

Gisela Hauss | Kevin Heiniger | Markus Bossert

Praxis der Sozialstaatlichkeit



Koordinieren und Finanzieren
zwischen Expertise, Staat und
Gemeinnützigkeit

Gisela Hauss, Kevin Heiniger, Markus Bossert

Praxis der Sozialstaatlichkeit

Koordinieren und Finanzieren zwischen Expertise,
Staat und Gemeinnützigkeit

CHRONOS

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung



Informationen zum Verlagsprogramm:
www.chronos-verlag.ch

Umschlagbild: Alte Telefonzentrale,
iStockphoto.com, ID: 670225908.

© 2023 Chronos Verlag, Zürich
Print: ISBN 978-3-0340-1727-5
E-Book (PDF): DOI 10.33057/chronos.1727

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	9
<i>Soziale Arbeit, Fürsorgewesen und Wohlfahrtspflege: Unschärfe Begriffe in zeitgenössischen Definitionen</i>	17
Teil I	
Koordination im heterogenen Feld des Sozialwesens: Eine unmögliche Sisyphusarbeit	21
1 Die Zeiten des sozialstaatlichen Ausbaus im Spiegel der LAKO (bis Anfang der 1970er-Jahre)	24
2 Der Wind kehrt: Fürsorge in der Zeit «nach dem Boom»	42
3 «Die Karten sind gelegt, jetzt beginnt das Spiel.» Neue Steuerungsmodelle im Sozialwesen (1980/90er-Jahre) Resümee	53 58
<i>Walter Rickenbach: Strippenzieher der privaten Wohlfahrt</i>	61
<i>Emma Steiger: Eine Sozialistin prägt das schweizerische Wohlfahrtswesen</i>	65
Teil II	
Das Tor zur Welt: Die LAKO im Kontext internationaler Organisationen	67
1 Die Installierung der LAKO als Landesvertretung in der ICSW	70
2 Die LAKO in sozialen Hilfs- und Ausbildungsprogrammen in den Nachkriegsjahrzehnten	80
3 Das Arrangement zwischen Bund und LAKO zur Mitgliedschaft in der ICSW	84
4 Die LAKO und der Europäische Einigungsprozess	88
5 Ernüchterung und neue Austauschformate im deutschsprachigen Raum	93
6 Das Ende des Arrangements zwischen Bund und LAKO: Das Auslaufen der Finanzierung und der Ausschluss aus der ICSW Resümee	97 100
<i>Maurice Veillard: Der Verbindungsmann im nationalen und internationalen Kontext</i>	103

Teil III**Segmentierte Professionalisierung: Das Heim- und Anstaltswesen 107**

- | | | |
|---|----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1 | Der Heimskandal von 1944 als Ausgangspunkt für die Studienkommission zur Anstaltsfrage | 108 |
| 2 | Heimerzieherinnen und Heimerzieher: Formung eines Berufsbildes | 121 |
| | Resümee | 124 |

*Priska Schürmann und Gerhard Schaffner:
Zum Straf- und Massnahmenvollzug für Jugendliche* 127

Teil IV**Transversale Modernisierung? Die Ausbildung des Personals im Sozialwesen 139**

- | | | |
|---|-------------------------------|-----|
| 1 | Die Schulen für Sozialarbeit | 141 |
| 2 | Die Schulen für Heimerziehung | 153 |
| | Resümee | 161 |

Von der stillen Arbeit im Hintergrund zur Anbieterkonkurrenz auf dem Wohlfahrtsmarkt: Im Gespräch mit Erika Liniger, Maja Fehlmann, Susanna Schibler-Reich und Monika Stocker 165

Schlussüberlegungen 179

- | | |
|-----------------------------------|-----|
| Zeitstrahl LAKO | 187 |
| Abkürzungsverzeichnis | 188 |
| Quellen- und Literaturverzeichnis | 191 |
| Personenindex | 209 |

Vorwort

Das Forschungsprojekt *Werkstätten der Professionalisierung? Verbände und die Koordination des Sozialwesens in der Schweiz*, das diesem Band zugrunde liegt, wurde im Rahmen des Nationalfondprogramms *Fürsorge und Zwang* (NFP 76) gefördert und durchgeführt. Das Forschungsprogramm war Anfang 2017 vom Bund lanciert worden, um fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in einem breiten Kontext zu untersuchen. Die Forschungen ergänzen die Arbeiten der vom Bundesrat 2015 eingesetzten *Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen* (UEK), die vor allem die Geschichte administrativer Versorgungen bis 1981 aufarbeitete. Aufgeteilt in diese zwei umfassenden Programme und vertieft durch zahlreiche weitere Studien spielte die historische und sozialwissenschaftliche Forschung eine prominente Rolle in der Aufarbeitung fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz. Sie ist Teil des Rehabilitationsprozesses und der Anerkennung des Leids, das Betroffenen unter Missachtung von Grundrechten zugefügt wurde. Die in diesem Band präsentierten Ergebnisse des Projekts *Werkstätten der Professionalisierung* (2019–2022) trugen im Rahmen des genannten Forschungsprogramms NFP 76 dazu bei, die historisch gewachsenen Strukturen des schweizerischen Sozialwesens und die Schwierigkeiten von Modernisierungsprozessen in einem hochgradig fragmentierten und dezentralen System sichtbar zu machen, und erweitern damit die Deutungsmöglichkeiten für geschehenes Unrecht.

Die im Projekt interdisziplinär zusammenarbeitenden Forschenden integrierten geschichtswissenschaftliche und sozialwissenschaftliche Perspektiven. Erst im Laufe der Forschungsarbeiten entschied das Forschungsteam, die Endergebnisse des Projekts in einer gemeinsam verfassten Monografie zu präsentieren. Dieses Format bot sich an, um in der Vielgestaltigkeit des zivilgesellschaftlich organisierten Sozialwesens eine Systematik herauszuarbeiten, gleichzeitig Zeitzeuginnen und Zeitzeugen zu Wort kommen zu lassen und für die vertiefende Analyse ausgewählter Primär-Quellen genügend Platz zur Verfügung zu haben. Die ausführliche Bibliografie und der Personenindex dienen der Orientierung weiterer Forschungen. Die Gliederung in vier Teile sowie die eingefügten Zwischenkapitel bieten die Möglichkeit, den Band auch zur Vertiefung spezifischer Themen zu nutzen, sei es zum Beispiel zur internationalen Vernetzung, zu Akteurinnen oder Akteuren oder zur Geschichte der Ausbildung in Sozialer Arbeit. Der vorliegende Band erscheint neben einer Reihe von Artikeln in Zeitschriften und Sammelbänden, welche die Autorin und die Autoren auf der Grundlage ihrer Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt verfassten und neben Präsentationen dieser Ergebnisse auf nationalen und internationalen Konferenzen.

Begleitet wurde das Projekt von einer Expertinnen- und Expertengruppe aus Fach- und Branchenverbänden im Sozialwesen der Schweiz und aus zwei Hochschulen für Soziale Arbeit. In regelmässigen Workshops stellten die Forschenden ihre Zwischenergebnisse zur Diskussion und nahmen die Rückmeldungen der Expertinnen und Experten in den weiteren Forschungsprozess auf. Diesen gilt ein besonderer Dank. Wir danken Prof. Dr. Thomas Gabriel (ZHAW), Sevda Günes (Integras), Markus Kaufmann (SKOS), Gabriele Rauser-Schiffke (Integras), Cornelia Rumo Wettstein (YOUVITA) und Prof. Dr. Stefan Schnurr (FHNW), dass sie uns von ihrem umfassenden Wissen profitieren liessen und mit uns über die gesamte Projektlaufzeit hinweg den Austausch pflegten. Ein besonderer Dank gilt zudem all denen, die sich die Zeit nahmen, als Zeitzeuginnen und Zeitzeugen oder mit ihrer Expertise zum heutigen Sozialwesen für Interviews zur Verfügung zu stehen. Die Bereitschaft, die Erinnerungen an die berufliche Vergangenheit für Forschung und Publikation zu teilen, schätzen wir sehr und danken allen Beteiligten für die offenen Gespräche, für die Erzählungen zu damals Erlebtem und die Einschätzungen zu Zusammenhängen und Mechanismen des Sozialwesens früherer Jahrzehnte.

Dank gebührt ebenfalls den Zuständigen im Sozialarchiv Zürich, die uns alles Nötige zur schnellen Erschliessung und Erfassung der reichhaltigen Bestände zur Verfügung stellten und damit die Forschungsarbeit auch während des pandemiebedingten Lockdowns ermöglichten. Dass das Buch zeitnah zum Forschungsprojekt erscheinen kann, ist auch der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, zu verdanken, die über das Forschungsprojekt hinaus Ressourcen für die Arbeiten an der Publikation zur Verfügung stellte. Für die konstruktive Zusammenarbeit, die Ermöglichung des Austauschs zwischen den Projekten des NFP 76 und für die Übernahme der Druckkosten danken wir dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung. Der Weg vom Manuskript zum Druckwerk ist bekanntlich ein langer: Wir danken den angefragten Experten für die fundierte und umfassende Begutachtung der Schlussfassung. Ebenso möchten wir uns – last but not least – bei Hans-Rudolf Wiedmer vom Chronos Verlag für die Aufnahme des Titels ins Programm und bei Tanja Kevic für das umsichtige Lektorat bedanken.

Gisela Hauss, Kevin Heiniger, Markus Bossert

Olten, im Juni 2023

Einleitung

«[...] die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen [...]» – so steht es in der Präambel der Schweizer Bundesverfassung. Das viel zitierte, fast schon geflügelte Wort wurde von Adolf Muschg 1977 entworfen und 1999 nicht vollständig, doch dem Sinn nach in die Bundesverfassung aufgenommen. Die vorliegende Publikation handelt von sich wandelnden Akteurskonstellationen und Strategien, die das «Wohl der Schwachen», also derjenigen, die nicht zu den Gewinnerinnen und Gewinnern des Wohlstandes gehörten, gesamtschweizerisch in den Blick nahmen. Die jüngsten Forschungen zu Fürsorge und Fremdplatzierungen in der Schweiz sowie die Aufarbeitung von Gewalt und Zwang in den Einrichtungen der öffentlichen Erziehung in europäischen und angloamerikanischen Ländern zeigen, dass die damit verbundenen Bestrebungen weder immer erfolgreich noch in sich widerspruchsfrei waren. Vielmehr wurde das in der Präambel konstatierte «Wohl» derjenigen, die am Rande der Gesellschaft lebten, systematisch und oft über lange und biografisch prägende Zeiträume hinweg beschädigt. Das nimmt die vorliegende Publikation auf und rekonstruiert die Entwicklungen mit einer hohen Aufmerksamkeit für Ambivalenzen, so zum Beispiel für Subventionierungen bestimmter Segmente der Fürsorge, die einhergingen mit dem Ausschluss anderer von öffentlichen Geldern. Dabei wird davon ausgegangen, dass vor dem Horizont der versprochenen Koordination zum Wohle derjenigen, die auf öffentliche Hilfe oder Erziehung angewiesen waren, Ausschluss oder die bewusste Unterregulierung bestimmter Bereiche umso besser erkennbar werden. Mit dieser analytischen Aufmerksamkeit eröffnen die hier präsentierten Ergebnisse neben einem vertieften Verständnis der Praxis der Sozialstaatlichkeit in der Schweiz auch neue Deutungsmöglichkeiten im Rahmen der seit den 2000er Jahren intensivierten Aufarbeitung von geschehenem Unrecht in Fürsorge und institutioneller Erziehung.¹

Der Band nimmt seinen Ausgangspunkt bei der *Schweizerischen Landeskongress für soziale Arbeit*, später *für Sozialwesen* (LAKO).² Zuständig für den gesamten Sektor der zum grossen Teil privat organisierten Fürsorge ausserhalb der grossen

1 Vgl. dazu die vom Bund 2015 eingesetzte Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgung, die ihre Ergebnisse 2019 publizierte, sowie das Nationale Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang» (NFP 76), in dem die hier zugrundeliegende Forschung gefördert wurde.

2 Die Veränderung des Namens von *Landeskongress für Soziale Arbeit* zu *Landeskongress für Sozialwesen* wurde an der Vollversammlung am 9. November 1970 beschlossen, vgl. Statuten LAKO (Sozarch SGG B 26f: 1). Knapp 20 Jahre später änderte die LAKO ihren Namen zu *Sozialforum Schweiz*, vgl. Jahresbericht LAKO 1989/90 (Sozarch Ar 467.10.7). Zum Begriff «Soziale Arbeit» vgl. auch S. 17–19.

Versicherungswerke war bereits die Bezeichnung «soziale Arbeit» in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens im weiten Sinn als Sozialwesen zu verstehen.³

Als Koordinationsstelle für das umfassende Sozialwesen führt die LAKO als Leitstern die hier vorliegende Publikation in vielfältiger und komplexer Weise durch mehrere politische Ebenen und hinein in den Wandel im Gefüge der Sozialstaatlichkeit.

Die 1932 gegründete LAKO war ein Dachverband, dem gesamtschweizerisch rund 60 private Sozialwerke, private Spitzen- und Fachverbände sowie eidgenössische Ämter und Zusammenschlüsse kantonaler Amtsstellen als Mitglieder angehörten. Sie agierte auf dem nationalen Parkett und verhandelte an vorderster Stelle mit in der Diskussion um das normative Profil des schweizerischen Sozialstaates. Als «kommunikative Agentur»⁴ oder «zentrale Austauschplattform»⁵ argumentierte sie gegen die Fragmentierung der Fürsorgelandschaft und für eine Harmonisierung und Professionalisierung des Sozialwesens. In diesem Zusammenhang gab sie sich integrierende und koordinierende Ziele und funktionierte quasi als «Ersatz für das nicht existierende Sozialministerium auf Bundesebene».⁶ Aufgrund ihrer regen und das Sozialwesen profilierenden Tätigkeiten wurde die LAKO international wahrgenommen und zur wichtigen Ansprechpartnerin in Bezug auf eine schweizerische Vertretung an internationalen Tagungen, in UNO-Programmen und in der international geführten Diskussion um die Bedeutung der sozialen Grundrechte der Menschenrechtsdeklaration.⁷ Ende 1999 löste sich die LAKO auf. Einige Aspekte ihrer Tätigkeit werden heute von anderen Organisationen, zum Beispiel der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) übernommen.

Bei der Darstellung des Wandels in der Organisation und Finanzierung des Sozialwesens geht diese Studie in der Auswahl der Quellen und damit der Untersuchungsfelder von der LAKO aus und exploriert so ein Feld, das sich erst im Forschungsprozess erschlossen hat und keineswegs über klare Konturen verfügt. Diesem Vorgehen ist das Konzept der «Multi-Sited Ethnography» zugrunde gelegt. Der damit gewählte Zugang zum Untersuchungsfeld ermöglicht es, Forschungsfragen in einem «Fuzzy Field»⁸ zu bearbeiten. Die Konturen dieses fusseligen oder ausgefransten Feldes «emerge only during the research process as the ethnographer traces informants across multiple sites that turn out to become relevant in the light of the research question».⁹ Ausgehend davon folgt

3 Im Folgenden meint die Kleinschreibung «soziale Arbeit» das gesamte Sozialwesen ausserhalb der grossen Versicherungswerke, die Grossschreibung «Soziale Arbeit» bezeichnet den geschützten Beruf, gebunden an einen Ausbildungsabschluss und einheitliche Standards. Vgl. dazu S. 17–19.

4 Siegenthaler 1997, S. 25.

5 Matter 2011, S. 292 f.

6 Rickenbach 1968, S. 212; vgl. dazu auch S. 36–41.

7 Matter 2011, S. 274 f.

8 Nadai/Maeder 2005.

9 Nadai/Maeder 2005; vgl. dazu auch Marcus 1995; Becker 1973.

dieser Band «der Informantin», das heisst der LAKO, durch verschiedene Felder, von aktiven internationalen Netzwerken zur manchmal trägen Organisation der Fürsorge in der Schweiz, von den vorwärtsstrebenden Schulen für Sozialarbeit bis zur bodenständigen Heimerziehung. Mit all diesen Feldern stand die LAKO in regem Kontakt und definierte sie damit als Teile des Sozialwesens, sei es als Mitglieder, als beratende Expertinnen oder als von der LAKO eingesetzte Arbeitsgruppen. Dem Vorstand und den Arbeitsgruppen der LAKO in die von ihnen bearbeiteten Bereiche folgend, bringt der Band Themen zusammen, die in der bisherigen Forschung eher auseinandergehalten wurden, wie etwa die Ausbildung im Bereich der Heimerziehung und die Schulen für Soziale Arbeit. In der hier vorgelegten Nebeneinanderstellung verschiedener Bereiche, der «Juxtaposition»,¹⁰ werden einerseits die Spezifika der einzelnen Sektoren sowie die Spannungsfelder zwischen diesen deutlicher und andererseits die wechselseitigen Abhängigkeiten im Fürsorgewesen. Die präsentierten Forschungsergebnisse leisten auf diese Weise einen Beitrag dazu, die Praxis der Sozialstaatlichkeit in ihren sich wandelnden Akteurskonstellationen und Strategien, in ihren Ungleichzeitigkeiten und Ungleichheiten im Zeitverlauf (1932 bis 2000) vertiefter zu verstehen.

Der mit der LAKO gegebene Forschungszugang generiert neue und zum Teil überraschende Einsichten in übergreifende Zusammenhänge und Funktionsweisen der Sozialstaatlichkeit der Schweiz. Dabei erschliesst sich neues Wissen (1) zu einer gesamtschweizerischen Perspektive, ein Desiderat im Kontext der Forschungen zu Fürsorge und Zwang, (2) zur Organisation der Sozialstaatlichkeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft und (3) zur Bedeutung transnationaler Netzwerke für Entwicklungen im nationalen Kontext. Diese drei Dimensionen werden im Folgenden detaillierter ausgeführt.

(1) Die gesamtschweizerische Perspektive im Forschungskontext Fürsorge und Zwang

Die folgenden Kapitel ergänzen die Forschungen zu Fürsorge und Zwang um eine bisher weniger beachtete Fragestellung. So stellen bisherige Untersuchungen einstimmig fest, dass sich Zwang, Gewalt und Willkür in der Fürsorge in einer unübersichtlichen, kantonale und kommunal strukturierten Fürsorgelandschaft entwickelten.¹¹ Verschiedene Studien bestätigen, dass zumindest auf der formalen Ebene der Föderalismus als «Differenzmotor» wirkte.¹² Mit dieser Ausgangslage werden in der Regel Kommunen, Kantone oder Sprachregionen als Untersuchungsgrösse gewählt.¹³ Auch gesamtschweizerische und vergleichende Projekte folgen in ihrer Anlage weitgehend den gegebenen föderalen Strukturen der historisch gewachsenen Fürsorgelandschaft und zeigen, dass unterschiedliche juristische Bestimmungen, städtische und ländliche Kontexte oder auch konfessionelle Milieus zu einer ausgesprochen grossen Variation der Fürsorgelandschaften führ-

¹⁰ Marcus 1995.

¹¹ Vgl. Germann/Odier 2019; Hauss et al. 2018.

¹² Lengwiler/Praz 2018, S. 45; vgl. dazu auch Furrer et al. 2014.

¹³ Vgl. Rietmann 2017; Ries/Beck 2013.

ten.¹⁴ Diesen Forschungsperspektiven folgend, gerät systematisch aus dem Blick, dass es zeitgleich starke Bestrebungen gab, diese Ausdifferenzierung zu begrenzen. Diese Lücke soll hier geschlossen werden. Mit der LAKO, einem die Differenzierung einschränkenden und Standardisierung fördernden Dachverband, wird im Folgenden eine national organisierte, fachlich versierte und international tätige Verbandsöffentlichkeit in den Blick genommen. Diese organisierte in Arbeitsgruppen und Studienkommissionen «Laboratories for professionalization»,¹⁵ in denen auf der Grundlage fachlichen Wissens aus nationalen und internationalen Zusammenhängen die festgestellte Fragmentierung des Sozialwesens kritisch diskutiert wurde. Diese Bestrebungen auf nationaler Ebene setzten der ausdifferenzierenden Wirkung des Föderalismus deutliche Grenzen.

(2) *Zur Organisation der Sozialstaatlichkeit zwischen Staat und Zivilgesellschaft*

Die Dominanz staatszentrierter Forschung hat sich in substanziellen Forschungen zu den schweizerischen Versicherungswerken niedergeschlagen.¹⁶ Diese belegen eindrücklich die nachholende Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates, die erst nach dem Zweiten Weltkrieg an Dynamik gewann und nicht vor den 1980er-Jahren zu einem vorläufigen Abschluss kam.¹⁷ Diese Publikation gibt hingegen Einblick in Bereiche, die ausserhalb der staatlich gesicherten und finanzierten Transferleistungen liegen. Sie geht davon aus, dass sich gerade in diesem unregelmässigen Bereich interessante Arrangements der Wohlfahrtsproduktion zeigen, die für die *mixed economy of welfare* in der Schweiz typisch sind.¹⁸ So lassen sich, ausgehend von diesem unübersichtlichen Feld, vielfältige Zusammenarbeitskonstellationen staatlicher und philanthropischer Akteure sowie komplexe Mischformen privater und öffentlicher Initiativen sichtbar machen.

Die LAKO war aus der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG) hervorgegangen und lässt sich, vergleichbar mit dieser, als in der «intermediären Zone» zwischen Staat und Zivilgesellschaft agierend verstehen,¹⁹ das heisst sie verhandelte im «gesellschaftlichen Zwischenraum» zwischen staatlichen und parastaatlichen Akteuren.²⁰ Die Grenzen zwischen diesen Akteurskonstellationen, positioniert auf verschiedenen Ebenen, erweisen sich im Folgenden als permeabel. So waren in der LAKO Vertreterinnen und Vertreter aus Kantonen und Bundesverwaltung sowie aus zivilgesellschaftlichen Organisationen

¹⁴ Hauss et al. 2018.

¹⁵ Als «Laboratories» wurden bereits verschiedene Netzwerke bezeichnet, die an der Wende zum 20. Jahrhundert Sozialreformen entwarfen, vgl. dazu Tobalov 1999; für die Gemeinnützige Gesellschaft vgl. Lathion 2010.

¹⁶ Vgl. Lengwiler 2015; Guinand 2008; Bundesamt für Sozialversicherungen 2007; zur Geschichte der Arbeitslosenversicherung vgl. Tabin/Togni 2013; zur Invalidenversicherung vgl. Canonica 2020.

¹⁷ Vgl. als Übersichtsartikel Leimgruber 2011; Möckli 2012.

¹⁸ Heiniger et al. 2017, S. 7, 9; Matter 2015.

¹⁹ Heiniger et al. 2017, S. 9.

²⁰ Schumacher 2010, S. 42.

vereint. Zudem gab es doppelte Positionierungen individueller Akteure im Kontext politischer Ämter und zivilgesellschaftlicher Verpflichtungen.²¹ Wie ein roter Faden zieht sich die Verhandlung über die Position der LAKO auf der einen oder anderen Ebene durch das vorliegende Buch. Sollte die Stelle der Koordination im Sozialwesen auf der zivilgesellschaftlichen Ebene verbleiben, oder doch in die staatlichen Strukturen eingegliedert werden? Finlayson spricht in diesem Zusammenhang von einer «moving frontier»,²² in der Regel vom «active citizen» zum «active state».²³ Die LAKO verhandelte zu bestimmten Zeitpunkten intensiv darüber, initiierte interessante Koproduktionen und gibt damit einen aufschlussreichen Einblick in sich wandelnde Verflechtungen, aber auch in die Grenzen und verpassten Chancen beim Ausbau sozialstaatlicher Strukturen.

(3) Zur Bedeutung transnationaler Netzwerke für Entwicklungen im nationalen Kontext

Die bisherige Forschung zu Fürsorge und Zwang in der Schweiz bleibt zum grossen Teil innerhalb der Grenzen des Landes. Sie ist als nationale Forschung angelegt, hält den Raum im Sinne eines *ceteris paribus* konstant, um Veränderungen umso besser erfassen zu können. Die in diesem Band präsentierten Ergebnisse verstehen sich hingegen als «Verflechtungsgeschichte»,²⁴ das heisst Strategien sowie Strukturen der Sozialstaatlichkeit werden nicht als ausschliessliche Folgen von nationalen Prozessen verstanden, sondern ebenso als Resultat transnationaler Interaktionen.²⁵ Es wird aufgezeigt, wie Letztere in den Strukturen der Sozialstaatlichkeit ihre Wirkung entfalteteten, sei es in institutionellen Ausformungen oder in diskursiven Verständigungen.²⁶ Im Archivbestand der LAKO finden sich dazu aufschlussreiche Quellen. So war die dringliche Frage nach einer schweizerischen Vertretung in internationalen Netzwerken Anlass zur Gründung der LAKO, die als koordinierende Ansprechstelle und als Scharnier zwischen den internationalen Netzwerken und dem schweizerischen Sozialwesen fungieren sollte.²⁷ Diese Funktion beeinflusste in der Folge ihre Position sowie die von ihr initiierten Prozesse und Praktiken der Verhandlung, Dokumentation, Organisation und Neuformation in der nationalen Zusammenarbeit.²⁸ In den folgenden Kapiteln werden sich wechselseitig formenden Tätigkeiten der LAKO vorgestellt, im ersten Teil in ihre nationalen und im zweiten in ihre internationalen Arbeitszusammenhänge. Die Entwicklungen in der Praxis der Sozialstaatlichkeit der Schweiz werden damit als «transnational social policy» entfaltet, womit eine

21 Für Neuseeland bspw. vgl. Tennant 2007.

22 Finlayson 1990, S. 192.

23 Ebd., S. 184.

24 Dejung 2014, S. 202.

25 Vgl. dazu Matter 2011.

26 Speich Chassé 2016.

27 Sturzenegger 1933, S. 1.

28 Zu dieser Wechselseitigkeit von nationalen und internationalen Entwicklungen vgl. auch Königter/Good Gingrich 2019, S. 7.

Einfassung in territoriale beziehungsweise nationale Grenzen in der forschungsmethodischen Anlage überschritten wird.²⁹

Mit dieser transnationalen Perspektive schliesst diese Untersuchung an Forschungen zur Geschichte der Sozialen Arbeit an.³⁰ So zeigt zum Beispiel Stefan Köngeter in seinem Artikel «Surveilling and Surveying Slums: the Transnational Translation of the City as a Social Problem» die Bedeutung der Settlement-House und Survey-Bewegungen als grenzüberschreitende Reformbewegungen Anfang des 20. Jahrhunderts auf.³¹ Schweizerische und europäische Forschungen zur Entwicklung der Sozialen Arbeit in den 1950er-Jahren verweisen auf eine europaweite, grenzüberschreitende Übernahme des «Casework»-Konzeptes aus den USA.³² Sie verorten die Geschichte der Sozialen Arbeit in einem herausfordernden Spannungsfeld zwischen den Strukturen der Nationalstaaten, internationalen sozialen Bewegungen und akademischen Fachdiskursen.³³ In diesem Spannungsfeld verliefen Professionalisierungsprozesse widersprüchlich. So lässt sich zwar eine Ausdifferenzierung von wissenschaftlichem Wissen und darauf beruhender Methodik beobachten, angestossen vor allem durch internationale Netzwerke. Doch gleichzeitig können die Arenen des Kampfes im nationalen Fürsorgebereich nicht übersehen werden. Hier wurden in verschiedenen Akteurskonstellationen Machtstellungen verteidigt, im Bestreben Interessen durchzusetzen und nicht anderen das Feld zu überlassen. Die folgenden Kapitel führen mitten hinein in dieses Spannungsfeld. So werden vorwärtsdrängende Impulse zur Professionalisierung ebenso wie Grenzen, Auseinandersetzungen und gegenseitige Blockaden dargestellt. Professionalisierung schält sich damit nicht als ein gradliniger teleologischer Prozess heraus, der von Stufe zu Stufe fortschreitet, um schliesslich den Status der Profession zu erreichen.³⁴ Neueren Professionstheorien³⁵ folgend, lässt sich zeigen, dass dieser Prozess von Ambivalenzen durchzogen und von vielfältigen Bedingungen abhängig war.

29 De Swaan 1994; Good Gingrich/Köngeter 2019; Dejung 2014, S. 195–209. Am Beispiel der ILO Lengwiler 2010, S. 48–50.

30 Harris et al. schreiben der Sozialen Arbeit eine internationale Identität zu: «Social Work has a shared international identity but is also diverse and context specific». Sie präsentieren einen Rahmen zur Analyse des internationalen Wissenstransfers, vgl. Harris et al. 2015, S. 481. In eine vergleichbare Richtung gehen Grasshoff et al., wenn sie die Soziale Arbeit als international, in grenzüberschreitende Verflechtungen eingebunden und mit transnationalen Perspektiven einführen, vgl. Grasshoff et al. 2016.

31 Köngeter 2019.

32 Für Finnland Satka 1994, S. 283–294; für Irland Skehill 2004; für Slowenien Leskosek 2009. Für die Schweiz Tuggener 1971; Matter 2011; AvenirSocial 2011, darin unter anderem Staub-Bernasconi 2011, S. 161–174; Brack, S. 147–160.

33 Zu den darin angelegten Spannungsfeldern vgl. Harrikari 2014, S. 7; Lorenz 2014; Hauss/Schulte 2009. Am Beispiel der ILO Lengwiler 2010, S. 49 f.

34 Zur kritischen Sicht auf Professionalisierungsprozesse im Sozialwesen vgl. auch Matter 2011, S. 18, 40–42; Wolfsberg 2002, S. 38 f. Vgl. für die theoretisch-konzeptionelle Perspektive Maurer 2017; Lorenz 2006.

35 Schütze 1992; Overmann 2009.

Forschungsmethodische Grundlegung

Die Publikation basiert auf den Ergebnissen des Forschungsprojektes «Werkstätten der Professionalisierung? Verbände und die Koordination des Sozialwesens in der Schweiz».³⁶ Methodisch ist das Projekt geschichtswissenschaftlich sowie sozialwissenschaftlich ausgerichtet. Interviews mit Zeitzeuginnen und Zeitzeugen sowie Expertinnen und Experten und Quellen aus dem Archivbestand der LAKO dienten als Datengrundlage.³⁷ Das überlieferte, aufschlussreiche Material der LAKO für die Periode von 1932 bis 1999 wird in zwei verschiedenen Archiven aufbewahrt: im Archiv der Landeskonferenz (2,1 m) und im um einiges umfangreicheren Bestand im Archiv der SGG. Es handelt sich unter anderem um Vereinbarungen, Referate, Tagungsberichte, Jahresberichte, Publikationen, Umfragen und Richtlinien und um Protokolle auf verschiedenen Organisationsebenen der LAKO (Vorstand, Studienkommissionen, Arbeitsgruppen, Vollsitzungen, Delegiertenversammlungen) in deutscher sowie französischer Sprache.

Aufbau des Bandes

Der Zugang über die LAKO bestimmt den Aufbau des Bandes. Die ersten Aktivitäten der LAKO auf nationaler Ebene lassen sich an Koordinationsbemühungen zwischen den zivilgesellschaftlichen Hilfswerken und staatlichen Stellen festmachen. Das erste Kapitel widmet sich entsprechend den sich wandelnden Arrangements in der gesamtschweizerischen Koproduktion von Wohlfahrt in der Zeit von 1932 bis Ende der 1990er-Jahre. Dabei wird ein besonderes Augenmerk auf die wechselnden Konstellationen gelegt, die eine staatliche Lösung oder aber die zivilgesellschaftliche Verantwortung durchsetzen wollten. Das zweite Kapitel widmet sich der regen Wechselwirkung zwischen internationalen Kontakten und nationalen Entwicklungen. Im dritten und vierten Kapitel wird aufgezeigt, wie sich im Spannungsfeld zwischen nationalen und internationalen Veränderungen Institutionalisierungsprozesse gestalteten. Das wird einerseits an den Schulen für Soziale Arbeit erörtert, andererseits an Entwicklungen in der Heimerziehung. Die entlang der Kapitelstruktur eingenommenen, unterschiedlichen Perspektiven sind nicht isoliert zu betrachten, sondern stehen in reger Wechselwirkung.

³⁶ Hauss, Gisela: *Werkstätten der Professionalisierung? Verbände und die Koordination des Sozialwesens in der Schweiz*. Laufzeit 2019–2022, wissenschaftliche Mitarbeiter: Markus Bossert, Kevin Heiniger. Das Projekt wurde im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Fürsorge und Zwang» (NFP 76) durchgeführt.

³⁷ Im Projekt wurden insgesamt zwölf Interviews mit Expertinnen und Experten beziehungsweise Zeitzeuginnen und Zeitzeugen durchgeführt und der Archivbestand der wurde LAKO ausgewertet. Angeleitet von der wissenssoziologischen Diskurstheorie beziehungsweise der hermeneutischen Diskurstheorie arbeitete das Projekt mit der kritischen Diskursanalyse sowie mit Prämissen der sozialkonstruktivistischen Tradition der Wissenssoziologie, mit denen es möglich war, auf den Kanon sozialwissenschaftlicher Methoden zurückzugreifen. Vgl. zu diesem methodologischen Zugang unter anderem Jäger/Zimmermann 2010; Jäger 2012; Keller 2005; Keller 2011; Hitzler et al. 1999; Hitzler/Honer 1997. In ausgewählten Passagen finden sich Anleihen bei der Institutional Ethnography, vgl. Smith 2005.

Diese wird durch Zwischenkapitel deutlich gemacht, die nicht nur einem Kapitel zugeordnet werden können. Um dieses «Dazwischen» deutlich zu machen, sind die Zwischenkapitel nicht nummeriert und durch kursive Titelsetzungen gekennzeichnet. Hier finden sich Kurzbiografien und Interviews mit Persönlichkeiten, die im Umkreis der LAKO aktiv an der Formation der Wohlfahrt arbeiteten.

Soziale Arbeit, Fürsorgewesen und Wohlfahrtspflege: Unschärfe Begriffe in zeitgenössischen Definitionen

Die Soziale Arbeit entwickelte sich im Lauf des 20. Jahrhunderts erst allmählich zu einem klar definierten Berufsfeld mit entsprechender Begrifflichkeit. Für die vorliegende Untersuchung stellte sich fortwährend das Problem unklarer Begriffsdefinitionen: Ist in den Quellen die Rede vom weiten und nicht klar umrissenen Feld der Wohlfahrtspflege oder spezifisch von der Tätigkeit im Fürsorgebereich, der heutigen Sozialarbeit? Selbst für einen Schlüsselakteur des schweizerischen Sozialwesens wie den LAKO-Sekretär Walter Rickenbach war der Sachverhalt unklar, wenn er noch in den frühen 1960er-Jahren schrieb: «Es hält [sic] schwer, für die Sozialarbeit einen Begriff zu finden. Er muss sich nach den Gegebenheiten eines Landes richten und hängt ausserdem oft vom Arbeitsgebiet seiner Verfasser ab.»³⁸ Daher, so Rickenbach weiter, habe jedes Land eigene und oftmals mehrere Bezeichnungen, was die International Conference of Social Work (ICSW) fortwährend zu harmonisieren versuche. Charakteristischerweise waren es bis ins letzte Drittel des 20. Jahrhunderts nicht Bildungseinrichtungen, die das Feld der «sozialen Arbeit» konturierten, sondern institutionelle Akteurinnen und Akteure aus der privaten Wohlfahrt, namentlich aus dem Umfeld der SGG und der LAKO. Das könnte ein Grund sein, weshalb Umschreibungen wie «soziale Fürsorge» und «Wohlfahrtspflege» lange Zeit synonym zur «sozialen Arbeit» verwendet wurden und erst spät spezifische Definitionen für den Beruf entstanden.³⁹

Zu Beginn der 1930er-Jahre scheint sich der Begriff der «sozialen Arbeit» als Synonym für den Fürsorgebereich etabliert zu haben, wenn sich etwa der 1932 gegründete Dachverband schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit nannte oder Albert Wild sein Handbuch *Soziale Fürsorge in der Schweiz* in der dritten Auflage von 1933 *Handbuch der sozialen Arbeit in der Schweiz* betitelte.⁴⁰ Vermutlich handelt es sich bei «soziale Arbeit» nicht um einen im deutschsprachigen Raum geprägten Begriff, sondern um die Eindeutschung des englischen Ausdrucks «social work». Er wurde in jenen Jahren vor allem im Kontext der internationalen Konferenzen verwendet, während Fürsorge und Wohlfahrt im Deutschen noch gebräuchlicher waren. Eine differenzierte Definition von «sozialer Arbeit» lieferte Emma Steiger in ihrer umfassenden Überarbeitung des wildschen Handbuchs, erschienen 1948/49, und bezeichnete sie als «organisierte Hilfe der Starken für die Schwachen, der Gemeinschaften für den einzelnen Menschen.»⁴¹ Gemäss Steiger ist die soziale Arbeit subsidiär und hat «ergänzenden Charakter. Sie tritt überall da ein, wo die menschlichen Grundbeziehungen, die Familie, die Wirtschaft und der Staat, nicht ausreichen oder versagen.» Neben

³⁸ Rickenbach 1963a, S. 23.

³⁹ Vgl. Wild 1933, S. V f.; Sturzenegger 1933, S. 1.

⁴⁰ Wild 1919; Wild 1933.

⁴¹ Hier und im Folgenden Steiger 1948, S. 1.

einer grundsätzlichen Begriffsklärung erörterte Steiger die «Motive und Ziele» der sozialen Arbeit, ihre «Formen und Methoden», zählte die verschiedenen «Träger und Organisationen» auf, ging auf die «Werbung und Mittelbeschaffung» ein und schloss ihre Beschreibung mit der «Kontrolle und Regelung der privaten sozialen Arbeit».42 Mit dieser Definition schuf sie eine Grundlage, die sie im Austausch mit Rickenbach, dem Sekretär der LAKO, überarbeitete und die in komprimierter Form Eingang fand in das 1952 publizierte *Wörterbuch für Sozialarbeiter*. Dort war der Artikel noch mit «soziale Arbeit» betitelt, also mit Kleinschreibung und in zwei Wörtern. Die Begriffsdefinition lautete:

«Soziale Arbeit hilft in organisierter und planmässiger Weise Individuen, Familien und andern [!] Gemeinschaften die *lebenswichtigen* Bedürfnisse zu befriedigen, indem sie ihre Selbsthilfe und die Leistungen der Gemeinschaften für ihre Glieder fördert, ergänzt und nötigenfalls ersetzt. Soziale Arbeit setzt also immer Bedürftigkeit (individuelle oder kollektive) voraus, die aber je nach der Persönlichkeit des Bedürftigen und der Lage, worin er sich befindet, verschieden ist.»43

Rickenbachs weitere Ausführungen orientierten sich teilweise an Steigers Vorarbeiten. Zudem skizzierte er mit einer Reihe von strukturellen Einteilungsmöglichkeiten den äusserst heterogenen Bereich des Wohlfahrtswesens, seiner Klientel und der Akteurinnen und Akteure auf den unterschiedlichen Organisationsebenen.

1963 referierte Rickenbach in seiner Einführung auf obenstehende, von ihm verfasste Definition, verwendete nun allerdings konsequent den Begriff «Sozialarbeit».44 Auf eine zwischenzeitlich veränderte Wahrnehmung der Sozialen Arbeit als Beruf deutet auch der Umstand hin, dass die Landeskonferenz in ihrem Namen seit 1960/61 die «Soziale Arbeit» gross schrieb.45 Prägnant auf den Punkt brachte Rickenbach die Unterscheidung von «Sozialarbeit» als Tätigkeitsbereich und Beruf in einem Beitrag in der *Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit* (SZG) von 1963: «Bei ihr unterscheidet man immer mehr zwischen Sozialarbeit im weitern [sic] Sinn oder Sozialwesen (Social welfare, action sociale) und Sozialarbeit im engern [sic] Sinn (Social work, Service social). Unter ersterer versteht man alle denkbaren Wohlfahrtsbestrebungen, unter letzterer die durch den Sozialarbeiter vermittelte Anpassung des Klienten an seine Umgebung und der Umgebung an den Klienten.»46 Rickenbachs Hinweise zeigen ausserdem

42 Ebd., S. 1–14.

43 Hier und im Folgenden Rickenbach 1952b, S. 152 f. Hervorhebung im Original.

44 Hier und im Folgenden Rickenbach 1963a, S. 23. Im Zusammenhang mit der ICSW verwendete Rickenbach im Übrigen bereits seit 1955 konsequent den Begriff «Sozialarbeit». Vgl. SZG (94/1955), S. 35, Traktandum 11.

45 SZG (100/1961), S. III.

46 Rickenbach 1963b, S. 94.

den Einfluss des englischen und französischen Sprachraums auf die terminologischen Veränderungen im Deutschen. Der Begriff «Sozialwesen» verdeutlicht diesen sprachlichen Transformationsprozess: Unter dem Einfluss des englischen Sprachraums wird er in der SZG seit den frühen 1960er-Jahren verwendet, 1968 änderte die ICSW ihren Namen von «Social work» zu «Social welfare» und 1970 tat es ihr die LAKO gleich und ersetzte in ihrem Namen die «Soziale Arbeit» durch «Sozialwesen».⁴⁷

Entsprechend der rickenbachschen Unterscheidung findet sich im Jahr 1987 im von der LAKO herausgegebenen *Handbuch Sozialwesen Schweiz* unter den «Schlüsselbegriffen» nurmehr eine Definition von «Sozialer Arbeit» im engeren Sinn. Die «Soziale Arbeit», nun grossgeschrieben, wird als «Oberbegriff für professionelle Arbeit im Sozialwesen (besonders Sozialarbeit/Sozialpädagogik/Animation)» bezeichnet.⁴⁸ Den Referenztext im Handbuch verfasste die Sozialarbeiterin und Sozialarbeitswissenschaftlerin Silvia Staub-Bernasconi – also erstmals eine Fachperson aus dem Kontext der wissenschaftlichen Berufsbildung.⁴⁹ Neben einem geschichtlichen Abriss widmete sich Staub-Bernasconi darin vor allem dem «Methodenpluralismus in der Sozialen Arbeit» und diagnostizierte eine seit den späten 1970er-Jahren sich ausbreitende «allgemeine Ratlosigkeit» hinsichtlich der Methodenentwicklung.⁵⁰ Als Perspektive schlug sie die Konzeption des Berufsbildes «in Richtung eines *spezialisierten Generalisten*» oder «einer *Spezialisierung auf Unspezialisiertheit*» vor.⁵¹ Damit verband sie die Vorstellung, «dass es dank des [...] handlungstheoretischen Bezugsrahmens möglich sein sollte, an alte wie neue Probleme Fragen zu stellen, altem wie neuem Wissen und Können einen bestimmten Stellenwert zu geben und damit seine Bedeutung für die Lösung bestimmter Probleme einzuschätzen.»

47 Ebd., S. 90; SZG (107/1968), S. 124, Traktandum 6.

48 Fehlmann et al. 1987, S. 456.

49 Staub-Bernasconi 1987.

50 Ebd., S. 250–254.

51 Hier und im Folgenden ebd., S. 262. Hervorhebungen im Original.

Teil I

Koordination im heterogenen Feld des Sozialwesens: Eine unmögliche Sisyphusarbeit

Der Pfarrer und erste Generalsekretär der Landeskonferenz für Soziale Arbeit (LAKO) Carlmax Sturzenegger¹ berichtete 1933 in der *Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit* (SZG) über die Gründung der LAKO. Er beschreibt die Dringlichkeit einer Koordination im Sozialwesen, ohne die das schweizerische Fürsorgewesen unweigerlich auf eine «Klippe zusteuern» würde. Als Hintergrund dieses apokalyptischen Bildes skizziert er die Industrialisierung und die Land-Stadt-Migration, die damit verbundene Zunahme der «sozialen Aufgaben» und das Ansteigen der Zahl der «sozialen Hilfskräfte». Ein «Heer der freiwilligen Helfer» führe zu einer «Zersplitterung der Kräfte, einer Spezialisierung auf Teilarbeit [sic] ohne den Zusammenhang mit dem Ganzen zu behalten und damit einem Menschen wirklich helfen zu können».² Er folgert:

«Es muss daran gedacht werden, eine gewisse Ordnung, Planbarkeit und Systematisierung zu erreichen. Es kann der Weg einer Verstaatlichung des Fürsorgewesens, damit aber meines Erachtens unerwünschte Veränderung der sozialen Arbeit hier zum Ziel führen, aber auch der einfachere der Verständigung, Besprechung und Abmachung unter den einzelnen Fürsorgeorganisationen. Ich versage mir, hier ein Zukunftsbild des schweizerischen Fürsorgewesens zu entwerfen. Dass es aber planvoller, systematischer und auch unter rationellerer Anwendung der Mittel wirken wird, ohne jedoch die wohlmeinenden, privaten Kräfte weniger in Anspruch zu nehmen und zu interessieren, das sei doch angetönt.»³

Im Kern liegt in diesem kurzen Abschnitt das Programm der LAKO und vor allem eine Vorwegnahme der Spannungsfelder vor, die die folgenden Jahrzehnte prägen sollten.

Mit der offen gelassenen Entscheidung über die Etablierung einer Koordinationsstelle auf der staatlichen oder aber auf der parastaatlichen Ebene stellte Sturzenegger die neu gegründete LAKO in die vertikale Logik des schweizerischen Sozialstaates: Erst kommt die Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger und deren Eigeninitiative, dann die Zuständigkeit der staatlichen Einrichtungen, von

1 Sturzenegger war Pfarrer und wurde im Sommer 1933 von der Matthäusgemeinde nach Basel berufen. Später lebte er in Hedingen, vgl. Basler Stadtbuch 1933.

2 Sturzenegger 1933, S. 4.

3 Ebd.

unten nach oben gedacht.⁴ Zwar wurde eine mögliche Eingliederung der LAKO «oben» in den staatlichen Strukturen in Erwägung gezogen, doch zunächst stellte Sturzenegger in seinem Bericht die Verantwortung «unten» in der Zivilgesellschaft als mögliche Variante dar. Er favorisiert diesen «einfacheren» Weg als «Verständigung, Besprechung und Abmachung unter den einzelnen Fürsorgeorganisationen» und damit die gemeinnützig getragene und koordinierte Fürsorge, überliess es aber den kommenden Zeiten, welche Form die Sozialstaatlichkeit annehmen sollte. Er schreibt dazu: «Ich versage mir, hier ein Zukunftsbild zu entwerfen.» Doch etwas nahm er doch schon vorweg: Weder staatliche noch zivilgesellschaftliche Akteure durften sich aus dem Projekt eines Ausbaus der Sozialstaatlichkeit verabschieden, vielmehr sollten sie näher zusammenrücken. Er ging davon aus, dass ein gemeinsames Interesse «den bedauernswerten Riss zwischen diesen beiden Gruppen, wie er so unerwünscht und lähmend in anderen Staaten aufgesprungen ist, bei uns nicht aufklaffen lassen» wird.⁵ Damit verweist er auf die für die Schweiz typische Verflechtung zwischen den politischen Ebenen. Auch im Fürsorgewesen sollten mittels intermediärer Plattformen,⁶ auf denen Bundesstellen, kantonale oder kommunale Ämter und private Organisationen zusammenarbeiteten, verschiedene Ebenen verbunden werden. Diese Vorschläge von Sturzenegger lassen sich kaum einordnen in die für Sozialstaaten als typisch beschriebenen, zielstrebigem Bottom-up-Dynamiken von zivilgesellschaftlicher Initiative zu mehr Staat beziehungsweise von einem «active citizen» zum «active state».⁷ Auch entsprechen sie nicht in allen Punkten der von Geoffrey Finlayson in die Diskussion eingeführten «moving frontiers» zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Der Ausbau war in diesem Denkmodell zusammen mit dem Ausbau staatlicher Strukturen, aber auch jenseits davon vorstellbar.⁸ Jenseits staatlicher Strukturen bedeutete dabei nicht, in jedem Fall auf Bundesgelder verzichten zu müssen, denkbar waren auch Mehrebenenarrangements, in denen zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure zusammen das Sozialwesen steuerten.⁹ Mit welchen Strategien diese Mehrebenenarrangements hergestellt wurden, wie sich diese veränderten, welche Wirkungen sie hatten und wie in diesen eine «Koproduktion von Wohlfahrt»¹⁰ ausgestaltet wurde, interessiert im folgenden Kapitel.

Auch wenn die Frage einer gesamtschweizerischen Koordination des Sozialwesens heute noch rege verhandelt wird, gibt es die LAKO als zentrale Koordinationsstelle seit 1999 nicht mehr. Darum unterscheidet sich die Geschichts-

4 Knöpfel 2015, S. 29.

5 Sturzenegger 1933, S. 6.

6 Zum «intermediären Raum» vgl. Heiniger et al. 2017.

7 Finlayson 1990, S. 184, 192.

8 Knöpfel 2015, S. 29; Matter/Schnegg 2010.

9 Die «multi level governance», vielfach untersucht in den Politikwissenschaften, spricht von vertikaler und horizontaler Steuerung. Die hier eingeführte Unterscheidung von vertikaler und horizontaler Kooperation lehnt sich an diese Unterscheidung an, ohne jedoch von Steuerung zu sprechen, vgl. Mavrot/Sager 2018; Biegelbauer et al. 2017; Vollmer 2020.

10 Ruoss 2016, S. 32.

schreibung zur LAKO von jener der im 20. Jahrhundert entstehenden und heute etablierten sozialstaatlichen, erwerbszentrierten Versicherungswerke, zum Beispiel der Invalidenversicherung (IV), der Unfall- oder der Arbeitslosenversicherung.¹¹ Auch unterscheidet sie sich von historischen Forschungen zu heute noch aktiven Verbänden und Hilfswerken, etwa der Pro Senectute oder der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG).¹² Der Unterschied liegt darin, dass sie keine Rückschau ist aus der Sicht heute etablierter Strukturen, was bei einer «Geschichte vom Staat und seiner Verwaltung»¹³ zweifellos gegeben ist. Damit ist die Geschichtsschreibung zur LAKO nicht auf einen erfolgreichen Endpunkt hin ausgerichtet. Sie ist keine «grosse Geschichte», vielmehr werden «kleine» Strategien und Mechanismen zum sozialstaatlichen Organisieren einer «Koproduktion von Wohlfahrt»¹⁴ ins Zentrum historischen Fragens gerückt.

Der chronologische Aufbau des Kapitels vermittelt einen Eindruck, wie sich die Praktiken der Sozialstaatlichkeit im Laufe des 20. Jahrhunderts veränderten. Das erste Unterkapitel, «Die Zeiten des sozialstaatlichen Ausbaus im Spiegel der LAKO», umfasst die Phase der 1930er- und 1940er-Jahre sowie des Ausbaus der europäischen Sozialstaaten nach dem Zweiten Weltkrieg.¹⁵ Das zweite Unterkapitel, «Der Wind kehrt. Fürsorge in der Zeit <nach dem Boom>», beschreibt die Zeit vom konjunkturellen Einbruch, der sich an der Ölkrise 1974/75 festmachen lässt, bis in die 1980er Jahre.¹⁶ Das dritte Unterkapitel, «Wettbewerbsorientierung und neue Steuerungsmodelle», untersucht – aus der Sicht des Spitzenverbandes – den an Einfluss gewinnenden Neoliberalismus, der sich an der Einführung des «New Public Management» in die Verwaltungsstrukturen festmachen lässt.

11 Zur IV vgl. Canonica 2020; zur Arbeitslosenversicherung Tabin/Togni 2013.

12 Ruoss 2016; Schuhmacher 2010.

13 Ruoss et al. 2016, S. 13.

14 Ruoss 2016, S. 32.

15 Zum Ausbau der europäischen Sozialstaaten vgl. Good Gingrich/Königeter 2019.

16 König 1999, S. 165.

1 Die Zeiten des sozialstaatlichen Ausbaus im Spiegel der LAKO (bis Anfang der 1970er-Jahre)

Die erste, verhältnismässig lange Phase von der Schaffung der LAKO in den 1930er-Jahren bis in die späten 1960er-Jahre war geprägt durch die Gründung und den Aufbau der Organisation und durch ihre Weiterentwicklung im Kontext des europaweiten Ausbaus sozialstaatlicher Strukturen. Letzterer korrespondierte mit einer langanhaltenden Phase der politischen Stabilität in der Schweiz.¹⁷ Der Freisinn (FDP) sowie ab 1959 die Sozialdemokratische Partei (SPS) hatten eine Doppelvertretung im Bundesrat, zudem waren alle massgeblichen Kräfte in die Regierung eingebunden. Die SPS war vertreten durch Bundesrat Hans-Peter Tschudi, der in den vorangegangenen Jahren den Ausbau der grossen Schweizer Sozialwerke (Alters- und Hinterbliebenenversicherung AHV 1948, Invalidenversicherung IV 1960) vorangetrieben hatte. In ihm fand die LAKO einen am Ausbau des Sozialwesens interessierten Verbündeten.¹⁸ Angetrieben durch die Systemkonkurrenz zum kommunistischen Ostblock, der für sich beanspruchte, den Westen im Hinblick auf Wohlstand und soziale Gerechtigkeit bald zu überholen, fanden Reformpolitik und der Ausbau des Sozialstaates eine breite gesellschaftspolitische Koalition hinter sich.¹⁹ In diese eingebunden waren – das zeigt sich bis zur Umfrage von 1968²⁰ – auch ein grosser Teil der Mitglieder der LAKO.

Diese erste Phase der LAKO ist ausserdem nahezu deckungsgleich mit der Amtszeit des zweiten LAKO-Sekretärs Walter Rickenbach.²¹ Ihm gelang es, die Akzeptanz der LAKO im schweizerischen Wohlfahrtswesen auszubauen, zu konsolidieren und den Dachverband in verschiedenen Kompetenzbereichen zu ermächtigen, so etwa im schweizerischen Spendenwesen, im internationalen Kontext des Sozialwesens oder als Impulsgeber in sozialpolitischen Fragen auf Kantons- und Bundesebene. Kennzeichnend für diese Jahrzehnte ist die funktionierende Vernetzung innerhalb des nationalen Politikgefüges, der privaten und öffentlichen Wohlfahrt im Verbund mit den sich professionalisierenden Ausbildungsstätten. Diesen erfolgreichen Jahrzehnten ging eine Phase der Lösungssuche voran, die im Folgenden kurz skizziert wird.

Die Fürsorge koordinieren: Das Jahrhundertthema zivilgesellschaftlicher Organisationen

Wie in der Einleitung gezeigt, war das Wohlfahrtswesen in der Schweiz seit jeher durch die Idee des «active citizen» geprägt, konkretisiert im von unten nach oben

¹⁷ Kreis 2014, S. 577–588.

¹⁸ Vgl. Tanner 2015, S. 412 f.

¹⁹ König 1999, S. 163.

²⁰ Vgl. S. 37 f.

²¹ Zu Rickenbach vgl. S. 61–64.

verstandenen Subsidiaritätsprinzip: Demgemäss übernahm die staatliche Organisationsebene eine Aufgabe erst dann, wenn diese von der organisierten Zivilgesellschaft nicht vollumfänglich erfüllt wurde und der Bund wurde erst dann aktiv, wenn die Kantone und Kommunen nicht in der Pflicht waren.²² Das führte dazu, dass sich seit der Gründung des Bundesstaats 1848 vor allem die Kantone, Städte, Stiftungen, privaten Wohlfahrtsverbände und kirchlichen Akteure die sozialen Aufgaben teilten.²³ Die damit verbundene Unübersichtlichkeit und das Bestreben, mit einer «rationellen Armenpflege» auf nationaler Ebene mehr Vereinheitlichung zu schaffen, wurde erstmals 1902 von Carl Alfred Schmid, dem damaligen Chefsekretär der Freiwilligen und Einwohnerarmenpflege Zürichs, und dem Zürcher Pfarrer Albert Wild gesamtschweizerisch formuliert:

«Möchte auch das eine Frucht unserer Arbeit sein, dass die Erkenntnis erwächst und sich weiter Bahn bricht, wie verwickelt und vielfältig sich heute die Armenpflege in der Schweiz vollzieht, wie notwendig eine Vereinfachung und Vereinheitlichung, eine Zentralisation wäre und wie die Männer, die jetzt dieses vielverschlungene Getriebe dirigieren, nicht weniger Achtung verdienen als die, welche in irgendeinem anderen Verwaltungszweig tätig sind; wie richtige Armenpflege zu treiben, nicht Dilettanten-, sondern Kunstarbeit ist.»²⁴

Dieses in den ersten Jahren des 20. Jahrhunderts formulierte Anliegen verfolgte Wild ab 1913 in seiner Funktion als Sekretär der SGG weiter. In ihren Reihen stellte man damals fest, dass sie sich in der Koordination der nationalen Wohlfahrt mehr Geltung verschaffen sollte.²⁵ Die Konzepte, um dies zu realisieren, setzten auf mehreren Ebenen an. Mit der Gründung der Pro Juventute engagierte sich die SGG ab 1912 beispielsweise erstmals in Form einer Stiftung im Sozialbereich, einer Form, die sich für die Zusammenführung von sozialen Einrichtungen in einem ausgewählten Fürsorgesektor bewährte und die sie bereits 1918 mit der Stiftung Pro Senectute (vordem: Für das Alter) in einem anderen spezifischen Bereich fortführte. Schon bald nach der Übernahme des Amtes als SGG-Sekretär richtete Wild eine Zentralauskunftsstelle für soziale Fürsorge ein, die in einem regen Briefwechsel mit einem weiten Kreis Auskunftssuchender stand. Er schuf also eine Schaltstelle zur Beratung und möglichen Koordination der im Sozialwesen Tätigen. Damit näherte er sich deutlich einem Aufgabenprofil an, das sein Nachfolger im Amt, Walter Rickenbach, später während Jahrzehnten ausfüllen sollte.

Eine weitere Initiative jener Jahre ging vom Pro-Juventute-Kommissionspräsidenten Ulrich Wille jun. aus, der 1916 den Ausbau der von ihm präsidierten

22 Kley 2012.

23 Cattacin 1996; Degen 2006; Matter 2015a.

24 Wild/Schmid 1902, S. 5.

25 Hier und im Folgenden Schumacher 2010, S. 62–69.

Stiftung zu einer Art «Wohlfahrts-Parlament» vorschlug. Er scheiterte damit an der ablehnenden Haltung des Bundesrats. Auch dem damaligen Pro-Juventute-Sekretär und Heilpädagogen Heinrich Hanselmann war kein Erfolg beschieden, als er 1918 eine Zentralisierung der privaten Fürsorge vorschlug in Form einer Bank für Gemeinnützigkeit, einem gesamtschweizerischen Archiv und einer Stiftungstrias für die Jugend, das Alter und die Familie – Letztere noch zu gründen in Form der Pro Familia.²⁶ Wegen Befürchtungen aus den Reihen der SGG, dass die Neugründungen die eigene Arbeitsgrundlage gefährden könnten, und wegen Einwänden von katholischer Seite erfolgte keine Umsetzung. Um 1930 kam die Zentralkommission der SGG auf das Anliegen zurück, im schweizerischen Wohlfahrtswesen eine koordinierende Funktion zu übernehmen und ergänzte das Sekretariat durch einen wissenschaftlichen Adjunkten. Die zehn Jahre zuvor für eine mögliche Zentralisierung bereitgestellten Gelder dienten der Finanzierung dieser Stelle, die zunächst Sturzenegger innehatte, ab November 1933 Rickenbach.

Mit dem Wunsch nach Vereinfachung, Vereinheitlichung und Zentralisierung im «verschlungenen Getriebe»²⁷ der Fürsorge sollte die LAKO damit ein Thema aufnehmen, das namhafte Persönlichkeiten der Fürsorge in die ersten zwei Drittel des 20. Jahrhunderts und damit in die Phase des Ausbaus der Sozialstaaten einbrachten. «Kunstarbeit» sollte es sein – und als fähig dazu schätzten sich die grossen gesamtschweizerischen Hilfswerke ein. Am Schluss gelang es der SGG diese Aufgabe zu übernehmen und ein entsprechendes Sekretariat einzurichten, aus dem heraus sich die LAKO bilden sollte.

Die Bündelung der Anstrengungen zur Koordination: Gründung der LAKO

Am 14. Dezember 1932 konstituierte sich eine gesamtschweizerische koordinierende Stelle mit der von Robert Briner vom Jugendamt Zürich vorgeschlagenen Bezeichnung Landeskonzferenz für Soziale Arbeit. Andere Namensvorschläge wie Schweizerische Wohlfahrtskonferenz, vorgebracht aus den Kreisen der sozialistischen Wohlfahrtspflege, konnten sich nicht durchsetzen, verweisen jedoch auf die Breite des Vorhabens.²⁸ In den ersten vier Jahren ihres Bestehens sammelten sich 32 Mitglieder unter dem Dach der LAKO,²⁹ darunter allgemein tätige Verbände,³⁰ konfessionell oder ideologisch geprägte Verbände

²⁶ Hanselmann 1918.

²⁷ Vgl. Zitat oben von Wild/Schmid 1902, S. 5.

²⁸ Protokoll vorbereitende Sitzung, 29. 10. 1932, S. 1 (Sozarch SGG C 5a).

²⁹ Anhang zu Statuten, datiert vom 27. 10. 1936 (Sozarch SGG C 5a).

³⁰ SGG (Gründerin und Trägerin der LAKO), Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik, Bund schweizerischer Frauenvereine, Schweizerischer gemeinnütziger Frauenverein.

de,³¹ Jugendfürsorge,³² Bundesämter,³³ Gesundheitspflege und Sozialhygiene³⁴ sowie Verbände und Stiftungen mit spezifischen Aufgabenfeldern.³⁵ Mit dieser breiten Mitgliedschaft aus der Bundesverwaltung sowie aus der organisierten Zivilgesellschaft formierte sich die LAKO, wie bereits bei der Gründung von Sturzenegger hervorgehoben,³⁶ als intermediäre Plattform zwischen Staat und Zivilgesellschaft. Die Mitgliederzahl sollte im Lauf der Jahrzehnte weiterwachsen, die einzelnen Mitglieder gruppieren sich in diesem Prozess neu. Im Dezember 1954 waren es 54, im Januar 1968 60 und 1972 64 Mitglieder, auch in den folgenden Jahrzehnten blieb die Anzahl recht stabil.³⁷ Noch im Juni 1981, kurz vor der Umwandlung der LAKO in eine Stiftung, zählte sie 55 stimmberechtigte Mitglieder.³⁸

Im einleitend erwähnten Bericht zur Gründung der LAKO führt Sturzenegger diese Aufgaben näher aus und skizziert dabei vier Tätigkeitsfelder, mit denen er die Organisation in den Ausbau der europäischen Sozialstaaten in der Zwischenkriegszeit einbettet: Als erstes nennt er «internationale Erwägungen» und sieht die LAKO als Stelle, die für die Teilnahme der Schweiz an internationalen Kongressen sorgen soll. Zweitens und eng damit zusammenhängend entwirft er sie als Förderin des «Zusammenwachsens» in der «Zersplitterung» und «Unübersichtlichkeit» auf nationaler Ebene. Drittens sieht er die LAKO als Stelle, die gesamtschweizerisch gegen die «Ungehörigkeiten» im Spendenwesen antreten müsse. Ein viertes, nicht minder wichtiges Anliegen ist in diesem Entwurf Sturzeneggerts, dass «Fachleute herangebildet und ertüchtigt» werden. Über die bisher auf Frauen beschränkte Möglichkeit einer «Schulung» und «theoretische[n] Vorbildung» hinaus, sieht er die Lösung in «einer Wissenschaft der sozialen Arbeit», die er an den Universitäten verortet, als eine Bildungsmöglichkeit für die «in die Hunderte gehenden

31 Schweizerischer Verband für innere Mission und evangelische Liebestätigkeit, Schweizerischer Caritasverband, Schweizerischer Verband israelitischer Armenpflege, Schweizerische Konferenz für sozialistische Wohlfahrtspflege.

32 Schweizerischer Verein für Heimerziehung und Anstaltsleitung, Vereinigung schweizerischer Amtsvormünder, Schweizerischer Verband der Beamten der Jugendstrafrechtspflege.

33 Eidgenössisches Departement des Innern (EDI), Eidgenössisches Gesundheitsamt, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Eidgenössisches Statistisches Bureau, Kantonale Jugendämter.

34 Schweizerische Gesellschaft für Gesundheitspflege, Schweizerische Vereinigung gegen die Tuberkulose, Beirat der Schweiz. Zentralstelle zur Bekämpfung des Alkoholismus, Cartel romand d'hygiène sociale et morale (Cartel romand HSM).

35 Pro Infirmis (Schweizerische Vereinigung für Anormale), Schweizerische Armenpflegerkonferenz, Schweizerische Stiftung «Für das Alter», Schweizerische Stiftung «Pro Juventute», Schweizerischer Verband für Berufsberatung und Lehrlingsfürsorge, Schweizerische Stiftung zur Förderung von Gemeindestuben und Gemeindehäusern, Schweizerischer Verband Volksdienst, AG der sozialen Frauenschulen Genf, Luzern, Zürich, Fürsorgedienst für Ausgewanderte, Zusammenschluss der Vereine der Sozialarbeiterinnen, Nationaler Verband gegen den Schnaps.

36 Vgl. S. 21 f.

37 Mitgliederverzeichnis per 1. Dezember 1954, 4 S. (Sozarch SGG C 5c); SZG (107/1968), S. 122 f.; Bericht Expertengruppe Ausbau 1972, S. 8–10 (Sozarch Ar 467.10.1), vgl. auch S. 42, FN 117.

38 Mitgliederverzeichnis, 4 S. (Sozarch Ar 467.10.1).

«Fachleute», die heute schon hauptamtlich in der Fürsorge tätig sind».³⁹ Die LAKO wurde damit in die Ausbaudynamik der europäischen Sozialstaaten hinein entworfen und nahm europäisch geteilte Anliegen auf.⁴⁰

**Erste Ordnungsversuche im gesamtschweizerischen Spendenwesen:
Die Schaffung der «zentralen Auskunftsstelle
für Wohlfahrtsunternehmungen» (ZEWO)**

«Es muss daran gedacht werden, eine gewisse Ordnung, Planarbeit und Systematisierung zu erreichen.»⁴¹ Dieses von Sturzenegger zur Gründung der LAKO vorgebrachte Anliegen wurde 1934 mit der Gründung der zentralen Auskunftsstelle für Wohlfahrtsunternehmungen (ZEWO), 1940 mit der Einführung der ZEWO-Marke und 1946 mit einem Sammlungskalender in die Tat umgesetzt. Die ZEWO steht exemplarisch für die Regulierung der Spendengelder und damit für die ersten gesamtschweizerischen Ordnungsversuche im privaten Sektor der Fürsorge. Ordnung in die Finanzen zu bringen und eine Aufsicht über gemeinnützige Institutionen zu installieren, war offensichtlich dringlich. So argumentierte Sturzenegger im bereits erwähnten Bericht mit dem Schutz der Bevölkerung vor «Schwindlern» und «Schein-Fürsorgesekretariaten» und versprach deren strafrechtliche Verfolgung. Er schätzte die Mildtätigkeit in der Schweiz als sehr hoch ein, «so hoch, dass sich auch Unwürdige, ja Schwindler nicht allzu selten einfinden, um auf Kosten dieses mildtätigen Schweizersinnes ein Geschäftlein zu machen.»⁴² Um diesem Unwesen Herr zu werden, wurden in der ersten Vollversammlung der LAKO drei Vorschläge eingebracht: die Errichtung einer zentralen Auskunftsstelle auf zivilgesellschaftlicher Ebene, die Eingabe an die kantonalen Regierungen «betreffs behördlicher Reglementierung des sog. Wohlfahrtshandels»⁴³ und die Einführung eines «Ursprungszeichens», einer «Schutzmarke». Die Eingabe bei kantonalen Regierungen fand keine Zustimmung, zu gross waren die «Bedenken gegen die Unterstellung der privaten Sozialarbeit unter öffentliche Aufsicht» und die «Befürchtungen polizeilicher Willkür».⁴⁴ Die Schutzmarke wurde erst 1940 verwirklicht, da die Einigung, an welchen Kriterien die Gemeinnützigkeit gemessen werden sollte, noch Zeit brauchte. Hingegen wurde die Einrichtung einer zentralen Auskunftsstelle an der 4. Plenarveranstaltung der LAKO am 16. April 1935 rasch und mit breiter Zustimmung beschlossen.⁴⁵ Deren Möglichkeiten blieben jedoch beschränkt: Sie sprach öffentliche

39 Sturzenegger 1933. Vgl. S. 141 f.

40 Vgl. Teil II ab S. 67.

41 Sturzenegger 1933, S. 4, vgl. Teil I, S. 21.

42 Sturzenegger 1933, S. 2–4.

43 Initiator der ersten beiden Vorschläge war Robert Briner, Präsident der Pro Infirmis und gleichzeitig Leiter der Zürcher Jugendanwaltschaft.

44 Rickenbach 1940b, S. 248.

45 Vgl. Protokoll Vollversammlung, 10. I. 1934, S. 2–4 (Sozarch SGG C 5a); Rickenbach 1940b.

Warnungen aus, oft in Zusammenarbeit mit der Polizei, oder wandte sich direkt an die «unlauteren» Einrichtungen.⁴⁶

Die Einführung der ZEWÖ-Marke war das Ergebnis langjähriger Verhandlungen. In diesen machte Rickenbach, der im ersten Jahrzehnt die ZEWÖ-Geschäftsstelle leitete, Zugeständnisse an diejenigen, die das Fortkommen behinderten. Um das heikle Selbstbestimmungsrecht konfessioneller Verbände nicht anzutasten, wurde diesen gestattet, die Prüfung und Kontrolle der ihnen angehörigen Einrichtungen selbst durchzuführen, wobei deren Einschätzung für die ZEWÖ als massgeblich bestimmt wurde.⁴⁷ Auch den grösseren Hilfswerken wurden Privilegien eingeräumt. So gab der Vorstand «gemeinnützigen Institutionen, die sich zur regelmässigen Bezahlung eines wesentlich erhöhten Beitrages» verpflichteten, ein besonderes Stimmrecht⁴⁸ und damit mehr Einfluss.⁴⁹ Mit den fünf Jahre dauernden Verhandlungen brachte Rickenbach im Verbund mit dem Vorstand⁵⁰ die bis heute existierende ZEWÖ-Marke auf den Weg.⁵¹ Die «Marke» wurde als «Kollektivmarke» eingeführt, abgeleitet von den im Bundesgesetz geschützten Fabrik- und Handelsmarken. Anders als diese wies sie nicht «Waren» aus, sondern die «Gemeinnützigkeit» von Institutionen und deren lautere «Mittelbeschaffungsaktionen».⁵² Überprüft werden sollte, inwieweit die Mittel gemeinnützigen Zwecken zugutekamen und nicht der eigenen Bereicherung dienten. Gefordert wurde die Einhaltung folgender Kriterien: (1) eine von der Institution unabhängige Überprüfung der Geschäftsführung, (2) eine die Lohnansätze in öffentlichen Dienstverhältnissen nicht überschreitende Bezahlung des Personals, (3) ein Vorstand, dessen Mitglieder nicht in einem Anstellungsverhältnis zur Institution standen (ausser der Geschäftsleitung), (4) eine niedrige Verzinsung fremden Geldes, (5) die Investition von Gewinnen in gemeinnützige Zwecke. Zudem wurde eine transparente Information der Öffentlichkeit verlangt: Das von der Institution angegebene Ziel musste in zweckmässiger Weise angestrebt werden und die Institution war angehalten, nach aussen ihren «Charakter zu kennzeichnen» und «wahrheitsgetreue Angaben» zu machen.⁵³ Die Marke war ZEWÖ-Mitgliedern vorbehalten und die Einhaltung der ZEWÖ-Reglemente wurde durch «die unabhängigen,

46 Zaugg 1994, S. 26 f.

47 Rickenbach 1940b, S. 248.

48 ZEWÖ 1940, S. 252 f., § 6.

49 Ebd.

50 Maria Meyer, Zentralsekretärin Pro Infirmis; Elisabeth Zellweger, Vizepräsidentin Schweizerischer Verband für innere Mission und evangelische Liebestätigkeit; Wilhelm Kissling, Direktor Caritas Schweiz; Maria Fierz, Bund schweizerischer Frauenvereine.

51 Rickenbach 1940b, S. 247.

52 Ebd., S. 250.

53 Ebd. Diese Überprüfungs-kriterien haben sich nur wenig geändert. Bis heute bescheinigt das Gütesiegel den wirtschaftlichen, zweckbestimmten und wirkungsvollen Einsatz von Spendengeldern und steht für transparente Organisationen mit funktionierenden internen und externen Kontrollstrukturen, die Lauterkeit in der Mittelbeschaffung und in der Kommunikation garantieren, vgl. ZEWÖ 2022.

fachlich befähigten Revisionsinstanzen» der einzelnen Hilfswerke überprüft und schriftlich bestätigt.⁵⁴

Das Modell hatte Erfolg, so erteilte die ZEWÖ im Berichtsjahr 1935/36 341 Auskünfte, 172 Wohltätigkeitsveranstaltungen wurden erstmals überprüft, 1500 Tätigkeitsberichte und 2750 Verzeichnisse der geprüften Organisationen dokumentiert. 32 «unzweckmässige» Veranstaltungen wurden unterbunden⁵⁵ – Zahlen, die sich in den Folgejahren noch erhöhten. Zu diesem Erfolg der ZEWÖ trug die enge Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Kriegsfürsorgeamt zwischen 1941 und 1949 bei. Im Rahmen der Sondervollmacht für materielle Gesetze war das Kriegsfürsorgeamt vom Bund eingesetzt worden, unter anderem um Bewilligungen für «Sammlungen zu wohltätigen Zwecken» zu erteilen. Diesen Aufgabenbereich hatte die ZEWÖ bereits vorgespurt, und das Kriegsfürsorgeamt vereinte sich mit ihr zu einer «hybriden institutionellen Konstellation».⁵⁶ In dieser Konstellation entstand in den folgenden Jahrzehnten der von der ZEWÖ verantwortete «Sammlungskalender», mit dem Sammlungstätigkeiten gesamtschweizerisch aufeinander abgestimmt werden sollten. Im Anschluss an das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb vom 30. September 1943⁵⁷ konnte die ZEWÖ – wieder in ähnlicher Konstellation – mit der von 17 Kantonen getragenen und bis 1949 tätigen «Zentralstelle für interkantonale Sammlungen» zusammenarbeiten, bis dann 1953 der ZEWÖ-Sammlungskalender als auf zivilgesellschaftlicher Ebene etabliert galt und von den kantonalen Stellen, die um Bewilligung von Sammlungen angefragt wurden, gern und ohne weitere Überprüfung in Anspruch genommen wurde.⁵⁸

Die relative Wirkmächtigkeit der ZEWÖ, ihre Machtstellung in Bezug auf die Verteilung von Geldern dürfte neben der ihr zuteil gewordenen Anerkennung durch die Zusammenarbeit mit dem Kriegsfürsorgeamt mit ihrer guten Verankerung im Schweizer Wohlfahrtswesen zusammenhängen: Ihr Vorstand bestand aus drei SGG-Vertretern und vier Exponentinnen und Exponenten von Dachverbänden, nämlich der Stiftung Pro Infirmis, dem Bund Schweizerischer Frauenvereine, der katholischen Caritas sowie dem evangelischen Verband für Innere Mission und Diakonie. Die Landeskirchen, die auf eine eigenständige Prüfung der ihnen angegliederten Organisationen bestanden hatten, waren damit eng in das Leitungsgremium der ZEWÖ eingebunden, was die Akzeptanz derselben auch in diesen Kreisen erhöht haben dürfte. Hinzu kam die personell und institutionell enge Verflechtung: Ab Ende 1936 bekleidete Emil Landolt das ZEWÖ-Vereinspräsidium, noch bevor er der SGG und der LAKO vorstand. Der LAKO-Sekretär Rickenbach leitete auch das ZEWÖ-Sekretariat, ab 1938 ausserdem das SGG-Zentralsekretariat. Zudem sicherte man sich den

54 Henrici/Wyss 1994, S. 17.

55 Protokoll Vollversammlung, 2. 10. 1936, S. 2 f. (Sozarch SGG C 5a); SZG (76/1937), S. 21.

56 Leimgruber/Lengwiler 2009, S. 23.

57 Bundesblatt (BBI) 1943|881

58 Zaugg 1994, S. 26 f.

gegenseitigen Einsitz in den Vorständen zu. Als 1981 die LAKO in eine Stiftung überführt werden sollte, erstellte man eine Vereinbarung zur Zusammenarbeit. Dabei wurde die bewährte Nähe der beiden Organisationen betont.⁵⁹

Die Einrichtung der ZEWÖ zeigt erstens anschaulich, wie ungeregt das Sozialwesen war, das die LAKO bei ihrer Gründung vorfand und wie die von Sturzenegger in seinem Bericht von 1933 angekündigte «Verständigung, Besprechung und Abmachung» unter den einzelnen Fürsorgeinstitutionen» auf den Weg gebracht wurde. Die Geschichte der ZEWÖ zeigt zweitens, wie noch vor dem Zweiten Weltkrieg Gemeinnützigkeit mit einem Markenzeichen schweizweit definiert wurde. Damit konnte sich Gemeinnützigkeit ausweisen, Einrichtungen wurden bestätigt als «Wohlfahrtsunternehmen» und waren damit berechtigt, Spendengelder zu sammeln. Aus der lediglich «in verschwommenen Umrissen und in ethischem Sinn» definierten Gemeinnützigkeit war eine klar erkennbare «Marke» geworden, mit der sich die Finanzströme der Spenden besonders einflussreich mit, doch auch ohne staatliche Kontrolle lenken liessen.⁶⁰ Die ZEWÖ steht zusammen mit der Kriegsfürsorge drittens für eine hybride institutionelle Konstellation, in welcher während und nach dem zweiten Weltkrieg staatliches Handeln durch private Initiative vorstrukturiert wurde. Und viertens zeigt die Gründung der ZEWÖ als eigene Geschäftsstelle und später als aus der SGG und LAKO ausgegliederter Verein aufschlussreiche Delegationsverfahren nicht nur zwischen Staat und Zivilgesellschaft, sondern auch zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen. Diese erhöhten die engen personellen Verbindungen zwischen den Organisationen sowie die Schwierigkeiten, die oft nahe beieinander liegenden Aufgabenfelder voneinander abzugrenzen.

Die Organisation des Diskurses: Arbeitsgruppen, Ausschüsse und diplomatische Verhandlungen

Im zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts war die LAKO eine massgebliche Akteurin in der Organisation des Diskurses zur nationalen und internationalen Entwicklung von Sozialstaatlichkeit. Das zeigt sich in der Einrichtung und personellen Besetzung von Studienkommissionen und Arbeitsgruppen (AGs) zu spezifischen Themenbereichen. Mit den Arbeitsgruppen zu «case work» und «community work» wurden auch internationale Impulse aufgenommen.⁶¹ Über dreissig solcher Gremien setzte die LAKO zwischen den späten 1930er- und den späten 1980er-Jahren ein, um in normierendem, regulierendem und koordinierendem Sinn sozialpolitische und wohlfahrtsstaatliche Anliegen zu bearbeiten, dazu einen eigenen politischen Standpunkt zu entwerfen und den jeweiligen Diskurs mitzugestalten. In den Nachkriegsjahren entfaltete diese Gestaltungs-

⁵⁹ LAKO Bulletin (9/1981), S. 10–13 (Sozarch Ar 467.10.7).

⁶⁰ Vgl. Rickenbach 1940b, S. 250.

⁶¹ Vgl. S. 182 f.

macht ihre grösste Wirkung und nahm normativen Einfluss auf relativ weite sozialpolitische Bereiche wie das Heim-, Anstalts- und Pflegekinderwesen,⁶² die Familienfürsorge, das Adoptions- und Familienrecht. Die Öffentlichkeits- und Medienarbeit war ebenfalls ein Themenfeld, das die LAKO seit den späten 1940er-Jahren und über die 1960er-Jahre hinaus bewirtschaftete. Sie versuchte damit die Wahrnehmung der sozialen Arbeit und Fürsorge in der Öffentlichkeit zu beeinflussen.⁶³ Weiter wird die gezielte Weiterentwicklung und Förderung der sozialen Arbeit in der Tätigkeit der LAKO-Kommissionen sichtbar, die sich mit der Ausbildung, der Planung oder der Terminologie und Begriffsklärung befassten.⁶⁴ Ab etwa 1970, also nach der in diesem ersten Teil besprochenen Phase, lässt sich eine thematische Verengung bei den AGs beobachten, die sich nun weniger mit der breiten wohlfahrtsstaatlichen Regulierung befassten, sondern vermehrt mit spezifischen Fragen des Gesellschaftswandels, etwa mit der Ad-hoc-Kommission «Münchesteiner Initiative» zum Zivildienst (1975) oder der AG Alimenteninkasso im Ausland (1982–1987). Auch die Rollensuche und Sinnkrise der LAKO sollte im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts zunehmend mehr Raum einnehmen in den Aktivitäten ihrer AGs, beginnend mit der Expertengruppe zum «Ausbau der Landeskongress» (1970–1977), weiter mit der AG «Aufgabenteilung im Sozialwesen» (1983–1984) und schliesslich mit der AG Leitbild (1987–1988). Diese Entwicklung bei der Themensetzung, die in engem Zusammenhang mit der institutionellen und personellen Transformation der LAKO stand, dürfte ihre sozialpolitische Aussenwirkung und Relevanz als Dachverband allmählich geschmälert haben. Diesen Anspruch gab die LAKO in den späten 1980er-Jahren mit der Auflösung der letzten Arbeitsgruppen und der Umwandlung in ein Sozialforum dann auch preis.

Wie erwähnt, war die personelle Besetzung der Kommissionen und Arbeitsgruppen stets ein politischer Akt, bei dem es darum ging, die massgeblichen Persönlichkeiten aus der öffentlichen, privaten und konfessionell gebundenen Fürsorge, aus den Kantons- und Bundesverwaltungen sowie der engagierten Zivilgesellschaft adäquat zu berücksichtigen und zu positionieren. Diplomatisches Geschick, eine weite Vernetzung und breite Akzeptanz waren bei diesem Vorgehen entscheidend. In dieser Hinsicht hatte die LAKO bis zu ihrer Umwandlung in eine Stiftung und Abnabelung von der SGG Ende 1981 von deren Netzwerken profitiert. Emil Landolt zum Beispiel, der das SGG- und LAKO-Präsidium von 1939 bis 1979 in Personalunion führte, war auch als Zürcher Stadtpräsident (1949–1966) politisch bestens vernetzt, konnte für

62 Zur Arbeitsgruppe Pflegekinderwesen vgl. Hauss/Heiniger (im Druck).

63 Kommission für Aufklärung und Werbung (1954–1962), Arbeitsgruppe Publizität (1963–1971), Arbeitsgruppe Information (ab 1974), Studiengruppe für Informations- und Dokumentationsfragen im Sozialwesen (1979).

64 Kommission für Sozialausbildung (1956–1962), Arbeitsgruppe Terminologie (1964–1969), Arbeitsgruppe Planung in der Sozialarbeit (1965–1977), Sprach- und Begriffsklärung im Sozialwesen (1982).

die LAKO Synergien nutzbar machen und Zusammenarbeitsarrangements zwischen verschiedenen Ebenen herstellen. Eine ähnliche Konstellation findet sich bei SGG- und LAKO-Sekretär Rickenbach, der diese Funktionen von 1933 respektive 1938 bis 1969 ausübte. Als integrierende Persönlichkeit agierte er stets diplomatisch geschickt und stand beruflich in Kontakt mit einer Vielzahl massgeblicher Persönlichkeiten aus sämtlichen Sektoren der Fürsorge und der Ausbildungsstätten, auch international. So sassen in der 1946 einberufenen Studienkommission für das Pflegekinderwesen etwa die Juristin und sozialistische Frauenrechtlerin Emma Steiger, der Zentralpräsident des Seraphischen Liebeswerks Pater Adrian Kunz sowie Alfred Siegfried, Gründer und Leiter des Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse der Pro Juventute, dem jüngste Forschungen rassenhygienische Motive nachweisen konnten.⁶⁵ Die Besetzung des Kommissionspräsidiums war in solchen Fällen besonders delikant, ging es doch darum eine Person zu finden, die eine gewisse Neutralität und Vermittlungsposition einnehmen konnte. In der Studienkommission für das Pflegekinderwesen war dies der promovierte Jurist und Leiter der Jugendkommission Zürich-Land Max Hess-Haerberli. Kommissionen und Arbeitsgruppen wie diese waren Aushandlungsorte, in denen sich Akteurinnen und Akteure aus politisch und institutionell ganz unterschiedlichen Bereichen zusammenfanden, um zu einem Fragenkomplex einen Konsens zu finden. Mit dem Ergebnis konnte sich die LAKO – als Dachverband und Sprachrohr legitimiert – gegebenenfalls an eine übergeordnete Ebene wenden und Anregungen oder Forderungen anbringen.

Matching-Fund für die internationale Arbeit: Bundessubventionen als Anreiz für die Aktivität der Mitglieder

Die Vertretung der Schweiz an der dritten Konferenz der International Conference of Social Work (ICSW) 1936 in London⁶⁶ war einer der ersten Aufgabebereiche, denen sich die LAKO nach ihrer Gründung zuwandte. Es dürfte eines der ersten Geschäfte gewesen sein, welches Rickenbach Ende 1933 in Angriff nahm. So stimmte die LAKO-Vollversammlung Anfang 1934 dem Vorschlag von Marguerite Wagner-Beck zu, Direktorin der *École d'études sociales et pédagogiques* (EESP) in Genf, eine Vertretung an die ICSW zu schicken.⁶⁷ Erfolglos war jedoch die Anfrage von Rickenbach beim Bund zur Finanzierung dieses internationalen Engagements. Es existierten beim Bund keine Mittel für diesen Zweck und ein Antrag sei aussichtslos, weil bereits viele Verbände der schweizerischen

⁶⁵ Ausführlicher dazu Galle 2016.

⁶⁶ Vgl. für eine detaillierte Analyse der Tätigkeiten auf nationaler Ebene zur Vorbereitung der Konferenz in London sowie der Verhandlungen mit dem Bund zur Finanzierung der internationalen Tätigkeiten Teil II, S. 70–76.

⁶⁷ Zu Wagner-Beck vgl. auch den Briefwechsel mit Rickenbach im Teil II, S. 70.

Fürsorge subventioniert würden, so die Antwort von Bundesrat Philipp Etter.⁶⁸ Der Ernennung einer offiziellen Landesvertretung stimmte der Bundesrat nur unter der Bedingung zu, damit keinerlei finanzielle Verpflichtungen einzugehen.⁶⁹ Rickenbach und Maurice Veillard übernahmen diese Funktion ad personam und im Hinblick auf eine einzige Veranstaltung. Der Bund erachtete sich in Belangen des Sozialwesens generell für nicht zuständig, was sich in seinem zurückhaltenden Vorgehen deutlich manifestierte.

Mit der Konferenz der ICSW im Sommer 1936 nahm die Tätigkeit der LAKO dennoch nachhaltig Fahrt auf und intensivierte sich nach dem Zweiten Weltkrieg auch im Zusammenhang mit den Austauschprogrammen der UNO in Genf.⁷⁰ Der finanzielle Spielraum der LAKO in diesem Tätigkeitsfeld blieb jedoch zunächst gering und auch die Frage des offiziellen Mandats von Bundesseite war eine wiederkehrende.

Erst in den frühen 1950er-Jahren änderte sich die Situation und es kam zur Aushandlung von Interessen zwischen dem Verband und seinen Mitgliedern auf der einen und dem Bund auf der anderen Seite, in deren Verlauf die Frage der Zuständigkeiten ernsthaft diskutiert wurde. Der Anlass dieses Aushandlungsprozesses lag in der ICSW, die in den Nachkriegsjahren erwog, von den ihr angeschlossenen Staaten einen Mitgliederbeitrag zu erheben.⁷¹ Der im September 1949 festgesetzte Jahresbeitrag von mehr als eintausend Franken stellte die LAKO mittelfristig vor ein Finanzierungsproblem, das sie kurzfristig dank Spenden durch zahlungskräftige Mitglieder beheben konnte.⁷² Die auch durch die Koordination der UNO Ausbildungsprogramme wachsenden Aufgaben im internationalen Bereich und die zunehmende Kostenlast verlangten nach neuen Lösungen, einerseits in Bezug auf die Übernahme von Aufgaben und andererseits in Bezug auf die Finanzierung. Rickenbach ging als erstes die Klärung der Zuständigkeiten für bestimmte Tätigkeiten an und wandte sich 1951 an das Eidgenössische Politische Departement (EPD) mit der Anregung, eine «Auskunfts- und Koordinationsstelle für soziale Angelegenheiten» zu schaffen.⁷³ Über diese Stelle – so Rickenbachs Vorstellung – sollten künftig die internationalen Kontakte und Austauschprogramme koordiniert und vermittelt werden. Das Interesse des Bundes an einer solchen Lösung scheint jedoch gering gewe-

68 Bundesrat Etter an LAKO, 24. 9. 1934 (Sozarch SGG B 26a).

69 Rickenbach an EPD, 6. 3. 1936; EPD an LAKO, 7. 4. 1936; LAKO an ICSW, 15. 4. 1936 (Sozarch SGG B 26a).

70 Vgl. Teil II, S. 77–83.

71 Protokoll Vorstandssitzung, 4. 11. 1946, S. 4, Punkt 7 (Sozarch SGG C 5c); Protokoll Vollsitzung, 26. 11. 1947, S. 2–6 (Sozarch SGG C 5c).

72 Protokoll Vollsitzung, 20. 2. 1950, S. 3, Punkt 7 (Sozarch SGG C 5c).

73 Rickenbach an EPD, 17. 7. 1951 (Sozarch SGG B 26i: 6). Ein «Sozialdepartement», wie es in anderen Ländern existierte, lehnte Rickenbach explizit ab, einerseits aufgrund der «föderativen Struktur der Schweiz», andererseits aus «rechtliche[n] und finanzielle[n] Gründe[n]», vgl. Rickenbach an EPD, 20. 7. 1951, S. 2 (Sozarch SGG B 26i: 6).

sen zu sein, sodass Ende 1951 lediglich noch von einer «situativen Koordination» die Rede war.⁷⁴

Um die Finanzierung kümmerte sich der Präsident der LAKO, Emil Landolt. Er brachte den Vorschlag ein, dass für die Mitgliedschaft beim ICSW «1000 Franken vom Bund erbeten und 1000 Franken wie bisher von den <gutsituierten> Mitgliedern der Landeskonferenz aufgebracht werden sollten.»⁷⁵ Um einen heutigen Begriff zu verwenden, sollten nach dem Prinzip des Matching-Funds⁷⁶ die Subventionszahlungen hälftig zwischen dem Bund und den LAKO-Mitgliedern aufgeteilt werden. Das entsprechende Gesuch erging an das Volkswirtschaftsdepartement (EVD), das zusammen mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) die erbetenen Subventionen in einen Mitgliedschaftsbeitrag uminterpretierte.⁷⁷ Im Rahmen einer Kollektivmitgliedschaft der Bundesverwaltung sollte der Jahresbeitrag an den ICSW über einen Matching-Fund von Bund, Kantonen und Privaten erfolgen, was besagte, dass die Beiträge der übrigen LAKO-Mitglieder mindestens gleich hoch sein sollten wie derjenige des Bundes. Anfang 1953 fand in Bern eine Aussprache statt, an der fünf beteiligte Bundesstellen, der LAKO-Vorstand und rund zwanzig zur LAKO gehörende Organisationen teilnahmen. Die dort gefassten Beschlüsse folgten weitgehend den Vorschlägen der Bundesverwaltung und hatten die Einführung eines jährlich zu entrichtenden Mitgliederbeitrags per 1. Juli 1953 zur Folge.⁷⁸ Der Verteilschlüssel sah nun vor, dass der Bund einen jährlichen Beitrag von 1000 Franken leistete, die SGG 500, finanzkräftige Mitglieder 30 und die übrigen 5 Franken beisteuerten.⁷⁹

Die getroffenen Vereinbarungen zur Finanzierung und zur Aufgabenverteilung führten zu einer substanziellen Stärkung der LAKO als Dachorganisation im Sozialwesen. Sie war nun im internationalen Bereich die offizielle Partnerorganisation der vom Bund eingerichteten Ansprechstelle. Durch die Mitgliedschaft des Bundes in der LAKO wurde ihre nationale und internationale Legitimation erhöht. Die Einführung von Jahresbeiträgen für ihre Mitglieder brachte eine Professionalisierung der Organisationsstruktur mit sich, welche die Finanzierung der LAKO auf Jahrzehnte hinaus sicherstellen sollte. Die Aussprache mit dem Bund von 1953 war damit ein wesentlicher Faktor für die folgende Wirkmächtigkeit bis 1970.

74 Protokoll Vorstandssitzung, 20. 11. 1951, S. 3 (Sozarch SGG C 5c).

75 Ebd.

76 Speich Chassé 2016, S. 377.

77 Gesuch LAKO, 27. 2. 1952 (Sozarch SGG B 26i: 8); Antwort EVD, 6. 6. 1952 (Sozarch SGG B 26i: 8).

78 Protokoll Aussprache, 27. 1. 1953 (Sozarch SGG C 5c); Protokoll Vollsitzung, 25. 3. 1953, S. 4 (Sozarch SGG C 5c); Rundschreiben LAKO, 14. 3. 1953 (Sozarch SGG C 5c); LAKO an EVD, 18. 3. 1953 (Sozarch SGG B 26i: 8).

79 Beilage Vorstandssitzung, 27. 1. 1953, zu Traktandum 7 (Sozarch Ar SGG B 26i: 8).

Das Ende etatistischer Träume kündigt sich an: Die Umfrage von 1968

Sturzenegger hatte 1933 offengelassen, ob die Etablierung einer Koordinationsstelle im Sozialwesen auf dem «Weg einer Verstaatlichung des Fürsorgewesens» oder auf der zivilgesellschaftlichen Ebene durch «Verständigung, Besprechung und Abmachung unter den einzelnen Fürsorgeorganisationen» geschehen sollte.⁸⁰ Im Jahr 1968 wurde diese mehr als 30 Jahre lang virulente Frage in Form einer Umfrage zum Thema gemacht, mit dem Ziel, die Ausrichtung der LAKO neu zu bestimmen. In der Folge formierte sich die LAKO neu, nicht in staatlichen Strukturen, sondern auf der zivilgesellschaftlichen Ebene.

In den 1960er-Jahren, im Kontext des kalten Krieges, stellte sich die Frage der «Verstaatlichung» jedoch weit dichotomer als noch in den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts. Während diejenigen, die eine Eingliederung des Sozialwesens in staatliche Strukturen forderten, damit rechnen mussten, in die Ecke des Kommunismus geschoben zu werden, wurden die Befürworterinnen und Befürworter einer liberalen Organisation der Vorliebe für den kartellbestimmten Kapitalismus bezichtigt. Die Diskussion um eine «Verstaatlichung» war ebenso wie die Weltordnung dichotom, sie entfaltete sich sozusagen zwischen der kapitalistischen Marktwirtschaft und einer sozialistischen Planwirtschaft.⁸¹ Rickenbach nahm in seinem Bericht diese Dichotomie auf und versuchte zwischen der «Marktwirtschaft» als «freie[m] Spiel der Kräfte» und der «zentrale[n] Verwaltungswirtschaft» zu vermitteln. Mit einem Verweis auf den liberalen Ökonomen und konservativen Sozialphilosophen Wilhelm Röpke⁸² suchte Rickenbach zwischen diesen beiden Systemen einen «dritten Weg», wobei diese Orientierung nicht gleichzusetzen ist mit der neoliberalen Erneuerung der Sozialdemokratie, die 1999 von Anthony Giddens⁸³ in die Diskussion eingeführt werden sollte. Röpke und damit auch Rickenbach ging es vielmehr darum, zwischen Moralismus und Ökonomismus eine humane und gleichzeitig ökonomische Ordnung zu schaffen. Die Erwähnung Röpkes weist Rickenbach als eher skeptisch gegenüber einer «Verstaatlichung» aus, weit mehr verbunden war er vermutlich dem liberalen «anti-etatistischen» und «anti-zentralistischen» Denken Röpkes.⁸⁴ Diese Haltung scheint dann letztlich auch in der Auswertung der Umfrage und in der darauffolgenden Neuausrichtung der LAKO immer wieder durch.

Umfragen und Vernehmlassungen unter den Mitgliedern waren ein beliebtes Mittel der LAKO, um «Entschliessungen» vorzubereiten.⁸⁵ So hatte Rickenbach bereits 1965 eine Umfrage im Sinne einer «Standortbestimmung der schweizerischen Sozialarbeit» durchgeführt und die Antworten von 96 Institutionen in

⁸⁰ Sturzenegger 1933, S. 4, vgl. Teil I, S. 21 f.

⁸¹ Vgl. dazu auch Tanner 2015, S. 175.

⁸² Vgl. Tischner (o. J.); Geschichte der Sozialen Sicherheit 2016 (Web).

⁸³ Giddens 1999.

⁸⁴ Nef 1999, S. 2.

⁸⁵ Vgl. etwa die «Entschliessung» zur Frage der Betreuung ausländischer Arbeitskräfte, gefasst im November 1966 anlässlich einer Informationstagung, SZG (106/1967), S. 39 f.

Form einer Broschüre ausgewertet und publiziert.⁸⁶ Im Rahmen der drei Jahre später veranstalteten Umfrage, mit welcher die LAKO «in die Zukunft blicken» wollte, schickten 54 Mitglieder 367 Antworten zurück. Der Verfasser bemerkte dazu, «dass dem Ergebnis der Erhebung doch einige Gültigkeit zukommen dürfte»⁸⁷ und fasste die Antworten nach Themen geordnet in einem Bericht zusammen.⁸⁸

Die Teilnehmenden an der Umfrage: «Eine ausgesprochen heterogene Szene»

Die Antworten vermitteln ein vielstimmiges Bild. Das verwundert nicht, wenn man sich die Bandbreite der an der Befragung teilnehmenden «kompetenten und erfahrenen Persönlichkeiten [...] in Schlüsselpositionen des Sozialwesens»⁸⁹ vor Augen führt. Mit der in der Umfrage realisierten, politische Ebenen überschreitenden Verflechtung wurde die LAKO ihrer Funktion als intermediäre Plattform zwischen Bund, privaten Einrichtungen, Berufsausbildung und Wissenschaft gerecht. So kamen die Antworten zwar zum grössten Teil von privaten Organisationen, doch auch von öffentlichen Stellen des Bundes, der Kantone und Kommunen, von berufsständischen Vertretungen und von den Schulen für Soziale Arbeit. Unter den privaten Vereinen, Verbänden und Stiftungen (23) waren die grossen Pros (Pro Juventute, Pro Senectute und Pro Infirmis), die Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF, später SKOS) und der Bund schweizerischer Frauenvereine (BSF) gewichtige gesamtschweizerisch tätige Akteure. Doch es meldeten sich auch kleinere und spezialisierte Hilfswerke zu Wort, was die Themen weit ausfächerte: Neben dem Betrieb von alkoholfreien Gaststätten stand das Engagement für Flüchtlinge, für die Bergbevölkerung oder die Vermittlung zwischen der industriellen Fertigung in Fabriken und den Heimarbeiterinnen und Heimarbeitern. Die Antworten der öffentlichen Stellen (7) kamen aus der Bundesverwaltung, den Bundesämtern für Industrie, Gewerbe und Arbeit und dem Bundesamt für Sozialversicherungen, auf der Ebene der Kantone beteiligten sich Jugendämter und Jugendgerichte, auf der Ebene der Kommunen zum Beispiel die städtischen Stellen der Sozialhilfe. Als berufsständische Vertretungen (7) beteiligten sich die Vereinigungen Sozialarbeitender aus der deutsch- und französischsprachigen Schweiz sowie die Verbände für Berufsberatung und Krankenhaushelferinnen. Gemessen an der Anzahl, bildeten die Schulen für Soziale Arbeit (4) den Schluss, wobei sich die Schulen in Genf, Luzern, Zürich und die Schule für Sozialarbeit der Reformierten Heimstätte Gwatt mit je eigenen Statements zu Wort meldeten. Darüber hinaus nahm Rickenbach 10 Einzelmeldungen von Persönlichkeiten beziehungsweise Institutionen aus dem Bereich der

⁸⁶ Rickenbach 1966; vgl. auch SZG (106/1967), S. 63.

⁸⁷ Rickenbach 1968, S. 208.

⁸⁸ Die Umfrage wurde per Rundschreiben (Nr. 100 vom Februar 1968) durchgeführt und bis Sommer 1968 ausgewertet, vgl. Rickenbach 1968, S. 224–229.

⁸⁹ Ebd.

Medizin in seine Auswertung auf, die das Sozialwesen eher aus der Aussenperspektive beurteilten.

Die ausserordentlich heterogenen Sprecherpositionen machen die Grösse des Vorhabens deutlich. Charlotte Jean-Richard⁹⁰ blickte 2011 zurück auf ihr Engagement in der LAKO, welches sie fast 15 Jahre nach der Umfrage aufgenommen hatte. Auch wenn die die LAKO zur Zeit ihres Eintritts an einem anderen Punkt stand, zeigen sich Kontinuitäten. Gemäss Jean-Richard war die LAKO ein «schwerfälliger Riesenapparat» und eine Klammer bilden zu wollen um die «ausgesprochen heterogene Szene», die sie vertrat, sei eine «Sisyphusarbeit» gewesen.⁹¹

1968 übernahm Rickenbach diese Sisyphusarbeit und kontaktierte die Mitglieder zwecks einer Umfrage, ordnete die Antworten, kommentierte sie und schrieb darüber den Bericht «Ausbau des schweizerischen Sozialwesens».⁹² Darin zeigte er sich als staatstragende Persönlichkeit, der es gelang, die in ihrer politischen Orientierung vom linken bis liberal-wertkonservativen Milieu breit aufgestellten Mitglieder anzusprechen – eine «Breitband»-Zusammenstellung, um die rückblickende Umschreibung der 1960er-Jahre des freisinnigen Nationalrats Kurt Fluri zu übernehmen.⁹³ Mit dem Bericht integrierte Rickenbach die eher links argumentierenden Stimmen, die «auf Bundesebene mehr zu tun» wünschten,⁹⁴ in einen umfassenden «bürgerlichen Wachstumskonsens».⁹⁵ Der Wachstumskonsens bestand in der Einigkeit, das Sozialwesen auszubauen – unter einer links informierten, doch eher skeptischen Perspektive im Hinblick auf eine Zentralisierung auf Bundesebene.

Ergebnisse der Umfrage:

Breiter Ausbaukonsens bei differenten Vorstellungen zur Rolle des Bundes

An den Anfang seines Berichts zur Umfrage stellte Rickenbach eine Arbeitshypothese zum Ausbaustandard der Sozialstaatlichkeit in der Schweiz:

«Die Umfrage basiert auf der *Arbeitshypothese*, unser Sozialwesen sei, wenigstens teilweise, «unterentwickelt» und daher auszubauen. [...] Die Antworten scheinen diese Hypothese, wenn auch nicht zu beweisen – was noch zu geschehen hätte – so doch zu stützen.»⁹⁶

Rickenbach begründet seine Hypothese einerseits mit den schnellen Veränderungen im Sozialwesen, die den Überblick erschweren, und andererseits mit den

⁹⁰ Jean-Richard war von 1981 bis 1992 Stiftungsratspräsidentin der LAKO.

⁹¹ AvenirSocial 2011, S. 57 f.

⁹² Rickenbach 1968.

⁹³ Fluri erinnert daran, dass der Freisinn in den 1960er-Jahren auch Wähler aus dem linksliberalen Spektrum abholte, vgl. Loser 2021.

⁹⁴ Rickenbach 1968, S. 226.

⁹⁵ Tanner 2015, S. 375.

⁹⁶ Rickenbach 1968, S. 224. Hervorhebung im Original.

«[e]uropäischen Einigungsbestrebungen». Er gibt zu bedenken: «Wir müssen darauf achten, dass wir nicht zurückbleiben.»⁹⁷ Wie Sturzenegger über dreissig Jahre zuvor, bezog er sich auf den Ausbau der Sozialstaatlichkeit in den europäischen Nachbarstaaten und sah darin einen Anstoss für die Schweiz, bei der Entwicklung mitzuhalten.⁹⁸

Wie Rickenbach in seinem Bericht von 1968 anmerkte, wurde seine Arbeitshypothese breit unterstützt. Die Mehrheit der Antworten zeigte eine Kritik an den fehlenden Strukturen, wobei auch die fehlende Forschung und eine zeitgemässe Methodik bemängelt wurden. Ohne «energische Schritte zur Verbesserung des Sozialwesens» sei zu befürchten, so eine pointierte Aussage, in Europa je länger je mehr ins Hintertreffen zu geraten. Rickenbach selbst bescheinigte dem Sozialwesen zwar «einen schönen Stand», aber auch «Lücken und namentlich auch Unterschiede nach Landesgegenden».⁹⁹

Vorschläge zu einer besseren Koordination im Sozialwesen waren auf drei Ebenen angesiedelt: erstens auf der staatlichen Ebene, zweitens im intermediären Raum zwischen Staat und Zivilgesellschaft und drittens auf der Ebene der Zivilgesellschaft. Die Lösungsvorschläge auf staatlicher Ebene wurden im Bericht auffallend klar formuliert und forderten den Bund auf, einer aktiven, intervenierenden Rolle zu übernehmen. Es fielen Voten wie die «Schaffung einer eidgenössischen Amtsstelle zur Förderung und Koordinierung des schweizerischen Sozialwesens, eventuell eines eidgenössischen Sozialministeriums»¹⁰⁰ oder, mit ähnlicher Stossrichtung, die «Übernahme der Landeskonferenz durch den Bund».¹⁰¹ Ein Frauenverein fügte hinzu, die verstärkte Verantwortung des Bundes könnte eine bessere «Interessenwahrung für das Sozialwesen als Ganze[s]» gewähren, Wohlfahrt würde zu einem «protegierten Interesse».¹⁰² Nicht nur als Koordinationsstelle, sondern auch in der Gesetzgebung solle der Staat sich aktiver beteiligen. So wurde von der «Jugendhilfe» ein «eidgenössisches Jugendhilfegesetz» und eine «Revision des Jugendstrafrechts»¹⁰³ gefordert, von der Sozialhilfe («materielle Hilfe») ein «eidgenössisches Fürsorgegesetz».¹⁰⁴ Diejenigen Voten, die bessere Regelungen im intermediären Raum zwischen Staat und Zivilgesellschaft ins Auge fassten, sahen diese in einer klareren Arbeitsteilung zwischen öffentlicher und privater Hilfe und nannten etwa eine Partnerschaft zwischen Sozialversicherung und Fürsorge. Stimmen, die auf die Ebene der organisierten Zivilgesellschaft zielten, wollten unter den Hilfswerken die Aufgaben besser abgrenzen und Doppelspurigkeiten vermeiden. Sie favorisierten Lösungen im parastaatli-

97 Ebd., S. 208. Im dritten Punkt bezieht sich Rickenbach auf eine Übersicht der UNO in Genf über das Sozialwesen in 15 europäischen Staaten vom August 1968.

98 Sturzenegger 1933; vgl. Teil I, S. 21–23.

99 Rickenbach 1968, S. 224.

100 Ebd., S. 212.

101 Ebd.

102 Ebd., S. 226.

103 Ebd., S. 216.

104 Ebd., S. 232.

chen Bereich, um das «Überborden des Sozialstaates»¹⁰⁵ zu verhindern. Auch Rickenbach schien dieser Strategie nicht abgeneigt. So erwog er in seinem Bericht, ob ein Stiftungsmodell in Anlehnung an die «Pro Helvetia» gegenüber der Idee einer Bundesstelle auf verfassungsrechtlicher Grundlage aus pragmatischen Gründen vorzuziehen sei.

Besonders auffallend sind die klaren Voten für mehr Verantwortung des Bundes im Bereich der sozialen Fürsorge und die abwägenden Antworten Rickenbachs darauf. So räumte er zwar ein, dass diese Vorschläge «eine sorgfältige Prüfung verdienen und benötigen», doch dürfe das Subsidiaritätsprinzip nicht untergraben werden.¹⁰⁶ Die Voten einordnend schrieb er, diese hätten «einen Zug zum Grundsätzlichen, Systematischen und Gebundenen sowie zur Zentralisierung und Verstaatlichung»; vor allem in der französischsprachigen Schweiz sah er eine ausgesprochene Tendenz zum «Bundeszentrismus».¹⁰⁷ Hier mahnte Rickenbach zur Vorsicht: «Bei der Abklärung, wie weit Planung für unsere Verhältnisse dienlich sei, sollte man sich auch bewusst sein, dass sie einen integrierenden Bestandteil der kommunistischen Gesellschaft bildet.» Abgrenzung schien ihm hier wichtig zu sein. Gleichzeitig warnte er vor einem zu viel an Verwaltung, dies könne zu einer «Herrschaft der Technokraten» oder «Verwaltungsgesellschaft» führen. All das ende möglicherweise in einem «homo functionalis» – zitierte er einen Bericht aus der NZZ – der von den «Banden des selbstgeschaffenen Apparates mechanischer Kollektivität» umschlungen wird.¹⁰⁸ Um nicht in diese Falle zu geraten, schlug er einen Kompromiss vor: Die «Planung der leichten Hand»,¹⁰⁹ mit dieser sollte eine besonders flexible Lenkung eingeführt werden, die das Bestehende berücksichtigt, wie beispielsweise das differenzierte System der Sozialdienste und die Privatinitiativen.

Der Bericht stiess auf Interesse, doch der Anfrage zur Einrichtung einer Koordinationsstelle auf Bundesebene wurde nicht stattgegeben:

«Unser Bericht über den *Ausbau des Schweizerischen Sozialwesens* [...] fand weit herum Interesse. Verschiedene der darin aufgeworfenen Postulate wurden am 12. Februar 1969 in Bern *mit Vertretern der beteiligten Bundesstellen besprochen*. Hierbei zeigte sich, dass die Einrichtung einer Koordinationsstelle für Fragen des Sozialwesens im Rahmen der Bundesverwaltung zur Zeit nicht als möglich oder tunlich erachtet wird.»¹¹⁰

105 Ebd., S. 229.

106 Ebd., S. 226.

107 Ebd., S. 231.

108 Ebd., S. 228 f.

109 Ebd., S. 228. Den Begriff «Planung mit leichter Hand» übernahm Rickenbach aus der BRD, wo er 1952 in einem SPD-Aktionsprogramm erstmals parteioffiziell Verwendung fand, vgl. Nörr 1999, S. 22.

110 Tätigkeitsbericht LAKO, SZG (109/1970), S. 51. Hervorhebungen im Original.

Mit dieser Ausgangslage wurde das Sozialwesen nicht, wie ein Votum es nannte, zum «protegierten Interesse»¹¹¹ des Bundes, vielmehr blieb das Anliegen, die gesamtschweizerische Koordination und Harmonisierung auszubauen, dem Engagement der Zivilgesellschaft überlassen. Die bei aller Staatsfreundlichkeit doch bürgerlich dominierten Koordinationsbestrebungen in der LAKO verpassten es damit, von der expansiven Sozialpolitik der langen 1960er-Jahre zu profitieren, die eingebettet war in eine wirtschaftliche Prosperität und unter anderem vorangebracht wurde vom sozialdemokratischen Bundesrat Hans-Peter Tschudi als Chef des Departements des Inneren. In Tschudis Amtszeit war das Budget des Departements von einer halben auf knapp 6 Milliarden Franken inklusive Sozialausgaben angewachsen. Der Arbeitsstil des Bundesrats war speditiv, sein Tempo, das sogenannte «Tschudi Tempo»,¹¹² schnell. Damit konnte die LAKO in ihrer Verflochtenheit mit ihren Mitgliedern auf der parastaatlichen, kantonalen und nationalen Ebene nicht mithalten.

¹¹¹ Vgl. S. 39.

¹¹² Degen 2014; Geschichte der Sozialen Sicherheit 2014.

2 Der Wind kehrt: Fürsorge in der Zeit «nach dem Boom»¹¹³

Wie für die langen 1960er-Jahre beschrieben, nahmen die Verhandlungen mit Kantonen und privaten Werken viel Zeit in Anspruch, Zivilgesellschaft und Föderalismus bremsten das Fortkommen und die für Kantone und Bund teuren Ausbaupläne der LAKO gerieten auf diese Weise in die Jahre der Rezession. Noch nicht realisiert, sahen sich die Ausbaupläne etwa aufgrund des Ölpreisschocks im Winter 1973/74 mit einer verschärften Krisenwahrnehmung und dem Bewusstsein konfrontiert, dass die Aufwärtsentwicklung der Boomjahre endlich war. Die Nachkriegskonjunktur hatte in den 1960er-Jahren den Zenit überschritten und Anzeichen eines Strukturwandels machten sich auf verschiedenen Ebenen bemerkbar.¹¹⁴ Zunehmende wirtschaftliche Schwierigkeiten und angespannte Staatsfinanzen setzten grösseren politischen Ausbauplänen Grenzen.¹¹⁵ Auch politisch endete die Phase der Stabilität in den späten 1960er-Jahren. Bereits zehn Jahre früher hatten sich erste Risse in der Konkordanzdemokratie gezeigt und zu Beginn der 1970er-Jahre kam es zum Einbruch in das traditionelle Parteienggefüge durch die rechtspopulistischen Überfremdungsparteien.¹¹⁶ Zudem wirkten sich Ablösungen im Bundeshaus aus. Mit Hans Hürlimann als Nachfolger von Bundesrat Tschudi schwand die Wahrscheinlichkeit einer Bundesbeteiligung an der Koordination des Sozialwesens.

«Die Lokomotive, die ihre Wagen verloren hat.» Der lange Weg vom Verein zur Stiftung

Bereits 1968 war im LAKO-Vorstand die Idee aufgekommen, die Vereinsstruktur in eine Stiftung umzuwandeln, 1970 setzte er zur Bearbeitung dieses Themas eine Expertengruppe ein.¹¹⁷

113 Doering-Manteuffel/Lutz 2008.

114 Ebd., S. 52 f.

115 König 1999, S. 165.

116 Altermatt/Luginbühl 2016.

117 Die Expertengruppe wurde von der Vollversammlung der LAKO eingesetzt. Die Mitglieder waren breit aufgestellt. Vertreten waren die drei grossen Pro-Stiftungen, die Schulen für Soziale Arbeit, die Caritas, das EJPD sowie kantonale Stellen aus Genf und Neuenburg. Eine Repräsentation der privaten, öffentlichen und katholischen Fürsorge, der massgeblichen Berufsverbände, der staatlichen Stellen sowie der deutsch- und französischsprachigen Schweiz war damit gewährleistet. Folgende Personen gehörten der Expertengruppe an: Alfred Kropfli (Fürsprecher, Präsident SKöF), Ulrich Braun (Pro Senectute), Herbert Buess (Caritas Schweiz), Willy Canziani (LAKO), Catherine Chuard (Schweizerischer Berufsverband Soziale Arbeit), Valentine Lenoir-Degoumois (Service de Protection de la Jeunesse, Genève), Hans Farner (Pro Juventute), Erika Liniger (Pro Infirmis), Jean-Philippe Monnier (Département de l'Intérieur, Neuchâtel), Oscar Schürch (EJPD), vgl. Schweizerische Stiftung für Sozialwesen. Bericht der Expertengruppe für den Ausbau der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen vom 10. März 1972, S. 16 (Sozarch Ar 467.10.1).

Die Pläne, Entwürfe, Kommissionssitzungen und die Diskussionsrunden zur Umstrukturierung der LAKO zogen sich von 1970 bis 1976 hin. Aus heutiger Sicht scheint diese Umstrukturierung nicht aussergewöhnlich zu sein. So nennen zum Beispiel Schöneberg und Schnurrbein Vorteile von Stiftungen gegenüber Vereinen.¹¹⁸ Sie zeigen auf, dass die Umwandlung zur Stiftung bei schwindenden Mitgliederzahlen und bei einer hemmenden Schwerfälligkeit von Entscheidungsprozessen angezeigt sein kann. Zur Begründung führen sie verschiedene Punkte auf: In Vereinen sind Entscheidungsprozesse mehrstufig und grundsätzlich basisdemokratisch organisiert, die Willensbildung und die Entscheide leben von der Partizipation der Mitglieder. Das macht die Planung schwieriger und langwieriger. Die Stiftung dagegen ist zentralistisch strukturiert, sie hat per se keine Mitglieder, sie trifft Entscheidungen autonom und meist einstufig. Der Stiftungsrat hat die alleinige Definitionsmacht und bezieht seine Legitimität aus dem Stiftungszweck. Während im Verein die Kontrolle durch die ehrenamtliche Mitgliederaufsicht gewährleistet ist, steht die Stiftung unter staatlicher Aufsicht. Der Vorteil der Stiftungsorganisation liegt demzufolge in einem geringeren personellen Aufwand, das heisst in ihren schlanken Strukturen. Schönenberg und Schnurrbein schlussfolgern: Es gibt keine Mitglieder, die Veränderungen initiieren könnten, jedoch auch keine, die Entscheide bremsen oder verzögerten.¹¹⁹

Diese Gründe finden sich auch in den Berichten und Protokollen der LAKO, obwohl sie sich in Bezug auf die Mitgliederstruktur nie ganz von ihrer Tradition als Dachverein, dem die Organisationen des Fürsorgewesens als Mitglieder angehören, löste. Zwar wird im Bericht der Expertengruppe zum Ausbau der LAKO in eine Stiftung folgender Vorteil genannt: «Die Stiftung hat sodann gegenüber dem Verein den Vorteil, dass sie von den beteiligten Institutionen unabhängiger ist. Interessenkonflikte sind in einer Stiftung weniger möglich.»¹²⁰ Doch angewiesen auf die Zahlungen der Organisationen konnte diese Unabhängigkeit von den Mitgliedern kaum realisiert werden. Als ersten prominenten Punkt zu den Vorteilen einer Stiftung hebt der Bericht dann auch die Kreditwürdigkeit hervor:

«Eine Stiftung geniesst in finanzieller Hinsicht die grössere Kreditwürdigkeit als irgendeine andere Rechtsform, weil das gesamte Rechnungswesen von einer staatlichen Behörde kontrolliert wird. Bund und Kantone werden daher eher geneigt sein, Staatsbeiträge zu leisten, wenn sie solchermaßen Gewähr für eine pflichtmässige Verwendung der Mittel haben.»¹²¹

¹¹⁸ Schönenberg/Schnurrbein 2009, S. 2.

¹¹⁹ Schönenberg/Schnurrbein 2009.

¹²⁰ Schweizerische Stiftung für Sozialwesen. Bericht der Expertengruppe für den Ausbau der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen vom 10. März 1972, S. 19 (Sozarch Ar 467.10.1).

¹²¹ Ebd.

Die damit in Aussicht gestellten finanziellen Mittel durch Kanton und Bund mussten, anders als das in Stiftungen übliche, bestehende Vermögen, ständig erneuert werden. Doch der Expertenbericht wies darauf hin, dass es die stiftungsrechtliche Praxis der damaligen Zeit – entgegen der früheren Auffassung – möglich mache, auch in diesem Fall die Organisationsform der Stiftung anzuwenden.¹²²

Die Ausgangslage um über diesen Umweg an staatliche Gelder zu kommen schien in den frühen 1970er-Jahren zunächst gut und das Ziel, alle drei Akteure – Bund, Kantone und Hilfswerke – mit im Boot zu haben, sozusagen einen «grünen Tisch mit allen drei Parteien»¹²³ einzurichten, schien umsetzbar. So hatte sich der sozialdemokratische Bundesrat Tschudi positiv zu diesem Vorhaben geäußert. In der Folge liess der LAKO-Vorstand am 5. Dezember 1973 verlauten, das zuständige Bundesamt für Sozialversicherungen wolle darauf hinwirken, dass 70 000 Franken für das Budget 1975 eingeplant würden, wobei einzig noch verfassungsrechtliche Grundlagen zu klären seien.¹²⁴ Gleichzeitig liess sich die Konferenz der Fürsorgedirektoren (SODK)¹²⁵ über das Stiftungsprojekt informieren, errechnete die zu zahlenden Beiträge der Kantone nach Wohnbevölkerung und empfahl diesen, das Stiftungsprojekt gutzuheissen und der Stiftung beizutreten. Das aktivierte die Logik des Föderalismus: bis 1973 nahmen 20 der damals 25 Kantone Stellung, 11 Kantone beschlossen den Beitritt, 3 stellten diesen in Aussicht, 4 Kantone machten den Beitritt von Bedingungen abhängig, etwa dass vier Fünftel der Kantone beziehungsweise alle Kantone beitreten oder sie noch über gewisse Bestimmungen verhandeln könnten. Vier Kantone lehnten den Beitritt ab, zumeist wegen der Kosten, der Kanton St. Gallen aber auch mit der Befürchtung, «der Zentralismus und die Vorherrschaft von Bern und Zürich könnten überhandnehmen».¹²⁶ Zu Buche schlug zudem die schlechte Zahlungsmoral der privaten Werke. Deren Zusicherungen zur Zahlung der Beiträge kamen zögerlich und unvollständig. Im Protokoll vom März 1974 wurde ein Fehlbetrag von 31 000 Franken aufseiten der Mitglieder ausgewiesen.¹²⁷ Doch auch mit dieser sich nur langsam füllenden finanziellen Lücke waren die ersten Jahre des Ausbauprojekts noch von einem von Bundesrat Tschudi¹²⁸ unterstützten Optimismus geprägt. Es waren die Jahre der regen Verhandlungen über den Ausbau der Koordination mit Kantonen

122 Ebd., S. 18.

123 Protokoll Vorstandssitzung, 5. 11. 1974 (Sozarch Ar 467.10.2).

124 Protokoll Vollversammlung, 5. 12. 1973 (Sozarch Ar 467.10.2).

125 1943 als Konferenz der kantonalen Armendirektoren gegründet, wurde sie 1949 zur Kantonalen Fürsorgekonferenz. Ziel der Konferenz waren Absprachen über kantonale Aktivitäten im Sozialbereich. So war sie zum Beispiel federführend bei der Einführung der interkantonalen Heimvereinbarung (IHV), die 1987 in Kraft trat. Heute nennt sie sich Schweizer Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK).

126 Protokoll Vorstandssitzung, 5. 11. 1974 (Sozarch Ar 467.10.2).

127 Protokoll Arbeitsausschuss Expertenkommission, 22. 3. 1974 (Sozarch Ar 467.10.2).

128 Martin Lengwiler spricht in diesem Zusammenhang von einer sozialdemokratischen Phase, in der nicht so sehr die Strukturen verändert, doch die Leistungen ausgebaut wurden, vgl. Lengwiler 2008, S. 28.

und privaten Werken. Doch bereits Ende 1974 sah die Lage anders aus. LAKO-Präsident Landolt brachte es in der Sitzung vom 5. November 1974 auf den Punkt: «Der Optimismus, der bei der LAKO gewaltet hatte, war verfrüht.»

Der neue Chef des Departements des Inneren, Bundesrat Hürlimann, stand dem Ausbauprojekt der LAKO zwar auch wohlwollend gegenüber, doch er wollte es kleiner und lenkbarer gestalten, nicht mit einer personellen Bundesbeteiligung, sondern mit leichter zu regelnden Subventionen. Im Protokoll vom 28. Oktober 1974 steht dazu:

«Bundesrat Dr. H. Hürlimann hat die Ausführungen zum Stiftungsprojekt mit Interesse angehört. Seines Erachtens wäre es für den Bund von Vorteil, einen Gesprächspartner in Form der Stiftung zu haben. Der Jurist der Finanzdirektion erachte es aber als notwendig, dass das Projekt dem Parlament vorgelegt werde. Dieser Weg ist gegenwärtig, gemäss Ansicht von Bundesrat Hürlimann, nicht aussichtsreich, insbesondere wegen der angespannten Finanzlage. Ohne den Weg über das Parlament könnte der Bund die Stiftung gestützt auf die Sozialversicherungsgesetzgebung subventionieren. Zu diesem Vorgehen wäre Bundesrat Hürlimann bereit.»¹²⁹

Das Thema der Finanzierbarkeit wiederholte sich seit 1974 auch auf der Ebene der Kantone. So erklärte zum Beispiel der Kanton Basel-Landschaft seine Ablehnung der anberaumten Beitragszahlung mit den «Sparmassnahmen im Kanton», worauf der Vertreter aus Bern erwiderte, «mit den Sparmassnahmen sollte nicht bei den Koordinationsbestrebungen für das Sozialwesen angefangen werden».¹³⁰ Die im Optimismus der 1960er-Jahre gestarteten Konzepte zum Ausbau der Koordination in Form einer Stiftung kollidierten 1973/74 abrupt mit dem Spardiskurs auf Kantons- und Bundesebene. «Der grüne Tisch», für den die Stiftung stehen sollte, konnte nicht mehr realisiert werden. Im Vergleich zu anderen europäischen Staaten zeigte sich die Situation damit in besonderer Weise zwiespältig: Einerseits waren in der Schweiz Ausbauschritte noch ausstehend, während andererseits der Spardiskurs und eine grundsätzliche Kritik am Sozialstaat international an Einfluss gewannen.¹³¹ Während die bereits aufgegleiste obligatorische Arbeitslosenversicherung bis 1976 die Hürden im Parlament und in der Volksabstimmung noch nahm, gelang es nicht mehr, die Stiftung als Koordinationsstelle mit regelmässigen Bundesgeldern strukturell abzusichern.

In den folgenden Jahren hatte das Projekt seinen Schwung verloren, im November 1975 «bekennt» Alfred Kropfli, ein führendes Mitglied der Expertengruppe, «dass es ihm bei allem guten Willen nicht ganz wohl sei bei der Sache. Er komme sich ein bisschen vor wie eine Lokomotive, die ihre Wagen verloren

¹²⁹ Protokoll Expertengruppe Ausbau, 28. 10. 1974 (Sozarch Ar 467.10.2).

¹³⁰ Protokoll Vorstandssitzung, 5. 11. 1974 (Sozarch Ar 467.10.2).

¹³¹ Degen 2006, S. 37.

haben.»¹³² Zwar wandte sich der LAKO-Vorstand noch mehrmals brieflich und persönlich an den zuständigen Bundesrat und die Bundesverwaltung, doch ohne Erfolg, vieles blieb dort liegen oder wurde nicht beantwortet. Insbesondere Erika Liniger¹³³ hielt lange an der Bundesbeteiligung fest und wies an verschiedenen Sitzungen auf die Bedeutung des Bundes als Gesprächspartner und Geldgeber für die Stiftung hin. Sie gab zu Protokoll: «Die Stiftung funktioniert dann, wenn der Bund diese tatsächlich als nötig erachtet. Würde er jedoch weiterhin seine Gespräche mit einzelnen Dienststellen oder Institutionen führen, wäre die Stiftung von vorneherein infrage gestellt.»¹³⁴ Liniger war davon überzeugt, «dass wenn der Bund nicht zahlt, die Stiftung von Anfang an verurteilt ist».¹³⁵ Sie sollte Recht behalten: Ohne die erhoffte substanzielle Bundesbeteiligung verlor die LAKO in den folgenden Jahren an Relevanz im Sozialwesen. Sie wurde 1976 in eine Übergangslösung überführt und 1982 unter dem Namen «Schweizerische Stiftung für das Sozialwesen» neu organisiert.¹³⁶ Das in den optimistischen langen 1960er-Jahren geplante Mehrebenenarrangement «LAKO-Stiftung» wurde in den 1970er-Jahren bis zur Bedeutungslosigkeit redimensioniert.

Finanzielle Schwierigkeiten und der Verlust des gemeinsamen Anliegens: Die Gruppengespräche von 1985

Die vom Stiftungsrat der LAKO organisierten «Gruppengespräche» von 1985 und die damit verbundene Feststellung von Sparmassnahmen im Sozialwesen lagen in der Zeitetappe, die Jakob Tanner in seiner *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert* als «Umbau und Flexibilisierung 1976–1989» bezeichnet. Er spricht nicht von «Wende», sondern von «einer ganzen Reihe von graduellen und wenig sichtbaren Veränderungen», die den Imperativ zur permanenten Veränderungsbereitschaft und Flexibilität ankündigten.¹³⁷

Von den «fetten Jahren» zur «Magerwiese»: Der Abbau von Leistungen

Im Fürsorgewesen, ausserhalb des regen Arbeitsmarktes und der darauf bezogenen grossen Versicherungswerke, zeigte sich das Ende des Ausbaus zunächst als einsetzender Spardiskurs. Im einleitenden Referat an der Delegiertenversammlung der Stiftung vom 29. Mai 1985 zum Thema Gruppengespräche zeigt Jean-Richard die damit einhergehenden Veränderungen anschaulich auf:

132 Protokoll Vorstandssitzung, 13. 11. 1975, S. 5 (Sozarch Ar 467.10.2).

133 Erika Liniger war Sozialarbeiterin und ab 1964 Zentralsekretärin der Pro Juventute Schweiz. Sie vertrat die Pro Juventute im Dachverband LAKO, vgl. Zwischenkapitel Interviews, vgl. S. 165–177.

134 Protokoll Ad-hoc-Kommission, 12. 4. 1976, S. 2 (Sozarch Ar 467.10.2).

135 Protokoll Spezial-Kommission, 1. 6. 1976, S. 3 (Sozarch Ar 467.10.2).

136 Protokoll Ad-hoc-Kommission, 12. 4. 1976, S. 1 (Sozarch Ar 467.10.2); Protokoll Mitgliederversammlung LAKO, 14. 6. 1977, S. 7 (Sozarch Ar 467.10.3).

137 Tanner 2015, S. 420–466.

«Dieser Stiftungszweck und die Stiftungsgründung an sich datieren eigentlich aus einer Zeit oder haben noch profitiert, der sehr ungebremsten Expansion. Das Wohlleben auch im Sozialwesen kennen sie alle, es waren, ich bringe jetzt vielleicht einen Ausdruck auf, die sogenannten «sieben fetten Jahre», und heute sagt man die 7 fetten Jahre sind vorüber, wir sind in die Magerwiese geraten.»¹³⁸

Zwischen der Zeit der Stiftungsgründung und der Situation 1985 werden deutliche Unterschiede ausgemacht:

«Damals war da noch eine Zeit der grossen Würfe, eben aus der Fülle heraus, waren Stiftungsabsichten und Stiftungsbestimmungen grosszügig konzipiert, das hat sich massgeblich verändert. Und die heutige Situation ist, wie sie von hier wissen, [...] zumindest beunruhigend.»¹³⁹

Die «Magerwiese» wurde im Fürsorgebereich als Abbau von Leistungen wahrgenommen, doch nicht überall in gleicher Weise. So fügt der Vertreter des Vereins für Anstaltswesen (VSA) an, dass der VSA nie aus dem Bereich der Magerwiesen herausgekommen sei und er darum auch den Abschied von den «fetten Jahren» nicht im gleichen Mass empfinde. Umso deutlicher wird dieser «Abschied» in den finanziell besser gestellten Bereichen. Jean-Richard führt in ihrem Referat weiter aus:

«Wir merken, wir spüren heute Auswirkungen davon, dass sowohl die öffentliche Hand, wie auch der einzelne Bürger nicht mehr so ohne weiteres bereit ist, für das Sozialwesen, für das Wohl, Wohlfühlen, Wohlsein der Bevölkerung ein mehreres zu tun. Also in der Zwischenzeit hat sich einiges grundsätzlich geändert und wir stellen fest und ich könnte mir denken, dass sie mit mir einig gehen können, dass doch ein gewisser Abbau feststellbar ist vom sozialen Wohlfahrtsgedanken zum früheren Fürsorgegedanken. [...] Die Propaganda gegen den Versorgungsstaat hat zugenommen und zeigt ihre ersten Auswirkungen eben in der Form von Streichungen, Kürzungen, besserer Ueberprüfung der sozialen Leistungen.»¹⁴⁰

Streichungen und Kürzungen und die daraus resultierende Konkurrenz zwischen den privaten Werken führten zu einem «harten Kampf» im Sammelwesen. Jean-Richard räumt etwas widerwillig ein, es gebe die Ansicht, dass eine gesunde Konkurrenz auch eine gewisse Lebhaftigkeit und neue Ideen bringe, und ver-

138 Rundtischgespräche, 4. Delegiertenversammlung LAKO, 29. 5. 1985, S. 2 (Sozarch Ar 467.10.5).

139 Ebd. S. 4.

140 Ebd. S. 3.

weist damit schon früh auf die kommenden Strukturveränderungen hin zu Flexibilität und Marktorientierung im Sozialwesen.

Kein gemeinsamer Nenner: Die Umfrage unter den Organisationen der Zivilgesellschaft

Die Ausgangslage der LAKO sah Mitte der 1980er-Jahre aus zwei Gründen schlecht aus. Erstens waren die Finanzen nicht mehr gesichert und zweitens war es aufgrund der Aktivität anderer Zusammenschlüsse schwieriger geworden, das eigene Bestehen zu legitimieren: Finanziell kam die LAKO, wie der gesamte Sektor der privaten Hilfswerke, in Engpässe, sie war seit der Umwandlung in eine Stiftung stets defizitär. 1984 stellten Geschäftsleitung und Stiftungspräsidium fest, dass bei gleichbleibender Finanzlage die Liquidität der Stiftung nur noch bis Ende 1987 gewährleistet war, unter anderem weil die ihr angeschlossenen Organisationen, ihre «Mitglieder»,¹⁴¹ ihren Anteil gesamthaft nur rund zur Hälfte abdeckten.¹⁴² Das führte dazu, dass die LAKO zu Dreiviertel durch Bund, Kantone und die SGG finanziert war, was nicht den Vereinbarungen von 1953 entsprach. Und im Hinblick auf Finanzierungsquellen sah die Zukunft düster aus: Der Beitrag der SGG sollte ab 1985 von 70 000 auf 40 000 Franken reduziert werden und war nur bis 1987 zugesichert. Ebenso sollte der Beitrag des Bundes aus dem Spielbankfonds ab 1985 entfallen.¹⁴³ Die LAKO war in guter Gesellschaft. Auch andere Dachorganisationen wie die Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF), die ZEWÖ oder die SGG hatten mit fehlenden Geldern zu kämpfen.¹⁴⁴ Die Frage, wer die Fürsorge zahlen sollte – die öffentliche Hand oder die organisierte Zivilgesellschaft – schien Mitte der 1980er-Jahre in weiten Kreisen ungeklärt.

Neben diesen Fragen der Finanzierung wurde es für die LAKO zudem schwieriger sich zu legitimieren. So war ihr in Form von anderen bereichsspezifischen Dachverbänden wie der Deutschschweizerischen Ordinarienkonferenz (DOK, Untergruppe der Schweizer Bischofskonferenz), dem Schweizer Zentrum für Heil- und Sonderpädagogik (SZH, gegründet 1972) oder der Schweizerischen Gesundheitsligen-Konferenz (GELIKO, gegründet 1971) im Sozialwesen wortführende Konkurrenz erwachsen.¹⁴⁵ Besonders im Bereich der Flüchtlingsarbeit standen verschiedene, gut funktionierende Koordinationsstellen bereit, sodass etwa die Schweizerische Zentralstelle für Flüchtlingshilfe, das Hilfswerk

141 Der Begriff Mitglieder lebt in den Quellen fort, obwohl er nach der Umwandlung in eine Stiftung nicht mehr korrekt war.

142 Zusammenfassung der Ergebnisse, Referat Schibler-Reich, 31. 10. 1985 (Sozarch Ar 467.10.6).

143 Susanna Schibler-Reich, 9. Gespräch, 13. 3. 1985, S. 2 (Sozarch Ar 467.10.6).

144 Zusammenfassung der Ergebnisse, Referat Schibler-Reich, 31. 10. 1985 (Sozarch Ar 467.10.6).

145 Vgl. etwa Stiftungsratspräsidentin Jean-Richard, 1. Gespräch, 12. 11. 1984, S. 2 (Sozarch Ar 467.10.6). Dieser Umstand führte zur später wieder verworfenen Idee der «Zusammenarbeit der Dächer», vgl. *Wie weiter? – 5 Möglichkeiten*, Unterlagen der Stiftungsratssitzung, 31. 10. 1985, 13. S. (Sozarch Ar 467.10.6); die Konferenz der kantonalen Jugendamtsleiter, vgl. G. Zimmermann, 5. Gespräch, 29. 1. 1985, S. 3 (Sozarch Ar 467.10.6); oder Winterhilfe Schweiz, vgl. 4. Gespräch, 10. 1. 1985, S. 4 (Sozarch Ar 467.10.6).

der Evangelischen Kirche der Schweiz, das Schweizerische Rote Kreuz und die Caritas auf eine Mitgliedschaft in der LAKO verzichteten.

In dieser eher schwierigen Situation organisierte die LAKO vom 12. November 1984 bis zum 25. März 1985 elf «Gruppengespräche» mit den ihr angeschlossenen Organisationen. Geplant waren ursprünglich zwölf Gespräche mit 54 Vertreterinnen und Vertretern privater Stiftungen, von Hilfswerken und Verbänden. Pro Gespräch wurden in der Regel vier Vertretende eingeladen, zwei Runden waren mit fünf, eine französischsprachige mit acht Personen geplant. Protokolliert wurden schliesslich elf der zwölf geplanten Gespräche mit insgesamt 45 geladenen Mitgliedern. Eine Dokumentation der französischsprachigen Gesprächsgruppe fehlt. Die Zusammensetzung der Gesprächsgruppen war sehr divers, so waren zum Beispiel das Arbeiterhilfswerk und der katholische Anstalten-Verband in einer Gruppe vertreten. Die Protokolle der jeweiligen Gespräche wurden von der LAKO-Sekretärin Susanna Schibler-Reich unter Namensnennung der Sprechenden verfasst und umfassen jeweils sechs Seiten. Das gesamte Dokument zu den Gruppengesprächen umfasst knapp 100 Seiten, die Protokolle wurden durch eine Auswertung und Überlegungen der Koordinatorin der Gespräche, der Stiftungsratspräsidentin Jean-Richard, ergänzt. Die Quelle vereint damit Stimmen aus rund 50 Organisationen des Sozialwesens und eröffnet aufgrund ihrer offenen «Einstiegsfrage» einen zeitgenössischen Blick auf die Veränderungen in den 1980er-Jahren.

Als Anliegen und Ausgangspunkt der Gespräche formulierte Jean-Richard folgende einleitende Worte:

«Anlass für diese Gruppengespräche bilden einerseits die heute sich abzeichnenden und teilweise verunsichernden gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen (restaurative Tendenzen, rauheres [sic] sozialpolitisches Klima, Finanzierungsschwierigkeiten) und andererseits die Heterogenität (da und dort sogar Widersprüchlichkeit) des Schweizerischen Sozialwesens: Neben ausgeprägten Professionalisierungs-Bestrebungen gewinnen freiwillige Hilfe und Selbsthilfe zunehmend an Bedeutung; kleine und mittlere Werke fühlen sich von den grossen Organisationen finanziell und ideell bedroht; neben bereits bestehenden Diensten entstehen lokale Gruppen und Grüppchen und so weiter. Welche Konsequenzen ergeben sich aus dieser Situation für die LAKO, die – wie andere Dachorganisationen übrigens auch – von den Mitgliedern als weit weg und abstrakt empfunden wird?»¹⁴⁶

Die Gespräche sollten den Mitgliedern Gelegenheit zur Formulierung ihrer Erwartungen, ihrer Kritik und ihrer Anregungen bieten. Angestrebt war eine

146 11. Gespräch, 25. 3. 1985, S. 1 (Sozarch Ar 467.10.6).

offene Diskussion, in der auch die Frage nach dem Stellenwert der LAKO vorgesehen war.¹⁴⁷

Aus der umfassenderen Auswertung sollen vier Aspekte, an denen sich Veränderungen im Sozialwesen deutlich machen lassen, aufgezeigt werden: (1) das Konkurrenzdenken zwischen den Organisationen, (2) ein Profilierungsbestreben zwischen den grösseren Hilfswerken, demgegenüber (3) die kleinen Werke, Vereine und Institutionen als Verlierer im Kampf um Gelder und Ansehen dastanden und (4) das Ende einer breit aufgestellten Mitgliedschaft.

(1) Sehr direkt, fast drastisch wird in den Gesprächen ein Konkurrenzdenken formuliert. Gesprochen wird von «Dschungelkrieg» und «Schrebergartenmentalität». Die Privatwerke hatten sich Mitte der 1980er-Jahre in einem kompetitiveren Umfeld im «Kampf um Marktanteile» bei Spendensammlungen zu behaupten.¹⁴⁸ Es war der Vertreter der Schweizerischen Pflegekinder-Aktion, der von einem «eigentlichen Dschungelkrieg» sprach, zurückzuführen auf die hohe Zahl konkurrierender Organisationen, vor allem auf kommunaler und regionaler Ebene.¹⁴⁹ Man stehle sich gegenseitig Ideen, Slogans, Spenderadressen und teilweise auch Aufgaben. Marcel Peier von der Schweizer Berghilfe interpretierte die Situation etwas positiver und sprach von einer «Dynamik moderner gemeinnütziger Organisationen, die sich ihre Mittel eben nicht mehr mit den Idealen der Gründerjahre erwerben können.»¹⁵⁰ Anders formuliert: Die Suche nach Kooperationsmöglichkeiten im Sozialwesen war abgelöst worden von marktwirtschaftlichem Kalkül und Konkurrenzdenken. Das führt zu einer «Schrebergartenmentalität». Im März 1985 charakterisierte Jean-Richard die Situation im Sozialwesen zusammenfassend folgendermassen: «zunehmende[] Fragmentierung, Verflechtung, Vernetzung, Verprofessionalisierung und Spezialisierung; andererseits gewinnen freiwillige Hilfe und Selbsthilfe an Bedeutung und sind auch gewisse Entprofessionalisierungstendenzen nicht mehr zu übersehen».¹⁵¹ Mit der beobachteten Spezialisierung und Fragmentierung sprach sie Aspekte an, die über den finanziellen Wettbewerb hinaus eine Kooperation schwieriger und den Kampf um Anerkennung härter machten. Die Vertreterin der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Schulen für Soziale Arbeit (SASSA) fasste kurz zusammen, dass es unter den der LAKO angeschlossenen Organisationen «keinen gemeinsamen Nenner» gebe.¹⁵²

(2) Konsequenzen für die LAKO hatte die Macht der grösseren Hilfswerke, die auf ihre Autonomie pochten. In mehreren Voten wurde festgestellt, dass sie kaum eine vermittelnde Stelle unterstützten, sondern sich in der Öffentlichkeit selbst profilieren wollten. Sie seien aus diesem Grund keineswegs «an einem

¹⁴⁷ 4. Gespräch, 10. 1. 1985 (Sozarch Ar 467.10.6).

¹⁴⁸ Jean-Richard an Schibler, 25. 8. 1985 (Sozarch Ar 467.10.6).

¹⁴⁹ Rolf Scherler, 3. Gespräch, 5. 12. 1984, S. 2 (Sozarch Ar 467.10.6).

¹⁵⁰ 6. Gespräch, 7. 2. 1985, S. 4 (Sozarch Ar 467.10.6).

¹⁵¹ 9. Gespräch, 13. 3. 1985, S. 1 (Sozarch Ar 467.10.6).

¹⁵² 4. Gespräch, 10. 1. 1985, S. 4 (Sozarch Ar 467.10.6).

gemeinsamen Sprechrohr und an zentralistischen Entscheidungen interessiert.»¹⁵³ In diesem Zusammenhang berichtete der Zentralsekretär der Pro Juventute, seine Organisation verfüge «über ein sehr qualifiziertes Fachinstrumentarium inkl. Rechtsdienst und ist daher nicht auf die Dienste einer LAKO angewiesen».¹⁵⁴ LAKO-Sekretärin Schibler wies folgerichtig darauf hin, dass die grossen Organisationen gewisse Kompetenzen an die LAKO abtreten und damit einen freiwilligen Machtverzicht leisten müssten, sollte die LAKO als Dachorganisation gestärkt werden.¹⁵⁵

(3) Die LAKO sah sich der Ohnmacht der kleinen Werke gegenüber, diese waren die Verlierer im Machtgerangel. Der Vertreter der Pflegekinder-Aktion sprach von einer «Ohnmachtstellung» der kleinen Organisationen gegenüber den grossen¹⁵⁶ und fügte hinzu, die LAKO könne eine «Vermittlerrolle» übernehmen. Auch die Geschäftsführerin der Rheumaliga Schweiz sah in der LAKO als Zusammenschluss die Chance, «eine zu starke Dominanz z. B. der 3 «Pro» zu verhindern.¹⁵⁷

(4) Darüber hinaus zeigte sich ein Ende der «Breitband-Zusammenstellung» der LAKO-Mitglieder. Dem Stiftungsrat gelang es nicht mehr, wie zuvor in den 1960er-Jahren mit Walter Rickenbach, einen in der politischen Orientierung breit aufgestellten Mitgliederstamm anzusprechen, der sich im linken sowie im liberal-wertkonservativen Milieu verorten lassen könnte.¹⁵⁸ So sah sich zum Beispiel das Arbeiterhilfswerk im «stark bürgerlich geprägten LAKO-Stiftungsrat» nur bedingt vertreten und zog sich aus der Zusammenarbeit zurück.¹⁵⁹

Die Vorschläge der im Gespräch befragten Organisationen zur weiteren Funktion der LAKO waren dann auch so gestaltet, dass sie die Autonomie der angeschlossenen Werke kaum beeinträchtigten: Gewünscht wurde die Funktion einer «Drehscheibe» oder einer «Stabsstelle für soziale Fragen, die von den einzelnen Werken nicht bearbeitet werden können», und welche die «generellen Entwicklungen des Sozialstaates und des Sozialwesens» im Blick hätte.¹⁶⁰ Dazu gehöre eine «breite, nicht bereichsspezifische Öffentlichkeitsarbeit».¹⁶¹ Die LAKO solle ein «Forum für sozialpolitische Probleme in der Schweiz» sein,¹⁶² dabei «keine eigenen Entscheide treffen, aber Empfehlungen erlassen und Modelle vorstellen».¹⁶³ Auf diese Weise seien die «nötigen Querverbindungen

153 10. Gespräch, 19. 3. 1985, S. 2 (Sozarch Ar 467.10.6).

154 8. Gespräch, 7. 3. 1985, S. 2 (Sozarch Ar 467.10.6).

155 2. Gespräch, 28. 11. 1984, S. 2 (Sozarch Ar 467.10.6).

156 3. Gespräch, 5. 12. 1984, S. 2 (Sozarch Ar 467.10.6).

157 4. Gespräch, 10. 1. 1985, S. 3 (Sozarch Ar 467.10.6).

158 Vgl. Teil I, S. 24–41.

159 1. Gespräch, 12. 11. 1984, S. 4 f. (Sozarch Ar 467.10.6).

160 5. Gespräch, 29. 1. 1985, S. 4 (Sozarch Ar 467.10.6).

161 Ebd., S. 3.

162 9. Gespräch, 13. 3. 1985, S. 4 (Sozarch Ar 467.10.6).

163 10. Gespräch, 19. 3. 1985, S. 3 (Sozarch Ar 467.10.6).

im Sozialwesen»¹⁶⁴ gewährleistet und «Doppelspurigkeiten» könnten vermieden werden.¹⁶⁵

Darüber hinaus wurde vorgeschlagen, dass das Forum «Dienstleistungen» anbieten solle, einerseits traditionelle Dienstleitungen der LAKO, wie zum Beispiel politische Stellungnahmen für kleinere Werke, aber auch zukunftsweisende wie «Soziales Marketing, Personalführung, Fragen der Unternehmensführung etc.».¹⁶⁶ In Form von Dienstleitungen könne auch das Verhältnis zwischen der LAKO und den ihr angeschlossenen Organisationen angepasst werden, so LAKO-Geschäftsführerin Schibler: Die Mitgliederbeiträge wären dann keine Unterstützungsbeiträge, sondern ein «bezahltes Mandat», eine «Abgeltung für die Erbringung genereller Aufgaben durch die LAKO im Auftrag ihrer Mitglieder». Mit dem Modell einer Art Dienstleistungsagentur im Sozialbereich nahm Schibler etwas vorweg, das sich in den folgenden Jahren im Sozialwesen breit durchsetzen sollte.¹⁶⁷

Während sich die LAKO in den 1970er-Jahren – wenn auch nur noch beschränkt – politisch betätigte, lässt sich für die 1980er-Jahre ein Auslaufen dieser Tätigkeiten feststellen. In der Folge nahm ihre Bedeutung innerhalb des politischen Meinungsbildungsprozesses kontinuierlich ab. Die Kommissionen und Arbeitsgruppen zu spezifischen sozialpolitischen Fragen lösten sich nacheinander auf: Heimfragen, Internationales (1983), Aufgabenteilung im Sozialwesen (1984), Privatwerke (1986), Familienrecht, Alimenteninkasso im Ausland (1987). Mit dem Leitbild von 1989 und der Umgestaltung der LAKO in ein «Sozialforum» ist von Kommissionsarbeit oder Arbeitsgruppen keine Rede mehr. Diese Entwicklung entsprach offenbar den Bedürfnissen und dem Willen der LAKO-Mitglieder und des Stiftungsrats. Als Konsequenz entschied sich die LAKO-Führung in den späten 1980er-Jahren dafür, sich als Forum zu verstehen. Damit verlagerte sie ihre Zuständigkeit auf den privaten Bereich der Fürsorge und konzentrierte sich darauf, Diskussions-, Dienstleistungs- und Informationsformate «zeitgemäss» zu modifizieren, etwa in Form des LAKO-Informationsversands, einer Adressverwaltung, von Forumsveranstaltungen und Seminaren.

164 5. Gespräch, 29. 1. 1985, S. 3 (Sozarch Ar 467.10.6).

165 11. Gespräch, 25. 3. 1985, S. 3 (Sozarch Ar 467.10.6).

166 6. Gespräch, 7. 2. 1985, S. 4 (Sozarch Ar 467.10.6).

167 7. Gespräch, 25. 2. 1985, S. 6 (Sozarch Ar 467.10.6). Zur Vermarktung sozialer Angebote und Hilfeleistungen durch überwiegend grössere Schweizer Privatwerke seit den 1980er-Jahren vgl. Ruoss 2019, S. 164.

3 «Die Karten sind gelegt, jetzt beginnt das Spiel.» Neue Steuerungsmodelle im Sozialwesen (1980/90er-Jahre)

Für die 1990er-Jahre hat sich der Begriff der neoliberalen «New Economy» eingebürgert, die mit einer zunehmenden Deregulierung des Arbeitsmarktes einherging. Dabei wurden Flexibilität und Effizienz verstärkt auch im Bereich der Wohlfahrtsproduktion gefordert.¹⁶⁸

Die Vermarktlichung des Sozialen: Die neoliberale Transformation und die Schweiz

Stephan Lessenich spricht von einer «neoliberalen Transformation» hin zu einer «Vermarktlichung und Inwertsetzung» eines «zwischenzeitlich der Verwertung entzogenen ›Außen‹ der kapitalistischen Ökonomie», einem «Außen» wie etwa das hier beschriebene, nicht ökonomischen Prinzipien folgende Sozialwesen.¹⁶⁹ Er beschreibt diese Transformation als einen Akt der Ökonomisierung all dessen, was zuvor im Zuge und Zeichen des Wirtschaftsbooms der Nachkriegsjahrzehnte vom Arbeitsmarkt entkoppelt worden war und damit nicht mehr den Charakter der «Ware» (commodity) hatte, wie etwa die Altersvorsorge oder die teilweise Finanzierung des Heimwesens. Das Pendel der Dekommodifizierung bewegte sich in den 1990er-Jahren zurück in Richtung konsequenter Durchsetzung von Marktmechanismen und ökonomischer Rationalität, auch in Bereichen, in denen Marktlogiken zunächst fremd schienen, wie zum Beispiel in der Sozialen Arbeit und der Fürsorge. Staatliche Politik folgte in diesem Zusammenhang einer Logik der Privatisierung bisher öffentlicher Aufgaben, verbunden mit Leistungsaufträgen und der Reorganisation der Administration nach der Leitidee des «New Public Management». In dieses Konzept passten «Wohlfahrtsmärkte», auf denen Anbieterkonkurrenz gewollt war. Lessenich beschreibt diesen Prozess, in Anlehnung an Klaus Dörre, als gross angelegte «Landnahme des Sozialen». Die damit verbundene neue wohlfahrtsstaatliche Formation hatte eine längere Inkubationszeit und kam in den 1990er-Jahren «gleichsam zu sich selbst in Gestalt auch ihrer offensiven politischen Selbstbeschreibung als ›aktivierender‹ bzw. ›investiver‹ Wohlfahrtsstaat.»¹⁷⁰ Jakob Tanner gesteht dem New Public Management zwar zu, zukunfts offene Reformprozesse angestossen zu haben, doch er kritisiert den Ausgangspunkt: Der betriebswirtschaftliche Impuls, die «Fitnesskur für den öffentlichen Sektor» habe in der Schweiz schon deshalb keine durchschlagende Wirkung entfalten können, weil es gar keinen «fetten Staat» gegeben habe, an dem eine «Rosskur» hätte vollzogen werden können.¹⁷¹ Auch Daniel Speich Chassé problematisiert die «neoliberale Wende» für die Schweiz. Der interna-

168 Vgl. etwa Tanner 2015, S. 420–423, 434; Knöpfel 2015, S. 30.

169 Lessenich 2019, S. 879.

170 Ebd., S. 885.

171 Tanner 2015, S. 517.

tionale Trend des Neoliberalismus habe eher indirekt ins politische System der Schweiz hineingewirkt, weil einige seiner Hauptanliegen hier schon fast immer realisiert worden waren.¹⁷²

Im Umfeld der LAKO wurden die neuen Entwicklungen kommentiert und zum Beispiel als «Reagonomics»¹⁷³ abqualifiziert, ein Verweis darauf, dass sie im Schulterschluss Margaret Thatchers und Ronald Reagans zur Leitideologie der angelsächsischen Regierungen erhoben worden waren.¹⁷⁴ Die dort entwickelten Denk-, Handlungs- und Deutungsmuster zielten auf die staatliche Verwaltungsführung, sozusagen auf die mittlere Ebene, und entfalteten Anfang der 1990er-Jahre in den öffentlichen Verwaltungen der Kommunen, der Kantone und des Bundes ihre Wirkung. Ohne dass klar benannt wurde, was es zu überwinden galt, versprachen Kategorien wie «Effizienz, Effektivität, Flexibilität, Benchmarking, Qualitätsmanagement, Globalbudget mit Leistungsauftrag, Outsourcing, Reengineering, Wirkungsorientierung, schlanke Organisation»¹⁷⁵ eine neue Zukunft. Diese wehte durch die Abkürzungen der Reformen: «wif!» (wirkungsorientierte Verwaltungsführung, Kanton Zürich) oder FLAG (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget, Bundesverwaltung). Während die Entwicklungen in der öffentlichen Verwaltung in den Blick kritischer soziologischer Forschung geriet,¹⁷⁶ wurde die Wirkung neuer Steuerungsmodelle im privaten Sektor des Sozialwesens kaum wissenschaftlich kommentiert, auch wenn die neuen Modelle auch dort Wirkung zeigten, wie etwa die Publikation *Soziale Fragen an der Schwelle zur Zukunft* belegt, herausgegeben von Dieter Stemmler, ab Juni 1989 Geschäftsführer der LAKO.

Das neue Leitbild der LAKO:

Ein Papier im verwirrenden Spiel des New Public Management

Der Reflexionsprozess der LAKO der 1980er-Jahre mündete im September 1987 in der Einsetzung einer Arbeitsgruppe «Leitbild – Zielpolitik». Ihr oblag es, den konstatierten Mangel an Profil und damit an Legitimität innerhalb des Sozialwesens zu bearbeiten.¹⁷⁷ Die Arbeitsgruppe skizzierte zunächst zehn verschiedene Leitbilder,¹⁷⁸ von denen der geschäftsleitende Ausschuss drei Vorschläge

172 Speich Chassé 2016, S. 373, 376.

173 10. Gespräch, 19. 3. 1985, S. 3 (Sozarch Ar 467.10.6).

174 Doering-Manteuffel/Raphael 2008, S. 66.

175 Maeder 2001, S. 296.

176 Maeder 2001; Schallberger/Wyer 2010; Wyss 2007; Keller 2021; Maeder/Nadai 2004.

177 Mitglieder der AG waren: Reinhard Fatke, Lehrstuhl für Sozialarbeit, Universität Freiburg i. Ü.; Kathrin Hilber, Pro Mente Sana; Günther Latzel, BRAINS; Anton Meinrad Meier, Direktor Kinderheim Bachtelen; Peter Rinderknecht, Staretschwil; Rolf Scherler, Schweizerische Stiftung MPB für Mütter, Väter, Kinder und Familien; Susanna Schibler-Reich, LAKO; Peter Tschümperlin, SKöF, vgl. Mitgliederverzeichnis, 28. 10. 1987 (Sozarch Ar 467.10.6).

178 1. LAKO als Beratungsinstitution für mittlere und kleinere Privatwerke im Sozialwesen; 2. LAKO als Dienstleistungsbetrieb für andere Organisationen; 3. LAKO als Kontaktorgan/

auswählte und im Juni 1988 in modifizierter Form dem Stiftungsrat zur Diskussion vorlegte. Das schliesslich am 8. November 1989 verabschiedete, zweiseitige Leitbild konzipierte die LAKO als «gesamtschweizerisches Forum aller Organisationen und Institutionen des Sozialwesens». ¹⁷⁹ Das Leitbild lässt sich lesen als Übergangsmetapher von einer gestrigen Modernisierung, die nicht mehr modern war, zur Aufforderung in eine bestimmte Richtung zu denken, um «fortschrittlich» zu sein. ¹⁸⁰ Dabei blieb die Neuausrichtung unentschieden und mäanderte zwischen der Positionierung als eine vorantreibende, verändernde, alles in sich bündelnde zentrale Stelle (Entwicklungsmotor) und einer Stärkung des Dienstleistungsangebots, das sich hauptsächlich auf Austausch, Diskussion und Information konzentrierte (Forum und Sprachrohr).

Die Forderungen zur Neupositionierung, zur «Erneuerung der LAKO», wurden mit hoher Intensität vorgebracht, was sich bereits in der roten Farbe des Papiers zeigte. LAKO-Geschäftsführer Dieter Stemmler verbreitete Aufbruchsstimmung und zeigte sich überzeugt, die Bildung eines Sozialforums entspreche genau dem Zeitgeist. ¹⁸¹ Die Arbeitsgruppe glaubte, dass der «Entwicklungsmotor» angeworfen werden musste, doch wohin die Reise gehen sollte, blieb von Anfang an diffus oder sogar widersprüchlich. Mit den Begriffen «Leitbild», «Nachfrageorientierung» und «Wirksamkeit» wurden Kategorien aus dem Wortarsenal der neuen Steuerungsmodelle aufgenommen. Mit «gemeinsame[r] soziale[r] Verantwortung» und der «Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit» blieb die Positionierung im Duktus des Sozialstaates der Nachkriegsjahre, die «Aktionen im Sozialwesen» erinnern an die politische Agitation der 68er-Bewegung. Darüber hinaus wurden mit der «Entwicklung von Organisationen» Anleihen gemacht bei den humanistisch orientierten, aus den USA stammenden Modellen der Organisationsentwicklung. Diese verschiedenen Versatzstücke des gestrigen, heutigen oder morgigen Neuen wurden im Leitbild nicht miteinander vermittelt, sie wurden nicht gewichtet, sondern reihten sich ohne verbindende Kommentare aneinander. Das Leitbild bestand damit aus Verweisen in die Moderne von gestern und in das sich wandelnde Denken der Zukunft, wobei für die Person am Steuer nicht klar sein konnte, welche Gestalt des Sozialen sie ansteuern sollte.

Ansprachpartner für Bund und Kantone; 4. LAKO als Sozial-Lobby; 5. LAKO als Reorganisator des privaten Sozialwesens (zeitlich befristet); 6. LAKO als Symposion; 7. LAKO als Agentur, um freiwillige Helfer zu mobilisieren und das Selbsthilfepotential auszuschöpfen; 8. LAKO als Wahrerin der organisatorischen Vielfalt im schweizerischen Sozialwesen; 9. LAKO als Sozialinformationsstelle für die Bürgerinnen und Bürger; 10. LAKO als Scharnier zwischen privaten Sozialwerken und Bürgern, vgl. Leitbilder (Sozarch Ar 467.10.6).

¹⁷⁹ Ein Exemplar des Leitbilds findet sich unter Sozarch Ar 467.10.6.

¹⁸⁰ Doering-Manteuffel/Raphael 2008, S. 63.

¹⁸¹ Jahresbericht LAKO 1989/90 (Sozarch Ar 467.10.7).

Sozialmarketing und Fortschrittsglaube: Neue Denkmodelle im LAKO Bulletin und das Ende der Stiftung

Marktförmige Wettbewerbslagen fanden sich bereits in der Umfrage von 1984/85, beschrieben als Konkurrenz im privaten Sektor des Sozialwesens. Das Thema hatte in der Folge Konjunktur in den Publikationen der LAKO. So wurde im Jahr 1986 eine Themennummer zur «Konkurrenz im Sozialwesen» im Rahmen des LAKO-Bulletins lanciert.¹⁸² Dieses Heft präsentiert explizit und an exponierter Stelle Wissensbestände aus den Verwaltungswissenschaften und dem Verbandsmanagement.¹⁸³ Auch in den folgenden Publikationen der LAKO lässt sich das Sozialmanagement als wichtiger thematischer Strang ausmachen. Dabei ist das Begriffsfeld weit und verweist auf unterschiedliche Diskussionskontexte,¹⁸⁴ unter anderem Sozialmarketing, Social Management, Dienstleistung, New Public Management, Sozialmarkt Schweiz. Dieses «Bündel von Leitideen und Praktiken»¹⁸⁵ versprach neue Antworten auf den festgestellten Leistungsabbau im Sozialwesen sowie Qualitätsentwicklung und Effizienz. Das von Stemmler herausgegebene Buch *Soziale Fragen an der Schwelle zur Zukunft. Neue Strategien für sozialtätige Organisationen und ihre Mitwirkenden*¹⁸⁶ zeigt exemplarisch den «transzendentalen Verweisungshorizont»,¹⁸⁷ der diese Neuausrichtung schwer kritisierbar machte: Stemmler schreibt von der «Erneuerung des sozialen Gedankengutes», von der «Schwelle zur Zukunft» und vom «Nimbus» als Ikone und Kultbild in der Marketingkommunikation.¹⁸⁸ Die Diskussion kam in Gang und das Bulletin veröffentlichte auch kritische Repliken, etwa unter den Titeln «Nonprofit-Organisationen zwischen Markt, Staat, Ideologie und Moral», «von der Sozialhilfe zum Sozialmarkt», oder «zwischen Marktgesellschaft und Solidarität».¹⁸⁹ Die neuen Paradigmen verlangten nach neuen Handlungsmodellen. So etablierten sich im Umkreis der LAKO Weiterbildungen, Workshops und Fachtagungen zu Themen wie Wissensmanagement, New Public Management oder Leistungsauftrag.¹⁹⁰ Wie schon von kritischen

182 LAKO Bulletin (21/1986) (Sozarch Ar 467.10.7).

183 Als ein Beispiel für das Eindringen von Wissen aus den Verwaltungswissenschaften kann das Referat von PD Dr. Peter Schwarz gelten, Mitglied der Beratergruppe für Verbandsmanagement. Es trägt den Titel «Management in non Profit Organisationen», vgl. auch das von ihm gehaltene Hauptreferat an der 6. Delegiertenversammlung der LAKO, das im LAKO Bulletin unter dem Titel «Effizienz, Effektivität, Signifikanz sozialer Dienstleistungen und deren Evaluation» abgedruckt und von namhaften Mitgliedern der LAKO kommentiert beziehungsweise kritisch weitergeführt wurde. Es folgte die Präsentation von Thesen aus einer Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Verwaltungswissenschaften und das Bulletin von 1991 berichtete zum Thema «Sozialmanagement» vom Vierländerseminar im November 1990, vgl. LAKO Bulletin (22/1987) und LAKO Bulletin (1/1991) (Sozarch Ar 467.10.7).

184 Vgl. zur Herkunft des Begriffsfeldes Maeder 2001, S. 294–297.

185 Ebd. S. 294.

186 Stemmler 1995.

187 Maeder 2001, S. 300.

188 Stemmler 1995, Klappentext, Titel, S. 22 f.

189 Vgl. etwa Gesprächsrunden (Sozarch Ar 467.10.11); Forumssymposium (Sozarch Ar 467.10.10).

190 Vgl. Seminare, Fachtagungen, Diskussionsrunden und Arbeitskreise (Sozarch Ar 467.10.11).

Forschungen in anderen Kontexten angemerkt, schaffte auch die LAKO mit den neuen Paradigmen einen Markt für private Consultants da in den Prozessen der Umstrukturierung permanente Beratung nötig wurde.¹⁹¹

Während Umstrukturierungsprozesse und Consultings boomten, muss das letzte Jahrzehnt bis 1999 für die Stiftung LAKO als ein stetiges Abgleiten in die Bedeutungslosigkeit charakterisiert werden. Obwohl sie in den 1990er-Jahren immer noch rund 60 Organisationen zu ihren Mitgliedern zählte,¹⁹² hatte sie Probleme, die Stiftungsorgane mit erfahrenen und ausgewiesenen Expertinnen und Experten des Sozialwesens zu besetzen. Die finanziellen Mittel reichten gerade einmal für 140 Stellenprozente, was lediglich die Umsetzung eines punktuellen, kurzfristigen Leistungsprogramms erlaubte und keine langfristige und kontinuierliche Verbandspolitik wie im Stiftungszweck angedacht. Neben diesen internen strukturellen Problemen erwuchs der LAKO mit der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF) eine externe Konkurrentin. Ursprünglich hatten sich die beiden Dachverbände auf gesonderte Zuständigkeitsbereiche geeinigt: Die SKöF war für die öffentliche und die LAKO für die private Wohlfahrt zuständig. Seit 1995 öffnete sich die SKöF jedoch auch für private Non-Profit-Organisationen und entwickelte sich vom «Anspruch und der Mitgliederstruktur her» zu einem Äquivalent zur LAKO. Damit brach die SKöF offenkundig den Burgfrieden, den die beiden Organisationen in einer gemeinsamen Erklärung Anfang 1991 geschlossen hatten.¹⁹³ Des Weiteren waren die Jahre um 1990 durch eine starke Personalfuktuation gekennzeichnet. Schibler-Reich verliess die LAKO Ende 1988, Stemmler folgte ein halbes Jahr später nach.¹⁹⁴ Das Präsidium der Delegiertenversammlung ging im Oktober 1990 von Albert Mossdorf an Heinrich Tuggener über.¹⁹⁵ Stiftungsratspräsidentin Jean-Richard trat nach zehn Jahren von ihrem Amt zurück und machte im September 1991 Heinrich Nufer Platz.¹⁹⁶ Gleichzeitig verliessen mit Erika Liniger, Imelda Abbt (VSA), Anton Meinrad Meier (Pro Infirmis), Robert Zaugg (ZEWÖ) und Mathys Wild (Kovive) teils altgediente Stiftungsrätinnen und Stiftungsräte das Gremium. Auch örtlich erfolgte ein rascher Wechsel: Ab April 1994 befand sich das LAKO-Sekretariat nicht mehr in der Stadt

191 Maeder 2001, S. 298; Speich Chassé 2016, S. 380; Ruoss 2016, S. 45–50.

192 Bundesamt für Sozialversicherungen, 16 Kantone und 46 Privatwerke, vgl. Beilage 4, 17. 6. 1999, S. 2 (Sozarch Ar 467.10.5).

193 LAKO und SKöF: Veränderte Zusammenarbeit in der Zukunft, Jan. 1991 (Sozarch Ar 467.10.7): «Im Gegensatz zur SKöF erhebt die LAKO keinen Anspruch darauf, die ihr angeschlossenen Institutionen gegenüber Dritten (z. B. dem Bund) fachlich zu vertreten. Bei der LAKO rückt vielmehr die praxisorientierte Animationsfunktion als Sozialforum Schweiz in den Vordergrund, während bei der SKöF die konkrete Dienstleistungsfunktion an erster Stelle steht.»

194 LAKO Jahresbericht 1989/90, S. 3 (Sozarch Ar 467.10.7); Protokoll Delegiertenversammlung, 20. 4. 1989 (Sozarch Ar 467.10.5).

195 Tuggener war ausserdem von 1989 bis 1998 Präsident der SGG – dies vielleicht ein Hinweis auf die nach wie vor enge Beziehung der LAKO zu ihrer Gründerin, vgl. LAKO Jahresbericht 1990/91 (Sozarch Ar 467.10.7).

196 Protokoll Stiftungsrat, 20. 9. 1991 (Sozarch Ar 467.10.7).

Zürich, sondern in Thalwil.¹⁹⁷ Der neue Standort war deshalb praktisch, weil in der gleichen Liegenschaft Räume für kleinere Seminare gemietet werden konnten. In der Folge war dies ein Veranstaltungsformat, das die LAKO vermehrt anbot. Diese Phase war jedoch von kurzer Dauer. Stemmle gab den Posten des Geschäftsführers Ende 1995 auf und gründete zusammen mit zwei Gleichgesinnten ein Beratungsunternehmen für Personen und Institutionen im Sozialwesen.¹⁹⁸ Als Geschäftsadresse übernahm er diejenige der LAKO in Thalwil, während die LAKO zurück nach Zürich zog.¹⁹⁹ Am neuen Standort fungierte Verena Schorn als letzte Geschäftsführerin bis zur Auflösung des LAKO-Sozialforums per Ende 1999.

Resümee

Koordination und die Schaffung von Planbarkeit im Sozialwesen waren die Ziele, die sich die LAKO setzte. Sie nahm damit ein Jahrhundertthema auf, das eine erstaunliche Kontinuität aufweisen sollte. In den aktuellen Aufarbeitungen zum Thema Fürsorge und Zwang – seien das Heimerziehung, Verdingkinder, Pflegekinder oder administrative Versorgungen – wird immer wieder darauf hingewiesen, dass sich der Bereich der erzieherischen oder gar strafenden Interventionen durch eine auffällige Unterreglementierung auszeichnet. Der Synthesband zur Aufarbeitung der administrativen Versorgung fasst die Heterogenität und Unübersichtlichkeit zusammen unter dem treffend kritischen Titel *Organisierte Willkür*.²⁰⁰ Dagegen anzutreten und alle Kräfte auf der zivilgesellschaftlichen Ebene zu bündeln, um auch in diesem scheinbar im 19. Jahrhundert stehen gebliebenen Bereich eine gewisse Ordnung zu schaffen, dazu sah sich die LAKO berufen. Sie aktivierte international tätige Expertinnen, begnadete integrierende Leitungspersönlichkeiten und national vernetzte Fachpersonen, dies vor allem in den Jahrzehnten zwischen 1930 und 1970. Und doch lässt sich ihre Geschichte nur in der Ambivalenz verstehen, die in der Schweizer Sozialstaatlichkeit sowie in der breiten Mitgliedschaft der LAKO angelegt war. So lancierte die LAKO einerseits Fachdiskurse, war das Scharnier zu internationalen Netzwerken, arrangierte sich mit Bundesstellen und Bundesräten, beeinflusste die Sozialpolitik und kann demzufolge als eine wichtige Akteurin in der Formation der Sozialstaatlichkeit gelten. Mit ihrem Motto «Vorarbeiten im Sozialwesen» zielte sie auf eine Rationalisierung im Fürsorgebereich und verschrieb sich dem Fortschritt und der Professionalisierung. Andererseits agierte sie in einem Sozialwesen und abhängig von ihren Mitgliedern, die sich durch eine gewisse Trägheit²⁰¹ auszeichneten. Pragmatismus, die eigensin-

197 LAKO InformationsVersand (3/1994) (Sozarch Ar 467.10.7).

198 LAKO InformationsVersand (4/1995) (Sozarch Ar 467.10.7).

199 Bederstrasse 105a in 8027 Zürich, vgl. LAKO InformationsVersand (5/1995) (Sozarch Ar 467.10.7).

200 Germann/Odier 2019.

201 Speich Chassé 2016, S. 373.

nige Binnenstruktur der Hilfswerke und privaten Institutionen, das Pochen auf Autonomie, eine grundsätzliche Skepsis gegenüber zentralistischen Regelungen – auch im LAKO-Vorstand – und die Zurückhaltung des nach dem Subsidiaritätsprinzip agierenden Staates: Alle diese Faktoren spielten eine Rolle und nahmen dem «Vorarbeiten» den Schwung einer gemeinsamen Ausrichtung. Ohne diesen konnte der Atavismus des 19. Jahrhunderts nicht umfassend modernisiert werden. So profitierten zwar einige Sektoren ab 1930 vom Ausbau – etwa die Ausbildungen für Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter –, andere Sektoren blieben jedoch umso deutlicher von der Entwicklung ausgeschlossen. Auf dieser Grundlage entstand der in der jüngsten Forschung beschriebene «Flickenteppich». Die hier detailliert aufgearbeitete Geschichte aus der Perspektive der LAKO zeigt, dass an diesem in bewussten politischen und organisationsbezogenen Entscheiden gewoben wurde, das heisst, es wurden auf der Regierungsebene sowie auf der zivilgesellschaftlichen Ebene Förderungen gesprochen, doch auch Verhinderungsstrategien eingesetzt.

Ambivalente Mechanismen der Sozialstaatlichkeit zeigen sich aus Sicht der LAKO auch in der angestrebten Koproduktion von Wohlfahrt. Geschickt förderte die LAKO Arrangements zwischen verschiedenen Ebenen. Als Beispiele dafür lassen sich die Zusammenarbeit von Kriegsfürsorgeamt und ZEWO in den 1940er-Jahren nennen oder der Matching-Fund zwischen Bundesgeldern und den LAKO-Mitgliederbeiträgen in den 1950er-Jahren. Gerade Letzterer verschaffte der LAKO zwei Jahrzehnte lang ihre grösste Wirkmächtigkeit. Stabil finanziert und mit dem Bund im Rücken wurde sie als ausgewiesene Scharnierstelle zwischen dem internationalen Austausch und der nationalen Entwicklung zu einer «Werkstätte der Professionalisierung». Die in Gang gesetzten Professionalisierungsprozesse bezogen sich jedoch lediglich auf spezifische Sektoren und schlossen – in ambivalenter Wirkung – andere Sektoren, wie zum Beispiel die kaum international ausgerichtete Heimerziehung aus.

Die Quellenanalyse brachte die in diesem Kapitel verfolgte Periodisierung hervor. Auffällig ist, dass die Quellen einen abrupten Einbruch in der Finanzierungslage Anfang der 1970er-Jahre markieren und ein deutliches «Vorher» und «Nachher» bezeugen. Das führt zur Feststellung, dass sich im durch die LAKO repräsentierten privaten Sektor der Wohlfahrt nicht nur von einem Umbau sprechen lässt, sondern zunächst ein Abbau sozialstaatlicher Leistungen vorhanden war. Die als grosser Wurf geplante Stiftung, getragen von der Idee, dass der Bund wesentlich mitfinanzieren würde, geriet in den Jahren «nachher» unvermittelt in eine Zeit, die von Spardiskursen dominiert war. Der von langer Hand geplante Ausbausritt zu einer vom Bund mitfinanzierten Stiftung konnte nicht mehr realisiert werden. So gesehen präsentierte sich der Stiftungsplan mitten in der schon beschriebenen zwiespältigen Situation Anfang der 1970er-Jahre: Während noch wichtige Ausbauschritte angesagt waren, kehrte der Wind und auch in der Schweiz verstärkte sich die finanzökonomische Kritik an staatlicher Sozialpolitik.²⁰² Anders

202 Ruoss 2016, S. 35; Matter 2015, S. 441; Degen 2006, S. 37.

als andere Versicherungen, die nachholend ausgebaut werden konnten, etwa die Arbeitslosenversicherung 1982, die Krankenversicherung 1996, die Mutterschaftsversicherung 2005, schaffte es die Gesamtkoordinationsstelle im Sozialwesen auch in den folgenden Jahrzehnten nicht, die politische Hürde eines parlamentarischen Entscheids zu nehmen. Bemerkenswert muss dabei, dass auch aus heutiger Sicht das «verpasste» Sozialministerium auf Bundesebene im Vergleich zu den Nachbarländern eine Lücke in den Strukturen des Sozialstaates darstellt. Die Lücke blieb, doch die Aktivitäten in der ehemaligen Geschäftsstelle der LAKO in Thalwil hörten in den späten 1990er-Jahren nicht auf. Die Räumlichkeiten wurden zum Consultingbüro. Eine etwas erstaunliche Gegebenheit im Kontext der vielstimmigen Kritik, dass sich das Sozialwesen im Rahmen eines Umbaus nach ökonomischen Prinzipien mit Consultingfirmen einen eigenen Markt schuf.

Walter Rickenbach: Strippenzieher der privaten Wohlfahrt

Walter Rickenbach war von November 1933 bis Ende 1969 Sekretär der schweizerischen Landeskonferenz für Soziale Arbeit (LAKO) und als noch nicht Dreissigjähriger dabei, als sich die junge Organisation in der schweizerischen Wohlfahrtslandschaft zu etablieren begann.²⁰³ Ab 1939, nach dem Rücktritt von Albert Wild, fungierte er ausserdem als Zentralsekretär der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SGG). Mit Emil Landolt, dem späteren Zürcher Stadtpräsidenten, bekleidete von 1938 bis 1979 eine Persönlichkeit das Amt des SGG-Präsidenten, die in der Schweizer Politik bestens vernetzt war. Landolt und Rickenbach bildeten zusammen ein kongeniales Gespann, wobei Ersterer die Verbindung zur höheren politischen Ebene und zu bürgerlichen Kreisen bildete, während Rickenbach aufgrund seiner jahrzehntelangen Tätigkeit zu einem intimen Kenner und Experten des schweizerischen Sozialwesens und seiner massgeblichen Akteurinnen und Akteure avancierte. In Rickenbach hatte Landolt sicherlich einen wichtigen strategischen Berater, der ausserdem nahe an praktischen und alltagspolitischen Themen operierte. Das macht den LAKO- und SGG-Sekretär zu einem vielseitigen und mehrfach involvierten Akteur. Landolt bezeichnete ihn anlässlich seines 60. Geburtstags etwa als «Vater der privaten sozialen Arbeit», der auch von den Behörden geschätzt werde und das Sekretariat der SGG «zu einem Zentrum der schweizerischen Sozialarbeit» gemacht habe.²⁰⁴

Rickenbach, geboren am 28. März 1905, wuchs in Zürich in gutbürgerlichen Verhältnissen auf.²⁰⁵ Der Vater Johann Martin Rickenbach-Baumann war kaufmännischer Direktor. Im Frühjahr 1930 promovierte Rickenbach an der Universität Zürich mit einer volkswirtschaftlichen Dissertation zum *Obligatorium in der Krankenversicherung*,²⁰⁶ bevor er auf dem Fürsorgeamt der Stadt Zürich eine Stelle als Hilfssekretär antrat. Bereits am Übergang vom Studium ins Berufsleben deutete sich also an, dass er sich «dem Gebiet der Sozialfürsorge [zuwenden] und in der Betätigung darin seine Lebensaufgabe» erblicken sollte.²⁰⁷

Zeitgleich versuchte die SGG in den frühen 1930er-Jahren, sozialpolitischen Einfluss zurückzugewinnen und verstärkte ihr Sekretariat um einen wissenschaftlichen Mitarbeiter.²⁰⁸ Rickenbach unterlag im Bewerbungsverfahren um diese Stelle zunächst dem Theologen Carlmax Sturzenegger. Als dieser nach knapp zweieinhalb Jahren dem Ruf auf eine Pfarrstelle in Basel folgte, erinnerte

203 Hier und im Folgenden Landolt 1965; Muntwiler 1970.

204 Landolt 1965.

205 Hier und im Folgenden Bewerbungsschreiben Rickenbach an SGG, 11. 12. 1930 (Sozarch SGG A 1933c); vgl. auch Lebenslauf in Rickenbach 1930, S. 164. Die Mutter war Elisa Rickenbach geb. Baumann.

206 Rickenbach 1930. Im Gegensatz zu späteren Jahren schrieb Rickenbach seinen Vornamen hier und in der Bewerbung mit einem altertümlich anmutenden th. Doktorvater war Prof. Dr. Manuel Saitzew, vgl. Baertschi 2010.

207 Notiz Bewerbungsgespräch, Albert Wild, 16. 2. 1931 (Sozarch SGG A 1933c).

208 Schumacher 2010, S. 67.

sich das SGG-Sekretariat an den Zweitplatzierten und Rickenbachs Stunde war gekommen. Die Bewerbungsunterlagen sind hinsichtlich seiner Arbeitsinteressen und politischen Position aufschlussreich.

Im Bewerbungsgespräch mit SGG-Sekretär Wild liess Rickenbach durchblicken, dass er das Fürsorgeamt verlassen wolle, «weil dort mehr auf die politische Gesinnung als auf die Tüchtigkeit gesehen» werde.²⁰⁹ Ausserdem nehme ihn «der Verkehr mit den Unterstützungsbedürftigen zu sehr in Anspruch» und er wünsche sich wissenschaftlichere Tätigkeit mit «Konzentration auf volkswirtschaftliche und fürsorgerische Probleme». Rickenbachs Vorgesetzter Weber, Chefsekretär im Fürsorgeamt, bestätigte Rickenbachs Aussage, dass dieser «aus politischen Rücksichten – er gehört zu den Bürgerlichen, statt seiner wurde ein Sozialdemokrat gewählt – übergangen» wurde.²¹⁰ Charakterlich bezeichnete er den Mitarbeiter als «tadellos». Von verschiedenen Seiten wurde auf Rickenbachs Zugehörigkeit zur Studentenverbindung Zofingia hingewiesen, wo er in der Periode 1926/27 sogar das Amt des Zentralpräsidenten bekleidet hatte.²¹¹ «Er ist also unter den jungen Akademikern der ganzen Schweiz gut bekannt», so Webers Folgerung. Dass die Studentenverbindung die Funktion eines Netzwerks hatte, verdeutlicht ausserdem das Referenzschreiben des Gymnasiallehrers und freisinnigen Zürcher Kantonsrats Fritz Hunziker,²¹² der Rickenbach vom Zofingerverein her kannte und ihm «treffliche geistige und moralische Qualitäten» sowie ein «frisches und offenes Wesen» attestierte.²¹³ Bei der Amtsführung als Zentralpräsident der Zofinger habe Rickenbach «eine tiefgründige und vorurteilsfreie nationale Einstellung» gezeigt, die auf ein «grosses Interesse und Verantwortungsgefühl für soziale Probleme» schliessen lasse.²¹⁴ Die Betonung der «nationalen Einstellung» deutet wohl auf Hunzikers Nähe zur Neuen Helvetischen Gesellschaft hin, in deren Zentralvorstand er 1921/22 gewählt worden war und

209 Hier und im Folgenden Notiz Bewerbungsgespräch, Albert Wild, 16. 2. 1931 (Sozarch SGG A 1933c).

210 Hier und im Folgenden Erkundigung bei Chefsekretär Weber, Albert Wild, 16. 2. 1931 (Sozarch SGG A 1933c).

211 Tammann/Kundert 1969, S. 384.

212 Hunziker war von 1929 bis 1943 Kantonsrat, vgl. Zürcher Kantonsratsmitglieder ab 1803; Bosshardt 1953. Ausserdem war er von 1940 bis 1945 Präsident der Altzofinger, zu denen auch Rickenbach gehörte, vgl. Tammann/Kundert 1969, S. 395. Interessant auch Hunzikers Einschätzung der politischen Sicht der Jugend aus dem Jahr 1931: «[...] der langsame, umständliche Ablauf des parlamentarischen Apparates behagt ihrem [der Jugend] Temperament nicht. Aus solcher Vorliebe für rasche und absolute Lösungen sind auch die jugendlichen Sympathien für oligarchische und faszistische [sic] Methoden zu erklären, wie sie sich in den letzten Jahren verschiedentlich offenbarten», vgl. Hunziker 1931, S. 92.

213 Referenzschreiben Fritz Hunziker an SGG-Sekretär Albert Wild, 19. 2. 1931 (Sozarch SGG A 1933c).

214 In Rickenbachs Amtszeit als Zentralpräsident der Zofinger fiel die von rechten Kreisen im Dezember 1926 verhinderte Wahl Robert Grimms, des Streikführers von 1918, zum Nationalratspräsidenten. Liberale Zofinger verhinderten die Unterstützung der rechten Agitation, was unter anderem das Verdienst des damaligen Zentralpräsidenten gewesen sein könnte, vgl. Kundert 1969, S. 112.

die sich den nationalen Zusammenhalt über politische, sprachliche und kulturelle Grenzen hinweg zum Ziel gesetzt hatte.²¹⁵ Über eine Mitgliedschaft Rickenbachs in der Gesellschaft ist nichts bekannt. In ihrem Jahrbuch von 1942 findet sich ein Artikel von seiner Hand zur «privaten sozialen Arbeit in der Schweiz», was auf eine Verbindung hinweist.²¹⁶ Sein professionelles Handeln, das als in basisdemokratischem Sinn konsensorientiert und staatstragend charakterisiert werden kann, passt zu den Zielen dieser Vereinigung. Als freisinniger Pragmatiker zeigte er sich erfreut, der Gedenkschrift für den Hitler-Bewunderer und -Förderer Ulrich Wille junior, seines Zeichens Präsident der Stiftungskommission der Pro Juventute von 1912 bis zu seinem Tod, persönliche Erinnerungen hinzufügen zu dürfen.²¹⁷ Gleichzeitig verfasste er für die Sozialwissenschaftlerin und sozialistische Frauenrechtlerin Emma Steiger einen persönlichen Nachruf, der ihre «aussergewöhnlichen Leistungen» im Dienst der «Hilfebedürftigen» hervorhob.²¹⁸ Rickenbach zeigte sich im Lauf der Jahrzehnte in mancherlei Richtung anpassungsfähig, konzilient und freundschaftlich. So gesehen war Rickenbach womöglich die ideale Sekretariatsbesetzung und nahm eine Scharnier- und Vermittlerfunktion ein im noch stark bürgerlich-patriarchal und militaristisch geprägten zweiten Drittel des 20. Jahrhunderts. Als Koordinator der privaten Fürsorge hatte er Menschen unterschiedlichster politischer Couleur und aus verschiedenen Landesteilen an einen Tisch zu bringen und gleichzeitig die Beziehungen zu politischen und wirtschaftlichen Eliten zu pflegen. Das gelang ihm in hervorragender Weise, indem er es stets vermied, seine eigene Position explizit zu machen, sondern in Sachfragen ein dialektisches Vorgehen demonstrierte.²¹⁹

In den über drei Jahrzehnten seines Wirkens als LAKO- und SGG-Sekretär stellte die Redaktion der *Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit* (SZG) einen wichtigen Aufgabenbereich dar. In dieser Funktion schrieb er selbst eine kaum überblickbare Reihe an Beiträgen unterschiedlichen Umfangs und verfasste ausserdem Monografien zu Themen, die ihn im Laufe seiner Tätigkeit besonders umtrieben. Albert Mossdorf, SGG-Präsident von 1979 bis 1989 und früherer National- und Zürcher Regierungsrat, hob 1985 anlässlich von Rickenbachs 80. Geburtstag dessen *Geschichte der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft* (1960) sowie das *Wörterbuch für Sozialarbeiter* (1952) als besonders

215 Erne 2009; o. N. 1954, S. 176.

216 Rickenbach 1942.

217 Pro Juventute 1960; Rickenbach, Walter: Wie ich Oberstkorpskommandant Ulrich Wille erlebte, Typoskript, 29. 12. 1959, 2 S. (Sozarch SGG A 1959e: 1–4).

218 Rickenbach 1973.

219 Exemplarisch etwa Rickenbachs Erinnerung an Ulrich Wille jun.: Er schildert ihn eingangs als «lebhaften und kampflustigen Knaben», der einmal Mutter Rickenbach «mit einem harten Schneeball am Auge getroffen» habe. Diese leise Kritik relativierte sich, wenn er hinter der Autorität des späteren Korpskommandanten «immer die menschliche Wärme [spürte], besonders wenn er früheren Mitarbeitern Abschiedsworte widmete; denn die Kameradschaft war ihm als soldatischem Typ eigentliches Lebenselement.» In Rickenbachs Dialektik von Menschlichkeit und Militarismus überwog allerdings Letzteres, vgl. Pro Juventute 1960, S. 36, 39.

verdienstvoll hervor.²²⁰ Damit ist sein publizistisches Wirken jedoch nur gestreift. Die SZG benutzte er regelmässig zur Verbreitung von Untersuchungsergebnissen, die er selbst aufbereitet hatte,²²¹ er äusserte sich darin zu aktuellen Fragen der Sozialarbeit und des Fürsorgewesens,²²² zu gesellschaftlichen Entwicklungen²²³ oder zu innovativen Konzepten und Theorien aus dem internationalen Kontext.²²⁴ Die Idee der Weiterentwicklung des schweizerischen Sozialwesens und der Sozialen Arbeit war für ihn dabei leitend.²²⁵

1968 stand Rickenbach vor seiner Pensionierung. Vor dem Hintergrund seines Abtretens lässt sich eine Umfrage zum «Ausbau des schweizerischen Sozialwesens» als ein Versuch interpretieren, die eigene Hinterlassenschaft zu formen und den Boden für die nachfolgende Generation vorzubereiten. Nach einer «Standortbestimmung» von 1965 eruierte Rickenbach nun Zukunftsperspektiven im Sozialwesen und schuf damit Grundlagen für weiterführende Entscheidungen.²²⁶ Dieser Reflexionsprozess mündete – rechtzeitig auf Rickenbachs Pensionierung Ende 1969 hin – im Beschluss, den Verein LAKO in eine Stiftung umzuwandeln. Die Umsetzung, die über ein Jahrzehnt dauern sollte, war dann Sache seiner Nachfolge.

Besonders in den 1970er-Jahren publizierte Rickenbach weiterhin zu Themen, die ihn beschäftigten, etwa zum Sozialwesen und der Sozialarbeit in den USA und der Bundesrepublik Deutschland oder zur Frage von «Alimenten aus öffentlichen Mitteln».²²⁷ Auch das neue Leitbild zur Alterspflege im Kanton Baselland und das Sozialwesen im Kanton Solothurn würdigte er mit Beiträgen, wobei er üblicherweise abgeschlossene Untersuchungen von Gremien und Qualifikationsarbeiten referierte.²²⁸ Die Beispiele illustrieren sein ungebrochenes Interesse an den Entwicklungen im Wohlfahrtswesen über die Zeit seiner Berufstätigkeit hinaus. In den späten 1970er-Jahren scheint er publizistisch verstummt zu sein, abgesehen von den Ergänzungen zur SGG-Geschichte anlässlich ihres 175-jährigen Bestehens. In der erwähnten Würdigung zum 80. Geburtstag betonte Mossdorf noch, Rickenbach habe als Zentralsekretär «initiativ und schöpferisch die Geschicke der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft recht eigentlich geprägt».²²⁹ Am 16. Dezember 1994 verstarb Walter Rickenbach im Alter von beinahe 90 Jahren infolge eines Unfalls in Zürich. «Sein Leben stand im Dienste des Sozialwesens

220 Mossdorf 1985 (Sozarch SGG A 1995r). Zu den genannten Publikationen vgl. Rickenbach 1952b; Rickenbach 1960.

221 Rickenbach 1966, 120 S.; Rickenbach 1968.

222 Beispielsweise Rickenbach 1937a Rickenbach 1937b; Rickenbach 1948.

223 Rickenbach 1954a; Rickenbach 1954b; Rickenbach 1956b.

224 Rickenbach/Krakes 1947; Rickenbach 1952a; Rickenbach 1964.

225 Rickenbach 1940; Rickenbach 1943; Rickenbach 1949; Rickenbach et al. 1955; Rickenbach 1957; Rickenbach 1959a; Rickenbach 1959b; Rickenbach 1963; Rickenbach 1972a.

226 Zu den beiden Arbeiten vgl. S. 36–41.

227 Rickenbach 1971; Rickenbach 1972b; Rickenbach 1974.

228 Rickenbach 1976a; Rickenbach 1976b.

229 Mossdorf 1985.

und der Sozialarbeit der Schweiz», heisst es in der Trauerannonce, und dass seine «Redlichkeit und Bescheidenheit [...] stets ein Vorbild» sein werden.²³⁰

Emma Steiger: Eine Sozialistin prägt das schweizerische Wohlfahrtswesen

Kaum eine Frau war im 20. Jahrhundert vielfältiger involviert in die schweizerische Fürsorgepolitik als Emma Steiger. Geboren als Tochter eines Augenarztes in Zürich, absolvierte sie ein Rechtsstudium in ihrer Heimatstadt sowie in Berlin und Bern und promovierte 1919.²³¹ Als wissenschaftliche Mitarbeiterin des kantonal-zürcherischen Jugendamts und mit ihrer zwischenzeitlichen Tätigkeit in der Armenpflege Zürich (1928–1931) war sie beruflich schon früh im sozialen Bereich engagiert. Politisch war sie seit den 1920er-Jahren in der sozialistischen Frauenbewegung aktiv und ab 1925 Mitglied der zentralen Frauenagitationskommission der Sozialdemokratischen Partei Schweiz. 1931 beteiligte sie sich an der Gründung der schweizerischen Konferenz für sozialistische Wohlfahrtspflege (KSW), ebenso am 1936 daraus hervorgegangenen schweizerischen Arbeiterhilfswerk.²³²

In der LAKO trat Steiger von Beginn an in Erscheinung und war sowohl bei der vorbereitenden als auch der konstituierenden Sitzung vom Oktober respektive Dezember 1932 anwesend.²³³ Ihr Fachwissen brachte sie im nationalen und internationalen Kontext auf vielfältige Weise ein, nahm beispielsweise im Juli 1936 an der dritten Internationalen Konferenz für Soziale Arbeit in London teil und im gleichen Jahr übernahm sie als Sekretärin im Fachgruppenkomitee (FGK) Soziale Arbeit für die schweizerische Landesausstellung von 1939 eine Schlüsselposition.²³⁴ Als 1942 ein Sitz in der Schweizerischen Filmkammer zur Disposition stand, unterstützte LAKO-Sekretär Rickenbach Steigers Nomination nachdrücklich und empfahl Bundespräsident Philipp Etter ihre Wahl aufgrund ihrer «reichen Kenntnisse».²³⁵ Steiger gehörte dem nationalen Gremium während mehr als eines Jahrzehnts an. Langjähriges Mitglied war sie ausserdem in wichtigen Studienkommissionen der LAKO, so etwa in derjenigen für das Heim- und Anstaltswesen (ab 1945) oder für das Pflegekinderwesen (ab 1946). Gleichzeitig übernahm sie Mandate von staatlicher Seite, arbeitete am Entwurf für ein kantonal-zürcherisches Gesetz für Familienhilfe mit und gehörte nach Kriegsende den staatlichen Expertenkommissionen für Familienausgleichskassen und für die Erwerbsersatz-

230 Trauerannonce Walter Rickenbach-Reinhardt, Dez. 1994 (Sozarch SGG A 1995r).

231 Rickenbach 1973; Ludi 2014.

232 Für detaillierte biografische Angaben und Steigers Engagement in der KSW vgl. Epple/Schär 2014, S. 118–132.

233 Protokolle 29. 10. 1932 und 14. 12. 1932 (Sozarch SGG C 5a).

234 Protokoll 7. Plenarsitzung, 2. 10. 1936, S. 3–5; Protokoll 8. Plenarsitzung, 13. 2. 1939, S. 4 f.; Protokoll 9. Plenarsitzung, 7. 6. 1939, S. 2 (Sozarch SGG C 5a).

235 LAKO an Eidgenössisches Departement des Innern, 5. 3. 1942 (Sozarch SGG B 26g).

ordnung an.²³⁶ Die schweizerische Soziale Arbeit vertrat sie weiterhin an den internationalen Konferenzen in Paris (1950) und Toronto (1954).²³⁷

Steigers professionelles und politisches Wirken lässt sich anhand ihrer publizistischen Tätigkeit nachvollziehen.²³⁸ Bereits in ihrer juristischen Dissertation widmete sie sich den Benachteiligten und Mittellosen, wenn sie *Das Dienstbotenverhältnis im schweizerischen Privatrecht* (1919) näher beleuchtete. Die Arbeit im Jugendamt spiegelte sich etwa im Überblickswerk *Die Jugendhilfe* (1932), in dem sie dessen föderale Struktur mit Fokus auf die deutschsprachige Schweiz aufzeigte. Mit dem zweibändigen *Handbuch der Sozialen Arbeit der Schweiz* (1948/49) schuf Steiger einige Jahre später ein Standardwerk, das im schweizerischen Fürsorgewesen über Jahrzehnte hinaus eine massgebliche Referenz bilden sollte. Ebenso in ihren Publikationskanon gehört die *Geschichte der Frauenarbeit in Zürich* (1964), die Rickenbach als «Krönung ihres Lebenswerkes» und als «ein Muster umfassender und durchgearbeiteter Dokumentation» bezeichnete.²³⁹ Daneben verfasste sie eine Vielzahl an Tagungsberichten, Stellungnahmen und sozialpolitischen Darstellungen, die in renommierten Periodika, in Sammelbänden und Handbüchern erschienen.

Ruedi Epple und Eva Schär erkennen in Emma Steigers Wirken von der Zwischenkriegszeit bis in die Nachkriegsjahre einen Wandel «von der sozialistischen zur neutralen Sozialen Arbeit, von einer offen politischen zu einer verschlüsselt objektiv-wissenschaftlichen Betrachtung der sozialen Verhältnisse und Probleme sowie der Sozialen Arbeit».²⁴⁰ Daran lässt sich eine Hinwendung zu einer «systempartizipierenden Formation des Reformismus» ablesen, die in jenen Jahren auch die Schweizer Sozialdemokratie vollzog, indem sie die Oppositionsrolle ablegte und sich in die Landesregierung integrieren liess.

Steiger bewohnte während Jahrzehnten die obersten Zimmer eines Einfamilienhauses an der Susenbergstrasse 183 in Zürich, mit «einzigartigem Rundblick von den Alpen bis weit ins Limmattal», wie sich Rickenbach erinnerte.²⁴¹ 1968 musste sie ihre Wohnstätte verlassen und im Sommer 1972 übersiedelte sie ins Alterswohnheim Oberstrass, wo sie ein Jahr später starb. Bezeichnend ist Rickenbachs geschlechtsspezifische Charakterisierung: Emma Steiger sei «eine herbe Natur» gewesen, die ihrem «schwachen Körper» viel abverlangt habe. «Neben ihrem männlich anmutenden Verstand besass sie ein echt weibliches Herz, das Liebe heischte und schenkte.» Ob sie diese konservative Geschlechterdichotomie im Gewand lobender Anerkennung unwidersprochen hätte stehen lassen, sei dahingestellt.

236 Epple/Schär 2014, S. 134.

237 Steiger 1950; Steiger 1954.

238 Für eine Auflistung ihrer Texte vgl. Epple/Schär 2014, S. 400 f. Im Folgenden Steiger 1919; Steiger 1932; Steiger 1948/49; Steiger 1964.

239 Rickenbach 1973, S. 162.

240 Epple/Schär 2014, S. 135.

241 Hier und im Folgenden Rickenbach 1973, S. 162 f.

Teil II

Das Tor zur Welt: Die LAKO im Kontext internationaler Organisationen

Carlmax Sturzenegger erläutert in seinem bereits erwähnten programmatischen Bericht¹ verschiedene Aspekte, die in der sozialen Arbeit «zu denken gegeben haben» und letztlich zur Gründung der LAKO geführt hätten. An den Anfang stellt er die internationalen Beziehungen:

«Die Fortschritte in der praktischen sozialen Arbeit und der wissenschaftlichen Erkenntnis der Zusammenhänge in der Wohlfahrtspflege werden am lebendigsten auf Kongressen und internationalen Besprechungen propagiert. Die soziale Arbeit jedes Landes wird daher wesentlich durch internationale Fühlungnahme gefördert. Solche Kongresse müssen zwar von einem Büro und einer Leitung aus organisiert, jedoch von den einzelnen Ländern besetzt und daher mitorganisiert werden.»²

Fortschritte und wissenschaftliche Erkenntnisse im Bereich der Wohlfahrtspflege wurden nicht nur mit Tätigkeiten auf der nationalen Ebene in Zusammenhang gebracht, sondern mit internationalen Kongressen und Besprechungen, das macht dieses Zitat deutlich. Die LAKO wurde gegründet, um eine für den zeitgemässen «Fortschritt» notwendige «internationale Fühlungnahme» in die Wege zu leiten. Im Zentrum stand dabei die Mitgliedschaft der LAKO in der International Conference on Social Work (ICSW).³ Die ICSW war eine zunächst stärkende, später konfliktive Partnerin der LAKO.⁴ Als «non-governmen-

1 Vgl. S. 21 f.

2 Sturzenegger 1933, S. 1.

3 In den Konferenzberichten zur ersten Internationalen Konferenz in Paris 1928 ist die ICSW unter verschiedenen Bezeichnungen zu finden. Die deutschen Bezeichnungen lauteten Internationale Konferenz für Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik und nur in einem Hinweis Internationale Konferenz für Soziale Arbeit. Die französische Bezeichnung war Conférence Internationale du Service Social. 1966 änderte die Organisation ihren Namen in International Council on Social Welfare, auf Deutsch Internationaler Rat für Soziale Wohlfahrt, auf Französisch Conseil International de l'Action Sociale, die Abkürzung blieb gleich (ICSW), vgl. dazu Eilers 2002, S. 115; Zelenev 2018, S. 9.

4 Neben der LAKO lässt sich die Entstehung weiterer Organisationen aus der ICSW heraus erklären. Etwa 1929 die Vorläuferorganisationen der International Association of Schools of Social Work (IASSW) in Berlin und 1932 der International Federation of Social Workers (IFSW) in Frankfurt am Main. Hier waren die Mitglieder Schulen und Berufsverbände, was in der Schweiz zum Beispiel zu ersten Bestrebungen führte, die regionalen Gruppen der Berufsvertretung zusammenzuführen.

tal membership organisation with regional structures»⁵ nahm die ICSW ihren Anfang an der Konferenz für Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik 1928 in Paris, vier Jahre vor der Gründung der LAKO. Mit dieser ersten internationalen, vom Roten Kreuz präsierten Konferenz verfolgte die ICSW das Ziel, angesichts der Zerstörung des Ersten Weltkriegs die Hilfeleistungen durch den internationalen Erfahrungsaustausch zu verbessern.⁶ Die Programmatik der ICSW wurde bereits damals sichtbar: Auf der Grundlage vielfältiger europäischer und internationaler Länderberichte wurde ein Überblick und eine Diskussion zum Stand der unterschiedlichen Sozialversicherungssysteme und Fürsorgeformen eröffnet. Diese Art des internationalen, wissenschaftlichen Austausches war nicht neu, sondern reicht ins 19. Jahrhundert zurück. So wurde die erste dokumentierte Konferenz zur Sozialen Frage 1856 in Brüssel einberufen, ein Jahr später gab es eine ähnliche Konferenz in Frankfurt, 1889 eine anlässlich der Weltausstellung in Paris, 1893 folgte der «International Congress of Charity, Correction and Philanthropy» in Chicago. Bis 1910 fanden vier weitere Konferenzen in Genf, Paris, Mailand und Kopenhagen statt. Dabei standen Themen der öffentlichen sowie der privaten Fürsorge zur Diskussion, so etwa 1928 in Paris: Besprochen wurden verschiedene Formen der Fürsorge und Sozialversicherungselemente in den einzelnen Ländern, die Ausbildung in der sozialen Arbeit, die Rolle der öffentlichen und privaten Fürsorge, der Wirkungsgrad der sozialen Arbeit, ethische Fragen und gesundheitspolitische Themen.⁷ An dieser ersten Konferenz war die Schweiz mit der Leiterin der sozialen Frauenschulen in Genf, Dr. Marguerite Wagner-Beck, vertreten.⁸ Auf der folgenden Konferenz von 1936 in London fungierte bereits die LAKO als Landesvertretung und die Schweiz war mit einem breit aufgestellten fünfköpfigen nationalen «ständigen Komitee» und einer nach London reisenden Delegation Teil der internationalen Bewegung.

Mit dem hier vorliegenden Kapitel wird die Perspektive des ersten Teils somit erweitert. Die LAKO war nicht nur eingebunden in das Sozialstaatsprojekt der Schweiz, sondern ebenso in eine international vernetzte, zivilgesellschaftlich getragene Dynamik. Mit Letzterer verbunden war das Bestreben eines Aufbaus und einer Verwissenschaftlichung des Wohlfahrtswesens, vor allem in den westlichen Industriestaaten. Die LAKO verweist in ihrer mehrfachen Einbettung auf einen ambivalenten Zwischenraum: Sie ist zu verorten zwischen nationaler Sozialpolitik und internationalen zivilgesellschaftlichen Netzwerken sowie – damit verbunden – den für das Sozialwesen an Bedeutung gewinnenden Wissenschaften.⁹ Im Folgenden interessieren die internationalen Kontakte der

⁵ Zelenev 2018, S. 11.

⁶ Ebd., S. 3.

⁷ Eilers 2002; Matter 2011

⁸ Vgl. Matter 2011, S. 237.

⁹ Vgl. zu Ambivalenzen der Entwicklungen in Sozialstaaten und in der Sozialen Arbeit Harrikari et al. 2014, S. 7; Lorenz 2009, S. 11–20; Lorenz 2014; Hauss/Schulte 2009; Lengwiler 2010, S. 49 f.

LAKO und ihre Wechselwirkung mit nationalen Entwicklungen. Die analytische Aufmerksamkeit richtet sich dabei auf Ambivalenzen, die mit der dreifachen Mandatierung der LAKO – als Teil des Sozialstaatsprojektes, international vernetzter zivilgesellschaftlicher Dynamiken und akademischer Diskurse – verbunden waren. Lorenz spricht in diesem Zusammenhang vom «fundamental dilemma»,¹⁰ in das die Einführung der modernen Wohlfahrt von Anfang an verwickelt war, und Lengwiler zieht aus der Studie zur Internationalen Arbeiterorganisation (ILO) das Fazit: «Verwissenschaftlichung stellt sich im Rückblick als ein höchst ambivalenter und unvollendeter Prozess dar [...]»¹¹ Die Skepsis aufseiten des Bundes oder einiger Hilfswerke, die Einschränkung der Finanzierung, die Betonung einer landestypischen Pragmatik, die Zurückhaltung in Bezug auf die Teilnahme an internationalen Kongressen sowie letztlich das Beenden der Zusammenarbeit lässt sich vor dem Hintergrund dieser strukturell angelegten Ambivalenzen verstehen.

¹⁰ Lorenz 2014, S. 17.

¹¹ Lengwiler 2010, S. 68.

1 Die Installierung der LAKO als Landesvertretung in der ICSW

Die LAKO war eine Gründung der Zwischenkriegszeit und entstand damit gleichzeitig mit den «Laboratorien der Verwissenschaftlichung»,¹² in denen zum Beispiel die international vernetzten Sozialversicherungen erarbeitet wurden. Auch zivilgesellschaftlich experimentierte man im Wohlfahrtswesen mit neuen, international inspirierten Modellen. So wurden zum Beispiel auch in der Schweiz die soziologisch ausgerichteten Konzepte der Settlementbewegung diskutiert.¹³ An diese sowie die international aktive Frauenbewegung anknüpfend entstanden in Genf (1918), Luzern (1918) und Zürich (1920) die ersten sozialen Frauenschulen.¹⁴ Die dritte Konferenz der ICSW in London, an der die LAKO teilnahm, fiel in diese Zeitspanne. Die Vorbereitungen auf der nationalen Ebene in der Schweiz begannen 1934 mit der Ernennung der LAKO zum Mitglied der ICSW und damit zur Landesvertretung.

Die dritte internationale Konferenz für soziale Arbeit in London 1936

Die LAKO übernahm die Vertretung der Schweiz in der ICSW von der Leiterin der Schule für Soziale Arbeit (EESP) in Genf, Marguerite Wagner-Beck.¹⁵ Diese war bereits an den Konferenzen in Paris 1928 und Frankfurt 1931 dabei gewesen und bisher Ansprechpartnerin der ICSW. Sie wandte sich an Rickenbach. In einem ausführlichen Schreiben schlug sie die LAKO als ständigen Landesausschuss vor:

«Il serait très désirable que la «Landeskonferenz» décide de fonctionner comme Comité national suisse pour la Conférence international du Service social. [...] [D]u reste, d'après les statuts de la «Landeskonferenz» et le procès-verbal de la séance constitutive, il est évident, que ce rôle entrerait tout à fait dans les buts qu'elle se propose d'atteindre; [...] je suis persuadée que la «Landeskonferenz», à sa séance du 10 janvier prochain, pourrait prendre la décision d'assumer le rôle de Comité national suisse.»¹⁶

Das Zitat zeigt, dass in der Einschätzung Wagner-Becks die LAKO den von der ICSW geforderten Kriterien für eine Mitgliedschaft entsprach. Die LAKO liess sich nicht lange bitten und Rickenbach teilte bereits rund zwei Wochen später dem Generalsekretär der ICSW, Alexander Farquharson, brieflich mit, dass die

¹² Lengwiler 2010, S. 60.

¹³ Königeter 2019, S. 21–43.

¹⁴ Vgl. Matter 2011, S. 83–94; Cattin et al. 2002.

¹⁵ Cattin et al. 2002, S. 199–207; vgl. auch Matter 2011, S. 237–239, 251–254.

¹⁶ Wagner-Beck an Rickenbach, 4. I. 1934, S. 2 (Sozarch SGG B 26a); vgl. auch S. 33 f.

LAKO sich zum «Schweizerischen Landesausschuss der Internationalen Konferenz für Soziale Arbeit» erklärt habe. Dabei stellte er die LAKO als Spitzenverband vor, mit Vertretern eidgenössischer Stellen und der Verbände der freien Wohlfahrtspflege.¹⁷ Die bestätigende Antwort aus London folgte und besiegelte die Zusammenarbeit.¹⁸ Mit der Rolle als Landesvertretung in der ICSW trat die LAKO ein in eine Organisation, die in den folgenden Jahren zu einer wichtigen Austauschplattform in Bezug auf Themen des Sozialwesens wurde. In ihrem Rahmen wurden normative Grundlagen sowie damals als fortschrittlich geltende Konzepte diskutiert. Zum Beispiel weisen die Thematiken sowie die Reihe der Rednerinnen und Redner auf der ersten Konferenz 1928 in Paris die ICSW als Plattform aus, über die sozialwissenschaftliches Wissen transnational zirkulierte.¹⁹

Als Landesvertretung war es die erste Aufgabe der LAKO, die regionalen Strukturen der ICSW im schweizerischen Kontext zu etablieren. Das musste recht schnell gehen. So beauftragte Generalsekretär Farquharson Ende März 1934, also zwei Monate nach dem Beitritt der LAKO, die Landesausschüsse, den ständigen Ausschuss zu ergänzen. Dieser wurde in Bezug auf manche Länder, darunter die Schweiz, als «nicht ausreichend repräsentativ» angesehen.²⁰ Die LAKO übernahm, nachdem sie vom BIGA den Bescheid erhalten hatte, dass der Bund nicht an Nominierungen interessiert sei,²¹ die Aufgabe, Mitglieder für den ständigen Ausschuss zu berufen. Diesen konzipierte sie als eigenständiges fünfköpfiges Komitee. Die Rekrutierung von Personen aus dem Schweizer Sozialwesen für das Komitee lässt sich anhand einer regen Korrespondenz nachzeichnen. Eine Anfrage ging zum Beispiel an Maurice Veillard, Generalsekretär des Cartel romand d'hygiène sociale et morale,²² der vor allem die Vertretung der französischsprachigen Schweiz im Komitee würdigte: «[...] ce qui donnera l'occasion aux associations romandes de service social d'exprimer leur opinion au sein du comité international.»²³ Die Nomination durch die LAKO für das ständige Komitee der ICSW wurde gerne angenommen. Neben Veillard wurden SGG- und LAKO-Präsident Anton von Schulthess-Rechberg, Marguerite Wagner-Beck von der EESP in Genf, Direktor Wilhelm Kissling von der Caritas Schweiz sowie Elisabeth Zellweger vom Schweizerischen Verband für Innere Mission und evangelische Liebestätigkeit (SVML) ernannt.²⁴ Rickenbach selbst

17 LAKO an Farquharson, 20. 1. 1934 (Sozarch SGG B 26a). Hervorhebung im Original.

18 Farquharson an LAKO, 25. 7. 1934 (Sozarch SGG B 26a).

19 Der hohe Stellenwert wissenschaftlichen Wissens wird zum Beispiel in einer Notiz Farquharsons deutlich, in welcher er die Landesausschüsse bittet, sich der Mitwirkung jener Fakultäten ihrer Universitäten zu sichern, die sich mit sozialwissenschaftlichen Fragen befassen, vgl. Farquharson, Notiz an die Landesausschüsse, 20. 10. 1934 (Sozarch SGG B 26a). Zur Einschätzung der ICSW vgl. auch Matter 2011, S. 137 f; Eilers 2002, S. 117.

20 LAKO an BIGA, 17. 4. 1934 (Sozarch SGG B 26a).

21 Vgl. ebd., Handschriftliche Notiz unter dem Brief.

22 Vgl. S. 103–105.

23 Cartel Romand HSM an LAKO, 17. 7. 1934 (Sozarch SGG B 26a).

24 LAKO an Farquharson, 26. 7. 1934 (Sozarch SGG B 26 a).

kommentierte die Besetzung folgendermassen: «Bei der Zusammensetzung der Delegation wurde darauf Bedacht genommen, dass die deutsche und welsche Schweiz sowie die Vertreter der neutralen, der protestantischen und der katholischen Sozialarbeit angemessen vertreten sind.»²⁵ Damit wurden die formalen Kriterien klar benannt.²⁶ Die impliziten Normen, die in die Zusammensetzung einfließen und sich an den internationalen Standards der Zwischenkriegszeit orientierten, lassen sich aus der Zusammensetzung des Komitees ableiten. Die Mitglieder kamen aus Genf, Lausanne und Zürich, die beiden konfessionellen Vertretungen aus dem katholischen Luzern und dem protestantischen Basel. Die laizistischen Vertretungen kamen aus grösseren Städten und, wie die Studienabschlüsse zeigen, aus akademischen Milieus. Dabei war die französischsprachige Schweiz mit den international ausgerichteten Städten Lausanne und Genf sehr gut vertreten. Wagner-Beck kam aus der deutschsprachigen Schweiz, arbeitete jedoch an der Schule in Genf. Die Schuldirektorin hatte als eine der ersten Frauen in der Schweiz Jura studiert. Sie und von Schulthess-Rechberg bespielten internationale Netzwerke der Wissenschaften, sei das zu Wohlfahrt und Sozialer Arbeit oder zu Medizin und Biologie. Mit Wagner-Beck waren zudem feministische und ausbildungsspezifische Perspektiven im Komitee präsent,²⁷ mit Veillard die international tätige Hygienebewegung. Die Schweiz präsentierte sich im ständigen Komitee mit der Integration konfessioneller Vertretungen sehr breit und gleichzeitig anschlussfähig an die wissenschaftlich ausgerichteten Debatten um den Aufbau des Sozialwesens in den noch jungen Sozialstaaten Europas. Die Berücksichtigung von Frauen und Männern bei der Nomination für das Komitee galt als repräsentativ für ein sich fortschrittlich verstehendes Sozialwesen.

Eine zweite, nicht weniger wichtige Aufgabe war die Benennung der Expertise für die bevorstehenden Konferenzen. Als Landesvertretung war die LAKO damit beauftragt, wissenschaftliche Expertinnen und Experten für das Erstellen von Landesberichten und die Durchführung von nationalen Studien zu gewinnen. Diese fand sie vor allem im Umkreis der sozialen Frauenschulen, beispielsweise in Zürich und Genf.²⁸ Hier waren Leiterinnen, Unterrichtende sowie Schülerinnen daran interessiert, die von der ICSW vorgegebenen Themen für die Konferenz, die sogenannten «Verhandlungsgegenstände mehr soziologischer Natur»,²⁹

25 Rickenbach, *Soziale Arbeit und Gemeinschaft*, 4. 5. 1935, S. 1 (Sozarch SGG B 26a).

26 In dieser formalen Besetzung zeigt sich der Anspruch der LAKO, auch konfessionelle Kreise zu vertreten und damit überkonfessionell zu agieren. Anders wird sich das in der Besetzung der Rollen der Expertise zeigen. Dort gerieten vor allem damals als progressiv geltende, liberal-protestantische Kreise in den Blick, die sich den Wissenschaften gegenüber offen zeigten.

27 Cattin 2002, S. 199–207.

28 Rickenbach, *Soziale Arbeit und Gemeinschaft*, 4. 5. 1935, S. 8 (Sozarch SGG B 26a). Die sozial-caritative Frauenschule in Luzern geriet im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit der ICSW nicht in den Blick. Als katholische Schule war sie in der 1925 in Mailand gegründeten Union Catholique Internationale de Service Social (UCISS) international engagiert. Das sollte sich erst in den 1950er-Jahren ändern, vgl. dazu Matter 2011, S. 290–292; vgl. auch Teil IV, S. 139–164.

29 LAKO an Farquharson, 20. 9. 1934 (Sozarch SGG B 26a).

zu bearbeiten. Nicht nur die «Gegenstände», auch die Form, wie diese präsentiert wurden, wirkten im Rahmen der LAKO zunächst sperrig.³⁰ So beschreibt Rickenbach das sechzigseitige Handbuch,³¹ in dem die erforderlichen Themen ausgelegt wurden, als «überreiche Fülle von Gedanken und Anregungen» und als «tiefen Einblick in bestehende und sich ankündigende Tendenzen der Wohlfahrtspflege», schätzt die Bearbeitung aber als schwierig ein, da die Fürsorge in der Schweiz vielmehr «auf das Konkrete, Praktische» eingestellt sei und den Erfolg ihrer Bemühungen gerne vor Augen sehe. Er folgert: «Unsere Sozialarbeiter stehen mit wenigen Ausnahmen so sehr in der praktischen Arbeit drin, dass ihnen für theoretisch-wissenschaftliche Aufgaben fast keine Zeit bleibt.» Durch diese «ständige Berührung mit der Praxis» blieben sie «vor einseitigem Theoretisieren bewahrt».³² Die soziologischen Inhalte des umfangreichen Handbuchs waren für das in der Schweiz noch wenig theoretisierte Sozialwesen schwer zugänglich. Im Gegensatz dazu waren die ausgebildeten oder in Ausbildung stehenden Sozialarbeiterinnen international vernetzt und theoretisch interessiert. Sie waren vertraut mit dem im Handbuch ausgelegten Thema «Social Work and the community». So sollten – auch wenn auf die erste Umfrage unter den Mitgliedern nur fünf Antworten eingingen³³ – 13 Berichte vorwiegend von Sozialarbeiterinnen verfasst und Studien in Auftrag gegeben werden. Mit den Sozialarbeiterinnen traten Akteurinnen hervor, die in der Zwischenkriegszeit die Ungleichheit zwischen der Arbeiterschicht und den bürgerlichen Schichten untersuchten und einen sozialistischen beziehungsweise sozialdemokratischen Zielhorizont entwarfen, eine davon war Emma Steiger.³⁴ Aus den Kreisen der Frauenschulen gingen Studien zu Arbeitergenossenschaften und zu Settlements ein.³⁵ Der «Bildraum des Politischen»³⁶ in der Vorbereitung auf die Konferenz lässt sich demzufolge als breit beschreiben. So fanden sich politische Strömungen ohne einheitliche Ideologie zusammen, einerseits eine reformwillige bürgerlich-liberale und andererseits eine sozialdemokratisch-linkspolitische Strömung.³⁷

Die dritte Aufgabe der LAKO war es dann, die nach London reisende Delegation zusammenzustellen und damit die Sprecherpositionen auf der internationalen Bühne festzulegen. Schliesslich bestand die Delegation neben den vom Bundesrat mandatierten Vertretern Rickenbach und Veillard aus folgenden wei-

30 Nicht lediglich das Wissen, sondern auch die Form, wie dieses präsentiert wird («shape»), spielt beim Wissenstransfer eine Rolle. Vgl. das Konzept «Travelling Knowledge» bei Harris et al. 2015.

31 International Conference on Social Work, Vorstand (Hg.), Tagungsband, 1936 (Sozarch SGG B 26a).

32 Rickenbach, *Soziale Arbeit und Gemeinschaft*, 4. 5. 1935, S. 3 (Sozarch SGG B 26a).

33 Protokoll Vorstandssitzung, 12. 7. 1935, S. 2 (Sozarch SGG C 5a).

34 Vgl. S. 65 f.

35 Vgl. hierzu auch Epple/Schär 2014.

36 Tanner 2015, S. 238.

37 Vgl. zur politischen Situation Tanner Ebd. Bis in die 1950er-Jahre blieben die von Tanner in den «Bildraum des Politischen» einbezogenen katholischen Kreise von der Rolle als Expertinnen ausgeschlossen.

teren Teilnehmenden:³⁸ Pro Juventute Sekretär Otto Binder,³⁹ Amtsvormund Dr. jur. Robert Schneider,⁴⁰ der in der Stadt Zürich in einem sozialdemokratisch geprägten Vormundschafswesen tätig war,⁴¹ Dr. jur. Emma Steiger, Sozialdemokratin und engagiert in der sozialistischen Wohlfahrtspflege, aus der 1936 das Arbeiterhilfswerk hervorging, und damals tätig im kanton-zürcherischen Jugendamt,⁴² Emmy Fredenhagen vom Schweizerischen Verband Frauenhilfe, verbunden mit der Sittlichkeitsbewegung und in der Zwischenkriegszeit tätig im Jugend- und Frauenschutz⁴³ sowie der Leiterin des Schweizerischen Verbandes Volksdienst, Else Züblin-Spiller, die als Präsidentin der Betriebskommission in der Zwischenkriegszeit wesentlich dazu beitrug, dass der aus der Wehrmännerfürsorge entstandene Verein mit dem Betrieb von Kantinen und Wohlfahrtseinrichtungen für Arbeitnehmende ausgebaut wurde und als SV Service schliesslich zu einem Grossunternehmen avancierte. Sie war aktiv in der Frauenbewegung, journalistisch tätig und erhielt 1941 das Ehrendoktorat der Universität Zürich.⁴⁴ Die Delegation bestand damit aus einem illustren Kreis, vertreten waren verschiedene (fach)politische Ausrichtungen, wobei die katholischen Kreise fehlten. Mit Rickenbach und Veillard⁴⁵ sowie mit der bürgerlichen Frauenbewegung waren reformwillige bürgerliche Kräfte involviert, mit der sozialistischen Wohlfahrtspflege und der Amtsvormundschaft Zürich sozialistisch und sozialdemokratisch engagierte Persönlichkeiten. In paternalistischer Tradition wurden vom Bund zwei Männer formal mandatiert, doch in der sechsköpfigen Gruppe, die schliesslich die Reise antrat, waren die Frauen mit drei akademisch ausgebildeten oder in einflussreichen Leitungsstellen tätigen Personen gut vertreten.

Eine vierte Aufgabe, die der Landesvertretung und damit der LAKO zukam, war die Absprache mit dem Bund. Da jedes Land nur eine Mitgliedschaft in der ICSW hatte, wurde von einem Grossteil der Nationen die Vertretung durch die Regierung mandatiert, sie wurden «von Staats wegen abgeordnet», so schreibt es die LAKO an den Bund in ihrer Anfrage bezüglich eines Mandats.⁴⁶ Der Bundesrat zeigte sich jedoch zurückhaltend und ernannte nicht die LAKO zur offiziellen Landesvertretung, sondern delegierte Rickenbach und Veillard ad perso-

38 Rickenbach an Farquharson, 12. 5. 1936 (Sozarch SGG C 5a).

39 Binder sagte kurz vor der Konferenz aufgrund seiner «überaus grossen Arbeitsfülle» ab, vgl. Binder an Rickenbach, 22. 6. 1936 (Sozarch SGG C 5a).

40 Schneider war unter anderem der Vormund von Friedrich Glauser und gilt als Befürworter eugenischer und rassistisch-diskriminierender Massnahmen, vgl. Huonker 2003, S. 64, 71, 137 f., 171, 239.

41 Ramsauer 2000, S. 70 f.

42 Vgl. S. 65 f.

43 Joris 2022.

44 Ludi 2021.

45 Veillard war als Sprecher auf dem Symposium der Vollversammlung vorgesehen, trat dann jedoch aufgrund mangelnder Englischkenntnisse von diesem Vorhaben zurück und begnügte sich mit einer kleineren Rolle, vgl. Farquharson an Rickenbach, 15. 4. 1936; Rickenbach an Farquharson, 12. 5. 1936 (Sozarch SGG C 5a).

46 Rickenbach an EPD, 6. 3. 1936 (Sozarch SGG B 26a).

nam.⁴⁷ Das fehlende staatliche Mandat für die LAKO als Dachverband, wie es die ICSW vorsah, wirkte sich aus auf die Position der LAKO innerhalb der ICSW. Diese sei deswegen «von vorneherein schwächer», argumentierte Rickenbach in seinem Schreiben an den Bund.⁴⁸ Die fehlende Mandatierung von staatlicher Seite brachte es zudem mit sich, dass der Bund vorerst keine finanzielle Unterstützung für die internationale Vertretung sprach. Auf verschiedene Anfragen antwortete er mit ablehnendem Bescheid, erst in den 1950er-Jahren sollte eine finanzielle Unterstützung durch den Bund institutionalisiert werden.⁴⁹

Zusammenfassend und mit Blick auf die dreifache Verpflichtung der LAKO zwischen nationalen, internationalen und wissenschaftlichen Akteurskonstellationen zeigten sich bereits anlässlich ihrer ersten Teilnahme als Landesvertretung an der Konferenz in London Ambivalenzen. Dies lässt sich an zwei Aspekten aufzeigen: So erschwerte erstens die sehr zurückhaltende Unterstützung auf nationaler Ebene der LAKO die Übernahme der zugeordneten Rolle im Rahmen der internationalen Plattform. Diese Zurückhaltung hatte, so Sturzenegger bereits 1933, auch mit der föderalen und kommunalen Struktur des Fürsorgewesens in der Schweiz zu tun: «Gegenüber Kongressen ist die Schweiz in einer eigenartigen Lage. In ihr sind alle wirtschaftlichen und kulturellen Einrichtungen von der Einzelgemeinde und der Einzelunternehmung ausgegangen, diese sind heute noch weitgehend deren Träger.»⁵⁰ Eine gesamtschweizerische Fürsorge konnte daher kaum präsentiert werden, dazu Sturzenegger: «Es hängt vom Zufall ab, ob die Schweiz an einem Kongress überhaupt als mitzählend geachtet wird – wie oft hören Schweizer bei solchen Veranstaltungen die mitleidige Frage anderer Nationen: ob man in der Schweiz denn auch eine Fürsorge kenne?»⁵¹ Die vielfach beklagte Zersplitterung des Sozialwesens wurde mit der Anfrage nach einer nationalen Vertretung in internationalen Netzwerken noch deutlicher. Demzufolge war die von der LAKO auf gesamtschweizerischem Niveau angestrebte Koordination⁵² eine Voraussetzung, um international profiliert auftreten zu können. Doch zunächst liess sich zwischen der nationalen Struktur beziehungsweise der Haltung des Bundes und den internationalen Anforderungen nur mit grossen Anstrengungen und vielen Verhandlungen eine Passung herstellen. Ein zweiter Aspekt ambivalenter Wechselwirkungen war die Rolle der Frauen. So stand die Sprecherinnenposition von Frauen auf der wissenschaftlich orientierten Konferenz im Widerspruch zur Strategie von Fürsorgeexperten auf nationaler Ebene, eine geschlechtsspezifische Hierarchie im Sozialwesen zu verteidigen, in der Füh-

47 EPD an Rickenbach, 7. 4. 1936; LAKO an Farquharson, 15. 4. 1936 (Sozarch SGG B 26a).

48 Rickenbach an EPD, 6. 3. 1936 (Sozarch SGG B 26a).

49 Vgl. zu den Anfragen LAKO an Bundesrat Etter, 11. 9. 1934; LAKO an Farquharson, 25. 7. 1934; LAKO an Farquharson, 12. 11. 1934 (Sozarch SGG B 26a). Für die Institutionalisierung finanzieller Beiträge vgl. S. 84–87.

50 Sturzenegger 1933, S. 2.

51 Ebd.

52 Vgl. Teil I, S. 26–28.

rungspositionen vorwiegend Fürsorgebeamten vorbehalten bleiben sollten.⁵³ Die LAKO und das durch sie vertretene Wohlfahrtswesen waren durch diese Ambivalenzen charakterisiert. Deshalb lässt sich das Wohlfahrtswesen weder nur von aussen, das heisst aus der Sicht internationaler Einflüsse und akademischer Diskurse verstehen, noch nur von innen als Teil des nationalen Sozialstaatsprojektes.

Der Unterbruch der Kontakte zur ICSW in der Zeit des Zweiten Weltkriegs

Wie bei der ICSW kamen auch bei der LAKO während des Zweiten Weltkriegs alle internationalen Tätigkeiten zum Erliegen, auch wenn einige Mitglieder der ICSW in losem Kontakt blieben, so zum Beispiel Alice Salomon, die bekannte jüdische Pionierin der sozialen Arbeit und Gründerin der ersten Frauenschule in Berlin, und Wagner-Beck. Doch die Netzwerke erwiesen sich nur bedingt als tragfähig. Es kam nicht dazu, dass Salomon, von den Nationalsozialisten aus Deutschland vertrieben, eine Stelle in der Schweiz angeboten worden wäre, und sie sah sich gezwungen, fluchtartig und mittellos über England in die USA zu emigrieren. Matter beschreibt in ihrem Buch in einem eindrücklichen Exkurs den Briefwechsel der beiden Frauen, Wagner-Beck und Salomon,⁵⁴ die sich schon bei der ersten Konferenz in Paris getroffen hatten. Im September 1937 hoffte Salomon noch nach Europa an die sozialen Frauenschulen zurückzukehren, teilte das auch Wagner-Beck mit, doch es geschah nichts vonseiten der Schweiz. Salomon starb 1948 75-jährig allein in ihrer New Yorker Wohnung. Matter konstatiert: «[...] vergessen war die Rolle, die ihr in der Internationalisierung der Sozialen Arbeit zugekommen war [...]»⁵⁵ Der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg unterbrachen die internationale Entwicklung der Sozialen Arbeit und verursachten hohe biografische und berufsbiografische Kosten. Auch Rickenbach war offensichtlich über die Präsenz nationalsozialistischer Teilnehmender auf der Konferenz 1936 erschüttert.⁵⁶ Auch wenn er sich am Schluss im Sinne der Neutralität einer Nichtparteinahme vergewisserte, fand er doch in seinem Konferenzbericht in Anlehnung an eine englische Referentin deutliche Worte der Abgrenzung:

«Die Ziele der sozialen Arbeit sind soziale Gerechtigkeit, soziale Sicherheit und Rücksicht auf individuelle Rechte und Bedürfnisse. Sie sind infolgedessen unvereinbar mit der Verweigerung politischer, bürgerlicher, rassi-

⁵³ Matter 2015, S. 23; Cattin et al. 2002, S. 205.

⁵⁴ Matter 2011, S. 251–254.

⁵⁵ Ebd., S. 254.

⁵⁶ Die Konferenzteilnahme in der Zeit des erstarkenden Nationalsozialismus war von Konflikten geprägt. So nahmen Nationalsozialisten teil, die ihre Vorstellungen von «sozialer Arbeit» prominent vertraten und die Orientierung am Volkskörper propagierten. Gleichzeitig nahmen Sozialarbeitende teil, die aufgrund ihrer jüdischen Herkunft vom nationalsozialistischen Regime in Deutschland vertrieben worden waren, vgl. Matter 2011, S. 248 f.

scher Freiheiten, mit der Unterdrückung der öffentlichen Kritik und der vollständigen Unterordnung unter die Gruppe.»⁵⁷

In der Schweiz markiert der Zweite Weltkrieg keinen scharfen Bruch, die schweizerische Nachkriegszeit begann, im Unterschied zu anderen europäischen Ländern, um einiges früher mit der im Herbst 1942 sichtbar werdenden Kriegswende.⁵⁸ Doch die Öffnung der Grenzen für einen internationalen Austausch liess auch in der Schweiz auf sich warten. Die internationalen Kontakte lagen darnieder und die LAKO konzentrierte sich auf innerschweizerische Probleme. Erst nach einem zwölfjährigen Unterbruch fand die vierte internationale Konferenz für soziale Arbeit 1948 in New York statt, mit Richard Pestalozzi, dem Vizekonsul des dort stationierten Schweizer Generalkonsulats, als einzigem Delegierten der Schweiz.⁵⁹ Bereits im Vorfeld der Konferenz wurden die internationalen Beziehungen wieder aufgenommen. So fand im August 1946 unter Teilnahme der LAKO in Brüssel eine vorbereitende Zusammenkunft statt, 1947 wurde die Delegiertenversammlung zum Thema Nachkriegshilfe im niederländischen Den Haag unter Teilnahme einer von der LAKO zusammengestellten, sechsköpfigen Delegation abgehalten.

Die Fortführung der Rolle als Landesausschuss nach dem Zweiten Weltkrieg

Die Gründung der UNO 1945 führte zur Frage, in welches Verhältnis sich die ICSW zur UNO setzen sollte. War es sinnvoll, dass beide Organisationen voneinander unabhängige Organisationsstrukturen aufrechterhielten?⁶⁰ Eine interessante Diskussion in diesem Zusammenhang, die selbst in den Protokollen der LAKO Spuren hinterliess, war die Verlegung des Sekretariats der ICSW in die USA.⁶¹ Diese Entscheidung war politisch nicht unbedeutend, ging es doch um die in den Nachkriegsjahren bedeutende Rolle der USA, die insbesondere durch das amerikanische Engagement für den Wiederaufbau der im Krieg zerstörten Länder vorangebracht wurde. Noch Anfang der 1970er-Jahre sprach man rückblickend von einem «weltweiten amerikanischen Kulturangebot».⁶² Rodolfo Olgiati, Leiter der Schweizer Spende an die Kriegsgeschädigten, der die Delegation der LAKO in Den Haag leitete, beschrieb diese neue Orientierung als «geistige Haltung der Angelsachsen, wie sie auch in der Atlantik Charta niedergelegt ist», und bezog sich damit auf US-Präsident Franklin D. Roosevelt und den britischen Premierminister Winston Churchill. Für die soziale Arbeit bedeute das, so

⁵⁷ Rickenbach 1936, S. 378 f.

⁵⁸ König 1999, S. 155.

⁵⁹ SZG (85/1946), S. 417.

⁶⁰ Vgl. Pestalozzi 1948, S. 283–285.

⁶¹ Protokoll Vorstandssitzung, 4. 11. 1946, S. 4 (Sozarch SGG C 5c).

⁶² Tuggener 1971, S. 1.

Olgianti weiter, «dass [sie] vom freien Menschen um des freien Menschen willen unternommen werde».⁶³ Nach den Gräueln des Zweiten Weltkrieges wurde die Soziale Arbeit als «westeuropäisch angelsächsisch»⁶⁴ neu ausgerichtet. In diesem Kontext nahm die ICSW rege Verbindungen zur UNO auf,⁶⁵ sie erhielt einen Konsultativstatus im Europarat sowie im Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen ECOSOC, in der Organisation für Bildung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO), in der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und im Kinderhilfswerk (UNICEF) der UNO.

Vizekonsul Pestalozzi verfasste in seinem Bericht zur Konferenz von 1948 in New York ein wegweisendes Resümee und formulierte weiterführende Gedanken zur Neuorganisation der Zusammenarbeit von ICSW und LAKO.⁶⁶ Darin schätzte er die soziale Arbeit als Feld der internationalen Zusammenarbeit ein, welches ein hohes Engagement erlaube, ohne die schweizerische «Neutralität» zu tangieren. Man «müsse es [auf diesem Gebiet] umso mehr tun», da der Schweiz in anderen Gebieten durch ihre «Neutralität Zurückhaltung auferlegt» werde.⁶⁷ Der schweizerischen sozialen Arbeit biete sich dadurch die Möglichkeit des internationalen Prestigegewinnes und «die Gelegenheit, Distanz zu den eigenen Problemen zu gewinnen, Anregungen zu bekommen und somit schliesslich die soziale Arbeit im eigenen Lande zu befruchten».⁶⁸ Hindernisse für ein solches Engagement sah Pestalozzi im finanziellen und zeitlichen Aufwand, denn «gerade die wertvollsten Leute [seien] in der Regel mit Arbeit überhäuft und [würden] nicht weitere Aufgaben übernehmen» wollen.⁶⁹ Er bedauerte die daraus resultierende Zurückhaltung der Schweiz. Nachdem er den «aufrichtigen Willen» der amerikanischen «Sozialarbeiter für internationale Solidarität» beschrieben hatte, verglich er deren Haltung mit derjenigen der Sozialen Arbeit in der Schweiz: «Unwillkürlich musste man diesen, den Amerikaner von seiner besten Seite zeigenden Idealismus mit der in der Schweiz so verbreiteten skeptischen Haltung gegenüber internationaler Zusammenarbeit vergleichen.»⁷⁰ Ähnliches berichtete Olgianti in seinem Bericht zur ICSW-Delegiertenkonferenz von 1947 in Den Haag. Er äusserte sein Bedauern darüber, dass in Ländern wie der Schweiz Tendenzen bestünden, «solche Konferenzen [...] zu wenig zu beachten [...], wo man immer meint, alles aufs Beste geordnet zu haben».⁷¹ Diese nach aussen abgrenzende Haltung der Schweiz wird auch in der einschlägigen Literatur beschrieben. Der

63 SZG (86/1947), S. 349; vgl. dazu auch Kühne 2011, S. 38.

64 Pestalozzi 1948, S. 285.

65 Zum Beispiel unterstützte die ICSW die Durchführung von Studien der UNO wie 1948 die Umfrage zum Stand der Sozialen Arbeit in ihren Mitgliedsstaaten oder 1951 die «United Nations Study on In-Service Training in Social Welfare», die in der Schweiz durch die LAKO bearbeitet wurden, vgl. Sozarch SGG B 26i: 1 und Sozarch SGG B 26i: 7.

66 Vgl. Pestalozzi 1948, S. 282–286.

67 Ebd., S. 286.

68 Ebd.

69 Ebd.

70 Ebd., S. 282 f.

71 SZG (86/1947), S. 350.

Historiker Mario König fasst es so: Während die Wirtschaftsbeziehungen allmählich wieder in Gang kamen, «[richtete] sich die Mehrheit mit einem primär nach innen gerichteten Blick ein, der seinen mentalen Ausdruck in einer eigentümlichen Mischung von Selbstbescheidung und stillem Hochmut fand.»⁷² Trotz der sich intensivierenden internationalen Arbeit der nächsten Jahrzehnte sollte sich diese «skeptische Haltung» immer wieder bemerkbar machen.

Die LAKO beherzigte das Votum Pestalozzis, man müsse auf dem Gebiet der sozialen Arbeit die internationale Arbeit verstärken. So wurde LAKO-Sekretär Rickenbach in das Exekutivkomitee der ICSW gewählt⁷³ und bereits 1949 tagte das Exekutivkomitee in Genf.⁷⁴ Zudem sollte die LAKO in den kommenden Jahrzehnten in den neu installierten UNO-Programmen einen aktiven Part übernehmen. Jedoch bewahrheiteten sich auch die von Vizekonsul Pestalozzi vorausgesehenen Hindernisse, die nahtlos an die Schwierigkeiten anknüpften, die Rickenbach für die Pflege der internationalen Beziehungen bereits in der Zwischenkriegszeit beschrieben hatte: der Mangel an personellen und finanziellen Mitteln. Dieser zeigte sich unter anderem beim Verfassen der Landesberichte. So erwies sich die anfängliche Strategie, den Landesbericht auf der Grundlage einer Vielzahl von Beiträgen verschiedener Fachleute zusammenzustellen,⁷⁵ als wenig praktikabel. Mangels Mitverfassender ging die LAKO dazu über, die Landesberichte jeweils von einer Fachperson schreiben zu lassen. In den 1950er-Jahren war dies hauptsächlich Emma Steiger,⁷⁶ in den 1960er-Jahren übernahm Rickenbach diese Aufgabe mehrheitlich selbst. Die Landesberichte und die Berichte zu den Konferenzen der ICSW wurden in der SZG veröffentlicht und an den Mitgliederversammlungen der LAKO präsentiert und diskutiert.

72 König 1999, S. 158.

73 Vgl. SZG (87/1948), S. 21, Traktandum 9.

74 Vgl. SZG (90/1951), S. 50.

75 Vgl. SZG (75/1936), S. 145–175.

76 Vgl. dazu S. 65 f.

2 Die LAKO in sozialen Hilfs- und Ausbildungsprogrammen in den Nachkriegsjahrzehnten

Den Rat Pestalozzis aufnehmend, auf dem politisch nicht festgelegten sozialen Parkett aktiv zu werden, ergriff die LAKO die Möglichkeiten, welche ihr die breit vernetzte ICSW eröffnete, und brachte sich in verschiedenen internationalen Organisationen ein. Sie wurde damit in den schweizerischen Aussenbeziehungen der Nachkriegszeit zu einer wichtigen Akteurin in der von Tanner beschriebenen «Breitbandstrategie des Dabeiseins und der Mitarbeit auf allen nachgelagerten Ebenen», die gleichzeitig mit der «staatspolitisch signifikanten Symbolik der Nichtmitgliedschaft» ihre Wirkung entfaltete.⁷⁷ Mit der Politik des Nichtbeitritts zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) stärkte das Land ein im Krieg entwickeltes «Sonderfall-Selbstbild», das über eine hohe Plausibilität und Resonanzfähigkeit im Inland verfügte und auch in der Aussenkommunikation funktionierte. Während die Schweiz auf die damit verbundene Enthaltung gegenüber den neu gegründeten internationalen und europäischen Organisationen pochte, praktizierte sie dennoch eine aktive Aussenpolitik und trat auf parastaatlicher Ebene in einer Vielzahl von supranationalen Strukturen und Netzwerken selbstbewusst auf. So erhielt die Schweiz bereits 1948 einen Beobachterstatus in der UNO und war in der internationalen Arbeitsorganisation (ILO), auch einer scheinbar «unpolitischen» Vereinigung, präsent.⁷⁸ Vergleichbar der ILO, war auch die ICSW «unpolitisch», ebenso die Hilfs- und Ausbildungsprogramme der UNO und des Europarats. Die LAKO sorgte auf dieser nachgelagerten Ebene für eine in die Strategie des Bundes passenden Schweizer Präsenz in internationalen Netzwerken. Dies zeigte sich ebenfalls 1953 in den für die internationale Zusammenarbeit der LAKO gesprochenen Bundesgeldern, auch wenn diese in der eingeschlagenen Strategie nicht als politisch bewertbare Subventionen, sondern in einer Art «Selbstüberlistung»⁷⁹ als Mitgliederbeiträge an die LAKO gezahlt werden sollten.

Die Beteiligung an der Nachkriegshilfe

Der Wiederaufbau der kriegsversehrten Länder wurde bereits gegen Kriegsende international organisiert und koordiniert, die Schweiz beteiligte sich an diesen Aufbauarbeiten. Zu diesem Zweck wurde 1944 vom Bund unter Beteiligung zahlreicher Schweizer Hilfswerke⁸⁰ die Schweizer Spende an die Kriegsgeschädigten ins Leben gerufen. Mit den von 1944 bis 1948 gesammelten Spenden wurden von

⁷⁷ Tanner 2015, S. 305.

⁷⁸ Ebd.

⁷⁹ Ebd., S. 306.

⁸⁰ Darunter das Schweizerische Rote Kreuz (SRK), die Caritas Schweiz, das Hilfswerk der Evangelischen Kirchen der Schweiz (HEKS) und das Arbeiterhilfswerk.

Schweizer Hilfswerken in 18 europäischen Ländern Hilfsprogramme zum Wiederaufbau und zur Linderung der Not durchgeführt. Die verbleibenden Mittel der Spendensammlung wurden danach in die Schweizer Europahilfe überführt, einer neu gegründeten Dachorganisation der Schweizer Hilfswerke, welche die Entwicklung der europäischen Länder unterstützen sollte. Damit ging eine Erweiterung der unmittelbaren «wirtschaftlich-gesundheitliche[n]» Nothilfe auf die Entwicklungsförderung im «kulturell-pädagogische[n] Gebiet» einher.⁸¹ Für die LAKO und die durch sie vertretenen Organisationen war die Nachkriegshilfe in zweifacher Weise bedeutsam: Einerseits war die LAKO als nationale Dachorganisation im Sozialwesen beteiligt an der Ausgestaltung und Koordination der Hilfsprogramme. 1944 veröffentlichte sie Leitsätze für die Durchführung der Nachkriegshilfe und war in die Schaffung und Koordination der Schweizer Spende involviert.⁸² Andererseits war die Unterstützung im sozialen Bereich ein wichtiger Bestandteil der Hilfsprogramme, was zahlreichen Schweizer Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern ermöglichte, Erfahrungen im Ausland zu sammeln und ihnen das Tor für Tätigkeiten in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen (UNO) öffnete.⁸³

Koordination der Ausbildungsprogramme der UNO

Bedeutung erlangte die LAKO durch die Koordination der Ausbildungsaufenthalte für Schweizer Sozialarbeiterinnen – es waren vor allem Frauen – in den Sozialprogrammen der UNO. Die UNO förderte «Ausbildungs-, Austausch- und Beratungsprogramme im Sozialbereich» und schuf hierfür das Programm Technical Assistance for Social Progress. In diesem Rahmen wurden Stipendien an Sozialarbeitende für Studienaufenthalte und Ausbildungen im Ausland vergeben, internationale Seminare durchgeführt, Studiengruppen gegründet und Sozialexpertinnen und Sozialexperten für fachliche Beratung vermittelt.⁸⁴ In der Schweiz wurde die Zuständigkeit für die Planung der Studienaufenthalte zwischen verschiedenen Organisationen weitergereicht, bis Mitte der 1950er-Jahre die LAKO die Verantwortung übernahm.⁸⁵ Sie fungierte in den folgenden Jahren als Verbindungsstelle zum Bund, sie wies Stellen zu und koordinierte diese.⁸⁶ Zu diesem Zweck rief die LAKO die Kommission für Kulturellen Austausch ins Leben, zu deren 18 Mitgliedern unter anderem das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), die Schweizerische Vereinigung Sozialarbeiten-

81 SZG (88/1949), S. 32, Traktandum 7. Mit der Ausdehnung der Tätigkeit der Dachorganisation auf andere Weltgegenden wurde sie 1956 in Schweizer Auslandhilfe umbenannt. Seit 1969 heisst sie SWISSAID.

82 SZG (83/1944), S. 335; SZG (45/1945), S. 478, Traktandum 3.

83 Vgl. ausführlicher dazu Kühne 2011.

84 Vgl. Ebd., S. 34 f.

85 Vgl. Ebd. S. 35; SZG (95/1956), S. 62.

86 SZG (95/1956), S. 62.

der (SVSA),⁸⁷ der Verein für Schweizerisches Anstaltswesen (VSA),⁸⁸ die Caritas Schweiz, das Schweizerische Rote Kreuz (SRK), die Schweizer Europahilfe, die Pro Infirmis, Pro Juventute und Pro Senectute zählten.⁸⁹ Schätzungsweise profitierten in der Schweiz insgesamt etwa 200 Personen von internationalen Studienaufenthalten (mehrheitlich in den USA), Weiterbildungen und Seminaren. Hinzu kamen mindestens 40 ausländische Sozialexpertinnen und Sozialexperten, die vermittelt durch die UNO in der Schweiz Schulungen und Weiterbildungen durchführten. Dem standen rund zehn Personen aus der Schweiz gegenüber, welche die Gelegenheit nutzten, Schulungen im Ausland durchzuführen. Die Zahlen veranschaulichen, welche grosse Bedeutung das Hilfsprogramm für die Förderung des Sozialwesens und insbesondere der Sozialen Arbeit in der Schweiz hatte.⁹⁰

Die LAKO als Partnerin in der Koordination der Sozialprogramme des Europarates

Nach dem Vorbild der UNO wurde 1949 der Europarat gegründet, mit dessen Hilfe der Wiederaufbau, der Einigungsprozess und die Wahrung der Menschenrechte in Europa gefördert werden sollten.⁹¹ Die Schweiz trat dem Europarat erst 1963 bei. Wie die UNO räumte auch der Europarat der Sozialen Arbeit eine bedeutende Funktion für die «soziale Entwicklung» und den «Schutz der Menschenrechte» ein und betrieb ein Programm zum Austausch von Sozialarbeitenden, das in der Regel einen einmonatigen Weiterbildungsaufenthalt in einem europäischen Gastland ermöglichte.⁹² Das Sozialprogramm des Europarates war damit wesentlich stärker auf die Aus- und Weiterbildung von einzelnen Personen fokussiert und in seinem Angebot weniger breit als das Sozialprogramm der UNO. Mit dem Beitritt zum Europarat kam die Schweiz ab 1964 ebenfalls in den Genuss der europäischen Austauschprogramme für Sozialarbeitende. Anhand der in der SZG abgedruckten Jahresberichte der LAKO lässt sich schätzen, dass in der Zeit von 1964 bis 1991 jährlich zwischen vier und acht Plätze für Schweizerinnen und Schweizer in einem europäischen Gastland für Weiterbildung zur Verfügung gestellt wurden, während in einem ähnlichen Umfang europäische Sozialarbeitende für eine Weiterbildung in der Schweiz eingeladen wurden.⁹³ Die

87 Ab 1969 Schweizerischer Berufsverband dipl. Sozialarbeiter (SBS), ab 1996 Schweizerischer Berufsverband Soziale Arbeit (SBS) und seit 2005 AvenirSocial, Professionelle Soziale Arbeit Schweiz.

88 Ab 1964 Verein für Schweizerisches Heim- und Anstaltswesen (VSA), ab 1976 Verein für Schweizerisches Heimwesen (VSA), ab 2003 CURAVIVA, Verband Heime und Institutionen Schweiz, seit 2021 ARITSET, Föderation der Dienstleistenden für Menschen mit Unterstützungsbedarf.

89 SZG (95/1956), S. 62 f.

90 Vgl. Kühne 2011, S. 36 f.; Vgl. hierzu grundlegend Matter 2011.

91 Vgl. Brunn 2020.

92 Vgl. Kühne 2011, S. 37 f.

93 Vgl. Ebd., S. 34.

LAKO organisierte das Austauschprogramm von 1964 bis 1984 mit dem BIGA und danach mit der Politischen Abteilung I des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA).⁹⁴ Nach 1988 wurde im Jahresbericht die Berichterstattung über das Austauschprogramm eingestellt, einzelne Hinweise finden sich jedoch bis 1991.⁹⁵ Die LAKO war damit rund dreissig Jahre für die Organisation des Austauschprogramms zuständig.

⁹⁴ Vgl. Jahresbericht LAKO, 1984, S. 19 (Sozarch Ar 467.10.15).

⁹⁵ Vgl. EDA an LAKO, 28. 2. 1990 (Sozarch Ar 467.10.12).

3 Das Arrangement zwischen Bund und LAKO zur Mitgliedschaft in der ICSW

Wie einleitend beschrieben übernahm die LAKO in der Nachkriegszeit eine Funktion, die zur Strategie des Bundes eine überraschende Passung zeigte. Das betrifft vor allem zwei Mandate: die Verpflichtung im Sozialstaatsprojekt sowie diejenige in zivilgesellschaftlichen internationalen Netzwerken. Damit verringerten sich die Ambivalenzen und Konflikte zwischen den zwei Aufträgen und die Passung wurde mit einer erstmals zuverlässigen Finanzierung durch den Bund bekräftigt.

Ausgangslage waren die Erhöhung der Mitgliederbeiträge der ICSW und eine Ausweitung der Koordinationsaufgaben der LAKO in der internationalen Zusammenarbeit. Diese beiden Verpflichtungen im internationalen Bereich erforderten eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Bund. Erstens geriet die LAKO durch die geforderten höheren Zahlungen an die ICSW in finanzielle Schwierigkeiten. Zweitens stiess sie in ihren Koordinationsaufgaben auf nationaler Ebene in der Bundesverwaltung auf unregelmäßige und unübersichtliche Zuständigkeiten. In den Vorstandssitzungen der LAKO machte sich bei beiden Themen eine gewisse Dringlichkeit bemerkbar.⁹⁶ Deshalb kam es 1953 zu einer hochkarätig besetzten Aussprache mit dem Bund, die – wenn auch nicht formal, explizit oder gesetzlich geregelt – eine stärkere Zusammenarbeit besiegelte. Dies soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

Das erste Thema war die Finanzierung. Wie bereits im ersten Kapitel gezeigt, stellte für die LAKO der von der ICSW anfangs der 1950er-Jahre neu festgelegte jährliche Mitgliederbeitrag von mehr als eintausend Franken ein beträchtliches Problem dar. Der Betrag entsprach zirka einem Drittel des gesamten Betriebsbudgets der LAKO.⁹⁷ Deren betriebliche Ausgaben wurden seit der Gründung vorwiegend durch die SGG übernommen. Auch für die Kosten im Kontext der internationalen Beziehungen war die SGG bisher mehrheitlich aufgekommen. Der festgelegte Jahresbeitrag überstieg jedoch deren finanzielle Möglichkeiten, sodass die LAKO 1950 ihre «finanzkräftigen» Mitglieder um einen Unterstützungsbeitrag ersuchte.⁹⁸ Diese waren bereit Beiträge zu leisten, stellten jedoch klar, dass diese nicht auf Dauer gestellt seien und langfristig eine andere Finanzierungsweise für die ICSW gefunden werden müsse.⁹⁹ Neben den Mitgliederbeiträgen für die ICSW war auch die Finanzierung von Studienaufenthalten und Tagungen für Sozialarbeitende ein wiederkehrendes Thema.¹⁰⁰ Die Arbeitgeber waren kaum gewillt, für die Finanzierung aufzukommen, und auch die LAKO war nicht in der Lage, diese zusätzlichen Kosten zu übernehmen.¹⁰¹

⁹⁶ Vgl. etwa Protokoll Vorstandssitzung, 20. 11. 1951, S. 2 (Sozarch SGG C 5c).

⁹⁷ Protokoll Mitgliederversammlung, 20. 2. 1950, S. 3 (Sozarch SGG C 5c).

⁹⁸ Vgl. ebd.

⁹⁹ Vgl. ebd.

¹⁰⁰ Protokoll Mitgliederversammlung, 22. 11. 1950, S. 5–10 (Sozarch SGG C 5c).

¹⁰¹ Vgl. ebd., S. 9 (Sozarch SGG C 5c).

Am Jahresbeitrag für die ICSW von 1950 beteiligten sich acht finanzkräftigere Mitglieder mit je 100 Franken: Die Schweizerische Caritaszentrale, das Schweizerische Rote Kreuz, die Schweizerische Europahilfe, das Schweizerische Arbeiterhilfswerk, der Bund Schweizerischer Frauenvereine, die Pro Juventute, die Pro Infirmis, sowie die SGG mit 375 Franken.¹⁰² Für die Mitgliederbeiträge an die ICSW erhoffte sich die LAKO anfangs 1951 noch weitere Unterstützung durch private Stiftungen,¹⁰³ sie schätzte die Situation jedoch richtig ein und setzte für die übrigen Kosten in der internationalen Zusammenarbeit auf Beiträge durch den Bund.¹⁰⁴ An der Vorstandssitzung vom November 1951 wurde der Vorschlag von LAKO-Präsident Landolt ausführlich diskutiert, dass für die Beitragszahlung an die ICSW «1000 Franken vom Bund erbeten und 1000 Franken wie bisher von den «gutsituierten» Mitgliedern der Landeskonferenz aufgebracht werden sollten».¹⁰⁵ Die Folge war ein offizielles Gesuch an Bundesrat Rodolphe Rubattel, Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), für eine Bundessubvention an die LAKO zur Begleichung des Jahresbeitrags. Rubattel blieb nicht der einzige Involvierte, er hielt Rücksprache mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, der Eidgenössischen Finanzverwaltung und dem Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV),¹⁰⁶ alle drei Mitglieder der LAKO. Das BIGA übernahm das Geschäft und unter seiner Federführung wurde der Entschluss gefasst, die angefragten Subventionen als Mitgliederbeiträge zu bezahlen. Das setzte die Einführung von Einzel- und Kollektivmitgliedern und Mitgliederbeiträgen in der LAKO voraus, sodass die Bundesverwaltung als Kollektivmitglied aufgenommen werden konnte. Dieser «Mitgliederbeitrag des Bundes wäre eher zu rechtfertigen», liess die Bundesverwaltung verlauten.¹⁰⁷ Der Bund zahlte damit die Subventionen für die internationale Arbeit gleichsam durch die Hintertüre. Politisch zu begründende und in die Verantwortung einbindende Subventionen konnten so umgangen werden. Für die LAKO folgte daraus, dass sie Jahresbeiträge für ihre Mitglieder einführen musste. Die von privaten Werken eingezahlte Summe sollte dabei mindestens den Beitragszahlungen des Bundes entsprechen. Der Bund schlug somit eine Mischfinanzierung vor, die zwei Vorteile auf Bundesseite versprach: Erstens war es ein Anreiz für die LAKO, Mitgliederbeiträge einzufordern und damit die Kosten auf Seite des Bundes zu reduzieren, und zweitens eine Möglichkeit, die Zahlungen zu leisten, ohne die Symbolik der Nichtmitgliedschaft des Landes bei den internationalen Organisationen durch von staatlicher Seite gesprochene Subventionen zu unterlaufen. Im ersten Kapitel wurde für die damit verbundene Mischfinanzierung der Begriff des «Matching-Fund» eingeführt.¹⁰⁸

102 Protokoll Vorstandssitzung, 20. 11. 1951, S. 2 (Sozarch SGG C 5c).

103 Vgl. LAKO an Ulrico Hoepli Stiftung, 18. 1. 1951, S. 2 (Sozarch SGG B 26i: 6).

104 Vgl. Protokoll Mitgliederversammlung LAKO, 22. 11. 1950, S. 10 (Sozarch SGG C 5c).

105 Protokoll Vorstandssitzung, 20. 11. 1951, S. 2 (Sozarch SGG C 5c).

106 EVD an LAKO, 6. 6. 1952, S. 1 (Sozarch SGG B 26i: 8).

107 Ebd., S. 2 (Sozarch SGG B 26i: 8).

108 Vgl. S. 33–35.

Das zweite Thema, die Klärung der Zuständigkeiten beim Bund, brachte erneut die Frage nach einer Koordinationsstelle auf Bundesebene nicht nur für internationale Fragen, sondern für das gesamte Sozialwesen auf den Tisch. So äusserten verschiedene Mitglieder der LAKO den Wunsch nach einem Eidgenössischen Sozialamt oder einer Koordinationsstelle für soziale Angelegenheiten beim Bund.¹⁰⁹ Rickenbach beurteilte dieses Anliegen aus rechtlichen und finanziellen Gründen als chancenlos, Zuständigkeiten für soziale Probleme seien auf «eine Reihe von Dienststellen, ja Departementen aufgeteilt».¹¹⁰ Er redimensionierte das Anliegen und setzte sich im Juni 1951 mit dem Eidgenössischen Politischen Departement (EPD) in Verbindung.¹¹¹ Er machte sich nicht für ein «Sozialamt» stark, jedoch für die Einrichtung einer «Auskunfts- und Koordinationsstelle für soziale Angelegenheiten», verortet «im Rahmen der Bundesverwaltung», am besten «beim politischen Departement und im Rahmen der Abteilung Internationale Organisationen».¹¹² Offenbar war dem Anliegen kein Erfolg beschert. An der Vorstandssitzung vom November 1951 sprach Rickenbach angesichts «der föderativen Struktur der Schweiz und der Dezentralisation der sozialen Angelegenheiten in der Bundesverwaltung» nur noch von einer «Koordination ad hoc», zu der die verschiedenen Ämter bei einschlägigen Fragen vielleicht zu gewinnen wären.¹¹³ Dennoch wurde schliesslich der Beschluss gefasst, eine Aussprache zwischen der LAKO und «den beteiligten Bundesstellen» einzuberufen.¹¹⁴

Die Aussprache wurde am 27. Januar 1953 in Bern mit einer auffallend hohen Beteiligung der Bundesstellen durchgeführt. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass das Anliegen der LAKO passgenau der Strategie des Bundes entsprach. Es nahmen fünf Bundesstellen teil: das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA), das Eidgenössische Departement des Inneren (EDI), das Eidgenössische Gesundheitsamt, die Justizabteilung des Eidgenössischen Justiz und Polizei Departements (EJPD) und die Abteilung Internationale Organisationen des Eidgenössischen Politischen Departements (EPD). Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) liess sich entschuldigen. Ebenfalls entschuldigt war die ausserparlamentarische, vom Bund ernannte Schweizerische UNESCO-Kommission (SUK), die mit der LAKO vergleichbar den Auftrag hatte, die Verbindung zwischen der UNESCO und der Schweiz herzustellen.¹¹⁵ Vonseiten der LAKO nahmen der Vorstand und rund 20 Mitgliedsorganisationen teil.¹¹⁶ Damit waren an der Aussprache ein Grossteil der LAKO-Mitglieder vertreten und die Mehrheit der für die LAKO relevanten Bundesstellen.

109 Vgl. Protokoll Mitgliederversammlung, 22. 11. 1950, S. 10 (Sozarch SGG C 5c); Rickenbach an Cornaz, 17. 7. 1951 (Sozarch SGG B 26i: 6).

110 Rickenbach an EPD, 20. 7. 1951, S. 2 (Sozarch SGG B 26i: 6).

111 Rickenbach an EPD, 19. 6. 1951 (Sozarch SGG B 26i: 6).

112 Rickenbach an EPD, 20. 7. 1951, S. 2 (Sozarch SGG B 26i: 6).

113 Protokoll Vorstandssitzung, 20. 11. 1951, S. 3 (Sozarch SGG C 5c).

114 Ebd.

115 Vgl. Protokoll Aussprache, 27. 1. 1953, S. 1 (Sozarch SGG C 5c).

116 Darunter die SASSA, die kantonalen Jugendämter, die Schweizerische Armenpflegerkonferenz,

Die wesentlichen Fragen der Koordination zwischen Bund und LAKO konnten geklärt werden: Grundsätzlich sollte die LAKO als Ansprechpartnerin des Bundes bei Anliegen bezüglich sozialer Fragen gestärkt werden. Auf internationaler Ebene fungierte nun das BIGA als zentrale Ansprechstelle für die LAKO. Für internationale Tagungen und die Berichterstattung darüber hatte der Bund Vertreter des privaten Wohlfahrtswesens mitzuberücksichtigen und einen Teil der anfallenden Kosten zu übernehmen. Die Reisekosten der UNO-Stipendiaten trug der Bund ebenfalls mit, während vonseiten der LAKO sichergestellt werden sollte, dass die Erfahrungen der Stipendiaten ausgewertet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden. Schliesslich kam es nochmals zur Bekräftigung der Einführung eines Mitgliederbeitrags, bei dem die Summe der Beiträge der übrigen Mitglieder mindestens dem Mitgliederbeitrag des Bundes entsprechen sollte.¹¹⁷

Die Aussprache folgte damit ganz der Strategie des Bundes: Mit der LAKO wurden die der Bundesebene nachgelagerten Strukturen in ihrer internationalen Arbeit gestärkt, ihre Verbindungen zu Bundesämtern wurden besser koordiniert. So war der Bund indirekt in supranationalen Strukturen präsent, ohne politisch die Nichtbeitrittsstrategie zu schwächen. Für die LAKO führten die getroffenen Vereinbarungen zu einer substanziellen Stärkung ihrer Rolle auch im gesamtschweizerischen Kontext. Durch die Mitgliedschaft des Bundes in der LAKO wurde ihre nationale und internationale Legitimation erhöht. Die erstmalige Erhebung von Jahresbeiträgen für die Mitglieder der LAKO führte ein Reglement ein, das die Finanzierung der LAKO auf Jahrzehnte hinaus sicherstellen sollte. Die Aussprache mit dem Bund von 1953 war damit ein wesentlicher Faktor, dass die LAKO in den folgenden Jahrzehnten über die nötigen finanziellen Mittel verfügte, ihre Mandate zwischen Sozialstaatsprojekt, internationalen Netzwerken und wissenschaftlichen Diskursen relativ ausgeglichen zu erfüllen.

die Schweizer Europahilfe, die SGG, das SRK, die Groupement romand des Institutions d'assistance publique et privée, die SVSA, der Schweizer Caritasverband, die Pro Infirmis und Pro Senectute. Die Pro Juventute liess sich für das Treffen entschuldigen.

117 Vgl. Protokoll Aussprache, 27. 1. 1953, S. 5 f. (Sozarch SGG C 5c).

4 Die LAKO und der Europäische Einigungsprozess

Während in den 1950er-Jahren die Konferenzen der ICSW im Vordergrund standen, wurde die LAKO in den 1960er-Jahren durch den innereuropäischen Einigungsprozess in Anspruch genommen.

Wenig besuchte aussereuropäische Veranstaltungen

Die Finanzierung des Mitgliederbeitrages an die ICSW war zwar seit den frühen 1950er-Jahren gesichert. Die Schweizer Beteiligung an internationalen Konferenzen blieb jedoch weiterhin hinter den Erwartungen der Veranstalter zurück. In der Anfangszeit galt deren mangelnde Bekanntheit als eine mögliche Begründung. Die LAKO rief als Reaktion ihre Mitglieder zur vermehrten Konferenzteilnahme auf.¹¹⁸ Auch dürften, wie bereits bei der Konferenz von 1936 für den Referenten Veillard angemerkt, mangelnde Sprachkenntnisse ausschlaggebend gewesen sein. Die Konferenzen wurden teilweise zwar auf Französisch, doch vorwiegend auf Englisch abgehalten, eine Sprache, die denjenigen, die auf die Konferenzen reisten, nicht immer leicht verständlich war. Dies lässt sich anhand des Berichts von Emma Steiger über die Konferenz der ICSW 1950 in Paris veranschaulichen. Darüber hinaus macht das Zitat deutlich, dass die Reisenden nicht vertraut waren mit der «Großstadt»:

«Manche von uns kamen an diese internationale Konferenz zwar mit einer gewissen Spannung und Aufnahmebereitschaft, aber doch etwas skeptisch, ob es sich wirklich lohne, heisse Julitage im Lärm und Menschengewühl der Großstadt zu verbringen. Der Anfang der Verhandlung verstärkte noch die Bedenken. Das nach zuverlässiger Auskunft interessante Referat des Generalsekretärs der Internationalen Konferenz, Mr. *Howard*, über «50 Jahre soziale Arbeit» wurde nämlich in so schwer verständlicher amerikanischer Sprache gehalten, dass die wenigsten von uns nachkamen, und die ersten Generalberichte zu den Konferenzthemen wurden mit zu grosser Geschwindigkeit abgelesen.»¹¹⁹

Ein weiterer Grund für die geringe Teilnahmequote waren die verhältnismässig hohen Kosten bei aussereuropäischen Tagungen. Das galt insbesondere für die Konferenzen der ICSW 1948 in New York¹²⁰ und 1950 in Paris,¹²¹ bei denen die LAKO noch ohne Bundesunterstützung für die Reisekosten aufkommen musste. Doch auch bei den darauffolgenden Veranstaltungen in den 1950er-

¹¹⁸ SZG (95/1956), S. 58, Traktandum 7.

¹¹⁹ Steiger 1950, S. 297. Hervorhebung im Original.

¹²⁰ Vgl. Protokoll Mitgliederversammlung, 2. 12. 1946, S. 7 (Sozarch SGG C 5c).

¹²¹ Vgl. Steiger 1950, S. 297.

Jahren pendelte sich ein Muster ein, wonach in Europa abgehaltene Konferenzen der ICSW von der Schweiz relativ gut besucht wurden, während die LAKO, um Kosten zu sparen, für aussereuropäische Konferenzen meist nur Einzelpersonen delegierte. So war zum Beispiel an den Konferenzen 1952 in Madras und 1954 in Toronto mit der Zürcher Sozialarbeiterin Gertrud Fleckstein¹²² beziehungsweise der Sozialarbeiterin und UNO-Stipendiatin Florence Montandon¹²³ jeweils nur eine Delegierte der LAKO präsent, während die Schweizer Delegation 1956 in München¹²⁴ aus insgesamt 53 Personen bestand.

Im Bericht von Gertrud Fleckstein zur Konferenz in Madras wird deutlich, welche Nachteile mit der geringen Teilnahmequote in Übersee verbunden waren:

«Wohl wäre es wünschenswert gewesen, die vielen, neuen Eindrücke mit schweizerischen Kollegen an Ort und Stelle besprechen zu können; dadurch hätte dies und das noch gründlicher verarbeitet werden können. Als einzige schweizerische Besucherin war es für mich ganz ausgeschlossen, überall dabei zu sein, allem zu folgen und jedes Detail zu erhaschen.»¹²⁵

Wieder in der Schweiz waren demzufolge in der Regel nur einzelne Personen in der Lage, die Ergebnisse aussereuropäischer Konferenzen in den Schweizer Diskurs einzubringen. Die geringe Teilnahme der Schweizerinnen und Schweizer fiel auch in den internationalen Netzwerken auf. So äusserte Ysabel de Hurtado, Leiterin des Europasekretariates der ICSW, anlässlich ihres Besuches Ende März 1953 «ihr Bedauern, dass seitens [der Schweiz] die überseeischen Tagungen der Internationalen Konferenz so schlecht besucht seien».¹²⁶ Die LAKO rechtfertigte sich in ihrem Jahresbericht mit «der starken Arbeitsbelastung unserer Sozialarbeiter» sowie mit finanziellen Überlegungen. Einzelne Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter könnten sich weite Reisen nicht auf eigene Kosten leisten und die sie beschäftigenden Institutionen würden abwägen, ob diese Auslagen zu verantworten seien.¹²⁷ Trotz der Kritik vonseiten der ICSW änderte sich am genannten Muster bis Ende der 1970er-Jahre wenig. Während die europäischen Konferenzen jeweils mit durchschnittlich 20 Personen besucht waren, begaben sich an die Konferenzen ausserhalb Europas meist ein bis zwei Personen oder auch niemand. Die einzige Ausnahme bildete die Konferenz 1966 in Washington zum Thema Städtewachstum, zu der 22 Personen aus der Schweiz reisten. Wie das überdurchschnittliche Interesse zustande kam, ist schwierig zu eruieren. Eventuell waren inzwischen die Flüge in die USA günstiger geworden sowie das Wohlstandsniveau in der Schweiz gestiegen. Festzuhalten ist, dass die Beteiligung

122 Fleckstein 1953, S. 95–103.

123 Vgl. Montandon, S. 17–23.

124 Vgl. Rickenbach 1956, S. 272.

125 Fleckstein 1953, S. 102 f.

126 SZG (94/1955), S. 35, Traktandum 11.

127 Ebd.

an aussereuropäischen Konferenzen deutlich hinter derjenigen an innereuropäischen Konferenzen zurückblieb.

Veranstaltungen im Kontext der innereuropäischen Vereinigungsdynamik

Die 1960er-Jahre können rückblickend als eine Blütezeit der internationalen Beteiligung der LAKO vor allem innerhalb Europas betrachtet werden. Erstens hatte der Bund seinen Beitrag an die LAKO 1963 auf 1500 Franken erhöht, was der LAKO für den Rest des Jahrzehnts erlaubte, der ICSW einen Jahresbeitrag von 2000 Franken zu zahlen, womit sie erstmals deren Erwartungen vollumfänglich erfüllte.¹²⁸ Zweitens fanden drei der fünf internationalen Konferenzen der ICSW in Europa statt, was jeweils die Entsendung einer verhältnismässig grossen Schweizer Delegation ermöglichte.¹²⁹ Einzig die Konferenz 1962 in Rio de Janeiro fand ohne nennenswerte Schweizer Beteiligung statt. Drittens fand die LAKO in den 1960er-Jahren in Europa neue internationale Wirkungsfelder.

Die europäische Regionalgruppe der ICSW begann ab 1959 mit der Durchführung von Kolloquien, die ab 1963 alle zwei Jahre stattfanden. Sie reagierte damit auf ein zunehmendes Bedürfnis nach einer Diskussionsplattform für Fragen des europäischen Sozialwesens. Dieses war unter anderem entstanden, weil an der Konferenz der ICSW 1958 in Tokio nur wenige europäische Teilnehmer vertreten und Fragen des europäischen Sozialwesens zu kurz gekommen waren.¹³⁰ Diese Fragen hatten mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1957 an Dringlichkeit gewonnen. Mit der EWG hatte der europäische Einigungsprozess eine neue Stufe erreicht, eine Entwicklung, die auch das Sozialwesen tangierte. Bezeichnenderweise wurde das erste Europäische Kolloquium von 1959, welches das Thema der Zusammenarbeit auf sozialem Gebiet behandelte, in den Räumen des neu gegründeten Parlaments der EWG in Strassburg abgehalten.¹³¹ Im Kolloquium wurde unter anderem an der Europäischen Sozialcharta gearbeitet, die 1961 von 16 Staaten unterschrieben wurde. Auch ohne dass die Schweiz politisches Mitglied der EWG war, nahmen neun Delegierte teil, die an der Mitgliederversammlung der LAKO im November 1959 darüber berichteten.¹³²

Vergleichbar mit der Nachkriegszeit stellte sich in den 1960er-Jahren unter dem Eindruck des europäischen Einigungsprozesses die Frage, inwieweit sich das Schweizer Sozialwesen an Entwicklungen in der europäischen Staatengemeinschaft orientieren sollte. Ausgehend von dieser politisch noch nicht entschieden Frage hielt Rickenbach im November 1962 an der Mitgliederver-

128 Vgl. SZG (103/1964), S. 94, Traktandum 9.

129 Die Veranstaltungsorte in den 1960er-Jahren der internationalen Konferenzen der ICSW waren Rom 1961, Rio 1962, Athen 1964, Washington 1966 und Helsinki 1968.

130 Vgl. Humbert 1960, S. 31.

131 Ebd., S. 32.

132 Vgl. SZG (99/1960), S. 34–51.

sammlung der LAKO ein programmatisches Referat mit dem Titel «Europäische Zusammenarbeit im Sozialwesen». Darin legte er die Themen für eine Kooperation des Schweizer Sozialwesens mit Europa dar.¹³³ Ohne kommende politische Entscheidungen vorwegzunehmen, zeigte Rickenbach einleitend auf, wie wichtig es sei, «nicht abseits zu stehen». «Um Schlagworte zu gebrauchen», so schreibt er, stehe die Schweiz im «Sog der Integration» und sei bedrängt vom «Grossraummythos». Seine Haltung war recht klar, er positionierte sich keineswegs politisch, doch signalisierte er Offenheit für eine Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten: «[Wir] sollen uns daher heute schon zu vermehrter europäischer Zusammenarbeit auf verschiedenen Gebieten, so auch im Sozialwesen, bereitfinden.»¹³⁴ Für die Zusammenarbeit legte er ein bereits gut ausgearbeitetes Konzept mit zehn Punkten vor. Dieses umfasste erstens inhaltliche Aspekte der sozialen Arbeit wie die Terminologie, Systematisierung der Arbeitsfelder und die Methodenentwicklung, zweitens Ausbildung und Berufsbild, drittens einen Vergleich der Strukturen und Organisationen im Sozialwesen und viertens die grenzüberschreitende Koordination bei Sozialleistungen, bei der Rechts- und Praxishilfe, bei gemeinsamen Unterstützungsleistungen und der Betreuung von Fachkräften aus dem Nachbarland. Für die konkrete Zusammenarbeit schlug Rickenbach vorwiegend die bereits bewährten Formen vor, wie Dokumentationen, persönliche Kontakte, das europäische Sozialprogramm der UNO, die europäischen Kolloquien, Diplomreisen der Sozialen Schulen, ausländische Referenten und UNO-Experten, Europäische Fortbildungskurse und Chefkonferenzen sowie den Praxisaustausch.¹³⁵

Rickenbach beherrschte die politische Klaviatur und setzte in der gedruckten Version ein Post Scriptum – abgegrenzt durch drei Sterne – unter sein engagiertes und die länderübergreifende Zusammenarbeit in die Zukunft hinein entwerfendes Referat:

«Die schweizerische Mitarbeit an der Einigung Europas kann weder in der Preisgabe staatspolitischer Grundsätze noch in der grundlegenden Änderung unserer wirtschaftlichen und sozialen Institutionen bestehen. Sie setzt sich vielmehr zusammen aus verhältnismässig kleinen, aber in ihrer Summierung doch ins Gewicht fallenden Angleichungen, die eine Folge ständiger Kontaktnahme sind. Wir wollen die europäische Einigung fördern, ohne uns aufzugeben, und immer auch daran denken, dass dieses Europa nicht auf sich selbst gestellt sein kann, sondern auch mit der übrigen freien Welt freundschaftliche Beziehungen unterhalten muss.»¹³⁶

133 Hier und im Folgenden: Rickenbach 1963b, S. 90–101.

134 Ebd., S. 91.

135 Ebd., S. 93–98.

136 Ebd., S. 101.

In Entsprechung zu diesem Referat im November 1962 brachte sich die LAKO für den Rest des Jahrzehnts aktiv in die Zusammenarbeit mit Europa ein. Nach dem Beitritt der Schweiz zum Europarat 1963 verfasste die LAKO 1964 für das BIGA einen «ausführlichen Bericht über die *Sozialarbeit der Schweiz*» zuhanden des Europarats.¹³⁷ Weiterhin nahm sie an den Europäischen Kolloquien der ICSW teil und war 1969 Gastgeberin des 5. Europäischen Kolloquiums in Bern. Es behandelte das Thema «Das Sozialwesen als Bestandteil einer integrierten Entwicklung – Neue Methoden für das Jahrzehnt 1970–1980 in Europa» und war als Vorbereitung der Regionalgruppe Europa für die Konferenz der ICSW 1970 in Manila angelegt.¹³⁸ Dort sollten auf Wunsch der UNO durch die ICSW Entwicklungsziele im Sozialwesen für das kommende Jahrzehnt erarbeitet werden, die an das «UNO-Entwicklungsjahrzehnt» der 1960er-Jahre anschlossen.¹³⁹ Das Kolloquium kann als Höhepunkt der internationalen Tätigkeit der LAKO betrachtet werden, da es in ihrer Wirkungsgeschichte die einzige selbst organisierte internationale Veranstaltung dieser Grössenordnung und Relevanz blieb.

137 SZG (104/1965), S. 25, Traktandum 8. Hervorhebung im Original.

138 Kropfli 1970, S. 33.

139 Ebd.

5 Ernüchterung und neue Austauschformate im deutschsprachigen Raum

Seit 1953 mit einer Grundfinanzierung gesichert, konnte die LAKO auch in den 1970er-Jahren ihre bestehenden internationalen Beziehungen fortführen und beteiligte sich an den Programmen und Konferenzen der UNO, des Europarats und des International Council on Social Welfare (ICSW).¹⁴⁰ Auch die Erhöhungen des ICSW-Jahresbeitrags der Jahre 1970 und 1975 konnten ihre Finanzlage nicht erschüttern.¹⁴¹ Wie im ersten Kapitel ausgeführt, arbeitete die als Mitgliederverband aufgestellte LAKO seit den frühen 1970er-Jahren an einer Umstrukturierung zur Stiftung, 1976 wurde eine Übergangslösung eingeleitet, 1982 wurde die Organisationsform einer Stiftung realisiert.¹⁴² In der neuen Fassung der Statuten der LAKO wurde die internationale Arbeit in der 1953 vereinbarten Form nahezu unverändert aufgenommen.

«Die LAKO vertritt das schweizerische nichtstaatliche Sozialwesen im Internationalen Rat für Soziale Wohlfahrt ICSW. Sie fördert den Erfahrungs- und Informationsaustausch unter den schweizerischen Vertretern in internationalen Fachgremien. Die LAKO steht der Bundesverwaltung bei internationalen Kontakten in Fragen des Sozialwesens zur Verfügung (Studienprogramme, Fachberichte, Kongresse, Auskünfte, Dokumentationen usw.).»¹⁴³

Im Zentrum standen weiterhin die Zusammenarbeit mit dem Bund bei den Stipendien für die Aus- und Weiterbildungsprogramme des Europarats und die Mitgliedschaft im ICSW. Das Sekretariat der neu gegründeten Stiftung machte sich anfänglich mit Elan an die internationalen Aufgaben, jedoch machte sich nach einigen Rückschlägen Ernüchterung breit. Dabei könnte auch eine Rolle gespielt haben, dass der langjährige Sekretär Rickenbach, mit grossem Geschick in der Vermittlung zwischen internationalen und nationalen Bestrebungen, 1969 zurückgetreten war.

Eine erste Ernüchterung war der Misserfolg beim Versuch, eine Kommission für Internationales zu gründen. 1981 regte die LAKO die Einrichtung einer solchen Kommission an, in der die Vertreterinnen und Vertreter des nichtstaatlichen

140 1966 änderte die International Conference on Social Work ihren Namen in International Council on Social Welfare, behielt jedoch die Abkürzung ICSW bei, weshalb im Folgenden der männliche Artikel verwendet wird.

141 1970 erhöhte der ICSW den Jahresbeitrag für die LAKO auf 2500 CHF. Ab 1975 ging er zu einem Stufenmodell über, das die Jahresbeiträge jährlich prozentual ansteigen liess, bis sie 1980 einen Höchststand von rund 3500 CHF erreichen sollten. Gleichzeitig blieben die Bundesbeiträge bei 1500 CHF. Vgl. SZG (110/1971), S. 8; Protokoll Vorstandssitzung, 8. 3. 1977, S. 7 (Sozarch Ar 467.10.3).

142 Vgl. S. 42–46.

143 Stiftungsreglement LAKO, 11. 12. 1981, Ziff. 3 (Sozarch Ar 467.10.1).

schweizerischen Sozialwesens die internationale Zusammenarbeit untereinander besser koordinieren sollten. Dabei war vorgesehen, insbesondere den Austausch mit der International Federation of Social Workers (IFSW), dem International Committee of Schools of Social Work (IASSW), dem ICSW, dem Europarat und der UNO zu verbessern. Zudem hatte die Kommission die Ergebnisse der internationalen Veranstaltungen für die «spezifisch schweizerischen Verhältnisse» nutzbar zu machen und die internationale Anschlussfähigkeit der schweizerischen Beiträge zu fördern. Die Bündelung der internationalen Kontakte, zuvor eine Aufgabe, welche die LAKO innehatte, sollte in einer eigens dafür eingerichteten Kommission sichergestellt werden. Die elfköpfige Kommission mit Mitgliedern aus Bund- und Kantonen, Hilfswerken, Schulen und Verbänden löste sich jedoch noch im Jahr ihrer Gründung wieder auf. Die internationalen Kontakte hatten sich auf verschiedene Akteure verteilt. Das Sekretariat der LAKO machte noch einen Versuch und erstellte ein «Verzeichnis der internationalen Organisationen mit Kontakten zu schweizerischen Institutionen des Sozialwesens». 1984 wurde dieses fertiggestellt, jedoch – wahrscheinlich aus Kostengründen – nie gedruckt und den Mitgliedern der LAKO lediglich auf Anfrage zur Verfügung gestellt. Das bewährte Modell einer bündelnden und koordinierenden Stelle, die auch den Kontakt zur Bundesverwaltung moderierte, entsprach nicht mehr den Bedürfnissen der Zeit.¹⁴⁴

Für die zweite Ernüchterung sorgte die Schliessung des europäischen Regionalbüros des ICSW in Paris, gegen welche die LAKO 1982 vehement opponiert hatte. Sie sah darin eine «zunehmende Zentralisierung zulasten der einzelnen Regionen»¹⁴⁵ und in der vorgeschlagenen turnusmässigen Übernahme der Geschäfte durch finanzkräftige europäische Mitgliedstaaten eine Verstärkung des bereits bestehenden finanziellen Ungleichgewichts. Die Mitgliedschaft der Schweiz müsse bei dieser Lösung überdacht werden.¹⁴⁶ Ob dieser vehemente Einsatz für die regionalen Strukturen des ICSW mit der Abhängigkeit von der Bundesfinanzierung und damit von einer funktionierenden Zusammenarbeit mit dem ICSW zu tun hatte, beantworten die Quellen nicht.

Eine dritte Ernüchterung waren die sich in den 1980er-Jahren verstärkenden finanziellen Schwierigkeiten. Das angedachte Finanzierungsmodell der Stiftung erwies sich schon nach kurzer Zeit als Fehlkonstruktion und die LAKO konnte nur dank Sonderzuschüssen der SGG und des Bundes ihren Betrieb aufrechterhalten.¹⁴⁷ Diese Zuschüsse drohten jedoch ab 1985 sukzessive wegzufallen. Finanzielle Schwierigkeiten hatten auch die Mitglieder der

144 Vgl. zur Kommission und zur vom LAKO-Sekretariat erstellten Übersicht: Protokoll Delegiertenversammlung, 11. 12. 1981, S. 7 f. (Sozarch Ar 467.10.5); Sitzung Stiftungsrat, 25. 5. 1982, Unterlage zu Traktandum 5, Kommission Internationales, 1 S. (Sozarch Ar 467.10.12); Jahresbericht LAKO 1983, S. 12 (Sozarch Ar 467.10.15); Jahresbericht LAKO 1984, S. 13 (Sozarch Ar 467.10.15).

145 Protokoll Stiftungsrat LAKO, 27. 1. 1982, S. 7 f. (Sozarch Ar 467.10.4).

146 Ebd.; Jahresbericht LAKO 1982, S. 14 (Sozarch Ar 467.10.15).

147 Vgl. Jahresbericht LAKO 1982, S. 18; Jahresbericht LAKO 1987, S. 6 f. (Sozarch Ar 467.10.15).

LAKO. Ein Anzeichen dafür war unter anderem die geringe Teilnahmequote an den internationalen Tagungen. Trotz gegenteiliger Appelle der LAKO minimierten die Mitglieder aufgrund von Budgetkürzungen ihr Engagement in diesem Bereich: «Wir alle erleben es mindestens einmal jährlich: Bei den leider schon zur Gewohnheit gewordenen Budgetkürzungen werden bei den Ausgaben für die Teilnahme an internationalen Konferenzen oft zuerst Abstriche vorgenommen.»¹⁴⁸

Die LAKO blieb jedoch auch in dieser Situation in der internationalen Arbeit aktiv und eröffnete sich neue Arbeitsfelder. Bereits in den späten 1970er-Jahren hatte sie an neuen internationalen Austauschformaten im deutschsprachigen Raum mitgewirkt. 1979 führten die drei ICSW-Landesausschüsse, der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge, das Österreichische Komitee für Sozialarbeit und die LAKO, erstmals eine gemeinsame Studientagung durch, die sich mit fachlichen Fragen im Sozialwesen auseinandersetzte. Die Idee war im Rahmen des von der Sozialabteilung des Büros der Vereinten Nationen 1976 in Frankfurt organisierten Seminars zum Thema «Integrierte Massnahmen zur Bereitstellung von sozialen Diensten auf örtlicher Ebene» entstanden, mit dem Wunsch, die Thematik in einem «begrenzteren und daher homogeneren Kreis von Ländern» zu vertiefen.¹⁴⁹ Die Tagung von 1979 sollte die erste einer langen Reihe werden, die grundsätzlich die Anliegen der grösseren internationalen Konferenzen des ICSW auf regionaler Ebene weiterführten. So begründete der Vorsitzende des Deutschen Landesausschusses des ICSW im Vorwort des Tagungsbandes die Weiterführung der Tagungen mit folgenden Worten: «[...] um das gegenseitige Verstehen zu fördern, durch den Erfahrungsaustausch zwischen Fachleuten zu neuen Lösungsansätzen anzuregen und eine fachlich orientierte Meinungsbildung auch in die Anschauungen der Bevölkerung einzubringen.»¹⁵⁰

Die Studientagung konnte sich in der Folge im deutschsprachigen Raum als ein kontinuierliches Austauschformat etablieren, das bis 1983 jährlich und danach meist alle zwei Jahre stattfand. Die erhoffte Erweiterung auf andere (west)europäische Länder blieb jedoch aus.¹⁵¹ 1985 kam mit Liechtenstein lediglich ein weiteres deutschsprachiges Land hinzu. Die Studientagung wurde von den Veranstaltern daher auch als Drei- respektive Vierländertagung bezeichnet. Die LAKO war in den 1980er-Jahren jeweils an der Organisation beteiligt und fungierte als Veranstalterin der 3. Studientagung 1981 in Bern zum Thema «Beteiligung der Klienten an der Planung sozialer Dienste auf örtlicher Ebene und Möglichkei-

¹⁴⁸ LAKO Bulletin (14/1983), S. 16 (Sozarch Ar 467.10.7).

¹⁴⁹ Tagungsband 1. Dreiländertagung, 1980, S. 5 (Sozarch Ar 467.10.12).

¹⁵⁰ Ebd., S. 2.

¹⁵¹ An der Tagung 1985 in Biel äusserte sich Stiftungsratspräsidentin Charlotte Jean-Richard in ihrer Begrüssung dahingehend, dass sie sich für die frankophonen Länder Europas eine analoge Veranstaltung wünschte und die LAKO dazu Hand biete, vgl. Tagungsband 6. Vierländer-Studientagung, S. 5 (Sozarch Ar 467.10.12).

ten zur Förderung der Selbsthilfe» und der 6. Studientagung 1985 in Biel zum Thema «Bedarfsgerechte soziale Dienste für komplexe soziale Probleme».¹⁵² Im Anschluss an die Studientagungen in Bern und Biel verfasste sie den Tagungsband zu den Veranstaltungen, der auf ihrem Sekretariat bezogen werden konnte.

Der Erfolg auf europäischem Boden führte zur Neuformulierung der strategischen Ziele der LAKO. Im Jahresbericht von 1985 hielt sie als Zielsetzung für ihre internationale Arbeit fest:

«Die internationalen Aufgaben der LAKO sind wesentlich und nützlich und können von keiner anderen Dachorganisation des schweizerischen Sozialwesens übernommen werden. Angesichts der dafür zu Verfügung stehenden beschränkten Möglichkeiten liegt der Tätigkeitsschwerpunkt auf der regionalen (europäischen) Ebene.»¹⁵³

In der Folge verzichtete die LAKO auf eine Teilnahme an der Mitgliederkonferenz des ICSW 1986 in Tokio und bekräftigte ihre Zielsetzung im Jahresbericht desselben Jahres als «Vertretung des schweizerischen nicht-staatlichen Sozialwesens im ICSW, wobei gemäss Beschluss des Stiftungsrates die innereuropäische Zusammenarbeit vorrangig sein soll».¹⁵⁴ 1987 bot sich die LAKO für die Durchführung des 16. Europäischen Kolloquiums des ICSW an: «Angesichts der wachsenden Bedeutung der innereuropäischen Zusammenarbeit auch im Bereich des Sozialwesens hat die LAKO die ICSW Region Europa eingeladen, ihr 16. Symposium im Jahre 1991 in der Schweiz durchzuführen.»¹⁵⁵ Dieses Angebot erwies sich in der Folge jedoch als Versprechen ohne Rückendeckung und sollte der LAKO letztlich zum Verhängnis werden.

152 An der Tagung 1981 in Bern nahmen 43 Personen teil, vgl. 4. Dreiländer-Studientagung, 1984, S. 129 (Sozarch Ar 467.10.12). An der Tagung 1985 in Biel nahmen 37 Personen teil, vgl. Jahresbericht LAKO 1985, S. 24 (Sozarch Ar 467.10.15).

153 Jahresbericht LAKO 1985, S. 23 (Sozarch Ar 467.10.15).

154 Jahresbericht LAKO 1986, S. 27 (Sozarch Ar 467.10.15).

155 Jahresbericht LAKO 1987, S. 18 (Sozarch Ar 467.10.15).

6 Das Ende des Arrangements zwischen Bund und LAKO: Das Auslaufen der Finanzierung und der Ausschluss aus der ICSW

Obwohl die Zusammenarbeit mit dem Bund 1953 neu geregelt worden war, blieb das Fehlen einer koordinierenden Stelle für internationale Fragen auf Bundesebene ein dauerhafter Mangel. Die Stiftung sprach 1982 beim Bund vor und wiederholte das schon 30 Jahre zuvor festgestellte Defizit. Sie wies auf das Fehlen eines «Sozialministeriums» hin, was die «generelle Zusammenarbeit bei internationalen Belangen» erschwere.¹⁵⁶ Im Kontakt mit dem Bund waren diffuse Zuständigkeiten weiterhin ein Problem. Das BIGA, das bisher beim Bund die engsten Beziehungen zur LAKO pflegte, hielt als Resultat der Aussprache fest:

«Als wichtigstes Problem hat sich dabei herausgestellt, dass die Schweizerische Landeskonferenz für Sozialwesen LAKO beim Bund keinen Partner hat, der für alle von ihr betreuten Gebiete zuständig ist. Die heutige Situation, in der die LAKO 5 Bundesämter (BIGA, BAP, BJ, BSV und BAG) in 3 Departementen zum Partner hat, ist sachlich und arbeitsökonomisch unbefriedigend, überdies ist die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den Bundesämtern oft unklar. Andererseits ist sich auch die LAKO bewusst, dass es aus Gründen der Struktur und der Organisation des schweizerischen Sozialwesens kaum möglich ist, einen einzigen optimalen Partner beim Bund zu finden. Seitens unseres Amtes werden wir in nächster Zeit jedenfalls versuchen, zusammen mit Ihnen sowie den 4 Bundesämtern eine auf die Dauer befriedigende Lösung zu finden.»¹⁵⁷

In den folgenden Jahren wurden die Zuständigkeiten aufseiten des Bundes für die Zusammenarbeit mit der LAKO in internationalen Belangen neu geregelt. Ab 1984 stellte die LAKO die Studienprogramme für die Sozialstipendien des Europarats mit der Politischen Abteilung I des EDA und nicht mehr wie bisher mit dem BIGA zusammen.¹⁵⁸ Zudem kam der seit 1953 gezahlte Bundesbeitrag¹⁵⁹ für die internationalen Belange ab 1984 nicht mehr vom BIGA, sondern wechselte innerhalb des Eidgenössischen Departements des Inneren (EDI) zum Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV).¹⁶⁰ Diese Diskussionen um die Zuständigkeiten beim Bund fielen in eine Zeit, in der sich die LAKO grosse finanzielle Schwierigkeiten eingestehen musste. Wie in Kapitel 1 ausgeführt, stellten Geschäftsleitung und Stiftungspräsidium 1984 fest, dass bei gleichbleibender Finanzlage die Liqui-

¹⁵⁶ Jahresbericht LAKO 1982, S. 15 (Sozarch Ar 467.10.15).

¹⁵⁷ Ebd.

¹⁵⁸ Vgl. Jahresbericht LAKO 1984, S. 19 (Sozarch Ar 467.10.15).

¹⁵⁹ Der zuvor vom Bund als Mitgliederbeitrag an den Dachverband LAKO ausgezahlte Betrag wurde ab der Stiftungsgründung 1982 als regelmässiger Bundesbeitrag an die Stiftung weitergeführt, vgl. Jahresberichte LAKO ab 1982 (Sozarch Ar 467.10.15).

¹⁶⁰ Vgl. Jahresbericht LAKO 1984, S. 23 (Sozarch Ar 467.10.15).

dität der Stiftung nur noch bis Ende 1987 gewährleistet war. Die Abhängigkeit der neu gegründeten Stiftung von den zeitlich begrenzten Sonderzuschüssen des Bundes und von Defizitgarantien der SGG sowie die kaum eingehenden Beiträge privater Organisationen stellten die Existenz der Stiftung grundsätzlich infrage.¹⁶¹

In dieser Situation machte der Stiftungsrat 1988 einen Rückzieher aus seiner internationalen Verantwortung und sagte die Veranstaltung des bereits zugesagten 16. Europäischen Kolloquiums des ICSW für das Jahr 1991 kurzfristig wieder ab.¹⁶² Wie zu erwarten war, zeigte der ICSW wenig Verständnis für die Absage und bat die LAKO, nochmals auf ihren Entscheid zurückzukommen. Der Stiftungsrat diskutierte den «Rückkommensantrag» des ICSW im Februar 1989.¹⁶³ Heinz Bruni von der Pro Juventute sprach sich für eine Durchführung des Kolloquiums aus, da die Pflege der internationalen Beziehungen auch in der künftigen Form der LAKO eine wichtige Funktion erfülle. Er verdeutlichte dem Stiftungsrat nochmals die Tragweite einer Absage:

«Herr Bruni liest ausserdem aus dem Brief des Präsidenten des europäischen Komitees des ICSW Herrn Jarré vor, den dieser auf die Mitteilung von Frau Jean-Richard geschrieben hat, dass die LAKO die Veranstaltung der Tagung nicht übernehmen könne. Dieser Brief drückt unmissverständlich den Unmut des europ. Komitees aus, dass die Schweiz zu diesem Zeitpunkt die Organisation zurückweist. Dadurch wird das [sic] ICSW vor das Problem gestellt, dass kaum ein Land in dieser kurzen Zeit die Organisation übernehmen wird. Herr Jarré weist auf einen potentiellen Vertrauensbruch gegenüber den Institutionen des schweizerischen Sozialwesens hin.»¹⁶⁴

Die Mehrheit des Stiftungsrates stellte sich gegen die Durchführung des Kolloquiums, da keine Mitgliedsorganisation gewillt war, eine Defizitgarantie bei einer eventuellen Auflösung der LAKO zu übernehmen. So kamen ablehnende Voten von SGG- und LAKO-Präsident Albert Mossdorf, Ulrich Braun von der Pro Senectute sowie Peter Tschümperlin von der SKöF. Die nie ganz überwundene Skepsis gegenüber internationalen Tätigkeiten taucht an der Vorstandssitzung Ende der 1980er-Jahre mit Vehemenz wieder auf. Laut Tschümperlin sei es der LAKO «nicht gelungen, den Eindruck des Auslandes über das Schweizerische Sozialwesen – Passivität und kein Interesse an internationalen Belangen – zu korrigieren.»¹⁶⁵ Der Vorstand traf mit den Worten ihres Präsidenten Mossdorf die Entscheidung, «dass die LAKO sich jetzt auf ihre ureigensten Aufgaben besin-

161 Der Bund zahlte neben den regelmässigen Beiträgen seit 1953 für die Stiftungsgründung zusätzliche, zeitlich begrenzte Sonderzuschüsse, die jedoch 1988 wieder ausliefen, vgl. S. 94.

162 Protokoll Stiftungsrat LAKO, 1. 12. 1988, S. 4 (Sozarch Ar 467.10.4).

163 Vgl. Protokoll Stiftungsrat LAKO, 22. 2. 1989, S. 5 f. (Sozarch Ar 467.10.4).

164 Ebd., S. 5.

165 Ebd.

nen soll, die er in inländischen Aktivitäten» sah.¹⁶⁶ Mit Blick auf die Position der LAKO zwischen nationalen, internationalen und wissenschaftlichen Bestrebungen wurde nicht nur die Durchführung der Tagung gestrichen, sondern – in Diskontinuität zu einer fünfzigjährigen Entwicklung – das internationale Mandat im dreifachen Auftrag der LAKO. Da das Sozialstaatsprojekt und der internationale Auftrag seit 1953 sehr eng miteinander verflochten waren, begann für die LAKO mit dieser Sitzung das Ende dessen, was sie über die letzten Jahrzehnte ausgemacht hatte.

Das Ende der internationalen und etwas später auch der nationalen Rolle der LAKO nahm in der Folge seinen Lauf. 1992 bat die LAKO den ICSW um den Erlass des Jahresbeitrags¹⁶⁷ und setzte diesen für zwei Jahre aus. Der ICSW, der bereits die kurzfristige Absage der LAKO betreffend Durchführung des 16. Europäischen Kolloquiums kaum goutiert hatte, war über die fehlenden Beitragszahlungen genauso wenig erfreut und beschloss 1994, die LAKO aus dem ICSW auszuschliessen. Die ICSW-Generalsekretärin Sirpa Utriainen informierte Sekretär Dieter Stemmler brieflich über den Ausschluss:

«In this regard, I regret to inform you that the CoRep [Committee of Representatives] has terminated your membership as a national committee in the ICSW. This decision was based on repeatedly receiving no communication from you and non-payment of membership dues.»¹⁶⁸

Bereits im Vorfeld hatte der Präsident der ICSW-Region Europa, Jan Ordnung, die LAKO brieflich vor einem drohenden Ausschluss gewarnt; er hatte darauf hingewiesen, dass die Beiträge schon mehrere Jahre nicht gezahlt worden waren und begründete die Beendigung der Mitgliedschaft mit der Tatsache, «that there does not seem to be a functioning National Committee of ICSW in Switzerland».¹⁶⁹ In der darauffolgenden Delegiertenversammlung im November desselben Jahres musste sich die Stiftung eingestehen, dass sie selbst über keine ausreichenden Gelder verfügte und keine realen Chancen hatte, beim Bund Gelder zu beantragen. Die letzten verbliebenen Sonderzuschüsse, die der Bund seit der Stiftungsgründung 1982 entrichtet hatte, waren kurz zuvor eingestellt worden.¹⁷⁰ LAKO-Sekretär Stemmler versuchte, den ICSW mit einem Brief an das Generalsekretariat umzustimmen.¹⁷¹ Darin verwies er auf die Bedeutung der LAKO als national repräsentative Organisation für das schweizerische Sozialwesen und bat den ICSW um eine Anpassung des Mitgliederbeitrags für nicht staatlich subventionierte Organisationen. Der ICSW blieb jedoch bei seinem Beschluss. Auch ein

¹⁶⁶ Ebd., S. 6.

¹⁶⁷ Protokoll Delegiertenversammlung LAKO, 20. 11. 1992, S. 2 (SozArch Ar 467.10.5).

¹⁶⁸ ICSW an LAKO, 5. 10. 1994 (SozArch Ar 467.10.12).

¹⁶⁹ ICSW an LAKO, 7. 8. 1994 (SozArch Ar 467.10.12).

¹⁷⁰ Protokoll Delegiertenversammlung LAKO, 18. 11. 1994, S. 2 (SozArch Ar 467.10.5).

¹⁷¹ LAKO an ICSW, 31. 12. 1994 (SozArch Ar 467.10.12).

zweiter Versuch zur Wiederaufnahme der Beziehungen im Jahr 1996 blieb ohne Erfolg.¹⁷² 1998 übernahm die SKOS die Vertretung der Schweiz im ICSW.¹⁷³

Parallel zur schwindenden Bedeutung der LAKO auf dem internationalen Parkett bauten ihre Mitgliedsorganisationen die eigenen internationalen Beziehungen aus. Klaus Kühne beschreibt, wie der Berufsverband SVSA und die Arbeitsgemeinschaft der Schulen SASSA bereits in den späten 1960er-Jahren mit der Organisation von eigenen Konferenzen der internationalen Berufs- und Schulverbände an Unabhängigkeit gewannen und sich «diese Entwicklung mit [...] dem Niedergang der LAKO» nochmals verstärkte.¹⁷⁴ Er weist darauf hin, dass bei der SASSA insbesondere das ERASMUS-Programm¹⁷⁵ und der gesetzliche Auftrag an die Fachhochschulen zur Internationalisierung von Lehre und Forschung anfangs der 1990er-Jahre zu einer Intensivierung der internationalen Tätigkeiten führten.¹⁷⁶

Mit dem Ausschluss aus dem ICSW hatte die LAKO ihre Rolle als Landesausschuss der Schweiz verloren und konnte weder an den Jahrestagungen oder den Europäischen Kolloquien noch an den Studientagungen des ICSW im deutschen Sprachraum als schweizerische Delegation auftreten. In dieser Zeit glitt die LAKO auch auf nationaler Ebene in die Bedeutungslosigkeit ab. Bis zu ihrer Auflösung im Jahr 1999 hatte sie ihre zentrale Funktion als gesamtschweizerische Koordinationsstelle und eng damit verbunden als repräsentative internationale Vertreterin des schweizerischen Sozialwesens eingebüsst. Andere Verbände und Institutionen übernahmen die internationalen Kontakte und die Koordination – nicht mehr des gesamtschweizerischen, aber doch spezifischer Bereiche des Wohlfahrtswesens.

Resümee

In der *Zeitschrift für öffentliche Fürsorge* erschien 1970 ein Dank an Rickenbach zu seinem Abschied, der neben den Tätigkeiten als Zentralsekretär der SGG und dem Auf- und Ausbau der LAKO vor allem auch Rickenbachs internationale Arbeit würdigte: «Welt – das Stichwort für die richtige Würdigung seiner Bemühungen, der kleinen Schweiz ein Fenster aus der Ichbezogenheit und Selbstzufriedenheit heraus in die weltweiten Geschehnisse und Aufgaben zu öffnen.» Er habe den Sinn und Wert der Kontakte mit der internationalen Konferenz für Sozialarbeit und der UNO erkannt.¹⁷⁷ Wohlwissend, dass ein Dank einer

172 Vgl. ICSW an LAKO, 17. 5. 1996 (SozArch Ar 467.10.12).

173 Vgl. o. N. 1998, S. 42.

174 Kühne 2011, S. 40.

175 Das ERASMUS-Programm wurde am 15. Juni 1987 durch den Beschluss 87/327/EWG des EU-Rates begründet.

176 Kühne 2011, S. 41.

177 Muntwiler 1970, S. 13, erschienen in der *Zeitschrift für öffentliche Fürsorge*, offizielles Organ der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF). Zum Verhältnis der beiden Organisationen vgl. S. 57.

bestimmten Form gerecht werden muss und eine vorgegebene Aufgabe zu erfüllen hat, bestätigt dieser kurze Beitrag – in einer Publikation der Organisation, die auch als Konkurrenz der LAKO gesehen werden kann – die mehrfachen Kontexte, in denen die LAKO stand. Der Verfasser spricht davon, dass Rickenbach als LAKO-Sekretär ein «Fenster» öffnete. Im hier vorliegenden Kapitel wurde dieses einleitend als offener, doch auch ambivalenter Zwischenraum interpretiert: Die LAKO befand sich zwischen der Agenda der nationalen Sozialpolitik, den Agenden europäischer und internationaler zivilgesellschaftlicher Netzwerke und eng damit verbunden einer im Wohlfahrtswesen an Bedeutung gewinnenden sozialwissenschaftlichen Ausrichtung. Die Untersuchung folgte der LAKO in diesen Zwischenraum mit einem Interesse an Wechselwirkungen zwischen nationalen und internationalen, zwischen wissenschaftlichen und pragmatischen Orientierungen und mit einer analytischen Aufmerksamkeit für die Bearbeitung von Ambivalenzen, die mit der dreifachen Mandatierung der LAKO gegeben waren.

Zunächst muss festgestellt werden, dass die nationalen und internationalen Bestrebungen nicht ineinander aufgingen, sondern in einem spannungsvollen Verhältnis zueinander standen. Das Spannungsfeld wurde konfiguriert in fachlichen Debatten, zum Beispiel um versprochene «Fortschritte» und «wissenschaftliche Erkenntnis» auf der einen und um die in Briefen und Protokollen geäußerte «Skepsis» und das Pochen auf die Heterogenität des Sozialwesens auf der anderen Seite. Ambivalenzen zeigten sich zudem in den politischen Strukturen, zum Beispiel zwischen den Bestrebungen, eine koordinierende Stelle für internationale Kontakte auf Bundesebene zu schaffen und den unübersichtlichen Zuständigkeiten in verschiedenen Bundesämtern. Aufgezeigt werden konnte, dass zu Beginn der 1950er-Jahre, als ein Arrangement zwischen Bund und der LAKO als Mitglied des ICSW hergestellt werden konnte, die Ambivalenzen besser bearbeitbar waren und sich eine rege, die Entwicklungen im Wohlfahrtswesen inspirierende Arbeit in den internationalen Organisationen entfalten konnte.

Festgestellt wurden von der LAKO moderierte Wechselwirkungen zwischen internationalen und nationalen Entwicklungen. So zeigte sich bereits in der Vor- und Nachbereitung der Konferenz von 1936, dass sich sozialstaatliche Praktiken der Verhandlung, Dokumentation und Organisation auf nationaler Ebene neu formierten. Expertise wurde in der Schweiz sichtbar gemacht und neue Formen der Zusammenarbeit im Sozialwesen wurden eingeführt, ein Beispiel dafür ist die LAKO-Gründung in ihrem Bezug zu internationalen Netzwerken. Darüber hinaus wurde durch die Landesberichte für den ICSW der unübersichtliche Fürsorgebereich in der Schweiz systematischer erfasst und dokumentiert, es fielen Entscheide darüber, wer im nationalen Sozialwesen die Funktion des Repräsentierens und wer diejenige der Expertise übernehmen sollte. Die Leiterinnen der Schulen für Soziale Arbeit errangen in diesem Zusammenhang eine einflussreiche Expertinnenposition, nutzten die internationalen Austausch- und Bildungsangebote und qualifizierten die Ausbildungsangebote für das Personal im sozialen Bereich.

Des Weiteren bot die internationale Zusammenarbeit zivilgesellschaftlich organisierten Verbänden die Möglichkeit, mit internationalen Spitzenorganisationen zusammenzuarbeiten, ohne dabei das Sonderfallselbstbild und die Nichtbeitrittsstrategie des Bundes infrage zu stellen. Diesen Gestaltungsraum, in dem sich die Strategie des Bundes mit dem Streben reformoffener Fachleute nach einem fortschrittlichen Sozialwesen verband, wusste die LAKO zu nutzen. Das auf der Grundlage einer weitgehenden Passung zwischen der sozialpolitischen Agenda des Bundes und den Bestrebungen der LAKO eingerichtete Arrangement führte in den Nachkriegsjahrzehnten sowie in der europäischen Vereiningungsdynamik der 1950er- und 1960er-Jahre in bestimmten Segmenten zu einer international inspirierten Modernisierung im Sozialwesen.

Als das Arrangement zwischen Bund und LAKO im Hinblick auf die Mitarbeit im ICSW nicht mehr funktionierte, war auch die internationale Arbeit infrage gestellt und wurde schliesslich beendet. Der in den Jahrzehnten zuvor spannungsreiche, doch dynamisierende Zwischenraum zwischen den drei Mandaten der LAKO fiel bis auf ein Mandat in sich zusammen. Dieses wurde mit einem Austauschforum auf nationaler Ebene bearbeitet und verlor in dieser Organisationsform, wie im ersten Kapitel gezeigt werden konnte, an Wirksamkeit.¹⁷⁸ Um das Bild aus den oben stehenden Abschiedsworten nochmals anzuführen: das Fenster wurde geschlossen. Damit begann das Ende der LAKO, 1999 löste sich die Stiftung auf. Andere Verbände und Organisationen, vor allem die Fachhochschulen für Soziale Arbeit, verstärkten an ihrer Stelle die internationalen Tätigkeiten.

¹⁷⁸ Vgl. S. 46–52.

*Maurice Veillard:
Der Verbindungsmann im nationalen und internationalen Kontext*

Als Sohn eines Bankdirektors 1894 in Lausanne geboren, stammte Maurice Veillard aus bestsituiertem Haus. Das Jahr 1918 scheint bestimmend für seine Biografie gewesen zu sein: Veillard ging eine Ehe ein, promovierte in den Rechtswissenschaften und war Gründungsmitglied des Cartel romand d'hygiène sociale et morale (Cartel romand HSM), dessen Geschicke er als Generalsekretär bis 1941 leiten sollte.¹⁷⁹ Der Verband war aus der Sittlichkeitsbewegung des späten 19. Jahrhunderts heraus entstanden und versammelte Organisationen der Gemeinnützigkeit, des Frauen- und Jugendschutzes sowie Organisationen der religiösen und mit sozialhygienischen Aufgaben (Bekämpfung von Alkoholsucht, Tuberkulose oder Geschlechtskrankheiten).¹⁸⁰ Das Cartel romand HSM war damit in gewisser Weise das ältere Pendant zur LAKO mit einer geografischen Beschränkung auf die französischsprachige Schweiz. In diesem Sinn kann Veillard – zumindest bis 1941 – als frankofoner Gegenpart zu LAKO-Sekretär Rickenbach angesehen werden, wobei er sich anders als dieser nicht gesamtschweizerisch ausrichtete, sondern das Fürsorgewesen der französischsprachigen Schweiz während über zwei Jahrzehnten prägte und koordinierte.

Schon mit seiner rechtsvergleichenden Dissertation zur Prostitution bewegte sich Veillard thematisch an der Schnittstelle von Sozialhygiene und Frauenschutz.¹⁸¹ Den Familienschutz hatte er im Auge, als er 1920 an die SGG herantrat mit dem Vorschlag, eine Stiftung Pro Familia zu gründen.¹⁸² Die wirtschaftliche Unterstützung, die Veillard neben der erzieherischen und moralischen anstrebte, passte jedoch nicht in die bürgerliche Förderlogik der SGG, weshalb er vorerst erfolglos blieb. 1923 gelang ihm jedoch die Gründung der Pro Familia Waadt, die er bis 1941 als Sekretär leitete. Im gleichen Zeitraum besorgte er zudem das Sekretariat der Waadtländer Liga gegen die Tuberkulose. Mit diesen vielfältigen Synergien und Vernetzungen war Veillard einer der gewichtigsten Akteure des privaten Westschweizer Wohlfahrtswesens der Zwischenkriegszeit und ein unverzichtbarer Kooperationspartner für die sich konstituierende LAKO.

Bereits zur ersten «Spitzenkonferenz» vom Juli 1932 in Basel war Veillard als Vertreter der französischsprachigen Schweiz eingeladen und seit Dezember des Jahres gehörte er dem ersten LAKO-Vorstand an.¹⁸³ An den Sitzungen liess er sich jedoch meistens vertreten und nach 1935 erscheint sein Name nicht mehr

¹⁷⁹ Staremborg 2015.

¹⁸⁰ Illi 2014; Veillard 1925. Gemäss Veillard zählte das Cartel romand HSM im Jahr 1925 75 Mitgliedsorganisationen, 1936 rund 100, vgl. Rapport 1936, S. 3 (Sozarch SGG B 26a). Ein Bestand des Staatsarchivs des Kantons Waadt reicht bis ins Jahr 1979, womöglich das Jahr der Auflösung des Cartel romand HSM, vgl. ACV 2022, SB 124 G 21/13.

¹⁸¹ Veillard 1918.

¹⁸² Geschichte der Sozialen Sicherheit 2014.

¹⁸³ Vgl. Protokoll «Spitzenkonferenz», 9. 12. 1932; Protokoll konstituierende Sitzung, 14. 12. 1932, S. 3 (Sozarch SGG C 5a).

in der Vorstandsliste, ohne dass ein offizieller Rücktritt vermerkt wäre. Vor allem im Bereich der internationalen Vernetzung war und blieb Veillard jedoch eine wichtige Ansprechperson für die LAKO. So gewann ihn Rickenbach bereits 1934 als Mitglied des fünfköpfigen ständigen Ausschusses der Internationalen Konferenz für soziale Arbeit (ICSW).¹⁸⁴ 1936 präsentierte Veillard anlässlich der dritten Konferenz für soziale Arbeit in London den von ihm erarbeiteten schweizerischen Länderbericht und nahm als Delegierter aus der Schweiz aktiv an der Konferenz teil.¹⁸⁵ Nach einer kriegsbedingten Pause nahm er sein internationales Engagement in der ICSW wieder auf und vertrat die LAKO im August 1946 an einer «vorbereitenden Zusammenkunft» in Brüssel im Hinblick auf eine weitere internationale Konferenz.¹⁸⁶ Zwischenzeitlich gelangte Veillard ausserdem ins Amt des ersten Präsidenten der International Union of Family Organizations (IUOF), eines von der UNO im Juni 1947 in Paris gegründeten Verbands, der heutigen World Family Organization.¹⁸⁷ In dieser Funktion nahm er beispielsweise im Dezember 1949 in Paris an einer zweiwöchigen Studententagung der UNO über soziale Probleme als Berater teil oder – wieder in Paris – als Beobachter an der Internationalen Konferenz für soziale Arbeit im Juli 1950.¹⁸⁸ Im Sommer 1951 suchten die Vereinten Nationen via LAKO nach «hochqualifizierten Experten auf dem Sozialgebiet», die im Rahmen eines Stipendiums «ändern Ländern für einige Tage bis zu einem Monat mit ihren Ratschlägen dienen. Als Gegenleistung können sie Einiges aus der sozialen Arbeit dieser Länder kennen lernen.»¹⁸⁹ Dabei wurde Veillard von der Schule für Soziale Arbeit (EESP) in Genf vorgeschlagen, wobei unklar ist, ob er diese Gelegenheit wahrnahm.¹⁹⁰ Immerhin weist seine Nomination auf eine gewisse Nähe zu dieser Bildungseinrichtung hin, an der er unter anderem ab 1954 unterrichtete. Weitere Lehraufträge nahm er an der Fakultät für Sozial- und Politikwissenschaften (ab 1956) und an der juristischen Fakultät der Universität Lausanne (ab 1961) wahr.¹⁹¹

Als Veillard 1941 das Präsidium der Waadtländer Jugendstrafkammer übernahm, war dies mit seinen bisherigen Sekretariatsfunktionen nicht mehr vereinbar. In seinem Wirken als Jugendrichter und darüber hinaus im Bereich des Familien-, Mutter- und Jugendschutzes wird Veillard eine Pionierrolle attestiert.¹⁹² Seine Positionen waren bürgerlich-patriarchal und konservativ, wenn er

184 Veillard an Rickenbach, 17. 7. 1934; Rickenbach an Generalsekretär Farquharson, 26. 7. 1934 (Sozarch SGG B 26a), vgl. Teil II, S. 71 f.

185 Rapport 1936, 22 S. (Sozarch SGG B 26a).

186 Rickenbach an Veillard, 18. 6. 1946; Veillard an Rickenbach, 19. 6. 1946; Rapport 1946, 2 S. (Sozarch SGG B 26k).

187 Boudet 1949; World Family Organization 2022.

188 Studententagung der UNO, Dez. 1949 (Sozarch SGG B 26i: 2); Minutes, Permanent Committee, 20./21./27. 7. 1950 (Sozarch SGG B 26n).

189 LAKO Rundschreiben Nr. 57, 14. 7. 1951; BIGA an LAKO, 28. 9. 1951 (Sozarch SGG B 26i: 7).

190 École d'Études Sociales an LAKO, 3. 8. 1951 (Sozarch SGG B 26i: 7).

191 Staremborg 2015.

192 Ebd.

sich gegen Abtreibung, Empfängnisverhütung und Sexualerziehung, jedoch für den Schutz schwangerer Frauen einsetzte. Eine umfangreiche Publikationsliste unter anderem zur Jugendgerichtsbarkeit und jugendstrafrechtlichen Massnahmen zeugt von einer ausserordentlichen Produktivität bis zu seinem Ruhestand 1964 und darüber hinaus.¹⁹³ Als Hauptwerke genannt werden seine *Introduction au travail social* von 1964 sowie der Band *Pionniers de l'action sociale*, der 1979 postum erschien.¹⁹⁴ Dass seine französischsprachige *Einführung in die Soziale Arbeit* fast gleichzeitig mit derjenigen Rickenbachs (1963) veröffentlicht wurde, ist eine weitere eigenwillige Parallele zwischen den beiden prägenden Akteuren des schweizerischen Sozialwesens.¹⁹⁵ Veillard starb im Sommer 1978 in seiner Heimatstadt.

193 ACV – Archives cantonales vaudoises 2022.

194 Veillard 1964; Veillard 1979.

195 Vgl. Rickenbach, S. 61–64.

Teil III

Segmentierte Professionalisierung: Das Heim- und Anstaltswesen

Am Beispiel des Heim- und Anstaltswesens lässt sich exemplarisch nachvollziehen, wie die LAKO die Standardisierung und Förderung eines Fürsorgebereichs zu koordinieren versuchte, dabei allerdings nur teilweise erfolgreich war. Über den Zeitraum von rund vierzig Jahren engagierte sich die LAKO in unterschiedlicher Form in Entwicklungsprozessen der Heim- und Anstaltserziehung, vom Heimskandal von 1944 bis zur Interkantonalen Heimvereinbarung Mitte der 1980er-Jahre, und fungierte dabei stets als Impulsgeberin und Vermittlerin zwischen öffentlicher und privater Fürsorge, zwischen kantonalen und bundesstaatlichen Verwaltungsebenen. Eine Rekonstruktion dieses sozialpolitischen Engagements lässt das Scheitern einer Gesamtplanung im Heim- und Anstaltssektor ebenso sichtbar werden wie die Motoren einer segmentierten Förderpolitik, die ihrerseits auf eine spezifische Subventionslogik auf übergeordneter Ebene schliessen lassen. In den Traktanden der LAKO erschien die Heim- und Anstaltsthematik erstmals gegen Ende des Zweiten Weltkriegs an prominenter Stelle. Dort setzen die folgenden Ausführungen an.

1 Der Heimskandal von 1944 als Ausgangspunkt für die Studienkommission zur Anstaltsfrage

Vor dem Hintergrund des «Sonnenberg-Skandals» und der öffentlich-medialen Reaktionen ab dem Spätsommer 1944¹ intensivierte sich die Diskussion zum schweizerischen Heim- und Anstaltswesen in den Kreisen der Fürsorge. Die mediale Berichterstattung über Missstände im Heimwesen kann im Zusammenhang mit der «linken Morgenröte» und ihrem «sozial bewegten Umfeld» ab 1943 gesehen werden.² Protagonisten wie der Journalist Peter Surava³ und der Publizist Carl Albert Loosli⁴ erhoben damals – und nicht zum ersten Mal – ihre Stimmen, um sich für Reformen im Fürsorgewesen stark zu machen. Auch die LAKO wurde zu einer gewichtigen Stimme innerhalb des Diskurses zur Anstaltsfrage, indem sie im November 1944 eine Studienkommission gründete. Mit ihrer personellen Besetzung und ihren Arbeitsausschüssen stellte diese Kommission für die verschiedenen Interessengruppen zunächst eine Diskussions- und Verhandlungsplattform dar und vermittelte so zwischen den einzelnen Fürsorgeeinrichtungen und ihren Trägerschaften, den Kantonen und dem Bund.⁵

Die Studienkommission zur Anstaltsfrage behandelte in sieben Ausschüssen verschiedene Fragenkomplexe.⁶ Bei Bedarf bildeten die Ausschüsse ihrerseits Ad-hoc-Kommissionen, die in Form von Expertisen Heim- und Anstaltsleitungen bei der Umsetzung von Reformmassnahmen berieten und unterstützten.⁷ Zu Beginn ihrer Arbeit setzte sich die Studienkommission nebst LAKO-Präsident Landolt und Sekretär Rickenbach aus 27 Personen zusammen. Diese stammten aus den Bereichen der öffentlichen und privaten Fürsorge, des Heim- und Anstaltswesens, der Medien, der Bundesbehörden, der praktischen Berufsbildung und der akademischen Professionsentwicklung, der Gewerkschaften sowie der Architektur. Die Kommissionsmitglieder verteilten sich auf die sieben Ausschüsse, erarbeiteten und definierten Richtlinien, Wegleitungen und Grundanforderungen, die anschliessend im Plenum der Studienkommission diskutiert wurden. Die Studienkommission pulvierte das Erarbeitete üblicherweise in der SZG und vertrieb es zudem als Broschüre oder Sonderdruck.

1 Der Reporter Peter Surava und der Fotograf Paul Senn deckten 1944 in der Erziehungsanstalt Sonnenberg oberhalb von Kriens massive Misshandlungsfälle auf. Vgl. Hafner 2011, S. 132 f. Vgl. zum zeitgenössischen Diskurs mit Forderungskatalog exemplarisch Gossauer 1944, S. 174–176; Bein 1944, S. 191 f.

2 Vgl. Tanner 2015, S. 297–299.

3 Schmid 2020.

4 Marti 2019.

5 Vgl. etwa Protokoll Studienkommission, 24. 5. 1946, S. 1 (Sozarch SGG C 5b).

6 Die Themen waren wie folgt aufgeteilt: I. Aufklärung, II. Organisation der Anstalten im Allgemeinen, III. Landwirtschaftliche und gewerbliche Betriebe, IV. Ökonomische und finanzielle Probleme, V. Arbeitsbedingungen des Personals, VI. Bauten und Einrichtungen, VII. Erzieherische Probleme, Auswahl und Ausbildung des Personals, Regelung der Aufsicht, vgl. Rickenbach 1945, S. 42–46; Rickenbach 1947, S. 11–18.

7 Studienkommission 1949, S. 33 f.

Vom Kind aus gedacht: Von organisatorischen zu pädagogischen Begründungen am Beispiel der Richtlinien 1949 bis 1965

Der Ausschuss II befasste sich mit der «allgemeinen Organisation der Anstalten» und hatte damit den breitesten Themenbereich innerhalb der Studienkommission. Zunächst erarbeitete er «Richtlinien für die Organisation von Heimen zur Erziehung von Kindern und Jugendlichen», publiziert im April 1949, die eine allgemein gehaltene Wegleitung zur Errichtung und Führung einer Erziehungseinrichtung darstellten. In revidierter und überarbeiteter Form erschienen diese erneut im Dezember 1954, im Oktober 1959 und zuletzt im Januar 1965.⁸ Die Richtlinien sollten sich, wie die Studienkommission im November 1948 ausdrücklich beschloss, «auf alle Erziehungsheime [...] beziehen. Darunter fallen nicht nur die Anstalten für Schwererziehbare, sondern auch diejenigen für Gebrechliche und die sogenannten Kinderheime.»⁹ Ausserdem sollten sie für öffentliche, für gemeinnützige sowie für erwerbswirtschaftlich geführte Heime gelten. «Für ausgesprochene Spezialheime (f. Schwerhörige, Sprachgebrechliche usw.) [seien darüber hinaus] spezielle Wegleitungen nötig», die von entsprechenden Fachgruppen auszuarbeiten seien.

Der Vergleich der verschiedenen Fassungen der Richtlinien hinsichtlich sprachlicher Modifikationen, Streichungen, Ergänzungen und terminologischer Veränderungen ist aufschlussreich bezüglich epochenspezifischer Entwicklungen im Erziehungs- und Fürsorgewesen und macht den sich wandelnden Zeitgeist der Nachkriegsjahrzehnte nachvollziehbar. So lässt sich in den Richtlinien zwischen 1949 und 1965 eine merkliche Verschiebung des Fokus feststellen. Die erste Fassung mit ihrem spezifischen Augenmerk auf die Arbeitsbedingungen des Anstaltspersonals kann als Reaktion auf die «Anstaltskrise» gelesen werden und damit als Prävention hinsichtlich weiterer Missstände und Skandale. Indessen nehmen die späteren Versionen verstärkt die Perspektive der Kinder und Jugendlichen ein und rechtfertigen die vorgeschlagenen Massnahmen auf pädagogischer Ebene. Der wachsende Einfluss pädagogischen Fachwissens im Verlauf der 1950er-Jahre machte sich hier bemerkbar, indem weniger von der Institution und ihrem Personal als vom Kind respektive dem oder der Jugendlichen aus argumentiert wurde. 1949 hiess es etwa, dass «Erwachsenen, die tagsüber streng arbeiten, [...] nicht zugemutet werden [können], mit Zöglingen im selben Raum zu schlafen; doch sollten ihre Zimmer so gelegen sein, dass die Zöglingzimmer von dort aus leicht und unauffällig überwacht werden» könnten. Während hier Rücksicht genommen wurde auf das stark beanspruchte Personal und der Fokus auf der Überwachung der «Zöglinge» lag, lautete 1959 die Empfehlung folgendermassen: «Die Schlafzimmer der Erwachsenen sollten so gelegen sein, dass die Kinderzimmer von dort aus leicht erreichbar sind. Vor allem

8 SZG (88/1949), S. 80–87; SZG (94/1955), S. 133–141; SZG (98/1959), S. 268–276; SZG (104/1965), S. 40–51.

9 Hier und im Folgenden Protokoll Studienkommission, 17. 11. 1948, S. 2 (Sozarch SGG C 5b).

ängstliche und unruhige Kinder fühlen sich dadurch sicherer.» Das Kindeswohl trat als Begründung organisatorischer Massnahmen wesentlich stärker zutage als noch zehn Jahre zuvor.

Das Scheitern eines Gesamtplans und eine segmentierte Förderung des Heimwesens

Die Organisation von Erziehungseinrichtungen war nur ein Bereich, den der Ausschuss II zu standardisieren versuchte. Eine weitere Frage, die er zu klären hatte und die sich als umfassender erwies, war die Möglichkeit von Bundessubventionen für Um- und Neubauten im Rahmen des Strafvollzugs (Art. 386–389 StGB).¹⁰ Diese Subventionen wurden an die Bedingung geknüpft, dass Baumassnahmen im Rahmen einer Gesamtplanung erfolgten. Mit dieser hatte sich der Ausschuss II daher ebenfalls zu befassen. Er nahm eine «Differenzierung der Anstalten für schwererziehbare Kinder und Jugendliche» vor, um den Bedarf an verschiedenen Anstaltstypen und ihres jeweiligen Angebots – auch hinsichtlich der Berufsbildung – definieren zu können.¹¹ Bereits 1946 forderte der Ausschuss explizit die «Schaffung einer Anstalt für schwersterziehbare Jugendliche (Art. 91/3 StGB)» sowie den «Ausbau der jugendpsychiatrischen Beobachtungsstationen».¹² Am wirkungsvollsten war vielleicht die Eingabe des Ausschusses an das Eidgenössische Justizdepartement mit der Aufforderung, «die dringend erforderliche Einordnung der verschiedenen Anstalten in eine Gesamtplanung ohne weiteren Verzug an die Hand [zu nehmen] und die Gewährung von Bundesbeiträgen in jedem Fall davon abhängig [zu machen], dass die betr. Anstalt sich in die Gesamtplanung einordnet.»¹³ Dieses Vorgehen beförderte wohl die Revision des Bundesratsbeschlusses (BRB, 10. 7. 1945) am 28. Juni 1948 bezüglich der Bundessubventionen für private und öffentliche Heime, die neu eine Gleichstellung von privaten und öffentlichen Einrichtungen punkto Subventionszahlungen vorsah.¹⁴ Diese betrafen allerdings ausschliesslich Baukosten im Rahmen infrastruktureller Anpassungen und keine permanenten Betriebs- oder Personalkosten, die erst das Bundesgesetz von 1966 einbezog.¹⁵

Zur Subventionspraxis des Bundes äusserte sich Viktor Kurt vom EJPD im Jahr 1950.¹⁶ Ursprünglich war ein Beitrag in der Höhe von höchstens 50 Prozent der Baukosten vorgesehen, der aufgrund knapper Mittel im Bundeshaushalt

¹⁰ Hier und im Folgenden SZG (87/1948), S. 23; Protokoll Studienkommission, 19. 9. 1945, S. 2 (Sozarch SGG C 5b).

¹¹ Protokoll Studienkommission, 5. 3. 1946, S. 6 f. (Sozarch SGG C 5b).

¹² SZG (86/1947), S. 17.

¹³ Protokoll Studienkommission, 5. 3. 1946, S. 6 (Sozarch SGG C 5c). Vgl. auch Protokoll Studienkommission, 27. 4. 1948, S. 4 (Sozarch SGG C 5c).

¹⁴ Vgl. hierzu die Ausführungen von Viktor Kurt (EJPD) in Protokoll Studienkommission, 22. 3. 1950, S. 3 f. (Sozarch SGG C 5c).

¹⁵ Vgl. BBl 1966 II 454; Germann 2016. Vgl. auch S. 118, FN 51.

¹⁶ Hier und im Folgenden Protokoll Studienkommission, 22. 3. 1950, S. 3 f. (Sozarch SGG C 5c).

gekürzt wurde. Da der Bund nur die Umsetzung strafrechtlicher Massnahmen unterstützte, kam bei gemischten Einrichtungen ein Schlüssel zur Anwendung, der die anteilmässige Verteilung der verschiedenen Kategorien von Internierten in die Berechnung miteinbezog.¹⁷ In Anbetracht dieses komplexen Verteilschlüssels dürfte die Beratungstätigkeit der LAKO-Kommission, auf die unten eingegangen wird, für die Heimleitungen und Trägerschaften umso wichtiger gewesen sein. Jedenfalls deckte der Bund Kosten für Anstaltsgebäude und Werkstätten mit Mobiliar, für Personalwohnungen sowie für Arbeiten in der Umgebung, wenn sie als «erzieherisch wichtiger Raum» galt. Ein zugehöriger Landwirtschaftsbetrieb beispielsweise hatte Aussicht auf Subventionen, wenn er der beruflichen Ausbildung diene und damit eine Funktion einnahm, die über die reine Arbeitsbeschäftigung hinausging. Auf die Förderung von Ausbildungsmöglichkeiten und die Einrichtung von Werkstätten wurde daher bei der Gesamtplanung ein besonderes Augenmerk gelegt. Ausgenommen von diesen Bundessubventionen waren demnach Institutionen für schulpflichtige Kinder, da sie keine Berufsausbildung anboten und in den allermeisten Fällen keine strafrechtlichen Massnahmen durchführten.

Neben der Höhe und der Form der Unterstützung erläuterte Kurt auch das Subventionsverfahren, das sich in drei Stadien gliederte. Im Vorstadium konnten sich Einrichtungen zu Beratungszwecken ohne Vorgaben an die Bundesbehörde wenden. Im Bewilligungsstadium waren definitive Pläne und detaillierte Kostenberechnungen einzureichen, auf deren Basis der Höchstbetrag der Subvention errechnet wurde. Im dritten Stadium erfolgte die Auszahlung, basierend auf Belegen der Baukosten.

So zeigt sich zu Beginn der 1950er-Jahre im Heim- und Anstaltswesen ein widersprüchliches Bild sektorieller Förderung: Der Bund bemühte sich, den Anforderungen im Heim- und Anstaltswesen nachzukommen, wohl nicht zuletzt dank der Vermittlungen der LAKO.¹⁸ Seine Förderlogik orientierte sich jedoch ausschliesslich an den Vorgaben des Strafgesetzbuchs und hatte zum Ziel, die Infrastruktur derjenigen Einrichtungen zu verbessern, die an der Umsetzung strafrechtlicher Massnahmen beteiligt waren. Kinderheime blieben von diesem Reformvorhaben weitgehend ausgeschlossen.

Eine Kooperation zwischen dem Bund und der LAKO bahnte sich im Bereich der Gutsprachepraxis für Baugesuche an. LAKO-Sekretär Rickenbach wies 1953 darauf hin, dass die Justizabteilung des Bundes die Baugesuche von Anstalten jeweils von der LAKO-Studienkommission begutachten lasse und die Ausrichtung von Baubeiträgen davon abhängig mache. Demzufolge hatte die

17 Protokoll Studienkommission, 22. 3. 1950, S. 4 (Sozarch SGG C 5c). Bei Anstalten für Kinder und Jugendliche wurde jeweils zum subventionsberechtigten Anteil noch 25 Prozent der restlichen Platzzahl hinzugezählt, was die Rechnung noch verkomplizierte.

18 Darauf lassen zum Beispiel die Beschlüsse der Sitzung vom 24. 5. 1946 schliessen, vgl. Protokoll Studienkommission, 24. 5. 1946, S. 4 f. (Sozarch SGG C 5c).

Studienkommission «einen gewissen Einfluss auf die Gestaltung der Anstalten.»¹⁹ In dieser frühen Phase der Anstaltsreformen übte die LAKO-Kommission offenbar eine Funktion aus, die um 1970 von der Sektion Straf- und Massnahmenvollzug des Bundesamtes für Justiz übernommen werden sollte. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend, hatte der Bund in den Nachkriegsjahren diese Aufgabe an private Akteure delegiert, bevor er Jahrzehnte später entsprechende staatliche Strukturen schuf.²⁰

Indessen scheint die Bereitschaft zur konzertierten Kooperation im Anstaltswesen seitens der Kantone und der einzelnen Einrichtungen begrenzt gewesen zu sein. Die Schwierigkeit der LAKO-Kommission, sich auf den drei Ebenen der Einrichtungen, der Kantone und des Bundes gleichermaßen durchzusetzen, zeigt sich hier um 1950 exemplarisch. Maurice Veillard sah das Problem im «Widerstand des einzelnen Heims und der Kantone», die sich gegen eine Gesamtplanung stellten:²¹ «Der Föderalismus erweist sich immer mehr als hemmend für die weitere Entwicklung. Frankreich und Holland unternehmen grosse, zentral geleitete Anstrengungen für die Verbesserung der Heime. Wir stehen im zweiten Rang und in Gefahr, unseren Ruf als Pionierland der Erziehung zu verlieren.» Ein «eidgenössisches Inspektorat» wäre gemäss Veillard wünschenswert, praktisch jedoch – wohl aus Gründen der Kompetenzen – nicht umsetzbar. Zudem sei die Justizdirektorenkonferenz zu schwerfällig. Die unwahrscheinliche Anerkennung der LAKO-Richtlinien durch die einzelnen Heime und Kantone sei der einzige Weg zu deren Umsetzung, so Veillards ernüchtertes Fazit. Aus seinem Votum wird ersichtlich, dass sich die verschiedenen Akteure auf Ebene der einzelnen Einrichtungen sowie der Kantone nur in beschränktem Mass zur Einhaltung und Umsetzung von Normen verpflichten liessen.

Die Gesamtplanung des Anstaltswesens war für die LAKO-Studienkommission offenbar ein zu grosses Unterfangen, weshalb sie sich «auf das Nötigste und Nächstliegende» beschränkte, wie es Max Zeltner, Leiter der Erziehungsanstalt Albisbrunn, vorschlug.²² Dabei kristallisierten sich zwei Bereiche heraus, deren Koordination zu bewerkstelligen war: einerseits die institutionenübergreifende Werkstättenplanung, andererseits die Gründung einer Anstalt für schwersterziehbare männliche Jugendliche. Diese Fokussierung einzelner Bereiche des Anstaltswesens führte zu einer segmentierten und ungleichen Förderung der verschiedenen Heimtypen, indem beispielsweise Kinderheime, die üblicherweise keine strafrechtlichen Massnahmen durchführten, nicht von Bundessubventionen profitierten.

19 Protokoll Studienkommission, 19. 6. 1953, S. 5 (Sozarch SGG C 5c).

20 Zu diesen «hybriden-institutionellen Konstellationen» von Staatlichkeit vgl. auch Leimgruber/Lengwiler 2009, S. 23.

21 Hier und im Folgenden Protokoll Studienkommission, 19. 6. 1953, S. 5 (Sozarch SGG C 5c).

22 Protokoll Studienkommission, 27. 4. 1948, S. 6 (Sozarch SGG C 5c).

Die Werkstatt im Heim: ein Orientierungspunkt zur Koordination, Spezialisierung und Subventionsgesprache

Wie erwähnt, subventionierte der Bund Um- und Neubauten von Anstaltsgebäuden, Werkstätten und Personalwohnungen. Insbesondere im Kontext der Werkstättenplanung fanden 1949/50 zwischen Anstaltsleitungen aus verschiedenen Kantonen und Kommissionsmitgliedern mehrere Absprachen statt. Eine Erhebung von 1948 zu vorhandenen Werkstätten in 18 verschiedenen Einrichtungen aus weiten Teilen der Schweiz, durchgeführt von Max Zeltner, diente als Grundlage für die Besprechungen.²³ Diese «Aussprachen» sind insofern ausserordentlich, als die Studienkommission der LAKO hier eine Plattform schuf, wo sich Akteure aus verschiedenen Regionen bezüglich ihrer Ausbauvorhaben austauschten. Ob diese zeitnah umgesetzt wurden, ist eine andere Frage.²⁴ LAKO-Sekretär Rickenbach jedenfalls war zuversichtlich, dass sich in absehbarer Zeit «grössere Fortschritte einstellen» würden. Mit der Vorarbeit des Ausschusses II sei «eine gute Zusammenarbeit unter den Anstalten mit Werkstätten angebahnt» und «künftig wird wohl keine Anstalt auf diesem Gebiet etwas unternehmen, ohne die andern zu orientieren.»²⁵ Die Etablierung einer gemeinsamen Verständigungsplattform für die in unterschiedliche Organisationsstrukturen eingebundenen institutionellen Akteurinnen und Akteure dürfte der grösste Erfolg der LAKO in dieser Phase des Reformprozesses im Anstaltswesen gewesen sein. Sie schuf damit ein Diskussionsforum, wie es erst rund zwanzig Jahre später mit der Arbeitsgruppe Jugendheimleiter wieder entstehen sollte.

Um den Aufwand der interkantonalen Werkstättenplanung in Grenzen zu halten, wurde zunächst nur das Entwicklungspotential von Einrichtungen für schulentlassene männliche Jugendliche analysiert. Vergleichbare Erhebungen für Anstalten für weibliche Jugendliche und für Schulpflichtige beiderlei Geschlechts, die «baldmöglichst» (Emil Hauser) in Aussicht gestellt und als «dringend» (Hans Grob) bezeichnet wurden, finden sich in den Protokollen nicht.²⁶ Die Priorisierung der Ausbildung männlicher Jugendlicher, wie sie sich gesamtgesellschaftlich

23 Protokoll Studienkommission, 22. 3. 1950, S. 2 f. (Sozarch SGG C 5c). Es wird verschiedentlich auf ein Exposé vom April/Oktober 1949 von Max Zeltner hingewiesen, das sich in den Akten bisher nicht fand und das wohl ausführlicher auf die Werkstättenplanung eingeht. Die in die Erhebung einbezogenen Einrichtungen waren beziehungsweise befanden sich in Aarburg, Albisbrunn, Basler Jugendheim, Brüttisellen, Schenkung Dapples, St. Nicholas/Drogens, Erlenhof/Reinach BL, Burghof/Dielsdorf, Knutwil, Lütisburg, Neuhaus/Birr, Oberuzwil, Knabenheim Selnau, Tessenberg, Uitikon, Serix, Vennes, Fischenen.

24 Direktor Steiner von der Erziehungsanstalt Aarburg beispielsweise meinte, dass vor dem «Anstaltsumbau [...] kaum an den Werkstättenausbau herangetreten werden» könne. Tatsächlich wurde erst 1986 eine Metallwerkstätte eingerichtet. Dies ist ein Hinweis auf die Priorisierung, die von Institution zu Institution unterschiedlich sein konnte und eine verbindliche Gesamtplanung erschwerte, vgl. Protokoll Studienkommission, 22. 3. 1950, S. 2 (Sozarch SGG C 5c); Heiniger 2016, S. 277 f.

25 Protokoll Studienkommission, 22. 3. 1950, S. 7 (Sozarch SGG C 5c).

26 Protokoll Studienkommission, 17. 11. 1948, S. 3 f. (Sozarch SGG C 5c).

bis ins letzte Drittel des 20. Jahrhunderts beobachten lässt, wird hier deutlich. Eine Skizze von Hans Grob, Kommissionsmitglied und Vorsteher des Jugendamtes III in Zürich, eruierte ausserdem anhand von Berufsstatistiken diejenigen Berufsgattungen, die in volkswirtschaftlicher Hinsicht gefragt waren und sich im Rahmen der Ausbildung in der Anstalt anbieten liessen.²⁷ Hier fällt auf, dass – abgesehen von Kaufmann und Koch – ausschliesslich handwerklich-technische Berufe in Betracht gezogen wurden. Spezialisierungsmöglichkeiten sah man in der Landwirtschaft (Melker, Karrer, Traktorführer) und im Gärtnerberuf. Damit blieben die Vorschläge im üblichen Spektrum anstaltsinterner Ausbildungsmöglichkeiten, das lediglich um Metallbearbeitungswerkstätten erweitert werden sollte. In volkswirtschaftlicher Hinsicht als «Mangelberufe» und gleichzeitig für die Ausbildung in Anstalten geeignet, galten wurden ferner Feinmechaniker, Radiomonteur oder Coiffeur.²⁸ Für diese Beratung stand die Studienkommission in Kontakt mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA). So wurde etwa darauf hingewiesen, dass der Bund wahrscheinlich keine Subventionen für Werkstätten spreche, die anstelle von Volllehren nur Anlehren durchführten. Und als sich die Diskussion um spezifische Reparaturwerkstätten für Landwirtschaftsmaschinen drehte, lautete ein Gegenargument, das BIGA heisse die Schaffung neuer Berufsgattungen nicht gut.

Die Frage nach den Lehrwerkstätten in den Anstalten war verquickt mit der Frage nach der Differenzierung der verschiedenen Einrichtungen, denn es galt auch abzuklären, welches Lehrangebot für die unterschiedlichen Anstaltstypen respektive die jeweilige Klientel geeignet war.²⁹ In diesem Zusammenhang wurde das Modell der «halboffenen Heime (semi-liberté)» diskutiert, die sich von «geschlossenen» Einrichtungen dadurch unterschieden, dass Jugendliche eine externe Lehre besuchen oder extern wohnende Jugendliche in der Anstalt eine Lehre absolvieren konnten.³⁰ Das halboffene Heim war um 1950 ein in der Schweiz sich zunehmend verbreitender Typus, mit dem im Anstaltswesen erste Erfahrungen gesammelt wurden.³¹ Eine Definition des «halboffenen» Heims lieferte der Kinder- und Jugend-

27 Protokoll Studienkommission, 27. 4. 1948, S. 2 (Sozarch SGG C 5c). Als besonders «anstaltsgeeignet» erachtete man Wagner, Spengler, Bauschlosser, Bauschreiner, Huf- und Wagenschmied, Feinmechaniker, Dreher, Automechaniker, Elektromechaniker, Kaufmann, Koch. Sie gehörten gemäss der schweizerischen Berufsstatistik «zu den meist gefragten Berufsgattungen».

28 Hier und im Folgenden Ebd., S. 1–4.

29 Vgl. etwa Protokoll Studienkommission, 19. 9. 1945, S. 4 f. (Sozarch SGG C 5b).

30 Vgl. hierzu Protokoll Studienkommission, 22. 3. 1950, S. 7–11 (Sozarch SGG C 5c).

31 In der Erziehungsanstalt Aarburg wurde ein Versuch mit externer Lehre bereits in den späten 1920er-Jahren erfolgreich durch-, aus unbekanntem Gründen aber nicht fortgeführt. Ein abgestuftes System von Externaten führte Direktor Steiner Anfang der 1950er-Jahre ein, vgl. Heiniger 2016, S. 246. Gemäss Adolf Zwahlen-Nobs (amt. 1943–1975), Leiter des Landheims Brütisellen, ging seine Einrichtung 1946 dazu über, einen Teil der Jugendlichen eine externe Lehre absolvieren zu lassen. Auch Christian Pfander (amt. 1947–1958) vom Platanenhof in Oberuzwil berichtete von einer Externengruppe in seiner Einrichtung und empfahl eine Beschränkung ihrer Grösse im Verhältnis zur Anzahl der intern lebenden Jugendlichen, um die Externen nicht zu einem «Fremdkörper» innerhalb der Anstalt werden zu lassen, vgl. Rheiner 1974; Protokoll Studienkommission, 22. 3. 1950, S. 9 (Sozarch SGG C 5c).

psychiater Lucien Bovet.³² Die aufzunehmende Klientel beschrieb er als «Jugendliche, die seelisch-geistig normal sind und nur wegen Milieuschäden delinquieren» und deshalb einen Wechsel der Umgebung nötig hätten. Auch könne das halb-offene Regime ein Lockerungsschritt im Sinn stufenweiser Entlassung aus der Massnahme oder eine Form der «Nachfürsorge» nach der eigentlichen Massnahme darstellen. Als weitere Variante für Jugendliche, die sich in ihrer regulären Lehrstelle nicht bewährten, schlug er vor, zu Hause zu wohnen und die Lehre im Heim zu besuchen.³³ Die Vermischung von intern und extern arbeitenden Jugendlichen erachtete Bovet in der Regel als unproblematisch. Wichtig schien ihm, dass sich die Einrichtung in einer urbanen Gegend befand, um eine möglichst grosse Auswahl an Berufen zu gewährleisten. Der «halboffene» Anstaltscharakter definierte sich also darüber, dass eine teilweise Durchmischung der Klientel in beide Richtungen stattfand, indem in der Anstalt wohnende Jugendliche auswärts arbeiteten oder auswärts – zum Beispiel bei ihren Familien – lebende Jugendliche in anstalts-eigenen Werkstätten arbeiteten.

Die Diskussion über die Ausstattung der einzelnen Einrichtungen mit Werkstätten und Ausbildungsmöglichkeiten hatte also erste kantonsübergreifende Absprachen zwischen Anstaltsleitungen zur Folge und nahm ausserdem volkswirtschaftlich motivierte Anregungen vom Bund (BIGA) auf. Die Vorschläge für anstaltsinterne Ausbildungsmöglichkeiten waren zunächst wenig innovativ und blieben zudem auf den Bereich der männlichen Jugendlichen beschränkt. Mit der vermehrten Etablierung der halboffenen Massnahmen fand eine Erweiterung der Lehrangebote vor allem für externe Lehrlinge statt, aber auch eine Ausdifferenzierung der Massnahmenstufen vom Eintritt bis zur Entlassung. Auf ideeller Ebene stärkte die Studienkommission die Berufslehre im Heim gegenüber der blossen Arbeitsbeschäftigung und priorisierte sie gegenüber einer Anlehre. Jedoch verlief die Subventionierung durch den Bund nur schleppend, deren Beschränkung auf den strafrechtlichen Bereich führte zu umständlichen Berechnungen und erwies sich insofern als wenig praktikabel.

Die Umsetzung von Jugendstrafmassnahmen in den langsamen Mühlen der öffentlichen Verwaltung

Die Schaffung von Anstalten für Schwersterziehbare wurde 1945 kurz nach der Gründung der Studienkommission als eine der Hauptaufgaben des Ausschusses II definiert.³⁴ Der Impuls ging dabei von der Fachkommission für Einrichtun-

32 Hier und im Folgenden Protokoll Studienkommission, 22. 3. 1950, S. 7 f. (Sozarch SGG C 5c); vgl. Bovet 2004.

33 Das Aarburger Modell Externat I, in dem ein Jugendlicher auswärts bei einer Pflegefamilie lebte und die Lehre in der Anstalt absolvierte, kommt dem am nächsten, vgl. Heiniger 2016, S. 246.

34 Hier und im Folgenden Protokoll Studienkommission, 19. 9. 1945, S. 2 (Sozarch SGG C 5b).

gen zum Vollzug des Jugendstrafrechts der Justizdirektorenkonferenz (JDK) aus und hatte zum Ziel, «die Erziehungsanstalten [...] von allzu belastenden Zöglingen zu befreien». Die Diskussion um eine solche Anstaltsdifferenzierung wurde bereits im 19. Jahrhundert geführt, damals allerdings in dem Sinn, dass straffällige Jugendliche getrennt von Erwachsenen in interkantonalen Jugendgefängnissen zu internieren seien.³⁵ Im Zuge der Vorarbeiten zu einem schweizerischen Strafgesetzbuch erhielt die Idee der Nacherziehung jugendlicher Straftäter und deren gesonderte Unterbringung in einem hybriden Konstrukt zwischen Strafanstalt und Erziehungsheim seit den 1890er-Jahren erneut Auftrieb.³⁶ Das 1942 nach jahrzehntelanger Entwurfsphase in Kraft tretende Jugendstrafrecht war ein Täterstrafrecht, das die Persönlichkeit und die Lebensverhältnisse der oder des Jugendlichen in die Beurteilung miteinbezog. Als Konsequenz dieser Differenzierung wurde von Fachkreisen ab etwa 1940 eine entsprechende Abstufung der Heimtypen gefordert. Die Rede ist von einer «Zwischenanstalt», welche die Anwendung von Artikel 91/3 StGB³⁷ gewährleisten sollte.³⁸ Die langwierigen und vergeblichen Bemühungen um solche Einrichtungen werfen ein zwiespältiges Licht auf den schweizerischen Föderalismus – die ersten Abteilungen mit entsprechendem Regime entstanden erst in den 1970er-Jahren.³⁹

Erfolglos waren etwa entsprechende Eingaben der LAKO-Studienkommission an die JDK in den späten 1940er-Jahren, ebenso das Angebot des Freiburger Staatsrats Pierre Glasson zu Beginn der 1950er-Jahre, in den Anstalten von Bellechasse eine Abteilung für «Schwersterziehbare» einzurichten.⁴⁰ Die Uneinigkeit, die damals unter den Fachleuten vorherrschte, beschrieb Ernst Müller, Leiter des Landheims Erlenhof in Reinach (Baselland), rückblickend folgendermassen: «Die einen sahen einen Anstaltstyp mit Verschärfung der Sicherungs- und Disziplinar massnahmen in der Richtung eines eigentlichen Jugendgefängnisses, die anderen, bezugnehmend auf die neuen Erkenntnisse in der Psychiatrie und Psychologie, sahen in einem ärztlich-pädagogischen Zentrum das Richtige.»⁴¹ Nachdem das Bellechasse-Projekt gescheitert war, übernahm Glasson, der von 1951 bis 1971 auch im Nationalrat sass, die Initiative und lenkte das Thema auf eine übergeordnete politische Ebene. Die «Motion Glasson» (Nr. 6622), die er am 25. März 1954 einbrachte, forderte eine Revision der Bestimmungen über den Straf- und Massnahmenvollzug und über die Pflicht der Kantone zur

35 Vgl. Schoch et al. 1989, S. 64–66; Heiniger 2016, S. 49–63.

36 Germann 2015, S. 154–160; Criblez 1997, S. 329–335.

37 «Besonders Verdorbene oder Jugendliche, die ein Verbrechen oder ein schweres Vergehen begangen haben, das einen hohen Grad der Gefährlichkeit offenbart, sind [...] in eine Erziehungsanstalt einzuweisen und von den übrigen Zöglingen zu trennen», vgl. Kistler 1954, S. 51.

38 Moor 1940, S. 156; Müller 1984b, S. 89 f.

39 Für einen Überblick vgl. Schoch et al. 1989, S. 68–74; Criblez 1997, S. 339 f.

40 Für eine detaillierte Darstellung dieses politischen und fachlichen Diskurses der 1940er-Jahre bis um 1990 vgl. Heiniger 2022, S. 287–308. Zu dieser Passage vgl. Protokoll Studienkommission, 30. 1. 1952, S. 1; Protokoll Studienkommission, 19. 6. 1953, S. 1 f. (Sozarch SGG C 5c).

41 Müller 1984a, S. 97.

Errichtung von Anstalten.⁴² Als Gründe führte er zum einen die mangelnde Finanzkraft der einzelnen Kantone zur Umsetzung der Bestimmungen an, zum andern die Entwicklung im Straf- und Massnahmenvollzug mit seinen veränderten Grundsätzen seit Inkrafttreten des Strafgesetzbuchs. Damit wurde die Frage einer Anstalt für «Schwersterziehbare» in den Komplex einer Gesamtplanung des Straf- und Massnahmenvollzugs überführt, die auf Bundesebene zu regeln war.⁴³ Ab Juli 1954 befasste sich eine bundesrätliche Expertenkommission mit dieser Reform. Die Arbeit des Gremiums erstreckte sich bis 1960 und diente dem Bundesrat als Grundlage für einen Revisionsentwurf, den er mit seiner Botschaft von 1965 dem Parlament vorlegte.⁴⁴ Der Bundesrat ging über die Empfehlung der Expertenkommission hinaus und schlug eine weitergehende Differenzierung mit drei Versorgungsmöglichkeiten vor, nämlich eine «Erziehungsanstalt für besonders Schwierige», eine «Disziplinierungs- und Trainingsanstalt» sowie eine «jugendpsychiatrische Klinik». Das 1971 respektive 1974 in Kraft getretene revidierte Jugendstrafgesetz wiederum unterschied im Zusammenhang mit Artikel 91/3 StGB nur zwischen «Therapieheim» und «Anstalt für Nacherziehung» (ANE).⁴⁵

Seit Inkrafttreten des Strafgesetzbuchs 1942 vergingen Jahrzehnte, ohne dass spezifische Plätze für straffällige Jugendliche oder solche, die einer besonderen erzieherischen Betreuung oder einer therapeutischen Behandlung bedurften (vormals «Schwersterziehbare»), eingerichtet worden wären. Diese Situation führte in den frühen 1970er-Jahren zu politischen und fachlichen Vorstössen und Initiativen, unter anderem zu einem nationalrätlichen Postulat,⁴⁶ das die Förderung und den Ausbau des Heim- und Anstaltswesens anstrebte. Ausserdem verpflichtete die Teilrevision des Strafgesetzbuchs von 1974 die Kantone, bis Ende 1983 die erforderlichen neuen Einrichtungen bereitzustellen. Im Hinblick auf diese Gesetzesrevision formierte sich im Sommer 1970 innerhalb des Vereins für Schweizerisches Heim- und Anstaltswesen die «Arbeitsgruppe Jugendheimleiter»,⁴⁷ die im Januar 1972 ein «Memorandum zur Koordination des Massnahmenvollzuges für männliche Jugendliche in Heimen und Anstalten» veröffentlichte und dieses verschiedenen Bundes- und Deutschschweizer Kantonsdepartementen sowie

42 Protokoll Bundesversammlung, Sitzung 10, 25. 3. 1954, S. 556 (CH-BAR#E1301#1960/51#414).

43 Im Straf- und Massnahmenvollzug machte sich in den frühen 1950er-Jahren die Praxis einer neuen Trennung der Eingewiesenen nach «erzieherischen Grundsätzen» (Art. 37 StGB) bemerkbar und damit die Trennung nach erstmals und mehrfach Eingewiesenen beziehungsweise nach kurz- und langfristigen Freiheitsstrafen. Vgl. BBl 1965 I 561, S. 562. Zu diesem neuen Trennungsprinzip vgl. etwa die Diskussion um das Neubauprojekt der Anstalten in Hindelbank in Seglias et al. 2019, S. 57–60.

44 BBl 1965 I 561, S. 563. Gruppe B behandelte die Artikel 82 bis 100 und die zugehörigen Artikel 361 und 369 bis 373 des Dritten Buches (Einführung und Anwendung des Gesetzes). Zum detaillierten Vorgang vgl. Kober 1984, S. 55–57.

45 Vgl. Aebersold 2017³, S. 68–72; SVJ 2022.

46 SP-Nationalrat Mathias Eggenberger reichte dieses am 5. 3. 1971 ein. Vgl. Postulat 1972.

47 Vgl. Interview mit Gerhard Schaffner, Leiter Landheim Erlenhof (1969–1979), S. 133–137.

Akteuren des Fürsorgewesens zukommen liess.⁴⁸ Darin definierte sie acht verschiedene Anstaltstypen und eruierte den Platzbedarf in den Deutschschweizer Kantonen. Diese Vorarbeit diente der im November 1974 zusammengeschlossenen Deutschschweizerischen Koordinationskommission für den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Jugendlichen und jungen Erwachsenen (KoKo) als Basis für ihre weitere Tätigkeit auf kantonaler Ebene.⁴⁹ Zwischen 1976 und 1992 wurde der Bereich zwischen Strafmassnahme, Therapie und Erziehung in fünf Deutschschweizer Kantonen schrittweise bis auf 91 Plätze in 10 Einrichtungen ausgebaut.⁵⁰ Dies erfolgte aber erst nach jahrzehntelangen politischen und legislativen Verhandlungen und nicht, wie ursprünglich angedacht, mit einer zentralen Lösung ausschliesslich für männliche Jugendliche, sondern der föderalistischen Logik folgend dezentral und beide Geschlechter berücksichtigend.

Unvollständige und segmentierte sozialstaatliche Absicherung des Heimsektors

Um 1970 spitzte sich die Situation der Erziehungseinrichtungen mit strafrechtlichem Auftrag in verschiedener Hinsicht zu. Mit der Einführung der Invalidenversicherung (IV) 1960 profitierten Heime mit entsprechender Klientel von Bundessubventionen. Viele Einrichtungen orientierten sich in der Folge um und spezialisierten sich auf die Betreuung von IV-berechtigten Personen, was zu einem Rückgang der Angebote im Bereich der «schwererziehbaren» Jugendlichen führte. Das Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten von 1966 versuchte diese Entwicklung zu korrigieren und gleichzeitig die Betreuungsqualität in den Erziehungseinrichtungen zu verbessern.⁵¹ Es verhinderte jedoch nicht, dass das schweizerische Heimwesen seit dem Frühjahr 1970 im Fokus einer breiten medialen Heimkritik stand.⁵² Daraus resultierende Reformforderungen wurden im Dezember 1970 an einer wegweisenden Tagung in Rüslikon von einem Fachpublikum sowie Aktivistinnen und Aktivisten diskutiert.⁵³ Bei diesem Anlass war die Befürchtung laut geworden, es fehle der angestossenen Bewegung an Durchschlagskraft, die Bemühungen könnten versanden oder die Reformvorschläge würden mangels einer Kontrollinstanz nicht umgesetzt.⁵⁴ Die Hauptkritik aus Kreisen von Aktivistinnen, Aktivisten und Studierenden war, dass die Anstaltsinsassen und -insassinnen selbst nicht zu Wort

⁴⁸ Arbeitsgruppe Jugendheimleiter 1972; Heiniger 2016, S. 170 f.

⁴⁹ Deutschschweizerische Koordinationskommission 1976; Arbeitsgruppe Jugendheimleiter 1976.

⁵⁰ Hier und im Folgenden Fachstelle für Heimerziehung SVE 1993; Heim Sonnegg 1976; Regierungsrat Kanton Aargau 1983, S. 4.

⁵¹ Das Bundesgesetz vom 6. 10. 1966 sah obligatorische Betriebsbeiträge vor hinsichtlich der Löhne von Erziehungspersonal, dessen Ausbildung und der Lehrmittel. Der Anteil an geschultem Personal sollte so erhöht werden. Vgl. BBl 1966 II 454.

⁵² Zur Heimkritik und der daraus resultierenden Heimkampagne vgl. Schär 2006.

⁵³ Schär 2006; Schär 2008.

⁵⁴ Fritschi 1972, S. 146 f.

gekommen waren und die Resolution über ihre Köpfe hinweg verabschiedet worden war.⁵⁵ Die Gründung der «Heimkampagne» und deren Aktionen waren eine direkte Reaktion darauf. Die LAKO wiederum reagierte auf diese Krise ähnlich wie bereits 25 Jahre zuvor und gründete Anfang 1971 eine Fachgruppe für Heim- und Anstaltsfragen (HAF). Ganz ähnlich wie die Studienkommission von 1944/45, die bis 1958 aktiv war, verstand sich die HAF «als Gegenmassnahme zur verbreiteten Kritik an der Heimerziehung» und nahm sich «die Förderung des Heim- und Anstaltswesens unter Berücksichtigung der pädagogischen, psychologischen und therapeutischen Erkenntnisse» zum Ziel.⁵⁶ Das oben erwähnte Postulat von Nationalrat Eggenberger vom März 1971 ist ein Ergebnis der Aktivitäten der HAF. Es forderte unter anderem eine gesamtschweizerische Gesetzesgrundlage zur Förderung und zum Ausbau des Heim- und Anstaltswesens sowie eine entsprechende eidgenössische Kommission.⁵⁷ Der Bund lehnte diese Vorschläge jedoch ab und verwies auf die Kompetenzbereiche der Kantone sowie auf das aus seiner Sicht ausreichende Engagement der privaten Wohlfahrtsproduktion und zivilgesellschaftlicher Organisationen wie etwa der LAKO, des schweizerischen Hilfsverbands für Schwererziehbare oder der Pro Infirmis. So verortet blieb das Heimwesen, sofern es nicht die IV, das Strafgesetz oder die Berufsbildung tangierte, in kantonaler und privater Zuständigkeit. Die Subventionsflüsse verliefen weiterhin sehr sektoriell, was eine gesamtschweizerische, alle Heimtypen umfassende Reform im Sinn eines übergreifenden Plans – wie in den 1950er-Jahren noch angestrebt – erschwerte. Auch in den 1970er-Jahren entstand auf bundespolitischer Ebene kein breiterer Diskurs zum Heimwesen.

Von der geplanten Kooperation zur unverbindlichen Vereinbarung: Das interkantonale Jugendheimkonkordat

Die gesamtschweizerische Koordination des Heimwesens stand in den frühen 1980er-Jahren noch immer auf der Pendenzenliste der LAKO. Sie erachtete die Heimpolitik mit ihren Förderungsmassnahmen aus jahrzehntelanger Erfahrung als eine vielschichtige und komplexe Angelegenheit. Die Kostenregelung bei der Unterbringung von Jugendlichen in anderen Kantonen und die Förderung eines zahlenmässig und fachlich ausreichenden Angebots an Heimplätzen waren aus ihrer Sicht ungenügend.⁵⁸ Sie begrüsst daher die Idee einer Interkantonalen Heimvereinbarung (IHV), wie sie der St. Galler Regierungsrat und frühere Nationalrat Florian Schlegel⁵⁹ vorschlug. Ein erster Anlauf fand 1983 allerdings noch

⁵⁵ Schär 2006, S. 29; Galle et al. 2016; Heiniger 2016, S. 267.

⁵⁶ SZG (111/1972), S. 8. Vgl. auch Tuggener 1972.

⁵⁷ Vgl. Postulat 1972.

⁵⁸ SZG (122/1983), S. 26 f.

⁵⁹ Müller 2011.

keine Mehrheit bei den Kantonen.⁶⁰ Erst die überarbeitete Version mit geringerer Regelungstiefe, aber grösserer Erfassungsbreite, die nun auch IV-Einrichtungen und kantonale Institutionen berücksichtigte, war erfolgreich und trat per Anfang 1987 in Kraft.⁶¹ Alle Kantone ausser Graubünden und Schaffhausen traten dem Konkordat bei. Die Initiative zeigt, dass die interkantonale Koordination im Heimbereich aufgrund der unübersichtlichen und uneinheitlichen bundesstaatlichen Förderpolitik in den 1980er-Jahren noch immer ein Problem darstellte und unter Berücksichtigung der föderalistischen Strukturen lediglich auf einer oberflächlichen und allgemeinen Ebene möglich blieb.

⁶⁰ SZG (123/1984), S. 41.

⁶¹ Zürcher 2006, S. 95.

2 Heimerzieherinnen und Heimerzieher: Formung eines Berufsbildes

Im Zuge des Heimskandals von 1944 wurde die mangelhafte Professionalisierung des Anstaltspersonals als ein Hauptgrund für die Missstände in Erziehungseinrichtungen eruiert. Grösstenteils ohne pädagogische Vorbildung waren die Erzieherinnen und Erzieher im Anstaltsalltag rasch überfordert, was sich selbstredend negativ auf die Betreuungssituation auswirkte. Die Ausbildung im Bereich der Heimerziehung war bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts sehr disparat und Abschlüsse an verschiedenen Institutionen konkurrierten untereinander – nicht zuletzt auch hinsichtlich der Qualität.⁶² Als Folge war die Tätigkeit der Heimerzieherinnen und Heimerzieher noch wenig standardisiert und arbeitsrechtlich schlecht abgesichert. Die Verbesserung dieser Situation war ein weiteres wichtiges Ziel der LAKO-Studienkommission.

Von der idealistischen Berufung zum geregelten Beruf mit angemessener Bezahlung

Der Ausschuss V (Personalfragen) befasste sich seit April 1945 mit der Regelung und Normierung der Arbeitsbedingungen in Erziehungseinrichtungen und publizierte ein Jahr später die «Richtlinien für das Dienstverhältnis der Leitung und des Personals in Anstalten für Kinder und Jugendliche».⁶³ Diese konnten keine allgemein gültige Norm darstellen, sondern lediglich «moralische Bedeutung» haben, wie LAKO-Sekretär Rickenbach betonte.⁶⁴ Die Richtlinien befassten sich mit den Anstellungsbedingungen des Heimpersonals, mit dem Lohnniveau, den Freizeitpensen, den Sozialleistungen und ferner den Weiterbildungs- respektive Entwicklungsmöglichkeiten. Obwohl sie alle Hierarchiestufen und Berufsgattungen innerhalb von Erziehungseinrichtungen regelten, von den Lehrerinnen über die Lehrmeister bis zum Küchenpersonal und zur Direktion, kamen sie den Heimerzieherinnen wohl am meisten zugute. In dieser Berufsgattung war die Notwendigkeit zur Vereinheitlichung am grössten, die Anstellungsbedingungen zwischen den verschiedenen Einrichtungen differierten beträchtlich.⁶⁵ Dass die Richtlinien zeitnah einen Effekt hatten, lässt sich an den verbesserten Arbeitsbedingungen ablesen, welche die revidierte Fassung von 1955 als Grundlage nahm.⁶⁶

Im Verlauf der 1950er- und 1960er-Jahre gewann der Beruf der Heimerzieherin an Konturen und Prestige und wurde auch zunehmend für Männer attraktiv. Ansätze eines arbeitsrechtlich-gewerkschaftlichen Bewusstseins machten sich bemerkbar, prägten in der Folge das Berufsbild und mündeten Jahrzehnte

62 Vgl. etwa Galle 2018; Czáká/Droux 2018; Heiniger 2019.

63 Richtlinien 1946.

64 Protokoll Studienkommission, 5. 3. 1946, S. 1–4, hier: S. 1 (Sozarch SGG C 5c).

65 Protokoll Studienkommission, 19. 9. 1945, S. 7 (Sozarch SGG C 5b).

66 Richtlinien 1955.

später, wie noch zu zeigen sein wird, in einem Normalarbeitsvertrag (NAV). Die Arbeit im Anstalts- und Heimsektor wurde aus ihrem Nischendasein im Sinne der altruistischen Wohltätigkeit geholt und allmählich zu einem Tätigkeitsbereich, der mit anderen Dienstleistungen konkurrieren konnte.

Die Heimerzieherin: Ein Aufwertungsprozess in Etappen

Der Beruf der Heimerzieherin wurde bis in die 1940er-Jahre marginalisiert. Emil Gossauer, Redaktor des Fachblatts für schweizerisches Anstaltswesen, sprach in diesem Zusammenhang insbesondere von «beschämenden Löhnen». ⁶⁷ Die «Anstaltsgehilfinnen mit erzieherischen Aufgaben» hätten die «schlechteste Stellung [...]». Sie treten nach einer gründlichen schulischen und praktischen Ausbildung ins Berufsleben ein, werden aber so minim bezahlt, dass sie über eine grosse Opferbereitschaft verfügen müssen, um unter solchen Umständen weiterzuarbeiten.» Anhand der LAKO-Richtlinien lässt sich feststellen, dass diese Berufsgattung nach dem Zweiten Weltkrieg eine markante Profilierung und Aufwertung erlebte, die in Etappen verlief und sich zunächst auf finanzieller und arbeitsrechtlicher Ebene abspielte. Konkret waren es Lohnerhöhungen und Ferienansprüche sowie die Verkürzung der Arbeitszeiten, die das Berufsprestige in einem ersten Schritt steigerten. ⁶⁸ Die Ferien der Erzieherinnen und Erzieher erhöhten sich beispielsweise von 14 bis 28 Tagen (1946) auf 21 bis 35 Tage (1955) und weiter auf 35 bis 49 Tage (1964). Damit war der Ferienanspruch dieser Berufsgruppe ab Mitte der 1960er-Jahre gleich hoch wie derjenige der Heimleitungen und betrug etwa ein bis zwei Wochen mehr als derjenige der Berufsbildungsfunktionäre. Ab etwa Mitte der 1950er-Jahre machte sich dieser Aufwertungsprozess auch auf konzeptueller Ebene bemerkbar. Die Erzieherinnen und Erzieher rückten in den Organigrammen der Erziehungseinrichtungen kontinuierlich von den nachrangigen Angestellten nach oben, sodass sie sich bereits in der ersten Hälfte der 1960er-Jahre über der Berufsbildung und der Verwaltung direkt nach der Heimleitung und der Schule an dritter Stelle fanden. ⁶⁹ Befördert wurde dieser Prozess dadurch, dass sich in den Institutionen der Stab an Erzieherinnen und Erziehern vergrösserte und die Berufsgattung dadurch an Relevanz gewann. Die Tätigkeit der Heimerziehung wurde im Zuge dessen verberuflicht: Sie wurde durch arbeitsvertragliche Regelungen und Standardisierung zu einem eigentlichen Beruf, verbunden mit einer spezifischen Ausbildung und der Aufstiegsmöglichkeit in die Position der Gruppen- oder Heimleitung.

⁶⁷ Hier und im Folgenden Protokoll Studienkommission, 19. 9. 1945, S. 7 (Sozarch SGG C 5b).

⁶⁸ Vgl. hierzu auch die Empfehlungen der LAKO bezüglich Lohn- und Ferienansätzen der Jahre 1964 und 1967 in SZG (103/1964), S. 188 f.; SZG (106/1967), S. 218 f.

⁶⁹ Vgl. etwa die entsprechende Entwicklung in der Erziehungsanstalt Aarburg in Heiniger 2016, S. 255–258.

Bessere Arbeitsbedingungen für Heimerzieherinnen trotz persistenter Rollenbilder

Die Richtlinien der LAKO dokumentieren einen Prozess der Angleichung der geschlechtsspezifischen Arbeitsbedingungen im Anstalts- und Heimbereich. Um 1950 waren die Arbeitsbereiche noch klar getrennt: Frauen waren für die Erziehung und die Hauswirtschaft zuständig, Männer für die Landwirtschaft, die Werkstätten und oftmals auch die Schule. Diese Rollenbilder lösten sich in den folgenden Jahrzehnten nur langsam auf. Die LAKO-Richtlinien stärkten jedoch die weibliche Position innerhalb der institutionellen Strukturen, verbesserten insbesondere die Arbeitssituation weiblicher Heimleitungen und der Ehepartnerinnen von Heimleitern hinsichtlich der Löhne und der Unabhängigkeit von ihren Ehegatten.⁷⁰ In den 1950er-Jahren verschob sich im Heim- und Anstaltswesen die offizielle Norm zusehends weg vom Familienschema mit Hausvater und -mutter und der Selbstverständlichkeit weiblicher Mit- und Zuarbeit hin zu einem flexibleren Personalmodell, das sich immer mehr an professionellen Standards orientierte. Hinsichtlich einer Lohngleichheit findet sich 1955 ein deutliches Bekenntnis, wenn die «alleinstehende Heimleiterin [...] in bezug [sic] auf ihre Lohnansprüche grundsätzlich gleich zu behandeln [sei] wie der ledige Heimleiter, bzw. der verheiratete Heimleiter, dessen Frau nicht im Betrieb mitarbeitet.»⁷¹ Ein moderner Anspruch für die damalige Zeit. In den Besoldungstabellen von 1964/67 erscheint die Lohnäquivalenz zwischen den Geschlechtern bereits selbstverständlich, indem die Berufsbezeichnungen jeweils mit einem angleichenden «(-in)» versehen sind und auf den gleichen Betrag referieren.⁷² Die Tabelle weist ausserdem als gesonderte Position die «Frau des Heimleiters» mit eigenem Besoldungstarif aus, allerdings keinen «Ehemann der Heimleiterin».

Der stark weiblich geprägte Beruf der Heimerzieherin erfuhr eine Aufwertung und öffnete sich, zumindest im Bereich der Jugenderziehung, für Männer. Dies scheint ein wechselseitiger Prozess gewesen zu sein: Die zunehmende männliche Präsenz förderte wohl den Professionalisierungsprozess und gleichzeitig das Prestige. In den Einrichtungen beschleunigte sich die Durchmischung der Geschlechter auf den verschiedenen Hierarchiestufen – allerdings war die Konnotation der Hauswirtschaft und der Betreuung von Kindern im Vorschulalter als weiblich und der spielerisch-sportliche und handwerkliche Bereich der Jugenderziehung als männlich persistent.

⁷⁰ Vgl. SZG (94/1955), S. 168 f.

⁷¹ Ebd. S. 169.

⁷² Vgl. S. 122, FN 68.

Gesetzliche Angleichungen der Arbeitsbedingungen im Heim an andere Berufe

Die Ausbildung und die Arbeitsbedingungen in der Heimerziehung waren lange Zeit gesetzlich nicht definiert. Im Berufsbildungsgesetz (BBG) finden sich die Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst erst seit 2004, zuvor wurde der Anstalts- und Heimsektor von Interessenorganisationen beruflich geregelt.⁷³ Ein Gesamtarbeitsvertrag wäre aus Sicht der LAKO-Fachgruppe wünschenswert gewesen, jedoch liess sie um 1980 das Anliegen fallen aus Ermangelung einer geeigneten Organisation, die es gegen aussen hätte vertreten können. Als unabhängige Dachorganisation des Sozialwesens war es der LAKO nämlich explizit ein Anliegen, nicht einseitig Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberinteressen zu vertreten, sondern eine Plattform zur Kompromissuche zu bieten.⁷⁴ Im Gegensatz zur Deutschschweiz existierte in der Romandie mit der *Fédération romande des associations cantonales groupant des établissements pour jeunes inadaptés* eine arbeitspolitisch agierende Vertretung mit Sitz in Genf.⁷⁵ Das zeigt, dass die französischsprachige gegenüber der deutschsprachigen Schweiz gewerkschaftlich besser vernetzt war.

Ein «Normalarbeitsvertrag für das Erziehungspersonal von Heimen und Internaten» (NAV) mit schweizweiter Gültigkeit existierte seit 1970.⁷⁶ Als es in den späten 1970er-Jahren darum ging, den NAV zu revidieren, konnte sich die HAF als «Plattform» einbringen und zuhänden des BIGA einen Entwurf ausarbeiten.⁷⁷ Der überarbeitete und 1985 in Kraft getretene NAV dokumentiert eine weitere Angleichung der Arbeitsbedingungen in Erziehungseinrichtungen an die Standards in anderen Berufsfeldern etwa bezüglich der Wochenarbeitszeit (44 statt 50 Stunden), der durch den Arbeitgeber zu fördernden Weiterbildungsmöglichkeiten sowie der Sozialleistungen. Durch die Ausweitung des Geltungsbereichs auf Wohngruppen und Tagesheime wurden ausserdem ambulante und innovative Betreuungsmodelle arbeitsrechtlich abgesichert.⁷⁸

Resümee

Abschliessend seien einige Punkte nochmals hervorgehoben: Anhand der Bemühungen der LAKO im Bereich der Erziehungseinrichtungen lässt sich in den Nachkriegsjahren das Scheitern einer Gesamtplanung feststellen, was eine segmentierte Förderung spezifischer Heimtypen zur Folge hatte. Hinsichtlich einer gesamtschweizerischen Standardisierung verdeutlichen sich hier

73 Schweizerischer Bundesrat 2010. Vgl. hierzu ausserdem Kap. IV, S. 153–161.

74 SZG (120/1981), S. 83.

75 SZG (118/1979), S. 5.

76 Bundesratsbeschluss 1970.

77 SZG (119/1980), S. 21.

78 SZG (122/1983), S. 27; Verordnung 1985.

die Grenzen zivilgesellschaftlichen Engagements im föderalistisch organisierten Heimbereich. Die segmentierte Förderung hatte zur Folge, dass seit den 1950er-Jahren gewisse Einrichtungen eine beschleunigte Entwicklung erfuhren, wie etwa Berufsbildungsheime für männliche Jugendliche mit teilweise strafrechtlichem Auftrag. Andere wurden erst später in den Blick genommen, etwa Einrichtungen für weibliche Jugendliche, und wieder andere, die Heime für «Schwersterziehbare» (Justizheime), blieben einige Jahre in bundespolitischen Gesetzgebungsverfahren stecken, bevor konkrete Massnahmen ergriffen wurden.

Als Finanzierungsmotoren innerhalb der Subventionspraxis erwiesen sich die Anstaltswerkstätten respektive die institutionellen Berufsbildungsangebote sowie die Durchführung strafrechtlicher Massnahmen. Bereiche des Heimwesens, die auf Bundesebene eine Gesetzesgrundlage hatten – namentlich im Strafgesetzbuch und im Berufsbildungsgesetz – und dadurch von Bundessubventionen profitieren konnten, stellten sich als Entwicklungsbeschleuniger heraus.

Die in diesem Kontext ausgeschütteten Bundesmittel waren Lenkungssubventionen, die mit bestimmten Voraussetzungen verknüpft waren. Sie waren ein Mittel, um beispielsweise interkantonale Kooperationen anzuregen, Berufslehren gegenüber reiner Arbeitsbeschäftigung zu priorisieren und die Berufsauswahl in Anstalten nicht nur zu erweitern, sondern sie nach volkswirtschaftlichen Kriterien auszurichten. Das zivilgesellschaftliche Engagement der LAKO-Studienkommission hatte in diesem Prozess formativen Einfluss: Sie war massgeblich beteiligt an der Ausarbeitung von Standards in Form von Richtlinien; mit der Prüfung von Baugesuchen zuhanden des Bundesamts für Justiz verfügte sie ausserdem über eine gewisse Kompetenz hinsichtlich der Ausgestaltung der schweizerischen Anstaltslandschaft.

Auffällig ist in diesem Zusammenhang die Priorisierung der Einrichtungen für männliche Jugendliche bis in die 1970er-Jahre, wenn es um den Ausbau von Werkstätten und insgesamt von Berufslehroptionen ging. Zwar hätten auch Heime für weibliche Jugendliche von den Lenkungssubventionen des Bundes profitieren können, sofern sie zumindest teilweise strafrechtliche Aufgaben übernahmen. In den hier untersuchten Kommissionsdebatten wurden sie jedoch kaum genannt. Ebenso übergangen wurden die institutionelle Erziehung jüngerer Kinder oder die familiennahe Unterbringung von Pflegekindern.

Ein Hauptziel der LAKO-Studienkommission war die Verbesserung der Betreuungssituationen in Heimen und Anstalten mittels Professionalisierung respektive Verberuflichung der Heimerziehung. Der dabei angestossene Prozess öffnete das überwiegend von Frauen besetzte Berufsfeld und machte es seit den 1950er-Jahren zunehmend auch für Männer attraktiv. Diese Geschlechterdurchmischung als eine Art Mitnahmeeffekt lässt sich am ehesten in Einrichtungen für männliche Jugendliche beobachten, derweil die Heimerziehung kleiner Kinder und weiblicher Jugendlicher länger in Frauenhand blieb.

*Priska Schürmann und Gerhard Schaffner:
Zum Straf- und Massnahmenvollzug für Jugendliche*

Wie im vorhergehenden Kapitel gezeigt, zogen sich die politischen und legislativen Verhandlungen um die Koordination des Straf- und Massnahmenvollzugs für Jugendliche über Jahrzehnte hin und führten letztlich zu einer Erhöhung der Plätze für den Jugendmassnahmenvollzug in verschiedenen Erziehungsheimen. Diese Einrichtungen, kurz Justizheime genannt, waren mit der Aufnahme straffälliger Jugendlicher berechtigt, Bundessubventionen zu beantragen, die jedoch an gewisse Voraussetzungen geknüpft wurden. Zuständig für die Gutsprache von Subventionen war das Bundesamt für Justiz, eine erste Prüfung der Subventionsanträge erfolgte in der Sektion Straf- und Massnahmenvollzug. Diese stand in regem Kontakt mit Fachleuten aus der Jugendfürsorge und Sozialarbeit, unter anderem mit einer Gruppe von zum grossen Teil reformoffenen Heimleiterinnen und Heimleitern aus der deutschsprachigen Schweiz, organisiert in der Arbeitsgruppe Jugendheimleiter, und der Arbeitsgemeinschaft Töchterheime.⁷⁹ Rückblickend kann festgehalten werden, dass es der Sektion Straf- und Massnahmenvollzug im Bundesamt für Justiz in den 1970er- bis 1990er-Jahren durch eine gezielte Subventionspolitik im Bereich der Justizheime gelang, grundlegende Veränderungen zu bewirken.

Wie das bewerkstelligt wurde, soll im Folgenden auf der Grundlage von zwei Interviews aufgezeigt werden. Diese vereinen die Form des Experten- und Zeitzeugeninterviews, das heisst sie geben Einblick in das Fachwissen der Befragten, gleichzeitig aber auch in die Erinnerungen, die beim Erzählen immer aus der Perspektive der Gegenwart bewertet und geordnet werden. Damit enthalten sie sowohl erzählerische Anteile zu den gemachten Erfahrungen als auch solche, in denen Fachwissen dominiert. Sie vermitteln eine Innensicht aus dem Bundesamt für Justiz, Sektion Straf- und Massnahmenvollzug sowie aus der Arbeitsgruppe Jugendheimleiter in der Zeit der beruflichen Tätigkeit der Befragten und umfassen damit drei Jahrzehnte, in denen auch vonseiten des Staates in bestimmten Segmenten der Heimerziehung interveniert und übergreifende Standards durchgesetzt wurden.

⁷⁹ Die Arbeitsgemeinschaft Töchterheime (ATH) nennt sich heute Leitungen der Institutionen für weibliche Jugendliche (LIwJ), vgl. LIwJ 2022. Die Arbeitsgruppe Jugendheimleiter nennt sich heute Vereinigung Deutschschweizer Jugendheimleitungen (JHL), vgl. JHL 2022.

Priska Schürmann:

Sektion Straf- und Massnahmenvollzug im Bundesamt für Justiz

Mit Priska Schürmann⁸⁰ betrat in den 1970er-Jahren eine Berufsfrau das Parkett der Bundesverwaltung mit dem Anliegen, sich für Minderheiten einzusetzen. Sie hatte in Bern Wirtschaftswissenschaften, Soziologie (Hauptfach) und Psychologie studiert und schloss als Dr. rer. pol. ab. Ins Bundesamt für Justiz – damals noch Eidgenössische Justizabteilung genannt – kam sie durch einen Kollegen aus dem Studium. Er machte sie darauf aufmerksam, dass das Bundesamt eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter suche zur Erarbeitung der Konzepte für die neuen Heimtypen Therapieheim (TH) und Anstalt für Nacherziehung (ANE). Sie begann im Bundesamt für Justiz (BJ), Sektion Straf- und Massnahmenvollzug als Sachbearbeiterin. Bereits angestellt, schrieb sie ihre Doktorarbeit und promovierte. Die Sektion bestand damals aus Andrea Baechtold, einem promovierten Juristen, der jedoch auch eher «sozial» gewesen sei, und ihr. Baechtold wurde kurz nach ihrem Eintritt Sektionschef, Jahre später Honorarprofessor für Strafrecht an der Universität Bern. Die Erzählungen lassen vermuten, dass in der neu eingerichteten Sektion Straf- und Massnahmenvollzug junge Akademiker beziehungsweise Akademikerinnen zusammenfanden, die in ihrem Studium gesellschaftskritisch sozialisiert worden waren und damit an die durch die Heimkampagne angestossene und in der Öffentlichkeit breit diskutierte Heimkritik anschliessen konnten. Damit zeigte sich auf der Ebene der Bundespolitik ein Umdenken. Schürmann erinnert sich an ein plötzliches Bewusstsein: «wir müssen das anschauen», «so kann das nicht weitergehen». So gesehen wurde der Druck «von unten» zu einem Anstoss dazu, auf der Ebene der Bundespolitik aktiv zu werden, genau hinzuschauen und Veränderungen einzuläuten. Schürmann präzisiert: «Durch die Heimkampagne wurde der Bund gezwungen, besser in die Heime reinzuschauen und dies hatte Auswirkungen auf die Anerkennungsvoraussetzungen, die (moderat) verschärft wurden.»

Rückendeckung vom Parlament

Als wichtige Einschnitte in der Ausgestaltung der rund 160 Justizheime nennt Schürmann die angestrebte Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen von 1984, welche den Rückzug des Bundes aus den Betriebsbeiträgen zum Ziel hatte, im Parlament aber scheiterte. Der Einspruch des Parlaments sei durch ein engagiertes Lobbying des Schweizerischen Verbands für erziehungsschwierige Kinder und Jugendliche (SVE) möglich geworden – erst erfolglos im Ständerat, dann aber unerwarteterweise erfolgreich im Nationalrat. Es gelang mit einem Minderheitenantrag durchzukommen und so den Rückzug des Bundes aus den

⁸⁰ Das Interview wurde am 24. 8. 2021 an der FHNW in Olten durchgeführt und anschliessend inhaltsanalytisch ausgewertet.

Betriebszahlungen abzuwenden – mit dem Zugeständnis einer relativ moderaten Kürzung der Beiträge.⁸¹ Das Parlament übertrug in diesem Zusammenhang dem Bund die Aufgabe der Qualitätssicherung und die Koordination der Heime im Massnahmenvollzug. Damit beauftragt wurde das BJ im Sinne einer Kompetenzdelegation. Der Sektion Straf- und Massnahmenvollzug wurde konkret der Auftrag gegeben, Verordnungen für den Bundesrat vorzubereiten und sobald diese vom Gesamtbundesrat erlassen wurden, die darin festgeschriebenen Voraussetzungen zu erwirken. Diese mächtige Position konnten Schürmann und die Sektion in den 1980er- und 1990er-Jahren im Sinne einer Qualifizierung des Sektors der Justizheime planvoll nutzen. Schürmann erzählt, dass sie die Heime auf die neuen, verschärften Anerkennungsvoraussetzungen hin überprüften, sie besuchten und vor Ort die eingereichten Unterlagen besprachen. Das sei einer «Flurbereinigung» gleichgekommen, fasst Schürmann zusammen. Diese war nicht ganz einfach. So gab es bei der Umsetzung auch Schwierigkeiten, etwa bei Heimen, welche die Voraussetzungen nicht erfüllten, denen aus politischen und vollzugstechnischen Gründen die Anerkennung jedoch nicht abgesprochen werden konnte. Hier hätten sie immer wieder die Erfüllung der Voraussetzungen bei verlängerten Fristen überprüfen müssen.

Aus den Erzählungen lässt sich schliessen, dass diese Phase der direkt vom Bund gesteuerten Sicherung von Qualität und Koordination nach mehr als 30 Jahren endete als Schürmann, die immer gegen Leistungsverträge und Pauschalierungen der Beiträge mit den Kantonen gekämpft hatte, 2004 in den Ruhestand trat. Eine «Pauschalierung der Beiträge» wurde auch im Vollzug eingeführt, das heisst gesteuert wurde nun mittels Leistungsauftrag an die Kantone, was die Abläufe vereinfachen sollte. Schürmann fügt an, damit sei die Steuerung durch den Bund nicht mehr so direkt möglich gewesen, die Kontrolle habe bei den Kantonen gelegen und damit seltener und weniger unvoreingenommen stattgefunden. 2008 wurde dieses Verhältnis zwischen Bund und Kantonen mit der Neugestaltung Finanzausgleich (NFA) umfassend geregelt, die finanziellen Beziehungen zwischen Bund und Kantonen wurden auf eine neue Basis gestellt und Leistungsaufträge zur Norm.

Steuerung mit Subventionen

Qualifizierung durchzusetzen in der heterogenen Jugendheimlandschaft, für die das BJ zuständig war, sei nicht einfach gewesen. Die Heimleitungen seien zum Teil «Könige» gewesen. Sie hätten sich kaum hinterfragt und sich mit Leuten ihrer «Couleur» umgeben. Dennoch gelang es, grundlegende Reformen durchzusetzen. Schürmann berichtet von verschiedenen Steuerungsinstrumenten, die dazu beitrugen.

81 Vgl. hierzu auch Häberli 1984.

Vor dem Erlass des Bundesgesetzes über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten⁸² von 1966 waren Subventionen für bauliche Massnahmen aufgrund einfacher Angaben durch die Sachbearbeitung und ohne Überprüfung ausbezahlt worden. Eine Grundlage, an der sich die Eidgenössische Justizabteilung damals orientierte, waren die Richtlinien der LAKO. Das änderte sich mit dem Gesetz von 1966. Für die Betriebsbeiträge mussten Heime neu Anträge einreichen, die im BJ ein Bewilligungsverfahren durchliefen. Dadurch wurde es möglich, mittels Subventionen zu steuern. Dabei handelte das BJ in einem auf mehreren Ebenen verankerten gesetzlichen Rahmen, dem Schürmann folgende Verordnungen und Richtlinien zum Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Oktober 1984 zugrunde legt: erstens die Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug, zweitens die Verordnung des EJPD über die Baubeiträge des Bundes an Einrichtungen für den Straf- und Massnahmenvollzug und drittens die Beitragsrichtlinien zum Bundesgesetz.⁸³

Als zentrales Erfolgskriterium für eine Durchsetzung der Qualitätsstandards beschreibt Schürmann eine klare und eindeutige, doch auch freundschaftliche Art der Kommunikation zwischen ihr und den Heimleitungen. So erklärt sie: «Ich habe nie meine Fahne nach dem Wind gehängt.» Die Heimleitungen hätten immer gewusst, woran sie mit ihr waren. Deutlich wird in ihren Erzählungen, dass sie nahe an den Heimen dran war. Sie nahm regelmässig an den Sitzungen der Arbeitsgemeinschaft Töchterheime, später als Sektionschefin auch an jenen der Jugendheimleiter teil. Bei Beschwerden der Heimjugendlichen, die auf ihrem Schreibtisch landeten, rief sie die jeweiligen Heimleitungen an und setzte ihnen die Problematik der Betroffenen auseinander. Mit einigen Heimleiterinnen und Heimleitern war sie auch freundschaftlich verbunden, worunter auch einzelne waren, die eine ganz andere Meinung hinsichtlich des Vollzugs hatten als sie selbst. Ihre Beschreibungen zeigen, dass sie mit ihrer Tätigkeit in eine «männliche Welt» kam, sich in dieser Runde jedoch gut positionieren konnte.

Als ein wichtiges Arbeitsinstrument erwiesen sich zudem vom BJ eingesetzte Arbeitsgruppen, bestehend aus führenden Fachleuten aus der Praxis und Persönlichkeiten aus akademischen Kreisen. Schürmann verweist damit auf ein Netzwerk engagierter Heimleiterinnen und Heimleiter, darunter die Arbeitsgruppe Jugendheimleiter und die Arbeitsgemeinschaft Töchterheime, sowie auf Persönlichkeiten im Umfeld der Universitäten und der Schulen für Soziale

82 Zum Bundesgesetz von 1966 vgl. auch S. 118.

83 Die Verordnungen wurden immer wieder an die neue Gesetzeslage angepasst und finden sich heute unter: (1) Verordnung über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 21. November 2007 (LSMV, SR 341.1), (2) Verordnung des EJPD über die Baubeiträge des Bundes an Einrichtungen für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 19. November 2011 (SR 341.14) und (3) Beitragsrichtlinien vom 29. Dezember 2017 (LSMV, SR 341.1).

Arbeit und betont, dass es ausserordentlich wichtig gewesen sei, mit dieser Aufgabe nicht allein zu sein.

Einen qualitativen Sprung sieht Schürmann in der Durchsetzung der für die Kantone und letztlich auch den Bund teuren und daher umstrittenen Zweidrittelquote für ausgebildetes Personal in den Heimen. Ausgebildetes Personal habe die Einführung pädagogisch qualifizierter Konzepte mit sich gebracht und die Möglichkeit, die Arbeit der erzieherisch Tätigen, sich selbst und andere zu hinterfragen. Sie erzählt, dass ein Heimleiter nach ersten Widerständen zugab, ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verstünden sich untereinander anders, da sie alle die «gleiche Sprache» sprächen, mit dem «Bauchgefühl» der ehemaligen Mitarbeitenden sei das nicht so gewesen. Die Rede von «ausgebildetem Personal» meinte dabei eine im engen Sinne berufsspezifische Ausbildung. So anerkannte das BJ zum Beispiel die Ausbildung für den Strafvollzug (berufsbegleitende Ausbildung am Schweizerischen Ausbildungszentrum für Strafvollzugspersonal, heute Schweizerisches Justizkompetenzzentrum), die Ausbildung in soziokultureller Animation und die Lehrerinnen- und Lehrerausbildung nicht, wenn die Absolventinnen und Absolventen erzieherisch auf der Gruppe tätig waren.

Als letztes Steuerungsinstrument nennt Schürmann «Modellversuche». Seit 1987 konnte das BJ Beiträge für «Modellversuche» auszahlen. Diese Beiträge waren nicht immer an spezifische Einrichtungen gekoppelt, auch die Erarbeitung eines Betreuungs- oder Therapiekonzeptes konnte als Modellversuch gelten, vorausgesetzt wurde jedoch in jedem Fall eine Evaluation und ein vom BJ genehmigtes Budget.

Reflexionen zur eigenen Tätigkeit

Schürmann ist überzeugt, dass das BJ die Heime mit klaren Vorstellungen und damals neuen konzeptionellen Inputs lenkte in Bezug darauf, wie der Vollzug ausgestaltet werden sollte. So vertrat Schürmann etwa die Haltung, dass im Massnahmenvollzug Geschlossenheit nach aussen sinnvoll sein konnte, im Innern jedoch ein Prinzip der Offenheit gelten sollte, insbesondere bei weiblichen Jugendlichen. Gerade bei jungen Frauen und bei Menschen mit psychischen Schwierigkeiten mache das Einschliessen ohne entsprechende Betreuung wenig Sinn. Über Drogen sollte nicht hinweggesehen werden, doch die Kontrolle sollte menschenrechtlichen Standards folgen. Dass Jugendliche auf zu viel Repression mit Gewalt oder mit der Fixierung darauf, wie die Vorschriften zu umgehen seien, reagieren können, verstehe sie. Die meisten Heimleitungen hätten in diesem Zusammenhang auf Gespräche gesetzt statt nur auf Repressionen. Im Hinblick auf die Anstalten für Nacherziehung müsse man zudem beachten, dass Eintritt und Aufenthalt für Jugendliche stigmatisierend sein konnten.

Schürmann ist sich bewusst, dass das BJ durch den Gesetzgeber und den parlamentarischen Auftrag mit Zuständigkeiten ausgestattet und damit in der

Lage war, zu steuern. Im Gegensatz dazu sieht sie die zivilgesellschaftlichen Akteure nicht in der Position, gesamtschweizerisch zu lenken und Standards durchzusetzen, obwohl die Expertise in den Verbänden, Schulen und Vereinen vorhanden gewesen sei. Doch die Kompetenz zur Steuerung sei auf Bundesebene verortet. Schürmann räumt ein, dass im Straf- und Massnahmenvollzug viele kantonale Behörden agierten, die zum Teil andere Interessen vertreten als der Bund und damit von anderen Massstäben ausgehen. Sie weiss, dass man heute diese Bedenken nicht mehr hat, was sich in den Leistungsverträgen mit den Kantonen zeigt. Schürmann sieht jedoch bei allen Kompetenzen auch die Grenzen ihrer Wirksamkeit. Ihr Auftrag der Qualifizierung und Koordination habe sich auf Justizheime beschränkt – dass das nur ein Segment ist, ist ihr bewusst. Dabei beschreibt Schürmann die Grenzen als fließend, so gebe es grundsätzlich keinen konzeptionellen Unterschied zwischen Erziehungsheimen und Justizheimen, das Heim müsse lediglich bereit sein, strafrechtlich verurteilte Minderjährige aufzunehmen. Diese Bereitschaft reichte schon, auch wenn die Aufnahme nicht immer real gegeben war, das gelte vor allem für die Heime für weibliche Jugendliche.

Gerhard Schaffner: Arbeitsgruppe Jugendheimleiter

Als Ausgangslage der von ihm beschriebenen Aktivitäten in der Heimerziehung stellt Gerhard Schaffner fest: «Die Koordination der Heimerziehung in der Schweiz war desolat.»⁸⁴ Am Anfang seiner Arbeitstätigkeit im Erlenhof, erst in der Beobachtungsstation, dann als Heimleiter, kritisiert Schaffner vor allem zwei Punkte, mit denen er sich als Heimleiter zu Beginn der 1970er-Jahre auseinandersetzen musste: einerseits die mangelnde Fachlichkeit der zuweisenden Behörden auf dem Land, die, anders als jene der Stadt Basel, selten kompetente Gesprächspartner waren. Andererseits spricht er von einem «verheerenden Mangel» auf Bundesebene. Vor allem im Fehlen einer übergeordneten Koordination sieht er die Begründung seiner unermüdlichen fachpolitischen Tätigkeit. «All die Entwicklungen, die damals entstanden sind, haben natürlich damit zu tun, dass es keine offizielle Stelle beim Bund gab.» Schaffner betont: «niemand war zuständig» und konstatiert, dass in den 1960er-Jahren das BJ für die Heime «praktisch nichts gemacht» habe. Deutlicher kann man es fast nicht ausdrücken: «Es gab damals genügend Leute, die fanden, Föderalismus in diesem Bereich ist Gift. Kostet viel und wir können die Institutionen nicht optimal ausnutzen.» In dieser Situation seien die Heimleiter zum Schluss gekommen: «Machen wir es selbst.»

Arbeitsgruppe Jugendheimleiter:

Tätigkeiten und Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Justiz

Im Zusammenhang des Interviews präsentiert sich Schaffner nicht vorwiegend als Heimleiter des Erlenhofs, sondern als Teil der Arbeitsgruppe Jugendheimleiter. In den 1970er-Jahren gab es in der deutschsprachigen Schweiz 15 Jugendheime, deren Leiter die Angebote ihrer Institutionen zu koordinieren versuchten. Schaffner spricht deshalb in Bezug auf die Arbeitsgruppe auch von «wir 15», was die damals stark ausgeprägte Gemeinschaftsidentität der Arbeitsgruppe deutlich werden lässt. Die Angehörigen der Arbeitsgruppe Jugendheimleiter unterschieden sich von ihren Vorgängern, «den Königen, die nach ihren Läden schauten», weil sie nicht nur ihre Heime im Auge hatten, sondern die Heimerziehung an sich und als Ganzes weiterbringen wollten. In dieser Gruppe versuchten sie die Zuständigkeiten übergreifend zu regeln. Er erklärt fast vorwurfsvoll, die Heime seien nicht «nur Winden», wie sie von der Heimkampagne genannt wurden, sondern hätten alle unterschiedliche Aufgaben. Die Arbeitsgruppe schaffte die Voraussetzungen zur Koordination, indem sie Plätze und Heimtypen dokumentierte. Was auf diese Weise «damals an Koordination passiert ist respektive nicht passiert ist», sieht er als entscheidenden Punkt. Damit stellt er

⁸⁴ Das Interview wurde am 16. 9. 2020 in Reinach in der Wohnung von Gerhard Schaffner durchgeführt. Zur Arbeitsgruppe Jugendheimleiter, vgl. S. 117 f.

die Arbeitsgruppe Jugendheimleiter als eine koordinierende, konzipierende und relativ bestimmende Gruppe in der Heimlandschaft der Schweiz dar.

Schaffner setzt auseinander, er sei von der «Ära Müller», also vom langjährigen und als progressiv geltenden Leiter des Erlenhofs her gewöhnt gewesen, «selbstständig zu sein und selber zu denken». Interessant dabei ist, dass Schaffner seinen Vorgänger Ernst Müller, das «Vorbild», den «Ätti», nicht auf einen Sockel stellt. Er sei «gesamthaft fortschrittlich, nicht jedoch im Detail». Müller habe zwar in fortschrittlicher Weise Männer und Frauen angestellt, doch seien das meistens Ehepaare gewesen. Schaffner stellte die Erzieherinnen hingegen als ausgebildete Frauen mit eigenem Arbeitsvertrag an. Während des Gesprächs sucht Schaffner aus seinen Unterlagen ein Bild heraus vom morgendlichen Appell im Erlenhof vor seiner Zeit und erklärt: «Nein, der Ernst Müller war für seine Zeit enorm fortschrittlich. Aber er war ein autoritärer Mensch. Da ist man dann angestanden. Am Morgen gab es ein Verlesen in Einerkolonne.» Mit der Einführung des Pavillonmodells sei der Erlenhof dennoch eines der «fortschrittlichsten Heime» gewesen. In diesem Spannungsfeld von innovativen konzeptionellen Strukturen und autoritären und disziplinierenden Alltagsmomenten in der Heimerziehung formierten sich die 15 Jugendheimleiter zu einem längerfristigen gemeinsamen Engagement.

Was taten sie? Seit 1970 gaben sie eine Broschüre heraus sowie das *Memo- randum zur Koordination des Massnahmenvollzugs für männliche Jugendliche in Heimen und Anstalten*.⁸⁵ In Abgrenzung zu ihren Vorgängern formulierten sie, was unter «guter Heimerziehung» zu verstehen sei. Auch bei der Umsetzung der mit den Bundessubventionen verknüpften Anforderungen waren sie tätig, so gründeten sie im Laufe der 1970er-Jahre die Baheba, die berufsbegleitende Ausbildung für Heimerziehung, um die geforderte Qualifizierung des Personals sicherzustellen. Auf politischer Ebene kollaborierte die Arbeitsgruppe Jugendheimleiter beim BJ zuerst mit Andrea Baechtold⁸⁶ und später mit Priska Schürmann. Schaffner berichtet, dass Schürmann die Heime darin unterstützte, die Forderungen des Bundes zu erfüllen und sich gleichzeitig dafür engagierte, die Qualität der Forderungen zu erhöhen. Sie habe einen sehr guten Überblick gehabt über alle Heime.

Motoren des Wandels in den 1970er-Jahren:

Heimkampagne, Bund und fachliche Netzwerke

Schaffner nennt verschiedene Motoren des Wandels, die in unterschiedlicher Art und Weise interagierten: (1) die Heimkampagne, (2) die Bundessubventionen, (3) das fachliche Engagement in Forschung und Praxis sowie etwas nachrangig und, eher als Begleitung denn als Motor, (4) die Konkordate auf kantonaler Ebene.

⁸⁵ Arbeitsgruppe Jugendheimleiter 1972.

⁸⁶ Andrea Baechtold (geb. 1942) war als Schürmanns Vorgänger bis in die späten 1980er-Jahre Leiter der Sektion Straf- und Massnahmenvollzug des Bundesamts für Justiz und später Professor für Strafrecht an der Universität Bern.

(1) Heimkampagne

Schaffner interpretiert den durch die Heimkampagne initiierten Druck von unten zunächst als Anlass für die Vernetzung der Heimleiter. Er sagt dazu: «Wir hatten die Heimkampagne. Ich mein's ganz simpel, wir wussten gegen was wir uns zur Wehr setzen mussten. Nicht gegen die Regierung, gegen Bern oder irgendwen, sondern wie bringen wir unsere Heime um die Heimkampagne.» Heute fehle im Vergleich dazu der gemeinsame «Feind». Die Heimkampagne hatte aber auch starke Auswirkungen auf die politische Ebene. Schaffner interpretiert sie als Anlass für das «Aufwachen» in Bundesbern. «Wegen dem politischen Druck hat das Bundesamt für Justiz gesehen, man kann die 15 Heime nicht einfach sein lassen. Und zwar einfach wegen dieser Angriffe, die nicht ganz so harmlos waren.» Die Heimkampagne habe Auswirkungen gehabt, mit denen die Protagonisten nicht gerechnet hätten. Nach den «Gewittern, die wir 1970/71/72 hatten ist die Kurve hoch, nämlich die Finanzierung durch den Bund». Schaffner bringt es auf den Punkt: «Aber ich muss sagen, die ganze Heimkampagne hatte einen positiven Effekt – etwas blöd – es hat Geld gegeben.» Er erklärt, der Bund und die Kantone hätten gesehen, dass den Heime fast kein Geld zur Verfügung stand, um etwas zu bezahlen. Sein Vorgänger habe zum Beispiel «lange Jahre die Löhne zum Teil mit dem Milchgeld bezahlen müssen». Schaffner bestätigt die Kritik der Heimkampagne, indem er sagt: «Vieles, das erzählt wird über Heimerziehung damals, das hat schon gestimmt. Das war also wirklich eine entscheidende Entwicklung damals.» Er fügt an: «Ich denke, die Heimkampagne wurde zwar nicht losgetreten, um die Heimerziehung zu verbessern, sondern um sie abzuschaffen, aber ich denke, da ist etwas ganz Entscheidendes passiert.» Die Heime seien zwar nicht, wie von der Heimkampagne gefordert, geschlossen worden, stattdessen hätten sie sich «diversifiziert».

Schaffner verortet sich nahe bei der Heimkampagne und betont, dass er auf der Rüschlikoner Tagung ein Referat gehalten habe, dessen Inhalt in eine Resolution zu Reformen in der Heimerziehung eingeflossen sei.⁸⁷ Dass der damals als fortschrittlich geltende Erlenhof ins Blickfeld der Heimkampagne geriet und gegen ihn als Heimleiter Strafanzeige erhoben wurde, interpretiert er als gezielte Aktion gegen die Heime, doch auch diese Interpretation bringt ihn nicht davon ab, die Bedeutung der Heimkampagne hoch einzuschätzen.

(2) Bundessubventionen

Schaffner beschreibt einen Wendepunkt in der Landschaft der Jugendheime Anfang der 1970er-Jahre, wenn er von der Zeit danach sagt: «Es ist eine andere Welt» und «es ist etwas gegangen» auf der politischen Ebene. Den Anstoss zu dieser Veränderung sieht er zwar im durch die Heimkampagne hergestellten Druck von unten, doch die damit losgetretenen Veränderungen wurden «von oben» entwickelt und in eine andere Richtung als die der geforderten

87 Schaffner 1972.

Schliessungen gelenkt. Schaffner sagt dazu: «Ich denke auch, dass es insofern ein Verdienst gibt auf höchster Ebene.» Dort wurde zwar nicht alles erreicht, so kam zum Beispiel die Motion Eggenberger nicht durch.⁸⁸ Neu flossen jedoch staatliche Subventionen in die Heimlandschaft für die Qualifizierung und Koordination. Als damaliger Heimleiter stand er vor einer neuen Situation: «Jetzt haben wir Geld.» Er betont, dass der Bund auch Heime in kantonaler und privater Trägerschaft mitfinanzierte. Diese Subventionen sieht er als Ausgangspunkt dafür, dass Mitarbeitende mit einer passenden Erstausbildung oder mit einer berufs begleitenden Ausbildung gut bezahlt wurden – damit konnte eine Forderung des Bundes erfüllt werden. Die erforderliche Überprüfung des Anteils qualifizierten Personals setzte voraus, dass dem BJ Daten zum Heimpersonal vorgelegt wurden. In diesem Zusammenhang erzählt Schaffner, dass der Bund anfangs nur wenige Daten einforderte, dann aber immer mehr. Dazu mussten zum Teil auch Fragebögen ausgefüllt werden. Die verlangte Qualifikation und die erhöhte Anzahl der Mitarbeitenden verteuerten den Heimbetrieb. Dazu Schaffner: «Als ich dann später immer mehr Erzieher angestellt abe, wurde es halt immer teurer.» An Heime, die zu wenige ausgebildete Mitarbeitende beschäftigten, durften keine Subventionen ausbezahlt werden. Dabei wurden zunächst nur die Heime für männliche Jugendliche berücksichtigt. Mit den Subventionen verbunden war zudem die Forderung, Konzepte einzureichen, über die viele Heime nicht verfügten. Diese betrafen zum Beispiel die Offenheit im Inneren der Anstalten. Schaffner erzählt, dass er in den ehemaligen Arrestzellen eine Kindertagesstätte für Kinder seiner Mitarbeitenden eingerichtet habe.

(3) Fachliche Vernetzungen

Die Leiter der 15 deutschschweizerischen Jugendheime waren gut organisiert und in der Heimlandschaft sichtbar positioniert. Sie waren bereit, die Dinge an die Hand zu nehmen. Schaffner misst der fachlichen Überzeugungskraft gut begründeter Argumente Wirkung zu: «Ich bilde mir ein, dass es uns gelungen ist, Politiker davon zu überzeugen, dass das, was wir machen, eine gute Sache ist.»

Die Heimleiter gaben den fachlichen Anforderungen des Bundes ein Gesicht und stellten ausgebildetes Personal ein. Auch die Arbeitsverträge änderten sich, so musste zum Beispiel die Heimleitung nicht mehr im Heim wohnen. Schaffner erzählt, dass er und seine Frau nach sechs Jahren aus dem Heim auszogen. Dabei erhielten sie Rückendeckung vom Dienstleiter der Psychiatrie Friedmatt. Das Argument war, dass «die Psychiatrien [] auch nicht zusammengekracht [sind]», als die Direktoren nicht mehr intern wohnten. Dass ein späterer Nachfolger von

88 Eggenberger gab eine Motion ein zur Schaffung eines eidgenössischen Amtes für Strafrecht, Heim- und Anstaltswesen. Diese stützte sich auf die Kritik am Föderalismus in diesem Bereich, die vor allem die Kosten des kantonalen Vorgehens im Blick hatte, und auf die Feststellung, dass die Vollzugseinrichtungen nicht optimal ausgenützt werden könnten. Vgl. hierzu auch S. 117–119.

Schaffner dann sogar in Deutschland wohnte, illustriert den Wandel noch deutlicher.

(4) Kantonale Kooperationen ohne Veränderungspotential

Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen beschreibt Schaffner als nicht einfach. Es habe zum Beispiel Konkordate bezüglich Erwachsenenvollzug gegeben, zu denen auch Basel gehörte. Diese interkantonalen Kontakte hatten auch Einfluss auf den Jugendbereich. Von der kantonalen Vernetzung berichtet Schaffner distanziert, beobachtend, abwartend: «Ich meine, ich hätte es recht formell erlebt.» Er bezieht sich dabei auf die Deutschschweizerische Koordinationskommission für den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Jugendlichen und jungen Erwachsenen (KoKo), die von beiden Deutschschweizer Strafvollzugskonkordaten 1974 eingesetzt wurde mit dem Auftrag, den Jugendstraf- und Massnahmenvollzug zu planen und zu koordinieren.⁸⁹ Schaffner führt aus: «Und zum Teil war das Klima, das ich 1970 angetroffen habe, zwischen den Kantonen nicht immer optimal.» Auch zu KoKo äussert er sich zurückhaltend: «Die KoKo war damals wirklich einfach ein Gremium, das die Entwicklung begleitet hat.» Er spricht von den Mitgliedern dieses Gremiums als «die Herren». Die KoKo koordinierte die Strafanstaltsdirektoren der Kantone sowie die Jugendheime. Sie organisierte die Zusammenarbeit und regelte die Zuständigkeiten im Sinne von: «Wer hat für die und die Jugendlichen die entscheidenden Angebote?» Die Haltung war: «Es konnten einfach nicht alle Heime alles machen.» Schaffner beschreibt seine Rolle in diesem Gremium als ein Bindeglied zwischen der KoKo und der «Jugendheimszene». Er kommt zum Schluss, dass all diese Koordination nur nötig gewesen war, weil es keine «offizielle Stelle» beim Bund gab und die Motion Eggenberger nicht umgesetzt wurde.

Resümee

Die Erzählungen von Schürmann und Schaffner veranschaulichen die Veränderungen der Heimerziehung in den drei Jahrzehnten von 1970 bis in die 1990er-Jahre. Aus zwei Perspektiven – einerseits jener der Expertin im Bundesamt, andererseits jener des Heimleiters, organisiert in einer aktiven, institutionsübergreifenden Arbeitsgruppe – berichten die Befragten vom Engagement für Veränderungen im Bereich der Jugendheime. Die Zusammenstellung beider Interviews verdeutlicht die Ebenen übergreifender Kontakte, die Veränderungen möglich machten. Das Bundesamt war auf das Fachwissen reformwilliger Akteurskonstellationen angewiesen, diese wiederum auf die lenkende Kompetenz und die Subventionen des Bundes.

⁸⁹ Zur KoKo vgl. auch Germann 2016, S. 75.

Die beiden Befragten geben Einblick in Professionalisierungsprozesse. Die Berichte über die Veränderungen beziehen sich auf die sogenannten Justizheime, womit der Fokus ihrer Erzählungen auf diesem Segment liegt. Der Heimbereich als Ganzes gerät dabei nicht immer in den Blick.

In beiden Interviews wird die Bedeutung der Heimkampagne betont. Der damit verbundene Druck von unten und die als Gefahr wahrgenommene Agitation gegen Heime, die unter anderem auch Plätze für den Massnahmenvollzug anboten, brachten den Bund dazu, «hinzuschauen». Beide Befragten trugen die Kritik aus der Heimkampagne in ihre Organisationen und auf verschiedene politische Ebenen. Sie orientierten sich zwar nicht am Anliegen der Kampagne, die Heime abzuschaffen, sondern veränderten den Protest in ein Engagement für grundlegende Reformen im Bereich der Jugendheime und des damit verbundenen Massnahmenvollzugs. Damit differenzieren die Interviews beides: die «Protestthese» und gleichermassen die These der Reformen «von oben». Der Druck kam von unten und die Reaktionen auf Bundesebene realisierten sich in vielfachen Verflechtungen mit zivilgesellschaftlichen, überregional tätigen Fachgruppen.

Teil IV

Transversale Modernisierung? Die Ausbildung des Personals im Sozialwesen

Der LAKO-Vorstand sah sich nach dem Zweiten Weltkrieg vor die Aufgabe gestellt, die Strukturierung der Ausbildungen zweier Berufsgruppen im Sozialwesen zu moderieren, die damals noch stark weiblich konnotiert waren: auf der einen Seite die Ausbildung zur Heimerzieherin, auf der anderen diejenige zur Sozialarbeiterin, ehemals Fürsorgerin. Erstere sollte für die Arbeit in der «geschlossenen Fürsorge» (Heime und Anstalten) vorbereiten, Letztere für diejenige in der «offenen Fürsorge» (Ämter und Behörden). Beide Berufsgruppen und ihre Ausbildungen entwickelten sich sehr unterschiedlich: Während die Ausbildung in der Heimerziehung noch bis weit ins 20. Jahrhundert hinein von einem für die Schweiz typischen Paternalismus geprägt und zu einem guten Teil in konfessionelle Strukturen eingebettet war, waren die Schulen für Sozialarbeit Gründungen akademisch gebildeter Frauen, die den Schwung der internationalen Frauenbewegung und Ausbildungen aus Übersee mitbrachten. Und doch waren beide Berufsgruppen aufeinander verwiesen: Trotz ihrer Ausrichtung auf sehr verschiedene Berufssegmente, bildeten sie grundsätzlich die im Sozialwesen Tätigen aus. So nahmen beide in ihren Diskussionen um die Ausbildung immer wieder aufeinander Bezug, sei es in abgrenzender oder verbindender Weise. Das zeigt sich etwa darin, dass in Zürich, Genf und Luzern beide Berufsausbildungen unter dem Dach einer Ausbildungsstätte angeboten wurden, in Luzern sogar als ein einziger Lehrgang. Daneben existierte eine Vielzahl kleinerer Heimerziehungsschulen. Die unterschiedliche Profilierung bei geteilten Aufgaben und Zugehörigkeiten waren nicht immer konfliktfrei, sie waren vielmehr geprägt von Ungleichzeitigkeiten, von geschlechtsspezifischen Kämpfen um die hegemoniale Wissenshoheit und von der Konkurrenz zwischen laizistischen und konfessionellen Ausbildungswegen.

Bei der Frage nach den Wegen der Verberuflichung im Sozialwesen kommen mit der LAKO als Ausgangspunkt im Folgenden beide Ausbildungsstränge in den Blick. Verberuflichung ist ein weiter Begriff: Er umfasst den Weg von einer der Frau zugeschriebenen und dem daraus folgenden, ehrenamtlich ausgeführten Auftrag hin zur beruflichen und bezahlten Tätigkeit oder den Weg von der religiösen Berufung zum Beruf.¹ Entscheidende Markierungen auf diesem Weg finden sich für beide Berufsgruppen in programmatischen Dokumenten, die Strukturen

¹ Zur sozialen Mütterlichkeit vgl. Sachsse/Tennstedt 2012, zur konfessionellen beziehungsweise laizistischen Heimerziehung vgl. unter anderem Hauss 2018; Czáká/Droux 2018.

und Standards für die Ausbildung und einen verbindlichen Abschluss setzten und damit eine Vereinheitlichung und Profilierung der jeweiligen Ausbildungen vorantrieben. Im Folgenden sollen drei programmatische Dokumente in ihrem jeweiligen Kontext und ihrer Wirkung vertiefter analysiert werden.

Das erste analysierte Dokument ist das «Programm für die Ausbildung in sozialer Arbeit». Dieses wurde 1950 von der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Schulen für Soziale Arbeit (SASSA) verfasst und 1954 an der Mitgliederversammlung der LAKO diskutiert und anerkannt. Ausgeführt wird hier die Wirkungsgeschichte des Programms in den Anerkennungsverfahren weiterer Schulen für Soziale Arbeit.

Das zweite und das dritte Dokument wurden im Ausschuss der von der LAKO 1944 eingesetzten «Studienkommission zur Anstaltsfrage» erarbeitet. Diese Kommission entstand im Kontext der in den Medien skandalisierten Missstände in den Heimen.² Der Ausschuss, der unter anderem die fehlende Ausbildung des Heimpersonals kritisierte, war über mehrere Jahrzehnte aktiv. Nach der Auflösung der Studienkommission 1958 arbeitete er bis Anfang der 1970er-Jahre in neuer Form als Arbeitsgruppe für die Schulung des Heimpersonals weiter. Wie für Ausschüsse und Arbeitsgruppen der LAKO typisch, entstanden in diesen Gremien programmatische Dokumente: 1949 das «Merkblatt für die Schulung von Leitung und Personal in Heimen für Kinder und Jugendliche» und 1971, also mehr als 20 Jahre später, die «Grundanforderungen für die Ausbildung von Heimerziehern».

Die drei Dokumente, 1954 zur Sozialarbeit und 1949 und 1971 zur Heimerziehung, hatten strukturierenden Charakter und ordneten zumindest bis in die 1990er-Jahre die Ausbildungen im Sozialwesen.

Dorothy Smith folgend können in der Institutional Ethnography Schriftstücke in ihrer Funktion als «textual reality» analysiert werden.³ Mit «textual reality» bezeichnet Smith ein Phänomen, das in einer Dialogsituation entstand, sich dann aus diesem Kontext löste und über Raum und Zeit hinweg soziale Zusammenhänge organisiert. Diese Texte sind also nicht lediglich eine Quelle der Information, sondern textlich gefasste Organisations- und Strukturierungsinstrumente. Auch die in diesem Kapitel zur Diskussion stehenden Programme lösten sich aus der Entstehungssituation, nahmen ihren Lauf und verschiedene Lesende und Nutzende traten mit ihnen in Interaktion. In diesem Sinne organisierten sie den Verlauf der Verberuflichung der Sozialen Arbeit. Die drei Dokumente werden, zum Teil auszugsweise, in diesem Kapitel wiederum aus ihren Kontexten gelöst und als Originalquellen eingefügt. Im Sinne der «textual reality» werden Lesende mit ihnen in Interaktion treten, diesmal nicht als Programme, sondern als Auseinandersetzung mit den Anfängen der Sozialen Arbeit.

² Vgl. S. 108.

³ Smith 2005, S. 92.

1 Die Schulen für Sozialarbeit

Wie in den USA und in den europäischen Nachbarländern waren auch in der Schweiz erste Kurse für die soziale Hilfstätigkeit von Frauen bereits vor dem Ersten Weltkrieg eingerichtet worden, die ersten 1907 in Zürich unter der Leitung von Mentona Moser und Maria Fierz, die beide neues Wissen und neue Ansätze der Sozialen Arbeit aus London mitgebracht hatten.⁴ Aus den Kursen ging 1920 schliesslich die soziale Frauenschule in Zürich hervor. Vergleichbare Gründungen erfolgten bereits 1918 in Luzern und Genf.

Transversale Expertise: Die Leiterinnen der Schulen für Soziale Arbeit in der LAKO

Die Diskussionen um eine berufliche Institutionalisierung der Ausbildung in Sozialer Arbeit nahmen nach dem Ersten Weltkrieg Fahrt auf, vor allem aufgrund der aktiven Frauen in Leitung und Unterricht an den ehemaligen Frauenschulen. Sie waren in der Fürsorge tätig und international gut vernetzt. So leitete Marguerite Wagner-Beck von 1922 bis 1948 die Schule in Genf. Sie gehörte zu den ersten Frauen, die in der Schweiz einen Dokortitel in den Rechtswissenschaften erwarben. Auch ihre Nachfolgerin Marie-Louise Cornaz verfügte über ein Studium in den Rechtswissenschaften. In Zürich war Margrit Schlatter von 1934 bis 1960 Schulleiterin, ebenfalls mit einem Studium und Doktorat in dieser Disziplin. Emma Keller, die während ihrer Aufenthalte in Kanada das Social Casework kennengelernt hatte, amtierte von 1933 bis 1954 als Schulleiterin in Luzern.⁵ Zwischen den drei Schulleiterinnen aus Genf, Luzern und Zürich und dem Sekretariat der LAKO, vertreten durch Walter Rickenbach, entwickelte sich in den späten 1940er- und den 1950er-Jahren eine produktive Zusammenarbeit. Diese war für die LAKO ein Gewinn, insbesondere nachdem sie 1947 mit einem Vorstoss gescheitert war, eine Vorlesung für die «Ausbildung zum sozialen Beruf»⁶ an den Universitäten zu etablieren. Um mit den umliegenden Ländern mithalten zu können, war eine akademisch orientierte Ausbildung der im Sozialwesen tätigen Fürsorgerinnen und Fürsorger jedoch ein Gebot der Stunde. Die Schulleiterinnen verfügten über gut funktionierende Ausbildungseinrichtungen und die notwendige Expertise. Davon profitierte die LAKO. Im Gegenzug profitierten die Schulleiterinnen mit ihrer aktiven Mitgliedschaft in der LAKO vom Anschluss an ein tragfähiges Netzwerk von Männern mit Einfluss in Verwaltung und Politik. Expertise, traditionell männlich konnotiert, konnte in diesem entstehenden Netzwerk als «Vertrauenstechnologie»⁷ auch von Frauen genutzt und im Bereich zwischen Ausbildung und Verwaltung wirksam werden. Hier lässt

4 Vgl. Matter 2011, S. 54–59.

5 Vgl. Ebd., S. 83–94, 290 f.

6 Vgl. SZG (86/1947), S. 179–182.

7 Lengwiler 2010, S. 52.

sich die «Verwissenschaftlichung des Sozialen» konkretisieren, wobei Gender im Wissenstransfer eine besondere Rolle spielte. Letzterer erfolgte nicht linear, also nicht von den Expertinnen in die Vereinsstrukturen und Ausbildungseinrichtungen. Sozialwissenschaftliches Wissen wurde transversal zwischen internationalen Netzwerken, Schulen, Verband und Fach(-Politik) entwickelt. Der Begriff transversal wird hier deshalb gewählt, weil sich der Wissenstransfer ohne staatliche Lenkung beziehungsweise ohne universitäre Dominanz zwischen institutionellen Feldern entwickelte. Diese transversale Expertise lehnt sich an das Konzept der «epistemic culture» an, das von Anja Kruke und Meik Woyke der Verwissenschaftlichung der Sozialpolitik zugrunde gelegt⁸ und bei Martin Lengwiler in Bezug auf die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) und die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) mit einer stärkeren Betonung auf institutionelle Einbettungen und Expertenpraktiken exploriert wird.⁹

In der Zusammenarbeit mit den Schulleiterinnen schlug Rickenbach einen nicht vorgesehenen Weg ein. Das Engagement der LAKO für die Ausbildung im Sozialwesen hatte 1947 begonnen mit einem Vorstoss, die Ausbildung für männliche Fürsorgebeamte als «Fürsorgewissenschaft» auf Universitätsebene zu positionieren. Die LAKO trat damit in die Fussstapfen zweier Vorstösse von 1908 beziehungsweise 1922 aus dem Umkreis der Schweizerischen Armenpflegerkonferenz und der SGG.¹⁰ Diese – so die einschlägige Literatur – waren der Versuch, die Position des männlichen Fürsorgers in leitender Stellung in den Fürsorgeämtern und Vormundschaftsbehörden zu stärken.¹¹ Die gleiche Stossrichtung findet sich auch bei Sturzenegger in seinem Bericht zur Gründung der LAKO 1933: Ziel der LAKO sei es, «Fachleute [...] theoretisch vorzubilden und systematisch zu schulen». Dabei betonte er die Notwendigkeit, vor allem männliche Fürsorgebeamte, die bereits Stellen in Behörden und Ämtern innehatten, auf universitärem Niveau auszubilden, die Möglichkeiten für Frauen seien hingegen bereits durch die Sozialen Frauenschulen abgedeckt.¹² Rickenbach wandte sich zusätzlich an die Universität in Fribourg, in der erste Vorlesungen zu Caritas-Wissenschaft angeboten wurden, doch auch hier stiess er mit seiner Frage nach ersten Ergebnissen mit diesem Experiment auf Zurückhaltung.¹³ Danach finden sich keine Bemühungen mehr vonseiten der LAKO in diese Richtung. Rickenbach erkannte die Zeichen der Zeit und arbeitete in der Folge mit den Schulleiterinnen zusammen.

8 Kruke/Woyke 2010, S. 7.

9 Lengwiler 2010.

10 Vgl. für 1908, Matter 2011, S. 105–110, für 1947, ebd., S. 353–357. Für die ersten beiden Vorstösse vgl. auch Wilhelm 2005, S. 144–146.

11 Vgl. Matter 2015c, S. 22–25.

12 Sturzenegger 1933, S. 5.

13 Vgl. Briefe vom 23. 5. 1946 und 23. 12. 1946 (Sozarch SGG B 26i). Die Nachfrage aus dem protestantisch geprägten Zürich beim Dekanat der Universität Freiburg verweist auf den Versuch, sich zur Frage der Fürsorge als Universitätsfach auch über konfessionelle Grenzen hinweg auszutauschen.

«Das Programm für die Ausbildung in sozialer Arbeit» von 1954: Inhalt und Struktur

1948 gründeten die drei Schulleiterinnen von Genf, Zürich und Luzern die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Schulen für Soziale Arbeit (SASSA) und positionierten diese als ein aktives und mitgestaltendes Mitglied der LAKO. Das verwundert nicht, war ihre Gründung letztlich eine Reaktion darauf, dass die LAKO den Schulen zusammen nur eine Stimme zugestand.¹⁴ Diese Situation führte dazu, dass sich die Schulleiterinnen, wenn sie etwas erreichen wollten, im Vorfeld der Sitzungen absprechen mussten. Mit der Arbeitsgemeinschaft institutionalisierten sie diese Absprachen und brachten ihre Stimme auf dieser Grundlage dezidiert ein. Zu den ersten Anliegen, welche die in der SASSA organisierten Schulleiterinnen vorbrachten, zählte die Suche nach Unterstützung der von ihnen im September 1950 formulierten Mindeststandards für die Ausbildung an den Schulen für Soziale Arbeit.¹⁵

Das auf den nächsten Seiten abgebildete «Programm für die Ausbildung in sozialer Arbeit»¹⁶ (Abb. 1) war eine leicht angepasste zweite Version des von den Schulleiterinnen entworfenen Minimalprogramms. Dieses wollte die Ausbildung in sozialer Arbeit als Erst- oder Zweitausbildung gestalten. Voraussetzung waren mindestens zehn Schuljahre, wenn möglich eine abgeschlossene Mittelschulbildung oder ein Abschluss einer Berufslehre. Konstruiert wurde eine Ausbildung für Frauen und Männer mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten für das Heimwesen und den Bereich der Fürsorge. Damit bestätigte das Minimalprogramm die Ausrichtung der Ausbildung auf beide Geschlechter. Die «Frauensschulen» wurden zur geschlechtsneutralen «Ausbildung in sozialer Arbeit», wobei nur für Frauen als Eintrittsvoraussetzung weiterhin «hauswirtschaftliche Kenntnisse» aufgeführt waren. Differenziert wurde hingegen zwischen der «offenen» und «geschlossenen» Fürsorge, für die unterschiedliche Programme ausgearbeitet wurden. Die Berufsfächer Wirtschaftslehre und Soziologie waren beispielsweise nur im Stundenplan der offenen Fürsorge zu finden, während in der geschlossenen Fürsorge an ihrer Stelle die Fächer Hauswirtschaft und Verwaltung unterrichtet wurden. Zudem erhielt die «Freizeitgestaltung» in der Ausbildung für das Heimwesen doppelt so viele Stunden wie in der Sozialarbeit.

Keine Ausdifferenzierung nach Geschlecht oder Fürsorgesektor sah das Programm in der Grundstruktur der theoretischen und praktischen Ausbildung sowie einer Diplomarbeit vor. Für alle Schülerinnen und Schüler lag der Schwerpunkt auf der praktischen Ausbildung. Sie beanspruchte mit mindestens 12 Monaten inklusive 3 Monaten Vorpraktikum am meisten Zeit. Die Dauer der Ausbildung wurde grundsätzlich auf 3,75 bis 4 Jahre festgelegt. Zusätzlich wurden 1,25 Jahre als Vorbereitung einberaumt, wobei diese in Genf, anders als

¹⁴ Vgl. Matter 2011, S. 291 f.

¹⁵ Schlatter an LAKO, Anhang, 13. 7. 1953, S. 1–3 (Sozarch SGG B 26i: 8).

¹⁶ Protokoll Vollsitzung LAKO, 24. 2. 1954, Unterlagen zum Traktandum 6, S. 1 f. (Sozarch SGG B 26i: 8).

 SCHWEIZERISCHE LANDESKONFERENZ FÜR SOZIALE ARBEIT

 55. Vollsitzung vom 24. Februar 1954 / Unterlage zu Traktandum 6

P r o g r a m m

für die Ausbildung in sozialer Arbeit

 aufgestellt von der Arbeitsgemeinschaft der Schweizerischen Schulen
 für soziale Arbeit *)

Die Ausbildung für die Soziale Arbeit umfasst theoretischen Unterricht in der Schule sowie eine praktische Ausbildung in Institutionen der offenen und geschlossenen Fürsorge. Die schriftliche Diplomarbeit ist ein weiterer Bestandteil der Ausbildung. Die Aufnahme in die Schulen ist an bestimmte Voraussetzungen gebunden.

Die Schweizerischen Schulen für Soziale Arbeit einigten sich auf folgendes Programm:

A. VORKENNTNISSE

Für die Aufnahme werden an Vorkenntnissen verlangt:

1. Schul- und Berufsbildung: mindestens 10 Schuljahr, wenn möglich abgeschlossene Mittelschulbildung oder abgeschlossene Berufsbildung. In besonderen Fällen sind Ausnahmen möglich.
2. Bürotechnische Fertigkeiten: Bis zum Abschluss der Ausbildung sollten erworben sein:
 - für die offene Fürsorge:
 - Maschinenschreiben 250 Anschläge/Min.
 - Stenographie 120 Silben/Min.
 - dazu Übung in praktischer Büroarbeit
 - für die geschlossene Fürsorge:
 - Maschinenschreiben 250 Anschläge/Min.
3. Hauswirtschaftliche Kenntnisse (für Schülerinnen): mindestens 6-monatige theoretische und praktische Ausbildung.
4. Vorpraktikum in Form von Mitarbeit in einer Sozialen Institution, mindestens 3 Monate.

B. THEORETISCHE AUSBILDUNG
I. Ausbildung für die offene Fürsorge

	<u>Einheiten</u>	<u>Stundenzahl</u>
1. Ethische Grundlagen	1	75
2. Berufsfächer		
Gesundheitslehre	1,5	112
Psychologie, Pädagogik	1,5	112
Recht	1,5	112
Wirtschaftslehre und Soziologie	1	75

- 2 -

	<u>Einheiten</u>	<u>Stundenzahl</u>
Soziale Arbeit, Methoden der Sozialen Arbeit, Soziale Literatur, Sozialpolitik, Sozialversicherung	3	225
Übungen aus der Fürsorgepraxis, Besichtigungen, Besprechungsstunden	3	225
Freizeitgestaltung	1,5	112
3. Zur freien Wahl der Schulen	<u>1</u>	<u>77</u>
	15	1125
	=====	=====
<u>II. Ausbildung für die geschlossene Fürsorge</u>		
1. Ethische Grundlagen	1	75
2. Berufsfächer		
Gesundheitslehre	1,5	112
Psychologie, Pädagogik	2	150
Recht	1,5	112
Soziale Arbeit, Methoden der Sozialen Arbeit, Soziale Literatur	2	150
Hauswirtschaft, Verwaltung, Besichtigungen, Besprechungsstunden	3	225
Freizeitgestaltung	3	225
3. Zur freien Wahl der Schulen	<u>1</u>	<u>76</u>
	15	1125
	=====	=====

C. PRAKTIKA

Die praktische Ausbildung umfasst mindestens 12 Monate, inbegriffen 3 Monate Vorpraktikum, und ist in verschiedenen Institutionen zu absolvieren.

D. DIPLOMARBEIT

Genf, Luzern, Zürich, den 30. September 1950.
 Ecole d'Etudes Sociales Genève: M.L. Cornaz
 Sozial-karitative Frauenschule Luzern: E. Keller
 Schule für Soziale Arbeit Zürich: Dr. M. Schlatter

Dieses Programm wurde von der Schweiz. Vereinigung Sozialarbeitender durch Beschluss der Delegiertenversammlung vom 1.3.1952 anerkannt.

*) Die Arbeitsgemeinschaft besteht aus folgenden Schulen:
 Ecole d'Etudes Sociales, Genève
 Schweizerische Sozial-karitative Frauenschule, Luzern
 Schule für soziale Arbeit, Zürich

Abbildung 1: Grafik «Programm für die Ausbildung in sozialer Arbeit 1954».

Quelle: Protokoll Vollsitzung LAKO, 24. 2. 1954, Unterlagen zum Traktandum 6, S. 1 f. (Sozarch SGG B 26i: 8).

in Zürich und Luzern, zum Teil in die eigentliche, dafür längere Schulzeit integriert war. Als Vorbereitung galt der Erwerb hauswirtschaftlicher und bürotechnischer Fertigkeiten sowie das Vorpraktikum.¹⁷

Wie die nachfolgend beschriebenen Überprüfungen anderer Schulen durch die SASSA zeigen, war die Einführung von spezifischen «Berufsfächern und Berufsmethoden» der Sozialen Arbeit ein wichtiger Schritt bei der Bestimmung der Sozialen Arbeit als Beruf und galten als eine zentrale Voraussetzung für die Erfüllung der Mindeststandards. Bei den Berufsmethoden handelte es sich um Methoden wie Social Casework oder Social Groupwork, die aus den USA stammten und durch die UNO-Austauschprogramme nach dem Zweiten Weltkrieg nach Europa importiert wurden.¹⁸ Die im Programm aufgeführten Besprechungsstunden könnten Raum geboten haben für das Einüben der Fallarbeit und vielleicht auch für die in der einschlägigen Literatur betonte Persönlichkeitsbildung.

Das Programm in seiner fachpolitischen Positionierung

Die erste Version mit der Bezeichnung «Minimalprogramm»¹⁹ hatte die SASSA in ihre Netzwerke geschickt mit der Aufforderung, das Programm zu unterstützen. Zunächst hatten sie den Berufsverband adressiert, die Schweizer Vereinigung Sozialarbeitender (SVSA),²⁰ und sich danach an die LAKO gewandt. In der Anfrage an die LAKO vom 13. Juli 1953 konnte die SASSA infolgedessen bereits auf Verbündete hinweisen: «Als Schweizerischer Berufsverband stellt sich die SVSA hinter das Minimalprogramm und ist bereit, mit den Schulen dafür einzutreten, dass nur Ausbildungsstätten, die volle Garantie für eine umfassende Ausbildung geben, als Schulen für Soziale Arbeit anerkannt werden.»²¹ Auch habe das Minimalprogramm bereits wertvolle Dienste geleistet in den Verhandlungen mit dem Bund zur Neuordnung der Bundessubventionen für die Schulen.²² Die LAKO wird in diesem Schreiben als Akteurin in einer Lücke adressiert, die mangels eines «Sozialministeriums» klaffe:

«Hiermit möchten wir auch Ihnen, der Schweizerischen Landeskonferenz für Soziale Arbeit, unser Minimalprogramm unterbreiten. Ihre Organisation trägt in hohem Masse mit an der Verantwortung für die Soziale Arbeit in der Schweiz. Sie ist darum sicher auch interessiert am Stande der Ausbildung für die Soziale Arbeit. In unserem Lande fehlt eine offizielle Ins-

17 Vgl. die von der SASSA bei der LAKO eingereichte Version: Schlatter an LAKO, Anhang, 13. 7. 1953, S. 1–3 (Sozarch SGG B 26i: 8).

18 Vgl. dazu Matter 2011, S. 297–331.

19 Vgl. die von der SASSA bei der LAKO eingereichte Version: Schlatter an LAKO, Anhang, 13. 7. 1953, S. 1–3 (Sozarch SGG B 26i: 8).

20 Zum Briefwechsel mit der SVSA finden sich keine Quellen im Archivbestand der LAKO.

21 Schlatter an LAKO, 13. 7. 1953, S. 1 (Sozarch SGG B 26i: 8).

22 Ebd.

tanz (z. B. ein Sozialministerium), die gewisse Mindestanforderungen an die Ausbildung durchsetzen könnte. Wir glauben aber, dass statt derselben die Schweizerische Landeskonferenz als Zusammenschluss der Werke und Behörden, ähnlich wie bei der Lösung anderer Probleme, auch in der Frage der Ausbildung der Sozialarbeiter im Interesse der gesamten sozialen Arbeit mitzuwirken berufen ist und mithelfen kann, durch freiwillige Vereinbarungen den bestmöglichen Zustand zu erreichen.»²³

Margrit Schlatter, die Schulleiterin der Zürcher Schule, in deren Vorstand Rickenbach sass, doppelte einen Tag später in einem weiteren Brief nach.²⁴ Sie wies Rickenbach darauf hin, dass in Lausanne und Bern Bestrebungen im Gang seien, weitere Schulen für Soziale Arbeit zu gründen, die sich nicht an dem formulierten Programm orientierten. Die Befürchtung war, dass die Gründung dieser kleineren Schulen das Niveau der Ausbildung senken und auch ein Nachwuchsproblem mit sich bringen könnte. Schlatter versuchte ihr Vorgehen gegen diese Schulen in ein richtiges Licht zu setzen: «Die Arbeitsgemeinschaft Sozialer Schulen ist nicht der Meinung, dass für alle Zeit an einem numerus clausus festgehalten werden muss, d. h. dass nur die 3 bis jetzt bestehenden Schulen das Monopol behalten sollen.» Kurz darauf traf Rickenbach Schlatter für eine Rücksprache.²⁵ In der Aktennotiz steht: «Sie wünscht, dass die LK dem Minimalprogramm einen Vermerk beifüge, wonach sie dieses Mass von Ausbildung für den Sozialarbeiter als unerlässlich betrachte.»

Am 20. Januar 1954 sprach Schlatter im Vorstand der LAKO vor. Sie entkräftete verschiedene, bereits zuvor in Kreisen der LAKO vorgebrachte Bedenken,²⁶ unter anderem auch die Angst der Pro Infirmis, mehr Schwierigkeiten bei der Anstellung von Mitarbeitenden zu haben. Am Ziel einer Vereinheitlichung des Ausbildungsniveaus hielt sie jedoch fest und betonte die Einteilung in einen praktischen und theoretischen Teil sowie den Abschluss mit einer Diplomarbeit. Zu diskutieren gab die Erwartung an die LAKO, als Kontrollinstanz zu amten. Sollte sie, vergleichbar mit dem Schweizerischen Roten Kreuz (SRK) bei der sogenannten Schwesternschulung, Richtlinien für die Ausbildung herausgeben, die zuständigen Schulen kontrollieren und die Diplome der Absolventinnen und Absolventen mitunterzeichnen?²⁷ Oder sollte die LAKO zunächst lediglich

23 Ebd., S. 1 f.

24 Hier und im Folgenden Schlatter an Rickenbach, 14. 7. 1953 (Sozarch SGG B 26i: 8).

25 Hier und im Folgenden Aktennotiz Rickenbach, 21. 8. 1953 (Sozarch SGG B 26i: 8).

26 Hierzu finden sich Briefe im Archivbestand der LAKO, unter anderem Brief Bureau Central de Bienfaisance an Rickenbach, 21. 11. 1953; Pro Infirmis an Rickenbach, 23. 11. 1953 (SGG B 26i: 8). Während das Bureau Central de Bienfaisance die «méthodes américaines ou le 'bluff' n'est pas absent» kritisierte und mehr Studien zur Organisation «de l'assistance en Suisse» forderte, befürchtete die Pro Infirmis Schwierigkeiten bei der Anstellung von nicht ausgebildeten Mitarbeitenden.

27 Hier und im Folgenden Protokoll Vorstand LAKO, 20. 1. 1954, S. 1 f. (Sozarch SGG C 5c).

das «Programm» genehmigen und den Rest der SASSA überlassen? Rickenbach favorisierte Letzteres, wobei er zu bedenken gab, dass die LAKO als «loser Zusammenschluss von Spitzenverbänden» nicht vergleichbar sei mit dem SRK und sich «nicht zu stark in die Verhältnisse einzelner Institutionen einmischen» sollte. Er befand, die LAKO habe nur bei deutlichen Abweichungen vom vorgegebenen Programm einzugreifen.

Rickenbach antwortete im Namen des Vorstandes mit dem Wunsch nach einigen Anpassungen in Formulierung, Gliederung und Struktur, um das Papier dann in der nächsten Vollversammlung präsentieren zu können. In der überarbeiteten Version (vgl. Abb. 1),²⁸ war es nicht mehr das «Minimalprogramm für die Ausbildung für die Soziale Arbeit», sondern das «Programm für die Ausbildung in sozialer Arbeit».²⁹ Damit schwächte die zweite Version die Profilierung als Beruf etwas ab, soziale Arbeit wurde klein geschrieben und bekam einen weniger spezifizierenden Artikel, «die Soziale Arbeit» wurde zu «in sozialer Arbeit».³⁰

Diese kurze episodische Kontaktaufnahme zwischen SASSA und LAKO zeigt das Funktionieren der oben eingeführten Expertinnen- und Expertenkultur. Akademisches Wissen wurde nicht linear an Ausbildung und Praxis vermittelt, sondern in transversalen Verflechtungen von Expertise mit (Fach-)Politik, Verwaltung und Ausbildungsinstitutionen zur Wirkung gebracht.

Gut einen Monat später, am 24. Februar 1954, beschloss die LAKO an ihrer Vollversammlung³¹ die Anerkennung des Minimalprogramms, wobei vonseiten der LAKO keine konkreten Sanktionsmöglichkeiten und Kontrollmechanismen zur Durchsetzung des Minimalprogramms eingeführt wurden. Die Überprüfung sollte der SASSA überlassen bleiben. Allerdings zeigen diverse Briefe von Verbänden und Schulen an die LAKO, dass nach der Einführung des Minimalprogramms während mehreren Jahren Unklarheit darüber bestand, wer nun für die Anerkennung der einzelnen Schulen zuständig war.³²

28 Protokoll Mitgliederversammlung LAKO, Unterlage zum Traktandum 6, 24. 2. 1954, 2 S. (Sozarch SGG B 26i: 8).

29 Diese Anpassung wurde im Titel vorgenommen, nicht jedoch nicht im ersten Satz des Papiers: «Die Ausbildung für die Soziale Arbeit umfasst [...]», vgl. ebd.

30 Vgl. Vorstandsprotokoll, 20. 1. 1951, S. 2. Der Begriff «Minimalprogramm» tauchte jedoch in der Diskussion zwischen den Schulen immer wieder auf.

31 Hier und im Folgenden Protokoll Mitgliederversammlung LAKO, 24. 2. 1954, S. 3 (Sozarch SGG C 5c).

32 So beteiligten sich oft verschiedene Akteure an den Anerkennungsverfahren: die SASSA, die SVSA, die LAKO, auch musste Rickenbach Antragstellende immer wieder darauf hinweisen, dass nicht die LAKO, sondern die SASSA zuständig sei, vgl. hierzu SVSA an Rickenbach, 21. 7. 1955 (Sozarch SGG B 26i: 9); Rickenbach an Schneeberger, 14. 5. 1955 (Sozarch SGG B 26i: 9); Rickenbach an St. Katharina-Werk, 14. 5. 1957 (Sozarch SGG B 26i: 11); Rickenbach an SVSA, 11. 7. 1958 (Sozarch SGG B 26i: 12).

Das Programm als Grundlage der Anerkennungsverfahren

Im Rahmen der Anerkennungsverfahren weiterer Schulen gewann das Ausbildungsprogramm an Kontur und Wirkmächtigkeit. Sowohl die 1952 gegründete *École d'assistantes sociales* Lausanne als auch die 1954 gegründete Fürsorger-schule Bern wurden 1955 mit den Mindeststandards der SASSA konfrontiert.

École d'assistantes sociales Lausanne

Die *École d'assistantes sociales et d'éducatrices* wird bei Czáka und Droux lediglich kurz erwähnt als eine Schule, die Sozialarbeiterinnen und Kindergärtnerinnen ausbildete und später mit dem 1954 gegründeten Centre de formation des éducateurs spécialisés (CFES) zur *École d'études sociales et pédagogiques* (EESP) zusammengelegt wurde.³³ Margrit Schlatter beschreibt sie im oben erwähnten Brief als Grund zur «Wachsamkeit». «In Lausanne hat vor ca. 2 Jahren eine Dame, die vorher ganz privat Erzieherinnen ausbildete, ihr Institut in «Auxilia» umgewandelt als Ausbildungsstätte für die soziale Arbeit. Anscheinend helfen Mitarbeiter der öffentlichen Fürsorge in Lausanne mit.»³⁴ Offensichtlich handelte es sich um eine Schule, die den mittlerweile gestiegenen Ansprüchen an Soziale Arbeit nicht genügte.

Eine Überprüfung der Erfüllung der Mindeststandards an der *École d'assistantes sociales* in Lausanne wurde 1954 in die Wege geleitet. Zur Beurteilung dieser Frage setzte die SASSA eine mehrheitlich französischsprachige Kommission ein, die mit Anni Hofer (Zürich), Marlise Brunner (Gilly), Renée Jaton (Lausanne), Pauline Messerli (Lausanne) und Iris Rossetti (Monthey) besetzt war.³⁵ Hofer, damalige Abteilungsleiterin an der Schule für Soziale Arbeit in Zürich, präsidierte die Kommission.

Die Kommission erstellte einen siebenseitigen Bericht, den sie am 18. Juli 1955 vorlegte. Dieser stützte sich auf verschiedene Dokumente: auf die Stunden- und Lehrpläne, auf Hefte und Notizen einer Schülerin und auf die Prospekte und Statuten der Schule. Zusätzlich wohnten zwei Kommissionsmitglieder den Prüfungen in den Jahren 1954 und 1955 bei. Für die Prüfung der Mindeststandards verliess man sich also nicht ausschliesslich auf die offiziellen Dokumente, sondern suchte ausserdem den Kontakt mit Absolventinnen und nahm am Schulunterricht teil. Schliesslich wurde festgestellt, dass zahlreiche Basisfächer wie Psychologie, Pädagogik, Recht und Soziologie in zu grossem Umfang und nur extern an der Universität Lausanne angeboten und unterrichtet würden und damit nicht auf die Bedürfnisse und Anforderungen der Schülerinnen einer Schule für Soziale Arbeit zugeschnitten seien. Hingegen würden die eigentlichen Berufsfächer wie die Methoden der Sozialen Arbeit nur ungenügend im Stundenplan abgedeckt, seien zu wenig differenziert ausgearbeitet und würden teilweise von nicht zurei-

33 Czáka/Droux 2018, S. 167.

34 Schlatter an Rickenbach, 14. 7. 1953 (Sozarch SGG B 26i: 8).

35 Hier und im Folgenden: Rapport, 18. 7. 1955, 7 S. (Sozarch SGG Bi: 9).

chend qualifizierten Lehrpersonen unterrichtet. Insbesondere die Methoden der Sozialen Arbeit wie Social Casework und Social Groupwork würden nicht gemäss der gängigen Auffassung vermittelt. Als Fazit hielt die Kommission in ihrem Bericht wenig überraschend fest, dass die *École d'assistantes sociales* in Lausanne die Mindeststandards nur ungenügend erfülle und deshalb noch wesentliche Anpassungen vornehmen müsse. Der Schule wurden zwei Jahre Zeit eingeräumt, um den Mindeststandards nachzukommen, bevor die Kommission eine erneute Prüfung vornehmen werde. Für den Anpassungsprozess empfahl die Kommission der Schule, eine professionelle Sozialarbeiterin (*assistante sociale professionnelle*) hinzuzuziehen.³⁶

Fürsorgerschule Bern

Die Berner Fürsorgerschule ordnet Sonja Matter folgendermassen ein: Die Ausbildungseinrichtung wurde in den 1940er-Jahren von einer Gruppierung in Bern initiiert, die sich 1943 als Verein «Bildungsstätte für Soziale Arbeit» organisierte. Sie verfolgte mit der Schule ein Anliegen, das sich deutlich von demjenigen der ehemaligen sozialen Frauenschulen unterschied. So konzipierte sie eine Ausbildung vor allem für Beamte, die bereits in der öffentlichen Verwaltung tätig waren. Angestrebt wurde also eine berufsbegleitende und keine Vollzeitausbildung, der dreijährige Unterricht sollte jeweils abends stattfinden. Dieses männlich geprägte Berufsbild liess sich, so Matter, nicht ohne weiteres durchsetzen.³⁷ Ein Sandkörnchen im Getriebe wird wohl die SASSA gewesen sein. Schlatter schickte nämlich die Anzeige zur geplanten Schulgründung mit dem Titel «Bildungsstätte für soziale Arbeit Bern» und die Erklärung «Wir beabsichtigen auf Frühjahr 1954 eine Fürsorgeschule zu eröffnen» an Rickenbach mit der Bemerkung, «die Bestrebungen der Bildungsstätte für Soziale Arbeit in Bern [...] sollten ebenfalls verfolgt werden».³⁸

Im Mai 1955 verfasste die Sozialarbeiterin Florence Montandon³⁹ im Auftrag der SASSA einen dreiseitigen Bericht, in dem das Schulprogramm der Fürsorgerschule Bern den Mindeststandards gegenübergestellt wurde.⁴⁰ Sie bemängelte den zu geringen Umfang der theoretischen Ausbildung, die nur «rund die Hälfte der Stunden» der Mindeststandards umfasse.⁴¹ Auch wurde die Zusammensetzung

36 Das Ergebnis der Anpassungen findet sich nicht in den dazu im Sozialarchiv vorliegenden Quellenbeständen. Möglicherweise wurde die LAKO gemäss Rickenbachs Rollenverständnis bei Ablauf der Frist zwei Jahre später von der SASSA nicht mehr direkt in den Anerkennungsprozess einbezogen. Aus dem Jahr 1958 ist bekannt, dass die Schule die Mindestanforderungen erfüllte, vgl. Matter 2015a, S. 353.

37 Matter 2015c, S. 27 f.; Matter 2011, S. 347–353.

38 Schlatter an Rickenbach, 14. 7. 1953 (Sozarch SGG B 26i: 8).

39 Florence Montandon war Sozialarbeiterin und Dozentin an der Schule für Soziale Arbeit in Genf. Sie nahm wahrscheinlich auch am UNO-Austauschprogramm für Sozialarbeiterinnen teil und absolvierte in diesem Rahmen einen Master of Social Work an der Denver University in den USA.

40 Schlatter an Rickenbach, Anhang, 4. 11. 1955, 3 S. (Sozarch SGG B 26i: 9).

41 Ebd., S. 2.

der angebotenen Fächer analysiert. Festgestellt wurde eine «Überbetonung der Psychopathologie» und eine zu «knappe Behandlung der Gesundheitslehre».⁴² Einen erheblichen Mangel machte der Bericht bei der Vermittlung der Berufsfächer aus:

«Es fehlen z. B. vollständig: Methoden der sozialen Arbeit, soziale Literatur, Geschichte der sozialen Arbeit, grundsätzliche Fragen der sozialen Arbeit. Dann kommt wohl auch die Integration von Theorie und Praxis zu kurz, da für Diskussions- und Arbeitsgruppen kaum genügend Zeit bleibt.»⁴³

Weitere Kritikpunkte am Ausbildungsprogramm der Berner Fürsorgerschule waren die Kürze der praktischen Ausbildung (nur 9 statt 12 Monate) und der Verzicht auf eine Diplomarbeit für den Ausbildungsabschluss. Erhebliche Zweifel äusserte der Bericht an der Struktur der Fürsorgerschule, die als Abendschule der «Förderung der Persönlichkeitsentwicklung der Schüler» vermutlich nicht genügend nachkommen könne:

«Wir haben auch ganz erhebliche Zweifel, dass in Abendkursen allein eine volle Berufsausbildung fruchtbar durchgeführt werden kann. Eine solche beansprucht doch den ganzen Menschen und kann nicht in Abendstunden, wenn die Teilnehmer von ihrer Erwerbsarbeit schon reichlich ermüdet sind, erreicht werden.»⁴⁴

Der Bericht summierte, dass «das Programm der Bernerkurse [...] ganz erheblich unter dem aus langjähriger Erfahrung herausgewachsenen Minimalprogramm der drei schweizerischen Sozialen Schulen» bleibe.⁴⁵ Er formulierte daher die Empfehlung, dass die Bildungsinstitution auf die Bezeichnung «Fürsorgerschule» verzichten solle, da dadurch fälschlicherweise der Eindruck einer vollen Berufsausbildung erweckt werde. Stattdessen solle in den Ausschreibungen deutlich gemacht werden, dass es sich lediglich um «Einführungs- und Weiterbildungskurse» handle, die nicht mit einem Diplom, sondern einem Ausweis abgeschlossen würden.⁴⁶

Aus den Anerkennungsverfahren für die Schulen für Soziale Arbeit in Lausanne und Bern geht hervor, dass die SASSA hierbei eine zentrale Funktion inne hatte und entschiedene Anstrengungen unternahm, um auf der Basis des Minimalprogramms einheitliche Grundanforderungen für die Ausbildung in der Sozialen Arbeit zu schaffen. Im Vordergrund standen dabei vor allem die Zweitei-

42 Ebd.

43 Ebd.

44 Ebd.

45 Ebd.

46 Ebd., S. 3.

lung der Ausbildung in theoretische und praktische Bildung, eine vergleichbare Anzahl an Unterrichtsstunden für die jeweiligen Fächer und ein Curriculum, das einen deutlichen Schwerpunkt auf die berufsspezifischen Fächer legte und keine einseitige Gewichtung von Psychiatrie oder Medizin vornahm. Konkrete Lerninhalte legte das Programm keine fest, jedoch wird aus den beiden geschilderten Anerkennungsverfahren für die Schulen in Lausanne und Bern klar ersichtlich, dass Social Casework und Social Groupwork als die grundlegenden Methoden im Rahmen der berufsspezifischen Fächer vorgesehen waren. Ihre planmässige Einbindung in den Unterricht und qualitativ hochstehende Vermittlung wurde in den Anerkennungsverfahren konsequent eingefordert. Zudem wurde Wert gelegt auf die Persönlichkeitsbildung, der in einer Abendschule zu wenig Rechnung getragen werden könne.

In der Etablierung und Durchsetzung des Minimalprogramms anfangs der 1950er-Jahre suchte die SASSA die aktive Unterstützung der Dachverbände – schliesslich war es aber der Bund, der mit seiner Subventionspolitik einen entscheidenden Anreiz zur Einhaltung der Mindeststandards leistete und die SASSA als zuständige Kontrollinstanz legitimierte. Die drei Mitgliedsschulen der SASSA wurden seit 1933 auf der Grundlage des Berufsbildungsgesetzes als «hauswirtschaftliche Schulen» staatlich gefördert.⁴⁷ Als diese Subventionen 1951 wegfielen,⁴⁸ war das Minimalprogramm ein wichtiger Eckstein, um ein Jahr später die Weiterführung der staatlichen Förderung über einen befristeten Bundesbeschluss zu erwirken.⁴⁹ Der Bund knüpfte den Erhalt von Subventionen an die Erfüllung des Minimalprogramms und legte im revidierten Bundesbeschluss von 1959 explizit die SASSA und SVSA als massgebliche Kontrollinstanzen fest.⁵⁰ Mit ihren Expertisen und unterstützt durch Berufsverband und LAKO waren die Schulleiterinnen somit in den Blick der entscheidenden Bundesstellen gekommen, die von ihnen ausgearbeiteten Standards wurden wegweisend und der Bund integrierte die SASSA als beurteilende Instanz in seine Bildungspolitik.

47 BBl 1952 III 313, S. 313.

48 Ebd., S. 313.

49 BBl 1952 III 865, S. 896.

50 BBl 1959 II 565, S. 569.

2 Die Schulen für Heimerziehung

In den 1950er-Jahren zeigte sich die Situation paradox: Die Berufsgruppe der Heimerzieherinnen und Heimerzieher konnte auf eine nahezu zweihundert-jährige Tradition zurückblicken, angefangen bei Pestalozzis Armenerziehung und weitergeführt in der Armenlehrer- und Armenerzieherausbildung in den Armenerziehungs- und Rettungsanstalten des 19. Jahrhunderts.⁵¹ Doch diese für die Schweiz spezifische Tradition der Armenerzieherausbildung überdauerte nur bis in die ersten Jahrzehnte des 20. Jahrhunderts und die Aufgaben der Heimleitung und Heimerziehung gingen in vielen Fällen an Lehrer und verwandte Berufsgruppen wie zum Beispiel Theologen über. Damit befanden sich die Heimerzieherinnen und Heimerzieher in den 1950er-Jahren in einem ausbildungs- und berufspolitischen Vakuum. Der für die Heimlandschaft typische institutionelle Partikularismus und die damit gegebene Schwierigkeit, sich auf gemeinsame Standards zu einigen, schwächten das Ausbildungs- und Berufsprofil.

Heime, Medizin und Heilpädagogik:

Der Ausschuss VII der Studienkommission zur Anstaltsfrage

Der Ausschuss VII «Erzieherische Probleme, Auswahl und Ausbildung des Personals, Regelung der Aufsicht»⁵² der 1944 von der LAKO eingerichteten Studienkommission zur Anstaltsfrage war mit zwölf Mitgliedern personell am besten besetzt. Dies ist ein Hinweis auf den komplexen Themenbereich und die Vielfalt an Stimmen, die am Diskurs beteiligt waren. Präsiert wurde der Ausschuss vom renommierten Heilpädagogen Paul Moor, von 1940 bis 1961 Leiter des Heilpädagogischen Seminars Zürich.⁵³ Das öffentlich-staatliche Heimwesen war durch Otto Baumgartner vom Schweizerischen Pestalozziheim in Birr sowie durch Ernst Müller⁵⁴ vom Landheim Erlenhof in Reinach (BL) vertreten, die konfessionelle Fürsorge durch Pfarrer Wilhelm Bernoulli⁵⁵ vom Diakonenhaus Greifensee sowie durch Sr. Marie Elisabeth Feigenwinter⁵⁶ vom St. Katharina-Werk in Basel. Die private Fürsorge vertrat Alfred Siegfried von der Pro Juventute. Die medizinisch-psychiatrische Sicht vertraten Prof. Dr. Jakob Lutz,⁵⁷ Leiter der kinderpsychiatrischen Abteilung Stephansburg in Zürich, der Psychiater und Anstaltsdirektor Moritz Tramer⁵⁸ sowie Prof. Dr. Jean-Baptiste Manser,⁵⁹ Klinikleiter von

⁵¹ Hauss 2011; Hauss 2018.

⁵² 2. Sitzung, vgl. Protokoll Studienkommission, 19. 9. 1945, S. 1 (Sozarch SGG C 5b).

⁵³ Heese 2007.

⁵⁴ Schürch o. J.

⁵⁵ Gutmann 1982.

⁵⁶ Lischer 2002.

⁵⁷ Steinhausen 2008.

⁵⁸ Graf-Nold 2012.

⁵⁹ Höck 1997.

Meisenberg und Franziskusheim in Zug – also drei massgebliche Deutschschweizer Experten auf dem Gebiet. Der Klinikleiter André Repond⁶⁰ aus Monthey (VS) in der frankofonen Schweiz ergänzte diesen illustren Reigen. Von Ausbildungsseite hatte Anni Hofer,⁶¹ Abteilungsleiterin der Zürcher Schule für Sozialarbeit, Einsitz im Ausschuss. Gertrud Zwygart, die Emmi Bloch nahestand, vertrat wahrscheinlich die Zentralstelle für Frauenberufe und damit gewerkschaftliche Interessen.⁶²

Der Ausschuss wies damit eine starke Vertretung der Kinder- und Jugendpsychiatrie auf. Feststellbar ist eine männliche Dominanz aus Heimleitung, Medizin und Psychiatrie (10 Personen), die dem Wissen aus bestehenden Ausbildungsstätten und Frauenverbänden (3 Personen) übermächtig gegenüberstand. Die starke Verbindung der Heimerziehung mit der Heilpädagogik zeigte sich bereits darin, dass der Ausschuss vom Heilpädagogen und Seminar-Leiter Moor präsiert wurde. Als Leitungsperson gelang es ihm, der Zürcher Heilpädagogik⁶³ im Feld der Heimerziehung eine starke Position zu verschaffen. Dies zeigte sich in der unübersehbaren Präsenz von Aus- und Weiterbildungsangeboten an Heilpädagogischen Seminaren, vor allem für Heimleiterinnen und Heimleiter.

Die Ausgangslage, mit welcher der Ausschuss zu tun hatte, war unübersichtlich. So ergab eine Erhebung, die der Ausschuss im Jahr 1945 zum Ausbildungsweg des Anstaltspersonals durchführte, dass «erstaunlich viele Varianten bestehen. Die männlichen Anstaltsleiter sind ursprünglich Akademiker, Lehrer oder Landwirte, die Frauen haben meistens eine hauswirtschaftliche oder pflegerische Ausbildung genossen.»⁶⁴ In der Skizzierung der Ausbildung folgte der Ausschuss zunächst dieser Heterogenität des Praxis- und Ausbildungsfeldes. Entsprechend hielt er sich zurück mit der Formulierung von übergreifenden Richtlinien, «da diese wohl zu einer grossen Broschüre würden».⁶⁵ Um Interessentinnen und Interessenten trotzdem einen Überblick über die Schulungsmöglichkeiten zu geben, wurden 1945 zwei Auskunfts- und Beratungsdienste für Schulungsgelegenheiten» geschaffen, «für das männliche [Personal] beim Heilpädagogischen Seminar in Zürich, für das weibliche an der Sozialen Frauenschule in Zürich».⁶⁶ Die Nutzung der beiden Beratungsdienste mit ihrer geografischen Konzentration auf Zürich blieb aber trotz Moors Bitte um Bekanntmachung durch die Dachverbände⁶⁷ hinter den Erwartungen zurück. Das könnte der Grund dafür

60 Barras 2012.

61 Matter 2015b, S. 213.

62 Ludi 2004.

63 Zur Zürcher Heilpädagogik vgl. Wolfsberg 2002.

64 Hier und im Folgenden Protokoll Studienkommission, 19. 9. 1945, S. 9 (Sozarch SGG C 5b).

65 Ebd.

66 Ebd.

67 Protokoll Studienkommission, 5. 3. 1946, S. 5 (Sozarch SGG C 5c). LAKO-Sekretär Rickenbach kam diesem Wunsch nach und wies auf diese Dienstleistung in Fachzeitschriften nach, vgl. etwa Rickenbach 1946, S. 112; Rickenbach 1947, S. 16. Auch Anni Hofer, Leiterin der Sozialen Frauenschule Zürich, wies an der Jahresversammlung des VSA 1947 auf den Beratungsdienst hin, vgl. Fachblatt für schweizerisches Anstaltswesen (18/1947), S. 132.

sein, dass der Ausschuss 1949 doch noch ein «Merkblatt für die Schulung von Leitung und Personal in Heimen für Kinder und Jugendliche»⁶⁸ publizierte.

Skizzierung eines Berufs: Das «Merkblatt für die Schulung von Leitung und Personal in Heimen für Kinder und Jugendliche» (1949)

Das Merkblatt stellt eine grobe Skizzierung der Ausbildung in der Heimerziehung dar und legt eine Grundstruktur fest. Es macht in fünf Abschnitten Angaben zur Aus- und Weiterbildung des Anstaltspersonals und listet in zwei umfangreicheren Anhängen die Schulungsprogramme und die Schulungsmöglichkeiten auf. In Bezug auf die Programme wird eingeräumt, dass diese zum Teil «lediglich Wünsche» darstellten. «Sie wollen eine Wegleitung sein, nach der sich die Entwicklung vollziehen sollte.» Es könne bei besonderen Verhältnissen auch von diesen Vorgaben abgewichen werden.⁶⁹ Das Merkblatt erhob damit keineswegs den Anspruch, ein Minimalprogramm aufzustellen und gab kein spezifisches Curriculum für die Ausbildung vor. Dies soll die Spezifikation der Ausbildung der Heimerzieherin und des Heimerziehers aus Anhang I des Merkblattes veranschaulichen (Abb. 2 und 3).

Grundsätzlich setzte das Merkblatt erste Differenzierungen. Es unterschied eine theoretische und praktische Schulung beziehungsweise eine pädagogische und technische und legte beide Schulungen als Voraussetzung fest. Es unterschied zwischen Vorbildung, Ausbildung und Fortbildung und machte zu allen drei Stufen Aussagen. Es differenzierte die verschiedenen «Berufsgattungen des Anstaltsdienstes»: Heimleiterin und Heimleiter, Heimerzieherin und Heimerzieher sowie Heimlehrerin und Heimlehrer und schrieb diesen in Anhang I jeweils spezifische Vorbildungen und Ausbildungen zu. Dabei wurde die Heimerziehung im Unterschied zur Sozialarbeit eindeutig als Zweitberuf konzipiert. Für männliche Aspiranten (ausser für diejenigen, die aus dem Lehrerberuf kamen) zählte der Abschluss der Mittelschule und eine Berufslehre als Vorbildung. Als eine Ausnahme und damit in der Position eindeutig höher stellte sich der Heimleiter dar, der als Alternative ein Lehrerpapier oder ein abgeschlossenes Hochschulstudium als Psychologe, Agraringenieur, Nationalökonom oder Theologe mitbringen konnte. Wie bei den männlichen Aspiranten war auch bei den weiblichen Schülerinnen die Mittelschule Voraussetzung, hingegen war es möglich, alternativ zur Berufslehre Ausbildungen in einem pflegerischen oder hauswirtschaftlichen Beruf, so etwa die Ausbildung als Kindergärtnerin, Krankenschwester, Säuglingsschwester oder Hausbeamtin beziehungsweise Hauswirtschaftslehrerin vorzuweisen. Mit diesen Vorbedingungen skizzierte das Merkblatt

⁶⁸ Hier und im Folgenden SZG (88/1949), S. 18–28.

⁶⁹ Ebd. S. 19.

den Beruf im Heim als einen geschlechtsspezifisch ausbuchstabierten und nach Berufsgattungen im Heim ausdifferenzierten Zweitberuf.

Wo sollte dieser Beruf gelernt werden? Die Antwort auf diese Frage in Anhang II zeigt, wie wenig systematisch oder einheitlich sich die Ausbildungslandschaft Ende der 1940er-Jahre darstellte. Für alle Berufsgattungen mit Ausnahme der Lehrerinnen und Lehrer stand die «Soziale Frauenschule» an erster Stelle als Ausbildungsstätte, wobei explizit darauf hingewiesen wurde, dass die Frauenschulen Zürich und Genf auch Männer aufnahmen. Für Frauen wurden zudem die Berufskurse für Anstaltsgehilfinnen hervorgehoben. Gleichzeitig schien das Feld fluide, so sollten Vorlesungen am heilpädagogischen Seminar sowie an der Universität (Psychologie, Psychiatrie, Heilpädagogik, Strafrecht, Kriminalistik) besucht und für eine Leitungsposition auch das heilpädagogische Seminar absolviert werden. Als Heimerzieherin zählten auch Säuglingsfürsorgekurse als Ausbildung.

Die ausführliche Zusammenstellung der Schulungsmöglichkeiten im Anhang des Merkblatts zeigt die Unterschiede im Niveau der Institutionalisierung von Ausbildungsangeboten. So waren unter «Institutionen mit festem Programm (Schulen)» zwölf Ausbildungsorte gelistet. Den Anfang machten drei Schulen, in denen die Ausbildung für Heimerziehung unter einem Dach mit der Ausbildung in der sogenannten offenen Fürsorge organisiert war: Die Soziale Frauenschule in Zürich und die *École d'Études Sociales* in Genf, die mit der Abteilung B (Ausbildung für Heimerziehung und Heimleitung) beziehungsweise Section B (*Directrices d'Établissements Hospitaliers*) eine eigene Ausbildungsabteilung für Heimerziehung führten und sowohl für Frauen als auch Männer offenstanden. Als dritte Schule wurde die nur für Frauen offene Schweizerische Sozial-Caritative Frauenschule in Luzern aufgeführt, in der die Ausbildung gleichermaßen für die Arbeit «der offenen und geschlossenen Fürsorge» vorbereite. In der Übersicht folgten diesen drei profilierten Angeboten die «Berufskurse» für Anstaltsgehilfinnen beziehungsweise das Personal des Asiles in Basel und Lausanne. Die anschliessenden vier Ausbildungsstätten waren konfessionell ausgerichtet, drei bildeten Personal für Heime ihrer eigenen Kongregation aus, eine zum Diakonat für die Werke der inneren Mission.⁷⁰ Am Schluss der Liste wurden die heilpädagogischen Seminare in Fribourg und Zürich vorgestellt, die jedoch ein Lehrerpateht als Voraussetzung nannten und das Institut des sciences de l'éducation in Genf, das die Immatrikulationsberechtigung an der Universität voraussetzte. Mit Blick auf diese Liste der Schulungsmöglichkeiten lässt sich Heimerziehung in den 1940er-Jahren noch nicht als eigentlicher Beruf mit einer klar definierten und für alle Interessentinnen und Interessenten zugänglichen Ausbildung bezeichnen. Es gab zwar Schulungsmöglichkeiten, doch diese waren

⁷⁰ Fürsorgerinnenschule St. Katharina, Lucelle, Berner Jura; Sozialpädagogisches Fürsorgerinnen-seminar des Seraphischen Liebeswerkes, Solothurn und Sozialpädagogisches Schwesternseminar, Ingebohl.

Heimerzieher

Funktion	Allgemeine erzieherisch-fürsorgliche Aufgaben.		Berufsbildnerische Aufgaben, Ausbildung der Zöglinge in einem gewerblichen, landwirtschaftlichen oder kaufmännischen Beruf.
Vorbildung	Berufslehre (und Berufsschule) in gewerblichem, landwirtschaftlichem oder kaufmännischem Beruf. Längeres, mindestens halbjähriges Vorpraktikum in geschlossener Fürsorge (als Erzieher- oder Gruppenleitergehilfe).	Mittelschule, (Gymnasium, Oberreal-[Industrie]-schule, Handelsschule) mit od. ohne Abschluß, nicht abgeschlossenes Hochschulstudium	Berufslehre in gewerblichem, landwirtschaftlichem oder kaufmännischem Beruf, praktische Berufstätigkeit, womöglich Meisterprüfung.
Ausbildung theoretisch	Absolvierung der Sozialen Frauenschule*). Nachher Besuch einschlägiger Vorlesungen am Heilpädagogischen Seminar und an der Universität (Psychologie, Psychiatrie, Heilpädagogik, Strafrecht, Kriminalistik).		Größtenteils in der Vorbildung erfolgt. Besuch einschlägiger Vorlesungen am Heilpädagogischen Seminar.
praktisch	Tätigkeit als Erzieher und Gruppenleiter, Gehilfe des Heimleiters, Auslandsaufenthalt, wenn möglich auch Praktikum in offener Fürsorge (Jugendsekretariat, Jugendanwaltschaft, Pro Infirmis-Fürsorgestellen).		Tätigkeit als Lehrmeister Gruppenleiter und Gehilfe des Heimleiters.
Aufstiegsmöglichkeit	Heimleiter		Ausnahmsweise zum Heimleiter
Fortbildung	In periodischen Fortbildungskursen der Schulen, Berufs- und Fachverbände, gemeinnützigen Organisationen und Amtsstellen, eventuell gemeinsam mit Heimlehrern.		

*) Die sozialen Frauenschulen Zürich und Genf nehmen auch Männer auf.

Heimerzieherin

Funktionen	Allgemein erzieherisch-fürsorgliche Aufgaben.					Berufsbildnerische Aufgaben. Ausbildung der Zöglinge in einem Beruf.	Ausbildung der Zöglinge in der Hauswirtschaft.	Pflegerische Aufgaben.
Vorbildung	Berufslehre in gewerblich- oder kaufm. Beruf.	Ausbildung im pflegerischen Beruf.	Ausbildung im hausw. Beruf.	Mittelschule	Lehrerinnen, Kindergärtnerinnen oder Hauswirtschaftl. Seminar.	Berufslehre, praktische Berufstätigkeit.	Ausbildung als Hausbeamtin oder Hauswirtschaftslehrerin.	Ausbildung als Krankenschwester oder Wochen-Säuglingspflegerin.
Ausbildung theoretisch	Absolvierung der Sozialen Frauenschule und des Berufskurses für Anstaltsgehilfinnen. Nachher Besuch einschlägiger Vorlesungen am Heilpädagogischen Seminar und an der Universität (psychologie, Psychiatrie, Heilpädagogik, Strafrecht, Kriminalistik).					Größtenteils in der Vorbildung erfolgt. Besuch einschlägiger Vorlesungen am Heilpädagogischen Seminar.		
praktisch	Tätigkeit als Erzieherin und Gruppenleiterin, Gehilfin der Hausmutter, Auslandsaufenthalt, wenn möglich auch Praktikum in offener Fürsorge (Jugendsekretariat, Jugendanwaltschaft, Pro Infirmis-Fürsorgestellen).					Tätigkeit als Lehrmeisterin, Hauswirtschaftslehrerin, Gehilfin der Hausmutter.		
Aufstiegsmöglichkeit	Heimleiterin.					Ausnahmsweise zur Heimleiterin.		
Fortbildung	In periodischen Fortbildungskursen der Schulen, Berufs- und Fachverbände, gemeinnützigen Organisationen und Amtsstellen, eventuell gemeinsam mit Heimlehrer und -lehrerinnen.							

Abbildungen 2 und 3: Merkblatt für die Schulung von Leitung und Personal in Heimen für Kinder und Jugendliche. Heimleiter. Heimleiterin. Quelle: SZG (18/1949), S. 21 beziehungsweise S. 22.

so divers, dass – anders als bei den Sozialarbeiterinnen – noch kein einheitliches Berufsprofil sichtbar war.⁷¹

Offiziell löste sich die 1944/45 konstituierte Studienkommission für Anstaltsfragen 1958 auf. Arbeitsgruppen führten ihre Tätigkeit jedoch weiter, insbesondere, wenn es sich um die Revision bestehender Richtlinien handelte. Bis 1971 zeigte das 1949 formulierte Merkblatt eine erstaunliche Persistenz. Es wurde lediglich leicht überarbeitet und an neue Gegebenheiten angepasst. Zum Beispiel, indem der Begriff «Anstalt» durch «Heim» ersetzt und die weibliche durch die männliche Form ergänzt wurde (1963).⁷² Zudem wurden ihm 1967 die «Richtlinien für die Praktikantenausbildung im Heim»⁷³ zur Seite gestellt. Diese betonten die Sonderstellung der Praktikantin oder des Praktikanten im Heim vor allem in der ersten Zeit des Praktikums «als Lernender». Zudem regelten sie die Zusammenarbeit zwischen Ausbildungsinstitution und Heim unter anderem mit der Ernennung eines «Praktikumsleiters», der verpflichtet wurde, einen Praktikumsbericht zu schreiben. Die Stellung als «Lernender» wurde jedoch bereits in den Richtlinien mit der Begründung des Personalmangels relativiert. Es sei Zurückhaltung angezeigt, doch manchmal zwingt die Situation dazu, «dem Praktikanten die selbstständige Führung einer Gruppe vorzeitig zu übertragen». Offensichtlich wurde hier der Bedarf der Praxis höher gewichtet als der Anspruch auf Ausbildung.

Eine pädagogische Profilierung des Heimerzieherberufes: «Die schweizerischen Grundanforderungen für die Heimerziehung» (1970)

«Die Grundanforderungen für die Ausbildung von Heimerziehern», die 1971 gedruckt vorlagen,⁷⁴ beanspruchten zwar gesamtschweizerische Geltung, waren jedoch vor allem für die Schulen in der deutschsprachigen Schweiz eine Herausforderung, wo nach wie vor eine Vielfalt auch konfessionell gebundener Ausbildungsangebote die Heimerziehung prägte. Die damit verbundene Unübersichtlichkeit traf für die französischsprachige Schweiz nicht zu. Hier hatten sich die Schulen bereits in den 1950er-Jahren von einer konfessionell verankerten Ausbildungsstruktur gelöst und in Genf und Lausanne zentrale Ausbildungsstätten eingerichtet.⁷⁵

Die durch die Grundanforderungen gestellten Ansprüche machten vor allem seitens der knapp 20, zum grossen Teil von religiösen Gemeinschaften geführten und im ländlichen Raum der deutschsprachigen Schweiz angesiedelten Ausbildungsstätten für Heimerziehung Anstrengungen zur Vereinheitlichung

71 Zu den Ausbildungsstätten für Heimerziehung vgl. Galle 2018; Czáká/Droux 2018.

72 Fachblatt für schweizerisches Anstaltswesen (34/1963), S. 246–250.

73 SZG (106/1967), S. 155–166. Zum Thema Praktikum im Heim vgl. auch Bombach et al. 2018.

74 SZG (110/1971), S. 20–23.

75 Czáká/Droux 2018.

II. Lehrplan	
<i>A. Ausbildung in der Schule</i>	
	Stundenzahl
<i>Weltanschaulich-ethischer Stoffkreis</i>	
Fragen des Glaubens	80
Anthropologische und ethische Grundfragen	
Kulturgeschichtliche Stoffe	
<i>Pädagogischer Stoffkreis</i>	
Geschichte der Pädagogik, besonders der Heimerziehung	360
Erziehungslehre	
Heilpädagogik	
Arbeitsweise und Erziehungsmittel in der Einzel- und Gruppenführung	
Übertrag	440
Übertrag 440	
<i>Soziologischer Stoffkreis</i>	
Familien- und Jugendsoziologie	110
Heim als Organisation	
Heim und Öffentlichkeit	
<i>Psychologisch-medizinischer Stoffkreis</i>	
Psychologie, insbesondere Entwicklungs- und Sozialpsychologie	260
Überblick über psychologische Erfassungsmethoden	
Seelische Störungen und Erkrankungen	
Psychohygiene	
Gesunde und gestörte Entwicklung der körperlichen Funktionen	
<i>Rechtskundlicher Stoffkreis</i>	
Staatsbürgerkunde	50
Rechtliche Grundlagen in der Heimerziehung	
<i>Mittel der Persönlichkeitsentfaltung und der Wirklichkeitsbewältigung</i>	
Praktische und methodische Übungen in Disziplinen wie:	240
Singen, Musizieren	
Rhythmik, Turnen, Sport	
Werken und Gestalten	
Spiele (individuelle, gesellige, dramatische usw.)	
Jugendliteratur, Massenmedien	
<i>Administrativ-organisatorischer Stoffkreis</i>	
Zusammenarbeit im Heim	90
Zusammenarbeit mit Versorgern, Familie und Schule	
Berichterstattung und Aktenführung	
<i>Spezielle Berufsfragen des Heimerziehers</i>	
	10
	1200

Abbildung 4: Schweizerische Grundanforderungen für die Ausbildung von Heimerziehern. Lehrplan. Quelle: SZG (110/1971), S. 20 f.

nötig.⁷⁶ Die Aufgabe war anspruchsvoll, da die Ausbildungsstätten in vielen Fällen für ihre eigenen Heime oder ihre caritativen Tätigkeiten und damit in sehr unterschiedlicher Weise ausbildeten. Nicht wenige dieser Schulen wurden von katholischen Gemeinschaften geführt, so zum Beispiel von den Menzinger, den Ingenbohler oder den Baldegger Schwestern.⁷⁷ In Anbetracht der bestehenden Vielfalt setzte sich die für die Grundanforderungen zuständige Arbeitsgruppe als Ziel, ein Minimalprogramm zu schaffen, «das die verschiedenen Ausbildungsformen einander annähern, der einzelnen Ausbildungsstätte aber ihre Selbstständigkeit belassen soll».⁷⁸

Dieses Ansinnen zeigte sich bereits in der Zusammensetzung der Arbeitsgruppe. Ihr gehörten Vertreterinnen und Vertreter der Ausbildungsstätten sowie Heimleiter und Heimerzieher an, die katholische Seite wurde mit Schwester Eugenia Pia Lang, Dozentin und von 1965 bis 1967 Koleiterin an der Schule für Sozialarbeit Luzern, vertreten.⁷⁹ Die Gruppe arbeitete mit Ausschüssen, die strategisch besetzt waren und von Persönlichkeiten aus Basel, Zürich und Luzern sowie aus dem Bereich Ausbildung und Praxis geleitet wurden.⁸⁰ Im Unterschied zum Ausschuss der 1940er-Jahre war die Heilpädagogik nicht vertreten, und die Zusammensetzung verweist eher auf eine pädagogische Orientierung. Für die Beschlüsse der Arbeitsgruppe waren Vernehmlassungen bei «den Verbänden der Heimleiter und Heimerzieher» eingeplant. Die Notwendigkeit einer breiten Abstützung verweist auf das diverse Praxis- und Ausbildungsfeld der Heimerziehung in der deutschsprachigen Schweiz. Man versuchte dieses zu berücksichtigen. So schrieb Rickenbach in seinem kurzen Bericht aus der Arbeitsgruppe: «Die Arbeitsgruppe ist bestrebt, ein Minimalprogramm für die Ausbildung von Heimerziehern zu schaffen, zu dem alle, die es betrifft, also Ausbildungsstätten, Heimleiter und Heimerzieher ja sagen können.»⁸¹ Dieses alle berücksichtigende Verfahren nahm dann auch fünf Jahre in Anspruch.

Die 1971 vorgelegten «Grundanforderungen für die Ausbildung in Heimerziehung»⁸² nahmen in zentralen Punkten die Standards für die «geschlossene Fürsorge» aus dem Minimalprogramm der SASSA von 1950 auf. Eine deutliche Unterscheidung und damit eine eigene berufliche Spezifizierung für den Heimbereich zeigt sich jedoch in einer klaren Distanzierung von den Berufsfächern und damit von den in den USA entwickelten Methoden der Sozialen Arbeit, mit denen sich die Frauenschulen in den 1950er-Jahren profiliert hatten. Stattdessen gab es

76 Zur katholischen Heimerziehung vgl. Ries/Beck 2013.

77 Galle 2018.

78 Hier und im Folgenden SZG (105/1966), S. 297.

79 Geleitet wurde die Arbeitsgruppe von Paul Sonderegger, Heimleiter in der Stiftung Schloss Rengensberg, Rickenbach selbst fungierte als Sekretär.

80 Paul Hofer, Erlenhof Reinach; Schwester Eugenia Pia Lang, Schule für Sozialarbeit Luzern; Heinrich Tuggener, Schule für Soziale Arbeit Zürich, später Universität Zürich.

81 SZG (105/1966), S. 297.

82 SZG (110/1971), S. 19 f.

ein kleineres Fach «Spezielle Berufsfragen des Heimerziehers» und der «pädagogische Stoffkreis» wurde signifikant erweitert. Heilpädagogik fungierte unter dieser Rubrik als eines von mehreren Themen. Der «pädagogische Stoffkreis» bekam die höchsten Stundenkontingente, gefolgt vom «Psychologisch-medizinischen Stoffkreis» und dem Fach «Mittel der Persönlichkeitsentfaltung und Wirklichkeitsbewältigung». Auch wenn die Fächer sehr offen formuliert waren, können die «Grundanforderungen» als Profilierung eines pädagogisch ausgerichteten Heimerziehungsberufs gesehen werden, eigenständig positioniert zwischen den benachbarten und um die Arbeitsbereiche konkurrierenden Ausbildungen in Sozialarbeit und Heilpädagogik. Rückendeckung bekam diese Entwicklung durch den 1971 an der Universität Zürich errichteten Lehrstuhl «Pädagogik mit Schwerpunkt Sozialpädagogik», den Heinrich Tuggener 1972 übernahm. Auch die Schulen für Heimerziehung wechselten zunehmend zum Begriff «Sozialpädagogik».⁸³ Als Hochschulprofessor nutzte Tuggener die Möglichkeit, den Lehrbereich der Sozialpädagogik auszubauen und deren wissenschaftliche Fundierung voranzubringen. Vor allem mit der Abteilung Heimerziehung an der Schule in Zürich stand er in vielfacher Verbindung: So war er bereits in den 1960er-Jahren an der Schule für Soziale Arbeit in Zürich, Abteilung Heimerziehung, tätig gewesen und leitete kurz vor dem Antritt seiner Professur einen Ausschuss in der beschriebenen Arbeitsgruppe «Schulung für das Heimpersonal».

Im Vergleich mit den Schulen für Sozialarbeit vollzogen die Schulen für Heimerziehung den Schritt zu einer grösseren Vereinheitlichung somit 20 Jahre später. Um den Grundanforderungen Gewicht zu verleihen, schlossen sich die Ausbildungsstätten in der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Heimerzieherschulen (SAH) zusammen.⁸⁴ Im Jahr 1982 erschienen sie in überarbeiteter Form in einer neuen Auflage. Neben Anpassungen in Reglementen und Konzepten brachten sie «eine vermehrte räumliche Vernetzung und Fusion der Schulen» mit sich, die wie beispielsweise die Erziehereschule Basel «ihre Lehrpläne bisher unabhängig voneinander entwickelt hatten».⁸⁵ Im Jahr 1988 entsprachen 14 Schulen den SAH-Anforderungen.⁸⁶

Resümee

Die gut 30 Jahre einer von der LAKO moderierten Entstehung zweier im Sozialwesen tätigen Berufsgruppen schien 1970 zu einem vorläufigen Ende gekommen zu sein. Die Arbeitsgruppe der LAKO schloss ihre Akten und die Zusammenarbeit der LAKO mit ihrem Mitglied SASSA bezog sich auf andere Themen. Die Tätigkeit beider Berufsgruppen war zu diesem Zeitpunkt spezifisch und berufs-

83 Heiniger 2019, S. 179.

84 SZG (110/1971), S. 55.

85 Galle 2018, S. 190.

86 Heiniger 2019, S. 525.

förmig organisiert und die Zuständigkeitsbereiche waren definiert. So waren in der Heimerziehung ausgebildete Personen von anderen Berufsgruppen im Heim, wie zum Beispiel von den Heimlehrern und den Werkstattmeistern, unterscheidbar, sie waren für die Gruppenerziehung zuständig. Die Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter konnten sich über die Einzelfallhilfe definieren. Beide Berufsgruppen waren in Berufsverbänden organisiert. Zudem lässt sich anhand der drei hier vorgestellten Programme zeigen, dass sich eine Differenzierung und Systematisierung des Wissens abzeichnete und sich spezifische Wissensbereiche mit einer inneren Sinnstruktur herausbildeten, sei es mit den Berufsfächern in der Ausbildung in Sozialarbeit oder mit dem pädagogischen Stoffkreis in der Ausbildung zur Heimerziehung. Parallel dazu wurde systematisches Wissen zu den jeweiligen Arbeitsfeldern in der Sozialpädagogik an der Universität Zürich und in der Sozialarbeit an der Universität Freiburg i. Ü. entwickelt. Damit lassen sich in beiden Berufsgruppen Merkmale ausmachen, die in den klassischen strukturtheoretischen und strukturfunktionalistischen Professionstheorien als Voraussetzung für eine Professionalisierung genannt werden.⁸⁷ Diese Voraussetzungen wurden verhandelt und erstritten, konnten verdrängt oder mächtig durchgesetzt werden. Die dabei mitspielenden Strategien und Akteurskonstellationen wurden in diesem Kapitel analysiert. Zusammenfassend sollen dazu vier Punkte festgehalten werden.

(1) Die hier vorgestellte Analyse beleuchtet für die Schulen für Soziale Arbeit die Wirksamkeit einer transversalen Expertise. Die Offenheit der LAKO für die Initiativen der Schulleiterinnen und das Interesse der Expertinnen an der Kooperation mit dem Dachverband brach eine traditionell verankerte männliche Dominanz der Expertise, der man gemeinhin vertraute, und ermöglichte eine rege Produktion von Wissen zwischen Verband, Ausbildungsstätten und nationalen Netzwerken. Es entstanden «Seilschaften» über traditionelle Grenzen hinweg, die es erlaubten, Standards der Vereinheitlichung in einem heterogenen Feld durchzusetzen. In diesen neu entstehenden Verflechtungen und einer transversalen Wissensproduktion spielten Frauen eine wichtige Rolle. Sie nahmen Einfluss auf die Vereinheitlichung eines wissenschaftlich orientierten Ausbildungsniveaus und setzten damit letztlich Impulse zur Professionalisierung in den Einrichtungen des Sozialwesens. In den einschlägigen Forschungen zur Sozialstaatlichkeit in der Schweiz wird die Rolle der Frauen bisher wenig beleuchtet.⁸⁸ Das hier vorgelegte Kapitel trägt dazu bei, diese Lücken zu füllen.

(2) Im Vergleich zu den Schulen für Soziale Arbeit zeigt die Ausbildung in Heimerziehung eine andere Gestalt. Es gelang bis 1971 nicht, das heterogene Feld der kleinen, oft konfessionell verankerten Ausbildungsinstitutionen zu

87 Zu den klassischen, strukturfunktionalistischen und strukturtheoretischen Professionstheorien vgl. Parson 1968; Oevermann 2009; Stichweh 1994; Kurtz 2000; vgl. auch Motzke 2014, S. 67–100.

88 Eine Ausnahme stellt die Arbeit von Sonja Matter dar, die explizit die Pionierarbeit von Frauen in all ihren Ambivalenzen untersucht, vgl. Matter 2011.

vereinheitlichen. Die LAKO beauftragte zwar bereits in den 1940er-Jahren eine Kommission damit, in der Ausbildung vereinheitlichende Aspekte zu stärken, doch sie scheiterte an dieser Aufgabe, da die «Selbständigkeit» spezifischer Einrichtungen gewahrt werden musste. Hier könnte es sich auch um eine Zurückhaltung gegenüber konfessionellen Trägern gehandelt haben. Offensichtlich sah sich der Ausschuss der Studienkommission nicht in der Position, an der Autonomie der Konfessionen zu rütteln. Er verfasste 1949 ein Merkblatt, das viele «Wünsche» enthielt, doch letztlich von den kleinen Schulen keine Veränderung erwartete. Gute 20 Jahre nach dem ersten Merkblatt zeichnete sich mit den «schweizerischen Grundanforderungen für die Heimerziehung» von 1970 und mit der damit verbundenen Gründung der Arbeitsgemeinschaft für Heimerzieher Schulen (SAH) eine grundlegende Veränderung ab. Diese lässt sich als nachholende Säkularisierung im Ausbildungsbereich der Heimerziehung in der deutschsprachigen Schweiz interpretieren, eine Erklärung, die sich auch im Vergleich mit der französischen Schweiz aufdrängt.⁸⁹ Sie könnte jedoch auch mit dem neuen Berufsverständnis zusammenhängen, das Heimerzieherinnen und Heimerzieher, die in den städtischen Schulen unter einem gemeinsamen Dach mit den Sozialarbeiterinnen unterrichtet worden waren, in die Institutionen trugen, worauf Interviewaussagen sowie Diplomarbeiten der Schülerinnen und Schüler hinweisen.⁹⁰ Schlussfolgernd können die «Schweizerischen Grundanforderungen für die Heimerzieherausbildung» als ein Meilenstein in der Verberuflichung des Heimerzieherberufes gedeutet werden: Sie schufen die Voraussetzung für eine gleichwertige Zusammenführung der beiden Berufsgruppen Sozialarbeit und Sozialpädagogik in den Fachhochschulen für Soziale Arbeit im Rahmen der Hochschulreformen der 1990er-Jahre.

(3) Alfred Döblin schreibt in den 1920er Jahren: «Eine Zeit ist immer ein Durcheinander verschiedener Zeitalter, ist durch grosse Abschnitte hindurch ungegoren, schlecht gebacken, trägt Rückstände anderer Kräfte, Keime neuer in sich.»⁹¹ Damit veranschaulicht er eine Heterogenität, die sich auch im Nebeneinander der verschiedenen Berufsprofile im Sozialwesen zeigt. Auch diese lassen sich beschreiben als «Durcheinander verschiedener Zeitalter», in dem sich die Frage stellt nach «alt» und «neu», «schon» und «noch nicht», «antiquiert» oder «avantgardistisch». Es ist nicht zu übersehen, dass diese zeitgenössischen Hierarchisierungen mit den darin eingelassenen Wertungen und Anschlusszwängen auch die hier beschriebene heterogene Ausbildungslandschaft ausmachten. Die Schulen für Soziale Arbeit in ihrer Verbindung zu internationalen Netzwerken und beeinflusst durch eine in den USA entwickelte Methodik verstanden sich als fortschrittlich,⁹² die Schulen für Heimerziehung hingegen waren länger

89 Czáká/Droux 2018, S. 174–178.

90 Bombach et al. 2018; Hauss 2020.

91 Döblin 1924 zitiert nach Schmieder 2017, S. 342.

92 Tuggener beschreibt Social Work als Bestandteil eines weltweiten amerikanischen Kulturangebots in den 1950er Jahren, vgl. Tuggener 1971, S. 9.

in regionale und religiöse Strukturen eingebunden. Doch diese Uneinheitlichkeit temporal entlang einer linearen, sich Schritt für Schritt gleichsam sachgerecht entfaltenden Professionalisierung zu bewerten, ein Nachhinken an einer vermeintlichen Fortschrittlichkeit zu messen, wurde im vorliegenden Kapitel nicht als zielführend eingeschätzt.⁹³ Im Zentrum des Interesses standen vielmehr Akteurskonstellationen und Strategien, die zu unterschiedlichen Entwicklungen in den Berufsfeldern führten und anhand derer sich die damit entstehenden Differenzen erklären lassen. Die Uneinheitlichkeit erschwerte im Bereich der Ausbildung den öffentlichen, einzelne Institutionen, Milieus und Regionen übergreifenden Diskurs. Auch wenn die LAKO mit der von ihr eingerichteten Studienkommission, mit den Arbeitsgruppen und in der Zusammenarbeit mit der SASSA einen breiten Fachdiskurs zur Ausbildung im sozialen Bereich anstrebte, erreichte dieser nicht gleichermassen die beiden beschriebenen Berufsgruppen. Zu mächtig schienen etwa die Autonomieansprüche der konfessionellen Schulen der deutschsprachigen Schweiz oder das Bestehen auf regionale und bereichsspezifische Ausprägungen. Wie bereits in Bezug auf die Heimerziehung festgestellt,⁹⁴ war die Professionalisierung im Sozialwesen keineswegs umfassend, sondern ein segmentierter und segmentierender Prozess, in dem sich Differenzen zwischen verschiedenen Sektoren des Sozialwesens herausbildeten.

(4) Im Jahr 1971 stellte zwar die von der LAKO zur Förderung der Ausbildung im Heimwesen eingesetzte Arbeitsgruppe ihre Aktivität ein und die Kooperation zwischen LAKO und SASSA wandte sich anderen Themen zu. Doch das Jahr 1971 bedeutete keineswegs einen Endpunkt im Verlauf der Professionalisierungsbestrebungen in der Sozialen Arbeit. Vielmehr konnte zu diesem Zeitpunkt die LAKO den Stab zur Förderung der Ausbildung an die SASSA und die SAH weitergeben. Darum noch ein kurzer Ausblick: Ende des Jahrhunderts und bis ins erste Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts verliefen die Entwicklungen rasant. So wurden in den 1990er-Jahren die beiden hier untersuchten Berufsgruppen, dort wo sie noch in separaten Ausbildungen organisiert waren, zusammengeführt. Angesichts der langen, historisch unterschiedlichen Entwicklungen ist es erstaunlich, wie rasch und dynamisch die Umstrukturierungen verliefen, in denen die Berufsgruppen – in der Zwischenzeit war noch die kulturelle Animation hinzugekommen – unter der gemeinsamen Bezeichnung Soziale Arbeit in Fachhochschulen für Soziale Arbeit zusammenfanden. Heute ist die Soziale Arbeit im tertiären Hochschulbereich verortet. Inhaltliche Schwerpunkte wie Kinder- und Jugendhilfe beziehungsweise Beratung, Erwerbslosigkeit und Recht verweisen noch auf die unterschiedlichen Berufsfelder. Doch gemeinsam erbringt die Soziale Arbeit mit Blick auf ihre Praxis in sehr disparaten Arbeitsfeldern mit Lehre, Weiterbildung, Forschung und Dienstleistung den vierfachen Leistungsauftrag und ist in sieben Hochschulen mit Bachelor- und Masterstudiengängen schweizweit konsolidiert.

93 Kritisch dazu unter anderem Matter 2011, S. 18; Landwehr 2012, Schmieder 2017, S. 342. Für eine machtkritische Sicht auf Professionalisierung vgl. auch Larson 1977.

94 Vgl. Teil III, S. 107–125.

*Von der stillen Arbeit im Hintergrund zur Anbieterkonkurrenz
auf dem Wohlfahrtsmarkt: Im Gespräch mit Erika Liniger, Maja Fehlmann,
Susanna Schibler-Reich und Monika Stocker*

Das folgende Zwischenkapitel basiert auf Interviews mit vier Frauen, die mit ihren Tätigkeiten das Sozialwesen in bestimmten Bereichen formten und gestalteten. Erika Liniger, Maja Fehlmann, Susanna Schibler-Reich und Monika Stocker arbeiteten in verschiedenen Positionen, auf verschiedenen politischen Ebenen und standen in unterschiedlicher Weise in Verbindung mit der Landeskongress für Sozialwesen (LAKO). Maja Fehlmann und Susanna Schibler waren auf der Geschäftsstelle der LAKO tätig, Erika Liniger war Zentralsekretärin Pro Infirmis (Mitglied der LAKO) und Monika Stocker führte vor ihrer Tätigkeit als Nationalrätin und Vorsteherin des Zürcher Sozialdepartements im Auftrag der LAKO ein Projekt zur Freiwilligenarbeit durch. Alle kannten die LAKO und alle zeichnet eine gestaltende Tätigkeit und damit eine umfassende Kenntnis des Wohlfahrtswesens jener Zeit aus. Zudem waren sie aufmerksame Beobachterinnen ihrer Zeit und geben in ihren Erzählungen Einblicke in den Wandel der 1960er- bis 1990er-Jahre. Sie setzten jeweils eigene Anfangspunkte, um von ihrer Tätigkeit zu erzählen, Liniger begann in den frühen 1960er-Jahren, Fehlmann in den 1980er-Jahren, fast zeitgleich mit Schibler, Stocker begann in den 1970er-Jahren, um dann den Schwerpunkt auf die Zeitspanne der 1990er- bis in die 2000er-Jahre zu legen, in denen sie als Vorsteherin des Zürcher Sozialdepartements amtierte. Die Erzählungen geben damit Einblick in eine Zeitspanne des strukturellen Umbaus im Sozialwesen. Diesen beschreibt Jakob Tanner als «Umbau und Flexibilisierung». Er spricht von graduellen und wenig sichtbaren Veränderungen, die eine Zeit ankündigten, in der permanente Veränderungsbereitschaft und Flexibilität zum allgemeingültigen Imperativ wurden.⁹⁵ Mit den Berichten der interviewten Protagonistinnen erhalten diese graduellen Veränderungen klarere Konturen.

Bevor die Interviews entlang von Themen zusammengeführt werden, sollen die vier Interviewten kurz in ihrer beruflichen Biografie vorgestellt werden.

Die Zeitzeuginnen: Berufsbiografische Koordinaten

Erika Liniger ist mit Jahrgang 1935 die älteste Zeitzeugin, die im Rahmen dieses Projekts interviewt wurde. Sie absolvierte eine Ausbildung an der Schule für Soziale Arbeit in Zürich, bevor sie anfangs der 1960er-Jahre vom Regierungsrat des Kantons Bern zur Adjunktin und damit zur rechten Hand des Direktors des

⁹⁵ Tanner 2015, S. 420–466, vgl. auch S. 53–60 in diesem Band.

Frauengefängnisses in Hindelbank berufen wurde. 1964 übernahm Liniger das Zentralsekretariat der Pro Infirmis – eine Funktion, die sie bis zur ihrer Pensionierung 1991 ausübte.

Auch Susanna Schibler-Reich (geb. 1942) ist ausgebildete Sozialarbeiterin und arbeitete in den frühen 1970er-Jahren am Institut für Sozial- und Präventivmedizin der Universität Zürich und anschliessend auf dem Zentralsekretariat von Pro Infirmis mit Liniger als ihrer Vorgesetzten. Die Geschäftsführung der LAKO bekleidete Schibler von 1978 bis 1988, bevor sie die Leitung der Fachstelle Soziale Arbeit der Pro Senectute Schweiz übernahm. 2006 trat Schibler in den Ruhestand.

Maja Fehlmann (geb. 1944) arbeitete als Sekundarlehrerin, bevor sie ab 1970 an der Universität Zürich ein sozialwissenschaftliches Studium in Ethnologie und Soziologie absolvierte. Nach ihrer Promotion 1978 über Familien- und Verwandtschaftsbeziehungen in der Stadt Zürich war sie im Medienbereich, an Fachschulen für soziale Berufe und in der Erwachsenenbildung tätig. Im Sekretariat der LAKO war Fehlmann ab 1982 aktiv; unter anderem lancierte und redigierte sie die Publikation des *Handbuchs Sozialwesen Schweiz* (1987). Sie verliess die LAKO gegen Ende 1988, um das Zentralsekretariat des Schweizerischen Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV) mit Unterstützung des Eidgenössischen Departements des Innern aufzubauen.

Monika Stocker (geb. 1948) studierte in den bewegten Jahren 1968 bis 1973 Sozialwissenschaften an der Universität Freiburg i. Ü. und arbeitete anschliessend als Sozialarbeiterin und Ausbilderin an verschiedenen Institutionen. Ab 1982 war sie als Projekt- und Kursleiterin in der Informationsstelle des Zürcher Sozialwesens tätig, bevor sie 1987 in den Nationalrat gewählt wurde. Im Rahmen ihrer parlamentarischen Tätigkeit initiierte sie unter anderem 1991 die Frauensession im Bundeshaus. Von 1994 bis 2008 war Stocker Zürcher Stadträtin und prägte als Vorsteherin und Nachfolgerin von Emilie Lieberherr das Sozialdepartement.

Schliessungsprozesse und Konkurrenz im Arbeitsumfeld

Die Entwicklung, die, wie einleitend gesagt, von Jakob Tanner als graduell und wenig sichtbar beschrieben wird und die eine andere Zeit ankündigte, zeigt sich im Selbstverständnis der grossen Hilfswerke: Sie wurden zu Konkurrenten auf dem Markt der Wohlfahrt. Während Erika Liniger in den 1960er-Jahren noch die Möglichkeit sieht, mit «Zusammenarbeitsverträgen» Ordnung in das Sozialwesen zu bringen, ist in den 1980er-Jahren von Konkurrenzsituationen die Rede, die zunächst nicht beflügelnd wirkten, sondern zu Schliessungsprozessen zwischen den einzelnen Organisationen führten.

Erika Liniger fiel 1964, als sie ihre Stelle als Zentralsekretärin der Pro Infirmis antrat, schnell auf, dass die Zuständigkeiten zwischen den grossen nationalen

Organisationen wie Caritas, Pro Senectute, Pro Juventute kaum abgesprochen waren. Konkret stellte sie fest, dass verschiedene Organisationen das Gleiche im Behindertenwesen machten. Sie beschreibt: «Da habe ich gesehen, dass jemand dies oder jenes machte. Und ich fand, man muss doch regeln, wer was macht. Auch von den Finanzen her.» Sie wundert sich selbst, dass es immer sie war, die dann die Initiative ergriff für diese «Zusammenarbeitsverträge». Diese regelten zwischen allen drei Sprachregionen unter anderem, welche Organisation für welches Alter zuständig war. Ihre Initiative sei von den anderen Organisationen nicht immer gerne gesehen worden: «Die hatten fast das Gefühl, man wolle sich in ihre Arbeit einmischen». Bei den anderen grossen Hilfswerken habe es keinen grossen Willen zur Zusammenarbeit gegeben. Auch zur Zusammenarbeit zwischen den grossen Hilfswerken als Mitglieder der LAKO bemerkt Liniger mit Betonung des Wortes «müssen»: «Dann mussten sie an diese Sitzungen gehen.» Sie erklärt: «Da mussten sich zum Beispiel fünf oder sechs Organisationen an der Sitzung zu einem Punkt äussern. Wir haben uns ja vorher nicht getroffen. Und dabei ging es immer hart auf hart». Manche seien so von sich eingenommen gewesen, die könne man einfach nicht ändern. Deutlich wird in Linigers Beschreibung, dass sie in diesem Kontext kaum Gleichgesinnte für die aus ihrer Sicht anstehenden fachpolitischen Anliegen fand.

1982, und damit 20 Jahre später als Liniger, betrat Maja Fehlmann das Parkett des national organisierten Gemeinwesens. Fehlmann reflektiert die Zusammenarbeit der grossen Hilfswerke mit Blick auf den LAKO-Stiftungsrat, und auch sie beschreibt die Zusammenarbeit als wenig konstruktiv. Der Stiftungsrat sei ein «Tisch älterer Herren» gewesen, geprägt durch die drei grossen Pro-Organisationen⁹⁶ und ihre männlichen Chefs, die jeweils persönlich an den Stiftungsratssitzungen erschienen. «Sie kamen selber an diese Sitzungen und nahmen das offenbar wichtig.» Die Sitzungen beanspruchten teilweise einen ganzen Tag. Der gesellschaftliche Teil schien dabei zentraler zu sein als die inhaltlichen Aspekte. Jedenfalls gab der Vorschlag, die Sitzungen zu verkürzen und effizienter zu gestalten, «zu diskutieren unter diesen Herren». In den Sitzungen sei es den grossen Hilfswerken vor allem darum gegangen, «den Fuss drin zu haben, damit ja nicht irgendwelche Private dachten, sie könnten links oder rechts überholen und sie überflügeln oder zu viel Neues hineinbringen, da man selber es am besten wusste.» Sie wollten «ihre Gärtchen pflegen und hüten». Sie kamen an die Stiftungsratssitzungen, «um dafür zu sorgen, damit man ihnen nichts wegnahm und ihnen nicht dreinredete». Die Zusammenarbeit im Stiftungsrat gestaltete sich dementsprechend wenig innovativ: «Es war eine beschauliche Menge, über was man sich geeinigt hatte.» Fehlmann schlussfolgert: «Die Bereitschaft zur Kooperation war nicht gross». In diesem Zusammenhang bedauert sie, dass bei wichtigen Angelegenheiten in der Regel die meist männlichen Chefs kamen, die «natürlich viel schneller den Bremsklotz» anlegten als ihre weiblichen Sach-

96 Pro Infirmis, Pro Juventute, Pro Senectute.

bearbeiterinnen, die oft jünger waren und «mehr Elan» hatten. Sie resümiert: Es sei «eben schwierig in der Schweiz etwas zu koordinieren». Und weiter: «Es ist mühsam, das Sozialwesen. Es ist mühsame Arbeit.»

Susanna Schibler berichtet im Interview aus der Zeitspanne von 1978 bis 1988 und damit nahezu zeitgleich mit Maja Fehlmann. Auch sie beschreibt das Sozialwesen als sehr heterogen. Es sammelte sich dort «alles, was kreucht und fleucht, von hochprofessionellen Leuten, von der Kirche bis zu den Behörden». In diesem Sinne vergleicht sie das Sozialwesen mit einer «Patchworkdecke». Zu denken gibt ihr zudem die Vagheit des Begriffs. Es fehle eine klare Definition. Der Bereich, für den die LAKO zuständig gewesen sei, beschreibt sie als «sehr schwammig», die LAKO sei «ungenau in dieser Sozialwelt gestanden.» Das wirkte sich stark auf Schiblers Arbeit als Geschäftsführerin aus. «Es gab für das damalige Sekretariat überhaupt keine inhaltlichen Vorgaben, nichts, es hatte keinen Auftrag.» Einzig die «Ablösung von der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft» vorzubereiten wurde ihr aufgetragen. Resümierend stellt sie fest, dass die LAKO damit wohl kaum den gemeinsamen Bedürfnissen und Interessen der in ihr zusammengeschlossenen Organisationen entsprach. Unterschiedlich sei von daher auch der Nutzen für ihre Mitglieder gewesen. Sie erklärt sich diese Schieflage damit, dass mit der zunehmenden Professionalisierung in den 1980er-Jahren auch ein Stück weit eine «Politisierung» stattgefunden habe. Die privaten Sozialorganisationen wurden öffentlicher und traten selbstbewusster auf, was dazu geführt habe, dass sich der Konkurrenz- und Profilierungsdruck verstärkte. All das bedenkend kommt Schibler im Hinblick auf das Ende der LAKO zum Schluss: «Die Auflösung der LAKO war mutig. Denn dass soziale Organisationen sterben, ist nur selten möglich.»

Monika Stocker erzählt zur LAKO: «Es gab eine Geschäftsstelle, einen Vorstand, aber das Trennende war wichtiger. Und das hat natürlich damit zu tun, dass alle Mittel beschaffen müssen.» Gerade bei der Mittelbeschaffung seien die Organisationen «Konkurrenten» gewesen, auch wenn sie in gewissen Dingen «Verbündete» waren. Vergleichend mit anderen Verbänden, wie dem Gewerbeverband, dem Arbeitnehmerverband oder dem Bauernverband kommt sie zum Schluss: «Die Verbandsmacht ist im Sozialwesen nicht sehr verbunden». Sie erläutert diese Feststellung mit ihren Erfahrungen: «Ich hatte Ender der 1980er-Jahre den Auftrag, das Thema Freiwilligenarbeit zu bearbeiten, und machte dazu eine Studie, die ein bisschen etwas auslöste. Es war aber zäh.» Sie erklärt es sich damit, dass alle mit ihren eigenen Themen und damit, Geld zu beschaffen, ausgelastet gewesen seien, und fährt weiter: «Und dass dann noch genügend Atem für das Miteinander bleibt, das ist anspruchsvoll.» Diese Entwicklung bringt sie resümierend mit dem Neoliberalismus in Zusammenhang: «Ich glaube, die Entwicklung war dem damaligen Zeitgeist entsprechend. Und dann kam natürlich noch der Neoliberalismus, jeder ist seines Glückes Schmied, dann wurde Vernetzen fast ein wenig pfui. Also jeder schaut für sich. Das war eine ungute Entwicklung für das Sozialwesen.» Das

Thema abschliessend fasst sie zusammen: «Das Soziale hatte keine Hochkonjunktur mehr.»

Transversale Netzwerke:

Stützende Akteurskonstellationen quer zu formalen Strukturen

Die in diesem Band zum Thema Professionalisierung herausgearbeitete Bedeutung einer transversalen Expertise⁹⁷ wird in den Erzählungen der Akteurinnen konkret. Letztere fanden Unterstützung in transversalen Netzwerken, die oft ausserhalb formaler Strukturen agierten und in ihrer stützenden Wirkung so manchen (fach)politischen Kampf erst möglich machten.

Liniger erzählt: «In den 1960er-Jahren musste man wirklich kämpfen, das kann ich Ihnen schon sagen». In diesem fachpolitischen Kampf verband sie sich mit anderen, jüngeren gleichgesinnten Frauen, zum Beispiel mit Elisabeth Fopp, die 1973 LAKO-Sekretärin wurde.⁹⁸ Zudem arbeitete sie eng mit dem Berufsverband und dessen Präsidentin Charlotte Jean-Richard zusammen. Sie erinnert sich: «Ich habe mit ihr sehr gerne zusammengearbeitet. Sie hat mich immer unterstützt. Sie hat mich auch darin unterstützt, dass von der IV in den Institutionen nur ausgebildete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter subventioniert werden.» Sie resümiert: «Ich glaube, die Frauen haben sehr viel Positives gebracht. Da bin ich sicher. Und die Frauen bringen halt die Sachen auch vor». Bereits im Rückblick auf ihre Ausbildung berichtet sie von der Schulleiterin Margrit Schlatter,⁹⁹ sie erzählt: «Frau Schlatter war sehr klug. Sie war eine wichtige Frau für mich». Für Liniger hatte sie Vorbildcharakter. Im Soziologieunterricht habe Schlatter die Studierenden richtig «anegno» (gefordert) und für die Soziale Arbeit interessieren können. Sie beschreibt: «Sie war auch eine gute Politikerin und hatte ein Gespür dafür, wo man politische Vorstösse machen müsste. Sie hat die jungen Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, die drei Jahre in der Ausbildung waren, einfach so mitgerissen.» Es verwundert aufgrund dieser Erfahrung nicht, dass Liniger auch später noch mit der Schule in Zürich zusammenarbeitete, gerade wenn es um die Rekrutierung von ausgebildetem Personal ging. Und doch weist sie den Frauen ihrer Zeit auch eine zurückhaltende Position zu. Während die Frauen vieles ausarbeiteten und schrieben, beanspruchten die Männer die öffentliche Bühne für sich. Dazu Liniger: «Das war so, das musste man lernen: Man muss als Frau an leitender Stelle sich vielfach zurücknehmen und der Mann ist im Vordergrund. Aber die Arbeit machte man selbst.» Liniger erzählt, wie sie die Reden für die Bundesräte schrieb, die für die Pro Infirmis zuständig waren, und die Briefe selbst auf die Post brachte. Dass dieses Zurückstehen auch ein

⁹⁷ Vgl. S. 141–148.

⁹⁸ Elisabeth Fopp leitete als Nachfolgerin von Willy Canziani das LAKO-Sekretariat von 1973 bis 1975.

⁹⁹ Margrit Schlatter, Schulleiterin in Zürich von 1934 bis 1960, vgl. Ludi 2012.

nicht ganz freiwilliges Sich-Arrangieren mit ihrer Zeit und der ihr zugestandenen Position war, lässt sich daraus schliessen, dass Liniger sich für den Nationalrat aufstellen liess.

Fehlmann beschreibt ebenfalls eine konstruktive Zusammenarbeit. Sie erzählt dabei von der Herausgeberschaft des Überblickswerkes *Handbuch Sozialwesen Schweiz*, in dem sie als LAKO-Vertreterin von Anfang an eine wichtige Rolle übernahm.¹⁰⁰ Bereits in der Initiative des Handbuches, die von CORAS in Lausanne aus Eigeninteresse an der Herausgabe eines wegweisenden Handbuchs angefochten wurde, erhielt sie Unterstützung. Sie erzählt: «In Genf gab es mit Valy Lenoir-Degoumois¹⁰¹ eine sehr fortschrittliche Jugendanwältin, die noch ein Stück älter war als ich. Sie hatte zuerst die Sozialarbeiterinnenausbildung gemacht und dann später noch Jura studiert. Sie war eine Top-Frau. Und sie hat mir ein wenig geholfen im Konflikt mit den Verantwortlichen aus dem Kanton Waadt.» Bei der eigentlichen Arbeit, der Organisation der Arbeiten zum Handbuch, hatte sich ein kleines produktives Herausgeber-Team zusammengefunden. Fehlmann beschreibt die gut funktionierende Zusammenarbeit über konfessionelle Grenzen hinweg. Während sie als Aargauerin und durch ihr Studium in Zürich unter anderem bei Arnold Niederer, Professor für Volkskunde an der Universität Zürich, protestantisch sozialisiert war, vertraten andere das katholische Sozialwesen wie zum Beispiel Jean-Pierre Fragnière,¹⁰² promovierter Sozialwissenschaftler an der Universität Genf, oder Dr. Antonin Wagner,¹⁰³ Dozent, später Professor an der Höheren Fachschule Zürich. Trotz der «Mentalitätsunterschiede» schätzte sie im Team die Fachlichkeit und die systematische Arbeitsweise.

Die vielfach beschriebene Vernetzung nicht nur, doch vor allem auch unter Frauen über alle Ebenen hinweg wird bei Monika Stocker Thema, wobei sie, tätig bis in die 2000er-Jahre, rückblickend auch einen Verlust feststellt. So beschreibt sie die 1990er-Jahre als eine Zeit, in der sie als «junge, also halbjunge» Frau im Nationalrat war: «Da war die Vernetzung noch sehr stark, weil wir noch gemeinsame Anliegen hatten, zum Beispiel ein neues Scheidungsrecht. Und da hielt das Netzwerk unter den Frauen noch von links bis rechts. Das ist heute nicht mehr so.» In der heutigen Situation scheinen, so ihre Bedenken, die Netzwerke unter Frauen nicht mehr auf Dauer angelegt zu sein. Um ihr politisches Engagement für Frauenanliegen zu erklären, geht sie in ihren Erzählungen weiter zurück in die Schweizer Politik: «Als ich mit zwanzig Jahren volljährig wurde, durfte ich

¹⁰⁰ Fehlmann et al. 1987.

¹⁰¹ Valy, mit bürgerlichem Namen Valentine, Lenoir-Degoumois (1920–2000) war Jugendanwältin im Kanton Genf und an der Universität Lausanne ausserordentliche Professorin an der Rechtsfakultät (1976–1977) sowie Professorin an der Fakultät für Sozial- und Politikwissenschaften (1978–1983), an der ihr mit ihrer Professur die Schaffung eines Lehrstuhls für Sozialpolitik und Sozialarbeit gelang. Ebenso war sie 1995 eine Hauptinitiantin für die Schaffung der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen (EKFF). Vgl. *Élites Suisses* 2022; *Menthonnex* 2000.

¹⁰² Zu Fragnière vgl. Rossini 2022.

¹⁰³ Vgl. *Newschool* 2022.

als Schweizerin noch nicht abstimmen». Umso mehr zählten die Errungenschaften und die Netzwerke der Frauen in der Sozialen Arbeit. Diese erlebte sie zum Beispiel in ihrer Ausbildung 1968 bis 1973 zur Sozialarbeiterin an der Universität Freiburg i. Ü. Sie vertrat die Studierenden als Sprecherin der Fachschaft und erlebte sich als mitdefinierend in dem, was eine Ausbildung in Sozialer Arbeit beinhalten sollte. Mit diesem Erfahrungshintergrund beschreibt sie es als eine Veränderung, die auch einen «Verlust» mit sich brachte, als in den 1980er-Jahren Männer aus anderen Disziplinen verstärkt in die Führungs- und Lehrpositionen der Studiengänge in Sozialer Arbeit vorrückten.¹⁰⁴ Sie erzählt von Soziologen, Juristen, Psychologen, Mediziner, alles keine Fachleute aus der Sozialen Arbeit, die ihre Konzepte mitbrachten und damit die Ausbildung in Sozialer Arbeit, bisher mit einem Menschenbild, «das man von unten entwickelt» hatte, grundlegend veränderten. Sie führt aus: «Für mein Empfinden drohte das Politische und Emanzipatorische verloren zu gehen. Und das kam mir ein wenig wie ein Verlust vor.» Dabei bezieht sie Frauen in ihre Kritik ein, diese hätten nicht gesagt: «hei das machen wir». Resümierend stellt sie fest, dass diese Entwicklung der Sozialen Arbeit «etwas vom Emanzipatorischen» genommen habe. Doch auch wenn sich die Netzwerke veränderten, blieb Monika Stocker eine Netzwerkerin. So verweist sie auf die Städteinitiative, die sie im Kontext der Drogenszenen in den grösseren Städten ins Leben rief. Konkret traf sie sich mit der Sozialvorsteherin einer anderen Stadt regelmässig morgens um 7 Uhr zum Frühstück. Dort konnten beide Frauen, positioniert an konträren Orten in der Parteienlandschaft, Dinge besprechen, die kleine Veränderungen ermöglichten. Zudem gründete sie die Zentralschweizerische Arbeitsgemeinschaft für Soziale Arbeit (ZENTAS). Beim Nachdenken über weitere produktive Zusammenarbeitserfahrungen erinnert sie sich wiederum an ihre Studienzeit in Freiburg i. Ü. Dort war sie Teil einer Studierendenbewegung. Sie erzählt: «Wir, die politisch wachen Studierenden, sagten, überall hat es Studierende, wir müssen uns doch zusammentun.» Sie gründeten ein kleines Sekretariat, machten Eingaben an die Schulen und die Rektoren und wurden eine Art Sprachrohr der Studierenden.¹⁰⁵ Zusammenfassend entwirft sie für die Zukunft das Bild einer «Landschaft von Stakeholdern» aus Berufsverband, Städteinitiativen, Sozialdirektorenkonferenz ohne Anspruch auf eine gesamtschweizerische Organisation, doch mit der Möglichkeit, sich zu verschiedenen Themen zu vernetzen.

¹⁰⁴ Vgl. auch Stocker 2018.

¹⁰⁵ Diese Bewegung kann als eine Vorläuferin des 1992 entstandenen Vereins zur Förderung der Sozialen Arbeit als wissenschaftliche Disziplin (VeSAD) eingeordnet werden, der 2006 in die Gesellschaft für Soziale Arbeit (SGSA) überführt wurde. Vgl. Fellmann 2016.

Einführung von unternehmerischen Strukturen im privaten Sektor des Sozialwesens

Die Einführung ökonomischer Rationalität in der öffentlichen Verwaltung geriet rasch und vehement in die Kritik einer soziologischen Forschung, weniger die sich damit verstärkende Marktlogik im privaten Sektor der Fürsorge. Hier hatte die Einführung unternehmerischer Strukturen eine lange Inkubationszeit, dann aber eine grosse Wirkung.¹⁰⁶ Was Maja Fehlmann Anfang der 1980er-Jahre noch als vorsichtigen Beginn einer Umorientierung beschreibt, wird in der Erzählung von Monika Stocker zehn Jahre später zu einem grundlegenden Kulturwandel.

Maja Fehlmann beschreibt die 1980er-Jahre als Ende der «lustigen» 1970er-Jahre, in denen das Sozialwesen ein «bunter Garten» gewesen sei. Sie erklärt: «Man musste nicht nochmals neue Ideen bringen. Ideen hatte es genug. Und ebenso Kritik daran, wie es nicht sein sollte.» Sie stellte fest, dass sich die Anforderungen in Richtung Erfolgskontrolle änderten. Wichtig wurde sich «durchsetzen und dranbleiben und Kontrolle darüber haben, ob es das bringt, was man will. Und dann über die Bücher gehen und erkennen, was man für Fehler gemacht hat, oder auch, was man gut gemacht hat». Sie ordnet diese Veränderung als «normalen Phasenverlauf» ein und ist überzeugt, «dass man irgendwann einfach mal umsetzen muss». Kurz zusammengefasst stellt sie fest: «viel mehr Verwaltung». Sie selbst war froh darum und beschreibt sich als eine Person, die «es gerne strukturiert» hatte. Anstrengend sei es jedoch gewesen, diese neue Orientierung zum Beispiel den Sozialpädagogen beizubringen. Sie führt aus: «Die fanden immer, dass das nichts für sie ist, da sie mit dem Menschen arbeiten müssen und alles, was Überbau ist und wo das Geld herkommt, über das musste man nicht mit ihnen sprechen wollen. Das hat sie nicht interessiert.» In diesem Zusammenhang erinnert sich Fehlmann, dass es «anstrengend» gewesen sei, diesen «ziemlich strukturierten Überbau mit einer Kasse und einem Budget» in ein Sozialwesen einzuführen, in dem man sich vorher nicht so sehr darum gekümmert habe. Auch wenn sie die neuen Regelungen nicht eins zu eins umgesetzt habe, habe sie die Überzeugung gehabt: «Manchmal braucht es so ein Gerüst, um nachher kontrollieren zu können, ob es nun in dem Korb ist, in dem man wollte, oder irgendwo in eine andere Schublade gehört?» In dieser Kontrolle und Zuteilung der Gelder brauchte es eine gewisse Geschicklichkeit, da es nicht viel Geld gegeben habe. Das Sozialwesen sei «nie ein Goldesel» gewesen und sie hätten «immer ein wenig Rappen gespalten». In ihrer Erzählung beschreibt sie einen eher pragmatischen Umgang mit der beginnenden Ökonomisierung im Sozialwesen. Sie sagt von sich: «Ich blieb definitiv am Boden. Aber ich scheute mich nicht davor, es zu probieren, wenn ich es eine gute Idee fand.»

Als Monika Stocker 1994 zur Vorsteherin des Zürcher Sozialdepartements gewählt wurde, begann die Stadt Zürich – nachdem sie in den 1980er noch finanziell gut dagestanden hatte – «tiefrote Zahlen zu schreiben». Stocker erzählt von

¹⁰⁶ Vgl. S. 46–60.

einem Sparpaket nach dem anderen und ihrem Entschluss, eine andere «Politik mit den Privaten» aufzugleisen, das heisst mit Leistungsverträgen zu arbeiten. Wie schon Maja Fehlmann erzählt sie, wie ungewöhnlich das für den privat organisierten Sektor gewesen sei. Sie beschreibt diesen Wandel nicht nur als eine Kulturveränderung, sondern fast wie einen Schock. Aus den «zwei Zigarettenschachteln, eine für die Ausgaben und eine für die Einnahmen» und sporadisch gestellten Rechnungen für «die Hilfe an die Stadt», wurde eine Abrechnung pro Fall. Für die Gelder forderte sie neu Qualität, zum Beispiel dass die obdachlosen Menschen «gut betreut werden». Sie verpflichtete zum Aufstellen von «Kontakt- und Anlaufstellen» für Drogenabhängige, zur Angabe der Zahlen der betreuten Klientinnen und Klienten, in einem Gemeinschaftszentrum zum Zählen der am Mittwochnachmittag herausgegebenen Sirups, um sagen zu können: «Jedes Kind konnte kommen und sagen, ich habe Durst». Das handelte ihr den Vorwurf ein, «die Sozialarbeiter zu kontrollieren», es habe eine «Rumplete» (Gepolter) gegeben in der Stadt, das sei «wirklich ein Kulturwechsel gewesen». Dieser habe ihr jedoch wieder mehr politische Akzeptanz verschafft, zum Teil auch bei den bürgerlichen Parlamentariern, auf die sie angewiesen war, da ihre politischen Verbündeten keine Mehrheit im Stadtparlament hatten. Zusammenfassend sagt sie: «Ich glaube, es kam ein unternehmerisches Element rein».

Konkrete Projekte im Kontext eines vagen Sozialwesens

Gerne erzählten die hier befragten Protagonistinnen von ihren konkreten Projekten und Aufgaben, die es ihnen ermöglichten, im Sozialwesen Wirkung zu erzielen und zu bestimmten Themen gestaltend und formierend zu wirken.

Lobbying für eine professionelle Personalpolitik in der Pro Infirmis

Einschlägige Studien im Fürsorgebereich stellen übereinstimmend fest, dass die Einführung der IV 1960 Professionalisierungsschritte auslöste. Kaum beleuchtet wird dabei jedoch der Aushandlungsprozess zwischen Zivilgesellschaft und Staat, der erst in seiner Wechselwirkung die Subventionen lenkte und so die Realisierung der Professionalisierungsschritte in Gang brachte. Die Erzählung von Erika Liniger gibt einen Einblick in dieses Geschehen an der Schnittstelle von Staat und organisierter Zivilgesellschaft und führt damit die Wechselseitigkeit in das Bild eines intervenierenden Staates ein.

Im Zentrum des Gesprächs mit Erika Liniger stehen die Vorstösse beim Bund für die Subventionierung einer professionellen Personalpolitik im Behindertenbereich. «Vorsprachen» auf Bundesebene stellt sie als wichtige Wegmarkierungen in ihrer beruflichen Laufbahn dar und als Wendepunkte, die eine Qualifizierung des Personals im Bereich der Behindertenhilfe ermöglichten. Sie berichtet aus einer Zeit nach 1960, die IV war wenige Jahre zuvor eingeführt worden. Bereits bei der Einführung der IV war die Pro Infirmis mit Stellungnahmen beteiligt

und in Kommissionen vertreten. Liniger berichtet von ihrer Vorgängerin, der «berühmten Frau Doktor Maria Meyer»¹⁰⁷, die sich mit allen Kräften dafür eingesetzt habe, dass die Pro Infirmis überhaupt ihre Anliegen zur IV vorbringen durfte. Liniger folgte ihr mit viel Engagement und trug dazu bei, in der «Dekade der Emanzipation und der sozialen Sicherheit für Menschen mit Behinderung»¹⁰⁸ die Ausbildung des Personals im Behindertenbereich auf die Agenda des Bundes zu setzen und in den Strukturen der Organisation zu realisieren. Ihre Erzählungen vermitteln ein Bild von den zum Teil harten Aushandlungen aus der Perspektive einer Zentralsekretärin, die bereits in jungen Jahren für 300 Mitarbeitende zuständig war.

Liniger erzählt eindrücklich, wie sie erreichte, dass der Antrag auf eine Subventionierung ausgebildeten Personals in der eidgenössischen AHV/IV-Kommission, einer Kommission des Bundesamtes für Sozialversicherung, gegen viel Widerstand durchkam. In der Folge wurden fünfzig Prozent der Lohnkosten des ausgebildeten Personals in der Pro Infirmis von der IV subventioniert. Diese Ausgangslage ermöglichte Liniger als Zentralsekretärin der Organisation Neuerungen auf drei Ebenen. Sie stellten erstens nur ausgebildetes Personal ein, sie verpflichteten zweitens die Mitarbeitenden zu regelmässigen Weiterbildungen, die zum grossen Teil von der Pro Infirmis selbst angeboten wurden. Und sie sorgte drittens für attraktive Arbeitsbedingungen, wie zum Beispiel einen dreimonatigen bezahlten Urlaub nach zehn Jahren. Aufgrund der attraktiven Personalpolitik seien die Mitarbeitenden lange bei der Pro Infirmis geblieben, ein Beweis dafür, dass es falsch sei, beim Personal zu sparen.

Wie sahen sozialpolitische Vorstösse in den 1960er-Jahren aus der Perspektive einer knapp dreissigjährigen Sozialarbeiterin aus? Die Erzählungen von Liniger geben einen Einblick, wie es war, «vorzusprechen», vor allem in der AHV/IV-Kommission, in der Bundesverwaltung, dann aber auch im Eidgenössischen Departement des Innern.

Als zentrale Anlaufstelle nennt Liniger zunächst die AHV/IV-Kommission. Hier brachte sie Anträge ein. Die Kommission bestand aus rund 50 Mitgliedern, 48 Männern und 2 Frauen – der Nationalrätin Vreni Spoerry¹⁰⁹ und ihr selbst. Sie erzählt: «In der AHV/IV-Kommission habe ich – brav schön schriftlich – vorgebracht, dass es nur Subventionen für ausgebildete Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter geben solle. Da habe ich schon mit Widerstand rechnen müssen.» Erst in zwei bis drei Anläufen konnte sie das Anliegen durchbringen: «Ich bin aufgestanden, immer wieder, bis ich das durchgeboxt hatte». Sie erzählt von Unverständnis und davon, dass die Einsicht in die Notwendigkeit ihrer Forderungen fehlte und sie immer wieder hörte: «Das ist doch nicht nötig».

107 Maria Meyer stand seit 1927 im Dienst der Pro Infirmis und leitete das Zentralsekretariat als Linigers Vorgängerin bis 1964, vgl. Bundesamt für Sozialversicherung 1965, S. 34.

108 Beschreibung der 1960er-Jahre in der Geschichte der Pro Infirmis, vgl. Pro Infirmis 2022.

109 Vreni Spoerry (geb. 1938) war von 1983 bis 1996 Nationalrätin und 1996 bis 2003 Ständerätin.

Sie verhandelte nicht nur in der Kommission, sondern auch direkt mit dem Bundesamt für Sozialversicherung, hier mit den Beamten, die für die IV zuständig waren. Anschaulich erzählt sie, wie das Gelingen ihrer Anträge davon abhängig gewesen sei, auf welche «Chefbeamten» sie traf. Sie berichtet von den Rationalitäten des Amtes, die ganz andere waren als ihre: Nicht alle hätten ein Flair für die Sozialpolitik oder für die Anliegen von Kindern oder Erwachsenen mit Behinderung gehabt. Manche hätten keine Ahnung von dem gehabt, was sie ablehnten. Nicht nur unterschiedliche Rationalitäten, auch andere Arbeitsweisen fielen ihr auf. Sie reiste in der Regel frühmorgens allein von Zürich nach Bern, um ihre Anliegen im Bundesamt für Sozialversicherung zu vertreten. Dort sass sie fünf Beamten gegenüber, die für die IV zuständig waren. Dazu meint Liniger, dass sich private Organisationen einen solchen «Luxus» nicht leisten konnten. Sie selbst konnte keinen «ganzen Tross an Personen» mitnehmen, um ihre Anliegen zu vertreten. Sie beschreibt das Bundesamt für Sozialversicherungen als «ihren härtesten Brocken». Und doch hat es sich aus ihrer Sicht gelohnt.

Neben Kommission und Bundesamt ging Liniger noch eine Ebene höher und sprach direkt beim Bundesrat vor. Sie erzählt: «Und nachher habe ich ein Gesuch gestellt an den Bundesrat, an Herrn Cotti¹¹⁰ im Departement des Innern, und habe gebeten, dass man mir die Gelegenheit gibt, vorbeizukommen, um über die Subventionierung der Löhne von den 300 Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter der Pro Infirmis zu sprechen». Sie berichtet von der positiven Reaktion von Bundesrat Cotti, von Unterlagen, die noch zu liefern waren, von mehrmaligen Vorsprachen im Bundeshaus. Sie erwähnt Bundesrat Tschudi¹¹¹ von der SP, der auch offen für ihre Anliegen gewesen sei, und sie erzählt von anderen, die ihre Anliegen ausbremsten.

Handbuch Sozialwesen Schweiz

Mit Maja Fehlmann trat eine promovierte Ethnologin und Soziologin in das Sekretariat der LAKO ein mit der Vorstellung, «dass das ein guter Ort sei, an dem etwas passiere», und mit Interesse an der gesamtschweizerischen Arbeit und der Zusammenarbeit mit den «Westschweizern» und dem «Tessin». Diese Vision realisierte sie im *Handbuch Sozialwesen Schweiz*.¹¹² Sie erzählt: «Ich glaube, bin aber nicht ganz sicher, dass ich damals die Idee von diesem Handbuch hatte.» Sie war der Auffassung: «Wir brauchen etwas, das nicht institutionell oder kantonal gebunden ist, sondern die gesamte Schweiz darstellt.» Mit diesem Anliegen trat sie in das Interessensgebiet der CORAS, die mit dem Buch *Introduction au travail social et à l'action sociale*¹¹³ in Lausanne das gleiche Anliegen für die französischsprachige Schweiz verfolgte. Sie berichtet: «Und das gab dann ziemlich

110 Flavio Cotti war 1987 bis 1993 im EDI.

111 Hans-Peter Tschudi war 1959 bis 1973 im Amt, er spielte bei der Umwandlung der LAKO in eine Stiftung in den frühen 1970er-Jahren eine Rolle.

112 Fehlmann et al. 1987.

113 Berlie 1983; Stahel 1988.

Streit mit der Ausbildung im Waadtland.» Dabei ging es um Definitionsmacht: «Das Handbuch hat hinten einen Sachbegriffsteil. Und nur schon, welche Sachbegriffe hineingenommen und welche Institutionen kurz beschrieben werden, war ein Machtkampf.» Und doch konnte das Handbuch mit Unterstützung von Valentine Lenoir-Degoumois und in einer engagierten Herausgebergruppe in jahrelanger Arbeit realisiert werden. Mit dem Handbuch lancierten die Beteiligten einen «gesamtschweizerischen Versuch» mit der Idee «so ein bisschen einen Zusammenhang herzustellen». Kaum abgeschlossen, führte die Frage nach dem Verlag Fehlmann dann jedoch wieder mitten in Machtkämpfe: «Bei der Organisation von Druck und Verlag habe ich sehr eindrücklich zum ersten Mal im Leben erlebt, wie bei Institutionen ein Machtkampf stattfindet». Während der Kanton Bern den Haupt Verlag vorschlug, bot die Pro Juventute an, das Buch im Eigenverlag zu publizieren. Sie machte dafür eine erfolgreiche Offerte, «die völlig unten reinging». Das Ergebnis war zeitlicher Druck auf den Abgabetermin und ein schnelles Vorgehen ohne geregelte Abläufe: «Das Buch war in kürzester Zeit gedruckt – mit blödsinnigen Fehlern drin.» Die Folge war, dass niemand mehr Interesse zeigte, das für die gesamte Schweiz hergestellte Handbuch ins Französische zu übersetzen. Es war diese Erfahrung, die Fehlmann letztlich bewog, die LAKO mit den grossen Hilfswerken in ihrem Stiftungsrat zu verlassen. Sie wollte nicht mehr abhängig sein von diesen «Herrschaftsstrukturen» und nicht mehr in den «Drähten der drei grosse Pro (Pro Juventute, Pro Senectute, Pro Infirmis) hängen». Versöhnlich meint Fehlmann jedoch: «Seither ist vieles in Bewegung gekommen, die Zeit wurde einfach reif. Ich denke, das Buch war ein guter Einstieg in diese Zeit.»

Mustersammlungen und Dreiländertagungen

Auch Susanna Schibler erzählt vom *Handbuch Sozialwesen Schweiz* (1987). Dieses war für sie eine der konkreten Aufgaben, mit denen sie der Vagheit der Aufgabenstellung im Sekretariat der LAKO begegnete. Sie tat das selbständig und aufgrund eigener Initiative. Schibler berichtet, dass seitens des Stiftungsrats und der Präsidentin Jean-Richard nur wenig Impulse und praktisch kein Feedback zu ihrer LAKO-Aktivität kamen. Neben der Publikation des Handbuchs zum Sozialwesen der Schweiz erwähnt sie die Mustersammlung zum neuen Kindes- und Adoptionsrecht¹¹⁴ und die Dreiländerseminare¹¹⁵. In Bezug auf diese konkreten Projekte hätte Schibler gemacht, was sie wollte: «Es hat niemand reklamiert. Entweder fanden sie's gut oder nicht.» Sie erläutert die Mustersammlungen zum neuen Kindes- und Adoptionsrecht: Professor Cyril Hegnauer¹¹⁶ hätte Musterformulare erarbeitet, in denen das Verfahren zum Beispiel bei Vaterchaftsanerkennungen und Adoptionen Schritt für Schritt aufgelistet worden sei.

¹¹⁴ Vgl. Hegnauer 1989.

¹¹⁵ Zu den Dreiländertagungen vgl. auch S. 95 f.

¹¹⁶ Cyril Hegnauer (1921–2016) war von 1973 bis 1986 Professor für Zivilrecht an der Universität Zürich.

Ein vergleichbar konkretes Projekt waren die Dreiländerseminare: «Das sind aktuelle Themen gewesen, das sind auch Fragen gewesen, berufliche, Freiwilligenhilfe, das waren zum Teil organisatorische Fragen. Das waren wirkliche Weiterbildungstagungen. Und die kamen gut an.»

Resümee

Die Interviews eröffnen einen anderen Zugang zu den Veränderungen zwischen 1960 und 2000 als derjenige, der aufgrund der Aktenanalyse erarbeitet werden konnte. Sichtbar werden Zwischentöne, Erlebnisse und auch damit verbundene Erfolge und Frustrationen. Sie geben Einblick in verschiedene Zeiten und Bereiche. Während in den Erzählungen aus den 1960er-Jahren das engagierte Lobbying für den Ausbau sozialstaatlicher Massnahmen zum Thema wird, ändert sich die Situation in den 1980er-Jahren. Anschaulich erzählen die Befragten vom Wettbewerb unter den grossen Hilfswerken, von der Konkurrenz um Profilierung und Zuständigkeit. Dabei wird in ihren Berichten deutlich, dass die Einführung unternehmerischer Strukturen im privaten Sektor des Sozialwesens zu Schliessungen in den Reihen der Organisationen führte. Statt gemeinsamer Absprachen wurde jede Organisation ihres «eigenen Glückes Schmied». Mit dieser Orientierung wurde Koordination zum Atavismus. In den mehr als hundert Jahren gewachsener Traditionen zivilgesellschaftlichen, vielfach verflochtenen Engagements stellten sich neue Machtverhältnisse her, in denen eigene Marktvorteile mehr zählten als gemeinsame Absprachen. Die Protagonistinnen der 1980er- und 1990er-Jahre geben einen Einblick in diesen «Kurswechsel» aus unterschiedlichen Perspektiven. Verständlich wird dabei, dass die LAKO – als Forum einer übergreifenden Zusammenarbeit – in dieser Zeit an Einfluss verlor. Interessant ist, wie gemäss den Erzählungen der Protagonistinnen quer zu den sich verschiebenden hierarchischen Machtverhältnissen neue Netzwerke entstanden, in denen die hier befragten Akteurinnen im Sozialwesen auf transversale Kontakte zählen konnten. Diese machten konkrete, das Sozialwesen formende Projekte möglich.

Schlussüberlegungen

Der hier vorliegende Band folgt der Tätigkeit des Dachverbandes LAKO und damit dem unermüdlichen Bestreben in der Unübersichtlichkeit des Sozialwesens der Schweiz, im «vielverschlungenen Getriebe»,¹ eine Systematisierung, eine Harmonisierung und damit eine Planbarkeit herzustellen. Wie bewerkstelligte das die LAKO? Der treffende Begriff dafür ist Relationieren. Im Büro der LAKO, auf dem vermutlich recht grossen Schreibtisch des Zentralsekretärs landeten Briefe von Bundesstellen, kantonalen Stellen, ebenso aus privaten Organisationen, Hilfswerken und von Persönlichkeiten im weiten Feld der Fürsorge und der Academia. Gleichzeitig häuften sich Briefe aus aller Welt, aus England, aus Frankreich, den Niederlanden, den USA oder Kanada. Die Post war damit recht kunterbunt, verschiedene Sprachen, verschiedene Briefköpfe, vom Amt, vom Bund, von Universitäten, von Vereinen und Hilfswerken, manchmal persönlicher, manchmal amtlich, manchmal in akademischer Manier verfasst. Im Zentralsekretariat wurden diese Briefe beantwortet, oder die Anfrage wurde bearbeitet und weitervermittelt an andere Stellen. Auf diese Weise relationierte die LAKO die Schreibenden miteinander, im Sekretariat wurden Kontakte hergestellt, man besuchte andere Stellen oder traf sich zu Sitzungen. Nicht selten wurden Anfragen oder Antworten in Briefen auch zu Berichten zusammengefasst, die dann für eine breite Leserschaft publiziert wurden. In all dieser Vielfalt hatte der Dachverband das Ziel, verschiedene Akteure des Sozialwesens in ein passendes Verhältnis zueinander zu setzen, um ein «Vorarbeiten» im Sinne einer besseren Koordination und Vereinheitlichung im heterogenen Fürsorgewesen der Schweiz zu erreichen. Im Fokus dieses Bandes steht mit der LAKO das «Ins-Verhältnis-Setzen» der organisierten Zivilgesellschaft, der nationalen staatlichen Sozialpolitik sowie der in den internationalen Netzwerken vertretenen Wissenschaft. Dabei werden auch die Wirkungen dieser immer wechselseitigen Relationierung nachgezeichnet, seien das Arrangements für die Finanzierung oder der Austausch zu neuem Fachwissen.

Die in allen vier Kapiteln präsentierten Ergebnisse verdeutlichen, dass die von der LAKO getätigte Relationierung sich im Spannungsfeld widerstreitender Strukturprinzipien sowie zwischen nicht übereinstimmenden Formen zu denken, zu sprechen und zu handeln bewähren musste. Die Spannungen lassen sich zwischen dem Bestreben der LAKO um Vereinheitlichung und Planung auf der einen und den inkohärenten Handlungsorientierungen und partikularen Interessen der Stakeholder in den Handlungszusammenhängen der Wohlfahrtsproduktion auf der anderen Seite feststellen. In diesem Spannungsfeld hatte es die LAKO mit Interessengruppen mit sehr unterschiedlichen Rationalitätsmustern zu tun, diese

1 Wild/Schmid 1902, S. 5; vgl. auch S. 25.

waren je spezifisch, sei es auf der Ebene der öffentlichen Verwaltung, der Politik oder im privaten Sektor des Sozialwesens. Zudem stellten sich die Interessengruppen nicht in einer hierarchischen Ordnung dar. Auch wenn die Ebene der Bundespolitik immer wieder als ein wichtiger und Entscheidungen treffender Stakeholder des Sozialwesens agierte, wurde auf dieser Ebene doch keine gesamthaft führende Rolle übernommen. Die Relationierung blieb wechselseitig: Die organisierte Zivilgesellschaft war auf die Finanzierung durch den Bund angewiesen, der Bund auf die Expertise, die Kompetenz sowie die Informationen der zivilgesellschaftlichen Akteure. Die Wohlfahrt war damit eine spannungsreiche, schwer zu jonglierende Koproduktion. Am Schreibtisch im LAKO-Sekretariat wurden versucht, diese Koproduktion in ein möglichst förderliches Verhältnis zu bringen.

Koordination im privaten Sektor des Sozialwesens

Das Bestreben namhafter Fürsorger, in der Zersplitterung des privaten Fürsorgewesens eine gewisse Ordnung, Planbarkeit und Systematisierung herzustellen, war die grundlegende Motivation bei der Gründung der LAKO. Es galt also, im Sekretariat des Dachverbandes unter den rund 60 Mitgliedern, seien es private Einrichtungen, Hilfswerke, Verbände oder Ausbildungsstätten, eine bessere Koordination aufzubauen. Einen ersten Erfolg dieses Vorhabens stellte die Gründung und der Ausbau der ZEWO in den 1930er-Jahren dar, mit der das Spendenwesen und damit die Finanzflüsse des privaten Sektors geregelt und kontrolliert wurden. Neben dem Finanziellen bedeutete Relationieren jedoch auch, an einer aufeinander abgestimmten Orientierung zu arbeiten. Diese normative Formung des privaten Sektors realisierte die LAKO mit Umfragen, Arbeitsgruppen zu spezifischen Themen und daraus folgenden Richtlinien für bestimmte Sektoren, so zum Beispiel für den Sektor der Heimerziehung. Das erwies sich jedoch nicht als einfach, so zeigten sich etwa zum Thema der schwersterziehbaren Jugendlichen sehr unterschiedliche Orientierungen zwischen Kriminologie, (Heil-)Pädagogik, Psychoanalyse, Medizin und Psychiatrie. Es gelang nicht, diese verschiedenen Sichtweisen zum kantonsübergreifenden Projekt einer gemeinsamen, auf die gesamte Heimlandschaft abgestimmten Einrichtung zusammen zu bringen. Der Föderalismus, aber auch die Unvereinbarkeit dieser verschiedenen Rationalitäten und die Binnenlogik einzelner Einrichtungen bremsten die Arbeit an einer normativen Formung des Sozialwesens.

Arrangements zwischen Bund und Zivilgesellschaft

Die Analyse der relationierenden Tätigkeit der LAKO macht interessante Arrangements und komplexe Mischformen zwischen privaten und staatlichen Akteurskonstellationen sichtbar. Damit gewinnt der in der einschlägigen Literatur gewissermassen abstrakt als intermediäre Zone beschriebene Raum zwischen Staat und Zivilgesellschaft² aufgrund einer breiten Quellengrundlage eine grössere empi-

² Heiniger et al. 2017.

rische Fundierung. Dieser Zwischenraum erweist sich im Untersuchungszeitraum als ausserordentlich vielfältig. Fünf Formen der Zusammenarbeit sollen exemplarisch für diese Vielfalt stehen: (1) Die LAKO verknüpfte bereits in ihrem Konzept als Dachverband die Ebene des Bundes und der Zivilgesellschaft, indem sie neben einer Vielzahl von Organisationen aus dem privaten Fürsorgesektor auch Bundesstellen und kantonale Verwaltungen zu ihren Mitgliedern zählte. (2) Schon im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens schaffte die LAKO Verbindungen mit dem Kriegsfürsorgeamt und handelte ein Arrangement aus, in welchem der Staat die zivilgesellschaftlich vorbereiteten Strukturen im Spendenwesen für die Verwaltung der Kriegsfürsorge übernahm. (3) Eine enge Zusammenarbeit vermittelte die LAKO zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und dem Bundesamt für Gewerbe und Industrie (BIGA), vor allem in Bereichen der eidgenössisch anzuerkennenden Berufsausbildungen und Arbeitsverträge, etwa in den Heimwerkstätten, den Heimerziehungsschulen oder in der Weiterbildung der Sozialarbeiterinnen im Ausland. (4) Besonders ausgeprägt waren die Experten-, Kontroll- und Gutachtenfunktionen zivilgesellschaftlicher Akteure im Kontext staatlich gesprochener Subventionen. (5) Ein fünfter Typus, in dem die International Conference on Social Work (ICSW) als Zahlungsempfängerin dazukam, war ein in diesem Band als Matching-Fund benanntes Arrangement, in dem der Bund in Abhängigkeit der Zahlungen von Hilfswerken und Vereinen einen Mitgliederbeitrag an die LAKO zusicherte und damit die internationale Arbeit unterstützte. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die im vorliegenden Band präsentierten Forschungsergebnisse zeigen, wie Arrangements zwischen der gouvernementalen und zivilgesellschaftlichen Ebene das Vorhaben einer Vereinheitlichung und Harmonisierung im Sozialwesen stärkten und die darin engagierten Akteurskonstellationen in eine mächtigere Position brachten, etwa durch die Kompetenz zur Bewertung von Einrichtungen in Bezug auf Subventionen. Die LAKO bespielte diese für die Schweiz typische Zone zwischen Staat und Zivilgesellschaft³ in einer gesamtschweizerischen und den weiten Bereich der Wohlfahrt umfassenden Dimension. In der Analyse ihrer relationierenden Tätigkeit in dieser Zwischenzone zeigen sich anschaulich die Verknüpfungen der Bundesverwaltung mit der zivilgesellschaftlichen Ebene anhand der Arrangements oder damit einhergehenden doppelten Positionierung von Akteurinnen und Akteuren auf der gouvernementalen wie der zivilgesellschaftlichen Ebene.

Internationale Akteurskonstellationen als dritte Kraft im nationalen Gefüge

Eine zentrale Erkenntnis dieses Bandes ist, dass die in der einschlägigen Literatur vorgenommene Relationierung des Sozialwesens zwischen Staat und Zivilgesellschaft erweitert werden muss.⁴ Die LAKO relationierte, wie gezeigt werden

3 Vgl. hierzu die Forschungen zur Philanthropie in der Schweiz, unter anderem Matter 2015a; Matter et. al 2015; Heiniger et al. 2017.

4 Zur nationalen Perspektive auf die Reformen der 1960er-Jahre vgl. König 1999, S. 155, 163; Germann 2016.

konnte, zwar auch zwischen staatlicher und zivilgesellschaftlicher Ebene, lässt in ihren Handlungszusammenhängen jedoch eine dritte wirkmächtige Akteurskonstellation sichtbar werden: die in internationalen Netzwerken aktiven akademischen Kreise. Die Aufgabe, die sich die LAKO gegeben hatte, die Stakeholder des Wohlfahrtswesens in ein Verhältnis zueinander zu bringen, beschränkte sich somit nicht auf Ebenen der nationalen Sozialstaatlichkeit, sondern führte darüber hinaus in internationale Netzwerke, in denen sozialwissenschaftliches Wissen und normative Orientierungen in universitären Milieus verhandelt wurden. Bereits die Diskussionen um die internationale Konferenz in London von 1936 zeigen, dass die vorbereitende systematisierende und dokumentierende Arbeit nationale Expertise sichtbar machte und kooperative Strukturen förderte. Das auf den Konferenzen präsentierte sozialwissenschaftliche Wissen und die an partizipativen Modellen orientierten Methoden waren im mehrheitlich pragmatisch und paternalistisch orientierten Fürsorgewesen der Schweiz Ausgangspunkt für die Professionalisierung spezifischer Segmente. Modelle einer neuen, von den USA inspirierten Methodik zirkulierten in den internationalen Netzwerken und darauffolgend in den Arbeitsgruppen der LAKO und zwischen den Schulen für Sozialarbeit. Dabei zeitigte diese Grenzen überschreitende, dynamische Wissenszirkulation, die im LAKO-Sekretariat die Organisation von Reisen nach Übersee und einen regen Briefwechsel mit dem Ausland verursachte, keine gradlinige Wissensvermittlung. So hatten einige Sektoren des Sozialwesens an den beginnenden Professionalisierungsprozessen teil, wie etwa die Schulen für Soziale Arbeit. Andere Bereiche hingegen, so zum Beispiel die Heimerziehung, fanden zunächst keinen Zugang zum neuen, aus den USA importierten Wissen. Zudem traf die LAKO im Bestreben, beim Bund Unterstützung für die Reisen zu den internationalen Konferenzen zu bekommen, im ersten Jahrzehnt ihres Bestehens auf Zurückhaltung und in den zivilgesellschaftlichen Organisationen auf eine gewisse Skepsis den internationalen Akteurinnen und Akteuren und den von ihnen vorwärtsgebrachten wissenschaftlich orientierten Konzepten gegenüber. Die unterschiedlichen Rationalitäten der Akteurskonstellationen im Sozialwesen verursachten Spannungsfelder und führten zu Ambivalenzen zwischen nationalen und internationalen Entwicklungen.

Transversale Professionalisierung in den 1950er- und 1960er-Jahren

In einer Aussprache im Januar 1953⁵ einigten sich Bundesstellen mit den Vertreterinnen und Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft auf ein Arrangement zur Finanzierung der internationalen Arbeit. Das Setting war weder gesetzlich noch durch regelmässige Subventionen abgesichert, und doch handelte es sich um ein besonders wirkmächtiges Arrangement zwischen dem Bund und der LAKO als Mitglied der International Conference on Social Work (ICSW). Dieses ermöglichte in den folgenden zwei Jahrzehnten im Sozialwesen den auch

⁵ Vgl. Protokoll Aussprache, 27. 1. 1953, S. 1 (Sozarch SGG C 5c); vgl. dazu auch S. 84–87.

nationalen Strukturen förderlichen internationalen Austausch, und das LAKO-Sekretariat wurde zur frequentierten Plattform für die Vermittlung von Reisen, Wissen und Expertise. Die Vermittlung konnte zudem auf die UNO und den Europarat ausgedehnt werden, womit sich das nationale Sozialwesen in den Sog einer den Ausbau der Sozialstaaten fördernden Europapolitik gestellt sah. Mit der in diesem Band präsentierten detaillierten Analyse des Zusammenspiels lässt sich in dieser Zeitspanne eine segmentierte Professionalisierung feststellen, eine konkrete Ausgestaltung der programmatischen Modernisierung jener Zeit. Die Professionalisierung zeigte sich in der Zirkulation von Wissen in den von der frühen Frauenbewegung geprägten nationalen und internationalen Netzwerken, die wiederum die Schulen für Sozialarbeit belebten, die in der Folge eine wichtige Rolle in der Professionalisierung vor allem in der offenen Fürsorge spielten. Dabei betreten Frauen als Schulleiterinnen und als Expertinnen der Sozialarbeit die nationale und internationale Bühne, standardisierten die Ausbildung und führten das Case Work als neue Methode ein. Motoren der Professionalisierung waren Netzwerke und Schulen, die Gelder für die Arbeit in den internationalen Netzwerken kamen vom Bund und von den Organisationen der Zivilgesellschaft. Um diese von verschiedenen Seiten angestossene Professionalisierung im Sozialwesen zu charakterisieren, wird hier nicht von einer Modernisierung von oben⁶, sondern von einer transversalen Professionalisierung gesprochen.

Etatistische Träume und gescheiterte Vorstöße

Es verwundert nicht, dass im Kontext der internationalen Netzwerke, in denen der Ausbau der Sozialstaatlichkeit rege diskutiert wurde, auch im Umkreis der LAKO die Stimmen lauter wurden, die ein Sozialministerium auf Bundesebene forderten. Diese Idee war schon alt, bereits bei der Gründung der LAKO wurde eine Verstaatlichung als möglicher Weg genannt. Aufwind bekam diese Vision jedoch vor allem im Rahmen der Regelung internationaler Mitgliedschaften in den 1950er-Jahren sowie in der Umfrage unter den Mitgliedern zum Ausbau der LAKO 1968. Doch diese zum Ausbau staatlicher Strukturen drängende Dynamik wurde ausgebremst. Im privaten Sektor sowie in gouvernementalen Kreisen beriefen sich die am Status quo orientierten Akteurinnen und Akteure auf das subsidiäre Prinzip, das nicht nur den Interessen des Bundeshaushalts entgegenkam, sondern auch autonome Freiräume in einer unterregulierten, privat organisierten Fürsorgelandschaft sicherte. Demgegenüber konnten sich die Stimmen, die eine Eingliederung der Koordinationsstelle in sozialstaatliche Strukturen forderten, nicht durchsetzen. Während staatliche Versicherungswerke zum Beispiel im Bereich der Invalidenversicherung ausgebaut wurden, blieb der Vollzug der öffentlichen, erzieherischen oder gar strafenden Intervention in das Leben von Einzelnen oder Familien mit Ausnahme spezifischer Sektionen in den Händen

6 Vgl. Germann 2016.

der «wohlmeinenden privaten Kräfte»⁷. Mit den Worten des Soziologen Robert Castel dauerte hier die «Patronage» des 19. Jahrhunderts fort, die dadurch charakterisiert war, dass sie keinen Staat brauchte.⁸ Mit einem Rückstand im Ausbau sozialstaatlicher Strukturen geriet das Sozialwesen Anfang der 1970er-Jahre in die finanzökonomische Kritik an staatlicher Sozialpolitik. In den folgenden Jahrzehnten, als im Zuge der Ökonomisierung des Sozialen staatliche Strukturen umgebaut wurden, entsprach die Delegation von Bundesaufgaben an private Träger der neuen sozialpolitischen Ausrichtung. Das in den Aufbaujahren nicht realisierte Sozialministerium auf Bundesebene liess sich in dieser Situation nicht mehr in die Agenda der staatlichen Sozialpolitik einfügen und blieb eine Lücke, die im Kontext der ökonomischen Sozialstaatskritik jedoch unsichtbarer wurde. Gleichwohl lässt sich die Harmonisierung und Regelung im hier untersuchten Wohlfahrtsbereich als bis heute unvollendetes und zu bearbeitendes Projekt beschreiben, sichtbar zum Beispiel in den jüngsten Forderungen nach einem Rahmengesetz auf Bundesebene für die Sozialhilfe oder in den Diskussionen um den Geltungsbereich des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts von 2013.⁹

Die Paradoxien eines Gesamtplans

Die LAKO war mit der Idee angetreten, als Koordinationsstelle die einzelnen Fürsorgeeinrichtungen aufeinander abzustimmen und einen übergreifenden Plan für das Wohlfahrtswesen zu entwickeln. In dieser Hinsicht lässt sich bereits in den 1940er-Jahren eine Gesamtplanenttäuschung feststellen, so etwa in der Studienkommission Heim- und Anstaltswesen. Deutlich zeigt sich hier, dass eine gesamtschweizerische Planung verschiedener Typen von Heimen am Föderalismus oder an den Eigenlogiken der Organisationen scheiterte. Auch in der Ausbildung des Personals konnte zwar die Sozialarbeit an die Förderhöfen des Bundes angeschlossen werden, während die Heimerziehung nicht in gleichem Masse an dieser Förderung teilhatte und erst 20 Jahre später die Ausbildung durch Mindeststandards langsam an das Niveau der Sozialarbeitsschulen anpasste. In dieser Hinsicht blieb das Sozialwesen grundsätzlich heterogen, ungleichzeitig in den Entwicklungen und weitgehend unregelt bei gleichzeitig starken, bereichsspezifischen Bestrebungen, eine gewisse Systematisierung zu erreichen. Es blieb ein widersprüchliches, spannungsreiches Feld: Auf der einen Seite bewarben sich dafür berechnigte Organisationen um vereinheitlichende Bundessubventionen, die LAKO erliess harmonisierende Richtlinien, man traf sich in gesamtschweizerischen Arbeitsgruppen und rang um eine gemeinsame Sprache. Auf der anderen Seite förderten bereichsspezifische Bundessubventionen, die föderalistischen Strukturen sowie die ihre Autonomie bewahrenden Hilfswerke und Verbände eine Fragmentierung im Sozialwesen. In dieser Kons-

7 Sturzenegger 1933, S. 4.

8 Castel 2008, S. 228.

9 Schnurr 2012, S. 99; Piller/Schnurr 2013, S. 8 f.; Knöpfel 2015, S. 26, 29.

tellation wurden Gesamtpläne und Richtlinien zwar entworfen und erstellt, doch auch systematisch unterlaufen. Eine Professionalisierung entwickelte sich unter diesen paradoxen Voraussetzungen in spezifischen Segmenten sehr ungleichzeitig und in unterschiedlichem Ausprägungsgrad.

Eine falsche Rechnung in Bezug auf die Versprechen des Neoliberalismus

Während die einschlägige Literatur seit den 1990er-Jahren einen Umbau in den staatlichen Verwaltungsstrukturen im Kontext der Ökonomisierung konstatiert, belegen die hier präsentierten Forschungsergebnisse einen für die im Bereich der privat organisierten Wohlfahrt deutlich wahrnehmbaren Abbau staatlicher Unterstützung seit den 1970er-Jahren. In den Diskussionen der LAKO wurde in den 1970er-Jahren ein Vorher und Nachher in Bezug auf die Jahre der Rezession klar unterschieden. Zehn Jahre später wurde an den Gruppengesprächen von 1984/1985 eine neue Dramatik in der Konkurrenz der grossen und kleinen Hilfswerke um Subventionen und Leistungsverträge konstatiert. Das Bestreben der LAKO, das sich damit verändernde Kräftefeld zwischen der Agenda eines sich ökonomisierenden Sozialstaates, einer kritischen Wissenschaft und miteinander konkurrierender grosser und kleiner Hilfswerke im Sinne einer Gesamtkoordination zu moderieren, war unter diesen Voraussetzungen ein kaum mehr zu realisierendes Unterfangen. Der Wind hatte gekehrt. So war in einer ökonomischen Logik, in der einzelne Werke ihre Leistungen und Leistungsbezüge direkt auf dem Markt aushandeln wollten, eine Abstimmung ohne Kostenrelevanz nicht mehr das Thema der Zeit.

Überlegungen zum Schluss: ambivalent geregelte Zuständigkeiten

als unzureichender Schutz vor institutioneller Gewalt

Mit der gesamtschweizerischen Perspektive bestätigen und problematisieren die in diesem Band vorliegenden Ergebnisse die in einschlägigen Forschungen zur Geschichte von Fürsorge und Zwang herausgearbeitete Heterogenität der Fürsorgelandschaft in der Schweiz, die in ihrer Unübersichtlichkeit Gewaltverhältnisse und Willkür begünstigte. Das diesem Band zugrunde liegende Forschungsprojekt erschliesst damit neue Zusammenhänge für das nationale Forschungsprogramm Fürsorge und Zwang (NFP 76), in dem es realisiert wurde. Die Ergebnisse bestätigen einerseits die Heterogenität und hinterfragen sie gleichzeitig aus der Perspektive einer nationalen Verbandsöffentlichkeit. Das Gesamtbild des vielfach untersuchten geschehenen Unrechts in Heimen und Behörden wird dadurch ambivalenter. Gleichzeitig zur Heterogenität und Unübersichtlichkeit, in welcher Aufsicht erschwert und Willkür ermöglicht wurde, werden Anstrengungen sichtbar, eine Vereinheitlichung zu erreichen. In der Folge standen neben Fürsorge- und Ausbildungsbereichen, in denen sich Professionalisierung und Standardisierung gesamtschweizerisch ausmachen lassen, andere, die keinen Anteil hatten an den Ausbauprojekten der Sozialstaatlichkeit in den Nachkriegsjahrzehnten, so etwa die Kinderheime. Die in diesem Band einge-

nommene Perspektive bringt damit beides ans Licht: gelungene Arrangements auf nationaler Ebene, die eine gewisse Ordnung, Übersicht und damit Planung und eine Professionalisierung in einem spezifischen Segment möglich machten, und gleichzeitig eine grundsätzliche Gesamtplanungsenttäuschung. Letztere förderte ein pragmatisches bereichsspezifisches Vorgehen ohne eine übergreifende Abstimmung der Bereiche oder Organisationen aufeinander. Unrecht in Heimen und Behörden war durch die damit gegebenen Bruchstellen schwer zu bearbeiten, Richtlinien wurden zwar erlassen, standen jedoch in ihrer Durchsetzung auf schwachen Füßen. Vergleichbares findet sich in den Schulen. So wurde die Ausbildung zur Sozialarbeiterin, anders als die Ausbildung in Heimerziehung, zwar bereits in den 1950er-Jahren professionalisiert. Die in Bezug auf die sozialen Einrichtungen wenigen gut ausgebildeten Sozialarbeiterinnen wurden jedoch kaum von finanziell knapp ausgestatteten, nicht subventionierten Organisationen angestellt oder in hierarchisch organisierten Ämtern in einflussreichen Positionen zugelassen. Damit blieb der demokratisch inspirierte fachliche Austausch innerhalb spezifischer Segmente, ohne die Bruchlinien zu anderen Bereichen zu durchdringen. Auf diese Weise wird erklärbar, dass Willkür, Missstände und fehlende Koordination im Sozialwesen zwar benannt und heftig kritisiert wurden, während gleichzeitig in anderen Bereichen noch jahrzehntelang Gewalt, Arbeitsausbeutung und Vernachlässigung die Praxis prägten. Mit der Aufmerksamkeit für diese sozialpolitisch verursachten Ambivalenzen bieten die hier präsentierten Ergebnisse eine Erweiterung der Deutungsmöglichkeiten für geschehenes Unrecht im Kontext einer bruchstückhaften und ambivalenten Modernisierung des Wohlfahrtsbereichs.

Zeitstrahl LAKO

1932 Gründung LAKO			
Koordination Sozialwesen	Heim- und Anstaltswesen	Ausbildung und Arbeitsbedingungen Personal	In internationalen Organisationen
1934 Gründung ZEWO, 1940 Einführung ZEWO-Marke			1934 Landesvertretung ICSW 1936 Konferenz in London
Ab 1941 Zusammenarbeit ZEWO mit Kriegsfürsorgeamt bei Sammlungen	1944 Studienkommission Anstaltsfragen	1944 Ausschuss Personal in der Studienkommission Anstaltsfragen	1944 Nachkriegshilfe in Zusammenarbeit mit Europa
	Heimreform der 1940er Jahre: 1945 Richtlinien für das Dienstverhältnis, Vorstöße (Gesamtplanung Anstalt für Schwersterziehbare), Werkstättenplanung, Gutachterin für Bundessubventionen für bauliche Massnahmen	1948 SASSA wird Mitglied der LAKO	Mitglied und Landesvertretung ICSW, Teilnahme u. a. an der ICSW-Delegiertenversammlung in Den Haag 1947, Konferenzen in New York (1948), Paris (1950), Madras (1952), Toronto (1954)
	1949 Richtlinien für die Heimerziehung	1949 Merkblatt Ausbildung Heimerziehung	Mitarbeit an Programmen der UNO
Arrangement Bund – LAKO (1953) o Einführung Mitgliederbeiträge			Arrangement Bund – LAKO (1953) o Koordination und Finanzierung
		1952 Programm für die Ausbildung in sozialer Arbeit (Minimalprogramm)	1956 Koordination Ausbildungsprogramme UNO
1968 Umfrage Ausbaudes Sozialwesens			1964 Koordination Studienprogramme Europarat
	1971 Fachgruppe für Heim- und Anstaltsfragen (HAF)	1970 Grundanforderungen Heimerziehungs-Ausbildung	1979 Dreiländertagungen
1982 Neuorganisationals Stiftung	1983/87 Interkantonale Heimvereinbarung (IHV)	1985 Revidierter Normalarbeitsvertrag (NAV) für Erziehungspersonal	1982 Internationale Arbeit in den Stiftungsstatuten
1984/85 Gruppengespräche 1989 Leitbild als Sozialforum			1994 Ausschluss aus dem ICSW
1999 Auflösung LAKO			

Abbildung 5, Zeitstrahl LAKO, eigene Darstellung.

Abkürzungsverzeichnis

ACV	Archives cantonales vaudoises
AHV	Alters- und Hinterlassenenvorsorge
ANE	Anstalt für Nacherziehung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BJ	Bundesamt für Justiz
BAP	Bundesamt für Polizei
BBG	Berufsbildungsgesetz
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BSF	Bund Schweizerischer Frauenvereine
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
HSM	Cartel romand d'hygiène sociale et morale
CFES	Centre de formation des éducateurs spécialisés, Lausanne
CORAS	Conférence romande de l'action sociale (Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale ARTIAS)
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Inneren
EESP	École d'études sociales et pédagogiques, Lausanne
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPD	Eidgenössisches Politisches Departement
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
HAF	Fachgruppe für Heim- und Anstaltsfragen
ILO	Internationale Arbeitsorganisation
IASSW	International Committee of Schools of Social Work (International Association of Schools of Social Work)
ICSW	International Conference on Social Work (International Council on Social Welfare)
IFSW	International Federation of Social Workers
IHV	Interkantonale Heimvereinbarung
IUOF	International Union of Family Organizations (World Family Organization)
IV	Invalidenversicherung
IVSS	Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit
JDK	Justizdirektorenkonferenz
JHL	Vereinigung Deutschschweizer Jugendheimleitungen
KoKo	Deutschschweizerische Koordinationskommission für den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Jugendlichen und jungen Erwachsenen
LAKO	Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit (Schweizerische Landeskonferenz für Sozialwesen)
LIwJ	Leitungen der Institutionen für weibliche Jugendliche
NAV	Normalarbeitsvertrag

SAH	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für Heimerzieher Schulen
SASSA	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Schulen für Soziale Arbeit
SGG	Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft
SKöF	Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS)
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren
SRK	Schweizerisches Rotes Kreuz
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
SVE	Schweizerischer Verband für erziehungsschwierige Kinder und Jugendliche (Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik Integras)
SVJ	Schweizerische Vereinigung für Jugendstrafrechtspflege
SVML	Schweizerischer Verband für Innere Mission und evangelische Liebestätigkeit
SVS	Schweizerische Vereinigung Sozialarbeitender
SZG	Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit
UCISS	Union Catholique Internationale de Service Social
UNO	United Nations Organization (Vereinte Nationen)
VSA	Verein für schweizerisches Anstaltswesen
ZEWO	Zentralauskunftsstelle für Wohlfahrtsunternehmen

Quellen- und Literaturverzeichnis

Unveröffentlichte Quellen

Schweizerisches Bundesarchiv (BAR)

CH-BAR#E130I#1960/51#414 Protokoll Bundesversammlung, 25. 3. 1953.

Schweizerisches Sozialarchiv, Zürich (Sozarch)

- SGG A 1933c Wahl von Walter Rickenbach als Adjunkt des Zentralsekretärs 1933.
- SGG A 1959e: 1–4 Personelles 1959.
- SGG A 1995r SGG Geschäftsstelle, Personalunterlagen 1973–1995.
- SGG B 26a Kommissionsakten 1936/37.
- SGG B 26f: 1 Kommissionsakten 1932–1940.
- SGG B 26g Kommissionsakten 1941–1960.
- SGG B 26i Kommissionsakten 1941–1960.
- SGG B 26i: 1 Allgemeine Korrespondenz 1946–1949
- SGG B 26i: 2 Kommissionsakten 1949–1952; Diverses, Studentagung Paris 1949.
- SGG B 26i: 6 Kommissionakten 1951/52.
- SGG B 26i: 7 Verschiedene Geschäfte 1951/52.
- SGG B 26i: 8 Kommissionakten 1953/54.
- SGG B 26i: 9 Kommissionsakten 1955.
- SGG B 26i: 11 Kommissionsakten 1957.
- SGG B 26i: 12 Kommissionsakten 1958.
- SGG B 26k International Conference on Social Work (Internationale Konferenz für soziale Arbeit), Akten 1945–1947.
Rapport du délégué de la Conférence nationale suisse de service social, verfasst von Maurice Veillard, 4. 9. 1946, 2 S.
- SGG C 5a Protokolle, Rundschreiben 1932–1940.
- SGG C 5b Protokolle, Rundschreiben 1941–1945.
- SGG C 5c Protokolle, Rundschreiben 1946–1954.
- Ar 467.10.1 Schweizerische Stiftung für Sozialwesen. Bericht der Expertengruppe für den Ausbau der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen vom 10. März 1972.
- Ar 467.10.2 Protokolle 1973–1975, Protokolle 1975–1976.
- Ar 467.10.3 Jahresberichte 1968–1980, Protokolle 1977–1980.
- Ar 467.10.5 Protokolle Delegiertenversammlung 1981–1999.
- Ar 467.10.6 Forumsveranstaltung 1989, Leitbildentwicklungsprozess 1987/88, Gruppengespräche 1984/85, Arbeitsgruppe Leitbild 1987–1989.
- Ar 467.10.7 LAKO Bulletin 1978–1988, LAKO InformationsVersand 1990–1999.
- Ar 467.10.10 Forumsveranstaltungen 1990–1992, Forumssymposium 1989–1994.
- Ar 467.10.11 Seminare, Fachtagungen, Diskussionsrunden, Denkgruppe, Arbeitskreis, Gesprächsrunde 1996–1998.

Publizierte Quellen

- Arbeitsgruppe Jugendheimleiter (1972). Memorandum zur Koordination des Massnahmenvollzuges für männliche Jugendliche in Heimen und Anstalten. In: VSA Fachblatt für Schweizerisches Heim- und Anstaltswesen (43), S. 50–56.
- Arbeitsgruppe Jugendheimleiter (1976). Zur Lage der Heimerziehung männlicher Jugendlicher in der deutschsprachigen Schweiz: ein Situationsbericht der Arbeitsgruppe Jugendheimleiter (JHL). Teil 1 und 2. In: VSA Fachblatt für schweizerisches Heim- und Anstaltswesen (47), S. 266–273 & 293–301.
- Bein, Hugo (1944). Anstaltskrise? In: Fachblatt für schweizerisches Anstaltswesen (15), S. 191f.
- Berlie, Pierre (1983). Introduction au travail social et à l'action sociale. Tome 1. Lausanne: Éditions CORAS.
- Bosshardt, E. (1953). Zum Rücktritt von Herrn Rektor Dr. Fritz Hunziker. In: *Gymnasium Helveticum*. Zeitschrift für die schweizerische Mittelschule (7), S. 83. URL: www.vsg-sspes.ch/fileadmin/user_upload/publikationen/Gymnasium_Helveticum/GH-PDF/GH_1953_02.pdf (Zugriff 29. 4. 2022).
- Boudet, Robert (1949). L'Union International des Organismes familiaux. In: *Population*. Revue trimestrielle de l'Institut National d'Études démographiques (4), S. 406–408.
- Bundesamt für Sozialversicherung (1965). Kleine Mitteilungen. In: ZAK. Zeitschrift für die Ausgleichskassen (1), S. 21–34. URL: <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/12011/download> (Zugriff 20. 10. 2022).
- Bundesratsbeschluss (1970). Bundesratsbeschluss über den Normalarbeitsvertrag für das Erziehungspersonal von Heimen und Internaten (Vom 11. Juni 1970). In: Sammlung der eidgenössischen Gesetze, Nr. 24, 19. 6. 1970, S. 737–742.
- Deutschschweizerische Koordinationskommission für den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Jugendlichen und jungen Erwachsenen (1976). Bericht vom Oktober 1976.
- Fachstelle für Heimerziehung SVE (1993). Geschlossene Unterbringung von Jugendlichen in der deutschsprachigen Schweiz. In: *Schweizer Heimwesen: Fachblatt VSA* (64), S. 536–539.
- Fehlmann, Maja/Häfeli, Christoph/Wagner, Antonin (1987). *Handbuch Sozialwesen Schweiz*. Zürich: Pro Juventute.
- Fleckstein, Gertrud (1953). VI. Internationale Konferenz für soziale Arbeit. 14.–19. Dezember 1952 in Madras/Indien. In: *SZG* (92), S. 95–103.
- Fritschi, Werner (1972). Fragen rund um Rueschlikon. Versuch einer Analyse dieser Studientagung. In: Canziani Willy et al. (Hg.): *Sind unsere Erziehungsanstalten noch zeitgemäss? Referate, Diskussionsbeiträge und Ergebnisse einer Studientagung im Gottlieb-Duttweiler-Institut Rueschlikon/Zürich* (Vom 1. und 2. Dezember 1970). Bern/Frankfurt a. M.: H. Lang, S. 120–147.
- Gossauer, Emil (1944). Anstaltskrise? In: *Fachblatt für schweizerisches Anstaltswesen* (15), S. 174–176.
- Häberli, Hans (1984). Heimplanung im Bereich der «Justizheime». Skizze zu einem problemgeschichtlichen Rückblick. In: *Verein für Jugendfürsorge Basel* (Hg.): *Materialien zur Heimerziehung Jugendlicher aus den Jahren 1933–1984*. Festschrift zum

80. Geburtstag von Ernst Müller. Zürich: Verein für Schweizerisches Heimwesen, S. 285–313.
- Hanselmann, Heinrich (1918). Das private Fürsorgewesen in der Schweiz. Zürich: Rascher & Cie.
- Hegnauer, Cyril (1989). Grundriss des Kindesrechts und des übrigen Verwandtschaftsrechts. 3., überarbeitete und ergänzte Auflage unter Mitarbeit von Peter Breitschmid. Bern: Stämpfli.
- Heim Sonnegg (1976). Die Sonnegg im Wandel. Zusammenzug aus den Jahresberichten. Historischer Rückblick anlässlich der Einweihung des Erweiterungsbaus, 17. September 1976. URL: https://sonnegg-belp.ch/fileadmin/user_upload/dokumente/geschichtesonnegg.pdf (Zugriff 21. 7. 2022).
- Humbert, Paul (1960). La Coopération sociale en Europe. Colloque européen de la Conférence internationale de service social. Impressions générales. In: SZG (99), S. 31–34.
- Hunziker, Fritz (1931). Jugend und Gemeinschaft. In: Die Schweiz. Ein nationales Jahrbuch (3), S. 88–97.
- International Conference for Social Work (Hg.) (1936). Tagungsband. Soziale Arbeit und Gemeinschaft. Ein Handbuch zum einführenden Studium in die Probleme der 3. Internationalen Konferenz für soziale Arbeit, London 1936. London: Play House Press.
- Kistler, Paul (1954). Die Arbeitsteilung unter den Anstalten für die Jugend. In: SZG (93), S. 49–54.
- Kropfli, Alfred (1970). Das Sozialwesen als Bestandteil einer integrierten Entwicklung. 5. Europäisches Kolloquium für Sozialwesen 24.–30. Juli 1969 in Bern. In: SZG (109), S. 33–39.
- Landolt, Emil (1965). Glückwunsch. In: SZG (104), S. 63f.
- Montandon, Florence (1955). Rapport sur la 7ème Conférence Internationale de Service Social. In: SZG (94), S. 17–23.
- Moor, Paul (1940). Eidgenössisches Strafgesetzbuch und Erziehungsanstalten. In: Fachblatt für schweizerisches Anstaltswesen (104), S. 149–157.
- Mossdorf, Albert (1985). Dr. Walter Rickenbach achtzigjährig. In: Neue Zürcher Zeitung, 28. 3. 1985.
- Müller, Ernst (1984a). Ein Therapieheim für Jugendliche ist dringend. In: Verein für Jugendfürsorge Basel (Hg.): Materialien zur Heimerziehung Jugendlicher aus den Jahren 1933–1984. Festschrift zum 80. Geburtstag von Ernst Müller. Zürich: Verein für Schweizerisches Heimwesen, S. 97–100.
- Müller, Ernst (1984b). Wünsche betreffend einer Anstalt für schwersterziehbare Jugendliche. In: Verein für Jugendfürsorge Basel (Hg.): Materialien zur Heimerziehung Jugendlicher aus den Jahren 1933–1984. Festschrift zum 80. Geburtstag von Ernst Müller. Zürich: Verein für Schweizerisches Heimwesen, S. 88–93.
- Muntwiler, Ernst (1970). Herrn Dr. Walter Rickenbach zum Abschied. In: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge (67), S. 12f.
- O. N. (1954). Präsidenten und Mitglieder des Zentralvorstandes. In: Die Schweiz. Ein nationales Jahrbuch (25), S. 176–180.
- O. N. (1998). Soziale Schweiz erhält internationale Stimme. In: Zeitschrift für Sozialhilfe (98/3), S. 40.

- Pestalozzi, Richard (1948). IV. Internationale Konferenz für soziale Arbeit. Vom April 1948 in New York. In: SZG (87), S. 282–286.
- Postulat (Eggenberger-)Haller (10851) (1972). Bericht über das Anstaltswesen. In: Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Bd. I, 1972, S. 311–315.
- Pro Juventute (Hg.) (1960). Dem Gedenken von Oberstkorpskommandant Ulrich Wille. Präsident der Stiftungskommission Pro Juventute 1912–1959, o. O.: o. V., S. 36–39.
- Regierungsrat Kanton Aargau (1983). Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 19. Dezember 1983 (3408), S. 4–10.
- Richtlinien (1946). Richtlinien für das Dienstverhältnis der Leitung und des Personals in Anstalten für Kinder und Jugendliche. In: SZG (85), S. 196–209.
- Richtlinien (1955). Richtlinien für das Anstellungsverhältnis von Leitung und Mitarbeitern. In: SZG (94), S. 166–178.
- Rickenbach, Walther (1930). Das Obligatorium in der Krankenversicherung. Mit besonderer Berücksichtigung der Schweiz. Dissertation Universität Zürich. Wald: Hess.
- Rickenbach, Walter (1936). Die Ergebnisse der III. Internationalen Konferenz für soziale Arbeit. In: SZG (75), S. 367–387.
- Rickenbach, Walter (1937a). Freizeit: die Entstehung des Problems. In: SZG (76), S. 81–88.
- Rickenbach, Walter (1937b). Von der Freizeit im Ausland. In: SZG (76), S. 106–109.
- Rickenbach, Walter (1940a). Berufslage und Ausbildung der schweizerischen Sozialarbeiter. In: SZG (79), S. 83–121.
- Rickenbach, Walter (1940b). Die ZEWOM-Marke. Was ist und will die ZEWOM-Marke? In: SZG (79), S. 247–251.
- Rickenbach, Walter (1942). Die private soziale Arbeit in der Schweiz. In: Die Schweiz. Ein nationales Jahrbuch (13), S. 126–135.
- Rickenbach, Walter (1943). Koordination der sozialen Arbeit in Berggegenden. In: SZG (82), S. 245–252.
- Rickenbach, Walter (1945). Reformbestrebungen im schweizerischen Anstaltswesen. In: Der Armenpfleger (42), S. 42–46.
- Rickenbach, Walter (1946). Der gegenwärtige Stand der Anstaltsreform. In: Fachblatt für schweizerisches Anstaltswesen (17), S. 109–112.
- Rickenbach, Walter (1947). Der gegenwärtige Stand der Anstaltsreform. In: Der Armenpfleger (44), S. 11–18.
- Rickenbach, Walter (1948). Probleme der Anstaltsreform. Aus der Tätigkeit der schweizerischen Landeskonferenz für soziale Arbeit. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung (49), S. 119–127.
- Rickenbach, Walter (1949). Zukunftsaufgaben der sozialen Arbeit in der Schweiz. In: Der Armenpfleger (46), S. 34–38 & 41–46.
- Rickenbach, Walter (1952a). Von dänischer Sozialarbeit. In: SZG (91), S. 275–282.
- Rickenbach, Walter (1952b). Wörterbuch für Sozialarbeiter, Zürich: Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft.
- Rickenbach, Walter (1954a). Familienferien, eine aktuelle Sozialaufgabe. In: SZG (93), S. 77–85.
- Rickenbach, Walter (1954b). Familienferien im Ausland: Erkenntnisse, Bestrebungen und Einrichtungen: Stand 1954. In: SZG (93), S. 227–256.

- Rickenbach, Walter (1956a). 8. Tagung der Internationalen Konferenz für Sozialarbeit. München, August 1956. In: SZG (95), S. 271–280.
- Rickenbach, Walter (1956b). Soziale Feriengestaltung. In: SZG (95), S. 110–126.
- Rickenbach, Walter (1957). Zur Frage der Belastung des Sozialarbeiters mit Einzelfällen. In: SZG (96), S. 116–128.
- Rickenbach, Walter (1959a). Das schweizerische Fürsorgewesen unter der Lupe. In: SZG (98), S. 139–148.
- Rickenbach, Walter (1959b). Die soziale Schweiz. Vortrag gehalten am IX. Staatsbürgerlichen Informationskurs der Arbeitsgemeinschaft «Frau und Demokratie». In: SZG (98), S. 253–263.
- Rickenbach, Walter (1960). Geschichte der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, 1810–1960. Zürich.
- Rickenbach, Walter (1963a). Die Sozialarbeit der Schweiz. Eine Einführung. Zürich: Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft.
- Rickenbach, Walter (1963b). Europäische Zusammenarbeit im Sozialwesen. In: SZG (102), S. 90–101.
- Rickenbach, Walter (1964). Sozialer Fortschritt durch Sozialplanung. Die Rolle der Sozialarbeit. In: SZG (103), S. 19–30.
- Rickenbach, Walter (1966). Standortbestimmung über methodische und organisatorische Neuerungen der schweizerischen Sozialarbeit. Bericht über die im Sommer 1965 vom Sekretariat der Schweizerischen Landeskonferenz für Soziale Arbeit durchgeführte Umfrage. Zürich: Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft.
- Rickenbach, Walter (1968). Ausbau des schweizerischen Sozialwesens. Bericht über die im Sommer 1968 vom Sekretariat der Schweizerischen Landeskonferenz für Soziale Arbeit durchgeführten Umfrage. In: SZG (107), S. 207–236.
- Rickenbach, Walter (1971). Sozialwesen und Sozialarbeit in den USA. In: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge (68), S. 162–174.
- Rickenbach, Walter (1972a). Sozialwesen und Sozialarbeit der Schweiz. Eine Einführung, 3., revidierte Auflage. Zürich: Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft.
- Rickenbach, Walter (1972b). Sozialwesen und Sozialarbeit in der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge (69), S. 163–172.
- Rickenbach, Walter (1973). Zum Gedächtnis. Dr. iur. Emma Steiger, Sozialwissenschaftlerin, Zürich. In: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge (70), S. 161–163.
- Rickenbach, Walter (1974). Alimente aus öffentlichen Mitteln? In: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge (71), S. 116–121.
- Rickenbach, Walter (1976a). Alterspflege in Baselland. In: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge (73), S. 37–43.
- Rickenbach, Walter (1976b). Sozialwesen und Sozialarbeit im Kanton Solothurn. In: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge (73), S. 145–151.
- Rickenbach, Walter/Krakesš, J. (1947). Soziale Arbeit in der Tschechoslowakei (Stand Juni 1946). In: SZG (86), S. 13–16.
- Rickenbach, Walter/Muggli, Martha/Karrer, Cäsar (1955). Koordination in der Sozialarbeit: Zusammenarbeit in der Einzelfürsorge. Koordination der Aufgaben. Koordination der Methoden und Grundsätze. In: SZG (94), S. 83–93.
- Schaffner, Gerhard (1972). Schwierigkeiten bei der Realisierung neuer Modelle und Experimente. In: Canziani, Willy et al. (Hg.): Sind unsere Erziehungsanstalten noch

- zeitgemäss? Referate, Diskussionsbeiträge und Ergebnisse einer Studententagung im Gottlieb-Duttweiler-Institut, Rüslikon/Zürich. Bern: H. Lang, S. 77–86.
- Stahel, Albert-Walter (1988). *Introduction au travail social et à l'action sociale*. Tome 2. Lausanne: Éditions CORAS.
- Staub-Bernasconi, Siliva (1987). Wissen und Können – Handlungstheorien und Handlungskompetenz in der Sozialen Arbeit. In: Fehlmann, Maja/Häfeli, Christoph/Wagner, Antonin (Hg.): *Handbuch Sozialwesen Schweiz*. Zürich: Pro Juventute, S. 244–264.
- Steiger, Emma (1919). *Das Dienstbotenverhältnis im schweizerischen Privatrecht*. Dissertation Universität Zürich, Zürich: Leemann.
- Steiger, Emma (1932). *Die Jugendhilfe. Eine systematische Einführung mit besonderer Berücksichtigung deutschschweizerischer Verhältnisse*. Zürich/Leipzig: Rotapfel.
- Steiger, Emma (1948). *Handbuch der sozialen Arbeit der Schweiz*. 1. Band (Textband). Systematische Übersicht über die soziale Arbeit. Zürich: Orell Füssli.
- Steiger, Emma (1950). V. Internationale Konferenz für soziale Arbeit. 23.–28. Juli in Paris. Tagungsbericht. In: SZG (89), S. 296–306.
- Steiger, Emma (1954). Förderung der sozialen Wohlfahrt durch Selbsthilfe und Zusammenarbeit. In: SZG (93), S. 88–103.
- Steiger, Emma (1964). *Geschichte der Frauenarbeit in Zürich*. Zürich: Statistisches Amt der Stadt Zürich.
- Stemmle, Dieter (1995). *Soziale Fragen an der Schwelle zur Zukunft. Neue Strategien für sozialtätige Organisationen und ihre Mitwirkenden*. Bern: Haupt.
- Studienkommission für die Anstaltsfrage (1949). *Tätigkeitsbericht 1947/48*. In: SZG (88), S. 33f.
- Sturzenegger, Carlmax (1933). Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit. In: SZG (72), S. 1–6.
- Tuggener, Heinrich (1972). *Gegenwartsaufgaben im Schweizerischen Heim- und Anstaltswesen. Bericht über die Tagung der Fachkommission Heim- und Anstaltsfragen (HAF) der Schweizerischen Landeskonferenz für Sozialwesen vom 19./20. Januar 1972*. In: SZG (111), S. 100–112.
- Veillard, Maurice (1918). *La prostitution. Étude critique de droit comparé*. Dissertation Université de Lausanne. Nyon: Ed. Cherix.
- Veillard, Maurice (1925). *Le Cartel romand H. S. M.* In: *Le mouvement féministe: organe officiel des publications de l'Alliance nationale des sociétés féminines suisses* (13), S. 18.
- Veillard, Maurice (1936). *Les services sociaux et la communauté locale*. In: SZG (75), S. 145–159.
- Veillard, Maurice (1964). *Introduction au travail social*. Lausanne: Cartel romand d'hygiène sociale et morale.
- Veillard, Maurice (1979). *Pionniers de l'action sociale*. Lausanne: o. V.
- Verordnung (1985). *Verordnung über den Normalarbeitsvertrag für die Erzieher in Heimen und Internaten vom 16. Januar 1985 (Stand am 1. Februar 1985)*. URL: www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19850003/index.html#a1 (Zugriff 29. 6. 2020).
- Wild, Albert (1919). *Soziale Fürsorge in der Schweiz*. 2., vermehrte Auflage. Zürich: Leemann.

- Wild, Albert (1933). Handbuch der sozialen Arbeit in der Schweiz. 3. Auflage von: Soziale Fürsorge in der Schweiz. Zürich: Leemann & Co.
- Wild, Albert/Schmid, Carl Alfred (1902). Vademecum für Armenpfleger. Zürich: Faesi & Behr.
- ZEWO (Hg.) (1940). Statuten der Zentralauskunftsstelle für Wohlfahrtsunternehmungen (ZEWO). Vom 23. 12. 1936/9. 2. 1940. In: SZG (79), S. 252–262.

Periodika

- Bundesblatt (BBl), 1943 I 881, 1952 III 313 & 865, 1959 II 565, 1965 I 561, 1966 II 454.
- LAKO Bulletin, 1/1978 bis 23/1988.
- Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit (SZG), 1932 (71) bis 2000 (139).
- Fachblatt für schweizerisches Anstaltswesen, 18/1947 & 34/1963.

Darstellungen

- Aebersold, Peter (2017³). Schweizerisches Jugendstrafrecht. Bern: Stämpfli.
- Altermatt, Urs/Luginbühl, David (2016). Parteien. In: e-HLS. Version vom 24. 3. 2016. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/017363/2016-03-24/> (Zugriff 11. 8. 2022).
- AvenirSocial (Hg.) (2011). «Wir haben die Soziale Arbeit geprägt». Zeitzeuginnen und Zeitzeugen erzählen von ihrem Wirken seit 1950. Bern: Haupt.
- Baertschi, Christian (2010). Manuel Saitzew. In: e-HLS. Version vom 16. 11. 2010. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/028385/2010-11-16/> (Zugriff 29. 4. 2022).
- Barras, Vincent (2012). André Repond. In: e-HLS. Version vom 10. 5. 2012. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/014590/2012-05-10/> (Zugriff 9. 8. 2022).
- Becker, Howard S. (1973). Outsiders. Studies in the Sociology of Deviance. New York: The Free Press.
- Biegelbauer, Peter/Lindloff, Kirstin/Sager, Fritz (2017). Infrastructure Policy Between Regional Interests and Societal Goals. In: European Policy Analysis (3), S. 212–225.
- Bombach, Clara/Gabriel, Thomas/Galle, Sara/Keller, Samuel (2018). Die «neuen Praktikanten». Perspektiven auf sich verändernde Beziehungsformen im Heim der 1960er- und 1970er-Jahre. In: Hauss, Gisela/Gabriel, Thomas/Lengwiler, Martin (Hg.): Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990. Zürich: Chronos, S. 219–243.
- Bovet, Jean (2004). Lucien Bovet. In: e-HLS. Version vom 14. 10. 2004. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/043712/2004-10-14/> (Zugriff 10. 6. 2022).
- Brack, Ruth (2011). «Nur mit wissenschaftlichen Grundlagen kann sich die Soziale Arbeit weiter entwickeln». In: AvenirSocial (Hg.): «Wir haben die Soziale Arbeit geprägt». Zeitzeuginnen und Zeitzeugen erzählen von ihrem Wirken seit 1950. Bern: Haupt, S. 147–160.
- Brunn, Gerhard (2020). Die Europäische Einigung von 1945 bis heute. 5., aktualisierte und erweiterte Auflage. Ditzingen: Reclam.

- Bundesamt für Sozialversicherungen (2007). Forschungskonzept 2008–2011 «Soziale Sicherheit». In: Soziale Sicherheit CHSS (3).
- Canonica, Alan (2020). Beeinträchtigte Arbeitskraft. Konventionen der beruflichen Eingliederung zwischen Invalidenversicherung und Arbeitgeber (1945–2008). Zürich: Chronos.
- Castel, Robert (2008). Die Metamorphose der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz: UVK.
- Cattacin, Sandro (1996). Die Transformation des Schweizer Sozialstaates. Überlegungen zu seiner Entwicklungslogik. In: Swiss Political Science Review (2), S. 1–14.
- Cattin, Didier/Eckmann, Monique/Kretschmer, Micheline (2002). Historical portraits of important European leaders in social work. Marguerite Wagner-Beck. Directrice de l'École d'études sociale de Genève (1922–1947). Une présence discrète dans un monde mouvementé. In: European Journal of Social Work (5/2), S. 199–207, DOI: 10.1080/714890048.
- Criblez, Lucien (1997). Die Pädagogisierung der Strafe. Zur Geschichte von Jugendstrafrecht und Jugendmassnahmenvollzug in der Schweiz. In: Badertscher, Hans/Grunder, Hans-Ulrich (Hg.): Geschichte der Erziehung und der Schule in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert. Bern: Haupt.
- Criblez, Lucien/Rothen, Christina/Ruoss, Thomas (Hg.) (2016). Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende. Zürich: Chronos.
- Czàka, Véronique/Droux, Joëlle (2018). Die berufliche Tätigkeit im Heim. Kontext, Ausbildungsstätten und die Entstehung einer eigenständigen Berufsgruppe in der Westschweiz (1950–1980). In: Hauss, Gisela/Gabriel, Thomas/Lengwiler, Martin (Hg.): Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990. Zürich: Chronos, S. 161–180.
- Degen, Bernard (2006). Entstehung und Entwicklung des schweizerischen Sozialstaates. In: Schweizerisches Bundesarchiv (Hg.): Geschichte der Sozialversicherung / L'histoire des assurances sociales. Zürich: Chronos, S. 17–48.
- Degen, Bernard (2014). Hans Peter Tschudi. In: e-HLS. Version vom 7. 1. 2014. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/004721/2014-01-07/> (Zugriff 11. 8. 2022).
- Dejung, Christoph (2014). Jenseits der Exzentrik. Aussereuropäische Geschichte in der Schweiz. Einleitung zum Themenschwerpunkt. In: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte (64/2), S. 195–209.
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz (2008). Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Eilers, Kerstin (2002). Soziale Arbeit im Europäischen Vergleich. Eine Bestandsaufnahme der Internationalen Konferenz für Wohlfahrtspflege und Sozialpolitik in Paris 1928. In: Hering, Sabine/Waaldijk, Berteke (Hg.): Die Geschichte der Sozialen Arbeit in Europa (1900–1960). Wichtige Pionierinnen und ihr Einfluss auf die Entwicklung internationaler Organisationen. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, S. 115–124.
- Epple, Ruedi/Schär, Eva (2014). Spuren einer anderen Sozialen Arbeit. Zur Geschichte der kritischen und politischen Sozialarbeit in der Schweiz 1900–2000. Zürich.
- Erne, Emil (2009). Neue Helvetische Gesellschaft (NHG). In: e-HLS. Version vom 30. 4. 2009. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016430/2009-04-30/> (Zugriff 4. 5. 2022).

- Fellmann, Lukas (2016). Rezeption von wissenschaftlichem Wissen in der Kinder- und Jugendhilfe. Eine quantitative Studie über den Einfluss von organisationalen und individuellen Determinanten auf die Häufigkeit der Rezeption von wissenschaftlichem Wissen. In: *Neue Praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik* (3), S. 222–238.
- Finlayson, Geoffrey (1990). A Moving Frontier. Voluntarism and the State in British Social Welfare 1911–1949. In: *Twentieth Century British History* (1/2), S. 183–206.
- Furrer Markus/Heiniger, Kevin/Huonker, Thomas/Jenzer, Sabine/Praz, Anne-Françoise (2014). Einleitung. In: Dies. (Hg.): *Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980*. Basel: Schwabe, S. 7–23.
- Gabriel, Thomas/Hauss, Gisela/Lengwiler, Martin (2018). Einleitung. In: Hauss, Gisela/Gabriel, Thomas/Lengwiler, Martin (Hg.): *Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990*. Zürich: Chronos, S. 11–25.
- Galle, Sara (2016). Kindswegnahmen. «Das Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge. Zürich: Chronos.
- Galle, Sara (2018). Die Bildung der «geeigneten Erzieherpersönlichkeit». Gründungen, Organisation und Konzeption der Schulen für Heimerziehung in der Deutschschweiz. In: Hauss, Gisela/Gabriel, Thomas/Lengwiler, Martin (Hg.): *Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990*. Zürich: Chronos, S. 181–194.
- Galle, Sara/Hauss, Gisela (2016). Les scandales des placements d'enfants. Les maisons d'éducation sous les feux de la critique publique au début des années 1970. In: Mazbouri, Malik/Vallotton, François (Hg.). *Scandale et Histoire*. Lausanne: Éditions Antipodes, S. 99–115.
- Germann, Urs (2015). Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1950. Zürich: Chronos.
- Germann, Urs (2016). Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990. In: Criblez, Lucien/Rothen, Christina/Ruoss Thoma (Hg.): *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*. Zürich: Chronos, S. 57–83.
- Germann, Urs/Odier, Lorraine (2019). Organisierte Willkür. Administrative Versorgungen in der Schweiz 1930–1981. Zürich: Chronos.
- Giddens, Anthony (1999). *Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Good Gingrich, Luann/Köngeter, Stefan (Hg.) (2019). *Transnational Social Policy. Social Welfare in a world on the Move*. London/New York: Routledge.
- Graf-Nold, Angela (2012). Moritz Tramer. In: e-HLS. Version vom 1. 11. 2012. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/014669/2012-11-01/> (Zugriff 9. 8. 2022).
- Graßhoff, Gunther/Homfeldt, Hans Günther/Schröer, Wolfgang (2016). *Internationale Soziale Arbeit. Grenzüberschreitende Verflechtungen, globale Herausforderungen und transnationale Perspektiven*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Guinand, Cédric (2008). Zur Entstehung von IVSS und IAO. In: *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* (61/1), S. 93–111.
- Gutmann, Veronika (1982). Historische Blechinstrumente und Trommeln. Die Sammlung von Pfr. Dr. h.c. Wilhelm Bernoulli. In: *Basler Stadtbuch*, S. 79–82.

- Hafner, Urs (2011). Heimkinder. Eine Geschichte des Aufwachsens in der Anstalt. Baden: hier+jetzt.
- Harrikari, Timo/Rauhala, Pirkko-Liisa/Virokannas, Elina (2014) Modernization and Social Work. Towards Governing Risks, Advanced Liberalism and Crumbling Solidarity? In: Harrikari, Timo/Rauhala, Pirkko-Liisa/Virokannas, Elina (Hg.): Social Change and Social Work. The Changing Societal Conditions of Social Work in Time and Place. Farnham/Burlington: Ashgate, S. 1–14.
- Harris, John/Borodkina, Olga/Brodtkorb, Elisabeth/Evans, Tony/ Kessl, Fabian/Schnurr, Stefan/Slettebø, Tor (2015). International travelling knowledge in social work. An analytical framework. In: European Journal of Social Work (18/4), S. 481–494, DOI: 10.1080/13691457.2014.949633.
- Hauss, Gisela (2011). Geschichten zur Sozialen Arbeit. Kontext und Entwicklungslinien. In: AvenirSocial (Hg.): «Wir haben die Soziale Arbeit geprägt». Zeitzeuginnen und Zeitzeugen erzählen von ihrem Wirken seit 1950. Bern: Haupt. S. 15–26.
- Hauss, Gisela (2018). Heimerziehung in der Schweiz. Denkfiguren und Entwicklungslinien. In: Hauss, Gisela/Gabriel, Thomas/Lengwiler, Martin (Hg.): Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990. Zürich: Chronos, S. 141–160.
- Hauss, Gisela (2020). Inscrutable patchwork. Exploring inconsistencies in the history of twentieth-century residential childcare. In: European Journal of Social Work (23/6), S. 1069–1080, DOI:10.1080/13691457.2020.1751592.
- Hauss, Gisela/Gabriel, Thomas/Lengwiler, Martin (Hg.) (2018). Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990. Zürich: Chronos.
- Hauss, Gisela/Heiniger, Kevin (in Print). Harmonisierungsbestrebungen im Pflegekinderwesen auf nationaler Ebene (Arbeitstitel). In: Rietmann, Tanja/Amacker, Michèle (Hg.): Pflegefamilien im Spannungsfeld zwischen «Öffentlichkeit» und «Privatheit» aus historischer und gegenwärtiger Perspektive (Kanton Bern) (Arbeitstitel). Zürich: Chronos.
- Hauss, Gisela/Schulte Dagmar (Hg.) (2009). Amid Social Contradictions. Towards a History of Social Work in Europe. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers.
- Heese, Gerhard (2007). Paul Moor. In: e-HLS. Version vom 12. 11. 2007.
URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009043/2007-11-12/> (Zugriff 10. 8. 2022).
- Heiniger, Alix/Matter, Sonja/Ginalski, Stéphanie (Hg.) (2017). Die Schweiz und die Philanthropie. Reform, soziale Vulnerabilität und Macht (1850–1930) = Suisse et philanthropie. Réforme, vulnérabilité sociale et pouvoir (1850–1930). Basel: Schwabe Verlag.
- Heiniger, Kevin (2016). Krisen, Kritik und Sexualnot. Die «Nacherziehung» männlicher Jugendlicher in der Anstalt Aarburg (1893–1981). Zürich: Chronos.
- Heiniger, Kevin (2019). Erziehungspersonal für die Jugend. Ausformung eines Berufsbildes. In: Seglias, Loretta/Heiniger, Kevin/Bignasca, Vanessa/Häsler Kristmann, Mirjam/Heiniger, Alix/Morat, Deborah/Dissler, Noemi (Hg.): Alltag unter Zwang. Zwischen Anstaltsinternierung und Entlassung. Zürich: Chronos, S. 517–533.
- Heiniger, Kevin (2022). Eine Anstalt für «Schwersterziehbare». Ambivalente Diskurse um Strafe, Erziehung und politische Zuständigkeiten (1940 bis 1990). In: Gaida, Oliver/Marx, Marie-Theres/Reus, Julia/Waitzmann, Jan (Hg.): Zwang zur

- Erziehung? Deviante Jugendliche als institutionalisierte Aufgabe im 20. Jahrhundert. Münster: LIT Verlag, S. 287–308.
- Henrici, Andreas/Wyss, Peter (1994). 60 Jahre ZEWO. Rückblick und Ausblick. In: ZEWO (Hg.): Gemeinnützigkeit im Wandel der Zeit. 60 Jahre ZEWO. Zürich: o. V., S. 15–22.
- Hering, Sabine/Waaldijk, Berteke (Hg.) (2002). Die Geschichte der Sozialen Arbeit in Europa (1900–1960). Wichtige Pionierinnen und ihr Einfluss auf die Entwicklung internationaler Organisationen. Opladen & Farmington Hills: Barbara Budrich Publishers, S. 115–124.
- Hitzler, Ronald/Honer, Anne (Hg.) (1997). Sozialwissenschaftliche Hermeneutik. Eine Einführung. Opladen: Leske+Budrich.
- Hitzler, Ronald/Reichertz, Jo/Schröer, Norbert (Hg.) (1999). Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation. Konstanz: Universitätsverlag Konstanz.
- Höck, Paul (1997). Der Zuger Psychiater Jean Baptist Manser. In: Zuger Neujahrsblatt 1997, S. 24–31.
- Huonker, Thomas (2003). Diagnose: «moralisch defekt». Kastration, Sterilisation und Rassenhygiene im Dienst der Schweizer Sozialpolitik und Psychiatrie 1890–1970. Zürich: Orell Füssli.
- Illi, Martin (2014). Hygiene. In: e-HLS. Version vom 17. 12. 2014.
URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016310/2014-12-17/> (Zugriff 9. 8. 2022).
- Jäger, Siegfried (2012). Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. 6. Auflage. Münster: Unrast.
- Jäger, Siegfried/Zimmermann, Jens (Hg.) (2010). Lexikon kritischer Diskursanalyse. Eine Werkzeugkiste. Münster: Unrast.
- Joris, Elisabeth (2022). Evangelischer Frauenbund der Schweiz (EFS). In: e-HLS. Version vom 18. 7. 2022. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/025753/2022-07-18/> (Zugriff 25. 8. 2022).
- Keller, Reiner (2005). Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Keller, Reiner (2011). The Sociology of Knowledge Approach to Discourse (SKAD). In: Human Studies (34/1), S. 43–65.
- Keller, Véréna (2021). Sozialhilfe Schweiz 2000–2020. Chronologie eines Umbaus. Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons-, und Gemeindeebene. Herausgegeben von AvenirSocial, URL: https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/05/Sozialhilfe_Chronologie_2020_DEF.pdf (Zugriff 16. 6. 2021).
- Kley, Andreas (2012). Subsidiarität. In: e-HLS. Version vom 20. 7. 2012.
URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/048198/2012-07-20/> (Zugriff 9. 2. 2022).
- Knöpfel, Carlo (2015). Sozialstaatliche Rahmenbedingungen in der Schweiz. In: Wüthrich, Bernadette/Amstutz, Jeremias/Fritze, Agnès (Hg.): Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten. Wiesbaden: Springer VS. S. 23–35.
- Kober, Eva J. (1984). Das Therapieheim. Eine neue Institution im schweizerischen Jugendstrafrecht. Dissertation Universität Zürich, Zürich.
- Köngeter, Stefan (2019). Surveilling and Surveying Slums. The Transnational Translation of the City as a Social Problem. In: Good Gingrich, Luann/Köngeter, Stefan

- (Hg.) (2019). *Transnational Social Policy. Social Welfare in a World on the Move*. London/New York: Routledge, S. 21–43.
- Köngeter, Stefan/Good Gingrich, Luann (2019). *Transnational Social Policy and Social Work. An Introduction*. In: Good Gingrich, Luann/Köngeter, Stefan (Hg.) (2019). *Transnational Social Policy. Social Welfare in a World on the Move*. London/New York: Routledge, S. 1–18.
- König, Mario (1999). Rasanter Stillstand und zähe Bewegung. Schweizer Innenpolitik im Kalten Krieg – und darüber hinaus. In: Leimgruber, Walter/Fischer, Werner (Hg.): «Goldene Jahre». Zur Geschichte der Schweiz seit 1945. Zürich: Chronos, S. 151–172.
- Kreis, Georg (2014). Viel Zukunft – erodierende Gemeinsamkeit. Entwicklungen nach 1945. In: Arlettaz, Silvia (Hg.): *Die Geschichte der Schweiz*. Basel: Schwabe, S. 577–588.
- Kruke, Anja/Meik Woyke (2010). Editorial. In: *Archiv für Sozialgeschichte* (50), S. 3–10.
- Kühne, Klaus (2011). Internationale Beziehungen der schweizerischen Sozialen Arbeit vor und nach dem Zweiten Weltkrieg. In: *Avenir Suisse* (Hg.): «Wir haben die Soziale Arbeit geprägt». Zeitzeuginnen und Zeitzeugen erzählen von ihrem Wirken seit 1950. Bern: Haupt, S. 27–43.
- Kundert, Werner (1969). Geschichte des Schweizerischen Zofingervereins. In: *Schweizerischer Zofingerverein/Schweizerischer Altzofingerverein* (Hg.): *Der Schweizerische Zofingerverein 1819–1969*, Bern: K. J. Wyss Erben, S. 13–133.
- Kurtz, Thomas (2002). *Berufssoziologie*. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Landwehr, Achim (2012). *Kulturgeschichte*. In: Bösch, Frank/Danyel, Jürgen (Hg.): *Zeitgeschichte. Konzepte und Methoden*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 313–328.
- Larson, Magali Sarfatti (1977). *The rise of professionalism. A sociological analysis*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- Lathion, Valérie (2010). Ein philanthropisches Laboratorium der Schweiz? Der Dialog zwischen Deutschschweizern und der Romandie in der SGG. In: Schumacher, Beatrice (Hg.): *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 95–122.
- Leimgruber, Matthieu (2011). Etat fédéral, Etat social? L'historiographie de la protection sociale en Suisse. In: *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* (18/1), S. 217–237.
- Leimgruber, Matthieu/Lengwiler, Martin (2009). Transformationen des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich. In: Leimgruber, Matthieu/Lengwiler, Martin (Hg.): *Umbruch an der «inneren Front»*. Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938–1948. Zürich: Chronos, S. 7–45.
- Lengwiler, Martin (2002). Expertise als Vertrauenstechnologie. Wissenschaft, Politik und die Konstruktion der Sozialversicherung (1880–1914). In: Gilomen, Hans Jörg/Guex, Sebastian/Studer, Brigitte (Hg.): *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*. Zürich: Chronos, S. 259–270.
- Lengwiler, Martin (2008). Die bürgerlichen Wurzeln des Sozialstaats. In: *Schweizer Monatshefte: Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur* (88), S. 28–30.
- Lengwiler, Martin (2010). Konjunkturen und Krisen in der Verwissenschaftlichung der Sozialpolitik im 20. Jahrhundert. In: *Archiv für Sozialgeschichte* (50), S. 47–68.

- Lengwiler, Martin (2015). Cultural Meanings of Social Security in Postwar Europe. In: *Social Science History* (39/1), S. 85–106.
- Lengwiler, Martin/Praz, Anne-Françoise (2018). Kinder- und Jugendfürsorge in der Schweiz. Entstehung, Implementierung und Entwicklung (1900–1980). In: Hauss, Gisela/Gabriel, Thomas/Lengwiler, Martin (Hg.): *Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990*. Zürich: Chronos, S. 29–52.
- Lessenich, Stephan (2019). Kritische Theorie des Wohlfahrtsstaats. In: Bittlingmayer, Uwe/Demirovic, Alex/Freytag, Tatjana (Hg.): *Handbuch Kritische Theorie*, Band 2. Wiesbaden: Springer VS, S. 873–891.
- Leskošek, Vesna (2014). From Welfare Fraud to Welfare as Fraud. In: Harrikari, Timo/Rauhala, Pirkko-Liisa/Virokannas, Elina (Hg.): *Social Change and Social Work. The Changing Societal Conditions of Social Work in Time and Place*. Farnham/Burlington: Ashgate, S. 49–66.
- Lischer, Markus (2002). Marie Elisabeth Feigenwinter. In: e-HLS. Version vom 28. 10. 2002. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009779/2002-10-28/> (Zugriff 9. 8. 2022).
- Lorenz, Walter (2006). Perspectives on European Social Work. From the birth of the nation state to the impact of globalisation. Opladen: Barbara Budrich.
- Lorenz, Walter (2014). Is History Repeating Itself? Reinventing Social Work's Role in Ensuring Social Solidarity Under Conditions of Globalization. In: Harrikari, Timo/Rauhala, Pirkko-Liisa/Virokannas, Elina (Hg.): *Social Change and Social Work. The Changing Societal Conditions of Social Work in Time and Place*. Farnham/Burlington: Ashgate, S. 15–30.
- Loser, Phillip (2021). Fluris Freisinn. In: *Tagesanzeiger* vom 23. März 2021, S. 3.
- Ludi, Regula (2004). Emmi Bloch. In: e-HLS. Version vom 11. 8. 2004. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009273/2004-08-11/> (Zugriff 9. 8. 2022).
- Ludi, Regula (2012). Margrit Schlatter. In: e-HLS. Version vom 18. 10. 2012. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009381/2012-10-18/> (Zugriff 20. 10. 2022).
- Ludi, Regula (2014). Emma Steiger. In: e-HLS. Version vom 16. 10. 2014. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009393/2014-10-16/> (Zugriff 7. 7. 2022).
- Ludi, Regula (2021). Else Züblin-Spiller. In: e-HLS. Version vom 12. 4. 2021. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/009415/2021-04-12/> (Zugriff 22. 8. 2022).
- Maeder, Christoph (2001). Bürger oder Kunde? Missratene Optionen des «New Public Management». In: Brosziewski, Achim/Eberle, Thomas Samuel/Maeder, Christoph (Hg.): *Moderne Zeiten. Reflexionen zur Multioptionsgesellschaft*. Konstanz: UVK Verlag, S. 293–310.
- Maeder, Christoph/Nadai, Eva (2004). Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenssoziologischer Sicht. Konstanz: UVK Verlag.
- Marcus, George E. (1995). Ethnography in/of the World System. The Emergence of Multi-Sited Ethnography. In: *Annual Review of Anthropology* (24), S. 95–117.
- Marti, Erwin (2019). Carl Albert Loosli. In: e-HLS. Version vom 11. 7. 2019. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/012084/2019-07-11/> (Zugriff 21. 7. 2022).
- Matter, Sonja (2011). Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz. Zürich: Chronos.
- Matter, Sonja (2015a). Historische Entwicklungen im Wohlfahrtswesen der modernen Schweiz. In: Riedi, Anna Maria/Zwilling, Michael/Meier Kressig, Marcel/

- Benz Bartoletta, Petra/Aebi Zindel, Doris (Hg.): Handbuch Sozialwesen Schweiz. Bern: Haupt, S. 435–445.
- Matter, Sonja (2015b). Umbruchprozesse in der Schweizer Sozialen Arbeit. Die Rezeption der amerikanischen Social Casework Methode in den 1950er Jahren. In: Kruse, Elke (Hg.): Internationaler Austausch in der Sozialen Arbeit. Entwicklungen, Erfahrungen, Erträge. Wiesbaden: Springer VS, S. 205–222.
- Matter, Sonja (2015c) Vom Berufsrarmpfleger zum Sozialarbeiter. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in geschlechtsspezifischer Perspektive (1900–1960). In: Graf, Ursula/Knill, Thomas/Schmid, Gabriella/Stiehler, Steve (Hg.): Männer in der Sozialen Arbeit – Schweizer Einblicke. Berlin: Frank & Timme, S. 19–34.
- Matter, Sonja/Ruoss, Matthias/Studer, Brigitte (Hg.) (2015). Philanthropie und Sozialstaat. Österreichische Zeitschrift für Geschichtswissenschaften (26/3).
- Matter, Sonja/Schnegg, Brigitte (2010). Von der Unterstützung der «würdigen» Armen zum Recht auf Existenzsicherung. Die Ausgestaltung der Schweizer Sozialhilfe im 20. Jahrhundert. In: Caritas Schweiz (Hg.): Sozialalmanach 2010. Schwerpunkt: Armut verhindern. Luzern: Caritas-Verlag, S. 129–142.
- Maurer, Susanne (2017). «Gedächtnis der Konflikte?». Reflexion einer historiographie-politischen Denkfigur. In: Richter, Johannes (Hg.): Geschichtspolitik und Soziale Arbeit. Interdisziplinäre Perspektiven. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 11–30.
- Mavrot, Céline/Sager, Fritz (2018). Vertical epistemic communities in multilevel governance. In: Policy & Politics (46/3), S. 391–407, DOI: 10.1332/030557316X14788733118252.
- Menthonnex, Andrée (2000). Hommage à Valy Lenoir-Degoumois. In: Femmes suisses et le Mouvement féministe. Organe officiel des informations de l'Alliance de Sociétés Féminines Suisses (88/1440), S. 6.
- Möckli, Silvano (2012). Den Schweizer Sozialstaat verstehen. Zürich: Rüegger.
- Motzke, Katharina (2014). Soziale Arbeit als Profession. Zur Karriere «sozialer Hilfstätigkeit» aus professionssoziologischer Perspektive. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich.
- Müller, Peter (2011). Florian Schlegel. In: e-HLS. Version vom 9. 8. 2011. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/005463/2011-08-09/> (Zugriff 7. 7. 2022).
- Nadai, Eva/Maeder, Christoph (2005). Fuzzy Fields. Multi-Sited Ethnography in Sociological Research. In: Forum Qualitative Sozialforschung (6/3), Art. 28. URL: www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/22/47 (Zugriff 24. 7. 2022).
- Nef, Robert (1999). Wilhelm Röpke. Ein liberaler Wertkonservativer. Rundbrief zum Anlass des 100. Geburtstag von Wilhelm Röpke für die Stiftung für abendländische Ethik und Kultur. URL: www.libinst.ch/?i=wilhelm-ropke-ein-liberaler-wertkonservativer (Zugriff 13. 4. 2022).
- Nörr, Kurt Wolfgang (1999). Die Republik der Wirtschaft. Von der Besatzungszeit bis zur grossen Koalition. Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Overmann, Ulrich (2009). Die Problematik der Strukturlogik des Arbeitsbündnisses und der Dynamik von Übertragung und Gegenübertragung in einer professionalisierten Praxis von Sozialarbeit. In: Becker-Lenz, Roland/Busse, Stefan/Ehlert, Gudrun/Müller-Hermann, Silke (Hg.): Professionalität in der Sozialen Arbeit.

- Standpunkte, Kontroversen, Perspektiven. 3. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 113–142.
- Parson, Talcott (1968). Die akademischen Berufe und die Sozialstruktur. In: Parson, Talcott/Rüschemeyer, Dietrich (Hg.): Beiträge zur soziologischen Theorie. 2. Auflage. Neuwied: Luchterhand, S. 160–179.
- Pfadenhauer, Michaela/Sander, Tobias (2010). Professionssoziologie. In: Kneer, Georg/Schroer, Markus (Hg.): Handbuch Spezielle Soziologien. Wiesbaden: VS Verlag, S. 361–378.
- Piller, Edith Maud/Schnurr, Stefan (2013). Forschung zur schweizerischen Kinder- und Jugendhilfe – eine Einleitung. In: Piller, Edith Maud/Schnurr, Stefan (Hg.): Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz. Forschung und Diskurse. Wiesbaden: Springer VS, S. 7–19.
- Ramsauer, Nadja (2000). «Verwahrlost». Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat. Zürich: Chronos.
- Rheiner, Carl-Heinrich (Hg.) (1974). 100 Jahre Erziehungsheim Brüttsellen 1874–1974. Baltenswil: Landheim Brüttsellen.
- Ries, Markus/Beck, Valentin (2013). Fürsorge und Gewalt in kirchlich geführten Erziehungsanstalten im Kanton Luzern. Zürich: Theologischer Verlag.
- Rietmann, Tanja (2017). Fürsorgerische Zwangsmassnahmen, Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert. Chur: Kommissionsverlag Desertina.
- Rossini, Stéphane (2022). Nachruf: Jean-Pierre Fragnière (1944–2021). In: Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit (29), S. 13–15.
- Ruoss, Matthias (2016). Vermarktlichung des Gemeinnützigen? Neuordnungen des public-private mix in der Altersvorsorge Ende des 20. Jahrhunderts. In: Criblez, Lucien/Rothen, Christina/Ruoss Thoma (Hg.): Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende. Zürich: Chronos, S. 31–56.
- Ruoss, Matthias (2019). Die neuen Freiwilligen. Gemeinnützigkeit in der Schweiz 1970–1990. In: Kramer, Nicole/Krüger, Christine G. (Hg.): Freiwilligenarbeit und gemeinnützige Organisationen im Wandel. Neue Perspektiven auf das 19. und 20. Jahrhundert. Berlin: De Gruyter Oldenbourg, S. 153–180.
- Ruoss, Thomas/Rothen, Christina/Criblez, Lucien (2016). Der Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz aus interdisziplinärer Perspektive. Zur Einleitung. In: Criblez, Lucien/Rothen, Christina/Ruoss Thoma (Hg.): Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende. Zürich: Chronos, S. 11–28.
- Sachsse, Christoph/Tennstedt, Florian (2012). Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland. Bd. 4. Stuttgart: Kohlhammer.
- Satka, Mirja (1995). Making Social Citizenship. Conceptual Practices from the Finish Poor Law to Professional Social Work. Jyväskylä: SoPhi.
- Schallberger, Peter/Wyer, Bettina (2010). Praxis der Aktivierung. Eine Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung. Konstanz: UVK Verlag.
- Schär, Renate (2006). «Erziehungsanstalten unter Beschuss». Heimkampagne und Heimkritik in der Schweiz in den 1970er Jahren. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit, Historisches Institut der Universität Bern.
- Schär, Renate (2008). «Die Winden sind ein Graus: macht Kollektive draus!». Die

- Kampagne gegen Erziehungsheime. In: Hebeisen, Elisabeth/Zimmermann, Angela (Hg.). Zürich 68. Kollektive Aufbrüche ins Ungewisse. Baden: hier+jetzt, S. 86–97.
- Schmid, Erich (2020). Peter Surava. In: e-HLS. Version vom 16. 1. 2020. URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/041626/2020-01-16/> (Zugriff 21. 7. 2022).
- Schmieder, Falco (2017). Gleichzeitigkeit des Ungleichezeitigen. Zur Kritik und Aktualität einer Denkfigur. In: Zeitschrift für kritische Sozialtheorie und Philosophie (4/1–2), S. 325–363.
- Schnurr, Stefan (2012). Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). URL: <http://hdl.handle.net/111654/20645> (Zugriff 6. 7. 2022).
- Schoch, Jürg/Tuggener, Heinrich/Wehrli, Daniel (1989). Aufwachsen ohne Eltern. Zur ausserfamiliären Erziehung in der deutschsprachigen Schweiz. Zürich: Chronos.
- Schönenberg, Daniela/Von Schnurbein, Georg (2009). Transformation vom Verein in eine Stiftung. Juristische und betriebswirtschaftliche Folgen. In: Jusletter 7. September 2009, S. 1–13.
- Schürch, Franziska (o. J.). Ernst Müller. In: Historisches Personenlexikon des Kantons Basel-Landschaft. URL: https://personenlexikon.bl.ch/Ernst_Müller (Zugriff 9. 8. 2022).
- Schütze, Fritz (1992). Sozialarbeit als «bescheidene» Profession. In: Dewe, Bernd/Ferchhoff, Wilfried/Olaf-Radtke, Frank (Hg.): Erziehen als Profession. Zur Logik professionellen Handelns in pädagogischen Feldern. Opladen: Leske und Budrich, S. 132–168.
- Schumacher, Beatrice (2010). Braucht es uns? Selbstbilder, Arbeitsweisen und organisatorische Strukturen der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, 1810–1970. In: Schumacher, Beatrice (Hg.): Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 37–69.
- Schweizerischer Bundesrat (2010). Sechs Jahre neues Berufsbildungsgesetz. Eine Bilanz. Bericht des Bundesrates über die Unterstützung der dualen Berufsbildung (in Erfüllung des Postulats Favre 08.3778). Bern, September 2010. URL: www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/20586.pdf (Zugriff 6. 7. 2022).
- Seglias, Loretta/Heiniger, Kevin/Bignasca, Vanessa/Häsler Kristmann, Mirjam/Heiniger, Alix/Morat, Deborah/Dissler, Noemi (2019). Alltag unter Zwang. Zwischen Anstaltsinternierung und Entlassung. Zürich: Chronos.
- Siegenthaler, Hansjörg (Hg.) (1997). Wissenschaft und Wohlfahrt. Moderne Wissenschaft und ihre Träger in der Formation des schweizerischen Wohlfahrtsstaates während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Zürich: Chronos.
- Siegrist, Hannes (Hg.) (1988). Bürgerliche Berufe. Zur Sozialgeschichte der freien und akademischen Berufe im internationalen Vergleich. Acht Beiträge. Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht.
- Skehill, Caroline (2004). History of the Present of Child Protection and Welfare Social Work in Ireland. New York: The Edwin Mellen Press.
- Smith, Dorothy E. (2005). Institutional Ethnography. A Sociology for People. Lanham: Altamira.
- Speich Chassé, Daniel (2016). Gab es in der Schweiz eine neoliberale Wende? Ein Kommentar. In: Criblez, Lucien/Rothen, Christina/Ruoss Thoma (Hg.): Staatlichkeit in

- der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende. Zürich: Chronos, S. 369–383.
- Staremborg, Nicole (2015). Maurice Veillard. In: e-HLS. Version vom 3. 1. 2015.
URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/015237/2015-01-03/> (Zugriff 7. 6. 2022).
- Staub-Bernasconi, Silvia (2011). «Es faszinierte mich, dass von einer Theorie so viel Bewegung ausgehen kann». In: AvenirSocial (Hg.): «Wir haben die Soziale Arbeit geprägt». Zeiteuginnen und Zeitzeugen erzählen von ihrem Wirken seit 1950. Bern: Haupt, S. 161–174.
- Steinhausen, Hans-Christoph (2008). Jakob Lutz. In: e-HLS. Version vom 3. 7. 2008.
URL: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/003663/2008-07-03/> (Zugriff 9. 8. 2022).
- Stichweh, Rudolf (1994). Wissenschaft, Universität, Professionen. Soziologische Analysen. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Stocker, Monika (2018). Mittendrin. Fünf Jahrzehnte Sozialarbeit 1968–2018. Ein Lesebuch mit Geschichte und Geschichten. Zürich: Atelier Monika Stocker.
- De Swaan, Abram (Hg.) (1994). Social policy beyond borders. The social question in transnational perspective. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Tabin, Jean-Pierre/Togni, Carola (2013). L'assurance chômage en Suisse. Une sociohistoire (1924–1982). Lausanne: Éditions Antipodes.
- Tammann, Andreas/Kundert, Werner (1969). Die Centralpräsidenten (und Centralaktuare) des Zofingervereins, des Neu-Zofingervereins/Helvetia und des Altzofingervereins. In: Schweizerischer Zofingerverein/Schweizerischer Altzofingerverein (Hg.): Der Schweizerische Zofingerverein 1819–1969. Bern, S. 364–396.
- Tanner, Jakob (2015). Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. München: Beck.
- Tennant, Margaret (2007). The Fabric of Welfare. Voluntary Organisations, Government and Welfare in New Zealand, 1840–2005. Wellington: Bridget Williams Books.
- Tischner, Wolfgang (o. J.). Wilhelm Röpke. In: Konrad-Adenauer-Stiftung (KAS),
URL: www.kas.de/de/web/geschichte-der-cdu/personen/biogramm-detail/-/content/wilhelm-roepke-v1 (Zugriff 13. 4. 2022).
- Topalov, Christian (1999). Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880–1914. Paris: Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.
- Tuggener, Heinrich (1971). Social Work. Weinheim/Berlin/Basel: Julius Belz.
- Vollmer, Thomas (2020). Lokale Governance in der Altershilfe im Mehrebenensystem. In: Soziale Sicherheit CHSS, 4. September 2020. URL: <https://soziale-sicherheit-chss.ch/de/lokale-governance-der-altershilfe-im-mehrebenensystem/> (Zugriff 12. 8. 2022).
- Wolfsberg, Carlo (2002). Heilpädagogik und Eugenik. Zur Geschichte der Heilpädagogik in der deutschsprachigen Schweiz (1800–1950). Zürich: Chronos.
- Wyss, Kurt (2007). Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus. Zürich: Edition 8.
- Zugg, Robert (1994). 60 Jahre ZEWO: Besondere Ereignisse und Daten in chronologischer Reihenfolge. In: ZEWO (Hg.): Gemeinnützigkeit im Wandel der Zeit. 60 Jahre ZEWO. Zürich: o. V., S. 25–39.
- Zelenev, Sergei (2018). 90 Years of History. The ICSW at the Forefront of Conceptual Thinking, Social Practice and Transnational Advocacy. ICSW. URL: www.icsw.org/images/docs/ICSW-90_Years_of_History.pdf (Zugriff 11. 2. 2021).

Personenindex

- Abbt, Imelda (geb. 1937) 57
- Baechtold, Andrea (geb. 1942) 128, 134
- Baumgartner, Otto (1887–1952) 153
- Bernoulli, Wilhelm (1904–1980) 153
- Bloch, Emmi (1887–1978) 154
- Bovet, Lucien (1907–1951) 115
- Braun, Ulrich (1931–2020) 42, 98
- Briner, Robert (1885–1960) 26, 28
- Brunner, Marlise 149
- Buess, Herbert (1931–1981) 42
- Canziani, Willy (1933–2013) 42, 169
- Chuard, Catherine (1931–2010) 42
- Cornaz, Marie-Louise (1908–1995) 86, 141
- Cotti, Flavio (1939–2020) 175
- Eggenberger, Mathias (1905–1975) 117, 119, 136f.
- Etter, Philipp (1891–1977) 34, 65, 75
- Farner, Hans (1900–1980) 42
- Farquharson, Alexander (1864–1951) 70–72, 74f., 104
- Fatke, Reinhard (geb. 1943) 54
- Fehlmann, Maja (geb. 1944) 165–168, 170, 172f., 175f.
- Feigenwinter, Marie Elisabeth (1887–1977) 153
- Fierz, Maria (1878–1956) 29, 141
- Fleckstein, Gertrud 89
- Fluri, Kurt (geb. 1955) 38
- Fopp, Elisabeth (geb. 1941) 169
- Fraginière, Jean-Pierre (1944–2021) 170
- Glasson, Pierre (1907–1991) 116
- Gossauer, Emil (1879–1957) 122
- Grob, Hans (1885–1965) 113f.
- Hauser, Emil (geb. 1885) 113
- Hegnauer, Cyril (1921–2016) 176
- Hess-Haeblerli, Max (1909–1986) 33
- Hilber, Kathrin (geb. 1951) 54
- Hofer, Anni (1913–1983) 149, 154
- Hofer, Paul (geb. 1923) 160
- Hürlimann, Hans (1918–1994) 42, 45
- Hunziker, Fritz (1886–1960) 62
- de Hurtado, Ysabel (1891–1983) 89
- Jaton, Renée (gest. 1961) 149
- Jean-Richard, Charlotte (1918–2013) 38, 46–50, 57, 95, 98, 169, 176
- Keller, Emma 141
- Kissling, Wilhelm (1890–1963) 29, 71
- Kropfli, Alfred (1920–2001) 42, 45
- Kurt, Viktor (geb. 1907) 110f.
- Landolt, Emil (1895–1995) 30, 32, 35, 45, 61, 85, 108
- Lang, Eugenia Pia 160
- Latzel, Günther 54
- Lenoir-Degoumois, Valentine (1920–2000) 42, 170, 176
- Liniger, Erika (geb. 1935) 42, 46, 57, 165–167, 169f., 173–175
- Loosli, Carl Albert (1877–1959) 108
- Lutz, Jakob (1903–1998) 153
- Manser, Jean-Baptiste (1898–1982) 154
- Meier, Anton Meinrad (geb. 1930) 54, 57
- Messerli, Pauline (1913–2008) 149
- Meyer, Maria (1901–1982) 29, 174
- Monnier, Jean-Philippe (1921–2008) 42
- Montandon, Florence (geb. 1925) 150
- Moor, Paul (1899–1977) 153f.
- Moser, Mentona (1874–1971) 141
- Mossdorf, Albert (1911–2001) 57, 63f., 98
- Müller, Ernst (1904–1990) 116, 134, 153
- Nufer, Heinrich (geb. 1942) 57
- Olgiati, Rodolfo (1905–1986) 77f.

- Pestalozzi, Richard (1918–2008) 77–79
 Pfander, Christian (geb. 1922) 114
- Repond, André (1886–1973) 154
 Rickenbach, Walter (1905–1994) 17f.,
 24–26, 29, 31, 33f., 36–40, 51, 61–66,
 70f., 73–76, 79, 86, 90f., 93, 100f.,
 103–105, 108, 111, 113, 121, 141f.,
 147–150, 154, 160
 Rinderknecht, Peter (1921–2015) 54
 Röpke, Wilhelm (1899–1966) 36
 Rossetti, Iris (1928–2020) 149
 Rubattel, Rodolphe (1896–1961) 85
- Saitzew, Manuel (1885–1951) 61
 Schaffner, Gerhard (geb. 1938) 117, 127,
 133–137
 Scherler, Rolf 50, 54
 Schibler-Reich, Susanna (geb. 1942) 48–52,
 54, 57, 165f., 168, 176
 Schlatter, Margrit (1895–1992) 141, 143,
 146f., 149f., 169
 Schlegel, Florian (1935–1993) 119
 Schmid, Carl Alfred (1868–1948) 25
 Schneider, Robert (geb. 1892) 74
 Schorn, Verena 58
 Schürch, Oscar (1914–1992) 42
 Schürmann, Priska (geb. 1944) 127–132,
 134, 137
 Siegfried, Alfred (1890–1972) 33, 153
 Spoerry, Vreni (geb. 1938) 174
 Staub-Bernasconi, Silvia (geb. 1936) 19
 Steiger, Emma (1895–1973) 17f., 33, 63,
 65f., 73f., 79, 88
 Steiner, Ernst (1904–1977) 113f.
 Stemmle, Dieter (geb. 1952) 54–58, 99
 Sturzenegger, Carlmax (1903–1994) 21f.,
 26–28, 31, 36, 39, 61, 67, 75, 142
 Surava, Peter (1912–1995) 108
- Tramer, Moritz (1882–1963) 153
 Tschudi, Hans-Peter (1913–2002) 24, 41f.,
 44, 175
 Tschümperlin, Peter 54, 98
 Tuggener, Heinrich (1924–2019) 57, 160f.,
 163
- Veillard, Maurice (1894–1978) 34, 71–74,
 88, 103–105, 112
- Wagner, Antonin (geb. 1937) 170
 Wagner-Beck, Marguerite (1894–1971) 33,
 68, 70–72, 76, 141
 Wild, Albert (1870–1950) 17, 25, 61f.
 Wild, Mathys 57
 Wille, Ulrich jun. (1877–1959) 25, 63
- Zaugg, Robert 57
 Zellweger, Elisabeth (1884–1957) 29, 71
 Zeltner, Max (1895–1953) 112f.
 Zwahlen-Nobs, Adolf 114
 Zwygart, Gertrud (1899–1969) 154