

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:	72 (1975)
Heft:	6
Artikel:	Organisationsstrukturen der Jugendhilfe in der Schweiz
Autor:	Tuor, R.
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-838938

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: 12.01.2026

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

und die an sich ausgezeichneten Argumentationen der Befürworter eines Zeugnisverweigerungsrechtes der Sozialarbeiter wurden kaum mehr beachtet und gewürdigt. Es hatte allerdings auch unter diesen Befürwortern einzelne Richter und Juristen. Befürworter und Gegner waren in fast allen Fraktionen anzutreffen.

Wie vor allem von den Gegnern betont wurde, biete § 161 genügend Schutz zur Wahrung berechtigter Interessen des Persönlichkeitsschutzes und der Geheimsphäre. Doch liegt es auch aufgrund dieses Paragraphen im Ermessen des Richters, ob er die Zeugenaussage verlangen oder erlassen will, was gegenüber der bisherigen Zivilprozessordnung kein Fortschritt ist. Immerhin muss auf die Möglichkeit hingewiesen werden, weshalb die §§ 146 und 161 nachfolgend zitiert werden:

«§ 146. Werden durch die Beweisabnahme schutzwürdige Interessen einer Partei oder Dritter gefährdet, so ordnet das Gericht das zu ihrem Schutze Geeignete an.

§ 161. Bei andern Berufen, die der Schweigepflicht unterliegen oder ein besonderes Vertrauensverhältnis voraussetzen, erlässt das Gericht die Zeugenaussage, wenn Schutzmassnahmen nach § 146 nicht ausreichen und wenn das Interesse des Zeugen an der Geheimhaltung dasjenige des Beweisführers an der Offenbarung überwiegt.»

Schon die ZPO vom 13. April 1913 enthält in § 188 die Bestimmung:

«Die Mitteilung von Berufs-, Fabrikations- und Geschäftsgeheimnissen kann dem Zeugen nach freiem Ermessen des Gerichtes erlassen werden.»

Im Gegensatz zum Zeugnisverweigerungsrecht der Seelsorger, Ärzte und Anwälte, welches keine Einschränkung kennt, bedeuten – wie erwähnt – die §§ 146 und 161 für die Sozialarbeiter gegenüber § 188 der ZPO vom 13. April 1913 kaum eine Verbesserung, da es weiterhin im Ermessen des Richters liegt, ob er die Aussage erlassen will. Es ist aber fraglich, ob der Richter auch ermessen kann, welche Auswirkungen die Aussagepflicht in der fürsorgerischen Betreuung haben kann. Nicht zuletzt muss auch daran gezweifelt werden, ob alle Richter in den doch meist sehr heikeln Fürsorgesituationen das erforderliche Fingerspitzengefühl und das notwendige psychologische Verständnis haben werden. Ist ein Verfahren vor Gericht abgeschlossen, berührt es den Richter nicht mehr, welche negativen Auswirkungen ein Gerichtsverfahren auf die von diesem betroffenen Menschen haben kann.

Der Sozialarbeiter muss aber seine Arbeit unter erschwerten Umständen weiterführen – und dies sehr oft ebensosehr zum Nachteil der Allgemeinheit wie zu jenem des Klienten.

Organisationsstrukturen der Jugendhilfe in der Schweiz

Dr. iur. Rud. Tuor, Luzern

1. Einleitung

Im folgenden soll ein Überblick über die Organisationsstrukturen der Jugendhilfe in der Schweiz geboten werden. Im Hinblick auf den föderalistischen Staatsaufbau der Schweiz sind der Darstellung zum vornherein Grenzen gesetzt. Insbesondere

im Bereich der *staatlichen Jugendhilfe* kann nur ein allgemeiner Überblick geboten werden, da das öffentliche Recht grundsätzlich in die Kompetenz der einzelnen Kantone fällt und denn auch entsprechend vielfältige Organisationsstrukturen bestehen.

Im Bereich der *nichtstaatlichen Jugendhilfe* können im Hinblick auf die schweizerische Zivilgesetzgebung etwas konkretere Hinweise gegeben werden. Für die Jugendhilfe in der Schweiz gilt grundsätzlich der *Vorrang der privaten Initiative*, wobei sich jedoch in vielen Fällen die öffentliche Hand, sei es die Gemeinde, der Kanton oder der Bund, mehr oder weniger stark beteiligt.

Schliesslich sei auf *weitere Darstellungen* verwiesen, welche sich auf die Organisationsstrukturen der Jugendhilfe in der Schweiz beziehen. Es seien insbesondere genannt:

- *Hans Farner*, Position und Organisationsstrukturen der Jugendhilfe in der Schweiz, Referat anlässlich des 3. internationalen Expertengespräches zur Jugendhilfe, Wien 1974, in Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ), 73, Februar 1975, Seite 55 ff.
- *Hans Farner*, Koordinationsbestrebungen im schweizerischen Sozialwesen, 1. internationales Expertengespräch zur Jugendhilfe, Gauting, in Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ), 65/66, April 1973, Seite 25 ff.
- *Anton Hunziker*, Grundfragen des Schweizerischen Jugendhilferechts mit besonderer Berücksichtigung der kantonalen Gesetzgebung, 1. internationales Expertengespräch zur Jugendhilfe, Gauting, in Mitteilungen der AGJ, 65/66, April 1973, Seite 12 ff.
- *Rudolf Tuor*, Jugendpolitik von Bund, Kanton und Gemeinden nach Schweizerischem Bundesstaatsrecht, 1. internationales Expertengespräch zur Jugendhilfe, Gauting, in Mitteilungen der AGJ, 65/66, April 1973, Seite 10 ff.
- *Rudolf Tuor*, Struktur der öffentlichen Sozialhilfe in der Schweiz, a.a.O., Seite 27 ff.
- *Rudolf Tuor*, Jugend und Jugendpolitik, in Zeitschrift für öffentliche Fürsorge, 71. Jahrgang, Nr. 5, Mai 1974, Zürich, Seite 65 ff., und in Informatio, 19. Jahrgang, Heft 4, Solothurn 1974, Seite 127 ff.
- Überlegungen und Vorschläge zu einer Schweizerischen Jugendpolitik, Bericht der *Studiengruppe* des Eidgenössischen Departementes des Innern für Fragen einer Schweizerischen Jugendpolitik, vom 16. Juli 1973, Eidgenössisches Departement des Innern, Bern 1973.

2. *Staatliche Jugendhilfe*

2.1 *Träger*

Träger der staatlichen Jugendhilfe sind, je nach der verfassungsmässigen Zuständigkeit,

der Bund
die Kantone
die Gemeinden.

2.11 Der *Bund* ist zuständig, soweit die Bundesverfassung ausdrücklich eine Kompetenz des Bundes festhält. Solche Kompetenzen bestehen beispielsweise

im materiellen Privatrecht: Vormundschaftsrecht, Adoptionsrecht, Familienrecht usw.,

im materiellen Strafrecht: Jugendstrafrecht, Massnahmenrecht usw.

Für eine detailliertere Darstellung der Kompetenzen des Bundes sei auf die Ausführungen des Berichtes der Studiengruppe des Eidgenössischen Departementes des Innern für Fragen einer schweizerischen Jugendpolitik, unter Ziff. 7.2, Seite 52 ff., verwiesen.

2.12 Die *Kantone* sind zuständig, soweit keine ausdrückliche Kompetenz des Bundes besteht. Art. 3 der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV) bestimmt:

«Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist, und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.»

Es besteht also eine umfassende Zuständigkeit der Kantone für die Jugendhilfe, soweit keine ausdrückliche Bundeszuständigkeit existiert. Im Vordergrund stehen dabei das Organisationsrecht und das Verfahrensrecht, wobei der Bund immerhin im Rahmen seiner materiellen Gesetzgebungskompetenz Grundsatzbestimmungen erlassen hat.

2.13 Die *Gemeinden* sind zuständig, soweit ihnen eine entsprechende Kompetenz durch die Verfassung des einzelnen Kantons zugestanden wird oder soweit ihnen Aufgaben durch die kantonale Gesetzgebung übertragen werden.

Zuständigkeiten, welche durch die Kantonsverfassung den Gemeinden vorbehalten sind, liegen im Bereich der

Gemeindeautonomie,

während die durch die Gesetzgebung den Gemeinden zugewiesenen Aufgaben im *übertragenen Zuständigkeitsbereich*

der Gemeinde liegen. Während es den Gemeinden weitgehend freisteht, ob und wie sie die im Rahmen ihrer Autonomie liegenden Aufgaben erfüllen, werden sie durch die Gesetzgebung verpflichtet, die Aufgaben im übertragenen Zuständigkeitsbereich in einer bestimmten Form wahrzunehmen.

Während die individuellen Fürsorgeaufgaben weitgehend in den Bereich der Gemeindeautonomie fallen, liegen beispielsweise die Aufgaben der Gemeinde im Pflegekinder- und Vormundschaftswesen vorwiegend im übertragenen Zuständigkeitsbereich der Gemeinde.

2.14 Um die *Vielgestaltigkeit der kantonalen Rechtsordnungen* besser ermessen zu können, seien einige statistische Hinweise zur Veranschaulichung gegeben. Es ist davon auszugehen, dass die Schweiz, welche 6 435 000 Einwohner zählt, in 25 Kantone oder 3052 Gemeinden gegliedert ist. Dabei handelt es sich bei den Kantonen und Gemeinden nicht etwa um gleich oder ähnlich strukturierte Gebilde, wie folgende Beispiele zeigen mögen:

Kanton	Einwohner	Anzahl Gemeinden	Fläche km ²	Erwerbstätige in % der Wohnbevölkerung	durchschnittliches Einkommen pro Kopf der Bevölkerung in Franken
Zürich	1 134 500	171	1729	50,5	20 440.—
Bern	1 006 000	491	6887	47,2	15 310.—
Luzern	295 400	107	1494	44,8	14 150.—
Genf	339 600	45	282	51,7	23 795.—
Appenzell-Innerrhoden	13 900	6	172	49,1	10 790.—

Diese Zahlen beziehen sich auf das Jahr 1973 und sind teilweise Schätzungen der Schweizerischen Bankgesellschaft.

Diese Vielgestaltigkeit erklärt sich dadurch, dass es sich bei den Kantonen um territoriale Gebietskörperschaften handelt, welche auf einem ethnischen und sprachlichen Hintergrund historisch gewachsen sind. Trotz dieser wirtschaftlichen und territorialen Vielgestaltigkeit sind die Kantone in staatsrechtlicher Hinsicht einander gleichgestellt, und der Bund ist nach Art. 5 der BV verpflichtet, den Kantonen ihr Gebiet und ihre Souveränität innerhalb der Schranken von Art. 5 der BV sowie der kantonalen Verfassungen zu gewährleisten. Die Gleichstellung in staatsrechtlicher Hinsicht einerseits sowie die Vielgestaltigkeit der tatsächlichen Voraussetzungen andererseits führen beinahe zwingend zu einer Vielgestaltigkeit der Lösungen in den einzelnen Kantonen.

2.2 Übersicht über die Organisationsstrukturen der staatlichen Jugendhilfe

Die folgende Übersicht soll einerseits einen allgemeinen Überblick über verschiedene Organisationsstrukturen bieten und anderseits darauf hinweisen, unter welchen Voraussetzungen die einzelnen Lösungen insbesondere anzutreffen sind. Es sei jedoch ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die tatsächlichen Verhältnisse Abweichungen erkennen lassen.

2.21 Eher *zentralistische Lösungen* finden sich in flächenmäßig kleinen Kantonen oder in Kantonen mit wenig Gemeinden (Obwalden, Basel-Stadt) sowie generell in den französischsprachigen Kantonen der Westschweiz (beispielsweise Genf). Die Kantone nehmen viele Aufgaben der Jugendhilfe wahr.

2.22 Eher *dezentralisierte Lösungen* basieren auf einer möglichst weitgehenden Zuständigkeit der Gemeinden und finden sich vorwiegend in mittelgrossen Kantonen mit wenigstens teilweise ländlichen Gegenden (z. B. Luzern). Es bleibt hier den Gemeinden weitgehend überlassen, sich allenfalls auf öffentlich-rechtliche Weise oder sogar in privaten Rechtsformen zu gemeinsamen Trägerschaften zusammenzuschliessen.

2.23 Schliesslich ist auf *Lösungen auf der Basis von Kreisen oder Bezirken* hinzuweisen, welche jeweils mehrere Gemeinden umfassen. Solche Lösungen findet

man in grösseren Kantonen wie etwa Zürich (Bezirksjugendsekretariate und kantonales Jugendamt). Innerhalb des einzelnen Kreises oder Bezirkes können ebenfalls wieder eher zentralistische oder mehr dezentralisierte Lösungen mit entsprechenden Zuständigkeiten der einzelnen Gemeinden angetroffen werden.

2.24 Je nach der Organisationsstruktur haben die einzelnen Jugendämter mehr oder weniger weitgehende *Kompetenzen und Entscheidfunktionen*, wobei generell gesagt werden kann, dass eine einzelne Stelle in einem grösseren Kanton eher mehr Kompetenzen hat als in kleinen Kantonen, wo sich die übergeordneten Stellen mehr mit einzelnen Geschäften – allenfalls auf Antrag einer untergeordneten Stelle – befassen können.

Neben den *Aufgaben* der «Eingriffsfürsorge» vermitteln die Institutionen der staatlichen Jugendhilfe immer mehr auch Dienstleistungen im Sinne von Beratung und Betreuung einzelner Klienten, aber auch von Klientengruppen. Allgemein lässt sich eine Tendenz zu *polyvalenten Stellen* erkennen. Solche Stellen nehmen nicht ganz bestimmte, klar abgegrenzte Aufgaben der Jugendhilfe wahr, sondern sind möglichst umfassend für Fragen der Jugendhilfe zuständig.

3. Nichtstaatliche Jugendhilfe

3.1 Träger

Als Träger der nichtstaatlichen Jugendhilfe in der Schweiz sind sowohl *Institutionen und Körperschaften* mit fester Organisation (Kirchen, Gewerkschaften, Berufsverbände, gemeinnützige Einrichtungen usw.) als auch *Einzelpersonen* und *Spontangruppen* zu betrachten. Nachdem die nichtstaatliche Jugendhilfe grundsätzlich vorgeht, ist der Kreis der privaten Träger sehr weit geöffnet. Grundsätzlich stehen alle Organisationsformen des Privatrechts (natürliche und juristische Personen) zur Verfügung.

3.2 Übersicht über die Organisationsstrukturen der nichtstaatlichen Jugendhilfe

Je nach der Zielsetzung, der beaufsichtigten Tätigkeit und den übrigen Gegebenheiten kann die Trägerschaft für die nichtstaatliche Jugendhilfe grundsätzlich in allen Rechtsformen des Privatrechts begründet werden. Im folgenden stellen wir die geläufigsten Lösungen dar.

3.21 Die Rechtsform der *Stiftung* wird in der Regel für territorial ausgedehntere, d. h. gesamtschweizerische, überkantonale, allenfalls kantonale Einrichtungen mit einer relativ umfassenden Zielsetzung und entsprechender Organisation bevorzugt. Als Beispiele seien genannt Pro Juventute (gesamtschweizerisch), Pro Infirmis (gesamtschweizerisch), Zentralschweizerische Stiftung für das cerebral gelähmte Kind (überkantonal) usw. Daneben sind jedoch auch lokal beschränkte Stiftungen anzutreffen.

3.22 Die Rechtsform des *Vereins* wird, ebenso wie die Form der *Genossenschaft*, eher gewählt für lokale und regionale Tätigkeiten mit relativ loser Organisation oder beschränkter Zielsetzung sowie für territorial umfassendere Dachverbände. Die Vereinsform ist wegen ihrer Flexibilität und offenen Struktur sehr weit ver-

breitet und besonders auch für Tätigkeiten, wie sie die Jugendhilfe darstellt, sehr geeignet. Als Beispiele seien hier genannt, der Schweizerische Pfadfinderbund, die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV), die grosse Zahl regionaler und lokaler Körperschaften zur Förderung von Freizeitzentren, Jugendzentren usw.

3.23 Als *einfache Gesellschaft* im Sinne des Privatrechts sind insbesondere die Spontangruppen einzuordnen, welche sich ebenfalls oft zu einer beschränkten Aktivität bilden und nach einiger Zeit entweder aufgelöst werden oder in eine andere Rechtsform, vorwiegend einen Verein, übergeführt werden. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die lokalen Kinderhütedienste, Aufgabenhilfen usw. hinzuweisen, welche in kleinen und kleinsten Gemeinschaften entstehen können.

3.24 Einzelpersonen, welche als *natürliche Personen* im Sinne des Privatrechts als Träger nichtstaatlicher Jugendhilfe auftreten, zielen in der Regel auf eine beschränkte Aktivität hin oder nehmen Tätigkeiten auf, die später in einer anderen Rechtsform, sei es Stiftung, Verein oder einfache Gesellschaft, weitergeführt werden.

4. Ausblick

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass für die Trägerschaft der Jugendhilfe *nicht so sehr die Frage der Organisationsform als vielmehr die tatsächliche Funktion* im Vordergrund steht.

Im Bereich der Sozialhilfe im weiten Sinn und somit auch der Jugendhilfe ist, ungeachtet der Trägerschaft, eine starke Tendenz zur vermehrten *Koordination und Kooperation* zu erkennen, welche sich in umfassenderen Zielsetzungen und in der Schaffung polyvalenter Stellen ausdrückt.

Im Bereich der nichtstaatlichen Jugendhilfe ist ein wachsendes *Bedürfnis für staatliche Förderungshilfe* festzustellen, während anderseits bei der Durchführung staatlicher Jugendhilfe vermehrt *auf nichtstaatliche Träger zurückgegriffen* wird bzw. solche Träger mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben betraut werden. Es ist also gesamthaft gesehen eine Verflechtung staatlicher und nichtstaatlicher Jugendhilfe festzustellen, welche dazu führt, dass vermehrt *gemischte Organisationsformen* anzutreffen sind, welche weder rein staatlich noch rein nichtstaatlich sind.

Zusätzliche Impulse für die Jugendhilfe dürften in absehbarer Zeit von der *Revision des Familienrechtes* zu erwarten sein, die sich zweifellos auch in den Organisationsstrukturen niederschlagen werden.