# Zahlen, Stadtregierung und Heimpolitik

## Die Verwaltung sozialer Probleme unter raumtheoretischer Perspektive (Zürich 1970–1990)

Daniela Hörler & Gisela Hauss

**Zusammenfassung** Die Fallstudie fokussiert auf die Repräsentation des Raums (Lefebvre), in welche immer auch geschlechtsspezifische Ordnungskategorien eingelassen sind. Konkretes Untersuchungsfeld ist die Heimpolitik der Stadt Zürich von 1970 bis 1990. Es wird herausgearbeitet, wie die Verwaltung der Heime zunehmend Debatten zu sozialen Problemen in eine numerische, geschlechtsspezifisch ausbuchstabierte Logik von Angebot und Nachfrage überführte. Präsentiert wird damit eine neue Einordnung von Veränderungen in der öffentlichen Erziehung.

**Schlüsselwörter** Raumtheorie, Erziehungsräume, Stadtpolitik, Heimerziehung, Geschlechterordnung

## Numbers, City Government and Policies for Residential Child and Youth Care

### The Administration of Social Problems from a Spatial Theoretical Perspective (Zurich 1970–1990)

**Abstract** The case study focuses on the representation of space (Lefebvre), in which gender-specific ordering categories are always embedded. The concrete field of investigation is the residential child and youth care policy of the city of Zurich from 1970 to 1990. Findings include how the administration of residential education increasingly translated debates about social problems into a numerical, gendered logic of supply and demand. Thus, a new classification of changes in public education is presented.

**Keywords** spatial theory, educational spaces, city policy, residential care, gender order

## 1 Einleitung

Sozialstaatliche Strukturen in der Schweiz wurden im Vergleich zu den europäischen Nachbarstaaten verzögert und nie vollständig ausgebaut. Diese fehlenden gesamtschweizerischen Regelungen führten im 20. Jahrhundert dazu, dass Städte Verantwortung für wohlfahrtsstaatliche Leistungen übernahmen, so zum Beispiel in den Bereichen Kinderschutz und Heimerziehung (Hauss et al. 2012). Im Folgenden wird die Stadt Zürich als Fallstudie gewählt, an der die Diskurse zur Heimerziehung und die

städtischen Strategien der Heimplanung und -politik untersucht werden. Der Untersuchungszeitraum umfasst die 1970er und 1980er Jahre, eine Zeitspanne geprägt von Veränderungen in der öffentlichen Erziehung, die in der einschlägigen Literatur u. a. im Zusammenhang mit der Institutionenkritik der 68er-Bewegung diskutiert werden (Schär 2008; Hauss/Gabriel/Lengwiler 2018; Hauss 2020). Der vorliegende Beitrag verfolgt diese Veränderungen bis in die 1990er Jahre und zeigt, wie die Bearbeitung sozialer Probleme in einer Bewegung ‚von unten' in Reformen überführt wurde, die einer Logik der Zahlen, so etwa der Belegungsstatistik, folgten.[1] Um diese Überführung zu bewerkstelligen, konstruierte die Stadtregierung die zuvor relativ eigenständigen Heime zunehmend als Konglomerat der *Stadtzürcher Heime*[2] und damit als einen zusammenhängenden Raum. In diesem orchestrierte sie die Veränderungen auf der Grundlage ineinandergreifender Funktionsweisen und aufeinander abgestimmter unternehmerischer, sozialpädagogischer, baulicher oder organisatorischer Konzepte.

Zürich gilt als eine der traditionell „roten Städte" der Schweiz in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, neben Genf, Basel oder Lausanne. Auch in den Nachkriegsjahrzehnten bestimmte die Sozialdemokratie grösstenteils im Konsens mit den Bürgerlichen die Sozialpolitik, eine „liberale Demokratie schweizerischer Prägung", in der reformsozialistische Massnahmen umgesetzt werden konnten (Meyer 2022: 256). Von diesen Entwicklungen war die Politik in der Zürcher Stadtregierung auch noch im hier untersuchten Zeitraum von 1970 bis 1990 geprägt, wenn auch weniger stabil. Eine nicht unbedeutende Rolle in der Sozialpolitik der Stadt spielte die Stadträtin Emilie Lieberherr, eine engagierte Frauenrechtlerin mit einer Promotion in den Wirtschaftswissenschaften. Sie wurde 1970 als erste Frau[3] in die Exekutive gewählt und übernahm das Sozialamt, das sie bis zu ihrem Rücktritt 1994 führte.

Unter dem Titel „Den Wandel kontrollieren" werden in diesem Beitrag vier verschiedene Strategien der Stadtregierung zur Umgestaltung der städtischen Heimlandschaft untersucht (3). Dieser Analyse liegt eine raumtheoretische Perspektive zugrunde, die zunächst umrissen wird (2).

---

1 Damit präsentiert der Beitrag Zwischenergebnisse aus dem laufenden Projekt „Die Aushandlung von Erziehungsräumen in der Heimerziehung 1970–1990. Ein interdisziplinärer Vergleich von Transformationsprozessen in Österreich, Deutschland und der Schweiz" (http://www.changing-educational-spaces.net/ [06. 03. 2023]).

2 Der Name *Stadtzürcher Heime* wird hier gewählt, um sämtliche stationären Kinder- und Jugendeinrichtungen in Trägerschaft der Stadt Zürich zu bezeichnen. In der Stadtverwaltung ist von „Heimen des Sozialamtes", von „städtischen Heimen" sowie von „Kinder- und Jugendheime[n] als Teil des städtischen Heimwesens" die Rede (Konzeption 1976: 17–30; Leitbild 1985 I: 21).

3 1970, nach Einführung des Frauenstimmrechts im Kanton Zürich, traten erstmals Frauen zur Gemeinde- und Stadtratswahl der Stadt Zürich an (Geschäftsbericht des Stadtrates 1970: 7).

## 2 Lefebvres Raumkonzept und die Herstellung sozialer Ordnung

Der Analyse der *Stadtzürcher Heime* liegt das raumtheoretische Konzept von Henri Lefebvre (1991 [1974]) und sein triadisches und relationales Raumverständnis zugrunde (vgl. dazu auch Belina 2013; Löw/Sturm 2005; Schroer 2006). Dieses eignet sich für die hier gewählte Fragestellung, weil es einerseits als offenes Konzept den Blick für Veränderungen schärft und weil es andererseits mit der Ausdifferenzierung von drei Raumdimensionen ermöglicht, die Dimension der Repräsentation des Raums stärker in den Fokus zu rücken. Während die beiden anderen Dimensionen sich auf den wahrgenommenen Raum der Praktiken beziehungsweise den durch Symbole und Bilder gelebten Raum beziehen, fragt Lefebvre mit der Repräsentation des Raums nach Diskursen (Lefebvre 1991: 130–140).[4] Er versteht die Raumrepräsentation als eine abstrakte Auseinandersetzung mit dem Raum, die es ermöglicht, verstreute Details der Wirklichkeit miteinander zu verbinden und unterschiedliche Räume in ihrer Gesamtheit zu erkennen (Burger 2015; Dünne 2006: 336). Auf dieser Ebene wird der Raum von Wissenschaftler*innen, Architekt*innen, Planer*innen immer wieder neu konzipiert, organisiert und geordnet (Lefebvre 1991: 38 f.). In der planerischen und konzipierenden Funktion sehen sich die Expert*innen in einer „logic of centrality" (ebd.: 332) in der Regel selbst im Zentrum und damit in der Kompetenz Veränderungen zu bewerkstelligen oder zu verhindern. Von da aus gewinnen sie Bedeutung und Einfluss auf die Produktion des Raums, beispielsweise „durch das Bauen, d. h. durch die Architektur, sofern diese nicht als Errichtung einer bestimmten isolierten ‚Immobilie', eines Palastes oder Denkmals verstanden wird, sondern als Projekt, das sich in einen räumlichen Kontext und eine Textur einfügt" (Dünne 2006: 340; zur Organisation des Raumes Schmid 2005: 269, zur historischen Raumkommunikation Rau 2017: 103 f.). Die auf der planerischen Ebene entworfene Ordnung hat Einfluss auf die Raumdimension der Praktiken und den durch Symbole und Bilder gelebten Raum, denn es besteht – so Lefebvre – eine rege Wechselwirkung zwischen den verschiedenen Dimensionen des Raums (Lefebvre 1991: 39). Stellt man diese Wechselwirkung in Rechnung, steht die konzipierende Tätigkeit der Stadt in einem engen Zusammenhang mit den von Lefebvre vorgeschlagenen Raumdimensionen der Praxis und Symbolik (ebd.: 42). Die Akteur*innen der Stadt stellten gleichsam eine soziale Ordnung her, in welcher auch soziale Kontrolle geregelt und soziale Probleme bearbeitet wurden. Diese Ordnung ist keineswegs als geschlechtsneutral zu verstehen. Sie wurde handlungsleitend durch vergeschlechtlichte Symbole und einer alles Handeln durchdringenden Zweigeschlechtlichkeit (ebd.: 32 f.; Schlüter/Schmidt 2020: 7).

Mit der Analyse der Diskurse auf der von Lefebvre vorgeschlagenen Dimension der Repräsentation des Raums liefert der vorliegende Artikel einen Beitrag zur

4 Anschlussfähig daran ist die hier zugrunde gelegte *sozialwissenschaftliche Diskurstheorie* (Keller 2005, 2011). Mit dieser wird die kritische Diskursanalyse (Jäger/Zimmermann 2010; Jäger 2012: 69–75) mit der Methodologie und dem Methodenspektrum der qualitativ-interpretativen Sozialforschung in Verbindung gebracht.

„connaissance" über räumliche Konzepte (Burger 2015), wobei Geschlecht als strukturierende Kategorie mit einbezogen wird. Ausgehend von der Stadt Zürich wird der Wandel in der Heimerziehung in den bewegten 1970er und 1980er Jahren nicht als Institutionenkritik ‚von unten' analysiert, vielmehr interessiert, wie auf der Ebene der Stadtregierung auf diese Kritik reagiert wurde. In der Stadtregierung wurden drängende soziale Probleme zunehmend auf abstrakter Ebene als in Zahlen gefasster Bedarf verhandelt und einer numerischen Kontrolle und Lenkung zugänglich gemacht.

## 3 Den Wandel kontrollieren. Die Umgestaltung der Heimlandschaft im Kontext von Angebot, Nachfrage und numerischen Planungsgrössen

Wie brachte die Stadtregierung die zuvor relativ autonom agierenden Heime in eine aufeinander bezogene Anordnung, so dass die *Stadtzürcher Heime* in der Diskussion der Stadtverwaltung zu einem Konglomerat wurden, das sie gestalten und kontrollieren konnte? Um diese Frage zu beantworten, wurde folgender Quellenbestand aus dem Stadtarchiv Zürich (SAZ) zugrunde gelegt, der hier als Einblick in die Akteurskonstellation und in die Verwaltungslogik sowie zur zeitlichen Orientierung in chronologischer Reihenfolge aufgeführt wird:[5]

- *Erhebung 1973:* „Erhebung über den Stand der Versorgungen in städtischen und nichtstädtischen Heimen per 31. Dez. 1973" (40 Seiten). Verfasst vom Sachbearbeiter in Heimfragen im Auftrag der *Arbeitsgruppe Heimkonzeption.* Die Arbeitsgruppe bestand aus vier männlichen Mitgliedern der Verwaltung und einem unabhängigen Experten (Bericht 1976: 3).
- *Tabelle 1975:* Eine zweiseitige Liste mit einem Überblick über Platzzahlen, „pädagogisch-betriebliche Probleme" und „bauliche Probleme". Verfasst von der *Arbeitsgruppe Heimkonzeption.*
- *Zwischenbericht 1975:* „Über die Konzeption für die Kinder- & Jugendheime des Sozialamtes" (17 Seiten). Verfasst vom Sozialamt, vorgelegt beim Stadtrat.
- *Bericht 1976:* „Bericht. Zur Konzeption für die Kinder- und Jugendheime des Sozialamtes der Stadt Zürich". Verfasst von der *Arbeitsgruppe Heimkonzeption* im Auftrag des Sozialamts.
- *Konzeption 1976:* „Konzeption für die Kinder- und Jugendheime des Sozialamtes" (knapp 100 Seiten). Verfasst von der *Arbeitsgruppe Heimkonzeption* im Auftrag des Sozialamts, vorgelegt beim Stadtrat.
- *Konzeptpapier des Vorstands n. d.:* Ergänzt wurde die Konzeption 1976 durch ein undatiertes Arbeitspapier „Ausarbeitung einer Konzeption für die Kinder- und Jugendheime des Sozialamtes". Verfasst vom Vorstand des Sozialamts.

5 Die jeweiligen Fundorte sind am Ende des Beitrags angegeben.

- *Leitbild 1985:* „Leitbild 1985/90 für die städtischen Kinder- und Jugendheime" (Bände I–III, 180 Seiten plus Anhang). Verfasst im Auftrag des Sozialamts von einer *Expertengruppe,* unter dem Vorsitz des Chefs des Amts für Kinder- und Jugendheime (AKJ) bestehend aus drei Vertretern der zuweisenden Behörden, der Leiterin des Kinder- und Jugendpsychiatrischen Diensts, drei Heimleitern, einem Universitätsprofessor, einer Vertreterin aus dem AKJ, drei Gästen (Schulpsychologin, Jugendanwältin und Abteilungsleiter des Sozialamts), einem Beobachter, einem Berater und einer Protokollantin (Leitbild 1985 I: 15), vorgelegt dem Stadtrat, den zuweisenden Ämtern und den städtischen Heimen. Das Leitbild liegt zusätzlich in Form einer Kurzfassung (KF) vor, die nachträglich im Jahr 1986 erschienen ist.
- *Protokolle der Heimkommission 1970–1986:* Protokolle der „Heimkommission des Jugendamtes", später „Kommission für Kinder- und Jugendheime". Den Vorsitz der Kommission hatte die Stadträtin inne, vertreten waren die Chefs der zuständigen Jugendämter (bis 1981) bzw. der Chef des Amts für Kinder- und Jugendheime (ab 1982). Die Kommission war ein vom Sozialamt berufenes Laiengremium, mehrheitlich Frauen, zur beratenden Unterstützung des Amts.
- *Geschäftsberichte 1970–1990:* „Stadt Zürich Geschäftsberichte des Stadtrats". Die Berichte erschienen jährlich und legten zu Entwicklungen in den Heimen Rechenschaft ab.

In dieser Auflistung zeigt sich ein Sozialamt, in dem mehrheitlich Männer in verantwortlichen Positionen sassen, dem jedoch eine Frau vorstand und in dem eine weitere als Expertin fungierte. Alle anderen Frauen waren lediglich in beratender Funktion tätig. Während letztere für die Kontinuität des für die Schweiz typischen Paternalismus stehen, in dem Frauen Leitungspositionen in der Regel verwehrt wurden, kündet sich mit der Frau in der Position der Stadträtin eine neue Zeit an. Wie in dieser Akteur*innenkonstellation der Umbau im Raum der *Stadtzürcher Heime* bewerkstelligt wurde, soll anhand von vier Punkten nachgezeichnet werden. Diese sind auf unterschiedlichen Ebenen angesiedelt und umfassen Verwaltungsstrukturen (3.1), bauliche Massnahmen (3.2) sowie Massnahmen auf der organisatorischen Ebene (3.3) und die sich daran anschliessende Planung (3.4).

## 3.1 Zentralisierung in einer Verwaltungseinheit

Bereits Mitte der 1970er Jahre wurde die Zentralisierung der auf fünf Ämter verteilten Zuständigkeit für Kinder- und Jugendheime zum Thema. Im *Bericht 1976* heisst es dazu: „Zur wirkungsvollen Führung und Verwaltung der Heime sowie zur Steigerung des Dienstleistungsangebotes für die Heime sollen alle Kinder- und Jugendheime des Sozialamtes einer Dienstabteilung unterstellt werden" (16). Als dann 1981 die Umstrukturierung erfolgte und 23 von 26 städtischen Heimen dem neu gegründeten *Amt für Kinder- und Jugendheime* (AKJ) unterstellt wurden, beauftragte die Stadtregierung den neu gewählten Chef des AKJ als erstes damit, die Strukturen aller Heime zu über-

prüfen (Geschäftsbericht 1981: 365). Bereits ein Jahr später war im Geschäftsbericht des Stadtrats die Rede von einem „Quervergleich" der Einrichtungen. Diese Heime sollten, so die daraus abgeleitete Empfehlung, „personell und bezüglich Infrastruktur auf einen gemeinsamen Nenner" (Geschäftsbericht 1982: 369) gebracht werden. Dieses Ansinnen hatte Erfolg, im *Leitbild 1985* attestierte die *Expertengruppe* der Stadt ein „hohes Koordinationspotential, Möglichkeit, Standards zu setzen, die sich auf die gesamte Heimlandschaft auswirken" (Leitbild 1985 KF: 21). Um dieses Potential auszuschöpfen, beinhaltete das *Leitbild 1985* ein Kapitel zur „Ausweitung der Zuständigkeit des AKJ" (Leitbild 1985 I: 44). Darin wird als Ziel formuliert, dass die Verwaltung der „städtischen Einrichtungen vollständig zentralisiert werden soll". „Vollständig" bezog sich auf zwei Waisenhäuser, die nach wie vor separat verwaltet wurden, sowie ein Sonderschulheim, das dem Schulamt unterstellt war. Gefordert wurde, „die Führungsfunktionen für alle Heimbetriebsbereiche in einer Hand zu vereinigen", nur so könne eine „aktive Angebotsgestaltung" vorgenommen werden (ebd.: 45). Diese Rolle der Stadt war jedoch nicht unumstritten, da der Führungsanspruch des AKJ die Heimleitenden (HL) in ihrer „Führungsautonomie" begrenzte. Unter dem Titel „Führungsautonomie der HL gewährleisten" wird im *Leitbild 1985* erklärt, dass die Autonomie der Heimleitenden nicht tangiert werden sollte, um dann gleich auszuführen, dass diese allerdings in einem begrenzten Rahmen zu verstehen sei: „ihre Grenzen werden durch den Auftrag, durch das vom Träger abgesegnete Konzept und die vom Träger bewilligten Mittel sowie durch die Kontrolle der Trägergremien gesetzt" (ebd.: 46). Das Zitat macht deutlich, dass die Autonomie der einzelnen Einrichtungen zwar nicht abgeschafft, doch deutlich eingeschränkt wurde, durch eine Auftragserteilung, durch die Bewilligungspflicht des Konzeptes, die Bewilligung von Geldern und mit der Kontrolle durch die zuständige Kommission für Kinder- und Jugendheime. Verbunden damit war eine neue Verpflichtung zur Dokumentation und Verschriftlichung.

Das AKJ positionierte sich neu als zentrales Lenkungsorgan im Raum der *Stadtzürcher Heime.* Das Amt stand analog zur „logic of centrality" im Zentrum des erdachten Raums und verfügte in dieser Position über verschiedene Instrumente, um den Raum der Heimerziehung, für den es zuständig war, nach den von Amtes wegen erarbeiteten Konzepten zu ordnen.

## 3.2 Umbauten, Neubauten und Renovationen

Das Sozialamt war zusammen mit dem Bauamt für bauliche Massnahmen in den städtischen Liegenschaften der Heime zuständig. Eine Übersicht zu geplanten baulichen Projekten findet sich bereits in der *Tabelle 1975.* Sie listet in Stichworten Änderungswünsche sowie geplante Neubauten, Umbauten und Renovationen auf und gibt einen Überblick über die anstehenden Projekte und die infrastrukturellen Bedürfnisse der *Stadtzürcher Heime.* Auffallend ist, dass in vier Einrichtungen bauliche Veränderungen für das so genannte „Gruppensystem" geplant waren. Ausgehend von zwei weiteren Heimen sollten zudem „Aussenwohngruppen" eingerichtet werden. Beides spie-

gelt die Entwicklung wider, die stationären Einrichtungen in kleineren Gruppen zu organisieren. Auch die „Schaffung einiger Einzelzimmer" in einem kleinen Wohnheim für weibliche Jugendliche sowie das Bauen zusätzlicher Schulräume in ehemaligen Erholungsheimen kann im Sinne einer Anpassung an neue Platzbedürfnisse und Standards gelesen werden. In der *Konzeption 1976* wurden diese zuvor erhobenen Daten in eine Gesamtstrategie eingeordnet (19). Neben der Festlegung von Anzahl und Funktionen von Wohnräumen pro Gruppe sowie deren klare räumliche Trennung von weiteren Wohngruppen galt es, „hinreichend Platz" in den Schlafräumen zu schaffen. Dieser wurde daran bemessen, ob Platz da ist, „um z. B. Tische und Stühle so unterzubringen, dass man sich in diesen Räumen nicht zu stark beengt fühlt". „Der Minderjährige sollte zeitweise allein sein können" (ebd.: 20). Daraus lässt sich schliessen, dass den einzelnen Kindern oder Jugendlichen im Vergleich zu den erhobenen engen Verhältnissen ein grösseres Platzbedürfnis und eine – wenn auch zeitlich begrenzte – Privatsphäre zugestanden wurde. Auch die „entsprechenden Sanitäreinrichtungen" werden in der *Konzeption 1976* erwähnt und sollten künftig so gebaut werden, dass sie „allenfalls auch durch koedukativ zusammengesetzte Gruppen benutzt werden können" (21).

Die in *Tabelle 1975* geforderten Baumassnahmen betrafen nicht nur die Innenräume, sondern auch die Umgebung. In einer Einrichtung waren beispielsweise neue Parkplätze geplant und in einer anderen die Erstellung eines Vita-Parcours. Ersteres weist darauf hin, dass das Personal nicht mehr im Heim wohnte und sich die Einrichtung für Besuche öffnete. Die Planung des Vita-Parcours, eines Trimm-dich-Pfads mit verschiedenen Trainingsstationen, kann als besonders innovatives Projekt gewertet werden, denn der erste solche Parcours wurde 1968 in Zürich-Fluntern eingerichtet und zum Modell im In- und Ausland.[6] Dieses geplante Projekt weist sowohl auf das steigende Interesse an „nutzbringender" (Geschäftsbericht 1988: 493) und gesunder Freizeitgestaltung hin als auch auf die bewusste Öffnung des Heims gegen aussen, da die Einrichtung des Parcours in Zusammenarbeit mit dem Quartier geplant wurde.

Die Beispiele machen deutlich, dass auf der konzipierenden Ebene der Gestaltungswille der Stadt mit einem kontinuierlichen Ausbau der Infrastruktur verbunden war, der sowohl Innen- als auch Aussenräume der Heime betraf. Die detaillierte Dokumentation von geplanten Umstrukturierungen und Neubauten diente dabei der fortlaufenden Planung, mit der, so die Tabellenüberschrift, „bauliche Probleme" gelöst werden sollten. Um für die fortlaufende Planung gewappnet zu sein, wurden möglichst viele Informationen gesammelt, wie im Folgenden gezeigt wird.

## 3.3 Erhebung und Dokumentation von Zahlen

In den untersuchten Dokumenten nehmen Zahlen, Tabellen und Diagramme auffallend viel Raum ein. Mit der Reduktion auf Zahlen und Tabellen abstrahierte das zu-

6 Zur Geschichte des Vita-Parcours: https://houseofswitzerland.org/de/swissstories/gesellschaft/zurich-vitaparcours-mehr-als-ein-sportliches-konzept-eine-institution [15. 02. 2023].

ständige Amt die *Stadtzürcher Heime*. Bereits die *Geschäftsberichte* der frühen 1970er Jahre informierten über verfügbare Plätze, Anzahl der Kinder und Jugendlichen, durchschnittliche Tagesbelegung und Aufenthaltsdauer. Eine differenzierte Übersicht in Tabellen und Diagrammen zeigt die *Erhebung 1973*. Die *Konzeption 1976* integriert diese Daten im Kapitel „Bedürfnislage" auf zwölf Seiten in ihren Bericht. Dort wird konstatiert, dass der Gesamtbedarf an Heimplätzen analog zur Bevölkerungsentwicklung rückläufig sei, zugleich wird jedoch die Notwendigkeit einer „Bereitstellung geeigneter Plätze für Mädchen von 14 Jahren an" (42) hervorgehoben. Der Mangel an Plätzen für weibliche Jugendliche blieb durch die Jahre ein Thema in der Stadtverwaltung, während die übrigen Platzzahlen der städtischen Einrichtungen tendenziell reduziert wurden.

Anfang der 1970er Jahre wurde der Betreuungsschlüssel erhöht, denn eine „stetige Zunahme verhaltensgestörter Kinder" verlange diese Anpassung (Geschäftsbericht 1970: 220 f.). Die Überlegungen passten zudem zum festgestellten Rückgang des Bedarfs an Heimplätzen. Mit der Reduktion der Platzzahl bei gleichbleibender Anzahl von Personalstellen sank die Zahl der zu beaufsichtigenden Kinder pro Betreuungsperson. Das Personal konnte somit die „schwierigen" Kinder und Jugendlichen intensiver betreuen und wurde neuen Standards zum Betreuungsschlüssel gerecht.[7] Diese zunächst fachliche Begründung einer Reduktion der Platzzahlen in den Heimen veränderte sich mit den Jahren der Rezession. Seit 1976 wurde eine Verminderung der Platzzahlen vermehrt im Zusammenhang mit finanziellen Schwierigkeiten und aus Gründen der Wirtschaftlichkeit thematisiert und zusätzliche Stellen in den Einrichtungen wurden nur bei einem mit Zahlen ausgewiesenen Bedürfnis bewilligt.[8]

Das *Leitbild 1985* kann als eine flächendeckende Durchsetzung der Zahlen als Steuerungsinstrument gelesen werden. Dort sind den statistischen Erhebungen sowie den daraus gezogenen Schlüssen über hundert Seiten gewidmet. Band II „Grundlagen zur Nachfrageentwicklung" und Band III „Grundlagen zur Angebotsentwicklung" basieren auf Statistiken zu Belegungszahlen und Platzierungszahlen sowie auf demografischen Angaben. Um den künftigen Bedarf festzustellen, musste neben den Plätzen in den Heimen auch die „Platzierungsstruktur", die Einweisungslogik der Behörden, mit Hilfe einer geschlechterdifferenzierenden „Platzierungsstatistik" erhoben werden. Die betreffenden Ämter der Stadt Zürich führten die neue Statistik ab 1984 flächendeckend ein (Leitbild 1985 II: 11/Anhang I). Auf der Ebene der Einrichtungen entstand zudem eine „Heimstatistik", die eine Klienten-, Personal- und Finanzstatistik sowie „Heimbeschriebe" umfasste (Leitbild 1985 KF: 25). Mit den Daten sollten „Bedarfsveränderungen rechtzeitig festgestellt und prognostisch beurteilt werden können" (ebd.: 7).

Die hier aufgeführten Beispiele verweisen einerseits auf einen Trend zu mehr Datenerhebung und andererseits auf eine Standardisierung der Erhebungsinstrumente. Indem das AKJ die Heimleitenden verpflichtete, die Daten fortlaufend zu dokumentieren, förderte es eine Systematisierung der Heimlandschaft auf der Ebene von Zahlen und Diagrammen, was eine Abstraktion von Veränderungen zur Folge hatte. In diesem

7 Protokoll der Sitzung der Kommission für Kinder- und Jugendheime vom 15. September 1983: 3.
8 Protokoll der Sitzung der Kommission für Kinder- und Jugendheime vom 24. Januar 1980: 4 f.

Zusammenhang wurden soziale Probleme zu Nummern. So wurden Erziehungsschwierigkeiten nicht mehr als solche benannt, sie wurden vielmehr in einen numerisch festgehaltenen veränderten Bedarf übersetzt, der das Angebot steuern sollte. Diese Abstraktion weckte den Anschein einer Lenkbarkeit und Kontrollierbarkeit einzig auf der Grundlage von Betreuungs- und Zuweisungszahlen.

## 3.4 Planen mit Planzielen und wirtschaftlichem Kalkül

In den Planungsentwürfen der *Konzeption 1976* sowie im *Leitbild 1985* fällt erstens auf, dass die Lücke bei den Plätzen für junge Frauen nicht geschlossen werden konnte und zweitens, dass der Planung immer deutlicher unternehmerische Paradigmen zugrunde gelegt wurden.

Als der Vorstand des Sozialamts Mitte der 1970er Jahre die *Ausarbeitung einer Konzeption* in Auftrag gab, wünschten die „verantwortlichen Behörden (Stadtrat, Gemeinderat, Rechnungsprüfungskommission, Geschäftsprüfungskommission, Heimkommission)" einen umfassenden Bericht „als Grundlage für politische Entscheidungen" (Konzeptpapier des Vorstands n. d.: 1). Sie wollten Auskunft „über die benötigten Heimplätze und die Heimtypen", über allfällige „Lücken" sowie eine Einschätzung darüber, wie diese in Zukunft „am besten geschlossen werden könnten" (ebd.: 2). Die *Arbeitsgruppe Heimkonzeption,* die für die weitere Planung Empfehlungen formulieren sollte, hielt in der *Konzeption 1976* fest: „Planziel ist es, für die wichtigsten Klientengruppen genügend Kapazität in den Heimen des Sozialamtes bereitzustellen" (42). Konkretisiert wurde dieses Ziel für jede einzelne Einrichtung mit einer detaillierten Beschreibung des Ist- und Soll-Zustands (ebd.: 44 ff.). Die festgestellte Lücke im Angebot „geeigneter" Plätze für weibliche Jugendliche, die mit einem „überdurchschnittliche[n] Rückgang" an Heimeinweisungen von jungen Frauen korrespondierte, stellte eine besondere planerische Herausforderung dar (ebd.: 37), auch aufgrund der „Tatsache, dass in den letzten Jahren mehrere Heime in der deutschsprachigen Schweiz vor dieser anerkanntermassen äusserst schwierigen Aufgabe kapituliert und den Betrieb eingestellt haben" (ebd.: 38). Die Stadt Zürich hatte diese Lücke bis anhin nur in kleinem Rahmen bearbeitet. Sie schuf anfangs der 1970er Jahre neue Plätze für weibliche Jugendliche, so 1972 eine Wohngruppe für „labile und gefährdete Töchter".[9] Die Plätze schienen jedoch die Ansprüche nicht zu erfüllen und in der *Konzeption 1976* war die Rede davon, dass ein Heim für Mädchen, „welches interne Schul- und Berufsbildungsmöglichkeiten anbietet", vonnöten sei (ebd.: 42).

Auch im *Leitbild 1985* wurde dieser Punkt wieder aufgenommen. Besonders erwähnt wurde „die zu kleine Palette von internen und kombinierten Ausbildungsangeboten für Schulentlassene, vor allem für Mädchen" (Leitbild 1985 KF: 11). Um die Angebotslücken zu füllen, lautete die Empfehlung damals „bei den Einrichtungen für weibliche

9 Protokoll der Sitzung der Heimkommission des Jugendamtes vom 30. Juni 1971: 8 f.

Jugendliche: Beschäftigungs- und Ausbildungsangebote auf den Stand der Burscheneinrichtungen anheben. Das Nachziehen in den Mädcheneinrichtungen verlangt, dass ein spezifisches Angebot für Mädchen aufgebaut wird" (Leitbild 1985 I: 57). Hier wird zum einen deutlich, dass die Heime in Bezug auf Beschäftigungs- und Ausbildungsangebote für weibliche Jugendliche im Hintertreffen waren und zum anderen, dass das *Leitbild 1985* keine spezifischen Standards für diese Einrichtungen setzte. Die „Burscheneinrichtungen" waren die Norm, oder um es kritisch zu sagen, die einzige Normalität. Dies verweist einerseits auf eine normierte Ordnung der Geschlechter und andererseits auf eine damit einhergehende Hierarchisierung, da das Weibliche nur in Abgrenzung zur männlichen Norm sichtbar wird (u. a. Wetterer 2002). Das städtische Angebot von Heim- oder Wohngruppenplätzen ausschliesslich für junge Frauen blieb unter dieser Prämisse während des gesamten hier untersuchten Zeitraums beschränkt. Es gab eine Beobachtungsstation (bis 1981), zwei Wohngruppen mit personalintensiver Betreuung und damals fortschrittlichen pädagogischen Konzepten, doch ohne interne Ausbildungsplätze, und einige Plätze in geschlechterhomogenen Gruppen innerhalb koedukativer Einrichtungen (in den 1980er Jahren). Die Beobachtungsstation für „schulentlassene Mädchen" blieb das „Sorgenkind" des Amts.[10] Die Diskussionen um eine Schliessung aufgrund einer nicht erreichten Vollbelegung weckte auffallend viele Emotionen. So wurde eine mögliche Schliessung mit Umschreibungen wie „nicht wohl" sein oder „bedauern" kommentiert und die Stadträtin hielt ihr persönliches Verantwortungsgefühl einer Schliessung entgegen.[11] Das Anliegen des Stadtrats, unterstützt von der Verwaltung, das Gesamtangebot der *Stadtzürcher Heime* primär anhand der Belegungszahlen zu gestalten, geriet offensichtlich bei der Diskussion um die Plätze für weibliche Jugendliche in andere Fahrwasser. Während die Stadt über ‚erfolgreiche' „Burschenheime" verfügte, passten die Einrichtungen für weibliche Jugendliche nicht in die Logik der Zahlen. Inwieweit das bedeutete, dass junge Frauen in geschlossene Einrichtungen in anderen Kantonen oder unter privater Trägerschaft eingewiesen wurden, muss die weitere Forschung zeigen.

Vergleicht man die *Konzeption 1976* und das *Leitbild 1985* und verfolgt man die Berichtserstattung in den *Geschäftsberichten 1970–1990,* fällt auf, dass die Sprache zunehmend unternehmerisch wurde. Dazu wurde im *Leitbild 1985* explizit Stellung bezogen. Gesucht war damals ein „Denkmodell", um „die Realitäten" der komplexen Heimlandschaft zu „vereinfachen". „Die Sprache dazu entlehnen wir der Wirtschaft. Diese ist – im Unterschied zur Sprache der Pädagogik – präziser und ins Heimwesen übrigens längst eingeflossen (‚pädagogisches Angebot', ‚Platzbedarf' etc.)" (Leitbild 1985 I: 11). Mit dieser Veränderung der Sprache ging zunehmend eine Fokussierung auf wirtschaftliche Themen einher. Während 1971 noch die von der 68er-Bewegung vorgebrachte Kritik an Heimen als fachliche Begründung für pädagogische „Verbesserungen" in den Ein-

10 Protokoll der Sitzung der Heimkommission des Jugendamtes vom 13. November 1979: 2; 27. November 1979: 5.

11 Protokoll der Sitzung der Heimkommission des Jugendamtes vom 13. November 1979: 3; 27. November 1979: 5–8.

richtungen diskutiert wurde (Geschäftsbericht 1972: 269), rückten Mitte der 1970er Jahre Zahlen und Kosten in den Vordergrund, festgemacht vor allem an einer „rückläufigen Platzbelegung", einer „Heimunterbesetzung" (Geschäftsbericht 1975: 300) und an der damit in Zusammenhang stehenden „Kostenexplosion" (Bericht 1976: 6). In den 1980er Jahren dominierte schliesslich eine wirtschaftliche Sprache, beispielsweise im einleitenden Statement im *Geschäftsbericht 1982:* Heime seien als personal- und kostenintensive Einrichtungen „in Zeiten der Verknappung finanzieller Ressourcen besonders sorgfältig auf ihre Leistungsfähigkeit hin" zu überprüfen (368). Besonders augenfällig ist die Verwendung dieser Sprache schliesslich im *Leitbild 1985.* So sollten zum Beispiel, um Entwicklungen vorauszusehen, die „Verteilungsströme und die ihnen zugrundeliegenden Zuweisungskriterien" erfasst und die „‚Marktmechanismen' für das Zusammenspiel zwischen Angebot und Nachfrage" studiert werden (Leitbild 1985 I: 11). Lediglich eine Fussnote macht deutlich, dass die Abstützung auf Denkmodelle aus der Wirtschaft nicht unumstritten war. Dort wurde gefordert, dass das „Erziehungsverhältnis" von Finanzierungsfragen entlastet werden sollte (ebd.: 12). Während wirtschaftliche Überlegungen im gesamten Untersuchungszeitraum ihren Platz hatten, lässt sich das explizite Zusammenbringen von Angebot und Nachfrage als eine Verstärkung des marktwirtschaftlichen Denkens lesen. Welche Heime waren gut belegt und damit gut finanziert? Welche entsprachen nicht der Nachfrage und lohnten sich von daher weniger? Mit diesen Fragen gestaltete das Sozialamt die Heimlandschaft der *Stadtzürcher Heime* als Raum, der nicht nur nach Zahlen funktionierte, sondern mithilfe marktwirtschaftlicher Denkmodelle abstrahiert, entsprechend beeinflusst und gelenkt werden konnte. Das wirtschaftlich gedachte Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage wurde dabei zu einer entscheidenden Planungsgrösse, in welche soziale Probleme als numerische Faktoren auf Seiten des Bedarfs eingingen.

## 4 Schlussüberlegungen

Vier Punkte sollen hier abschliessend festgehalten werden:

Der Beitrag verweist *erstens* auf die Bedeutung der grösseren Schweizer Städte als Akteurinnen in der Bearbeitung sozialer Probleme. So zeigten sich die Stadtregierung und die damit verbundene Stadtverwaltung als Garanten einer öffentlichen, demokratisch legitimierten Diskussion zu den Veränderungen der 1970er und 1980er Jahren in der Heimerziehung.

Der Artikel führt *zweitens* mit einer zunehmenden Bedeutung von Zahlen und wirtschaftlichem Kalkül eine neue Deutung in die Diskussion zur Schwellenzeit der 1970er und 1980er Jahre ein. Während bisherige Forschungen den Wandel vor allem als fachliche Reaktion auf die Kritik der 68er (Stichwort Heimkampagne) und die Jugendbewegung der 1980er einordnen, zeigt die hier präsentierte Analyse, dass diese Reformbestrebungen auf der Grundlage von Zahlen und wirtschaftlichen Zusammenhängen bereits Mitte der 1970er Jahre in einen neuen Veränderungsmodus überführt wurden. Die organisch gewachsene Struktur der Kinder- und Jugendheime wurde zu einer bedarfs-

orientierten städtischen Gesamtplanung. Der damit verbundene Umbau im Sinne einer moderaten Strukturreform lässt sich im ersten Jahrzehnt als pragmatisch beschreiben, im zweiten Jahrzehnt als zunehmend unternehmerisch und organisiert entlang von Angebot und Nachfrage. In der damit verbundenen Sprachform wurden soziale Probleme in Zahlen zum Bedarf ausgewiesen. Die Frage nach Erklärungen und gesellschaftlichen Hintergründen sozialer Probleme wurde von der Berechnung lohnender oder weniger lohnender Investitionen abgelöst.

Im Wissen darum, dass die Herstellung von Raum stets vergeschlechtlicht ist, konnte *drittens* gezeigt werden, dass im städtischen Diskurs die männliche Tradition der Heimerziehung dominierte und Einrichtungen für junge Frauen schwer anschlussfähig waren. Die für junge Frauen erforderlichen Angebote wurden entweder denjenigen für „Burschen" nachgeordnet, wobei letztere als Prototypen der Normalität galten. Oder sie wurden, wenn sie spezifisch auf junge Frauen ausgerichtet sein sollten, als das System überfordernd bezeichnet. Inwieweit junge Frauen aus Zürich aufgrund dieser Situation in das Frauengefängnis Hindelbank im Kanton Bern, in Psychiatrien oder in Einrichtungen in privater Trägerschaft eingewiesen wurden oder ob ihnen vermehrt ambulante Hilfe angeboten wurde, müssen weitere Forschungen zeigen.

Der Artikel versteht sich *viertens* als Beitrag zur Konkretisierung und damit zu einem vertiefteren Verständnis der räumlichen Dimensionen von Henri Lefebvre. So erwies es sich als zielführend unter raumtheoretischer Perspektive die Rolle der Stadt Zürich als Akteurin in der Heimpolitik zu analysieren. Die Analyse entlang der Dimension der Raumrepräsentationen führte über die Ebene der einzelnen Heime hinaus zu den Strategien auf Regierungs- und Verwaltungsebene, die mit Lefebvre auch machtkritisch in den Blick genommen wurden. Aus der in analytischer Absicht vorgenommenen Fokussierung auf eine Raumdimension ergeben sich Anschlussfragen, die unsere weitere Forschung anleiten werden: Wie lassen sich die Wechselwirkungen beschreiben zwischen der Dimension der Raumrepräsentationen und der Dimension der gelebten Praktiken bzw. der durch Symbole und Bilder gelebten Dimension von Raum? Oder anders gefragt, welche Auswirkungen hatte der beschriebene Wandel auf die Bearbeitung sozialer Probleme in der Gesellschaft und in der praktischen Heimerziehung und wie veränderte er pädagogische Vorstellungen über Formen der sozialen Kontrolle in den Heimen?

## Archivalische Quellen aus dem Stadtarchiv Zürich (SAZ)

*Bericht 1976:* Arbeitsgruppe Heimkommission (1976): Bericht. Zur Konzeption für die Kinder- und Jugendheime des Sozialamtes. (V.J.c.214.:1.2.1.)

*Erhebung 1973:* Sachbearbeiter für Heimfragen (1974): Aufstellung der vorläufig erwünschten Tabellen betreffend: Erhebung über den Stand der Versorgungen von Kindern und Jugendlichen in städtischen und nichtstädtischen Heimen per 31. 12. 1973. (V.J.c.214.:1.2.1.)

*Geschäftsberichte 1970–1990:* Stadt Zürich: Geschäftsberichte des Stadtrats. (V.B.b.41.:1.)

*Konzeption 1976:* Vorstand des Sozialamtes der Stadt Zürich (Hg.) (1976): Konzeption für die Kinder- und Jugendheime des Sozialamtes. (V.J.c.214.:1.2.1.)

*Konzeptpapier des Vorstands n. d.:* Vorstand des Sozialamtes der Stadt Zürich (n. d.): Ausarbeitung einer Konzeption für die Kinder- und Jugendheime des Sozialamtes. (V.J.c.214.:1.2.1)

*Leitbild 1985 (I–III):* Expertengruppe (1985): Leitbild 1985/90 für die städtischen Kinder- und Jugendheime. I: Einführung, Uebersichten und Gestaltungsvorschläge; II: Grundlagen zur Nachfrageentwicklung; III: Grundlagen zur Angebotsentwicklung. (V.J.c.214.:1.2.3.3.)

*Leitbild 1985 (KF):* Sozialamt der Stadt Zürich (Hg.) (1986): Leitbild 1985/90 für die städtischen Kinder- und Jugendheime. Kurzfassung. (V.J.c.214.:1.2.3.3.)

*Protokolle der Heimkommission 1970–1986:* Protokolle der Sitzungen der Heimkommission. (V.J.c.214.:1.4.1.)

*Tabelle 1975:* Arbeitsgruppe Heimkonzeption (1975): Übersicht zu den Stellungsnahmen zur Heimkonzeption. (V.J.c.214.:1.2.1.)

*Zwischenbericht 1975:* Vorstand des Sozialamtes (1975): Über die Konzeption für die Kinder- & Jugendheime des Sozialamtes. Zwischenbericht des Vorstandes des Sozialamtes an den Stadtrat. (V.J.c.214.:1.2.1.)

## Literatur


Belina, Bernd (2013): Raum. Münster.

Burger, Lea (2015): über Henri Lefebvre. Die Produktion des Raums. http://www.theoriekritik.ch/?p=1837 [05. 03. 2023].

Dünne, Jörg (2006): Henri Lefebvre. Die Produktion des Raums (1967), in: Dünne, Jörg/Günzel, Stephan (Hg.): Raumtheorie. Grundlagentexte aus Philosophie und Kulturwissenschaften. Frankfurt a. M., 330–342.

Hauss, Gisela (2020): Inscrutable patchwork: Exploring inconsistencies in the history of 20th-century residential childcare, in: European Journal of Social Work, Special Issue, Human Rights and Social Justice 23, 1069–1080.

Hauss, Gisela/Gabriel, Thomas/Lengwiler, Martin (Hg.) (2018): Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990. Zürich.

Hauss, Gisela/Ziegler, Beatrice/Cagnazzo, Karin/Gallati, Mischa (2012): Eingriffe ins Leben. Fürsorge und Eugenik in zwei Schweizer Städten (1920–1950). Zürich.

Jäger, Siegfried (2012): Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung. Münster.

Jäger, Siegfried/Zimmermann, Jens (2010): Lexikon kritischer Diskursanalyse. Eine Werkzeugkiste. Münster.

Keller, Reiner (2011): The Sociology of Knowledge Approach to Discourse (SKAD), in: Human Studies 34(1), 43–65.

Keller, Reiner (2005): Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms. Wiesbaden.

Lefebvre, Henri (1991 [1974]): The production of space. Oxford et al.

Löw, Martina/Sturm, Gabriele (2005): Raumsoziologie, in: Kessl, Fabian/Reutlinger, Christian/Maurer, Susanne/Frey, Oliver (Hg.): Handbuch Sozialraum. Wiesbaden, 31–48.

Meyer, Helmut (2022): Die kleine grosse Stadt. Zürich im 20. Jahrhundert. Zürich.

Rau, Susanne (2017): Räume. Konzepte, Wahrnehmungen, Nutzungen. Frankfurt a. M./New York.

Schär, Renate (2008): „Die Winden sind ein Graus: Macht Kollektive draus!". Die Kampagne gegen Erziehungsheime, in: Hebeisen, Erika/Zimmermann, Angela (Hg.): Zürich 68. Kollektive Aufbrüche ins Ungewisse. Baden, 86–97.

Schlüter, Anne/Schmidt, Uta C. (2020): Vorwort. Raumstrukturen und Geschlechterordnungen, in: Gender. Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft 12(1), 7–10.

Schmid, Christian (2005): Stadt, Raum und Gesellschaft. Henri Lefebvre und die Theorie der Produktion des Raumes. München.

Schroer, Markus (2006): Räume, Orte, Grenzen. Auf dem Weg zu einer Soziologie des Raums. Frankfurt a. M.

Wetterer, Angelika (2002): Arbeitsteilung und Geschlechterkonstruktion. „Gender at Work“ in theoretischer und historischer Perspektive. Konstanz.

Prof. Dr. Gisela Hauss, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Riggenbachstrasse 16, CH-4600 Olten, gisela.hauss@fhnw.ch

Daniela Hörler, MSc, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Riggenbachstrasse 16, CH-4600 Olten, daniela.hoerler@fhnw.ch