



Was ist mit «Aufarbeitung» gemeint?
«Mit dem Aufarbeitungsprozess wird kein
Schlussstrich unter das Geschehene gezogen.»

Sechs Projekte des NFP 76 diskutieren
die Rolle von Steuerung und Finanzierung
«Mit dem Sichtbarmachen von
Geldflüssen stellen sich neue Fragen»

Pluspunkte einer vernetzten Forschung
Im Gespräch: Zwei Historikerinnen,
die in mehreren Projekten des NFP 76 forschen

Bulletin NFP 76 · Nr. 1

Die wissenschaftliche Aufarbeitung von Fürsorge und Zwang in vernetzter Forschung angehen

Einblicke in die Forschung des NFP 76

Die wissenschaftliche Aufarbeitung von Fürsorge und Zwang in vernetzter Forschung angehen. Einblicke in die Forschung des NFP 76

Was ist mit «Aufarbeitung» gemeint? Vier Dimensionen von Aufarbeitung fürsorglicher Zwangsmassnahmen und der Auftrag der wissenschaftlichen Aufarbeitung gemäss Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG).

6

Die wissenschaftliche Aufarbeitung der Geschichte fürsorglicher Zwangsmassnahmen legt grossen Wert auf den Einbezug der Betroffenen. Der Grundsatz: Die Wissenschaft kann nicht über Betroffene forschen, ohne mit ihnen zu forschen. Eine Zwischenbilanz zu Wissenschaft als Aufarbeitung.

10

Ein Blick von aussen: Das Bundesamt für Justiz startet mit der Umsetzung seines Auftrags zur Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Aufarbeitung fürsorglicher Zwangsmassnahmen.

14

Pluspunkte vernetzter Forschung: Wenn im Austausch mit Betroffenen und anderen Forschenden mögliche Formen des Einbezugs der Betroffenenperspektive gefunden werden. Wenn sich Historikerinnen mit Forschenden vernetzen, die den Fokus auf die Gegenwart legen.

16

Die vergleichende Perspektive stärken: Wie stehen Veränderungen in den Forschungsfeldern im Zusammenhang mit übergreifenden Strategien und Mechanismen im Sozialwesen der Schweiz? Rückblick auf einen Workshop von sechs Projekten des NFP 76 zu Fragen der Steuerung und Finanzierung.

28

Wie prägen die Kategorien «Geschlecht» und «Klasse» das Zusammenspiel zwischen privaten und staatlichen Akteur:innen? Inwiefern reproduzieren und verstärken sie bestehende Strukturen sozialer Ungleichheit bei der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien? Ein Projekt, das historische und soziologische Zugänge kombiniert.

23

Welches sind die Wendepunkte im Kinderschutz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts? Wo gibt es Brüche und Kontinuitäten in der Kinderschutzpolitik? Drei Projekte des NFP 76 diskutieren ihre Forschungsergebnisse und kommen im wissenschaftlichen Austausch zu neuen Denkanstössen.

35



EDITORIAL

Der Begriff «Opfer» ist sicher einer der Begriffe, die in den letzten Jahrzehnten in unserer Gesellschaft am meisten diskutiert wurden. Was ist ein Opfer? Opfer von wem, von was, warum, inwiefern? Dieser Begriff und die Fragen, die er aufwirft, haben eine Geschichte. Sie ist entscheidend für die heutigen Anliegen. Das Aufkommen eines Themas zu analysieren bedeutet, die Entwicklung eines Bewusstseinsprozesses aufzuarbeiten. Es bedeutet aufzuzeigen, auf welcher unterschiedlichen Weise nicht nur Einzelne – direkt Betroffene und Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen – sondern auch die schweizerische Bevölkerung als Ganzes von diesem Bewusstseinsprozess betroffen ist, in wirtschaftlicher, rechtlicher, kultureller und politischer Hinsicht. Das ist, ganz kurz zusammengefasst, das Ziel und die Aufgabe des Nationalen Forschungsprogramms 76.

Mit diesem Begriff direkt verbunden ist immer auch die Frage nach der Verantwortung. Wer muss sie tragen: der Staat, die Politik insgesamt, die öffentlichen Verwaltungen, die Gerichte, die sozialen, pädagogischen und medizinischen Einrichtungen mit ihrer für sie typischen unpersönlichen und bürokratischen Aura?

Mit dieser Welle des allgemeinen Bewusstwerdens entstand in der Schweiz auf verschiedenen Ebenen – Bund, Kantone, Verbände – eine Bewegung. Mit ihr wurden, neben anderen Initiativen, Forschungsprogramme gestartet, mit denen man die Wahrheit herausfinden möchte über das, was geschehen ist, mit denen man aufzeigen möchte, wie Einige von uns kaltgestellt wurden, «fürsorgerisch betreut», als Einzelne, Familien und gesellschaftliche Gruppen, wie sie unter dem Vorwand, sie seien unfähig, ihr Schicksal selbst in die Hand zu nehmen, zu Opfern gemacht wurden. Mit welchen Werten wurde diese Politik der fürsorgerischen Betreuungen, der Zwangseinweisungen, des Wegsperrens begründet? Welche Logik lag den institutionellen Mechanismen zugrunde? Wie sind sie entstanden? Wie kann man quantitativ und qualitativ das Ausmass dieses Phänomens messen und wie gross sind die damit verbundenen Belastungen noch heute?

Hinter all diesen Fragen, für die wir heute Antworten suchen, steht die Frage nach der Anerkennung der Opfer und deren Leid und auch die nach den erforderlichen Aufarbeitungsprozessen, für die die Beteiligung der gesamten Bevölkerung entscheidend ist. In der Forschungsgemeinschaft des NFP 76 sind wir überzeugt: Wenn wir die Vergangenheit besser kennen, können wir im besten Fall das begangene Unrecht anerkennen oder zumindest diese Fragen auf die politische Agenda bringen. Und wir sind überzeugt, dass dieses Thema viele, ja eigentlich alle Bürgerinnen und Bürger unseres Landes angeht. Letztlich sind wir alle betroffen. Wir alle haben Teil an dieser Geschichte, und insofern müssen wir uns alle darum bemühen, sie zu kennen und aufzuarbeiten. Für unser Wohl und das der zukünftigen Generationen.



Vincent Barras, Prof. Dr., Institut des humanités en médecine, CHUV et Faculté de biologie et médecine, Université Lausanne, Mitglied der Leitungsgruppe NFP 76

Publikationen der Projekte

Die Projekte des NFP 76 beginnen nun, laufend ihre Ergebnisse zu publizieren. Angaben zu wissenschaftlichen Veranstaltungen, Publikationen und Kommunikation mit der Öffentlichkeit finden sich unter «Eckdaten und Publikationen» jeweils auf der Projektseite.

www.nfp76.ch

Die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981

Luzius Mader

Ende September 2016 verabschiedete das Parlament das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG). Das war ein sehr wichtiger, ja entscheidender Schritt der politischen Aufarbeitung dieses düsteren Kapitels der schweizerischen Sozialgeschichte und gleichzeitig auch Grundlage und Auftrag für eine umfassende Aufarbeitung.

Personen, deren körperliche, psychische oder sexuelle Integrität und deren geistige Entwicklung durch behördlich angeordnete fürsorgerische Zwangsmassnahmen und (zum Teil auch privat veranlasste) Fremdplatzierungen unmittelbar und schwer beeinträchtigt worden waren, werden durch das Gesetz endlich als Opfer anerkannt, denen Unrecht angetan und Leid zugefügt worden war. Das Gesetz geht dabei von einem weiten *Opferbegriff* aus, der in einer nicht abschliessenden Aufzählung typischer Integritätsverletzungen in Artikel 2 Bst. d AFZFG konkretisiert wird, wobei sehr viele Opfer im Verlauf ihrer Kindheit und Jugend jeweils mehrere verschiedene Integritätsverletzungen erlitten haben. Das Gesetz macht aber auch deutlich, dass nicht alle Kinder und Jugendlichen, die in einem Heim, bei Pflegeeltern oder auf einem Landwirtschaftsbetrieb

fremdplatziert waren, als Opfer gelten können. Es unterscheidet ausdrücklich zwischen eigentlichen Opfern und anderen betroffenen Personen. Voraussetzung für die Anerkennung der Opfereigenschaft ist eine direkte und schwere Betroffenheit. Diese muss zwar nicht bewiesen, aber immerhin glaubhaft gemacht werden können. Die Beurteilung, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung der Opfereigenschaft gegeben sind, ist dabei nicht immer einfach. Denn zum Teil sind die verfügbaren Informationen unzureichend, und zum Teil ist unklar, ob gewisse Beeinträchtigungen die vom Gesetz verlangte Gravität aufweisen. Im Zweifelsfall soll aber jeweils ein Entscheid zugunsten der Opfer getroffen werden.

Was ist mit dem Wort «Aufarbeitung» gemeint? Mit diesem Wort werden mehrere Aspekte angesprochen, zwischen denen sehr enge Bezüge und

Überschneidungen bestehen. Im Folgenden wird zwischen vier verschiedenen Dimensionen oder Ebenen unterschieden, nämlich zwischen der politisch-administrativen Aufarbeitung durch die Behörden, der persönlichen Aufarbeitung durch die Opfer und Betroffenen, der wissenschaftlichen Aufarbeitung und der gesellschaftlichen Aufarbeitung.

Kernstück der *politisch-administrativen Aufarbeitung* ist das AFZFG, das ein ganzes Bündel von Massnahmen enthält. Ein zentrales Element ist zweifellos die Gewährung eines Solidaritätsbeitrags von je 25'000.- Franken an die Opfer. Bislang haben rund 10'000 Opfer diesen Beitrag erhalten. Dabei handelt es sich nicht um eine Entschädigung oder eine Wiedergutmachung. Es handelt sich vielmehr um ein klares Zeichen, dass die offiziellen Entschuldigungen und die Anerkennung des Unrechts nicht bloss allgemeine Lippenbekenntnisse sind. Mit der Gewährung eines Solidaritätsbeitrags wird das persönliche Unrecht, das einem kon-

kreten Opfer angetan worden ist, von einer staatlichen Behörde in individualisierter Form anerkannt. Gleichzeitig soll mit dieser finanziellen Leistung des Staates dazu beigetragen werden, die in vielen Fällen auch heute noch spürbaren Folgen dieses Unrechts zu mildern. Weitere wichtige Elemente des im Gesetz vorgesehenen Massnahmenbündels sind namentlich die Regelung der Akteneinsicht und des Zugangs zu den Archiven, die Beratung und Unterstützung der Opfer und der Betroffenen durch die kantonalen Anlauf- oder Opferhilfestellen, die Förderung von Selbsthilfeprojekten für Opfer und Betroffene sowie die Schaffung von Zeichen der Erinnerung.

Die Aufarbeitung umfasst sodann auch die *persönliche, individuelle Verarbeitung* der traumatischen Erlebnisse und Erfahrungen durch die

Opfer selbst. Das Leid und das Unrecht, das vielen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen betroffenen und fremdplatzierten Personen in ihrer Kindheit und Jugend zugefügt oder angetan worden ist, belastet viele Opfer auch heute noch. Eine eigentliche Wiedergutmachung ist Jahrzehnte später kaum realisierbar, zumal zahlreiche Opfer heute nicht mehr leben. Aber die mit dem AFZFG getroffenen Massnahmen, namentlich die gesetz-

bilitierungsgesetz geschaffen worden war, dann aber vor allem auch durch die Projekte im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 76. Neben diesen beiden hauptsächlichen Gefässen für Forschungsarbeiten zu diesem Thema gibt es noch eine ganze Reihe von Studien und Berichten, die im Auftrag einzelner Kantone oder Organisationen (darunter auch die Kirche) erarbeitet worden sind. Die breit angelegten und multidisziplinär

„ **Die Forschungsarbeiten liefern Grundlagen, um das Vergangene besser zu verstehen und Erkenntnisse, die für Gegenwart und Zukunft wichtig sind.** „

liche Anerkennung des Unrechts, der Solidaritätsbeitrag und die Akteneinsicht, sind für viele Opfer sehr wichtig bei der persönlichen Auseinandersetzung mit dem, was ihnen widerfahren ist. Diese persönliche Aufarbeitung hat in vielen Fällen Eingang gefunden in autobiographischen Erzählungen und Publikationen.

Eine weitere wichtige Dimension der Aufarbeitung ist die wissenschaftliche Bearbeitung. Die mit den fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 verbundenen Praktiken und Probleme haben bis vor wenigen Jahren kaum wissenschaftliche Beachtung gefunden. Das AFZFG und das schon kurz vorher verabschiedete Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen haben diesbezüglich entscheidende Impulse gegeben, zunächst durch die Arbeiten im Rahmen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK), die gestützt auf das Reha-

ausgerichteten Forschungsarbeiten, die nicht einfach auf die Vergangenheit fokussiert sind, liefern Grundlagen, um einerseits das Vergangene besser zu verstehen und andererseits auch Erkenntnisse zu gewinnen, die für die Gegenwart und Zukunft wichtig sind. Der Verbreitung und praktischen Nutzung der Forschungsergebnisse kommt in den kommenden Jahren grosse Bedeutung zu.

Wichtig ist schliesslich auch die *gesellschaftliche Aufarbeitung*. Wie gehen die Medien, die Kultur, die Schulen, etc. mit dem Thema der fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen um? Wie vermitteln sie das Geschehene einer breiteren Öffentlichkeit und zukünftigen Generationen? Im Bereich der Medien, der Kultur und der Schulen ist in den letzten Jahren sehr viel gemacht worden, um die allgemeine Sensibilität für diese Problematik zu wecken und um den politischen Aufarbeitungsprozess sowie

die individuelle Verarbeitung zu unterstützen. Zahlreiche Filme, Theaterstücke, Bücher und Berichte zeugen von diesem Beitrag zur gesellschaftlichen Aufarbeitung. Und in Zukunft wird es sicher noch vermehrt darum gehen, zur Verbreitung von Erkenntnissen aus der Forschung und zu deren Umsetzung in der Gesetzgebung und in der Behördenpraxis beizutragen.

Mit dem vom Gesetz vorgesehenen und ausgelösten umfassenden Aufarbeitungsprozess wird kein Schlussstrich unter das Geschehene gezogen. Aber

dieser Prozess lässt die Opfer Anerkennung und Wertschätzung erfahren. Er hilft auch, schmerzhaft Wunden zu schliessen, und er ermöglicht vielen Opfern, Schritte zur Versöhnung zu machen.



Luzius Mader, Prof. em. Dr., ist ehem. Stellvertretender Direktor Bundesamt für Justiz, Delegierter für Opfer von fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Leiter des Runden Tisches. Er ist Bundesvertreter im NFP 76.

Im Blick der Forschung: Ursachen und Wirkungen von Eingriffen in Lebenswege

Das Nationale Forschungsprogramm 76 «Fürsorge und Zwang» (NFP 76) befasst sich mit den Wirkmechanismen von Fürsorge und Zwang in Geschichte, Gegenwart und Zukunft.

Behördliche Massnahmen gegenüber Erwachsenen und Minderjährigen – in der Öffentlichkeit bekannt als fürsorgliche Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen – erfolgten vor 1981 als Teil des staatlichen Fürsorge- und Vormundschaftswesens nach kantonalen Praxen und mit kaum existenten Verfahrensrechten. Die Massnahmen führten immer wieder zu Eingriffen in das Leben Betroffener. Bundesrat und Parlament anerkennen heute das Leid, das Betroffenen durch die Missachtung von Grundrechten zugefügt wurde.

Um fürsorgliche Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen – darunter auch privat veranlasste – in einem breiten Kontext zu untersuchen, beauftragte der Bundesrat den Schweizerischen Nationalfonds SNF am 22.02.2017 mit dem Nationalen Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart, Zukunft» (NFP 76).

Konkret verfolgt das NFP 76 folgende Ziele:

1. Analyse von Merkmalen, Mechanismen und Wirkungsweisen der schweizerischen Fürsorgepolitik und -praxis;
2. Identifikation von möglichen Ursachen für integritätsverletzende sowie integritätsfördernde Fürsorgepraxen im Spannungsfeld zwischen gesellschaftlicher Ordnung und individuellen Rechten;
3. Untersuchung der Auswirkungen der Fürsorgepraxen auf die Betroffenen.

[Download Programmporträt](#)

Wissenschaft als Aufarbeitung – eine Zwischenbilanz

Martin Lengwiler

Die Aufarbeitung historischen Unrechts erfolgt in unterschiedlichen gesellschaftlichen Formaten, je nachdem, ob juristische, finanzielle, gesellschaftliche oder wissenschaftliche Anliegen im Vordergrund stehen.

Die vielzitierten Wahrheits- und Versöhnungskommissionen der 1990er Jahre brachten Opfer und Täter zusammen und dienten einem primär aufklärerischen, nicht aber einem juristischen Zweck. Das Instrument des Runden Tisches verfolgt eine ähnliche, politische Logik, in der sich die Parteien für einen Diskussions- und Verhandlungsprozess zusammensetzen. Daneben gibt es auch Expertenkommissionen, bei denen in der Regel die wissenschaftliche Forschung im Vordergrund steht.

mit gemacht hatte. Der schweizerische Weg legte den Schwerpunkt stärker auf einen politischen Aushandlungsprozess am Runden Tisch, auf finanzielle Leistungen gegenüber Opfern sowie auf die wissenschaftliche Aufarbeitung.

Für die wissenschaftliche Aufarbeitung wurde mit 28 Millionen Franken ein im internationalen Vergleich überaus gut dotierter Finanzrahmen für zwei grosse Forschungsvorhaben zur Verfügung gestellt. Die wissenschaftliche Aufarbeitung wurde in zwei Schritten

” Im Rahmen partizipativer Formate wurden Opfer und Betroffene näher an die Forschung herangeführt und Forschende aus der akademischen Komfortzone herausbugsiert.

Bei der Aufarbeitung der Geschichte fürsorglicher Zwangsmassnahmen wurde in der Schweiz das Modell der Wahrheits- und Versöhnungskommissionen von vornherein ausgeschlossen, nicht zuletzt wegen der gemischten Erfahrungen, die man in Südafrika da-

angegangen. Von 2015 bis 2019 untersuchte eine Unabhängige Expertenkommission (UEK) die Geschichte der Administrativen Versorgungen. Daran anschliessend lancierte der Schweizerische Nationalfonds das Nationale Forschungsprogramm 76 («Fürsorge

und Zwang», 2017–2024), das breiter angelegt ist und sich mit der Geschichte und Gegenwart von fürsorglichen Zwangsmassnahmen gegenüber Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen befasst.

Anders als beispielsweise die Bergier-Kommission, die in den 1990er Jahren die schweizerische Flüchtlings- und Wirtschaftspolitik während des Nationalsozialismus untersuchte, legt die Forschung zur Geschichte fürsorglicher Zwangsmassnahmen grossen Wert auf den Einbezug der Betroffenen. Angesichts der grossen Zahl von noch lebenden Opfern galt von Beginn weg der Grundsatz: Die Wissenschaft kann nicht *über* Betroffene forschen, ohne *mit* ihnen zu forschen. Umso mehr, als die Forschung – zumindest die Geschichtswis-

senschaften – in der Regel bei den überlieferten Archivakten ansetzt und damit die Perspektive der Behörden gegenüber jenen der Betroffenen privilegiert. Opfer sollten deshalb in den Forschungsprogrammen nicht zu Untersuchungsobjekten degradiert, sondern in die Konzeption und Durchführung der Studien einbezogen werden.

Um deren Perspektive in die Forschung einzubringen, führten viele Forschende Interviews mit Opfern und Betroffenen. Die Aussagen wurden mit sozialwissenschaftlichen oder geschichtswissen-



schaftlichen (*Oral History*) Methoden ausgewertet. Die Erkenntnisse aus diesen mündlichen Quellen ergänzten und korrigierten jene Einsichten, die sich aus Behördenquellen gewinnen liessen.

Daneben experimentierten die UEK und verschiedene Projekte des NFP 76 auch in der Forschungsorganisation mit partizipativen Ansätzen. Die UEK organisierte mehrere Workshops, in denen sie einer Gruppe von Betroffenen das Forschungskonzept und vorläufige Zwischenergebnisse präsentierte. Alle Anwesenden konnten ihre Meinung und Kritik frei äussern. Opfer und Betroffene waren aufgefordert, die

Erkenntnisse von Forscherinnen und Forschern zu kommentieren. Zugleich stand es den Forschenden frei, was sie aus den Rückmeldungen machten. In der Regel entstand ein kritisch-konstruktiver Dialog, in dem beide Seiten klar getrennte Rollen einnahmen, sich jedoch aufeinander zubewegten. Forscherinnen und Forscher lernten, mit den oft subjektiven und emotionalen Rückmeldungen von Betroffenen umzugehen. Diese wiederum machten sich vertraut mit den Konventionen wissenschaftlicher Forschung. Es war nicht immer einfach, sich zu finden. So verlangten beispielsweise Betroffene an einem UEK-Workshop, dass in Tex-

ten auf stigmatisierende Begriffe wie «Verwahrlosung» zu verzichten sei. Die Forschenden verwiesen darauf, dass historische Studien nicht darum herumkommen, auch stigmatisierende Quellenbegriffe explizit zu nennen. Man einigte sich schliesslich darauf, stigmatisierende Begriffe im Text zu nennen, aber sie auch als stigmatisierend zu charakterisieren.

Für eine inhaltliche Bilanz der wissenschaftlichen Aufarbeitung ist es noch zu früh. Viele Resultate werden erst in den kommenden Monaten und Jahren veröffentlicht. Methodisch erweist sich die Einbindung von Betroffenen jetzt schon als produktiv. Die partizipativen

Ansätze wurden zwar häufig unsystematisch und experimentell genutzt, aber keinesfalls naiv, wie fälschlicherweise unterstellt wurde. Im Rahmen partizipativer Formate wurden Opfer und Betroffene näher an die Forschung herangeführt und Forschende aus der akademischen Komfortzone herausbugsiert. Vor allem führten sie zu neuen, umfassenderen Erkenntnissen.



Martin Lengwiler, Prof. Dr., Departement Geschichte, Philosophisch-Historische Fakultät, Universität Basel, Vizepräsident der UEK «Administrative Versorgung», ad hoc Mitglied der Leitungsgruppe NFP 76

Zwei Säulen des Wissenstransfers: Vernetzung und Dialog

Um dem geforderten Bezug des NFP zu Geschichte, Gegenwart und Zukunft Rechnung zu tragen, fördert der Wissenstransfer den programminternen Austausch zwischen den Projekten und bezieht aktuelle Diskurse in Politik, Praxis und Öffentlichkeit mit ein.

Vernetzung...

Im Verlauf des NFP 76 wurden drei interne Programm-Workshops durchgeführt. An diesen Arbeitstagen konnten sich die Forschenden austauschen zu Querschnittsthemen und Fragen, die sich in vielen Projekten ähnlich stellen.

Im Juni 2020 haben sich die Forschenden des NFP 76 mit den Ergebnissen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgung auseinandergesetzt.

Im Dezember 2020 wurden erste Zwischenergebnisse aus der Forschung des NFP 76 diskutiert zu Fragen und Methoden der Interpretation von Fallakten und des Einbezugs der Betroffenenperspektive in der Forschung.

Im November 2021 nahmen die Forschenden an einem Programm-Workshop aktuelle Herausforderungen im Spannungsfeld zwischen Fürsorge und Zwang in den Blick und widmeten sich dem Gegenwartsbezug des NFP 76.

... und Dialog

Nach Abschluss des programminternen Wissensaustauschs im Rahmen der Programm-Workshops tritt das NFP 76 nun in den Dialog mit der Praxis. Erste Erkenntnisse des NFP 76 werden in einer Reihe von Veranstaltungen zur Diskussion gestellt, im Dialog zwischen Forschung und Praxis unter Einbezug der Betroffenenperspektive gespiegelt sowie im aktuellen Umfeld verortet.

Die erste Dialogveranstaltung zu Fremdplatzierungen und ihren Auswirkungen auf Lebenswege fand Ende 2021 statt. Die nächsten Dialogveranstaltungen zur Partizipation im Kindes- und Erwachsenenschutz werden gemeinsam mit der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES organisiert und am 14. März 2022 in Lausanne (und online) sowie am 22. März 2022 in Zürich (und online) mit je drei Projekten aus dem NFP 76 durchgeführt. Weitere Dialogveranstaltungen folgen am 18. Mai und am 7. Juni 2022.

Information und Anmeldung sowie Newsletter NFP 76 unter www.nfp76.ch

Auftrag zur Verbreitung und Nutzung der Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Aufarbeitung

Reto Brand

Das Bundesgesetz (AFZFG) gibt u.a. auch den Auftrag, die Ergebnisse der Forschungsarbeiten der Öffentlichkeit und weiteren spezifischen Zielgruppen zugänglich zu machen. Das Bundesamt für Justiz (BJ) ist einer der beauftragten Akteure und startet aktuell mit den Arbeiten.

Als das Parlament 2016 das AFZFG beschloss, war eine der erklärten Zielsetzungen, die Resultate der Aufarbeitung, namentlich diejenigen der wissenschaftlichen Forschung, zu verbreiten und zu nutzen (sog. Valorisierung). Der entsprechende Auftrag im Gesetz (Art. 15 Abs. 4 und 5 AFZFG) richtet sich an die zuständige Behörde, d.h. an das BJ, und beauftragt dieses, in Zusammenarbeit mit den «Trägern der wissenschaftlichen Aufarbeitung» hierfür zu sorgen und verschiedene Massnahmen zu fördern. Das Gesetz (Art. 15 Abs. 5 AFZFG) konkretisiert bzw. illustriert diesen Auftrag mit einer Aufzählung möglicher Massnahmen gleich selber. So nennt es z.B. Medienproduktionen, Ausstellungen und Vorträge zum Thema, die Aufbereitung in Lehrmitteln der obligatorischen Schule und Schulen der Sekundarstufe II, die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie der Behörden, Institutionen und Privatpersonen, die nach geltendem

Recht mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen befasst sind.

In den vergangenen Jahren wurde bereits eine Fülle von Forschungsergebnissen erarbeitet. Auf Bundesebene hat die Unabhängige Expertenkommission (UEK) «Administrative Versorgungen» ihre Arbeiten bereits abgeschlossen und das Nationale Forschungsprogramm (NFP) 76 «Fürsorge und Zwang» wird dies demnächst tun. Daneben gibt es aber auch noch viele weitere Forschungsergebnisse z.B. aus Studien der Kantone, Gemeinden oder Institutionen, bei denen es sich lohnt, sie bekannt zu machen und sie auch für eine Verwendung in der Zukunft bereit zu halten. Schliesslich gibt es auch ein Interesse sowohl aus dem In- wie auch aus dem Ausland, sich über den umfassenden Aufarbeitungsprozess und dessen verschiedene Wirkungen näher informieren zu können.

Das BJ bzw. dessen spezialisierter Fachbereich Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (FSZM) hat im Herbst 2021 damit begonnen, ein Inventar der verschiedenen Forschungsarbeiten zu erstellen und gestützt darauf erste Vorstellungen zu entwickeln, wie, wann und in welchen Formen die Ergebnisse an die verschiedenen Zielgruppen vermittelt werden könnten. Aktuell ist ein entsprechendes Konzept mit einem Zeitplan in Vorbereitung, das u.a. verschiedene mögliche Einzelmassnahmen benennt (eine umfassende Web-Plattform, Angebote für Schulen, eine Ausstellung, u.a.m.). Diese sollen die bereits bestehenden und geplanten Vermittlungstätigkeiten der erwähnten UEK und des NFP 76 ergänzen. Bei positiver Entscheidung des Bundesrates und nach der Veröffentlichung der Schlussresultate des NFP 76 können die vom BJ geplanten Massnahmen ab 2024 umgesetzt werden.

Reto Brand, Bundesamt für Justiz BJ, Leiter Fachbereich Fürsorgerische Zwangsmassnahmen vor 1981 (FSZM)



AUS DEN PROJEKTEN

Geld, Standards und segmentierte Professionalisierungsprozesse. Bericht zum Workshop im Rahmen des Scientific Exchange im NFP 76

Gisela Hauss, Kevin Heiniger, Markus Bossert

Wie stehen Veränderungen im jeweiligen Forschungsfeld im Zusammenhang mit übergreifenden Strategien und Mechanismen im Sozialwesen der Schweiz? Rückblick auf einen Workshop, an dem sich sechs Projekte aus dem NFP 76 vernetzten, um projektübergreifende Fragen zu Steuerung und Finanzierung zu diskutieren.

Reformen brauchen Geld. Das stellten wir in unserem Forschungsprojekt «[Werkstätten der Professionalisierung](#)»¹ gleich zu Anfang fest. Und so lag es nahe, bei unserer Präsentation auf der NFP Programmtagung im März 2021 die Zuhörenden zu bitten, uns Rückmeldung zu folgenden Fragen zu geben.

- Welche Rolle spielen in eurem Forschungsfeld Geld und Finanzierung?
- Gibt es in den von euch untersuchten Behörden oder Einrichtungen fachlich ausgebildetes Personal?
- Gibt es übergeordnete fachliche Richtlinien und Standards in eurem Forschungsfeld und wenn ja, wer hat diese erlassen?

Remote, mit Handy und Kurznachrichten (Mad Tea Party) bekamen wir Antworten von anderen Projekten, die sich auch mit übergeordneten Fragen der Steuerung und Finanzierung beschäftigten. Sie posteten z.B. «die interdependenten Prozesse (Finanzierung

Politikvollzug, aber auch als Faktor zur Beurteilung der Projektauswirkungen (konkret deren Verteilungswirkungen)». Ein Kollege schrieb: «Die Finanzierung steht bei uns stark im Vordergrund und wir können auch gerne mal einen Austausch machen.» Diesen Vorschlag griffen wir auf und veranstalteten einen Workshop.

Der Workshop: Konzept und Durchführung

Der Workshop fand am 16. November 2021 an der Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit in Olten statt. Er versammelte Forschende aus sechs Projekten des NFP 76 ([Criblez](#), [Hauss](#), [Leimgruber](#), [Marti](#), [Amacker](#), [Wolfisberg](#)) sowie Urs Germann, der eine thematisch verwandte Forschung durchgeführt hatte². Die Forschungsprojekte wurden durch 14 Forschende vertreten und die Palette der Themenfelder war breit: von der Fürsorge für «Körperbehinderte» bis zu «Heimwesen» und «Kinderschutz».

» Geld spielt eine zentrale Rolle.

und fachlich ausgebildetes Personal) zu untersuchen erscheint produktiv» oder «Geld spielt in unserem Projekt in verschiedener Hinsicht eine zentrale Rolle: als Erklärungsfaktor für die spezifische Politikausgestaltung, als Entscheidungskriterium beim konkreten Einzelentscheid, bei den Ressourcen zum

Doch alle diese Themenfelder verband, dass sie ausserhalb der staatlich gesicherten und finanzierten Transferleistungen lagen und damit im Schatten der grossen staatlichen Versicherungswerke, also in einem Bereich, der oft als Atavismus des 19. Jahrhunderts wahrgenommen wird. Der Workshop

¹ Alle im Folgenden genannten Projekte finden sich auf der Website des NFP 76 [Alle Projekte \(nfp76.ch\)](#)

² Urs Germann (2016) Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960-1990. In: Criblez, Lucien/ Rothen, Christina/ Ruoss, Thomas (Hg.) Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und Verwalten vor der Neoliberalen Wende. Zürich: Chronos, S. 57 - 84

setzte sich als Ziel, die Arrangements der Wohlfahrtsproduktion gerade in diesem noch wenig erforschten Bereich aus den verschiedenen Perspektiven der Themenfelder zu beleuchten und

nun staatlich oder zivilgesellschaftlich organisiert. Erwartbar war, dass diese nicht in jedem Fall der einen oder anderen Ebene zugeordnet werden konnten, sondern in ihrem Zusammenspiel

„ **Das Sichtbarmachen von Geldflüssen soll neue vergleichende Fragen eröffnen.**

auf diese Weise ein vertieftes Verständnis für Organisationen und Regionen übergreifende Strategien und Logiken in diesem Feld zu eröffnen. Um die Diskussion auf dieses Ziel zu fokussieren, wurde dem Austausch folgende Frage zugrunde gelegt: *Wie stehen Veränderungen im jeweiligen Forschungsfeld im Zusammenhang mit übergreifenden Strategien und Mechanismen im Sozialwesen der Schweiz?* Zu dieser Frage stellten die sechs Projekte Kurzpräsentationen vor, gefolgt von Diskussionen sowie der Einordnung und Bewertung durch einen Experten im Bereich der Geschichte und Gegenwart der Wohlfahrtsorganisation (Stefan Schnurr, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit).

Mit der Frage nach Interdependenzen der jeweiligen Forschungsfelder mit übergreifenden Strategien und Mechanismen im Sozialwesen versprach der Workshop einen Austausch über drei typische Arrangements der schweizerischen Sozialstaatlichkeit. (1) Zunächst zielte die Frage auf die Analyse *horizontaler und vertikaler Verflechtungen* zwischen lokalen, zivilgesellschaftlichen, kantonalen und bundesbehördlichen Akteuren. Sie versprach zudem (2) *Akteurskonstellationen* sichtbar zu machen, seien diese

eine intermediäre Zone schafften und damit neue Arrangements zwischen staatlicher Politik und zivilgesellschaftlichem Engagement. Die Frage stand drittens (3) für das analytische Interesse an einer möglichen *Steuerung durch Subventionen*. Das Sichtbarmachen von Geldflüssen, geknüpft an die Erfüllung von Qualitätsstandards, sollte neue vergleichende Fragen eröffnen. Diese drei Thematiken dienten als Ausgangspunkt und Impuls für die Präsentationen und Diskussionen.

Zentrale Diskussionspunkte und vergleichende Überlegungen

Die im Workshop vorgestellten Projekte, die Diskussion sowie die zusammenfassenden Kommentare spiegelten 'work in progress', einen interdisziplinären Denk- und Forschungsprozess, der die Ergebnisse noch offenlässt. Dem zufolge ist die folgende Zusammenstellung der zentralen Diskussionspunkte nicht als Darstellung von Ergebnissen zu werten, sondern vielmehr als Versuch, ausgewählte Themen zu benennen, um welche die Diskussion kreiste. Sie sind vorläufig und nicht vollständig und dienen als Anregung, weitere Fragen zu formulieren.

Keine staatlich gesicherten und finanzierten Transferleistungen: die soziale Fürsorge im Schatten des sozialstaatlichen Ausbaus

Die Forschenden waren sich weitgehend einig, dass bis in die 1970er Jahre von einem nachholenden Ausbau sozialstaatlicher Strukturen in der Schweiz gesprochen werden kann, dies aber vor allem im Bereich der erwerbsarbeitszentrierten Versicherungen. Anders schätzten sie die Entwicklung im Bereich der sozialen Fürsorge ausserhalb der grossen Versicherungswerke ein. Die Präsentationen zur Leistungserbringung in diesem stark gemeinnützig oder kantonal geprägten Sektor, z.B.

die jeweils unterschiedliche soziale Sektoren untersuchen, ermöglichten eine Differenzierung innerhalb der oben beschriebenen, gemeinnützig geprägten sozialen Fürsorge. Anders als in den staatlich geregelten Versicherungen gab es hier grosse Entwicklungsunterschiede in den jeweiligen Sektoren. Während z.B. das Pflegekinderwesen vom Ausbau der Sozialwerke in keiner Weise profitierte, konnte die privat organisierte Behindertenhilfe sich mit einer starken Lobby in der Pro Infirmis Subventionen von der 1960 gegründeten Invalidenversicherung (IV) sichern. Ebenso gelang es den Heimen für Jugendliche – aufgrund

„ **Wir schätzen die Diskussionen zwischen den Projekten als Beitrag zu neuen Erkenntnissen ein.**

in der Heimerziehung oder dem Pflegekinderwesen, verwiesen auf eine hochgradige Unterregulierung. Eine koordinierte Sozialpolitik zeigte sich kaum – trotz aller Bestrebungen zur Koordination und Planung. Die Suche nach Erklärungen führte zur Grammatik von Hilfe in der sozialen Fürsorge, diese war bestimmt von einem hoch normativen Verständnis von Hilfe und orientierte sich vor allem an Familie, Generationenbeziehungen, Gemeinnützigkeit und traditionell armenfürsorgerischen Haltungen.

Ein fehlender Gesamtplan: Gewinner und Verlierer im Bereich der sozialen Fürsorge

Die Inputs von Forschungsprojekten,

öffentlichen Drucks und fachlicher Expertise einer damals fortschrittlichen Jugendfürsorge – zu Bundesgeldern zu kommen. Unter bestimmten Voraussetzungen konnten sie diese über das Jugendstrafgesetz (1942) und später über das Beitragsgesetz für «besondere erzieherische Aufgaben» (1966) bzw. für «besonders schwierige Zöglinge» (1966) erwirken. Damit erreichten bestimmte Sektoren eine Sonderstellung, während andere sich diese Möglichkeit der Finanzierung nicht eröffnen konnten. Die Gesamtschau der Präsentationen deckte damit eine mangelnde Koordination und gravierende Ungleichheiten in der Förderung der verschiedenen Sektoren der sozialen Fürsorge auf. Damit bestätigten sich Aussagen in zeitgenössischen Quellen:

Es fehle eine koordinierende Stelle auf Bundesebene oder, um eine andere Quelle zu zitieren, ein «Sozialministerium».

Ungleichheiten in Finanzierung und Qualität: die Herausbildung einer segmentierten Professionalisierung

Die oben beschriebene selektive bundesstaatliche Subventionspolitik mit den damit verbundenen Qualitätsanforderungen führte zur Professionalisierung des Personals und zum Ausbau der Infrastruktur in wenigen, auserwählten Sektionen der bisher vorwiegend gemeinnützig oder kantonale organisierten sozialstaatlichen Leistungsbereiche. In der Diskussion um die Wirkung dieser «Lenkung von oben» kam die Frage auf, ob die IV oder die Gesetze für straffällige oder «schwierige» Jugendliche als «Taktgeber» der Entwicklung bezeichnet werden können. Wenn ja, betraf das jedoch nur spezifische Bereiche, während andere nicht an die Finanzierungsröhren des Bundes an-

sie kann lediglich einschränkend als «segmentierte Professionalisierung» beschrieben werden.

Abschliessende Überlegungen: die Ambivalenz von Professionalisierung und Exklusion

Als den Workshop organisierendes Forschungsteam schätzen wir die Diskussionen zwischen verschiedenen Projekten als Beitrag zu neuen Erkenntnissen ein. Die bereits in unserem eigenen Projekt sich abzeichnende Ambivalenz in der sozialen Leistungserbringung trat im Austausch mit anderen Projekten noch deutlicher hervor. Diejenigen Kräfte, die eine Integration und Koordination in der sozialen Fürsorge anstrebten, erreichten zwar eine Professionalisierung spezifischer sozialstaatlicher Leistungen. Diese Entwicklung liess jedoch andere Sektoren wie z.B. das Pflegekinderwesen, die Fremdplatzierung jüngerer Kinder oder nicht straffälliger Jugendlicher aussen vor und schloss diese damit aus Re-

schen den Projekten wurde durch die kritischen Anmerkungen und Einordnungen des Kommentators immer wieder auf bestimmte Themen hin verdrängt. Gefragt nach Empfehlungen für geplante Scientific Workshops im NFP 76 würden wir die Einladung einer Kommentatorin bzw. eines Kommentators sehr empfehlen. Gefragt danach, was wir anders machen würden, schlagen wir vor, die vergleichende Perspektive zu stärken, obwohl wir wissen, dass das mit erheblich mehr Zeit und Vorbereitung verbunden wäre.



Gisela Hauss, Prof. Dr., Kevin Heiniger, Dr., Markus Bossert

Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit

Projekte des NFP 76

[Werkstätten der Professionalisierung? Verbände und die Koordination des Sozialwesens in der Schweiz, Gisela Hauss](#)

[Kinderschutz und Fremdplatzierung: Effekte von Institutionen, Finanzierung, Umsetzung, Michael Marti](#)

[Körperbehindertenfürsorge: Zwischen Anerkennung und Missachtung, Carlo Wolfisberg](#)

[Die Ökonomie des Heimwesens in der Schweiz seit 1940, Matthieu Leimgruber](#)

[Grammatik der stationären Erziehung im Kontext, Lucien Criblez](#)

[Private und staatliche Akteurinnen und Akteure bei der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien, Michèle Amacker](#)

„ Wir schlagen vor, die vergleichende Perspektive zu stärken.

docken konnten und weiterhin in der Logik schlecht finanzierter, gemeinnütziger bzw. kantonale organisierter Hilfe blieben. Die in gewissen Bereichen feststellbaren bundesstaatlichen Bestrebungen zur Professionalisierung oder Modernisierung verliefen damit unkoordiniert und fragmentiert, sie bevorzugten spezifische Bereiche und überliessen andere sich selbst. Insofern lässt sich die Professionalisierung im Sozialwesen nicht verallgemeinern,

formprozessen aus. Mit dem Begriff der segmentierten Professionalisierung verweisen wir auf diese Ambivalenzen: auf der einen Seite die Geschichte einer fortschreitenden übergreifenden Qualifizierung des Personals und eines Ausbaus der Infrastruktur, auf der anderen die Geschichte von Blockaden, abgelehnten Vorstössen und vom Ausschluss bestimmter Sektoren aus Reformprozessen.

Der wissenschaftliche Austausch zwi-

erhöht die Kompetenzen durch Förderung.

Arbeitsagogik ist Führungs- und Beziehungsarbeit.

Arbeitsagogik setzt die Arbeit als Spiegelbild und Lernfeld für die Inhaftierten ein.

Ökonomien der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien

Michèle Amacker, Sebastian Funke, Sonja Matter, Valeria Pisani, Tanja Rietmann, Anna Schenk

Unter der Leitung von Prof. Dr. Michèle Amacker untersucht ein Forschungsteam am interdisziplinären Zentrum für Geschlechterforschung (IZFG) der Universität Bern Ökonomien der pflegefamilialen Unterbringung von Minderjährigen.¹ Das Projekt kombiniert historische und soziologische Zugänge. Es nimmt ausgewählte Akteurskonstellationen in den Blick und untersucht insbesondere das Zusammenspiel von privaten und staatlichen Akteur:innen. Geografisch bezieht sich das Forschungsprojekt auf die beiden Kantone Bern und Graubünden. Untersucht wird, wie die Kategorien «Geschlecht» und «Klasse» die fokussierten Bereiche prägen und bestehende Strukturen sozialer Ungleichheit reproduzieren und verstärken. Dies wird im Folgenden anhand einiger exemplarischer Themenbereiche skizziert.

Verdingkinderpraxis zu Gotthelfs Zeiten

Seit jeher gibt es Kinder und Jugendliche, die nicht bei ihren leiblichen Eltern leben und im Haushalt anderer Personen aufwachsen, sei es temporär oder dauerhaft. In der Geschichte war diese Fremdunterbringung vor allem ein Armutsphänomen. Eindrücklich beschreibt der Berner Schriftsteller Jeremias Gotthelf (1797–1854) in seiner Schrift «Die Armennot» die unmensch-

liche Verdingkinderpraxis seiner Zeit: «Da wurden Kinder förmlich ausgerufen wie unvernünftiges Vieh. 'Wer will minder als zehn Taler für das Meitschi, es ist ein gewachsenes und ist brav gekleidet' usw. So musste das Kind sich ausrufen hören, musste hören, wie es Batzen um Batzen hinuntergesteigert wurde, und mit jedem abgemärteten Batzen wurde ein ganzes Jahr lang seine Behandlung umso härter, das wusste es. Man schlug sie den Min-

In der Vergangenheit und heute zeigt sich im Pflegefamilienwesen die Problematik der unbezahlten Care-Arbeit in besonders akzentuierter Form.

¹ Das Projekt trägt den Arbeitstitel «Zum Wohle der Kinder? Die Rolle von privaten Organisationen und staatlichen Behörden bei der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien in den Kantonen Bern und Graubünden (1945 bis heute)». Mitarbeitende sind: Prof. Dr. Michèle Amacker (Projektleitung), Sebastian Funke, M.A. (Doktorand), Dr. Sonja Matter (Senior Researcher), Dr. Valeria Pisani, B.A. (Hilfsassistentin), Dr. Tanja Rietmann (Senior Researcher) und Anna Schenk, B.A. (Hilfsassistentin). Im Rahmen des Projekts werden ein Sammelband, eine Dissertation und mehrere Fachartikel publiziert. Erste Ergebnisse flossen in das Lehrmittel «Sorge oder Zwang?» (<https://www.lmv.gr.ch/produkt/desorge-oder-zwang-leseheft/>) und in die Ausstellung «Vom Glück vergessen. Fürsorgliche Zwangsmassnahmen in Graubünden» (2020-2021). Sie steht als Wanderausstellung weiteren Museen zur Verfügung.

destbietenden zu, sehr oft, ohne dass man wusste, wer sie waren.» Gotthelf beschreibt, dass die aus bitterarmen Verhältnissen stammenden Arbeitskinder jenen Meistersleuten zugesprochen wurden, die am wenigsten Kost- oder Pflegegeld verlangten; wo also die Unterbringung eines Kindes für die Gemeinde am billigsten war.

Armenrechtliche Fremdplatzierungen im 20. Jahrhundert

Armenrechtliche Fremdplatzierungen von Kindern wurden aber auch noch im 20. Jahrhundert in grosser Zahl vollzogen. Die historische Forschung geht davon aus, dass im Jahr 1930 in der Schweiz vier bis fünf Prozent der Kinder unter 14 Jahren von einer Fremdplatzierung betroffen waren, also rund 60'000. Lange erhielten Interessen von Pflegekindern kaum Beachtung. In den 1940er-Jahren wurde in der Schweiz zwar intensiv über «Familienschutz» debattiert und die Frage aufgeworfen, mit welchen sozialstaatlichen Massnahmen die Familie gefördert werden könne. Das Schweizer Stimmvolk nahm

„ **Es gibt historische Kontinuitäten, die bis in die Gegenwart hineinreichen.**

1945 den Familienschutzartikel an, der die Einführung von Familienzulagen und der Mutterschaftsversicherung vorsah. Die Praxis von Fürsorgebehörden, armutsbetroffenen Familien ihre Kinder wegzunehmen und insbesondere bei Bauernfamilien zu platzieren, wurde im Familienschutzdiskurs jedoch nicht problematisiert. Bis weit in die zweite

Hälfte des 20. Jahrhunderts war die mangelnde behördliche Aufsicht über Pflegefamilien zudem eklatant.

Neue Modelle in der Familienpflege

Seither hat sich viel verändert. Die heutige Praxis der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie ist nicht mehr mit jener des 19. und eines weiten Teils des 20. Jahrhunderts zu vergleichen. Unterbringungen in Pflegefamilien unterliegen heute verstärkt behördlichen Kontrollen und je nach Fall sind mehrere Fachpersonen in einen Unterbringungsprozess involviert. Zudem hat die Etablierung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden KESB (2013) laut Expert:innen dazu geführt, dass Behörden Kinder und Jugendliche möglichst lange in der Obhut ihrer leiblichen Eltern lassen. Kommt es doch zu einer Unterbringung in eine Pflegefamilie, so steht den Behörden eine Vielzahl an Unterstützungsmodellen zur Verfügung. Schätzungen zufolge begleiten private Dienstleistungsorganisationen heute je nach Kanton

30 bis 60 Prozent der Pflegefamilien in der Deutschschweiz. Es handelt sich dabei um sogenannte Dienstleistende in der Familienpflege DAF, die seit den 1990er-Jahren in grosser Zahl entstanden. Sie vermitteln Pflegeplätze und bieten eine breite Palette an spezialisierten sozialpädagogischen Dienstleistungen an, womit sie die Beistand:innen der Kinder und Jugend-

lichen vielfach entscheidend entlasten. Zudem spielen sie seit einigen Jahren eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung von Qualitätsstandards im Feld.

Kontinuitäten bis heute: Kostendruck und ein traditionelles Familienbild

Trotz dieser Entwicklungen gibt es historische Kontinuitäten, die bis in die Gegenwart hineinreichen. So fliessen bis heute vergleichsweise wenig öffentliche Gelder in den Sozialbereich «Pflegekinder». Ein Experte, der gegenwärtig im behördlichen Kinderschutz

„ **Es ist die Schwierigkeit, dass alles nichts kosten darf.**

tätig ist, sagt dazu: «Und ich denke, für uns ist die Schwierigkeit, dass natürlich von ganzer politischer Seite der Druck kommt, dass das alles nichts kosten darf.» Dieser Kostendruck ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Schweiz einem familiaristischen Wohlfahrtsregime verpflichtet ist. Dieses orientiert sich an einem traditionellen Familienbild und an traditionellen Geschlechterrollen. Fürsorgearbeit ist eine weitgehend unbezahlte weibliche Tätigkeit. Dies gilt auch für die Betreuung von Kindern in Pflegefamilien, die nicht mehr wie zu Gotthelfs Zeiten als billige Arbeitskräfte platziert werden, sondern dann aufgenommen werden, wenn leibliche Eltern – etwa aufgrund einer Suchterkrankung – nicht selbst für diese sorgen können.

Pflegefamilien, insbesondere Pflegemütter, leisten eine extrem wichtige

und äusserst anspruchsvolle Aufgabe im Dienst des Staats und der Gesellschaft. Doch sie erhalten kaum öffentliche Anerkennung und werden, so monieren Fachleute, für ihre Leistung zu wenig entschädigt. Es sei ein «Hohn», so eine Fachperson, «was eine Pflegefamilie verdient im Vergleich zu dem, was ein Sozialpädagoge verdient». Eine andere Fachperson erklärt, dass dies mit unseren Vorstellungen des «Sozialen» zu tun habe. Viele Menschen würden sich sozial engagieren. Wenn jemand ein Pflegekind aufnehme, werde jedoch die «soziale Einstellung dahinter ausgenutzt». So

verwundert es nicht, dass Expert:innen heute immer noch bemängeln, dass es zu wenig geeignete und eine zu geringe Vielfalt an Pflegeplätzen gibt. Dies ist eine Klage, die seit mehr als hundert Jahren unverändert vorgebracht wird.

«Natürlich nicht Kinder, die einfach mitlaufen»

Auch die im Rahmen des Projekts geführten Interviews mit Pflegefamilien zeigen, dass viele die Bezahlung und Anerkennung als zu gering einschätzen. Die Gespräche machen deutlich, wie komplex die Arbeit mit Pflegekindern ist. Neben der Deckung der Grundbedürfnisse der Pflegekinder und -jugendlichen ist eine intensive Beziehungsarbeit erforderlich. Struktur und Ordnung im Alltag zu schaffen und einen Rahmen für sicheres Aufwachsen

zu bieten, sehen Pflegeeltern dabei als ihre Hauptverantwortung. Eine Pflegemutter erzählt, die meisten Pflegekinder seien «natürlich nicht Kinder, die einfach mitlaufen». Die Wahrscheinlichkeit, ein Pflegekind zu haben, das eine «sehr intensive Betreuung» brauche, sei hoch. Dazu kommen, je nach Pflegesetting, Kontakte mit Behörden, DAF-Organisationen oder anderen Akteur:innen wie der Schule oder Therapiestellen, Arbeit mit der Herkunftsfamilie, bürokratische Tätigkeiten wie das Schreiben von Berichten und die Erstellung von Abrechnungen. Die meisten Pflegeeltern besuchen zudem regelmässig Weiterbildungen oder treffen sich mit anderen Pflegeeltern zum Austausch. Solch unterstützende Strukturen sind sehr wichtig, um die

Zwischen öffentlicher und privater Sphäre

Pflegesettings, Pflegefamilien und die beruflichen Kontexte der Pflegeeltern und deren Vorstellungen von Pflegeelternschaft waren in der Geschichte und sind auch heute noch sehr divers; ebenso die dahinterliegende Motivation, wie die Gespräche mit Pflegeeltern zeigen. Sie reicht vom generellen Wunsch, Gutes zu tun und Hilfe zu bieten, über das Bedürfnis, den reichlich vorhandenen Wohnraum zu teilen, mit Kindern und Jugendlichen zu arbeiten, neue Menschen und Lebenssituationen kennenzulernen bis hin zur Idee, sich mit dieser Tätigkeit selbständig zu machen. Nicht selten zeigt sich eine Mischung mehrerer dieser Motive. Geld ist dabei nie das Hauptmotiv, auch

„ Pflegeeltern bewegen sich in einem Spannungsfeld zwischen öffentlicher und privater Sphäre.

Stabilität eines Pflegeverhältnisses zu gewährleisten und Abbrüche zu verhindern. Bis in die jüngere Vergangenheit war dies ein immenses Problem. In den 1980er-Jahren führte das Jugendamt des Kantons Bern eine Untersuchung durch und konstatierte 1984 in einem Bericht, dass «viele an und für sich geeignete Pflegeeltern mit ihren Problemen allein gelassen» würden. Oft würden Pflegeeltern «resignieren, was wiederum dazu führt, dass die platzierten Kinder die Leidtragenden sind und von einem Platz zum andern geschoben werden und doch nirgendwo Stabilität erleben, weil zwar die Pflegefamilie eine neue, die Strukturen aber die alten sind».

wenn einige Pflegeeltern versuchen, ihren Lebensunterhalt damit zu verdienen. Dies zeigt ein Zitat einer Pflegemutter deutlich: «Ich mache es auch nicht wegen dem Lohn, das darf man auch nicht wegen dem Lohn machen, sonst macht man es nämlich nicht.»

Unabhängig von der Art des Pflegeverhältnisses und den damit einhergehenden Tätigkeiten bewegen sich Pflegeeltern in einem Spannungsfeld zwischen öffentlicher und privater Sphäre. Sie öffnen ihre privaten Familienstrukturen, um eine öffentliche Aufgabe zu übernehmen und Pflegekindern ein Zuhause in einem privaten Rahmen zu gewähren. Dabei schwimmen häufig die Grenzen zwischen Familie und

Arbeit. Eine Pflegemutter sagt im Interview, von Seiten des Sozialdienstes sei oft zu ihr gesagt worden: «Wissen Sie, das ist nur Ihr Job. Sie wissen schon, dass Sie den jederzeit kündigen können?» Dies habe sie «mega sauer gemacht, weil ich finde, ein Kind kann nie einfach ein Job sein, das ist ein Menschenleben und die Arbeit fällt ja nicht irgendwie um acht Uhr an und hört um fünf Uhr auf.» Eine andere Pflegemutter hält fest, es sei auch eine «Tabuisierung und eine Erwartung da, dass man das einfach für Gottes Lohn macht, wie das in der Geschichte so war». Sowohl in der Vergangenheit als auch heute zeigt sich im Pflegefamilienwesen die Problematik der unbezahlten Care-Arbeit in besonders akzentuierter Form. Es stellt sich die gesellschaftliche Frage, wie mit der eingeforderten und geleisteten «Arbeit aus Liebe» umgegangen werden soll, sodass das Ziel, das Wohlergehen der betroffenen Kinder und Jugendlichen zu gewährleisten, erfüllt werden kann.

Keine Lobby

Dass der Pflegekinderbereich mit so knappen Finanzen zu kämpfen hat, hat auch damit zu tun, dass die betroffenen Kinder und ihre leiblichen Eltern, aber auch die Pflegeeltern kaum eine politische Lobby haben; Zusammenschlüsse zu Interessensvertretungen stecken in der Schweiz in den Kinderschuhen. Ein Behördenmitarbeiter sagt mit Bezug auf die Pflegekinder und ihre Eltern, es sei «unheimlich schwierig, eine Lobby zu finden für diese Gruppe von Menschen, die besondere Unterstützung brauchen und einen schweren Start in

das Leben» gehabt hätten. Viele Pflegekinder stammen auch heute noch aus gesellschaftlich benachteiligten Schichten.

Die aktuellen gesellschaftlichen Debatten rund um die Aufarbeitung der «fürsorglichen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen» haben zur Folge, dass dem gegenwärtigen Pflegekinderwesen mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dies thematisieren verschiedene der im Rahmen des Projekts befragten Fachpersonen. Sie bemerken, es werde zunehmend öffentlich anerkannt, wie komplex und sensibel dieser Bereich ist, dass etwa anerkannte Qualitätsstandards benötigt werden – und dass dies nicht kostengünstig zu haben ist. So ist es denn ein zentrales Ziel des Projekts, zu einer kritischen Reflexion historisch gewachsener Gegenwartssphänomene beizutragen.



Michèle Amacker, Prof. Dr., Sebastian Funke, Sonja Matter, PD Dr., Valeria Pisani, Tanja Rietmann, Dr., Anna Schenk

Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung (IZFG), Universität Bern

Projekt des NFP 76

[Private und staatliche Akteurinnen und Akteure bei der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien, Michèle Amacker](#)



IM GESPRÄCH

Die Auseinandersetzung mit der heutigen Praxis schärft den Blick auf die Vergangenheit

Die Historikerinnen Sonja Matter und Sara Galle haben bereits im NFP 51 «Integration und Ausschluss» geforscht, arbeiten in verschiedenen Projekten des NFP 76 mit und benennen Pluspunkte einer vernetzten Forschung.

Sie forschen beide in mehreren Projekten des NFP gleichzeitig. Was ist Ihre Bilanz?

Sonja Matter Bei der Erforschung von Fürsorge und Zwang gibt es Herausforderungen, die sich in zahlreichen Projekten des NFP 76 stellen. Eine lautet: Wie können Erfahrungen von Betroffenen fürsorglicher Zwangsmassnahmen sichtbar gemacht werden? Wie wird Wissen generiert zu Personen, die nicht in einer machtvollen Position waren und sind? Solche Fragen können in

vernetzter Forschung differenzierter reflektiert werden, das ist ein Pluspunkt.

Aus meiner Sicht ist es ein Gewinn des NFP 76, dass auf verschiedensten Wegen versucht wird, die Betroffenenperspektive einzubeziehen – über Fallakten, Interviews und teilweise partizipative Forschung. Solche partizipativen Ansätze integrieren wir im [Projekt zur Geschichte gehörloser Menschen in der Schweiz](#). So waren wir in verschiedenen Etappen des Forschungsprozesses mit Gehörlosen im Austausch.

Wir haben mit ihnen beispielsweise unseren Interviewleitfaden diskutiert und ihnen die Transkriptionen der Interviews zum Gegenlesen geben. Dadurch erhielten wir wertvolle Rückmeldungen und weiterführende Anregungen. Im Frühling 2022 planen wir zudem einen Workshop mit den interviewten Gehörlosenaktivisten und -aktivistinnen, wo wir unsere Ergebnisse zur Diskussion stellen. Es war ein intensiver Prozess, im Austausch mit Betroffenen und anderen Forschenden mögliche Formen des Einbezugs der Betroffe-

haben wir Interviews mit betroffenen Personen geführt. Im [Projekt zur kinderpsychiatrischen Begutachtung](#) im Zusammenhang mit Fremdplatzierungen haben wir auch Fallakten gemeinsam eingesehen und die Deutungsmacht wissenschaftlicher Expertisen kritisch reflektiert. Wichtig ist es, dass wir als Forschende Unabhängigkeit wahren und eine ergebnisoffene Forschung machen können. Wir dürfen uns auch nicht verneinungen lassen. Ich habe manchmal den Eindruck, dass Politik und Verwaltung mit «Aufarbei-

” **In Geschichte und der Gegenwart stellen sich ähnliche Fragen, auch wenn der Kontext ein anderer ist.**

nenperspektive zu finden. Forschende sind dabei herausgefordert, ihren Deutungsanspruch über die Geschichte zu reflektieren beziehungsweise transparent zu machen. Vernetztes Forschen bietet Gelegenheit, unterschiedliche methodische Herangehensweisen zu diesen Fragen zu prüfen.

Sara Galle Das erlebe ich sehr ähnlich. Auch in den beiden Projekten, in denen ich als Forscherin beteiligt bin,

tung» eher ein «Abschliessen» dieses Kapitels der Geschichte meinen. Gerade im Gespräch mit Betroffenen zeigt sich für mich, dass wir Forschung zu Fürsorge und Zwang nicht auf einen Zeitabschnitt begrenzen können. Ich sehe es als Chance, mit dem NFP 76 die Zäsur «1981», die in Politik und Aufarbeitung ein starkes Gewicht hat, aufzulösen und nicht einfach in der Vergangenheit stehen zu bleiben.

Für mich ist es eine Bereicherung, dass ich mich als Historikerin mit Forscherinnen und Forschern austauschen kann, die den Fokus auf die Gegenwart legen. Die Auseinandersetzung mit der heutigen Praxis schärft den Blick auf die Vergangenheit und verdeutlicht, dass sich in der Geschichte und der Gegenwart ähnliche Fragen stellen, auch wenn der Kontext ein anderer ist.

Was bedeutet es für die Forschung, wenn Aufarbeitung auch die Gegenwart mit in den Blick nimmt?

Sonja Matter Ich nehme gerne das Stichwort «Kontext» auf: Es ist wichtig, die Projekte des NFP 76 zu Fürsorge und Zwang im Hinblick auf den Schweizer Sozialstaat zu reflektieren. Dies zeigt sich nicht zuletzt beim Thema der [Fremdplatzierung von Kindern](#), mit dem ich mich im Rahmen des NFP 76 beschäftige. Die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren vielfach Folge einer problematischen Armutspolitik: Der Ausbau von Sozialversiche-

„ Es ist wichtig, die Projekte des NFP 76 zu Fürsorge und Zwang im Hinblick auf den Schweizer Sozialstaat zu reflektieren.

rungen und Bedarfsleistungen erfolgte in der Schweiz nur langsam. Darunter haben nicht zuletzt armutsbetroffene Familien gelitten. Die Fremdplatzierung ihrer Kinder erschien als einziger Ausweg, um der existenziellen Not zu begegnen. Zwar wurden im ausgehenden 20. Jahrhundert verschiedene Fortschritte erreicht und beispielsweise der Kinderschutz und die sozialstaatlichen

Unterstützungsmassnahmen ausgebaut. Aber jeder Generation bleibt es aufs Neue aufgetragen auszuhandeln, wie solidarisch sie als Gesellschaft sein will. Mehrere Projekte des NFP 76 fragen denn auch explizit nach Geldflüssen. Wer erhält welche finanziellen Leistungen und wer wird davon ausgeschlossen? Diese Fragen sind zentral, denn sie zeigen auf, wie Praktiken von Fürsorge und Zwang eben auch durch Formen sozialer Umverteilung geprägt werden. Diese Erkenntnis bleibt für die Gegenwart virulent, nicht zuletzt, da gegenwärtig vielfach sozialstaatliche Sparmassnahmen gefordert werden. Aber auch neue Formen von Kontrolle und Disziplin gegenüber unterstützungsbedürftigen Menschen stehen zur Debatte. Ich finde es wichtig, dass im NFP 76 solche Fragen gezielt beleuchtet werden.

Sara Galle Diesem Anliegen schliesse ich mich an. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist der Zugang zu den Akten. Es würde sich meines Erachtens lohnen, das Thema Akteneinsicht im

NFP 76 auf Programmebene noch einmal anzuschauen. Der Zugang zu den Akten war in beiden Projekten teilweise sehr schwierig und langwierig. Letztlich konnten wir nur dank der Staatsarchive vorwärts machen. Diese haben sich stark dafür eingesetzt, dass den Forschungsprojekten im Rahmen des NFP 76 der Zugang zu den Akten gewährt wurde.

Sonja Matter Das ist auch meine Erfahrung: Sogar, wenn die historische Forschung weiter zurückreicht, gestaltet sich der Zugang zu Akten in Kantonen und Gemeinden teilweise unterschiedlich. Wenn bei der Akteneinsicht Hürden in den Weg gelegt werden, kommt das einer aktiven Verhinderung von Forschung gleich.

Sara Galle Wenn die Auseinandersetzung mit Fürsorge und Zwang weitergehen soll, dann ist eine grundlegende Bedingung, dass die Forschung Zugang zu den Akten erhält. Natürlich müssen die Gesuche sorgfältig geprüft

sich auch in den rechtlichen Grundlagen. Die neuen Regelungen stellen beispielsweise die Finanzierung der Unterbringung von Kindern auch dann sicher, wenn keine Kinderschutzmassnahmen angeordnet werden.

Im AFZFG¹ wurde die Akteneinsicht neu geregelt, aber nur bis 1981. Was ist zu tun?

Sara Galle Es gilt das Öffentlichkeitsprinzip, welches in den Datenschutz- und Archivgesetzen der Kantone geregelt ist. Zumindest in einem von uns

„ Es braucht eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit Fürsorge und Zwang.

werden. Gerade im Rahmen eines NFP scheint es mir aber seltsam, wenn die Qualität der Forschung in Zweifel gezogen oder der Datenschutz vorgeschoben wird. Vielleicht braucht es noch mehr Öffentlichkeitsarbeit von Seiten des SNF. Voraussetzung für eine anhaltende Auseinandersetzung ist auf jeden Fall auch politischer Wille und der ist unterschiedlich stark ausgeprägt.

Ein positives Beispiel ist für mich der Kanton Graubünden, in dem ich bereits früher forschte. Dieser Kanton hat nicht nur Forschung ermöglicht, Ausstellungen realisiert und ein Denkmal errichtet, sondern setzt sich auch dafür ein, die Erkenntnisse aus der Forschung in die Praxis umzusetzen. Trotz kleiner Fallzahlen hat der Kinderschutz heute höchste Priorität. Der Wandel zeigt

untersuchten Kanton enthalten die Rechtsgrundlagen eine «Kann»-Formulierung. So bleibt es gänzlich im Ermessen der Behörden und der öffentlichen Einrichtungen, ob sie Zugang zu den Akten gewähren wollen oder nicht. Aber auch in anderen Kantonen sind wir auf Widerstand gestossen. Die Zäsur von 1981 im AFZFG ist politisch definiert und hat nicht zuletzt mit dem Solidaritätsbeitrag zu tun. Man vermutete wohl eine Welle von Gesuchen um finanzielle Beiträge, wenn der Zeitraum weiter in die Gegenwart ausgedehnt worden wäre. Es ist ja aber nicht so, dass nach 1981 keine Zwangsmassnahmen mehr angeordnet wurden. Im Projekt zu [Behörden in Kommunikation mit Menschen mit Behinderung](#) zeigt sich beispielsweise, dass die Vormundschaftsbehörden noch lange Zeit

¹ Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 AFZFG vom 30.9.2016

zwischen einer disziplinierenden und ermächtigenden Praxis schwanken und die Partizipation von Menschen mit einer kognitiven Beeinträchtigung im Erwachsenenschutzverfahren noch heute eine grosse Herausforderung darstellt.

Bei der Aufarbeitung sehe ich eine Wiederholung: Schon bei den «Kindern der Landstrasse» erfolgten zuerst die

» Eine wichtige Voraussetzung dafür ist der Zugang zu den Akten.

Zahlungen und erst viel später war eine umfassende historische Aufarbeitung möglich. Ähnlich lief es im Zusammenhang mit den Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Die Hürden für eine Aufarbeitung waren enorm hoch. Es wäre deshalb wichtig, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, mit der Formen von Missbrauch oder Diskriminierung, die sich immer deutlicher abzeichnen, rascher untersucht werden könnten.

Gibt es Themen im Spannungsfeld zwischen Fürsorge und Zwang, die noch nicht auf dem Radar der Gesellschaft sind, aber eine Aufarbeitung bräuchten?

Sonja Matter Bisher konzentrierte sich die Aufarbeitung zu Fürsorge und Zwang stark auf Menschen mit Schweizer Staatsbürgerschaft. Erste Forschungen zeigen allerdings auf, dass Migranten und Migrantinnen und ihre Kinder in der Schweiz vielfach besonders schwere Rechtsverletzungen erlebten. Die Geschichte der «verbotenen Kinder», also der illegal in der Schweiz

lebenden Kinder von Saisoniers, ist erst punktuell beleuchtet worden. Auch für den Asylbereich, wo sich das Spannungsfeld von Hilfe und Zwang nochmals sehr spezifisch gestaltet, gibt es grossen Forschungsbedarf. In diesen Bereichen zeigen sich auch für die Gegenwart zahlreiche Brennpunkte: So müsste etwa der Umgang mit Unbegleiteten Minderjährigen im Hin-

blick auf Kinderrechte kritisch beleuchtet werden. Es gibt weitere Bereiche, die noch zu wenig Aufmerksamkeit erhielten. Dies gilt etwa für Fürsorge- und Zwangsmassnahmen gegenüber Menschen mit Beeinträchtigungen. Zwar nehmen sich im NFP 76 einzelne Projekte diesem Thema an. Insgesamt gibt es aber für die Schweiz hier noch zahlreiche Forschungslücken. Schliesslich besteht auch hinsichtlich sexueller Gewalt, die Kinder in verschiedenen Institutionen erlebten, noch Aufarbeitungsbedarf. Kurzum: Die Kategorien von Geschlecht, Klasse aber eben auch Ethnie, Staatszugehörigkeit und Disability gilt es systematisch in Forschungen zu Fürsorge und Zwang zu integrieren.

Damit diese Forschungsthemen allerdings gesellschaftspolitische Relevanz erhalten, braucht es eine Sensibilisierung gegenüber Menschenrechtsfragen. Die Schweiz ist zwar eine der ältesten Demokratien, sie war aber nicht immer eine vorbildliche Demokratie. Ein Ziel des NFP 76 ist für mich: Diese Defizite der Schweizer Demokratie einer breiten Öffentlichkeit bekannt

zu machen. Erst mit einem solchen Bewusstsein können Visionen einer gerechteren Gesellschaft entwickelt werden.

Sara Galle Das möchte ich sehr unterstützen: Es braucht eine breite gesellschaftspolitische Debatte und es braucht eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit Fürsorge und Zwang. Wir müssen achtsam sein, welche Personengruppen heute benachteiligt werden. Es ist wichtig, alle an diesem Diskurs zu beteiligen und den Grund- und Menschenrechten auch in der Forschung stärkeres Gewicht zu geben.

Das Gespräch mit den Forscherinnen führte Frauke Sassnick Spohn, Co-Beauftragte Wissenstransfer NFP 76.



Sara Galle, Dr., Institut Integration und Partizipation, Hochschule für Soziale Arbeit FHNW

Sonja Matter, PD Dr., Historisches Institut und Interdisziplinäres Zentrum für Geschlechterforschung (IZFG), Universität Bern

Sara Galle forscht in den Projekten des NFP 76 «[Kinderpsychiatrische Expertise und Fremdplatzierung](#)» sowie «[Behörden in der Kommunikation mit Menschen mit Behinderung](#)» und berät das Projekt «[Wie erleben Kinder und Eltern den Kinderschutz?](#)» im Beirat.

Sonja Matter forscht in den Projekten des NFP 76 «[Integriert oder ausgeschlossen? Die Geschichte der Gehörlosen](#)» und «[Private und staatliche Akteurinnen und Akteure bei der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien](#)»

Projekte des NFP 76

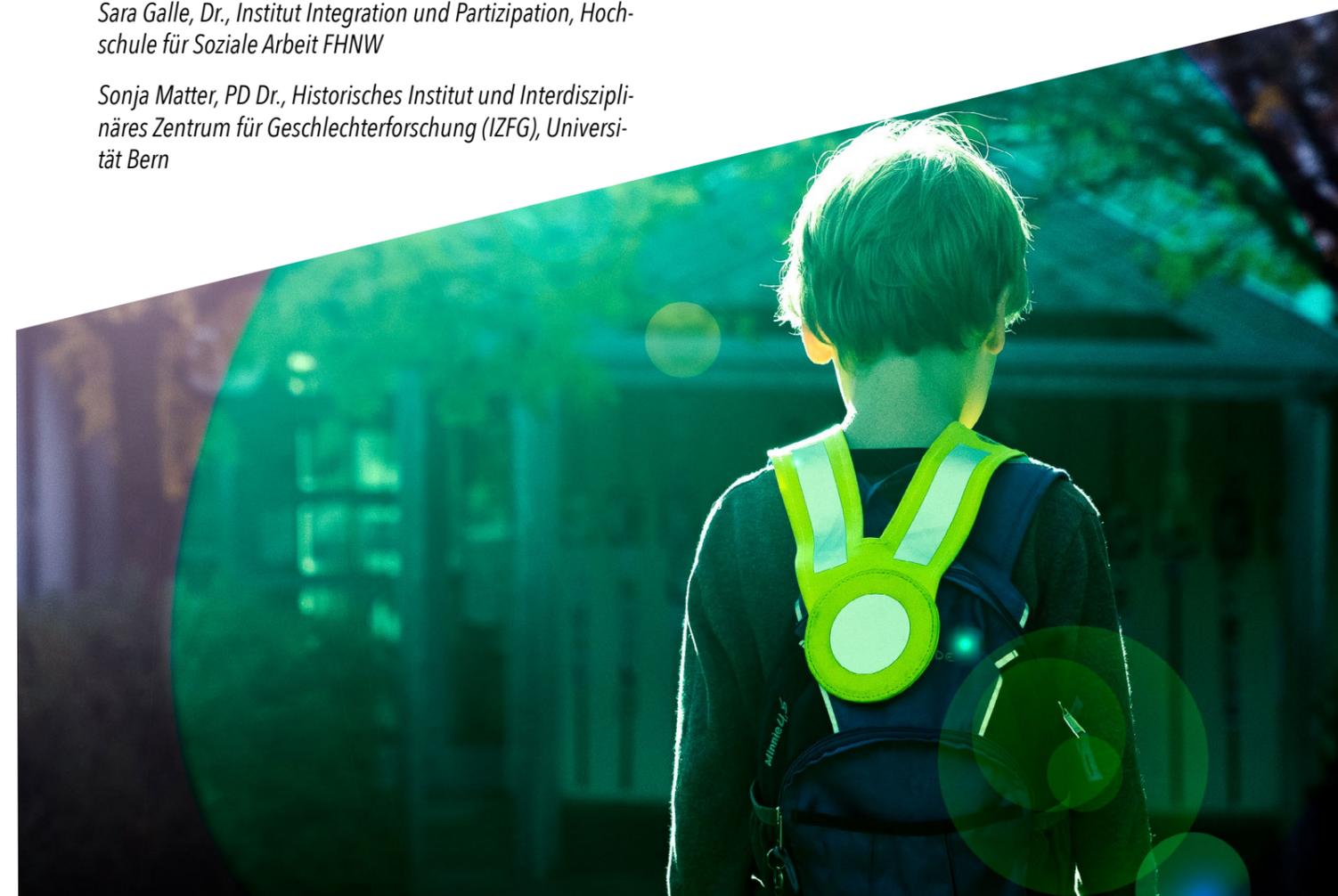
[Kinderpsychiatrische Expertise und Fremdplatzierung, Iris Ritzmann](#)

[Behörden in der Kommunikation mit Menschen mit Behinderung, Gabriela Antener](#)

[Wie erleben Kinder und Eltern den Kinderschutz?, Michelle Cottier](#)

[Integriert oder ausgeschlossen? Die Geschichte der Gehörlosen, Brigitte Studer](#)

[Private und staatliche Akteurinnen und Akteure bei der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien, Michèle Amacker](#)





Die Konstruktion des Kindesschutzes – zwischen Kontinuität und Brüchen: ein wissenschaftlicher Austausch zwischen drei Projekten des NFP76

Michelle Cottier, Joëlle Droux, Arnaud Frauenfelder

Im Nachgang zu einer öffentlichen Vortragsveranstaltung an der Universität Genf¹, fand an der Haute école de travail social (HETS) (Fachhochschule für Soziale Arbeit) am 17. September 2021 in Genf ein wissenschaftlicher Austausch statt zwischen drei Projekten des NFP 76: Projekt «Erzwungener Schutz? Beurteilung von Kinderschutznormen und Entscheidungsprozessen», Projekt «Interventionen von Sozialarbeitenden durch Hausbesuche» und Projekt «Wie erleben Kinder und Eltern den Kinderschutz?»² Ziel war es, die Wendepunkte im Bereich des Kindesschutzes seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu beleuchten. Dabei sollten politische Brüche wie auch Kontinuitäten der Kinderschutzpolitik in diesem Zeitraum zur Diskussion gestellt werden. Es ging darum, auch Konflikte, Spannungsfelder und Ambivalenzen zu hinterfragen, welche die Institutionen und die beteiligten Akteure erfahren haben, und zwar mit besonderem Blick auf die Erfahrungen der Betroffenen (Eltern und Minderjährige). Um die Analyse strukturieren zu können, wurden zwei Hauptachsen bestimmt: «Wendepunkte im Kinderschutz» (Achse 1) sowie «Entscheidungsprozesse» (Achse 2).

Achse 1: Wendepunkte im Kinderschutz

Auf der ersten Achse haben wir uns auf Merkmale des schweizerischen Kindes-

schutzsystems konzentriert sowie auf dessen Entwicklung, mit Fokus auf Erfahrungen oder internationale Normen. Ziel war es, Zeiträume und Faktoren für

¹ David Niget (Université d'Angers, Frankreich) : « Protection de l'enfance et citoyenneté au XXe siècle : perspectives transatlantiques » ; und Tarja Pösö (Tampere University, Finnland) : « Consensual child welfare: what does 'consent' mean in practice? ». Video unter <https://www.youtube.com/watch?v=4xAEmAW-Dyc>.

² Projekt Frauenfelder, Droux und Hofstetter (HETS/HES-SO et UNIGE) ; Projekt Koch und Piñeiro (FHNW) ; Projekt Cottier (UNIGE), Biesel (FHNW), Jaffé (UNIGE) und Schnurr (FHNW).

Wandel bzw. Trägheit zu bestimmen. Mit Blick auf die verschiedenen Organe oder Akteure des Systems stellte sich insbesondere die Frage bezüglich deren Offenheit für Veränderungen und Fähigkeit zur Zusammenarbeit. Wir haben auch danach gefragt, wie diese Akteure Schutzmassnahmen legitimieren – mit welchen Definitionen oder Diskursen, mit welchem Grad an Kohärenz untereinander und mit welchen Auswirkungen auf die Entwicklung der institutionellen Betreuung. Die Auswirkungen der «Verrechtlichung» des Kindesschutzes (zunehmende Macht der Gerichte als Entscheidungsorgane gegenüber den Verwaltungsbehörden) wurden ebenfalls unter die Lupe genommen, wobei diese Auswirkungen auf die Erfahrungen der Betroffenen und ihre Verfahrensrechte hinterfragt wurden.

Mit Blick auf die Frage der Menschen- und Kinderrechte und deren Bedeutung für die Geschichte der Genfer Kinderschutzeinrichtungen in der

unterlagen dieser Behörden wie von Interviews mit damals dort tätigen Personen zeigen sich zahlreiche Reformversuche, die Betroffenen besser in die Entscheidungsprozesse einzubeziehen und die traumatisierenden Folgen zu verringern. Allerdings stiessen diese Bemühungen auf Schwierigkeiten, die ihre Reichweite einschränkten: ungenügende Bereitstellung finanzieller und personeller Mittel durch den Staat; Zersplitterung und mangelnde Koordination der Dienststellen bei der Festlegung und Einführung neuer Praktiken; uneinheitliche Ausbildung und Verfahren des Personals, die zu Ungleichheiten in der Behandlung, je nach Dienststelle oder sogar innerhalb desselben Amtes, führten. Und schliesslich auch die Tendenz, Fälle, die als «nicht kooperativ» eingestuft wurden und ein zwangsweises Eingreifen erforderten, zur eigenen Entlastung an andere Stellen zu übergeben.

R. Bühler, M. Koch und M. Steffen analysieren die Hausbesuche durch Sozial-

Die von den Behörden übermittelten Informationen werden von den Adressaten nicht immer ausreichend verstanden.

zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zeigt J. Droux auf, dass die Berücksichtigung dieser Dimension durch die zuständigen Behörden frühzeitig erfolgte. Und dies, obwohl der durch das schweizerische Zivilgesetzbuch von 1912 gesetzte Rahmen unverändert blieb. Dieses Phänomen wurde insbesondere geprägt durch den Begriff der Zusammenarbeit mit den betroffenen Zielgruppen. Anhand von Verwaltungs-

arbeiter:innen als staatliche Interventionspraxis, die seit über hundert Jahren besteht. Den Fokus legen sie auf Hausbesuche bei ledigen Müttern, die anhand von Behördenakten der Kantone Basel-Stadt, Basel-Land und Aargau dokumentiert wurden (1960-1980). Uneheliche Kinder werden regelmäßig unter Vormundschaft gestellt. Hausbesuche sind Teil des Kontrollmechanismus, der auf die Haushaltsführung der

Mutter, ihre Erziehungspraktiken, die Ordnung und Sauberkeit der Wohnung oder die Gesundheit des Kindes abzielt. Mütter in einer prekären Situation haben bei diesen Interventionen wenig Handlungsspielraum. Widerstand – beispielsweise das Verweigern von Auskünften – kann zu verstärkten Kontrollen und Sanktionen führen. Trotz des Wandels in der Praxis der Sozialarbeit, die seit den 1960er Jahren neue Methoden fördert, welche offener sind für

vor, insbesondere kein Recht auf Anhörung. L. Seglias untersucht den Zeitraum zwischen 1940 und 2012 und zeigt die Auswirkungen auf: Bis Ende der 1970er Jahre waren Erfahrungen der betroffenen Eltern und Kinder gekennzeichnet durch einen Mangel an Information und Transparenz in Bezug auf die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen der Behörden, den Ablauf der Verfahren und die Gründe für das Eingreifen. Die Ratifizierung der Euro-

Hausbesuche sind Teil des Kontrollmechanismus.

die Selbstbestimmung von Familien, ist ein Fortbestehen von kontrollierenden und bevormundenden Praktiken zu beobachten, die vor allem durch ältere oder unprofessionelle Praktiker:innen ausgeübt werden. Die Revision des Kindesrechtes (1978) verminderte die staatliche Einflussnahme auf Familien, indem nicht verheirateten Müttern ab Geburt des Kindes die elterliche Sorge erteilt wurde.

Die von L. Seglias, G. Sauthier und M. Cottier im Rahmen des Projektes «Integrität, Autonomie und Partizipation im Kinderschutz» vorgeschlagene Analyse befasst sich ebenfalls mit dieser Revision von 1978 und beschreibt den rechtlichen Rahmen für den Kinderschutz gemäss dem Zivilgesetzbuch von 1912. Dieses lässt den kantonalen Behörden bei der Umsetzung einen grossen Ermessensspielraum, was sich zum Nachteil der vulnerablen Betroffenen auswirkt. Darüber hinaus sieht dieser eidgenössische Rechtsrahmen keine explizite Verfahrensgarantien

päischen Menschenrechtskonvention 1974 und die anschliessenden Reformen des Zivilgesetzbuches leiten einen Paradigmenwechsel ein hin zu einem Kinderschutzrecht, das die Grundrechte besser respektiert. Die von Eltern erlebte Ohnmacht gegenüber dem Staat wurde von da an gemildert, auch wenn ein Mangel an Information und echter Beteiligung über dieses Datum hinaus fortbesteht. Ein zweiter Paradigmenwechsel, der das Kind in den Mittelpunkt stellt, wurde durch die Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte des Kindes ausgelöst.

Achse 2 : Entscheidungsprozesse

Entlang der zweiten Achse strukturierte sich der Austausch um die Merkmale der Entscheidungsprozesse im Kinderschutz, wobei die Frage gestellt wurde nach Stärkung und Umsetzung der Menschen- und Kinderrechte (Recht auf Anhörung, Recht auf Beschwerde, Recht auf Rechtsbeistand usw.). Der

Effekt auf Praktiken und Verfahren verdient es, analysiert zu werden; ebenso die Unterschiede der Auswirkungen, insbesondere zwischen den Logiken und Mechanismen des Eingreifens der Verwaltungsbehörden im Vergleich zu den Gerichten. Darüber hinaus sollten die Auswirkungen der Umsetzung für die Betroffenen untersucht werden. Bei der Befragung von Kindern und Eltern in ihrer Wohnung ist zu fragen, welche Auswirkungen das Eindringen in ihre Privatsphäre hat, auch wenn das Ziel darin besteht, den Sachverhalt zu ermitteln und eine Akte anzulegen.

G. Bugnon stellt ihren Beitrag in die Perspektive einer soziologischen Analyse des Rechts «in Akten» im Rahmen des Projektes [«Erzwungener Schutz? Beurteilung von Kindesschutznormen und Entscheidungsprozessen»](#). Diese beruht auf Gesprächen mit Genfer Akteuren bei straf- und zivilrechtlichen Gerichtsverfahren sowie auf den Akten der minderjährigen Betroffenen. Dabei fragt sie nach dem Sinn, den Konturen

nehmenden Autonomie, aber auch zu einer Verrechtlichung der Kindeschutzsysteme geführt haben. Die Analyse zeigt, dass Art und Umrisse der «Abweichungen», die diesen Massnahmen zugrunde liegen, unterschiedlich sind und sich auf die Legitimität des in jeder dieser Sphären ausgeübten Zwangs auswirken. Während Abweichungen von Jugendlichen im Strafgesetzbuch kodifiziert sind, bleiben die Konturen der Normen für «gute Elternschaft» unscharf. Daher führt die Ausweitung des Bereichs der elterlichen Devianz zu Kontroversen über die Rechtmässigkeit des zivilrechtlichen Eingreifens, was sich insbesondere in der Verrechtlichung von Konflikten mit den betroffenen Familien zeigt. Die Modalitäten des Zwangs zum Zwecke des Schutzes nehmen darüber hinaus differenzierte Formen an. Im strafrechtlichen Bereich gibt es ein Kontinuum von Zwangsmassnahmen zum Zweck des Schutzes, die in erster Linie auf die betroffenen Jugendlichen abzielen. Im

” Widerstand – beispielsweise das Verweigern von Auskünften – kann zu verstärkten Kontrollen und Sanktionen führen.

und den Rechtfertigungen des Schutzes in diesen Bereichen. Welche Gründe werden angeführt, um den Schutz zu rechtfertigen, im zivil- und strafrechtlichen Kontext? Welche Auswirkungen hatten die Zwangsmassnahmen? Die Ergebnisse dieser Befragungen widerspiegeln die Entwicklungen in diesen beiden Interventionsbereichen in der Schweiz des 20. Jahrhunderts, die zu einer Spezialisierung und zu einer zu-

zivilrechtlichen Bereich hingegen ist der Zwang breiter gefächert und richtet sich abwechselnd gegen Minderjährige und/oder deren Eltern, wobei die Intensität, je nach institutionellem Kurs, stark variieren kann.

M. Koch, R. Bühler und M. Steffen analysieren die Rolle von Hausbesuchen in den Entscheidungsprozessen der KESB im Kontext des heutigen Kindeschutzes anhand von Akten, Interviews

mit Fachpersonen und Beobachtungen. Sie stellen fest, dass Hausbesuche möglicherweise eine Schlüsselrolle spielen, insbesondere in Fällen, in denen die von den Behörden ermittelten Informationen widersprüchlich oder umstritten sind. Beispielsweise kann ein guter Eindruck, den eine Mutter bei ihrer Anhörung hinterlässt, durch die Feststellung einer sehr schmutzigen oder unordentlichen Wohnung zunichte gemacht werden. Die narrativen Elemente in den Berichten von Hausbesuchen machen oft eine «intertextuelle Reise» und können sich in der begründeten Entscheidung von Kindeschutzbehörden wiederfinden.

Die Beteiligung der Eltern und Kinder an der Entscheidungsfindung der Kindeschutzbehörden steht im Zentrum der Studie von A.

Schoch und G. Aeby im Rahmen des Projektes [«Integrität, Autonomie und Partizipation am Kindeschutz»](#). Anhand von Beobachtungen und Gesprächen mit Eltern, Kindern und Mitarbeitenden von KESB (zwei in der französisch- und zwei in der deutschsprachigen Schweiz), stellen sie fest, dass die Anhörung durch die Behörden eine sehr belastende Situation ist. Für die Familienmitglieder ist es schwierig, die Tragweite der ihnen mitgeteilten Informationen wirklich zu erfassen, ihre Rechte zu verstehen und zu begreifen, was im Verfahren auf dem Spiel steht. Viele Betrof-



fene berichten von einem anfänglichen Misstrauen gegenüber der Kinderschutzbehörde, das jedoch im Laufe des Verfahrens oft stark abnimmt. Für die Verwirklichung des Rechts auf Anhörung und Partizipation am Verfahren ist die Achtung ihrer Integrität und Autonomie in Form der Anerkennung ihrer Sichtweise und ihrer Bedürfnisse zentral. Da Verfahren sehr stark auf die Eltern und häufig insbesondere auf die Mutter fokussiert sind, stellt sich die Frage, welche Person mit welchen konkreten Aufgaben die Stellung des Kindes im Verfahren stärken könnte.

Elemente der Reflexion

Aus der Gesamtheit der Beiträge dieses wissenschaftlichen Austauschs lassen sich einige wichtige Denkanstösse ableiten.

Eine erste Feststellung betrifft die Haltung der verschiedenen Akteure in diesem sehr spezifischem Gebiet des Kinderschutzes mit einer fast missionarischen Einstellung zum Ziel: gefährdete Kinder, retten, schützen und erziehen. Viele Beiträge betonen in diesem Zusammenhang, wie unzufrieden die Fachpersonen mit den Hindernissen und Hürden sind, auf die ihr Engagement stösst, und sie immer kritischer werden lässt. Wird diese Reflexivität berücksichtigt, ist besser zu verstehen, welche Faktoren dazu beitragen, dass die Systeme in Richtung menschenrechtsorientierter Standards entwickelt werden, und welche Faktoren dies verhindern, gestern wie heute.

Ein zweites Element der übergreifenden Reflexion betrifft die Frage nach

den sozialen Bedingungen, unter denen die Betroffenen zu Wort kommen. Es ist bekannt, dass die Bereitschaft, von sich selbst zu erzählen, sozial bedingt ist. Gleichwohl haben Betroffene (Eltern und Minderjährige) – aufgrund ihrer prekären Position in der Gesellschaft – im Kontakt mit den Kinderschutzbehörden (mit Unterschieden, je nachdem ob es sich um eine gerichtliche oder nicht gerichtliche Instanz handelt) oft den Eindruck, es mit einem fremden Universum zu tun zu haben, das je nach Situation mehr oder weniger einschüchternd wirkt (z.B. «Anhörungen») und dessen geltende Codes sie nicht beherrschen. Folglich ist es für Betroffene nicht immer offensichtlich, weshalb sie beispielsweise auf die institutionelle Aufforderung einer Anhörung reagieren sollen, zumal diese expliziten und impliziten Auflagen unterliegt (sie müssen «vernehmbar» sein, der Wille zur Zusammenarbeit und Teilhabe muss in angemessener Art und Weise bekundet werden) sowie geleitet wird von sozialen Normen bezüglich Familie und Erziehung, von denen sie mehr oder weniger abweichen.

Der letzte, nicht unwichtige Punkt: Unsere Untersuchungen zeigen, dass die Einführung neuer Rechte auf Gesetzesebene nicht genügt, um diese dann auch zu gewährleisten. Wir haben die einschränkenden sozialen Bedingungen für das Sprechen beschrieben, die eine Hürde für die Inanspruchnahme des Rechts auf Anhörung darstellen können. Die von den Behörden übermittelten Informationen werden von den Adressaten nicht immer ausreichend verstanden, was die Frage auf-

wirft, welche Voraussetzungen für eine adressatengerechte Kommunikation erfüllt sein müssen. Einige Rechte, wie das Beschwerderecht oder das Recht, sich durch einen Anwalt vertreten zu lassen, können von den Kinderschutzfachkräften zudem als Widerspruch zu der von Eltern und Kindern erwarteten kooperativen Beziehung wahrgenommen werden, was ihre Inanspruchnahme hemmt oder umgekehrt, wenn sie mobilisiert werden, zu einer Zwangsmassnahme führen kann. Aufgrund dieser Beobachtung stellt sich die Frage, ob den Betroffenen nicht aussergerichtliche Instrumente der Beschwerde und der Mediation zur Verfügung gestellt werden müssten wie auch eine Form der Rechtsberatung, die für sie einfacher zugänglich wäre.



Michelle Cottier, Prof. Dr., Centre d'étude, de technique et d'évaluation législatives, Université de Genève

Joëlle Droux, Dr., Maître d'enseignement et de recherche (FPSE), Université de Genève

Arnaud Frauenfelder, Prof., Dr., Centre de recherches sociales, Haute école de travail social Genève (HES-SO)

Projekte des NFP 76

[Wie erleben Kinder und Eltern den Kinderschutz?](#)
[Michelle Cottier](#)

[Erzwungener Schutz? Beurteilung von Kinderschutznormen und Entscheidungsprozessen](#), Arnaud Frauenfelder

[Interventionen von Sozialarbeitenden durch Hausbesuche](#), Martina Koch





Impressum

Herausgeber: Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang» (NFP 76) des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF), Abteilung IV, Programme, Nationale Forschungsprogramme, Wildhainweg 3, Postfach 8232, CH-3001 Bern

Produktion: Nationales Forschungsprogramm 76 «Fürsorge und Zwang»

Konzept und redaktionelle Begleitung: Frauke Sassnick Spohn, Sassnick Spohn GmbH, Winterthur

Gestaltung: Marco Finsterwald, Marco Finsterwald Fotografie, Biglen

Newsletter und Bulletin unter www.nfp76.ch oder nfp76@snf.ch

© März 2022