

**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:** 9

**Artikel:** Schaffung von Mehrzweck-Beratungsstellen im Kanton St. Gallen : und ihre Bedeutung im Bereich der öffentlichen und privaten Fürsorge

**Autor:** Keller, Theo

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-838832>

### **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:** 07.02.2026

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

# **Schaffung von Mehrzweck-Beratungsstellen im Kanton St. Gallen – und ihre Bedeutung im Bereich der öffentlichen und privaten Fürsorge**

*Aus dem Referat von Theo Keller, Chef der Sozialen Dienste im Departement des Innern des Kantons St. Gallen, anlässlich der Jahrestagung der St. Gallischen Konferenz der öffentlichen Fürsorge vom 30. April 1981 in St. Gallen*

## **Einleitung**

Der Mitarbeiter der öffentlichen Fürsorge oder Gemeindefürsorge, sei es als Beamter oder Sozialarbeiter, erlebt tagtäglich soziale Probleme und Konflikte. Er steht in einer anspruchsvollen, notwendigen und erfüllenden Aufgabe, die aber auch sehr schwer sein kann und auf jeden Fall Einsatz, Können, Fachwissen und eine tief menschliche Haltung abfordert.

Wir leben in einer Zeit wirtschaftlichen Wohlergehens. Andererseits stellen wir fest, dass die Zahl derjenigen Menschen aller Altersgruppen, die im Leben nicht zurechtkommen, steigt. Die äussere Armut hat weitgehend nachgelassen, auch wenn es heute noch finanziell Bedürftige gibt und immer geben wird. Die innere Not aber ist grösser geworden, ja manchmal scheint es, als ob wir in einer eigentlichen Krise der inneren Werte und der menschlichen Beziehungen leben. Ist in unserer Zeit grossen wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und technischen Fortschritts der Mensch im tiefsten zu kurz gekommen? Sind wir neuen Problemen und Einflüssen gewachsen?

Diese Probleme können kaum mit Geld gelöst werden. Die frühere Bedeutung der Sachhilfe ist sukzessive zurückgegangen. Schaffung und Ausbau der Sozialversicherungswerke brachten Entlastung und zeigten Wirkung, ohne allerdings die finanzielle Fürsorge überflüssig zu machen; diese bleibt notwendig. Notwendig ist auch, dass der Graben zwischen Sozialversicherung und Fürsorgeunterstützung verkleinert wird, z.B. durch eine liberale Praxis bei Verwandtenunterstützung und Rückerstattungspflicht.

## **Zur Geschichte und Entwicklung der Fürsorge und Sozialarbeit**

Bevor wir uns der Frage der Mehrzweck-Beratungsstellen zuwenden, scheint es mir hilfreich, einen Blick auf Geschichte und Entwicklung des Fürsorgewesens bzw. der Sozialarbeit zu werfen.

Die institutionelle Sozialarbeit hat sich im wesentlichen auf drei Ebenen entwickelt:

1. Kirche:

Bis ins ausgehende Mittelalter hatte sie beinahe ein Fürsorgemonopol inne. Sie kümmerte sich auf dem Hintergrund des Evangeliums um Arme und Kranke. Caritas und Diakonie bildeten Inhalt christlicher Liebestätigkeit.

2. Staat, Städte und Gemeinden:

Das ausgehende Mittelalter erlebt das Aufkommen von Bettelordnungen. Almosen- und Bettelwesen werden verfolgt, Massnahmen gegen körperlich, geistig und sozial Auffällige ergriffen, polizeilich interveniert, aber noch kaum im eigentlichen Sinne des Wortes geholfen. Noch wird vorwiegend unter der Devise «Fort mit Schaden» weggeschafft, ausgesondert, versorgt. Nur langsam bricht sich der Gedanke der Fürsorge für den bedürftigen Bürger Bahn.

3. Private Organisationen:

Einerseits als Folge der Aufklärung, andererseits als Reaktion auf die industrielle Revolution und den damit verbundenen Problemen (z. B. Kinderarbeit, überlange Arbeitszeiten, ungesunde Arbeit, mangelnde Krankenfürsorge) setzt eine starke Entwicklung des privaten Wohlfahrtswesens ein. Grosser persönlicher Einsatz, Risikofreude und Dynamik zeichnen die Pioniere dieser Werke aus.

Diese Aufzählung zeigt schon das Spannungsfeld zwischen privater Hilfe und öffentlicher Massnahme, zwischen freiwilliger Sozialhilfe und Eingriffsfürsorge, ein Spannungsfeld, das bis heute Auswirkungen zeigt.

Ungefähr ab 1870 sehen wir Ansätze einer beginnenden Professionalisierung im Fürsorgewesen. Es werden zunehmend Handlungsgrundsätze im Umgang mit dem Hilfsbedürftigen entwickelt, das Prinzip der individualisierenden Hilfe beginnt langsam, Realität zu werden.

Eine neue Entwicklung zeichnet sich nach dem 2. Weltkrieg ab. Gleichsam mit den amerikanischen Besatzungstruppen kommen neue Ideen und Methoden der Sozialarbeit über den Atlantik ins hilfsbedürftige Europa. Der Übergang von der traditionellen Fürsorge zur Sozialarbeit findet endgültig statt. Der Grundsatz der Hilfe zur Selbsthilfe rückt in den Mittelpunkt.

Nimmt man die Begriffe wörtlich, so tritt anstelle der Fürsorge die Mitsorge, das Befähigen des Klienten, seine soziale Selbständigkeit wieder zu erlangen. Diesen Übergang erleben wir auch im geschriebenen Recht. In vielen Kantonsverfassungen wird noch heute im Zusammenhang mit öffentlicher Fürsorge vom Armenwesen gesprochen. Im Bereich der kant. Gesetzgebung kommt schon mehrheitlich der Begriff der öffentlichen Fürsorge vor, und spätestens seit 1970 wird dieser Begriff zunehmend durch den der öffentlichen Sozialhilfe ersetzt (Sozialhilfegesetz). Auch in der staatlichen Fürsorge bzw. Sozialarbeit ist die Entwicklung vom blossen Massnahmerecht zur umfassenden sozialen Beratung, Betreu-

ung und Prophylaxe verlaufen. Gesellschaftliche Entwicklungen und Veränderungen stehen mit der Entwicklung der Sozialarbeit in einer Wechselwirkung.

Gerade auf der Ebene der Gemeindefürsorge wird der soziale Wandel hautnah erlebt. Es ist noch nicht so lange her, da stand die materielle Unterstützung noch ganz eigentlich im Zentrum fürsorgerischer Bemühungen. In unserer Zeit stellen wir eine starke Verlagerung auf Probleme psychosozialer Art fest. Die in älteren Fürsorgegesetzen erst am Rand angetönte persönliche Betreuung hat gewaltig an Bedeutung zugenommen. Auch wird der Grundsatz der Trennung von Behörde (Entscheidungsinstanz) und Sozialdienst (Fachinstanz) immer deutlicher. In der Sozialarbeit sind überprüfbare Methoden entwickelt worden, die erlernbar sind und zur professionellen Arbeit befähigen.

### **Die Mehrzweckberatungsstelle**

Betrachten wir die Entwicklung der Sozialarbeit weiter, so hat sich – ausgehend von der Jugendfürsorge – immer deutlicher gezeigt, dass die ganze Familie in den Hilfsprozess einbezogen werden muss, um überhaupt zu Erfolgen zu gelangen, also eine eigentliche Familienbehandlung stattfinden muss. Aus dieser Erkenntnis ergaben sich auch Konsequenzen auf die Ausgestaltung der Sozialdienste. Immer mehr scheint sich heute die Mehrzweckberatungsstelle (auch polyvalente Beratungsstelle oder polyvalenter Sozialdienst genannt) als geeignete Form neuzeitlicher, umfassender und koordinierter Sozialarbeit zu erweisen.

Die Mehrzweckberatungsstelle ist ein allgemeiner Sozialdienst, der verschiedenen oder allen Altersstufen zur Verfügung steht. Sie ist in mehrfacher Beziehung wirksam, begrenzt sich nicht auf bestimmte Problemkreise. Die Hilfeleistung erfolgt auf freiwilliger oder gesetzlicher Basis.

Dr. iur. Max Hess erklärte 1975 anlässlich eines Referates:

«... Der polyvalente Sozialdienst arbeitet auf dem Boden der Freiwilligkeit und im Dienste der gesetzlichen Sozialarbeit. Zur gesetzlichen Sozialarbeit, der Zwangsmittel zur Verfügung stehen, zählen wir vor allem die vormundschaftliche Jugend- und Erwachsenenhilfe, dann auch die öffentliche Fürsorge, früher Armenfürsorge genannt, die öffentlich-rechtliche Fürsorge nach kantonalem öffentlichem Recht und schliesslich auch die verschiedenen Massnahmen nach Jugend- und Erwachsenenstrafrecht. Die starre organisatorische Trennung in freiwillige und gesetzliche Hilfe ist heute in keiner Weise mehr gerechtfertigt. In beiden Arbeitsbereichen kommen die gleichen Arbeitsmethoden zur Anwendung. Zudem sind die Übergänge zwischen gesetzlicher und freiwilliger Hilfe fliessend. Eine klare Trennung kann gar nicht gezogen werden...»<sup>1</sup>

Nebst der eigentlichen Arbeit mit dem Klienten und seinem Umfeld soll die Mehrzweckberatungsstelle auch in der Lage sein, im Bereich der immer wichtiger

werdenden Vorsorge oder Prophylaxe tätig zu sein. Zu denken ist dabei an Öffentlichkeitsarbeit, Sensibilisierung der Bevölkerung für soziale Probleme und deren Behebung, Bildung und Aktivierung von Helfer-Gruppen, Privatvormündern, Elterngruppen, Mitarbeit bei Projekten etc.

<sup>1</sup> Hess Max, Die Polyvalenz in der Gemeindefürsorge, Schweiz. Zeitschrift für Gemeinnützigkeit, Heft 6, 1975.

### **Zur Situation der sozialen Dienste und Beratungsstellen im Kanton St. Gallen**

Auch im Kanton St. Gallen bilden private Organisationen, Kirchen sowie Staat und Gemeinden Träger der Sozialarbeit. Dadurch wurde eine grosse Vielfalt begünstigt. Private und Kirchen werden auch in Zukunft im Sozialbereich eine wichtige Aufgabe zu erfüllen haben. Beim Kanton ist in den letzten 10 Jahren folgende Entwicklung festzustellen:

- 1970 Die Kommission «Erhebung über die Fürsorgeeinrichtungen im Kanton St. Gallen» gibt nach umfangreichen Vorarbeiten ein Verzeichnis der Sozial-einrichtungen im Kanton St. Gallen heraus. Gleichzeitig wird ein umfassender Bericht über das Sozialwesen im Kanton (Bestandesaufnahme und Aus-bauvorschläge) aufgelegt.
- 1973 Durch eine Motion im Grossen Rat wird der Regierungsrat eingeladen, Be-richt und Antrag zu unterbreiten, ob und wie der Ausbau privater und öf-fentlicher sozialer Mehrzweckfürsorgestellen auf regionaler Ebene geplant, koordiniert und gefördert werden kann.
- 1978 Der Regierungsrat erlässt am 17. Januar den Bericht über die Schaffung so-zialer Beratungsstellen. Dieser wird in der Mai-Session des Grossen Rates verabschiedet. Als direkte Folge übernimmt das Departement des Innern Planung und Koordination in diesem Bereich.
- 1980 Die Koordinationsstelle für soziale Dienste wird geschaffen. Gleichzeitig beschliesst der Regierungsrat, die sozialen Dienste beim Kanton im Jahre 1981 schrittweise zu reorganisieren und zusammenzufassen.
- 1981 Die neue Abteilung «Soziale Dienste» entsteht. Folgende bisherige Ämter werden integriert:
  - Amt für öffentliche Fürsorge
  - Jugendamt mit Heimaufsicht
  - Amt für Alkoholfürsorge und -vorsorge
  - Koordinationsstelle für soziale Dienste

Damit entsteht auf kantonaler Ebene gewissermassen ein polyvalenter Dienst. Alle Dienststellen des Departements des Innern im Sozialbereich werden zu ei-nem umfassenden und koordinierten Dienstleistungssystem zusammengefasst.



## Möglichkeiten der Mehrzweckberatungsstellen

Kommen wir zurück auf die Mehrzweckberatungsstellen, die gemäss den Leitlinien des Kantons zu fördern sind. Eine Definition ist bereits gegeben worden. Es sollen also verschiedene Ursachen menschlichen und sozialen Versagens durch eine Fachstelle behandelt werden können.

Konkret heisst dies:

- Nicht für alles und jedes, d. h. für jedes Problem, für jede Klientengruppe, soll eine separate Stelle zuständig sein. Es sollen sich nicht verschiedene Dienste um eine und die gleiche Familie kümmern. Damit soll auch dem Problem der Mehrfachbetreuung entgegengewirkt werden.
- Die Zahl verschiedener Spezialdienste soll nach Möglichkeit nicht weiter anwachsen. Überschneidungen, Doppelspurigkeiten und unklare Kompetenzabgrenzungen sollen vermieden und der ineffizienten Zersplitterung entgegengewirkt werden. Bereits heute ist die Vielfalt und Aufsplitterung von Diensten teilweise zu gross, jeder mit seiner eigenen Adresse, mit seiner eigenen Hausglocke, seinem Büro, seinem Telefonbeantworter, oftmals aber ohne die wichtige Dienstleistung des Sekretariates, weil die Stelle zu klein ist.
- Die Mehrzweckberatungsstelle schafft die Möglichkeit der Teamarbeit mit den unbestreitbaren Vorteilen (keine «Einzelkämpfer» mit einseitigem Arbeitsfeld, Sicherung der Stellvertretung, Präsenz).
- Die Zersplitterung der Fachkräfte, aber auch der Finanzen wird aufgehalten. Zudem erhalten kleine Gemeinden und Institutionen die Möglichkeit, sich an einer Fachstelle zu beteiligen.
- Gesetzliche und freiwillige Sozialarbeit können am gleichen Ort, durch den gleichen Dienst geschehen. Damit kann auch ein Beitrag gegen die teilweise noch bestehende Diskriminierung der öffentlichen Fürsorge geleistet werden.
- Letztlich vermag die Mehrzweckberatungsstelle überschaubare Verhältnisse für Klient, Sozialarbeiter und Behörde zu schaffen. Sie wird zu der Anlaufstelle, wo man nicht oder dann nur ganz gezielt weitergewiesen wird. Dadurch kann die Schwellenangst des Klienten verringert werden.

## Wie entsteht ein solcher Dienst?

Der Kanton St. Gallen als seinerzeit zusammengewürfeltes Gemeinwesen eignet sich schlecht für Reissbrettlösungen. Zudem ist die öffentliche Fürsorge primär Sache der Gemeinden. Gemeinnützige Organisationen und Kirchen haben zudem bestimmte Rollen im sozialen Gefüge entwickelt. Der Stand der Infrastruktur an sozialen Einrichtungen und Beratungsstellen ist in den verschiedenen Teilen des Kantons sehr unterschiedlich.

Es ist also notwendig, jede Region in bezug auf ihre soziale Infrastruktur individuell zu überprüfen. Die bisherige Arbeit in verschiedenen Arbeitsgruppen und Kommissionen im Kanton bestätigt dies vollauf.

Vorerst muss der Ist-Zustand ermittelt werden. Alle bestehenden Dienste und Stellen sowie ihr Angebot und ihre Möglichkeiten sind zu ermitteln. Veränderte Bedingungen, Verhältnisse und neue Problemstellungen sind festzustellen, z. B. zunehmende Zahl von Drogenkonsumenten, höhere Scheidungsrate, mehr betagte Mitbürger etc. Anhand der erstellten Situationsanalyse ergeben sich Lücken und veränderte Bedürfnisse in der sozialen Versorgung. Dann ist eine Zielformulierung notwendig, die zwangsläufig eine politische Dimension hat. Es stellt sich die Frage, was wir mit den ermittelten Fakten machen; was wollen wir, was ist notwendig? Schliesslich kann nun ein Sozialkonzept entwickelt und realisiert werden. Nicht unterschätzt werden darf die Notwendigkeit der Öffentlichkeitsarbeit als Faktor der Bewusstseinsbildung und Wegbereiter neuer Entwicklungen und Lösungen. Richtschnur aller Bemühungen muss eine möglichst umfassende und gute Dienstleistung sein. Als erstes ist eine Koordination bestehender Dienste anzustreben. Wo überhaupt noch keine Sozialberatung besteht, ist diese zu schaffen (als Mehrzweckstelle konzipiert). Je nach Bedürfnis und Wünschbarkeit können bestehende Dienste und Dienstleistungen zusammengefasst, ergänzt und so zur Mehrzweckberatungsstelle entwickelt werden. Denkbar ist auch, dass mehrere Fachstellen, bei bestehenbleibender Autonomie, aber funktionierendem Informationsfluss, unter einem Dach einen Verbund bilden, der koordiniert verschiedene Dienstleistungen erbringt. Je nach den Notwendigkeiten und Bedürfnissen einer Region oder Gemeinde sind verschiedene Kombinationen möglich, wobei immer darauf zu achten ist, dass die Zusammenarbeit der verschiedenen Träger der Sozialarbeit (Kirche, gemeinnützige Institutionen, öffentliche Hand) funktioniert.

## Ausblick

Dr. Walter Rickenbach hat geschrieben, dass die Entwicklung des Sozialwesens sich nach derjenigen der Gesellschaft richtet.<sup>2</sup> Die immer stärker hervortretenden Zusammenhänge und Verflechtungen im Sozialbereich fordern und fördern neue Formen der Kooperation und Ausgestaltung sozialer Dienste. Dies ändert an der Stellung der Behörden im Bereich der gesetzlichen Fürsorge nichts.

Die Notwendigkeit, ausgebildete Fachleute der Sozialarbeit anzustellen und einzusetzen, dürfte heute unbestreitbar sein. Der nichtausgebildete Mitarbeiter oder ehrenamtliche Sozialhelfer verliert dadurch seine Bedeutung und seinen Platz nicht. Er bildet nicht Konkurrenz, sondern Ergänzung. Soziale Probleme können nicht einfach dem Gemeindeammann, der Fürsorgebehörde oder dem Sozialarbeiter delegiert werden, sie sind eine Herausforderung für uns alle, wie die

Förderung des sozialen Wohlbefindens eine Daueraufgabe unserer Gesellschaft ist. Sozialberatung gehört heute zur Infrastruktur jedes Gemeinwesens, wie Schule und Gesundheitspflege.

Planung und Koordination in der Sozialberatung sollen für die öffentliche Hand, private Organisationen und Kirchen immer mehr zu einer gemeinsamen Aufgabe werden, immer im Wissen darum, dass die Hilfe am Bedürftigen und Armen im ursprünglichen und umfassendsten Sinn des Wortes unser gemeinsames Anliegen sein muss.

<sup>2</sup> Rickenbach Walter, Sozialwesen und Sozialarbeit in der Schweiz, Zürich 1972, Schweiz. Gemeinnützige Gesellschaft

## **Protokoll der Jahresversammlung der Schweiz. Konferenz für öffentliche Fürsorge von Dienstag 12. Mai 1981 im Kursaal Bern**

Der Präsident der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge, Herr Rudolf Mittner, Chur, begrüsst 650 Teilnehmer sowie die Gäste, unter ihnen Herrn Paul Gfeller, Vizepräsident des Grossen Rates des Kantons Bern, Herrn Regierungsrat Dr. Kurt Meyer, Präsident der Kant. Fürsorgedirektorenkonferenz, Herrn Stadtratspräsident Rudolf Käsermann, Herrn Gemeinderat Marco Albisetti, stellvertretender Fürsorgedirektor Bern, Herrn Dirk Jarré vom Deutschen Landesausschuss des ICWS sowie Frau Brigitte Rauscher vom Österreichischen Komitee für Sozialarbeit.

Herr Gemeinderat Marco Albisetti begrüsst im Namen des Gemeinderates der Stadt Bern die Teilnehmer der Jahresversammlung in Bern. Er entschuldigt den städtischen Fürsorgedirektor Dr. H. Bratschi, der wegen Landesabwesenheit an der diesjährigen Jahresversammlung der SKöF nicht anwesend sein kann. Mit besonderer Genugtuung stellt er fest, dass Sekretariat und Geschäftsstelle der Konferenz seit vielen Jahren in den Händen der städtischen Fürsorgedirektion Bern liegen. Damit fördert die Stadt Bern in beachtlichem Masse die Bemühungen der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge und hilft mit, die Fürsorgearbeit für das ganze Land laufend zu verbessern und weiter zu entwickeln. Ferner weist er auf die erstaunliche Vielfalt von Aktivitäten der Konferenz hin. Diese