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: 67 (1970)

Heft: 3

Artikel: Die öffentlichen und privaten Sozialdienste

Autor: Monnier, Jean-Philippe

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-839042

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: 10.12.2025

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

Ein weiterer Wechsel mit einschneidenden Konsequenzen betraf die Säuglingsernährung. In den Entwicklungsländern ist die Muttermilch die einzige Lebensversicherung eines Kindes gegen Krankheiten und Unterernährung. Aber die städtischen Lebensgewohnheiten, die Werbung oder auch die Notwendigkeit für die Mutter, außer Haus zu arbeiten, führten zu einem Rückgang des Stillens und einem Ansteigen von Erkrankungen und Todesfällen.

In allen Kulturen bedeutet Essen mehr als nur eine Tätigkeit, die Hunger und Unterernährung verhindern soll. Die WHO (Weltgesundheitsorganisation) hat oft betont, daß sich Änderungen der Ernährungsgewohnheiten am leichtesten durch Aufklärung der Mütter erreichen lassen, denn was es «bei Muttern» gibt, wird schließlich als richtig angesehen. Doch aus den genannten und vielen weiteren Gründen ist dies nicht leicht. Überall sind die Mütter Beeinflussungen und Pressionen ausgesetzt. Was richtig ist, muß auch gesellschaftlich respektabel und finanziell tragbar sein. Wenn wertvolle Nahrungsmittel zu teuer sind, wäre es grausam, für ihren Konsum zu werben. Wenn nur die ärmeren Schichten zum Kauf ermuntert werden, verwendet man sie eventuell aus Stolz zuwenig. Und schließlich müssen die Mütter auch Zeit und die Energie haben, ein richtiges Essen zu kochen. Ein weiterer Bumerang für den Fortschritt war, daß man in Entwicklungsländern Kinder, die vor wenigen Jahren noch gestorben wären, lediglich «am Leben erhielt» ... und zwar im buchstäblichen Sinne.

«Ein Kind von sechs Jahren, das wegen körperlicher Unterentwicklung auf den ersten Blick wie ein dreijähriges aussieht, kann hinsichtlich Verhalten, Psychologie und Lernfähigkeit weder mit einem normalen sechsjährigen noch mit einem normalen dreijährigen verglichen werden.» Es ist ein «Sonderfall», wie Dr. Bengoa, der Leiter der Ernährungsabteilung der WHO, feststellt. Die unterernährten, durch mehrfache Krankheitsattacken geschwächten Kinder sind apathisch und lächeln fast niemals. Doch Dr. Bengoa bemüht sich, immer wieder zu zeigen, wie man solchen Kindern helfen kann und in welch erstaunlichem Ausmaß in speziellen Rehabilitationszentren eine Wiedergenesung möglich ist. Die Zentren bieten solchen Kindern, die für eine Krankenhauspflege nicht krank genug sind, doch auch wiederum zu krank, um von der Schule zu profitieren, eine Zusatzernährung. Den Zentren obliegt auch die Aufklärung der Mütter über bessere Ernährungsmethoden.

Es gibt infolgedessen auf die komplexe Frage der Ernährung und ihrer vielfältigen Verflechtung mit gesellschaftlichen Anschauungen, wirtschaftlichen Problemen und der weiten Verbreitung von Parasiten und anderen Erkrankungen keine definitive und überall gültige Antwort. Die Verbesserung der Ernährung ist jedenfalls keine leichte Aufgabe, aber sie muß unbedingt gelöst werden.

Die öffentlichen und privaten Sozialdienste

Von Jean-Philippe Monnier, Vorsteher des Kantonalen Fürsorgeamtes Neuenburg

I. Rückblick

Ursprünglich, das heißt im Jahre 1874, anläßlich der Inkraftsetzung der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV), wurde die *öffentliche Fürsorge* als eine *Polizeimaßnahme* (Armenpolizei) angesehen, die im Rahmen anderer bundespolizeilicher Vorschriften ihren Niederschlag gefunden hat.

Die in Art. 45 BV verankerten Regelungen waren alle auf die von den kantonalen Polizeibehörden verfügte *Gestattung der Niederlassung* gegründet, wobei das Recht auf Verweigerung oder Entzug dieser Gestattung bestand und sogar die Möglichkeit, *die in einem anderen Kanton heimatberechtigten* Schweizer Bürger aus dem Kantonsgebiet auszuweisen, falls eine der folgenden Bedingungen erfüllt war:

– *zwei strafrechtliche Bedingungen:*

a) Nichtbesitz der bürgerlichen Rechte und Ehren infolge eines strafgerichtlichen Urteils (Art. 45 Abs. 2 BV);

b) wiederholte gerichtliche Bestrafung wegen schwerer Vergehen (Art. 45 Abs. 3 BV);

– *eine Bedingung sozialer Natur:*

c) Verweigerung einer angemessenen Unterstützung seitens der *Heimat*gemeinde beziehungsweise des *Heimat*kantons an Personen, welche dauernd der öffentlichen Wohltätigkeit zur Last fallen (Art. 45 Abs. 3 BV).

Ursprünglich hatte somit der Bundesgesetzgeber – nach langem Zögern (vgl. die Voten von 1871 bis 1873 in der durch den Nationalrat eingesetzten Kommission) – die Wahl zwischen zwei möglichen Lösungen treffen müssen:

– *entweder* ist die öffentliche Fürsorge dem *Niederlassungskanton* zu überbinden (Lösung, die schließlich, durch Stichentscheid des Kommissionspräsidenten, verworfen wurde!);

– *oder* es ist eine obligatorische Fürsorge durch den *Heimatkanton* einzuführen (Lösung, die leider getroffen wurde und immer noch in Kraft ist).

Dieser geschichtliche Rückblick ist nicht unnötig. Er erklärt zum großen Teil die gegenwärtige Situation der Sozialgesetzgebung in der Schweiz.

Falls der Gesetzgeber 1874 entschieden hätte, die öffentliche Fürsorge dem Niederlassungskanton zu übertragen, so wäre die Entwicklung der öffentlichen und privaten Sozialwerke ganz anders ausgefallen. Hätte nämlich Art. 45 BV vorgesehen, daß für soziale Angelegenheiten einzig die Niederlassung bestimmend wäre – wie dies beispielsweise im Schulwesen der Fall ist (Art. 27 BV) –, so hätten die Kantone folgende Überlegungen angestellt:

– es ist wenig sinnvoll, öffentliche Mittel in Form von Unterstützungshilfen à fonds perdu auszuschütten! Weit zweckmäßiger wäre es, diese Mittel im Bereich der sozialen Vorsorge und der Sozialversicherungen zu investieren!

In jeder kantonalen Finanzrechnung hätte lediglich eine Verschiebung von einem Budgetposten zum andern stattgefunden, eine – finanziell gesehen – einfache Operation.

Demgegenüber bewirkt das immer noch in Kraft stehende System, in dem die Heimatangehörigkeit ausschlaggebend ist, daß der sozialen Entwicklung in den Kantonen große Schranken gegenüberstehen, da von jeder Investition des Wohnkantons im sozialen Bereich zum Teil gerade die Heimatkantone profitieren, die eigentlich für die öffentliche Fürsorge aufkommen müßten.

Wenn heute die Verantwortlichen des Sozialwesens in dieser Sackgasse verharren beziehungsweise am Kriterium der Herkunft festhalten, dann werden sie die Hauptverantwortung tragen für unsere verzögerte soziale Entwicklung oder, besser, für das Fehlen eines auf nationaler Ebene strukturierten und ausgebauten Sozialsystems.

Niemand wird das Fehlen einer umfassenden Struktur des Sozialwesens als Folge des Föderalismus erklären wollen; dieser trägt daran keine Schuld. In der Tat kam bis anhin niemandem zum Bewußtsein, daß diese Situation auf den unglücklichen Entscheid aus dem Jahre 1874 zurückzuführen ist.

Gewiß, dieser Entscheid konnte damals infolge der demographischen Struktur unseres Landes seine Berechtigung finden, jeder Bürger lebte im allgemeinen in seinem Heimatkanton. Heute trifft dies nicht mehr zu, ganz im Gegenteil. Die Kantone hingegen haben während fast einem Jahrhundert, der Option aus dem Jahre 1874 wegen, in diesen Gegebenheiten verharrt. Dies ist der Grund – und nicht der Föderalismus –, der die Eidgenossenschaft und die privaten Sozialdienste veranlaßt hat, im Bereich der sozialen Sicherung – vor allem bezüglich der Alters-, Invaliden- und Krankenversicherung – eine gewisse Initiative zu ergreifen. Dabei fällt auf, daß diese Werke dem Föderalismus entgegenwirken!

Der Zeitpunkt scheint uns gekommen zu sein, um den Grundsatz der ausschließlichen Fürsorge durch den Wohnort in der Bundesverfassung zu verankern, den Grundsatz, der von den Kantonen erst seit kurzem und dank dem Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung angenommen wurde.

II. Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung

Das Konkordat ist ein Vertrag zwischen den Kantonen – seit 1967 sind ihm alle Kantone angeschlossen –, der einerseits, bis auf einige wenige Ausnahmen, eine Heimschaffung bedürftiger Personen in ihren Heimatkanton verhindert und damit die bedauernswerten sozialen Auswirkungen der Bundesverfassung unwirksam macht und andererseits die zwischenkantonalen Beziehungen sowohl hinsichtlich der Finanzen als auch des Verfahrens vereinfacht.

Es handelt sich hier allerdings um einen Vertrag auf Zusehen hin, der jederzeit durch jeden Kanton auf Ende eines Geschäftsjahres gekündigt werden kann.

Die unsichere Natur dieses Vertragsgebildes reicht unserer Meinung nach aus, um eine grundlegende Reform von Art. 45 der Bundesverfassung zu rechtfertigen.

Parallel zum Konkordat betreffend wohnörtliche Unterstützung wurde zwischen den Kantonen im Jahre 1963 für Bedürftige, die in mehreren Kantonen heimatberechtigt sind (Doppelbürger), eine besondere *Verwaltungsvereinbarung* abgeschlossen.

Ein *besonderes Konkordat,* dem leider nicht alle Kantone angehören, regelt im Bereich der Justiz die Kosten des Strafvollzugs und anderer strafrechtlicher Maßnahmen.

Die vom Konkordat über die wohnörtliche Unterstützung ausgehenden Wirkungen auf die Entwicklung der sozialen Sicherung in der Schweiz waren begrüßenswert.

Sobald die Wohnortsbehörden gezwungen sind, von den Fürsorgeleistungen für ihre außerhalb des Kantons niedergelassenen Bürger wenigstens 50% der Leistungen zu tragen sowie denselben Anteil für die in ihrem Kanton niedergelassenen, aber in einem andern Kanton heimatberechtigten Bedürftigen zu übernehmen, gewinnen sie die nötige Einsicht, Vorsorgeeinrichtungen und Systeme sozialer Sicherheit zu schaffen, wie vor allem im Bereich von Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterbliebenen-, Invaliden- und Krankenversicherung.

Zudem haben die kantonalen Behörden in den letzten Jahren von Grund auf ihre Politik bezüglich der Finanzierung der Spitäler, der Chronischkrankenheime

sowie der spezialisierten Anstalten für Kinder und Jugendliche einer Überprüfung unterzogen.

Dadurch stellen wir heute eine deutliche Verlagerung der Investitionen vom Bereich der öffentlichen Fürsorge (Rückgang der Ausgaben) zur Vorsorge und der sozialen Sicherung fest (steigende Ausgaben). Beispielsweise haben sich in den letzten zehn Jahren im Kanton Neuenburg die Soziallasten gegenüber den eigentlichen Fürsorgeleistungen folgendermaßen entwickelt:

	1957	1968	Differenz
Soziallasten total	11 500 000	31 000 000	+ 19 500 000
Davon Fürsorgeleistungen	4 400 000	2 300 000	— 2 100 000
	= 38%	= 7%	= 31%
Soziallasten ohne Fürsorgeleistungen	7 100 000	28 700 000	+ 21 600 000

Es versteht sich, daß der gleichzeitige Ausbau der sozialen Sicherung (Alters- und Hinterbliebenenversicherung, Invaliden- und Krankenversicherung) in bedeutendem Maße an diesem Rückgang der Auslagen der öffentlichen Fürsorge beteiligt war!

Das interessanteste Phänomen liegt jedoch nicht darin.

Entgegen gewissen Prophezeiungen haben die Entwicklung der Vorsorge und der sozialen Basis-Versicherung auf eidgenössischer Ebene sowie die kantonalen Ergänzungsleistungen keineswegs die Verbesserung der *privaten* Vorsorge und Sicherung aufgehalten.

Im Gegenteil; Rentensysteme und Versicherungen aller Art – auf beruflicher, zwischenberuflicher, regionaler oder gar individueller Basis – haben eine bedeutende Erweiterung und Vervollkommnung erfahren.

Die privaten Einrichtungen und Institutionen sind mit immer zunehmenden Aufgaben betraut worden, und ihre finanzielle Situation hat sich verbessert. Zudem ist in diesem letzten Jahrzehnt zwischen den öffentlichen und privaten Stellen eine beide Seiten begünstigende Zusammenarbeit entstanden.

Sowohl private als auch öffentliche Sozialmaßnahmen bilden immer mehr einen integralen Bestandteil eines größeren Ganzen; sie konkurrenzieren sich nicht, sondern sie ergänzen sich.

Es hat sich ebenfalls als notwendig erwiesen, über nationale oder regionale Gesamtpläne für den Ausbau des Sozialwesens verfügen zu können, um der Gefahr, die der Aufsplitterung der sozialen Institutionen innewohnt, zu begegnen. Planung ist allerdings nicht mit Verstaatlichung oder öffentlichem Monopol gleichzusetzen; Planung heißt vielmehr zweckmäßiger, auf die einzelnen Bedürfnisse zugeschnittener und koordinierter Einsatz im gesamten Sozialwesen.

Eine derartige Rationalisierung führt unweigerlich zu einer finanziellen und fachtechnischen Unterstützung der privaten Einrichtungen seitens der öffentlichen Sozialdienste.

Unter den hervorragendsten, nationalen oder regionalen, privaten Hilfswerken – alle zeichnen sich sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht durch eine fortlaufend umfangreichere Tätigkeit aus – seien insbesondere erwähnt:

– Schweizerische Stiftung «Für das Alter» und ihre kantonalen Sektionen;

- Pro Infirmis mit 12 angeschlossenen Hilfswerken:
  Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Invalidenhilfe,
  Association suisse pour l'aide aux sourds-muets (französische Schweiz),
  Schweizerischer Verband für Taubstummen- und Gehörlosenhilfe (deutsche Schweiz),
  Société romande pour la lutte contre les effets de la surdité,
  Bund Schweizerischer Schwerhörigen-Vereine,
  Société romande de logopédie,
  Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Logopädie,
  Schweizerischer Zentralverein für das Blindenwesen,
  Schweizerische Hilfsgesellschaft für Geistesschwache,
  Schweizerische Liga gegen Epilepsie,
  Schweizerischer Hilfsverband für Schwererziehbare,
  Schweizerischer Verband von Werkstätten für Behinderte;
- Pro Juventute mit Bezirkssekretariaten;
- Konfessionelle und private Hilfswerke wie Caritas, Hilfswerk der evangelischen Kirchen, Arbeiterhilfswerk, Christlicher Friedensdienst und Verband Schweizerischer jüdischer Fürsorgen;
- Schweizerische und Kantonale Ligen für Psychohygiene, gegen die Tuberkulose, den Krebs, Rheuma, Zuckerkrankheit;
- Familienhilfe;
- Vereinigungen der Eltern geistesschwacher Kinder;
- Vereinigungen von Eltern zerebral gelähmter Kinder;
- Schutzaufsicht für Strafentlassene;
- Alkoholfürsorgestellen usw.

III. Schlußfolgerungen

Der Dialog zwischen den öffentlichen und privaten Institutionen, die sich mit sozialen Fragen befassen, hat natürlich seine Wirkung auf die besonderen Berufsmethoden und auf die immer besser spezialisierten Sozialarbeiter nicht verfehlt.

In gleicher Weise haben sich aber auch der Stil und der Ton des Gesprächs der öffentlichen und privaten Stellen mit den vormals bedürftigen, heute jedoch versicherten und anspruchsberechtigten Klienten geändert. Selbst unterstützungsbedürftige Personen müssen, entsprechend den modernen kantonalen Gesetzgebungen, mit Anstand und Würde behandelt werden; gewisse Rechte werden ihnen zugebilligt.

Soziale Tätigkeit ist Arbeit am Menschen und weist daher gewisse Schwächen auf. Die allgemeinen und besonderen Aufgaben der sozialen Instanzen werden nicht immer mit der nötigen Würde und Verschwiegenheit, mit dem nötigen Respekt verrichtet, selbst wenn es das Gesetz vorschreibt.

Für den ausländischen Betrachter und Kenner sozialer Probleme vermittelt das helvetische Wirrwarr eidgenössischer und föderalistischer Institutionen, die teils öffentlich, teils privat sind, manchmal das Bild eines buntscheckigen Harlekinanzuges oder gar das eines Dickichtes und Labyrinthes! Dennoch sind diese Einrichtungen verhältnismäßig vollständig und keineswegs theoretischer Natur. Gewiß, manches spielt oft nicht richtig; jeder ist sich dessen bewußt und ist bestrebt, dem abzuhelfen.

Lebenswerte Bemühungen um eine Synthese und Zusammenarbeit zwischen dem privaten Sektor und der öffentlichen Hand sind gegenwärtig auf nationaler und interkantonaler Ebene im Gange, und zwar ohne jede Rivalität.