

Über die Planung der Heimplanung in der Schweiz

Autor(en): **Baechtold, Andrea**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Heimwesen : Fachblatt VSA**

Band (Jahr): **55 (1984)**

Heft 9

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-811625>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Über die Planung der Heimplanung in der Schweiz

Von Dr. Andrea Baechtold, Bern *

Während die Planung in der Öffentlichkeit immer mehr als *Dämon* denunziert wird, der für allzu viele Unzulänglichkeiten der Gegenwart verantwortlich zu machen ist, wird sie von den Fachleuten der Heimerziehung nicht nur in der Schweiz entschieden als *Zauberstab* verstanden, mit dem die unwirtliche Heimlandschaft nur berührt werden müsste, um in einen paradiesischen Flecken verwandelt zu werden. So hat der Hessische Beirat für Heimerziehung bereits im Jahre 1971 bündig festgestellt: «Ein Haupthindernis für eine Reform der Heimerziehung ist das Fehlen zureichender Planung und Koordination» (Hessischer Sozialminister 1972, S. 5).

Um dies besser verstehen zu können, wollen wir uns in einem ersten Abschnitt die in jüngster Zeit erfolgten *Bemühungen zur Heimplanung* vergegenwärtigen. Wir beschränken uns dabei auf das Heimwesen der deutschsprachigen Schweiz. Aus Gründen der Darstellung werden die gesamtschweizerisch bedeutsamen, *normativen Grundsatzentscheide* zur Heimplanung in einem besonderen, zweiten Abschnitt beschrieben. In einem weiteren Abschnitt soll untersucht werden, ob eine *überkantonale Heimplanung* überhaupt erforderlich ist. Aus dieser Untersuchung schält sich schliesslich ein Dilemma heraus, das *staatspolitische Grundsatzfragen* in unser Blickfeld treten lässt.

1. Vom Ruf nach Planung im Heimwesen zur Niederschrift von Heimkonzepten

Die Zeitgeschichte der Heimplanung lassen wir mit einem von der *Arbeitsgruppe Jugendheimleiter* im Jahre 1972 veröffentlichten Memorandum beginnen, in dem unter anderem die «Schaffung einer aktionsfähigen und weisungsbefugten Koordinationsstelle» gefordert wird, die als erstes «die Durchführung einer Bedarfsabklärung für die verschiedenen Heimtypen» vorzunehmen hätte (Arbeitsgruppe Jugendheimleiter 1972, S. 19). Nur vier Jahre später stösst die Arbeitsgruppe nochmals ins gleiche Horn:

«Für die Planung im Bereiche der Heimerziehung wirkt das Fehlen gesetzlicher Grundlagen erschwerend. Es ist kein Instrument vorhanden, welches die Zusammenfassung aller Planungsaktivitäten garantiert. Wegen unseres föderalistischen Staatsaufbaus forcieren kantonale Verwaltungen Koordinationsbestrebungen vorwiegend dann,

wenn es gilt, Fragen der Heimführung im eigenen Kanton zu bearbeiten. Arbeitsteilige Objekte, die im Interesse einer überregionalen Koordination entwickelt und geplant werden müssen, laufen Gefahr, nicht oder nur zögernd aufgegriffen zu werden» (Arbeitsgruppe Jugendheimleiter 1976, S. 24).

Da diesem Bericht eine Liste von über dreissig mit der Planung im Heimwesen befassten Organen und Gremien beigefügt ist (1976, S. 29 ff.), überrascht es nicht, dass das Postulat einer «Zusammenfassung aller Planungsaktivitäten» in den Vordergrund gerückt wird.

Tatsächlich hatte das *Bundesamt für Justiz* bereits kurz nach der Veröffentlichung des Memorandums der Jugendheimleiter damit begonnen, Planungsgrundlagen zu erheben und teilweise zu veröffentlichen (vgl. zum Beispiel Baechtold 1975; Schaffner 1979). Der grösste Heimträger der Schweiz, das *Sozialamt der Stadt Zürich*, publizierte im Jahre 1976 ein Konzept für seine Kinder- und Jugendheime, *kantonale Heimkonzepte* folgten wenig später.¹ Diese Arbeiten beschränkten sich im wesentlichen auf die Darstellung einer Bestandesaufnahme und/oder auf die Formulierung meist allgemein gehaltener, zeitlich nicht fixierter Planziele im Sinne eines Leitbildes. Mit Ausnahme der Erhebungen des Bundesamtes für Justiz waren sie auf einen räumlich eingeschränkten Sektor, i.d.R. auf einen Kanton, ausgerichtet.

Als bedeutenden Schritt in Richtung auf die von den Jugendheimleitern geforderte Zusammenfassung der Planungsbestrebungen erschien der Entscheid der beiden deutschsprachigen Strafvollzugskonkordate im Jahre 1974, eine *Koordinationskommission für den Jugendmassnahmenvollzug der deutschsprachigen Schweiz* (KOKO) zu schaffen, der die folgenden Aufgaben übertragen wurden: «a) Realisierung eines Sofortprogramms zur Bereitstellung der notwendigen, heute noch fehlenden Spezialeinrichtungen . . . b) Planung und Koordination im Vollzug von Strafen und Massnahmen an Jugendlichen und jungen Erwachsenen im Gebiete der deutschsprachigen Schweiz» (Koordinationskommission 1975, S. 1).

¹ Sozialamt der Stadt Zürich, Konzept für die Kinder- und Jugendheime der Stadt Zürich, November 1976; Arbeitsgruppe Kantonale Heimkonzeption, Konzeption für Kinder- und Jugendheime im Kanton Aargau, Bericht I. Die aargauischen Heime heute, November 1979; Erziehungsdepartement des Kantons Aargau, Bericht II: Kantonale Heimkonzeption 1982; Erziehungsdirektion des Kantons Zürich, Kantonales Jugendamt, Heimkonzept für den Kanton Zürich, September 1982; Gemeinsame Planung Jugendhilfe der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft, Untersuchung über den Bedarf an stationären Einrichtungen für sozialgefährdete und verhaltensauffällige Kinder und Jugendliche, Zwischenbericht, November 1982.

* Mit freundlicher Zustimmung des Autors und der Herausgeber ist dieser Beitrag der Festschrift «Betrifft: Sozialpädagogik in der Schweiz» entnommen, welche zum 60. Geburtstag von Prof. Dr. H. Tuggener im Verlag Haupt (Bern) erschienen ist.

Die bis heute regelmässig veröffentlichten Jahresberichte der Koordinationskommission (KOKO) durchzieht ein zunehmend resignativer Grundton, konnte doch bisher mit einer Ausnahme² keiner der unzähligen Vorschläge der KOKO verwirklicht werden. Bereits im Jahresbericht 1980 beantragt die KOKO deshalb eine substantielle Reduktion ihres Auftrages: Sie soll nurmehr ermächtigt werden, «alle Bestrebungen der Kantone und privater Trägerschaften zu unterstützen, die einen Beitrag zur Verwirklichung der noch fehlenden Heimtypen . . . leisten können» (Koordinationskommission 1980, S. 25). Und im KOKO-Bericht 1982 werden die Konkordatskonferenzen eingeladen, «die Bemühungen der KOKO zur Bereitstellung der nach dem Strafgesetzbuch und der Praxis für den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Jugendlichen und jungen Erwachsenen verlangten besonderen Einrichtungen als abgeschlossen zu betrachten» (Koordinationskommission 1982, S. 18).

Damit haben wir allerdings nur die *wichtigsten Planungs-bemühungen* erwähnt, die schwarz auf weiss einen Niederschlag in oft voluminösen Berichten gefunden haben, also die Spitze des Eisbergs. Die Geschichte der unzähligen Heimträger, Verbände, Arbeitsgruppen, kantonalen und interkantonalen Organe, die seit Beginn der siebziger Jahre ebenfalls die Möglichkeiten der Heimplanung erkundet haben, muss hier ungeschrieben bleiben.

2. Gouverner c'est prévoir – politische Entscheide zur Heimplanung

Die erwähnten Planungsaktivitäten waren gewiss nicht nur Folge der Einsicht, dass das im wesentlichen auf dem Boden privater Initiative historisch gewachsene und sich zunehmend differenzierende Heimwesen dem für staatliches Handeln massgeblichen Grundsatz der Rationalität nicht mehr in allen Teilen entsprach. Von Bedeutung war auch die Bedrohung der Heime durch *ungünstige Rahmenbedingungen*, wie die Austrocknung der öffentlichen Haushalte, die bevorstehenden Auswirkungen des Geburtenrückgangs und die sich verbreitende Skepsis gegenüber der Heimerziehung überhaupt bzw. die Schaffung alternativ gedachter Massnahmen wie Wohngemeinschaften und ambulante Sozialdienste. Ganz entscheidend waren aber auch die unter dem Stichwort *Aufgabenneuverteilung zwischen Bund und Kantonen* seit dem Jahre 1971 geführten Diskussionen auf bundespolitischer Ebene.

Ausgangspunkt dieser Diskussionen war eine vom damaligen Nationalrat *Binder* eingereichte Motion, die im wesentlichen eine Entflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen bzw. eine Stärkung der Kantone bei der gesamtstaatlichen Aufgabenerfüllung anstrebte, ein Anliegen, das in der Folge sowohl vom Bundesrat als auch vom eidgenössischen Parlament als richtig und dringlich anerkannt wurde. Nach umfangreichen Vorarbeiten und einer mehrstufigen Konsultation der Kantone veröffentlichte der Bundesrat im Jahre 1981 eine Botschaft mit einem *ersten Massnahmenpaket* zur Aufgabenneuverteilung (vgl. Botschaft 1981). Die darin enthaltenen Vorschläge zur Heimerziehung wurden vom Ständerat im Dezember 1982 und

von der vorberatenden Kommission des Nationalrates im April 1983 mit jeweils knappen Mehrheiten im wesentlichen übernommen.³

Inhaltlich sehen die Vorschläge unter anderem vor, die bisher vom Bund geleisteten Beiträge an den Betrieb der Heime (1982: 33,4 Mio. Franken) und an die Ausbildung des erzieherisch tätigen Heimpersonals (1982: 1,6 Mio. Franken) aufzuheben.

Damit «sollen die finanziellen Leistungen des Bundes besser auf die gegebene Kompetenzverteilung ausgerichtet werden. Der Verzicht auf Betriebs- und Ausbildungsbeiträge bezweckt, die bisher durch Beitragsauflagen und -bedingungen erfolgte Einflussnahme des Bundes auf den laufenden Betrieb dieser Einrichtungen aufzuheben und damit die Verantwortung der Kantone . . . zu stärken. Andererseits will der Bund im Sinne einer Dienstleistung an die Kantone gezielt einen Beitrag zur Erneuerung und Weiterentwicklung . . . leisten. Dazu dienen die neu vorgesehenen Beiträge an Modellversuche sowie die beizubehaltenden Baubeiträge, welche ebenfalls in den Dienst der Förderung gestellt werden . . . Damit bleibt die aus rechtstheoretischen und -politischen Gründen unerlässliche Präsenz des Bundes . . . erhalten, wird aber etwas verlagert: die Abgeltung kantonaler Leistungen für den Vollzug von Bundesrecht als wichtige Funktion der bisherigen Beiträge verliert an Bedeutung. Hingegen soll künftig der Förderungszweck konsequent in den Vordergrund gestellt werden. Durch die Ausgestaltung der Bundesbeiträge und das Beitragsverfahren wird ferner sichergestellt, dass sich der Bund künftig an laufenden Ausgaben nicht mehr beteiligt und seine Förderungsleistungen nicht mehr unter Umgehung der Kantone erbringt» (Botschaft 1981, S. 33).

Diese, von der überwiegenden Mehrheit der Kantone als einleuchtend beurteilte Argumentation stiess auf den entschiedenen *Widerstand der Fachverbände*. In erster Linie beklagten sie den vorgesehenen Ausfall der Steuerungs- und Koordinationsfunktion des Bundes, die angesichts der in grossem Umfang von mehreren Kantonen benutzten, aber fast ausschliesslich von privaten Trägern geführten Heime unerlässlich sei. Ferner befürchteten sie, dass damit die finanziellen Grundlagen der Heime entscheidend gefährdet würden und die Heimerziehung somit als Ganzes in Frage gestellt werde (vgl. Häberli 1983).

Auf diesem Hintergrund ist der Entscheid der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren vom Herbst 1980 zu verstehen, einer vom Vorsteher der Justiz- und Polizeidirektion des Kantons St. Gallen, Regierungsrat *Florian Schlegel*, präsidierten Kommission den Auftrag zur Vorbereitung eines Jugendheimkonkordates zu erteilen. Der Konkordatsentwurf der *Kommission Schlegel* vom Juli 1982 regelte einerseits die Finanzierung der in ausserkantonalen Heimen durchgeführten Erziehungsmassnahmen sowie die interkantonale Koordination im Heimwesen, wofür konkordatliche Steuerungs- und Koordinationsorgane vorgesehen waren. Aus den Vernehmlassungen der Kantone zu diesem Entwurf ging allerdings klar hervor, dass sich die Kantone in ihrer Heimpolitik nicht durch konkordatliche Entscheidungen binden lassen woll-

² Errichtung eines Durchgangsheims als Abteilung des Erziehungsheims Platanenhof, Oberuzwil.

³ Die Beratungen im Plenum des Nationalrates standen im Zeitpunkt des Abschlusses des Manuskriptes noch bevor. (Am 6. März lehnte der Nationalrat die Vorschläge mit knapper Mehrheit ab. Red.)

ten. Deshalb musste die *Kommission Schlegel* ihre ursprünglichen Ziele weit zurückstecken. Im September 1983 schickte sie den Kantonen den Entwurf für eine Verwaltungsvereinbarung zur Vernehmlassung, die sich im wesentlichen darauf beschränkte, das Verfahren für die Finanzierung ausserkantonaler Heimeinweisungen zu regeln.

Von grundsätzlicher Bedeutung für die Heimplanung war ferner die entschiedene Absichtserklärung des Bundesrates vom Juni 1983, ab 1986 *Einweisungen Jugendlicher in Strafanstalten* für Erwachsene nicht mehr zulassen zu wollen (vgl. Botschaft 1983).

Die folgenreichen *politischen Entscheide* der Jahre 1982 und 1983 zur Heimplanung lassen sich also wie folgt zusammenfassen:

1. Das Heimwesen ist in der Weise autark auszugestalten, dass es allen entsprechenden strafrechtlichen (und zivilrechtlichen) Massnahmen, auch jene an besonders schwierigen Jugendlichen, vollziehen kann.⁴
2. Heimeinweisungen sollen nicht nur in Heime des eigenen Kantons, sondern auch in solche anderer Kantone erfolgen.⁵
3. Das vorhandene, bescheidene Instrumentarium des Bundes zur Planung und Koordination des Heimwesens wird aufgehoben,⁶ aber nicht durch ein interkantonales Instrument ersetzt.⁷

3. Heimplanung heisst: den Heimen die Zukunft offen lassen

Aus dem kurzen Abriss planungspolitischer Bestrebungen und Entscheidungen der letzten Jahre geht hervor, dass

- bisher keine kantonsinterne Heimplanung in die Phase der Realisierung getreten ist;⁸
- interkantonale Planungsvorhaben daran gescheitert sind, dass die Träger der Planungsvorbereitung mit den für die Durchführung der Planung verantwortlichen Trägern institutionell nur lose verbunden waren;
- künftig trotzdem kein Instrument für eine überkantonale Heimplanung vorgesehen ist.

Mit etwas Optimismus dürfen wir annehmen, dass die veränderten politischen Voraussetzungen, also der klare Auftrag für eine interkantonale Heimplanung, die Verknappung der finanziellen Ressourcen, die bevorstehende Aufhebung der Möglichkeit, Lücken im Heimsystem durch

⁴ vgl. Botschaft 1983.

⁵ vgl. die Vernehmlassungen der Kantone zum Konkordatsentwurf der Kommission Schlegel bzw. die breite Unterstützung einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung ausserkantonaler Heimeinweisungen.

⁶ vgl. Botschaft 1981.

⁷ vgl. Die Vernehmlassungen der Kantone zum Konkordatsentwurf der Kommission Schlegel.

⁸ eine Ausnahme bildet u.W. einzig die zu Beginn der achtziger Jahre verwirklichte Heimkonzeption des Kantons Tessin, der aus sprachlichen Gründen im Heimwesen weitgehend autonom planen kann (vgl. Ufficio d'attività sociali, Analisi della situazione dei collocamenti fuori famiglia (in particolare in istituto) di minorenni «casi sociali», Dezember 1979).

Materialien zur Heimerziehung Jugendlicher aus den Jahren 1933–1984

Festschrift zum 80. Geburtstag
von Ernst Müller

Herausgegeben vom Verein für Jugendfürsorge Basel, ist im Verlag VSA zum 80. Geburtstag von Ernst Müller, dem früheren Leiter des Landheims Erlenhof in Reinach, eine Festschrift für den Jubilar erschienen, Titel: «Materialien zur Heimerziehung Jugendlicher aus den Jahren 1933 bis 1984».

Im ersten Teil enthält die Festschrift Texte des Jubilars, während am zweiten Teil folgende Autoren mitgearbeitet haben: Martin Fankhauser, Hans Häberli, Paul Hofer, Andreas Leisinger, Ueli Merz, Gerhard Schaffner, Helen Zwemmer. Dank verschiedener glücklicher Umstände ist es möglich, den Band zu einem Vorzugspreis von Fr. 10.– (exkl. Porto und Verpackung) abzugeben.

Bestellung

Wir bestellen hiermit

_____ Exemplar(e) der Festschrift zum 80. Geburtstag von Ernst Müller zum Preis von Fr. 10.– (plus Porto und Verpackung)

Name _____

Vorname _____

Adresse _____

PLZ/Ort _____

Datum _____

Unterschrift _____

Bitte senden an Sekretariat VSA, Verlagsabteilung,
Seegartenstrasse 2, 8008 Zürich

Einrichtungen des Erwachsenenstrafvollzugs zu schliessen, den Willen und die Durchsetzungskraft der Kantone für *innerkantonale Heimplanungen* entscheidend stärken werden. Dagegen sind keine Zeichen in Sicht, die für die Verwirklichung einer *überkantonalen Heimplanung* sprechen. Damit stellt sich die Frage: Ist eine überkantonale Heimplanung verzichtbar, wünschbar oder gar unerlässlich?

Für die Beantwortung dieser Frage erscheint es nützlich, einige grundlegende Gedanken aus der *Rechtssoziologie* von Niklas Luhmann aufzunehmen (vgl. Luhmann 1972, insbes. S. 343 ff.): Wir beginnen mit der Feststellung, dass die Gesellschaft im Laufe der Neuzeit als Folge ihrer funktionalen Differenzierung in einzelne Teilsysteme immer komplexer geworden ist, dass Komplexität eine «Überproduktion an Möglichkeiten» mit sich bringt, die «Prozesse zunehmend bewusster Selektion erfordern» (1972, S. 190 ff.). Die eindimensionale Arbeitsweise der «Maschinerie der Rechtsänderung» hat angesichts der hochgradigen Interdependenzen unserer Sozialverhältnisse dazu geführt, dass das Recht immer weniger in der Lage ist, diese Verhältnisse planerisch vorzuzeichnen (1972, S. 331 ff.). Dies aber wäre erforderlich, damit «durch geeignete Selektionsverfahren jene Vergangenheit» geschaffen werden, «die künftig brauchbar sein werden» 1972, S. 347).

Bei der Planung geht es somit um die «Festlegung von Entscheidungsprämissen für zukünftige Entscheidungen, oder kürzer formuliert: «Planen heisst über Entscheidungen entscheiden» (Luhmann 1971, S. 59). Mit diesem Planungsbegriff wird auch die Frage hinfällig, ob überhaupt geplant werden soll. Denn diese Frage ist bereits Gegenstand eines ersten Planungsentscheides. Die Folgen dieses Planungsentscheides sind grundlegend: Wohl werden durch die Festlegung von Entscheidungsprämissen zwar *Entscheidungsprozesse strukturiert* und i.d.R. auch in der Zukunft liegende *Möglichkeiten selektioniert*, gleichzeitig werden dadurch aber auch potentielle alternative Entwicklungen bewusst offen gehalten oder geöffnet, werden künftige *Entscheidungsspielräume erhalten* bzw. *Sachzwänge reduziert*. Dagegen bedeutet ein Verzicht auf Planung in einem speziellen Bereich einer interdependenten und komplexen Gesellschaft, dass dieser Bereich Sachzwängen ausgeliefert wird, die sich durch Planungsentscheidungen in anderen Teilbereichen ergeben. Planung im Sinne *Luhmanns* erkennen wir somit als einen *gesellschaftlich notwendigen Prozess*, der sich am besten in der Sprache der Systemtheorie oder der Kybernetik beschreiben lässt.

Diese abstrakten Überlegungen lassen sich direkt auf die *Heimplanung* anwenden, denn das Heimwesen ist leicht als ein System zu erkennen, das in einem interdependenten Verhältnis zu anderen, gleich- oder übergeordneten Systemen (wie alternativen zur Heimerziehung), Jugendstrafrechtspflege, allgemeine Jugendhilfe, Finanzpolitik usw.) steht. Darüber hinaus belegt die Statistik die ausserordentliche Interdependenz der kantonalen Heimsysteme,⁹ wel-

che als solche in den kantonalen Heimkonzepten erheblich deutlicher in Erscheinung treten als in der Realität.

Die *Grenzen der Autonomie kantonalen Heimplanungen* lassen sich an einem simplen Beispiel darstellen: Der Entscheid über die Schaffung, Aufhebung oder Umstrukturierung eines Heims führt in anderen Kantonen zu Sachzwängen, die dort den Planungsspielraum zunächst einengen, dann Anpassungsleistungen bewirken, die wiederum in anderen Kantonen neue Sachzwänge schaffen usf. Solche Mechanismen wären weniger bedenklich, wenn die Heime zueinander – ökonomisch ausgedrückt – in atomistischer Konkurrenz stünden. Dies aber ist nicht der Fall. Es gibt Heimträger, die dank ihrer «marktbeherrschenden» Stellung (Trägerschaft über mehrere Heime oder über ein besonders spezialisiertes Heim), ihres wirtschaftlichen Hintergrundes (öffentliche Trägerschaft oder vermöglicher Privatträger), ihrer Einflussmöglichkeiten zur Steuerung der Nachfrage (öffentlicher Träger in Kanton mit vielen Heimeinweisungen) usf., Planungsentscheide leicht durchsetzen bzw. verhindern können, während andere Heimträger (zum Beispiel von privaten Heimen in Kantonen mit fast keinen Heimeinweisungen) sich laufend nach neuen «Marktnischen» umsehen müssen.

Die Mehrheit der Kantone ist deshalb in erster Linie daran interessiert, jede *Störung des labilen Gleichgewichts* des Heimsystems zu verhindern. Veränderungen im Heimwesen eines anderen Kantons können schliesslich zur Folge haben, dass getätigte Investitionen nutzlos werden oder dass neue Investitionen getätigt werden müssen. Der kleinste gemeinsame Nenner der kantonalen Interessen besteht somit in der Erhaltung des *status quo*. Dies gilt nicht unbedingt für grössere Kantone, die über eine Vielzahl von Heimen verfügen und die versucht sein könnten, ein weitgehend autarkes Heimsystem aufzubauen, obwohl sie dann über ein weniger differenziertes Heimangebot verfügen würden. Dies gilt auch nicht für sehr kleine Kantone, die zwar über mehrere Heime verfügen, aber nur höchst selten Minderjährige in Heime einweisen. Diesen Kantonen kann es durchaus gelegen kommen, wenn «ihre» Heime den Betrieb schliessen.

Solche Auswirkungen mangelnder interkantonalen Heimplanung sind sowohl aus *gesamtwirtschaftlichen* als auch aus *heimpolitischen* Gründen nicht vertretbar. Wollen wir den Heimen – und damit den eine intensive sozialpädagogische Betreuung benötigenden Minderjährigen – die Zukunft offen lassen, brauchen wir ein *überkantonales tätiges, wirkungsvolles Planungs- und Koordinationsinstrument*, das für eine eigenständige kantonale Heimplanung und eine bedürfnisgerechte Entwicklung der einzelnen Heime die nötige *Sicherheit* und *Transparenz* schafft.

4. Eine restaurative Föderalismustheorie (und eine zentralstaatliche Heimplanung) bedroht die Heimerziehung . . . und den Föderalismus

Die hier vertretenen Einsichten scheinen die Heimpolitiker vor das delikate *Dilemma* zu stellen, entweder zu Gunsten einer pädagogisch und wirtschaftlich effizient gestalteten Heimerziehung erneut ein Stück *Föderalismus* preiszugeben, oder aber in ehrfürchtigem Erstarren vor föderalistischen Prinzipien in Kauf zu nehmen, dass Heimplanung

⁹ In den Vernehmlassungsunterlagen der Kommission Schlegel zum Jugendheimkonkordat wird belegt, dass (gemessen an der Zahl der Aufenthaltstage) gesamtschweizerisch über 40 Prozent der Heimeinweisungen ausserhalb des Einweisungskantons erfolgen (vgl. Kommission für die Vorbereitung eines Jugendheimkonkordates, Ein Jugendheimkonkordat – warum und wie? Juni 1982, S. 9).

VSA-Fortbildungskurs für Heimköche

Diät im Heim

(Alters-, Pflege-, Invaliden- und Jugendheime)

Ort: Luzern, Städtische Werke, Elektrizität, Gas und Wasser, Industriestrasse 6, Buslinien (ab Bahnhofplatz) Nr. 4 oder 5 Richtung Pilatus bis Bushaltestelle Brünigstrasse.

Kursdaten: Dienstag, 30. Oktober, und Dienstag, 6. November 1984

Zum Kursbesuch eingeladen sind: Köche/Köchinnen, gelernt und angelernt, welche die Verantwortung für eine Heimküche tragen.

Kursleitung: Marianne Kaltenbach, Luzern

Kurskosten: Inbegriffen zwei Mittagessen, Getränke separat
Fr. 190.-
Fr. 150.- für Teilnehmer/innen aus VSA-Heimen
10 % Ermässigung bei persönlicher VSA-Mitgliedschaft

Anmeldung: Bis 20. Oktober 1984 an Kurssekretariat VSA, Seegartenstrasse 2, 8008 Zürich, Telefon 01 252 47 07 (vormittags)

Programm

1. Tag: Dienstag, 30. Oktober 1984

- 09.30 Begrüßungskaffee und allgemeine Informationen
- 10.00 Kurzreferat von Marianne Kaltenbach über «Diät im Alters- und Pflegeheim»
Beantwortung von Fragen
Erörterung von Problemen
- 11.00 Kochdemonstrationen «Schonkost»
- 12.30 Mittagessen im Restaurant Steghof
- 14.30 Referat von Herrn Dr. Wick, Kantonschemiker, über «Hygiene in der Küche und im Vorratsraum» (1. Teil)
- 15.30 Kochdemonstrationen «Schonkost»
- 16.00 Kaffeepause
- 16.15 Kochdemonstrationen «Seniorenkost»
- 17.00 Schluss

2. Tag: Dienstag, 6. November 1984

- 09.30 Kaffee
- 10.00 Diskussion und Beantwortung von Fragen
- 10.30 Kochdemonstrationen «Diabetikergerichte»
- 12.30 Mittagessen im Restaurant Steghof
- 14.30 Referat von Herrn Dr. Wick, Kantonschemiker, über «Hygiene in der Küche und im Vorratsraum» (2. Teil)
- 15.30 Kochdemonstrationen «Desserts und Gebäck ohne Zucker»
- 16.00 Kaffeepause
- 16.15 Kochdemonstrationen (Fortsetzung)
- 17.00 Schluss

Anmeldung

 Kochkurs 84 / «Diät im Heim»

Name, Vorname _____

Arbeitsort (Name des Heims) _____

Adresse _____

PLZ/Ort _____

Datum, Unterschrift _____

VSA-Mitgliedschaft des Heims

Persönliche Mitgliedschaft Zutreffendes bitte ankreuzen

Bis 20. Oktober 1984 senden an Kurssekretariat VSA, Seegartenstrasse 2, 8008 Zürich

weiterhin der *Zweckrationalität einer Tinguely-Maschine* vergleichbar betrieben wird. Es wäre dies ein Dilemma, das – nachdem sich auf politischer Ebene das Prinzip des Föderalismus über die Heimplanung durchgesetzt hat – auch bei glühenden Föderalisten nicht eitel Freude auszulösen vermöchte.

Dieses Dilemma liesse sich indessen durchaus auflösen, wenn Heimplanung nicht als *zentralistisches Diktat* und Föderalismus nicht bloss defensiv als kantonaler, durch osmotische Kräfte wundersam zusammengehaltener *Partikularismus* definiert würde. Gehen wir (wie oben erläutert) davon aus, dass ein einzelner Kanton eine autonome Heimplanung nicht betreiben kann, weil der sachliche Planungsbereich über seine territoriale Planungskompetenz hinausreicht, dann werden einige Begründungen des Föderalismus allerdings unbeachtlich. Dies gilt etwa für die *demokratische Rechtfertigung* des Föderalismus, wonach für politische Entscheidungen in erster Linie die davon betroffenen Bürger verantwortlich sein sollen, oder für den durch das Föderalismusprinzip mit zu gewährleisten *Minderheitenschutz*. Auch das *Subsidiaritätsprinzip* muss in seiner Anwendung auf die Heimplanung relativiert (nicht aber geopfert) werden, nachdem eine kooperative Planung der Kantone auf politischer Ebene gescheitert ist. Von grösster Aktualität bleibt dagegen die durch eine föderalistische Ordnung gewährleistete *Bürger-nähe* der heimplolitischen Entscheidungen sowie die Chance pragmatischer, flexibler und *laufend korrigierbarer Entscheidungen*, jene Qualitäten also, die bereits *Jakob Dubs* so beindruckend beschworen hat (Dubs 1878, S. 33 f.).

Wenn wir den föderalistischen Ordnungsgedanken *und* die Erfordernisse einer Heimplanung ernst nehmen, dann wäre mit Ernst und Unvoreingenommenheit die Frage aufzuwerfen, wie das auch für die Heimerziehung unbestreitbar fruchtbare *föderalistische Gedankengut* hier und heute und in der Zukunft wirksam werden kann. Es ginge also um die Frage, welche Mittel den Kantonen in die Hand gegeben werden müssten, damit die Heimerziehung eine primäre und gleichzeitig *lösbare Aufgabe der Kantone* bleiben kann. Ein diesem Ziel verpflichtetes, deshalb nicht notwendigerweise Inhalte der Heimplanung, sondern die Koordination zwischen den Kantonen sicherstellendes Eingreifen des Zentralstaates (vgl. Koelble 1965, S. 119) dürfte ernstlich nicht als föderalismusfeindlich verschrien werden (vgl. Lang 1974, S. 181 f.).

In diesem Sinne könnte legitimerweise in Erwägung gezogen werden, dass der Zentralstaat durch *bundesrechtliche Normen* und (soweit erforderlich) durch *administrative und finanzielle Hilfen* eine interkantonale Koordination der Heimplanung sicherstellt, indem er geeignete *Verfahren* für diese Koordination festlegt oder indem er die Kantone zu interkantonalen *Verwaltungsabkommen* (und allen falls auch zum Abkommen zwischen Bund und Kantonen) verpflichtet (vgl. Koelble 1965, S. 112 f.).

Der erfahrene Heim- und Allgemein-Politiker wird derartige Vorschläge als Utopien verwerfen. Wer an einer nach föderalistischen Grundsätzen aufgebauten, wirkungsvollen und wirtschaftlichen Heimerziehung interessiert ist, möchte hoffen, der erfahrene Politiker habe Unrecht.

Literaturverzeichnis

Arbeitsgruppe Jugendheimleiter: Memorandum zur Koordination des Massnahmenvollzuges für männliche Jugendliche in Heimen und Anstalten Zürich: Verlag des Vereins für Schweiz. Heim- und Anstaltswesen (USA) 1972.

Arbeitsgruppe Jugendheimleiter: Zur Lage der Heimerziehung männlicher Jugendlicher in der deutschsprachigen Schweiz. Zürich: Verlag des Vereins für Schweiz. Heim- und Anstaltswesen (USA) 1976.

Baechthold, Andrea: Strukturprobleme der stationären Betreuung und Behandlung Jugendlicher in der deutschsprachigen Schweiz. In: Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete, Heft 4, 1975, S. 333 bis 351.

Botschaft über erste Massnahmen zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen vom 28. September 1981, Bbl. 1981, Bd. III, S. 737 ff.

Botschaft über eine Änderung der Übergangsbestimmungen zum Schweizerischen Strafgesetzbuch vom 29. Juni 1983, Bbl. 1983, Bd. III, S. 405 ff.

Dubs, Jakob: Das öffentliche Recht der schweizerischen Eidgenossenschaft. Zürich: Orell Füssli, 2. Auflage 1878.

Häberli, Hans: Die Justizheime im Schatten der Aufgabenneuverteilung. In: SKAV-Fachblatt des Schweiz. katholischen Anstalten-Verbandes, Nr. 3, 1983, S. 206 bis 215.

Hessischer Sozialminister: Reform der Heimerziehung in Hessen, Vorschläge und Materialien. Wiesbaden: Hessisches Sozialministerium, November 1972.

Koelble, Josef: Pläne im Bundesmaßstab oder auf bundesrechtlicher Grundlage. In: Joseph Kaiser (Hrsg.): Planung I, Baden-Baden 1965, S. 91 bis 121.

Koordinationskommission für den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Jugendlichen und jungen Erwachsenen: Bericht über die Realisierung des Sofortprogramms zur Bereitstellung der heute noch fehlenden Spezialeinrichtungen wie Beobachtungsheime, Therapieheime, Anstalten für Nacherziehung und Durchgangsheime, Oktober 1975 (polykopiert).

Koordinationskommission für den Jugendmassnahmenvollzug der deutschsprachigen Schweiz: Bericht vom Oktober 1980 (polykopiert).

Koordinationskommission für den Jugendmassnahmenvollzug der deutschsprachigen Schweiz: Bericht vom Oktober 1982 (polykopiert).

Lang, Kaspar: Föderalismus und Verantwortung. Zur Philosophie des Föderalismus. In: Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1974, S. 281 bis 299.

Luhmann, Niklas: Politische Planung. In: Volker Runge und Günter Schmiege (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis. München: Piper 1971.

Luhmann, Niklas: Rechtssoziologie 1 und 2. Hamburg: Rororo 1972.

Schaffner, Gerhard: Grobe Bedarfsprognose für die durch das Bundesamt für Justiz anerkannten Erziehungseinrichtungen. In: Fachblatt für Schweiz. Heimwesen VSA, Nr. 9, 1979, S. 328 bis 335.

Das Leben gleicht
einem Buch: Dummköpfe durch-
blättern es flüchtig. Der Kluge
liest es mit Bedacht, weil er weiss,
dass er es nur einmal kann.

Jean Paul