



Online-Version vor Einschluss in Band 32

Markus Bossert, Gisela Hauss und Kevin Heiniger

Koordinieren zwischen Staat und Gemeinnützigkeit. Historische Zugänge und aktuelle Debatten zur Koproduktion von Wohlfahrt in der Schweiz

Dieser Beitrag ist Teil des Dossiers 2024 «In gesellschaftlichen Widersprüchen. Kontext und Geschichte der Sozialen Arbeit».

Zusammenfassung: Kritik an fehlenden übergreifenden Standards und Regulierungen gehört seit den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zum Sozialwesen der Schweiz. In der Kritik stand eine historisch gewachsene, hochgradig fragmentierte und dezentralisierte Fürsorgelandschaft. Der vorliegende Beitrag folgt dem im 20. Jahrhundert tätigen Dachverband *Schweizerische Landeskonferenz für Sozialwesen* (LAKO) in seinem Bestreben, zu koordinieren und zu vereinheitlichen, und zieht die Frage nach der Koproduktion von Wohlfahrt bis in die Gegenwart hinein. Die gegenwärtige Praxis der Sozialstaatlichkeit wird damit aufgrund ihrer Geschichte neu diskutierbar.

Schlüsselwörter: Sozialwesen, Soziale Arbeit, Verbandspolitik, Koproduktion von Wohlfahrt, Schweiz

Coordinating between the state and the non-profit sector. Historical approaches and current debates on the co-production of welfare in Switzerland

Summary: Criticism of the lack of overarching standards and regulations has been part of Switzerland's social welfare system since the first decades of the 20th century. The emphasis was on a historically evolved, highly fragmented and decentralized welfare landscape. This article follows the umbrella organization *Schweizerische Landeskonferenz für Sozialwesen* (LAKO), which was active in the 20th century, in its efforts to coordinate and standardize, and extends the question of the co-production of welfare into the present day. The current practice of the welfare state can thus be discussed in a new way on the background of its history.

Keywords: Welfare sector, social work, association policy, co-production of welfare, Switzerland

Einleitung

Kritik an fehlenden übergreifenden Standards und Regulierungen gehört seit den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts zum Sozialwesen der Schweiz. In der Kritik stand eine historisch gewachsene, hochgradig fragmentierte und dezentralisierte Fürsorgelandschaft. Wie sollten in diesem System Schritte der Modernisierung in die Wege geleitet werden? Wie sollte das Spendenwesen geregelt, die Ausbildung der Sozialarbeitenden gesichert oder die Heimerziehung schweizweit den geforderten Standards angepasst werden? Ausgehend von diesen kritischen Stimmen folgt der hier vorliegende Beitrag dem im 20. Jahrhundert tätigen Dachverband *Schweizerische Landeskonferenz für Sozialwesen* (LAKO) in seinem Bestreben, zu koordinieren und zu vereinheitlichen, – mitten hinein in Arrangements, Finanzierungsmodelle und komplexe Mischformen zwischen privaten und staatlichen Akteuren. Während eine Dominanz staatszentrierter Forschung sich in substanziellen Forschungen zu den sozialen Versicherungswerken niedergeschlagen hat,¹ gibt dieser Beitrag – mit dem Ausgangspunkt bei einem zivilgesellschaftlich organisierten Dachverband – Einblick in Bereiche, die nicht vorwiegend durch staatlich gesicherte und finanzierte Transferleistungen bestimmt waren. Gerade in diesen unübersichtlichen, parastaatlich organisierten Bereichen lässt sich die Organisation von Wohlfahrt als ein Aushandeln von Arrangements nachvollziehen, die für die «mixed economy of welfare» in der Schweiz typisch sind (Heiniger et al., 2017, S. 7 & 9; Matter, 2015). Hier lassen sich vielfältige Zusammenarbeitskonstellationen staatlicher und philanthropischer Akteure sowie komplexe Mischformen privater und öffentlicher Initiativen nachzeichnen. Es wird eine «intermediäre Zone» zwischen Staat und Zivilgesellschaft sichtbar (Heiniger et al., 2017, S. 9), ein «gesellschaftlicher Zwischenraum» zwischen staatlichen und parastaatlichen Akteuren (Schumacher, 2010, S. 42). Die Grenzen zwischen den Ebenen, auf denen sich diese Akteure positionieren, erweisen sich beim genaueren Hinschauen als permeabel. So waren im untersuchten Dachverband LAKO Mitglieder aus Kantonen und Bundesverwaltung, sowie aus zivilgesellschaftlichen Organisationen vertreten. Zudem gab es doppelte Positionierungen individueller Akteure im Kontext politischer Ämter und zivilgesellschaftlicher Verpflichtungen. Die damit gegebene mögliche Durchlässigkeit zwischen den politischen Ebenen im Sozialwesen lässt sich zudem an Verhandlungen über die Position einer zentralen koordinierenden Stelle im Sozialwesen veranschaulichen. Sollte die Stelle der Koordination mit der LAKO auf der zivilgesellschaftlichen Ebene verbleiben, oder doch in die staatlichen Strukturen eingegliedert werden? Finlayson spricht in diesem Zusammenhang von einer «moving frontier», in der Regel vom «active citizen» zum «active state» (Finlayson, 1990, S. 184 & 192). Im *welfare mix*

der Schweiz wurde zu bestimmten Zeitpunkten intensiv darüber verhandelt, es gab interessante Koproduktionen, aber auch verpasste Chancen beim Ausbau sozialstaatlicher Strukturen. So blieb das Anliegen, ein Sozialministerium auf Bundesebene zu schaffen, trotz dahingehender Voten, unerfüllt. Die LAKO zeigte sich zwiespältig und brachte in den Momenten, in denen es fast möglich schien, die Koordinationsstelle auf Bundesebene zu heben, die Einigkeit darüber nicht zustande. Eine Verschiebung von einem «active citizen» zum «active state», also der Ausbau sozialstaatlicher Strukturen auf Bundesebene, blieb den Versicherungswerken wie der Alters- und Hinterbliebenen- (1948) oder der Invalidenversicherung (1960) vorbehalten. Der Vollzug der öffentlichen, erzieherischen oder gar strafenden Intervention in das Leben von Einzelnen oder Familien lag dagegen weitgehend in den Händen der «wohlmeinenden privaten Kräfte» (Sturzenegger, 1933, S. 4). Hier dauerte die «Patronage» ohne staatliche Regelung, charakteristisch für das 19. Jahrhundert, bis weit in das 20. Jahrhundert hinein fort (Castel, 2008, S. 228).

Um den folgenden Beitrag im Kontext von Sozialstaatsdebatten verorten zu können, ist es hilfreich zu wissen, dass der Schweizer Sozialstaat sich in zweierlei Hinsicht von anderen Sozialstaatsmodellen unterscheidet: erstens durch die eigenständige Rolle von Kantonen und Gemeinden in der Ausformung der Sozialpolitik und zweitens in der ausgeprägten Rolle privater Organisationen in fürsorglichen Belangen und bei der Abwicklung und Auszahlung staatlich festgelegter Sozialleistungen. Der Ausbau staatlicher Versicherungswerke gilt hingegen im Vergleich mit den umliegenden Ländern als verspätet. Ausgehend von diesen sozialpolitischen Strukturen nähert sich der Beitrag über eine private Organisation und den mit dieser verbundenen staatlichen Subventions- und Delegationsprozessen einer weit gefassten Sozialstaatlichkeit. Untersucht wird mit der Schweiz ein Sozialstaat, der sich als hybrides Modell beschreiben lässt, in dem sich Elemente des liberalen, konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats finden. Diese Mischung beruht auf dem Austarieren zwischen staatlicher Unterstützung, Marktorientierung, individueller Verantwortung und den hier im Zentrum stehenden starken privaten Organisationen (vgl. Knöpfel, 2015, S. 23).

Anliegen des Beitrages ist es, erstens das Verständnis für die Koproduktion der Wohlfahrt im 20. Jahrhundert unter einer gesamtschweizerischen Perspektive (Lengwiler & Praz, 2018, S. 45) zu vertiefen. Gefragt wird nach den Strategien der Koordination und nach Akteurskonstellationen, die in der Koproduktion von Wohlfahrtsleistungen eine Rolle spielten. Wie wurde koordiniert? Welche Wohlfahrtsproduzenten wurden ins Boot geholt? Wo gab es Verflechtungen über Ebenen hinweg und wo wurden dieser Koproduktion Grenzen gesetzt?

Mit der durch das historische Wissen geschärften Aufmerksamkeit für die Koordination, welche die Wohlfahrtsproduktion in der Schweiz in ihrer Entwicklung prägte, wird im vorliegenden Beitrag die Fragestellung bis in die Gegenwart hineingezogen. Wie sieht die Koordination im Wohlfahrtswesen heute aus? Ist das Projekt der Koordination zu einem Abschluss gekommen, oder beschäftigen die Verhandlungen zwischen verschiedenen Akteuren Verbände von heute ebenso wie die LAKO des 20. Jahrhunderts? Diese Verbindung zum aktuellen Geschehen wird mit drei Expertinnen- bzw. Experteninterviews in aktuellen gesamtschweizerischen Verbänden hergestellt. Verbandspolitik von heute wird damit im Kontext ihrer Geschichte verstehbar.

Der Beitrag basiert auf dem Forschungsprojekt *Werkstätten der Professionalisierung? Verbände und die Koordination des Sozialwesens in der Schweiz, angesiedelt an der Fachhochschule Nordwestschweiz* (FHNW) und gefördert im *Nationalen Forschungsprogramm 76 – Fürsorge und Zwang* (NFP 76) (zu weiterführenden Ergebnissen vgl. Hauss et al., 2023). Das Projekt orientierte sich an der sozialwissenschaftlichen Diskursanalyse (Keller, 2005), diese verbindet Zugänge aus der kritischen Diskursanalyse mit Methoden der qualitativen Forschung. Damit konnte das Projekt auf den Kanon qualitativer Methoden zurückgreifen, zur Reduktion des umfangreichen Materials auf inhaltsanalytische Zugangsweisen, mit dem Ziel zu handhabbaren Synopsen zu gelangen, die mit der Grounded Theory nach Strauss und Corbin vertieft ausgewertet wurden (Strauss & Corbin, 1996; Mayring, 2010). Die Forschung beruht auf Quellenanalysen im Bestand der LAKO im Schweizerischen Sozialarchiv, sowie auf ausgewählten Beiträgen in der Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit (SZG). Über die Archivrecherchen hinaus wurden insgesamt elf Interviews durchgeführt, acht Interviews mit Zeitzeuginnen und Zeitzeugen und drei in die Gegenwart führende Befragungen von Expertinnen und Experten, die derzeit in gesamtschweizerisch agierenden Verbänden und Konferenzen im Sozialwesen tätig sind. Diese drei Befragungen führen im zweiten Teil des Beitrags in die Gegenwart und verbinden die historische Forschung mit Ausblicken auf heute.

2 **Koordination im heterogenen Feld des Sozialwesens im 20. Jahrhundert: Die Landeskongress für Sozialwesen (LAKO)**

Die LAKO wurde 1932 unter dem Namen *Schweizerische Landeskongress für soziale Arbeit* gegründet (ab 1970 für *Sozialwesen*) und vereinte rund 60 sowohl private als auch staatliche Akteure unter einem gemeinsamen Dach. Dazu zählten private Sozialwerke, private Spitzen- und Fachverbände sowie eidgenössische und kantonale Stellen und Ämter. Die Privatwerke bildeten das Schwerkern in der Organisationsstruktur der LAKO. Wichtigste Gründungsparin

war die *Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft* (SGG), deren Präsident und Geschäftsführer in synergetischer und kostensparender Personalunion jeweils auch gleich dieselben Positionen in der LAKO ausübten. Weitere einflussreiche Mitglieder waren unter anderem die *Pro Juventute*, *Pro Senectute* und *Pro Infirmis* oder auch der *Verein für Schweizerisches Heimwesen* (VSA), der *Schweizerische Verband für erziehungsschwierige Kinder und Jugendliche* (SVE) oder die *Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge* (SKÖF). Die Unterstützung des Dachverbands durch die staatlichen Akteure gestaltete sich dagegen zähflüssiger. Das Ziel, alle Kantone der Schweiz als Mitglieder zu zählen, konnte die LAKO nie erreichen. Auch der Bund zeigte sich vorerst zurückhaltend in der finanziellen Unterstützung des Dachverbands. Eine Wende, wenn auch nur für einen beschränkten Zeitraum, brachte das Jahr 1953, in dem in einer gemeinsamen Aussprache eine für die Organisationsstruktur und Finanzierung der LAKO wegweisende Vereinbarung getroffen werden konnte (LAKO, 1953). Der Bund wurde Mitglied der LAKO und zahlte als solches erhebliche Mitgliederbeiträge. Diese regelmässigen Zahlungen aus der Bundeskasse gingen in den späteren 1960er Jahren wieder zurück.

Die Analyse der Strategien, welche die LAKO einsetzte, um «eine gewisse Ordnung, Planbarkeit und Systematisierung» (Sturzenegger, 1933, S. 4) im heterogenen Feld der Fürsorge zu erreichen, gibt den Blick frei in die «intermediäre Zone» zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteurskonstellationen. Im Folgenden nur exemplarisch beschrieben, wird das Vorgehen der LAKO nachvollziehbar, mit dem sie versuchte, die Koproduktion der Wohlfahrt zu fördern und in einem fragmentierten Sozialwesen eine Vereinheitlichung zu erreichen.

2.1 *Strategien zur Systematisierung von Fachlichkeit und Verfahren*

Eine Kernaufgabe des Dachverbands war die Organisation und Pflege der internationalen Beziehungen im Sozialwesen, die sie, abgesehen von einem zwischenzeitlichen Einbruch während dem Zweiten Weltkrieg, bis in die 1990er durchgehend wahrnahm. Der Beitrag legt den Fokus hingegen auf die nationalen Tätigkeiten, im Wissen darum, dass diese immer in transnationale Netzwerke eingebunden waren und Entwicklungen in den einzelnen Ländern sich wechselseitig beeinflussten. Tätigkeitsbereiche der LAKO im nationalen Bereich waren unter anderem das Spendenwesen, die Heimerziehung, die Familienfürsorge oder die Ausbildung des im Sozialwesen tätigen Personals.

Für die Koordination und Regulierung verfolgte die LAKO eine klare Strategie. Sie setzte in der Regel Arbeitsgruppen oder Kommissionen ein, die sich dringlichen Themen annahmen und aus relevanten privaten und staatli-

chen Akteuren im jeweiligen Bereich zusammengesetzt waren. Zu ihren Themen führten die Arbeitsgruppen und Kommissionen Umfragen oder Gruppengespräche durch und erarbeiteten Positionspapiere und Richtlinien, welche die LAKO veröffentlichte. War eine erste Grundlage gelegt, lagerte die LAKO die Weiterentwicklung vorzugsweise an eine Organisation im betreffenden Bereich aus oder initiierte bei Bedarf die Gründung neuer Organisationen. Sie bevorzugte dabei private Organisationen oder ihr strukturgleiche Organisationen, in denen private und staatliche Akteure vereint waren.

Ein treffendes Beispiel für eine solche Gründung ist die Regulierung des Spendenwesens in der Schweiz, das in den 1930er Jahren ein zentrales Anliegen der privaten Hilfswerke war. Mit der von ihr unterstützten Gründung der *Zentralen Auskunftsstelle für Wohlfahrtsunternehmen* (ZEWO) erreichte die LAKO 1934 einen wichtigen Teilerfolg. 1940 setzte sich schliesslich die in der LAKO entwickelte Idee einer zertifizierten Schutzmarke durch. Noch heute bildet die ZEWO in der Schweiz die wichtigste Instanz für die Regulierung des Spendenwesens (vgl. Hauss et al., 2023, S.28–31).

Insgesamt setzte die LAKO während ihres Bestehens über dreissig Arbeitsgruppen und Kommissionen ein, die sich Themen in unterschiedlichen sozialpolitischen Bereichen annahmen, darunter das Heim- und Anstaltswesen, das Pflegekinderwesen, die Familienfürsorge und das Adoptions- und Familienrecht. Im Heimwesen gab die LAKO zwischen 1949 und 1965 in regelmässigen Abständen Richtlinien für Heime zur Erziehung von Kindern und Jugendlichen heraus, die sich zur Errichtung und Führung von Erziehungseinrichtungen äusserten (LAKO, 1949b; 1955; 1959; 1965). Ebenfalls war sie darum bemüht, die Arbeitsbedingungen im Heimwesen zu regulieren und zu normieren, mit dem Ziel, die damit verknüpften Berufe zu modernisieren und ihr Prestige zu heben. Auch hier erliess die LAKO ab den 1940er Jahren durch Arbeitsgruppen erarbeitete Richtlinien (LAKO, 1946; 1955, S.166–178; 1964), die 1970 in einen Normalarbeitsvertrag (NAV) mündeten (vgl. Bundesrat, 1970).

2.2 *Strategien zur Standardisierung und Vereinheitlichung der Ausbildungen im Sozialwesen*

Neben einer Regulierung und Koordination der Praxisfelder strebte die LAKO eine Professionalisierung im Sozialwesen an. Die Weiterentwicklung und Förderung der Ausbildung im Sozialwesen war ihr deshalb ein weiteres wichtiges Anliegen, bei dem sie mit dem Instrument der Arbeitsgruppen und Kommissionen auf eine Standardisierung hinwirkte. So unterstützte die LAKO in den 1950er Jahren die Schaffung und Durchsetzung von Mindeststandards für die Ausbildung in der Sozialarbeit (Schlatter, 1953). Für die Ausbildung im Heim-

wesen verfasste sie Merkblätter (LAKO, 1949a), bis sie in den 1960er Jahren die Gründung einer Arbeitsgruppe initiierte (LAKO, 1966), die 1970 verbindliche «Grundanforderungen» für die Ausbildung etablieren konnte (LAKO, 1971).

Die Arbeitsgruppen und Kommissionen beschäftigten sich jedoch nicht nur mit Fragen der Regulierung und Standardisierung, sondern klärten auch fachliche Fragen. So bestanden etwa Arbeitsgruppen, die sich mit der Einführung und Anwendung von Berufsmethoden wie Casework in der Sozialarbeit auseinandersetzten (Rickenbach, 1958) oder sich der Vereinheitlichung der Terminologie im Sozialwesen widmeten (vgl. LAKO, 1968; 1978). Auch die Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit im Sozialwesen zur Förderung der Akzeptanz und des Prestiges war ein kontinuierliches Thema in den Arbeitsgruppen und Kommissionen (vgl. LAKO, 1968; 1978).

2.3 *Fachliche Stellungnahmen für die Politik*

Die Bedeutung der LAKO, die sie durch ihre Positionierung und ihr Wirken erlangte, zeigt sich auch darin, dass sie als Dachverband im Sozialwesen vom Bund regelmässig zu Stellungnahmen zu politischen Geschäften aufgefordert wurde. So lud der Bund die LAKO beispielsweise zur Stellungnahme ein, als in den 1980er Jahren die Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen neu geregelt wurden. Die LAKO war damals darum bemüht, den Abbau von finanziellen Mitteln für das Sozialwesen im Zuge der Umverteilung der Aufgaben so weit wie möglich zu verhindern (vgl. LAKO, 1980). Ihr politisches Lobbying gewann auch durch die Pflege zahlreicher Verbindungen zu Mitgliedern des Bundesparlaments an Gewicht.

2.4 *Positionierung zwischen Ausbau und schwindendem Einfluss*

Als Dachverband gelang es der LAKO, in unterschiedlichsten Themenbereichen des Sozialwesens Standards voranzubringen und Entwicklungen zu fördern, da sie in der Lage war, bei drängenden Themen, Krisen und Problemlagen im Sozialwesen ad hoc wesentliche Akteure der staatlichen und zivilgesellschaftlichen Ebene in Arbeitsgruppen zusammenzubringen und Massnahmen zu erarbeiten. Es kam aber auch immer wieder vor, dass von den Arbeitsgruppen und Kommissionen bearbeitete Themen versandeten und keinen eigentlichen Abschluss fanden. So wurde beispielsweise in der LAKO seit 1946 die Schaffung von Angeboten für schwersterziehbare Jugendliche auf nationaler Ebene diskutiert, ohne dass diese in befriedigender Masse realisiert wurden (vgl. Heiniger, 2022). Auch ein «eidgenössisches Jugendhilfegesetz» wurde mehrmals gefordert, besonders deutlich in den Gruppengesprächen von 1968 (Rickenbach, 1968, S. 216), blieb aber bis heute unverwirklicht.

In ihrer ersten Phase, von ihrer Gründung bis in die späten 1960er Jahre, war die LAKO geprägt durch den Aufbau der Organisation und ihre Weiterentwicklung im Kontext des europaweiten Ausbaus sozialstaatlicher Strukturen. Letzterer korrespondierte mit einer langanhaltenden Phase der politischen Stabilität in der Schweiz (Kreis, 2014). Reformpolitik und der Ausbau des Sozialstaats fanden eine breite gesellschaftliche Koalition hinter sich. Anders sah die Situation nach den Rezessionen der 1970er Jahren aus, und noch deutlicher wendeten sich die Vorzeichen mit der Zeit von 1976 bis 1989, die als von «Umbau und Flexibilisierung» geprägt bezeichnet werden kann (Tanner, 2015, S. 420–466). In dieser Zeit, in der das Sozialwesen zunehmend durch Ökonomisierung und Wettbewerb bestimmt wurde, verstärkte sich das Konkurrenzdenken zwischen den Organisationen, wobei die grösseren Hilfswerke ein verstärktes Profilierungsstreben an den Tag legten, das die kleinen Werke, Vereine und Institutionen als Verlierer im Kampf um Gelder und Ansehen dastehen liess. In diesem wettbewerbsorientierten Umbau der Verbandslandschaft verlor die LAKO ihre breite Mitgliedschaft und damit die Kompetenz, Wohlfahrt auf gesamtschweizerischer Ebene zu koordinieren (Haus et al., 2023, S. 50f. & 185). Das Bestreben der LAKO, die Koordination in diesem sich veränderten Kräftefeld zwischen der Agenda eines sich ökonomisierenden Sozialstaates und miteinander konkurrierender grosser und kleiner Hilfswerke aufrecht zu erhalten, war unter diesen Vorzeichen, kaum mehr zu realisieren. Der Wind hatte gekehrt. Die einzelnen Werke waren bestrebt, ihre Leistungen und Leistungsbezüge direkt auf dem Markt auszuhandeln und eine Abstimmung ohne Kostenrelevanz schien nicht mehr das Thema der Zeit zu sein (vgl. Haus et al. 2023, S. 185). Zudem erwuchs der LAKO Konkurrenz durch ehemalige Mitgliedsorganisationen wie der SKOS (vgl. LAKO, 1999). Alle Bestrebungen, unter den Kantonen und privaten Organisationen zusätzliche Mitglieder anzuwerben sowie zusätzliche Gelder vom Bund zu erhalten, blieben erfolglos, worauf sich die LAKO 1999 auflöste. In ihrem Statement zur Auflösung hielt sie als Begründung fest, dass es ihr nicht mehr gelungen sei, «die wichtigen Akteure im Sozialwesen unter einem Dach zu vereinen» (LAKO, 1999).

Zwischenfazit

Diese exemplarisch ausgewählten Strategien der LAKO zur Koordination geben einen Einblick, wie der Dachverband zwischen seinen rund 60 Mitgliedern, seien es private Einrichtungen, Hilfswerke, Verbände oder Ausbildungsstätten, eine bessere Koordination aufzubauen bestrebt war. In den ersten Jahren ihres Bestehens gelang es der LAKO, mit der ZEWOM-Marke die Finanzflüsse im privaten Sek-

tor stärker zu regeln und zu kontrollieren. Neben dem Finanziellen bedeutete die Koordination jedoch auch, an einer aufeinander abgestimmten Orientierung zu arbeiten. Diese normative Formung des Sozialwesens im privaten Sektor ging die LAKO vor allem in ihren Arbeitsgruppen und Kommissionen an, die Richtlinien erliessen oder Berichte publizierten. In zivilgesellschaftlichen Organisationen erarbeitet, hatten diese jedoch nur empfehlenden Charakter. Diese Empfehlungen trafen auf einen Föderalismus, aber auch auf die Unvereinbarkeit der verschiedenen Rationalitäten und Binnenlogiken einzelner Vereine, Einrichtungen oder Schulen, was die Arbeit an einer normativen Formung des Sozialwesens bremste. Ausserhalb der staatlichen, demokratisch gewählten Strukturen die grosse Aufgabe in Angriff zu nehmen, das Sozialwesen gesamtschweizerisch zu koordinieren und aufeinander abzustimmen, erwies sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts als eine Sisyphusarbeit. Zwar konnte mit geschickten Strategien in gewissen Feldern eine Modernisierung erreicht werden, doch andere Arbeitsfelder, wie zum Beispiel Heime für schulpflichtige Kinder oder Pflegefamilien, hatten daran nicht teil. Die angestrebte Professionalisierung blieb in der Folge segmentiert und verstärkte in paradoxer Weise Bruchlinien zwischen verschiedenen Bereichen der Praxis der Sozialstaatlichkeit.

Welches Erbe hat die LAKO mit der Beendigung ihrer nahezu das gesamte 20. Jahrhundert durchziehenden Tätigkeit der Gegenwart hinterlassen? Sie hinterlässt keine «grosse Geschichte», keine grosse Institution, die es heute noch gibt und auf die hin ihre Geschichte verständlich gemacht werden könnte. Sie hinterlässt vielmehr ein Bild davon, wie die «Koproduktion von Wohlfahrt» (Ruoss, 2016, S. 32) mit kleinen Strategien und Mechanismen, in Ebenen übergreifenden Arrangements oder mit überraschenden Übereinkünften in den zwei letzten Dritteln des 20. Jahrhunderts Gestalt annahm. Mit dem Schliessen ihrer Geschäftsstelle übergab die LAKO das damals siebzigjährige Projekt in andere Hände, nicht mehr einem zentralen, in einem Dachverband organisierten Akteur, sondern verschiedenen Kommissionen, Fach- und Branchenverbänden. Diese übernahmen eine Aufgabe, die selbst in den Zeiten des sozialstaatlichen Ausbaus in den Nachkriegsjahrzehnten nicht in staatlichen Strukturen gesichert werden konnte. Die Verbände, Vereine und Kommissionen traten in der Folge das anspruchsvolle Erbe einer Koordination ausserhalb bundesstaatlicher Gesetze und Strukturen an, so zum Beispiel in der Sozialhilfe und in der Kinder- und Jugendhilfe. Im Folgenden erzählen zwei Expertinnen und ein Experte, wie sie nach diesen Weichenstellungen der Geschichte die Aufgabe der Koordination antreten, die historisch gewachsene Situation erleben und in neuer Form auszugestalten versuchen.

Herausforderungen und Bewältigungsstrategien im Sozialwesen zu Beginn des 21. Jahrhunderts – am Beispiel von drei Expertinnen- und Experteninterviews

Anhand von drei Interviews, geführt im Frühjahr 2022 mit zwei Expertinnen und einem Experten, wurden uns Einblicke in aktuelle Fragen und Herausforderungen der Verbandslandschaft im Sozialwesen gewährt und die Möglichkeit gegeben, das Wirken der LAKO mit dem fachlichen Kontext der Gegenwart abzugleichen. Hierzu führten wir Gespräche mit (1) Gabriele Rauser, damals Geschäftsführerin des *Fachverbands für Sozial- und Sonderpädagogik INTEGRAS*, (2) Cornelia Rumo, Geschäftsführerin des *Branchenverbands der Dienstleister für Kinder und Jugendliche YOUVITA* und Mitglied der Geschäftsleitung der *Föderation der Dienstleister für Menschen mit Unterstützungsbedarf ARTISET*, und (3) Markus Kaufmann, Geschäftsführer der *Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS*.²

Bei INTEGRAS, ARTISET und der SKOS handelt es sich rechtlich um Vereine, die für ihren Tätigkeitsbereich im Sozialwesen eine nationale Koordinationsfunktion und Führungsrolle anstreben. In ihrer Mitgliederstruktur unterscheiden sie sich jedoch deutlich voneinander. INTEGRAS steht als Fachverband für Kinder- und Jugendhilfe Dienstleistern, Ausbildungsstätten, staatlichen Behörden und privaten Organisationen offen. Bei ARTISET handelt es sich um eine Föderation für nationale Branchenverbände im Heimwesen, deren Mitglieder hauptsächlich kantonale und kommunale Branchenverbände und Dienstleister bilden. Die SKOS zählt als nationaler Fachverband für Sozialhilfe Mitglieder aus Städten, Gemeinden, Kantonen, dem Bund und privaten Organisationen, wobei den Kantonen und insbesondere der *Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren* (SODK) die grösste Bedeutung zukommt (vgl. Knöpfel, 2015, S. 29; Matter & Schnegg, 2010).

Den drei Verbänden gemeinsam ist, dass sie sich ähnlich wie die LAKO in der «intermediären Zone» zwischen Staat und Zivilgesellschaft bewegen und damit Teil der für die Geschichte des schweizerischen Sozialwesens typischen «mixed economy of welfare» sind (Heiniger et al., 2017, S. 7–9). Wie die LAKO im 20. Jahrhundert arbeiten auch diese Verbände in der Sozialhilfe sowie in der Kinder- und Jugendhilfe in heterogenen Feldern ohne nationale Rahmengesetze. Dies unterscheidet die Schweiz zum Beispiel von ihren Nachbarländern Deutschland und Österreich, die für beide sozialen Hilfsleistungen Bundesgesetze eingeführt haben.

In den Interviews sprechen die drei Expertinnen und Experten über aktuelle Probleme und Herausforderungen, die sich für ihre Organisationen in ihrem Tätigkeitsbereich und in der Koordination des Sozialwesens stellen.

Die Resultate der Interviewauswertung führen die Geschichte der LAKO weiter und geben Einblick in Akteurskonstellationen und in Strategien zur nationalen Koordination. Deutlich wird in den Interviews, dass mit der Historisierung dieses nahezu hundertjährigen Projekts der Koordination Herausforderungen der Gegenwart neu interpretierbar werden.

3.1 *Dem sozialpädagogischen Auftrag verpflichtet – der Fachverband INTEGRAS*

INTEGRAS konnte sich in seiner rund einhundertjährigen Geschichte in der Schweiz als wichtiger Fachverband für Sozial- und Sonderpädagogik etablieren (vgl. Hafner, 2014). Heute betreibt der Verband eine Geschäftsstelle in Zürich und in Lausanne. Zu seinen Mitgliedern zählt INTEGRAS stationäre und teilstationäre Institutionen der Sozialen Arbeit, sonderpädagogische Einrichtungen für Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, Ausbildungsstätten für Fachpersonal, Verbände wie *Agogis* oder den *Fachverband Sozialpädagogischer Kleininstitutionen SKI* und auch Einzelpersonen.

Im Interview weist Gabriele Rauser auf die wichtige Bedeutung der Kantone für INTEGRAS hin. Die Kinder- und Jugendhilfe liegt in der Schweiz in der Kompetenz der Kantone. Sie sind zuständig für die gesetzliche Regelung und Finanzierung der Angebote. Für die Weiterentwicklung der fachlichen Qualität in der Kinder- und Jugendhilfe sind die Kantone deshalb wichtige Ansprechpartner. Da viele Mitglieder von INTEGRAS zu einem grossen Teil über Kantonsbeiträge finanziert werden, haben die Kantone indirekt eine wichtige Bedeutung für die Mitgliederbeiträge von INTEGRAS. Dass Kantone, etwa über Kinder- und Jugendämter, selbst Mitglied von INTEGRAS sind, komme aber, gemäss Rauser, immer seltener vor, da sie eine Mitgliedschaft vermehrt als Hindernis oder Interessenvermischung wahrnehmen würden.

Über den Umstand, dass es nach wie vor keine gesetzliche Regelung in der Kinder- und Jugendhilfe auf nationaler Ebene gibt, zeigt sich Rauser ernüchert: «Es ist mir eigentlich bis heute unerklärlich, warum wir das für eine so vulnerable Gruppe nicht haben. Warum gibt es in einem bestimmten Bereich wie der IV ein Bundesgesetz und übergeordnete Richtlinien für alle Kantone und in einem anderen Bereich wie der Kinder- und Jugendhilfe nicht?» Bis heute finden die bestehenden Koordinationsbestrebungen vor allem zwischen den Kantonen statt.

Ein wichtiger Koordinationsschritt im Fachbereich war die 2006 in Kraft getretene *Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen (IVSE)*. Geführt wird die IVSE von der *Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)*. Die SODK im Spezifischen und interkantonale Konferenzen im Allgemeinen stellen für INTEGRAS deshalb wichtige Partner

dar, wenn es um die nationale Koordination und Weiterentwicklung ihres Fachbereichs geht. In einzelnen Bereichen wie der Behindertenhilfe findet inzwischen ein regelmässiger Austausch mit der SODK statt, während dieser in anderen Bereichen wie der Kinder- und Jugendhilfe noch nicht etabliert ist. Für die Weiterentwicklung von INTEGRAS sieht Rauser eine engere Zusammenarbeit mit der SODK als ein mögliches Modell. Dabei könnte der Verband zu einer Art «Fachagentur der Kantone» werden, die der SODK angegliedert ist – vergleichbar mit der Funktion des *Schweizer Zentrums für Heil- und Sonderpädagogik* (SZH) für die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK).

Die Bedeutung der Kantonsebene für die Arbeit von INTEGRAS zeigt sich auch in der Zusammensetzung des aktuellen Vorstands. Mitglieder sind Personen aus privaten Organisationen, Hochschulen und Ämtern verschiedener Kantone. Jedoch sind keine Bundesparlamentarierinnen oder -parlamentarier darin vertreten. Doch auch auf der Bundesebene ist INTEGRAS aktiv. Bei Themen im Fachbereich bezieht der Verband Stellung oder wird vom Bund zu Vernehmlassungen eingeladen. Wichtig ist ebenfalls der Austausch mit dem Bundesamt für Justiz, das aufgrund des Jugendstrafgesetzes eine einflussreiche Rolle im Heimbereich innehat (vgl. Hauss et al., 2023, S. 127–138).

Im Interview geht Rauser darauf ein, dass INTEGRAS als Fachverband in den letzten Jahren von verschiedener Seite Konkurrenz erwachsen ist. Bemerkenswert sei die Entwicklung, dass Fachhochschulen vermehrt zusammen mit privaten Organisationen Verbände gründen, welche die fachliche Weiterentwicklung der Sozial- und Sonderpädagogik voranbringen wollen. Wo diese Verbände in der Verbandslandschaft einzuordnen sind und wie sie sich gegenüber INTEGRAS positionieren werden, sei noch unklar. Aber auch bei bereits etablierten Verbänden, die sich neu ausrichten, wie zum Beispiel die Bildung der Föderation ARTISET aus bereits bestehenden Branchenverbänden, sei die künftige Positionierung noch ungewiss. Als Fachverband unterscheide sich INTEGRAS jedoch klar von Branchenverbänden, da der «pädagogische Auftrag» leitend sei, der manchmal auch «im Widerspruch zur Heimleitung» oder zur «Finanzierung» stehen könne.

3.2 *Im Flickwerk Kräfte bündeln – die Föderation ARTISET*

ARTISET wurde im Januar 2022 als Föderation der drei Branchenverbände CURAVIVA, INSOS und YOUNVITA gegründet. Damit wurden drei Branchen für die Dienstleister aus den Bereichen Alter (CURAVIVA), Behinderung (INSOS) und Kinder und Jugendliche (YOUNVITA) unter einem Dach vereint. Die Organisationsform der Föderation ermöglicht den einzelnen Branchenverbänden,

weiterhin selbständig mit einem eigenen Profil aufzutreten und trotzdem von wichtigen Synergien zu profitieren.

Die drei nationalen Branchenverbände, die sich zur Föderation ARTISET zusammengeschlossen haben, verbinden zahlreiche Ableger auf kantonaler und regionaler Ebene und zählen zusammen rund 3100 Mitglieder. Neben der klassischen Verbandsarbeit und Interessenvertretung weist ARTISET eine besonders starke Verankerung im Bildungsbereich auf, da der Verband wichtige Aufgaben in der Bildungspolitik wahrnimmt, Aus- und Weiterbildungsangebote betreibt und somit ein bedeutender Anbieter von Bildungsangeboten für die vertretenen Branchen darstellt.

Cornelia Rumo, Mitglied der Geschäftsleitung von ARTISET und Geschäftsführerin von YOUVITA, weist im Interview darauf hin, dass man bewusst eine Föderation gegründet habe, die sowohl das Gemeinsame als auch eine gewisse Eigenständigkeit der Branchen betone. Damit bleibe die Föderation ARTISET entwicklungsfähig und offen für weitere Verbände, um so in Zukunft mögliche Synergien nutzen zu können.

Insgesamt beobachtet Rumo eine «Verzettelung in der Verbandslandschaft», was die Koordination erschwere. Rumo dazu: «Es ist ein Stück weit ein Flickwerk. Wir haben wahnsinnig viele Verbände, die sich um sehr viele Themen kümmern.» In den letzten Jahren seien deshalb sehr viele Allianzen und Netzwerke zu spezifischen Themen geschaffen worden, um dieser Verzettelung entgegenzuwirken. Auch ARTISET sei mit der Idee des Kräftebündelns gegenüber der Politik gegründet worden.

In der politischen Interessenvertretung konzentriert sich ARTISET ähnlich wie INTEGRAS vor allem auf die nationale Koordination. Dabei setzt ARTISET neben den interkantonalen Konferenzen auf die Bundespolitik. Um im Parlament auf anstehende Geschäfte Einfluss zu nehmen oder eigene Vorstösse einzubringen, ist es laut Rumo wichtig, ein «Netzwerk von Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu haben». So wird das Präsidium des Vorstands von ARTISET zurzeit von der EVP-Nationalrätin Marianne Streiff und dem FDP-Nationalrat Laurent Wehrli geführt, die beide in der politischen Mitte beheimatet sind. Auch der Kontakt zur Bundesverwaltung und den einzelnen Bundesämtern sei sehr wichtig, denn «die Politik werde zuerst einmal dort gemacht», wie Rumo betont, die zuvor mehrere Jahre in der Bundesverwaltung gearbeitet hat.

Wie Rauser nennt auch Rumo die Kinder- und Jugendhilfe als Bereich, der stark föderalistisch geprägt sei und von einer stärkeren nationalen Vereinheitlichung profitieren würde. Aber ein Kinder- und Jugendhilfegesetz auf Bundesebene werde definitiv ein Traum bleiben, auch wenn viele davon träu-

men würden. Der Föderalismus lenke zu einem gewissen Grad auch von einem verstärkten Austausch zwischen den Sprachregionen ab. Dazu Rumo: «Wenn der Föderalismus nicht so ausgeprägt wäre, dann müssten die Sprachregionen einen besseren Austausch miteinander pflegen. Aber weil er so ausgeprägt ist, wird der Austausch zwischen den Sprachregionen noch komplizierter.»

Resümierend zum Föderalismus und der verzettelten Verbandslandschaft im schweizerischen Sozialwesen kommt Rumo zum Schluss: «Ich weiss nicht, wie man dies besser machen kann. So funktioniert die Schweiz. Es ist nicht schlecht und es funktioniert, aber es geht einfach wahnsinnig langsam. Es gibt keinen Hebel, den man einfach umlegen kann, wenn man etwas erreichen will.» Auch in Zukunft werde deshalb die grosse Frage bleiben: «Wie können wir wichtige Ziele koordinieren und wie stark können wir die Kräfte bündeln, wenn es so verzettelt ist?»

Eine Organisation, die für das Sozialwesen im Gesamten eine Koordinationsfunktion übernimmt, kann Rumo zurzeit nicht ausmachen. ARTISET sei hierfür thematisch zu wenig breit aufgestellt. Von einer Führungsrolle könne man wohl am ehesten bei der SKOS sprechen. Dazu Rumo: «Ich denke, die SKOS hat sicher eine gewichtige Aufgabe und es ist sehr wichtig, dass es sie gibt, gerade in diesem föderalen Bereich. Und mit den Richtlinien tut sie wirklich mehr, als nur die Höhe von Geldern zu bestimmen, da kommt wirklich etwas zusammen.»

3.3 *Eine gewisse Unabhängigkeit – die Fachkonferenz SKOS*

Die *Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS* wurde 1905 als *Verband der Armenpfleger* gegründet. Sie setzte sich zum Ziel, die Armut zu bekämpfen und gab hierfür Empfehlungen zur Fürsorgepraxis ab. Seit 1963 veröffentlicht die damalige *Armenpflegerkonferenz* konkrete Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Sie etablierte sich damit als nationale Fachkonferenz für Sozialhilfe, in der bis heute alle Kantone, zahlreiche Gemeinden, verschiedene Bundesämter sowie private Organisationen des Sozialwesens vertreten sind (vgl. Sassnick-Spohn et al., 2005).

Für den Geschäftsführer Markus Kaufmann wird das Kräfteverhältnis in der SKOS sehr treffend in der Geschäftsleitung abgebildet, wie er im Interview ausführt. Sie setzt sich zusammen aus sechs kantonalen, drei kommunalen und einer privaten Vertretung. Das starke Gewicht der Kantone liegt darin begründet, dass diese die rechtlich zuständige Ebene für die Ausgestaltung der Sozialhilfe bilden. Die Umsetzung der Sozialhilfe wird je nach Kanton mehr oder weniger ausgeprägt der kommunalen Ebene überlassen. Der Bund nimmt in der Sozialhilfe nur eine beratende Funktion ein und hat keinerlei Kompetenzen.

Im Vorstand der SKOS finden sich Vertretungen der Staatssekretariate für Wirtschaft (SECO), für Migration (SEM) sowie der Bundesämter für Sozialversicherungen (BSV) und für Statistik (BFS), allerdings ohne Stimmrecht.

Mit ihren Richtlinien verfolgt die SKOS das Ziel der Harmonisierung der Sozialhilfe zwischen den Kantonen. Im Gegensatz zu einem interkantonalen Konkordat oder einem nationalen Rahmengesetz sind die Richtlinien der SKOS nicht bindend. Trotzdem stossen sie in den Kantonen und Gemeinden auf breite Akzeptanz und werden weitgehend eingehalten. Gemäss Kaufmann ist dies auch darin begründet, dass die Kantone ihre Kompetenzen in der Sozialhilfe nicht abgeben möchten und sie sich bewusst seien, dass bei einer ungenügenden Harmonisierung ein Konkordat oder Rahmengesetz nötig würde, was einen gewissen politischen Druck erzeuge. Doch auch der Bund habe wenig Interesse an einem nationalen Rahmengesetz, da es für ihn mit einer Übernahme von finanzieller Verantwortung verbunden wäre. Auch für die SKOS hätte eine verbindliche Regelung einschneidende Folgen. Dazu Kaufmann: «Wenn ein Rahmengesetz käme, hätte die SKOS wahrscheinlich noch eine kleine marginale Rolle oder es würde sie nicht mehr benötigen.»

Um sich grössere politische Legitimität zu verschaffen und der seit 2010 erstarkten Kritik an den Richtlinien entgegenzuwirken, hat die SKOS die Zusammenarbeit mit der SODK intensiviert. Seit 2015 hat sie sich verpflichtet, ihre Richtlinien jeweils von der SODK genehmigen zu lassen. Kaufmann erläutert, dass die SKOS die Rolle der Fachkonferenz für Sozialhilfe für die SODK ausübt. Jedoch könne die SKOS im Bereich der politischen Meinungsäusserung unabhängiger auftreten als eine gewöhnliche Fachkonferenz, da sie auf allen drei politischen Ebenen verankert ist: der Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene. Dazu Kaufmann: «Sobald alle drei politischen Ebenen im Spiel sind, gibt das einer Organisation eine gewisse Freiheit. Wir äussern uns sozialpolitisch und wir nehmen an Vernehmlassungen teil. Das ist sonst explizit nicht vorgesehen für Fachkonferenzen.»

3.4 *Eindrücke und Einschätzungen zum Sozialwesen der Gegenwart – Resümee*

Die drei Expertinnen- bzw. Experteninterviews ziehen das LAKO-Projekt einer gesamtschweizerischen Koordination weiter in die Gegenwart und machen deutlich, dass die historisch gewachsenen Struk-

turen der Sozialstaatlichkeit auch heute eine Herausforderung darstellen. Besonders deutlich wurde dies am mehrmals erwähnten Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe und der in diesem Bereich fehlenden gesetzlichen Regelung auf nationaler Ebene (vgl. Piller & Schnurr, 2013, S. 8f.). Wie die LAKO sehen die Verbände die Koordination des Sozialwesens als ihre Aufgabe. Doch sie tun das in der Gegenwart, in welcher eine Breitbandzusammenstellung, wie sie im Mitgliederstamm der LAKO realisiert werden konnte, nicht mehr zeitgemäss zu sein scheint. Die für das 20. Jahrhundert in der Schweiz charakteristische breit verflochtene Koproduktion von Wohlfahrt setzt sich damit im neuen Jahrhundert mit vergleichbaren Herausforderungen doch mit kleinräumigeren Zuständigkeiten fort. Sie liegt in den Händen einer Vielzahl von Vereinen und Organisationen. Die damit gegebene Diffusion von Verantwortlichkeiten wird in den Interviews deutlich als Schwierigkeit benannt.

INTEGRAS versucht als privater Fachverband, die Qualität und Entwicklung der Sozial- und Sonderpädagogik für die gesamte Schweiz voranzubringen und zu koordinieren, ist dabei aber auf eine enge Zusammenarbeit mit den Kantonen angewiesen. Die Branchenverbände CURAVIVA, INSOS und YOUVITA reagierten auf die Verzettlung im schweizerischen Sozialwesen mit der Gründung der Föderation ARTISET. Die «Kräftebündelung» soll den Einfluss auf die Politik auf kantonaler und nationaler Ebene stärken. Trotz fachlich und thematisch breiter Ausrichtung gelang es den drei Branchenverbänden, sich über den gemeinsamen Nenner der Interessenvertretung für Dienstleistungsinstitutionen zu finden. Damit bildet die Föderation jedoch eine Ausnahme im schweizerischen Sozialwesen, da die meisten Verbände sowie die vermehrt initiierten Allianzen und Netzwerke sich entlang eines einzelnen Themas formieren. Mit der jüngsten Tendenz zur Etablierung von neuen Zusammenarbeitsformen im Sozialwesen scheint auch eine verstärkte Konkurrenz unter den Organisationen einherzugehen.

Von den drei vorgestellten Verbänden aus der Gegenwart weist die SKOS die grössten Parallelen zur LAKO auf, da sie ebenfalls private, kantonale und bundesstaatliche Akteure in einer Organisation vereint und mit ihrer Führungsrolle in der Sozialhilfe eine Bedeutung im Sozialwesen erhält, die über ihren Teilbereich hinausstrahlt. Die LAKO war als Dachverband im Sozialwesen thematisch und in ihrer Mitgliederstruktur jedoch wesentlich breiter aufgestellt als die SKOS. Dies zeigt sich darin, dass die SKOS bis in die 1990er Jahre selbst Mitglied der LAKO war. Zudem war das Gewicht der privaten Organisationen in der LAKO deutlich grösser, was einen weiteren wesentlichen Unterschied darstellt. Damit ist die SKOS, auch wenn sie viele Aufgaben der LAKO übernommen hat, weniger breit in ihrer Zuständigkeit. Sie hat sich im spezifi-

schen Bereich der Sozialhilfe positioniert, weite Bereiche, wie die Kinder- und Jugendhilfe fallen in den Aufgabenbereich anderer Verbände.

4 Ein unabgeschlossenes Projekt – Fazit

In der Betrachtung der Verbandspolitik der Gegenwart mit dem historischen Wissen zur Schweizerischen Landeskonferenz für das Sozialwesen sollen zum Schluss drei Punkte nochmals betont werden.

(1) Mit der Auflösung der LAKO verlor das Sozialwesen der Schweiz eine Organisation, die privaten und staatlichen Akteuren einen gemeinsamen Raum bot, nicht nur spezifische Themen in Teilbereichen, sondern auch Querschnittsthemen, Grundsatzfragen und die grossen Leitlinien im Sozialwesen zu diskutieren. In ihrer Organisationsstruktur ging die LAKO über die heutigen branchen- oder themenspezifischen Fachverbände hinaus. Als Dachverband hatte sie den Anspruch, das Sozialwesen in der Schweiz in seiner Gesamtheit abzubilden und sowohl private als auch kantonale und bundesstaatliche Akteure in einer Organisation zu vereinen. Sie wollte einen Ort darstellen, an dem relevante Themen, Herausforderungen und Problemstellungen aus allen Bereichen des Sozialwesens verhandelt und Koordination, Harmonisierung und Standardisierung national vorangebracht werden konnten. Damit gibt ihr Wirken Einblick in komplexe Zusammenarbeitskonstellationen staatlicher und philanthropischer Akteure, in eine «mixed economy of welfare», die auch heute die Produktion von Wohlfahrt in der Schweiz bestimmt. Solassen sich die in der Gegenwart zu beobachtenden Allianzgründungen, die ein drängendes Thema für einen spezifischen Bereich bearbeiten, als Weiterführung der Arbeitsgruppen und Kommissionen der LAKO interpretieren. Fachkonferenzen wie die SKOS teilen den umfassenden Koordinationsanspruch der LAKO – wenn auch nur für einen Teilbereich des Sozialwesens –, indem sie Bund, Kantone und private Akteure unter einem Dach zusammenbringen. Auch wenn die Breite der LAKO heute nicht mehr erreicht wird, machen die Interviews deutlich, dass die LAKO kaum als rückwärtsgewandte Utopie gelten kann. Der Anspruch, die umfassende Zuständigkeit der LAKO wiederherzustellen, ist heute nicht mehr vorhanden. Vielmehr sind es spezifische Themenbereiche, in denen eine Vielzahl von Organisationen jeweils unterschiedliche Aufgaben übernommen haben.

(2) Die Verankerung der LAKO lag trotz ihrem umfassenden Anspruch vorwiegend bei den privaten Organisationen. Ihr gelang es nie, alle 26 Kantone der Schweiz als Mitglieder zu gewinnen. Sie setzte grundsätzlich auf die transformative Kraft der Koordination und Professionalisierung auf der Ebene der Zivilgesellschaft. Die Eingliederung gewisser Aufgaben und Zuständigkeiten in

die staatlichen Strukturen auf Bundesebene wurde von einem Teil ihrer Mitglieder zwar angestrebt, doch durch das starke Subsidiaritätsprinzip der Schweiz schliesslich verhindert. So gibt es – trotz historisch belegter Anstrengungen diese einzuführen – bis heute in der Schweiz kein Sozialhilfegesetz, kein Gesetz für die Kinder- und Jugendhilfe und kein koordinierendes Sozialministerium auf Bundesebene. Diese fehlende, das zivile Engagement stützende Rechtsordnung führte zu ausgesprochen ungleichzeitigen Entwicklungen verschiedener Wohlfahrtsbereiche. Mit den dadurch entstandenen Fragmentierungen hinterlässt die historische Entwicklung den aktuellen Akteurinnen und Akteuren im Verbandswesen das schwierige Erbe, Wohlfahrt in Bereichen zu koordinieren, in denen Leistungszugänge und Verfahren kaum rechtlich geregelt und politische Zuständigkeiten oft auf verschiedene Ebenen, Ämter und Ansprechpersonen verteilt sind.

(3) Die kritische Betrachtung der Koordination im schweizerischen Sozialwesen mit dem Wissen um eine nahezu hundertjährige Geschichte lässt den Schluss zu, dass heute, nahezu fünfzig Jahre nach den Ausbaujahrzehnten sozialstaatlicher Strukturen auf Bundesebene, die Chance für Veränderungen vor allem in Gefässen liegt, die eine interkantonale Zusammenarbeit mit der Zusammenarbeit mit Fachgruppen verbinden. Die Bestrebungen zur Förderung der Koordination im Sozialwesen sind heute darauf verwiesen, so zeigen es die in diesem Beitrag präsentierten Interviews, Bund und Kantone dahingehend zu involvieren, diese für die Schweiz historisch gewachsenen übergreifenden Zusammenarbeitsformen zwischen interkantonalen Zusammenschlüssen und Fachagenturen auszubauen und mit Bundesgeldern finanziell abzusichern. Fachliche Standards können so in demokratisch legitimierten Strukturen an Wirkungskraft gewinnen. Auf der Grundlage der Analyse einer seit einhundert Jahren in den schweizerischen Strukturen erschwerten Koordination und aufgrund der Interviews mit Expertinnen und Experten heutiger Verbände kann das Argument gestärkt werden, dass Bund und Kantone Kooperationspartner dafür sein können, diese Gefässe einer Zusammenarbeit mit Fachagenturen im interkantonalen Rahmen finanziell und strukturell abzusichern.

Grundsätzlich konnte in diesem Beitrag gezeigt werden, dass das Projekt der nationalen Koordination im Sozialwesen der Schweiz über eine lange Geschichte verfügt und bis heute nicht abgeschlossen ist. Das Projekt zeigt sich in Vergangenheit und Gegenwart und voraussichtlich auch in der Zukunft nicht als eine geradlinige Bewegung, sondern weist im Ringen um Definitionsmacht und Zuständigkeiten Widersprüche, Konflikte und Ungleichzeitigkeiten auf. Die Entwicklung der LAKO mit ihren Erfolgen, versandeten Initiativen und schliesslich mit ihrer Auflösung führt dies beispielhaft vor Augen.

Literatur

- Bonoli, Giuliano & Häusermann, Silja (2011). The Swiss Welfare State – Between Retrenchment and Expansion. In André Mach, Christine Trampusch (Eds.), *Schweiz in Europa – Europe in Switzerland*. Palgrave.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2007). Forschungskonzept 2008–2011 «Soziale Sicherheit». *Soziale Sicherheit CHSS*, 3.
- Bundesrat (1970). Bundesratsbeschluss über den Normalarbeitsvertrag für das Erziehungspersonal von Heimen und Internaten, 11.06.1970. *Sammlung der eidgenössischen Gesetze*, 19.6.1970 (Nr. 24), 737–742.
- Canonica, Alan (2020). *Konventionen der beruflichen Eingliederung Behinderter zwischen Invalidenversicherung und Arbeitgeber (1945–2008)*. Chronos.
- Castel, Robert (2008). *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*. 2nd Edition. UVK Verlagsgesellschaft.
- Finlayson, Geoffrey (1990). A Moving Frontier. Voluntarism and the State in British Social Welfare 1911–1949. *Twentieth Century British History*, 1/2, 183–206.
- Fracheboud, Virginie (2015). *L'introduction de l'assurance invalidité en Suisse (1944–1960): tensions au coeur de l'Etat social*. Éditions Antipodes.
- Guinand, Cédric (2008). Zur Entstehung von IVSS und IAO. *Internationale Revue für Soziale Sicherheit*, 61 (1), 93–111.
- Hafner, Wolfgang (2014). *Pädagogik, Heime, Macht. Eine historische Analyse*. Integras.
- Hauss, Gisela, Heiniger, Kevin & Bossert, Markus (2023). *Die Praxis der Sozialstaatlichkeit. Koordinieren und Finanzieren zwischen Staat, Expertise und Gemeinnützigkeit*. Chronos.
- Heiniger, Alix, Matter, Sonja & Ginalschi, 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)*. Schwabe Verlag.
- Heiniger, Kevin (2022). Eine Anstalt für «Schwersterziehbare». Ambivalente Diskurse um Strafe, Erziehung und politische Zuständigkeiten (1940 bis 1990). In Oliver Gaida, Marie-Theres Marx, Julia Reus, Jan Waitzmann (Hg.), *Zwang zur Erziehung? Deviante Jugendliche als institutionalisierte Aufgabe im 20. Jahrhundert* (S. 287–308). LIT Verlag.
- Keller, Reiner (2005). *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knöpfel, Carlo (2015). Sozialstaatliche Rahmenbedingungen in der Schweiz. In Bernadette Wüthrich, Jeremias Amstutz, Agnès Fritze (Hg.), *Soziale Versorgung zukunftsfähig gestalten* (S. 23–35). Springer VS.
- Kreis, Georg (2014). Viel Zukunft – erodierende Gemeinsamkeit. Entwicklungen nach 1945. In Silvia Arlettaz (Hg.), *Die Geschichte der Schweiz* (S. 577–588). Schwabe Verlag.
- LAKO (1946). Richtlinien für das Dienstverhältnis der Leitung und des Personals in Anstalten für Kinder und Jugendliche. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 85, 196–209.
- LAKO (1949a). Merkblatt für die Schulung von Leitung und Personal in Heimen für Kinder und Jugendliche. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 88, 18–28.
- LAKO (1949b). Richtlinien für die Organisation von Heimen zur Erziehung von Kindern und Jugendlichen. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 88, 80–87.
- LAKO (1953). Protokoll der Aussprache zwischen Vertretern von Amtsstellen des Bundes und Körperschaften der sozialen Arbeit über Zusammenarbeit in einschlägigen Fragen. 27.01.1953. Unveröffentlichte Quelle. *Schweizerisches Sozialarchiv*. Signatur: Ar SGG C 5c.
- LAKO (1955). Richtlinien über Erziehungsheime für Kinder und Jugendliche. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 94, 131–210.
- LAKO (1959). Richtlinien für die Organisation von Erziehungsheimen für Kinder und Jugendliche. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 98, 268–276.
- LAKO (1964). Empfehlungen für die Besoldungs- und Feriensätze des Personals in Erziehungsheimen für Kinder und

- Jugendliche. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 103, 188f.
- LAKO (1965). Richtlinien für die Organisation von Erziehungsheimen für Kinder und Jugendliche. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 104, 40–51.
- LAKO (1966). Minimalprogramm für die Ausbildung von Heimerziehern. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 105, 297.
- LAKO (1968). 35 Jahre Schweizerische Landeskonferenz für Soziale Arbeit, 1932–1967. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 107, 112–123.
- LAKO (1971). Minimalprogramm für die Ausbildung von Heimerziehern. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 110, 18–22.
- LAKO (1978). Schweizerische Landeskonferenz für Sozialwesen 1967–1977. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 117, 13–18.
- LAKO (1980). Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen. *LAKO-Bulletin*, 6, 7–13.
- LAKO (1999). Um Doppelspurigkeiten zu vermeiden: Stiftung LAKO Sozialforum Schweiz wird aufgelöst. Beilage, 1 S. *LAKO Informationsversand*, 4.
- Leimgruber, Matthieu (2011). Etat fédéral, Etat social? L'historiographie de la protection sociale en Suisse. *Traverse. Zeitschrift für Geschichte*, 18 (1), 217–237.
- Leimgruber, Matthieu & Lengwiler, Martin (2009). Transformationen des Sozialstaats im Zweiten Weltkrieg. Die Schweiz im internationalen Vergleich. In Matthieu Leimgruber, Martin Lengwiler (Hg.), *Umbruch an der «inneren Front». Krieg und Sozialpolitik in der Schweiz, 1938–1948* (S. 7–45). Chronos.
- Lengwiler, Martin (2010). Fürsorge, Selbsthilfe oder Sozialversicherungen? Die Entwicklung des Sozialstaats aus Sicht der organisierten Gemeinnützigkeit, 1800–1950. In Beatrice Schumacher (Hg.), *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800* (S. 255–276). Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Lengwiler, Martin & Praz, Anne-Françoise (2018). Kinder- und Jugendfürsorge in der Schweiz. Entstehung, Implementierung und Entwicklung (1900–1980). In Gisela Hauss, Thomas Gabriel, Martin Lengwiler (Hg.), *Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990* (S. 29–52). Chronos.
- Matter, Sonja (2015). Historische Entwicklungen im Wohlfahrtswesen der modernen Schweiz. In Anna Maria Riedi, Michael Zwilling, Marcel Meier Kressig, Petra Benz Bartoletta, Doris Aebi Zindel (Hg.), *Handbuch Sozialwesen Schweiz* (S. 435–445). Haupt.
- 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* (S. 129–142). Caritas-Verlag.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Beltz Verlag.
- Möckli, Silvano (2012). *Den Schweizer Sozialstaat verstehen*. Rüegger.
- Piller, Edith Maud & Schnurr, Stefan (2013). Forschung zur schweizerischen Kinder- und Jugendhilfe. Eine Einleitung. In Edith Maud Piller, Stefan Schnurr (Hg.), *Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz. Forschung und Diskurse* (S. 7–22). Springer VS.
- Rickenbach, Walter (1958). Brief Walter Rickenbach, LAKO, 24. 10. 1958. Unveröffentlichte Quelle. *Schweizerisches Sozialarchiv*. Signatur: Ar SGG B 26i: 12.
- Rickenbach, Walter (1968). Ausbau des schweizerischen Sozialwesens. Bericht über die im Sommer 1968 vom Sekretariat der Schweizerischen Landeskonferenz für Soziale Arbeit durchgeführten Umfrage. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 107, 207–236.
- Ruoss, Matthias (2016). Vermarktlichung des Gemeinnützigigen? Neuordnungen des public-private mix in der Altersvorsorge Ende des 20. Jahrhunderts. In Lucien Criblez, Christina Rothen, Thomas Ruoss (Hg.), *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende* (S. 31–56). Chronos.
- Sassnick-Spohn, Frauke, Aregger, Othmar, Hohn, Michael & Monnin, Daniel (Hg.)

- (2005). *Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Ein Jahrhundert SKOS & ZeSo. Ein Lesebuch*. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.
- Schlatter, Margrit (1953). Brief Margrit Schlatter, SASSA, an LAKO, 13.07.1953. Unveröffentlichte Quelle. *Schweizerisches Sozialarchiv*. Signatur: Ar SGG B 26i: 8.
- Schumacher, Beatrice (Hg.) (2010). *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800*. Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Strauss, Anselm & Corbin, Juliet (1996). *Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Beltz Psychologie Verlags Union.
- Studer, Brigitte (1998). Soziale Sicherheit für alle? Das Projekt Sozialstaat 1848–1998. In Brigitte Studer (Hg.), *Etappen des Bundesstaates. Staats- und Nationsbildung in der Schweiz* (S. 159–186). Chronos.
- Sturzenegger, Carlmax (1933). Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 72, 1–6.
- Tabin, Jean-Pierre & Togni, Carola (2013). *L'assurance chômage en Suisse. Une socio-histoire (1924–1982)*. Éditions Antipodes.
- Tanner, Jakob (2015). *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. Beck.
- Togni, Carola (2015). *Le genre du chômage. Assurance chômage et division sexuée du travail en Suisse (1924–1982)*. Éditions Antipodes.

Anmerkungen

- 1 Zur staatszentrierten Forschung in der Schweiz vgl. die Arbeiten zu schweizerischen Versicherungswerken (u. a. Guinand, 2008; Lengwiler, 2010; als Überblick Bundesamt für Sozialversicherungen, 2007; Leimgruber, 2011; Möckli, 2012; Studer, 1998). Spezifische und vertiefende Forschungen liegen u. a. zur Geschichte der Arbeitslosenversicherung (Tabin & Togni, 2013; Togni, 2015), zur Invalidenversicherung (Fracheboud, 2015; Canonica, 2020) und zur Alters- und Hinterbliebenenfürsorge (Leimgruber & Lengwiler, 2009) vor. Allgemein zur Entwicklung des schweizerischen Wohlfahrtsstaats vgl. u. a. Bonoli & Häusermann, 2011. Demgegenüber ist die Forschung zu privaten Akteuren in der Schweiz bescheiden.
- 2 Die Interviews wurden am 03.02.2022 (Cornelia Rumo), am 07.03.2022 (Markus Kaufmann) und am 17.03.2022 (Gabriele Rauser) geführt.

Biographische Angaben

- Markus Bossert, Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), markus.bossert@fhnw.ch
- Gisela Hauss, Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), gisela.hauss@fhnw.ch
- Kevin Heiniger, Hochschule für Soziale Arbeit der Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), kevin.heiniger@fhnw.ch