Fürsorge angebracht. Nicht nur, weil man allgemein am Anfang eines neuen Zeitabschnittes innezuhalten pflegt, sondern auch, ja vor allem, weil das Fürsorgerecht in Bewegung geraten ist. Es scheint nicht nur nützlich, sondern dringend, eine Standortbestimmung zu versuchen und die augenfälligsten, zum Teil grossräumigen und langzeitlichen Entwicklungstendenzen aufzuzeigen. Das könnte erleichtern, bei künftigen Gesetzgebungsarbeiten im Bund und in allen Kantonen Änderungen organisch in das Rechtssystem einzubauen, organischer, als es zurzeit zu geschehen pflegt . . .

1. Die Familie als natürliche Fürsorgeinstitution

Im Bürgertum des letzten Jahrhunderts galt die Familie als jene Institution, in der die heranwachsenden Kinder ihre Geborgenheit finden und in der betagte Eltern Unterkunft und Auskommen behalten konnten. Das Familienrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches aus dem ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts ist noch von diesem Geist des gegenseitigen Beistandes in der Familie als natürlicher Gemeinschaft geprägt. Erst wenn die Familie fehlt oder wenn sie ihre Aufgaben nicht mehr erfüllen kann, springen andere Institutionen in die Lücke. Vormund und Beistand sowie Heime und Anstalten wurden vom Gesetzgeber vor allem als nötig erachtet für Waisenkinder, insbesondere wenn ihnen beide Eltern entrissen worden waren, sowie für Einsame und Verwahrloste, um die sich Angehörige nicht kümmerten und die aus diesem Grund einer besonderen Betreuung bedurften oder im Bürgerheim ihrer Heimatgemeinde ihre letzte Zuflucht fanden.

Individualistische und emanzipatorische Ideen des ausgehenden 19. Jahrhunderts, die Erleichterung der Ehescheidung, die Kriegs- und Krisenjahre der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, die Verstädterung mit dem Mangel an Wohnraum, der wesentlich zur Schrumpfung der Grossfamilie zur Kleinfamilie beitrug, und nicht zuletzt die durch das Massenmedium Film und später durch das Fernsehen in immer breitere Kreise getragenen Darstellungen neuer Lebensauffassungen, gründend auf Bindungslosigkeit und Hemmungslosigkeit, verbunden mit Angriffen auf die bürgerliche Moral, lockerten die Bande der bürgerlichen Familie entscheidend. Anschauungswandel, der medizinische Fortschritt (Pille), die von einer

jungen Generation immer öfter vertretenen neuen Formen des Zusammenlebens (Kommunen, Hippie-Gemeinschaften, Zusammenleben ohne Trauschein) und ein modernes Nomadentum seit der Jahrhundertmitte des 20. Jahrhunderts (freizügige Reise- und Ferienpraxis, vor allem aber Gastarbeiter- und Flüchtlingswirklichkeit) bewirken weithin einen eigentlichen Zerfall der Familie. In der bäuerlichen Welt blieb das Empfinden für die Familie als Hort der Jungen und der Alten länger und grossteils bis heute erhalten.

Diese Hinweise auf eine für die Familie ungünstige Entwicklung wollen natürlich nicht die Familie des 19. Jahrhunderts schlechthin als «heile Welt» darstellen oder leugnen, dass neue Anschauungen auch ihre guten Seiten hatten und haben. So tragen neue Erkenntnisse bei zur Wandlung der patriarchalischen Struktur der Familie in einer Partnerschaft von Mann und Frau, wie sie der kommenden Eherechtsrevision zugrunde gelegt ist. Auch der Schritt von der unerwünschten Übervölkerung zur verantworteten Elternschaft kann positive Wirkungen zeitigen. Es sei auch nicht bestritten, dass es noch intakte Familien gibt, vielleicht mehr, als man anzunehmen geneigt ist. Aber mit der geschilderten Entwicklung ging und geht immer mehr ein Stück selbstverständlicher Sorge der Glieder einer kleinen Gemeinschaft füreinander und untereinander verloren. Wie manche andere Funktion der Familie wurde die «Sorge füreinander», eben die Fürsorge, zusehends an die Gesellschaft und an den Staat abgetreten.

2. Wandel vom Polizeistaat zum Wohlfahrtsstaat

Nun gab es natürlich seit Entstehen der Staatsstruktur in unserem Kulturkreis ein Eingreifen des Staates bei Not und Hilfsbedürftigkeit. Die Bettelordnungen des ausgehenden Mittelalters und die Gesetzgebungen der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts versuchten, die Armut unter dem polizeilichen Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung zu bekämpfen. Bettel wurde bestraft oder mindestens «kanalisiert». Armengenössige erhielten Heiratsverbot, damit die Armut sich nicht fortpflanze. Wer nicht ins Bild der Gesellschaft passte, wurde als «Asozialer» ausgesondert und versorgt. So lebten in gewissen Anstalten Liederliche, Gebrechliche, Betagte und Waisenkinder unter einem Dach.

Im Gefolge der Aufklärung und der Humanitätsideale des beginnenden 19. Jahrhunderts wurden die Fürsorgemassnahmen und insbesondere die Anstaltsunterbringungen allmählich differenzierter. Sozialpioniere wie Pestalozzi förderten die Heimreform und gründeten neue Anstalten zum Wohl Bedürftiger. Mehr und mehr genossen diese Bestrebungen die Unterstützung der Öffentlichkeit und das Interesse der Gemeinden und des Staates. Durch Gesetzgebung und Finanzierung nahm der Staat seit den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts die Bekämpfung der Ursachen von Armut, Not und Elend an die Hand. Krankenversi-

cherung, Jugendschutz, Arbeitsbeschaffung, Alkoholgesetzgebung, Alters- und Hinterlassenenversicherung, Invalidenversicherung waren die wichtigsten Stationen auf dem Weg zum Sozialstaat in der Schweiz, der zuerst von einzelnen Kantonen, zunehmend aber vom Bund der Verwirklichung entgegengeführt wurde. Steuerrecht und Subventionen gehören mit zu den Instrumenten des Wohlfahrtsstaates.

3. Aufgaben des Staates in unserem Fürsorgesystem

Der Begriff Sozial- oder Wohlfahrtsstaat bedarf einer Erläuterung und Präzisierung. Es geht ja nicht einfach darum, dass der Staat stellvertretend Mitmenschlichkeit betreibt. Unser vielfältiges und ineinandergreifendes Fürsorgesystem nimmt heute noch die natürliche gegenseitige Hilfe innerhalb der Familie und der Nachbarschaft zum Ausgangspunkt, ergänzt durch die Hilfe weiterer Privater sowie kirchlicher und anderer gemeinnütziger Kreise. Das System wird aber letztlich getragen von der öffentlichen Fürsorge mit Einschluss der Sozialversicherung, geleistet und geregelt von Gemeinden, Kantonen und vom Bund. Der Staat, d.h. Kantone und Bund haben darin je eigene Funktionen, die allerdings immer mehr verwischt worden sind.

3.1 Ordnungsfunktion und Finanzhilfe

Wenn die Familie eine ihr natürlicherweise zufallende, notwendige Aufgabe nicht zu erfüllen vermag und deshalb ein Eingriff der öffentlichen Hand unumgänglich wird, so hat folgerichtig die unterste öffentliche Institution, die Gemeinde, die Aufgabe zu übernehmen. Der Staat hat aber ein Interesse daran, dass alle Gemeinden ähnlich vorgehen. Er wird daher einmal Regelungen treffen, soweit dies zur Wahrung der Ordnung notwendig erscheint, d.h. er wird sich im Fürsorgebereich vorerst auf die Rechtssetzung beschränken.

Da aber die finanzielle Belastung der einzelnen Gemeinden durch die Fürsorgetätigkeit immer unterschiedlich sein wird, taucht schnell einmal der Ruf nach staatlichem Lastenausgleich und Mitfinanzierung besonders kostspieliger Fürsorgeaufgaben durch den Staat auf.

Weil neben den Gemeinden von jeher auch kirchliche und private Kreise Wohltätigkeit üben, fallen dem Staat und übrigens auch den Gemeinden weitere Ordnungs- und Finanzierungsaufgaben zu. Die Zusammenarbeit verschiedener Fürsorgeinstitutionen erfordert eine Koordination, oft auch eine finanzielle Stützung der Fürsorgetätigkeit Dritter. Denn es ist sinnvoller und für den Staat und die Gemeinden überdies billiger, engagierten Kreisen, die zweckmässige Fürsorge betreiben, zu helfen, als die öffentliche Fürsorge auszudehnen.

Überdies bleibt es Aufgabe des Staates, darüber zu wachen, dass nicht unter dem Deckmantel der Wohltätigkeit Missbräuche wuchern.

3.2 Rechtsschutz

Ein Anliegen des liberalen Rechtsstaates im 19. Jahrhundert war die Garantie der persönlichen Freiheit des Bürgers. Im Polizeistaat war aber der Versorgte sozusagen ohne jeglichen rechtlichen Schutz. Der soziale Rechtsstaat hat erkannt, dass gegen die mit der Eingriffsfürsorge verbundene Bedrohung der menschlichen Freiheit ein Rechtsschutzsystem aufgebaut werden muss. Wer durch eine Verfügung der Fürsorgebehörde betroffen ist, kann mit Rekurs oder Beschwerde Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde verlangen.

In neuerer Zeit geht nun der Trend dahin, den gesamten Rechtsschutz dem Richter anzuvertrauen. Das hat den unbestrittenen Vorteil, dass eine von der Verwaltungshierarchie unabhängige Instanz objektiver prüfen und entscheiden kann. Gleichzeitig aber wird der Nachteil offensichtlich, dass das Verfahren komplizierter, langwieriger und oft genug abstrakter wird und sich somit keineswegs ohne weiteres günstiger für den Betroffenen auswirkt als ein verwaltungsinterner Rechtsschutz. Das wäre den bundesrechtlichen Bestimmungen über die fürsorgerische Freiheitsentziehung von 1978 (Art. 397a ff. ZGB) entgegenzuhalten, die allerdings in Nachachtung der Europäischen Menschenrechtskonvention geschaffen worden sind.

3.3 Sozialversicherung

Um die Mitte unseres Jahrhunderts wurden die bis dahin fast ausschliesslich den Kantonen obliegenden Fürsorgeaufgaben ausgeweitet und dem Bund Gesetzgebungskompetenzen über den Familienschutz (Art. 34quinquies BV) eingeräumt; ferner wurden die grossen Sozialversicherungswerke des Bundes, die AHV und etwas später die IV, geschaffen. In diesem Zusammenhang begann man leider, Fürsorge als menschenunwürdige Blossstellung und Demütigung zu diskriminieren und den alleinseligmachenden «Rechtsanspruch» auf staatliche Leistung als Heilmittel gegen alle soziale Not zu propagieren.

Die Alternative «gezielte Hilfe – Rechtsanspruch» ist grundfalsch. Im sozialen Rechtsstaat besteht ein Rechtsanspruch auf menschenwürdiges Dasein. Die allgemeine Erklärung der Menschenrechte von 1948 formuliert es u.a. so: «Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit» (Art. 22) und «Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschliesslich ... notwendiger Leistun-

gen der Sozialfürsorge gewährleistet» (Art. 25). Die Sozialversicherung einerseits, die teilweise durch eine Eigenleistung ermöglicht wird, die öffentliche Fürsorge anderseits als gezielte Hilfe in der konkreten Notlage sind zwei Mittel, die der Staat zur Erfüllung dieses Rechtsanspruches zur Verfügung stellt. Die neuere Finanzentwicklung der Staaten, insbesondere auch des Bundes, zeigt deutlich auf, dass ein staatliches Sozialversicherungssystem seine Grenzen hat und dass in der Regel die gezielte Hilfe im Einzelfall einer vernünftigen Kosten-Nutzen-Analyse besser entspricht als eine zwangsläufig schematische Lösung. In diesem Sinn wurde denn auch bald das Sozialversicherungssystem abgerundet durch eine zwar äusserst komplizierte, aber dem Einzelfall angepasstere und daher zweckmässige Ergänzungsleistungsregelung (Bundesgesetz von 1965).

AUS KANTONEN UND GEMEINDEN

In der Dezember-Nummer des Jahres 1977 dieser Zeitschrift wurde eine tabellarische Übersicht über die Armen-, Fürsorge- und Sozialhilfegesetze aller Kantone und eine Zusammenstellung der kantonalen Organisationen und Aktivitäten der öffentlichen Fürsorge publiziert. Im Verlauf der inzwischen vergangenen drei Jahre haben einige der kantonalen Fürsorgegesetze Revisionen erfahren, und in vielen Kantonen sind neue Gesetze oder Anpassungen und Änderungen bestehender Gesetze in Vorbereitung.
Einige der neuen Gesetze enthalten auch schon Bestimmungen über die Organisation sozialmedizinischer Dienste und über die Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen an Kinder. Es ist beabsichtigt, in nächster Zeit zu diesem Thema bei den Kantonen eine Umfrage zu machen, deren Ergebnis anschliessend ebenfalls in der Zeitschrift für öffentliche Fürsorge veröffentlicht werden soll.
Für das jetzt vorliegende und hier publizierte Material zu den kantonalen Fürsorgegesetzen und zu den Aktivitäten in den Kantonen sei allen, die sich an dieser Arbeit beteiligt haben, aufrichtig gedankt. R. Wagner