Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte = Revue suisse d'histoire = Rivista storica svizzera

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

Band: 72 (2022)

Heft: 2

Artikel: Die interkantonale Dimension der Wohlfahrt : Subsidiarität und die Finanzierung des Heimsektors für Minderjährige

Autor: Canonica, Alan

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1005948

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 12.07.2025

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

Die interkantonale Dimension der Wohlfahrt. Subsidiarität und die Finanzierung des Heimsektors für Minderjährige

Alan Canonica

The Intercantonal Dimension of Welfare. Subsidiarity and the Financing of the Residential Care Sector for Minors

This paper discusses the importance of funding and governance intentions at the federal level for intercantonal coordination of the residential care sector for minors. It examines the interpretations of the principle of subsidiarity underlying the measures adopted, the fiscal implications of federal policy, and asks what unintended effects the interventions caused at lower political levels and, above all, in the intercantonal network of relations. The article shows how subsidiarity is a product of social policy compromises and fiscal policy intentions. At the intercantonal level, the measures repeatedly triggered undesirable effects, each of which triggered new pressure for action at the federal level and, consequently, recurrent processes of interpretation with regard to subsidiarity.

Die Kinder- und Jugendhilfe ist traditionell der kantonalen und kommunalen Sozialpolitik zuzuordnen. Fremdplatzierungen von Minderjährigen gingen meist von Armen- und Fürsorgebehörden sowie Vormundschaftsbehörden aus und gelten folglich als Teil der Geschichte des damaligen Armenwesens respektive der modernen Sozialhilfe.[1] Föderalismus und Subsidiarität als Grundprinzipien des schweizerischen Bundesstaats kommen hier zur Geltung. Wie Martin Lengwiler konstatiert, sind die Untersuchungen zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen aufgrund dieser sozialpolitischen Grundannahmen «zumeist als Fallstudien konzipiert und behandeln oft einen zeitlich, geografisch und sozial begrenzten Rahmen».[2] Der Blick für übergeordnete Erklärungsansätze bleibt dabei verschlossen. Die Geschichte des schweizerischen Bundesstaats demonstriert aber, dass die Verflechtung und Entflechtung von Aufgaben und Kompetenzen zwischen den politischen Ebenen in verschiedensten Bereichen stete und wiederkehrende Prozesse sind. In einem föderalen Staatsmodell müssen die Zuständigkeiten unter den politischen Ebenen je nach Problem- und Handlungsdruck neu geordnet werden.[3] Dieser Befund trifft auch auf das Anstalts- und Heimwesen zu. Die für die Schweiz charakteristische Bewältigung von

1 Martin Lengwiler, Der strafende Sozialstaat. Konzeptuelle Überlegungen zur Geschichte fürsorgerischer Zwangsmassnahmen, in: Traverse 1 (2018), S. 180–196, hier S. 182f.; Alix Heiniger, Matthieu Leimgruber, Sandro Buchli, «Zu einem brauchbaren Bürger machen». Finanzpolitische und ökonomische Dimensionen der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, in: Beat Gnädiger, Verena Rothenbühler (Hg.), Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981, Zürich 2018, S. 147–199, hier S. 156.

2 Lengwiler, Der strafende Sozialstaat, S. 180.

3 Adrian Vatter, Das politische System der Schweiz, 4. Auflage, Baden-Baden 2020, S. 455.

SZG/RSH/RSS 72/2 (2022), 222–238, DOI: 10.24894/2296-6013.00105

öffentlichen Aufgaben im Verbund zwischen Verwaltungen einerseits und privaten Akteuren andererseits verdichtet die Verstrickung von Verantwortlichkeiten zusätzlich.[4]

Historisch hat sich das stationäre Unterstützungssystem für Minderjährige zunehmend ausdifferenziert. Während die Armenfürsorge und die Unterbringung in klassische Rettungsanstalten oder Armen- und Waisenhäuser die Praxis im 19. Jahrhundert dominierten,[5] erweiterten sich durch gesetzliche Regulierung im Verlauf des 20. Jahrhunderts die Themenfelder, die eine Intervention legitimierten: Armut, Kindesschutz, Massnahmenvollzug, Behinderung, Sonderschulung usw. Je nach Bereich sind die Zuständigkeiten anders abgesteckt und berühren unterschiedliche politische Ebenen und Ressorts. Kommt hinzu, dass der Heimsektor eine wichtige interkantonale Dimension aufweist, da einzelne Kantone meist nicht in der Lage sind, eigenständig ein komplexes und bedarfsgerechtes Heimsystem aufzubauen. Dies bedingt sowohl vertikale als auch horizontale Koordination. Die Bedeutung des Föderalismus kommt auch in dieser Hinsicht zur Geltung.

Es spricht vieles dafür, die lokale Perspektive für die Untersuchung des Heim- und Anstaltswesens zu verlassen. In diesem Beitrag wird das Heimwesen[6] aus der Perspektive des Bunds mit einem besonderen Augenmerk auf die interkantonale Dimension untersucht.[7] Es werden erstens die zum Vorschein tretenden Deutungen von Subsidiarität,[8] die als Grundlage für die Regulierung des interkantonalen Unterstützungssystems für fremdplatzierte Minderjährige dienen, betrachtet. Zweitens werden die finanzpolitischen Implikationen der bundesstaatlichen Heimpolitik dargestellt. Und drittens wird danach gefragt, welche Nebenwirkungen beziehungsweise nicht-intendierte und unerwünschte Auswirkungen die beschlossenen Massnahmen auf den unteren politischen Ebenen und vor allem im interkantonalen Beziehungsgeflecht verursachten.

4 Thomas Ruoss, Christina Rothen, Lucien Criblez, Der Wandel von Staatlichkeit in der Schweiz aus interdisziplinärer Perspektive, in: Lucien Criblez, Christina Rothen, Thomas Ruoss (Hg.), Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende, Zürich 2016, S. 11–28, hier S. 14.

5 Urs Hafner, Heimkinder: eine Geschichte des Aufwachsens in der Anstalt, Baden 2011, S. 61.

6 Als Heime werden hier mehr oder weniger geschlossene Einrichtungen verstanden, welche Minderjährige pädagogisch tagsüber und nachts betreuten, unabhängig davon, ob sie armen-, zivil- oder strafrechtlich fremdplatziert wurden.

7 Die empirischen Daten stammen aus dem vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierten Projekt «The Economics of Residential Care in Switzerland since 1940. Funding and Controlling Models in Child and Youth Care», das im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 76 «Fürsorge und Zwang» durchgeführt wird.

8 Nach dem Prinzip der Subsidiarität «soll die höhere Organisationsebene eine Aufgabe nur dann übernehmen, wenn die untere Ebene diese nicht ausreichend erfüllen kann». Andreas Kley, Subsidiarität, in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 20.07.2012. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/048198/2012-07-20/ (26.4.22).

Das empirische Datenmaterial für die Beantwortung der Forschungsfragen stammt primär aus Unterlagen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, die im Bundesarchiv in Bern verwahrt werden. Die Entstehungsphase der Interkantonalen Heimvereinbarung wurde zusätzlich mithilfe der Dokumente des Archivs der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren nachvollzogen sowie mit Unterlagen aus dem Staatsarchiv St.Gallen rekonstruiert. Letztere wurden konsultiert, weil der St.Galler Justizdirektor Florian Schlegel das Gremium leitete, das um 1980 die Schaffung eines interkantonalen Heimkonkordats anstrebte («Kommission Schlegel»).[9] Diese Organisationen wurden im Entstehungszeitraum der Formalisierung der interkantonalen Zusammenarbeit fokussiert. Für die Nachverfolgung der politischen Debatten wurden einschlägige Publikationen, wie das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung oder das Bundesblatt verwendet. Die Auswertung der empirischen Daten erfolgte nach der Methode der hermeneutischen Quellenkritik.[10]

Kantonale Handlungsspielräume im Vollzugsföderalismus

Lengwiler weist darauf hin, dass wirtschaftsgeschichtliche Ansätze bei der Erforschung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen insgesamt unterrepräsentiert seien.[11] Im vorliegenden Artikel wird das Heimwesen aus der Optik der Finanzpolitik und der Finanzierungsmodi angeschaut. Der Untersuchungszeitraum erstreckt sich von den 1940er Jahren, folglich am Ursprung der Take-off-Phase der sozialen Sicherung in der Schweiz,[12] bis in die 1980er Jahre als die Interkantonale Heimvereinbarung geschaffen wurde.

Die komplexen Finanzierungsstrukturen im Heim- und Anstaltswesen wurden bislang erst in wenigen Studien genauer beforscht. Alix Heiniger, Matthieu Leimgruber und Sandro Buchli haben die finanzpolitischen und ökonomischen Dimensionen der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Kanton Zürich untersucht.[13] Heiniger beleuchtet und vergleicht die Finanzen verschiedener Anstalten für Jugendliche und Erwachsene.[14] Für die hier interessierende Thematik ist Urs Germanns Beitrag zur Rolle des Bunds für die Heimreformen besonders rele-

9 Florian Schlegel, Heimkonkordat in der Vernehmlassung, in: Schweizer Heimwesen 53/8 (1982), S. 343–344.

10 Martin Lengwiler, Praxisbuch Geschichte. Einführung in die historischen Methoden, Zürich 2011, S. 90.

11 Lengwiler, Der strafende Sozialstaat, S. 182 f.

12 Brigitte Studer, Ökonomien der sozialen Sicherheit, in: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 923–974, hier S. 941.

13 Heiniger u. a., Zu einem brauchbaren Bürger.

14 Alix Heiniger, Les coûts de l'internement dans les établissements et pour les personnes concernées, in: Unabhängige Expertenkommission (UEK), Alltag unter Zwang. Zwischen Anstaltsinternierung und Entlassung, Bd. 8, S. 111–163.

vant, da er die Bedeutung der Staatlichkeit diskutiert. Er zeigt dabei auf, wie der Bund mittels Subventionen ab den 1960er Jahren Steuerungsfunktionen übernahm, um eine «aktive Heimpolitik» zu verfolgen, und damit eine sozialpolitische Agenda der Modernisierung und Professionalisierung der Heime forcierte. Reformprozesse wurden in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht nur – so das klassische historiografische Narrativ – ‹von unten› durch die Heimkampagne und reformerische, progressive Professionelle angestossen, sondern zeitlich sogar vorgelagert auch durch staatliche Massnahmen ‹von oben›.[15] Germanns Untersuchung dient als Basis für den vorliegenden Beitrag, wobei hier der Fokus auf die Bedeutung bundesstaatlicher Interventionen im interkantonalen Feld gesetzt wird. Die interkantonalen Verflechtungen im Rahmen des Straf- und Massnahmenvollzugs wurden von Ernst Guggisberg und Marco Dal Molin analysiert. Mit Blick auf die 1950er und 1960er Jahre konstatieren sie, dass die Anstalten nicht isoliert agierten, sondern in einem kantonsübergreifenden Netzwerk eingebunden waren.[16]

Die Schweiz wird im internationalen Vergleich gemeinhin als «Nachzüglerin» beim Ausbau des Sozialstaats bezeichnet.[17] Dieser Befund trifft auf die Sozialversicherungen sicherlich zu, vernachlässigt aber den Umstand, dass Vorkehrungen gegen soziale Risiken bereits auf lokaler, regionaler und kantonaler Ebene getroffen wurden und zahlreiche parastaatliche, zivilgesellschaftliche oder marktwirtschaftlich ausgerichtete Akteure involviert waren. Die hohe Fragmentierung wurde ab den 1940er Jahren durch die Einführung neuer Sozialversicherungen ansatzweise durchbrochen. Trotz der Zentralisierungstendenzen im Rahmen der sozialpolitischen Gesetzgebungskompetenz in der Nachkriegszeit «bleiben die Kantone und Gemeinden in vielen Belangen für den Vollzug verantwortlich».[18] Vollzugsföderalismus hat zur Folge, dass eine Vielzahl von ausführenden Instanzen mit abweichenden Interessen und divergierendem Vollzugswillen bestehen. Zudem existiert innerhalb der durch den Bundesgesetzgeber gesteckten Rahmenbedingungen ein – in der Regel intendierter – Handlungsspielraum, der Modifikationen und Ergänzungen erlaubt und Eigenständigkeit und Verschiedenartigkeit fördert.[19] Diese allgemeinen

15 Urs Germann, Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit 1960–1990, in: wie Fussnote 4, S. 57–83.

16 Ernst Guggisberg, Marco Dal Molin, «Zehntausende». Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft, UEK Bd. 6, S. 59.

17 Herbert Obinger, Wohlfahrtsstaat Schweiz: Vom Nachzügler zum Vorbild?, in: Herbert Obinger, Uwe Wagschal (Hg.), Der gezügelte Wohlfahrtsstaat. Sozialpolitik in reichen Industrienationen, Frankfurt a. M. 2000, S. 245–282.

18 Walter Schmid, Besonderheiten der Schweizer Sozialpolitik, in: Anna Maria Riedi, Marcel Meier Kressig, Petra Benz Bartoletta (Hg.), Handbuch Sozialwesen Schweiz, Bern 2015, S. 419–427, hier S. 421.

19 Wolf Linder, Politische Entscheidung und Gesetzesvollzug in der Schweiz, Bern und Stuttgart 1987, S. 224.

sozialstaatlichen Entwicklungen sind auch für den Heimsektor strukturprägend.

Bundessubventionen, intendierter Finanzausgleich und kantonale Verstimmungen

Der Bund beteiligte sich lange Zeit nur mit sehr geringen Mitteln an der Finanzierung des Heimwesens. 1885 wurde mit dem Artikel 32bis der Bundesverfassung (BV) der Alkoholzehntel eingeführt.[20] Von diesen Beträgen profitierten je nach Kanton auch einzelne Heime für Minderjährige. Seit 1904 gewährte der Bund zudem Subventionen für die Behindertenunterstützung. Ab 1923 bezog die Pro Infirmis diesen «Bundeskredit für die Gebrechlichenhilfe», wobei die Gelder auch Heimen für Minderjährige mit Behinderung sowie für Schwererziehbare als Betriebsbeiträge zugutekamen. Der Bundeskredit wurde zwar kontinuierlich erhöht, dessen Umfang fiel aber insgesamt bescheiden aus.[21]

1942 trat das Strafgesetzbuch (StGB) in Kraft[22] und ermöglichte ab jenem Zeitpunkt die Finanzierung und zunehmende Steuerung des Anstalts- und Heimsektors im Justizbereich auf Bundesebene. Gemäss damaligem StGB entrichtet der Bund Beiträge an den Neu- und Umbau von öffentlichen Anstalten, die dem Straf- und Massnahmenvollzug dienen (Artikel 386). Fakultativ kann der Bund solche Beiträge auch an private Erziehungsanstalten für Kinder und Jugendliche (Artikel 387) sowie – ebenfalls fakultativ – Beiträge an den Betrieb von öffentlichen und privaten Erziehungsanstalten für Kinder und Jugendliche gewähren (Artikel 388). Es handelte sich um Subventionen zur Förderung des kantonalen Vollzugs, um den Anforderungen des StGB gerecht zu werden.

Der Bund räumte den Kantonen für die Umsetzung der erforderlichen Anstaltsreformen 20 Jahre Zeit ein. Er empfahl den Kantonen die Erarbeitung von interkantonalen, regionalen Lösungen. Es erschien weder wirtschaftlich sinnvoll noch überhaupt möglich, dass sämtliche Kantone die notwendigen spezialisierten Anstalten autonom bereitstellen würden. Der Bund leistete finanzielle Anreize für Kantone, die aktiv mitgestalteten. Er deutete seine Subventionen explizit als eine Form des Finanzausgleichs,[23] da Kantone, die erforderliche Anstalten bauten, mit öffentlichen Geldern finanziell belohnt wurden, während Kantone, die sich nicht an den Reformprozessen beteiligten, aber vom Systemausbau (mit-) profitierten, folgerichtig leer ausgingen.

20 Bundesbeschluss betreffend theilweise Aenderung der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Schweizerisches Bundesblatt (BBl), Bd. III (1885), S. 477–479.

21 Zeitschrift für die Ausgleichskassen (ZAK), 1958, S. 446.

22 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, Amtliche Sammlung (AS) 54 757.

23 Vgl. Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, in: BBl, Bd. I (1948), S. 309–610, hier S. 386.

Der Bund befand sich in einem Prozess der verfassungsmässigen Neuordnung des Finanzhaushalts und einer damit beabsichtigten Sparübung. Die Subventionspraxis galt zu jenem Zeitpunkt als ein zentrales Vehikel für finanzpolitische Weichenstellungen. Der Bundesrat bezeichnete die Bundessubventionen Ende der 1940er Jahre als das «am besten entsprechende Instrument zur Herbeiführung des Finanzausgleichs». Er forderte in diesem Zusammenhang, «dass in Zukunft auf die Finanzkraft der Kantone vermehrt Rücksicht genommen werde».[24] Diese Haltung des Bunds erfuhr bei der Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) eine konkrete Umsetzung. 1946 wurde erstmals ein Bundesgesetz geschaffen, das den Finanzausgleich regulierte.[25] Die Förderung des Finanzausgleichs fand schliesslich 1958 Aufnahme in die BV.[26] Der AHV wird eine gesetzliche Vorreiterinnenrolle zugeschrieben, der Bund operierte aber mit unterschiedlichen Formen des Finanzausgleichs. So beschloss der Bundesrat bei der Gewährung von Beiträgen für den Strafvollzug bereits 1945, dass für die Bestimmung der Höhe der Subventionen auch «die eigene Leistungsfähigkeit des Kantons» berücksichtigt werden müsse. Zudem verdeutlichte die Landesregierung das Ziel der interkantonalen Kooperation, indem sie Beitragsabzüge bei Anstalten bestimmte, die keine ausserkantonal Eingewiesenen aufnahmen; oder die Subventionen konnten an die Bedingung geknüpft werden, dass auch Ausserkantonale in der jeweiligen Einrichtung aufgenommen werden müssten.[27]

Die Bundesbeiträge dienten als Anreiz für bauwillige Kantone und trugen zu einem indirekten Finanzausgleich bei. Die Verknüpfung der Höhe der Subventionen an die Finanzkraft der Kantone löste aber gleichzeitig auch einen gerade umgekehrten Finanzausgleich aus. Denn es waren vor allem finanzstarke, grosse Kantone, die bauten. Diese fühlten sich durch die Subventionspraxis des Bunds benachteiligt, der sich – so der Vorwurf – zu ihren Lasten saniere. Zum einen besass der Bund bei den Subventionsberechnungen ohnehin einen gewissen Spielraum, da gesetzlich nur die Maximalbeiträge festgeschrieben worden waren,[28] und zum anderen senkte der Bund die Subventionen bei den bauwilligen Kantonen, weil diese in der Regel finanzstark waren. Kam hinzu, dass mit Bundesbeschluss von 1938 zur Übergangsordnung des Finanzhaushalts zusätzlich eine generelle Kürzung der Subventionen aufgrund der Finanzlage des

24 Bericht des Bundesrates an die Kommission des Nationalrates für die verfassungsmässige Neuordnung des Finanzhaushaltes des Bundes, in: BBl, Bd. III (1948), S. 529–657, hier S. 550.

25 Alfred Rey, Finanzausgleich, in: HLS, Version vom 13.07.2017. Online: https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/013760/2017-07-13/ (26.4.22).

26 Christoph A. Schaltegger, Martin Weder, Die Bundesfinanzen im Spiegel der Geschichte, in: Die Volkswirtschaft 1/2 (2010), S. 27–31, hier: S. 31.

27 Bundesratsbeschluss über die Leistung von Bundesbeiträgen an Anstalten für den Strafvollzug vom 10. Juli 1945, AS 61 469.

28 Bericht an Kommission zur Neuordnung, S. 565.

Bunds beschlossen wurde, wobei die Höhe der Kürzung ebenfalls von der Finanzkraft der jeweiligen Kantone abhängig gemacht wurde.[29]

Unter den Bundesdepartementen brach deswegen ein Disput über die Finanzierungspraxis im Straf- und Massnahmenvollzug aus. Bundesrat Markus Feldmann, Vorsteher des Justiz- und Polizeidepartements (JPD), machte Bundesrat Hans Streuli, seines Zeichens Vorsteher des Finanz- und Zolldepartements (FZD), seinen Standpunkt deutlich: «Bezüglich der Maximalansätze im Strafgesetzbuch ist festzustellen, dass weder bei der Beratung des Gesetzes, [sic] noch in der Abstimmungskampagne etwas von fiskalischen Abzügen oder Finanzpolitik erwähnt wurde.» Anderweitige Kürzungen fussten «auf einer erst nachträglich aufgenommenen strafrechtsfremden Zielsetzung». Weiter führte Feldmann aus, «dass die interkantonale Planung auf dem Gebiete des Strafvollzugs weitgehend dazu führt, dass die finanzschwachen Kantone entlastet werden». Aus diesem Grund sei es «nicht gerecht», die finanzstarken Kantone «sodann durch Kürzungen schlechter zu stellen».[30] Bundesrat Streuli vertrat hingegen den Standpunkt, dass «die Subventionspolitik nicht zuletzt auch ein Instrument der Finanzpolitik» sei.[31] Die Leitung der Eidgenössischen Justizabteilung machte im Rahmen dieser Debatte deutlich, dass ein Finanzausgleich nach der Finanzkraft der Kantone weder im Sinne von regionalen, interkantonalen Lösungen noch mit Blick auf die – vor allem im Kinder- und Jugendbereich tätigen – privaten Einrichtungen nachvollziehbar erscheine.[32]

Besondere Herausforderungen stellten sich gerade bei der Finanzierung der Erziehungsanstalten für Kinder und Jugendliche. Bei den Minderjährigen stand nicht die Bestrafung eines strafrechtlichen Tatbestands, sondern die Erziehung sowie «kriminalprophylaktische» Massnahmen im Vordergrund. Viele Straffälle wurden entsprechend auf zivil- oder administrativrechtlichem Wege erledigt.[33] Im Vergleich zum Erwachsenenbereich bestand aufgrund der fehlenden Trennschärfe eine grössere Diversität im kantonalen Vollzug. Die interkantonale Koordination und Kooperation gestalteten sich deswegen ungleich komplizierter. Die Erwartung des Bunds nach regionaler Organisation stiess in der Umsetzung auf Hürden. Diese Schnittstelle zwischen Kriminal- und Sozialpolitik[34] bedeutete, dass zum einen verschiedene kantonale Ressorts und zum anderen auch die

29 Bundesarchiv (BAR), E4110B#1981/70#31*, Justiz- und Polizeidepartement, Brief an den Bundesrat vom 7. Juni 1956.

30 Ebd., Brief an Bundesrat Streuli vom 3. November 1956.

31 Ebd., Brief an Bundesrat Feldmann vom 29. November 1956.

32 Ebd., Brief an Bundesrat Feldmann vom 13. Mai 1957.

33 Botschaft des Bundesrats an die Bundesversammlung über eine Teilrevision des Schweizerischen Gesetzbuches, in: BBl, Bd. I (1965), S. 561–635, hier S. 605.

34 Urs Germann, Bessernde Humanität statt strafender Strenge. Organisierte Gemeinnützigkeit und die Entwicklung der Jugendstrafrechtspflege im 19. und frühen 20. Jahrhundert, in: Beatrice Schumacher (Hg.), Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800, Zürich 2010, S. 213–244, hier S. 239.

Kommunen involviert waren, womit sich ein komplexes und eng verflochtenes Unterstützungs- und Versorgungsbild ergibt. Besonders die durch die Gemeinden aufzubringenden Kostgelder waren unter den Kantonen – vor allem bei ausserkantonalen Platzierungen – ein wiederkehrender Diskussions- und Streitpunkt.

Das JPD bekräftigte, dass die Pensionskosten nicht einmal im Erwachsenenbereich kostendeckend seien. Zum Teil würden dann wiederum die finanzstarken Kantone für die Deckung der Kosten der Anstalten auf ihrem Gebiet aufkommen (Defizitdeckung), was erneut einen Finanzierungsmechanismus zugunsten der kleinen, finanzschwachen Kantone in Gang setze. Bei den administrativen Versorgungen und jugendrechtlichen Erziehungsmassnahmen, die operativ dem Strafvollzug angegliedert seien, drücke sich dieser Sachverhalt in zugespitzter Form aus. Gemeinden und Private, die in diesen Prozessen eingebunden sind, würden bei höheren Pensionspreisen vor dringend notwendigen Einweisungen zurückschrecken oder sie «nehmen Einweisungen in jene Anstalten vor, die am wenigsten Kostgeld verlangen und dementsprechend oft auch schlechter eingerichtet sind».[35] Zum Schutze der Minderjährigen könnten deswegen keine kostendeckenden Preise verlangt werden. Der Bund erklärte sich aber für solche Themen nicht zuständig. Bundesrat Streuli war der Meinung, dass die Kostgeldfrage eine interkantonale Angelegenheit sei, die den Bund weder inhaltlich noch finanziell angehe und dementsprechend keine Steuerungsabsichten bestünden.[36]

Eine zusätzliche Erschwernis im Kinder- und Jugendbereich war der hohe Anteil an privaten Leistungserbringenden. Die Baubeiträge gemäss StGB waren primär für öffentliche Anstalten gedacht, während Subventionen an private Einrichtungen fakultativ geleistet werden konnten. Es wurde aber rasch deutlich, dass das System ohne die privaten Anstalten für Minderjährige nicht funktionsfähig war. Das JPD urteilte 1956, dass es nicht angemessen sei, private Anstalten «grundsätzlich anders zu behandeln und finanziell einem andern Regime zu unterstellen, umsomehr [sic] als diese Anstalten meist weit mehr unter Geldschwierigkeiten zu leiden haben als die staatlichen».[37] Diese Heime waren zu einem gewichtigen Teil auf private Zuwendungen wie Spendengelder angewiesen, sodass sie häufig mit Budgetschwankungen und Planungsunsicherheiten umgehen mussten. Erst nach «langwierigen Verhandlungen» seitens der Eidgenössischen Justizabteilung mit der Finanzverwaltung wurden die privaten den öffentlichen Einrichtungen gleichgestellt.[38] Die Relevanz privater Einrichtungen lässt sich auch quantitativ belegen. Bis 1964 wurden 57 Heime für Minderjährige

35 BAR, E4110B#1981/70#31*, Brief an den Bundesrat vom 21. März 1957.

36 Ebd., Brief an den Bundesrat vom 1. Mai 1958.

37 Ebd., Brief an den Bundesrat vom 7. Juni 1956.

38 BAR, E4110B#1989/197#98*, Eidgenössische Justizabteilung, Notiz an Bundesrat von Moos vom 28. September 1966.

durch den Bund subventioniert, wovon 44 private Einrichtungen waren.[39] Auch noch in den 1980er Jahren waren schweizweit rund zwei Drittel aller Heime privat geführt.[40]

Für die privaten Einrichtungen, die ursprünglich nicht im Fokus der Bundesbeiträge standen,[41] verursachte der vom Bund erwünschte Finanzausgleich weitere Benachteiligungen. Denn auch für die privaten Einrichtungen bemass sich die Höhe der Subventionen nach der Finanzkraft des Standortkantons und nicht etwa nach den finanziellen Möglichkeiten des jeweiligen Heims. Befanden sich die Heime in einem finanzstarken Kanton, erhielten diese entsprechend eine geringere Subvention im Vergleich zu Heimen mit identischer Dienstleistung in einem finanzschwachen Kanton.[42] Der intendierte vertikale Finanzausgleich erscheint in diesem Licht nur bedingt geglückt zu sein, weil er erstens der interkantonalen Organisation abträglich war, zweitens die bauwilligen Kantone besonders benachteiligte und drittens den Anliegen der privaten Heime für Minderjährige nicht gerecht wurde.

Der Bund übernimmt den Lastenausgleich

Die Bundessubventionen und der Finanzausgleich fungierten – trotz der oben geschilderten Schwierigkeiten – gleichsam als Stütze für die Subsidiarität. Mit den bereitgestellten Bundesmitteln sollten die Vollzugsaufgaben auf den unteren politischen Ebenen erfüllt werden können. Die Unterstützung durch den Bund belegt aber gerade auch die (finanzielle) Verflechtung zwischen den politischen Ebenen. Die Steuerung durch den Bund erfolgte in den 1940er und 1950er Jahren durch das Schaffen von finanziellen Anreizen für den Ausbau des Anstalts- und Heimsystems. Vor allem die horizontalen Herausforderungen auf den unteren politischen Ebenen blieben mithin aber ungelöst. Die vom StGB vorgesehenen Anstaltsreformen verzögerten sich[43] und der Wunsch des Bunds nach interkantonalen Lösungen blieb vor allem im Kinder- und Jugendbereich aus den zuvor genannten Gründen zunächst unerfüllt. Der Bund hatte bei den Betriebs-

39 BAR, E4110B#1989/197#15*, Eidgenössische Justizabteilung, Bericht des Justiz- und Polizeidepartments an die ständerätliche Kommission zur Vorbereitung der Teilrevision des Schweizerischen Strafgesetzbuches über die Anstalten für den Vollzug von Strafen und Massnahmen und deren Subventionierung durch den Bund vom 2. August 1965, S. 4.

40 Staatsarchiv St.Gallen (StaSG), A 439 413, 1970–1986 Box 1, Florian Schlegel. Bericht an die Plenartagung der Ostschweizer Kantonsregierungen über die Vorbereitung eines Konkordates betreffend Defizitdeckung bei Jugendheimen vom 18. Februar 1982, S. 15.

41 Der erste Bundesratsbeschluss zu den Bundesbeiträgen von 1945 sah für private Einrichtungen allgemein niedrigere Subventionen als für öffentliche Einrichtungen vor. Diese Benachteiligung wurde mit dem revidierten Bundesratsbeschluss von 1948 aufgehoben. Wie Fussnote 39, S. 2.

42 Wie Fussnote 37.

43 Die Umsetzungsfrist für die Reformen wurde zunächst von ursprünglich 1961 auf 1966, dann auf 1972 verschoben.

kosten auf die Selbstregulierung der Kantone und Kommunen gesetzt. Offensichtlich waren diese aber nicht in der Lage, die Aufgabe eigenständig zu bewältigen.

Die Reformverzögerungen liessen diejenigen kritischen Stimmen lauter ertönen, die eine gesteigerte Steuerungs- und Finanzierungspraxis des Bunds einforderten. So hatte der Bund etwa von der Möglichkeit, Betriebsbeiträge zu entrichten, bis in die frühen 1960er Jahre – offenbar auf Entscheid der Finanzverwaltung[44] – nie Gebrauch gemacht. Er leistete nur Baubeiträge. Der Bund stand folglich aus föderaler Perspektive in mehrfacher Hinsicht unter Handlungsdruck. Dieser erhöhte sich nochmals merklich als 1960 die Invalidenversicherung (IV) eingeführt wurde. Für den Heimsektor markierte das neu geschaffene Sozialwerk eine wichtige Zäsur.[45] Es entstand ein Ungleichgewicht zwischen den von der IV mit Betriebsbeiträgen grosszügig finanzierten Kindern und Jugendlichen mit IV-relevanter Beeinträchtigung und den Schwererziehbaren, für die weiterhin bloss die klassischen Subventionen bereitstanden.[46] Dies hatte zur Folge, dass vor allem die häufig finanziell schwach aufgestellten privaten Heime bevorzugt Kinder und Jugendliche mit Behinderung aufnahmen oder sich gänzlich als IV-Heime ausrichteten. Es sei «eine deutliche Zuneigung der Erziehungsheime zur Aufnahme behinderter Zöglinge zu beobachten», wie das JPD feststellte.[47]

Auf Bundesebene wurde dem Druck nachgegeben, indem 1967 das Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten eingeführt wurde.[48] Dem gingen politische Debatten voraus, die sich unter anderem mit dem Prinzip der Subsidiarität befassten. Es stand die Frage im Raum, ob zum einen die Einrichtungen und zum anderen die Kantone und Kommunen die ihnen aufgetragenen Aufgaben in angemessener Weise erfüllen konnten. Für das eine Lager waren diese Akteure mit der Umsetzung überfordert. Nationalrat Arthur Schmid (SP) urteilte, dass sich die Heime für Kinder und Jugendliche «in einer eigentlichen Notsituation» befänden.[49] Für Nationalrat Werner Kurzmeyer (FDP) waren die finanzschwachen Kantone «gar nicht mehr in der Lage, die bezüglichen Betriebskostenleistungen oder Beiträge allein zu tragen».[50] Die Eidgenössische Justizabteilung befürwortete eine Kompetenzverschiebung im Rahmen der Betriebsbeiträge auf die höhere politische Ebene, weil «eine gerechte Verteilung der Lasten» für die Erziehungskosten bei ausserkantonalen Platzie-

44 Votum Nationalrat Kurzmeyer, in: Protokolle der Bundesversammlung NR, 10. Juni 1965, S. 166.

45 Germann, Entwicklungshilfe im Innern, S. 63.

46 ZAK, 1966, S. 581.

47 BAR, E4110B#1989/197#98*, Brief an den Bundesrat vom 14. Oktober 1968.

48 Für eine fundierte historische Aufarbeitung zur Schaffung des Bundesgesetzes siehe: Germann, Entwicklungshilfe im Innern.

49 Protokolle der Bundesversammlung NR, Bd. III, 28. September 1966, S. 547.

50 Wie Fussnote 44, S. 167.

rungen am besten durch den Bund geleistet würde.[51] Im Namen der Landesregierung stand Bundesrat Ludwig von Moos für die Beibehaltung der fakultativen Betriebsbeiträge ein (Kann-Formell) und bezeichnete den Strafvollzug als «eine ausgesprochene und traditionelle Domäne der Kantone».[52] Schliesslich setzten sich in der Bundesversammlung die Befürworter der Muss-Formell durch. Diese Erweiterung des finanziellen Handlungsspielraums des Bunds lässt sich nachvollziehbar in die allgemeinen Tendenzen der sozialen Sicherheit einordnen, die zum einen, wie bereits dargestellt, durch eine stärkere Zentralisierung gekennzeichnet sind und zum anderen mit einem Ausgabenwachstum des Bunds für die soziale Wohlfahrt besonders seit den 1960er Jahren verbunden waren,[53] der durch die langanhaltende Phase der Hochkonjunktur begünstigt wurde.

Die obligatorischen Betriebsbeiträge richteten sich gemäss Bundesgesetz an Arbeitserziehungsanstalten für junge Erwachsene und Erziehungsanstalten für Kinder und Jugendliche.[54] Die Bestimmungen verfolgten eine Professionalisierungsintention und Steigerung der Dienstleistungsqualität in den Einrichtungen, da sich die Höhe der Betriebsbeiträge am Ausbildungsniveau der Fachkräfte in Form einer Lohnentschädigung bemass und gleichzeitig Prämien[55] für besonders wertvolle Einrichtungen und Vorkehren ausbezahlt werden konnten.[56] Der Bund erhöhte dank den Betriebsbeiträgen die Steuerungsintensität. Dies entsprach auch dem vom Bundesrat 1967 allgemein formulierten Ziel, die den Subventionen «innewohnenden Lenkungs- und Stimulierungsmöglichkeiten» bestmöglich auszunutzen.[57] Des Weiteren konnten neuerdings alle Heime Subventionen erhalten, solange sie auch Justizfälle aufnahmen, womit bei der Finanzierung die Unterscheidung zwischen repressiven und prophylaktischen Zielsetzungen aufgehoben wurde.[58]

Wie Germann zutreffend analysiert, fand eine «Entwicklungshilfe im Innern» statt.[59] Allerdings blieb diese stets fragil und umstritten, was sich etwa

51 Wie Fussnote 39, S. 11.

52 Protokolle der Bundesversammlung StR, Bd. I, 16. März 1966, S. 47.

53 Sébastian Guex, Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik, in: wie Fussnote 12, S. 1077–1129, hier S. 1114.

54 Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten vom 6. Oktober 1966, AS 1967 29.

55 Diese Prämien konnten etwa für «kleine Familiengruppen, Schlafräume von höchstens vier Betten und Einzelzimmer, gute Schul-, Lehr- und Freizeitausbildungsmöglichkeiten, Einführung der Individual- und Gruppentherapie, gute Führung von Beobachtungsakten» entrichtet werden. BAR, E4110B#1989/197#99*, JPD, Brief an den Bundesrat vom 15. April 1970.

56 Die Betriebsbeiträge der IV berechneten sich hingegen nach den Verpflegungstagen der Klientel.

57 Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über Einsparungen bei den Bundesbeiträgen, in: BBl, Bd. I (1967), S. 301–407, hier S. 306.

58 Urs German, Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1950, Zürich 2015, S. 224.

59 German, Entwicklungshilfe im Innern.

daran festmachen lässt, dass sich der Bundesrat sowie die Finanzverwaltung in den Verhandlungen eher zurückhaltend bis ablehnend gegenüber den Betriebsbeiträgen verhielten. Am Ursprung dieser Entwicklungshilfe stand ein gescheiterter – und ursprünglich vom Bund erwünschter – horizontaler Finanzausgleich, auf den vor allem die privaten Einrichtungen angewiesen waren. Die ungenügende Qualität zahlreicher Heime war in der Folge zu einem gewichtigen Teil auf die unzureichenden materiellen Ressourcen zurückzuführen. So betonte die Eidgenössische Justizabteilung einerseits die Absicht, das Niveau der Heime zu heben, andererseits sprach die Behörde aber auch von einem «Lastenausgleich unter den Kantonen» durch den Bund.[60] Denn nach zwei Jahrzehnten des Vollzugs hatte sich eine Verdichtung der Betriebskosten und Defizitdeckungen in den typischen Heimkantonen eingestellt.

Es zeigten sich rasch auch bei den Betriebsbeiträgen gewisse Schwierigkeiten im kantonalen Vollzug. Die Lohnentschädigungen beanspruchten ein finanziell deutlich höheres Volumen als die Prämien.[61] Da auch verschiedene Kantone Beiträge an die Löhne des Fachpersonals in den Heimen im Standortkanton leisteten, gingen einige dieser Kantone aufgrund der neuen Lohnbeiträge des Bunds dazu über, ihre eigenen Beiträge zu kürzen. Die betroffenen Kantone begründeten das Vorgehen damit, dass es nicht angemessen sei, dass der Staat mehr als 100 Prozent der Löhne übernehme.[62] Dies hatte zur Folge, dass sich die Bundes- und Kantonsbeiträge im ungünstigsten Fall gegenseitig neutralisierten und den Heimen keine oder nur geringfügig höhere finanzielle Mittel zur Verfügung standen. Es war aber nicht die Intention des Bunds, dass die Kantone nun ihre finanzielle Unterstützung reduzierten. Die Betriebsbeiträge des Bunds sollten komplementär zu den kantonalen Mitteln an die Heime gelangen als Ausgleich für die ungenügende interkantonale Defizitdeckung. Das JPD war zudem der Ansicht, dass die Lenkung des Heimsektors mit den geltenden Vorgaben «nur in vermindertem Umfange erreicht werden» könne.[63] Die Steuerungsmöglichkeiten könnten für die Verbesserung der Dienstleistungsqualität in den Heimen durch eine stärkere Gewichtung der Prämien gegenüber den Lohnbeiträgen optimiert werden. In der revidierten Gesetzesverordnung von 1973[64] wurden schliesslich die Lohnbeiträge gekürzt, dafür der Handlungsspielraum bei den Prämien erweitert. Die neuen Bestimmungen sollten folglich für beide geschilderten Problemfelder Abhilfe schaffen.

60 BAR, E4110B#1989/197#98*, Begründung für die Botschaft betreffend Subventionsprüfung vom 18. Oktober 1966.

61 Die Prämien durften höchstens die Hälfte der Lohnbeiträge betragen.

62 BAR, E4110B#1989/197#99*, JPD, Brief an den Bundesrat vom 15. April 1970.

63 Ebd.

64 Verordnung über Beiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten vom 14. Februar 1973, AS 1973 395.

Interkantonale Heimvereinbarung: Der Bund wird zum «Minderheitsaktionär»

Während die Fachverbände und einzelne Politikerinnen und Politiker eine weitere Zentralisierung der Gesamtplanung des Anstalts- und Heimwesens im Zuge der neu aufflammenden Heimkritik[65] in den frühen 1970er Jahren forderten,[66] wurde gleichzeitig der Prozess für die Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen angestossen.[67] In der Tendenz sollten dabei Verantwortlichkeiten zurück an die Kantone delegiert werden. Die Wirtschaftskrise Mitte der 1970er Jahre, die die Schweiz besonders stark erfasst hatte,[68] prägte die Finanz- und Sozialpolitik der kommenden Jahre und so auch die Verhandlungen über die Neuverteilung der Aufgaben. Die Finanzpolitik des Bunds trat mit der Rezession der 1970er Jahre insgesamt in eine neue Phase mit einem deutlich langsameren Ausgabenwachstum als in den 30 Jahren davor über.[69]

Für den Heimsektor handelte es sich um konträre potenzielle Entwicklungsstränge. Die verstärkte Übertragung von Zuständigkeiten an die Kantone war allerdings bereits vorgespurt und setzte die Kantone unter Zugzwang. Denn bereits die 1979 einberufene Studienkommission für die Neuverteilung der Aufgaben hielt mit Blick auf den Straf- und Massnahmenvollzug bei Minderjährigen und auf das Prinzip der Subsidiarität fest, dass Erziehungsmassnahmen «als Element der kantonalen Fürsorge betrachtet werden» könnten.[70] Diesen Standpunkt vertrat im Anschluss 1981 auch die Landesregierung: Sie schlug die Streichung der Betriebsbeiträge mit einer Übergangsfrist bis 1985 vor. Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren setzte als Reaktion eine Kommission zur Schaffung eines interkantonalen Heimkonkordats ein.[71] Eine solche Massnahme wurde umso dringlicher, weil sich mit den Plänen der Landesregierung die Finanzprobleme zahlreicher privater Einrichtungen durch die kontinuierlich steigenden personellen und materiellen Kosten und der

65 Gisela Hauss, Markus Bossert, Konflikte in Zeiten der Veränderung. Die fachlichen Diskurse um Heimerziehung zwischen sozialen Bewegungen, Recht und Öffentlichkeit, in: Diana Franke-Meyer, Carola Kuhlmann (Hg.), Soziale Bewegungen und Soziale Arbeit, Von der Kindergartenbewegung bis zur Homosexuellenbewegung, Wiesbaden 2018, S. 183–195, hier S. 191f.

66 Postulat Haller (SP), Bericht über das Anstaltswesen, in: Protokolle der Bundesversammlung NR, Bd. I, 14. März 1972, S. 312.

67 Rudolf Wertenschlag, Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen – gesetzgeberische Aspekte, in: LeGes 4/1 (1993), S. 87–99.

68 Jakob Tanner, Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, 2. Auflage, München 2015, S. 419f.

69 Guex, Öffentliche Finanzen, S. 1082.

70 Erste Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Bericht der Studienkommission vom 31. Juli 1979, S. 27.

71 StaSG, A 242 10, 1982–1986, Grosser Rat des Kantons St.Gallen, Beitritt und Übergangsregelung zur Heimvereinbarung (1985?), S. 3.

weiterhin ungenügenden interkantonalen Koordination weiter zuzuspitzen drohten.[72]

Das Jugendheimkonkordat scheiterte allerdings 1982 an den Vorbehalten der Kantone, die sich vor allem gegen die rechtsetzende Form eines Konkordats querstellten.[73] Entsprechend versprühte Ständerat Ulrich Gadient (SVP) im Hinblick auf eine interkantonale Lösung wenig Optimismus, denn «solange die Kantone ihre Justizheime innerhalb des Kantons den verschiedensten Departementen unterstellen – Justiz, Erziehung, Gesundheitswesen, Fürsorge und Polizei –, ist eine Partnerschaft einfach nicht realisierbar.» Deswegen müsse der Bund «als Steuerungs- und Koordinationselement via Betriebsbeiträge fungieren, denn nur dann hören die Kantone auf ihn im Heimbereich.»[74] In den parlamentarischen Debatten zur Neuverteilung der Aufgaben wurde die Subsidiarität und die Erfüllung der Aufgaben erneut einem politischen Aushandlungs- und Deutungsprozess unterzogen. So warnte etwa Ständerätin Emilie Lieberherr (SP), dass das Heimwesen ohne Bundessubventionen und entsprechende Lenkung auf ein grosses «Desaster» zusteuere.[75] Letztlich wurden die Betriebsbeiträge dank einer Kompromisslösung beibehalten,[76] indem der Umfang der finanziellen Unterstützung reduziert wurde. Im Prinzip markiert das Vorgehen eine rein finanzpolitische Sparübung, da die Aufgaben nicht grundsätzlich neu verteilt, sondern bloss die Subventionen gekürzt wurden.

Die Kommission für das Jugendheimkonkordat wurde um Vertretungen der Konferenzen der Fürsorge- und der Erziehungsdirektorinnen und -direktoren erweitert. Gemeinsam erarbeiteten sie eine Verwaltungsvereinbarung.[77] Die Interkantonale Heimvereinbarung (IHV)[78] wurde 1983 endgültig bereinigt, trat 1987 in Kraft und regelte die Zusammenarbeit bei ausserkantonalen Unterbringungen in Kinder- und Jugendheimen sowie Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung. Die Befürworterinnen und Befürworter einer Bundessteuerung monierten allerdings, die Vereinbarung erfülle keine Koordinationsaufgaben.[79] Zudem erschien diese Lösung für finanzschwächere Kantone nicht vollumfänglich zielführend. Sie regulierte die Finanzierung bei ausserkan-

72 Wie Fussnote 40, S. 4.

73 Ernst Zürcher, Formen und Entwicklung der interkantonalen Rechtsetzung am Beispiel des Heimbereichs, in: LeGes 17/1 (2006), S. 93–106, hier S. 95.

74 Protokolle der Bundesversammlung StR, Bd. V, 1. Dezember 1982, S. 615.

75 Ebd., S. 616.

76 Germann, Entwicklungshilfe im Innern, S. 77.

77 In der Westschweiz (seit 1976) und in der Nordwestschweiz (seit 1981) bestanden solche Vereinbarungen bereits auf regionaler Ebene.

SODK-Archiv (Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren), 4. IHV Box 6, Bericht zur Heimvereinbarung vom 7. Juli 1983.

78 Die begriffliche Unterscheidung zwischen Konkordat und interkantonale Vereinbarung wird heutzutage nicht mehr angewendet. Zürcher, Formen und Entwicklung, S. 99f.

79 Votum Ständerat Gadient, in: Protokolle der Bundesversammlung StR, Bd. IV, 18. September 1984, S. 436.

tonalen Platzierungen, aber diese Kantone waren dennoch für den Erhalt des eigenen Versorgungssystems auf die bisherige finanzielle Unterstützung des Bunds angewiesen.[80]

Die IHV verpflichtete die Wohnortkantone zu Defizitbeiträgen bei ausserkantonalen Platzierungen. Wer aber innerhalb des jeweiligen Kantons die Kosten dafür zu tragen habe, wurde mit der Vereinbarung nicht geklärt. Diese Regulierung blieb in der Verantwortung der Kantone und die Frage der Kostenverteilung stellte sich insbesondere bei vormundschaftlichen Massnahmen, bei denen die Zuständigkeit primär den Gemeinden zukommt. Durch die volle Kostenübernahme der ausserkantonalen Unterbringungen mittels Defizitbeiträgen wurde auch die Platzierung deutlich teurer. Es ist zu vermuten, dass in Kantonen, in denen sich die Kantone geringfügiger an den Kosten beteiligten und dementsprechend die Belastungen der Gemeinden höher ausfielen, sich auch die Finanzierungsituation prekärer gestaltete. Gemeinden könnten aus Spargründen möglicherweise dazu übergehen, eher günstigere Lösungen bei der Unterbringung von Minderjährigen den Vorzug zu geben.[81] Eine mögliche Massnahme bestand für die Kantone darin, einen indirekten Finanzausgleich unter den Gemeinden zu implementieren, wie ihn analog der Bund bei der Einführung des StGB für die Kantone eingeführt hatte.[82] Zudem bestand die Problematik der nicht kostendeckenden Kostgelder auch kantonsintern. Bei innerkantonalen Platzierungen wurde in den Kantonen ebenfalls über Betriebsdefizitbeiträge als Ausgleich für die Gemeinden nach dem Vorbild der IHV nachgedacht.[83] Solche Massnahmen erschienen umso dringlicher als der Bund seine finanzielle Unterstützung verringert hatte. Dieselben Finanzierungsfragen wie auf Bundesebene stellten sich folglich auch auf den unteren politischen Ebenen.

Einen Teil der finanziellen Lasten konnte nun über die IHV abgefedert werden, die Koordination und Planung des Heimwesens war damit aber nicht gelöst. Der Bund behielt die Verantwortung für die Erfüllung dieser Aufgabe und akzentuierte mit den – wenn auch geringeren – Subventionen seine damit verbundenen Steuerungsabsichten. Mit dem neuen Bundesgesetz,[84] das 1987 in Kraft trat, musste nicht mehr nur der Nachweis des Bedarfs für die gesuchstellende Einrichtung nachgewiesen werden, sondern der Bedarfsnachweis musste im Rahmen einer kantonalen und interkantonalen Heimplanung erfolgen. Die

80 So äusserte sich Ständerat Daniel Lauber (CVP) als Vertreter des Kantons Wallis, in: ebd., S. 438.

81 Wie Fussnote 71, S. 10.

82 Vgl. StaSG, A 439 413, Grosser Rat des Kantons St.Gallen, Heimgesetz. Botschaft des Regierungsrates (Entwurf vom 27. Februar 1986), S. 11 f.

83 Ebd., S. 13.

84 Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Oktober 1984, AS 1986 1934.

Kantone unterstanden neu einer «Planungspflicht» und einer «Koordinationspflicht».[85] Während die Subventionen reduziert wurden, stiegen die Anforderungen für die Zusprechung der Gelder. Auf die Kantone kam nebst einer grösseren finanziellen Verantwortung für den Heimbereich zusätzlich auch ein konzeptioneller Mehraufwand zu, wofür nur mässig Verständnis aufgebracht wurde. An einer Sitzung der Konferenz der Regierungsvertreterinnen und -vertreter der IHV beklagte eine teilnehmende Person, «der Bund masse sich als ‹Minderheitsaktionär› wesentlich mehr an, als seine Beiträge es rechtfertigen würden».[86] Der Bund trug die Verantwortung für die (interkantonale) Koordination, delegierte diese dann aber wieder im Sinne des Vollzugsföderalismus zurück an die Kantone und agierte als Kontrollinstanz.

Schlussbetrachtung

Die Beobachtung der Debatten zur Finanzierung des Heimsektors zeigt, dass das Prinzip der Subsidiarität letztlich ein Produkt politischer Aushandlungen und von Konsens- und Kompromisslösungen geprägt ist. Subsidiarität im Rahmen von Staatlichkeit ist nicht mess- und demzufolge auch nicht objektivierbar. Vielmehr treten unterschiedliche politische Überzeugungen und normative Grundhaltungen zum Vorschein, mit denen die Akteurinnen und Akteure das Konzept mit Inhalt füllen. So zeigen die Debatten zur Neuverteilung der Aufgaben, dass häufig primär das jeweilige Staatsverständnis und die damit verbundene Funktionsweise im Vordergrund stand, wobei dieses entweder eher föderalistisch oder eher zentralistisch gekennzeichnet ist. Der eigentliche Gegenstand der Verhandlungen, nämlich der Zustand des Versorgungssystems und die Lebensqualität der fremdplatzierten Minderjährigen, droht aus diesem Blickwinkel vernachlässigt zu werden.

In der Tendenz waren es primär bürgerliche Politikerinnen und Politiker, die eine stärkere Verantwortung der Kantone im Rahmen eines «kooperativen Föderalismus» befürworteten, während linke Kreise darin eher eine Strategie zum Abbau sozialstaatlicher Leistungen zu erkennen glaubten.[87] In diesem Zusammenhang wäre mit Blick auf die interkantonalen Prozesse empirisch noch eingehender zu überprüfen, inwiefern nicht nur die politische Ausrichtung, sondern auch Variablen wie die jeweiligen Heimlandschaften in den Kantonen, die Zusammensetzung der Kantonsregierungen, Sprachregionen, Urbanisierungsgrad, Stärke des Wirtschaftsstandorts usw. Einfluss auf die jeweils angestrebten

85 SODK-Archiv, 4. IHV Box 3, Bundesamt für Justiz, Wie können die Kantone den Bedarf von Einrichtungen des Jugendmassnahmenvollzuges im Rahmen ihrer Planungen nachweisen? (Dezember 1986).

86 Ebd., 4. IHV Box 1, Protokoll vom 6. Mai 1988.

87 Vgl. Germann, Entwicklung im Innern, S. 80.

Finanzierungs- und Steuerungsmodelle hatten. Da in diesem Beitrag vornehmlich Bundesakten untersucht wurden, kann eine solche Analyse als Desiderat bezeichnet werden. In diesem Zusammenhang wäre auch eine empirische Auseinandersetzung mit den konkreten Kooperationsprozessen auf Ebene der Kantone und Gemeinden wünschenswert. Schliesslich ist auch die Rolle der Fachverbände und Professionellen genauer zu klären. In Ansätzen zeigt Germann bereits auf, dass diese Akteurinnen und Akteure die Entwicklungen im Anstalts- und Heimsektor durchaus erfolgreich mitgestalteten, einerseits in Fachgremien zur Umsetzung der Gesetze und andererseits durch effektive Lobbyarbeit in der Bundesversammlung, wie zur Aufrechterhaltung der Betriebsbeiträge des Bunds im Kontext der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen.[88]

Der Umstand, dass staatspolitische Überzeugungen die eigentlichen Bedürfnisse der Unterstützungssysteme überlagern können, wird durch die finanzpolitischen Verstrickungen noch verstärkt; insbesondere dann, wenn die Massnahmen für den Heimsektor vor dem Hintergrund einer finanzpolitischen Agenda ausgestaltet werden. Dies zeigt sich etwa beim vorgesehenen Finanzausgleich bei der Einführung des StGB, das an seinen eigenen Ansprüchen scheiterte. Vor allem mit Blick auf die interkantonale Koordination konnte dargelegt werden, dass die Erwartungen des Bunds nicht erfüllt wurden.

In der Wirkungsforschung werden intendierte (geplante) und nicht-intendierte (ungeplante) Wirkungen als erwünscht (positiv) oder unerwünscht (negativ) bewertet.[89] Die hier dargestellten Nebenwirkungen oder ungeplanten Wirkungen der sozialpolitischen Massnahmen – mit Fokus auf die interkantonale Dimension – sind als unerwünscht zu bezeichnen. In der Folge haben diese wiederholt Handlungsdruck erzeugt. Dies führte wiederum zu sozialpolitischen Aushandlungen und einer Klärung der Zuständigkeiten, wobei das Prinzip der Subsidiarität stets erneut einem Deutungsprozess unterzogen wurde, was jeweils einen direkten Einfluss auf das Versorgungssystem und damit auf das Kindswohl in den stationären Einrichtungen hatte.

Alan Canonica, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, Institut Sozialmanagement, Sozialpolitik und Prävention, Werftestrasse 1, 6002 Luzern, alan.canonica@hslu.ch

88 Ebd., S. 67, 77.

89 Reinhard Stockmann, Wolfgang Meyer, Evaluation. Eine Einführung, 2. Auflage, Opladen 2014, S. 78.