

Eine ««sektorielle» lückenhafte Heimpolitik»? Rechtliche Steuerung des Heimwesens seit den 1940er Jahren in föderaler Perspektive

Susanne Weiss

A ««sectoral» patchy institutional policy»? Legal Control of the Residential Care System since the 1940s in Federal Perspective

Using the cantons of Geneva, St. Gallen and Uri as examples, this article describes the development of legal instruments within the residential care sector for children and adolescents since 1940, with a strong emphasis on the means of the state to secure the quality of care. The goal of this article is to show that the quality standards resulting from the legislation processes were a product of political debates in which child protection was weighed against organizational and financial considerations. Furthermore, this article draws on a comparative perspective to illustrate the significant differences between cantons when quality standards were implemented. Central to this was not only federalism, but also the concept of subsidiarity as a mode of statehood – meaning that the lowest possible level should be activated for a task – which resulted in a complex division of responsibility regarding control and financing between the different governmental and private actors.

Rechtstexte geben Hinweise über Ziele und Prioritäten des Staats betreffend fremdplatzierter Kinder. Sie sind ein Abbild davon, welche Kosten und welchen Aufwand er einplante, um das Kindeswohl zu sichern. Unser Forschungsprojekt¹ untersucht die Finanzierung und Steuerung des Heimwesens für Minderjährige sowohl im Hinblick auf rechtliche Rahmenbedingungen als auch deren Umsetzung. Finanzierung und Steuerung sind miteinander verknüpft: Subventionen sind an Leistungserbringung mit einem gewissen Qualitätsstandard gebunden. Ich zeige in diesem Artikel wie der Staat Aufsichtsvorschriften reglementierte und inwiefern finanzielle und organisatorische Überlegungen diesen Prozess beeinflussten. Damit fokussiere ich hier stärker auf die Intentionen der Steuerung als die Implementierung. Ich zeichne die Entwicklung der Rechtsinstrumente des Heimwesens für Minderjährige der Kantone Genf, St. Gallen und Uri seit den 1940er Jahren nach, um sowohl die Intentionen des Staats betreffend Qualitätssicherung als auch das Funktionieren von Staatlichkeit in den Gestaltungsprozessen des Heimwesens darzustellen. Denn diskutierten staatliche Akteur:innen die Steuerung des Heimwesens über Rechtsinstrumente, so verhandelten sie oft nicht nur inhaltliche Standards, sondern ordneten häufig zugleich die Zuständigkeiten im System der Subsidiarität neu. Dieser Beitrag fragt erstens danach, welche Massnahmen der Staat zur Qualitätssicherung im

¹ Projekt «Die Ökonomie des Heimwesens in der Schweiz seit 1940», NFP 76 «Fürsorge und Zwang», unterstützt vom Schweizerischen Nationalfonds.

Heimwesen erliess und von welchen (finanz-)politischen und organisatorischen Aspekten sie geprägt waren. Zweitens sollen die kantonalen Steuerungsmodelle zueinander in Beziehung gesetzt und verglichen werden. Drittens achte ich darauf, inwiefern Staatlichkeitsmerkmale der sozialen Sicherung wie die Subsidiarität und der *public-private-mix* die Aushandlungen der Aufsichtsstandards und -verantwortlichkeiten beeinflussen.

Die bisherige Forschung untersuchte das Heimwesen des Kinder- und Jugendbereichs vor allem in Hinblick auf erzieherische Missstände oder institutionelle Grundlagen,² seltener unter dem Einbezug ökonomischer Aspekte.³ Häufig begründet man Missstände mit mangelhafter Aufsicht, doch wurde die Ausgestaltung der Aufsicht mit ihren ökonomischen Implikationen noch wenig konkret untersucht. Deswegen untersuche ich hier, wie die staatliche Steuerung in Rechtsinstrumenten verankert wurde und sich in Aufsichtsvorgaben niederschlug. Dabei liegt der Fokus auf der Regulierung auf der Kantonsebene, aber es werden auch Verflechtungen mit dem Bund, Gemeinden und Privaten einbezogen. Als Quellen dienen Dokumente aus der vorparlamentarischen und der parlamentarischen Phase der Legislative und Exekutive um die Aushandlung der Heimgesetze und -verordnungen, sowie die entstandenen Rechtstexte selbst. Die Sicht von Gemeinden und manchen privaten Akteur:innen wie Vereinen und Verbänden wird ebenfalls aus diesen Beständen ersichtlich, da sie sich jeweils in den Vernehmlassungsphasen einbrachten. Diese kantonalen Bestände finden sich in den Staatsarchiven von St. Gallen, Uri und Genf. Ausserdem ziehe ich Korrespondenz der Landeskommision für soziale Arbeit (LAKO) aus dem Sozialarchiv in Zürich bei, da die LAKO die Ausgestaltung der Rechtsinstrumente massgeblich beeinflusste und im Dialog mit den Kantonen stand. Somit liegt der Fokus der Quellenanalyse hier auf den Stellen, die die Steuerung gestalteten und weniger auf den von ihr Betroffenen. Zu jenen gehören Heime für Kinder- und Jugendliche, die der Erziehung und Betreuung dienen. Da im Heimwesen für Minderjährige die Heimtypen nicht klar abgrenzbar sind, ist zu beachten, dass viele Heime Kinder mit verschiedenen Einweisungsgründen – das heisst,

2 Überblickswerke sind zum Beispiel: Gisela Hauss, Gabriel Thomas, Martin Lengwiler (Hg.), *Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990*, Zürich 2018; Markus Furrer, Kevin Heiniger, Thomas Huonker u. a. (Hg.), *Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980*, Basel 2014 (Itinera 36); Joëlle Droux, Anne-Françoise Praz, *Placés, déplacés, protégés? L'histoire du placement d'enfants en Suisse, XIX^e–XX^e siècles*, Neuchâtel 2021.

3 Ausnahmen sind zum Beispiel: Alix Heiniger, Matthieu Leimgruber, Sandro Buchli, «Zu einem brauchbaren jungen Bürger machen». Finanzpolitische und ökonomische Dimensionen der fürsorgeischen Zwangsmassnahmen, in: Beat Gnädinger, Verena Rothenbühler (Hg.), *Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*, Zürich 2018, S. 147–199; Urs Germann, *Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990*, in: Patrick Bühler, Lucien Criblez, Claudia Crotti u. a. (Hg.), *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende*, Zürich 2016 (Historische Bildungsforschung 2), S. 57–84.

vormundschaftlich, strafrechtlich oder administrativ – aufnahmen. Um die Steuerung dieser Heime abzubilden, konsultiere ich Gesetze und Verordnungen aus dem Armen-, Vormundschafts- und Heimwesen, beziehe aber solche zu Familienplatzierungen, Strafrecht und Sonderschulung nur am Rande ein. Der Beitrag gliedert sich folgendermassen: Erst ordne ich das Heimwesen in die Sozialstaatsorganisation ein, anschliessend folgt eine Typologisierung der Heimlandschaften der Kantone inklusive der kantonalen Reformbemühungen, danach zeige ich knapp auf, inwiefern der Einfluss des Bundes auf die Gestaltung des Heimwesens in den Kantonen wahrgenommen wurde. Zuletzt beziehe ich Vernetzung der Kantone mit Privaten und Gemeinden in die Organisation des Heimwesens ein.

Heimwesen und Staatlichkeit

Die staatliche Steuerung des Heimwesens wurde in mehreren Schritten entwickelt. Im Schweizerischen *welfare mix* nahm das staatliche Engagement ab der Nachkriegszeit zu. Der Bund erhöhte seit dem Zweiten Weltkrieg allmählich die Zahl der Sozialversicherungen und die Sozialausgaben, wobei nicht- und parastaatliche Akteur:innen relevant blieben.⁴ Während der Sozialstaat ab den 1940er Jahren expandierte, bauten viele Kantone im Heimwesen dagegen vorerst nur die Aufsicht aus. Während damalige Heimskandale die Öffentlichkeit für Probleme des Heimwesens sensibilisierten und sich Fachkreise einig waren, dass die Aufsicht verbessert werden müsse, blieb eine breite politische Einigung über eine ausgebauten Finanzierung länger aus. Traditionell finanzierten die Gemeinden und Private das Fürsorge- und Heimwesen. Dagegen steigerten die Kantone und der Bund ihre Finanzierung erst ab den 1960er Jahren signifikant.⁵

Verlangsamend auf Neuerungen im Heimwesen wirkten sich die Zuständigkeiten aus. So war die Implementierung von Rechtsgrundlagen den Kantonen überlassen, die oft auf Bemühungen von Privaten und Gemeinden zurückgriffen. Wegen der verzahnten Zuständigkeit von staatlichen und privaten Akteur:innen im Wohlfahrtssystem identifizieren Thomas Ruoss u. a. eine «hybride Form der Staatlichkeit, die keine Trennung nach bipolaren Kategorien wie politisch/administrativ, innen/aussen, oben/unten oder öffentlich/privat»⁶ zuliesse. Die kom-

4 Vgl. Alan Canonica, Wohlfahrtspluralismus in der Schweiz. Direkte Demokratie und Föderalismus als strukturierende Variablen, in: Doris A. Baumgartner, Beat Fux (Hg.), Sozialstaat unter Zugzwang? Zwischen Reform und radikaler Neuorientierung, Wiesbaden 2019, S. 312; Matthieu Leimgruber, Martin Lengwiler, Transformation des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich, in: dies. (Hg.), Umbruch an der «inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz 1938–1948, Zürich 2009, S. 12 und 23.

5 Vgl. Germann, Entwicklungshilfe im Innern, S. 62–66.

6 Thomas Ruoss, Christina Rothen, Lucien Criblez, Der Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz aus interdisziplinärer Perspektive. Zur Einleitung, in: dies. (Hg.), Staatlichkeit in der Schweiz. Regie-

plexe Aufgabenteilung unter einer Vielzahl von Dienstleister:innen sind charakteristisch für die Schweizer Staatlichkeit. Auch das Heimwesen ist in einem *public private-mix* organisiert.⁷ Neben staatlichen Stellen tragen private, oft philanthropische Organisationen einen grossen Teil der Finanzierung mit.⁸ Auch werden die meisten Heime von Privaten geführt.⁹ Der Heimbereich ist ähnlich organisiert wie andere Wohlfahrtsbereiche, etwa Alter und Behinderung, die der Bund finanziell förderte, ohne sie zu verstaatlichen.¹⁰

Die Schweizer Staatlichkeit ist gemäss der Bundesverfassung subsidiär organisiert, was auch das Heimwesen betrifft.¹¹ Gemäss Definition der Subsidiarität soll eine «höhere Organisationsebene eine Aufgabe nur dann übernehmen, wenn die untere Ebene diese nicht ausreichend erfüllen kann»¹². Der Begriff stammt aus der katholischen Soziallehre und verbreitete sich erst in den USA und sodann in Europa, wobei er seine ursprüngliche antiliberalen Färbung verlor. Im Zuge dieser Expansion beeinflusste die Subsidiarität auch die Organisation des Sozialwesens.¹³ Subsidiarität hängt mit Föderalismus zusammen, denn letzterer «fordert schliesslich Subsidiarität sowie Solidarität»¹⁴. Auch der Föderalismus

ren und Verwalten vor der neoliberalen Wende, Zürich 2016 (Historische Bildungsforschung 2), S. 14.

⁷ Vgl. Sonja Matter, Strategien der Existenzsicherung. Die Philanthropie in einer mixed economy of welfare im ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften 3 (2015), S. 58.

⁸ Forschende untersuchten die Philanthropie, die einen wesentlichen Bestandteil der Wohlfahrt bildet, da das staatliche Engagement schrittweise und lückenhaft erfolgte, vgl. Beatrice Schumacher, Bernhard Degen, Tobias Straumann (Hg.), Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800, Zürich 2010; Alix Heiniger, Sonja Matter, Stéphanie Ginalski (Hg.), Die Schweiz und die Philanthropie. Reform, soziale Vulnerabilität und Macht, 1850–1930, Basel 2017 (Itinera 44).

⁹ Vgl. Sabine Jenzer, Private Erziehungsheime für junge Frauen und die Anfänge des Sozialstaates in der Deutschschweiz, 1870er bis 1930er Jahre. Hinweise zur Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an private Heime, in: Markus Furrer, Kevin Heiniger, Thomas Huonker u. a. (Hg.), Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980, Basel 2014 (Itinera 36), S. 159–168; Germann, Entwicklungshilfe im Innern, S. 57–84.

¹⁰ Vgl. Matthias Ruoss, «Altersprobleme» aus der Sicht der Stiftung Pro Senectute, in: Alix Heiniger, Sonja Matter, Stéphanie Ginalski (Hg.), Die Schweiz und die Philanthropie. Reform, soziale Vulnerabilität und Macht, 1850–1930, Basel 2017 (Itinera 44), S. 113–126; Alan Canonica, Das Konzept der «Freiwilligkeit», in: Eva Nadai, Alan Canonica, Anna Gonon u. a. (Hg.), Werten und Verwerten. Konventionen der Beschäftigung von Menschen mit Behinderungen in Wirtschaft und Wohlfahrtsstaat, Wiesbaden 2019 (Soziologie der Konventionen), S. 23–70; Matthias Ruoss, Vermarktlichung des Gemeinnützigens? Neuordnungen des public-private mix in der Altersvorsorge Ende des 20. Jahrhunderts, in: Ruoss, Rothen, Criblez (Hg.), Staatlichkeit in der Schweiz, S. 31–56.

¹¹ Vgl. Subsidiaritätsprinzip in der Bundesverfassung (BV), rev. 1885, Art. 5a.

¹² Vgl. Andreas Kley, Subsidiarität, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20.07.2012. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/articles/048198/2012-07-20/> (26.4.22).

¹³ Vgl. Hermann Lübke, Subsidiarität. Zur europarechtlichen Positivierung eines Begriffs, in: Zeitschrift für Politik 52/2 (2005), S. 160–166.

¹⁴ Vgl. Rainer J. Schweizer, Ulrich Zelger, Föderalismus, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 5.11.2009. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/articles/046249/2009-11-05/> (26.4.22).

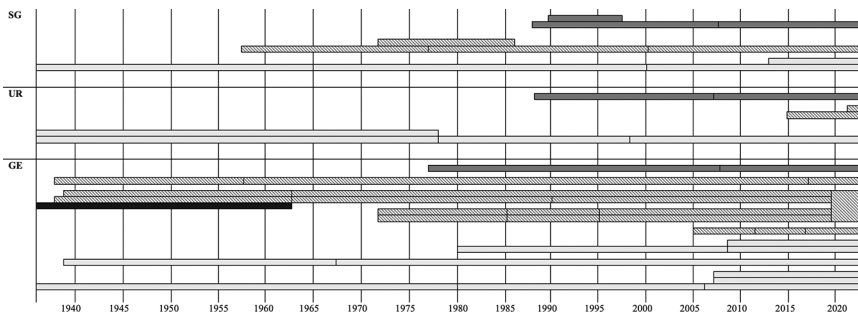


Abb. 1: Darstellung: Kantonale Gesetze und Verordnungen betreffend vormundschaftlicher Heimunterbringungen Minderjähriger seit 1940.

Legende: Dunkelgrau: Konkordate, schraffiert: Pflegekinder- und Heimwesen, mittelgrau: Fürsorgewesen und Sozialhilfe, schwarz: übrige. Quelle: Eigene Darstellung.

prägte das Heimwesen. Daniel Speich-Chassé verbindet den Föderalismus mit dem Neoliberalismus, denn letzterer erweise sich «als ein Leitkonzept zur Beschreibung des Wandels von Staatlichkeit in den Jahrzehnten zwischen 1960 und 1990»¹⁵. In der Frage, ob der Föderalismus in dieser Zeit Zentralisierung beförderte, identifiziert er widersprüchliche Elemente. Zwar neige der Neoliberalismus zur Technokratie und damit zum Zentralismus, doch sei es ein Modernisierungshemmnis, dass der Bund begrenzten Einfluss auf die Lokalpolitik nehme und damit föderalistische Unterschiede verblieben. Dagegen könne der Föderalismus Wettbewerbsdenken zwischen den Kantonen und damit Modernisierung fördern.¹⁶ Im Heimwesen sind besonders die modernisierungshemmenden Elemente des Föderalismus wie regionale Unterschiede und eine Vielzahl an Akteur:innen ersichtlich.

Kantonale Qualitätssicherung zwischen den 1940er und den 1960er Jahren

Die Rechtsinstrumente des Heimwesens sind wegen Föderalismus und Subsidiarität heterogen.¹⁷ Das zeigen die Gesetze und Verordnungen aus dem Fürsorge-, Heim- und Vormundschaftswesen der untersuchten Kantone.

Eine Typologisierung anhand der drei Kantone ist nicht abschliessend, bietet aber einen Überblick über die vielfältige Organisation des Heimwesens. Das

¹⁵ Daniel Speich-Chassé, Gab es in der Schweiz eine neoliberale Wende? Ein Kommentar, in: Ruoss, Rothen, Criblez (Hg.), Staatlichkeit in der Schweiz, S. 380.

¹⁶ Vgl. ebd., S. 378–380.

¹⁷ Vgl. Aline Schoch, Gaelle Aeby, Brigitte Müller u. a., Participation of Children and Parents in the Swiss Child Protection System in the Past and Present. An Interdisciplinary Perspective, in: Social Sciences 9/8 (2020), S. 5–6.

Heimwesen des ländlichen Uri ist charakterisiert durch geringfügig ausgebaute Infrastrukturen und Rechtsinstrumente sowie wenig Zentralisierung. Gemeinden und Private nehmen eine tragende Rolle ein. Uri erliess erst in der jüngsten Zeit Gesetze für Heime und stützte sich lange auf Fürsorgegesetze sowie eine Pflegekinderverordnung.¹⁸ Es bestanden Lücken in den Rechtsinstrumenten, da sich diese auf Familienplatzierungen und die kommunale Fürsorge bezogen, aber unklar ist, inwiefern sie das private Kinderheim regulierten. Die Rechtsinstrumente entsprechen der Infrastruktur, da der Kanton mit nur einem Kinderheim häufig in Familien oder ausserkantonal platzierte. Das lag nicht nur am Platzangebot, sondern auch an der Heimausrichtung: Das Kinderheim Uri hatte eine obere Altersgrenze von zwölf Jahren.¹⁹ Somit mussten für Jugendliche andere Lösungen gefunden werden.²⁰ Ähnliche Strukturen zeigen etwa Glarus²¹ und Schaffhausen.²²

Dagegen verfügt das städtische Genf über ein grosses Heimangebot, ein ebensolches rechtliches Instrumentarium sowie eine, im Einfluss des französischen Zivilrechts begründete, starke Zentralisierung des Heimwesens.²³ So lag die Aufsichtspflicht früh beim Kanton. Verhandlungen mit Gemeinden spielten im Stadtkanton eine geringe Rolle, doch war privates Engagement zentral. Ausserdem ergänzten kantonal mitfinanzierte Organisationen und Stiftungen das Heimangebot.²⁴ Genf erarbeitete schon in den späten 1930ern und sukzessive in den folgenden Jahrzehnten Gesetze zum Heimwesen.²⁵ Auch andere städtische

18 Vgl. Kanton Uri: Armengesetz, 1897; Verordnung über das Pflegekindwesen, 1949; Gesetz betreffend die Sozialhilfe im Kanton Uri, 1976.

19 Vgl. Staatsarchiv Uri (StaUR), P-114–112–4, Statuten der ernerischen Erziehungsanstalt für arme und verwahrloste Kinder, 1927, Art. 9.

20 Es liegen Unterlagen von mehr als einem Dutzend 14- bis 19-Jährigen vor, die ab 1940 in andere Kantone versorgt wurden. Vgl. StaUR, R-120–18–1000, Anstalts- und Zwangsversorgung, Versorgungsfälle, 1905–1979.

21 Vgl. Kanton Glarus: Gesetz betreffend das Armenwesen, 1903.

22 Vgl. Kanton Schaffhausen: Gesetz betreffend die Regelung der Fürsorge und Unterstützung (Fürsorgegesetz), 1933; Verordnung betreffend die Einführung des Fürsorgegesetzes, 1934.

23 Vgl. Droux, Praz, Placés, déplacés, protégés, S. 47.

24 Zum Beispiel *Fondation officielle de l'enfance* und *Hospice général*.

25 Vgl. Kanton Genf: Loi sur l'office de l'enfance, 1937; Loi instituant une fondation officielle de l'enfance, 1937; Loi sur l'office de l'enfance, 1958; Loi sur la fondation officielle de la jeunesse, 1985; Loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial, 1963.

Kantone wie die Waadt²⁶, Zürich²⁷, Basel-Stadt²⁸ und Bern²⁹ verfügten früh über Pflegekinder- und Heimgesetze, doch ist das Deutschschweizer Heimwesen weniger zentralisiert als das der Romandie.³⁰

St. Gallen teilt sich manche Merkmale mit Uri und manche mit Genf. Man kann den Kanton nicht eindeutig in die Stadt-Land Dichotomie verordnen. Er verfügt wie Genf über ein ausgebautes Heimangebot und erliess relativ früh eine Heimverordnung.³¹ Doch weist St. Gallen wie Uri wenig Zentralisierung auf, da beide Steuerungs- und Finanzierungsaufgaben mit Gemeinden und Privaten teilen. Vergleichbare Strukturen haben der Thurgau³² und der Aargau³³.

Die Kantone handhabten den Vollzug der Heimaufsicht ab der Nachkriegszeit sehr unterschiedlich. Damals gab es keine vom Bund erlassene Pflicht, Platzierungsorte zu überwachen. Da nicht alle Kantone eine Aufsichtspflicht verordneten oder Aufgaben an Laien delegierten, blieben Missstände und Gewalt in Heimen und Pflegefamilien oft unentdeckt.³⁴ Die Kantone unternahmen daraufhin unterschiedliche Anstrengungen, ihr Heimwesen zu reformieren.

Uri stützte sich auf Fürsorgegesetze und eine Pflegekinderverordnung³⁵ ab. Letztere nahm aber Anstalten und Heime vom Geltungsbereich aus. Sie legte zwar Vorschriften für die Unterbringung von Pflegekindern fest, doch fokussier-

26 Vgl. Kanton Waadt: Loi sur l'assistance des pauvres et l'éducation des enfants malheureux et abandonnés, 1888; Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique, 1938; Arrêté sur l'office cantonal des mineurs, 1941.

27 Vgl. Kanton Zürich: Verordnung betreffend Verpflegung von Kostkindern, 1893; Verordnung über das Pflegekinderwesen, 1921; Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge, 1962.

28 Vgl. Kanton Basel-Stadt: Gesetz betreffend die kantonalen Versorgungs- und Erziehungsanstalten für Jugendliche, 1911; Verordnung betreffend Organisation und Verwaltung der kantonalen Versorgungs- und Erziehungsanstalten für Jugendliche und der kantonalen Erziehungsanstalt für schwachsinnige Jugendliche, 1915; Gesetz über die Vormundschaftsbehörde und den behördlichen Jugendschutz, 1944.

29 Vgl. Kanton Bern: Verordnung betreffend die Aufsicht über die Pflegekinder, 1944; Verordnung über die Einrichtung und den Betrieb von privaten Kinderheimen, 1949.

30 Vgl. Yves Collaud, Joëlle Droux, Eingriffe in die Erziehung von Kindern und Jugendlichen. Politischer und rechtlicher Kontext in der Westschweiz, in: Hauss, Gabriel, Lengwiler (Hg.), Fremdplatziert, S. 53–76.

31 Vgl. Kanton St. Gallen: Verordnung über die Kostkinder, 1905; Verordnung über die Pflegekinder und die Kinderheime, 1955.

32 Vgl. Kanton Thurgau: Verordnung des Regierungsrates betreffend die Amtsführung der Vormundschaftsbehörden (Waisenamtsverordnung), 1942; Verordnung des Regierungsrates betreffend Aufsicht über die Pflegekinder, 1946.

33 Vgl. Kanton Aargau: Verordnung betreffend die Pflegekinder, 1922; Verordnung über die Versorgung von Kindern und Jugendlichen, 1946; Gabriela Gehrig, Wenn die Leute «recht gehalten» werden. Entwicklungen und Herausforderungen in der Armenfürsorge im Kanton Aargau von 1930 bis 1965, in: Argovia. Jahresschrift der Historischen Gesellschaft des Kantons Aargau 129 (2017).

34 Vgl. Gisela Hauss, Heimerziehung in der Schweiz. Denkfiguren und Entwicklungslinien, in: Hauss, Gabriel, Lengwiler (Hg.), Fremdplatziert, S. 141–160; Furrer, Heiniger, Huonker u. a. (Hg.), Fürsorge und Zwang; Marco Leuenberger, Loretta Seglias, Geprägt fürs Leben. Lebenswelten fremdplatzierter Kinder in der Schweiz im 20. Jahrhundert, Zürich 2015.

35 Kanton Uri: Vgl. Verordnung über das Pflegekinderwesen, 1949.

te sie auf das physische Wohl und den vagen Begriff «gute Behandlung»³⁶, die geboten werden solle. Besonders hatte die religiöse Erziehung einen hohen Stellenwert. Immerhin musste den Kindern Zeit für Schulaufgaben eingeräumt werden und sie sollten nicht zu «ungebührlich strengen»³⁷ Arbeiten eingesetzt werden. Die Wirkung der Aufsicht dürfte aber massiv eingeschränkt gewesen sein, da sie keine eigentliche staatliche Kontrolle darstellte: Die Gemeinden bestimmten für die Aufsicht Vertrauenspersonen, während der Regierungsrat nur eine Oberaufsicht ausübte. Gemäss dem Armengesetz übersah der Kanton Heimordnungen, Reglemente sowie Bautätigkeiten und die wirtschaftliche Führung.³⁸ Prioritäten in der Erziehung lagen auf Sittlichkeit und Arbeitsamkeit. Wie weit die kantonale Aufsicht ging, ist mangels Quellen schwer zu sagen, es bestanden aber Lücken wegen der Delegation von Aufgaben sowie betreffend Kriterien und Heimtypen.

Genf und St. Gallen verdichteten und zentralisierten die Aufsicht stärker als Uri. St. Gallen reformierte das Heimwesen 1955 via Verordnung über die Pflegekinder und die Kinderheime. Sie bezog sich zwar nicht auf Gemeindeheime, die die kommunalen Fürsorgebehörden leiteten und über die der Kanton die Oberaufsicht ausübte.³⁹ Die Verordnung regelte aber die Aufsicht über private Kinderheime, die der Kanton bis dahin nur im seltenen Fall beaufsichtigt hatte, wenn sie staatliche Subventionen erhielten. Die Verordnung forderte eine saubere und sichere Unterkunft, gute Ernährung, die personelle Eignung der Leitung und eine sichere wirtschaftliche Grundlage von Heimen. Aspekte wie die Aufsichtsfrequenz, die Personalqualifikation und die körperliche und geistige Entwicklung der Kinder blieben unterreguliert.

Auch Genf unternahm Reformen. Der Kanton war früh für die Heimaufsicht zuständig, berief sich aber auf ein Herbergengesetz, mit dem er nur Hygiene und Infrastruktur, nicht aber die Personalqualifikation oder die psychische Gesundheit der Kinder überprüfte.⁴⁰ Die Aufsichtsstelle, die *Fondation officielle de l'enfance* (FOE), hatte keine Handhabe, um bei erzieherischen Missständen Massnahmen zu verfügen. Sie konnte nur bei strafrechtlich relevanten Vorfällen andere Departemente heranziehen. Deshalb revidierte Genf 1958 die Gesetzesgrundlage. Damit konnte die neubenannte *Fondation officielle de la jeunesse* (FOJ) Massnahmen anordnen.⁴¹ Ausserdem reglementierte ein Heimgesetz ab

36 Ebd., Art. 6.

37 Ebd.

38 Vgl. Kanton Uri: Armengesetz, 1897, Art. 39.

39 Vgl. Kanton St. Gallen: Gesetz über das Armenwesen, 1926; Gesetz über die öffentliche Fürsorge, 1965.

40 Archives d'Etat de Genève (AEG), BA 7, Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et Canton de Genève, 1963, Exposé de motifs, projet de loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial, 15.11.1963, S. 2342–2343.

41 Vgl. Kanton Genf: Loi sur l'office de l'enfance, 1958, vgl. Loi sur la fondation officielle de la jeunesse, 1958, Art. 3.

1963 Betreuungsverhältnisse, Sicherheit und Hygiene, sowie die Gesundheit der Kinder.⁴² Auch die Befähigung des Personals sollte gewährleistet sein, es blieb aber vage, worin die «santé physique et mentale [et] moralité» und die «capacités professionnelles»⁴³ des Personals bestehen sollten. Genf entwickelte also Ende der 1950er ausführliche Rechtsinstrumente zur Qualitätssicherung.

Diese Aufsichtsreformen – die auch in weiteren Kantonen stattfanden – waren das Resultat von Bemühungen verschiedener Seiten, nicht nur der Kantone. Einerseits hatte der Bund auf Reformen gedrängt: Mit der Einführung des Strafgesetzbuches (StGB) von 1942⁴⁴ und nach dem Postulat Eggenberger von 1948⁴⁵ verlangte er, dass die Kantone ihr Heimwesen verbesserten. Andererseits kontaktierte eine Studienkommission der LAKO die Kantone wiederholt mit Verbesserungsvorschlägen zur Organisation und den Rechtsgrundlagen des Pflegekinder- und Heimwesens.⁴⁶ Die Aufforderungen an die Kantone zu Revisionen und deren Einsicht, dass Verbesserungen notwendig waren, resultierten besonders aus der medienwirksamen Aufarbeitung von Heimskandalen wie dem sogenannten «Sonnenberg-Skandal» von 1944 und dem «Rathausen-Skandal» 1949.⁴⁷ Beispielsweise schrieb der Kanton Thurgau, die «Vorkommnisse der letzten Zeit» verlangten nach «der Einführung einer Kontrolle der Pflegekinder»⁴⁸ und Bern vermerkte, nach einem «in der Presse breitgeschlagenen Freitod»⁴⁹ eines Pflegekinds plane man eine bessere Umsetzung der Aufsicht. Der St. Galler Regierungsrat schrieb 1947 noch, obwohl es keine Aufsicht über Privatheime gab, dass sein System «bisher noch zu keinen Unzukömmlichkeiten geführt»⁵⁰ habe. Doch nur wenige Jahre darauf revidierte er die Aufsichtsvorschriften. So kam es zu einer Revisionswelle in den Kantonen, die dem Engagement des Bun-

42 Kanton Genf: Loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial, 1963.

43 Ebd., Art. 1.

44 Für die Rolle des Bundes im Heimwesen vgl. den Beitrag von Alan Canonica mit dem Titel «Die interkantonale Dimension der Wohlfahrt. Finanzpolitik und die Steuerung des Heimsektors für Minderjährige in der Schweiz seit 1940» in dieser Ausgabe der SZG.

45 Vgl. AEG, BA 7, Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et Canton de Genève, 1963, Projet de loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial (No 2657), Exposé de motifs, 15.11.1963, S. 2344; Staatsarchiv St. Gallen (StaSG), A 308, Regierungsrat des Kantons St. Gallen, Auszug aus dem Protokoll, Betr. Postulat Eggenberger-Uzwil, 17.4.1956.

46 Vgl. Sozialarchiv Zürich (SozArch), Ar SG B 26 L, Akten Studienkommission für das Pflegekinderwesen der Schweizerischen Landeskonferenz für soziale Arbeit, 1945–1954.

47 Wolfgang Hafner, Pädagogik, Heime, Macht. Eine historische Analyse, Zürich 2014, S. 147–148; Droux, Praz, Placés, déplacés, protégés, S. 84.

48 StaSG, A 308, Brief Vormundschafts-Departement, Kanton Thurgau an die vormundschaftliche Aufsichtsbehörde des Kantons St. Gallen, 4.3.1945.

49 StaSG, A 308, Brief Kantonales Jugendamt Bern, Bern, an die Direktion des Innern des Kantons St. Gallen, St. Gallen, 13.3.1956.

50 StaSG, A 308, Brief Regierungsrat, Departement des Innern, St. Gallen, an das Vormundschaftsdepartement des Kantons Thurgau, Frauenfeld, 4.3.1947.

des und der LAKO zu verdanken ist, wobei besonders letztere die sich wandelnden pädagogischen Vorstellungen aus Fachkreisen in die Kantone trug.

Vereinheitlichende Bemühungen «von oben» ab den 1970er Jahren

Bis in die 1970er Jahre übernahm der Bund die Steuerung des Heimwesens kaum direkt, sondern förderte vielmehr Initiativen der Kantone zu Verbesserungen. Er hatte sich seit dem Ende des 19. Jahrhunderts nur geringfügig ins Heimwesen eingeschaltet und dies eher in der Finanzierung als der Aufsicht.⁵¹ Erst spät formulierte der Bund Anforderungen an die Kontrolle von Pflegeverhältnissen. Zwar legte das ZGB die Grundlage, um Kinder fremdplatzieren, doch fokussierte es wenig auf den Schutz fremdplatzierter Kinder, sondern eher auf die Einhaltung der elterlichen Pflichten nach bürgerlichen Normvorstellungen.⁵² Erste rudimentäre Aufsichtsvorschriften gab es ab 1928 zur Tuberkulosebekämpfung.⁵³ 1942 forderte der Bund, dass die Kantone die Anstaltslandschaft innerhalb von 20 Jahren anpassen. Die Kantone sollten Minderjährige getrennt von Erwachsenen unterbringen, private Heime beaufsichtigen und sich bezüglich der gegenseitigen Mitbenützung von Anstalten oder deren Betrieb organisieren.⁵⁴ Der Bund verfolgte bis dahin eine Anreizpolitik. Wie Germann schreibt, bildet aber die zweite Hälfte der 1960er-Jahre den Übergang «zu einer aktiven Heimpolitik»⁵⁵ des Bundes, in der er die Unterstützung für Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten erhöhte.⁵⁶ Betreffend Aufsicht erliess der Bund aber erst 1977 mit der Pflegekinderverordnung (PAVO) selbst Rahmenbedingungen für die Unterbringung von Kindern in Heimen und Familien. Diesen Schritt unternahm er, neben der Erkenntnis von Missständen im Heimwesen, auch wegen

⁵¹ Heimsubventionen wurden ermöglicht durch: Verwendung des Alkoholzehntels in der Bundesverfassung (BV), rev. 1885, Art. 32^{bis}; Alkoholgesetz, 1933; Vereinheitlichung des Zivil- und Strafrechts in der Bundesverfassung (BV), rev. 1898, Art. 64^{bis}; Beiträge an Anstaltsbetreiber für «Fürsorge für die Anormalen» im Strafgesetzbuch (StGB), 1942, Art. 382; Invalidenversicherungsgesetz (IV), 1959, Art. 73 f; Vollziehungsverordnung zum Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IV), 1961, Art. 107; Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten, 1967, Art. 2 und Art. 8.

⁵² Vgl. Schoch, Aeby, Müller u. a., *Participation of Children*, S. 6; Gaëlle Sauthier, Michelle Cottier, *L'impact des droits humains en matière de placement de l'enfant en droit civil suisse*, in: Ingeborg Schwenzer, Andrea Büchler, Michelle Cottier (Hg.), *Die Praxis des Familienrechts*, Bern 2020, S. 894–897.

⁵³ Vgl. Bundesgesetz über die Bekämpfung der Tuberkulose, 1928; Verordnung zur Bekämpfung der Tuberkulose, 1930.

⁵⁴ Vgl. StGB, 1942, Art. 391–393; Kreisschreiben des eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements an die Kantonsregierungen über die Einführung des schweizerischen Strafgesetzbuches, 27. 12. 1938, S. 13–17.

⁵⁵ Germann, *Entwicklungshilfe im Innern*, S. 62.

⁵⁶ Vgl. ebd., S. 62–66.

internationalen Impulsen zur Stärkung der Menschen- und Kindesrechte, die zu einer Neubewertung der Schweizer Rechtsgrundlage führten und sich in der PAVO und ZGB-Revisionen niederschlugen.⁵⁷ Die PAVO enthielt Anforderungen an die körperliche und geistige Gesundheit der Kinder, die Ausbildung des Personals, die wirtschaftliche Grundlage der Betriebe und die Inspektionsfrequenz. Die PAVO füllte in Kantonen eine Lücke, die die Heimaufsicht nur rudimentär geregelt und vor allem auf Bauliches, die physische Gesundheit und Sittlichkeit geachtet hatten.

Die PAVO war aber kein Garant für eine einheitliche und zuverlässige Aufsichtstätigkeit. Sie blieb in Bezug auf Heime aber lange unverändert in Kraft; Teilrevisionen betrafen meist Familienplatzierungen. Noch bis 2010 hatte ein Viertel der Kantone keine über die PAVO hinausgehenden Regelungen erlassen.⁵⁸ Zudem war die Umsetzung unterschiedlich und oft mangelhaft, auch weil bis 2013 Aufgaben oft an kommunale und private Stellen delegiert wurden.⁵⁹

Die PAVO beeinflusste nicht nur inhaltliche Vorgaben im Heimwesen, sondern auch dessen Organisation. Betreffend Föderalismus verkleinerte sie kantonale Unterschiede, betreffend Subsidiarität übernahm der Bund eine Aufgabe, die die unteren politischen Ebenen unzureichend erfüllt hatten. Bezogen auf die Aufsicht war das je nach Kanton in unterschiedlichem Ausmass notwendig. Besonders Kantone wie Uri, deren Grundlagen noch stark dem Armenwesen verhaftet waren, waren stark betroffen.

Genf hatte geringeren Nachholbedarf. Das Genfer Heimgesetz von 1963 hatte, wie gezeigt, die Aufsicht bereits verbessert oder, in den Worten des Kantons, Kinder seien nicht mehr «individus déséquilibrés ou perversis»⁶⁰ ausgesetzt. Man kann spekulieren, dass in Genf einerseits die Universitätsnähe und damit die Verfügbarkeit von Fachwissen halfen, Reformen zu konzipieren. Andererseits begünstigte die zentralisierte Organisation womöglich, dass Reformen einfacher umsetzbar waren als in Kantonen, die den Vollzug ungleich aufwändiger mit Gemeinden gemeinsam organisierten. Dabei hatte Genf die Heimaufsicht nicht nur aus eigener Initiative verdichtet, sondern reagierte auch auf

57 Zum Beispiel Heimkampagne, Allgemeine Erklärung der Menschenrechte 1948, Erklärung der Kinderrechte 1959, UN-Kinderrechtskonvention 1997; vgl. Collaud, Droux, Eingriffe in die Erziehung, S. 63; Sauthier, Cottier, L'impact des droits humains, S. 890–938; Schoch, Aeby, Müller u. a., Participation of Children, S. 1–19.

58 Vgl. Bundesamt für Justiz, Erläuternder Bericht zur Totalrevision der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO; Pflegekinderverordnung) und zur Verordnung über die Adoption (AdoV; Adoptionsverordnung), 2010, S. 4.

59 Vgl. Häfeli Christoph, Grundriss zum Kindes- und Erwachsenenschutz, Bern, 2016, S. 438; Kathrin Barbara Zatti, Das Pflegekinderwesen in der Schweiz. Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamts für Justiz, Bern 2005, S. 18–19.

60 AEG, BA 7, Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et Canton de Genève 1963, Exposé de motifs, projet de loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial, 15. 11. 1963, S. 2343–2344.

Vorstösse auf der Bundesebene, die Verbesserungen des Heimwesens verlangten.⁶¹ Da die Reform Anstösse von «oben» und «unten» hatte, kann sie nicht einer staatlichen Ebene allein zugeordnet werden.

Dagegen goutierte St. Gallen die Neuregelung «von oben» nicht. Ein Brief des Departement des Innern an die eidgenössische Justizabteilung meldete «schwerwiegende Bedenken»⁶² gegen die PAVO an: «Wir betrachten diese Verordnung, wie bereits das Bundesgesetz über die Zuständigkeit Bedürftiger, als einen unnötigen Eingriff in das bisher den Kantonen weitgehend zustehende Gebiet der öffentlichen Fürsorge und somit als einen weiteren Schritt der kalten Zentralisierung und Aushöhlung der föderalistischen Grundkonzeption.»⁶³ Missstände vermutete man in anderen Kantonen: «Wir meinen, es müssten Wege gefunden werden, auf denen der Bund saumseligen Kantonen Vorschriften machen kann, ohne jedesmal auch jene Kantone zu treffen, die einen Bereich zufriedenstellend geregelt haben.»⁶⁴ Gerade weil der Kanton zuvor eigene Reformen angestossen hatte, reagierte er negativ auf den Eingriff in die Aufgabenteilung. St. Gallen hätte das Heimwesen lieber selbst geregelt und fand den Erlass der PAVO ungerechtfertigt. St. Gallens Reaktion illustriert die Komplikationen des Subsidiaritätsprinzips, in dem manche Kantone den Anforderungen genügten und darum Bundeseingriffe ablehnten, während der Bund bei anderen Kantonen Lücken schloss, da sie die geforderten Aufgaben vernachlässigten. Somit wirkte die Subsidiarität im Föderalismus je nach Kanton unterschiedlich.

Durch die Verantwortungsneuordnungen verteilte sich das Heimwesen auf drei staatliche Ebenen. Es kam zu keiner weiteren Zentralisierung durch den Bund, da die Kantone ab dem Ende der 1970er ihre Vernetzung durch Konkordate vorantrieben.⁶⁵ Im System der Subsidiarität fand erst eine teilweise Kompetenzabgabe nach oben statt, später aber wieder eine verstärkte Koordination zwischen den Kantonen. Die Verantwortungsteilung im Heimwesen verhält sich gemäss einer Wellenbewegung: Der Bund übernahm – angesichts von Missständen notgedrungen – Verantwortung, gab sie danach aber den Kantonen zurück.

61 Besonders das Postulat Eggenberger von 1948 wurde in Genf rezipiert und motivierte zu Reformen, vgl. AEG, BA 7, Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et Canton de Genève 1963, Exposé de motifs, projet de loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial, 15. 11. 1963, S. 2343–2344.

62 StaSG A 504/912.3, Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen, Rechtsdienst der Staatskanzlei, Pflegekinderverordnung vom 28. 2. 1978, Brief von Ruedi Keel, Sekretär des Departements des Innern an den Vizedirektor der eidgenössischen Justizabteilung des Bundes, 23. 8. 1977, S. 1.

63 Ebd.

64 Ebd., S. 2.

65 Vgl. Westschweizer Konkordat, Heimvereinbarung (IHV), Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE).

Verantwortungsteilung der Kantone mit Privaten und Gemeinden

Aushandlungen um die Steuerung des Heimwesens zeigen, dass staatliche Stellen oft Qualitätsverbesserungen forderten, ohne zugleich die Subventionierung zu erhöhen. Besonders bauten die Kantone in den 1950ern und 1960ern die Steuerung durch Aufsicht aus, doch belassen sie die Hauptlast der Finanzierung bei Privaten und den Gemeinden, sodass sie lückenhaft und ungleich verteilt blieb. Darin liegt eine Ausführungsproblematik: Kantone stellten Anforderungen an die Qualität, ohne den Heimen die für die Erfüllung notwendigen finanziellen Mittel bereitzustellen.

Obwohl viele Heime unter knappen finanziellen Mitteln litten, wurde die staatliche Subventionierung nur zögerlich ausgebaut. Der St. Galler Regierungsrat konstatierte noch 1986, dass Heime ihre Kosten kaum ohne staatliche Hilfe decken konnten, da sich das Personal und die Betreuung – auch wegen den Aufsichtsreformen – verteuert hätten.⁶⁶ Eine Verstaatlichung wollte der Regierungsrat aber vermeiden: «Staat und Gemeinden haben umso weniger Anlass, Privaten diese Aufgabe wegzunehmen, auch wenn diese finanziell oft nur noch einen geringen Teil der Aufwendungen selber zu decken vermögen.»⁶⁷ Das private Engagement sei zu begrüßen «in einem Bereich, wo vieles von persönlicher Haltung und Anpassungsfähigkeit abhängt»⁶⁸. Der Kanton verstand Staatlichkeit im Heimwesen so, dass er sich auf die Aufsicht konzentrierte und nur im Notfall finanziell eingriff.

Allerdings waren bereits die Aufsichtsvorgaben von finanziellen Überlegungen geprägt. Der Konflikt zwischen Finanzierung und Qualitätssicherung zeigt sich in Genf in den 1960ern, als der Kanton mit der Reglementierung des privaten Heimwesens zögerte, obwohl es ungenügende Platzierungsorte gab: «En effet, le nombre des placements dits privés, dans notre canton, est assez élevé et, s'il y en a de bons, certains sont franchement mauvais.»⁶⁹ Doch eine rigorose Kontrolle hatte Nachteile: «Il ne faut pas oublier non plus que les placements familiaux valables sont de plus en plus difficiles à trouver et que des exigences trop fortes décourageraient les bonnes volontés.»⁷⁰ Das Beispiel der Familienplatzierungen zeigt: Ein zu strenges Gesetz würde das Angebot einschränken und das konnte man sich nicht leisten. Genf litt unter einem Mangel an Heimplätzen und qualifiziertem Personal und verfügte über zu knappe Finanzen, um

⁶⁶ Vgl. StaSG, A 439/4.13, Ordner 8, Heimgesetz, Botschaft des Regierungsrates, 27.2.1986, S. 10.

⁶⁷ Ebd.

⁶⁸ Ebd.

⁶⁹ AEG, BA 7, Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et Canton de Genève 1963, Projet de loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial, Exposé de motifs, Mlle Aubert, 15.11.1963, S. 2344–2345.

⁷⁰ Ebd.

das Angebot ausreichend zu vergrössern, obwohl die Sozialausgaben seit den 1950ern anstiegen.⁷¹ Unter diesen Umständen wollte man die Privaten – zu denen Pflegefamilien, gemeinnützige Vereine, kirchliche Organisationen und weitere gehörten – nicht zu stark einschränken. Die Gesetzgeber gerieten in einen Konflikt zwischen Wirtschaftlichkeit und Qualitätssicherung. Das Heimgesetz von 1963 verbesserte zwar die Aufsichtsvorgaben, widerspiegelt durch solche Konflikte aber zugleich die Limiten der gesetzlichen Vorgaben. Auch verbesserte Genf 1971 nach der fachlichen die wirtschaftliche Heimaufsicht – was zeigt, dass die Motivation, den Einsatz der bereitgestellten Mittel zu prüfen mit der gesteigerten Subventionierung einherging.⁷² Trotz der erhöhten Steuerungstätigkeit in der Aufsicht wehrte sich der Kanton lange gegen zu ausgedehnte staatliche Finanzierung. Gegen eine angedachte Defizitdeckung wandte er ein, dass sie eine ungünstige Mentalität fördern würde: «Autrement dit, on renforce dans l'esprit des jeunes l'idée que <c'est l'Etat qui paie>».⁷³ Man betrachtete es als aktivierend, wenn die tiefstmögliche Stufe verantwortlich war. Genf verdichtete die Aufsichtsinstrumente, überliess Privaten aber viel Verantwortung in der Heimfinanzierung.

An den Kosten des Heimwesens beteiligten sich oft die Gemeinden. Sie finanzierten Heime und übernahmen Platzierungskosten. Es war im Sinne der Kantone, dass die Gemeinden die Fürsorge möglichst autonom finanzierten. St. Gallen fand noch in den 1980ern – und darüber hinaus –, dass «die Öffentliche Fürsorge – abgesehen von der Mitwirkung privater Institutionen – grundsätzlich Sache der Gemeinden»⁷⁴ sei und der Staat nur aushelfe, wo die «Aufgabenerfüllung aus finanziellen Gründen gefährdet»⁷⁵ sei. Die Übernahme von Platzierungskosten funktionierte aber nicht reibungslos. Manche Gemeinden verhinderten Platzierungen, wenn sie zugleich für die Einweisung und die Kostentragung verantwortlich waren.⁷⁶ Auch war bekannt, dass «gelegentlich auf Gemeindeebene mit der Heimplatzierung [sic] zugewartet wird, bis ein Jugendlicher straffällig wird»⁷⁷. enn bei einer strafrechtlichen Massnahme trug der Kanton die Kosten. Erst mit dem Sozialhilfegesetz von 1998 beteiligte sich der Kan-

71 Vgl. Joëlle Droux, Martine Ruchat, *Enfances en difficultés. De l'enfance abandonnée à l'action éducative*, Genève 1892–2012, Châtelaine 2012, S. 70–83.

72 Vgl. Kanton Genf: *Loi concernant l'attribution de subventions aux institutions du canton qui accueillent certains mineurs*, 1971.

73 AEG, 1986va5.3.6.6.1, lettre de l'AGOER à la commission chargée d'étudier le projet de loi concernant l'attribution des subventions aux établissements hébergeant des mineurs (No 3438), 20.10.1970, S. 2.

74 StaSG, A 242/10, Grossratsbeschluss über den Beitritt zur Heimvereinbarung, Entwurf, S. 12.

75 Ebd.

76 Vgl. ebd., S. 11.

77 StaSG, A 439/4.13, Ordner 1, Brief Arbeitsgruppe des Grossen Rates für Suchtfragen an Regierungsrat Edwin Koller, Vorsteher des Departementes des Innern des Kantons St. Gallen, 8.7.1985, S. 2.

ton St. Gallen finanziell an vormundschaftlichen Unterbringungen, doch beseitigte dies die Kostenkonflikte nicht gänzlich. Auch in Uri war die Kostenübernahme von Platzierungen problematisch, obwohl dort bis in die 1990er die Gemeinden beide Unterbringungsarten mitfinanzierten. Bei Heimeinweisungen «wollte gewöhnlich keine Instanz die Zahlungspflicht und Gutstandsleistung übernehmen»⁷⁸. 1952 verlangte das Urner Jugendamt Staatsbeiträge für Unterbringungen, denn es komme «immer wieder vor, dass sich die betreffende Gemeinde aus menschlich verständlichen finanziellen Überlegungen in die Frage der Notwendigkeit einer Anstaltsversorgung einlässt»⁷⁹. Erst die kantonale Strafprozessordnung von 1959 verankerte die Übernahme der Hälfte der Kosten vom Kanton für strafrechtliche Unterbringungen von Jugendlichen in Erziehungsanstalten.⁸⁰ Der Vergleich der Finanzierungsmodelle zeigt eine verzwickte Lage: Es kam zu Konflikten über die Kosten zwischen Kanton und Gemeinden, unabhängig davon, ob die einweisenden und kostentragenden Stellen zusammenfielen oder nicht.

Es ist fraglich, ob die Aufgabenteilung zwischen Kantonen und Gemeinden funktionierte, um das Heimwesen ausreichend zu finanzieren. 1986 konstatierte der St. Galler Regierungsrat, dass Bund und Kantone eine «sektorielle» lückenhafte Heimpolitik betrieben.⁸¹ Die Lücken der staatlichen Förderung liessen Private «zunehmend in finanzielle Schwierigkeiten geraten», darum dränge sich eine «gesamthafte Lösung des Heimproblems [...] im Hinblick auf die Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Staat und Gemeinden auf»⁸². Zu diesem Zweck wollte St. Gallen eine koordinierte Heimpolitik schaffen und unter anderem verschiedene Unterbringungsarten finanziell gleichstellen.⁸³ Doch ein geplantes Heimgesetz scheiterte, da der Entwurf den Einen zu weit, den Anderen zu wenig weit ging.⁸⁴ Spätere kleinteilige Revisionen führten nicht zur gross angedachten Heimpolitik.

Für viele Heime wäre für eine Qualitätssteigerung nicht nur verstärkte Aufsicht, sondern auch Finanzierung vonnöten gewesen. Die Heime konnten nämlich ihre Einnahmen, also meist Kostgelder, selten erhöhen, um das Angebot zu verbessern, da die Eltern oft wenig zahlungskräftig waren: «Das hat dann zur

78 StaUR, R-120-18-1000-2, Brief Gerichtskanzlei Uri betr. Konferenz über die Revision von Art. 69 EG. z. StGB. betr. Kostentragung bei Einweisung von Jugendlichen durch die Jugendanwaltschaft Uri, 24.7.1952, S. 1.

79 StaUR, R-120-18-1000-2, Konferenzbericht, Jugendamt des Kantons Uri, 28.7.1952, S. 3.

80 Vgl. Strafprozessordnung für den Kanton Uri, 1959, Art. 166; erst mit der 2007 in Kraft getretenen Änderung der Strafprozessordnung wurden sämtliche Kosten des Straf- und Massnahmenvollzugs vom Kanton übernommen und die hälftige Kostenbeteiligung der Gemeinden am Massnahmenvollzug aufgehoben, vgl. StaUR, R-361-11, Nr. 172, Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat zur Änderung der Strafprozessordnung des Kantons Uri, 21.3.2006, S. 3.

81 StaSG, A 439/4.13, Ordner 8, Botschaft des Regierungsrates zum Heimgesetz, 27.2.1986, S. 5.

82 Ebd.

83 Vgl. ebd., S. 1–25.

84 Vgl. StaSG A 242/10, Botschaft und Entwürfe des Regierungsrates, Grossratsbeschluss über den Beitritt zur Heimvereinbarung, Entwurf, 1982–1986, S. 15.

Folge, dass der Versorger entweder ein billigeres Heim wählt, das möglicherweise dem zu plazierenden [sic] Kind nicht angemessen ist, oder dass die Heimversorgung überhaupt unterbleibt, obwohl sie notwendig wäre.»⁸⁵ Auch in Genf blieben viele Kostgelder ausstehend. Ein Revisor der FOJ vermerkte Ende der 1990er Jahre wiederholt, dass zahlreiche Forderungen erfolglos blieben.⁸⁶ Eine Erhöhung der Einnahmen auf Kosten der Versorger:innen oder der Gemeinden war kaum möglich.

Die Heime agierten in einem Spannungsfeld zwischen staatlicher Steuerung und knappen Finanzen. Neben günstigem Wirtschaften fanden sie weitere Strategien, damit umzugehen. Ein Genfer Heim orientierte sich nach den Subventionen: Es verwarf 1976 eine Umbenennung zum «Maison d'éducation», denn: «[Il] apparaît que les maisons d'éducation déjà en service à Genève et en Suisse romande sont en nombre suffisant et que la Confédération ne subventionnera plus la construction de nouvelles maisons dites d'éducation».⁸⁷ Ein Zusatz präzisiert, dass die Umbenennung eine rein linguistische Massnahme wäre.⁸⁸ So orientierte sich das Heim nicht nur am Bedarf, sondern auch an Subventionen, hier an den Beiträgen des Bundes an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten. Ein St. Galler Heim ging anders mit dem Umstand um, dass es keine staatlichen Mittel erhielt. Der Heimleiter verwehrte die Aufsicht: «Wir sind ein Privat-Kinderheim, das keinerlei Subventionen noch Steuererleichterungen genießt, so gibt es von da her nichts zu überwachen.»⁸⁹ Der Kanton verfügte bei Privatheimen über mangelnde Autorität, da Steuerung und Finanzierung eng verknüpft waren.

Zwar verdichteten sich die Qualitätssicherungsinstrumente durch Reformen, doch zugleich stiegen die Heimkosten. Die Kantone bauten die Steuerung erst durch Aufsicht aus, doch war der Erfolg dieses Prinzips limitiert, bis sie auch die Finanzierung erhöhten. Tatsächlich erweiterten manche Kantone in den 1960ern und 1970ern die Subventionsgefässe und schufen Betriebsbeiträge, doch blieb die Finanzierung oft ungleich verteilt und knapp.

⁸⁵ StaSG, A 439/4.09, Botschaft des Regierungsrates zum IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die öffentliche Fürsorge vom 5. 8. 1981, S. 17.

⁸⁶ Vgl. AEG, 2012va22.1, Fondation officielle de la jeunesse, Commission administrative, rapport d'activité 1997, S. 1; AEG, 2012va22.1, Fondation officielle de la jeunesse, commission administrative, rapport d'activité 1998, S. 5.

⁸⁷ AEG, 2012va22.3, Fondation officielle de la jeunesse, rapport administratif 1976, S. 4.

⁸⁸ Vgl. ebd.

⁸⁹ StaSG, A 346/3.2.2.28, Heimaufsicht Kinderheim Heidi, Hemberg, Brief von F. Miesch, Leitung Kinderheim 'Heidi' an Dr. L. Braegger, Vorsteher kantonales Jugendamt, St. Gallen, 15. 12. 1973.

Zentralisierung der Qualitätssicherung, Verteilung der Kosten?

In der Steuerung und Finanzierung des Heimwesens gab es Umbrüche. In den 1940er und 1950er Jahren überarbeiteten die Kantone – nach Druck des Bundes und der LAKO – die Aufsichtsvorschriften für Heim- und Familienunterbringungen. Allerdings versuchten die Kantone damals, die Angebotsqualität über die Aufsicht allein zu steigern, ohne die Subventionen signifikant zu erhöhen. Erst ab der Mitte der 1960er Jahre kam die Finanzierung als weiteres Mittel neben der Aufsicht zur staatlichen Steuerung hinzu. Es stiegen sowohl die Heimausgaben des Bundes als auch der Kantone an, wie die Forschung zeigt,⁹⁰ und der Bund beschränkte sich nicht mehr auf die Anreizsetzung. Ausserdem griff er in die Aufsicht ein, deren Regelung er bislang den Kantonen überlassen hatte. Somit beinhaltet diese Phase eine aktivere Steuerung des Heimwesens als zuvor. Ab den 1980ern schliesslich verstärkten die Kantone die Koordination untereinander. Insgesamt gab es Anstösse zu Reformen von «unten» und von «oben», da nicht nur die Kantone ihre Vorschriften revidierten, sondern auch der Bund die Aufsichtsregelungen einem veränderten Verständnis von Kinderschutz anpasste.

Trotz des Steuerungsausbaus veränderten sich die komplexen Zuständigkeiten im Heimwesen – und als Folge – die uneinheitliche Implementierung der Rechtsinstrumente nicht genügend. Sowohl Vereinheitlichung als auch Koordination gestalteten sich im Heimwesen schwierig, da die Kantone ihre Autonomie bewahren wollten und verschiedene Zuständigkeiten für das Heimwesen kannten. Die Implementierung der Gesetze war heterogen und mit Reibung zwischen den staatlichen Ebenen und mit Privaten verbunden. Ökonomische Überlegungen blieben trotz Reformen relevant, da letztere manche Interessenskonflikte nicht abbauten und Zuständigkeiten wiederholt ausgehandelt werden mussten. Organisatorisch verringerten Reformen föderale Unterschiede im Heimwesen zwar geringfügig, sie griffen aber auch in die subsidiäre Aufgabenteilung ein. So verdichteten sich die Verflechtungen innerhalb der staatlichen Ebenen. Weder der Bund noch die Kantone strebten eine Zentralisierung an. Der Bund setzte zwar Leitplanken für das Heimwesen, überliess den Vollzug aber den Kantonen. Die Kantone aktivierten im Heimwesen ihrerseits häufig tiefere Stufen wie kommunale und private Akteur:innen. Es bildete sich ein hybrides Modell, das Aufsicht, Finanzierung und Führung von Heimen an unterschiedlichen Stellen ansiedelte. Die Verantwortungsverteilung auf mehrere staatlichen Ebenen brachte nicht immer genügende Qualitätsverbesserungen. Besonders hatte die staatliche Steuerung eine begrenzte Wirkung, solange sie sich auf die Aufsicht und

⁹⁰ Für die Rolle des Bundes im Heimwesen vgl. den Beitrag von Alan Canonica mit dem Titel «Die interkantonale Dimension der Wohlfahrt. Finanzpolitik und die Steuerung des Heimsektors für Minderjährige in der Schweiz seit 1940» in dieser Ausgabe der SZG und Germann, Entwicklungshilfe im Innern.

weniger auf die Finanzierung konzentrierte. Deswegen sollen künftige Analysen die Subventionszahlungen von Bund und Kantonen hinzuziehen, um die rechtlich mögliche Finanzierung von der tatsächlich getätigten zu unterscheiden und zu untersuchen, inwiefern sie sich auf die Angebotsqualität in Heimen auswirkte.

Susanne Weiss, Universität Zürich, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte, Rämistrasse 64, 8001 Zürich, susanne.weiss2@uzh.ch