



Silvia Inaudi: Welfare und Ernährungssicherheit: Die Unterstützungsprogramme der Amministrazione per gli aiuti internazionali (Aai) von der Nachkriegszeit bis in die 60er Jahre

Zeitschrift *Quellen und Forschungen aus italienischen Archiven und Bibliotheken* Band 97 (2017)

Themenschwerpunkt: Die vielen Seiten des Sozialstaats. Perspektiven auf die Geschichte sozialer Sicherung in Italien zwischen Diktatur und Demokratie

Herausgegeben vom Deutschen Historischen Institut Rom

DOI: 10.1515/qfiab-2017-0006

Copyright



Das Digitalisat wird Ihnen von perspectivia.net, der Online-Publikationsplattform der Max Weber Stiftung – Deutsche Geisteswissenschaftliche Institute im Ausland, zur Verfügung gestellt. Bitte beachten Sie, dass das Digitalisat urheberrechtlich geschützt ist. Erlaubt ist aber das Lesen, das Ausdrucken des Textes, das Herunterladen, das Speichern der Daten auf einem eigenen Datenträger soweit die vorgenannten Handlungen ausschließlich zu privaten und nicht-kommerziellen Zwecken erfolgen. Eine darüber hinausgehende unerlaubte Verwendung, Reproduktion oder Weitergabe einzelner Inhalte oder Bilder können sowohl zivil- als auch strafrechtlich verfolgt werden.

Silvia Inaudi

Welfare und Ernährungssicherheit: Die Unterstützungsprogramme der Amministrazione per gli aiuti internazionali (Aai) von der Nachkriegszeit bis in die 60er Jahre

Riassunto: L'articolo propone una panoramica critica degli interventi socio-assistenziali posti in essere dal dopoguerra alla prima metà degli anni Sessanta dall'Amministrazione per gli aiuti internazionali (Aai): organismo singolare nel panorama assistenziale italiano per le sue caratteristiche di autonomia all'interno del complesso statale e per la fitta rete di rapporti intessuti a livello internazionale. Sotto la guida del democristiano Lodovico Montini, l'Aai si fece portatrice di istanze di modernizzazione nell'ambito di una visione che intendeva coniugare la tradizione del cattolicesimo sociale con la moderna cultura anglosassone dell'auto-aiuto, e di un modello di *Welfare* promanante dallo Stato ma rispettoso dell'iniziativa privata. L'attuazione dei suoi programmi, nei quali rilevante fu la focalizzazione sull'infanzia e la gioventù e l'enfasi sull'aspetto pedagogico-formativo, si accompagnò al costante supporto della professionalizzazione del personale preposto ai servizi socio-assistenziali. Per il ruolo del tutto peculiare che l'Aai ebbe nel panorama dell'assistenza pubblica italiana, analizzarne la genesi e l'operato significa anche riflettere sulle contraddittorie scelte in materia di intervento sociale da parte del governo italiano nel più ampio contesto delle intersezioni fra welfare e guerra fredda.

Abstract: The article offers a critical overview of the social and welfare initiatives enacted by the Amministrazione per gli aiuti internazionali (Aai: Administration for International Aid) from the post-war period to the first half of the 1960s. This was a peculiar body in the Italian welfare context given its autonomy within the state complex and the dense network of relations established on the international level. Under the leadership of the Christian Democrat Lodovico Montini, the Aai promoted modernization within a vision that intended to combine the tradition of social Catholicism with the modern Anglo-Saxon culture of self-help, and a model of welfare emanating from the state but respectful of private initiatives. The implementation of its programmes, with a significant focus on childhood and youth, and an emphasis on pedagogy and training, was accompanied by constant support for the professionalization of the staff working in social and welfare services. Given the highly distinctive role of the Aai within the world of Italian public welfare, an analysis of its origins and operations also means reflecting on the contradictory choices made on the issue of

Hinweis: Übersetzung von G. Kuck.

social intervention by the Italian government in the broader context of the intersections between welfare and the Cold War.

Die aus der italienischen Delegation für die Beziehungen zur United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Unrra) erwachsene Amministrazione per gli aiuti internazionali (Aai) wurde im September 1947 als autonome Behörde unter Regierungsaufsicht geschaffen. Sie stand beispielhaft für eine Sozialbehörde, die das Welfare-Konzept auf das Subsidiaritätsprinzip zu gründen und dabei die Tradition des katholischen Sozialengagements mit der angelsächsischen Kultur der Selbsthilfe zu vereinen suchte. Sie bildete einen Organismus *sui generis* nicht nur wegen ihrer institutionellen Autonomie und Flexibilität sowie ihres geringen Bürokratisierungsgrades, die sie für lange Jahre (im wesentlichen auch nach 1962, als sie dem Innenministerium zugeordnet wurde) kennzeichneten, sondern auch aufgrund ihrer Methoden und ihrer Arbeitspraxis, die von den ständigen Kontakten und der Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen (vor allem Unicef, Fao und Iro) auf sozialpolitischem Feld, im Erziehungssektor und im Rahmen der Menschenrechte geprägt waren.¹ Die Aai wurde treffend als Muster einer „Synthese von Tradition und Innovation“ definiert² und stellt eines der interessantesten Fallbeispiele für das Potential und die Grenzen des italienischen Sozialleistungssystems im Übergang vom Faschismus zur Demokratie dar. Im Spiegel der Geschichte und Aktivitäten der Aai (insbesondere für den hier untersuchten Zeitraum, der vom Kriegsende bis zur ersten Mitte-Links-Regierung reicht) lassen sich die grundlegenden Probleme fassen, die diesen Bereich kennzeichneten und lange ungelöst blieben. Gemeint sind hier zum einen die starke Kontinuität zum faschistischen Apparat der sozialen Sicherheit, sowie die Ineffizienz und Mittelvergeudung durch ein chaotisches System, das auf einer Überlagerung von Gesetzgebungen, die im Laufe der Jahrhunderte entstanden waren, einer oft mit Strategien zur Konsensbildung verbundenen Verkörperschaftlichung und einer ungelösten Dichotomie zwischen der öffentlichen und privaten Dimension beruhte. Gemeint sind zum anderen die Legitimationsschwierigkeiten eines Problemfeldes,

¹ Vgl. A. Ciampani, La costituzione dell'Aai: relazioni internazionali, ricostruzione sociale e attività assistenziali, in: Ders. (a cura di), L'Amministrazione per gli Aiuti Internazionali. La ricostruzione dell'Italia tra dinamiche internazionali e attività assistenziali, Milano 2002, S. 105–153, S. 105f. Über die Rolle der öffentlichen und privaten internationalen Organisationen nicht nur als Finanzierungsträger, sondern auch als Vermittler von Kenntnissen, Modellen und Verfahrensweisen vgl. C. Conrad, Pour une histoire des politiques sociales après le tournant transnational, in: A. Brodiez-Dolino/B. Dumons, La protection sociale en Europe au XXe siècle, Rennes 2014, S. 75–98, worin auch ein umfassender Überblick über die einschlägige Literatur gegeben wird. Fao – Food and Agriculture Organization of the United Nations; Iro – International Refugee Organization; Unicef – United Nations International Children's Emergency Fund, ab 1953 United Nations Children's Fund.

² G. Vetrutto, L'Aai nella sua organizzazione e nei suoi metodi di lavoro, in: Ciampani (a cura di), Amministrazione per gli Aiuti Internazionali (wie Anm. 1), S. 183–204, S. 184.

das sowohl die christdemokratische als auch die linke politische Kultur gegenüber den anderen Pfeilern des Systems sozialer Sicherheit (vor allem die Rentenversicherung) und überhaupt gegenüber den Fragen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung lange vernachlässigten.³

Die Aai stellte damals, wie die bisher vorliegenden Studien über sie zeigen, in mancher Hinsicht eine der treibendsten Kräfte auf diesem Gebiet dar, doch fanden die vielseitigen Aktivitäten (die im vorliegenden Rahmen nicht erschöpfend abgehandelt werden können) ihre Grenzen im weiteren politisch-institutionellen sowie historischen Kontext (Kalter Krieg). Wenn ihre Grundausrichtung (ihre Mitarbeiter gehörten zum größten Teil dem katholischen Umfeld an) nach dem heutigen Kenntnisstand auch weder zu einer übermäßigen Parteilichkeit noch zu mangelnder Transparenz führte, blieb sie doch zwangsläufig von den inneren Widersprüchen der *Democrazia cristiana* und der Polarisierung der politischen Debatte über den italienischen Weg zum Wohlfahrtsstaat nicht unberührt.⁴

Die Organisation wurde entschieden von ihrem unermüdlichsten Förderer geprägt, der sie auch über dreißig Jahre von ihren Anfängen bis kurz vor ihrer Auflösung leitete: gemeint ist der antifaschistische Rechtsanwalt Lodovico Montini, Bruder Papst Pauls VI., Christdemokrat, Mitglied der verfassungsgebenden Versammlung, Abgeordneter (1948–1963), dann Senator (1963–1968).⁵ Im Januar 1945 ernannte die italienische Regierung ihn zum stellvertretenden Hochkommissar für Ernährung und im April desselben Jahres zum Präsidenten der neu gegründeten italienischen Delegation für die Beziehungen zur Unrra. Bekanntlich wurde diese UN-Organisation im November 1943 gegründet, um die befreiten, von den Kriegereignissen heimge-

3 Zur Vertiefung dieser Aspekte sei verwiesen auf S. Inaudi, *L'assistenza nel secondo dopoguerra tra continuità e mancate riforme. Note a margine del dibattito storiografico*, in: *Storica* 46 (2010), S. 79–99. Über den Stellenwert der Sozialversorgung in der politischen Kultur der wichtigsten Parteien vgl. insbesondere G. Campanini, *La lotta alla povertà nella cultura cattolica italiana del secondo dopoguerra*, in: *Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia* 2 (2003), S. 155–165; F. Bonini, *L'ordinamento e il dibattito sull'assistenza (1945–1968). Le posizioni della sinistra*, in: *Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia* 3 (2004), S. 255–266, und M. Paniga, *Il problema dell'assistenza. Socialisti e socialdemocratici nel Parlamento repubblicano (1948–1968)*, in: A. Cova/M. Minesso (a cura di), *Welfare in Italia nel secondo dopoguerra. L'assistenza (1945–1968), numero monografico di: Bollettino dell'Archivio per la storia del movimento sociale cattolico in Italia* 1–2 (2013), S. 53–71.

4 Vgl. Vetrutto (wie Anm. 2), S. 197f., und S. Sepe, *Le amministrazioni della sicurezza sociale nell'Italia unita, 1861–1998*, Milano 1999, S. 301.

5 Montini legte die Leitung im März 1977 nieder, die Organisation wurde im Juli aufgelöst. Vgl. G. Tosatti, *LAai nel ministero dell'Interno e le prospettive dell'assistenza sociale nella riforma regionale*, in: Ciampani (a cura di), *Amministrazione per gli Aiuti Internazionali* (wie Anm. 1), S. 167–181. Das bisher vollständigste Profil Montinis bietet L. Barbaini, *Cattolicesimo, modernità, europeismo in Lodovico Montini*, Roma 2013. Eine wichtige Auswahl seiner Schriften wurde unter dem Titel L. Montini, *Giorno per giorno tra i protagonisti di un'epoca. Scritti e appunti (1944–1970)*, Firenze 1971, veröffentlicht.

suchten Staaten zu unterstützen und nach dem Leitmotiv *to help the people to help themselves* in die Lage zu versetzen, wieder für sich selbst zu sorgen.⁶ Das Programm für Italien, das im September 1944 beschlossen wurde und im April 1945 anließ, konzentrierte sich aus Gründen, die mit der besonderen Position Italiens im Krieg zusammenhingen, zunächst ausschließlich auf die Unterstützung von Müttern, Kindern und Flüchtlingen sowie auf Notmaßnahmen im Gesundheitsbereich. Neue im Jahr 1946 abgeschlossene Abkommen bezogen dann weitere Bevölkerungskreise ein und richteten sich mit Sonderprogrammen spezifischer auf den gesellschaftlichen und ökonomischen Wiederaufbau; Unrra-Tessile war eines davon, das den Anschlag der italienischen Industrie mit dem großen Kleidungsbedarf bei der Bevölkerung verknüpfte, Unrra-Casas das andere, das den Wohnungsbau und die Obdachlosenfrage betraf.⁷ Das Ernährungs- und Unterstützungsprogramm für Mütter und Kinder besaß ein nicht unbedeutendes Gewicht für die Entwicklung der Aai. Es bestand in der Verteilung zusätzlicher, den Tagesbedarf ergänzender Rationen über Schulmensen, Kindergärten, Sommerkolonien und verschiedene öffentliche und private Einrichtungen und erreichte ungefähr zwei Millionen Personen (10% der bedürftigsten, d. h. 1700 000 Kinder⁸ und 300 000 Mütter). Indirekt erleichterte es den Wiederaufbau der durch den Krieg geschädigten Unterstützungs- und Pflegeeinrichtungen, weil die Ernährungskosten wegfielen, die damals einen ihrer größten Haushaltsposten ausmachten.⁹

Die 1945 erfolgte Einrichtung der italienischen Delegation für die Beziehungen zur Unrra ist damit erklärt worden, dass man sich ein schlankes und flexibles Instrument wünschte. Es sollte dazu beitragen, ein Vertrauensverhältnis zwischen der

⁶ Vgl. eine kritische Würdigung der Tätigkeit der Unrra in J. Reinisch, *Internationalism in Relief: The Birth (and Death) of Unrra*, in: *Past and Present. Supplement 6* (2011), S. 258–289; Dies., „Auntie Unrra“ at the Crossroads, in: *Past and Present. Supplement 8* (2013), S. 70–97.

⁷ Vgl. *L'Amministrazione per gli aiuti internazionali*. Origini. Ordinamento. Funzioni. Attività, Roma 1952, S. 4–13. Über die Tätigkeit der Unrra in Italien: L. Rossi, *L'Unrra strumento di politica estera agli albori del bipolarismo*, in: Ciampani (a cura di), *Amministrazione per gli Aiuti Internazionali* (wie Anm. 1), S. 47–81; S. Salvatici, „Not enough food to feed the people“. *L'Unrra in Italia (1944–1945)*, in: *Contemporanea 1* (2011), S. 83–100; M. Affinito, *La storia della missione esplorativa dell'Unrra in Italia (1944–1945)*. Con, in appendice, il volume di S. M. Keeny, *A mission is born. Italy July 1944–May 1945*, Napoli 2012. Über Montinis Rolle als Präsident der italienischen Delegation für die Beziehungen zur Unrra vgl. A. Milani, *Lodovico Montini e gli aiuti Unrra all'Italia (1944–1947)*, Tesi di laurea, Università degli studi di Milano, Facoltà di Lettere e Filosofia, a. a. 1997–1998. Das Programm Unrra-Tessile lief 1951 aus. Vgl. dazu B. Curli, *Il programma tessile dell'Unrra in Italia*, in: Ciampani (a cura di), *Amministrazione per gli Aiuti Internazionali* (wie Anm. 1), S. 83–103. Unrra-Casas wurde 1963 in das Istituto per lo sviluppo dell'edilizia sociale (Institut zur Entwicklung des sozialen Wohnungsbaus) umgewandelt.

⁸ Roma, Archivio Centrale dello Stato (= ACS), Ministero dell'Interno (= MI), *Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane e Internazionali* (= AAI), Presidenza, b. 71, Lettera di S. M. Keeny a Maurice Pate, 29. Juli 1947.

⁹ Zum Unrra-Programm für italienische Kinder und Mütter vgl. D. La Banca, *Welfare in transizione. L'esperienza dell'Onmi (1943–1950)*, Napoli 2013, S. 183–197.

italienischen Regierung und der Unrra-Mission in Italien aufzubauen, denn bei der Unsicherheit und dem Misstrauen, die die politische Lage in Italien hervorrief, zogen die Vereinigten Staaten es vor, mit Organen wie der von Monsignore Ferdinando Baldelli geleiteten päpstlichen Hilfskommission, der Pontificia commissione assistenza (Pca), zusammenzuarbeiten.¹⁰ Dass die Wahl auf Lodovico Montini fiel, war also nicht zufällig, sondern hatte wegen seiner familiären und politischen Beziehungen einen durchaus strategischen Charakter.¹¹ Sie beeinflusste seinen weiteren Lebensweg entscheidend, denn obgleich er in den Reihen der Democrazia cristiana gleichzeitig eine politische Karriere machte, widmete er sich von nun an vorrangig dem Problem der sozialen Unterstützung.¹² Mit Blick auf ein Auslaufen der Unrra-Mission plädierte er für die Notwendigkeit, aus der Delegation eine dauerhafte Einrichtung zu machen, mit der sich das Werk des sozialen Wiederaufbaus in Verbindung mit den Erfordernissen des wirtschaftlichen Neuanfangs fortführen ließ.¹³ So entstand die Aai, der die Verwaltung des Unrra-Lirefonds (in den die Erlöse aus dem Verkauf von Waren flossen, die nicht für eine unentgeltliche Austeilung an Bedürftige gedacht waren), die Umsetzung des Programms Aid from the United States of America (Ausa, 1947), das Italien die Versorgung mit Rohstoffen sowie mit Gesundheits- und Ernährungsprodukten in Höhe von insgesamt 116 Millionen Dollar sicherstellte, und die eventuelle Ausführung weiterer Hilfsprogramme anvertraut wurde.¹⁴

Das Ausa-Programm gab Investitionen auf dem Gebiet der öffentlichen Arbeiten (Straßen, Transportwesen, Entsumpfungsarbeiten usw.) den Vorrang, wobei die zur Verfügung gestellten Finanzmittel die Kosten der Arbeitskräfte abdeckten. Mit 25 Milliarden Lire wurde der größte Teil des Fonds für diese Zwecke ausgegeben. 13,5 Milliarden Lire gingen hingegen an die Hilfsprogramme von Nichtregierungsorganisationen und dienten auch hier vor allem dem vorgängigen Bau bzw. der Reparatur von Gebäu-

10 Im Juni 1953 wurde die Pca in Pontificia opera di assistenza (Poa) umbenannt. Das Archiv dieses Hilfswerkes, das sich im vatikanischen Geheimarchiv befindet, ist noch nicht zugänglich. Die wichtigste Informationsquelle über ihre Aktivitäten ist P. Mazzolari, *La carità del papa. Pio XII e la ricostruzione dell'Italia (1943–1953)*, Cinisello Balsamo 1991. Über die Poa führte C. Falconi eine Untersuchung für das Wochenmagazin *L'Espresso* durch, die anschließend unter dem Titel *L'assistenza italiana sotto bandiera pontificia*, Milano 1957, veröffentlicht wurde. Eine kritische Gesamtdarstellung ihrer Geschichte gibt es noch nicht. Erste Analysen finden sich in A. Giovagnoli, *La Pontificia commissione assistenza e gli aiuti americani 1945–1948*, in: *Storia contemporanea* 5–6 (1978), S. 1081–1111; R. P. Violi, *La Pontificia commissione assistenza nel Sud negli anni Quaranta*, in: *Giornale di storia contemporanea* 1 (1999), S. 58–88; Ders., *Chiesa cattolica e assistenza nel Sud nel 1945*, in: *Italia contemporanea* 218 (2000), pp. 49–77; Ders., *La Pontificia opera di assistenza nel Mezzogiorno degli anni Cinquanta*, in: *Cova/Minesso* (wie Anm. 2), S. 133–154.

11 Vgl. G. Cigliana, *Lodovico Montini e gli aiuti internazionali*, in: *Studium* 3 (1990), S. 357–369, S. 358f.; Giovagnoli (wie Anm. 10), S. 1083.

12 Cigliana (wie Anm. 11), S. 367.

13 Ciampiani, *Costituzione dell'Aai* (wie Anm. 1), S. 120–126.

14 *Amministrazione per gli aiuti internazionali* (wie Anm. 7), S. 13–16.

den für öffentliche und private Pflege- und Gesundheitseinrichtungen.¹⁵ Vorgesehen waren allerdings auch Unterstützungsleistungen im engeren Sinne, so beispielsweise die Verteilung von Lebensmitteln an Arbeitslose oder nachhaltigere Maßnahmen wie die Förderung von Umschulungskursen für Arbeitslose, die vom Arbeitsministerium eingerichtet wurden.¹⁶ 3,8 Milliarden waren schließlich dem Kinderernährungshilfsprogramm zugedacht.¹⁷ Die Zuweisung von Unterstützungsleistungen blieb nicht ohne Kritik. Im Januar 1948 kam es zu einem heftigen Meinungs austausch zwischen Lodovico Montini und dem damaligen Landwirtschafts- und Forstminister Antonio Segni, der in der Nutzung von Mitteln zu Unterstützungszwecken (insbesondere für die Ernährungsprogramme) eine „schlechte Verwendung öffentlicher Gelder“ sah und es für besser hielt, sie den Ministerien für Investitionen von Allgemeininteresse anzuvertrauen; er lehnte jene Hilfsprogramme auch als amerikanische Rezepte ab, die der Bedürftigkeit nicht abhelfen, sondern dazu dienen, die Eingriffsmöglichkeiten der Amerikaner bei den Unterstützungsleistungen sicherzustellen.¹⁸ Montini antwortete darauf, dass noch ein effektiver sozialer und politischer Bedarf an konkreten Hilfsmaßnahmen bestehe (die im übrigen nicht ausreichten, um angesichts des Notstands, in dem sich das Land befand, alle Bedürfnisse der schwächsten Bevölkerungsteile – Kinder, Frauen, Alte – abzudecken); außerdem sei die gezielte Zuweisung dieser Leistungen ein unverzichtbares Instrument, um den Eingriffen in diesem unübersichtlichen Sektor Rückhalt und Richtung zu geben (in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg kam es hier zu einer explosionsartigen, aber chaotischen Entwicklung) und die Mittel nicht für „Privilegierte in überkommenen, erstarrten Formen“ zu vergeuden, wozu es käme, wenn sie in den Händen von Organen wie dem Innenministerium lägen, deren „Bürokratie nichts anderes als eine Kontrollmentalität kennt“.¹⁹ Ausgehend von diesen Überlegungen hielt Montini die amerikanische Präsenz für nützlich, da sie dazu dienen könne, jene „in Italien unbekanntem Kriterien für soziale Unterstützungsleistungen“ in Italien bekannt zu machen, die sich vom „Kriterium der Wohltätigkeit“ unterscheiden.²⁰

Zu Kontroversen kam es überdies innerhalb der AUSA-Mission hinsichtlich der Methoden und zeitlichen Planung bei der Zuteilung von Nahrungsmittelprodukten für bedürftige Kinder; Anlass waren Versuche von Direktzuweisungen an die Pca, worin

¹⁵ Ebd., S. 58–60.

¹⁶ Roma, ACS, MI, AAI, Presidenza, b. 56, Aai-Servizio AUSA, Programma AUSA, marzo 1949, S. 41; vgl. auch Amministrazione per gli aiuti internazionali (wie Anm. 7), S. 16.

¹⁷ Eine detaillierte Darstellung des Ernährungsprogramms in dieser Phase vgl. in S. Inaudi, Assistenza ed educazione alimentare: l'Amministrazione per gli aiuti internazionali, 1947–1965, in: S. Salvatici (a cura di), Food Security in the Contemporary World, Themenheft der Zeitschrift Contemporanea 3 (2015), S. 373–400, S. 376–380.

¹⁸ Roma, ACS, MI, AAI, Presidenza, b. 64, Lettera di L. Montini a A. Segni, 23. Januar 1948.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Ebd. Unterstreichung im Text.

man eine Vorzugsbehandlung sah. Demgegenüber betonte die Aai, dass die Beihilfen der Kontrolle durch die italienischen Regierungsorgane unterworfen werden müssten.²¹ Sie fürchtete wahrscheinlich, dass die von ihr beanstandete Praxis zu einer Verringerung von Ressourcen für das Ernährungsprogramm führte, dessen wichtigste Adressaten, die Kindergärten und Schulumenschen, eine fundamentale gesellschaftliche Bedeutung besaßen: die erstgenannten aus einem hygienisch-gesundheitlichen Blickwinkel, die zweitgenannten, weil sie als Katalysator für die beginnende Neugründung der Schulpatronate wirkten und den Schulbesuch förderten.²² Hinzu traten Befürchtungen, dass die Entscheidung darüber, welche Hilfsprogramme finanziert werden sollten, politisch beeinflusst wurde. Montini verlangte hier eine höchst genaue, an „objektiv begründbaren Kriterien ausgerichtete“ Prüfung, um das Aufkommen von Kritik und die Entstehung „gefährlicher Missverhältnisse und Privilegien“ im Keim zu ersticken, und wollte, dass Zuweisungen nur an Projekte allgemeinen Charakters und an Körperschaften von nationaler Bedeutung gingen.²³ Bei diesen Entscheidungsprozessen kam es in der Tat zu Interventionen durch Persönlichkeiten wie den Staatssekretär beim Amt des Ministerratspräsidenten, Giulio Andreotti, die von der AUSA-Mission als vollkommen legitim betrachtet wurden, insofern sich darin die Unterstützung durch die Regierung ausdrückte.²⁴

Der Unrra-Fonds (55 Milliarden Lire für das Jahr fünf 1947–1951, dazu noch 25 Milliarden zur Reservebildung) stellte die größte Finanzierungsbasis für die Programme der Aai dar. Mit Mitteln aus diesem Fonds führte die Aai nicht nur bereits laufende Programme weiter und unterstützte Maßnahmen im Gesundheits- und Bausektor, in der Landwirtschaft und beim industriellen Wiederaufbau, sondern setzte sie auch zur Professionalisierung der Pflege- und Sozialberufe ein, indem sie 1947–1953 zunächst die Einrichtung und Potenzierung der Schulen für soziale Dienstberufe und seit der zweiten Hälfte der 50er Jahre ein umfassendes Programm der fachlichen Begleitung für Sozialarbeiter förderte. Die Aai erfüllte hier eine wichtige Rolle nicht nur als Geldgeber, sondern auch in kultureller Hinsicht, indem sie mit Übersetzungen, Tagungen und dem Ankauf von Büchern die internationalen Kontakte und die Einführung der wichtigsten angloamerikanischen Methoden und Modelle erleichterte.²⁵ Das Pro-

21 Roma, ACS, MI, AAI, Presidenza, b. 54, Appunto per il direttore generale. Ogg.: Latte evaporato AUSA, 1. Oktober 1947; Maria Cao-Pinna, Appunto per l'onorevole Montini. Ogg.: Distribuzione gratuita di prodotti AUSA, 28. Oktober 1947.

22 1930 war die Verwaltung der Schulpatronate auf die Opera nazionale Balilla und nach deren Auflösung im Jahr 1937 auf die Gioventù italiana del Littorio übergegangen. Das Gesetzesdekret vom 24. Januar 1947, Nr. 457, bestimmte die Neuordnung.

23 Roma, ACS, MI, AAI, Presidenza, b. 56, Lettera di L. Montini a M. L. Dayton, Capo della Missione AUSA, 17. Dezember 1947.

24 Roma, ACS, MI, AAI, Presidenza, b. 56, Lettera di M. L. Dayton a L. Montini, 23. Dezember 1947.

25 M. Tirabassi, La nascita del servizio sociale in Italia: modelli statunitensi, radici italiane (1920–1950), in: D. Marucco (a cura di), Istituzioni e politiche sociali a Torino negli ultimi cinquant'anni.

gramm zielte ferner darauf, den Schulen unter Wahrung ihrer Autonomie und ihrer jeweiligen ideellen (laizistischen oder konfessionellen) Basis eine einheitliche Ausrichtung zu geben.²⁶ Erste Untersuchungen zeigen, dass die Mittel auch nach der im Mai 1947 eingetretenen Polarisierung ohne Unterschied der politischen Zugehörigkeit auf die betroffenen Schulen verteilt wurden; ausschlaggebend für die Auswahl und Kontrolle war allein das Kriterium, dass sie eine professionelle Ausbildung sicherstellten.²⁷ Eine Prüfung erwies sich deshalb umso dringender, als in den 50er Jahren ein unbehinderter, sich bis zu einem gewissen Grad auch auf Qualität auswirkender Wildwuchs einsetzte, der zum Teil der Improvisation, zum Teil einem strategischen Kalkül und Monopolisierungsabsichten wie im Fall der Onarmo-Schulen unter der Leitung des bereits genannten Monsignore Baldelli geschuldet war.²⁸

Auf dem Gebiet der fachtechnischen Ausbildung lancierte die Aai 1949 die so genannten Kolonieschulen, d. h. berufsbildende Kurse zur Gewinnung von qualifiziertem Personal für die Betreuung von Kindern in den Luftkurkolonien. Diese Einrichtungen – die man nicht nur wegen ihrer heilpflegerischen Zielsetzungen, sondern auch wegen ihres erzieherischen und Erholungspotentials auf der Grundlage neuer, sich damals verbreitender pädagogischer Konzepte für strategisch wichtig hielt – besaßen ein besonderes symbolisches Gewicht mit Blick auf den Gebrauch, den man von ihnen während des faschistischen Regimes zum Zwecke der propagandistischen Indoktrinierung und Konsensbildung gemacht hatte. Neue Bedeutung gewannen derartige Überlegungen im Zusammenhang mit dem Kalten Krieg, als man sich in beiden Lagern der Politisierung der Kinder- und Jugendhilfemaßnahmen bediente. Montini war besorgt, dass die kommunistische Partei in den Kolonien, die von den ihr nahestehenden Körperschaften getragen wurden, politische Propaganda betreiben könnte. Ebenso fürchtete er einen Ausgriff der Pca auf diesen Bereich; in den sozialpflegerischen und erzieherischen Ansichten bestanden zwischen ihm und der päpstlichen Kommission klare Divergenzen, die mit der Zeit in nicht unerhebliche Auseinandersetzungen einmündeten.²⁹ In einer internen Stellungnahme übte die Aai entschiedene Kritik an der „Vereinbarung Elkan-Baldelli“, die im Juni 1952 die Verwaltung der zahlreichen von der Gioventù italiana (Gi) getragenen Luftkurkolonien der vatikanischen Organisation übertrug³⁰ und ihr auch die Erhebung eines

La cultura del servizio sociale, Torino 2004, S. 17–42. Vgl. auch M. Stefani (a cura di), *Le origini del servizio sociale italiano. Tremezzo: un evento fondativo del 1946. Saggi e testimonianze*, Roma 2012.

26 Vgl. R. Cutini, *Il ruolo dell’Aai nella formazione delle scuole di Servizio Sociale*, in: *La Rivista di Servizio Sociale* 4 (2000), S. 53–76.

27 Ebd.

28 Ebd. Onarmo: Opera Nazionale di Assistenza Religiosa e Morale agli Operai.

29 Vgl. Violi, *Pontificia opera* (wie Anm. 10), S. 139 und 151.

30 Im Faschismus Gioventù italiana del Littorio, die nun kommissarisch verwaltet wurde und aufgelöst werden sollte. Kommissar war damals der Christdemokrat Giovanni Elkan. Vgl. Falconi (wie Anm. 10), S. 102–107.

Tagegeldsatzes von den Benutzern zugestanden. Diese Vereinbarung trat noch zu den beträchtlichen Finanzausschüssen aus öffentlicher Hand hinzu, die der Pca in diesem Bereich zuteil wurden.³¹ Man sah darin einen Schritt im Richtung der von der Pca verfolgten Strategie, die darauf zielte, „das Monopol für den größten Teil der Mittel zu erlangen, die von Regierungsseite für die Sozialunterstützung und -pflege zur Verfügung gestellt wurde“, und die dem Plan eines koordinierten, pluralistischen Zusammenspiels zwischen den öffentlichen und privaten Maßnahmen nur abträglich sein konnte.³² Die Vereinbarung hielt man konkret für um so schlimmer, als hier nicht nur die „staatlichen Beiträge, darunter die für die Aai“ in Beschlag genommen wurden, sondern auch deshalb, weil die Gioventù italiana mit Betrieben und Körperschaften Übereinkünfte traf und die Pca von den Unterstützungsempfängern einen Teil der Kostenerstattung einforderte: Damit beeinträchtigten beide die Möglichkeit, dass „Kategorien von höchst bedürftigen Kindern, denen gegenüber das Gemeinwesen die erste Hilfespflicht hat“, miteinbezogen wurden.³³

Diese Überlegungen ergaben sich aus dem hohen Stellenwert, den die sozialpflegerische Jugendpolitik im Tätigkeitsprofil der Aai gewann. Einen wichtigen Schritt in diese Richtung bildete die Zusammenarbeit mit Unicef; als mit Blick auf das bevorstehende Ende der Unrra-Mission (Juni 1947) eine Phase der Unsicherheit eintrat, wurden mit Unterstützung des Missionsleiters Spurgeon Milton Keeny erste Kontakte aufgenommen, um neue Finanzquellen für die an Mütter und Kinder gerichtete Ernährungs- und Gesundheitshilfe zu finden. Die Übereinkunft zwischen Unicef und Italien, deren Umsetzung die italienische Regierung der Aai übertrug, wurde am 6. November 1947 unterzeichnet. Die zwischen 1947 und 1951 in Italien geleisteten Finanzbeiträge der Unicef-Mission beliefen sich auf knapp 16 Millionen Dollar und erlaubten eine angemessene Fortführung des Ernährungsprogramms.³⁴ Die Zusammenarbeit mit dem Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen führte 1949 zur Zulassung Italiens zum Milk Conservation Program (Mcp), mit dem die Entwicklung und Steigerung der selbständigen Milchproduktion gefördert wurde. Das Mcp, das die Lieferung von im Land nicht verfügbaren Maschinen und den Einsatz von Fachkräften seitens Unicef vorsah,³⁵ verband die Ziele der *food security* (mittels der Produktions- und Konsumförderung) und *food safety* (mittels der Modernisierung der Produktion zur Sicherstellung hygienisch-sanitärer Standards) mit Maßnahmen auf sozialpfle-

31 Ebd.

32 Roma, ACS, MI, AAI, Presidenza, b. 167, Promemoria, Roma, 11. Juni 1952. Unterstreichung im Text.

33 Ebd.

34 Comitato italiano Unicef (a cura di), Fondo delle nazioni unite per l'infanzia, Padova 1957, S. 93–96. Über die Aktivitäten Unicef in Italien im allgemeinen vgl. auch A. Villani, *Dalla parte dei bambini. Italia e Unicef tra ricostruzione e sviluppo*, Assago-Padova 2016.

35 Roma, ACS, MI, AAI, Presidenza, b. 64, Consideration of matters arising out of the evaluation of Mcp. A note by the Executive Director of Unicef, 8.–12. Juni 1959.

gerischem Gebiet. Als Gegenleistung für die Unicef-Hilfen sollten für einen gewissen Zeitraum bestimmte Milchmengen (bis zur Höhe der empfangenen Beiträge) an den von der Aai unterstützten Personenkreis ausgegeben werden, um sicherzustellen, dass die unteren Schichten in den Genuss eines unter Ernährungsgesichtspunkten für unentbehrlich gehaltenen Produktes kamen. An der Schwelle zu den sechziger Jahren hatte das Mcp die Einrichtung und Modernisierung von vierzehn Molkereien sowie Sterilisierungs- und Produktionsanlagen insbesondere im äußerst strukturschwachen Mittel- und Süditalien unterstützt.³⁶

Der Beginn des Marshallplans, d. h. des European Recovery Program (Erp), und der politische Klimawechsel in den Vereinigten Staaten, mit denen sich ein Ende der sozial orientierten nichtrückzahlbaren Zuschüsse abzeichnete und die Investitionen auf das Ziel der wirtschaftlichen Unabhängigkeit Europas ausgerichtet wurden,³⁷ sowie die innenpolitischen Entwicklungen in Italien führten dazu, dass die Aai von der Verwaltung der US-amerikanischen Hilfsleistungen ausgeschlossen wurde. Bis zur Auflösung der Mission in Italien im September 1952 stellte Unicef also den einzigen internationalen Ansprechpartner auf der Suche nach weiteren Finanzierungskanälen für die Ernährungshilfsprogramme dar. Bereits der Abschluss des Abkommens *Interim Aid* im Januar 1948 über Warenlieferungen im Wert von 176 Millionen Dollar, an deren Verwaltung die Aai noch marginal beteiligt war, hatte allerdings keine neuen Ressourcen geschaffen, weil jegliche sozialpflegerische Zweckbestimmung ausgeschlossen wurde.³⁸ Montini führte einen hartnäckigen, letztlich aber gescheiterten politischen Kampf darum, die Aai in das European Recovery Program einzubinden und damit über ein Modell, das die Zielsetzungen des wirtschaftlichen Wiederaufschwungs mit den Motiven der sozialen Solidarität verknüpfte, die Fortführung und Entwicklung von sozialen Hilfsmaßnahmen für die schwachen Bevölkerungsschichten zu fördern.³⁹ Nach Montini erfüllte die Sozialhilfe nicht nur eine gesellschaftliche und politische Funktion, sondern wirkte sich langfristig auch auf die wirtschaftliche Produktion aus.⁴⁰

Die Überzeugung, dass eine Reorganisation des Sozialleistungssystems notwendig sei, und das Erfordernis, die Strukturen der Aai (auch entsprechend der Pro-

³⁶ Vgl. Inaudi (wie Anm. 17), S. 384–388.

³⁷ Dazu J. L. Harper, *L'America e la ricostruzione dell'Italia 1945–1948*, Bologna 1987; D. W. Ellwood, *L'Europa ricostruita. Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa occidentale, 1945–1955*, Bologna 1994.

³⁸ Amministrazione per gli aiuti internazionali (wie Anm. 7), S. 16 f.

³⁹ Vgl. eine Rekonstruktion dieser Ereignisse in Ciampani, *Costituzione dell'Aai* (wie Anm. 1), S. 128–138.

⁴⁰ L. Montini, *Alcuni rilievi sul Fondo lire*, in: *Il Popolo*, 6. 3. 1949, jetzt in Ders. (wie Anm. 5), S. 27–29; vgl. auch Montinis Ausführungen in seiner Einleitung zu: *Istituto nazionale della nutrizione-Consiglio nazionale delle ricerche/Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, Il latte alimento per tutti nel pensiero di fisiologi, igienisti e clinici italiani*, Roma 1957, S. 5–20, S. 10.

gramme, durch deren Anwendung sie beständig mit den tatsächlichen Verhältnissen konfrontiert wurde) den laufenden Wandlungsprozessen anzupassen, regten Montini zu Reformüberlegungen an.⁴¹ Sie ruhten auf zwei Grundpfeilern: Einerseits ging es darum, auf der Grundlage zielgerichteter Untersuchungen die vielfältigen Organisationsformen des sozialen Leistungssystems nach dem Bedürftigkeitsgrad der betroffenen Personen u. a. zum Zwecke der wirtschaftlichen Koordination und Rationalisierung der Maßnahmen genauer zu bestimmen; andererseits galt es zwingend, das Beziehungsverhältnis zu den Leistungsempfängern mittels einer qualifizierenden Ausbildung des zuständigen Personals aus staatlichem oder kirchlichem Umfeld nach modernen Vorgaben zu verbessern.⁴² Montinis Reformvorschläge, die sich aufgrund seiner fast schon – wie sie mitunter genannt wurde – demiurgischen Rolle innerhalb der Aai nur schwerlich von deren programmatischen Leitmotiven trennen lassen, zielten darauf, die Bedingungen eines globalen Lösungsansatzes für die sozialökonomischen Bedürfnisse der Einzelperson mit den fachtechnischen Erfordernissen auf dem Feld der sozialpflegerischen Vor- und Fürsorge im Rahmen des Systems der sozialen Sicherheit in Einklang zu bringen; auf diese Weise sollte die legitime Funktion des Staates in einer nicht zentralisierenden Optik umgesetzt werden, die auf Kooperation zielte und die Traditionen der Privatinitiative zur Geltung brachte.⁴³ Die Suche nach einem italienischen Weg zum Sozialstaat sollte sich nicht nur vom kommunistischen Maximalismus unterscheiden, sondern auch vom Integralismus nach Art Beveridges, von dem Montini bereits in der unmittelbaren Nachkriegszeit meinte, dass er sich nicht auf die Besonderheiten der Lage in Italien anwenden lasse und auf jeden Fall den Staatshaushalt überfordert hätte.⁴⁴ Diese Überlegungen brachte Montini in die parlamentarische Untersuchungskommission über die Armut in Italien und die Mittel zu ihrer Bekämpfung (1951–1953) ein, zu deren Vizepräsident er ernannt wurde. Die Untersuchungskommission zeichnete ein detailliertes Bild von der Lage der unteren Schichten sowie von der Ineffizienz und Unwirtschaftlichkeit eines chaotisch organisierten und antiquierten Systems der sozialen (Un)Sicherheit. Ihre gemäßigten Reformvorschläge, die zwischen verschiedenen politischen Komponenten vermittelten, wurden jedoch nicht aufgenommen. Ihnen standen die radi-

41 Die Aai wurde 1953 bei gleichbleibender Abkürzung umbenannt in *Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali*, worin ihre gewandelte Rolle festgeschrieben wurde, die auf die Entwicklung und Förderung des italienischen Sozialleistungssystems nach Maßgabe moderner Verfahrensweisen und über die Kooperation mit ausländischen und internationalen Organisationen zielte.

42 Vgl. A. Cova, *Lodovico Montini e l'assistenza nell'Italia repubblicana*, in: Cova/Minesso (wie Anm. 3), S. 9–26, und G. Fiocco, *L'Italia prima del miracolo economico. L'inchiesta parlamentare sulla miseria, 1951–1954*, Manduria 2004, S. 54–60.

43 Vgl. Cova (wie Anm. 43).

44 Vgl. ebd., S. 12 e V. Saba, *La figura e l'opera di Lodovico Montini: teoria e pratica del cattolicesimo sociale italiano alla prova delle nuove assistenze americane*, in: Ciampani (a cura di), *Amministrazione per gli Aiuti Internazionali* (wie Anm. 1), S. 23–45, S. 40–42.

kaleren katholischen Kräfte und die Kontinuität der Ministerialapparate entgegen, während das politische Interesse weiter Kreise der christdemokratischen Partei ein fragmentiertes System bevorzugte, das gezielt instrumentalisierten Konsensbildungsprozessen dienstbar gemacht werden konnte – all dies vor dem Hintergrund, dass der Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung weiterhin der Vorrang vor sozialpolitischen Maßnahmen eingeräumt wurde.⁴⁵ Infolge der Untersuchungsergebnisse erneuerten sich die Debatten innerhalb der italienischen Gesellschaft und Politik, die im spezifischen sozialpflegerisch-sanitären Bereich mangels einer immer wieder verschobenen allgemeinen Reform in mehr oder weniger umfassende, zumeist auf dem Papier bleibende Gesetzesvorlagen einmündeten.⁴⁶ Das linke Lager wurde in der Überzeugung bestärkt, dass eine Demokratisierung der Sozialfürsorge und -vorsorge nur dann möglich sei, wenn man einerseits die Kompetenzen der territorialen Körperschaften erweiterte sowie ihre Finanzmittel (auch mittels der Auflösung einer gewissen Anzahl von als „nutzlos“ bezeichneten Einrichtungen) erhöhte und andererseits das Verhältnis zwischen dem öffentlichen und privaten Angebot transparenter gestaltete und besser koordinierte.⁴⁷ In diesen Zusammenhang gehört eine Gesetzesvorlage, die im Oktober 1955 gemeinsam von den kommunistischen und sozialistischen Parlamentsabgeordneten eingebracht wurde und darauf zielte, die Aai aufzulösen und deren Aufgaben auf die Generaldirektion für öffentliche Für- und Vorsorge im Innenministerium bzw. – auf regionaler Ebene – die *Comitati provinciali di assistenza e beneficenza* (Provinzausschüsse der sozialen Vor- und Fürsorge) zu übertragen. Die Aai wurde als eine aufgeblähte und – weil sie seit 1950 eine öffentliche finanzielle Zuwendung zur Fortsetzung des Ernährungsprogramms erhielt – teure Organisation beschrieben, die nach dem Auslaufen der internationalen Nothilfemaßnahmen funktionslos geworden sei.⁴⁸ Die Vorlage wurde im übrigen nur vier Monate vor dem ersten aus einer neuen Serie von Wirtschaftsabkommen mit den USA verfasst, das der Erneuerung und Potenzierung des Aai-Ernährungshilfsprogramms galt. Ebensov wenig berücksichtigten ihre Verfasserinnen die neuen Aufgaben der Aai auf dem Feld der internationalen Beziehungen, fungierte sie doch nach einer Übereinkunft der italienischen Regierung mit der Iro ab November 1951 als italienischer Ansprechpartner für die Flüchtlingshilfe (sie hatte auf diesem Gebiet bereits konkrete Erfahrungen

⁴⁵ Fiocco (wie Anm. 42), S. 158–172.

⁴⁶ Ebd. Vgl. auch Inaudi (wie Anm. 3), S. 93–97, und M. Minesso, *Diritti e politiche sociali. Le proposte delle parlamentari nelle Assemblee legislative dell’Italia repubblicana (1946–1963)*, Milano 2016, S. 131 f., S. 152–156.

⁴⁷ Vgl. z. B. die Überlegungen in *Consiglio nazionale per la difesa dell’infanzia, Per la riforma dell’assistenza all’infanzia in Italia. Atti del convegno nazionale*, Roma, Maggio 1954, Bologna 1954, S. 7–12.

⁴⁸ *Camera dei Deputati, Atti Parlamentari, Legislatura II, Documenti, Disegni di legge e relazioni, Proposta di legge d’iniziativa dei deputati Viviani Luciana, De Lauro Matera Anna, Cinciari Rodano Maria Lisa, n. 1814, Soppressione dell’Amministrazione aiuti italiani e internazionali*, 13. Oktober 1955.

gesammelt, zunächst als italienische Delegation für die Beziehungen mit Unrra, dann innerhalb eines gemischten Ausschusses, der sich aus Vertretern der italienischen Regierung und der Flüchtlingsorganisation selbst zusammensetzte und die Kontakte mit dem internationalen Büro aufrechterhalten sollte).⁴⁹

Im Juni 1955 unterzeichneten die italienische und die US-amerikanische Regierung nach langen diplomatischen Vorarbeiten durch die Aai ein dreijähriges Abkommen im Zusammenhang mit dem Agricultural Trade Development and Assistance Act (bekannter unter dem Namen *Public Law 480*) von 1954, womit die USA auf den Abbau des internen landwirtschaftlichen Überschusses durch Ernährungshilfsmaßnahmen insbesondere in ökonomisch entwickelten, im Lebensmittelbereich aber unterversorgten Ländern zielten.⁵⁰ Vorgesehen war die kostenlose Abgabe von Nahrungsmitteln in Höhe von insgesamt 36 Millionen Dollar. In wirtschaftlicher Hinsicht stellte der Beitrag der Vereinigten Staaten eine umfassende Hilfe dar; er nahm mit der Zeit jedoch ab und sollte durch eine Erhöhung der Finanzierung durch die italienische Regierung ausgeglichen werden, um den erreichten Standard zu halten.⁵¹ Die Aai wollte damit das Ernährungshilfsprogramm für Kinder neu beleben, um die weit verbreitete Unterernährung zu bekämpfen: Nach den Ergebnissen der parlamentarischen Untersuchungskommission lebten ungefähr 12 Millionen Italiener in Verhältnissen, die von extremem Elend bis zu einer mehr oder minder großen Bedürftigkeit reichten.⁵² Die Aai hatte ein eigenes Programm in Zusammenarbeit mit Fachvertretern der Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) und des Istituto nazionale della nutrizione (Inn) entwickelt und strebte einen langfristigen Ernährungs- und Wirtschaftsplan an; er unterschied sich von den improvisierten Ernährungshilfen (wie die einmalige, von den Vereinigten Staaten in früheren Jahren oftmals über ehrenamtlich tätige Organisationen vorgenommene Verteilung von Ernährungspaketen), die laut Montini nur beträchtliche Mittel in wenigen Tagen

49 Auch hier beschränkte sich die Aai im Rahmen ihrer Aufgaben nicht darauf, Wohnungen und Lebensmittel bereitzustellen sowie Maßnahmen zur Krankenpflege zu fördern, sondern organisierte in den Flüchtlingslagern auch Berufsbildungskurse, Kindergärten, Grundlagenkurse und Freizeitaktivitäten: nach den Ereignissen von 1956 in Ungarn nahm das Leistungsangebot enorm zu. Vgl. M. E. Guasconi, I rapporti dell'Aai con l'Iro e l'assistenza ai profughi in Italia (1947–1956), in: Ciampani (a cura di), Amministrazione per gli Aiuti Internazionali (wie Anm. 1), S. 155–165.

50 D. J. Shaw, *World Food Security. A History since 1945*, New York 2007, S. 49–51.

51 Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali, Programmi di assistenza alimentare e di educazione alimentare. Svolti con il contributo degli Stati Uniti e la Cooperazione delle Nazioni Unite. Accordi e statistiche, Roma 1961.

52 Für eine nützliche Auswahl von Untersuchungsmaterialien, versehen mit einer durchaus kritischen (zuweilen von einer spröden, für die Zeit typischen Polemik nicht freien) Einleitung, vgl. P. Braghin (a cura di), *Inchiesta sulla miseria in Italia (1951–1952)*. Materiali della Commissione parlamentare, Torino 1978.

vergeudeteten, ohne eine mehr als propagandistische Wirkung zu erzielen.⁵³ Auf das erste Abkommen folgten vier weitere; das letzte wurde 1962 abgeschlossen und betraf die Zuteilung von Lebensmitteln in Höhe von weiteren 24,5 Millionen Dollar, obgleich sich bei der Umsetzung erhebliche Schwierigkeiten insbesondere hinsichtlich der finanziellen Beteiligung der italienischen Regierung ergaben. Nicht zuletzt im Zuge der Gefühlswallungen, die die parlamentarische Untersuchungskommission weckte, fand der Plan die Zustimmung der höchsten Regierungsstellen. In der Folge stieß die Regelung der finanziellen Kompensationsmechanismen auf heftigen Widerstand beim Schatzministerium, der nur zum Teil durch politischen Druck seitens anderer Stellen, darunter des Außenministeriums, abgeschwächt werden konnte.⁵⁴

Auf diese Weise wurde das Ernährungshilfsprogramm ausgeweitet, bis dass es am Ende 1 800 000 Kinder erfasste; insbesondere zielte es auf den Ausbau der Speisung in den Kindergärten und Grundschulen, die im letztgenannten Fall auch dazu dienen konnte, die Schulabbrecher aufzufangen. Weiterhin ging es darum, die Ausstattung der Mensen und Küchen zu verbessern und die berufliche Qualifizierung der Angestellten zu fördern. Ferner wurden Modellzentren für die Schulspeisung (*Centri tipo di refezione – Ctr*) eingerichtet, die als Versuchslaboratorien fungieren sollten, um die neuesten Verfahren zur Schulförderung und Ernährungshilfe zu erproben und parallele Initiativen auf örtlicher Ebene anzuregen bzw. zu koordinieren. Die letztgenannten Maßnahmen gehörten in den Zusammenhang eines Projekts zur Ernährungserziehung, das 1960 mit der Übereinkunft zwischen der Aai, der FaO und Unicef eine konsolidierte Form annahm: In Zusammenarbeit mit dem Inn wurde ein umfassendes Programm zur Ernährungserziehung entwickelt, das sich an die Schulen, die Pflege- und Gesundheitseinrichtungen, die Bildungsmaßnahmen der landwirtschaftlichen Aufsichtsämter und die Sozialbehörden der Landgemeinden richtete. Über die Erziehung vor allem der Kinder und damit indirekt der Eltern sollte eine Verbesserung der Ernährungsgewohnheiten der Familien erreicht werden.⁵⁵

Im Übergang zu den 60er Jahren begann sich die Aai angesichts des allgemeinen wirtschaftlichen Wachstums des Landes (auch wenn in Süditalien die Kluft im Ernährungsbereich erst im Verlauf der 80er Jahre vollständig geschlossen werden konnte⁵⁶) Gedanken über die Natur und Zukunft des bisherigen Systems der Unterstützungsleistungen Gedanken zu machen. Welchen Stellenwert hatte noch die Verteilung von Lebensmitteln? Welche – auch finanziellen – Perspektiven besaß das Ernährungshilfsprogramm im Zusammenhang mit den anderen Hilfs- und Unterstützungsprogrammen? Und, allgemeiner, welche Rolle konnte die Aai in der sich mit

⁵³ L. Montini, *Gli obiettivi generali*, in: *L'accordo con il governo Usa per l'assistenza all'infanzia*, numero monografico di: *Assistenza d'oggi* 5–6 (1955), S. 3–7.

⁵⁴ Inaudi (wie Anm. 17), S. 392f.

⁵⁵ Zum allgemeineren Rahmen der Initiativen zur Ernährungserziehung vgl. ebd., S. 394–399.

⁵⁶ V. Zamagni, *L'evoluzione dei consumi fra tradizione e innovazione*, in: *Storia d'Italia, Annali* 13: *L'alimentazione*, a cura di A. Capatti/A. De Bernardi/A. Varni, Torino 1998, S. 169–204, S. 193.

dem Wirtschaftswunder tiefgreifend wandelnden italienischen Gesellschaft übernehmen?

Die Organisation hatte sich schon seit längerem um eine Neudefinition bemüht, um ihre bisher hauptsächlich als Verteilungswerk ausgeübte Funktion abzulegen und in eine fachtechnische Hilfestellung zur Förderung der Selbständigkeit der sozialen Leistungs- und Wohltätigkeitseinrichtungen zu überführen. Besondere Aufmerksamkeit richtete sie dabei auf die Probleme der nach dem Zweiten Weltkrieg völlig planlos zunehmenden Anstalten für Minderjährige. Für das Ende der 50er Jahre schätzte man in Italien ungefähr 4000 solcher Einrichtungen, die sich um den Schutz von Minderjährigen und Jugendlichen kümmerten und schrieb diese „anomale Inflation“ vor allem den privaten, konfessionell inspirierten Initiativen zu.⁵⁷ Diese Entwicklung vollzog sich vor allem in den süditalienischen Regionen, die damit den historischen Abstand gegenüber Mittel- und Norditalien aufholten, ohne dass dem quantitativen jedoch ein qualitativer Sprung entsprochen hätte. Zum größten Teil beschränkten sich die Maßnahmen auf die Zuweisung eines Heimplatzes, und dieses Verfahren wurde durch die staatlichen Finanzierungsleistungen nachhaltig gefördert.⁵⁸ Auf der zweiten nationalen Konferenz über die öffentlichen Hilfswerke für Kinder und Jugendliche wurde darauf verwiesen, dass ungefähr 250 000 Minderjährige (uneheliche Kinder, Waisen, arme, verlassene, körperlich und psychisch behinderte Kinder) in einem Heim lebten und ungefähr 170 000 von ihnen aus öffentlichen Kassen unterstützt wurden.⁵⁹

Gegenüber diesen Einrichtungen ergriff die Aai eine Reihe von Modernisierungsmaßnahmen. Insofern sie nicht schon durch spezifische Zwecke definiert waren, sollten sie in wirkliche Erziehungs- und Betreuungsanstalten umgewandelt werden, die mit den vielfältigen Bedürfnissen der Minderjährigen umzugehen wussten, wobei grundsätzlich galt, dass die Heimbetreuung entschieden abgebaut und die Familienhilfe bzw. Zuweisung an Pflegeeltern entsprechend aufgestockt wurde.⁶⁰ In den 50er Jahren konzentrierte sich die Aai vor allem auf die Berufsausbildung. Der größte Teil der Anstalten bot nur den Grundschulabschluss an, während hinsichtlich der streng nach Geschlecht getrennten beruflichen Ausrichtung für die Jungen eine Schreiner-,

57 Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali. Gli istituti per minori, Roma 1961, S. VII und 11–35.

58 Der steigende staatliche Finanzbeitrag belief sich 1952 auf 70% der Gesamtausgaben für die Heimpflege in den öffentlichen Einrichtungen; vgl. L. Montini, I ricoveri: stato della questione, in: Assistenza d'oggi 1 (1954), S. 3–13. Eine erste quantitative Analyse der Aufwendungen seitens der Ministerien für die Kinderhilfe findet sich in A. Cova, Spesa sociale e spesa per minori in Italia (1945–1970), in: M. Minesso (a cura di), Welfare e minori. L'Italia nel contesto europeo del Novecento, Milano 2011, S. 201–232.

59 Vgl. Documentazione dei lavori della Conferenza, abgedruckt in: M. Federici, II Conferenza nazionale sui problemi dell'assistenza pubblica all'infanzia e all'adolescenza. Orientamenti, aperture, limiti, in: Assistenza d'oggi 5–6 (1955), S. 35–103, S. 61.

60 Montini (wie Anm. 58), S. 10.

für die Mädchen eine Schneiderinnenlehre vorgesehen war.⁶¹ Das Aai-Berufsbildungsprogramm (1951–1960) beinhaltete die Einführung von Kursen, die sich stärker an den Erfordernissen des Arbeitsmarktes ausrichteten, strebte ferner eine Potenzierung der bestehenden Angebote und eine Erhöhung der Nutzung externer Bildungsmaßnahmen an; es ging dabei nicht nur um die Finanzierung und Bereitstellung von Materialien, sondern auch um die Aus- und Fortbildung des Lehrpersonals.⁶² Nach Auslaufen des Programms richtete sich die Aai allgemeiner auf die fachtechnische Unterstützung der Einrichtungen, die eine allgemeine Verbesserung der Leistungsstrukturen durch Orientierungs-, Beratungs- und Ausbildungstätigkeit bezweckte.⁶³ In diesen Zusammenhang gehörte auch die Förderung der 1950 gegründeten Scuola nazionale di servizio sociale per religiose (Nationale Sozialpflegeschule für Ordensschwwestern; dieses Berufsfeld spielte in den Angeboten eines Großteils der bestehenden Erziehungs- und Betreuungseinrichtungen für Mädchen eine zentrale Rolle).⁶⁴

1955 bahnte die Aai in Zusammenarbeit mit der Associazione nazionale patronati scolastici (Nationalverband der Schulpatronate) und dem Bildungsministerium den Aufbau von Centri ricreativi educativi scolastici (Cres; Stätten für Erziehung, Schule und Freizeitgestaltung) an, mit denen der Versuch einer Erneuerung der außerschulischen Betreuungsangebote unternommen wurde.⁶⁵ Im Rahmen des Bemühens, die Kinderhilfe in den rückständigsten Gebieten anzuheben, unterstützte sie 1952 mit der Anschaffung von Ausstattungsgegenständen, der Anstellung von Erzieherinnen und der Organisation der Schulspeisung die Gründung von Kindergärten in Gemeinden, in denen es keine gab (unter besonderer Berücksichtigung Süditaliens). Aufgrund der geringen finanziellen Ressourcen fand das Programm allerdings nur eine beschränkte Verbreitung und diskontinuierliche Anwendung.⁶⁶ Zu einer weiteren Spezialisierung bei den fachtechnischen Unterstützungsleistungen kam es, als für den Zeitraum zwischen 1960 und 1964 eine Konvention mit der Cassa del Mezzogiorno abgeschlossen wurde; vorgesehen waren die Organisation von sozialen und erzieherischen Aktivitäten für Jugendliche (mit der Einrichtung von Jugendzentren) und Erwachsene, Maß-

61 L. S. Rosati/A. De Marzi, *L'istruzione dei minori negli istituti di assistenza con ricovero*, in: *Assistenza d'oggi* 4 (1954), S. 8–21.

62 1400 Kurse wurden eingerichtet, die jährlich ungefähr 20 000 Schüler und Schülerinnen besuchten; vgl. *Amministrazione per gli aiuti internazionali* (wie Anm. 7), S. 35–37 und *Aai, Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali*, Roma 1962, S. 18.

63 Roma, ACS, MI, AAI, Presidenza, b. 111, *Programma assistenza minori fuori famiglia*, [1960].

64 R. Cutini, *Il Servizio Sociale italiano nel secondo dopoguerra. La nascita della scuola nazionale di Servizio Sociale per religiose*, in: *La rivista di servizio sociale* 2 (2002), S. 57–68.

65 Vgl. zur Einordnung dieser Zentren: *Aai-Servizi assistenziali, Il Centro ricreativo educativo scolastico (Cres)*, s. d. [dopo il 1964], in Roma, ACS, MI, AAI, *Documentazione*, b. 123.

66 Anfang der 60er Jahre hatte die Aai an der Einrichtung von 276 Kindergärten mitgewirkt, die von 8800 Kindern besucht wurden und nach und nach in die Hände der kommunalen Träger übergingen. Vgl. *Aai* (wie Anm. 62), S. 8 und 11.

nahmen zur Gesundheitserziehung für Frauen sowie Beratungs- und Hilfsangebote für die öffentlichen Sozialpflegeanstalten.⁶⁷

Als allgemein kennzeichnend für diese Programme kann festgehalten werden, dass die fraglichen Werke nicht direkt (oder nur für einen beschränkten Zeitraum) von der Aai durchgeführt wurden, dass bereits vorhandene Strukturen und Gebäude in Zusammenarbeit mit den lokalen Körperschaften und Einrichtungen genutzt wurden und dass die Modernisierung der materiellen Ausstattung und die Qualifizierung des Personals mit Beiträgen solange gefördert wurden, bis die Empfänger einen angemessenen Grad an Selbständigkeit erlangten. Die fachtechnischen Unterstützungsprogramme scheinen allerdings nicht (mit der wichtigen Ausnahme der erwähnten Maßnahmen, die sich auf soziale Dienstleistungen bezogen) mit der notwendigen Entschlossenheit durchgeführt worden zu sein. Montini hielt sich hier trotz der andersteiligen Ansicht einiger seiner vertrautesten Mitarbeiter auch deshalb zurück, weil sich andernfalls Haushaltsumschichtungen zum Nachteil der reinen Lebensmittelverteilung ergeben hätten. Nach Montini (für den die Nahrungshilfsprogramme im Rahmen einer umfassenden, notwendigen Ernährungspolitik, die die Behebung der Notlage mit der Erziehungsfunktion zusammenführte, den Kern der Tätigkeit der Aai ausmachten) gestaltete sich die Modernisierung innerhalb der Körperschaften einfacher, wenn man sich nicht „mit leeren Händen“ präsentierte.⁶⁸

Auch das schwierige Gleichgewicht zwischen Traditionswahrung und Öffnung gegenüber den neuen sozialen Bedürfnissen bildete eine nicht unerhebliche Barriere und Quelle von Widersprüchen, die die Modernisierungsbestrebungen im sozialen Unterstützungswesen ausbremsten. Ein Beispiel bieten hier die von der Aai selbst vorgenommenen Erfolgsanalysen der Berufsbildungsprogramme. Man konstatierte, dass sie nicht vollständig den ursprünglichen Intentionen entsprachen, insofern „die Präferenz der meisten Einrichtungen für die traditionellen Schneider-, Strick- und Mechanikkurse sowie die umfassende Wahrung der Autonomie der Einrichtungen durch die Aai ... zum Teil verhindert hatten, ein umfassendes Spektrum von Berufsfeldern anzubieten“.⁶⁹ Das Ernährungshilfsprogramm spielte also im Rahmen der Aktionen der Aai weiterhin eine herausragende Rolle; erst gegen Mitte der 60er Jahre und nach dem Auslaufen der US-amerikanischen Unterstützung nahm seine Bedeutung ab, weil sich die wirtschaftlichen Verhältnisse im Land verbesserten und die politischen Prioritäten änderten.

Eine Gesamtwürdigung der Tätigkeit der Organisation darf nicht die politische Instrumentalisierung der sozialen Hilfsprogramme im Rahmen des Kalten Krieges

⁶⁷ Roma, ACS, MI, AAI, Presidenza, b. 111, Finalità dei centri assistenziali e dei programmi Aai, aprile 1961, S. 17.

⁶⁸ Roma, ACS, MI, AAI, Presidenza, b. 111, Commissione consultiva per l'assistenza, Verbale della riunione, 17. Oktober 1963, S. 9; vgl. auch in: ebd. das Protokoll vom 26. Juli 1961.

⁶⁹ Amministrazione per le attività assistenziali italiane e internazionali (wie Anm. 57), S. 70.

und den damit zusammenhängenden Druck unterschätzen. Bei den Verhandlungen mit den Usa über das Ernährungshilfsprogramm beispielsweise forderte das *Department of State* nachdrücklich, dass die Hilfen nicht an die der kommunistischen Partei nahestehenden Organisationen gingen. Die Vertreter der Aai machten hier keine klaren Zugeständnisse und wollten auf jeden Fall sicherstellen, dass die Amerikaner „bei der Verpflegung einfacher Kommunisten und – allgemeiner – der Kinder aus kommunistischen Familien“ keine Hürden aufbauten.⁷⁰ Montini und seine Mitarbeiter scheuten sich im übrigen nicht, beim US-amerikanischen Gesprächspartner Überlegungen politischer Natur vorzubringen, indem sie eine Weiterfinanzierung des Programms damit begründeten, dass es sich in den rückständigen Regionen des Landes günstig auf die Wahlergebnisse auswirken würde.⁷¹ Nach dem jetzigen Forschungsstand läßt sich nicht bestimmen, ob und auf welcher Ebene die Programme der Aai vor allem im lokalen Rahmen zu offensichtlichen Benachteiligungen führten. Zweifelsfrei wurden die katholischen Einrichtungen in vielen Fällen bevorzugt behandelt, was mit den Rahmenbedingungen des italienischen Sozialleistungssystems und mit dem Willen zusammenhing, sie einem Modernisierungsprozess zu unterziehen: aufgrund der bereits erwähnten systemischen Schwierigkeiten konnte er jedoch nicht in der von Montini angestrebten Form umgesetzt werden.

⁷⁰ Roma, ACS, MI, AAI, Presidenza, b. 57, M. Cao-Pinna, Missione negli Usa. Primi contatti con gli uffici governativi Usa al livello tecnico, 20. Februar 1954.

⁷¹ Inaudi (wie Anm. 17), S. 393.