

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: 84 (1987)

Heft: 7

Artikel: Soziale Sicherheit in der Schweiz : ist die öffentliche Fürsorge noch notwendig?

Autor: Koller, Edwin

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-838557>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

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

Soziale Sicherheit in der Schweiz – Ist die öffentliche Fürsorge noch notwendig?

Aus dem Referat von Landammann Edwin Koller, St. Gallen, anlässlich der Jahrestagung der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge vom 11. Juni 1987 in Rorschach

Zur historischen Entwicklung

Erinnern wir uns: Noch in diesem Jahrhundert erlebten weite Schichten unserer Bevölkerung materielle Not. Ich denke dabei an die Zeit des Ersten Weltkrieges mit dem damals mangelhaften sozialen Netz und die Periode der wirtschaftlichen Depression der dreissiger Jahre mit dem Heer der Arbeitslosen. Manche Familie wusste nicht, wie es morgen weitergehen sollte. Ein unvorhergesehenes Ereignis wie Krankheit oder Unglücksfall führte zu eigentlichen Familienkatastrophen und -tragödien. Sehr bald konnte die Armengenössigkeit eintreten.

Im Laufe der Geschichte erlebten wir Persönlichkeiten, die sich entscheidend für die Verbesserung der prekären sozialen Zustände einsetzten. Ich erinnere an Johann Heinrich Pestalozzi, der seiner Zeit weit voraus war und deshalb als unbequemer Zeitgenosse zu leiden hatte. Er begründete die methodische Schulbildung, betonte aber insbesondere eine auf Liebe und Konsequenz fussende Familienerziehung. Schon er forderte, dass Hilfe vor allem zur Selbsthilfe führen müsse. Ich erinnere auch an den Kapuzinerpater und Sozialpionier Theodosius Florentini, der sich im letzten Jahrhundert mit der Gründung von Schwesternkongregationen ganz besonders um die Schulbildung, Heimerziehung und Krankenpflege verdient gemacht hat. Ich erinnere auch an Henri Dunant, den Gründer des internationalen Roten Kreuzes, dieser heute nicht mehr wegzudenkenden universalen Institution und oft letzten Hoffnung in von Krieg und Elend heimgesuchten Gebieten.

Die sich immer weiterverbreitende Industrialisierung und die damit verbundenen schwerwiegenden Sozialprobleme führten gegen Ende des letzten Jahrhunderts zu eigentlichen Bewegungen. Es entstand der Schweizerische Arbeiterbund, es entstanden Sozialbewegungen und -werke aus religiösen und kirchlichen Kreisen.

Die Ereignisse des Ersten Weltkrieges lösten auch in unserem Land soziale Not und gesellschaftliche Erschütterungen aus. Sie führten zu einem beschleunigten Ausbau unseres Sozialwesens. Auf Bundesebene erfolgten seit damals folgende neue gesetzliche Regelungen:

1919 revidiertes Fabrikgesetz, 1928 Tuberkulosegesetz, 1930 Berufsbildungsgesetz, 1937 Strafrechtsvereinheitlichung mit eidg. Jugendstrafrecht, 1939/40 Lohn- und Verdienstersatzordnung für Dienstpflichtige, 1945 Familienschutz-

artikel, 1946 Alters- und Hinterlassenenversicherung, 1951 Arbeitslosenversicherung, 1959 Invalidenversicherung, 1964 Arbeitsgesetz, 1965 Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenen- sowie zur Invalidenversicherung.

1923 schlossen die Kantone erstmals ein Konkordat über die wohnörtliche Armenunterstützung ab. In der Folge erliessen sie in beschleunigter Folge zeitgemässe Fürsorge-, Gesundheits-, Erziehungs-, Jugend- und Sozialhilfegesetze. Parallel dazu fand eine starke Entwicklung im Bereich der privatrechtlich organisierten Werke statt. Es sei hier u. a. an die «Pro-Organisationen» erinnert.

Im Überblick gesehen, kann festgestellt werden, dass nach dem ersten Weltkrieg der systematische Aufbau unseres Sozialwesens einsetzte und sich nach dem Zweiten Weltkrieg, stark beeinflusst aus Amerika, die Methoden der Sozialarbeit entwickelten.

Zur Lage der sozialen Sicherheit

Die soziale Sicherheit unseres Landes umfasst alle gesetzgeberischen Massnahmen des Staates, die zum Ziel haben und geeignet sind, Teile der Bevölkerung oder das ganze Volk in den wirtschaftlich und sozial entscheidenden Lagen des Lebens, wie Krankheit, Unfall, Invalidität, Familienlasten, Arbeitslosigkeit, Alter oder Tod des Ernährers zu schützen. Das System der sozialen Sicherheit soll uns vor Not schützen. Unser föderalistischer Staat kennt aber kein zentralistisches System der sozialen Sicherheit. Nebst dem Bund sind in diesem Bereich insbesondere die Kantone als souveräne Gliedstaaten gesetzgeberisch tätig. Dies erklärt die oft anzutreffende Vielfalt von getroffenen Lösungen. Weiter ist als Besonderheit unserer schweizerischen Verhältnisse zu beachten, dass weder Bund noch Kantone einzige Träger der sozialen Einrichtungen sind. Privatrechtliche Einrichtungen ergänzen die staatliche soziale Sicherheit. Seit jeher war die private Initiative auf dem sozialen Sektor in der Schweiz von grosser Bedeutung. Bevor die öffentliche Hand hier besondere Anstrengungen machte, haben sich kirchliche und gemeinnützige Institutionen und Organisationen um den hilfsbedürftigen Menschen angenommen. Die Bundesverfassung von 1884 gab dem Bund noch keinerlei Kompetenz, auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zu legislieren. Erst später konnten diese Bereiche in einem langwierigen und oft mühsamen Prozess in die Verfassung aufgenommen werden. Nach und nach wurden die verschiedenen Verfassungsbestimmungen geschaffen. Die wesentlichen Ziele konnten aber im Laufe der Zeit erreicht werden. Unser Land verfügt heute über ein umfassendes System der sozialen Sicherheit. Wichtige Säulen sind dabei die Alters- und Hinterlassenenversicherung, die Invalidenversicherung, die Kranken- und Unfallversicherung, die Arbeitslosenversicherung. Hoffen wir auch, dass der über 40jährige Verfassungsauftrag zur Schaffung einer ausgebauten Mutterschaftsversicherung zum Tragen kommt.

Auch im Bereich der internationalen Völkergemeinschaft sind die Inhalte der sozialen Sicherheit wiederholt aufgegriffen und bestätigt worden. Die

1948 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen erlassene Deklaration der Menschenrechte bestimmt folgendes:

«1. Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden, einschliesslich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge, gewährleistet; er hat das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.

2. Mutter und Kind haben Anspruch auf besondere Hilfe und Unterstützung....».

Als moderner Industrie- und Dienstleistungsstaat dürfen wir in Anspruch nehmen, im Bereich der sozialen Sicherheit die notwendigen Massnahmen getroffen zu haben. Wirtschaftlicher Fortschritt und Zuwachs verlangen naturgemäss stets auch entsprechende soziale Verpflichtungen.

Zu den Aufgaben des Staates im Bereich der sozialen Sicherheit

Unser Bundesstaat hat sich in einem dauernden Prozess vom Nachwächterstaat, dem lediglich Ruhe und Ordnung aufgegeben waren, zum sozialen Rechtsstaat entwickelt. Die Einsicht, dass sich die Qualität dieser Gemeinschaft am Wohl seiner Randbewohner, d. h. seiner schwachen, belasteten, an Leib und Seele beeinträchtigten und behinderten, seiner hilfsbedürftigen Bürger zu messen hat, hat sich immer mehr durchzusetzen vermocht.

Was kann der Staat hier tun? Er hat die sozialpolitischen Massnahmen zum Schutz und für die Wohlfahrt seiner Bürger zu treffen; er hat die Sozialversicherung zu garantieren und entsprechende finanzielle Mittel bereitzustellen; er hat für Rechtsetzung und Rechtsschutz zu sorgen; er hat für Sozialplanung, Förderung von sozialen Diensten und Einrichtungen sowie deren Koordination zu sorgen.

Soziale Probleme und Konflikte können nicht einfach der Sozialbehörde, an den Sozialarbeiter oder irgendeiner Institution delegiert werden. Sie sind eine Herausforderung für uns alle, wie die Förderung der sozialen Wohlfahrt eine Daueraufgabe unserer Gesellschaft ist.

Eine wichtige Dimension dieser sozialen Sicherheit zeigte der Staatsmann Wilhelm Freiherr von Humboldt auf. Er schrieb: «Ohne Sicherheit vermag der Mensch weder seine Kräfte auszubilden, noch die Frucht derselben zu geniessen; denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit.» Dem ist nichts beizufügen.

Zur Lage der öffentlichen Fürsorge im Netz der sozialen Sicherheit

Bevor in unserem Land Sozialversicherungen existierten, haben bereits Kirchen, private Organisationen und in zunehmendem Mass auch die öffentliche Hand dort Hilfe geleistet, wo Menschen diese an Leib oder Seele notwendig hatten. Mit dem Ausbau der Sozialversicherung konnte viel äussere Not gelindert oder behoben werden. Ohne falsche Überheblichkeit dürfen wir doch mit

Genugtuung feststellen, dass gerade die Schaffung der grossen Sozialwerke AHV und IV das Netz der sozialen Sicherheit in der Schweiz gewaltig zu verbessern und verstärken vermochte. Die finanzielle Not vieler Betagter und Behinderter, die sie oft tief in ihrer Menschenwürde traf, konnte weitgehend beseitigt werden. Dies ist ein grosser Fortschritt.

Angesichts dieser Entwicklung stellt sich die Frage, ob die öffentliche Fürsorge auch für eine weitere Zukunft einer Notwendigkeit entspricht, oder ob neue Einrichtungen sie überflüssig machen. Lange schien es, als würde die öffentliche Fürsorge immer mehr in den Hintergrund treten. Im Zuge der wirtschaftlichen Belebung nach dem Zweiten Weltkrieg und insbesondere in den Jahren der Hochkonjunktur ist die Bedeutung der materiellen Hilfe zurückgegangen. Einem allgemeinen Trend der Zeit folgend erschien es immer besser möglich zu sein, verbleibende Risiken und Wechselfälle des Lebens wie Krankheit, Unfall, Alter, Behinderung, Arbeitslosigkeit usw. versicherungstechnisch abzudecken.

Spätestens mit den Auswirkungen der wirtschaftlichen Rezession hat sich die Frage nach Bedeutung, Rolle, Stellenwert und Ausgestaltung der öffentlichen Fürsorge wieder mit zunehmender Aktualität gestellt. Es hat sich nämlich in der Praxis erneut und verstärkt gezeigt, dass auf fürsorgerechtliche Unterstützungen nicht verzichtet werden kann. Geht man den Gründen nach, ergibt sich ein vielfältiges, aber recht deutliches Bild.

Es hat sich gezeigt, dass die Sozialversicherungswerke bei aller Qualität nicht in der Lage sind, bei individuellen und gesellschaftlichen Notfällen als abschliessendes Auffangnetz zu dienen. Blicken wir in unsere pluralistische Welt mit unterschiedlichsten und neuen Problemstellungen und damit auch mit neuen Kategorien von Hilfsbedürftigkeit, wird uns dies verständlich. Denken wir dabei beispielsweise nur an die Vermittlungsfähigkeit Behinderter und älterer Arbeitnehmer, an Langzeitarbeitslosigkeit, an Alleinerziehende und Hochbetagte. Die neue Armut wirft ihre Schatten in den fürsorgerischen Alltag.

Es hat sich auch gezeigt, dass dem Hilfsbedürftigen und seiner Familie mit nur materieller und schematischer Hilfe im Einzelfall oft nicht geholfen ist. Finanzielle und psychosoziale Probleme stehen nicht selten in einer Wechselwirkung zueinander. Öffentliche Fürsorge muss deshalb immer auch Sozialberatung sein. Sozialberatung aber muss heute als Dienstleistung zur Infrastruktur jedes zeitgemässen Gemeinwesens gehören wie Schule und Gesundheitswesen. Gerade weil wir so viel innere Not spüren, ist dies doppelt notwendig.

Die öffentliche Fürsorge muss ihrem Wesen und Auftrag gemäss in der Lage sein, massgeschneiderte Hilfe zu leisten in den Bereichen soziale Beratung, Sachhilfe und Vorsorge. Wir haben hier zu tun, was andere lassen müssen. Gerade weil sich der Mensch und seine Entwicklung oft nicht mit einem Schema fassen lassen, liegt hier der umfassende Aufgabenbereich der öffentlichen Fürsorge.

Diese umfassende Arbeit ist äusserst anspruchsvoll, delikat und oft schwierig. Um individuelle, zielgerichtete und wirksame Hilfe bieten zu können, be-

nötigt der Mitarbeiter der öffentlichen Fürsorge eine hohe Qualifikation in menschlicher wie fachlicher Hinsicht. Ob ein Klient dieser oder jener Beratung bedarf, ob Nähe oder dosierte Distanz in der helfenden Beziehung im Einzelfall notwendig ist, ob und welche finanzielle Hilfe gewährt wird oder ob andere Hilfsmittel im Einzelfall adäquater erscheinen, sind Fragen, die ein fachliches Urteil verlangen, weil jede soziale Hilfe, die einen bestimmten Zweck erfüllen soll, therapeutische Hilfe ist.

Es ist sodann notwendig, den Graben zwischen Sozialversicherung und öffentlicher Fürsorge zu verringern. Sozialversicherung darf im Volksempfinden nicht als alleinig gut und öffentliche Fürsorge als verabscheuungswürdig und diskriminierend gelten. An uns liegt es, durch gezielte, fachlich einwandfreie und problemorientierte Arbeit an der Überwindung dieser unhaltbaren Vorurteile mitzuwirken und zu einer Harmonisierung beizutragen.

In diesem Zusammenhang liegt mir daran, der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge für ihre grossen Bemühungen und Verdienste bei der Fortentwicklung der Sozialhilfe und im Bereich der Aus- und Weiterbildung bestens zu danken. Wenn unsere tägliche Arbeit als Behördemitglieder, Funktionäre, Sozialarbeiter und Fürsorger zeitgemäss, zukunftsorientiert und klientengerecht ist, wird die öffentliche Fürsorge ein unverzichtbares und wirksames Hilfsmittel unserer menschlichen Gesellschaft bleiben.

Ausblick

Am Vorabend eines neuen Jahrtausends spüren und registrieren wir weltweit viel Unsicherheit. Innere und äussere Gefahren ängstigen und bedrohen uns. Während wir in relativem Wohlstand leben, herrschen nur wenige Flugstunden von uns entfernt Hunger und Elend in manchen Ländern. Die Zukunft unserer Welt wird belastet durch ungezügelter Wettrüsten und fortschreitende Umweltzerstörung. Die Wirtschaft mancher Länder kollabiert und verbreitet Unsicherheit und Stagnation. Obwohl unser Land von vielem verschont blieb, sind auch wir keine Insel der Glückseligen geblieben. Nur stichwortartig sei auf einige Probleme hingewiesen, die uns in vermehrtem Mass beschäftigen. Wir haben uns mit einer starken Zunahme der Scheidungsrate und damit mehr alleinerziehenden Elternteilen auseinanderzusetzen, gewalttätiges Verhalten und depressive Erkrankungen in unseren Familien haben zugenommen, der Anstieg des Suchtmittelkonsums und seiner Probleme konnte nicht gebremst werden, Unsicherheit bezüglich Arbeitsplatz und Arbeitslosigkeit sind auch bei uns vorhanden.

Weil diese Entwicklungen letztlich unser soziales Gefüge gefährden, müssen diese Fragen uns alle beschäftigen. Nützlichkeits-, Wohlstands- und Prestigedenken dürfen die zentralen inneren Werte nicht verdrängen. Eine Besinnung auf diese Inhalte menschlichen Lebens und Zusammenlebens tut not. Wir werden auch in Zukunft die uns aufgegebenen Probleme lösen müssen, jeder an seinem Platz und zusammen in Solidarität. Unsere menschliche Gemeinschaft hat sich ihre Probleme meist selber geschaffen, und es hilft des-

halb nichts, Klagelieder anzustimmen oder zu resignieren. Auch unsere Generation dürfte danach gemessen und beurteilt werden, wie weit sie in der Lage ist, die Anliegen und Bedürfnisse der Benachteiligten, Behinderten und Randbewohner unserer Gesellschaft wahrzunehmen.

Vor 22 Jahren habe ich ein Referat zum Anlass des damals neuen sanktgalischen Fürsorgegesetzes mit folgenden Worten beendet, mit denen ich auch meine heutigen Überlegungen abschliessen will:

«...unangetastet bleibt der Grundsatz, dass die staatliche Fürsorge darin ihre Grenzen findet, dass sie der Mitwirkung der <Befürsorgten> nicht entbehren kann. Das heisst: die Kunst der Sozialpolitik wird immer darin bestehen, bei aller Fürsorge doch den individuellen Willen zur Selbstverantwortung zu erhalten. Das gilt nicht nur für alle Errungenschaften der sozialen Sicherheit, sondern ebenso sehr für die öffentliche Fürsorge. Wenn wir über allen gesetzgeberischen Notwendigkeiten und finanziellen Überlegungen nicht vergessen, dass der Mensch im Mittelpunkt all unserer Bemühungen steht, der Mensch mit seinen Vorzügen und Schwächen, dass wir auch im hilflosesten und ärmsten den Freund und Bruder sehen, dann haben wir unserer Pflicht und Aufgabe Genüge getan.»

Erfreulicher Erfolg

Weggis-Kurs 1986 in zweiter Auflage

Am 14. und 15. Mai 1987 fand am traditionellen Tagungsort der Weggis-Kurs 1986 in zweiter Auflage statt.

Bekanntlich hatten sich letzten Herbst 560 Behördenmitglieder, Kolleginnen und Kollegen für den Weggis-Kurs 1986 angemeldet. Aus Platzgründen konnten leider nur 450 für die Teilnahme berücksichtigt werden. Deshalb beauftragte der Vorstand die Geschäftsleitung, dieses Frühjahr den Kurs mit dem gleichen Thema «Probleme und Problemlösungen im Unterstützungsweisen» noch einmal auszuschreiben. Man entschied sich, das Programm zu straffen, um die Kursdauer auf zwei Tage zu beschränken. Die Dienstleistung sollte all jenen, die 1986 nicht zum Zuge gekommen waren, aber auch weiteren Interessenten angeboten werden, denn die Weiterbildung gehört zu den tragenden Aufgaben der SKöF.

Präsident Emil Künzler konnte denn auch an der Eröffnungssitzung 130 Teilnehmerinnen und Teilnehmer begrüßen. Der Kurs zeitigte einen erfreulichen Erfolg. Die Tatsache, dass die Arbeitsgruppen zahlenmässig kleiner waren, als es an den «ordentlichen» Weggis-Kursen jeweils üblich ist, erlaubte vielleicht ein vertiefteres Eingehen auf die Probleme, die in den vier Themenkreisen zur Diskussion standen.

Einmal mehr verdienten die beiden Haupt-Regisseure Peter Tschümperlin und Andrea Ferroni zusammen mit Frau Regula Bohny und den Gruppenleitern für ihre tadellose Arbeit den grossen Dank des Plenums der Tagung. In