



Die Ökonomie des Heimwesens in der Schweiz seit 1940: Finanzierungs- und Steuerungs- modelle in der Kinder- und Jugendfürsorge

Ergebnisse eines Forschungsprojekts des NFP 76

Prof. Matthieu Leimgruber, Universität Zürich

Dr. Roland Fischer, Hochschule Luzern

Dr. Alan Canonica, Hochschule Luzern

Susanne Weiss, Universität Zürich

Fabienne Hämmerle, Hochschule Luzern

Das Projektteam untersucht die Finanzierung und Steuerung des Heimwesens in der Kinder- und Jugendfürsorge seit 1940 unter besonderer Berücksichtigung des Föderalismus. Wir beleuchten die verschiedenen politischen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden), aber auch das Zusammenspiel von öffentlichen und privaten Akteuren. Bis mindestens in die 1960er Jahre war die Finanzierung der Heime völlig ungenügend. Dies war ein wichtiger Grund für die Missstände und schlechte Lebensqualität in zahlreichen Einrichtungen. Die Lage verbesserte sich zunehmend in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als der Bund und die Kantone gegenüber den Kommunen und Privaten vermehrt Finanzierungs- und Steuerungsfunktionen übernahmen. Dennoch verblieben finanzielle Fehlanreize im System der Heimfinanzierung oder neue entstanden durch veränderte Aufgabenteilungen. Heute finden wir ein komplexes Finanzierungssystem vor, dass von seinen historischen Pfadabhängigkeiten geprägt ist.

Hintergrund, Ziel des Projekts und Forschungsplan

Hintergrund

Geringe Subventionen und lokale Autonomie brachten es um 1940 mit sich, dass in zahlreichen Heimen und Anstalten ein Mangel an materiellen Ressourcen, geeigneten Wohn- und Schlafräumen, hygienischen Standards sowie ausreichendem Fachpersonal bestand, was nicht selten zu nicht kindergerechten oder gar menschenunwürdigen Lebensverhältnissen führte. In dieser Studie untersuchen wir, wie sich die Finanzierungs- und Steuerungsmodelle im Heimwesen seither entwickelt haben. Die bisherigen Forschungen zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen behandeln mehrheitlich einen lokal begrenzten Raum und die Thematik wird kaum aus wirtschaftshistorischer Perspektive betrachtet.

Zielsetzung

Das Forschungsprojekt verfolgt vier Ziele: (1) Die Finanzierungsflüsse für den Heimsektor über die verschiedenen föderalistischen Ebenen und im Wechselspiel zwischen öffentlichen und privaten Akteuren werden offengelegt und ihre historische Entwicklung nachvollzogen; (2) Über den Untersuchungszeitraum werden die Finanzierungsformen und die damit verbundenen Steuerungsmodi für den Heimsektor untersucht; (3) Es wird überprüft, an welche Bedingungen die Beiträge von den finanzierenden Instanzen geknüpft und welche Intentionen von den Geldgebenden mit den definierten Bedingungen verfolgt wurden sowie welche konkrete Auswirkungen die Finanzierungen auf die Heime hatten; (4) Anhand der Erkenntnisse werden Entwicklungspfade für die gegenwärtigen und zukünftigen Finanzierungs- und Steuerungsmodelle im Heimwesen reflektiert und entsprechende Handlungsempfehlungen formuliert.

Forschungsdesign

In dieser Studie werden zum einen die Finanzierung und Steuerung des Heimwesens auf Bundes- und kantonaler Ebene sowie die interkantonale Koordination bei ausserkantonalen Platzierungen untersucht. Dafür wurden drei kontrastierende Kantone analysiert: Genf, St. Gallen und Uri. Zum anderen wurden auf institutioneller Ebene die konkreten Auswirkungen der Finanzierung und Steuerung auf einzelne exemplarische Heime in den drei Kantonen beleuchtet.

Die Datengrundlage der Studie bilden Archivunterlagen des Bundesarchivs sowie der Staatsarchive der berücksichtigten Kantone. Die Unterlagen zu den ausgewählten Heimen befinden sich ebenfalls in den kantonalen Staatsarchiven. Die interkantonale Ebene wurde mit den Dossiers des Archivs der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) untersucht. Ergänzend wurden Materialien aus den Archivbeständen der Schweizerischen Landeskonferenz für Soziale Arbeit (LAKO) beigezogen. Das empirische Datenmaterial besteht sowohl aus qualitativen Quellen (Berichte, Protokolle usw.) als auch quantitativen Quellen (Staatsrechnungen, Statistiken usw.). Die überwiegend qualitativen Daten wurden nach der Methode der hermeneutischen Quellenkritik ausgewertet. Für die Studie wurde eine Begleitgruppe mit Fachexpertise eingerichtet (Vertretungen von Bund, Kantonen, Fachverbänden und Heimleitungen).

Ergebnisse

Grundsätzliche Beobachtungen

Das Finanzierungssystem im Heimwesen besteht aus einer Verflechtung von unterschiedlichen Kostenträgern auf verschiedenen politischen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) und umfasst öffentliche und private Akteure. Es ist entsprechend komplex strukturiert. Historisch gesehen ist dieses aufwändige Finanzierungssystem von Pfadabhängigkeiten geprägt, die das heutige Erscheinungsbild kennzeichnen. In der Regel werden mit der Finanzierung Anforderungen an die Beitragsempfangenden gestellt, die diese für den Bezug der Beiträge erfüllen müssen. Damit einher geht folglich eine Steuerungs- und Kontrollfunktion der finanzierenden Instanzen. Die Vorgaben betreffen zum einen das Versorgungssystem und zum anderen die einzelnen Einrichtungen.

Bis mindestens in die 1960er Jahre war die finanzielle Lage zahlreicher Heime vollkommen ungenügend. Dies hatte für die fremdplatzierten Kinder und Jugendlichen weitreichende Auswirkungen auf die Lebensqualität, da die vorherrschenden materiellen Standards einen negativen Einfluss auf die infrastrukturelle, aber auch personelle und somit erzieherische Situation hatten. Eine zentrale Ursache für diese Missstände war die ursprünglich hohe Verantwortung der Gemeinden sowie von Privaten. Diesen Akteuren fehlten häufig die notwendigen materiellen Mittel oder sie waren nicht dazu bereit, diese in der erforderlichen Menge einzusetzen. Die Lage besserte sich allmählich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wobei der Bund und die Kantone mehr finanzielle Verantwortung übernahmen. Sie formulierten für den Bezug von öffentlichen Beiträgen konkrete Vorgaben an die Einrichtungen und kontrollierten auch deren Umsetzung.

Finanzierung und Steuerung durch den Bund

Über den gesamten Untersuchungszeitraum lässt sich beurteilen, dass der Bund wiederholt Reformen und Innovationen im Versorgungssystem ansties. Das 1942 eingeführte Strafgesetzbuch (StGB) sah Beiträge für den Neu- und Ausbau von Anstalten, die dem Straf- und Massnahmenvollzug dienen, vor. Fakultativ konnte der Bund Betriebsbeiträge an Erziehungsanstalten für Kinder und Jugendliche entrichten. Bereits in den 1940er Jahren stellte der Bund Anforderungen für die Beiträge und setzte Fachinstanzen für die Beurteilung der Anträge ein. Nach damaligen Massstäben kann das Vorgehen des Bunds als fortschrittlich bezeichnet werden. Zudem appellierte der Bund an die Kantone, zusammenzuarbeiten und auch ausserkantonale Platzierungen zu fördern.

Mit der Schaffung der Invalidenversicherung 1960 wurden neu Bau- und Betriebsbeiträge an Einrichtungen, die Minderjährige mit Behinderung aufnahmen, eingeführt. Der Bund reformierte mit dem 1967 in Kraft getretenen Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten auch die Subventionspraxis im Straf- und Massnahmenvollzug. Die Unterscheidung zwischen strafrechtliche und nicht strafrechtliche Unterbringung wurde bei den Erziehungsanstalten hinfällig, da sämtliche Einrichtungen von den Beiträgen profitieren konnten, solange sie auch straffällige Minderjährige aufnahmen. Zudem waren die Betriebsbeiträge bei Erfüllung der Anforderungen gesetzlich neu obligatorisch durch den Bund zu entrichten. Der Bund verfolgte zwei Steuerungsabsichten: Zum einen ermöglichte er mit den Betriebsbeiträgen einen gewissen kantonalen Lastenausgleich, da sich die Kantone nicht auf tragfähige Modalitäten zur Abgeltung bei ausserkantonalen Platzierungen einigen konnten. Zum anderen stiess der Bund

durch die gestellten Anforderungen mit seiner Subventionspraxis Reformen im Hinblick auf die Professionalität und Dienstleistungsqualität der Heime an. Die Einführung der Pflegekinderverordnung (PAVO) im Rahmen des Zivilgesetzbuchs 1978 bestätigte den steigenden Anspruch an die Qualität der Leistungserbringung, indem bundesweite Mindestanforderungen für die Bewilligung und Aufsicht für die Aufnahme von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses definiert wurden.

Mit der Androhung des Bundesrats in den frühen 1980er Jahren die Betriebsbeiträge für Erziehungsanstalten ausnahmslos zu streichen, bestand für die Kantone unmittelbarer Handlungsdruck. Als Folge entstand die Interkantonale Heimvereinbarung (die Vorgängerin der heutigen Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE), die 1987 in Kraft trat. Mit dem neuen Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug, das 1987 eingeführt wurde, wurden die Betriebsbeiträge nicht gestrichen, aber reduziert. Dem Bund wurden dabei gesetzlich weitere Steuerungskompetenzen zugeteilt. Nun wurden die Bau- und Betriebsbeiträge bei Einrichtungen für Minderjährige unter der Voraussetzung einer kantonalen oder interkantonalen Planung, die den Bedarf des subventionierten Heims nachweist, entrichtet. Zudem bestand für Heime neu die Möglichkeit, Beiträge für innovative Modellversuche zu beantragen.

Der Bund trat immer wieder als Innovationsmotor in Erscheinung und zog – im Sinne der Subsidiarität – die Steuerung stärker an sich, wenn die unteren politischen Ebenen die aufgetragenen Aufgaben im Vollzug nicht ausreichend erfüllten beziehungsweise erfüllen konnten. Die Finanzierung und Steuerung der Erziehungsanstalten waren im politischen Prozess auf Bundesebene aber stets fragil und umstritten, da die «Erziehung» grundsätzlich Aufgabe der Kantone und Kommunen war.

Finanzierung und Steuerung auf Kantons-ebene

Die drei untersuchten Kantone Genf, St. Gallen und Uri weisen im Hinblick auf die Heiminfrastruktur sowie die Finanzierung und Steuerung des Versorgungssystems verschiedene Organisationsformen auf. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal der kantonalen Modelle ist der Grad der Verantwortungsteilung zwischen Kantonen und Gemeinden. Ab den späten 1960er Jahren nahmen die kantonalen Finanzierungsmöglichkeiten zu und es wurden insbesondere Betriebsbeiträge an Heime eingeführt, um deren chronische Unterfinanzierung entgegenzutreten. Die Betriebsbeiträge wurden auch aufgrund der Finanzierungsunterschiede zwischen Heimen mit und ohne Bundesfinanzierung durch die Invalidenversicherung oder die Justizabteilung entrichtet. Die Vorgehensweise der Kantone fokussierte häufig zunächst auf die Intensivierung und Zentralisierung der Aufsicht und erst nachgelagert auf eine stärkere Finanzierung. Der erhöhte staatliche Anspruch an die Angebotsqualität war für viele Heime zunächst aufgrund der fehlenden materiellen Mittel kaum umsetzbar.

Im städtischen Kanton Genf ist das Heimwesen stark zentralisiert. Die platzierenden Dienste, die Finanzierung von Platzierungen sowie die Aufsicht über Pflegefamilien und Heime waren und sind beim Kanton angesiedelt. Im Zuge von Gesetzesreformen in den 1950er und 1960er Jahren wurden die Aufsichtskriterien neben baulichen und hygienischen Aspekten um personelle und wirtschaftliche sowie Anforderungen an die Betreuungsverhältnisse erweitert. Aufgrund des sukzessiven Ausbaus der Aufsichtsregelungen war der Kanton Genf von der PAVO kaum tangiert.

Der gemischt urban-ländliche Kanton St. Gallen ist dezentral organisiert. Der Kanton teilt sich viele Aufgaben des Heimwesens mit Gemein-

den und Privaten. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nahmen die Verantwortlichkeiten des Kantons gegenüber den Gemeinden allmählich zu, wobei die Bedeutung der Gemeinden weiterhin hoch blieb. In St. Gallen liegt die Verantwortung für die Aufsicht über die Heime seit 1956 beim Kanton. Davor wurden kommunale sowie subventionierte private Heime bereits vom Kanton beaufsichtigt, während die übrigen Heime ohne kantonale Kontrolle blieben. Mitte der 1950er Jahre wurden gesetzlich neue Aufsichtskriterien festgelegt. Durch die PAVO wurde die Aufsicht in St. Gallen nicht übermässig beeinflusst, da sich die bestehenden kantonalen Vorgaben im Rahmen der Anforderungen der PAVO bewegten.

Der ländliche Kanton Uri weist eine wenig zentralisierte Organisationsform auf und verfügt nur über eine geringfügig ausgebaute Heiminfrastruktur. Minderjährige wurden häufig in ausserkantonale Anstalten platziert, da in Uri nur ein privates Heim für Minderjährige bestand. Traditionell waren kommunale Behörden für die Fremdplatzierungen zuständig. Seit Mitte der 1970er Jahre steigerte der Kanton seine Finanzierungstätigkeiten im Rahmen der sozialen Wohlfahrt und so auch des Heimwesens. Die Aufsicht über das einzige Kinderheim lag anfangs bei der privaten Heimkommission. In den Archivquellen liegen keine Hinweise vor, dass die «Verordnung über das Pflegekindwesen» von 1949 auf das Kinderheim angewendet wurde. Im Gegensatz zu den beiden anderen untersuchten Kantonen trug die PAVO zu einer Erweiterung der Aufsichtsvorgaben bei. Allerdings untersteht die Aufsicht über Fremdplatzierungen erst seit 2014 dem kantonalen Amt für Soziales, das die Aufsicht auf Basis der PAVO ausführt.

Heimebene

Die auf Ebene Bund und in den Kantonen beobachteten Entwicklungen bilden sich auch bei den untersuchten Heimen ab. Die finanzielle Lage der Heime verbesserte sich ab den späten 1960er Jahren markant. Entsprechend sank der Stellenwert der Kostgelder als Einnahmequelle. Heime, die Bundessubventionen bezogen, wiesen generell eine bessere finanzielle Grundlage auf gegenüber Heimen, die ausschliesslich zivilrechtlich platzierte Minderjährige aufnahmen. Dank den steigenden finanziellen Mitteln konnte ab den späten 1960er Jahren mehr und besser qualifiziertes Personal angestellt werden. Während früher die meisten Ausgaben an existenzielle Bedarfe gebunden waren, verursachte später das Fachpersonal die höchsten Kosten. Die Landwirtschaftsbetriebe waren früher eine wichtige Einnahme- und Nahrungsquelle, für deren Betrieb – auch aus finanziellen Gründen – Arbeitsleistungen der Heimkinder eingefordert wurden. Spätestens seit den 1970er Jahren nahm die Bedeutung der Landwirtschaft für die Heime stark ab.

Bedeutung der Ergebnisse für die Praxis und Empfehlungen

Bedeutung für die Praxis

Das Projekt ist insbesondere für Akteur:innen bedeutsam, die im Bereich der Versorgungsplanung, Angebotsentwicklung, Finanzcontrolling und Aufsicht tätig sind. Dies sind zum einen Vertretungen aus Behörden auf den Ebenen Bund, Kantone sowie Gemeinden und zum anderen Mitglieder von einschlägigen Fachverbänden. Die Studie bietet Erklärungsmuster für die heutigen Konstellationen bei der Finanzierung und Steuerung des Heimwesens. Aktuelle Spannungsfelder und Herausforderungen können in ihrer historischen Entwicklung nachvollzogen werden und bilden eine Grundlage für die Reflexion über Innovationen oder Pfade der Weiterentwicklung und Optimierung des Versorgungssystems.

Empfehlungen

Das Projektteam benennt im Rahmen dieses Lay Summary drei Empfehlungen mit einem weitreichenden Wirkungskreis:

- *Strukturierte Planung des Angebots in der Kinder- und Jugendhilfe*
Das «Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug» sieht eine kantonale oder interkantonale Planung der Jugendhilfe als Voraussetzung für Bundesbeiträge vor. Diese Planungen sind allerdings in der Regel eher rudimentär und beschränken sich primär auf Nutzungsstatistiken. Das Projektteam empfiehlt, auf regionaler Ebene periodische Bedarfserhebungen und davon abgeleitete Angebotsplanungen zu erstellen. Diese Angebotsplanungen sollten das gesamte stationäre und ambulante Versorgungssystem sowie sämtliche Zielgruppen (Kinderschutz, Straf- und Massnahmenvollzug, Sonderschulung, Sozialpsychiatrie, unbegleitete minderjährige Asylsuchende, Pflegefamilien) umfassen. Diese Aufgabe könnte von den SODK-Regionen übernommen werden. Allenfalls könnte der Bundesrat überprüfen, ob die Anforderungen an die Planung in der Bundesgesetzgebung auf Verordnungsstufe näher spezifiziert und ausgeweitet werden können, um eine bundesweite (Mindest-) Regelung der Planungspraxis zu gewährleisten.
- *Totalrevision der Pflegekinderverordnung (PAVO)*
Die PAVO wurde in den 1970er Jahren eingeführt und hat bundesweit geltende Mindestvoraussetzungen für die Bewilligung und Aufsicht bei der ausserfamiliären Aufnahme von Minderjährigen festgelegt. Die PAVO hat trotz Revisionen grundsätzlich seine ursprüngliche Grundstruktur beibehalten. Um den aktuellen und zukünftigen Erfordernissen an die Aufnahme von unmündigen Kindern und Jugendlichen ausserhalb des Elternhauses (stationärer Bereich und Pflegefamilien) gerecht zu werden, empfiehlt das Projektteam eine Totalrevision der PAVO. Ein Vorstoss mit diesem Anliegen wurde Ende 2022 im Nationalrat eingereicht (Geschäft 22.4407). Massgeblich sollte dabei die Personenzentrierung sein. Im Zentrum sollten nicht, wie bisher, die Angebote, sondern die Kinder und Jugendlichen mit ihren Rechten und ihrem individuellen Unterstützungsbedarf stehen. Als Grundlage für die Revision der PAVO bietet sich die Erstellung einer Bestandaufnahme der kantonalen Bewilligungs- und Aufsichtspraktiken an. Diese könnte vom Bundesamt für Justiz, vom Bundesamt für Sozialversicherungen oder der SODK lanciert werden.

- *Ermittlung des individuellen Unterstützungsbedarfs und Subjektfinanzierung*

Das gegenwärtige Finanzierungssystem geht zum einen bei der Finanzierung von der ursächlichen Zuordnung aus (straffällig, gestörtes Sozialverhalten, beeinträchtigt usw.). Zum anderen werden die Angebote finanziert (Objektfinanzierung). Zielführender wäre es für die persönliche Entwicklung der Kinder und Jugendlichen, dass sich die Finanzierung nach dem individuellen Unterstützungsbedarf der Minderjährigen ausrichtet (Subjektfinanzierung). Im Bereich Erwachsene Menschen mit Behinderung (IVSE-Bereich B) werden in den Kantonen zunehmend Subjektfinanzierungen eingeführt und unabhängige Abklärungsstellen zur individuellen Bedarfsermittlung eingerichtet (zum Beispiel Kantone Aargau, Luzern, Zug). In Analogie zu diesen Verfahren könnten die Kantone solche Stellen auch für den IVSE-Bereich A einführen; oder die Kompetenzen der bereits bestehenden Abklärungsstellen durch einen Ausbau der fachlichen Expertise auf den Bereich Kinder- und Jugendhilfe ausweiten.

Wissenschaftliche Bedeutung der Ergebnisse

Die Bedeutung des Projekts besteht zum einen darin, dass die Historiografie zu den Fremdplatzierungen in der Schweiz zwar wiederholt konstatiert, dass die ungenügenden finanziellen Mittel der Heime ein wesentlicher Faktor für die schweren Missstände in zahlreichen stationären Einrichtungen bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts waren. Dennoch wurde das Heimwesen bislang kaum aus wirtschaftshistorischer Sicht untersucht. Die Finanzierungs- und Steuerungspraktiken auf den verschiedenen

politischen Ebenen bilden eine Forschungslücke. Ebenfalls fehlen in Bezug auf die Thematik kantonale Vergleichsstudien. Mit Blick auf die Finanzierung und Steuerung sind auch das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Akteuren sowie die interkantonale Kooperation annähernd unerforscht. Die Rekonstruktion der historischen Prozesse ermöglicht ein vertieftes Verständnis über die Strukturen und Grundkonstellationen des heutigen Versorgungssystems.

**Die Ökonomie des Heimwesens in der Schweiz
seit 1940: Finanzierungs- und Steuerungsmodelle in
der Kinder- und Jugendfürsorge**

Prof. Matthieu Leimgruber, Universität Zürich, Hauptgesuchsteller

Dr. Roland Fischer, Hochschule Luzern, Mitgesuchsteller

Dr. Alan Canonica, Hochschule Luzern, wissenschaftlicher Mitarbeiter

Susanne Weiss, Universität Zürich, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Fabienne Hämmerle, Hochschule Luzern, wissenschaftliche Mitarbeiterin

Kontakt:

Prof. Matthieu Leimgruber

Universität Zürich

+41 44 634 36 69

matthieu.leimgruber@uzh.ch

Weitere Informationen:

www.nfp76.ch

Juli 2023



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**