

10262

Botschaft
des Bundesrates an die Bundesversammlung
betreffend die Unterstützung von Schulen für soziale Arbeit

(Vom 7. Mai 1969)

Herr Präsident,
Hochgeehrte Herren,

Wir beehren uns, Ihnen hiermit eine Botschaft samt Entwurf zu einem Bundesbeschluss betreffend die Unterstützung von Schulen für soziale Arbeit zu unterbreiten. Die Gültigkeit des gleichnamigen Erlasses vom 17. Dezember 1952 (BBl 1952 III 896) mit Änderung vom 22. Dezember 1959 (BBl 1959 II 1466) läuft am 31. Dezember 1969 ab. Zur Fortsetzung der Bundeshilfe, die sich, wie wir nachstehend darlegen werden, rechtfertigt, bedarf es daher eines neuen Beschlusses.

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Schulen für soziale Arbeit, in der die betreffenden Schulen zusammengeschlossen sind, hat in einer ausführlichen Eingabe an das Departement des Innern vom Dezember 1968 nachdrücklich um Weiterführung und Erhöhung der Bundesleistung ersucht. Zu dieser Eingabe, in der die zunehmende Bedeutung der Sozialarbeit für unsere Zeit und Gesellschaft, der wachsende Bedarf an ausgebildeten Fachkräften sowie die schwierige finanzielle Situation der Schulen für soziale Arbeit zum Ausdruck kommen, werden wir in den folgenden Abschnitten Stellung nehmen. Sodann wird das vom Nationalrat in seiner Sitzung vom 20. März 1969 genehmigte, von Herrn Nationalrat A. Schneider und zehn Mitunterzeichnern am 2. Oktober 1968 eingereichte Postulat betreffend Förderung der Schulen für soziale Arbeit Berücksichtigung finden.

1. Ausgangslage

a. Die bisherigen Leistungen des Bundes

Bis 1952 sind die Schulen für soziale Arbeit auf der Grundlage des Bundesgesetzes vom 26. Juni 1930 über die berufliche Ausbildung unterstützt worden. Da mit dem Erlass der Verordnung III vom 14. Februar 1951 zu diesem Gesetz eine weitere Bundeshilfe auf dieser Rechtsbasis nicht mehr möglich war, wurde die Unterstützung der sozialen Schulen in einem eigenen Bundesbeschluss geregelt.

Im Erlass vom 17. Dezember 1952 sind folgende Schulen als beitragsberechtigt aufgeführt: Schule für Soziale Arbeit in Zürich, Ecole d'études sociales in Genf, Schweizerische Sozial-karitative Frauenschule in Luzern (heute: Schule für Sozialarbeit Luzern) sowie der Berufskurs für Anstaltsgehilfinnen in Basel (heute: Berufsschule für Heimerziehung Basel). Um weitere Institutionen in den Genuss der Bundeshilfe kommen zu lassen, ergab sich in der Folge die Notwendigkeit einer Änderung des Erlasses. Der entsprechende Bundesbeschluss vom 22. Dezember 1959 räumte dem Bundesrat die Kompetenz ein, zusätzliche Institutionen als subventionsberechtigt anzuerkennen. Seit 1958 sind zu den vier bereits genannten Schulen noch folgende hinzugekommen: die Schule für Sozialarbeit in Bern, die Ecole d'études sociales et pédagogiques in Lausanne, die Schule für Sozialarbeit der Reformierten Heimstätte Gwatt, die Fürsorger-Abendschule Luzern und die Ostschweizerische Schule für Soziale Arbeit St. Gallen. Damit hat sich die Zahl der beitragsberechtigten Schulen seit 1952 von vier auf neun erhöht.

Auf Grund von Artikel 2 des geltenden Bundesbeschlusses wird den vorerwähnten Schulen gegenwärtig ein Beitrag von 25 Prozent der jährlichen Aufwendungen für die Besoldung der Lehrkräfte und des Vorstehers gewährt, wobei aber die Bundessubvention die Gesamtsumme der Beiträge, die eine Schule von Kantonen und Gemeinden erhält, nicht überschreiten darf und nicht höher bemessen sein soll, als zur Bestreitung der ungedeckten Betriebsausgaben des Rechnungsjahres erforderlich ist. Die Hauptlast der Finanzierung der Schulen, die durchwegs privatrechtlichen Charakter haben, tragen die Kantone und kommunalen Körperschaften.

Im Jahre 1957/58 beliefen sich die Gesamtaufwendungen der öffentlichen Hand für vier Schulen auf rund 364 000 Franken, 1966/67 waren es für die neun Schulen 1,8 Millionen Franken. Der Anteil des Bundes an diesen Beträgen stieg im gleichen Zeitraum von rund 46 000 Franken auf 244 000 Franken, jener der betreffenden Kantone von 91 000 Franken auf 708 000 Franken, jener der Gemeinden von 53 000 Franken auf 259 000 Franken. Kantone und Gemeinden haben zusammen also im Schuljahr 1966/67 nahezu 1 Million Franken, d. h. ungefähr ein Vierfaches der Bundesleistung, aufgewendet.

b. Eingabe der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Schulen für soziale Arbeit

Die Arbeitsgemeinschaft weist darauf hin, dass voraussichtlich ein drückender Mangel an geschulten Sozialarbeitern entstehen werde. Im heutigen gesellschaftlichen Leben nehmen die sozialen Aufgaben nicht nur einen immer grösseren Umfang an, ihre Komplexität wächst ebenfalls. Den Schulen für soziale Arbeit kommt deshalb eine ständig wachsende Bedeutung zu. Sie sind zu ihrem Ausbau bereit und auch bestrebt, sich den dauernd sich verändernden Bedürfnissen anzupassen. Sie sehen sich aber dazu nur in der Lage, wenn ihnen die notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Von Jahr zu Jahr werde es schwieriger, die ständig steigenden Kosten zu decken. Die Weiterführung bzw. Erhöhung der Bundeshilfe erscheine daher als unumgänglich.

c. Postulat des Nationalrates

Das von Herrn Nationalrat A. Schneider eingereichte und vom Nationalrat am 20. März 1969 genehmigte Postulat hat folgenden Wortlaut:

«Die Förderung des beruflichen Nachwuchses für die soziale Arbeit sollte auf breiterer Basis vorangetrieben werden. Nur eine erhöhte Leistung des Bundes kann den bestehenden Notstand beheben helfen.

In der Annahme, dass die Gültigkeit des Bundesbeschlusses vom 17. Dezember 1952 betreffend die Unterstützung von Schulen für soziale Arbeit, der am 31. Dezember 1969 abläuft, verlängert werden wird, laden wir den Bundesrat ein, den Bundesbeitrag von 25 Prozent auf 35 Prozent der jährlichen Aufwendungen einer Schule zu erhöhen.»

Bei der Begründung führte der Postulant u. a. aus, dass in den letzten Jahren die Schulgelder der Schüler z. T. erheblich erhöht werden mussten, da die von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Mittel nicht mehr genügen. Auch sei in Betracht zu ziehen, dass die meisten Schulen für soziale Arbeit bereits heute einen interkantonalen Charakter haben. Er ersuchte nicht nur um eine Heraufsetzung des Beitragsansatzes von 25 Prozent auf 35 Prozent, sondern auch um eine Ausdehnung der für die Bemessung des Bundesbeitrages anrechenbaren Besoldungen über die Schulleiter und Dozenten hinaus auf weitere Fachkräfte (z. B. Bibliothekspersonal).

Der Vorsteher des Departements des Innern nahm das Postulat entgegen und sicherte eine wohlwollende Prüfung zu.

2. Würdigung des Begehrens um Weiterführung und Erhöhung der Bundeshilfe

a. Die Bedeutung der Sozialarbeit

In den Botschaften vom 17. Oktober 1952 (BBl 1952 III 313) und 18. September 1959 (BBl 1959 II 565) sind Wesen und Bedeutung der Sozialarbeit ausführlich dargelegt worden. Die damals erwähnten Entwicklungen haben sich seither noch verschärft. Der technisch-wirtschaftliche Fortschritt sowie der Ausbau unserer Sozialeinrichtungen vermochten für einen grossen Teil unseres Volkes die Voraussetzungen für ein Leben ohne äussere Not zu schaffen. Die ökonomische Bedürftigkeit ist zwar nicht gänzlich überwunden, aber doch erheblich gemildert. An ihre Stelle sind dagegen vielfach geistig-seelische Nöte getreten. Die ungeheuren Ansprüche, die die moderne industrialisierte Welt an den Menschen stellt, führen zu wachsenden Schwierigkeiten in den zwischenmenschlichen Beziehungen, so in der Ehe, der Erziehung, im Hineinwachsen der Jugendlichen in die Gesellschaft der Erwachsenen. Zum Kreise der Hilfsbedürftigen kommt neben den körperlich und geistig Behinderten eine wachsende Zahl von Jugendlichen, von Menschen, die die Schwierigkeiten, die sich aus ihrem Umzug aus einer wenig entwickelten Gegend in eine ihnen weitgehend fremde Umwelt ergeben, nicht aus eigener Kraft meistern können. Der

Hilfe und Betreuung bedürfen auch die Suchtgefährdeten, die Scheidungskinder sowie die Familien, die ihrer Aufgabe nicht gerecht werden, und nicht zuletzt die immer grösser werdende Zahl älterer Menschen mit ihren spezifischen Problemen.

Sozialarbeiter werden daher benötigt in den Betrieben, Vormundschaftsämtern, in Kliniken, in Heimen und neuen Wohnsiedlungen, kurz, überall dort, «wo der Mensch als einzelner oder eine ganze Gruppe mit der Gesellschaft in Konflikt geraten ist oder die Gefahr eines Konfliktes besteht».

Mehr und mehr ist aber auch die Gesellschaft als Ganzes auf gutausgebildete Sozialarbeiter angewiesen. Sie werden eingesetzt in der Jugendarbeit, bei der Freizeitgestaltung und der Erwachsenenbildung. Sozialplanung sowie prophylaktische Massnahmen werden in Zukunft eine kaum zu überschätzende Bedeutung erlangen. Überall dort, wo es gilt, den Menschen vor den Gefahren des heutigen Daseins zu schützen und ihm ein Leben möglichst frei von Angst und Zwang zu sichern, wird die Hilfe der Sozialarbeit unentbehrlich sein.

b. Die Notwendigkeit einer gründlichen Berufsausbildung

Die vorstehende Übersicht mag zeigen, welche grosse Anforderungen an den einzelnen Sozialarbeiter in bezug auf Persönlichkeit, Wissen und Können gestellt werden. Er wird ihnen nur zu genügen vermögen, wenn er über eine gründliche Ausbildung verfügt. Diesen Anforderungen widmen sich nun die Schulen für soziale Arbeit mit grösster Sorgfalt.

Die seit 1948 bestehende Arbeitsgemeinschaft der Schulen für soziale Arbeit hat ein neues Minimalprogramm für die Ausbildung erarbeitet, das für alle Schulen die wesentlichen, also in jedem Fall unerlässlichen Punkte der Ausbildung regelt. Es umfasst Bestimmungen über die drei Hauptelemente der Ausbildung: den theoretischen Unterricht, das Praktikum und die Diplomarbeit.

Im theoretischen Unterricht wird zunächst eine allgemeine Grundlage der Soziallehre vermittelt. Darauf baut die Soziallehre im einzelnen auf, die folgende Themenkreise umfasst:

- Der Mensch und die Werte und Normen der Gesellschaft.
- Entwicklung und Verhalten des Menschen und die Prägekräfte sozialer Strukturen.
- Störungen in Entwicklung und Verhalten des Menschen und in den sozialen Strukturen.
- Die Hilfebedürftigkeit des Menschen, ihre Ursachen und Erscheinungsformen.
- Mittel und Methoden der Hilfe der Sozialarbeit.

Der zukünftige Sozialarbeiter erhält schliesslich auch eine umfassende Einführung in die Probleme, die mit dem Berufsbild und mit der Berufsethik zusammenhängen. Gegenüber dem bisherigen Minimalprogramm ist insofern eine bedeutsame Änderung im Aufbau des theoretischen Unterrichts vorge-

nommen worden, als anstelle des herkömmlichen Fächerkanons mit den traditionellen Disziplinen Pädagogik, Psychologie, Hygiene, Soziologie, Recht, Volkswirtschaftslehre und Sozialpolitik eine Konzeption getreten ist, die sich an einer ganzheitlichen Schau des Menschen orientiert mit betont soziologischen Fragestellungen.

Das Praktikum bietet den Studierenden unter Anleitung und Überwachung der Schule die Möglichkeit, das erarbeitete Wissen in praktisches Können umzusetzen; es dient dem Erwerb von Sicherheit in der beruflichen Arbeit.

Die Ausbildung schliesst mit einer Diplomarbeit, die über die Fähigkeit zu selbständigem Arbeiten Auskunft geben und nach Möglichkeit auch einen eigenständigen Beitrag zu Problemen der Sozialarbeit erbringen soll.

Das Minimalprogramm kennt neben einer Vollzeitausbildung, die rund 1200 Lektionen umfasst und die in der Regel drei Jahre dauert, eine Teilzeitausbildung (2. Bildungsweg, Abendschulen) mit etwa 900 Lektionen. Das Weniger an theoretischem Wissen soll hier aufgewogen werden durch eine grössere menschliche und berufliche Erfahrung.

c. Der Mangel an Sozialarbeitern

Wie schon erwähnt, besteht ein ausgesprochener Mangel an ausgebildeten Sozialarbeitern. Bereits heute können viele Stellen nicht mehr mit ausgebildetem Personal besetzt werden. Der Mangel an Heimerzieherinnen und Heimerziehern ist so gross, dass verschiedene Heime ihre Plätze nicht voll belegen können, weil das Betreuungspersonal fehlt. Dass sich in naher Zukunft eine steigende Nachfrage nach Sozialarbeitern ergibt, ist auch daraus zu ersehen, dass von den rund 1600 Sozialarbeitern, die im Jahre 1967 in unserem Lande aktiv im Berufe standen, rund 1200 in den sechs Kantonen mit den grössten Städten arbeiteten. In vielen Kantonen dürfte deshalb ein überdurchschnittlicher Nachholbedarf bestehen.

d. Die finanzielle Lage der Schulen

Die finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand ist für alle Schulen von grösster Bedeutung. Die eigenen Mittel reichen nicht entfernt aus, die Betriebsaufwendungen zu bestreiten. Die Weiterführung der Bundeshilfe entspricht daher ohne Zweifel einer Notwendigkeit. Wir halten aber auch eine Erhöhung des Beitragsansatzes für gerechtfertigt, und zwar aus folgenden Erwägungen.

Die meisten Schulen hatten in den letzten Jahren grosse Schwierigkeiten, den gesteigerten Anforderungen nachzukommen, weil die entsprechenden finanziellen Mittel fehlten. Die Schule für Soziale Arbeit in Zürich beispielsweise konnte die teuerungsbedingten Mehrkosten nur durch Sammelaktionen decken, da die

Beiträge der Stadt und des Kantons noch auf Jahre hinaus nach oben begrenzt sind. Trotzdem ergab sich im Jahre 1967 ein ungedecktes Defizit von 7000 Franken. Die Schule für Sozialarbeit Luzern wies im gleichen Jahr sogar einen Fehlbetrag von 27 000 Franken aus. Manche Schulen, wie diejenigen von Gwatt und Luzern, sind von Beiträgen kirchlicher Organisationen abhängig, wobei diese Leistungen nicht immer regelmässig erfolgen und sich zudem nach dem Ergebnis von Sammelaktionen richten.

Die Kantone und Gemeinden haben ihre Leistungen in den letzten Jahren um ein Mehrfaches erhöht. Angesichts des interkantonalen Charakters der Schulen für soziale Arbeit – der Anteil der ausserkantonalen Schüler schwankt zwischen 25 und 50 Prozent – lehnen die Standortkantone eine Übernahme weiterer Lasten ab. Der Versuch, andere, benachbarte Kantone zu Beitragsleistungen zu bewegen, blieb bisher ohne nennenswerten Erfolg.

Um den steigenden Finanzbedarf zu decken, mussten in den letzten Jahren die Schulgelder z. T. beträchtlich erhöht werden. Im Durchschnitt ist für eine 2¹/₂jährige theoretische Ausbildung ein Schulgeld von mehr als 1500 Franken zu entrichten; an der Ecole d'études sociales et pédagogiques Lausanne beträgt es gegenwärtig 2000 Franken, an den Schulen in Gwatt und Luzern 1650 Franken, in Zürich 1500 Franken. Dazu kommen noch 12 000 bis 15 000 Franken für den Lebensunterhalt, wobei der Verdienstaufschlag nicht eingerechnet ist. Es muss nämlich in Betracht gezogen werden, dass es sich für einen grossen Teil der Schüler um einen Zweitberuf handelt. Die hohen Ausbildungskosten stehen nun aber in keinem Verhältnis zu den späteren Verdienstmöglichkeiten. Im Vergleich mit andern öffentlichen Dienstleistungsberufen (Krankenschwestern, Lehrer), in denen sich die kostenfreie Schulung immer mehr durchsetzt, besteht bei der Sozialarbeiterausbildung eine offensichtliche Benachteiligung, die den Nachwuchsmangel verstärkt. Die Stipendien können diese Schwierigkeit nicht genügend beheben, weil die Leistungen auf die Ansätze der Mittelschüler bezogen sind, obwohl es sich ausnahmslos um erwachsene, zum Teil verheiratete Schüler handelt.

Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass die Schulen auf dem Gebiete der Weiterbildung in den letzten Jahren neue Aufgaben übernehmen mussten, die sie zusätzlich finanziell belasten.

3. Schlussfolgerungen

Auf Grund vorstehender Ausführungen beantragen wir Ihnen den Erlass eines neuen Bundesbeschlusses über die Unterstützung von Schulen für soziale Arbeit sowie eine Erhöhung des bisherigen Beitragsansatzes von 25 auf 30 Prozent der jährlichen Aufwendungen einer Schule für Besoldungen ihrer Lehrkräfte und ihres Vorstehers.

Eine weiter gehende Heraufsetzung der Bundessubvention erachten wir hingegen nicht als gerechtfertigt, da es sich bei der Ausbildung von Sozialarbeitern um eine Aufgabe handelt, die in erster Linie in die Zuständigkeit der

Kantone und Gemeinden fällt. Hingegen ist doch zu berücksichtigen, dass die Schulen für soziale Arbeit in den Rahmen unseres gesamten Bildungswesens zu stellen sind, dessen Förderung ein nationales Anliegen darstellt, dem sich auch der Bund nicht entziehen kann.

4. Die finanziellen Auswirkungen

Die Ihnen unterbreitete Vorlage wird bei den gegenwärtigen Verhältnissen und unter Zugrundelegung der von den Schulen budgetierten Ausgaben für das Jahr 1969 jährliche Mehraufwendungen des Bundes von rund 65 000 Franken bedingen.

Da es sich um eine Vorlage handelt, die lediglich eine bescheidene Erhöhung des bisherigen Subventionsansatzes in Aussicht nimmt, ergeben sich für die Verwaltung keine personellen Auswirkungen.

5. Der Entwurf zu einem Bundesbeschluss

Die in Artikel 1 des Bundesbeschlusses vom 22. Dezember 1959 aufgestellte Regelung, wonach für die Anerkennung der Beitragsberechtigung neuer Schulen der Bundesrat zuständig sein soll, hat sich bewährt und kann deshalb beibehalten werden. Bei der Beurteilung von Gesuchen neuer Schulen soll wie bisher wesentlich auf die Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der Schulen für Sozialarbeit abgestellt werden.

Artikel 2 sieht vor, dass für die Beitragsbemessung nur die Aufwendungen für die Gehälter der Lehrer und des Vorstehers, die den weitaus grössten Teil der Ausgaben ausmachen, massgebend sind. Eine Erweiterung der anrechenbaren Kosten halten wir nicht für zweckmässig. Die vorgeschlagene Regelung wurde seinerzeit im Interesse einer Vereinfachung des Abrechnungsverfahrens im Einvernehmen mit den Schulen getroffen und sollte beibehalten werden.

Artikel 3 und 4 entsprechen dem bisherigen Bundesbeschluss.

6. Verfassungsrechtliche Grundlage

Der beantragte Beschluss kann sich, wie die beiden früheren Bundesbeschlüsse vom 17. Dezember 1952 und 22. Dezember 1959 betreffend die Unterstützung von Schulen für soziale Arbeit, nicht auf eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung stützen. Die eidgenössischen Räte haben sich aber seit jeher das Recht vorbehalten, Pflichten des Bundes vornehmlich auf finanziellem Gebiete auch dann nachzukommen, wenn hierfür keine ausdrücklichen verfassungsmässigen Bestimmungen vorliegen. Die jetzige Vorlage bestätigt die früheren Beschlüsse, in denen die Notwendigkeit der Hilfe zugunsten der Schulen für soziale Arbeit anerkannt worden ist, und passt diese lediglich der gegenwärtigen Situation an.

Da mit der Annahme dieser Vorlage die wesentlichsten Forderungen des Postulats Schneider erfüllt sind, beantragen wir Ihnen dessen Abschreibung.

Gestützt auf die obigen Ausführungen empfehlen wir Ihnen, den nachstehenden Beschlussesentwurf anzunehmen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, hochgeehrte Herren, die Versicherung unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 7. Mai 1969 ·

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

L. von Moos

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss

betreffend die Unterstützung von Schulen für soziale Arbeit

*Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 7. Mai 1969,

beschliesst:

Art. 1

¹ Zur Förderung der beruflichen Ausbildung von Sozialarbeiterinnen oder Sozialarbeitern kann der Bund Schulen für soziale Arbeit jährliche Beiträge gewähren, sofern diese Schulen auch von Kantonen und Gemeinden unterstützt werden.

² Der Bundesrat bezeichnet die beitragsberechtigten Schulen.

Art. 2

Der Bundesbeitrag beläuft sich im Einzelfall auf 30 Prozent der jährlichen Aufwendungen einer Schule für die Besoldung ihrer Lehrkräfte und ihres Vorstehers. Er darf jedoch die Gesamtsumme, die eine Schule von Kantonen und Gemeinden an Beiträgen erhält, nicht überschreiten und unter keinen Umständen höher bemessen werden, als zur Bestreitung der ungedeckten Betriebsausgaben des Rechnungsjahres erforderlich ist.

Art. 3

Die vom Bund unterstützten Schulen für soziale Arbeit haben durch Vermittlung der zuständigen kantonalen Behörde dem Eidgenössischen Departement des Innern Bericht und Rechnung über das abgelaufene und den Vorschlag für das folgende Betriebsjahr einzureichen.

Art. 4

¹ Dieser Bundesbeschluss ist nicht allgemein verbindlich und tritt am 1. Januar 1970 in Kraft.

² Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend die Unterstützung von Schulen für soziale Arbeit (Vom 7. Mai 1969)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1969
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	20
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10262
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.05.1969
Date	
Data	
Seite	986-994
Page	
Pagina	
Ref. No	10 044 336

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.