

NATIONALES FORSCHUNGSPROGRAMM
«FÜRSORGE UND ZWANG» BAND 2



Vincent Barras | Alexandra Jungo | Fritz Sager (Hg.)

Diffuse Verantwortlichkeiten

Strukturen, Akteur:innen
und Bewährungsproben

SCHWABE VERLAG



Vincent Barras | Alexandra Jungo |
Fritz Sager (Hg.)

Diffuse Verantwortlichkeiten

Strukturen, Akteur:innen
und Bewährungsproben

Schwabe Verlag

Publiziert mit Unterstützung des Schweizerischen Nationalfonds
zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF).

Open Access: Wo nicht anders festgehalten, ist diese Publikation lizenziert
unter der Creative-Commons-Lizenz Namensnennung, keine kommerzielle Nutzung,
keine Bearbeitung 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2024 bei den Autor:innen; Zusammenstellung © 2024 Vincent Barras, Alexandra Jungo, Fritz Sager,
veröffentlicht durch Schwabe Verlag, Schwabe Verlagsgruppe AG, Basel, Schweiz
Projektmanagement: Stephanie Schönholzer, SNF, Bern; Pema Zatul, advocacy ag, Zürich
Abbildungen: Marco Finsterwald

Übersetzung der gekennzeichneten Artikel: Anke Wagner-Wolff, Göttingen

Lektorat: Thomas Lüttenberg, München

Korrektorat: Constanze Lehmann, Berlin

Cover: icona basel gmbh, Basel

Layout: icona basel gmbh, Basel

Satz: Claudia Wild, Konstanz

Druck: BALTO print, Vilnius

Printed in the EU

ISBN Printausgabe 978-3-7965-4880-2

ISBN eBook (PDF) 978-3-7965-4881-9

DOI 10.24894/978-3-7965-4881-9

Das eBook ist seitenidentisch mit der gedruckten Ausgabe und erlaubt Volltextsuche.

Zudem sind Inhaltsverzeichnis und Überschriften verlinkt.

Dieses Buch ist auch in einer französischen Sprachausgabe erhältlich

(ISBN Printausgabe 978-3-7965-4901-4, ISBN eBook (PDF) 978-3-7965-4904-5).

rights@schwabe.ch

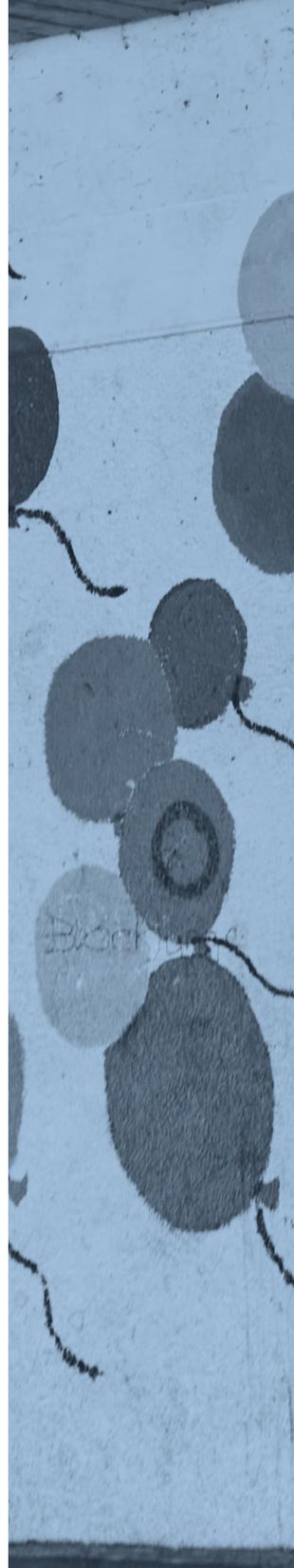
www.schwabe.ch

Inhalt

Einleitung	
<i>Vincent Barras, Alexandra Jungo, Fritz Sager</i>	9
TEIL I	
Strukturen des Schutzsystems	
Grammatik der stationären Erziehung	
Das Schweizer Heimwesen im Spiegel des Landerziehungsheims Albisbrunn 1924–1990	
<i>Daniel Deplazes, Jona T. Garz, Nives Haymoz, Lucien Criblez, Patrick Bühler, Elisabeth Moser Opitz</i>	21
Planvoller, systematischer und rationeller	
Segmentierte Professionalisierungsprozesse in den 1950er-Jahren	
<i>Gisela Hauss, Markus Bossert, Kevin Heiniger</i>	37
Strukturen zum Entscheid über Fremdplatzierung in Familien	
Internationale Normen und Schweizer Gegebenheiten	
<i>Laurence Bordier, Cécile Jeannin</i>	51
TEIL II	
Akteure, ökonomische Rahmenbedingungen und politische Entscheidungsprozesse	
Materielle Zwänge	
Finanzierungs- und Steuerungsformen im Heimwesen seit 1940	
<i>Alan Canonica, Susanne Weiss</i>	69

Zwang bei Adoptionen im Kanton Zug in den 1960er- und 1970er-Jahren Ledige Mütter, Behörden und Beratungsstellen im Entscheidungsprozess <i>Rahel Bühler, Nadja Ramsauer, Susanne Businger</i>	85
Die forensische Psychiatrie im Spiegel ihrer Expertenfiguren Eine historische Betrachtung (Genf und Waadt, 1760–1910) <i>Marco Cicchini, Ludovic Maugué, Michel Porret, Cristina Ferreira</i>	109
Entstehung, Ausgestaltung und Konsequenzen von kantonalen Fremdplatzierungspolitiken <i>Nana Adrian, Thomas Reiss, Michael Marti, Thomas Widmer</i>	123
TEIL III	
Umsetzung, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten	
Schutz der Allgemeinheit oder des Individuums? Kontroversen über die Rolle der psychiatrischen Begutachtung und der Gefängnismedizin in der Westschweiz (1970–1980) <i>Cristina Ferreira, Jacques Gasser; Ludovic Maugué, Mikhaël Moreau, Mirjana Farkas</i>	153
«Zunehmende Verwahrlosung» Erwachsenenschutzrechtliche Hausbesuche und fürsorgliche Unterbringung bei älteren Menschen aus problemsoziologischer Perspektive <i>Martina Koch</i>	169
Möglichkeiten und Unmöglichkeiten der Heim- und Pflegekinderaufsicht bei der Verhinderung gewaltsamer Todesfälle fremdplatzierter Kinder am Beispiel des Kantons Zürich, 1913–1950 <i>Paula Krüger, Lea Bloch, Cécile Bannwart</i>	183
Die KESB und Interdisziplinarität Eine qualitative Analyse <i>Johanna Kuenzler, Bettina Stauffer, Fritz Sager</i>	203

Einleitung





□
KOSU

2

7

Siebe
11

*Einleitung

Vincent Barras¹, Alexandra Jungo², Fritz Sager³

¹ *Université de Lausanne et CHUV, Institut des humanités en médecine;*

² *Universität Freiburg (CH), Departement Privatrecht;*

³ *Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management*

Der Band *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben* präsentiert in Anlehnung an die beiden anderen Synthesebände, die gleichzeitig im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Fürsorge und Zwang» (NFP 76) veröffentlicht wurden, die wichtigsten Ergebnisse eines Teils der Forschungsteams. Die Beiträge konzentrieren sich auf die Frage der Verantwortlichkeit, wie sie in die allgemeine Problematik von Fürsorge und Zwang in der Schweiz eingebunden ist. Erörtert wird diese Frage anhand der Analyse struktureller Elemente des Fürsorgesystems, seiner Akteurinnen und Akteure, der wirtschaftlichen Bedingungen sowie der politischen Entscheidungsprozesse. Diese Thematik steht im Zentrum des Forschungsprogramms, mit dem der Bundesrat den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) beauftragt hat. Das daraus hervorgegangene NFP 76 zielt darauf ab, das System der Fürsorge und des Zwangs zu verstehen, wie es sich in der näheren und fernerer Vergangenheit entwickelt hat, seine Auswirkungen in der Gegenwart zu hinterfragen und Perspektiven zu entwerfen, die eine solche Analyse für die Zukunft der Fürsorge in der Schweiz eröffnet.

Dieser Band soll daher vor allem einen ganz bestimmten Aspekt beleuchten, wie ihn die Forschungsteams herausgearbeitet haben, nämlich die Frage der Verantwortlichkeit der verschiedenen Instanzen, Akteure, Akteurinnen und Institutionen, welche in das System von Fürsorge und Zwang involviert sind, das in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz aufgebaut wurde. Entsprechend dem allgemeinen Geist des Programms geschieht das aus einer multidisziplinären Perspektive heraus. Die Pluridisziplinarität der fachlichen Ansätze bedeutet für die Forscher:innen, Blickwechsel vorzunehmen und grundsätzlich zu akzeptieren, dass die behandelten Sachverhalte nicht monothematisch sind. Die Gesamtperspektive

* Dieser Artikel wurde aus dem Französischen übersetzt.

stützt sich fest auf ein historisches Fundament, was dem Auftrag des Bundesrates zur Umsetzung des Programms entspricht. Wir gehen davon aus, dass ein genaues Verständnis der Vergangenheit unerlässlich ist, um die gegenwärtige Situation in Bezug auf Fürsorge und Zwang in ihren Spannungen und Widersprüchen angemessen zu analysieren, was es wiederum erlaubt, Denkanstösse zu geben und Handlungsmöglichkeiten für die Zukunft aufzuzeigen.

In dieser Hinsicht wird die historische Perspektive in den meisten Beiträgen dieses Bandes wirkungsvoll entfaltet. Allerdings kann man für die umfassende Behandlung der Themen weder auf Input aus den Sozial- und Politikwissenschaften verzichten noch auf die juristische, pädagogische und psychologische Perspektive. Die Zusammensetzung der Forschungsteams, welche an den verschiedenen Universitäten und Fachhochschulen der Schweiz angesiedelt sind und die hier vorgestellten Beiträge verfasst haben, spiegelt übrigens diese Multidisziplinarität wider. Ihrer Zusammensetzung und ihren Kompetenzen nach sind diese Teams sehr unterschiedlich, ebenso wie die behandelten Themen und die Analysemethoden vielfältig sind – besondere Einrichtungen, lokale oder nationale Perspektive, mikrohistorischer Ansatz oder Zusammenschau. So werden durch die einzelnen Beiträge verschiedene Zeiträume, unterschiedliche geografische Terrains und diverse Themenbereiche abgedeckt: Der Überblick über die Entwicklung der forensischen Rolle psychiatrischer Gutachten in den Kantonen Genf und Waadt über anderthalb Jahrhunderte hinweg steht neben der detaillierten Analyse eines Jahrzehnts einer professionellen Institution auf Bundesebene, der Untersuchung der Adoptionsbedingungen während zwanzig Jahren im Kanton Zug oder der Geschichte einer spezialisierten geschlossenen Einrichtung im Kanton Zürich, die ein halbes Jahrhundert abdeckt.

Wie bereits erwähnt, legt der Band in seiner Gesamtheit Zeugnis für die Vielfalt des NFP 76 ab. Durch das Spiel mit der Diversität und der Komplementarität der Blickwinkel und Massstäbe soll ein vielfältiges und multifokales Bild der Situationen gezeichnet werden, welches die Frage nach der Verantwortlichkeit von Strukturen sowie der beteiligten Akteure und Akteurinnen beleuchtet. Diese Mannigfaltigkeit trägt darüber hinaus einer schweizerischen Besonderheit Rechnung, die sich auch in den Ergebnissen widerspiegelt, die in den Beiträgen sämtlich mehr oder weniger stark herausgearbeitet werden: Diversität, Komplexität sowie die Verflechtung verschiedener Modalitäten der Verwaltung von Zwang und Fürsorge von einer Stadt zur anderen, von einem Kanton zum anderen, auf dem gesamten Gebiet der Eidgenossenschaft. Diese Vielfalt ermöglicht in manchen Fällen das Entstehen bestimmter Lösungen, die aus sozialer und politischer Sicht vorteilhaft und glücklich sind. Häufig aber bildet sie auch die Grundlage für konzeptuelle Schwierigkeiten oder sogar die Ursache für Dysfunktionen bei der Umsetzung von Fürsorgepolitik.

Indes erheben die einzelnen Kapitel des Sammelbands nicht den Anspruch, die gesamte Forschung der Forschungsgruppen, die im Rahmen des NFP 76 tätig

waren, abzudecken. In diesem Band sollen anhand ausgewählter Situationen, die als besonders anschaulich für das schweizerische Fürsorgesystem gelten, im Wesentlichen folgende Fragen beantwortet werden: Welche als besonders illustrativ ausgewählten Konzepte und Materialien sind mit der Schaffung und dem Betrieb von Einrichtungen und Strukturen zwischen dem 19. und 21. Jahrhundert verbunden: Heimerziehung, Netzwerke und Professionalisierungsstrukturen? Welcher Art sind die Einführungsprozesse der verschiedenen Kategorien des Fürsorgesystems sowie die wirtschaftlichen und politischen Bedingungen: forensischer Experte, kantonale Einweisungspolitik, Finanzierungsmodelle von Einrichtungen für Minderjährige? Wie lassen sich die Kontroversen um Zwangs- und/oder Unterstützungsmassnahmen beschreiben und analysieren: die Funktion psychiatrischer Gutachten, die Problematik von Hausbesuchen, Kontroversen und Debatten über die Rolle und die Kompetenzen der beteiligten Fachkräfte?

Diese Fragen strukturieren die *drei Teile*, auf welche sich die elf Beiträge des vorliegenden Bandes verteilen.

Im *ersten Teil*, «Strukturen des Schutzsystems», werden die strukturellen Elemente des schweizerischen Fürsorgesystems aus einer diachronen Perspektive anhand von drei besonders wichtigen Institutionen analysiert: der Erziehungsanstalt Albisbrunn, der schweizerischen Landeskonferenz für soziale Arbeit (LAKO) sowie den spezifischen Strukturen für die Unterbringung in Pflegefamilien und deren Anpassung an internationale Standards.

In ihrem Beitrag «Grammatik der stationären Erziehung – Das Schweizer Heimwesen im Spiegel des Landerziehungsheims Albisbrunn 1924–1990» untersuchen Deplazes et al. (2024) anhand einer Analyse von Dossiers die Geschichte einer heilpädagogischen Einrichtung, des Landeserziehungsheims Albisbrunn (Kanton Zürich). Das 1924 gegründete Heim nimmt Kinder und junge Erwachsene nach Platzierung durch die Fürsorgebehörde auf. Es wird von den Autor:innen nicht als isolierte Einrichtung verstanden, sondern als Teil eines komplexen Netzwerks aus Institutionen, Gesetzen, Verordnungen, politischen Behörden und Verwaltungssystemen, die Einzelpersonen, Familien, Instanzen und Gebäude zu einem Ganzen verbinden, das einer zugrunde liegenden «Grammatik» gehorcht. Es ist eine solche «Grammatik», die es ermöglicht, bestimmte Kontinuitäten jenseits der ständigen Reformbestrebungen zu verstehen: Bis heute sind Finanzierungsprobleme, Bestrafungssysteme, problematische Verhaltensweisen und Personalmangel stabile Merkmale dieser Bildungseinrichtungen, für die Albisbrunn ein besonders aufschlussreiches Beispiel darstellt.

Wie der Titel bereits erahnen lässt, konzentriert sich der Beitrag von Hauss et al. (2024) «Planvoller, systematischer und rationeller. Segmentierte Professionalisierungsprozesse in den 1950er Jahren» auf die Geschichte eines Rationalisierungsversuchs bei der Umsetzung einer föderalen Instanz zur Koordinierung der Fürsorge, der LAKO. Anhand der Segmentierung des Professionalisierungsprozesses in den 1950er Jahren lassen sich die Komplexität und die Schwierigkeiten

einer in mancher Hinsicht unvollständig gebliebenen Umsetzung nachvollziehen. Seit ihrer feierlichen Gründung im Jahr 1932 sollte die LAKO die bereits seinerzeit erkannten Koordinationsmängel bei der Organisation der Sozialfürsorge auf nationaler Ebene beheben. Wie andere vergleichbare Organisationen auf internationaler Ebene, verstand sie sich als «Laboratorium der Professionalisierung». Die Geschichte der LAKO ist somit diejenige der verschiedenen Strategien (Ausarbeitung von Vorschriften, Vernetzung bestehender Verbände, Arbeit von Kommissionen und Gruppen, Standardisierung von Praktiken ...), welche im Laufe der Jahrzehnte als «Ersatz» für das Fehlen eines koordinierenden Gremiums auf nationaler Ebene fungierten. Verfolgt man die Geschichte dieser überkantonalen Instanz, erkennt man ein zentrales Merkmal mit einer spezifischen Dynamik, die nicht nur kantonsübergreifend, sondern auch transnational ist. Dies rührt von den verschiedenen internationalen Kooperationen und Expertisen her sowie von der erheblichen Bedeutung nordamerikanischer Modelle. Jene Dynamik wird in hohem Masse von der Stärkung der sozialen Demokratie auf der Ebene des Bundesparlaments, der Sensibilisierung der Bevölkerung für bestimmte soziale Missstände und der Bedeutung bestimmter individueller Figuren bei dieser Entwicklung bestimmt. Als entscheidend für die Erklärung der Erfolge wie auch der Hemmnisse einer solchen Instanz erweist sich der nationale Kontext der Nachkriegsjahre: Hier spielen die relative Schwäche des Zentralstaats, die Autonomie der Gemeinden und die Macht verschiedener Vertreter der Zivilgesellschaft eine wichtige Rolle. Im Verlauf der untersuchten Jahrzehnte schwankt die Professionalisierung der Akteure und Akteurinnen der Sozialarbeit somit zwischen Standardisierungsbemühungen und der Pluralität lokaler Gegebenheiten, was die widersprüchlichen Bewegungen und Ambivalenzen zwischen Standardisierung und Pluralität erklärt, die auch heute noch wahrnehmbar sind.

Der Beitrag von Bordier & Jeannin (2024) «Strukturen zum Entscheid über Fremdplatzierung in Familien: internationale Normen und Schweizer Gegebenheiten», nimmt Präventionsmassnahmen im Umfeld von Familientrennungen sowie die Qualität der Entscheidungsprozesse bei Unterbringungen in den Blick. Als Faktoren, die eine gewisse Unparteilichkeit und Objektivität bei Trennungs- und Unterbringungsentscheidungen gewährleisten, stellen die Autorinnen die Bedeutung eines koordinierten und überwachten Einsatzes von qualifizierten Fachkräften aus verschiedenen Disziplinen heraus, welche ordnungsgemäss geschult wurden, verfügbar sind und deren Arbeit regelmässig evaluiert wird. Laut den Autorinnen sollte die gegenwärtige Situation in der Schweiz weiter untersucht werden, um eine bessere Anpassung an internationale Standards zu erreichen. Zwecks Vermeidung des Risikos «ungerechtfertigter» Zwangsentscheidungen verlangen diese Standards die Koordination und Überwachung aller beteiligten Akteure, deren echte Interdisziplinarität nebst der Anwendung gemeinsamer Regeln. Geschehen sollte dies auf der Basis klarer gesetzlicher Grundlagen auf Bundesebene, welche die Prävention von Familien-

trennungen, die Beurteilung von Pflegefamilien und die Vorbereitung auf eine Platzierung regeln.

Im zweiten Teil, «Akteure, ökonomische Rahmenbedingungen und politische Entscheidungsprozesse», wird anhand mehrerer Modellfiguren die Vielfalt des föderalen Systems aus Sicht der beteiligten Akteure und Akteurinnen dargestellt.

Die Akteure des staatlichen Schutzsystems waren und sind vielfältig: Sie reichen von staatlichen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden über Institutionen (vor allem Heime), einzelne Mandatsträger:innen (Beiständ:innen, Vormund:innen) bis hin zu Ärzt:innen oder Lehrer:innen. Vor dem Inkrafttreten des geltenden Kindes- und Erwachsenenschutzrechts waren die (damals sogenannten) Vormundschaftsbehörden in den meisten Kantonen von Laien besetzte und häufig politisch gewählte Einrichtungen (namentlich Gemeinderäte als Exekutivbehörden) oder eine besondere Kommission auf Gemeindeebene. Die damit verbundene Nähe zur Bevölkerung war gleichzeitig der grösste Nachteil, indem die behördlichen Entscheide nicht immer juristisch und sachlich begründet waren, sondern durchaus auf politische, ökonomische und soziale Gegebenheiten Rücksicht nehmen konnten. Ausserdem waren die Laienbehörden kaum in der Lage, die Mandatsträger:innen effektiv zu kontrollieren und zu steuern (Botschaft Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht, BBl 2006, 7020f.). Hinzu kommt, dass die Finanzierung der Institutionen einerseits öffentlich-rechtlich, kommunal oder kantonal, andererseits privatrechtlich, durch Stiftungen oder andere Rechtsträger organisiert war, was zu erheblichen regionalen Unterschieden im Angebot führte. Die Kostenträger verfolgten ihre eigenen (politischen und zum Teil ideologischen) Interessen, die Zuständigkeiten für die Einweisung waren unterschiedlich je nach Einweisungsgrund und die Finanzierung war nicht effektiv mit konkreten Steuerungsabsichten und vor allem nicht mit Qualitätsanforderungen verknüpft. Die Aufsicht über das Heimwesen war sodann nicht selten von Interessenkonflikten geprägt, da die öffentliche Hand auf die privaten Angebote angewiesen war, was der effektiven Aufsicht nicht zuträglich war (Canonica & Weiss, 2024).

Diese Situation hat zu Missständen im Heimwesen geführt, die bis weit in das 20. Jahrhundert fort dauerten. Sie hat ferner auch dazu geführt, dass ledige Mütter moralisch, zeitlich und mit finanziellen Argumenten teils subtil, teils ganz offen unter Druck gesetzt wurden, um einer Adoption zuzustimmen. Auch strukturelle und ökonomische Sachzwänge wirkten bei dieser Entscheidung mit: Viele ledige Frauen hatten beschränkte finanzielle Möglichkeiten und es fehlten Betreuungsstrukturen für ihre Kinder, weshalb sie sich für eine Adoption entschieden (Bühler et al., 2024). Der Diskurs, dass die Adoption eines ausserehelichen Kindes für alle Beteiligten die beste Lösung sei, war bis in die 1970er Jahre dominant und prägte die Ausserehelichenfürsorge, die damals ein eigenständiges Arbeitsfeld der Sozialen Arbeit war. Teilweise verinnerlichten auch die Mütter diese Betrachtungsweise. Sie passten sich der gesellschaftlichen Vorstellung an und erachteten eine Adop-

tion für sich und ihr Kind als richtig. Scham und Stigmatisierung trugen zu dieser für sie schmerzhaften Anpassung bei.

In vielen Fällen der Platzierung von Kindern oder Erwachsenen spielten seit dem 19. Jahrhundert Psychiater:innen und die psychiatrische Begutachtung eine zentrale Rolle. Mit dem Beizug von Psychiater:innen zur Begutachtung von Personen im Zusammenhang mit einer administrativen Einweisung (heute: fürsorgliche Unterbringung) in eine Institution erhöhte sich die gesellschaftliche Bedeutung und Anerkennung der Psychiater:innen. Gleichzeitig arbeiteten die psychiatrischen Kliniken an der Institutionalisierung der administrativen Gutachterpraxis mit. Folglich trägt die im juristischen Zusammenhang entstandene forensische Psychiatrie paradoxerweise zu Einweisungen unter Verwaltungsaufsicht bei, die ausserhalb der gerichtlichen Kontrolle liegen (Cicchini et al., 2024).

Ab der Mitte des 20. Jahrhunderts bis heute zeigt sich im Fürsorgewesen einerseits eine zunehmende Verschiebung der Zuständigkeiten von der kommunalen auf die kantonale Ebene. Damit war ein horizontaler und vertikaler Lastenausgleich verbunden. Ausserdem findet schliesslich auch eine Professionalisierung der Entscheidungsträger:innen statt (Adrian et al., 2024). Diese Entwicklung hängt vor allem mit der Wahrnehmung des Kindes als eigenes Rechtssubjekt zusammen, aber auch mit der wachsenden Bedeutung des Kindeswohls sowie des verstärkten formellen Rechtsschutzes für Betroffene. Die Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention von 1989 durch die Schweiz im Jahr 1997 sowie die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) betreffend das Recht auf gerichtliche (und nicht administrative) Beurteilung der Beschwerden im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes waren dafür begleitend. Canonica & Weiss (2024) schlagen dementsprechend vor, dass sich die Finanzierung der Platzierung von Minderjährigen an den betroffenen Personen orientiert und nicht an den Unterbringungseinrichtungen.

Öffentliche Politiken sind stets nur so gut wie ihre Umsetzung. Um das Scheitern von öffentlicher Politik zu beschreiben, verwendet die Politikwissenschaft die beiden Begriffe des «Konzeptversagens» und des «Vollzugsversagens» (Linder & Peters, 1987). Ein schlechtes Konzept kann noch so gut umgesetzt werden, es wird seine Ziele dennoch nicht erreichen. Und eine Politik kann noch so ausgefeilt und durchdacht sein, ihre Wirkung wird sie nur dann erzielen, wenn sie auch gut in die Tat umgesetzt ist. Der *dritte Teil* dieses Bandes beschäftigt sich aus diesem Grund mit der Umsetzung sowohl der historischen Vormundschafts- und Fürsorgepolitik als auch der aktuellen schweizerischen Kindes- und Erwachsenenschutzpolitik.

Die Umsetzung öffentlicher Politik ist keine neutrale Tätigkeit, sondern zutiefst politisch, wie die angesprochene Unterscheidung von Konzept- und Vollzugsversagen zeigt. Die Umsetzung politischer Entscheide beinhaltet notwendigerweise Handlungs- und Interpretationsspielräume für die Vollzugsakteur:innen (Thomann et al., 2018). Diese Handlungsspielräume sind unumgänglich, da kein

Gesetz alle potenziellen Situationen, die sich bei seiner Umsetzung ergeben, vorwegnehmen kann. Sie sind aber auch notwendig, da sie den Vollzugsakteur:innen die Möglichkeit geben, die umzusetzende Politik den realen Gegebenheiten anzupassen und auf unvorhergesehene Herausforderungen zu reagieren. Die organisatorischen Strukturen, die den Rahmen für die Umsetzung bilden, sind von vorrangiger Bedeutung, weil sie die Ausgestaltung der Handlungsspielräume wesentlich mit definieren (Sager & Gofen, 2022).

Die öffentliche Politik gewinnt ihr Gesicht erst durch die Realisierung ihrer Massnahmen. Vollzugsakteur:innen sind damit nicht einfach neutrale Umsetzungsmaschinen, sondern gestalten die Politik mit, die sie realisieren (Lipsky, 2010). Dabei unterliegen die Umsetzenden unterschiedlichen Referenzsystemen, die sich widersprechen können (Sager et al., 2020). Sie können sich beispielsweise sehr nahe am Buchstaben des Gesetzes ausrichten, selbst wenn sie die Folgen für die Betroffenen als negativ einschätzen. Oder aber sie stellen das Wohl der Zielgruppen über die wortgetreue Befolgung des Rechts. Maynard-Moody & Musheno (2000) sprechen in diesem Zusammenhang von *state agents* versus *citizen agents*. Beide Handlungsweisen stellen ein Dilemma für Vollzugsakteur:innen dar. Zugleich bieten die Handlungsspielräume der Umsetzung von öffentlicher Politik auch allen anderen politischen Akteur:innen die Möglichkeit, ihre Interessen einzubringen, insbesondere, wenn sie im politischen Entscheidungsprozess nicht erfolgreich waren. Der Vollzug von politischen Entscheiden kann damit hoch konfliktuell werden (Sager & Hinterleitner, 2022). Die Beiträge im *dritten* Teil dieses Bandes unterstreichen diese Erkenntnis.

Der Beitrag von Ferreira et al. (2024) zeigt an der Rolle der psychiatrischen Expertise im Strafrecht auf, wie die Betonung der Vermeidung von Rückfälligkeit im revidierten Strafrecht von 2007 zur Abwägung von unterschiedlichen Werten in der Rechtsprechung führte und wie der Schutz der Allgemeinheit den Rechten des verurteilten Individuums gegenübergestellt wurde. Die Studie zeigt, wie der in den 2010er Jahren aufkommende «strafrechtliche Populismus» diese Abwägungen zuungunsten der Verurteilten beeinflusste.

Koch (2024) fragt in ihrem Beitrag, wie es bei älteren Menschen zur fürsorgeischen Unterbringung (FU), der schärfsten Massnahme des Erwachsenenschutzes im schweizerischen Recht, kommt und welche Problemkonstruktionen diesem Eingriff vorausgehen. Die Autorin fokussiert insbesondere auf die Problemkonstruktionen der Vollzugsakteur:innen. Ihre empirischen Fallbeispiele zeigen anhand der unterschiedlichen Deutung der Wohnsituation bei den Betroffenen das Dilemma zwischen dem Recht auf Selbstbestimmung und der angestrebten Vermeidung einer Selbstgefährdung der Betroffenen. Die Gewichtung dieser unterschiedlichen Deutungen durch die Vollzugsakteur:innen ist handlungsleitend und entscheidet darüber, ob eine FU verfügt wird oder nicht.

Krüger et al. (2024) untersuchen aus historischer Warte am Beispiel der Aufsichtspflicht für Heime und Pflegefamilien die grundsätzliche Frage, ob es die

Festlegung einer Massnahme oder deren Umsetzung ist, die einen Unterschied für die Problemlösung macht. Ihr Interesse gilt der Verhinderung gewaltsamer Todesfälle fremdplatzierter Kinder im Kanton Zürich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Sie stellen fest, dass fehlende gesetzliche Vorgaben zwar grosse Handlungsspielräume eröffneten, aber zugleich eine institutionalisierte Aufsicht verhinderten. Der Beitrag zeigt, dass die Aufsicht, wo sie stattfand, durchaus einen Beitrag zur Verhinderung gewaltsamer Todesfälle fremdplatzierter Kinder leistete, ob mit oder ohne Fremdeinwirkung. Kontrolle ist somit sinnvoll, sie soll aber nicht auf Kosten des Fürsorgeaspektes stattfinden.

Schliesslich untersuchen Künzler et al. (2024) am Beispiel einer ausgewählten Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB), wie gesetzliche Vorgaben im Vollzug befolgt werden und ob so ein Beitrag zur Zielerreichung geleistet wird. Die Studie geht der Frage nach, ob das System der KESB dem bei seiner Gründung gestellten Anspruch der Interdisziplinarität gerecht wird. Die Untersuchung zeigt, dass die Interdisziplinarität tatsächlich umgesetzt wird, sowohl in der Zusammensetzung der Spruchkörper wie auch in der täglichen Arbeit der KESB. Die Interdisziplinarität trägt dadurch massgeblich zur Erreichung der Ziele des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes in der Schweiz bei.

Ganz allgemein eröffnen die Beiträge in diesem Band Perspektiven, welche eine Präzisierung und Vertiefung des Verständnisses erlauben, das wir von den Praktiken der Fürsorge und des Zwangs in einem derart komplexen sozialen und politischen System wie dem in der Schweiz haben können. Sie erschliessen künftigen Überlegungen neue Betrachtungsweisen und tragen auf diese Art dazu bei, die seit Beginn des Jahrtausends eingeleitete allgemeine Bewegung fortzuführen und sich für eine bessere Anerkennung und Berücksichtigung des Menschen im Bereich der Fürsorge einzusetzen.

Literatur

- Adrian, N., Reiss, T., Marti, M., & Widmer, T. (2024). Entstehung, Ausgestaltung und Konsequenzen von kantonalen Fremdplatzierungspolitiken. In V. Barras, A. Jungo & F. Sager (Hg.), *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 2 (pp. 123–145). Schwabe Verlag.
- Bordier, L., & Jeannin, C. (2024). Strukturen zum Entscheid über Fremdplatzierung in Familien. Internationale Normen und Schweizer Gegebenheiten. In V. Barras, A. Jungo & F. Sager (Hg.), *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 2 (pp. 51–65). Schwabe Verlag.
- Bühler, R., Ramsauer, N., & Businger, S. (2024). Zwang bei Adoptionen im Kanton Zug in den 1960er- und 1970er-Jahren. Ledige Mütter, Behörden und Beratungsstellen im Entscheidungsprozess. In V. Barras, A. Jungo & F. Sager (Hg.), *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 2 (pp. 85–107). Schwabe Verlag.

- Canonica, A., & Weiss, S. (2024). Materielle Zwänge. Finanzierungs- und Steuerungsformen im Heimwesen seit 1940. In V. Barras, A. Jungo & F. Sager (Hg.), *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 2 (pp. 69–84). Schwabe Verlag.
- Cicchini, M., Maugué, L., Porret, M., & Ferreira, C. (2024). Die forensische Psychiatrie im Spiegel ihrer Expertenfiguren. Eine historische Betrachtung (Genf und Waadt, 1760–1910). In V. Barras, A. Jungo & F. Sager (Hg.), *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 2 (pp. 109–122). Schwabe Verlag.
- Deplazes, D., Garz, J. T., Haymoz, N., Criblez, L., Bühler, P., & Moser Opitz E. (2024). Grammatik der stationären Erziehung. Das Schweizer Heimwesen im Spiegel des Landerziehungsheims Albisbrunn (1924–1990). In V. Barras, A. Jungo & F. Sager (Hg.), *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 2 (pp. 21–36). Schwabe Verlag.
- Ferreira, C., Gasser, J., Maugué, L., Moreau, M., & Farkas, M. (2024). Schutz der Allgemeinheit oder des Individuums? Kontroversen über die Rolle der psychiatrischen Begutachtung und der Gefängnismedizin in der Westschweiz (1970–1980). In V. Barras, A. Jungo & F. Sager (Hg.), *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 2 (pp. 153–168). Schwabe Verlag.
- Hauss, G., Bossert, M., & Heiniger, K. (2024). «Planvoller, systematischer und rationeller. Segmentierte Professionalisierungsprozesse in den 1950er Jahren. In V. Barras, A. Jungo, F. Sager (Hg.), *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 2 (pp. 37–50). Schwabe Verlag.
- Koch, M. (2024). Zunehmende Verwahrlosung. Erwachsenenschutzrechtliche Hausbesuche und fürsorgliche Unterbringungen bei älteren Menschen aus problemsoziologischer Perspektive. In V. Barras, A. Jungo & F. Sager (Hg.), *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 2 (pp. 169–182). Schwabe Verlag.
- Krüger, P., Bloch, L., & Bannwart, C. (2024). Möglichkeiten und Unmöglichkeiten der Heim- und Pflegekinderaufsicht bei der Verhinderung gewaltsamer Todesfälle fremdplatzierte Kinder am Beispiel des Kantons Zürich, 1913–1950. In V. Barras, A. Jungo & F. Sager (Hg.), *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 2 (pp. 183–201). Schwabe Verlag.
- Kuenzler, J., Stauffer, B., & Sager, F. (2024). Die KESB und Interdisziplinarität. Eine qualitative Analyse. In V. Barras, A. Jungo & F. Sager (Hg.), *Diffuse Verantwortlichkeiten. Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 2 (pp. 203–215). Schwabe Verlag.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1987). A design perspective on policy implementation: The fallacies of misplaced prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459–475.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S., & Musheno, M. (2000). State agent or citizen agent: Two narratives of discretion. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 329–358.
- Sager, F., & Hinterleitner, M. (2022). The politics of policy implementation: a reassessment in more conflictual times. In *Handbook on the Politics of Public Administration* (pp. 102–113). Edward Elgar Publishing.
- Sager, F., & Gofen, A. (2022). The polity of implementation: Organizational and institutional arrangements in policy implementation. *Governance*, 35(2), 347–364.

- Sager, F., Thomann, E., & Hupe, P. (2020). Accountability of public servants at the street level. In *The Palgrave handbook of the public servant* (pp. 1–17). Palgrave Macmillan.
- Thomann, E., van Engen, N., & Tummers, L. (2018). The necessity of discretion: A behavioral evaluation of bottom-up implementation theory. *Journal of Public Administration Research and Theory, 28*(4), 583–601.

TEIL I

Strukturen des Schutzsystems





Grammatik der stationären Erziehung

Das Schweizer Heimwesen im Spiegel des Landerziehungsheims Albisbrunn 1924–1990

Daniel Deplazes¹, Jona T. Garz¹, Nives Haymoz¹, Lucien Criblez¹,
Patrick Bühler², Elisabeth Moser Opitz¹

¹ Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft;
² Fachhochschule Nordwestschweiz, Pädagogische Hochschule

Wie andere Institutionen agierten Erziehungsheime im 20. Jahrhundert nicht isoliert. Vielmehr waren sie in Kontexte eingebunden und Teile von Netzwerken, die ausser den anderen Heimen auch Politik, Behörden, Gesetzgebungsprozesse, Fach- und Aufsichtskommissionen, die Öffentlichkeit, Familien, Kinder und Jugendliche, Protestbewegungen, Finanzen und Subventionen, Gebäude, wissenschaftliche Disziplinen und vieles mehr miteinander verknüpften. Die Erziehungsheime untereinander verband jedoch auch, dass sie allesamt mit eigentümlich stabilen, nicht aufzulösenden und immer nur im gegebenen Kontext auf Zeit bearbeitbaren Problemen zu kämpfen hatten. Ähnliches haben Tyack und Tobin für die Schule beschrieben und die überdauernden Strukturen der Institution, die sich trotz Reformbemühungen kaum verändern (wie etwa das Konzept der Jahrgangsklasse), als *grammar of schooling* identifiziert.¹ Dieses Konzept einer institutionellen Grammatik lässt sich theoretisch in den Rahmen neoinstitutionalistischer Theorien und Modelle in der Tradition und Weiterentwicklung strukturfunktionalistischer Erklärungsansätze einordnen, was im Folgenden allerdings nicht im

¹ Vgl. Tyack & Tobin (1994). Die *grammar of schooling* wird in neueren Arbeiten als ein erst im 19. Jahrhundert parallel zur Etablierung der «modernen» Volksschule entstandenes Phänomen beschrieben (vgl. Caruso, 2022). Die Persistenz und Starrheit der als Grammatik beschriebenen Phänomene wird jedoch durchaus auch infrage gestellt (vgl. Caruso, 2010) und es werden neuerdings auch *erfolgreiche* Reformen beschrieben, die sich dadurch auszeichnen, dass sie zwischen den Idealen der Reform und den in Schulzimmern anzutreffenden Praktiken eine Balance zu finden scheinen (vgl. Labaree, 2021). Trotzdem hat sich die These der Existenz einer Art Grammatik seit Tyack & Tobin selbst als überaus *stabil* erwiesen, und das Konzept hat einerseits seinen Erklärungswert für die Persistenz von Strukturen und Handlungsmustern unter Beweis gestellt, andererseits sich als Metapher etabliert, um Schulreformen und deren Scheitern zu beschreiben (etwa Quesel, 2012; Mehta, 2022).

Detail ausgeführt wird.² Wir übertragen dieses Konzept hier aber – unseres Wissens erstmals – auf die Heimerziehung. Finanzierungsschwierigkeiten, Heimkritik, Flucht, Bestrafung, Verweigerung, Personalmangel oder Spannungen unter den Jugendlichen waren und bleiben stabile Merkmale der Heimerziehung. Ungeachtet der Schwammigkeit dieser Merkmale kommt dem Grammatik-Konzept ein heuristischer Wert zu für ein grundsätzliches Problem der Historiografie, nämlich wie gleichzeitig Kontinuität und Wandel beschrieben werden können. Während Diskurse, verstanden im Foucault'schen Sinn, auf der einen Seite des Spektrums als starre Denk- und Sprachregimes das Sagbare verknappen und den Autor:innen faktisch keinen Spielraum für Veränderungen zugestehen, Handlungstheorien auf der anderen Seite des Spektrums wiederum vorwiegend psychologisch, also individualistisch, argumentieren, bietet das Grammatik-Konzept eine Art Mittelweg an: Ohne die Macht der Sprache oder die Handlungsspielräume einzelner Akteur:innen zu negieren, erlaubt die Metapher der Grammatik, sowohl die Entwicklung von Regeln und deren Veränderung, aber eben auch deren Persistenz, sei es institutionell, sozial oder praxeologisch, gleichzeitig zu beobachten. Die Möglichkeiten der Übertragung des Konzepts auf eine (noch zu entwickelnde) Grammatik der stationären Erziehung gilt es zu eruieren. Wir loten dies im Folgenden an einem für die Entwicklungen der Heimerziehung repräsentativen Einzelfall aus, wobei wir uns auf ausgewählte Problemlagen sowie deren Bearbeitung im Landerziehungsheim Albisbrunn in der Zürcher Gemeinde Hausen am Albis konzentrieren.

Das 1924 gegründete, heute noch existierende Jugendheim nahm von Jugendstrafgerichten zu einer Erziehungsmassnahme verurteilte, von Fürsorgebehörden fremdplatzierte oder von Eltern im Heim angemeldete Knaben und junge Erwachsene im Alter von 12 bis 22 auf, in den Anfangsjahren auch Knaben unter 12 Jahren. Albisbrunn verfügte über eine interne Volks- und Berufs-/Gewerbeschule sowie betreute Wohngruppen und führte mehrere Betriebe, in denen die «schwererziehbaren Zöglinge»³ eine Berufslehre u. a. als Maler, Schreiner, Koch oder Landwirt absolvieren konnten.⁴ Aus den wenigen vorhandenen Statistiken lässt sich schliessen, dass die durchschnittliche Belegung in den ersten Jahren zwischen 50 und 60 Zöglingen schwankte, sich ab den 1930er-Jahren auf eine Belegung von an die 100 Zöglinge einpendelte, ab den 1960er-Jahren wieder stetig abnahm bis zu einer Belegung von 50 bis 60 Knaben gegen Ende der 1980er-Jahre.⁵

2 Zu Möglichkeiten und Grenzen der erziehungswissenschaftlichen Rezeption neoinstitutionalistischer Theorien vgl. insbesondere die Beiträge im zweiten Teil des Bandes von Koch & Schemmann (2009) sowie Merkens (2011).

3 Sowohl «Schwererziehbarkeit» als auch «Zögling» sind Quellenbegriffe, die aus Gründen der Lesbarkeit im Folgenden ohne Anführungszeichen verwendet werden.

4 Vgl. ATH/JHL 1973, 11–12.

5 Für weiterführende Befunde zur Geschichte Albisbrunns vgl. Bühler & Deplazes (2023); Deplazes (2021); Deplazes (2022); Deplazes (2023); Deplazes & Bühler (2024); Deplazes & Garz (2023a/2023b/im Druck); Garz (2024).

Als Einzelfall bietet Albisbrunn Einsicht in die allgemeinen Entwicklungen im gesamten Schweizer Heimwesen des 20. Jahrhunderts. Die Dynamik etwa von Einweisungspraktiken der Behörden, Körperstrafen oder Isolierung, Qualifizierungsfragen des Personals, Alkohol- und Drogenkonsum der Zöglinge, der Entwicklung der gesetzlichen bzw. normativen Rahmenbedingungen (beispielsweise zur Einweisung oder zur Finanzierung) oder der Herausforderungen beim Um- und Ausbau der Infrastruktur lassen sich an diesem Fall exemplarisch studieren. Albisbrunn ist jedoch auch ein sehr gutes Beispiel für die sich verändernden komplexen Vernetzungen mit Behörden, Politik und anderen Heimen, einem Phänomen, das im Schweizer Heimwesen insgesamt zu beobachten ist. Die bisher vorliegenden Forschungsergebnisse zu ähnlichen Institutionen und Fremdplatzierungsmassnahmen lassen darauf schliessen, dass es sich bei Albisbrunn um ein repräsentatives Fallbeispiel handelt,⁶ an dem die allgemeine Entwicklung des Schweizer Heimwesens studiert werden kann. Allerdings ist der bearbeitete Fall nur repräsentativ für Heime für männliche Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. Obwohl sich verschiedene Phänomene in der stationären Erziehung geschlechtsübergreifend beschreiben lassen, ist doch auf wesentliche geschlechterspezifische Unterschiede und spezifische Phänomene – etwa hinsichtlich der Einweisungsgründe – bei Heimen für Mädchen sowie weibliche Jugendliche und junge Erwachsene hinzuweisen.⁷

Aber auch zwei Besonderheiten Albisbrunns machen das Heim zusätzlich zu einem besonders geeigneten Ausgangspunkt für die Analyse einer Grammatik der stationären Erziehung. Einerseits lässt sich in diesem Erziehungsheim eine ausgeprägte und reflektierte Sorgfalt bei der Aktenführung feststellen,⁸ was den möglichen Detaillierungsgrad der historischen Rekonstruktion erhöht. Andererseits war Albisbrunn dank personeller und institutioneller Verflechtungen wohl überdurchschnittlich stark mit dem gesamten Schweizer Heimwesen verwoben: Mitbegründer und erster Heimleiter war der Heilpädagoge Heinrich Hanselmann (1885–1960). Dieser hatte später eine Professur für Heilpädagogik an der Universität Zürich inne und war einer der Gründer und erster Direktor des Heilpädagogischen Seminars (HPS) in Zürich. Auch unter Paul Moor (1899–1977), seinem Nachfolger am HPS und auf der Professur an der Universität Zürich, der zuvor die Beobachtungsstation in Albisbrunn geleitet hatte, blieben die institutionellen Verbindungen zwischen Albisbrunn und dem HPS eng: Praktika, die zur Ausbildung am HPS gehörten, wurden etwa in Albisbrunn durchgeführt.⁹ Nach der Berufung

6 Etwa Galle (2016); Germann (2016); Heiniger (2016); Gnädinger & Rothenbühler (2018); Hauss et al. (2018); Janett (2022).

7 Zu den geschlechtsspezifischen Unterschieden vgl. insbesondere Businger et al. (2018).

8 Vgl. Manuskript der Vorlesung «Zur Aktenführung im Heim», H. Häberli, HPS WS 64/65, Staatsarchiv Zürich (StAZH) AL-Nr. 2021/071; Zeltner (1934); Zeltner (1947).

9 Schriber (1994), 131.

Hanselmanns 1931 auf den Lehrstuhl für Heilpädagogik an der Universität Zürich sorgten im Untersuchungszeitraum zwei Heimleiter mit langen Amtszeiten für Konstanz in der Führung des Heims: Max Zeltner (1895–1953) leitete Albisbrunn von 1930 bis zu seinem Tod 1953 und Hans Häberli (1924–2004) stand dem Heim von 1961 bis 1989 vor. Sie zeigten beide ein sehr hohes Engagement in den Gremien des Schweizer Heimwesens. Albisbrunn eignet sich deshalb als Analysefall, da er die Sicht auf Problemlagen sowie deren Bearbeitung weit über den Einzelfall hinaus eröffnet.

Die historische Forschung zur Heimerziehung, aber auch schon die frühere Heimkritik haben deutlich gezeigt, dass durch Heimerziehung viel Leid erzeugt wurde: Biografien sind regelrecht «zerstört» worden, Behörden haben oftmals nicht zugunsten der Menschen, sondern aufgrund vorherrschender Normalitäts- und Wertvorstellungen entschieden, und die staatliche Aufsicht hat oftmals versagt – um nur auf einige der wichtigsten Resultate der bisherigen Forschung zusammenfassend hinzuweisen. Vieles lässt sich auch in den Akten des Landerziehungsheims Albisbrunn nachweisen – obwohl es als reformpädagogisches Projekt und pädagogisches «Vorzeiheim» galt. Darüber hinaus versuchen wir, mit der Forschungsperspektive der Grammatik auch jene relativ stabilen Ordnungslogiken der Institutionen in den Blick zu nehmen, die jenseits einer moralisierenden Beurteilung von Einzelfällen mit heutigen Wertvorstellungen liegen. Mit einer solchen Perspektive lässt sich im Anschluss an Überlegungen zur Wissensgeschichte¹⁰ fragen: Wie und warum konstituierten sich derartig breit zu beobachtende Probleme? Wie liessen sie sich von wem bearbeiten? Lassen sich trotz der Stabilität der Problemlagen feine Anpassungen am Regelwerk über die Zeit nachweisen – und wenn ja, welche?

Um diese Fragen zu klären, werden zunächst exemplarisch zwei durch Stabilität gekennzeichnete Probleme rekonstruiert, die das Heim als Institution strukturierten: Entweichungen aus dem Heim als Praktik der Zöglinge (Abschnitt 1) und Finanzsorgen der Institution (Abschnitt 2). An diesen zwei Beispielen, die bislang bei der Aufarbeitung der Geschichte von Einzelinstitutionen eher randständig behandelt worden sind, kann dank der Perspektive einer Grammatik generalisierend illustriert werden, dass diese nicht bloss Albisbrunn tangierten, sondern dem gesamten Heimwesen eingeschrieben waren. Anschliessend wird das Beispiel einer in seiner Form beständigen Antwort auf solche Problemlagen untersucht, nämlich deren kollektive Bearbeitung in den Gremien des Schweizer Heimwesens (Abschnitt 3). In allen drei Abschnitten wird zuerst vom Fall Albisbrunn ausgegangen, bevor jeweils die festgestellten Verstrickungen für das gesamte Schweizer Heimwesen nachgezeichnet werden. Das Quellenkorpus hierfür umfasst ein Sample von 122 Zöglingsdossiers aus den etwa 2'500 Fallakten Albisbrunns zwischen

¹⁰ Füssel (2021).

1924 und 1990.¹¹ Zudem wurden weitere Verwaltungsakte des Heims (Jahresrechnungen, Sitzungsprotokolle, Korrespondenzen), Jahresberichte, Festschriften sowie weitere Publikationen von Gremien des Schweizer Heimwesens berücksichtigt. Die quellenkritisch-hermeneutische wie systematische Analyse wird durch punktuell deskriptive statistische Auswertungen der Jahresrechnungen oder der Anzahl von Entweichungen aus dem Heim erweitert. Abschliessend werden die Befunde gebündelt und die feinen Revisionen der Grammatik der stationären Erziehung in der Schweiz im 20. Jahrhundert zur Diskussion gestellt (Abschnitt 4).

Entweichungen

Die Akten eines Heims ermöglichen es, vergangene Praktiken aller beteiligten Akteur:innen zu rekonstruieren.¹² Neben dem Beobachten und Aufschreiben, beides konstitutiv für die Aktenführung an sich, lassen sich auf der Grundlage dieser Akten u. a. Praktiken des Gutachtens, der Diagnostik, des Strafens, des Drogenkonsums, des Spielens, des Lernens, des Arbeitens oder der Gestaltung des Tagesrhythmus nachzeichnen.¹³ Die Praktik der Entweichung von Zöglingen aus Erziehungsheimen verweist dabei nicht allein auf die *agency* der Knaben und Jugendlichen, sondern auch darauf, wie sich das Heimpersonal bemühte, sich Wissen über die jeweiligen Fluchten anzueignen, um mit dem Widerstand der Entlaufenen in Zukunft besser umgehen zu können.

Die Datenlage zu den Entweichungen aus Albisbrunn, die in den Heimakten und im Fachdiskurs als «Durchbrennen»¹⁴ oder als «auf die Kurve»¹⁵ gehen bezeichnet wurden, ist bescheiden. Dass die Heimleiter:innen in Albisbrunn sich dennoch wiederholt die Mühe machten, eigene Statistiken zum Thema zu erstellen, zeugt jedoch davon, dass Entweichungen ein so erhebliches Problem waren, dass es bearbeitet werden musste. Bis Anfang der 1950er-Jahre belief sich der Anteil derjenigen Zöglinge, die während eines Jahres mindestens einmal aus Albisbrunn flohen, auf etwa 15 bis 20 Prozent. Ab Ende der 1960er-Jahre stieg diese Anzahl: Nun flohen etwa 30 bis 50 Prozent der Jugendlichen mindestens einmal während eines Jahres. Die in den Dossiers genannten Fluchtgründe waren sehr heterogen. Häufigste Anlässe waren Heimweh und Konflikte mit Erzieher:innen. Als weitere Entweichungsgründe lassen sich Gewalt unter den Zöglingen, Langeweile oder schlicht Abenteuerlust nachweisen.¹⁶ Liefen zu Beginn der 1950er-Jahre die Buben noch häufig davon, um zurück zu ihren Eltern zu gehen, zeigt sich in den 1970er-

11 Für die Auswahl des Samples vgl. Deplazes & Garz (2023a).

12 Vgl. Haasis & Rieske (2015), 16.

13 Vgl. Deplazes & Garz (2023a); Deplazes & Garz (2023b).

14 Zeltner (1932), 428.

15 Etwa Journal-Blatt, 10.2.1979, 7, StAZH Z 870.458.

16 Vgl. Deplazes & Garz (2023a).

und 1980er-Jahren, dass Orte wie die Autonomen Jugendzentren (AJZ) in Zürich oder Basel zu häufigen Zielen der Jugendlichen «auf der Kurve» wurden.¹⁷ Oft halfen sich die Zöglinge gegenseitig, stellten Adressen ihrer Verwandten zur Verfügung, liehen sich untereinander Geld oder informierten einander über mögliche Helfer:innen. Sie nutzen Telefone, Briefe, Fahrräder (später Mopeds), leere Hütten in Schrebergärten, Fahrpläne und Landkarten, um sich möglichst lange der stationären Erziehung zu entziehen. Dennoch war die Flucht meist nur von kurzer Dauer. Die Zöglinge wurden von ihren Eltern oder der Polizei zurück ins Heim gebracht. Dort bemühte sich das Heimpersonal wiederum, *die* Wahrheit über die Zeit der Abwesenheit zutage zu fördern. Die Buben wurden dabei oftmals bestraft, bevor sie wieder ins Heim aufgenommen wurden, sei es durch Einsperren in Isolierzimmern, durch Abschneiden der Haare oder durch Körperstrafen. Während in den 1940er-Jahren unter Zeltner das Ausreissen aus Albisbrunn in den meisten Fällen zu einem Ausschluss und zur Überstellung in eine strenger geführte Arbeitserziehungsanstalt führte, perfektionierte Häberli in den 1970er-Jahren das Verhör: Die Hervorbringung *der* Wahrheit über die Flucht durch Verhöre und ihre Sühnung durch Strafe wurde zunehmend zur Voraussetzung der Fortführung des Erziehungsversuchs.¹⁸

Die Flucht von Zöglingen aus dem Heim war eine Schwierigkeit, mit der sich nicht nur Albisbrunn herumschlug. Vielmehr war die Entweichung, wie Zeltner wusste, eine «sich immer wieder ereignen[de]» «Seite des Heimlebens»¹⁹, von der auch andere Heime betroffen waren.²⁰ So zeigen zwei Erhebungen der Arbeitsgruppe Jugendheimleiter (JHL) – eines Zusammenschlusses aller Heimleiter:innen der Erziehungsanstalten für männliche Kinder und Jugendliche sowie für junge Männer in der deutschsprachigen Schweiz – Anfang der 1970er-Jahre, dass Entweichungen aus Erziehungsheimen überall regelmässig vorkamen.²¹ In einer Studie zu den «Strukturproblemen der stationären Betreuung» (1975) stellte der Vorsteher der Sektion Straf- und Massnahmenvollzug der Eidgenössischen Justizabteilung, Andrea Baechtold, fest, dass von den männlichen Jugendlichen, die vorzeitig aus Heimen entlassen wurden, 94 Prozent bereits mindestens einmal aus dem Heim entwichen waren. Daraus zog Baechtold den Schluss, dass vor allem «bauliche Vorkehrungen gegen Entweichungen» getroffen werden müssten.²² Damit war er nicht allein: In den 1970er- und 1980er-Jahren planten zahlreiche Jugendheime – darunter auch Albisbrunn – geschlossene Abteilungen, die

17 Vgl. Deplazes (2023), 239–270.

18 Vgl. Deplazes & Garz (2023a).

19 Zeltner (1932), 428.

20 Vgl. Lengwiler (2022), 311; Germann (2018), 29; Bischoff (2017), 225; Ralsler et al. (2019), 55.

21 Protokoll JHL, 31.5.1972, o. S., StAZH W II 24.1851; Protokoll JHL, 4.4.1973, 1–3, StAZH W II 24.1851.

22 Baechtold (1975), 344–348.

in vielen Fällen auch realisiert wurden, um die in ihren Augen immer schwieriger werdende «Klientel» kontrollieren zu können. Sie taten damit paradoxerweise genau das, was die heimkritischen Stimmen ihnen Anfang der 1970er-Jahre vorgeworfen hatten.²³

Zeltners und Häberlis fortdauernde Beschäftigung mit Flucht und die Erhebungen aus anderen Heimen zeugen davon, dass Entweichungen zur Grammatik der stationären Erziehung dazugehörten. Der Umgang damit zeigt, dass den Heimen jenseits der Versuche, Entweichung durch immer höhere Mauern zu verhindern, lediglich die Pädagogisierung der Flucht durch Wahrheitsfindung und Strafe als Möglichkeit blieb, um die Störung des Heimalltags zu verarbeiten. Sowohl in den Entweichungen selbst als gängige Praktik der Zöglinge als auch in der pädagogischen Bearbeitung dieser Normabweichung wird die Regelhaftigkeit einer Grammatik sichtbar, die über das einzelne Heim hinausweist. Zwar erlebte diese Grammatik feine Justierungen, vor allem durch die Verschiebung weg von Erziehungsabbrüchen hin zu eher pädagogisierenden Massnahmen; gleichwohl blieben die Problemwahrnehmung und die praktische Bearbeitung im gesamten Untersuchungszeitraum relativ konstant. Ganz ähnlich verhält es sich mit dem zweiten Beispiel eines äusserst stabilen Problems: den Finanzen.

Finanzen

Für Zeltner waren die Finanzen Albisbrunn ein Beispiel dafür, «wie es in mannigfacher Abwandlung, in den letzten Dezennien vielen gemeinnützigen Werken, besonders aber [den] Erziehungsheimen» ergangen sei.²⁴ Mit dem permanent drohenden Betriebsdefizit mussten sich nahezu alle Erziehungsheime im 20. Jahrhundert immer wieder beschäftigen.²⁵ Die von Zeltner und dem langjährigen Verwalter Albisbrunn, Armin Konrad, selbstverfasste Finanzgeschichte des Landerziehungsheims gibt Aufschluss darüber, wie verantwortliche Akteure des Heims die Finanzlage einschätzten.²⁶

In den Anfangsjahren finanzierte sich Albisbrunn zu einem grossen Teil privat: Ermöglicht wurde die Eröffnung des Heims durch Alfred Reinhardt (1873–1935), einen Winterthurer Kaufmann, der 1924 die Stiftung Albisbrunn errichtete und für den Kauf der Liegenschaften der ehemaligen Kaltwasseranstalt in Hausen am Albis aufkam.²⁷ Auch danach trat der Stifter immer wieder als «Retter» auf, indem er die Kosten für notwendige Bau- und Renovationsvorhaben oder die Deckung des

23 Vgl. Deplazes (2022).

24 Zeltner (1974), 54.

25 Vgl. Heiniger et al. (2018), 157.

26 Vgl. Konrad (1963); Konrad (1974); Zeltner (1974).

27 Vgl. Hanselmann (1974), 2–3. Stiftungsurkunde Albisbrunn, 24.9.1924, 1–2 s. o., StAZH Z 866.63.

Betriebsdefizits übernahm.²⁸ Reinhardt investierte bis zu seinem Tod 1935 einen Gesamtbetrag von 2,4 Millionen Franken in das Landerziehungsheim, was inflationsbereinigt heute rund 60 Millionen Franken entspricht.²⁹ Mit seinem Tod war die Zeit der mehrheitlich privaten Finanzierung allerdings vorbei.³⁰

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts konnte das Heim den grössten Teil der Betriebskosten durch die «Pflegegelder» der Zöglinge decken, die dennoch laufend erhöht werden mussten.³¹ Daneben spielten in dieser Zeit auch die Einnahmen der anstaltseigenen Betriebe eine wichtige Rolle.³² Stellten diese zu Beginn eher eine zusätzliche Belastung des Budgets dar, erhielten die verschiedenen Werkstätten im Verlauf der 1930er-Jahre immer mehr Aufträge und konnten sich zusammen mit der Landwirtschaft zu «Lehr- und Produktionsstätten» entwickeln.³³

Nach Reinhardts Tod wurden staatliche Subventionen zu einer weiteren wichtigen Einnahmequelle. Zwar erhielt Albisbrunn von Beginn an auch Gelder der öffentlichen Hand, diese fielen in den Anfängen aber sehr bescheiden aus: Der Beitrag des Kantons Zürich aus dem sogenannten «Alkoholzehntel» betrug zwischen drei- und fünftausend Franken pro Jahr, was bei Ausgaben von mehreren hunderttausend Franken nur von marginaler Bedeutung war.³⁴ In den folgenden Jahren kamen von Kanton und Bund jedoch laufend Beiträge hinzu – 1931 der Beitrag aus dem «Gebrechlichenkredit»³⁵ des Bundes, 1933 auf Verträgen basierende kantonale Beiträge³⁶ und 1939 die Subventionierung der beruflichen Ausbildung. Auch wurden bestehende Subventionen erhöht, wie etwa die Beiträge des Kantons Zürich 1946.³⁷ Der Anteil der Subventionen im Budget Albisbrunns stieg jedoch erst ab den 1960er-Jahren massgeblich an: Machten die staatlichen Beiträge von Bund und Kantonen kulminiert 1944 lediglich 4 Prozent aller Einnahmen aus, so beliefen sie sich 1970 bereits auf 63 Prozent.³⁸ Am «Fall» Albisbrunn lässt sich deshalb sehr

28 Vgl. Zeltner (1974), 13–16.

29 Pfister, C., & Studer, R. (2023). «Swisstoal. The Swiss Historical Monetary Value Converter.» Historisches Institut der Universität Bern. BIP pro Kopf-Index, 1935/2009. <http://www.swisstoal.ch>.

30 Vgl. Konrad (1963), 19.

31 Vgl. Zeltner (1974), 36; Konrad (1974), 121.

32 Vgl. Konrad (1974), 121.

33 Konrad (1963), 18.

34 Vgl. Jahresrechnungen Albisbrunn, 1925–1932, StAZH Z 866.1–8.

35 Vgl. Germann (2016), 61.

36 Verträge zwischen dem Regierungsrat des Kantons Zürich und dem Landerziehungsheim Albisbrunn, StAZH OS (Offizielle Sammlung) 35 (94–96) s. o., StAZH OS 35 (532–541), StAZH OS 36 (465–472).

37 Vgl. Konrad (1963), 21; Zeltner (1974), 53.

38 Vgl. Anonym (1950), 70; Zeltner (1950), 62; Jahresrechnung Albisbrunn 1970, StAZH Z 866.30.

schön die Bedeutungsveränderung von Subventionen für das gesamte Schweizer Heimwesen zeigen.

Obwohl das Schweizerische Strafgesetzbuch ab 1942 Bau-, Betriebs- und Ausbildungssubventionen an öffentliche und private Institutionen und somit auch an Erziehungsheime des Jugendstraf- und -massnahmenvollzugs vorsah, wurden weiterhin keine regelmässigen Betriebsbeiträge ausbezahlt. Was bis 1960 vor allem gewährt wurde, waren Zuschüsse zu «Neu- und Umbauten».³⁹ Entsprechend gross war die Erleichterung, als der Bund ab 1968 schliesslich doch auch Betriebsbeiträge zusprach, basierend auf dem Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten.⁴⁰ Die Beiträge für insgesamt 160 Heime wurden in den folgenden Jahren stark erhöht.⁴¹ Zusätzlich zum Grundbeitrag konnten die Heime Zuschläge für «besondere Anstrengungen» zur «Verwirklichung des Zwecks der Strafen und Massnahmen» beantragen.⁴² Dieses Beitragssystem ermöglichte es dem Staat, mit gezielter Förderung in die Heimpolitik einzugreifen, und die Beitragskriterien offenbaren, wie in den Augen des Bundes ein *gut* geführtes Heim auszusehen hatte. Je näher ein Heim diesem Idealbild kam, desto mehr Subventionen konnte es für sich beanspruchen.⁴³

Die Finanzgeschichte Albisbrunn zeichnet sich folglich durch eine zunehmende *Hybridisierung* zwischen staatlichen und privaten Geldquellen aus. Mit der Einführung der Betriebsbeiträge durch den Kanton Zürich (1962) und durch den Bund (1966) machte die öffentliche Finanzierung endgültig den grösseren Teil der finanziellen Ressourcen aus. 1974 bezeichnete Konrad diese «Ablösung der Stifterfamilie durch die öffentliche Hand» als «charakteristisch» für die Veränderung der Finanzierungsmechanismen privater Erziehungsheime.⁴⁴ Die von Konrad und Zeltner wahrgenommene Beispielhaftigkeit der Entwicklung der Finanzierung Albisbrunn erweist sich als treffend: Der Übergang von privater zu öffentlicher Finanzierung, aber auch die dauerhafte Unterfinanzierung und die damit verbundenen Folgeprobleme wurden für das Schweizer Heimwesen als «übergreifende Trends» festgestellt.⁴⁵ Diese ständigen Finanzsorgen bei unerbittlichem Kostenanstieg waren Teil der Grammatik der stationären Erziehung. Dabei bestimmten die Finanzen massgeblich mit, was ein Heim – auch pädagogisch – überhaupt leisten konnte. Anpassungen erfuhr das Regelsystem vor allem durch idiosynkratische Alimentierungsverschiebungen in einzelnen Heimen, etwa verursacht durch

39 Vgl. Germann (2016), 61–63.

40 Vgl. Jahresrechnung Albisbrunn 1968, StAZH Z 866.29.

41 Germann (2016), 64.

42 Verordnung über die Leistung von Bundesbeiträgen an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten, AS (Amtliche Sammlung) 1968, 1455, Art. 8.

43 Germann (2016), 66.

44 Konrad (1974), 121.

45 Heiniger et al. (2018), 157.

den Tod eines privaten Gönners, oder im gesamten System durch Veränderungen in den kantonalen oder nationalen normativen Rahmenbedingungen wie etwa den Subventionsbedingungen. Wie solch stabile Problemlagen kollektiv bearbeitet wurden, lässt sich anhand der Gremien des Schweizer Heimwesens zeigen.

Kollektive Bearbeitung

Die Albisbrunner Heimleiter schmiedeten in Fachgremien und Verbänden des Schweizer Heimwesens kontinuierlich Allianzen. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts lässt sich dies an den kumulierten, institutionellen Einbindungen Hanselmanns als Teil des Zürcher «Netzwerk[s] der Heilpädagogik»⁴⁶ darstellen. So war Hanselmann 1923 an der Konstituierung des Schweizerischen Verbandes zur Erziehung und Fürsorge Schwererziehbarer (SVE, heute Integras) beteiligt, in dessen Vorstand er bis 1938 wirkte. Mit Zeltner, Moor und dessen Nachfolger als Direktor des HPS und Mitglied im Albisbrunner Stiftungsrat, Fritz Schneeberger (1919–2004), waren wiederholt Personen aus dem Wirkungskreis des Landerziehungsheims im Vorstand des SVE vertreten. Ab 1973 war auch Häberli, der den Verband von 1981 bis 1983 überdies präsierte, Mitglied des SVE.⁴⁷ Mit Unterstützung der Jugendfürsorgeorganisation Pro Juventute wiederum, deren Zentralsekretär Hanselmann von 1918 bis 1923 gewesen war und in deren Stiftungskommission er – und später Moor – einsass,⁴⁸ organisierte Albisbrunn die sogenannte Externen-Kolonie. Die Externen-Kolonie verantwortete die Nachbetreuung der aus Albisbrunn entlassenen Zöglinge bei deren beruflicher Ausbildung und deren sozialer Integration.⁴⁹ Zeltner sass zusätzlich von 1947 bis 1953, wie Hanselmann zuvor,⁵⁰ im Vorstand der Schweizerischen Vereinigung für Anormale (SVfA, heute Pro Infirmis).⁵¹

Vor dem Hintergrund einer wiedererstarkenden Heimkritik, die mit der «Heimkampagne» 1971 ihren medienwirksamsten Ausdruck fand,⁵² der Jugendstrafrechtsrevision von 1971/1974, die neue Heimtypen definierte,⁵³ und einer sich wandelnden Subventionspraxis mit neuen Betriebsbeiträgen, die der Bund ab 1968 entrichtete (vgl. oben), intensivierte sich das Koordinationsbedürfnis der Heime weiter. Albisbrunn wurde in den hier untersuchten Gremien erneut, diesmal durch Heimleiter Häberli, zu einem wichtigen Knotenpunkt: Im Lauf der

⁴⁶ Wolfisberg (2002), 106.

⁴⁷ Hafner (2014), 200, 251–261.

⁴⁸ Galle (2016), 73.

⁴⁹ Hanselmann und Zeltner (1930), 19.

⁵⁰ Wolfisberg (2002), 95.

⁵¹ Handakten Max Zeltner zu Pro Infirmis, 1947–1953, StAZH W II 24.1846–1850.

⁵² Schär (2008).

⁵³ Art. 93, Bundesgesetz betreffend Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches, 18.3.1971, AS 1971 777.

1970er- und 1980er-Jahre nahm Häberli Einsitz in einer Vielzahl von Gremien. Er war Mitglied der 1970 formierten JHL, die sich für die politischen Belange und die Koordination der Jugendheime für Schwererziehbare einsetzte. Von 1975 bis 1987 gehörte er zur Delegation der JHL in der Deutschschweizerischen Koordinationskommission für den Vollzug von Strafen und Massnahmen an Jugendlichen und jungen Erwachsenen (KoKo), die die Einführung der neuen, vom Jugendstrafrecht vorgesehenen Heimtypen vorantrieb. Als Mitglied der sogenannten Kommission Schlegel half Häberli in den späten 1970er- und frühen 1980er- Jahren bei der Ausarbeitung eines Konkordats für den interkantonalen Finanzausgleich bei Heimunterbringungen mit und als Präsident und Vorstandsmitglied des SVE lobbyierte er gemeinsam mit zahlreichen Mitstreiter:innen in der ersten Hälfte der 1980er-Jahre erfolgreich gegen die Sistierung der Betriebsbeiträge des Bundes an Heime.⁵⁴ Häberlis Spuren zeugen letztlich von einem Netzwerk, in dem Schwierigkeiten des gesamten Schweizer Heimwesens verhandelt wurden und das kollektiv nach Lösungen suchte. Wie diese Problembearbeitung funktionierte, lässt sich am Beispiel der Heimkritik der 1970er- Jahre illustrieren.

Bereits die Formierung der JHL stand 1970 im Licht einer sich in der politischen Linken und in sozialen und pädagogischen Professionszusammenhängen bildenden Opposition gegen Erziehungsheime, die sich in eine generelle Institutionenkritik (Antipsychiatrie, Gefängniskritik, Schulkritik) einordnen lässt. Moniert wurde der Zwangscharakter der Anstalten. Dabei ging es konkret um Arreststrafen, physische und psychische Gewalt, Briefzensur sowie um sanitäre Mängel. Knapp drei Monate vor der medienwirksamen Rüschlikoner Tagung «Erziehungsanstalten unter Beschuss», an der Protagonist:innen der Heimkritik erstmals mit Vertreter:innen der angegriffenen Institutionen in einem Forum zusammentrafen, und der wenige Tage darauf gegründeten Heimkampagne⁵⁵ versammelte sich im September 1970 eine Handvoll Leiter von Jugendheimen für männliche Zöglinge und gründete eine Arbeitsgruppe, die schon erwähnte JHL. Sie sahen sich aufgrund der neusten «Welle harscher Kritik» und regelrechter «Skandal-Reportagen» gezwungen, «aus der Reserve herauszutreten».⁵⁶ Diesem Beispiel folgten zwei Jahre später die Vorsteherinnen der Töchterheime mit der Gründung der Arbeitsgruppe Töchterheimleiterinnen (ATH).⁵⁷ Die beiden Arbeitsgruppen versuchten in vielfältiger Weise, der Kritik gemeinsam zu begegnen. Die Mitglieder der JHL tauschten sich etwa über den Umgang mit Fernsehteams aus, die unangemeldet auf ihrem Areal auftauchten, wirkten aber auch in ausgewählten Filmdokumentationen mit, um das angeschlagene öffentliche Bild der Heime zu korrigieren. Um die Notwendigkeit ihrer Institutionen vor Behörden und Öffentlichkeit

⁵⁴ Vgl. Deplazes (2023).

⁵⁵ Gottlieb-Duttweiler-Institut (1972); Schär (2008).

⁵⁶ Standortbestimmung [Referats-Typoskript], A. Zwahlen, 10.9.1970, 1, StAZH Z 866.183.

⁵⁷ Germann (2016), 67.

zu legitimieren, führten sie gemeinsame Statistiken über unterschiedliche Eckwerte der Heime ein, verfassten Stellungnahmen, beteiligten sich an der Ausarbeitung von Richtlinien für neue Heimtypen und publizierten gemeinsam mit der ATH eine Übersicht über ihre Angebote.⁵⁸ Die JHL und die ATH waren dabei keine isolierten Akteure, sondern verkehrten mit zahlreichen weiteren Verbänden, Gremien, Institutionen und Behörden.⁵⁹ Am Beispiel der JHL zeigt sich, wie im Heimwesen das Problem der Heimkritik bearbeitet wurde und wie versucht wurde, das angeschlagene Image zu verbessern sowie die Kritik zum Anlass zu nehmen, Forderungen nach mehr Ressourcen zu aktualisieren. Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg ist erkennbar, dass Probleme wie die kritischen Angriffe auf einzelne Heime (vor allem durch die Medien) im Kollektiv bearbeitet wurden. Dabei war grundlegend, dass die konstanten Schwierigkeiten der Heime eben nicht nur im Einzelfall auftraten. So lässt sich ausgehend von Albisbrunn nicht bloss zeigen, wie solche wiederkehrenden Probleme in Gremien kollektiv bearbeitet wurden, sondern auch, wie diese Problemlagen inhärente Teile der gesamten stationären Erziehung waren und zu Teilen einer Grammatik der stationären Erziehung gehörten.

Die feinen Revisionen der Grammatik der stationären Erziehung

Auch wenn die Befunde zu Albisbrunn nicht vorschnell generalisiert werden dürfen, zeigt sich doch, dass die wiederkehrenden Probleme des Landerziehungsheims auch andere Heime, ja manchmal sogar die gesamte Heimlandschaft beschäftigten. Seien es Entweichungen der Zöglinge, Finanzprobleme oder auch Heimkritik: Albisbrunn war mit seinen Sorgen, Praktiken und Bemühungen keineswegs allein. Das Heim war bei der Bearbeitung dieser Probleme vielmehr – vor allem über Gremien und Personen – mit vielen anderen Heimen verbunden. Die Analyse dieser Gremien und Netzwerke gibt deshalb gute Hinweise zu anhaltenden Schwierigkeiten im Schweizer Heimwesen – jenseits des Einzelfalls.

Die beiden beschriebenen Problemlagen,⁶⁰ Entweichungen und Finanzen, weisen hohe Stabilität auf und wurden auch von den Akteur:innen als überdauernde Herausforderungen wahrgenommen. Entweichungen wurden von den Heimleitungen als etwas verstanden, das zur stationären Erziehung unweigerlich dazu gehört. Sowohl die Flucht selbst als auch die Reaktionen des Heimpersonals auf

⁵⁸ Vgl. Deplazes (2023).

⁵⁹ Vgl. Germann (2016), 67.

⁶⁰ Ähnliches könnten Analysen zu anderen «Heimfragen» mit grosser Problemkontinuität zeigen, etwa zu Einweisungspraktiken, Diagnoseverfahren, Aktenführung, Gutachtenpraktiken, Körperstrafen, Alkohol- oder Drogenkonsum, Heimkarrieren, Personalmangel usw.

die Entweichungen der Zöglinge erweisen sich trotz Reformen und baulicher Massnahmen zur Erhöhung der Fluchtsicherheit über das 20. Jahrhundert hinweg als überraschend stabil. Ähnlich wie die Entweichungen bereitete die Finanzierung der Heime den Vertretenden der Heimerziehung unablässig Sorgen. Weit entfernt vom Mythos der Selbstfinanzierung durch die Arbeit der Zöglinge waren vielmehr die Höhe von Pflegegeldern, baulich notwendige Veränderungen, steigende Kosten und die Erschliessung neuer Finanzquellen ständige Traktanden, die sich nie *ab-*, sondern nur *bearbeiten* liessen. Die Entwicklung hin zu einer hybriden Finanzierung Albisbrunns folgte dabei auch einem breiter zu beobachtenden Trend einer zunehmend privat-staatlichen Finanzierung (*public-private partnership*), deren grundsätzliche Instabilität – trotz der zunehmenden öffentlichen Gelder – weiterhin regelmässig den pädagogischen Alltag überschattete. Überdauernde Herausforderungen wie Flucht, Finanzdefizite oder Heimkritik wurden wiederum laufend in unterschiedlichen Gremien und Netzwerken des Heimwesens bearbeitet.

Obschon die identifizierten Probleme zum Pflichtenheft der Heimleitungen im 20. Jahrhundert gehörten – und vermutlich auch davor und danach –, lassen sich feine Revisionen der Grammatik in der Art und Weise feststellen, wie mit den Problemen umgegangen wurde: durch leichte Anpassungen im Regelwerk, die in Abhängigkeit von sozialstaatlichen, gesetzlichen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und heimpolitischen Entwicklungen vorstattengingen. Bei der heiminternen Bearbeitung der Entweichungen zeigt sich etwa, dass bis in die 1950er-Jahre das Ausreissen eines Zöglings zumeist dazu führte, dass der Erziehungsversuch beendet wurde. Mit der Zunahme staatlicher Aufsicht und medialer Aufmerksamkeit im Zuge der Heimkritik in den 1970er-Jahren sahen sich die Heimleitungen dann eher gezwungen, die Flucht mit Geständnissen und Strafen pädagogisch bearbeitbar zu machen und die Zöglinge wieder im Heim aufzunehmen. Im Fall Albisbrunns veränderte der Tod des Stifters 1935 die Lage wesentlich, wie es auch das Gesetz für Betriebsbeiträge des Bundes 1966 für das gesamte Heimwesen tat, selbst wenn die Finanzierungssorgen dadurch nicht beendet wurden. Was konstant blieb, waren die Probleme an sich. Zöglinge flohen, die Buchhaltung schrieb Verluste – Heime mussten damit ebenso einen sinnvollen Umgang finden wie mit der Heimkritik. Albisbrunn erweist sich als ein Beispiel für solche wiederkehrenden Schwierigkeiten, die das gesamte Heimwesen betrafen. Trotz der feinen Revisionen in den Problemlösungen liessen sich die Problemlagen, die Teil einer Grammatik der stationären Erziehung waren, nicht wesentlich verändern. Sie konnten nur innerhalb der einzelnen Institutionen situativ und in den Gremien des Schweizer Heimwesens wiederkehrend als geteilte Herausforderungen kollektiv bearbeitet werden.

Literatur

- Anonym (1950). Statistik und Betriebsrechnungen 1944–1949. In Landerziehungsheim der Stiftung Albisbrunn (Hg.), *Jahresbericht 1944–1949* (pp. 68–70). Landerziehungsheim Albisbrunn.
- ATH/JHL (1973). *Erziehungsheime für Jugendliche und junge Erwachsene in der deutschsprachigen Schweiz*. VSA.
- Baechtold, A. (1975). Strukturprobleme der stationären Betreuung und Behandlung Jugendlicher in der deutschsprachigen Schweiz. *Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete*, 44(4), 333–351.
- Bischoff, N. (2017). Flucht aus dem Heim. Das *enfant vagabond* im Raum der Erziehungsanstalt zwischen Nichtsesshaftigkeits- und Verwahrlosungsdispositiv (1950–1980). In U. Leitner (Hg.), *Corpus Intra Muros. Eine Kulturgeschichte räumlich gebildeter Körper* (pp. 219–246). transcript.
- Businger, S., Janett, M., & Ramsauer, N. (2018). «Gefährdete Mädchen» und «verhaltensauffällige Buben». Behördliche Fremdplatzierungspraxis in den Kantonen Appenzell Innerrhoden, Basel-Stadt und Zürich. In G. Hauss, Th. Gabriel & M. Lengwiler (Hg.), *Fremdplatziert. Heim-erziehung in der Schweiz, 1940–1990* (pp. 77–99). Chronos.
- Bühler, P., & Deplazes, D. (2023). Pädagogik, Sprache, Geschichte: Der ADHS-Vorläufer POS. In U. Binder, A. Böhmer & J. Oelkers (Hg.), *Sprache und Pädagogik* (pp. 121–135). Waxmann.
- Caruso, M. (2010). Technologiewandel auf dem Weg zur «grammar of schooling». Reform des Volksschulunterrichts in Spanien (1767–1804). *Zeitschrift für Pädagogik*, 56(5), 648–665.
- Caruso, M. (2022). The slow dichotomization of elementary classroom roles. «Grammar of schooling» and the estrangement of classrooms in Western Europe (1830–1900). *Paedagogica Historica*, 58(2), 196–214.
- Deplazes, D. (2021). Heimkritik und Integration – Das Zürcher Landerziehungsheim «Albisbrunn» in den 1970er Jahren. In M. Vogt, M.-A. Boger & P. Bühler (Hg.), *Inklusion als Chiffre? Bildungshistorische Analysen und Reflexionen* (pp. 192–202). Klinkhardt.
- Deplazes, D. (2022). Die Geburt des Schwesterziehbaren – Der Bauboom geschlossener Abteilungen in Schweizer Erziehungsheimen in den 1970er Jahren. In V. Moser & J. T. Garz (Hg.), *Das (A)normale in der Pädagogik. Wissenspraktiken – Wissensordnungen – Wissensregime* (pp. 183–198). Klinkhardt.
- Deplazes, D. (2023). «Nobelhotel für Versager». *Das Landerziehungsheim Albisbrunn in den Akteur-Netzwerken des Schweizer Heimwesens 1960–1990*. Chronos.
- Deplazes, D., & Bühler, P. (2024). Psychoorganisches Syndrom (POS) – Die Wirkung einer psychiatrischen Diagnose in der Schweizer Pädagogik der 1970er Jahre. In R. Mayer et al. (Hg.), *Schule und Pathologisierung* (pp. 59–72). Beltz Juventa.
- Deplazes, D., & Garz, J. T. (2023a). Vergehen, Verhör, Verschriftlichung – Wahrheitspraktiken und die Pädagogisierung von Entweichungen aus dem Landerziehungsheim Albisbrunn (1938–1982). *Jahrbuch für Historische Bildungsforschung*, 28, 107–132. <https://doi.org/10.25658/8bd5-dn81>.
- Deplazes, D., & Garz, J. T. (2023b). Historische Materialität: Ein «Meilenstein» für die Historiografie? *Jahrbuch für Historische Bildungsforschung*, 28, 185–196. <https://doi.org/10.25658/r5j8-rc10>.
- Deplazes, D., & Garz, J. T. (im Druck). Spielzeuge formen – Geschlecht und Erziehung in Schweizer Jugendheimen 1930–1990. In C. Antenhofer & U. Leitner (Hg.), *Geschlecht und Materialität. Historische Perspektiven auf Erziehung, Bildung und Sozialisation von der Antike bis zur Gegenwart*. transcript.
- Füssel, M. (2021). *Wissen: Konzepte – Praktiken – Prozesse*. Campus Verlag.

- Galle, S. (2016). *Kindswegnahmen. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge*. Chronos.
- Garz, J. T. (2024). Psychologie, Prüfung, Persönlichkeit – Eine Geschichte der «Kraepelin'schen Arbeitskurve» zwischen psychologischem Labor und pädagogischer Praxis (1902–1944). In R. Mayer et al. (Hg.), *Schule und Pathologisierung* (pp. 73–89). Beltz Juventa.
- Germann, U. (2016). Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990. In L. Criblez, C. Rothen & Th. Ruoss (Hg.), *Staatlichkeit in der Schweiz: regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende* (pp. 57–84). Chronos.
- Germann, U. (2018). Zur Nacherziehung versorgt. Die administrative Versorgung von Jugendlichen im Kanton Bern 1942–1973. *Berner Zeitschrift für Geschichte*, 80(1), 7–43.
- Gnädinger, B., & Rothenbühler, V. (Hg.) (2018). *Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*. Chronos.
- Gottlieb-Duttweiler-Institut (Hg.) (1972). *Sind unsere Erziehungsanstalten noch zeitgemäss?* Lang.
- Haasis, L., & Rieske, C. (Hg.) (2015). *Historische Praxeologie: Dimensionen vergangenen Handelns*. Ferdinand Schöningh.
- Hafner, W. (2014). *Pädagogik, Heime, Macht – eine historische Analyse*. Integras.
- Hanselmann, H. (1974). Die Idee von Albisbrunn. In Landerziehungsheim Albisbrunn (Hg.), *Landerziehungsheim Albisbrunn. Aufzeichnungen aus 50 Jahren (1924–1974)* (pp. 2–9). Landerziehungsheim Albisbrunn.
- Hanselmann, H., & Zeltner, M. (1930). *Fünf Jahre Albisbrunn 1925–1929: Grundsätzliches über Ziel und Organisation einer neuzeitlichen Erziehungsanstalt*. Weiss.
- Hauss, G., Gabriel, Th., & Lengwiler, M. (Hg.) (2018). *Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990*. Chronos.
- Heiniger, A., Leimgruber, M., & Buchli, S. (2018). «Zu einem brauchbaren jungen Bürger machen» – Finanzpolitische und ökonomische Dimensionen der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. In B. Gnädinger & V. Rothenbühler (Hg.), *Menschen korrigieren: fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981* (pp. 147–199). Chronos.
- Heiniger, K. (2016). *Krisen, Kritik und Sexualnot. Die «Nacherziehung» männlicher Jugendlicher in der Anstalt Aarburg (1893–1981)*. Chronos.
- Janett, M. (2022). *Verwaltete Familien. Vormundschaft und Fremdplatzierung in der Deutschschweiz, 1945–1980*. Chronos.
- Koch, S., & Schemmann, M. (Hg.) (2009). *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Konrad, A. O. (1963). Die wirtschaftlichen Grundlagen der Stiftung Albisbrunn. In Landerziehungsheim der Stiftung Albisbrunn (Hg.), *Bericht des Landerziehungsheims Albisbrunn über die Jahre 1959/62* (pp. 15–31). Landerziehungsheim Albisbrunn.
- Konrad, A. O. (1974). Finanz-Statistik. In Landerziehungsheim Albisbrunn (Hg.), *Landerziehungsheim Albisbrunn. Aufzeichnungen aus 50 Jahren* (pp. 121–122). Landerziehungsheim Albisbrunn.
- Labaree, D. F. (2021). The dynamic tension at the core of the grammar of schooling. *Kappan*, 103(2), 28–32.
- Lengwiler, M. (2022). Jenseits der grossen Einschliessung: Öffnungsprozesse des Anstaltswesens in langfristiger Perspektive. In W. Rudloff et al. (Hg.), *Ende der Anstalt? Grosseinrichtungen, Debatten und Deinstitutionalisierung seit den 1970er Jahren* (pp. 309–320). Brill Schöningh.
- Mehta, J. (2022). Toward a new grammar of schooling. *Kappan*, 103(5), 54–57.
- Merkens, H. (2011). *Neoinstitutionalismus in der Erziehungswissenschaft*. Barbara Budrich.

- Quesel, C. (2012). Die «Grammar of Schooling» als populistische Ressource. Zum Scheitern von zwei Bildungsreformen in Deutschland und der Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften*, 34(1), 97–114.
- Ralsler, M., Leitner, U., & Guerrini, F. (2019). «Man könne nicht erziehen, den man nicht habe». Das Diktat der Anwesenheit als Konstante freiheitsentziehender Massnahmen der Jugendfürsorge. In A. Neuber & F. Zahradnik (Hg.), *Geschlossene Institutionen – Theoretische und empirische Einsichten* (pp. 43–66). Beltz.
- Schriber, S. (1994). *Das Heilpädagogische Seminar Zürich. Eine Institutionsgeschichte*. Dissertation Universität Zürich.
- Schär, R. (2008). «Die Winden sind ein Graus: macht Kollektive draus!» – die Kampagne gegen Erziehungsheime. In E. Hebeisen, E. Joris & A. Zimmermann (Hg.), *Zürich 68. Kollektive Aufbrüche ins Ungewisse* (pp. 87–97). Hier und Jetzt.
- Tyack, D., & Tobin, W. (1994). The «Grammar» of Schooling. Why Has it Been so Hard to Change? *American Educational Research Journal*, 31(3), 453–479.
- Wolfisberg, C. (2002). *Heilpädagogik und Eugenik. Zur Geschichte der Heilpädagogik in der deutschsprachigen Schweiz (1800–1950)*. Chronos.
- Zeltner, M. (1932). Das Durchbrennen in Anstalten für Knaben. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 71(12), 428–444.
- Zeltner, M. (1934). Aufnahmeformulare und Aktenführung: Referat, gehalten am 8. Fortbildungskurs des Schweizerischen Verbandes für Schwererziehbare vom 7.–9. November 1933 im Kirchgemeindehaus in Zürich-Enge. *Schweizerische Blätter für Gesundheitspflege*, 73(2), 39–47.
- Zeltner, M. (1947). *Pädagogische Beobachtung: Im Zusammenhang mit der Aktenführung in Erziehungsanstalten*. Landerziehungsheim Albisbrunn.
- Zeltner, M. (1950). Bericht der Heimleitung 1944–1949. In Landerziehungsheim der Stiftung Albisbrunn (Hg.), *Jahresbericht 1944–1949* (pp. 5–67). Landerziehungsheim Albisbrunn.
- Zeltner, M. (1974). Die Entwicklung des äusseren Rahmens der Stiftung Albisbrunn 1924–1949. In Landerziehungsheim Albisbrunn (Hg.), *Landerziehungsheim Albisbrunn. Aufzeichnungen aus 50 Jahren* (pp. 10–55). Landerziehungsheim Albisbrunn.

Ungedruckte Quellen

Staatsarchiv Zürich (StAZH)

Bestand: Schul- und Berufsbildungsheim Albisbrunn:

AL-Nr. 2021/071: Nachlass Hans Häberli, 1964–2002.

W II 24.1846–1850: Handakten Max Zeltner zu Pro Infirmis, 1947–1953.

W II 24.1851: Protokolle Arbeitsgruppe (JHL), 1970–1978.

Z 866.1–30: Jahresrechnungen Albisbrunn 1925–1970.

Z 866.63: Stiftungsurkunde, 1924.

Z 866.183: Dokumentation zum Forschungsprojekt des Fachverbands für Sozial- und Sonderpädagogik Integras zur Geschichte der Heimerziehung, 1970.

Z 870.458: Journal-Blatt, 1979.

Planvoller, systematischer und rationeller Segmentierte Professionalisierungsprozesse in den 1950er-Jahren

Gisela Hauss, Markus Bossert, Kevin Heiniger

Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit

Einleitung

Der erste Generalsekretär der Schweizerischen Landeskonferenz für soziale Arbeit (LAKO), Pfarrer Carlmax Sturzenegger, berichtet in der Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit (SZG) 1933 über die Gründung des nationalen Dachverbands im Jahr zuvor. Mit Dringlichkeit beschreibt er die fehlende Koordination als Situation, in der das schweizerische Fürsorgewesen unweigerlich auf eine «Klippe zusteuern» würde. Ein «Heer der freiwilligen Helfer» führe zu einer «Zersplitterung der Kräfte, einer Spezialisierung auf Teilarbeit ohne den Zusammenhang mit dem Ganzen zu behalten und damit einem Menschen wirklich helfen zu können». Er folgert:

«Es muss daran gedacht werden, eine gewisse Ordnung, Planbarkeit und Systematisierung zu erreichen [...]. Ich versage mir, hier ein Zukunftsbild des schweizerischen Fürsorgewesens zu entwerfen. Dass es aber planvoller, systematischer und auch unter rationeller Anwendung der Mittel wirken wird, ohne jedoch die wohlmeinenden, privaten Kräfte weniger in Anspruch zu nehmen und zu interessieren, das sei doch angetönt.» (Sturzenegger, 1933, 4)

Mit der programmatischen Forderung nach Planbarkeit, Systematisierung und der rationellen Anwendung der Mittel lässt sich die im Dezember 1932 gegründete LAKO als Teil der Bestrebungen zur Verwissenschaftlichung und Rationalisierung in den europäischen Sozialstaaten einordnen. Wie die zumeist staatlichen Koordinationsstellen in anderen sich formierenden Sozialstaaten versuchte die LAKO, auf zivilgesellschaftlicher Ebene als *laboratory for professionalization* (Tobalov, 1999; Lathion, 2010) eine Standardisierung für die Heterogenität des nationalen Sozialwesens der Schweiz zu erreichen. Sie kritisierte die Fragmentierung des Sozialwesens und strebte nach einer gesamtschweizerischen Harmonisierung des Feldes. Deshalb brachte sie Hilfswerke und Vereine miteinander in Kontakt

und arbeitete übergreifende Richtlinien aus, sei es für das Spendenwesen, das Heimwesen, das Pflegekinderwesen oder die Adoption. Verschiedene Arbeitsgruppen und Kommissionen entwickelten Strategien, um die Kooperation zwischen Einrichtungen zu fördern, so z. B. die Abstimmung der Angebote in der tatsächlich unübersichtlichen Heimlandschaft, die Festlegung der Anforderungen für Ausbildungseinrichtungen für Soziale Arbeit oder die Vereinheitlichung der Arbeitsverträge für Heimpersonal. Die Untersuchung der LAKO, die wir hier vorstellen, bringt damit eine bisher kaum erforschte, auf Vereinheitlichung und Standardisierung ausgerichtete Bestrebung auf nationaler Ebene in den Blick, eine Bewegung, die gegenläufig zum Föderalismus und zu den fach- und bereichsspezifischen Zuständigkeiten zivilgesellschaftlich organisierter Hilfswerke war. Diese integrierende Bewegung mit dem Ziel einer grösseren Systematisierung im Fürsorgewesen schloss gesamtschweizerisch rund sechzig private Sozialwerke, private Dach- und Fachverbände sowie eidgenössische Ämter und kantonale Amtsstellen als Mitglieder zusammen. Mit der dadurch erzielten grossen Reichweite verhandelte die LAKO als zentrale Austauschplattform an vorderster Stelle mit in der Diskussion um das normative Profil des schweizerischen Sozialstaates. Als «kommunikative Agentur» (Siegenthaler, 1997, 25) mit integrierenden und koordinierenden Zielen argumentierte sie für eine Professionalisierung des Sozialwesens und funktionierte quasi als «Ersatz für das nicht existierende Sozialministerium auf Bundesebene» (Rickenbach, 1968, 212). Aufgrund ihrer intensiven Aktivitäten, die das Sozialwesen der Schweiz profilierten, wurde die LAKO international wahrgenommen und zur wichtigen Ansprechpartnerin in Bezug auf eine schweizerische Vertretung an internationalen Tagungen, in UNO-Programmen und in der international geführten Diskussion um die Bedeutung der sozialen Grundrechte der Menschenrechtsdeklaration von 1948. Ende 1999 löste sich die LAKO auf. Einige Aspekte ihrer Tätigkeit werden heute von anderen Organisationen übernommen, zum Beispiel von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Ausgangspunkt des folgenden Beitrags ist die LAKO, die in ihrer weitverzweigten Tätigkeit die Perspektive öffnet auf verschiedene Schauplätze im Sozialwesen. Sie war auf mehreren politischen Ebenen eine wichtige Akteurin und die Untersuchung ihrer Rolle führt mitten hinein in den Wandel im Gefüge der schweizerischen Sozialstaatlichkeit.

Einzelne Modernisierungscluster im verharrenden Sozialwesen der 1950er-Jahre

Der vorliegende Beitrag¹ untersucht, ausgehend von der LAKO, exemplarisch zwei Akteurskonstellationen und deren Strategien, bestimmte Bereiche der Wohlfahrtsproduktion zu systematisieren und zu vereinheitlichen. Der Fokus liegt dabei auf den 1950er-Jahren, eine Zeit, in der sich neue Impulse und auf Beharrung pochende Kräfte besonders deutlich widersprachen. So wird einerseits eine «linke Morgenröte» beschrieben (Tanner, 2015, 297–319), also eine an Stärke gewinnende Sozialdemokratie im Schweizer Bundesparlament seit den frühen 1940er-Jahren, und breite Bevölkerungskreise, die für soziale Missstände sensibilisiert waren. In diesem Zusammenhang wurden die im Zweiten Weltkrieg unterbrochenen, internationalen und durch die Frauenbewegung getragenen Kontakte zwischen den Expert:innen des Sozialwesens wieder aufgenommen und auch die Schweiz profitierte von der wichtigen Rolle der UNO in den Wiederaufbau-Programmen der Nachkriegszeit. Andererseits muss für die Schweiz festgestellt werden, dass diese Impulse auf ein Sozialwesen trafen, das von einem schwachen Zentralstaat geprägt war. Zwar war 1948 die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) eingerichtet worden, doch andere für den sozialen Bereich wichtige Versicherungswerke standen noch aus. Um es deutlich zu sagen: Die Subventionen des Bundes waren völlig unsystematische Finanzierungsversuche, insbesondere im Heimwesen, dessen Organisation dank der unübersichtlichen Arrangements zwischen staatlichen und parastaatlichen Akteuren wie ein Atavismus aus dem 19. Jahrhundert erschien (vgl. auch Germann, 2016, 61). Diese unterregulierte Situation im Sozialwesen machte es ausgesprochen schwierig, mit einer übergreifenden Professionalisierung angemessen sowohl auf die Krisen der 1940er-Jahre als auch auf die internationalen Demokratisierungsprogramme jener Zeit zu reagieren. Der vorliegende Beitrag geht von diesen Widersprüchlichkeiten aus, um die Disparitäten zwischen alt und neu, zwischen beharrend und in die Zukunft gerichtet an zwei ausgewählten Akteurskonstellationen sichtbar zu machen. Diese entfalteten ihre Aktivitäten auf zwei unterschiedlichen Schauplätzen, nämlich im Heimwesen und im Bereich der Ausbildung des Personals für Behörden und Ämter der Fürsorge und Vormundschaft. Die Auswahl dieser beiden Akteurskonstellationen begründet sich darin, dass beide bestrebt waren, in ihren Tätigkeitsfeldern mehr Rationalisierung, Pla-

1 Dem Beitrag liegt das per Ende 2022 abgeschlossene Forschungsprojekt im Rahmen des Forschungsprogramms NFP 76 zugrunde: Hauss, G. (2023). «*Werkstätten der Professionalisierung? Verbände und die Koordination des Sozialwesens in der Schweiz*». <https://www.nfp76.ch/de/1wArSXM7f38Muwlt/projekt/projekt-hauss>. [09.10.2023]. Vgl. ausführlicher zur Methodik von Datenerhebung und Auswertung und zu den in diesem Beitrag präsentierten Ergebnissen: Hauss et al. (2023).

nung oder Verwissenschaftlichung zu verwirklichen und sich zur Erreichung dieses Ziels auf mehreren sozialpolitischen Ebenen positionierten. Ihre Positionierung und ihr Anliegen führten zu einer gut feststellbaren Verdichtung der Debatten, zu neuen regulativen und organisatorischen Fragen und zur Aufnahme kooperativer Verbindungen. Sie stehen auf den jeweiligen Schauplätzen für Modernisierungscluster in einer Gesellschaft, die zu dieser Zeit noch in den Traditionen von Anstaltserziehung und Armenfürsorge verharrete. Gezeigt werden kann damit, wie Schritte zur Modernisierung des Sozialwesens bereits in den 1950er-Jahren unternommen wurden, immerhin 15 Jahre, bevor der Bund zu einer aktiveren Heimpolitik übergang (Germann, 2016, 62–68), und 20 Jahre vor den 1970er-Jahren, in denen die Institutionenkritik der 68er-Bewegung die Heimerziehung grundsätzlich infrage stellte. Deutlich werden jedoch auch mit den Modernisierungsprozessen verbundene Ambivalenzen sowie die Schwierigkeit, in einem hochgradig fragmentierten und dezentralen System etwas zu verändern.

Als erster Schauplatz wird die Werkstatt im Heim präsentiert, also der oft räumlich abgetrennte und durch handwerklich ausgebildetes Personal geprägte Bereich, in dem Heime für straffällige oder als erziehungsschwierig geltende männliche Jugendliche eine Berufslehre anboten. Während die Organisation der Heime ansonsten ihrer jeweils eigenen Binnenlogik folgte und sich in den 1950er-Jahren kaum an einer kantonsübergreifenden Planung orientierte, war die Werkstatt im Heim zwangsläufig mit überregionalen Stakeholdern ausserhalb des Heims verbunden. Die Werkstatt war zwar Teil der Anstaltsorganisation, doch gleichzeitig war sie verwiesen auf die nationalen Regelungen zu Berufsschulen und Lehrabschlüssen sowie auf den Markt, der vorgab, welche Lehrabschlüsse gefragt waren, welche Produkte gekauft wurden oder wie diese hergestellt werden mussten, um nicht Lehrbetriebe ausserhalb des Heims zu konkurrenzieren. Auf diesem Schauplatz wurde die LAKO-Studienkommission für die Anstaltsfrage aktiv.

Als zweiter Schauplatz werden die Ausbildungseinrichtungen für Soziale Arbeit vorgestellt. Anders als die Werkstätten im Heim waren diese stark international orientiert. Damit eröffnen sie den Blick darauf, dass die Entwicklungen im Sozialwesen nicht lediglich eingebunden waren in nationale sozialplanerische Projekte, sondern ebenso in eine international vernetzte, zivilgesellschaftlich getragene Dynamik, die in den 1950er-Jahren die Verwissenschaftlichung des Wohlfahrtswesens in den westlichen Industriestaaten beförderte. Auf dem Schauplatz der Ausbildungsstätten führte die Aktivität von Schulleiterinnen der Schulen für Soziale Arbeit zu neuen Akteurskonstellationen, die sich in ihren Zielen international und wissenschaftlich orientierten (Matter, 2011, 127–129, 165–198), Verhandlungen miteinander aufnahmen und weitreichende Kooperationen zwischen Ausbildungseinrichtungen, Verbänden, internationaler Expertise und Bundesstellen initiierten.

Bevor die beiden Schauplätze vertiefter dargestellt werden, ist es notwendig, einige Überlegungen zur Positionierung der LAKO in der *mixed economy of welfare* der Schweiz anzustellen.

Zwischen Zivilgesellschaft und Staat. Die LAKO als relationierende Agentur

In den Bemühungen zur Professionalisierung des Sozialwesens spielten Vernetzungen eine wichtige Rolle. Um die Koordination in der Wohlfahrt zu fördern, engagierten sich Akteurinnen und Akteure in Arrangements über Ebenen und Bereiche hinweg. Diese Arrangements, charakterisiert durch komplexe Mischformen privater und öffentlicher Hilfe, werden in der einschlägigen Literatur als typisch für die *mixed economy of welfare* in der Schweiz beschrieben (u. a. Heiniger et al., 2017, 7, 9; Matter, 2015; Schumacher, 2010, 42). In diesen Mischformen erwies sich die Grenze zwischen Staat und Zivilgesellschaft als permeabel, wofür beispielsweise die doppelte Positionierung individueller Akteure im Kontext politischer Ämter und zivilgesellschaftlicher Verpflichtungen sorgte (Tennant, 2007). Darüber hinaus wurde der Verlauf der Grenze zwischen der staatlichen und der parastaatlichen Ebene zur Diskussion gestellt, in der hier untersuchten Zeitperiode vor allem mit der Frage, welche zivilgesellschaftlich aufgebauten Fürsorgeleistungen in staatliche Strukturen eingegliedert werden sollten. Dieser als «moving frontier», vom «active citizen» zum «active state» zu beschreibenden Entwicklung standen in der Schweiz jedoch die organisch gewachsenen Zuständigkeiten entgegen. Diese brachten es mit sich, dass eine starke Zivilgesellschaft – im hier untersuchten Feld durch die LAKO organisiert – im Sinne der Subsidiarität grundsätzlich in der Pflicht blieb (Finlayson, 1990, 184, 192).

Mit der LAKO kommt die nationale, doch darüber hinaus auch die transnationale Vernetzung beim Auf- und Ausbau der Sozialstaaten in Europa in den Blick. In der neueren empirischen und theoretischen Literatur wird darauf hingewiesen, dass Veränderungen in der Sozialstaatlichkeit sich nicht ausschliesslich als Folgen von nationalen Entwicklungen verstehen lassen, sondern ebenso Resultat transnationaler Interaktionen sind (Dejung, 2014, 195–209; Matter, 2011). Transnationale Tätigkeiten wie z. B. die Teilnahme an internationalen Konferenzen oder an Weiterbildungen in Übersee entfalteten Wirkungen im schweizerischen Sozialwesen, sei es in institutionellen Ausformungen oder auf der Ebene diskursiver Verständigung. Mit dieser transnationalen Perspektive schliesst der vorliegende Beitrag an jüngste Forschungen zur Geschichte der Sozialen Arbeit an. Diese verorten die Entwicklung der Sozialstaatlichkeit in einem herausfordernden Spannungsfeld zwischen den einzelnen Strukturen der Nationalstaaten, internationalen sozialen Bewegungen und akademischen Fachdiskursen (Königter et al., 2019).

Die im Folgenden beschriebenen Akteurskonstellationen entstanden im Kontext der relationierenden Tätigkeit der LAKO, welche bestrebt war, Akteure über Ebenen und Bereiche hinweg in ein produktives Verhältnis zu setzen. Die hier exemplarisch gewählten Schauplätze geben Einblick in die ausgeklügelten Mischformen öffentlicher und privater Hilfe.

Arrangements zur Systematisierung des Heimwesens: die pragmatische Einschränkung auf die Werkstatt im Heim

Nach der Aufdeckung von Heimskandalen und Verdingkindertragödien gegen Ende des Zweiten Weltkriegs beschloss die LAKO-Vollversammlung die Gründung von zwei Studienkommissionen, um schweizweite Standards in den Bereichen der Heim- und Anstaltserziehung sowie im Pflegekinderwesen zu etablieren (zur Studienkommission Pflegekinderwesen vgl. Hauss & Heiniger, 2024). Die im November 1944 gegründete Studienkommission für die Anstaltsfrage widmete sich in sieben Ausschüssen unterschiedlichen Fragenkomplexen der Anstalts- und Heimerziehung, die von organisatorischen Belangen über die Öffentlichkeitsarbeit der Erziehungseinrichtungen bis hin zur Ausbildung des Personals reichten. Sie bestand aus 27 Mitgliedern aus den Bereichen der öffentlichen und privaten Fürsorge, des Heim- und Anstaltswesens, der Medien, der praktischen Berufsbildung, der Schulen für soziale Arbeit, der Gewerkschaften sowie der Architektur. Die Bundesebene war mit dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) vertreten, Kontakte bestanden zudem auch mit dem Bundesamt für Justiz. Die Zusammensetzung der Studienkommission war urban geprägt, die Mitglieder kamen vorwiegend aus dem akademischen Milieu, wobei vor allem die Rechtswissenschaften und die Psychiatrie gut vertreten waren. Der Ausschuss II befasste sich mit der «allgemeinen Organisation der Anstalten» und deckte damit den breitesten Themenbereich innerhalb der Studienkommission ab. Eines seiner ersten Verdienste war die Ausarbeitung von «Richtlinien für die Organisation von Heimen zur Erziehung von Kindern und Jugendlichen» [Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit, 1949, 1959, 1965]. In den 1970er-Jahren sollten diese Richtlinien eine erste Orientierung für die Subventionspolitik des Bundesamtes für Justiz werden.

Für das Verständnis der hier interessierenden Modernisierungscluster erweist sich ein vertiefender Blick in den Ausschuss II als aufschlussreich. Der Ausschuss war zuständig für die Abklärung von Bundessubventionen für Um- und Neubauten im Rahmen des Strafvollzugs (Art. 386 ff. StGB).² Voraussetzung für die Subventionsberechtigung war, dass die Baumassnahmen im Rahmen einer

2 Hier und im Folgenden: Studienkommission für die Anstaltsfrage 1948, 23; Protokoll 22.3.1950, 3–4 (Sozarch Ar SGG C 5c).

«Gesamtplanung» erfolgten. In dieser sollten die Platzangebote im Straf- und Massnahmenvollzug für Jugendliche gesamtschweizerisch koordiniert werden. War diese Regionen übergreifende Abstimmung gegeben und durch den Ausschuss II bestätigt, beteiligte sich der Bund, einem einigermassen komplexen Verteilschlüssel folgend, an den Kosten für Anstaltsgebäude und Werkstätten mit Mobiliar, für Personalwohnungen und für Arbeiten in der Umgebung, wenn diese als «erzieherisch wichtiger Raum» gelten konnten. Doch die nationale «Gesamtplanung» erwies sich als eine Voraussetzung, die von der LAKO nicht erfüllt werden konnte, zu sehr pochten die für den Heimsektor zuständigen Kantone sowie die einzelnen Heime auf ihre Autonomie. Deutlich formuliert das Maurice Veillard, Präsident der Waadtländer Jugendstrafkammer. Er sah das Problem im «Widerstand des einzelnen Heims und der Kantone», die sich gegen eine konzertierte Planung stellten.³ «Der Föderalismus», so Veillard, «erweist sich immer mehr als hemmend für die weitere Entwicklung. Frankreich und Holland unternehmen grosse, zentral geleitete Anstrengungen für die Verbesserung der Heime. Wir stehen im zweiten Rang und in Gefahr, unseren Ruf als Pionierland der Erziehung zu verlieren». Ein «eidgenössisches Inspektorat» wäre gemäss Veillard wünschenswert, praktisch jedoch – wohl aus Gründen der Kompetenzen – nicht umsetzbar, so sein ernüchterndes Fazit. In diesem Zitat wird deutlich, dass die Koordination der Gesamtplanung der schweizerischen Anstaltslandschaft eine zu umfassende Aufgabe für den Ausschuss II war. Auch andere Postulate gingen in diese Richtung: «Wenn wir etwas erreichen wollen, müssen wir uns auf das Nötigste und Nächstliegende beschränken. Die Individualität der einzelnen Anstalt soll respektiert werden; aber eine gewisse Planung drängt sich gebieterisch auf», steht im Protokoll der Studienkommission.⁴ Deutlich gesagt wurde damit, dass das zivilgesellschaftliche Engagement mit der Abstimmung der Heime untereinander an seine Grenzen stiess. Der Ausschuss folgte dem Vorschlag zur Einschränkung, und anstelle einer koordinierten Weiterentwicklung aller Anstaltstypen definierte er vor allem zwei punktuelle Themen als Kernanliegen, nämlich die anstaltsübergreifende Werkstätten-Planung und die Gründung einer Anstalt für «schwererziehbare männliche Jugendliche». Während die Diskussion um die zu errichtende Anstalt sich noch bis zur Revision des Jugendstrafgesetzes von 1971/74 hinzog (Heiniger, 2022, 287–297), gelang es in den Werkstätten, Planung, Stand und Ziel zu erfassen, Jugendheimleiter miteinander in Kontakt zu bringen und eine gegenseitige Abstimmung über die Lehrangebote in die Wege zu leiten. Statt des umfassenden Ziels einer gesamtschweizerischen Koordination des Straf- und Massnahmenvollzugs für Jugendliche, hatte sich die LAKO damit in pragmatischer Art und

3 Hier und im Folgenden: Protokoll Studienkommission, 19.6.1953, 5 (Sozarch Ar SGG C 5b).

4 Hier und im Folgenden Protokolle der Studienkommission: 27.4.1948, 6, 22.3.1950, 2–3, 27.4.1948, 2, 17.11.1948, 3–4, 27.4.1949, 1–4, 22.3.1950, 7–11. (Sozarch Ar SGG C 5c).

Weise auf ein machbares Ziel beschränkt: auf eine Abstimmung zwischen den Jugendheimleitern zu den Lehrangeboten in ihren Werkstätten.

Für die Werkstätten-Planung organisierte der Ausschuss «Aussprachen» unter den Anstaltsleitungen aus verschiedenen Kantonen und Sprachregionen sowie mit Teilnehmenden auf verschiedenen fachpolitischen und politischen Ebenen. Die «Aussprachen» waren erfolgreich, so nahmen zum Beispiel an der dritten «Aussprache» vom März 1950 zwölf Vertreter und Vertreterinnen von Erziehungseinrichtungen teil, zehn Mitglieder des Ausschusses II sowie vier Gäste. Das Treffen war stark von der deutschsprachigen Schweiz dominiert, die französischsprachige Schweiz war lediglich mit einer Person vertreten.⁵ Ziel der «Aussprachen» war es, die Lehrangebote der Heime in eine gewisse Systematik zu bringen und aufeinander abzustimmen und mögliche Erweiterungen und Spezialisierungen unter Einbezug der Anforderungen des BIGA sowie im Hinblick auf die Eröffnung von Bundessubventionen zu erarbeiten. Von Relevanz war die Länge der Lehre und das Niveau des Abschlusses sowie die Unterscheidung zwischen «halboffenen Heimen» (semi-liberté) und «geschlossenen» Einrichtungen. In den halboffenen Heimen besuchten die Jugendlichen eine externe Lehre oder extern wohnende Jugendliche konnten in der Anstalt eine Lehre absolvieren. Dieses abgestufte System von Externaten war seit den 1940er-Jahren vermehrt und an unterschiedlichen Orten eingeführt worden; es wurde 1950 in den Gesamtplan eingebracht.

Als Diskussionsgrundlage der «Aussprachen» diente eine Bestandserhebung von 1948 zu den Werkstätten in 18 Heimen aus weiten Teilen der Schweiz. Diese beschränkte sich zwar, so die Protokolle, aus pragmatischen Gründen auf die Werkstätten für männliche Jugendliche, doch analoge Erhebungen zu Anstalten für weibliche Jugendliche und Schulpflichtige beiderlei Geschlechts sollten gemäss Studienkommission «baldmöglichst» durchgeführt werden. Neben dieser Bestandserhebung in den eigenen Reihen dienten allgemeine Berufsstatistiken dazu, diejenigen Berufsgattungen herauszufinden, die in volkswirtschaftlicher Hinsicht gefragt waren und sich im Rahmen der Ausbildung in der jeweiligen Anstalt anbieten liessen.⁶

Die mit den «Aussprachen» ermöglichte Abstimmung zwischen Heimleitungen, LAKO und den für die Bundessubventionen verantwortlichen Stellen auf der Grundlage einer umfassenden gesamtschweizerischen Dokumentation lässt sich als Erfolg im Sinne einer systematischen Sozialplanung einordnen. LAKO-Sekretär Walter Rickenbach war zuversichtlich, dass sich in absehbarer Zeit

⁵ Hier und im Folgenden: Protokoll Studienkommission, 22.3.1950, 1–7 (Sozarch Ar SGG C 5c).

⁶ Als «anstaltsgeeignet» erachtete man Wagner, Spengler, Bauschlosser, Bauschreiner, Huf- und Wagenschmied, Feinmechaniker, Dreher, Automechaniker, Elektromechaniker, Kaufmann, Koch. Als mögliche Spezialisierung diskutierte man über Melker, Karrer oder Traktorführer und erwoag die Schaffung von Reparaturwerkstätten für landwirtschaftliche Maschinen.

«grössere Fortschritte einstellen» würden. Mit der Vorarbeit von Ausschuss II sei «eine gute Zusammenarbeit unter den Anstalten mit Werkstätten angebahnt». Künftig werde «wohl keine Anstalt auf diesem Gebiet etwas unternehmen, ohne die ändern zu orientieren».⁷

Arrangements zur Verwissenschaftlichung: Die Fokussierung auf die Schulen für soziale Arbeit

Dem Bemühen der LAKO, eine Gesamtplanung der Heimlandschaft zu ermöglichen, waren also Grenzen gesetzt. Das galt ebenso für ihr Bestreben, wissenschaftliches Wissen im Aufbau des Sozialstaates zur Wirkung zu bringen. So versandete die LAKO-Arbeitsgruppe zum Thema *Case Work*, dem in den USA entwickelten Konzept partizipativer Fallarbeit, an der Untätigkeit ihres Leiters Alfred Zihlmann. Dieser stand der Schweizerischen Armenpfleger-Konferenz nahe, die sich stark an den traditionellen Formen der Armenpflege orientierte.⁸

Aktiver zeigten sich die international vernetzten, akademisch ausgebildeten Leiterinnen und Lehrerinnen der Frauenschulen für soziale Arbeit. Marie Louise Cornaz in Genf, Magrit Schlatter in Zürich und Emma Keller in Luzern schlossen sich 1948 zur Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft der Schulen für Soziale Arbeit (SASSA) zusammen. Als Arbeitsgemeinschaft wurden sie als Mitglied in der LAKO anerkannt und übernahmen zunehmend eine aktive Rolle. Die LAKO ihrerseits, vertreten durch Sekretär Rickenbach, zeigte sich interessiert an der an internationalen Vorbildern orientierten Verwissenschaftlichung der Schulen für Soziale Arbeit und an der Methode des *Case Work*.⁹ Diese Bestrebungen schlossen an das Anliegen der LAKO an, «Fachleute» in der Fürsorge «theoretisch vorzubilden und systematisch zu schulen» (Sturzenegger, 1933, 5). So war die LAKO 1947 mit einem Vorstoss gescheitert, an den Universitäten Vorlesungen für die «Ausbildung zum sozialen Beruf» (Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit, 1947) zu etablieren. Doch für das Problem der zeitgemässen Ausbildung von Fachpersonal für den Sozialbereich musste eine Lösung gefunden werden, wenn die Schweiz mit den Entwicklungen der europäischen Nachbarländer Schritt halten wollte. Die Kooperation mit den Schulen für Soziale Arbeit bot sich zudem an: Die Schulleiterinnen verfügten über gut funktionierende Ausbildungseinrichtungen, interessierte Schülerinnen und das geforderte wissenschaftliche Wissen (Matter, 2011). Die LAKO ihrerseits konnte den Schulleiterin-

⁷ Protokoll Studienkommission, 22.3.1950, 7 (Sozarch Ar SGG C 5c).

⁸ Briefwechsel Alfred Zihlmann mit Walter Rickenbach 17.6.1955, 28.7.1955, 24.10.1958 (Sozarch Ar SGG B 26i: 12).

⁹ Vgl. Vortrag über *Case Work* in der LAKO-Vollversammlung: Protokoll Vollversammlung, 22.11.1950 (Sozarch Ar SGG B 26i: 7p).

nen den Anschluss an ein tragfähiges Netzwerk von Männern mit Einfluss in Verwaltung und Politik anbieten. Weibliche, international vernetzte Expertise und ein männlich dominierter Zugang zu Verwaltung und Politik verflochten sich zu einem wirksamen Arrangement, in dem die «Verwissenschaftlichung des Sozialen» (Raphael, 1996) um einen wichtigen Schritt vorangebracht wurde. Feststellen lässt sich in diesem Professionalisierungsprozess, dass die Expertise in ihrer Funktion als «Vertrauenstechnologie» (Lengwiler, 2002, 52) akademisch ausgebildeten Frauen zugesprochen wurde. Der Wissenstransfer erfolgte damit nicht hierarchisch von den damals männlich dominierten Universitäten in die Verwaltung, sondern transversal zwischen internationalen Netzwerken, Ausbildungsinstitutionen, Zivilgesellschaft und öffentlicher Verwaltung.

In die für beide Seiten gewinnbringende Zusammenarbeit von SASSA und LAKO brachte die SASSA ihre im September 1950 formulierten Mindeststandards für die Ausbildung an den Schulen für Soziale Arbeit ein.¹⁰ In diesen nahmen die «Berufsfächer» und damit vor allem das in internationalen Netzwerken entwickelte *Case Work* eine besondere Rolle ein. Mit der damit gegebenen spezifischen Methode und Ausbildung sollte «Soziale Arbeit» zur Berufsbezeichnung werden, deutlich markiert durch die neu eingeführte Grossschreibung. Die LAKO wurde in diesem Prozess von den Schulleiterinnen anstelle der «offiziellen Instanz», d. h. anstelle des in der Schweiz fehlenden «Sozialministeriums» adressiert mit der Erwartung, die Mindeststandards «durch freiwillige Vereinbarungen» durchzusetzen. Bereits zuvor hatte die SASSA den Berufsverband, die Schweizer Vereinigung Sozialarbeitender (SVSA), mit ins Boot geholt und die Mindeststandards in laufende Verhandlungen mit dem Bund über die Neuordnung der Bundessubventionen für die Schulen eingebracht. Die Verhandlungen dauerten gute drei Jahre und am 24. Februar 1954 beschloss die LAKO schliesslich an ihrer Vollversammlung¹¹ die Anerkennung des «Minimalprogramms». Die Verfahren zur Begutachtung der Schulen wurden jedoch der SASSA überlassen, die in der Folge das Minimalprogramm etwa in den Überprüfungsverfahren der 1952 gegründete *École d'assistantes sociales* Lausanne oder der 1954 gegründete Fürsorgerschule Bern als Standard setzte.¹²

Die Berufsausbildung in Sozialer Arbeit ist damit ein weiteres Beispiel für eine Entwicklung im Kontext komplexer Mischformen der Wohlfahrtsproduktion. Das «Minimalprogramm» für die Berufsausbildung wurde auf der Ebene der Zivilgesellschaft von der SASSA initiiert und geriet später durch die gelungene Zusammenarbeit mit der LAKO in den Blick der entscheidenden Bundesstellen. Schliesslich war es der Bund, der mit seiner Subventionspolitik einen wirkungsvollen Anreiz zur Einhaltung der Mindeststandards leistete und die SASSA als zuständige

¹⁰ Hier und im Folgenden: Schlatter an LAKO, Anhang, 13.7.1953, 1–3 (Sozarch Ar SGG B 26i: 8).

¹¹ Protokoll Mitgliederversammlung LAKO, 24.2.1954, 3 (Sozarch Ar SGG C 5c).

¹² Für die Schule in Lausanne: Rapport, 18.7.1955, 7 S. (Sozarch Ar SGG Bi: 9), für Bern: Brief Schlatter an Rickenbach, Anhang, 4.11.1955, 3 S. (Sozarch Ar SGG B 26i: 9).

Kontrollinstanz legitimierte. Formal wurde diese Zuständigkeit 1951 im Übergang zur Förderung der Schulen über einen befristeten Bundesbeschluss festgelegt (Bundesblatt, 1952). In diesem knüpfte der Bund den Erhalt von Subventionen an die Erfüllung des «Minimalprogramms» und legte im revidierten Bundesbeschluss von 1959 explizit die SASSA und den SVSA als massgebliche Begutachtungsinstanzen fest (Bundesblatt, 1959). Damit zeigten sich die von der SASSA ausgearbeiteten Standards als wegweisend. Sie waren auch Voraussetzung für die Integration der SASSA als beurteilende Instanz in die Bildungspolitik des Bundes.

Schlussüberlegungen

Die LAKO stellte per Ende 1999 ihre Arbeit ein, doch das Projekt, das sie sich zum Ziel gesetzt hatte, nämlich die Koordination und Gesamtplanung im schweizerischen Sozialwesen, ist bis heute nicht abgeschlossen. Man kann mit Fug und Recht sagen, dass Weichen, die im 20. Jahrhundert gestellt wurden, heute noch in die laufende Entwicklung eingeschrieben sind. Diese historische Tiefendimension der Gegenwart soll im Folgenden anhand von drei bilanzierenden Punkten deutlich gemacht werden.

(1) Mit der Formulierung «zusammen für verschiedene Themen am gleichen Strick ziehen» beschreibt eine Sozialarbeiterin in einem im Rahmen des hier zugrunde liegenden Forschungsprojektes im Februar 2022 durchgeführten Expertinnen-Interview ihr Engagement. Ebenso wie die zwei weiteren zur Gegenwart befragten Expert:innen stellt sie fest, dass auch heute das fehlende Kinder- und Jugendhilfe-Gesetz oder ein Rahmengesetz für die Sozialhilfe ein «Bündeln der Kräfte» schwer macht. Der vorliegende Beitrag stellt für die aktuellen Koordinationsbemühungen der organisierten Zivilgesellschaft historisches Wissen zur Verfügung. Das leistet er, indem er der LAKO in einem Jahrzehnt in ihren Tätigkeiten folgt. Exemplarisch wird damit das Verständnis für Strategien und Akteurskonstellationen in einem gesetzlich nur punktuell geregelten Bereich erweitert, und die Logik hybrider Arrangements zwischen Expertise, Staat und Zivilgesellschaft wird verständlich. Sichtbar wird ausserdem die Bedeutung von Pragmatik, Verhandlung, Lobby-Arbeit und die damit verbundene staatliche Subventionspolitik. Das Verständnis dafür, dass es der LAKO in ihrer Gründungsphase auch darum ging, in einer krisengeschüttelten Nachkriegsgesellschaft den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken, kann, so sagte es die oben zitierte Person im Interview, Vereine und Verbände motivieren, dem «Auseinanderdriften der Gesellschaft» etwas entgegenzusetzen. Auf den Punkt gebracht: Die Arbeit im zivilgesellschaftlich organisierten Bereich gewinnt mit den Ergebnissen der hier zugrunde liegenden Forschung an historischer Tiefe.

(2) Der Beitrag zeigt auf, dass bereits in den 1950er-Jahren Anstrengungen zur Modernisierung im Sozialwesen festgestellt werden können und setzt damit den Zeitpunkt eines beginnenden Wandels früher als bisherige Forschungen.

Dabei kann jedoch keineswegs von einer umfassenden Professionalisierung gesprochen werden. Die Modernisierungscluster zeigten sich in ihrer Wirkung vielmehr ambivalent. Sie hatten gewissermassen Licht- und Schattenseiten. So wurden Wohlfahrtsarrangements hergestellt, in denen Bundesfinanzierungen ausgehandelt und finanzielle Anreize zur Professionalisierung gesetzt wurden. Doch diese Professionalisierungsprozesse verliefen disparat. Sie waren nicht auf einen, auch andere Bereiche einschliessenden Gesamtplan verpflichtet und es gab kein «Sozialministerium», das diesen Plan erfolgreich hätte durchsetzen können. So führten die genannten Prozesse je nach Sektion zu Ungleichheiten in Infrastruktur, Ausbildungssituation und Personalstärke. Die dadurch entstehende Parzellierung setzte sich in den weiteren Jahrzehnten fort, jeweils verstärkt durch eine sektorielle Bundesförderung. Professionalisierung im 20. Jahrhundert als lineares Fortschrittsnarrativ zu erzählen, ist deshalb kaum zielführend. Vielmehr wird das Eingeständnis, dass die Entwicklungen des 20. Jahrhunderts bei aller Fortschrittsorientierung eben auch einer Parzellierung und segmentierten Professionalisierung Vorschub geleistet haben, die Aufmerksamkeit schärfen für die aktuelle Frage nach dem Wohlergehen von Menschen, die heute noch aus einer professionalisierten, öffentlich unterstützten Hilfe ausgeschlossen sind.

(3) Die Erkenntnis einer segmentierten Professionalisierung kann schliesslich auch die Deutungsmöglichkeiten für geschehenes Unrecht im Kontext von Fürsorge und Fremdplatzierung erweitern. So war Unrecht in Heimen und Behörden durch die geschilderten Bruchstellen schwer zu bearbeiten. Richtlinien wurden zwar erlassen, standen jedoch hinsichtlich ihrer Durchsetzung auf schwachen Füßen. Vergleichbares findet sich in den Schulen für Soziale Arbeit. So wurde die Ausbildung zur Sozialarbeiterin zwar bereits in den 1950er-Jahren professionalisiert, doch rund zwanzig kleinere Schulen für Heimerziehung, meist auf dem Land gelegen, verharrten noch weitere zwanzig Jahre in ihren je eigenen gewachsenen Traditionen. Zudem wurde die in Bezug auf die sozialen Einrichtungen geringe Anzahl gut ausgebildeter Sozialarbeiterinnen kaum von finanziell knapp ausgestatteten, nicht subventionierten Organisationen angestellt oder in hierarchisch organisierten Ämtern in einflussreichen Positionen zugelassen. Damit blieb der demokratisch inspirierte fachliche Austausch innerhalb der einzelnen Segmente stecken, ohne die Grenze zu anderen Bereichen zu überwinden. Auf diese Weise wird erklärbar, dass Willkür, Missstände und fehlende Koordination im Sozialwesen zwar benannt und heftig kritisiert wurden, gleichzeitig aber in anderen Bereichen noch jahrzehntelang Gewalt, Arbeitsausbeutung und Vernachlässigung die Praxis prägten. Diese Ergebnisse bringen neue Perspektiven in die bisherigen Forschungen zum Thema Fürsorge und Zwang ein. Darüber hinaus schaffen sie für Menschen, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen waren, die Möglichkeit, sich ihre Geschichte vor dem Hintergrund gesamtschweizerischer Zusammenhänge anzueignen und sich damit von einseitig normativ-institutionellen Zuschreibungen zu befreien.

Literatur

- Bundesblatt (1952) III 865, 896.
- Bundesblatt (1959) II 565, 569.
- Dejung, C. (2014). Jenseits der Exzentrik. Aussereuropäische Geschichte in der Schweiz. Einleitung zum Themenschwerpunkt. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 64, 195–209.
- Finlayson, G. (1990). A Moving Frontier. Voluntarism and the State in British Social Welfare 1911–1949. *Twentieth Century British History*, 1/2, 183–206.
- Germann, U. (2016). Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990. In L. Criblez et al. (Hg.), *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende* (pp. 57–83). Chronos.
- Hauss, G., et al. (2023). *Praxis der Sozialstaatlichkeit. Koordinieren und Finanzieren zwischen Expertise, Staat und Gemeinnützigkeit*. Chronos.
- Hauss, G., & Heiniger, K. (2024). Wegmarken in der Entwicklung des Verding- und Pflegekinderwesens in der Schweiz. Die Richtlinien und Anleitungen der Landeskonferenz für soziale Arbeit. In T. Rietmann & M. Amacker (Hg.), *Kindeswohl und Familienschutz? Zusammenspiel privater und staatlicher Instanzen bei der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien im Kanton Bern aus historischer und gegenwärtiger Perspektive* (Arbeitstitel). Chronos.
- Heiniger, A., et al. (Hg.) (2017). *Die Schweiz und die Philanthropie. Reform, soziale Vulnerabilität und Macht (1850–1930) = Suisse et philanthropie. Réforme, vulnérabilité sociale et pouvoir (1850–1930)*. Schwabe Verlag.
- Heiniger, K. (2022). Eine Anstalt für «Schwersterziehbare». Ambivalente Diskurse um Strafe, Erziehung und politische Zuständigkeiten (1940–1990). In O. Gaida et al. (Hg.), *Zwang zur Erziehung? Deviante Jugendliche als institutionalisierte Aufgabe im 20. Jahrhundert* (pp. 287–308). LIT Verlag.
- Köngeter, S., & Good Gingrich, L. (2019). Transnational Social Policy and Social Work. An Introduction. In L. Good Gingrich & S. Köngeter (Hg.), *Transnational Social Policy. Social Welfare in a World on the Move* (pp. 1–18). Routledge.
- Lathion, V. (2010). Ein philanthropisches Laboratorium der Schweiz? Der Dialog zwischen Deutschschweizern und der Romandie in der SGG. In B. Schumacher (Hg.), *Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800* (pp. 95–122). Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Lengwiler, M. (2002). Expertise als Vertrauentechologie. Wissenschaft, Politik und die Konstruktion der Sozialversicherung (1880–1914). In H. J. Gilomen et al. (Hg.), *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert* (pp. 259–270). Chronos.
- Lorenz, W. (2006). *Perspectives on European Social Work. From the birth of the nation state to the impact of globalisation*. Barbara Budrich.
- Matter, S. (2011). *Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz (1900–1960)*. Chronos.
- Raphael, L. (1996). Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für die Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts. *Geschichte und Gesellschaft*, 22, 165–258.
- Rickenbach, W. (1968). Ausbau des schweizerischen Sozialwesens. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 107, 207–236.
- Schumacher, B. (2010). Braucht es uns? Selbstbilder, Arbeitsweisen und organisatorische Strukturen der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft, 1810–1970. In B. Schumacher (Hg.),

- Freiwillig verpflichtet. Gemeinnütziges Denken und Handeln in der Schweiz seit 1800* (pp. 37–69). Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit (Hg.) (1947). Ausbildung zum sozialen Beruf an der Hochschule. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 86, 179–182.
- Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit (Hg.) (1949). Richtlinien für die Organisation von Heimen zur Erziehung von Kindern und Jugendlichen. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 88, 80–87.
- Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit (Hg.) (1959). Richtlinien für die Organisation von Erziehungsheimen für Kinder und Jugendliche. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 98, 268–276.
- Schweizerische Landeskonferenz für Soziale Arbeit (Hg.) (1965). Richtlinien für die Organisation von Erziehungsheimen für Kinder und Jugendliche. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 104, 40–51.
- Siegenthaler, H. (Hg.) (1997). *Wissenschaft und Wohlfahrt. Moderne Wissenschaft und ihre Träger in der Formation des schweizerischen Wohlfahrtsstaates während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*. Chronos.
- Studienkommission für die Anstaltsfrage (1948). Tätigkeitsbericht 1945/47. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 87, 22–25.
- Sturzenegger, C. (1933). Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit. *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit*, 72, 1–6.
- De Swaan, A. (Hg.) (1994). *Social policy beyond borders. The social question in transnational perspective*. Amsterdam University Press.
- Tanner, J. (2015). *Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*. C. H. Beck.
- Tennant, M. (2007). *The Fabric of Welfare. Voluntary Organisations, Government and Welfare in New Zealand, 1840–2005*. Bridget Williams Books.
- Topalov, C. (1999). *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880–1914*. Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales.

***Strukturen zum Entscheid über Fremdplatzierung in Familien** Internationale Normen und Schweizer Gegebenheiten

Laurence Bordier, Cécile Jeannin

Université de Genève, Centre interfacultaire en droits de l'enfant

Der vorliegende Beitrag beruht auf den vorläufigen Ergebnissen einer im August 2021 begonnenen Forschungsarbeit, die sich unter Berücksichtigung der Entwicklung internationaler Normen mit Zwangsentscheidungen befasst, die in der Schweiz bei der Platzierung in Pflegefamilien ergehen.

Die Untersuchung basiert auf einer juristischen Analyse der wichtigsten internationalen Instrumente und deren potenzieller Auswirkungen auf schweizerische Normen – des Bundes wie der Kantone –, auf die Rechtsprechung sowie auf weitere Standards und Empfehlungen im Zusammenhang mit Kindesplatzierungen. Auf kantonaler Ebene nimmt sie die Kantone Wallis und Zürich in den Blick. Ergänzt wird die juristische Analyse durch eine qualitative Forschung: Wir haben 40 Interviews mit Fachleuten auf Bundes- und Kantonsebene geführt, deren Ergebnisse dank der Triangulationsmethode Elemente zur Beantwortung der Forschungsfragen liefern. Die Analyse von 58 Akten ergänzt diese beiden Ansätze.

Die meisten Entscheidungen zur Fremdunterbringung erfolgen ihrem Wesen nach insofern zwangsweise, als sie ein Ausdruck der Einmischung des Staates in das Privatleben von Kindern und Familien sind. Die Untersuchung schlägt daher im Hinblick auf internationale Normen eine Unterscheidung zwischen dem «gerechtfertigten» und dem «ungerechtfertigten» Zwangscharakter von Entscheidungen zur Fremdunterbringung vor. Die Untersuchung umfasst zwei Zeiträume, die durch die Einführung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes von 1989 voneinander abgegrenzt werden (vom Inkrafttreten des Schweizer Zivilgesetzbuches 1912 bis 1989 und von 1989 bis 2022).

Darüber hinaus soll die Forschung aufzeigen, wie internationale Normen schrittweise einen Rahmen für die Familienunterbringung geschaffen haben, was zur Einschränkung der «ungerechtfertigten» Zwangsentscheidungen in der

* Dieser Artikel wurde aus dem Französischen übersetzt.

Schweiz führte und zu einer besseren Achtung der Kinderrechte beiträgt. In diesem Zusammenhang wird untersucht, inwieweit das zeitgenössische Schweizer System der Unterbringung in Pflegefamilien in seinen rechtlichen, politischen und praktischen Dimensionen mit diesen internationalen Normen übereinstimmt.

In geringerem Masse gehen wir auch auf die Anforderungen ein, die diese Normen an die mit den Platzierungsentscheidungen betrauten Schweizer Institutionen stellen, insbesondere in Bezug auf deren Aufbau und Arbeitsweise (Professionalität, Weiterbildung, Interdisziplinarität usw.). Tatsächlich setzten die Entscheidungen dieser Institutionen spezifische Qualifikationen voraus (Unterstützung der Familien, Risikoeinschätzung, Beteiligung der Kinder und Familien, Auswahl und Durchführung der Platzierung).

Dieser Beitrag gibt auf internationaler wie auf schweizerischer Ebene einen Überblick über die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Platzierung von Kindern in Pflegefamilien. Anschliessend werden die Auswirkungen dieser internationalen und schweizerischen Normen auf die Professionalisierung der mit den Platzierungsentscheidungen betrauten Institutionen untersucht. Schliesslich erfolgt eine kurze Analyse von Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven.

Kurzer geschichtlicher Überblick über die Regelung der Platzierung in Pflegefamilien auf internationaler Ebene und in der Schweiz

Dieser erste Teil spiegelt den im Laufe der Zeit erfolgten Aufbau eines Rahmens für die Platzierung in Pflegefamilien auf internationaler und auf schweizerischer Ebene wider. Das anfängliche Fehlen eines gesetzlichen oder regulatorischen Rahmens auf Bundes- oder Kantonsebene liess den für Platzierungsentscheidungen zuständigen Staaten und Behörden einen Raum für willkürliches Handeln, den hauptsächlich die sozialen Normen der damaligen Zeit konstituierten, welche wiederum häufig bestimmte vulnerable Gruppen diskriminierten (Praz, 2016).

Entwicklung internationaler Normen für die Unterbringung in Pflegefamilien

Von den ersten internationalen Kinderrechtsinstrumenten bis zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 und den Richtlinien der Vereinten Nationen für die alternative Betreuung von Kindern von 2009

Erst allmählich bildete sich im 20. Jahrhundert auf internationaler Ebene ein Rahmen für die Unterbringung von Kindern ausserhalb ihres Elternhauses heraus. Dieser Rahmen legte schrittweise die Rolle des Staates bei der Betreuung vulnerabler und verwaister Kinder sowie die Bedingungen für seine Intervention fest.

Nach und nach wurde der Kinderschutz vom privaten in den öffentlichen Bereich verlagert, und es entstanden staatliche Kinderschutzinstitutionen.

Mit der Genfer Erklärung über die Rechte des Kindes wurde 1924 der erste internationale Text zu Kinderrechten veröffentlicht. In Art. 2 der Erklärung heisst es: «Das verwaiste und verlassene Kind soll aufgenommen und unterstützt werden».

Später legte die UN-Erklärung der Rechte des Kindes 1959 einen genaueren Rahmen für die Unterbringung von Kindern fest. Sie besagt, dass ein Kleinkind nur bei aussergewöhnlichen Umständen von seiner Mutter getrennt werden darf. Darüber hinaus verpflichtet sie die Gesellschaft und die Behörden, sich um Kinder zu kümmern, die keine Familie haben oder über keine ausreichenden Mittel für ihren Lebensunterhalt verfügen. Sie fordert insbesondere die Staaten auf, kinderreiche Familien durch Unterhaltszahlungen zu unterstützen (Art. 6 UN-Erklärung von 1959).

Auf internationaler Ebene wird damit ein erster Rahmen geschaffen, um die Unterbringung von Kleinkindern ausserhalb ihres Elternhauses auf aussergewöhnliche Umstände zu beschränken. Zudem wird der Begriff der Prävention von Familientrennungen eingeführt. Indes werden im Hinblick auf die für den Kinderschutz zuständigen Institutionen nur wenige Anforderungen benannt.

Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes von 1989 (Kinderrechtskonvention, KRK), die 1997 von der Schweiz ratifiziert wurde, verleiht diesem internationalen Rahmen Nachdruck. Als vorrangige Erwägungen bei allen Kinder berührenden Entscheidungen werden die Konzepte des Kindeswohls und der Nichtdiskriminierung eingeführt. Die KRK bekräftigt die Verpflichtung der Staaten, die für die Erziehung der Kinder verantwortlichen Personen zu unterstützen (Art. 18 Abs. 2 und 3 sowie Art. 27 Abs. 3 KRK). Bezüglich der Familientrennung sieht sie vor, dass diese nicht gegen den Willen der Eltern stattfinden darf, es sei denn, sie erscheint im Hinblick auf das Wohl des Kindes notwendig (Art. 9 KRK). Schliesslich gibt sie im Falle einer Trennung der Unterbringung in einem familiären Umfeld den Vorzug und verlangt die Berücksichtigung der Kontinuität in der Erziehung des Kindes sowie von dessen ethnischer, religiöser, kultureller und sprachlicher Herkunft (Art. 20 KRK).

Auf internationaler Ebene wird der Eingriff des Staates in das Privatleben von Familien also begrenzt, um «ungerechtfertigte» Zwangsentscheidungen zu verhindern. Die Anforderungen an die mit diesen Fragen befassten Institutionen sind jedoch noch gering.

Stärkung des internationalen Rahmens für die Unterbringung in Pflegefamilien durch die UN-Leitlinien für alternative Betreuungsformen von 2009

Im Jahr 2009 wurde mit der Verabschiedung der UN-Leitlinien für alternative Formen der Betreuung von Kindern (UN-Leitlinien) ein weiterer Schritt getan. Die UN-Leitlinien legen einen genaueren Rahmen für die Prävention von Familien-

trennungen, für die Umsetzung von Pflegeverhältnissen, welche die Rechte des Kindes respektieren, sowie für Anforderungen an jene Institutionen fest, die für Entscheidungen über Pflegeverhältnisse verantwortlich sind.

Die UN-Leitlinien mahnen für Massnahmen zur Entziehung und Platzierung von Kindern die Grundsätze der Notwendigkeit und der Angemessenheit an. Sie beschreiben die Art der staatlichen Unterstützung für Familien, beispielsweise durch den Zugang zu allgemeinen und speziellen Unterstützungsdiensten für vulnerable Familien. Darüber hinaus stellen sie klar, dass kein Kind aus wirtschaftlichen Gründen von seiner Familie getrennt werden darf. Die UN-Leitlinien betonen somit die Bedeutung der Trennungsprävention durch die Unterstützung von Familien und die Wichtigkeit, Mechanismen zur Wiedereingliederung in die Familie und zur Aufrechterhaltung von Bindungen zu stärken.

In Bezug auf die Unterbringung in Pflegefamilien sehen die UN-Leitlinien eine Beaufsichtigung und Professionalität der beteiligten Akteure vor, die vorherige Einwilligung der Familien sowie deren Unterstützung. Zahlreiche Bestimmungen stärken das Recht des Kindes auf Partizipation, auf Benennung einer Ansprechperson und auf Zugang zu Beschwerdemechanismen.

Ein weiteres internationales Schlüsselinstrument wurde 2019 verabschiedet, nämlich die UN-Resolution «Rechte des Kindes», die auf Kinder ohne elterliche Fürsorge abzielt. Sie fordert alle Staaten dazu auf, sich stärker für die Umsetzung der Rechte von Kindern einzusetzen, die ihren Familien entzogen wurden und in Pflegefamilien untergebracht sind.

Nachdem wir diesen internationalen Rahmen abgesteckt haben, soll analysiert werden, wie er sich im Lauf der Zeit auf die Gesetze, Politiken und Praktiken in der Schweiz ausgewirkt hat. Insbesondere soll untersucht werden, inwiefern der internationale Rahmen die Möglichkeiten für «ungerechtfertigte» Zwangsentscheidungen gegenüber Kindern und Familien verringert hat. Das geschah beispielsweise durch höhere Anforderungen an die für die Platzierungsentscheidungen zuständigen Institutionen.

Entwicklung der Schweizer Normen für die Platzierung von Kindern in Pflegefamilien

Normsetzung auf Bundesebene und Einfluss des internationalen Rechts

Die Schweiz nahm Ende des 19. Jahrhunderts an mehreren internationalen Kongressen zum Thema Kinderschutz teil, was gewiss die Massnahmen zum Schutz von Kindern im ersten Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) von 1912 beeinflusst hat. Im ZGB wurde ein erster Rahmen für den Kinderschutz geschaffen, der den Vormundschaftsbehörden die Verantwortung dafür übertrug, die notwendigen Massnahmen zum Schutz von Kindern zu ergreifen, deren Väter und Mütter ihren elterlichen Pflichten nicht nachkamen. Zuständig sind diese Behörden für den

Obhutsenzug, die Unterbringung und die Entziehung der elterlichen Gewalt (Art. 283 ff. ZGB).

Den Kinderschutz in der Schweiz prägten in der Folge wichtige innerschweizerische Reformen, die von internationalen und regionalen Normen beeinflusst wurden, wie in der Botschaft des Bundesrats über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kindesverhältnis) vom 5. Juni 1974 dargelegt wird (z. B. BBl 1974 II 1). Hierunter fällt auch die Aufhebung der Unterscheidung zwischen ehelichen und unehelichen Kindern mit dem BG vom 25. Juni 1976 (AS 1977 I 237).

In Übereinstimmung mit den internationalen Anforderungen, dass es sich bei der Entziehung und Unterbringung von Kindern stets um aussergewöhnliche Massnahmen handeln muss, wurden zudem die auf der Schweizer Verfassung beruhenden, bereits in der Rechtslehre vorhandenen Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit (Art. 5a und 36 BV) in die Änderung des ZGB von 1976 (Art. 310 und 389 ZGB) aufgenommen, und zwar als Kriterien für sämtliche Entziehungs- und Unterbringungsentscheidungen (AS 1977 237; BBl 1974 II 1). In puncto staatlicher Unterstützung von Familien hat die Bundesverfassung dem Bund und den Kantonen die Verpflichtung auferlegt, die Familien zu schützen und zu fördern und in diesem Rahmen die individuelle Verantwortung und die private Initiative der Eltern von aussen zu ergänzen, wenn es nötig scheint (Art. 41 Abs. 1 BV). Art. 308 ZGB sieht beispielsweise die Möglichkeit der Ernennung eines Beistands vor, der die Eltern bei der Betreuung des Kindes unterstützt.

Andere Beispiele belegen den Einfluss internationaler Normen auf die Schaffung eines föderalen Rahmens, der für die Verhinderung «ungerechtfertigter» Zwangsentscheidungen¹ zur Platzierung in Pflegefamilien von entscheidender Bedeutung ist. Die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) von 1977 – die erste Bundesregelung bezüglich der Aufnahme in Pflegefamilien – bezieht sich auf bestimmte internationale Übereinkommen und legt Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Aufnahme von Kindern fest (Genehmigung, Aufsicht usw.).

Im Jahr 2012 wurde aus der alten die neue PAVO. Dabei wurde Bezug auf neue internationale Normen genommen, darunter die KRK der UN. Zu den wichtigsten Änderungen gehört Art. 1 PAVO, der in den Mittelpunkt jedweder behördlichen Entscheidung das «Wohl» des Kindes stellt (Art. 3 KRK). Die KRK fordert in diesem Zusammenhang auch das Recht von Pflegekindern, informiert, angehört, vertreten und von einer Vertrauensperson begleitet zu werden (Art. 12 KRK). Aufgrund die-

1 Fremdplatzierungen erfolgen insofern immer «zwangsweise», als es sich um eine Einmischung des Staats in die Familie handelt. «Gerechtfertigt» sind sie, wenn der Zwang auf einer Rechtsgrundlage im Einklang mit geltendem internationalen Recht beruht. «Ungerechtfertigt» sind sie, wenn sie willkürlich sind oder nicht auf einer Rechtsgrundlage beruhen.

ser internationalen Bestimmungen wurde eine grössere Professionalisierung der mit Platzierungsentscheidungen betrauten Institutionen in der Schweiz offenkundig und notwendig. Mittels ZGB und PAVO wurden daher formale Anforderungen an die Einrichtung von Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden – KESB – eingeführt (siehe Teil 2 dieses Beitrags).

Zwecks Harmonisierung der Praktiken und ihrer Anpassung an internationale Normen wurden 2020 die Empfehlungen der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz/Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (KOKES/SODK) zur ausserfamiliären Unterbringung verabschiedet. Sie beziehen sich auf mehrere internationale Instrumente und stellen auf fachlicher wie politischer Ebene einen Bezugsrahmen dar. Obzwar nicht verbindlich, füllen diese Empfehlungen doch einige Lücken in ZGB und PAVO, etwa in Bezug auf die Aufrechterhaltung der Beziehungen zur Herkunftsfamilie oder die Unterstützung von Pflegefamilien.

Die Entwicklung der Bundesgesetzgebung im Bereich der Platzierung in Pflegefamilien hat den Kinderschutz durch eine bessere Prävention von «ungerechtfertigten» Platzierungsentscheidungen verstärkt, insbesondere durch eine grössere Professionalisierung der Institutionen. Auf kantonaler Ebene ist der gesetzliche und institutionelle Rahmen sehr unterschiedlich und übersteigt gelegentlich sogar die Anforderungen des Bundes.

Einführung von Normen auf kantonaler Ebene

Bereits vor dem Inkrafttreten der ZGB im Jahr 1912 hatten mehrere Kantone Bestimmungen bezüglich der Platzierung von Kindern erlassen.

Im Wallis sah das Gesetz über die Armenpflege von 1898 vor, dass Kinder bis zum 8. Verwandtschaftsgrad von der jeweiligen Grossfamilie betreut werden sollten. War keine Familie vorhanden, fiel die Verantwortung für das Kind jener Gemeinde zu, in welcher das Kind lebte. Ein Gesetz aus dem Jahr 1926 setzte dieser Bestimmung ein Ende, indem es die Verantwortung der Walliser Behörden vorsah. Im Jahr 1971 verabschiedete das Wallis ein Gesetz zum Schutz von Minderjährigen, gefolgt von der Einführung eines Jugendgerichts sowie eines kantonalen Jugendamts im Jahr 1979. Dieses Gesetz wurde durch weitere Gesetzestexte ergänzt, die den Kinderschutz und dessen Übereinstimmung mit internationalen Normen verbessern sollten. Massnahmen zur Verhinderung von Familientrennungen sind im Jugendgesetz aus dem Jahr 2000 (SGS 850.4) enthalten.

In Zürich regeln verschiedene Rechtsinstrumente die Genehmigung, die Bedingungen und die Beaufsichtigung von Pflegeverhältnissen. Die Stadt Zürich hatte 1895 eine Beaufsichtigung der bezahlten Pflegefamilien beschlossen (Head-König, 2010). Später wurden die Verordnung über das Pflegekinderwesen von 1921 und das Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen von 1925 verabschiedet, gefolgt von strengeren Regeln für die Auswahl von Pflegefamilien im Jahr

1931. Mit einem Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge wurde dann am 1. April 1962 ein echter Rechtsrahmen für die Unterbringung in Pflegefamilien geschaffen, was deren potenziell «ungerechtfertigten» Zwangscharakter verringerte. Die Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfzentren umfasst im Bereich der Prävention die Unterstützung von Familien bei der Erziehung von Kindern und Jugendlichen, die Förderung von deren körperlicher, geistiger, emotionaler und sozialer Entwicklung sowie die Vermeidung und Beseitigung von Gefährdungen und Benachteiligungen (§ 3 Kinder- und Jugendhilfgesetz (KJHG) von 2011).

Der auf internationaler, nationaler und kantonaler Ebene geltende Regulierungsrahmen für die Platzierung in Pflegefamilien hat sich somit im Lauf des 20. Jahrhunderts weiterentwickelt. Nun gilt es, dessen Auswirkungen auf die mit Platzierungsentscheidungen betrauten Institutionen zu analysieren, und zwar insbesondere auf deren Professionalität, die ein wichtiges Element bei der Vorbeugung «ungerechtfertigter» Platzierungsentscheidungen darstellt.

Einfluss internationaler und schweizerischer Normen auf die für Platzierungsentscheidungen zuständigen Institutionen

Entwicklung internationaler Normen bezüglich der Professionalisierung von Institutionen, die für Entscheidungen über die Unterbringung in Pflegefamilien zuständig sind

Die Ausbildung und Professionalisierung von Akteuren im Bereich der Familienpflege nimmt erstmals die Erklärung der UN-Menschenrechtskommission über die sozialen und rechtlichen Grundsätze für den Schutz und das Wohl von Kindern aus dem Jahr 1986² in den Blick.

Sie legt fest, dass «Personen, die mit Verfahren der Familienpflege betraut sind, [...] eine angemessene berufliche oder sonstige Ausbildung besitzen sollten» (Art. 6). In Art. 7 heisst es: «Die Regierungen sollten ermitteln, inwieweit ihre nationalen Träger der Jugendwohlfahrt angemessen sind, und entsprechende Massnahmen in Erwägung ziehen.» Dieses internationale Instrument betont somit, dass es sich bei dem Vorhandensein qualifizierter Akteure um ein wesentliches Element zur Gewährleistung des Wohlergehens von Kindern und ihren Familien handelt.

2 «Declaration on Social and Legal Principles relating to the Protection and Welfare of Children, with special reference to Foster Placement and Adoption, Nationally and Internationally.» OHCHR Library Catalogue, [https://searchlibrary.ohchr.org/search?ln=en&as=0&p=subjectheading:Declaration+on+Social+and+Legal+Principles+relating+to+the+Protection+and+Welfare+of+Children%2C+with+special+reference+to+Foster+Placement+and+Adoption%2C+Nationally+and+Internationally+\(1986\)](https://searchlibrary.ohchr.org/search?ln=en&as=0&p=subjectheading:Declaration+on+Social+and+Legal+Principles+relating+to+the+Protection+and+Welfare+of+Children%2C+with+special+reference+to+Foster+Placement+and+Adoption%2C+Nationally+and+Internationally+(1986))].

Die Einführung der KRK im Jahr 1989 bestätigte diese Notwendigkeit, indem sie die Staaten aufforderte, dafür zu sorgen, dass die Arbeitsweise der mit dem Schutz betrauten Akteure den von den zuständigen Behörden festgelegten Normen entspricht, insbesondere «hinsichtlich der Zahl und der fachlichen Eignung des Personals und des Bestehens einer ausreichenden Aufsicht» (Art. 3 Abs. 3 KRK).

Zwanzig Jahre später heisst es in den bereits erwähnten UN-Leitlinien (§ 57), Entscheidungen sollten vorgenommen werden von

«[...] qualifizierten Fachkräften, [...] soweit möglich in einem multidisziplinären Team [...]. Die Staaten sollten alles tun, um ausreichende Ressourcen und geeignete Kanäle für die Ausbildung und die Anerkennung der Qualifikationen der Fachkräfte bereitzustellen, die für die Ermittlung der besten Form der Betreuung zuständig sind, und so die Einhaltung dieser Bestimmungen erleichtern.»

Auf internationaler Ebene ist im Vergleich zur Schweiz eine späte Einführung von Anforderungen an die Qualifikation der Fachkräfte und die Einführung des Konzepts der Multidisziplinarität zu beobachten, welche zu einer besseren Prävention «ungerechtfertigter» Einweisungsentscheidungen beitragen.

Entwicklung der Schweizer Normen und Praktiken in Bezug auf die Professionalisierung der Institutionen, die für Entscheidungen über die Platzierung in Pflegefamilien zuständig sind

In der Schweiz erfolgte die Einführung formaler Anforderungen an die Professionalisierung der mit Platzierungsentscheidungen betrauten Institutionen ebenfalls spät, obwohl ihr angesichts der Tragweite dieser Entscheidungen im Hinblick auf das Leben des betroffenen Kindes grosse Bedeutung zukommt. Über viele Jahre hinweg konnten die Vielfalt der Akteure in der Schweiz sowie ihre von Kanton zu Kanton und von Behörde zu Behörde sehr unterschiedlichen Qualifikationen und Erfahrungen zu Platzierungsentscheidungen beitragen, die im Hinblick auf internationale Normen «ungerechtfertigt» waren.

Ein langer Zeitraum, geprägt von zuweilen willkürlichen Entscheidungen und der Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren

Vor der Reform von 2013 waren für Platzierungsentscheidungen die Vormundschaftsbehörden zuständig. In der Deutschschweiz waren dies im Allgemeinen nach politischen Kriterien ausgewählte Verwaltungsbehörden. In der Westschweiz handelte es sich um Gerichte. Einzig die Kantone Genf und Neuenburg haben professionalisierte Systeme eingerichtet, während es sich in Freiburg und der Waadt bei den Vormundschaftsbehörden um «Friedensgerichte» handelte (BBl 2006 6635 und SGS 211.222.338, 1977).

Zu Anfang des 20. Jahrhunderts wurden Kinder in der Regel von den Gemeinden platziert (Droux & Praz, 2021). Eine Studie über zwischen 1850 und 1950 platzierte Kinder hebt die grosse Autonomie hervor, welche die Gemeindebehörde genoss und die nicht immer zu Entscheidungen führte, die für das Kind «am passendsten» waren. So waren beispielsweise die Kosten der Platzierungsmassnahme in manchen Fällen ein entscheidungsleitender Faktor. Folglich konnte die Entscheidung auf der Willkür verschiedener Akteure beruhen, die je nach Kanton sehr unterschiedlich waren (Droux & Praz, 2021). Die Botschaft des Bundesrates vom 5. Juni 1974 (BBl 1974 II 1) hat im Nachhinein bestätigt, dass die Koordination jener Vielzahl von Akteuren im Bereich des Kindesschutzes problematisch ist.

Die Fallstudien zeigen, dass die Hauptentscheidungsträgerin im Kanton Valais die *Chambre Pupillaire* war, während es sich in Zürich um das Vormundschaftsamt handelte. Über die Zusammensetzung dieser Behörden schweigen sich die von uns untersuchten Akten aus und liefern auch keinen Hinweis darauf, dass mehrere Fachleute an den Entscheidungen beteiligt waren. Sie erwähnen jedoch Akteure wie Gemeinderäte, private Organisationen oder – in Zürich – das Jugendamt, die mit der Ausführung der Entscheidungen beauftragt wurden. In drei Fällen wird angegeben, dass mehrere Fachkräfte an den Entscheidungen beteiligt waren.

Parallel zur Professionalisierung der für Platzierungsentscheidungen zuständigen Institutionen zogen einige Kantone ab den 1920er-Jahren externe Fachleute wie Ärzte und Psychiater hinzu, um in Fragen des Kinderschutzes mehr Fachwissen bereitzustellen. So begrüssenswert dieser Fortschritt formal gesehen ist, muss er doch aufgrund des Einflusses bestimmter moralischer Normen, die damals gegenüber bestimmten Gruppen der Gesellschaft, wie ledigen Mütter und anderen als sozial unangepasst geltenden Personen, vorherrschten, differenziert und kritisch betrachtet werden.

Trotz dieser Bestimmungen stellte indes ein vom Bundesamt für Justiz in Auftrag gegebener Expertenbericht (Zatti-Bericht) im Jahr 2005 fest, dass die Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe in der Schweiz heterogen seien und dass die Wahl der Platzierung in der Praxis zumeist nicht auf fachlichen Kriterien beruhe.

Zwar waren im Lauf der Zeit einige Fortschritte zu verzeichnen, doch die Vielzahl der Akteure, die teilweise nicht professionell arbeiteten, und die unterschiedlichen Qualifikationen konnten zu «ungerechtfertigten» Einweisungsentscheidungen führen. Formale Anforderungen wurden in diesem Bereich erst mit der Reform von 2013 formuliert.

*Einführung formaler Anforderungen an die Professionalisierung
der für Platzierungsentscheidungen zuständigen Institutionen*

Auf Bundesebene sind am 1. Januar 2013 Änderungen des ZGB (Art. 307 bis 317 ZGB) und der PAVO in Kraft getreten. Hierzu gehört in den Kantonen eine Zentralisierung der Zuständigkeiten im Bereich des Kindesschutzes durch die Einrich-

tung von Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB), bei denen es sich um interdisziplinäre (Art. 440 ZGB, vgl. Bondolfi, 2018) und spezialisierte (Schweizer Parlament 2014) Organe sowie Aufsichtsorgane handeln soll.

Später wurde in den Empfehlungen der KOKES/SODK klargestellt:

«Entsprechend haben Fachpersonen, die mit der Bewilligung und Aufsicht betraut sind, unabhängig, neutral und fachkundig zu handeln. Um diese Aufgabe erfüllen zu können, müssen diese Fachpersonen Kompetenzen im Bereich der Pädagogik, der Sozialen Arbeit, der Betriebswirtschaft und der Kommunikation mitbringen.»

Angesichts der Einrichtung der KESB als interdisziplinäre und professionelle Gremien wurde erwartet, dass die Mechanismen zur umfassenden Beurteilung der Situation eines Kindes «ungerechtfertigte» Zwangsentscheidungen verhindern würden (Bondolfi, 2018). Allerdings werden auch einige Kritikpunkte angeführt, darunter die nach wie vor mangelnde Einbeziehung der Betroffenen in die Entscheidungen oder auch die spürbar mangelnde Sensibilität gegenüber Familien (Bondolfi, 2018).

Im Wallis wurde von den Mitarbeiter:innen der Kinderschutzbehörden bereits zuvor Professionalität verlangt, und zwar unabhängig davon, ob sie über einen Universitäts- oder einen Fachhochschulabschluss verfügten (Art. 15 Reglement betreffend verschiedene Einrichtungen für die Jugend (Rje) aus dem Jahr 2001). Mit der 2013 erfolgten Überarbeitung von Art. 14 des kantonalen Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch von 1998 (SGS 211.1) wurden die interdisziplinären KESB offiziell etabliert. Das Sicherheitsdepartement muss die Ausbildung der KESB-Mitglieder sicherstellen (Art. 15 VKES, geändert 2017). Dies ist ein entscheidender Punkt, wie die Forschung zeigt, der zufolge «die Bildung und Ausbildung, welche die Praktiker erhalten, als entscheidender Faktor für die Entwicklung von Fachwissen anerkannt wurde, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Fähigkeit, Entscheidungen zu treffen» (Balen & Masson, 2008 und Gillingham & Humphreys, 2010). Darüber hinaus verfügen die KESB über eine Liste von Spezialist:innen, die sie in heiklen Fällen konsultieren können.

Im Wallis wird 2023 das neue Gesetz zur Umsetzung der Reform von 2013 in Kraft treten (SGS 211.1, 1998), und es sieht vor, dass die Zahl der KESB auf neun reduziert wird (derzeit gibt es im Wallis 20 solcher Einrichtungen). Sie müssen interdisziplinär zusammengesetzt sein, und ihr Vorsitzender muss über eine juristische Ausbildung verfügen, was zu mehr Professionalität beitragen soll. Laut der Vorsitzenden einer KESB im Wallis ist das Verfahren umso formeller, je weniger KESB es gibt, und eine faire Behandlung lässt sich problemlos gewährleisten.

In Zürich müssen die Mitglieder der KESB seit 2012 über eine einschlägige akademische Ausbildung verfügen und regelmässig an Weiterbildungen teilnehmen (2012 EG KESR, Abs. 6.3.2). Diese höhere Bildung scheint zu einer Prävention von Familientrennungen beigetragen zu haben. Darüber hinaus werden in der Deutsch-

schweiz einige Aktivitäten der KESB im Bereich der Unterbringung in Pflegefamilien an private Organisationen für Familienpflege (Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege, DAF) delegiert. Die Organisation PACH (Pflege- und Adoptivkinder Schweiz) hat festgestellt, dass es den DAF an Regularien fehlt und sie in einigen Fällen nicht über einen fachlichen Mindesthintergrund verfügen. Seit Verabschiedung eines neuen Gesetzes im Jahr 2022 (Kinder- und Jugendheimgesetz, KJG) wird die Arbeit der DAF jedoch besser kontrolliert und transparenter gestaltet.

Die in der Fallstudie beobachtete Einbeziehung diverser Fachkräfte zeigt die Bemühungen, die unternommen wurden, um sicherzustellen, dass die Zwangsentscheidungen zur Unterbringung in einer Pflegefamilie in puncto Kinderschutz «gerechtfertigt» waren. Die Akten verweisen zwar immerhin auf nationale Normen wie Art. 307 ZGB, schweigen sich jedoch zur Zusammensetzung der Entscheidungsgremien und einer systematischeren Einbeziehung von Fachkräften aus. In den untersuchten Akten fand sich keinerlei Bezugnahme auf internationale Normen.

Obwohl mit der Einrichtung von interdisziplinären und professionellen KESB ein grosser Schritt getan wurde, bestehen weiterhin Herausforderungen bezüglich der Stärkung des multidisziplinären Ansatzes. Auf kantonaler Ebene sollten die KESB und die Situationen bei Fremdplatzierungen gründlich evaluiert werden, um sicherzustellen, dass sich diese im Einklang mit der KRK der UN und den UN-Leitlinien verbessert haben.

Fazit: Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven

Aus dem internationalen Recht ergibt sich, dass die Verhinderung von Familientrennungen und die Qualität der Entscheidungsprozesse bei der Fremdunterbringung den koordinierten und überwachten Einsatz von Fachkräften aus verschiedenen Disziplinen erfordern, die qualifiziert sind, regelmässig geschult werden, zur Verfügung stehen und regelmässig evaluiert werden. Diese Elemente gewährleisten, dass die Entscheidungen über Trennung und Unterbringung von Kindern unparteiisch und objektiv erfolgen. Um eine bessere Harmonisierung mit internationalen Normen zu erreichen, sollten in der Schweiz einige Aspekte weiter überdacht werden.

Koordination und Supervision der Akteure: Aufgabenklärung und Interdisziplinarität

Die Koordination und Überwachung aller an den Entscheidungen betreffend Fremdplatzierungen beteiligten Akteure sowie die Anwendung bundesweit gemeinsamer Normen sind dafür entscheidend, die Gefahr «ungerechtfertigter» Zwangsentscheidungen zu bannen.

Die Bedeutung dieser Koordination wurde 2005 auch im Zatti-Bericht festgestellt:

«Insbesondere muss den Kantonen verbindlich vorgeschrieben werden, was sie auf kantonaler Ebene für ein effizientes Pflegekinderwesen zu gewährleisten haben [...]. Insbesondere muss jeder Kanton eine Stelle bezeichnen, welche für die Organisation des Pflegekinderwesens zuständig ist, dies in Koordination und Zusammenarbeit mit den für den Heimbereich zuständigen kantonalen Stellen.»

Derzeit plädieren viele Schweizer Experten für einen nationalen Ansatz beim Kinderschutz, insbesondere bei der alternativen Betreuung. Bekräftigt wird diese Position durch die Empfehlungen des UN-Kinderrechtsausschusses vom Oktober 2021. Letztere weisen besonders auf die Notwendigkeit einer umfassenden Kinderrechtspolitik und -strategie hin und empfehlen,

«auf Bundesebene eine Kinderrechtsstelle einzusetzen mit einem klaren Auftrag und genügend Befugnissen, um alle Aktivitäten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Konvention auf bereichsübergreifender, nationaler und kantonaler Ebene zu koordinieren und die oben genannte umfassende Kinderrechtspolitik und -strategie umzusetzen» (UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, 2021).

Diese Koordination und Aufsicht sollte die Interdisziplinarität der an den Platzierungsentscheidungen und deren Vollzug beteiligten Akteure sicherstellen und dem Bedürfnis nach Klärung ihrer spezifischen Aufgaben nachkommen (KESB, Amt für Kinderschutz, private Organisationen wie DAF in der Deutschschweiz).

Aus den von uns geführten Interviews geht hervor, dass die Kantone eine bessere Harmonisierung und eine gemeinsame Strategie für den Prozess der Platzierung in Pflegefamilien benötigen. Die PAVO und die KOKES-/SODK-Standards gehen zwar in diese Richtung, befassen sich aber nicht mit der Prävention von Familientrennungen, der Beurteilung von Pflegefamilien oder der Vorbereitung auf eine Platzierung. Zudem bleiben sie weniger verbindliche Instrumente als ein Gesetz.

Professionalisierung der Akteure: Ausbildung und Bedingungen für die Ausübung ihres Berufs

Laut den Interviews und wie vom Netzwerk Kinderrechte Schweiz bestätigt, ist die Schaffung und Bereitstellung von Aus- und Weiterbildungsangeboten für Fachkräfte im Bereich des Kinderschutzes in Schlüsselbereichen wie der Partizipation von Kindern weiterhin notwendig (Netzwerk Kinderrechte Schweiz, 2022).

Darüber hinaus sollte sich – wie in den UN-Leitlinien befürwortet (§ 46) – die Ausbildung auf alle Akteure erstrecken, die mit Kindern zu tun haben, also auch auf Lehrer:innen und Kinderärzt:innen. Laut einer KESB-Vorsitzenden würde die Ausbildung all dieser Berufsgruppen die Prävention «ungerechtfertigter» Platzierungsentscheidungen erheblich verbessern.

Des Weiteren sollten die relevanten internationalen Instrumente bei Schulungen berücksichtigt werden, wie in der Resolution der UN-Generalversammlung

von 2019 empfohlen (§ 35 e). Ein Schwerpunkt sollte auf die Prävention von Trennungen der Kinder von den Eltern gelegt werden, die in der Schweiz wenig bekannt ist. Im Hinblick auf die UN-Leitlinien impliziert die Prävention:

«Die Einrichtung eines soliden Präventionsmechanismus [...], der Kindern nur dann Zugang zum alternativen Betreuungssystem gewährt, wenn alle Möglichkeiten ausgeschöpft wurden, die einen Verbleib bei den Eltern oder der erweiterten Familie ermöglichen. In diesem Fall zeigen sich die Auswirkungen auf zwei Ebenen: die Sicherstellung der Existenz geeigneter Dienste oder Gemeinschaftseinrichtungen, an die Beschwerden gerichtet werden können, sowie eines effektiv arbeitenden Systems zur Verhinderung der Aufnahme in den alternativen Schutz, unabhängig davon, ob die potenziell für den formalen Schutz zuständige Stelle öffentlich oder privat ist.» (Cantwell et al., 2012).

Der Forschung zufolge gibt es einige von den internationalen Normen geförderte Aspekte, die in der Schweiz gestärkt werden sollten. Hierzu gehört die Unterstützung von Familien, die in Fragen des Zugangs auf Grenzen stossen (begrenzte Optionen für Auszeiten von Eltern und Kindern, von den Eltern zu tragende Kosten usw.). Laut der Fallstudie gehören zu den komplexen Aspekten auch die Aufrechterhaltung der Beziehungen zur Herkunftsfamilie sowie die Reintegration in die Ursprungsfamilie. Die Fallstudie zeigt zudem Hindernisse auf, welche durch die gelegentlich schwer umzusetzenden Anforderungen an die Familien entstehen (Arbeitssuche, medizinische Behandlung, mediatisierte Besuche usw.).

Darüber hinaus haben einige der befragten Fachkräfte auf eine hohe Arbeitsbelastung des Fachpersonals hingewiesen, die ein Hindernis für «gerechtfertigte» Platzierungsentscheidungen darstellen kann. Zwar haben Kantone wie das Wallis die Anzahl der den Fachkräften anvertrauten Fälle reduziert, doch ist eine Erhöhung der Mittel weiterhin erforderlich.

Regelmässige Evaluation: Garantie für eine effektive Professionalisierung

Die Professionalisierung der Institutionen, die für Entscheidungen über Trennung und Unterbringung zuständig sind, sollte regelmässig bewertet werden, wie es gerade zehn Jahre nach der Reform von 2013 geschehen ist. Festgestellt werden konnte:

«Seit dem 1. Januar 2013 [...] gibt es somit die KESB. Seitdem wird jede Entscheidung von drei Experten mit z. B. sozialer, psychologischer oder juristischer Ausbildung getroffen und kann von einem Gericht überprüft werden. Diese Professionalisierung war sinnvoll und stellt rückblickend einen wichtigen Fortschritt in der Sozialpolitik dar», erklärt Diana Wider, Generalsekretärin der KOKES. «Bereits vor 2013 waren die Behörden in der Westschweiz mehrheitlich in Form von professionellen Gerichten organisiert, die Herausforderung besteht dort immer noch darin, die Interdisziplinarität umzusetzen.» (Cantwell et al., 2012)

Der Rechtsdienst für Sicherheit und Justiz (RDSJ) beim Departement für Sicherheit, Institutionen und Sport (DSIS) evaluiert die Professionalisierung der Institutionen und ihre Interdisziplinarität ebenfalls in anderer Form: Er untersucht die Arbeit der KESB, indem er eine Inspektion ihrer Arbeit durchführt, die Akten stichprobenhaft prüft und Interviews mit dem/der Präsident:in der Behörde führt. So untersucht die Inspektion beispielsweise den interdisziplinären Charakter der Entscheidung und die allgemeine Organisation der KESB (Kanton Wallis, 2021).

In der Schweiz ist insgesamt eine positive Entwicklung der Institutionen und eine bessere Anpassung ihrer Zusammensetzung und Funktionsweise im Hinblick auf internationale Normen festzustellen. Dennoch bleiben Herausforderungen wie die der Interdisziplinarität bestehen, deren Umsetzung in die Praxis noch einen grösseren Einsatz von Ressourcen sowie die Einrichtung effektiver Mechanismen für Zusammenarbeit und Dialog zwischen den verschiedenen Disziplinen erfordert.

Literatur

- Bondolfi, S. (2018). «*Why are Swiss child services so disliked?*» Swiss Info. Abgerufen am 9. Oktober 2023 von <https://www.swissinfo.ch/eng/directdemocracy/child-and-adult-protection-agency-why-are-swiss-child-services-so-disliked-/43854266>.
- Cantwell, N., et al. (2012). *En marche vers la mise en œuvre des Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants*. Celcis.
- Droux, J., & Praz, A.-F. (2021). *Placés, déplacés, protégés? L'histoire du placement d'enfants en Suisse, XIe–XXe siècles*. Livreo-Alphil.
- Droux, J. (2014). Le placement dans l'histoire des politiques contemporaines de l'enfance: entre mesure et démesure. *Colloque of Morat organized by INTEGRAS Colloque of Morat organized by INTEGRAS «Préventif, éducatif, curatif ... And if? Bientôt la fin des institutions?»*.
- Gillingham, P., & Humphreys, C. (2010). Child Protection Practitioners and Decision-Making Tools: Observations and Reflections from the Front Line. *The British Journal of Social Work, 40*(8), 2598–2616.
- History of social security in Switzerland (2020). *History of social security in Switzerland*. HES SO Fachhochschule Westschweiz, Universität Zurich, Universität Basel, Confédération suisse Bundesamt für Sozialversicherungen, Poverty. Abgerufen am 9. Oktober 2023 von <https://www.historyofsocialsecurity.ch/risk-history/poverty/>.
- Hitz, N., et al. (2014). *Le droit de protection de l'enfant, les premiers effets de la mise en œuvre dans les cantons de Genève, Vaud et Zurich*. Centre suisse de compétence pour les droits humains.
- Head-König, A. L. (2010). Les formes de garde des enfants placés en Suisse: politiques ambiguës, résistances et objectifs contradictoires (1850–1950). *Paedagogica Historica, 46*:6, 763–773.
- KOKES/SODK (2023). «*Medienmitteilung – Positive Bilanz nach 10 Jahren KESB*.» KOKES/SODK. Abgerufen am 9. Oktober 2023 von https://www.kokes.ch/application/files/9616/7255/9831/MM_10_Jahre_KESB.pdf.
- Schweizer Parlament, Postulat Feri Yvonne (2014). «*Erste Erkenntnisse aus dem Wechsel von Laienbehörden zur KESB*.» Bundesversammlung – Schweizer Parlament. Abgerufen am 9. Oktober 2023 von <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20143891>.

- Praz, A.-F. (2016). L'enfance volée en Suisse. In Société d'histoire du Valais romand (Hg.), *L'enfant en Valais 1815–2015. Annales valaisannes*, Bd. 2 (pp. 313–329).
- Netzwerk Kinderrechte Schweiz (2022). «*Positionspapier – Kinderrechte stärken.*» Abgerufen am 9. Oktober 2023 von https://www.netzwerk-kinderrechte.ch/resources/NKS_Positionspapier_2022_DE.pdf.
- Rollet, C. (2001). La santé et la protection de l'enfant vues à travers les Congrès internationaux (1880–1920). *Annales de démographie historique*, 2001/1, 101, 97–116.
- Whittaker, A. (2018). How Do Child-Protection Practitioners Make Decisions in Real-Life Situations? Lessons from the Psychology of Decision Making. *The British Journal of Social Work*, 48, 7, 1967–1984.
- Zati, K. B. (2005). «*Das Pflegekinderwesen in der Schweiz, Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung, Expertenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Justiz.*» Schweizerische Eidgenossenschaft. Abgerufen am 9. Oktober 2023 von <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/publiservice/publikationen/externe/2005-06-01.html>.

TEIL II

**Akteure, ökonomische
Rahmenbedingungen
und politische
Entscheidungsprozesse**





Materielle Zwänge

Finanzierungs- und Steuerungsformen im Heimwesen seit 1940

Alan Canonica¹, Susanne Weiss²

¹Hochschule Luzern, Soziale Arbeit;

²Universität Zürich, Forschungsstelle für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte

Die historische Forschung zur Fremdplatzierung von Minderjährigen hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die mangelhafte Finanzierung zahlreicher Heime bis weit in das 20. Jahrhundert hinein zu Missständen im Heimwesen führte. Die ungenügenden materiellen Ressourcen verunmöglichten in vielen Einrichtungen eine kindgerechte Erziehung. Umso erstaunlicher ist es, dass der wirtschaftshistorische Aspekt der Fremdplatzierungen bislang kaum vertieft untersucht worden ist.

Die Formulierung «materielle Zwänge» im Titel dieses Beitrags bezieht sich auf drei Spannungsfelder, die sich bezüglich der Finanzierung des Heimwesens eröffnen: Erstens geht es um die Bereitstellung und Verteilung von finanziellen Ressourcen für die Einrichtungen. Den staatlichen Subventionen sind politische Aushandlungen sowie Entscheidungsprozesse vorgelagert, und die Höhe der festgelegten Beiträge bestimmt den Gestaltungs- und Handlungsspielraum der Heime entscheidend mit. Zweitens verknüpfen die Geldgeber die materielle Unterstützung in der Regel mit Anforderungen an die Form und die Qualität der zu erbringenden Dienstleistungen. Es bestehen folglich Umsetzungsverpflichtungen für die Einrichtungen. Drittens befinden sich fremdplatzierte Kinder und Jugendliche in Zwangskontexten, die sich in der Infrastruktur und im Betreuungssetting materialisieren. Eine Fremdplatzierung erfolgt, wie es der Begriff bereits durchblicken lässt, in der Regel weder freiwillig noch gar auf Wunsch der Betroffenen. Infrastruktur und Betreuungssetting, in denen sich die Minderjährigen wiederfinden, sind dabei in bedeutendem Masse von den finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Einrichtung abhängig.

Im vorliegenden Beitrag wird untersucht, welche Finanzierungsformen sich im Heimwesen herausgebildet und wie sie sich historisch entwickelt haben. Weiter wird danach gefragt, ob und wie die Kostenträger die finanzielle Unterstützung mit Anforderungen an die Leistungserbringenden verknüpft haben. In diesem Zusammenhang kommt die Finanzierung als Mittel der Steuerung in den Blick, wobei es

herauszuarbeiten gilt, was auf welche Art gesteuert werden soll. Exemplarisch werden diese Fragen auf Bundesebene sowie bei drei kontrastierenden Kantonen (Genf, St. Gallen, Uri) diskutiert. Untersuchungsgegenstand sind Heime, die Minderjährige zur Erziehung und Betreuung stationär aufnehmen. Die Heimtypen sind dabei nicht trennscharf abgrenzbar, da zahlreiche Einrichtungen Kinder und Jugendliche mit jeweils unterschiedlichen Einweisungsgründen – vormundschaftlich, strafrechtlich, administrativ oder behinderungsbedingt – betreuen. Der Fokus liegt vornehmlich auf Fremdplatzierungen aus dem Vormundschaftswesen und dem Strafvollzug. In den Blick kommt die Finanzierung und Steuerung des Heimwesens seit den 1940er-Jahren, da dieses damals einen neuen gesellschaftspolitischen Stellenwert erhielt. Der Bund intensivierte die Finanzierung und Steuerung des Heimsektors und rief auch die unteren politischen Ebenen zu Reformen auf. Der untersuchte Zeitraum endet um die Wende zum 21. Jahrhundert.

Wie bereits angetönt, befasst sich die Geschichte der Fremdplatzierung bisher in erster Linie mit Betroffenenbiografien, erzieherischen Missständen, Institutionengeschichten, behördlichen Praktiken oder rechtlichen Grundlagen (exemplarische Überblickswerke: Furrer et al., 2014; Haus et al., 2018; Droux & Praz, 2021). Erst wenige Studien haben sich vertieft mit ökonomischen Aspekten auseinandergesetzt (Germann, 2016; Heiniger et al., 2018). Die Thematik steht auch in dieser Studie im Zentrum. Dafür wurden Primärquellen aus dem Bundesarchiv, aus kantonalen Archiven und von weiteren Organisationen (Landeskonferenz für Soziale Arbeit LAKO, Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK) verwendet.¹

Zunächst sind einige grundsätzliche Anmerkungen zur Finanzierung und Steuerung des Heimwesens erforderlich. In einem nächsten Schritt wird chronologisch die Entwicklung auf Bundesebene beschrieben. Anschliessend werden mit einem stärker vergleichenden Zugang die Finanzierungs- und Steuerungsformen der ausgewählten Kantone dargelegt. Die Abschnitte über den Bund und die Kantone haben einen eher deskriptiven und interpretativen Charakter. Die dargestellten Formen der Steuerung sind Deutungen der Forschenden. Sie wurden von den involvierten Akteur:innen in der Regel nicht explizit als spezifische Steuerungsmodi verstanden. Vielmehr kann als Befund der Untersuchung festgehalten werden, dass das Fehlen von staatlichen Steuerungsstrategien lange Zeit als Merkmal des Heimwesens bezeichnet werden kann. In der Politik wurde häufig auf die Selbstregulierung des Sektors gesetzt. Im Fazit folgen die Diskussion und Reflexion der Ergebnisse.

¹ Das empirische Datenmaterial entstammt dem vom Schweizerischen Nationalfonds SNF finanzierten Projekt «Die Ökonomie des Heimwesens in der Schweiz seit 1940», das im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms NFP 76 «Fürsorge und Zwang» durchgeführt wurde.

Komplexe Finanzierungsmechanismen und hohe Fragmentierung

Für den Kanton Zürich konstatiert Liesen (2012, 9), dass es bei der Heimfinanzierung «um einen verflochtenen Kostenmix geht». Dieser Befund lässt sich getrost auf andere Kantone übertragen. Es handelt sich um ein komplexes Beitragssystem, das historisch gewachsen ist und Pfadabhängigkeiten (vgl. Pierson, 2000) aufweist. Zudem trägt die föderalistische Staatsstruktur dazu bei, dass sich auf kantonaler und kommunaler Ebene unterschiedliche Finanzierungsmodelle herausgebildet haben.

Die Komplexität des Finanzierungssystems kann darauf zurückgeführt werden, dass unterschiedliche Kostenträger involviert sind, wobei ein ausgesprochener *public-private-mix* vorliegt. Auf den einzelnen politischen Ebenen legen gesetzliche Regulierungen die finanziellen Zuständigkeiten fest. Diese unterscheiden sich je nach Ursache der Fremdplatzierung (Kinderschutz, Straf- und Massnahmenvollzug, administrative Versorgung, Behinderung), was dazu führen kann, dass Minderjährige im selben Heim mittels unterschiedlicher Modelle finanziert werden. Koordination und Zusammenarbeit sind deswegen nicht nur vertikal über die politischen Ebenen bedeutsam, sondern auch horizontal zwischen Politik-Ressorts und privaten Akteuren sowie im Rahmen von ausserkantonalen Platzierungen und der Regulierung der Abgeltungsmodalitäten.

Des Weiteren werden für die Entrichtung von staatlichen Subventionen in der Regel Anforderungen definiert, die von den Leistungsempfangenden erfüllt werden müssen. Diese Vorgaben betreffen einerseits die Angebotslandschaft und andererseits die einzelnen Heime. Bei der Angebotslandschaft geht es darum zu prüfen, ob etwa der Bedarf an neuen Einrichtungen oder spezifischen Dienstleistungen im kantonalen oder regionalen Unterstützungssystem vorliegt. Zudem sollen finanzierte Angebote nachvollziehbar in eine Gesamtplanung eingebunden sein. Bei den stationären Einrichtungen werden Anforderungen unter anderem an die Trägerschaft, zum Personal, an die Professionalität, die Dienstleistungsqualität, die Infrastruktur, die Sicherheit und an die Finanzplanung und -berichterstattung festgelegt. Die stationären Einrichtungen erhalten über Prüfverfahren Bewilligungen und Anerkennungen und werden regelmässig kontrolliert (exemplarisch: Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, 2020).

Über weite Strecken des 20. Jahrhunderts waren diese Kontrollmechanismen allerdings nur geringfügig ausgebaut, teilweise gar inexistent. Das Heimwesen war von einer hohen Fragmentierung gekennzeichnet, da es über einen langen Zeitraum – und zum Teil bis heute – von einer weitgehenden Gemeindeautonomie und der Zuständigkeit der örtlichen Fürsorge geprägt war (Lengwiler, 2018, 182–183). Bis mindestens in die 1960er-Jahre hinein hat diese Konstellation zu einer völlig ungenügenden Finanzierungssituation beigetragen. Die fehlenden materiellen

Mittel der Einrichtungen haben die Lebensqualität der fremdplatzierten Kinder und Jugendlichen wesentlich beeinflusst; mit all den fatalen Folgen, die inzwischen durch die Berichte von betroffenen Zeitzeug:innen sowie die historische Aufarbeitung der Fremdplatzierungspraxis bekannt geworden sind. Im Verlauf des 20. Jahrhunderts hat sich eine zunehmende Finanzierung mit öffentlichen Geldern in einem Feld durchgesetzt, das überwiegend von privaten Leistungserbringenden besetzt ist. Diese neuen Finanzierungsströme erhöhten die Steuerungs- und Kontrollintensität durch die Behörden. Gleichwohl bestehen im Vollzugsföderalismus Standortunterschiede, auf die im Beitrag genauer eingegangen wird.

Der Bund: Innovationsmotor im finanzpolitischen Korsett

Der Bund betrieb in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine rudimentäre Subventionspraxis für den stationären Bereich, wobei die finanziellen Leistungen mit dem «Bundeskredit für die Gebrechlichenhilfe» äusserst bescheiden ausfielen. Mit den Beiträgen des Bunds wurden etwa Einrichtungen für «Gebrechliche» oder «Schwererziehbare» unterstützt (Zeitschrift für die Ausgleichskassen ZAK, 1958, 446). Einen Wendepunkt für die Beitragspraxis läutete die Einführung des Strafgesetzbuchs (StGB)² im Jahre 1942 ein, wobei sich diese neue Finanzierung vornehmlich auf den Straf- und Massnahmenvollzug beschränkte. Gemäss Art. 386 StGB leistet der Bund Beiträge an den Neu- und Ausbau von öffentlichen Anstalten für Erwachsene und Minderjährige. Zusätzlich kann er fakultativ Beiträge an den Neu- und Ausbau von unter anderem privaten Erziehungsanstalten für Kinder und Jugendliche entrichten (Art. 387 StGB). Ebenfalls fakultativ kann der Bund Beiträge an den Betrieb von unter anderem öffentlichen und privaten Erziehungsanstalten ausbezahlen (Art. 388 StGB), sofern diese auch strafrechtlich Eingewiesene aufnehmen.

Abgeleitet von den gesetzlichen Bestimmungen verfolgte der Bund Steuerungsabsichten, wobei diese nicht in Form von Steuerungsmodellen propagiert wurden, sondern eher implizit intendierte Wirkungen erzielen sollten. In erster Linie verstand er seine Subventionen als finanzielle Anreize für bauwillige Kantone. Diejenigen Kantone, die sich an den Reformprozessen beteiligten, sollten mit den Beiträgen des Bunds finanziell honoriert werden (Canonica, 2022, 226). Zudem erwartete der Bund interkantonale Kooperationen. Zu deren Förderung setzte er Anreize *ex negativo*: Der Bundesrat legte 1945 Subventionskürzungen für Einrichtungen fest, die keine ausserkantonalen Personen aufnahmen.³

Der Bund erhob auch Qualitätsansprüche. Für die Prüfung der Finanzierungsanträge wurden Gremien mit jeweiliger Expertise in baulichen, rechtlichen

2 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21.12.1937.

3 Bundesratsbeschluss über die Leistung von Bundesbeiträgen an Anstalten für den Strafvollzug vom 10.7.1945.

und finanziellen Fragen einberufen. Zudem interessierte der sozialpädagogische Bereich, da bei den Heimen für Minderjährige «Fragen der erzieherischen und beruflichen Ausgestaltung im Vordergrund» stünden.⁴ Dafür war die Anstaltskommission der LAKO verantwortlich. Der Bund beabsichtigte, die Dienstleistungsqualität der Anstalten zu verbessern. Die interdisziplinäre Prüfung der Anträge wurde auch damit begründet, dass «gewisse Misstände [sic] aufgetreten sind und nunmehr verhütet werden sollen».⁵ Die Praxis des Bunds kann folglich als Reaktion auf die damalige Heimkritik und die aufgedeckten Anstaltsskandale (Akermann et al., 2012, 29) gedeutet werden.

Gegenüber den Baubeiträgen kamen die fakultativen Betriebsbeiträge bis in die 1960er-Jahre nicht zum Einsatz. Solche Anfragen wurden beim Bund «von vornherein abgelehnt».⁶ Die Erziehung beziehungsweise der «normale Strafvollzug» wurde als «Sache der Kantone» betrachtet.⁷ Entsprechend sah der Bund keine finanzielle Beteiligung an den Pensionskosten vor. Für die Kostgeldfrage, auch im Rahmen der ausserkantonalen Platzierungen, blieben die Kantone und Gemeinden verantwortlich, wobei gemäss Bundesrat die ausserkantonale Aufnahme «gegen Ersatz der Selbstkosten» erfolgen sollte.⁸

Mit Blick auf das Heimwesen für Minderjährige kann das Vorgehen des Bunds durchaus als fortschrittlich bezeichnet werden. Im Vergleich zu den Praktiken der Kantone und Gemeinden bestand ein sichtbarer Zusammenhang zwischen Finanzierung, Steuerung und konkreten Erwartungen an die Leistungserbringung. Allerdings wurde die Verantwortung für die Erziehung trotz Versäumnissen in der kantonalen Implementierung gesamthaft an die unteren politischen Ebenen delegiert. Durch die alleinige Finanzierung von Bauten fokussierte die Prüfung auf bauliche Massnahmen, obschon dem sozialpädagogischen Aspekt bei den Minderjährigen vom Bund eine wichtige Rolle zugeschrieben wurde.

Problemfelder bei den Steuerungsabsichten

Der Bund verfolgt mit den Subventionen bestimmte Steuerungsabsichten, deren Verwirklichung auf verschiedene Problemfelder stiess. Zunächst erfolgte die Festsetzung der Baubeiträge des Bunds nicht nur nach strafrechtlich festgesetzten

4 Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E4112B#1991/201#98*, Eidgenössische Justizabteilung, Den Strafanstalten bisher bewilligte und ausbezahlte Subventionen vom 5.10.1955, S. 4–5.

5 BAR, E4112B#1991/201#97*, Victor Kurt, Die Subventionierung der Anstalten für Kinder und Jugendliche durch den Bund vom 10./11.5.1948, S. 13.

6 Ebd., S. 14.

7 BAR, E4112B#1991/201#97*, Eidgenössische Justizabteilung, Brief an das Sekretariat des Departements des Innern vom 25.8.1961.

8 Wie Fussnote 3.

Parametern, sondern auch nach finanzrechtlichen Kriterien. Die Höhe der Subventionen für den Straf- und Massnahmenvollzug richtete sich nach der Finanzkraft der Kantone. In der Regel waren die bauwilligen Kantone im Anstaltssystem die finanzstarken Kantone. Aufgrund der finanzrechtlichen Bestimmungen waren diese aber besonders benachteiligt, weil sie die höchsten Subventionskürzungen hinnehmen mussten. Der intendierte finanzielle Anreiz als Steuerelement wurde auf diese Weise abgeschwächt.

Besonders komplex war die Lage im Bereich der Minderjährigen, was auf drei Faktoren zurückzuführen ist: Erstens waren – und sind bis heute – die Grenzen zwischen dem Straf- und Massnahmenvollzug einerseits und andererseits vormundschaftlicher oder früher auch administrativer Versorgung fließend. Das Justiz- und Polizeidepartement begründete diesen Sachverhalt 1949 damit, dass es bei Kindern und Jugendlichen «vielfach einem Zufall zuzuschreiben» sei, «ob ein Zögling vor oder nach einer strafbaren Handlung erfasst wird».⁹ Als Reaktion darauf wurde bei den Minderjährigen für die Berechnung der Höhe der Beiträge nicht nur die Anzahl der in der Einrichtung strafrechtlich platzierten Personen berücksichtigt, sondern es wurde zusätzlich ein Viertel der Nichtstraffälligen dazugerechnet.¹⁰

Zweitens funktionierte die vom Bund propagierte interkantonale Zusammenarbeit im Bereich Minderjährige nur unzureichend, weil je nach Kanton andere Politik-Ressorts zuständig waren (Soziales, Justiz, Erziehung, Gesundheit) und jeweils abweichende gesetzliche Grundlagen bestanden. Es gab keine tragfähigen Lösungen, um ausserkantonale Platzierungen abzugelten. Dies hatte zur Folge, dass die «Heimkantone» nicht nur durch die Subventionspraxis des Bunds benachteiligt wurden, sondern auch die Defizitdeckungen der Heime auf Kantonsgebiet übernehmen mussten, da die Pensionsansätze – auch bei ausserkantonalen Platzierungen – deutlich unter den realen Kosten lagen.¹¹ Der vom Bundesrat eingeforderte vollständige Ersatz der Selbstkosten wurde folglich nicht eingehalten.

Drittens dominierten im Bereich Minderjährige private Einrichtungen die Heimlandschaft, während das StGB auf öffentliche Anstalten fokussierte. So waren die Baubeiträge für private Erziehungsanstalten per Gesetz nur fakultativ zu entrichten. Im ursprünglichen Bundesratsbeschluss zu den Beiträgen von 1945 wurde für die privaten Einrichtungen ein geringerer maximaler Subventionsansatz gegenüber öffentlichen Anstalten festgelegt; das Eidgenössische Finanz- und Zollde-

9 BAR, E4112B#1991/201#97*, Justiz- und Polizeidepartement, Schreiben an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 13.6.1949, S. 3.

10 BAR, E4110B#1989/197#15*, Bericht des Justiz- und Polizeidepartements an die ständerätliche Kommission zur Vorberatung der Teilrevision des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 2.8.1965, S. 1.

11 BAR, E4112B#1991/201#97*, Schreiben des Justiz- und Polizeidepartements an den Bundesrat vom 21.3.1957, S. 5–6.

partement wollte gänzlich auf die Auszahlung dieser fakultativen Beiträge verzichten. Das beabsichtigte Vorgehen stellte sich allerdings als realitätsfremd heraus. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement hob schon früh hervor, dass «die Bedeutung der Privatanstalten im Jugendstrafvollzug eine bedeutend grössere» sei «als seinerzeit der Gesetzgeber angenommen hatte».¹² Tatsächlich wurden bis Ende 1964 57 Erziehungsanstalten für Kinder und Jugendliche subventioniert, wovon 44 private Heime waren.¹³ Bereits 1948 wurden deswegen die maximalen Subventionsansätze für private Einrichtungen denjenigen für öffentliche Einrichtungen angeglichen.¹⁴

Steigerung der Steuerungsintensität

Die unbefriedigende Finanzierungssituation spitzte sich in den 1950er- und 1960er-Jahren weiter zu. Die kantonalen «Zentrumslasten» wuchsen aufgrund der steigenden Kosten und der weiterhin nicht kostendeckenden Pensionsansätze an. In diesem Zusammenhang häuften sich die Stimmen, die vom Bund die Auszahlung von Betriebsbeiträgen einforderten, wie sie das StGB fakultativ vorgesehen hatte. Der Bund sollte auch die «Erziehung» subventionieren. Die Situation wurde nach der Einführung der Invalidenversicherung (IV) 1960 noch verzwickter. Da die IV unter anderem Betriebsbeiträge entrichtete, begannen vor allem die privaten Heime, vornehmlich oder sogar ausschliesslich Minderjährige mit Behinderung aufzunehmen, weil dies finanziell attraktiv geworden war.¹⁵ Dadurch wurde die Platzierung von nicht straffälligen Schwererziehbaren erschwert, deren Finanzierung sich auf Bundesebene weitgehend auf die klassische «Gebrechlichenhilfe» beschränkte (ZAK, 1963, 59).

Mit dem Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten, das 1967 in Kraft trat, lenkte der Bund ein. Die Betriebsbeiträge für Erziehungsanstalten wurden im neuen Gesetz für «besondere erzieherische Aufwendungen» verpflichtend (Art. 2), wobei sowohl die Landesregierung als auch das Finanz- und Zolldepartement dieser Reform skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden, da sie die Erziehung als kantonalen und kommunalen Auftrag auffassten. Zudem entfiel bei den Heimen für Minderjährige bei den Subventionen die Unterscheidung zwischen der Platzierung von straf- und nicht straffälligen Kindern und Jugendlichen (Art. 3). Die Einrichtungen erhielten allesamt Subventio-

12 Wie Fussnote 9, S. 2.

13 Wie Fussnote 10, S. 4.

14 Bundesratsbeschluss über die Abänderung des Bundesratsbeschlusses über die Leistung von Bundesbeiträgen an Anstalten für den Strafvollzug vom 28.5.1948.

15 BAR, E4110B#1989/197#98*, Justiz- und Polizeidepartement, Brief an den Bundesrat vom 14.10.1968.

nen, solange sie «auch strafrechtlich eingewiesene Insassen» aufnahmen.¹⁶ Damit wurde das «IV-Problem» gelöst.

Im Hinblick auf die Steuerung wurden mit dem neuen Gesetz insbesondere zwei Intentionen verfolgt. Zum einen sollte ausgehend vom Bund ein gewisser finanzieller Ausgleich zwischen den Kantonen bei der Erziehung geschaffen werden, da die Finanzierung bei ausserkantonalen Platzierungen nicht zufriedenstellend reguliert war (Canonica, 2022, 233). Zum anderen verfolgte der Bund eine Agenda der Professionalisierung und Steigerung der Dienstleistungsqualität der Heime (Germann, 2016). Die Betriebsbeiträge wurden einerseits als Lohnanteile für das Fachpersonal entrichtet, wobei die Höhe der Subvention nach dem Ausbildungsniveau der Mitarbeitenden bemessen wurde; andererseits konnten Einrichtungen, die besondere Anstrengungen im Hinblick auf die Dienstleistungsqualität und das Kindeswohl leisteten, Zuschläge erhalten.¹⁷

Damit bestätigte der Bund seine fortschrittliche Tendenz, indem er Reformen im Heimwesen angestossen hatte, noch bevor die Heimkampagne in den frühen 1970er-Jahren einsetzte (Germann, 2016). Dieser Steuerungsaspekt wiederholte sich mit der Einführung der Pflegekinderverordnung (PAVO) 1978, da die Notwendigkeit eines verbesserten Schutzes der Pflegekinder erkannt worden war (Bundesrat, 1974, 87). Mit der PAVO wurden bundesweit Mindestanforderungen im Hinblick auf die Bewilligung und Aufsicht für die Aufnahme von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses definiert, wobei einige Kantone bereits davor über gesetzliche Bestimmungen zu Pflegekindern verfügten (Zatti, 2005, 17).

Heimplanung und Innovationsförderung

In den 1970er-Jahren setzten Prozesse zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen ein. Insbesondere sollten die Zuständigkeiten zwischen den politischen Ebenen entflochten werden. In Bezug auf den Straf- und Massnahmenvollzug schlug die einberufene Studienkommission für die Umsetzung der Neuverteilung – und später auch der Bundesrat – die Aufhebung der Betriebsbeiträge durch den Bund vor, da die Erziehung Sache der Kantone sei.¹⁸ Diese Ankündigung beinhaltete auch eine Steuerungsabsicht, die allerdings nicht offen ausgesprochen wurde. Die mögliche Aufhebung der Betriebsbeiträge sollte den Druck auf die Kantone erhöhen, endlich eine gemeinsame Übereinkunft im Hinblick auf die weiterhin ungelöste Finanzierungssituation bei ausserkantonalen Platzierungen zu treffen. Die «Androhung» der Landesregierung wirkte: Unter der Ägide der SODK entstand

¹⁶ Verordnung über die Leistung von Bundesbeiträgen an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten vom 6.11.1968, Art. 5.

¹⁷ Ebd., Art. 8.

¹⁸ Erste Vorschläge zur Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, Bericht der Studienkommission vom 31.7.1979, S. 27.

die Interkantonale Heimvereinbarung (IHV; die Vorgängerin der heutigen Interkantonalen Vereinbarung für soziale Einrichtungen IVSE), die 1987 in Kraft trat.

Im Zuge der Neuverteilung der Aufgaben entstand auch das Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug, das 1987 eingeführt wurde. Mit Blick auf die Steuerung wurde nun der Planungsaspekt für den Bereich Minderjährige wichtiger. Baubeiträge wurden auch bei der «Jugendhilfe» von einem Bedarfsnachweis im Rahmen einer «kantonalen oder interkantonalen Planung» abhängig gemacht (Art. 3). Zudem konnte der Bund nunmehr durch Beiträge für Modellversuche Innovation fördern (Art. 8), womit er den Anspruch an die Qualitätsentwicklung bekräftigte. Die Betriebsbeiträge wurden entgegen den ursprünglichen Plänen beibehalten, allerdings mit reduzierten Ansätzen.

Die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) nach der Jahrtausendwende brachte im Straf- und Massnahmenvollzug keine grundlegenden Neuerungen oder Veränderungen mit sich. So konnte etwa bei den Betriebsbeiträgen «kein zwingender Handlungsbedarf» ausgemacht werden (Projektgruppe 9, 2003, 20). Für die Kantone wurde bei den Betriebsbeiträgen aber ein neuer Anreiz gesetzt, indem über Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen Pauschalabgeltungen für beitragsberechtigte Erziehungsheime in Anspruch genommen werden konnten.¹⁹ Dies ermöglichte den Kantonen «mehr Kompetenzen» (Projektgruppe 9, 2003, 16). Gleichzeitig sollte die Massnahme die administrativen Aufwände für Bund und Kantone verringern.

Kantone: Einbindung kommunaler und privater Akteure

Die drei untersuchten Kantone entrichteten bis Mitte der 1960er-Jahre nur geringe Subventionen und erliessen kaum Aufsichtsvorschriften. Die Heimlandschaften waren deswegen sogar innerkantonal heterogen und in weiten Teilen privatisiert. Mit kantonalen Reformen wurde über den untersuchten Zeitraum die Finanzierung der Heime erhöht und die Aufsicht konkretisiert und verbessert. Es gelang allerdings nicht immer, diese zentralen Steuerungsmittel effektiv zu verknüpfen. Ihre Wirksamkeit blieb unter anderem wegen der politisch gewollten, fragmentierten Aufgabenteilung begrenzt.

Die Kantone Genf, St. Gallen und Uri organisieren den Heimsektor unterschiedlich (vgl. Weiss, 2022, 242–245). St. Gallen und Uri operieren dezentral und übertragen die Verantwortung für die Finanzierung und die Angebotsgestaltung weitgehend an die Gemeinden. Die beiden Kantone unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer Heimdichte: Während im Kanton St. Gallen bis heute zahlreiche Heime bestehen, befand sich in Uri nur eine, heute in dieser Form nicht mehr

¹⁹ Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug, Art. 7 (Stand 1.1.2008).

existierende, Einrichtung. Der Kanton Genf ist zentralisiert organisiert und reguliert und finanziert stärker. Die Beteiligung der Gemeinden spielt eine untergeordnete Rolle. Allen drei Kantonen gemeinsam ist, dass zahlreiche Aufgaben an nicht-staatliche Akteure übertragen wurden.

Finanzierung: «Der Staat kann daher lediglich in dringenden Notfällen mithelfen»

Wie bereits erwähnt, war der staatliche Finanzierungsanteil im Heimwesen bis in die 1960er-Jahre gering, steigerte sich aber ab diesem Zeitpunkt auf den verschiedenen politischen Ebenen. Zahlreiche Kantone führten unter dem Druck des Bundes Betriebsbeiträge ein.²⁰ Gemäss dem Bundesgesetz über Bundesbeiträge an Strafvollzugs- und Erziehungsanstalten entrichtete der Bund Beiträge an private Institutionen unter der Voraussetzung, «dass der Kanton ebenfalls angemessene Beiträge leistet».²¹

Handlungsdruck bestand auch aufgrund der Finanzierungssituation der verschiedenen Heimtypen. Einerseits sollten die kantonalen Finanzierungen zu einer Verbesserung der Angebotsqualität beitragen, andererseits führten die Bundesbeiträge für IV-Heime und Einrichtungen mit strafrechtlich Eingewiesenen dazu, dass für die übrigen Heime nach wie vor Finanzierungslücken bestanden, die von den Kantonen gefüllt werden sollten.²²

Trotz steigender Subventionen belassen verschiedene Kantone die Hauptverantwortung bei den kommunalen und vor allem bei den privaten Akteuren, was exemplarisch am Kanton St. Gallen aufgezeigt werden kann. Die Dominanz privater Heime war politisch erwünscht, wobei auch die Verantwortung für die Finanzierung in erster Linie bei den Kommunen lag. Das kantonale Engagement kann weiter relativiert werden, da der Kanton St. Gallen die rechtlich ermöglichten Betriebsbeiträge lange nur ausnahmsweise auszahlte.²³ Noch 1981, folglich rund 15 Jahre nach Einführung der kantonalen Betriebsbeiträge, betonte der St. Galler Regierungsrat, «dass die Erhaltung der Kinderheime primär eine die Gemeinden betreffende Fürsorgeaufgabe» sei. Der Kanton sollte hingegen «lediglich in dringenden Notfällen mithelfen, vorläufig den weiteren Betrieb zu gewährleisten».²⁴ Der Kanton wollte also weniger die Betriebskosten kantonalisieren als vielmehr höchst-

20 St. Gallen: Gesetz über die öffentliche Fürsorge 1964, Art. 54–58; Genf: Loi concernant l'attribution de subventions, 1971.

21 Wie Fussnote 16, Art. 5.

22 Staatsarchiv St. Gallen (StaSG), A 346/2.2.1-1, Sitzung der Subkommission der grossrätlichen Kommission zum Gesetz über die öffentliche Fürsorge, 6.3.1964, S. 2.

23 StaSG, A 439/4.09, Botschaft des Regierungsrates zum IV. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die öffentliche Fürsorge, Entwurf des Departements des Innern, 5.8.1981, S. 10.

24 Ebd., S. 4.

tens Nothilfe leisten. Weiterhin sollten die privaten Anbieter überwiegen, wie der Regierungsrat 1986 verlauten liess: «Staat und Gemeinden haben umso weniger Anlass, Privaten diese Aufgaben wegzunehmen, auch wenn diese finanziell oft nur noch einen geringen Teil der Aufwendungen selber zu decken vermögen.»²⁵ St. Gallen steht mit seiner Praxis stellvertretend für diejenigen – vor allem ländlich geprägten Deutschschweizer – Kantone, die die Finanzierung möglichst an die Gemeinden und Private übertrugen.

Mit Blick auf die Gesetzgebungen der 1990er-Jahre zeigt sich in den Kantonen St. Gallen und Uri weiterhin die Bedeutung der Kommunen für das Unterstützungssystem. Im Kanton Uri wird die Finanzierungslast auf die beiden politischen Ebenen verteilt. Das Sozialhilfegesetz von 1997 sah ursprünglich Baubeiträge vor, nennt aktuell aber keine spezifischen Beiträge für Kinderheime mehr. Kantonale Beiträge an private Dienstleister sind fakultativ und richten sich nach entsprechenden Vereinbarungen. Der Kanton Uri zentralisierte das Heimwesen nur unwesentlich. Damit ist auch eine geringe Steuerung verbunden, die als historische Konstante bezeichnet werden kann. Der Kanton Uri profitierte seit jeher stark von den Infrastrukturen anderer Kantone, obwohl einzelne ausserkantonale Anstalten mit Baubeiträgen unterstützt wurden.²⁶ Die Urner Behörden platzierten vor allem ausserkantonale oder in Pflegefamilien, da innerkantonal nur ein Heim für kleinere Kinder bestand.²⁷ Aufgrund der knappen finanziellen Unterstützung des Kantons finanzierte sich das Urner Kinderheim vornehmlich mit privaten und kommunalen Beiträgen, aber auch durch die Kooperation mit einer Mitte der 1960er-Jahre implementierten und durch den Bund mitsubventionierten Sonderschule.

Auch der Kanton St. Gallen überlässt den Gemeinden einen gewichtigen Kostenanteil. Gemäss Sozialhilfegesetz von 1998 unterstützt der Kanton St. Gallen Unterbringungen in Heime, die durch die interkantonale Vereinbarung anerkannt sind. Der Kanton finanziert den Betrag, der übrig bleibt, nachdem von den Unterbringungskosten ein Gemeindebeitrag von zwei Dritteln der Leistungsabgeltung sowie der Beitrag der Unterhaltspflichtigen abgezogen wird. Der Kanton garantiert eine Kostenübernahme für Platzierungen und trägt ein allfälliges Defizit der Heime. Möglich sind zudem nicht näher definierte Beiträge im Rahmen des Kantonsbudgets. Der Kanton St. Gallen bindet die traditionell stark präsenten privaten Einrichtungen mittels Leistungsvereinbarungen ein und begünstigt in seinen Absichten Autonomie und Heterogenität. Er unterstützt und reguliert die historisch gewachsenen Strukturen.

25 StaSG, A 439/4.13, Botschaft des Regierungsrates zum Heimgesetz, 27.2.1986, S. 10.

26 Staatsarchiv Uri (StaUR), R-151-17/1002 Erziehungsheime und -anstalten, Ausserkantonale Heime und Anstalten, Beiträge und Diverses, 1914–1947.

27 StaUR, R-120-18-1000, Anstalts- und Zwangsversorgung, Versorgungsfälle, 1905–1979.

Das Genfer Heimwesen ist stärker zentralisiert. Der Kanton sieht rechtlich Betriebs- und Baubeiträge vor.²⁸ Zudem finanziert er die Fondation officielle de la jeunesse mit, eine 1937 gegründete, öffentlich-rechtliche Stiftung, der zahlreiche Heime angehören.²⁹ Das kantonale Sozialamt, das Hospice général, übernimmt die Platzierungskosten. Folglich werden auch diese vom Kanton getragen.³⁰ Aufgrund eines unzureichenden Angebots an Plätzen in den eigenen Heimen platzieren auch die Genfer Behörden häufig Kinder und Jugendliche ausserkantonale. Innerkantonale finden allerdings eine vergleichsweise starke Finanzierung und Regulierung statt.

Die drei Kantone weisen abweichende Finanzierungsformen und – damit verbunden – unterschiedliche Absichten auf. Der Kanton St. Gallen überliess den Gemeinden einen grösseren Anteil der Finanzierung, was wiederholt Interessens- und Kostenkonflikte mit sich gebracht hat (Weiss, 2022, 252–253). Der kleine und finanzschwache Kanton Uri nutzte die Heime von anderen Kantonen und profitierte so vermutlich über einen längeren Zeitraum finanziell von geringen Pensionskosten, wobei die Baukosten und Defizitdeckungen zulasten anderer Kantone gingen. Der urbane Kanton Genf agierte stärker zentralisiert und steuerte auf kantonaler Ebene ausgeprägter als die anderen beiden Kantone.

Qualitätssteuerung: «selon des standards économiques et non humains»

Die Finanzierung von Heimen ist in der Regel mit Anforderungen an die Dienstleistungsqualität verbunden. Da die Kantone bis in die 1960er-Jahre nur geringe Subventionen verrichteten, waren auch die damit verbundenen Anforderungen bis dahin – und häufig auch darüber hinaus – wenig ausgeprägt. Die Heimregelungen waren meist in Armen- und Fürsorgegesetzen enthalten. Sie waren knapp und vage formuliert und selten spezifisch für die Unterbringung von Minderjährigen konzipiert.

Laut dem St. Galler «Armengesetz» von 1926 sollten Heime «zweckentsprechend» betrieben und eingerichtet sein. Die Bestimmungen galten allerdings nur für kommunale, nicht aber für private Heime. Die «Verordnung betreffend die Kostkinder» von 1905 galt zudem nicht für Heime, weshalb für Privatheime eine erhebliche Regulierungslücke vorlag. Genf prüfte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts auf der Basis eines Gesetzes für Herbergen die Hygiene in den Heimen,

28 Règlement d'application de la loi sur l'enfance et la jeunesse, 2022, Art. 76–77; Loi sur l'enfance et la jeunesse, 2018, Art. 38.

29 Loi sur la fondation officielle de la jeunesse, 2016.

30 Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle, 2018, Art. 2.

aber nicht die Erziehung oder die Eignung ihres Personals.³¹ Uri machte im «Armengesetz» von 1897 Vorgaben für die kommunale Fürsorge und erliess in der «Verordnung über das Pflegekinderwesen» Regeln für Familienplatzierungen. Sie betrafen aber wiederum nicht das private Kinderheim.

Auch als Reaktion auf die Heimkritik³² formulierten die Kantone ab den 1950er-Jahren erstmals Vorgaben, die sich spezifisch an die Unterbringungsqualität in Kinderheimen richteten. St. Gallen machte mit der «Verordnung über die Pflegekinder und Kinderheime» von 1955 Vorgaben für die Infrastruktur der Heime und die Eignung der Heimleitung und stellte Anforderungen an die körperliche Versorgung und Erziehung der Kinder. Genf erliess 1963 wirtschaftliche und bauliche Vorschriften sowie Bestimmungen über Betreuungsverhältnisse, Sicherheit, Hygiene und Gesundheit. Die Vorgaben betrafen auch die Eignung des Heimpersonals, das «toutes garanties relatives à leur santé physique et mentale et à leur moralité» aufweisen musste.³³ Im Kanton Uri erfolgten keine Reformen. Die Oberaufsicht unterstand mit dem Armengesetz von 1897 dem Regierungsrat, doch ist mangels Quellen unklar, ob und nach welchen Kriterien das Kinderheim überwacht wurde. Einige Kantone hoben folglich die Aufsichtsverantwortung auf die Kantonebene an, liessen jedoch in den gewählten Formulierungen Auslegungsspielraum zu.

Eine rigorose Aufsichtspraxis kann allerdings auch bei denjenigen Kantonen angezweifelt werden, welche die Anforderungen an die Heime präzisiert hatten. Selbst wenn die Kriterien mancherorts überprüft wurden, sind bei Verstössen selten einschneidende Sanktionen dokumentiert. Da zahlreiche Gemeinden aus finanziellen Gründen auf privat geführte Heime angewiesen waren, wurden die Vorgaben kaum rigoros umgesetzt. Dasselbe trifft auch auf die Kantone zu. Paradoxerweise waren die Qualitätsvorgaben, deren Umsetzung von den Heimen höhere Ausgaben erforderten, zudem den zusätzlichen Subventionen vorgelagert. Viele Heime konnten die Vorgaben aufgrund ihrer finanziellen Situation gar nicht erfüllen.³⁴ Betriebsbeiträge entrichteten die Kantone (und der Bund) erst ab den 1960er-Jahren.

31 Loi instituant une fondation officielle de l'enfance, 1937, Art. 3–4; Loi sur les auberges, débits de boissons et autres établissements analogues, 1892; Règlement sur les Hôtels, Auberges, Logeurs, Cafés, Cabarets et Cercles, 1893; Archives d'Etat, Genève (AEG), BA 7, Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et Canton de Genève, 1963, Exposé de motifs, projet de loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial, 15.11.1963, S. 2342–2343.

32 Sozialarchiv Zürich (SozArch), Ar SGG B 26L, Schweizerische Landeskonferenz für soziale Arbeit, Communiqué gesetzlicher Pflegekinderschutz, Februar 1947.

33 Loi sur les garanties que doivent présenter les personnes s'occupant de mineurs hors du foyer familial, 1963.

34 StaSG, A 439/4.13, Botschaft des Regierungsrates zum Heimgesetz, 27.2.1986, S. 10–11; StaSG, A 346/3.2.2, Departement des Innern, Heimaufsicht, 1940–1994.

Die in vielen Kantonen als ungenügend wahrgenommene Aufsicht der Heime bewog den Bund in den 1970er-Jahren, wie bereits erläutert, im Interesse der Vereinheitlichung und der Qualitätssicherung die PAVO einzuführen.³⁵ Diese stellte unter anderem auch Bedingungen an die Betreuungsverhältnisse und an das Personal, das «erzieherisch», «charakterlich» und «gesundheitlich» geeignet und fachlich ausgebildet sein musste. Die Kantone sollten mindestens alle zwei Jahre Kontrollen durchführen, Heime, die den Anforderungen nicht entsprachen, mahnen und diesen allenfalls die Bewilligung entziehen. Nebst den Vorgaben für das Personal füllte auch die Festlegung der Aufsichtsintervalle eine zuvor bestehende Lücke.

Die untersuchten Kantone erliessen jedoch kaum erzieherische Aufsichtsvorgaben, die über die Minimalanforderungen der PAVO hinausgingen. Um Leistungen gemäss den Prinzipien des *New Public Management* (Hablützel, 2013, 99) zu beurteilen, wurden im späten 20. Jahrhundert Leistungsvereinbarungen als Steuerinstrument eingeführt.³⁶ Von den subventionierten Heimen erwartete etwa der Kanton Genf eine «gestion économique et efficace».³⁷ Bereits in den 1980er-Jahren kam in diesem Zusammenhang die Kritik auf, dass Organisationen des Sozialwesens mit solchen Vorgaben eher wie Unternehmen beurteilt würden und der erzieherische Aspekt unterbelichtet bleibe: «[...] c'est-à-dire qu'ils veulent que les maisons d'éducation soient rentables, que leurs résultats soient chiffrables, selon des standards économiques et non humains».³⁸

Fazit

Im Rahmen dieses Beitrags konnte nur ein notwendig unvollständiger Überblick über die Entwicklung der Finanzierung und Steuerung des schweizerischen Heimwesens im 20. Jahrhundert auf verschiedenen politischen Ebenen gegeben werden. Dennoch lassen sich Schlüsse auf die Finanzierungs- und Steuerungsformen sowie die Auswirkungen dieser Praktiken ziehen.

Wie eingangs betont, liegt in der Schweiz ein Finanzierungssystem für das Heimwesen vor, das stark fragmentiert ist, was unterschiedliche Ausprägungen bei

³⁵ PAVO, 1977, Art. 1 sowie 16–20.

³⁶ St. Gallen: Sozialhilfegesetz, 1998; Uri: Sozialhilfegesetz, 1997; Genf: Loi sur la coordination, le contrôle et le subventionnement des institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes, 1985; Règlement d'application de la loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes, 1994; Loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial, 1989.

³⁷ Règlement d'application de la loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes, 1994, Art. 4.

³⁸ AEG, 1986va5.2.15.5.1, «Qui paye, commande!», Charles Riolo, Travail social, subventions fédérales 2, 1982, S. 15.

den Finanzierungsformen nach sich zieht. Dies hängt mit den Zuständigkeiten je Einweisungsgrund, dem Einbezug verschiedener politischer Ebenen, der Verflechtung von öffentlichen und privaten Akteuren sowie der Delegation von Verantwortlichkeiten an tiefere Stufen zusammen. Die hohe Zahl von teilnehmenden Akteuren generiert Interessenkonflikte, da die verschiedenen Kostenträger auch eigene Ziele und Interessen verfolgten. Das gilt vor allem, wenn es um die Frage ging: Wer bezahlt?

Zum einen barg diese Grundlage die Gefahr, dass die Finanzierung des Heimwesens von Kanton zu Kanton, aber auch von Gemeinde zu Gemeinde variierte und in vielen Fällen schlicht unzureichend war. Zum anderen eröffnete diese Zergliederung ein heterogenes Feld, dessen Steuerung anspruchsvoll war und aus verschiedenen Gründen wiederholt auch gar nicht angestrebt wurde. Die zum Teil dramatischen Folgen von ungenügender Finanzierung und mangelhafter Kontrolle der Lebensqualität der fremdplatzierten Kinder und Jugendlichen sind bekannt.

Es kann konstatiert werden, dass die Finanzierung lange Zeit weder mit konkreten Steuerungsabsichten noch mit Qualitätsanforderungen verknüpft wurde. Zudem wurden die Vorgaben für die Heime in vielerlei Hinsicht vage formuliert und belassen den Aufsichtsorganen einen weiten Interpretations- und Handlungsspielraum. Es kommt hinzu, dass die Behörden sich bereitwillig auf die privaten Angebote einliessen, weil sie kostengünstiger waren. Dieses ökonomische Argument brachte die Behörden in der Folge aber bei der Ausübung ihrer Aufsichtspflicht unausweichlich in einen Interessenkonflikt, weil sie auf die privaten Dienstleistungen angewiesen waren.

Exemplarisch können die geschilderten Punkte bei der Umsetzung des StGB in den 1940er-Jahren demonstriert werden. Die Erziehung der Minderjährigen wurde von Seiten des Bundes als zentraler Massstab für die Beurteilung der Massnahmen definiert, die Verantwortlichkeit für die Durchführung aber an die Kantone übertragen, die diese wiederum an die Kommunen und an Private delegierten. Weiter konnte dargelegt werden, wie themenfremde Felder einen Einfluss auf die Finanzierung des Heimwesens und in der Konsequenz auf das Kindswohl hatten. Finanzrechtliche Bestimmungen überlagerten die Subventionspraxis des Bundes und lösten unerwünschte Effekte aus, die sich ungünstig auf die ursprünglich intendierten Reformprozesse auswirkten.

Das Finanzierungssystem im schweizerischen Heimwesen ist von Pfadabhängigkeiten geprägt. Die Finanzierung geht von den Hilfesystemen und deren rechtlichen Bestimmungen aus: Minderjährige mit Unterstützungsbedarf müssen in bestimmte Kategorien passen, um Leistungen zu erhalten. Dieses Vorgehen kann zu Versorgungslücken oder fachlich nicht angezeigten Platzierungen führen, wenn ein Kind oder ein Jugendlicher nicht in eines der zur Verfügung stehenden Profile passt. Für die Zukunft stellt sich die Frage, ob der Ausgangspunkt nicht die minderjährige Person mit ihrem spezifischen Unterstützungsbedarf sein sollte und die Finanzierung – im Sinne einer Subjektfinanzierung – auf der Basis der benötigten Dienstleistungen berechnet wird.

Literatur

- Akermann, M., Furrer, M., & Jenzer, S. (2012). *Bericht Kinderheime im Kanton Luzern im Zeitraum von 1930–1970*. Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern.
- Bundesamt für Sozialversicherung (1958). Bundessubvention für die Gebrechlichenhilfe. *Zeitschrift für die Ausgleichskassen ZAK*, 13, 445–447.
- Bundesamt für Sozialversicherung (1963). Bundessubvention für die Gebrechlichenhilfe. *Zeitschrift für die Ausgleichskassen ZAK*, 18, 58–60.
- Bundesrat (1974). Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 5. Juni 1974. *Bundesblatt* 126 Bd. II (27. Ausg.), 1–138.
- Canonica, A. (2022). Die interkantonale Dimension der Wohlfahrt: Subsidiarität und die Finanzierung des Heimsektors für Minderjährige. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 72 (2. Ausg.), 222–238.
- Droux, J., & Praz, A.-F. (2021). *Placés, déplacés, protégés? L'histoire du placement d'enfants en Suisse (XIXe–XXe siècles)*. Livreo-Alphil.
- Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2020). *Richtlinien für die Bewilligung und Anerkennung von Kinder- und Jugendheimen vom 1. Juni 2020*.
- Furrer, M., et al. (Hg.) (2014). *Fürsorge und Zwang: Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz (1850–1980)*. Schwabe Verlag.
- Germann, U. (2016). Entwicklungshilfe im Innern: Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit (1960–1990). In P. Bühler et al. (Hg.), *Staatlichkeit in der Schweiz: Regieren und Verwalten vor der neoliberalen Wende* (pp. 57–84). Chronos.
- Hablützel, P. (2013). Bürokratie – Management – Governance: Schweizer Verwaltung und Verwaltungsführung im Wandel. In A. Ladner et al. (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (pp. 93–106). Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Haus, G., Thomas, G., & Lengwiler, M. (Hg.) (2018). *Fremdplatziert: Heimerziehung in der Schweiz (1940–1990)*. Chronos.
- Heiniger, A., Leimgruber, M., & Buchli, S. (2018). «Zu einem brauchbaren jungen Bürger machen»: Finanzpolitische und ökonomische Dimensionen der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. In B. Gnädinger & V. Rothenbühler (Hg.), *Menschen korrigieren: Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981* (pp. 147–199). Chronos.
- Lengwiler, M. (2018). Der strafende Sozialstaat: Konzeptuelle Überlegungen zur Geschichte fürsorgerischer Zwangsmassnahmen. *Traverse*, 1, 180–196.
- Liesen, C. (2012). *Datenanalyse zur jüngeren Entwicklung der Einrichtungen der stationären Kinder- und Jugendhilfe im Kanton Zürich: Schlussbericht (1995–2010)*. Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94 (2. Ausg.), 251–267.
- Projektgruppe 9 Straf- und Massnahmenvollzug (2003). *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben NFA: Schlussbericht*.
- Weiss, S. (2022). Eine «sektorielle» lückenhafte Heimpolitik? Rechtliche Steuerung des Heimwesens seit den 1940er-Jahren in föderaler Perspektive. *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, 72 (2. Ausg.), 239–256.
- Zatti, B. (2005). *Das Pflegekinderwesen in der Schweiz: Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung. Expertenbericht im Auftrag des Bundesamts für Justiz*.

Zwang bei Adoptionen im Kanton Zug in den 1960er- und 1970er-Jahren

Ledige Mütter, Behörden und Beratungsstellen im Entscheidungsprozess

Rahel Bühler, Nadja Ramsauer, Susanne Businger
Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften,
Institut für Kindheit, Jugend und Familie

Janine Studer* gebar im Oktober 1966 ihren Sohn Michael*.¹ Kurz vor Weihnachten unterschrieb sie bei der Vormundschaftsbehörde Zug die Verzichtserklärung, mit der sie Michaels späterer Adoption zustimmte. Am nächsten Tag teilte der Zuger Vormundschaftssekretär Anton Elsener der Fürsorgerin Friedel Bosshardt von der Privaten Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil am Telefon mit, die «Kindsmutter habe dabei praktisch nur geweint».² Bosshardt solle deshalb prüfen, «ob die Kindsmutter wirklich aus freien Stücken auf das Kind verzichte. Dies sei doch sicher ihre vornehmste Aufgabe.»³ Der kurze Auszug aus der Akte von Michael Studer zeigt, wie eng Behörden und Beratungsstellen im Adoptionsprozess seinerzeit zusammenarbeiteten. Die private Vermittlerin prüfte im Auftrag der Vormundschaftsbehörde die Motive der Mutter und die Freiwilligkeit ihres Entscheids. Weiter verweist die Akte auf die Zweifel der Mutter und ihr Ringen mit dem Entscheid, ihr Kind zur Adoption zu geben.

Was waren die Gründe für den Adoptionsentscheid der Mütter, der eine so grosse Tragweite für sie und ihr weiteres Leben hatte? Wie wurden sie dabei von den Behördenmitgliedern und Beratungsstellen im Kanton Zug begleitet und womöglich gedrängt, sich für eine Adoption zu entscheiden? Welche anderen Akteur:innen übten Druck auf die Mütter aus und welche Rolle spielten dabei strukturelle und ökonomische Zwänge? Diese Fragen untersuchen wir anhand von Inlandsadoptionen aus den 1960er- und 1970er-Jahren im Kanton Zug. Wir stützen uns hierzu auf Adoptionsdossiers der Stadtzuger Vormundschaftsbehörde sowie

1 Für alle Namen von betroffenen Personen verwenden wir Pseudonyme, was wir jeweils bei der ersten Nennung mit einem Asterisk markieren. Die Namen von Behördenmitgliedern in leitender Stellung sowie der zwei wichtigsten Vermittlerinnen sind hingegen Klarnamen.

2 Stadtarchiv Zug (StadtA Zug), E.19-2.193.1, Akte Studer*, Notiz 23.12.1966.

3 StadtA Zug, E.19-2.193.1, Akte Studer, Notiz 23.12.1966.

auf einen Bestand des Seraphischen Liebeswerks Zug, eine Einrichtung des katholischen Kapuzinerordens, die Kinder zur Adoption vermittelte. Im Stadtarchiv Zug haben wir eine entsprechende Vollerhebung gemacht und 57 Personendossiers erfasst.⁴ Aus dem Bestand des Seraphischen Liebeswerks, der im Zuger Staatsarchiv verwahrt wird, haben wir gemäss der numerischen Zufallsauswahl jedes dritte Dossier ausgewählt und insgesamt 29 Dossiers analysiert.⁵ Bei den von uns untersuchten Akten handelt es sich durchweg um vollzogene Adoptionen. Zudem sind sie aus der Sicht von Behördenmitgliedern und Mitarbeiterinnen der Vermittlungsstellen verfasst. Selten finden sich in den Unterlagen Briefe der Mütter. Doch auch diese Schreiben spiegeln nicht einfach die mütterlichen Befindlichkeiten, sondern sind mit Blick auf die behördlichen Adressat:innen so verfasst, wie die Mütter glaubten, ihre eigenen Ziele am besten erreichen zu können. In der Regel aber schrieb eine Vermittlerin oder ein:e Vertreter:in der Behörden die Ansichten der Mütter nieder. Wir haben über die Akten somit selten direkten Einblick in die Abwägungen der betroffenen Mütter. Dennoch finden sich in den von uns konsultierten Akten Hinweise auf die Zwangslagen, in denen sich die Frauen befanden.

Die Rechtswissenschaftlerin Monika Pfaffinger umschreibt die Situation abgebender Mütter mit dem Begriff der Verlassenheit. Viele Frauen würden während oder unmittelbar nach der Schwangerschaft «[...] von ihrer Umwelt in einer von ihnen alleine nicht zu bewältigenden Situation im Stich gelassen» (Pfaffinger, 2007, 34). Sie erhielten keine oder zu wenig Unterstützung, denn die Geburt eines ausserehelichen Kindes war lange Zeit auch in der Schweiz ein Tabuthema. Die werdenden Mütter waren zwar im Sinne Pfaffingers verlassen, sie füllten aber ihren Entscheid nicht isoliert, denn die Behörden, die Vermittlungsstellen oder ihr eigenes familiäres Umfeld berieten sie und setzten sie oftmals explizit unter Druck, das Kind zur Adoption zu geben. Zudem waren die Mütter vielfältigen weiteren Zwangsformen ausgesetzt, die auf ihre Entscheidungsfindung einwirkten, Zwangsformen, auf die noch näher eingegangen wird.

Zum Zwangsbegriff bei Adoptionen

Die Frage, ob bei Adoptionen Zwang ausgeübt wurde, ist nicht leicht zu beantworten. Dafür ist zunächst eine Definition des Begriffs «Zwang» erforderlich, die sich für diese besondere Situation eignet. Der spezifische Begriff «Zwangsadoption» kommt weder im Zivilgesetzbuch noch im Strafgesetzbuch vor. Einzig im Obligationenrecht sind Einschränkungen der Willensfreiheit wie Irrtum, Drohung, Täuschung oder Furcht ein Thema (Art. 23 ff. OR). Auch in den Adoptionsakten existiert der Begriff «Zwang» nicht. Vielmehr unterstreichen die von Vormundschaftsbehörden

⁴ StadtA Zug, E.19-2: Waisenamt (ab 1983 Vormundschaftsamt) 1875–2013.

⁵ Staatsarchiv Zug (StAZG), P 142: Archiv des Seraphischen Liebeswerks Zug.

und Vermittlungsstellen angelegten Falldossiers die Rechtmässigkeit des Verwaltungsakts (Lerch, 2014, 32). In der Regel ist den Akten eine vom Gesetz vorgeschriebene und von der Mutter unterzeichnete Verzichts- bzw. Zustimmungserklärung beigelegt. Sie hebt die Freiwilligkeit der Adoption hervor. Die Frage, wie die schriftliche Erklärung zustande kam und ob die Mutter dabei unter Druck gesetzt wurde oder ob sie gar gegen ihren Willen unterschrieb, ist anhand der Akten allein hingegen schwierig zu beantworten.

Weiter spielten bei Zwang im Kontext einer Adoptionsfreigabe persönliche Wahrnehmungen und Deutungen eine Rolle. Die Historikerin Tanja Rietmann verweist in Bezug auf fürsorgerische Zwangsmassnahmen darauf, dass betroffene Personen diese Massnahmen, obgleich sie unter dem Vorzeichen asymmetrischer Machtverteilung beschlossen wurden, nicht immer «als Zugriffe gegen ihren Willen – und damit als Zwangsmassnahmen in einem engeren Sinne oder als «eigentliche» Zwangsmassnahme» wahrnahmen (Rietmann, 2017, 11). Die Empfindungen der Betroffenen verschoben sich zudem im Lauf der Zeit:

«Eine Massnahme, die im Moment ihrer Anwendung als Hilfeleistung eingestuft wurde, kann retrospektiv von einer betroffenen Person als Zwangsmassnahme beurteilt werden – oder umgekehrt. Was das Moment des «Zwangs» ausmacht, ist also von situativen Deutungen abhängig, und erinnerte Erfahrungen können Verschiebungen unterworfen sein.» (Rietmann, 2017, 11)

Der Zwang, der bei Adoptionen womöglich mitwirkte, muss deshalb differenziert betrachtet werden. Eine gewinnbringende Herangehensweise findet sich in Roswitha Dubachs Auseinandersetzung mit der Geschichte von Sterilisationen in Zürich von 1890 bis 1970. Sie verwendet Michel Foucaults Gouvernementalitätskonzept, um Zwangsmomente in der Sterilisationspraxis aufzuzeigen, ohne dabei jedoch gleich alle Sterilisationen als Zwangssterilisationen zu bezeichnen. Mit Foucaults Konzept lassen sich gemäss Dubach (2013, 30) «verschiedene Fremd- und Selbstführungsmechanismen und damit die vielschichtigen Zwangsmomente aufzeigen, die Individuen dazu brachten, eine Sterilisation selbst zu wollen beziehungsweise einer von Dritten geforderten oder vorgeschlagenen Sterilisation zuzustimmen». Dieser Ansatz, der das Handeln von Individuen als «komplexes Zusammenspiel von Fremd- und Selbstlenkungspraktiken» auffasst (Dubach, 2013, 34), ist für die Frage nach Zwang bei Adoptionen ebenfalls fruchtbar. Diese gute Passung des theoretischen Zugangs sowohl auf Sterilisation als auch auf Adoption ist kein Zufall, denn in beiden Fällen ging es für die Behörden um die Frage, ob eine Frau eigene Kinder grossziehen sollte, mit dem grossen Unterschied zur Adoption, dass Sterilisationen neben dem Drängen und dem Druck von aussen zusätzlich die körperliche Integrität der Betroffenen verletzten.

Aus einer solchen analytischen Perspektive lassen sich nunmehr Akteur:innen und Strukturen benennen, von denen bei Adoptionen Zwang ausging: die Behörden, die Vermittlungsstellen, die Väter, die eigenen Eltern sowie das weitere

soziale Umfeld. Armut und fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten stellten darüber hinaus Sachzwänge dar, denn oft mussten die ledigen Mütter tagsüber einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Zudem setzten sich auch die Frauen im Sinne der genannten Selbstlenkungspraktiken unter Druck, weil sie gesellschaftlichen Idealbildern von Mutterschaft und intakter Familie entsprechen wollten und deshalb eine Adoption als beste Lösung für sich und das Kind ansahen. Schliesslich führte die fehlende gesellschaftliche Akzeptanz der ledigen Mutterschaft zu adoptionsspezifischen Zwangsmomenten, die in zweierlei Hinsicht mit dem Phänomen der Geheimhaltung verbunden waren. Die Mütter wollten zum einen Schwangerschaft und Geburt verbergen, weil sie befürchteten, als unverheiratete Mutter durch ihr Umfeld stigmatisiert zu werden. Hier ging es um ein Geheimhaltungsbedürfnis der Mütter selbst. Nach der Revision der Adoptionsgesetzgebung von 1973 hatten sie zum anderen wegen des neu geschaffenen Adoptionsheimnisses keine Möglichkeit mehr, Kontakt mit ihrem Kind aufzunehmen, und sahen sich mit einer womöglich unerwünschten Geheimhaltung durch die Behörden konfrontiert. Diese beiden Formen der Geheimhaltung lasteten auf ganz unterschiedliche Weise als Druck auf den leiblichen Müttern und schränkten ihre Handlungsoptionen sowohl vor als auch nach der Geburt stark ein. Sich angesichts dieser Rahmenbedingungen für eine Adoption zu entscheiden, führte die Mütter in einen inneren Zwiespalt, der unter Umständen lange anhalten konnte. Auch die psychische Verfassung der Mutter unmittelbar nach der Geburt schränkte womöglich ihre Urteils- und Handlungsfähigkeit ein. Im vorliegenden Beitrag konzentrieren wir uns auf die Rolle, die Behördenmitglieder und Vermittlungsstellen im Entscheidungsprozess der ledigen Mütter spielten und auf die Formen von Zwang, die dabei im Spiel waren.

Enge und langjährige Zusammenarbeit von Behörden und Vermittlungsstellen

Die Adoption ist im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) in den Artikeln 264 bis 269 geregelt. Gemäss dem föderalistischen Prinzip lag der Adoptionsprozess in der Schweiz in kommunaler und kantonaler Kompetenz. Die entsprechenden Verfahren und Zuständigkeiten waren in den kantonalen Einführungsgesetzen zum ZGB und in Verordnungen geregelt, die ebenfalls von den Kantonen erlassen wurden. Die Kantone unterschieden sich dementsprechend hinsichtlich des Vollzugs der Adoptionen und der Aufsicht darüber. Vor der Revision des Adoptionsrechts von 1973 erfolgte die Kindesannahme gemäss Artikel 267 aZGB aufgrund einer öffentlichen Urkunde, die am Wohnsitz der Adoptiveltern errichtet wurde. Die zuständige Vormundschaftsbehörde erteilte die vormundschaftliche Genehmigung zur Adoption. Als Vormundschaftsbehörden fungierten in der Stadt Zug der Einwohner- bzw. Stadtrat, die Exekutive der Stadt Zug, und das hierfür zuständige Einwohnerwaisenamt, das ab 1983 in Vormundschaftsamt umbenannt wurde. Als

Sekretär des Einwohnerwaisenamts amtierte während über 30 Jahren Anton Elsener. Im übrigen Kanton Zug fungierte der örtliche Gemeinderat als Vormundschaftsbehörde. Die Vormundschaftsbehörde leitete den Antrag an die in Zug dafür zuständige Direktion des Innern weiter, diese musste als vormundschaftliche Aufsichtsbehörde der Adoption ebenfalls zustimmen. Nach 1973 wurde auf die bisherige öffentliche Beurkundung verzichtet. Die Adoption wurde (und wird auch heute noch) auf Gesuch der Adoptiveltern durch die zuständige kantonale Behörde am Wohnsitz der Adoptiveltern ausgesprochen (Art. 268 Abs. 1 ZGB). In Zug war dies der Regierungsrat respektive die Direktion des Innern.

Weiter waren bei Adoptionen meistens private Vermittlungsstellen involviert, die im entsprechenden Kanton ihren Sitz hatten oder über die Kantonsgrenzen hinaus aktiv waren. In Zug vermittelte die Mehrheit der von uns untersuchten Adoptionen die Zuger Sektion des Seraphischen Liebeswerks sowie die Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil. Zu vier weiteren Adoptionen kam es durch die Adoptivkinderversorgung des Schweizerischen Gemeinnützigen Frauenvereins mit Sitz in Zürich. Das Seraphische Liebeswerk Zug wurde 1921 gegründet und hatte gemäss Statuten die «Rettung und Erziehung armer religiös oder sittlich gefährdeter Kinder römisch-kath. Konfession» (zit. in Weber, 1934/36, 5) zum Ziel. Das Seraphische Liebeswerk brachte die Kinder wenn möglich in katholischen Familien unter, «um sie durch eine einfache praktische und echt religiöse Erziehung zu tüchtigen Arbeitern, Dienstboten oder Handwerkern, und in Fällen, wo die erforderlichen Talente und Charaktereigenschaften vorhanden sind, zu höhern [sic] Berufen auszubilden» (Weber, 1934/36, 5). Als speziell gefährdet erachteten die Mitarbeiter:innen des Seraphischen Liebeswerks «Uneheliche, Aussereheliche, Waisenkinder und Kinder aus zerrütteten Familienverhältnissen, bei denen der Staat nicht oder zu spät eingreift oder eine andersgläubige Versorgung anhebt [sic]» (Weber, 1934/36, 6), womit ein Hauptfokus des Seraphischen Liebeswerks auf den Kindern unverheirateter Mütter lag. Die vom Seraphischen Liebeswerk betreuten Kinder waren denn auch «zum grossen Teil ilegitimer [sic] Abkunft» (Weber, 1934/36, 20). Das Liebeswerk finanzierte sich mehrheitlich durch Mitgliederbeiträge, Spenden, Legate von Gönner:innen sowie Beiträge von Gemeinden (Weber, 1934/36, 6). Für die Arbeit der Sektion Zug prägend war Elisabeth Kohler, die im ganzen Untersuchungszeitraum als Fürsorgerin für das Liebeswerk tätig war. Sie führte akribisch Akten, stand in engem Austausch mit den zuständigen Behörden, vermittelte Kinder an Adoptiveltern und fungierte auch als Vormundin der Kinder während des zweijährigen Pflegeverhältnisses, das der Adoption voranging.

Die bereits erwähnte Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil wurde 1953 durch Alice Honegger und Martha Brändlin gegründet. Laut Eigenbezeichnung widmete sich die Fürsorgestelle der «Beratung unverheirateter Mütter» und organisierte «Adoptions- und Durchgangspflege-Plätze». Ende der 1950er-Jahre kam aus der Fürsorgestelle heraus Kritik auf, Honegger habe sich bei Adoptionen

von Schweizer Kindern ins Ausland bereichert, ihre Arbeit grenze quasi an Kinderhandel. 1964 wurde sie deshalb entlassen und durch die Fürsorgerin Friedel Bosshardt ersetzt (Bitter, 2018, 17; Bitter et al., 2020, 57). Bosshardt war selbst als ledige Mutter geworden, behielt ihr Kind aber gegen den Willen ihrer Eltern und musste es unter der Woche in Pflege geben (Lemmenmeier, 2020). Das Seraphische Liebeswerk und die Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil standen in Kontakt und tauschten Informationen und Unterlagen von adoptionsinteressierten Ehepaaren aus.⁶ Ihnen war gemeinsam, dass ihre Beraterinnen in der Regel ledige Frauen waren, die kein eigenes Kind hatten. Bosshardt stellte hierbei eine Ausnahme dar. Zudem stand bei beiden Stellen die Adoption im Zentrum, alternative Optionen wurden oft nicht diskutiert.

Ledige Mütter in Klärungsgesprächen mit Behörden

In den 1960er- und 1970er-Jahren waren es im Kanton Zug, wie auch in der übrigen Schweiz, meistens ledige Mütter, die ihre Kinder zur Adoption gaben (für die übrige Schweiz vgl. Businger et al., 2022). Von den insgesamt 57 Adoptionsdossiers, die wir im Stadtarchiv Zug erfasst haben, betreffen 38 Kinder, die ausserhalb einer Ehe geboren wurden. Wir konzentrieren uns im Folgenden auf diese Adoptionen von ausserehelichen Kindern. Wurde eine unverheiratete Frau schwanger, waren bis zur Revision des Kindesrechts im ZGB, die am 1. Januar 1978 in Kraft trat, schon früh die Vormundschaftsbehörden involviert. Vor 1978 erhielten Kinder lediger Mütter von Gesetzes wegen einen Beistand (Art. 311 aZGB). Dieser war Inhaber der vormundschaftlichen Gewalt und damit gesetzlicher Vertreter des Kindes. Er klärte, wenn möglich, bereits während der Schwangerschaft die Vaterschaft ab.⁷ Die Beistandschaft wurde in eine Vormundschaft umgewandelt, «wenn die Vormundschaftsbehörde es nicht für angezeigt erachtet, das Kind unter die elterliche Gewalt der Mutter oder des Vaters zu stellen» (Art. 311 aZGB; vgl. Hegnauer, 1965, 53f., 133). Es lag somit im Ermessen des Beistands und der Vormundschaftsbehörde, ob die ledige Mutter die elterliche Gewalt erhielt oder nicht. Erst ab 1978 stand die elterliche Gewalt von Gesetzes wegen grundsätzlich der Mutter zu. Im Gegensatz zum früheren Recht bedurfte es nun keiner Übertragung der Gewalt durch die Vormundschaftsbehörde mehr (Hegnauer, 1978, 11).

Der Beistand stellte bei der Vormundschaftsbehörde einen Antrag über die Errichtung einer Vormundschaft beziehungsweise die Übertragung der elterlichen Gewalt an die Mutter oder den Vater, und er bestimmte auch, ob das Kind bei der Mutter belassen oder an einem Pflegeplatz untergebracht wurde (vgl. Hegnauer,

⁶ Vgl. z. B. StAZG, P 142.688, Akte Kramer*.

⁷ Zur Feststellung der Vaterschaft kann dem Kind bis heute ein Beistand ernannt werden (Art. 308 Abs. 1 ZGB).

1965, 53f.). Die ledige Mutter beriet er bei der «Klärung aller hängigen Fragen, Planung der näheren und weiteren Zukunft», so der Jurist Max Hess-Häberli, seines Zeichens Vormundschaftssekretär in Zollikon und Dozent an der Schule für Soziale Arbeit in Luzern, dessen Publikationen und Weiterbildungen für die Fachleute in der Praxis von erheblicher Bedeutung waren (Hess-Häberli, 1976, 28). Hess-Häberli wies 1976 auch darauf hin, dass die Beistandschaft «im Einverständnis mit der ledigen Mutter schon vor der Niederkunft angeordnet werden kann» und der Beistand deshalb «über hervorragende Möglichkeiten» verfüge,

«der werdenden ledigen Mutter schon die verschiedenen Lösungen für das Kind aufzuzeigen. Eine dieser grundsätzlich gleichwertigen Alternativen stellt die Adoption dar. In wiederholten Aussprachen hilft der Beistand der ledigen Mutter, sich für jene Lösung zu entscheiden, die ihren eigenen Interessen und denjenigen des Kindes am besten entsprechen dürfte.» (Hess-Häberli, 1976, 28)⁸

Der Beistand musste also nicht nur die Vaterschaft klären und allfällige Unterhaltszahlungen eintreiben, sondern hatte auch in der Beratung der Mutter eine zentrale Funktion. Insgesamt hatten Beiständ:innen bzw. Vormund:innen bis in die 1970er-Jahre weitreichende Entscheidungsbefugnisse bei der Platzierung eines ausserehelich geborenen Kindes und einer allfälligen späteren Adoption. Die ledigen Mütter standen bei den von Hess-Häberli erwähnten Aussprachen unter Druck, denn dort wurde unter anderem geklärt, ob sie die elterliche Gewalt erhalten sollten oder nicht. Im Unterschied zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, bei denen Vormundschaftsbehörden einseitig über Kindswegnahmen beschlossen, ging es hier um Absprachen zwischen Mutter und Behördenvertreter:innen, die ihre Position für eine Beeinflussung im Gespräch nutzten, in der sich Druckausübung und Zwang subtiler äusserten als im Kontext des damaligen Kindesschutzes (vgl. Bühler et al., 2024).

Viele involvierte Akteur:innen mit unscharfen Funktionen und Rollen

Die untersuchten Akten liefern auch Hinweise auf die Motive der Mütter, ihr Kind zur Adoption zu geben. Bisweilen wird deutlich, dass sie zögerten oder ihr Kind gar nicht weggeben wollten. Wieso es in diesen Zweifelsfällen schliesslich doch zu einer Adoption kam, kann aus den Akten in den meisten Fällen nicht genau eruiert werden, da die eigentlichen Entscheidungsprozesse nur fragmentarisch dokumentiert sind. Die Vermutung liegt jedoch nahe, dass in diesen Fällen eine

⁸ Hess-Häberli führte ausserdem in Zürich Weiterbildungen für Behördenmitglieder durch, also eventuell auch bei Absolventinnen, die später in Zug arbeiteten. Ob er auch in Zug selbst Kurse durchführte, ist nicht bekannt. Zu Hess-Häberli vgl. Bühler et al., 2019, 353; Businger & Ramsauer, 2019, 134, 171 f.

zweifelnde junge Mutter womöglich von aussen dazu bewegt worden ist, sich über ihr eigenes Zögern hinwegzusetzen. Die mit den Müttern geführten Gespräche sind meistens nicht protokolliert worden. Es erschliesst sich aber aus anderen Unterlagen, dass solche Aushandlungen stattgefunden haben. In den Akten zeigen sich gewisse Muster bei den Abläufen und den vorgebrachten Argumentationen, die als Grundlage für eine Annäherung an die Frage des Zwangs bei Adoptionen dienen können.

Bei ausserehelichen Schwangerschaften war häufig ein Vertreter der Vormundschaftsbehörde die erste Kontaktperson der Mütter. Stand die Adoption zur Diskussion, verwies dieser die Mütter an eine Vermittlungsstelle.⁹ Teilweise kontaktierten die jeweiligen Angehörigen oder die Vormund:innen anderer Kinder der betreffenden Frau die Behörden, und diese leiteten sie an das Seraphische Liebeswerk oder die Private Mütter- und Kinder-Fürsorge weiter.¹⁰ Die Mütter meldeten sich mitunter auch von sich aus bei der Vormundschaftsbehörde oder einer Adoptionsvermittlungsstelle. Lucie Sommer* setzte sich zum Beispiel von sich aus mit der Adoptivkinderversorgung des Schweizerischen Gemeinnützigen Frauenvereins in Verbindung. Diese wiederum kontaktierte die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zug, weil die aus der Westschweiz stammende Mutter aus Gründen der Anonymität dort gebären wollte.¹¹

Auch die behandelnden Ärzt:innen oder die Spitäler meldeten sich manchmal bei den Vermittlerinnen oder den Behörden. Im Fall der werdenden Mutter Paula Brunner* informierte ihr Arzt das Zuger Einwohnerwaisenamt, dass die Eltern von Paula Brunner eine Abtreibung wollten, sie selbst sich hingegen für eine Adoption entschieden habe. Er wäre froh zu wissen, wer sich mit der Angelegenheit befassen könne. Tochter und Eltern «brauchen Beratung und Hilfe».¹² Wie der Entscheidungsprozess weiter ablief, kann aufgrund der Akten nicht rekonstruiert werden. In einem späteren Akteneintrag ist aber festgehalten, dass Paula Brunner sich während der Schwangerschaft im Durchgangsheim für alleinstehende Mütter in Hergiswil im Kanton Nidwalden aufhielt, die Vermittlerin Friedel Bosshardt involviert war und die «Adoption [...] zustande kommen»¹³ sollte.

Im Fall von Norbert Kramer* telefonierte eine Mitarbeiterin der Geburtsabteilung der Klinik Liebfrauenhof in Zug nach dessen Geburt mit Elisabeth Kohler vom Seraphischen Liebeswerk mit der Bitte, mit Norberts Mutter Kontakt aufzu-

9 Z. B. im Fall von Manuela Gister* an das Seraphische Liebeswerk Zug, StadtA Zug, E.19-2.2281, im Jahr 1980.

10 Z. B. StAZG, P 142.851, Akte Meier*, Notiz Seraphisches Liebeswerk 21.3.1979.

11 StadtA Zug, E.19-2.1060, Akte Sommer*.

12 StadtA Zug, E.19-2.1219, Akte Brunner*, Notiz 21.1.1980. Auch im Fall von Simon Binggeli* (StAZG, P 142.530) verwies der Arzt die schwangere Mutter 1972 an das Seraphische Liebeswerk.

13 StadtA Zug, E.19-2.1219, Akte Brunner, Notiz 31.7.1980.

nehmen. Diese wolle ihr Kind zur Adoption geben.¹⁴ Auch bei Mirjam Sarbach*, die 1974 ein aussereheliches Kind im Liebfrauenhof gebar, meldete sich eine Mitarbeiterin der Klinik einen Tag nach der Geburt bei der Privaten Kinder- und Mütter-Fürsorge Rapperswil, mit der Mitteilung, die Mutter habe sich für eine Adoption entschieden, mit der Vormundschaftsbehörde jedoch noch keinen Kontakt aufgenommen. Eine Mitarbeiterin der Privaten Mütter- und Kinder-Fürsorge besuchte Mirjam Sarbach vier Tage nach der Geburt im Spital. Sie besprachen den Ablauf einer Adoption sowie das Verfahren zur Auswahl der Adoptiveltern.¹⁵ Im November unterzeichnete Mirjam Sarbach auf dem Einwohnerwaisenamt Zug die Verzichtserklärung. Anton Elsener kontaktierte daraufhin die Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil, um die definitive Platzierung des Kindes zu regeln.¹⁶

Dass die Rollen der beteiligten Akteur:innen nicht immer genau rekonstruiert werden können, hat nicht nur mit der Aktenlage zu tun, sondern auch damit, dass die Aufgaben und Funktionen von Vermittlerinnen und Behördenvertreter:innen in der Praxis nicht klar getrennt wurden. Zwischen Friedel Bosshardt von der Privaten Mütter- und Kinder-Fürsorge, Elisabeth Kohler vom Seraphischen Liebeswerk Zug und Anton Elsener, dem Sekretär der Zuger Vormundschaftsbehörde, die sich über Jahrzehnte kannten, existierte eine eingespielte Zusammenarbeit, die bezüglich allfälliger Interessen- oder Kompetenzkollisionen stets unhinterfragt blieb. Dies zeigt sich etwa daran, dass Elsener und eine Vermittlerin häufig zusammen an den Besprechungen mit den Müttern teilnahmen. Sie besuchten diese gemeinsam im Spital oder im Durchgangsheim für werdende Mütter in Hergiswil, oder die Vermittlerinnen kamen aufs Einwohnerwaisenamt. Bei solchen Zusammenkünften wurden – wie beispielsweise 1979 bei der ledigen Rita Grüter*, auf dem Einwohnerwaisenamt in Anwesenheit von Elsener und Bosshardt – «[i]m Hinblick auf die Adoption des Kindes [...] alle Aspekte durchbesprochen».¹⁷ Friedel Bosshardt nahm anschliessend Kontakt mit dem Spital auf, «damit für Mutter und Kind alles bestens vorbereitet wird».¹⁸

Die enge Kooperation zwischen den privaten Vermittlungsstellen und den Vormundschaftsbehörden zeigte sich auch bei der Auswahl der Adoptiveltern. Die Vermittlungsstellen machten nicht nur die Eignungsabklärung der Adoptiveltern,

14 StAZG, P 142.688, Akte Kramer, Mitarbeiterin Klinik Liebfrauenhof an Seraphisches Liebeswerk Zug 5.1.1987. Auch bei Nina Peier* meldete sich ein Arzt beim Seraphischen Liebeswerk Zug; StAZG, P 142.568, Akte Peier, Notiz o. D.

15 StadtA Zug, E. 19-2.401, Akte Sarbach*, Notiz 5.10.1974.

16 StadtA Zug, E. 19-2.401, Akte Sarbach, Waisen- und Fürsorgeamt Stadt Zug an Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil 25.11.1974.

17 StadtA Zug, E.19-2.2284, Akte Grüter*, Notiz 5.7.1979.

18 StadtA Zug, E.19-2.2284, Akte Grüter*, Notiz 5.7.1979. Vgl. identisch Akte Steger*. Auch bei Enrico Borromini* (StadtA Zug, E. 19-2.1223) besuchte Elsener zusammen mit Bosshardt die Mutter in der Durchgangsstation für alleinstehende Mütter in Hergiswil.

sondern sie unterbreiteten dem Einwohnerwaisenamt auch konkrete Vorschläge, die das Amt zumeist übernahm. So schrieb Friedel Bosshardt an den Vormundschaftssekretär Anton Elsener zur Platzierung von Severin Pachter*: «Gerne erwarte ich Ihre Nachrichten, ob Sie mit der Platzierung zum Ehepaar A. [Abkürzung im Original, pseudonymisiert, Anm. der Autorinnen] einverstanden sind.»¹⁹ Im Fall von Dominik Bucher* antwortete Elsener Friedel Bosshardt, die ihm Unterlagen zu mehreren potenziellen Adoptiveltern zugeschickt hatte:

«Nach Rücksprache mit Ihnen haben wir uns für das Ehepaar Stähli* [...] entschieden. Wir sind überzeugt, dass damit für das Kind ein guter Pflege- und Adoptionsplatz gefunden werden konnte. Gerne haben wir davon Kenntnis genommen, dass Sie auch in diesem Fall für die Übernahme der Vormundschaft zur Verfügung stehen.»²⁰

Der Ausschnitt aus dem Schreiben Elseners macht nicht nur deutlich, dass er den wichtigen Entscheid bezüglich der Adoptiveltern in Absprache mit der Vermittlerin fällte, sondern dass diese während des zweijährigen Pflegeverhältnisses bis zur Adoption Vormundin des Kindes sein würde. Von der Eignungsabklärung über die Auswahl des Adoptivelternpaares bis hin zur Vormundbestellung stellte die zuständige Behörde also stark auf das Urteil der Vermittlungsstelle ab.

Diese Delegation staatlicher Aufgaben an private und parastaatliche Institutionen war für den Kanton Zug charakteristisch. Viele Fürsorgetätigkeiten waren lange Zeit an private, meistens katholische Institutionen ausgegliedert – ähnlich wie in St. Gallen und ganz anders als in Zürich, wo die Fürsorge früh staatlich-kommunal geregelt war. Diese «mixed economy of welfare» ist für die Schweiz charakteristisch, wie schon mehrfach festgestellt wurde (Matter, 2015; zu Zürich: Ramsauer, 2000; zu St. Gallen: Hauss & Ziegler, 2010). Die privat organisierten Vermittlungsstellen erhielten von der Behörde sodann weitreichende Kompetenzen zugeschrieben. Wie obiges Beispiel zeigt, übernahmen sie in Zug auch Aufgaben, die zum Beispiel in Zürich einem Amtsvormund zufielen, darunter Vormundschaften bei ausserehelich geborenen Kindern. Bis 1978 brauchte es in diesen Fällen für die Errichtung einer Vormundschaft nicht den vorherigen Entzug der elterlichen Gewalt. Oft wurde die Beistandschaft über das aussereheliche Kind nach der Klärung der Vaterschaft in eine Vormundschaft umgewandelt, wenn es die Vormundschaftsbehörde nicht als angezeigt erachtete, der Mutter die elterliche Gewalt zu erteilen (vgl. Bühler et al., 2021, 37). Auch in Pflegeverhältnissen, bei denen nicht von vornherein eine Adoption feststand, übernahm Elisabeth Kohler vom Seraphischen Liebeswerk Vormundschaften, zum Beispiel bei einem Ent-

¹⁹ StadtA Zug, E.19-2.177, Akte Pachter*, Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil an Einwohnerwaisenamt Stadt Zug April 1970.

²⁰ StadtA Zug, E.19-2.413, Akte Bucher*, Einwohnerwaisenamt Stadt Zug an Private Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil 24.9.1970. Vgl. auch: StadtA Zug, E-19-2.590, Akte Hess*, Bosshardt an Elsener 8.12.1970.

zug der elterlichen Gewalt nach Artikel 285 Abs. 1 aZGB.²¹ Dass sich das Seraphische Liebeswerk als Ergänzung zur staatlichen Fürsorge verstand, wird auch in einer Diplomarbeit deutlich, die in den 1930er-Jahren an der Sozial-caritativen Frauenschule Luzern entstanden war. Deren Verfasserin Friede Weber wies darauf hin, dass speziell ländliche Gemeinden es oftmals verpassten, einem ausserehelichen Kind einen Vormund oder Beistand zu bestellen. Hier müsse das Seraphische Liebeswerk «untersuchen, ob die Mutter der Ausübung der elterlichen Rechte fähig ist. Wenn nicht, wird praktisch sehr oft erst durch die Fürsorge eine Bevormundung eingeleitet.» (Weber, 1934/36, 20). Das Seraphische Liebeswerk füllte in diesem Fall das Vakuum, das durch eine nicht professionalisierte Laienbehörde in einer kleinen Zuger Gemeinde regelmässig entstand.

Der Aufgabenkatalog der Fürsorgerinnen der Adoptionsvermittlungsstellen war umfangreich. Sie berieten die ledigen Mütter, nahmen die Verzichtserklärungen entgegen, machten Eignungsabklärungen der Adoptionskandidat:innen,²² wählten Adoptiveltern für Kinder bzw. Kinder für adoptionswillige Paare aus, schlugen diese der Vormundschaftsbehörde vor und übernahmen in der Regel auch gleich die Vormundschaft während des der Adoption vorausgehenden zweijährigen Pflegeverhältnisses. Im Kanton Zug existierte zudem die Regelung, dass die Fürsorgerin, die ein Kind platziert hatte, auch die Pflegekinderaufsicht ausübte.²³ Das war eine ausgesprochen heikle Konstellation, denn Kritik an den Pflegeeltern zu üben, die man selbst gesucht hatte, dürfte schwergefallen sein.

Die Vermischung von Kompetenzen im Adoptionsprozess unter Beteiligung privater Vermittlungsorganisationen, wie zum Beispiel die Doppelfunktion von Vermittlung und Übernahme der Vormundschaft, bedeutete für die privaten Organisationen eine grosse Machtkumulation, die aus heutiger Perspektive sehr problematisch erscheint. Die Forderungen der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) bezüglich Pflegefamilien gehen heute dahin, dass dem Kind neben dem Beistand noch eine zusätzliche Interessenvertretung zur Seite gestellt wird.²⁴ Zudem hielt die revidierte eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO), die seit 1989 in Kraft war, fest, dass der/die Vormund:in unab-

21 StAZG, P 142.437, Akte Burri*: Hier wurde den Eltern 1963 wegen Vernachlässigung und zweifelhaftem Lebenswandel die elterliche Gewalt entzogen und Elisabeth Kohler als Vormundin ernannt. Ebenso: StAZG, P 142.696, Akte Häfeli*: Dem ausserhalb einer Ehe geborenen Kind wurde gemäss Art. 309 ZGB Elisabeth Kohler vom Seraphischen Liebeswerk Zug als Beistand ernannt, die Adoption war zunächst kein Thema.

22 Auch bei Auslandsadoptionen. Vgl. StAZG, P 142.722, Akte Peter*.

23 StAZG, P 142.530, Akte Meier in Akte Binggeli, Seraphisches Liebeswerk an Familie Schläpfer* 11.9.1969.

24 https://www.kokes.ch/application/files/1916/1130/8588/DE_Einzelseiten.pdf, 22 f. [28.9.2023], 1977 legte die PAVO fest, dass neben der Aufsicht durch den/die Vormund:in eine weitere Person die Adoptivfamilie mindestens einmal pro Jahr besuchen sollte [Art. 10 Abs. 1 PAVO 1977]. Vgl. hierzu Berthet & Falk, 2022, 17 f.

hängig sein müsse.²⁵ Problematisch war auch die Tatsache, dass die Aufklärung der Mutter über die Adoption nicht von einer unabhängigen Stelle erfolgte, sondern von derjenigen Person bzw. Institution, die das Kind schliesslich vermittelte und insofern ein klares Interesse am tatsächlichen Zustandekommen der Adoption hatte.

Wie dies ablaufen konnte, zeigt der Fall von Paula Eggenberger*. Bei einem Hausbesuch, den Anton Elsener bei der minderjährigen jungen Frau kurz nach der Geburt ihres Sohnes durchführte, diskutierte er mit ihr «die Vor- und Nachteile über Kind-behalten oder Adoption. Resultat der ganzen Besprechung nach Erörterung der individuellen Lage scheint, dass P.E. eher an die Adoption denkt.»²⁶ In einem weiteren Gespräch wollte die junge Mutter wissen, «wie eine Adoption vor sich geht».²⁷ Elsener meldete sie daraufhin bei der Privaten Mütter- und Kinderfürsorge in Rapperswil an. Eine Woche nach dem Termin in Rapperswil sprach sich Paula Eggenberger auf dem Einwohnerwaisenamt in Zug für eine Adoption aus.²⁸

Freiwilligkeit, Zweifel und Zeitdruck

Die kurze Aktenanalyse verdeutlicht, dass der Entscheidungsprozess oft im Gespräch unter vier Augen ablief und ein Hin und Her zwischen den Mitarbeiter:innen von Behörden und Vermittlungsstellen einerseits und der Mutter andererseits stattfand, das teilweise informellen Charakter hatte. Das mehrfache gemeinsame Gespräch war Dreh- und Angelpunkt für die Entscheidung. Der Mutter sollte, so die damalige behördliche Betrachtungsweise, dabei geholfen werden, sich für die «richtige» Lösung zu entscheiden. Die Sozialarbeiterin Luzia Ammann, die 1954 an der Sozial-caritativen Frauenschule Luzern diplomiert worden war, verwies 1973 im Aufsatz «Uneheliche Kindschaft und Adoption aus der Sicht des Sozialarbeiters» in der Zeitschrift für Vormundschaftswesen auf die Aufgabe der Sozialarbeiter:innen, der ledigen Mutter zu helfen, «[...] ihre emotionale Situation zu klären, um sachgemäss zu entscheiden» (Ammann, 1973, 105). Ammann erachtete es als ethisch unverantwortlich, «die ledige Mutter unter dem Druck der Schwangerschaft zu einem voreiligen Entscheid zu drängen oder gar zu zwingen.» (Ammann, 1973, 105).

In den von uns konsultierten Akten wird immer wieder betont, dass die Mutter den Adoptionsentschluss aus eigenem Willen, ohne Druck und «ohne Zweifel wohlüberlegt»²⁹ fällen müsse, nachdem sie «diese Frage gut überlegt ha[be]»³⁰. Es wurde amtsseitig schriftlich festgehalten, dass die Mutter die Entscheidung

25 Art. 10 Abs. 4 PAVO 1988.

26 StadtA Zug, E.19-2.109, Akte Eggenberger*, Hausbesuch 25.8.1960.

27 StadtA Zug, E.19-2.109, Akte Eggenberger, Notiz 6.9.1960.

28 StadtA Zug, E.19-2.109, Akte Eggenberger, Notiz 16.9.1960.

29 StadtA Zug, E.19-2.147, Akte Herger*, Notiz Einwohnerwaisenamt Stadt Zug 23.5.1973.

30 StadtA Zug, E.19-2.1223, Akte Borromini, Notiz 7.11.1977 zu Besuch Durchgangsstation für Mutter und Kind, Hergiswil NW.

alleine getroffen habe und von niemandem beeinflusst worden sei.³¹ Die regelmäßige Erwähnung der freien und reiflichen Entscheidung ist wohl weniger ein Zeichen routinierter Selbstverständlichkeit als vielmehr ein Hinweis darauf, dass genau dieser Aspekt in vielen Fällen problematisch war, was angesichts der existentiellen Dimension einer Adoptionsentscheidung auch nicht weiter verwundert. Auch der Umstand, dass in Zug und anderswo alleinstehende Frauen kurz vor oder nach der Geburt über die Adoption entschieden, obwohl die Sozialarbeiterin Ammann genau dies als ethisch unverantwortliche Praxis taxierte, weist eher auf eine psychologisch, ethisch und kommunikativ höchst schwierige Situation hin, in der sich die Mutter befand. Zu betonen, dass die Mutter aus freien Stücken die Adoption favorisierte, scheint deshalb vor allem der eigenen Absicherung der Zuger Behörden gedient zu haben (vgl. ähnlich Businger et al., 2022, 192, 206). Der Verweis bezog sich zudem auf die im revidierten ZGB ab 1973 festgelegten Sperrfristen: Artikel 265b ZGB verlangt, dass die Zustimmung zur Adoption nicht vor Ablauf von sechs Wochen seit der Geburt des Kindes erteilt werden darf und dass sie binnen sechs Wochen seit ihrer Entgegennahme widerrufen werden kann. Im Berner Kommentar erläuterte Cyril Hegnauer den Sinn dieser neuen Regelung: «Die Zustimmung soll aus freiem Willen und ohne Übereilung erteilt werden. Bei der Mutter ist die Gefahr unüberlegter Zustimmung während der Schwangerschaft und unmittelbar nach der Geburt besonders gross.» (Hegnauer, BK 1975, Art. 265b N 3)

Hegnauers Expertenmeinung, die Entscheidung der Mutter müsse «wohlüberlegt» sein, kontrastiert dabei drastisch mit dem – tatsächlichen oder von den Vermittlungsinstanzen suggerierten – Zeitdruck, unter dem die Frauen glaubten entscheiden zu müssen; von den Erwartungen, die von aussen sonst noch an sie herangetragen wurden, ganz zu schweigen. Zwar waren Entscheidungsprozess und Machtasymmetrien bei Adoptionen grundlegend anders als bei den fürsorgereichen Zwangsmassnahmen, denn sie waren durch eine subtile Kombination von geforderter Freiwilligkeit, Zweifel und Zeitdruck charakterisiert. Auch lag der Entscheid bei der Mutter, nicht bei den Behörden. Die Widersprüchlichkeit zwischen freier Wahl, knapp bemessener Zeit und gesellschaftlichen Erwartungen brachte die Mütter aber in ein Dilemma, das die Behördenmitglieder – die in anderen Fällen Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen anordneten und so mit dem ganzen Spektrum vom direktiven Beschluss bis hin zur Beeinflussung im Gespräch vertraut waren – und die Berater:innen der privaten Vermittlungsstellen im Interesse einer Adoption zu nutzen wussten. Ihnen eröffnete sich im Adoptionsprozess ein grosser Spielraum. Die Mütter wurden deshalb teilweise unter Druck gesetzt. Es handelte sich bei der Kommunikation zwischen einerseits den Behörden und den Vermittlungsstellen und andererseits den Müttern nicht um ein Gespräch auf

31 Z. B. StadtA Zug, E 19-2.75.1, Akte Eggenberger und E.19-2.193.1, Akte Studer; StAZG, P 142.422, Akte Seiler*.

Augenhöhe, sondern es herrschte ein deutliches Machtgefälle. Hinzu kommt, dass die Frauen diesen Entscheid in einer Lebenssituation treffen mussten, in der sie in hohem Masse vulnerabel waren. Vertreter:innen von Behörden und Vermittlungsstellen waren bei ledigen Müttern schon weit vor dem Geburtstermin involviert. Bereits während der Schwangerschaft klärte ein Beistand die Vaterschaft. Hierzu mussten die Mütter oft intimste Details über ihre Bekanntschaft und den Zeugungsakt preisgeben, die in einem Formular festgehalten wurden. Schon dieser erste Kontakt mit dem Behördenvertreter oder der Vermittlerin konnte für die werdende Mutter demütigend sein (Bühler et al., 2021, 38).

Die Vermittlerinnen oder Behördenvertreter:innen besuchten die betroffenen Frauen häufig schon während der Schwangerschaft in den Institutionen für werdende Mütter oder nach der Geburt am Spitalbett. Die Fürsorgerin Friedel Bosshardt von der Privaten Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil suchte zusammen mit einer Fürsorgerin der Stadt Zug die minderjährige Verena Moser* auf, die 1979 vor der Geburt ihres Sohnes im Durchgangsheim für werdende Mütter in Hergiswil weilte.³² Bei Clara Pachter* machte Bosshardt 1970 zusammen mit Anton Elsener eine Woche nach der Geburt einen Besuch im Spital.³³ Bei dieser Gelegenheit unterzeichnete Clara Pachter noch im Spital das Vaterschaftsprotokoll, gleichzeitig wurde sie über die «Konsequenzen der Verzichtserklärung»³⁴ informiert.³⁵ Elsener erklärte bei diesen Besuchen jeweils die gesetzlichen Bestimmungen der Adoption, darunter die Fristen für die Platzierung und dass im Fall einer Adoption die Vaterschaft nicht abgeklärt werden musste.³⁶ Damit eröffnete Elsener den Frauen die beruhigende Aussicht, dass es einen einfachen und wenig aufwendigen Weg aus ihrer heiklen Situation gebe, nämlich die Adoption.

Ein Beispiel, bei dem die Machtasymmetrie in der schwierigen Lebenssituation besonders eindrücklich zum Vorschein kommt, ist die Akte von Carla Meier*. Die ledige Hausangestellte gebar 1959 ein Kind. Zu ihrer Verzichtserklärung ist in der Akte festgehalten:

«Anlässlich einer Einvernahme durch Herrn Dr. Gilomen, Adjunkt der Kt. Fürsorgedirektion in Bern, vom 27. Februar 1959 im Frauenspital, erklärte Fräulein Carla Meier, dass sie auf die Mutterrechte verzichte, weil es ihr nicht möglich sei, das Kind allein aufzuerziehen [sic].»³⁷

32 StadtA Zug, E.19-2.2850.1, Akte Moser*, Notiz Einwohnerwaisenamt Zug betreffend Telefongespräch mit F. Bosshardt 9.1.1979.

33 StadtA Zug, E.19-2.177, Akte Pachter, Notiz Bosshardt betreffend Besprechung im Bürgerspital Zug 29.4.1970.

34 StadtA Zug, E.19-2.177, Akte Pachter, Notiz Bosshardt betreffend Besprechung im Bürgerspital Zug 29.4.1970.

35 StadtA Zug, E.19-2.177, Akte Pachter, Vaterschaftsprotokoll 30.4.1970.

36 StadtA Zug, E. 19-2.1223, Akte Borromini, Notiz Einwohnerwaisenamt Stadt Zug betreffend Besuch der Durchgangsstation für Mutter und Kind, Hergiswil/NW 7.11.1977.

37 StadtA Zug, E.19-2.71, Akte Meier*.

Die ledige junge Mutter wurde in einem verletzlichen Moment unmittelbar nach der Geburt von einem Amtsträger mit Dokortitel am Spitalbett besucht. Ein Adjunkt der kantonalen Fürsorgedirektion wie in diesem Beispiel oder auch der Sekretär der Zuger Vormundschaftsbehörde waren für eine junge Frau, so darf vermutet werden, Autoritätspersonen.

Die Behördenvertreter:innen und die Vermittlerinnen waren sich der Vulnerabilität der Mütter unmittelbar vor oder nach der Geburt durchaus bewusst. Ihnen war auch klar, dass die Mütter einen während der Schwangerschaft gefassten Entscheidung nach dem Geburtserlebnis unter Umständen in einem anderen Licht betrachten konnten. Teilweise fürchteten sie, dass die Mütter den Adoptionsentscheid bereuen und widerrufen könnten. Als Bosshardt und Elsener Sabrina Borromini* kurz vor der Geburt in Hergiswil besuchten, verfügten sie, dass die «Kindsmutter [...] mit dem Kind nicht in Kontakt kommen [soll]. Auch soll sie von keiner Seite belästigt werden. Oft wird in den Spitälern versucht, die Mütter von einer Adoption abzuhalten.»³⁸ Gemäss dem neuen Gesetz durfte die Mutter die Zustimmungserklärung erst sechs Wochen nach der Geburt unterzeichnen. Hier setzten Bosshardt und Elsener Sabrina Borromini aber sogar schon vor der Geburt unter Druck, indem sie die Kontakte zum Kind und zu anderen Frauen im Spital kappten, damit die junge Mutter keinem anderen Einfluss ausgesetzt wurde. Dieses Handeln der am Zustandekommen der Adoption interessierten Amtspersonen widerspricht deutlich den in den Akten immer wieder zu findenden Beteuerungen, dass die Entscheidung wohlüberlegt erfolgen müsse. Für einen gut durchdachten Entscheidung brauchte es eigentlich eine profunde Wissensbasis, was durch die Isolation der Frau aber gerade unterbunden wurde. Sie erhielt Informationen ausschliesslich von Behördenmitgliedern und Beraterinnen.

Sabrina Borromini war kein Einzelfall. Die Behördenmitglieder und Fürsorgerinnen versuchten, die Mütter regelmässig vor Zweifel und Schmerz abzuschoteten. Pfaffinger (2007, 36) schreibt, dass Neugeborene unmittelbar aus dem Gebärmutter entfernt wurden, ohne sie der Mutter in den Arm zu legen, um jeden «(Blick-)Kontakt und so die Entwicklung einer Beziehung zu verhindern». Die Behörden unterbanden auch regelmässig den Kontakt zu anderen Gebärenden. Bei Therese Steger*, die sich schon vor der Geburt für eine Adoption entschieden hatte, war «Fräulein Bosshardt [...] besorgt [...], dass die Kindsmutter im Liebfrauenhof nicht mit andern Wöchnerinnen zusammen sein muss. Man will verhüten, dass sie sich nicht [sic] stets zur Adoptionsfrage äussern muss.»³⁹ Die Vermittlerinnen und Behördenvertreter:innen waren darauf bedacht, dass die Mütter ihren Adoptionsentscheid nicht mehr hinterfragten. Der Vormundschaftssekretär der

38 StadtA Zug, E.19-2.1223, Akte Borromini, Notiz Einwohnerwaisenamt Stadt Zug betreffend Besuch der Durchgangsstation für Mutter und Kind, Hergiswil/NW 7.11.1977.

39 StadtA Zug, E.19-2.2283, Akte Steger, Notiz Einwohnerwaisenamt Zug betreffend Besprechung mit Frl. Steger im Beisein von F. Bosshardt 10.8.1978.

Stadt Zug betonte gegenüber der Mutter einer minderjährigen Schwangeren, dass es sehr wichtig sei, «dass an der einmal gefassten Haltung nichts mehr geändert werde».⁴⁰ Hierzu passt der manchmal in der Verzichtserklärung enthaltene Passus, dass auf die Aushändigung eines Doppels des Protokolls verzichtet werde und die Mutter nach Ablauf der Widerrufsfrist keine Mitteilung wünsche.⁴¹

Im Fall der ledigen Katharina Meier*, die 1979 ihren Sohn Herbert* gebar, besuchte die Fürsorgerin des Seraphischen Liebeswerks Zug Mutter und Kind kurz nach der Geburt im Spital. Sie notierte über diesen Besuch:

«Hat seit gestern eine Frau mit Kaiserschnitt neben sich, die gerade ihr Kind stillt, wie ich komme. Elisabeth sieht ihr zu!! Wir gehen – mangels Aufenthalts- oder anderen Besprechungsraumes, in ein Gebärzimmer. Es geht Frau Meier prima. Zwar hat sie etwas «Längizyt», seit die Nachbarin stillt, aber sie glaubt es noch auszuhalten. Gibt zu, dass es ihr nicht mehr so leicht fällt, das Kind zur Adoption zu geben, und dass sie lieber eine Nicht-Wöchnerin neben sich hätte. Ich rufe später eine Abteilungsschwester und bitte sie, Entsprechendes zu arrangieren. [...] Auf dem Gang kann man fröhlich ins Kinderzimmer sehen, und bei jedem Gang zur Toilette ebenso.»⁴²

In einer Aktennotiz zehn Tage nach der Geburt hielt die Mitarbeiterin des Seraphischen Liebeswerks fest, dass Katharina Meier nicht wie abgemacht auf dem Büro erschienen sei. Eine Bekannte, die sie im Spital besucht habe, habe gesagt, «K. <gnage> daran, ob sie das Kind zur Adoption geben solle oder nicht.»⁴³

Auffallend ist, dass die Vermittlerinnen und Behördenmitglieder in ihrer Beratungsfunktion oft widersprüchliche Signale an die leiblichen Mütter sandten. Sie äusserten sich in diesen Fällen absichtlich doppelbödig. Aus den Akten von Herbert Meier geht deutlich hervor, dass seine Mutter ihn behalten wollte und mit dem Adoptionsentscheid haderte. Noch vor der Unterzeichnung der Zustimmungserklärung wurde das drei Wochen alte Kind zum Zweck einer späteren Adoption jedoch bei einer Pflegefamilie platziert. Das Agieren der Vermittlerinnen war dabei ambivalent: Katharina Meier durfte ihr Kind nicht sehen und sie wurde von ihrer Familie⁴⁴, vom Arzt, vom Gemeindepräsidenten⁴⁵ sowie von der Fürsorgerin des Seraphischen Liebeswerks deutlich zur Adoption gedrängt. Als die Behörde der Mutter schliesslich die elterliche Gewalt entzog, wurde allerdings als Begründung

⁴⁰ StadtA Zug, E.19-2.2850.1, Akte Moser, Notiz Einwohnerwaisenamt Zug 9.1.1979.

⁴¹ StadtA Zug, E.19-2.2850.1, Akte Moser, Verzichtserklärung 23.4.1979.

⁴² StAZG, P 142.851, Akte Meier, Notiz Seraphisches Liebeswerk 7.6.1979.

⁴³ StAZG, P 142.851, Akte Meier, Notiz Seraphisches Liebeswerk 12.6.1979.

⁴⁴ StAZG, P 142.581, Akte Meier, Notiz Seraphisches Liebeswerk 7.6.1979: «Aber heim dürfe sie nicht mehr mit dem Kind, habe die Gm [Grossmutter] gesagt. Also bleibe wohl nichts anderes übrig als die Adoption.»

⁴⁵ StAZG, P 142.581, Akte Meier, Notiz Seraphisches Liebeswerk, Tel. mit Bürgerschreiber 8.6.1979: «Herr T. findet, es wäre ein grosses Glück, wenn das Kind zur Adoption käme. Ich habe die volle Unterstützung der Bürgergemeinde, auch finanziell.»

angebracht, dass «Fräulein Meier» nach dem Spitalaufenthalt, «die elterlichen Pflichten nicht wahrgenommen und sich nicht um das Kind gekümmert»⁴⁶ habe. Ihr wurde vorgehalten, sie kümmere sich nicht um das Kind, obwohl sie dieses gar nicht sehen, geschweige denn pflegen durfte. Dass sie stark zweifelte und das Kind vermisste, wurde später einfach nicht mehr erwähnt. Ähnliches ist uns auch in anderen Akten begegnet.⁴⁷

Dass das Handeln der Vermittlerin mit Blick auf die erforderliche freiwillige Entscheidung der Mutter problematisch war, zeigt sich auch daran, dass ein Entscheid bereits gefällt wurde, als die Mutter offensichtlich noch mit ihrer eigenen Entscheidung rang. Die Vermittlerin hielt in den Akten fest: «Sie sei noch nicht sicher. Sie unterschreibt aber eine Erklärung, dass ich für den Kleinen sorgen kann.»⁴⁸ Katharina Meier unterzeichnete sodann bei diesem Besuch der Fürsorgerin vom Seraphischen Liebeswerks eine Erklärung, mit der sie dieser die Kompetenz übergab, «meinen am 2. Juni 1979 geborenen Sohn in einer geeigneten Familie unterzubringen und an meiner Stelle für ihn zu sorgen.»⁴⁹ Ab hier kann anhand der Akten nicht mehr nachvollzogen werden, wieso sich die Mutter schliesslich für die Adoption entschied. Aus einem Eintrag vom 12. Juni 1979 geht jedoch hervor, dass die Mutter nicht bei der Fürsorgerin des Seraphischen Liebeswerks erschien und nach dem Spitalaufenthalt auch nicht heim zu ihren Eltern ging. Ein Anruf bei einer Bekannten ergab nochmals, dass die Mutter auch durch ihre Familie unter Druck stehe, das Kind zur Adoption zu geben.⁵⁰ Eine Pflegerin des Spitals Cham gab gegenüber der Fürsorgerin des Seraphischen Liebeswerks zur Auskunft, dass

«K. Meier [...] wirklich im Zimmer mit der stillenden Mutter geblieben [sei]. Sie habe sich nie nach dem Kind erkundigt oder über es gesprochen. Hingegen habe sie es vermutlich beim Gang auf die Toilette schon gesehen, obwohl Sr. Silvia den Kleinen immer etwas «hinter der Kulisse» zu pflegen suchte. Die Verhältnisse sind einfach nicht ideal im Asyl Cham. Es scheint der Tochter alles gleichgültig zu sein»⁵¹.

Dass Frauen ihre Meinung bezüglich der Adoption nach der Geburt änderten und dies von den Behörden und Vermittlerinnen als problematisch erachtet wurde, zeigt der bereits zitierte Artikel von Luzia Amman:

46 StAZG, P 142.581, Akte Meier, Beschluss Bürgerrat über Entzug elterliche Gewalt 13.7.1979.

47 StAZG, P 142.437, Akte Burri: E. Kohler hielt über den von ihr bevormundeten und fremdplatzierten Ralph fest, dass die Mutter in einer Besprechung nach dem Wohlergehen des Kindes gefragt habe. Sie habe aber «weder insistiert, die Adresse zu erfahren, noch das Kind zu sehen oder gar zurückzuerhalten.» Vormundschaftsbericht für das Jahr 1966.

48 StAZG, P 142.581, Akte Meier, Notiz Seraphisches Liebeswerk 7.6.1979.

49 StAZG, P 142.581, Akte Meier, Notiz Seraphisches Liebeswerk 7.6.1979.

50 StAZG, P 142.581, Akte Meier, Notiz Seraphisches Liebeswerk 12.6.1979.

51 StAZG, P 142.581, Akte Meier, Notiz Seraphisches Liebeswerk 12.6.1979.

«Schlimm ist es, wenn die ledige Mutter, die sich nach reiflicher Überlegung zum Verzicht auf das Kind durchgerungen hat, von der Hebamme, Kranken- oder Säuglingsschwester «eines bessern» belehrt wird und heraushören muss, dass nur eine Rabenmutter ihr Kind nach der Geburt weder sehen, noch stillen, sondern verschenken will. Durch eine Aussprache mit dem zuständigen Pflegepersonal bemüht sich der Sozialarbeiter vor der Einweisung der Mutter solch schmerzlichen Erlebnissen vorzubeugen.» (Ammann, 1973, 106)

Dies geschah in vielen der von uns untersuchten Fälle, so auch bei Katharina Meier. Die Sozialarbeiter:innen agierten gemäss Ammann wie die Behördenmitglieder und sollten den einmal gefassten Entscheid schützen.

Halbherzige Diskussion von Alternativen

Die Analyse der aus den Akten rekonstruierten Entscheidungsprozesse und Beratungsgespräche macht auch deutlich, dass ab und an Alternativen zur Adoption diskutiert wurden. Als die ledige Eline Dettwyler* im August 1971 auf das Zuger Einwohnerwaisenamt kam und von ihrer Schwangerschaft erzählte, brachte sie selbst die Adoption ins Gespräch. Elsener und Dettwyler

«[...] erörtern dann aber noch ein paar andere Möglichkeiten: Pflegefamilie, eventuelle spätere eigene Heirat, die ihr ermöglichen würde, das Kind zu sich zu nehmen. Auf jeden Fall liessen wir die Frage Adoption noch offen, da dies wohl zuerst richtig reifen muss. Ich habe jedenfalls den Eindruck [, dass sie] stark unter der Situation [Absage der Mutter] auf diese Möglichkeit tendiert. Ich versprach ihr, mich nach dem genauen Vorgehen bei Adoptionen zu erkundigen und gleichzeitig abzuklären betr. Heimunterkunft vor und nach der Entbindung. (ev. Monikaheim oder Inselhof, Zürich).»⁵²

Elsener betonte zwar, dass der Entscheid noch offen sei. Zugleich wird deutlich, dass Eline Dettwyler seitens ihrer Mutter unter Druck stand, die eine Betreuung des noch ungeborenen Kindes ablehnte. Zudem verfolgte Elsener nach der erhaltenen Aktenlage im Anschluss an dieses Gespräch nur noch den Weg der Adoption. Er meldete sich bei Friedel Bosshardt von der Privaten Mütter- und Kinder-Fürsorge Rapperswil. Diese gab zur Auskunft, dass sie «keine Broschüren und keine spezielle Literatur zu diesem Thema» habe und schlug vor, persönlich mit Fräulein Dettwyler zu sprechen,

«um ihr die Seite der Adoptiveltern näher erläutern zu können. Hätte auch Möglichkeit Fräulein Dettwyler privat zu plazieren vor und nach der Entbindung. Monikaheim – ja für Mutter, aber nicht für Kind nachher! Inselhof sehr gut und modern eingerichtet, aber sehr kostspielig und Säuglinge können nicht bleiben – Spitalsystem.»⁵³

52 StadtA Zug, E.19-2.109, Akte Dettwyler*, Notiz 18.8.1971.

53 StadtA Zug, E.19-2.109, Akte Dettwyler, Notiz zu Telefongespräch mit F. Bosshardt 25.8.1971.

Beim nächsten Treffen übergab Elsener Eline Dettwyler einen Prospekt des Monikaheims und unterbreitete ihr Bosshardts Vorschlag. «Ich betone auch, dass sie sich alles gut überlegen solle, da wir ja auch genügend Zeit hätten.»⁵⁴ Trotz der Diskussion von Alternativen und der Betonung, dass genügend Zeit für die Entscheidung vorhanden sei, kamen die anderen Optionen nicht mehr zur Sprache, und die Mutter gab das Kind zur Adoption. Dass wir kaum auf Fälle gestossen sind, in denen keine Adoption zustande kam, hat allerdings auch mit unserem Sample zu tun, bei dem vollzogene Adoptionen im Mittelpunkt standen.

Adoption als soziale und rechtliche Lösung für die Ausserehelichkeit

Dass die Mütter in ihrer Entscheidung für die Adoption bestärkt und teilweise sogar deutlich in diese Richtung gedrängt wurden, hat nicht zuletzt damit zu tun, dass Behördenvertreter:innen und Vermittlerinnen die Adoption häufig als beste Lösung ansahen. Sie plädierten teilweise für eine Adoption oder ergriffen eindeutig Partei für die Pflegefamilie. Elisabeth Kohler vom Seraphischen Liebeswerk Zug schrieb beispielsweise an die Pflegefamilie von Herbert Meier, dass die Mutter die Verzichtserklärung unterzeichnet habe: «Sie hat nun noch während sechs Wochen Zeit, die Erklärung zu widerrufen, doch hoffe ich nicht, dass sie es tun wird!»⁵⁵

Diese Haltung gegenüber ledigen Müttern entsprach dem damaligen Fachdiskurs. Cyril Hegnauer, Professor für Kindesrecht und massgeblich an der Revision des Adoptionsrechts beteiligt, erachtete das Aufwachsen von ausserehelichen Kindern bei ihren alleinstehenden Müttern als für das Kindeswohl problematisch, weshalb er die Adoption vorzog. In einem Artikel von 1965 vertrat er die damals vorherrschende Meinung, dass die Adoption das Problem der Ausserehelichkeit lösen könne:

«Der hohe Wert der Adoption zumal durch Verheiratete liegt darin, dass sie dem Kind die Familie voll ersetzt. Sie löst das Problem der Ausserehelichkeit – wie die Legitimation – rechtlich und sozial. Es liegt daher auch im Interesse der Ausserehelichenfürsorge, wenn die Adoption erleichtert und in ihrer Wirkung verstärkt wird.» [Hegnauer, 1965, 48]

Diese Meinung findet sich auch im bereits zitierten Aufsatz von Luzia Amman aus dem Jahr 1973. Darin thematisierte die Sozialarbeiterin verschiedene Optionen der Platzierung des Kindes. Die Adoption stellte sie dabei als die für das Kindeswohl beste Lösung dar. Sie verlange der Mutter zwar den «einschneidendsten Entscheid» ab, das Kind erhalte aber «wesentliche Vorteile» und «eine positive

⁵⁴ StadtA Zug, E.19-2.109, Akte Dettwyler, Notiz o. D.

⁵⁵ StAZG, P 142.581, Akte Meier Seraphisches Liebeswerk an Pflegefamilie von Herbert 17.8.1979. Vgl. auch Akte Häfeli.

Dauerlösung». Es werde von den Adoptiveltern «sehnlichst erwünscht» und dürfe eine «normale und konstante Familiengemeinschaft erleben». Zudem wirke das «väterliche und mütterliche Element [...] gleichzeitig ergänzend auf das Kind», was seine gesunde Entwicklung begünstige. Weiter sei seine soziale Situation geregelt, es nehme nach aussen einen «bestimmten, unbestrittenen Platz ein» (Ammann, 1973, 105).

Für die Adoption sprach weiter, dass es sich um eine kostengünstige und effiziente Lösung handelte, die für die Behörden wenig Aufwand mit sich brachte. So war es beispielsweise üblich, die im neuen Adoptionsrecht vorgeschriebene sechswöchige Frist für die Zustimmungserklärung mit einer sogenannten Erklärung der Mutter auszuhebeln, in der sich diese schon vorab für eine Adoption aussprach (vgl. Bühler et al., 2024). Die Fürsorgerin des Seraphischen Liebeswerks Zug schickte 1978 eine solche Erklärung an Seraina Peier*, die soeben geboren hatte. Sie wies sie darauf hin, dass die Erklärung kein Verzichtsschein sei, da sie einen solchen frühestens sechs Wochen nach der Geburt ihrer Tochter unterzeichnen könne. Die Erklärung ermögliche ihr aber «eine baldige, optimale Platzierung von Nina*, erspart Ihnen dadurch zusätzliche Kosten für den Unterhalt des Kindes. Ferner hilft sie Ihnen und den Behörden, den unentbehrlichen administrativen Aufwand so niedrig als möglich zu halten.»⁵⁶

Die Mütter wurden also mehrfach unter Druck gesetzt, vor allem moralisch, aber auch zeitlich und mit dem Kostenargument. Petra Käser* etwa wollte ihr Kind behalten. Dennoch wurde das Kind fremdplatziert. Der Spielraum der Mutter war dabei äusserst begrenzt: Sie war auf eigenes Begehren bevormundet, hatte bereits eine aussereheliche Tochter, deren Vater keine Alimente bezahlte. Mit dem Lohn als Hilfsarbeiterin konnte sie nicht alleine für das Kind sorgen, denn vom Vater des zweiten Kindes waren auch keine Alimente zu erwarten. Petra Käser begleitete die Fürsorgerin vom Seraphischen Liebeswerk Zug auf dem Weg zur Pflegefamilie des Kindes. Diese notierte in den Akten, dass die Mutter auf der Reise weinte.⁵⁷

«Hängt an Josephine, möchte es nicht zur Adoption geben, hat Angst keine weiteren Kinder mehr zu bekommen. Wisse nun was eine Geburt sei [bei Kaiserschnitt [des ersten Kindes] war sie in Narkose] sodass Weggeben viel schwerer. [...] – Andererseits doch wieder beunruhigt, wie Hr. Müller* [ihr Freund] sich einstellen wird. Vereinbart, dass Entscheidung erst bis in ca. 3 Monaten fallen müsse – allerdings gesagt, dass regelmässige Alimenten-Eingänge aus dem Charakter des KV kaum zu erwarten. Ihr vielleicht möglich mit Heimarbeit zusätzlich etwas zu verdienen.»⁵⁸

Der Akteneintrag macht deutlich, dass die Mutter das Kind behalten wollte, aber in verschiedener Hinsicht unter Druck stand: zum einen durch ihren neuen Freund,

⁵⁶ StAZG, P 142.568, Akte Peier, Seraphisches Liebeswerk an Seraina Peier 7.10.1978.

⁵⁷ StAZG, P 142.511, Akte Käser*, Notiz 5.9.1962.

⁵⁸ StAZG, P 142.511, Akte Käser, Notiz 5.9.1962.

zum anderen durch finanzielle Sachzwänge. Die Fürsorgerin erwähnte zwar, dass Petra Käser für die Entscheidung noch Zeit habe, wies sie aber sogleich darauf hin, dass vom Kindesvater aus charakterlichen Gründen nichts zu erwarten sei und sie das Kind nur mit eigenem Zusatzverdienst durchbringen könne. Damit skizzierte die Fürsorgerin ein Szenario, das für eine Hilfsarbeiterin nicht realisierbar war und sie unweigerlich unter Druck setzen musste.

Schluss

In den 1960er- und 1970er-Jahren waren es im Kanton Zug meistens ledige Mütter, die ihre Kinder zur Adoption gaben. Behördenvertreter:innen und Vermittlerinnen betonten regelmässig, dass die Frauen den Adoptionsentscheid wohlüberlegt und ohne äusseren Druck fällen sollten. Die Gefahr voreiliger Zustimmung sei insbesondere in der vulnerablen Zeit unmittelbar nach der Geburt gross. Mit der Einführung zeitlicher Fristen für die Zustimmung wurde dieser Gedanke im neuen Adoptionsrecht ab 1973 auch rechtlich verankert (Art. 265b ZGB). Die von uns untersuchten Akten zeigen jedoch, dass verschiedene Akteur:innen die Mütter moralisch, zeitlich und mit finanziellen Argumenten teils subtil, teils ganz offen unter Druck setzten, und zwar im Interesse einer Adoptionsfreigabe. Auch strukturelle und ökonomische Sachzwänge wirkten. Viele ledige Frauen hatten beschränkte finanzielle Möglichkeiten, und es fehlten Betreuungsstrukturen, weshalb sie sich für eine Adoption entschieden.

Eine zentrale Rolle im Entscheidungsprozess kam den Behördenmitgliedern und den Vermittlerinnen zu. Oftmals waren sie die ersten Kontaktpersonen lediger Schwangerer. Sie kumulierten verschiedene Rollen und die damit jeweils verbundene Macht, was zu Interessens- und Kompetenzkollisionen führte: Vermittlerinnen berieten ledige Mütter, nahmen die Verzichtserklärungen entgegen, machten Eignungsabklärungen bei angehenden Adoptiveltern, wählten diese aus und übernahmen sogar die Vormundschaften für die Kinder während der Pflegephase vor der Adoption. Sie arbeiteten eng mit den Vormundschaftsbehörden sowie dem Spitalpersonal zusammen. Das vertrauliche Gespräch zwischen den Müttern sowie den Vertreter:innen der Behörden und Vermittlungsstellen war Dreh- und Angelpunkt der Adoptionsentscheidung. Hierbei wurden auch Alternativen diskutiert. Namhafte Jurist:innen, Behördenvertreter:innen und Vermittlerinnen waren sich jedoch einig, dass die Adoption die beste und kostengünstigste Lösung des sogenannten «Ausserehelichenproblems» war. Der Diskurs, dass die Adoption eines ausserehelichen Kindes für alle Beteiligten die beste Lösung sei, war im Untersuchungszeitraum dominant und prägte die Ausserehelichenfürsorge, die damals ein eigenständiges Arbeitsfeld der Sozialen Arbeit war. Teilweise verinnerlichten auch die Mütter diese Betrachtungsweise. Sie passten sich den gesellschaftlichen Vorstellungen an und erachteten eine Adoption für sich und ihr Kind als richtig. Scham und Stigmatisierung trugen dazu bei, dass sie

zu dieser Sichtweise zugunsten der Adoption gelangten bzw. von den Behördenvertreter:innen und Vermittlerinnen überzeugt wurden. Andere Mütter wollten ihr Kind behalten, haderten und entschieden sich schliesslich erst nach den Beratungsgesprächen für die Adoption.

Literatur

- Amman, L. (1973). Uneheliche Kindschaft und Adoption aus der Sicht des Sozialarbeiters. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, 28/3, 98–110.
- Berthet, D., & Falk, F. (2022). «Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka im Kanton St. Gallen 1973–2002.» Abgerufen am 20. Juni 2023 von https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2022/07/schwerwiegende-maengel-bei-adoptionen-aus-sri-lanka.html.
- Bitter, S., Bangertner, A., & Ramsauer, N. (2020). «Adoptionen von Kindern aus Sri Lanka in der Schweiz, 1973–1997. Zur Praxis der privaten Vermittlungsstellen und der Behörden». Abgerufen am 24. Juni 2023 von <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/19562>.
- Bitter, S. (2018). *Die Vermittlerin. Die Kinder-Adoptionen aus Sri Lanka von Alice Honegger und die Aufsicht der Behörden (1979 bis 1997)*. Veröffentlichter Bericht im Auftrag des Amtes für Soziales des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, vom 29.11.2018.
- Bühler, R., Businger, S., & Ramsauer, N. (in Vorbereitung). «Für das Kind wohl das Beste, wenn sie es zur Adoption gäbe.» Zwangsmomente bei Adoptionen in der Schweiz von 1960 bis heute unter besonderer Berücksichtigung der Adoptionsabläufe im Kanton Zug.
- Bühler, R., Businger, S., & Ramsauer, N. (2024). Die Auswirkung der Revision des Adoptionsrechts von 1972/73 auf Zwangslagen der Mütter und auf das Kindeswohl. In C. Häfeli, M. Lengwiler & M. Vogel Campanello (Hg.), *Zwischen Schutz und Zwang. Normen und Praktiken im Wandel der Zeit*. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang». Band 1 (pp. 43–56). Schwabe Verlag.
- Bühler, R., et al. (2019). *Ordnung, Moral und Zwang. Administrative Versorgungen und Behördenpraxis*. Hg. von der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, Bd. 7. Chronos.
- Bühler, R., Steffen, M., & Koch, M. (2021). Auf Hausbesuch bei ledigen Müttern und ihren Kindern. Widerstand, Selbstermächtigung und vormundschaftlicher Praxiswandel, 1960–1980. *Traverse*, 3, 36–47.
- Businger, S., et al. (2022). «Kann es nicht bei sich haben, will es aber auch nicht behalten». Rechtliche, behördliche und biografische Perspektiven auf leibliche Mütter adoptierter Kinder in der Schweiz in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In B. Hitzer & B. Stuchty (Hg.), *In unsere Mitte genommen. Adoption im 20. Jahrhundert* (pp. 175–210). Wallstein.
- Businger, S., & Ramsauer, N. (2019). «Genügend Goldene Freiheit gehabt». *Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich, 1950–1990*. Chronos.
- Dubach, R. (2013). *Verhütungspolitik. Sterilisationen im Spannungsfeld von Psychiatrie, Gesellschaft und individuellen Interessen in Zürich (1890–1970)*. Chronos.
- Hauss, G., & Ziegler, B. (2010). *Helfen, erziehen, verwalten: Beiträge zur Geschichte der sozialen Arbeit in St. Gallen*. Seismo.
- Hegnauer, C. (1978). Die vormundschaftlichen Organe und das neue Kindesrecht. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, 1, 1–26.
- Hegnauer, C. (1975). *Berner Kommentar. Das Familienrecht. 2. Abteilung: Die Verwandtschaft. Sonderband: Die Adoption. Artikel 264–269c ZGB und 12a–12c SchlT*. Stämpfli [zit. Hegnauer, BK 1975, Art. x N y].

- Hegnauer, C. (1965). Die Revision der Gesetzgebung über das aussereheliche Kindesverhältnis. *Zeitschrift für schweizerisches Recht: Halbband II. Referate und Mitteilungen des SJV*, 84, 1–200.
- Hess-Häberli, M. (1976). *Die Adoption in rechtlicher und sozialpädagogischer Sicht*. Stutz & Co.
- Lemmenmeier, A. (2020). «Wenn Kunden kamen, schickte sie mich in den Keller.» St. Galler Tagblatt, 11.4.2020. Abgerufen am 30. Dezember 2022 von <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/kamen-kunden-musste-ich-in-den-keller-ld.1211907>.
- Lerch, F. (2004). «Zwangsadoption. Eine zeitgeschichtlich-journalistische Recherche im Auftrag des Vereins netzwerk-verdingt». Abgerufen am 9. Oktober 2023 von https://fredi-lerch.ch/fileadmin/dokumente/zeitgeschichtliches/Zwangsadoption_print_def.pdf.
- Matter, S. (2015). Historische Entwicklung im Wohlfahrtswesen der modernen Schweiz. In A. M. Riedi et al. (Hg.), *Handbuch Sozialwesen Schweiz* (2. Ausg.) (pp. 435–445). Haupt.
- Pfaffinger, M. (2007). *Geheime und offene Formen der Adoption. Wirkungen von Information und Kontakt auf das Gleichgewicht im Adoptionsdreieck*. Schulthess.
- Ramsauer, N. (2000). «Verwahrlost». *Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945*. Chronos.
- Rietmann, T. (2017). *Fürsorgerische Zwangsmassnahmen. Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert*. Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte: Band 34. Staatsarchiv Graubünden.
- Weber, F. (1934/36). *Das Seraphische Liebeswerk in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Sektion Zug*. Unveröffentlichte Diplomarbeit Sozial-caritative Frauenschule Luzern, Lehrgang 1934/36.

***Die forensische Psychiatrie im Spiegel ihrer Expertenfiguren**

Eine historische Betrachtung (Genf und Waadt, 1760–1910)

Marco Cicchini¹, Ludovic Maugué¹, Michel Porret², Cristina Ferreira³

¹ *Université de Genève, Maison de l'histoire;*

² *Université de Genève, Département d'histoire générale;*

³ *Haute école des professions de la santé Vaud*

Bei ernsthaften Zweifeln an der psychischen Gesundheit einer rechtsunterworfenen Person wurde die Einholung eines Gutachtens Anfang des 20. Jahrhunderts in der Rechtslehre wie auch in der Bundesgesetzgebung zur Pflicht. Von dieser historischen Wende zeugen die parlamentarischen Debatten über das seit den 1890er-Jahren im Entstehen begriffene Schweizerische Strafgesetzbuch und die Artikel des Schweizerischen Zivilgesetzbuches von 1907 bezüglich der Vormundschaft über volljährige Personen. Für viele zivil- und strafrechtliche Sachverhalte wurden nun die bislang nachrangigen psychiatrischen Gutachten zwingend erforderlich. Die um 1900 als rechtsstaatliche Erfordernis verankerte Kardinalregel richterlicher Billigkeitserwägungen besagte jedoch noch nichts Konkretes über die Eigenschaften der sachverständigen Person. Um wen handelte es sich? Worin bestand ihre Spezialisierung? Welche Kompetenzen waren erforderlich, um die psychische Gesundheit Rechtsunterworfener zu begutachten? Und welchen Umfang hatte ein solcher Gutachtenauftrag?

Bis heute ist die Arbeit psychiatrischer Gutachter:innen Gegenstand von Debatten, und zwar nicht nur für Fachleute aus den Bereichen Recht und psychische Gesundheit, sondern auch für Menschen, die unter den Folgen einer schlecht begründeten Diagnose oder Empfehlung leiden. Öffentlich kontrovers diskutiert werden Gutachten auch, wenn ihre Qualität und die Kompetenz ihrer Verfasser:innen infrage gestellt werden (Ferreira et al., 2020). Allerdings wurden die Kriterien für die Eignung von Psychiatrieexpert:innen nie ein für alle Mal festgelegt. Vielmehr wurden und werden sie jeweils gemäss der Entwicklung des Referenzwissens, der Beurteilungstechniken sowie anhand der Erwartungen der Justiz kalibriert. Der oder die psychiatrische Gutachter:in steht im Zentrum eines sich

* Dieser Artikel wurde aus dem Französischen übersetzt.

beständig wandelnden gesellschaftlichen Regelwerks und begegnet heute Herausforderungen und Schwierigkeiten, über welche die Geschichte ihrer lang währenden Praxis in gewissem Umfang Aufschluss geben kann. Seit dem späten Mittelalter wurde nämlich die Qualifikation von Personen, die vor Gericht als Sachverständige für Wahnsinn galten, pragmatisch geregelt – lange bevor sie Gegenstand theoretischer Überlegungen oder gar einer Rechtsnorm wurde (Termon, 2018; Mellyn, 2014).

Im Hinblick auf eine Geschichte der Begutachtungspraxis konzentriert sich unsere Studie daher auf psychiatrische Gutachten, die zwischen 1760 und 1910 in den Kantonen Genf und Waadt verfasst wurden. In den Archiven der kantonalen Zivil- und Strafgerichte konnten wir über den genannten Zeitraum 295 Gutachten identifizieren, die von 108 Sachverständigen erstellt wurden, welche alle männlichen Geschlechts waren. Der Spezialisierungsgrad der Verfasser dieser Gutachten variiert stark, da sich die Psychiatrie und deutlicher noch ihr Vorläufer, der Alienismus, nur langsam als eigenständige medizinische und später auch forensische Disziplin herausbildeten. Als «Sachverständiger» wird daher im Folgenden jeder Angehörige eines Gesundheitsberufs bezeichnet, der ein Schriftstück über den Geisteszustand einer rechtsunterworfenen Person verfasste, das wiederum in eine Gerichtsakte aufgenommen wurde, unabhängig von dessen Form und Umfang. Der Sachverständige wurde von einem Richter (in unserem Zeitraum gab es keine Magistratinnen) oder einer der Prozessparteien angefordert und galt als ein solcher kraft des richterlichen Mandats, das ihm ein Wissen über die psychische Gesundheit zuschrieb, welches Richter zu dieser Zeit selbst nicht besaßen (Chauvaud, 2003). Im untersuchten Zeitraum kann man drei Expertenfiguren ausmachen, und zwar – mit ungleichmässiger Verteilung – behandelnde Ärzte, Anstaltsärzte und Professoren für Psychiatrie. Jede dieser Figuren, die sich einer ähnlichen Bewertungsaufgabe gegenüberstehen, war durch spezifische Merkmale gekennzeichnet.

Der behandelnde Arzt – Urfigur der Begutachtung des Wahnsinns

«Ich erkläre, dass der genannte Abraham F. aus Cudrefin tatsächlich von einer dunklen Melancholie befallen war, wegen welcher Krankheit ich am 24. Mai zu ihm gerufen wurde, und seither mehrere Male, ihn dabei stets in immer schlechterem Zustand vorfand und unter anderem am Sonntag, den 29. Juni, als er sich im Delirium befand.»¹

Dieser Auszug ist Teil des Berichts, den der Chirurg Jean-David Mayor am 3. Juli 1783 für den Gerichtshof von Cudrefin verfasste. Mayor ist der erste ärztliche Experte, der in den Archiven zu finden ist, und er ist der *behandelnde Arzt* des Kran-

1 Archives cantonales vaudoises (ACV), Bh 8/54, Abraham F. [fol. 11], 3. Juli 1783.

ken. Dieser Begriff ist im weiteren Sinne zu verstehen und bezeichnet den Angehörigen eines Gesundheitsberufs, der – unabhängig von seiner Qualifikation oder Spezialisierung – die rechtsunterworfenen Person gewöhnlich behandelt.

Bis in die 1820er-Jahre hinein dominierte dieser Medizintyp das Spektrum der ärztlichen Justizsachverständigen. Das galt unabhängig davon, ob es nun darum ging, eine Geisteskrankheit nach einer schweren Straftat zu attestieren oder die Einrichtung einer Vormundschaft für eine volljährige Person zu begründen, die nicht mehr über die nötige Urteilsfähigkeit verfügte, um ihr Vermögen zu verwalten. In Fällen strafrechtlicher Verfolgung konnte die medizinische Bescheinigung die Tragweite eines im Ancien Régime besonders schwerwiegenden Mordvorwurfs wie dem des Verwandten- oder Kindsmords abschwächen oder entschuldigen. Wenn es um Suizid ging – der bis zu den revolutionären Kodifizierungen Ende des 18. Jahrhunderts als Verbrechen galt –, zogen die Genfer und Waadtländer Gerichte häufig Ärzte hinzu, die zuvor die «Geisteskrankheit» («l'aliénation d'esprit») oder Melancholie der Selbstmörder behandelt hatten, wie im Fall von Abraham F. Indem der Gutachter bestätigte, dass er den Selbstmörder vor dessen Tod behandelt hatte, unterstützte er den Anspruch auf seine öffentliche Bestattung, also auf ein ehrenvolles Begräbnis. Vor allem ermöglichte es seine medizinische Bescheinigung der Familie, Anspruch auf das Vermögen des Verstorbenen zu erheben, das sonst im Falle eines freiwilligen, nicht durch Krankheit entschuldigten Todes von der Justiz beschlagnahmt worden wäre. Behandelnde Ärzte, die an Entmündigungsverfahren beteiligt waren, welche zumeist von der Familie des Betroffenen eingeleitet wurden, unterstützten den Antrag in der Regel mittels der schriftlichen Bestätigung, dass sie die Person, deren Geisteskrankheit oder «Geistesschwäche» die Entmündigung rechtfertigte, zuvor behandelt hatten.

Die Figur des Hausarztes, der als Helfer der Justiz agiert, war besonders am Ende des Ancien Régime verbreitet, blieb aber zumindest bis zu Anfang des 20. Jahrhunderts in der Justiz präsent. Um 1900 wurde der Hausarzt insbesondere in Entmündigungsverfahren hinzugezogen, um den Antrag von Angehörigen der betroffenen Person an die zuständige Behörde zu unterstützen. Es kam auch vor, dass die Gerichte selbst den Hausarzt um Hilfe baten, und zwar nicht nur aufgrund seiner langjährigen Bekanntschaft mit der rechtsunterworfenen Person, sondern auch aus praktischen Gründen der räumlichen Nähe. Besonders ausgeprägt ist die lokale Verankerung der Praktiker im Kanton Waadt, dessen Terrain bedeutend vielgestaltiger ist als das im Kanton Genf. So wurde 1902 Dr. Milliquet, einer der wenigen Ärzte des 2300 Einwohner zählenden Ortes Pully, vom Friedensrichter des Kreises Pully damit beauftragt, den «geistigen und seelischen Zustand» seines 78-jährigen Mitbürgers Georges B. zu untersuchen. Um die Wende zum 20. Jahrhundert zog man behandelnde Ärzte auch in Strafsachen hinzu, was allerdings seltener vorkam. Beispielsweise wurde Dr. Schmidlin 1887 vom Genfer Strafgericht in einem Fall von versuchter Erpressung zum Sachverständigen ernannt und äusserte sich als «Hausarzt [...] seit 10 Jahren». Genauso beauftragte die Justiz in

Montreux einen Dr. Roehring in den Jahren 1909 und 1910 mehrmals damit, eine Patientin aus seiner Nachbarschaft, die wegen kleinerer Diebstähle verfolgt wurde, «in seelischer Hinsicht» zu untersuchen.

In jener Epoche, die gleichzeitig die Ära der medizinischen Spezialisierung und der im Siegeszug befindlichen Psychiatrie war (Castel, 1976), sollte das fort-dauernde Vorhandensein dieser generalistischen Figur nicht als Anomalie begriffen werden. Tatsächlich verfügte der behandelnde Arzt nämlich über Wissen, das seine Rolle als Helfer der Justiz begünstigte. Vor allem kannte er die Person, bevor sie sich einem zivil- oder strafrechtlichen Gerichtsverfahren gegenüber sah, während die Magistraten den möglichen «Wahnsinn» erst im Prozess aus eigener Anschauung beurteilen konnten. Darüber hinaus besass er einen umfassenden Überblick über den Gesundheitszustand des oder der Betroffenen, der sich nicht auf psychiatrische Fragen beschränkte. Auch wenn die Person eine Kooperation mit der Justiz verweigerte, war die Inanspruchnahme dieser gerichtlichen Hilfskraft erforderlich. Im Jahr 1901 hörte das Friedensgericht in Lausanne «als Sachverständigen» den Arzt Victor Mercanton, dessen Patientin wegen «Geistesschwäche» von einer Entmündigung bedroht war. Angesichts der Stummheit Letzterer, welche die gerichtliche Anhörung erschwerte, lieferte der Arzt einen Einblick in die Entwicklung ihrer psychischen Gesundheit, der sowohl den Richtern als auch allen anderen Ärzten kaum ohne Weiteres zugänglich gewesen wäre. Darüber hinaus verfügte der behandelnde Arzt ja über eine intime Kenntnis nicht nur der rechtsunterworfenen Person, sondern auch ihres familiären und sogar sozialen Umfelds, wobei er gelegentlich Zugang zu vertraulichen Informationen und Familien-«Geheimnissen» hatte. In den Jahren 1885–1886 wurde in Genf der aufsehenerregende Fall von Jeanne Lombardi verhandelt, die man des vierfachen Mordes an ihren Kindern bezichtigte. Unter den 16 aufgebotenen medizinischen Experten spielten die beiden Hausärzte Jacques-Louis Porte und Eugène Rapin eine wichtige Rolle bei der Erstellung der pathologischen Diagnose, die es ermöglichte, die Täterin für unzurechnungsfähig zu erklären (Porret, 2019). Andererseits konnte sich die Nähe des Gutachters auch als problematisch erweisen: Sie untergrub das Vertrauen in die therapeutische Beziehung und nährte ein Gefühl des Verrats, wenn der Arzt ein medizinisches Gutachten verfasste, welches der Wahrnehmung der begutachteten Person über ihren eigenen Geisteszustand widersprach.

Tatsächlich wiesen die Punkte, welche die Inanspruchnahme des Hausarztes begünstigten, auch eine negative Seite auf. Zumeist handelte es sich bei ihm um einen Allgemeinmediziner, der die psychische Gesundheit auf der Grundlage unvollkommener Beherrschung des psychiatrischen Wissens beurteilte, was sich vor allem in ungefähren Diagnosen niederschlug, die nicht dem jeweiligen Stand der Wissenschaft entsprachen. Schon im 19. Jahrhundert verdächtigte man die behandelnden Ärzte in Abhandlungen über Gerichtsmedizin vor allem im Hinblick auf Vormundschaftsangelegenheiten regelmässig der Gefälligkeit gegenüber den Familien des oder der Betroffenen, die die Ärzte beauftragt hatten und sie auch

bezahlten. Jene in Entmündigungsverfahren überaus gängigen Privatgutachten garantierten weder die Unabhängigkeit noch die Unparteilichkeit des Gutachters gegenüber der betroffenen Person und vergrösserten so die Zahl der Ärzte, die dazu neigten, «ein Verfahren des rechtlichen Ausschlusses zu unterstützen und zu billigen» (Nootens, 2007, 164). Schliesslich ist noch die Frage der Gerechtigkeit vor Gericht zu berücksichtigen, da das soziale Ansehen des behandelnden Arztes zumindest indirekt an dasjenige der Patient:innen gekoppelt war. Es kam in der Tat vor, dass medizinische Gutachten von der Magistratur missachtet wurden, wenn diese ungeschickt verfasst waren, also beispielsweise durch ungelungenen Satzbau auffielen, denn das schwächte ihre symbolische Autorität. Die Qualität des hausärztlichen Gutachtens sollte, so die allgemeine Erwartung, die soziale Stellung der begutachteten Person widerspiegeln.

Der Anstaltsarzt oder: die Institutionalisierung des Gutachtens

«Ich habe die Ehre, Ihnen den Bericht zu überreichen, um den Sie mich mit Ihrem Schreiben vom 22. dieses Monats über Pierre Gabriel B. aus Bex gebeten haben. Da dieser Mann zweimal in das Heim für Geisteskranke eingeliefert wurde, war ich in der Lage, einige Informationen über sein Leben zu erlangen, die ich wiedergebe, ohne allerdings vollumfänglich dafür einstehen zu wollen.»²

Ganz wie Charles Pellis, der von 1832 bis 1845 Arzt in der Pfllegeanstalt Champ de l'Air (VD) war, handelt es sich bei dem *Anstaltsarzt* um eine Expertenfigur, die untrennbar mit dem Aufstieg der forensischen Psychiatrie im 19. Jahrhundert verbunden ist. In seinem Bericht, den Pellis im August 1834 verfasste und aus dem das Zitat stammt, kam er zu dem Schluss, bei B. läge keine Geisteskrankheit vor. Das Gutachten ist beispielhaft für die Kompetenzen, die dieser Expertengruppe zu eigen waren: Der Arzt war zur gleichen Zeit das Gedächtnis der Institution, in die eingewiesen wurde, sowie ihr ausgewiesener Spezialist. Da er tagtäglich mit dem breitestmöglichen klinischen Bild der Geisteskrankheit konfrontiert wurde, war er der bevorzugte Interpret der pathologischen Zeichen, die zu einer Internierung führen konnten. Ohne notwendigerweise der Leiter der psychiatrischen Einrichtung gewesen zu sein, verkörperte er jene Autoritätsfigur, die durch ihre Berichte und Bescheinigungen das Ballett des Kommens und Gehens in der Einrichtung orchestrierte.

Ende des 18. Jahrhunderts, als es noch keine spezialisierten Einrichtungen für die Behandlung von «Geisteskranken» gab, wurden gelegentlich die Ärzte der Allgemeinspitäler von den Richtern im Waadtland und in Genf mandatiert. So manche rechtsunterworfenen Person, über die für Zivil- oder Strafsachen ein psychologisches Gutachten erstellt werden sollte, hielt sich an diesen Orten des Einge-

2 ACV, K XVII b 12/11, 25. August 1834.

sperrtseins mit hybriden Zielen (Bestrafung, Besserung, Absonderung, Pflege) auf, in denen verschiedenste Kategorien unerwünschter sozialer Randgruppen («Geistesranke», «Straftäter», «Bettler», «Prostituierte» usw.) zusammengefasst wurden (Foucault, 1972). Doch im Bereich der psychischen Gesundheit setzte sich die Expertenfigur des Anstaltsarztes erst im ersten Drittel des 19. Jahrhunderts durch. In dieser Zeit entstanden in den Kantonen Genf und Waadt die ersten Heime für «Irre». Bei den öffentlichen Einrichtungen, die der Geschichtsschreibung bekannt sind, handelt es sich um Champ de l'Air im Jahr 1810, Corsier (GE) im Jahr 1832 und Les Vernets (GE) im Jahr 1838. Hinzu kommen die diskreteren, wenn auch sehr gefragten privaten Häuser der Ärzte Beat Schnell (VD), Pierre Dufresne (GE) und François-Marie Deplace (GE) zwischen 1815 und 1840 (Cicchini & Maugué, 2020). Zwischen 1820 und 1880 wurden 65 Prozent der von uns gesammelten zivil- und strafrechtlichen Gutachten von einem Arzt erstellt, der im Lauf seiner Karriere über eine institutionelle Anbindung verfügt hatte.

Im 19. Jahrhundert dienten die spezialisierten Einrichtungen als Inkubatoren der aufkommenden forensischen Psychiatrie. Die *lieux de folie*, «Orte des Wahnsinns» (Fussinger & Tevaearei, 1998), boten günstige Bedingungen für die Institutionalisierung des forensischen Wissens und beeinflussten sowohl die Qualität der Gutachter als auch die Erstellung der Gutachten. Noch bevor an den Universitäten separate Studiengänge eingeführt wurden, waren die Anstalten in der Tat klinische Ausbildungsstätten, die zur Spezialisierung der Psychiatrie beitrugen. In dieser Hinsicht liessen die Anstaltsärzte keine Gelegenheit aus darauf hinzuweisen, dass sie über eine einzigartige Kompetenz verfügten, die ihnen der lange Aufenthalt in den Pflegeanstalten für «Geistesranke» verschafft hatte. Als der erwähnte Arzt Pellis 1854 eine Frau begutachten sollte, die sich weigerte, ihr Haus zu verlassen, schrieb er einen Bericht, der von seinen Erfahrungen in der kantonalen Anstalt geprägt war:

«In dem Moment, als ich [zu ihr] hineinging, fiel mir der Geruch des Zimmers auf. Ich begegnete dort jenem für Geistesranke charakteristischen Geruch wieder, der vor einigen Jahren als dieser Krankheit eigentümlich vermeldet worden war. [...] Man könnte meinen, man betrete eine Zelle in einem Irrenhaus.»³ Dann schloss er als Diagnose auf eine «Manie in chronischem Zustand», die das Entmündigungsurteil stützte. Die mehr als zehnjährige Erfahrung des Sachverständigen in der Anstalt war ein Zeichen für Kompetenz und die Garantie für sein fundiertes Wissen über Geisteskrankheiten. Auch stützten sich die Berichte der Anstaltsexperten nunmehr – unter Hintanstellung sowohl der juristischen wie auch der allgemeinmedizinischen Terminologie – auf Nosografien, die in einer medizinischen Disziplin, welche sich gerade als solche konstituierte, massgeblich waren.

Die Schaffung von Einrichtungen für «Geistesranke» («aliénés») förderte nicht nur die Etablierung von Fachleuten, zunächst von Alienisten oder Irrenärzten und

3 ACV, S 125/686, 15. Februar 1852.

dann von Psychiatern, sondern verstetigte auch die Praktiken der Zertifizierung von Geisteskrankheiten. So wird der Zugang zu diesen Einrichtungen von der Vorlage eines ärztlichen Attests abhängig gemacht. Das gilt insbesondere im Kanton Waadt, wo dies ab 1810 obligatorisch ist. Da die Aufnahme in die Anstalt, wenn nicht *de jure*, so doch *de facto* der Zustimmung eines Arztes bedurfte, kam der Anstaltsunterbringung eine entscheidende Stellung in den Entscheidungsprozessen bei Gericht ein. Im Bereich der Vormundschaft bewies die vorherige Internierung der betroffenen Person sogar ihr Irresein. Zwischen 1851 und 1880 stützte sich die Hälfte der Entmündigungsverfahren in Genf auf Gutachten des oder der Ärzte jener Einrichtung, in welcher sich die von der Massnahme betroffene Person bereits befand. Auch in Strafsachen wurden sehr enge Bande zwischen den Gerichten und den Anstalten geknüpft. Ab den 1830er-Jahren entwickelte sich im Kanton Waadt und später im Kanton Genf die Praxis, die vor den Strafgerichten angeklagten rechtsunterworfenen Personen «unter Beobachtung zu stellen»: Aufgrund von Zweifeln an ihrem Geisteszustand wurden diese Personen für einige Wochen oder Monate in ein Asyl eingewiesen, damit der Anstaltsarzt genug Zeit hatte, sein Sachverständigengutachten zu erstellen. So entwickelte sich auch die 1873 in der Nähe von Lausanne eröffnete Anstalt Cery rasch zu einem Epizentrum für die Erstellung psychiatrischer Gutachten: Die Anstalt wurde speziell von solchen Gerichtshöfen in Anspruch genommen, die in grosser Entfernung vom Hauptort der Waadt lagen und ohne Fachärzte in ihrem Umfeld waren.

Trotz des erklärten Willens, die Orte der Strafe (Gefängnis) von den Orten der Behandlung (Anstalten) zu trennen, blieb die Beherrschung des Wahnsinns eine zweideutige Übung des Einsperrens unter Zwang, welche die therapeutischen Ambitionen mit den Erfordernissen der öffentlichen Ordnung verquickte: Der «Geisteskranke», der interniert werden musste, war derjenige, dessen Vorhandensein in der Gesellschaft laut dem Waadtländer Gesetz vom 18. Mai 1810 (dort Art. 2) «beschwerlich und gefährlich» war. Im Herzen dieses medizinisch-administrativen Dispositivs platziert, stand der Anstaltsarzt in einer engen Beziehung zur politischen Macht. Im Vergleich zum behandelnden Arzt war er zwar wesentlich unabhängiger gegenüber den Familien der betroffenen Person; weniger autonom war er indes gegenüber dem Innen- oder dem Justiz- und Polizeidepartement, denen er rechenschaftspflichtig war. Als Dr. Pellis sein Amt im Champ de l'Air antrat, beklagte er die fortdauernden Einschliessungspraktiken, die denen der alten Allgemeinspitäler entsprachen, und beschwerte sich im Dezember 1832 bei den Waadtländer Behörden mit der Begründung, man dürfe «das Strafvollzugssystem nicht mit der Heilmethode verwechseln». Nun zeichnete sich aber just der gegenläufige Trend ab, denn die waadtländische Pflegeanstalt entwickelte sich zum Bestimmungsort für Kriminelle, die zwar aufgrund einer psychischen Krankheit als nicht für ihre Handlungen verantwortlich angesehen wurden, gleichwohl aber als gefährlich galten: Gemäss Art. 54 des waadtländischen Strafgesetzbuchs von 1843 musste ein Angeklagter, den das Gericht aufgrund seiner «Unzurechnungs-

fähigkeit» freisprach, dem Staatsrat übergeben werden, damit dieser eine «Sicherheitsmassnahme» einleitete, bei der es sich *de facto* um die Einweisung in eine Anstalt handelte.

Da es bis zur Wende zum 20. Jahrhundert kein Aufsichtsgremium für psychiatrische Einweisungen gab (diese wurden erst 1895 in Genf und 1901 in der Waadt eingerichtet), räumten die gesetzlichen Bestimmungen den Anstaltsärzten eine Entscheidungsbefugnis über die Aufnahme oder Entlassung von Patient:innen ein, die oft als zu weitgehend angesehen wurde. So wurde im März 1856 Charles Coindet, Chefarzt des Hospizes Les Vernets (GE), seines Amtes enthoben, weil man ihm vorwarf, ein 14-jähriges Mädchen willkürlich interniert zu haben. Zwar ist diese Entlassung auch als Folge eines allgemein vergifteten politischen Klimas zu sehen, bei dem es um weit mehr ging als die Frage der psychiatrischen Unterbringung, doch beruhte die Stimmungskampagne gegen Coindet auf einer diffusen gesellschaftlichen Vorstellung – in der Westschweiz wie auch anderswo in Europa – von der Anstalt für «Geisteskranke» als «neuer Bastille» (Fauvel, 2008). Das Gefängnis und die Pflegeanstalt waren somit Orte des Eingesperrtseins, die nicht nur von der öffentlichen Meinung miteinander in Verbindung gebracht wurden, sondern die auch *de facto* als institutionelle Räume funktionierten, deren Mauern aneinandergrenzten, wenn sie nicht sogar durchlässig waren. So ist es bezeichnend, dass sich in der Gruppe der Sachverständigen zahlreiche Gefängnisärzte fanden, wie etwa Dr. Badan in Genf. Der Gefängnisarzt, den das Gericht beauftragte, den Geisteszustand eines während der Kriminaluntersuchung inhaftierten Beschuldigten zu untersuchen, besass zweifellos nicht dieselbe klinische Erfahrung wie seine Kollegen in den Pflegeanstalten, verfügte stattdessen jedoch über eine solide Erfahrung mit dem Einschliessen unter Zwang und den normalen oder pathologischen Reaktionen darauf. In den Augen von Magistraten war ein solcher Experte besonders geeignet, um die Tricks derjenigen zu durchschauen, die versuchten, eine psychische Krankheit vorzutäuschen mit dem Ziel, einer strafrechtlichen Sanktion zu entgehen.

Der Psychiatrieprofessor und sein gesellschaftlicher Einfluss

«Ich, der unterzeichnete Mahaim Albert, Professor für Psychiatrie an der Universität Lausanne, erkläre, dass ich auf Antrag des Präsidenten des Bezirksgerichts Lausanne vom 10. Februar 1906 Frau Louise R., die von besagter Justizbehörde in der Anstalt von Cery unter Beobachtung gestellt wurde, untersucht und die unten aufgeführten Feststellungen über den Geisteszustand von Frau R. getroffen habe.»⁴

An der Wende zum 20. Jahrhundert taucht eine dritte Figur des Gutachters auf, die entscheidend zur Etablierung der forensischen Psychiatrie beitrug, der *Professor*

⁴ ACV, S 125/597, 9. März 1906.

für Psychiatrie. Zwischen 1880 und 1910 wurden in Genf und in der Waadt 51 Prozent der Gutachten für Zivil- und Strafgerichte von einem Professor für Psychiatrie verfasst, 30 Prozent von einem Arzt aus einer Institution ohne universitäre Anbindung, 14 Prozent von einem freiberuflich tätigen Arzt und 5 Prozent von Universitätsärzten aus unterschiedlichen medizinischen Fachbereichen (Klinik, Geburtshilfe, Neurologie usw.). Die starke Präsenz des Professors für Psychiatrie in dieser Expertengruppe ist umso bemerkenswerter, als die universitäre Ausbildung in psychiatrischer Medizin in der Genfer-See-Region erst 1876 mit Gründung der medizinischen Fakultät der Universität Genf eingeführt wurde. Später, nämlich 1890, richtete auch die Universität Lausanne einen Lehrstuhl für Psychiatrie ein.

Abgesehen von ihrem plötzlichen und dadurch umso auffälligeren Auftreten veränderte die Entstehung der neuen Gutachterfigur auch den Status der forensischen Psychiatrie, indem sie nicht nur deren institutionelle, sondern auch ihre wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Grundlagen festigte. So erhielten ab den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts in Genf und Lausanne sowie in den Schweizer Universitätskantonen die leitenden Ärzte der öffentlichen Pflegeanstalten eine akademische Position, die ihrer Funktion im Krankenhaus entsprach: Dr. Marc Olivet, Dr. Johannes Martin und Dr. Rodolphe Weber auf Genfer Seite; Dr. Siegfried Rabow und Dr. Albert Mahaim auf Waadtländer Seite. Den lokalen Psychiatern, deren Dienste die Genfer und Waadtländer Gerichte in Anspruch nahmen, gesellten sich diejenigen hinzu, deren wissenschaftlicher Ruf über die Kantonsgrenzen hinausreichte, wie Auguste Forel (Zürich), Werner von Speyr (Bern), Richard von Krafft-Ebing (Österreich) und Jean De Boeck (Belgien). Im Vergleich zu den Krankenhausärzten früherer Generationen genoss der Professor mit Doktor-titel eine doppelte Legitimität, da er sowohl eine institutionelle wie auch eine akademische Verankerung besass. Zudem profitierte er von einem weitverzweigten Unterstützungsnetzwerk, das – nicht zuletzt aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters wissenschaftlicher Kenntnisse – über den engen Rahmen des Kantons, in dem er praktizierte, hinausreichte. Das soziale Prestige des Psychiatrieprofessors verlieh ihm schliesslich eine grössere Autonomie sowohl gegenüber den staatlichen Behörden als auch gegenüber den Familien der begutachteten Personen.

Die allgemeine Psychiatrie – in der Schweiz seit 1888 Pflichtfach im Rahmen der eidgenössischen Medizinalprüfungen – hatte eine einrichtungsbezogene Aura, die speziell auf die forensische Psychiatrie ausstrahlte. In seiner Antrittsvorlesung an der Universität Lausanne im Jahr 1890 ging Dr. Rabow ausführlich auf die Funktion des Irrenarztes als Helfer der Justiz ein und erklärte sogar, dass «die Psychiatrie von allen Wissenschaften am engsten mit der Jurisprudenz verbunden ist» (Rabow, 1891, 234). Als Ausdruck der engen Verbindung zwischen Psychiatrie und Rechtsprechung erfuhren die forensischen Gutachten der Psychiatrieprofessoren eine Standardisierung in Richtung auf den Kanon der Bezugsdisziplin. Die Texte ihrer Gutachten waren in einzelne Kapitel gegliedert, in denen fast ausnahmslos die Vorstellung des Mandats, die Vorgeschichte der begutachteten Person (Ver-

erbung, Patientengeschichte), die angeklagten Taten, die Beobachtung oder der Gesundheitszustand des Patienten (physisch und psychisch) aufeinander folgten, bevor sie mit der Fallerörterung und den Schlussfolgerungen endeten. Die medizinische Beurteilung stützte sich auf psychologische Tests, Wissenstests und sogar Schädelvermessungen. Zwar wird das Vokabular der Berichte um eine präzisere und technischere psychiatrische Nomenklatur erweitert, doch war diese für den lesenden Laien nicht immer verständlich. Die psychiatrische Spezialisierung entlarvte auf diese Weise unter Umständen die begrenzten Fähigkeiten des vorsitzenden Richters. Dieser wurde mit Diagnosen konfrontiert, die weder die gesetzlich verankerten rechtlichen Kategorien («Demenz», «Schwachsinn», «Zorn») nutzten noch die allgemeinmedizinische Fachsprache, sondern dem Bereich der Psychiatrie zuzuordnen waren («zirkulärer Wahnsinn», «Submanie», «polyneuritische Korsakoff-Psychose» u. a.).

An der Wende zum 20. Jahrhundert besass der Professor für Psychiatrie indes kein Monopol auf die Erstellung psychologischer Gutachten. Weiterhin beauftragt wurden nicht nur Haus- und Anstaltsärzte, sondern gelegentlich auch andere Spezialisten wie Professoren für Physiologie oder klinische Medizin. So mandatierte zum Beispiel das Genfer Strafgericht 1903 den Professor für Rechtsmedizin Louis Mégevand damit, den Geisteszustand eines der «Sittenwidrigkeit» angeklagten Mannes zu untersuchen, womit in diesem Fall die homosexuellen Praktiken der rechtsunterworfenen Person gemeint waren. Die Vielfalt der Fachleute, die zur Beurteilung des Geisteszustands von Angeklagten hinzugezogen wurden, stellte freilich keine Absage an die psychiatrische Medizin dar. Vielmehr war sie das Ergebnis einer bewussten Entscheidung von Magistraten und Parteien. In manchen Fällen bevorzugten diese die geografische Nähe der Sachverständigen, deren Verfügbarkeit oder deren spezifische Kompetenz in der Psychiatrie nahen, aber von ihr unterschiedenen Bereichen.

Die Psychiatrieprofessoren verfassten weitaus umfangreichere Berichte als ihre Kollegen und erweiterten insbesondere den Geltungsbereich ihrer forensischen Beiträge. Entgegen der Warnungen des französischen Irrenarztes Henri Legrand du Saulle, der 1864 den Gutachter aufforderte, «nicht aus seiner Sphäre herauszutreten», forderte man in der Westschweiz – besonders im Kanton Waadt – seit Ende des 19. Jahrhunderts offen das Eindringen der forensischen Psychiatrie in den sozialen und politischen Bereich. So betrachtete Professor Rabow die Ausweitung seines Lehramts auf die Gesellschaft als Berufspflicht, denn es obliege den Psychiatern, «bei der Legislative und der Öffentlichkeit» zu «sozialen Fragen» wie Alkoholismus zu intervenieren. Sein Nachfolger als medizinischer Leiter von Cery und Inhaber des Lehrstuhls für Psychiatrie an der Universität Lausanne, Albert Mahaim, teilte diese Auffassung. Mahaim setzte nämlich die Waadtländer Tradition der interventionistischen Psychiatrie fort, die mit der sozialen Frage verknüpft war, und verstärkte sie, indem er den Kampf gegen Alkohol, die Debatte über Kriminalität unter dem Blickwinkel der Geisteskrankheit sowie die Verbreitung des Konzepts der

Degeneration miteinander verknüpfte (Cicchini, 2022). Über die Begutachtung *stricto sensu* hinaus zögerte Mahaim nicht, in seinen Berichten legislative Empfehlungen oder Forderungen nach neuen Einrichtungen zu formulieren, wie beispielsweise der Schaffung von Asylen für «Trinker» oder von Sondereinrichtungen für «kriminelle Geistesranke» oder sogar für «konstitutionelle Psychopathen» (Moreau, 2021). Über John-David B., der 1902 in Lausanne wegen Verursachung einer Brandstiftung strafrechtlich verfolgt wurde, schrieb Dr. Mahaim:

«B. ist eine für die öffentliche Sicherheit gefährliche Person, die ihre Freiheit nicht mehr geniessen kann. Er gehört eigentlich in die Irrenanstalt. Es ist nur zu bedauern, dass das Fehlen spezieller Asyle für geistesranke Kriminelle es nicht erlaubt, solche Kranken in angemessener Weise arbeiten zu lassen, weil man befürchtet, dass sie ausbrechen könnten.»

Seine Gutachten waren für ihn zugleich eine Bühne, auf der die Diskurselemente der «sozialen Verteidigung» und der Sicherheitsmassnahmen ausgearbeitet wurden, indem Diagnose, Gefahr, Behandlung, Rehabilitation und Schutz eng miteinander verknüpft wurden (Germann, 2004).

Der Interventionismus der psychiatrischen Experten im Kanton Waadt stellte im Bereich des helvetischen Rechts oder der Gesetzgebung keine Ausnahme dar. Seit 1864 schlossen sich psychosoziale Fachkräfte in dem Verein schweizerischer Irrenärzte (Société suisse des médecins aliénistes, SSMA) zusammen, um ihre Erfahrungen bei der Behandlung von Geisteskranken auszutauschen. Nun war diese Gesellschaft zwar ursprünglich ein «Verein der Anstaltsdirektoren» (Ladame, 1920) gewesen, entwickelte sich aber im Lauf der Jahrzehnte zu einem Organ, das die Psychiatrie und die Interessen der Psychiater förderte. In den 1890er- Jahren beteiligte sich die SSMA aktiv an der Ausarbeitung des Schweizerischen Strafgesetzbuches unter der Leitung des Juristen Carl Stoos, und zwar insbesondere an der Definition der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und der Einführung von Sicherheitsmassnahmen für rechtsunterworfenen Personen, die als gefährlich galten, obwohl sie als nicht oder nur teilweise schuldfähig eingestuft wurden (Gasser & Barras, 2000). Während sich die Verabschiedung des Strafgesetzbuches durch die eidgenössischen Räte bis 1937 verzögerte, war die SSMA ab 1897 auf Einladung des Juristen Eugen Huber auch an der Ausarbeitung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches beteiligt. Konsultiert wurden die Psychiater zu den Artikeln über die Urteilsfähigkeit und vor allem zu denen über vormundschaftliche Massnahmen. Die Idee, die Beurteilung der psychischen Krankheit rechtsunterworfenen Personen habe mittels eines Gutachtens zu erfolgen, setzte sich innert weniger Jahre durch, ohne dass allerdings völlige Klarheit über die erforderlichen Eigenschaften der Gutachter bestand.

Fazit

Im Lauf des 19. Jahrhunderts entwickelten sich die Figuren des psychiatrischen Gutachtens in Abhängigkeit von den Vorstellungen von und dem Umgang mit psychischen Krankheiten. Die drei in dieser Studie ermittelten Idealtypen stehen natürlich nicht erschöpfend für alle möglichen Formen der Begutachtung von Geisteskrankheiten. Sie heben hingegen allgemeine Merkmale hervor, die weitere Überlegungen wert sind. So besass zwar jedes der medizinischen Berufsprofile inhärente Qualitäten, diesen standen jedoch potenzielle Mängel gegenüber, die ihren jeweiligen Modellcharakter beschädigten oder zumindest abschwächten: Die Nähe, die umfassende und intime Kenntnis der begutachteten Person kennzeichnete die Figur des Hausarztes, war allerdings mit dem Risiko einer geringeren Erfahrung mit psychischen Krankheiten und einer eingeschränkten Perspektive behaftet. Der Anstaltsarzt profitierte von einer politischen Verankerung und agierte innerhalb eines institutionellen Netzwerks, allerdings mit dem Risiko, den Imperativen der Administration Vorrang vor der Pflege einzuräumen. Die genauen Kenntnisse, nach höchsten wissenschaftlichen Standards erworben, waren das Privileg des Psychiatrieprofessors, doch lief dieser Typus Gefahr, im Bereich der sozialen Regulierung überambitioniert zu sein und «auf alles eine Antwort zu haben», wie ein zeitgenössischer fachfremder Kollege beklagte (Zagury, 2009). Könnten heutige Praktiker:innen oder die heutigen Ausbildungsgänge dieser Fülle an Qualitäten und Schwächen, welche die Archive der forensischen Psychiatrie offenbaren, Denkansätze entnehmen, um ihre Praktiken zu hinterfragen oder den kritischen Blick auf die Modalitäten und Grenzen der psychiatrischen Beurteilung zu schärfen?

Sicherlich hat sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts der Einflussbereich der psychiatrischen Gutachter:innen nach und nach auf andere soziale Fragen ausgedehnt, die weit über den forensischen Bereich *stricto sensu* hinausgehen. Obwohl beispielsweise das Strafgesetzbuch von 1942 homosexuelle Beziehungen entkriminalisierte, erfolgte bei der Schweizer Armee noch lange eine Segregation auf der Grundlage psychiatrischer Gutachten, die männliche Homosexualität systematisch mit Abnormalität in Verbindung brachten (Delessert, 2012). Nun dehnt sich aber bis in die heutige Zeit der Aktionsradius dieser Zunft immer weiter aus: In einer Gesellschaft, in der die Zumutbarkeit sozialer, wissenschaftlicher, gesundheitlicher, finanzieller oder ökologischer Risiken zu einer immer grösseren politischen Herausforderung geworden ist, stützt sich die Durchführung öffentlicher Massnahmen mehr denn je auf das Wissen von Expert:innen. In dieser Hinsicht konnte der Einsatz psychiatrischer Gutachten nur zunehmen, wie es die 2008 erfolgte fünfte Revision der Invalidenversicherung (IV) belegt: Mit ihr sollte das durch die wachsende Zahl an Berentungen verursachte Defizit behoben werden, und zwar insbesondere bei Berentungen, die auf psychische Erkrankungen zurückzuführen sind. Indem die Reform vor allem auf «psychisch Invalide» abzielt, bedingt

sie eine umfassende Rekonfiguration des Systems, die zur Entstehung eines grossen Marktes für Gutachten im Bereich der Sozialversicherung führt, wodurch psychiatrische Gutachten zu einem zentralen Instrument bei Verfahren zur Gewährung von Invalidenrenten werden (Ferreira, 2015). Die aktuellen Herausforderungen, die der Kontext steigender Nachfrage nach Expert:innenwissen noch verstärkt, werden teilweise durch die zeitgenössischen rechtlichen und sozialen Entwicklungen bestimmt. Dies zeigt sich auch im schwierigen Bereich der Familienstreitigkeiten, in dem die Rolle der Gutachter:innen umstritten ist.⁵

Doch obwohl Rechtsprechung und Gesetzgebung in der Schweiz Klarheit über die erforderlichen Kompetenzen der Expert:innen geschaffen haben (Fonjalaz & Gasser, 2017), sind deren Ausbildung und Qualität ständigen Veränderungen unterworfen. In allen Rechtsbereichen, in denen das Sachverständigenwesen zur Unterstützung der Richter:innen eingesetzt wird, hat es mit langlebigen Schwierigkeiten zu kämpfen. Aufgefordert, sich auf der Grundlage medizinischer Fachkenntnisse zu äussern, befinden sich die Gutachter:innen auf heimischem Terrain, sofern sie eine Diagnose stellen und eine therapeutische Behandlung vorschlagen. Doch wenn sie einen Geisteszustand mit einer (strafbaren) Handlung, einem Grad der Heilbarkeit oder sogar der Gefährlichkeit der betroffenen Person in Verbindung bringen und daraus eine straf- oder zivilrechtliche Massnahme ableiten sollen, begeben sie sich zwangsläufig in den Bereich der forensischen Interpretation. Während sich über das lange 19. Jahrhundert hinweg die medizinische Tätigkeit bei den Gerichten durchsetzte, zeigte sich diese für die forensische Psychiatrie konstitutive Spannung auf unverhüllte, geradezu offensichtliche Weise. Der Rückgriff auf die Geschichte ermöglicht es, Zögern und Zweifel, aber auch Lösungen der Vergangenheit zu dokumentieren, die im Lauf der Zeit ihren Niederschlag in Normen und Praktiken fanden.

Literatur

- Castel, R. (1976). *L'ordre psychiatrique. L'âge d'or de l'aliénisme*. Éditions de Minuit.
- Chauvaud, F., & Dumoulin, L. (2003). *Experts et expertises judiciaires. France, XIX^e-XX^e siècles*. Presses Universitaires de Rennes.
- Cicchini, M. (2022). «La souris ne peut pas jouer avec le chat». Marc Christin, un écrivain à l'asile (Cery, vers 1900). *Criminocorpus. Écrits de l'enfermement en Suisse (XIX^e-XX^e siècle)*. <https://doi.org/10.4000/criminocorpus.11648>.
- Cicchini, M., & Maugué, L. (2021). L'impossible asile. La maison des aliénés de Corsier (1832-1838). *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 68/1, 72-98.
- Delessert, T. (2012). *Les homosexuels sont un danger absolu: homosexualité masculine en Suisse durant la Seconde Guerre mondiale*. Antipodes.
- Fauvel, A. (2008). La voix des fous. Hector Malot et les «romans d'asile». *Romantisme*, 141/3, 51-64.

5 Laure Lugon Zugravu, «On ne suit pas aveuglément les expertises psychiatriques» (Man folgt nicht blindlings psychiatrischen Gutachten), *Le Temps*, 27. Mai 2019, 7.

- Ferreira, C., Maugué, L., & Maulini, S. (2020). *L'Homme-bus. Une histoire des controverses psychiatriques (1960–1980)*. Georg.
- Ferreira, C. (2015). *Invalides psychiques, experts et litiges*. Antipodes.
- Fonjallaz, J., & Gasser, J. (2017). *Le juge et le psychiatre. Une tension nécessaire*. Médecine et Hygiène.
- Foucault, F. (1972). *L'Histoire de la folie à l'âge classique*. Gallimard.
- Fussinger, C., & Tevaearai, D. (1998). *Lieux de folie. Monuments de raison. Architecture et psychiatrie en Suisse romande, 1830–1930*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Gasser, J., & Barras, V. (2000). Les psychiatres et le Code pénal. Débats à la Société des médecins aliénistes suisses au tournant du siècle. *Archives suisses de neurologie et de psychiatrie*, 5, 15–19.
- Germann, U. (2004). *Psychiatrie und Strafjustiz. Entstehung, Praxis und Ausdifferenzierung der forensischen Psychiatrie in der deutschsprachigen Schweiz, 1850–1950*. Chronos.
- Ladame, C. (1920–1922). Contribution à l'histoire de la Société des médecins aliénistes Suisses, 1864–1919. *Archives suisses de neurologies et de psychiatrique*, 7, 157–166, 352–357; 11, 130–141.
- Mellyn, E. W. (2014). *Mad Tuscans and Their Families. A History of Mental Disorder in Early Modern Italy*. University of Pennsylvania Press.
- Moreau, M. (2022). «Les paroles s'envolent, les écrits restent». Traces ordinaires de psychopathes internés à Cery. *Criminocorpus. Écrits de l'enfermement en Suisse (XIX^e–XX^e siècle)*. <https://doi.org/10.4000/criminocorpus.9947>.
- Nootens, T. (2007). *Fous, prodiges et ivrognes. Familles et déviances à Montréal au XIX^e siècle*. McGill-Queens University Press.
- Porret, M. (2019). *Le sang des lilas. Une mère mélancolique égorge ses quatre enfants en mai 1885 à Genève*. Georg.
- Rabow, S. (1891). Leçon d'ouverture de psychiatrie. In *Discours et leçons prononcés à l'ouverture des cours du 1^{er} semestre de l'Université de Lausanne* [pp. 225–240]. Université de Lausanne.
- Ternon, M. (2018). *Juger la folie au Moyen Âge dans les tribunaux royaux en France XIV^e–XV^e siècles*. Presses Universitaires de Rennes.
- Zagury, D. (2009). Pratiques et risques de l'expertise psychiatrique. In P. Chevallier & T. Greacen (Hg.), *Folie et justice: relire Foucault* [pp. 87–102]. Érés.

Entstehung, Ausgestaltung und Konsequenzen von kantonalen Fremdplatzierungspolitiken

Nana Adrian¹, Thomas Reiss², Michael Marti¹, Thomas Widmer²

¹ Ecoplan AG Bern;

² Universität Zürich, Institut für Politikwissenschaft

Einleitung

Ende des Jahres 2018 bestanden in der Schweiz 4'838 zivilrechtliche Kindesplatzierungen. Trotz der erheblichen gesellschaftlichen Relevanz von Kindesplatzierungen ist die Datenlage dürftig, es gibt besonders vor 2013 keinen systematischen Überblick über die kantonalen Platzierungspolitiken und die wirtschaftlichen Anreize, die sich aus deren politisch-administrativen Gegebenheiten und Finanzierungsmechanismen ergeben. Das Forschungsprojekt «Kindesschutz und Fremdplatzierung: Effekte von Institutionen, Finanzierung, Umsetzung» im Rahmen des NFP 76 «Fürsorge und Zwang» umfasst eine systematische Analyse der Politiken und ihrer Entstehung sowie ihrer wirtschaftlichen Anreize und deren Auswirkungen auf die Platzierungspraxis in den 26 Schweizer Kantonen von 1970 bis 2018.

Welche *Dimensionen* der kantonalen Platzierungspolitiken sind relevant? Im Abschnitt *Dimensionen* befasst sich dieser Beitrag mit drei Dimensionen, in denen sich die kantonalen Politiken unterscheiden. Erstens sind die vormundschaftlichen Behörden in einigen Kantonen kantonale Einrichtungen, in anderen werden sie von den Kommunen oder Gemeindeverbänden betrieben. Zweitens haben die Kantone bei der Rechtsform der vormundschaftlichen Beschwerdeinstanzen die Wahl zwischen Gerichten und Verwaltungsbehörden. Drittens wird die subsidiäre Finanzierung von zivilrechtlichen Platzierungen betrachtet. Die Kantone unterscheiden sich dabei nach ihrem jeweiligen Anteil an den Sozialhilfekosten und den bestehenden Ausgleichsmechanismen zwischen Kanton und Gemeinden sowie zwischen den Gemeinden. Diese drei Dimensionen sind ausgesucht worden, weil die schweizweite Analyse dargelegt hat, dass die Regulierungen in den Kantonen über den Untersuchungszeitraum hinweg sehr unterschiedlich ausfallen und diese drei Dimensionen wichtige Pfeiler der kantonalen Platzierungsregulierungen sind.

Entsprechend sind sie gut geeignet, Erklärungen für die Unterschiede zwischen den Kantonen und ihre Auswirkungen zu geben.

Welche *Erklärungen* finden sich auf Bundes- und Kantonsebene für die unterschiedlichen Ausprägungen der kantonalen Politiken? Von den vielen möglichen Erklärungsfaktoren fokussiert der Beitrag im Abschnitt *Erklärungen* auf die Faktoren Bundesrecht, die Rechtsprechung des Bundesgerichts und auf der Kantons-ebene die kommunale Verwaltungsprofessionalität. Wir konzentrieren uns auf diese Faktoren, da die Analyse unseres Datenmaterials gezeigt hat, dass diese Faktoren grosses Erklärungspotenzial versprechen.

Welche *Konsequenzen* haben die unterschiedlichen Ausprägungen auf die Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen? Der Abschnitt *Konsequenzen* zeigt auf, dass sich die Varianz in den gesetzlichen Bestimmungen und Kindesschutzsystemen in der Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen widerspiegelt. Dafür analysieren wir die von der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) ab 1996 erhobenen kantonalen Daten. Die kantonalen Unterschiede und die potenziellen Zusammenhänge mit den oben beschriebenen Dimensionen werden anhand der vier Kantone Solothurn, Waadt, Luzern und Glarus mit unterschiedlichen Modellen illustriert. Die Auswahl der Kantone berücksichtigt einerseits verschiedene Regionen der Schweiz, andererseits gab es in jedem der gewählten Kantone Veränderungen bei den untersuchten Dimensionen. Bei der Analyse der Entwicklungen in den vier Kantonen stehen mögliche Muster und Erklärungszusammenhänge zur Debatte.

Der vorliegende Beitrag diskutiert diese Fragen in derselben Reihenfolge wie sie hier aufgeführt wurden. Der Beitrag schliesst mit einer kurzen Darlegung der wichtigsten Erkenntnisse.

Dimensionen

Einleitung

Zur Beschreibung der kantonalen Politikregime im Untersuchungszeitraum von 1970 bis 2018 dienen drei Merkmalsdimensionen: Die erste Dimension ist die föderale Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörden und Kindesschutzbehörden in den Kantonen, die über die Zeit beträchtliche Veränderungen erfahren hat. Die zweite Dimension beschreibt die kantonalen Beschwerdeinstanzen im Vormundschafts- bzw. Kindesschutzbereich. Hier haben respektive hatten die Kantone die Wahl sowohl hinsichtlich der Anzahl der Instanzen als auch hinsichtlich deren Rechtsform. Dieser Abschnitt fokussiert auf die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung von vormundschaftlichen bzw. kindesschutzrechtlichen Entscheiden innerhalb eines Kantons. Die dritte Dimension ist die subsidiäre Finanzierung von zivilrechtlichen Platzierungen. Hier zeigt sich im Verhältnis zu den beiden anderen Dimensionen die grösste interkantonale Heterogenität.

Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörde und der Kindesschutzbehörden

Abbildung 2 zeigt den zeitlichen Verlauf der Zuständigkeit der Vormundschaftsbehörde (VB) resp. der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB). 1970 war die häufigste Ausprägung die Zuständigkeit auf Gemeindeebene, das gilt besonders in der Deutschschweiz. Sechs Kantone kannten die kantonale Zuständigkeit (vgl. Tabelle 3 im Anhang für die Details der kantonalen Regelungen). Die Zeit bis zur Jahrtausendwende war geprägt von Stabilität, wie die Karten für die Jahre 1990 und 2000 zeigen. In den 2000er-Jahren wechseln dann drei Kantone (TI, GL, SO) ihr Modell.

Die Implementation des Kindes- und Erwachsenenschutzrechtes (KESR) führte im Jahr 2013 zu einer richtiggehenden Zentralisierungswelle (für weitere Auswirkungen siehe Schnurr, 2017). 16 Kantone verschoben mit der Ersetzung der VB durch die KESB auch die zuständige föderale Ebene. Besonders der Wechsel von der Gemeinde- auf die Kantonsebene ist häufig zu beobachten (11 Kantone), und darunter sind auffällig viele (kleinere) Deutschschweizer Kantone. Bei vier mittleren bis grossen Deutschschweizer Kantonen entschied man sich für ein interkommunales Modell, und der Kanton Solothurn wechselte von Gemeindeverbänden zu einer kantonalen Behörde. Zehn Kantone behielten die zuständige föderale Ebene bei der Überführung der VB zu den KESB bei. Zwei dieser Kantone (TI, GL) reformierten ihre Zuständigkeit bereits kurz vor der Einführung des KESR.

Über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg änderten acht Kantone die zuständige Ebene nicht. Dies betrifft sieben Kantone, welche für die Aufgabe bereits 1970 kantonale Behörden kannten, sowie den Kanton Wallis, welcher das Vormundschaftswesen von 1970 bis 2018 auf der Gemeindeebene organisierte.¹ Reformen in der Zuständigkeit sahen ausschliesslich Zentralisierungen vor, kein Kanton verschob die Zuständigkeit «nach unten».

Beschwerdeinstanzen

Nun zur zweiten Dimension, den kantonalen Beschwerdeinstanzen: Laut allgemeiner rechtswissenschaftlicher Auffassung müssen Gerichte den Anforderungen von Art. 6 Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) genügen, indem sie unabhängig und unparteiisch sind (Müller, 2010). Diese Voraussetzung erfüllen Verwaltungsbehörden als Beschwerdeinstanzen nicht, da ihre Unabhängigkeit als Teil der Exekutive eingeschränkt ist.

¹ In seiner Sitzung vom 17. Dezember 2020 hat der Grosse Rat des Kantons Wallis die Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB) angenommen und entschieden, die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zu kantonalisieren. Die kantonalen KESB nahmen am 1. Januar 2023 ihren Betrieb auf (Kanton Wallis, 2023).

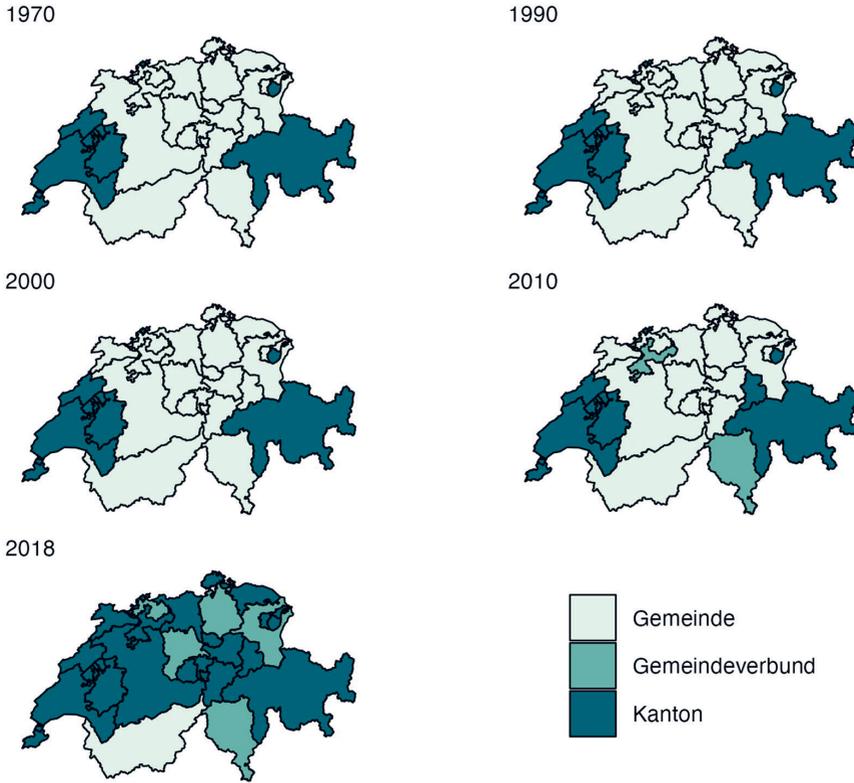


Abbildung 1: Zuständige Ebene Vormundschaftsbehörde resp. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde²

In Abbildung 2 ist der zeitliche Verlauf dieser Dimension dargestellt (siehe erneut Tabelle 3 im Anhang für eine detaillierte Übersicht). Zu Beginn des Untersuchungszeitraums kannten sechs Kantone bereits eine gerichtliche Beschwerdeinstanz. Vor 1990 führten zwei Kantone gerichtliche Beschwerdeinstanzen ein. In den 1990er-Jahren fand eine Reformwelle statt: Acht Kantone reformierten ihr Justizwesen und sahen nunmehr Gerichte als Beschwerdeinstanzen vor. Bis 2010 folgten weitere zwei Kantone diesem Weg. Die verbleibenden Kantone mit Verwaltungsbehörden als Beschwerdeinstanzen (die beiden Appenzell sowie die Innerschweiz

² Wo der Kanton zuständig ist, gibt es unterschiedliche Organisationsformen: In einigen Kantonen gibt es mehrere VB bzw. KESB, die auf Bezirksebene organisiert sind. In anderen Kantonen gibt es eine einzige VB bzw. KESB. Details hierzu sind im Anhang in der Tabelle 3 zu finden.

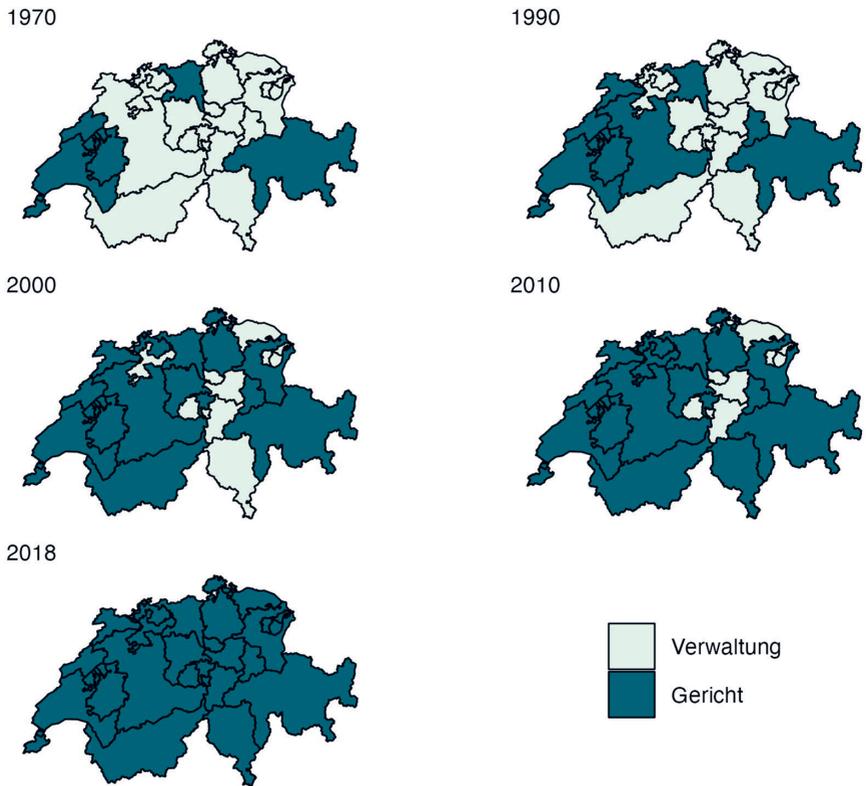


Abbildung 2: Gerichts- vs. Verwaltungsbehörde als vormundschaftliche Beschwerdeinstanz

mit Ausnahme von Luzern) führten gerichtliche Beschwerdeinstanzen mit der Implementation des KESR 2013 ein. Somit gibt es seit 2013 in allen Kantonen die Möglichkeit, Entscheide der KESB gerichtlich überprüfen zu lassen.

Subsidiäre Finanzierung

Die subsidiäre Finanzierung kommt zum Tragen, wenn die Eltern den ihnen zugeschriebenen Anteil an den Platzierungskosten (Elternbeitrag) nicht finanzieren können.³ In diesem Fall wird der Elternbeitrag in den meisten Kantonen von der

³ Die Elternbeiträge sind je nach Kanton unterschiedlich hoch. Ein Grund dafür sind die direkten Beiträge, die mancherorts vom Kanton an Heime und Pflegefamilien gezahlt werden. Auch bei der Ausgestaltung und Höhe der direkten Beiträge ist die Heterogenität zwischen den Kantonen gross.

wirtschaftlichen Sozialhilfe übernommen. Ausnahmen sind die Kantone BE (ab 2013), NW (ab 2014), SG (ab 1999) und VD (ab 2010), wo der Kanton die subsidiäre Finanzierung von zivilrechtlichen Platzierungen direkt übernimmt.⁴

Bei der Finanzierung der wirtschaftlichen Sozialhilfe zeigen sich während des Untersuchungszeitraums grosse Unterschiede zwischen den Kantonen (Champion & Bonoli, 2013). Vielfach übernimmt der Kanton einen Teil der Sozialhilfekosten. Zudem bestehen in einigen Kantonen Lastenausgleichssysteme für die Sozialhilfekosten: Anhand von Zahlungen werden diejenigen Gemeinden entlastet, die durch die Sozialhilfekosten besonders belastet sind. Dabei gibt es sehr unterschiedliche Varianten, die Belastung der Gemeinden und die Höhe der Zahlungen festzulegen: In einigen Lastenausgleichssystemen werden die effektiven Ausgaben berücksichtigt, in anderen werden Indikatoren wie z. B. die Sozialhilfequote verwendet.

Abbildung 3 zeigt links die Entwicklung der kantonalen Anteile an den Sozialhilfekosten und rechts die Entwicklung der Lastenausgleichssysteme.⁵ Bei Letzteren unterscheiden wir, ob die Zahlungen vom Kanton (vertikal), von den Gemeinden selbst (horizontal) oder von beiden (gemischt) geleistet werden.⁶

Abbildung 3 zeigt links, dass im Jahr 1970 in neun Kantonen der Kanton überhaupt keinen Anteil an den Sozialhilfekosten übernahm, während zwei Kantone die gesamten Sozialhilfekosten trugen⁷. In zehn Kantonen war der kantonale Anteil divers bzw. der Prozentsatz variierte je nach Gemeinde. Bei den weiteren Kantonen lag der Anteil zwischen 33 und 70 Prozent. Über den Untersuchungszeitraum hinweg änderten die Kantone zum Teil mehrfach die Höhe der kantonalen Anteile. Insgesamt zeigt sich aber, dass die kantonalen Anteile im Süden/Westen der Schweiz (Genferseeregion, Espace Mittelland und Tessin) in der Regel höher waren als im Norden/Osten des Landes (Nordwestschweiz, Zürich, Zentralschweiz und Ostschweiz).⁸ Diese Tendenz hat sich mit der Zeit akzentuiert, wie die Karte zum Jahr 2018 zeigt. Eine Ausnahme von dieser Regel stellen die Kantone AI und GL

4 Im Kanton Solothurn übernimmt seit Januar 2020 ebenfalls der Kanton die durch Fremdplatzierungen von Minderjährigen entstehenden Sozialhilfekosten.

5 Nicht berücksichtigt werden Lastenausgleichssysteme, die keinen Bezug zur wirtschaftlichen Sozialhilfe haben.

6 In einigen Kantonen besteht der vertikale Lastenausgleich aus der Übernahme eines fixen Anteils der Sozialhilfekosten (z. B. im Kanton Bern). Mit Blick auf die Vergleichbarkeit werden solche vertikalen Lastenausgleichssysteme als «kantonaler Anteil an den Sozialhilfekosten» berücksichtigt und daher im linken Teil der Abbildung 3 dargestellt.

7 Im Kanton Basel-Stadt liegt die Zuständigkeit für die Sozialhilfe bei den Gemeinden. Der Kanton wird daher zu den Kantonen gezählt, in denen kein kantonaler Anteil an den Sozialhilfekosten übernommen wird. Zu beachten ist aber, dass die Aufgaben der Stadt Basel vom Kanton übernommen werden und der Kanton somit trotzdem einen grossen Teil der Sozialhilfekosten übernimmt.

8 Grossregionen gemäss Bundesamt für Statistik BFS (2019).

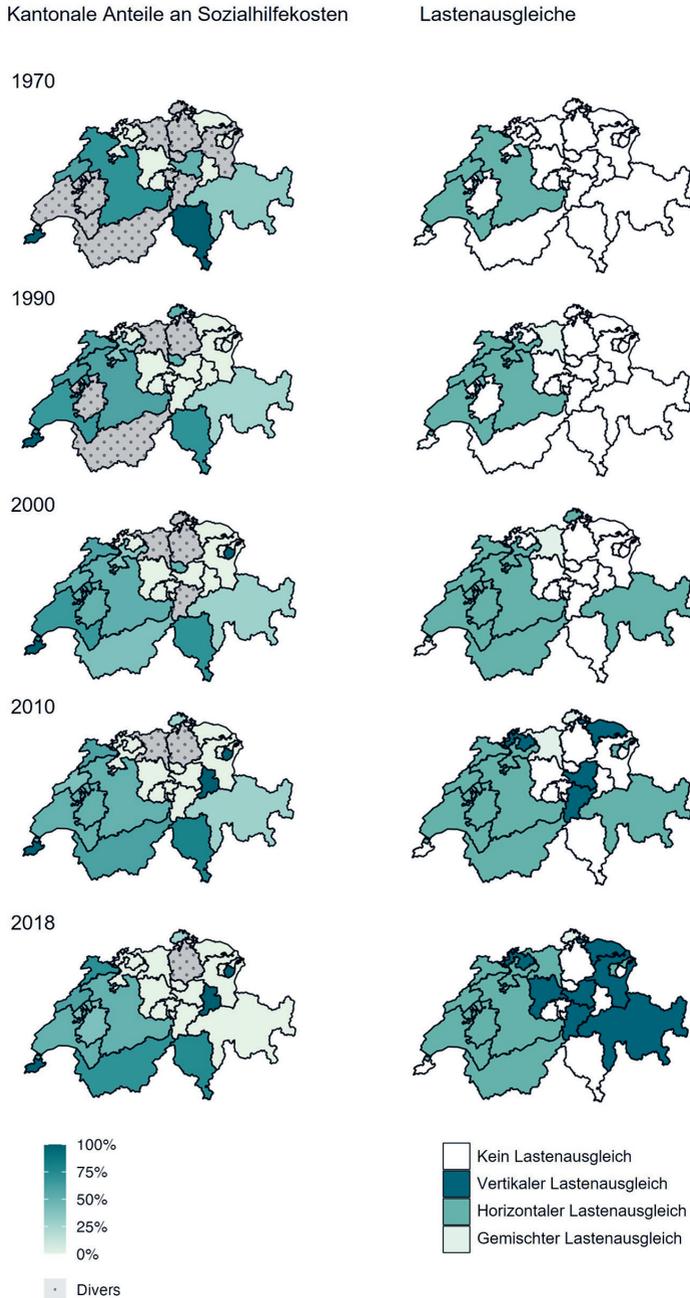


Abbildung 3: Entwicklung der kantonalen Anteile an den Sozialhilfekosten und der Lastenausgleichssysteme von 1970 bis 2018

dar, in denen die Sozialhilfe kantonalisiert ist und der Kanton in der Folge die gesamten Kosten übernahm.

Neben den kantonalen Anteilen kann der Kanton die Gemeinden auch anhand von *vertikalen Lastenausgleichssystemen* entlasten. In der Abbildung ist ersichtlich, dass zwischen 2000 und 2010 sieben Kantone diese Variante der kantonalen Beteiligung eingeführt haben. Dabei handelt es sich mehrheitlich um Kantone ohne kantonalen Anteil an der Finanzierung. Entsprechend finden sich diese Lastenausgleichssysteme vor allem in der Zentral- und Ostschweiz.⁹ In der Genferseeregion und im Espace Mittelland hingegen führte der Trend in Richtung *horizontaler Lastenausgleichssysteme*.

Erklärungen

Einleitung

Dieser Abschnitt diskutiert mögliche Erklärungsfaktoren für die Varianz der drei oben dargelegten Dimensionen. Auf der Bundesebene wird je ein Beispiel für die Erklärungsfaktoren Bundesrecht und Rechtsprechung diskutiert. Die Einführung des KESR hatte eine stark homogenisierende Wirkung auf die Policy-Regime und führte bei der Zuständigkeit der VB/KESB zu einer Zentralisierungswelle. Dieser Abschnitt befasst sich ausserdem mit einem Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 1992, welcher den Kantonen aufgab, gerichtliche Beschwerdeinstanzen zur Kontrolle der Entscheidungen der VB/KESB einzurichten. Die beiden Beispiele zeigen, wie Kantone im Wissen um den Spielraum in der kantonalen Implementation (Sager, Ingold und Balthasar, 2018) mit Vorgaben der Bundesebene umgehen. Das KESR und das Bundesgerichtsurteil erklären die Veränderungen der Zuständigkeit der VB/KESB und der Rechtsform der Beschwerdeinstanzen im zeitlichen Verlauf massgeblich. Zur Erklärung der Ausgestaltung der Finanzierungsdimension sind sie jedoch ungeeignet, da es bis heute keine bundesrechtlichen Vorgaben für die subsidiäre kantonale Finanzierung in diesem Bereich gibt. Deswegen geht dieser Abschnitt schliesslich auch einem Erklärungsfaktor auf der Kantonebene auf den Grund. Es zeigt sich dabei, dass die Verwaltungsprofessionalität auf Gemeindeebene zur Erklärung der föderalen Zuständigkeit der VB/KESB beiträgt, jedoch nur teilweise für die Ausgestaltung der subsidiären Finanzierung.

⁹ Der Kanton Zürich führte 2022 einen Ausgleich der Zusatzleistungen ein. Damit werden zwar die Gemeinden entlastet, das betrifft aber nicht die wirtschaftliche Hilfe oder die Fremdplatzierungskosten.

Bundesebene

In Bezug auf das Bundesrecht gibt es im Untersuchungszeitraum von 1970 bis 2018 zwei Änderungen, welche für das kantonale Vormundschafts- bzw. Kinderschutzrecht von zentraler Bedeutung waren. Der Bundesrat erliess 1977 die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO) und setzte sie auf den 1. Januar 1978 in Kraft. Diese verlangte von den Kantonen, Platzierungen von Minderjährigen bewilligungspflichtig zu machen und Pflegekinderaufsichten einzurichten (Lengwiler et al., 2013; Zatti, 2005). Abbildung 1 zeigt, dass dies keine Veränderung bei der Zuständigkeit der VB hatte (Hauss, Gabriel und Lengwiler, 2018).

Eine zweite Änderung im Bundesrecht betrifft die Revision des schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB) vom 19. Dezember 2008, mit der das neue KESR eingeführt wurde. Die Revision verlangte von den Kantonen eine Implementation bis 2013 (Bundesamt für Justiz, 2011). Die Reform erklärt die starken Veränderungen in der Zuständigkeit der VB/KESB auf das Jahr 2013 (Jud und Knüsel, 2019); (vgl. Abbildung 1 und Tabelle 1, für Details siehe Tabelle 3 im Anhang). In Tabelle 1 ist die Verteilung der Ausprägungen vor (bis 2012) und nach (ab 2013) der Implementation des KESR dargestellt. 15 Kantone lösten die Zuständigkeit von der Gemeindeebene, sodass nach der Reform lediglich noch im Kanton Valais die Gemeinden zuständig waren. Nach der Reform kannten fünf Kantone eine interkommunale Zuständigkeit (+3). 20 Kantone statt vorher acht kannten nunmehr die kantonale Zuständigkeit (+12). Die häufigste Verschiebung war diejenige von der Gemeinde- auf die Kantonsebene (11). Vier Kantone entschieden sich für eine Regionalisierung der Zuständigkeit durch die Bildung von Gemeindeverbänden. Dieses Bild zeigt klar: Die Einführung des KESR scheint für die starken Veränderungen der föderalen Zuständigkeit für die VB/KESB verantwortlich zu sein. Im Zeitraum von 1970 bis 2012 änderten lediglich drei Kantone die Zuständigkeit, während 16 Kantone diese mit der Implementation des KESR im Jahr 2013 änderten.

Ein zweiter Erklärungsfaktor auf Bundesebene ist die bundesgerichtliche Rechtsprechung. Im Dezember 1992 urteilte das Bundesgericht, dass gestützt auf Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), welche die Schweiz

Tabelle 1: Zuständige politische Ebene Vormundschaftsbehörde resp. Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde vor und nach Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (26 Kantone)

	Gemeinde	Gemeindeverbund	Kanton
Vor KESR (bis 2012)	16	2	8
Nach KESR (ab 2013)	1 (-15)	5 (+3)	20 (+12)

1974 ratifiziert hatte, die Kantone eine gerichtliche Beschwerdeinstanz in Vormundtschaftssachen vorsehen müssen¹⁰ (Bundesgericht, 1992).

Zum Zeitpunkt des Urteils kannten 17 Kantone ausschliesslich Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsbehörden. In den folgenden 13 Jahren reformierten zehn Kantone ihre Justizorganisation und installierten für die Beschwerde in Vormundtschaftssachen gerichtliche Instanzen. Die restlichen sieben Kantone reagierten vorerst nicht und führten erst mit der Implementation des KESR im Jahr 2013 gerichtliche Beschwerdeinstanzen ein (siehe Tabelle 3).

Kantonebene

In den Kantonen bestehen sehr unterschiedliche Verteilungen der Kompetenzen und Finanzen zwischen Kanton und Gemeinden (Ladner, 2013; Mueller, 2015). Aufgrund der jeweils unterschiedlichen Aufgabenverteilung und der zum Teil grossen Differenz in der Gemeindegrösse kommt es auf kommunaler Ebene zu einem individuell unterschiedlichen Ausbau der kommunalen Verwaltung (Steiner & Kaiser, 2013; Steiner et al., 2021). Wir erwarten, dass die Unterschiede in der bestehenden administrativen Kapazität im Sinne einer Pfadabhängigkeit auch Auswirkungen auf die Kompetenzallokation bei Fremdplatzierungen hat. So erwarten wir, dass, je professioneller die Verwaltung auf Gemeindeebene in einem Kanton ist, der Kanton desto eher die Zuständigkeit für die VB und die Finanzierungskompetenz auf der Gemeindeebene vorsieht.

Für die Operationalisierung der Verwaltungsprofessionalität verwenden wir Daten aus der Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte BADAC (2022), welche Verwaltungsangestellte (gemessen in Vollzeitäquivalenten) pro 1000 Einwohner:innen auf Gemeindeebene für sieben Jahre zwischen 1995 bis 2012 enthält.¹¹ Unsere Analyse beschränkt sich daher auf diese Jahre.

In Abbildung 4 ist die Verwaltungsprofessionalität auf Gemeindeebene in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) pro 1000 Einwohner:innen nach Zuständigkeit Gemeinde oder Gemeindeverbund (orange) oder Bezirk/Kantone (hellblau) für die sieben Jahre des BADAC-Datensatzes dargestellt. Der dicke Strich stellt den Median dar, das Kreuz den Mittelwert. Die Abbildung zeigt: Über die untersuchten Jahre hinweg gibt es grosse Unterschiede. In den Jahren 1995 bis 2008 weisen die Kantone mit Gemeindelösungen eine deutlich höhere Verwaltungsprofessionalität auf als die Kantone mit kantonalen Behörden. In den Jahren 2011 und 2012 stimmt diese

¹⁰ Das Urteil behandelt eine Streitigkeit über das Besuchsrecht eines Vaters im Kanton Thurgau. Dabei gelangte die Tochter schliesslich mit einer staatsrechtlichen Beschwerde an das Bundesgericht.

¹¹ Für die Jahre 1995, 1998, 2001, 2005, 2008, 2011 und 2012: Öffentlich Angestellte: Gemeinden (NOGA 2008) – VZÄ p. 1000 Einwohner:innen. Diese Daten sind in der Tabelle Csi3.22 zu finden.

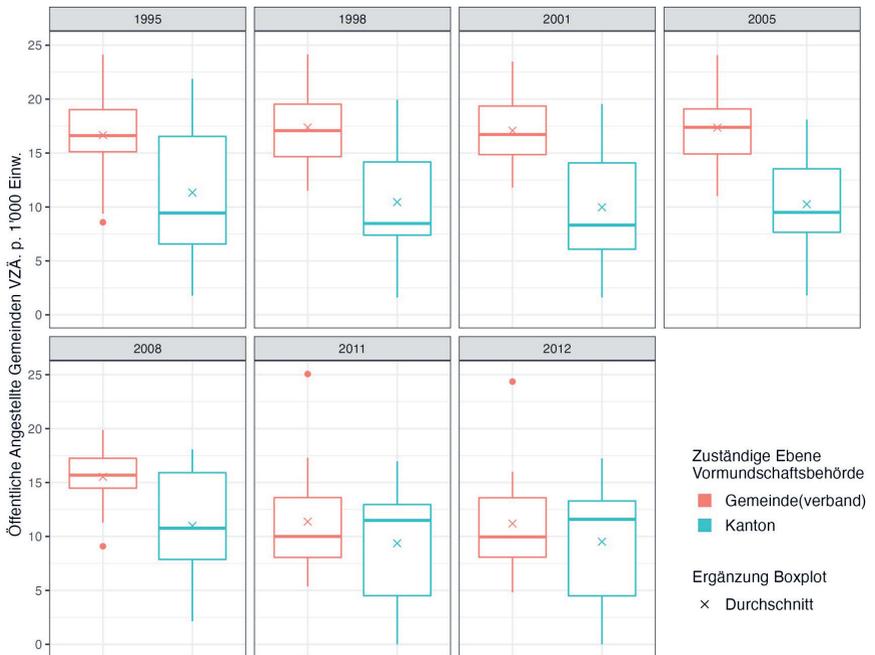


Abbildung 4: Verwaltungsprofessionalität auf Gemeindeebene aufgeschlüsselt nach der zuständigen Ebene VB/KESB

Aussage immer noch für die Mittelwerte, jedoch nicht mehr für die Mediane der beiden Gruppen. Wir können also festhalten: Kantone mit höherer Verwaltungsprofessionalität auf Gemeindeebene hatten die VB eher auf der Gemeindeebene (inkl. Gemeindeverbände) als Kantone mit niedriger kommunaler Verwaltungsprofessionalität.

Dann werfen wir noch einen Blick auf den kantonalen Anteil an der Sozialhilfe und das Vorhandensein eines Soziallastenausgleichs. In Abbildung 5 ist die Verwaltungsprofessionalität auf Gemeindeebene für die Jahre des BADAC-Datensatzes gruppiert nach Kantonen mit Zuständigkeit auf Gemeinde- beziehungsweise Kantonsebene dargestellt. Unsere These bestätigt sich teilweise: In Kantonen, in denen der Kanton die Sozialhilfe vollständig übernimmt, ist die Verwaltungsprofessionalität auf Gemeindeebene deutlich tiefer als bei den restlichen Kantonen. Dieses Bild zieht sich über sämtliche Jahre von 1995 bis 2012. Kantone, in denen die Gemeinden die kompletten Sozialhilfekosten tragen, sowie Kantone, in denen es einen Finanzierungs-Mix zwischen Gemeinden und Kanton gibt, weisen ähnlich professionelle Verwaltungen auf der Gemeindeebene auf.

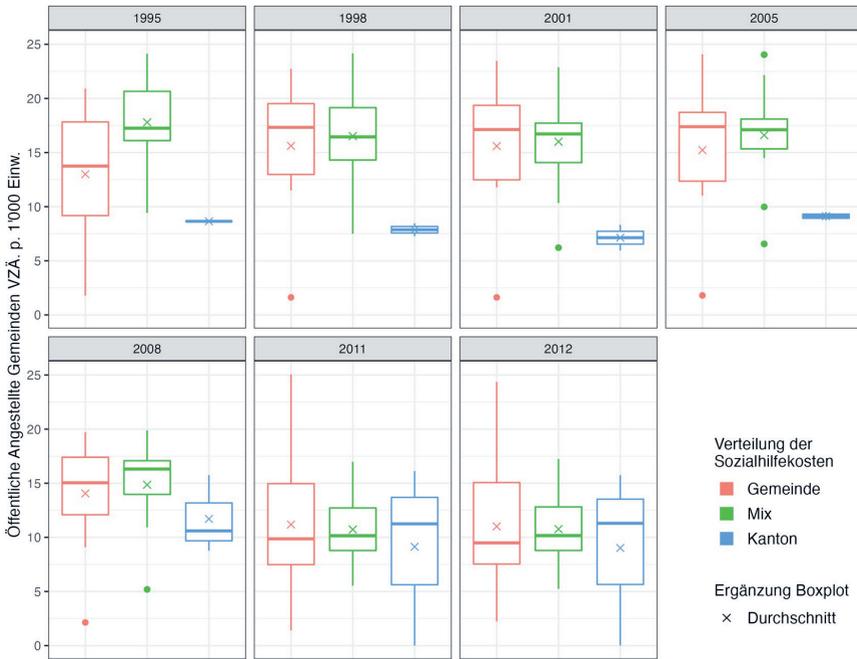


Abbildung 5: Verwaltungsprofessionalität der Gemeindeebene aufgeschlüsselt nach kantonalem Kostenanteil der Sozialhilfe

Unsere zweite Variable der Finanzierungsdimension ist das Vorhandensein eines Soziallastenausgleichs. In Abbildung 6 ist die Verwaltungsprofessionalität auf Gemeindeebene gruppiert nach Kantonen mit und ohne Soziallastenausgleich für die Jahre des BADAC-Datensatzes dargestellt. Wir können feststellen, dass es lediglich für die Jahre 2005 bis 2012 einen gewissen Zusammenhang zwischen der Verwaltungsprofessionalität auf Gemeindeebene und dem Vorhandensein eines Ausgleichsmechanismus gibt. Die Verwaltungsprofessionalität auf Gemeindeebene erklärt das Vorhandensein eines Soziallastenausgleiches also nur bedingt.

Fazit

Dieser Abschnitt beschäftigte sich mit Erklärungsfaktoren auf der Ebene des Bundes und der Kantone. Das KESR auf Bundesebene erklärt die Veränderung der zuständigen Ebene der VB/KESB in den Kantonen gut. Bei der Rechtsform der Beschwerdeinstanz hingegen stellt sich heraus, dass das Bundesgerichtsurteil vom Dezember 1992 Reformentwicklungen teilweise erklären kann. Das KESR liefert die Erklärung für die restlichen Kantone. Die Verwaltungsprofessionalität auf

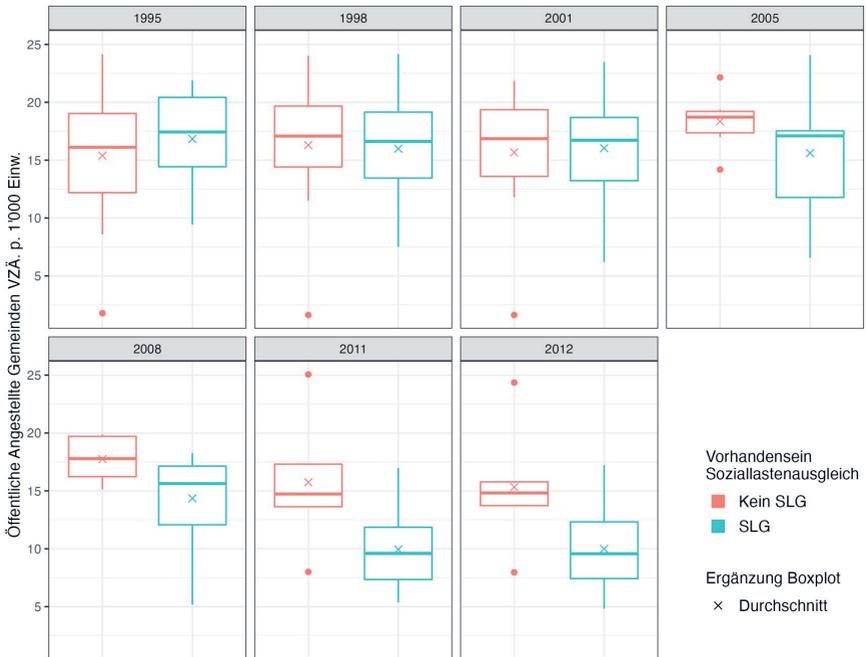


Abbildung 6: Verwaltungsp Professionalität der Gemeindeebene aufgeschlüsselt nach Ausgestaltung Soziallastenausgleich (ohne Kantone mit kantonomer Sozialhilfe)

Gemeindeebene trägt zur Erklärung der zuständigen Ebene der VB bei. Bei der Ausgestaltung der subsidiären Finanzierung von Platzierungskosten erklärt die Verwaltungsp Professionalität auf der Gemeindeebene Teile der Varianz in der Verteilung der Sozialhilfekosten zwischen Gemeinden und Kanton sowie im Vorhandensein eines Soziallastenausgleichs.

Konsequenzen

Einleitung

Dieser Abschnitt widmet sich den Effekten der in den vorgehenden Abschnitten erläuterten Merkmalsdimensionen der kantonalen Politikregime auf die Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen von Minderjährigen. Dabei werfen wir einen Blick auf die Platzierungszahlen von 1996 bis 2018 in den Kantonen Solothurn, Waadt, Luzern und Glarus. Wir finden Anzeichen dafür, dass die in diesem Beitrag untersuchten Regulierungen einen Zusammenhang mit der Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen haben können. Dies bestätigt die Ergebnisse von Häfeli & Voll (2007),

welche zeigen, dass die Behördenorganisation durchaus einen Einfluss auf die getroffenen Kinderschutzmassnahmen haben kann. Tschudi (2015) diskutiert in ihrer Arbeit mögliche Anreizwirkungen von Soziallastenausgleichssystemen. Im Kanton SO sind die Platzierungen von Minderjährigen im interkantonalen Vergleich seit 2005 über dem Durchschnitt. Die Änderungen in den institutionellen Arrangements könnten dazu geführt haben, dass sich die Zahlen verändert haben. Der Kanton VD hat im Vergleich zum interkantonalen Durchschnitt seit 2003 eine niedrigere Anzahl an Platzierungen von Minderjährigen, die Abweichung ist jedoch gering. Im Kanton VD gibt es einen zeitlichen Zusammenhang zwischen der Reduktion des kantonalen Anteils an den Sozialhilfekosten und einem Rückgang der Platzierungen. Im Kanton LU bewegen sich die Platzierungen von Minderjährigen sehr ähnlich zum interkantonalen Durchschnitt. Die Untersuchung suggeriert, dass die Einführung des Lastenausgleichs 2001 zu einer Zunahme der Platzierungen geführt haben könnte. Die geringe Grösse des Kantons GL führt zu grösseren Schwankungen in der Zahl der Platzierungen pro 10000 Minderjährigen. Hier würden wir nach einer Kantonalisierung des Sozialwesens eine Zunahme der Platzierungen vermuten, die Daten zeigen jedoch genau das Gegenteil.

Zahl zivilrechtlicher Platzierungen

Die folgenden Abbildungen zeigen jeweils die Entwicklung der Anzahl bestehender zivilrechtlicher Platzierungen pro 10000 Minderjährige in den ausgewählten Kantonen und im schweizweiten gewichteten Durchschnitt. Letzterer gibt an, wie viele Minderjährige pro 10000 Minderjährige in der Schweiz platziert waren.¹² Als Platzierungen werden dabei die Kinderschutzmassnahmen nach Art. 310 und Art. 311/312 ZGB aus der KOKES-Statistik berücksichtigt. Aufgrund der Einführung des KESR im Jahr 2013 konnte die KOKES in den Jahren 2013 und 2014 keine belastbaren Zahlen erheben, weshalb diese beiden Jahre in den folgenden Abbildungen jeweils fehlen.

Kanton Solothurn

Im Kanton SO lag die Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen zwischen 1996 und 2002 bei rund 14 Platzierungen pro 10000 Minderjährige und damit unter dem schweizweiten Durchschnitt. Ab dem Jahr 2002 kann ein konstanter Anstieg über die Jahre beobachtet werden: Im Jahr 2006 sind bereits 31 Platzierungen pro 10000 Minderjährige zu verzeichnen. In der Folge flacht der Anstieg zwar etwas ab, dennoch

¹² Da sich die Daten des Kantons NE mehr als zwei Standardabweichungen entfernt vom Mittelwert befinden, wurden sie als Ausreisser klassifiziert und aus der Analyse ausgeschlossen. Der Kanton SH lieferte erst ab 1999 Daten, der Kanton BL erst ab 2006. Für die Kantone AG und GE fehlen die Angaben in den Jahren 2015 und 2016, für den Kanton AR im Jahr 2015.

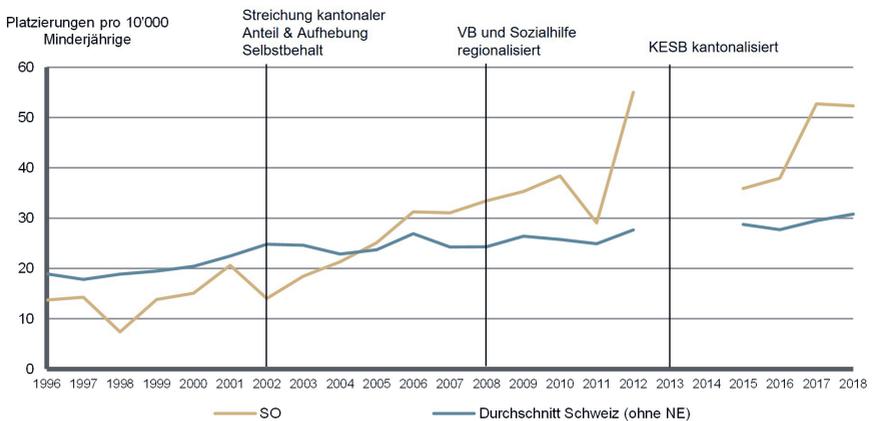


Abbildung 7: Entwicklung der zivilrechtlichen Platzierungen im Kanton SO und in der Schweiz

Quelle: KOKES-Statistik, bestehende Kinderschutzmassnahmen Ende Jahr, Art. 310 und Art. 311/312 ZGB

kommt der Kanton SO im Jahr 2010 bereits auf knapp 40 und im Jahr 2017 auf 52 Platzierungen pro 10 000 Minderjährige. Der Anstieg seit 2002 führte dazu, dass der Kanton SO ab dem Jahr 2005 überdurchschnittlich viele Platzierungen aufweist. Dieser Trend setzte sich auch nach der Einführung des KESR (2013) fort, der Kanton Solothurn liegt weiterhin über dem schweizweiten Durchschnitt.

Neben der Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen zeigt Abbildung 7 auch die Änderungen in den in Abschnitt 2 beschriebenen Dimensionen. Im Jahr 2002 hat der Kanton SO die subsidiäre Finanzierung geändert, im Jahr 2008 hat er die Vormundschaftsbehörde und die Sozialhilfe regionalisiert. Im Jahr 2013 hat der Kanton kantonale Kinderschutzhörden eingeführt.¹³

Die Änderung in der subsidiären Finanzierung im Jahr 2002 beinhaltete einerseits die Streichung des kantonalen Anteils von 35 Prozent, so dass die Gemeinden neu für die gesamten Kosten der Sozialhilfe aufkommen mussten. Andererseits wurde der Selbstbehalt von 30 Prozent aufgehoben, den jede Gemeinde zu tragen hatte, bevor die übrigen Ausgaben auf alle Gemeinden verteilt wurden. Die Aufhebung des Selbstbehalts kann eine Erklärung für den Anstieg der zivilrechtlichen Platzierungen ab dem Jahr 2002 sein, da im Kanton SO die Gemeinden auch für die Platzierungsentscheide zuständig waren und daher die Aufhebung des Selbstbehalts die finanziellen Konsequenzen einer Platzierung reduzierte.

Wie oben erwähnt, wurden im Jahr 2008 die Vormundschaftsbehörde und die Sozialhilfebehörde interkommunal organisiert. Ein gewisser Zusammenhang mit

13 Seit Januar 2020 übernimmt zudem der Kanton die durch Fremdplatzierungen von Minderjährigen entstehenden Sozialhilfekosten. Diese Änderung liegt ausserhalb unseres Untersuchungszeitraums.

der Abflachung des Anstiegs der Platzierungen im Jahr 2006 kann nicht ausgeschlossen werden, da schon im Jahr 2005 eine Änderung der Gesetzesgrundlage den Zusammenschluss zu regionalen Vormundschaftszentren explizit erlaubte.

Kanton Waadt

Im Kanton VD ist die Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen pro 10 000 Minderjährige ab 1998 gesunken und stagnierte ab 2003 zwischen 20 und 23, wie in Abbildung 8 ersichtlich wird. Nach Einführung des KESR liegen die Platzierungen zwischen 23 und 25 pro 10 000 Minderjährige. Nachdem der Kanton Waadt also bis 2003 überdurchschnittlich viele Platzierungen hatte, bewegt er sich daraufhin sehr nahe beim schweizweiten Durchschnitt.

Ebenso wie der Kanton SO hat auch der Kanton VD im Jahr 2002 den kantonalen Anteil an den Sozialhilfekosten reduziert, und zwar von 66 auf 50 Prozent. Gleichzeitig lässt sich im Kanton VD eine Reduktion der Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen beobachten. Da im Kanton VD die Bezirksgerichte zuständig für die Platzierungsentscheidungen sind, würden wir eigentlich keinen oder, wenn schon, dann den umgekehrten Effekt erwarten. Es ist daher möglich, dass andere Faktoren für die Veränderung entscheidend waren. So wurde z. B. im selben Jahr auch die Zuständigkeit für die Bewilligung und die Aufsicht von Heimen und Pflegefamilien vom Departement für Soziale Sicherheit und Versicherungen zum Departement für Bildung und Jugend verschoben.

Im Jahr 2010 gab es eine weitere Änderung in der subsidiären Finanzierung, nach der die gesamten Kosten der subsidiären Finanzierung vom Kanton übernommen werden. Die Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen scheint auf diese Änderung keine Reaktion zu zeigen.

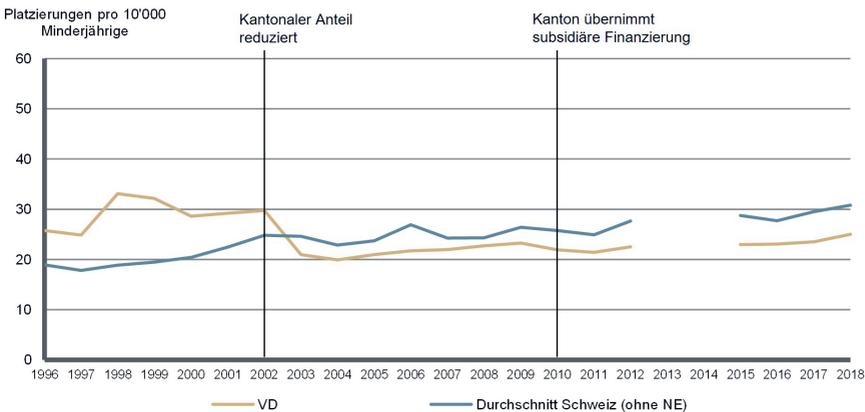


Abbildung 8: Entwicklung der zivilrechtlichen Platzierungen im Kanton VD und in der Schweiz

Quelle: KOKES-Statistik, bestehende Kinderschutzmassnahmen Ende Jahr, Art. 310 und Art. 311/312 ZGB

Kanton Luzern

Der Kanton LU weist 1996 bei rund 18 Platzierungen pro 10 000 Minderjährige ein ähnliches Niveau wie der schweizweite Durchschnitt auf. Während die schweizweiten Zahlen in den nächsten Jahren steigen, sinken sie im Kanton LU auf 14 Platzierungen pro 10 000 Minderjährige im Jahr 2002. Ab 2003 steigen die Zahlen wieder und liegen ab 2004 über dem schweizweiten Durchschnitt. Nach der Einführung des KESR ist eine deutliche Reduktion der Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen unter den Durchschnitt zu beobachten.

Besonders interessant bei dieser Entwicklung ist die Trendwende im Jahr 2002. Diese tritt nach der Einführung eines horizontalen Lastenausgleiches im Jahr 2001 auf. Gemäss diesem Lastenausgleichsmodell werden Gemeinden entlastet, wenn ihre Sozialhilfelasten im Durchschnitt der zwei vorangehenden Jahre über dem kantonalen Durchschnitt liegen. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, dass in der Folge die Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen steigt, da sich die finanziellen Konsequenzen für die entscheidende kommunale Behörde reduzieren.

Bereits im Jahr 2008 hob eine Gesetzesänderung den horizontalen Lastenausgleich wieder auf. Diese zweite Änderung des Lastenausgleichs zeigt jedoch keinen sichtbaren Zusammenhang mit der Zahl der Platzierungen. Allerdings gab es im gleichen Jahr auch eine Änderung in der Regelung für die kantonalen Betriebsbeiträge an anerkannte Heime, indem Defizitbeiträge die Leistungspauschalen ablösten.

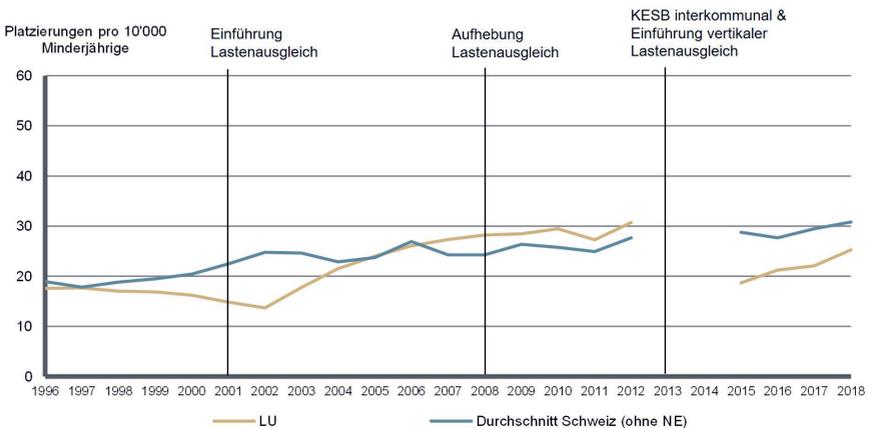


Abbildung 9: Entwicklung der zivilrechtlichen Platzierungen im Kanton LU und in der Schweiz

Quelle: KOKES-Statistik, bestehende Kinderschutzmassnahmen Ende Jahr, Art. 310 und Art. 311/312 ZGB

Kanton Glarus

Im Vergleich zu den bisher betrachteten Kantonen ist die Entwicklung im Kanton GL deutlich unregelmässiger. So liegen die Zahlen jeweils für einige Jahre über und dann unter dem schweizerischen Durchschnitt. Besonders auffällig ist der starke Anstieg bis 2002 und das Absinken der Zahlen nach Einführung des KESR im Jahr 2013. Ein Grund für diese starke Varianz liegt darin, dass bei einem Kanton mit nur rund 8000 Minderjährigen schon kleine Veränderungen eine grosse Auswirkung auf die Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen pro 10 000 Minderjährige haben. So führen die absoluten Zahlen zwischen 4 platzierten Kindern im Jahr 2016 und 35 platzierten Kindern im Jahr 2003 zu Schwankungen zwischen 9 und 43 Platzierungen pro 10 000 Minderjährige (vgl. Abbildung 10).

Interessant bei dieser Entwicklung ist besonders die Spitze im Jahr 2009. Nur ein Jahr vorher hatte der Kanton die Zuständigkeit sowohl der Vormundschaftsbehörde als auch der Sozialhilfebehörde übernommen. Somit bleibt trotz Wechsel dieselbe Ebene zuständig für Entscheidung und subsidiäre Finanzierung (vor 2008 waren für beides die Gemeinden zuständig). Die Reduktion der Fallzahlen ist überraschend, da kantonale Behörden in der Regel weniger direkt von finanziellen Restriktionen betroffen sind als kommunale. In diesem Fall bietet also die Änderung in der subsidiären Finanzierung keine Erklärung für die beobachtete Veränderung.

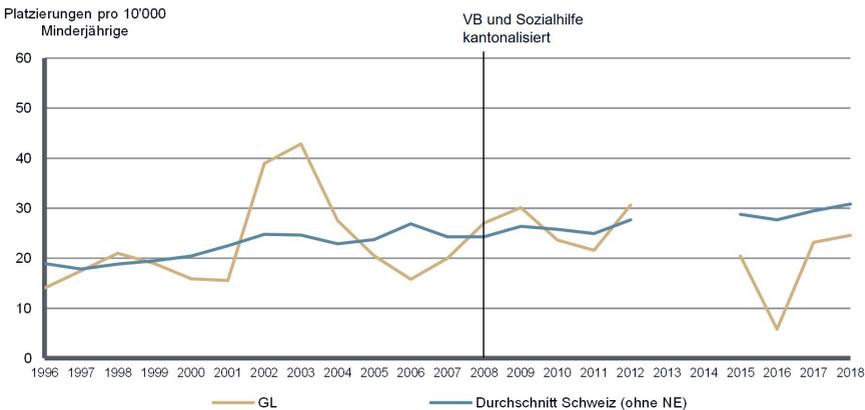


Abbildung 10: Entwicklung der zivilrechtlichen Platzierungen im Kanton GL und in der Schweiz

Quelle: KOKES-Statistik, bestehende Kinderschutzmassnahmen Ende Jahr, Art. 310 und Art. 311/312 ZGB

Fazit

Die Betrachtung der vier Kantone SO, VD, LU und GL zeigt, dass sich die Unterschiede in der Ausgestaltung der Platzierungspolitiken auch in der Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen widerspiegeln. Zudem finden wir in den ausgewählten Kantonen Anzeichen dafür, dass die in diesem Beitrag untersuchten Dimensionen einen Zusammenhang mit der Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen haben können. Gleichzeitig zeigen sich aber auch zwei Herausforderungen bei der Identifikation der Zusammenhänge: Zum einen werden in den Kantonen häufig mehrere Aspekte des Kindesschutzsystems gleichzeitig verändert. Zum anderen können die Zusammenhänge in den Kantonen – je nach Ausgangslage des Kantons – unterschiedlich sein.

Tabelle 2 stellt die Reformen dar, die in den betrachteten Kantonen im Zeitraum von 1996–2018 erfolgt sind. In den Kantonen SO, LU und GL fand im Zeitraum

Tabelle 2: Veränderungen in den Dimensionen in den Jahren 1996–2018

	SO	VD	LU	GL
Zuständigkeit für VB/KESB	2008: Zuständigkeit neu auf Ebene Gemeindeverbund 2013: Zuständigkeit neu auf Ebene Kanton		2013: Zuständigkeit neu auf Ebene Gemeindeverbund	2008: Kantonalisierung der Zuständigkeit
Subs. Finanzierung: Kantonaler Anteil an Sozialhilfe	2002: Streichung des kantonalen Anteils	2002: Reduktion des kantonalen Anteils von 66% auf 50%		2008: Kantonalisierung der Sozialhilfe
Subs. Finanzierung: Lastenausgleich	2002: Aufhebung des Selbstbehalts der Gemeinden bei horizontalem Lastenausgleich		2001: Einführung Lastenausgleich (zuerst gemischt, ab 2003 horizontal) 2008: Aufheben horizontalen Lastenausgleichs 2013: Einführung vertikalen Lastenausgleichs	

von 1996–2018 eine Regionalisierung bzw. Kantonalisierung der Zuständigkeit für die VB/KESB statt. Der kantonale Anteil an den Sozialhilfekosten hat sich in den drei Kantonen SO, VD und GL verändert. Die Reformen waren dabei unterschiedlich ausgestaltet: Im Kanton SO wurde der Anteil gestrichen. Im Kanton VD wurde der kantonale Anteil von 66 auf 50 Prozent reduziert und im Kanton GL wurde die Sozialhilfe kantonalisiert. Im Kanton SO wurde gleichzeitig der Selbstbehalt für die Gemeinden aufgehoben. Änderungen bezüglich des Lastenausgleichs gab es zudem auch im Kanton LU.

Die Gegenüberstellung der Reformen in vier Kantonen macht deutlich, dass diese je nach Kanton sehr unterschiedlich sind, bzw. unterschiedliche Aspekte und Dimensionen kombiniert werden. So fand z.B. im Kanton GL die Kantonalisierung der VB/KESB gleichzeitig mit der Kantonalisierung der Sozialhilfe statt. Im Kanton SO wurde die Änderung des kantonalen Anteils der Sozialhilfe kombiniert mit der Aufhebung des Selbsthalts für die Gemeinden. Dies beeinträchtigt die Vergleichbarkeit der Effekte zwischen den Kantonen ebenso wie die unterschiedlichen Ausgangslagen der Kantone. Weitere Forschung und vertiefte Analysen sind notwendig, um die Zusammenhänge zwischen den Dimensionen und der Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen besser zu verstehen.

Ein Vergleich der Anzahl zivilrechtlicher Platzierungen nach der KOKES-Statistik sowohl zwischen den Kantonen als auch über die Zeit in den einzelnen Kantonen muss auch aufgrund der Datengrundlage mit Vorsicht interpretiert werden. So gibt es Hinweise darauf, dass die Kantone zum Teil unterschiedliche Zählweisen angewandt und diese zudem über die Zeit verändert haben. Estermann (2013) hat dies mit einer Reanalyse für die Fallzahlen im Erwachsenenschutzrecht gezeigt. Dennoch handelt es sich um die vergleichsweise beste Datenreihe, die zur Thematik der Platzierungen über fast alle Kantone hinweg besteht. Wir erachten die Analyse dieser Daten daher als sinnvoll, da sie uns wichtige Hinweise auf mögliche Zusammenhänge liefern kann.

Hinsichtlich der Effekte der unterschiedlichen Ausgestaltung der kantonalen Fremdplatzierungspolitiken ist zudem anzumerken, dass zahlreiche Konsequenzen, namentlich bezüglich des Schutzes des Kindeswohls und des Rechtsschutzes, mit unserer Analyseperspektive nicht angemessen erfasst werden können.

Schlussfolgerungen

Die kantonalen Platzierungspolitiken von Kindern und Jugendlichen seit den 1970er-Jahren, ihre Ausgestaltung sowie deren Ursachen und Konsequenzen standen im Zentrum dieses Beitrags.

Bei der Untersuchung liessen sich interkantonale Differenzen und Veränderungen der Politiken im Zeitverlauf identifizieren. Die grossen Trends lassen sich wie folgt zusammenfassen: Erstens kommt es im Verlauf des betrachteten Zeitraums zu einer Verschiebung der Zuständigkeiten weg von der kommunalen

Ebene hin zur kantonalen. Zweitens werden die gerichtlichen Instanzen gegenüber den administrativen gestärkt; es kommt zu einer zunehmenden Justizialisierung. Drittens zeigt sich bei der subsidiären Finanzierung der zivilrechtlichen Platzierungen ein Trend hin zu einem Ausbau der Mechanismen des horizontalen und/oder vertikalen Lastenausgleichs. Viertens lässt sich, nicht zuletzt aufgrund bundesrechtlicher Anpassungen, eine interkantonale Homogenisierung im Zeitverlauf festhalten.

Fragt man nach den Treibern dieser Entwicklungen, so bieten sich verschiedene Erklärungen an. Hierbei spielen allgemeine gesellschaftliche Entwicklungen, namentlich der gesellschaftliche Wertewandel hin zu einer verstärkten Beachtung des Kindeswohls und zu erhöhten Erwartungen an den Rechtsschutz für Betroffene eine wesentliche Rolle. Diese Entwicklungen prägen insbesondere bundesrechtliche Veränderungen, die wiederum für die Ausgestaltung der kantonalen Politiken von ausschlaggebender Bedeutung sind. Neben der Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO), die 1978 in Kraft trat, ist dabei besonders auf das neue KESR hinzuweisen, das die Kantone bis 2013 umzusetzen hatten. Beide Bundesrechtsreformen förderten die Angleichungstendenzen zwischen den Kantonen, die Einführung des KESR war ein ausschlaggebender Faktor für die feststellbaren Kantonalisierungstendenzen. Die zu beobachtende Justizialisierung hingegen lässt sich weniger mit den genannten Rechtsanpassungen in Verbindung bringen, sondern eher mit einem Bundesgerichtsurteil aus dem Jahre 1992, das gestützt auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), eine gerichtliche Beschwerdeinstanz für Entscheidungen von Verwaltungsbehörden einforderte.

Zur Erklärung der Differenzen zwischen kantonalen Politiken lässt sich bezüglich der Zuweisung der Vormundschaftsbehörden (VB) und der Kinder- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) auf die kommunale resp. kantonale Ebene festhalten, dass sie sich in Kantonen mit hoher Verwaltungsprofessionalität auf kommunaler Ebene eher auf der unteren föderalen Ebene befinden. Man kann es umgekehrt auch so formulieren: Eine schwache Verwaltungsprofessionalität auf kommunaler Ebene förderte die Kantonalisierung dieser Aufgaben.

Wenn wir die Entwicklung der Zahl von Platzierungen in den Kantonen betrachten, lassen sich jeweils individuelle Entwicklungen feststellen. Aussagen über alle Kantone hinweg sind aufgrund dieser Heterogenität kaum möglich. Innerhalb eines Kantons lassen sich aber durchaus Veränderungen in der Zahl der zivilrechtlichen Platzierungen feststellen, die im Zusammenhang mit Anpassungen der kantonalen Fremdplatzierungspolitiken stehen können. Vor allem bei Veränderungen der Finanzierungsmodalitäten finden sich auch Veränderungen in den Platzierungszahlen. Diese sind jeweils in den kantonalen Kontext einzubetten. Bei der kausalen Interpretation dieser Beobachtungen ist jedoch Vorsicht geboten. Einschränkend ist nicht nur der Umstand zu beachten, dass es sich vorliegend um eine reine Beobachtungsstudie handelt. Zu betonen ist daneben auch, dass eine kausale Identifikation dadurch erschwert wird, dass die Kantone in aller

Regel ihre Politikregime nicht nur hinsichtlich einer Dimension anpassen. Vielmehr erfolgen die Reformen in aller Regel in der Form von Reformpaketen, welche verschiedene Anpassungen enthalten, was die Isolation des Effekts einer spezifischen Änderung erschwert.

In der untersuchten Periode lässt sich beobachten, dass sich die, aufgrund des geänderten Zeitgeistes, angepassten bundesrechtlichen Grundlagen massgeblich auf die kantonalen Fremdplatzierungspolitiken auswirkten. Weiter zeigen unsere Untersuchungen, dass diese Politikveränderungen für die kantonalen Fremdplatzierungspraktiken relevant sind: Politik macht einen Unterschied.

Literatur

- CHStat (2022). «Datenbank über die Schweizer Kantone und Städte.» ESEHA. <https://www.chstat.ch>.
- Bundesamt für Statistik (2022). «Analyseregionen.» BFS. Abgerufen am 9. Oktober 2023 von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/querschnittsthemen/raeumliche-analysen/raeumliche-gliederungen/analyseregionen.html>.
- Bundesgericht (2022). «BGE 118 Ia 473.» Bundesgerichtsurteil. Lausanne: Bundesgericht. Abgerufen am 9. Oktober 2023 von https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/de/php/aza/http/index.php?highlight_docid=atf%3A%2F%2F118-IA-473%3Ade&lang=de&type=show_document&zoom=YES&.
- Estermann, J. (2013). Reanalyse der Fallzahlen im Erwachsenenschutzrecht. *Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz*, 2/2013, 71–78.
- Champion, C., & Bonoli, G. (2013). Politisch-administrative Strukturen und Umsetzungsprozesse der Sozialpolitik. In A. Ladner et al. (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (pp. 787–806). Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Häfeli, C., & Voll, P. (2007). Die Behördenorganisation im Kindes- und Erwachsenenschutz aus rechtlicher und sozialwissenschaftlicher Sicht. *Zeitschrift für Vormundchaftswesen ZVW*, 2/2007, 51–64.
- Hauss, G., Gabriel, T., & Lengwiler, M. (2018). *Fremdplatziert: Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990*. Chronos.
- Ladner, A. (2013). Der Schweizer Staat, politisches System und Aufgabenerbringung. In A. Ladner et al. (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz* (pp. 23–46). Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Jud, A., & Knüsel, R. (2019). Structure and Challenges of Child Protection in Switzerland. In L. Merkel-Holguin, J. D. Fluke & R. D. Krugman (Hg.), *National Systems of Child Protection* (pp. 207–227). Springer International Publishing.
- Kanton Wallis (2023). «Kantonale Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden.» VS Verlag für Sozialwissenschaften. Abgerufen am 9. Oktober 2023 von <https://www.vs.ch/de/web/sjsj/autorites-de-protection-de-l-enfant-et-de-l-adulte1>.
- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz KOKES. «KOKES-Statistik 1996–2018.» Abgerufen am 9. Oktober 2023 von <https://www.kokes.ch/de/dokumentation/statistik/details-frueherejahre>.
- Lengwiler, M., et al. (2013). *Bestandsaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder*. Bundesamt für Justiz.
- Müller, G. (2010). *Gerichtliche Beschwerdeinstanz Gemäss Art. 450 NZGB Im Kanton Zürich*. Erlinsbach.

- Mueller, S. (2015). *Theorising Decentralisation: Comparative Evidence from Sub-National Switzerland*. ECPR Monographs. ECPR Press.
- Sager, F., Ingold, K., & Balthasar, A. (2018). *Policy-Analyse in der Schweiz: Besonderheiten, Theorien, Beispiele*. NZZ Libro.
- Steiner, R., et al. (2021). *Zustand und Entwicklung der Schweizer Gemeinden. Ergebnisse des nationalen Gemeindemonitorings 2017*. Somedia Buchverlag.
- Steiner, R., & Kaiser, C. (2013). Die Gemeindeverwaltungen. In A. Ladner et al. (Hg.), *Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*. Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Tschudi, D. (2015). *Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich. Ein systematisierter Überblick über die interkommunalen Sozillastenausgleichssysteme in der Schweiz und Überlegungen zum Kanton Zürich (Masterarbeit Executive Master of Public Administration MPA)*. Universität Bern.
- Zatti, K. B. (2005). *Das Pflegekinderwesen in der Schweiz – Analyse, Qualitätsentwicklung und Professionalisierung*. Bundesamt für Justiz.

Anhang

Tabelle 3: Detailtabelle zuständige Ebene VB/KESB, Rechtsform der vormundschaftlichen Beschwerdeinstanz und subsidiäre Finanzierung

Kanton	Zuständige Ebene VB/KESB	Rechtsform vormundschaftliche Beschwerdeinstanz	Subsidiäre Finanzierung: Kantonale Anteile	Subsidiäre Finanzierung: Lastenausgleich
Zürich	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Gemeindeverbund	1970–1992: Verwaltung 1993–2018: Gericht	1970–1981: 0–30 % 1982–2011: 5–50 % 2012–2018: 4%/20 %	1970–2018: kein Lastenausgleich
Bern	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Kanton (dezentral in KESB-Kreisen)	1970–1978: Verwaltung 1979–2018: Gericht	1970–1972: 70 % 1973–1993: 60 % 1994: 55 % 1995–2002: 51 % 2003–2018: 50 %	1970–2018: horizontal
Luzern	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Gemeindeverbund	1970–1993: Verwaltung 1994–2018: Gericht	1970–2018: 0 %	1970–2000: kein Lastenausgleich 2001–2002: gemischt 2003–2007: horizontal 2008–2012: kein Lastenausgleich 2013–2018: vertikal
Uri	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Kanton	1970–2012: Verwaltung 2013–2018: Gericht	1970–1975: divers 1976–1997: 0 % 1998–2007: divers 2008–2018: 0 %	1970–2007: kein Lastenausgleich 2008–2018: vertikal
Schwyz	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Kanton	1970–2012: Verwaltung 2013–2018: Gericht	1970–1984: 50 % 1985–2018: 0 %	1970–2001: kein Lastenausgleich 2002–2018: vertikal
Obwalden	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Kanton	1970–2012: Verwaltung 2013–2018: Gericht	1970–2018: 0 %	1970–2018: kein Lastenausgleich

Kanton	Zuständige Ebene VB/KESB	Rechtsform vor-mundschafftliche Beschwerde- instanz	Subsidiäre Finanzierung: Kantonale Anteile	Subsidiäre Finanzierung: Lastenausgleich
Nidwalden	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Kanton	1970–1996: Verwaltung 1997–2018: Gericht	1970–1977: divers 1978–2018: 0 %	1970–2018: kein Lastenausgleich
Glarus	1970–2007: Gemeinde 2008–2018: Kanton	1970–1987: Verwaltung 1988–2018: Gericht	1970–2007: 0 % 2008–2018: 100 %	1970–2018: kein Lastenausgleich
Zug	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Kanton	1970–2012: Verwaltung 2013–2018: Gericht	1970–1983: 10–40 % 1984–2005: 50 % 2006–2018: 0 %	1970–2018: kein Lastenausgleich
Freiburg	1970–2018: Kanton (dezentral in Bezirken)	1970–2018: Gericht	1970–1993: divers 1994–2011: 50 % 2012–2018: 40 %	1970–1993: kein Lastenausgleich 1994–2018: horizontal
Solothurn	1970–2007: Gemeinde 2008–2012: Gemeindeverbund 2013–2018: Kanton	1970–2004: Verwaltung 2005–2018: Gericht	1970–1988: 0 % 1989–2001: 35 % 2002–2018: 0 %	1970–1988: kein Lastenausgleich 1989–2018: horizontal
Basel-Stadt	1970–2018: Kanton	1970–1996: Verwaltung 1997–2018: Gericht	1970–2001: 0 % 2002–2018: 100 %	1970–2007: kein Lastenausgleich 2008–2018: vertikal
Basel-Landschaft	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Gemeindeverbund	1970–1993: Verwaltung 1994–2018: Gericht	1970–2018: 0 %	1970–2002: kein Lastenausgleich 2003–2018: vertikal
Schaffhausen	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Kanton	1970–1994: Verwaltung 1995–2018: Gericht	1970–1984: 0 % 1985–1995: 50 % 1996–2007: 30–90 % 2008–2018: 25 %	1970–1995: kein Lastenausgleich 1996–2018: horizontal

Kanton	Zuständige Ebene VB/KESB	Rechtsform vor-mundschaftliche Beschwerde-in-stanz	Subsidiäre Finanzierung: Kantonale Anteile	Subsidiäre Finanzierung: Lastenausgleich
Appenzell-Ausser-rhoden	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Kanton	1970–2012: Verwaltung 2013–2018: Gericht	1970–2018: 0 %	1970–2007: kein Lastenausgleich 2008–2018: horizontal
Appenzell-Inner-rhoden	1970–2018: Kanton (1970–2012 dezentral in Landesteilen)	1970–2012: Verwaltung 2013–2018: Gericht	1970–1996: 0 % 1997–2018: 100 %	1970–2018: kein Lastenausgleich
St. Gallen	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Gemeinde-verbund	1970–1995: Verwaltung 1996–2018: Gericht	1970–1985: divers 1986–2018: 0 %	1970–2013: kein Lastenausgleich 2014–2018: vertikal
Grau-bünden	1970–2012: Kanton (dezentral in Kreisen) 2013–2018: Kanton (dezentral in Regionen)	1970–2018: Gericht	1970–1978: 33 % 1979–1994: 25 % 1995–2015: 27 % 2016–2018: 0 %	1970–1994: kein Lastenausgleich 1995–2015: horizontal 2016–2018: vertikal
Aargau	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Kanton (dezentral in Bezirken)	1970–2018: Gericht	1970–2018: divers	1970–1983: kein Lastenausgleich 1984–2018: gemischt
Thurgau	1970–2012: Gemeinde 2013–2018: Kanton (dezentral in Bezirken)	1970–2012: Verwaltung 2013–2018: Gericht	1970–2018: 0 %	1970–2002: kein Lastenausgleich 2003–2018: vertikal
Tessin	1970–2000: Gemeinde 2001–2018: Gemeinde-verbund	1970–2000: Verwaltung 2001–2018: Gericht	1970–1980: 100 % 1981–2003: 70 % 2004–2012: 80 % 2013–2018: 75 %	1970–2018: kein Lastenausgleich
Waadt	1970–2018: Kanton (dezentral in Bezirken)	1970–2018: Gericht	1970–1978: divers 1979–2001: 66 % 2002–2018: 50 %	1970–2018: horizontal

Kanton	Zuständige Ebene VB/KESB	Rechtsform vor-mundschafftliche Beschwerde- instanz	Subsidiäre Finanzierung: Kantonale Anteile	Subsidiäre Finanzierung: Lastenausgleich
Wallis	1970–2018: Gemeinde	1970–1998: Verwaltung 1999–2018: Gericht	1970–1996: <50 % 1997–2004: 40 % 2005–2010: 61 % 2011–2018: 70 %	1970–1996: kein Lastenausgleich 1997–2018: horizontal
Neuenburg	1970–2010: Kanton (dezent-ral in Bezirken) 2011–2018: Kanton	1970–2018: Gericht	1970–1993: 60 % 1994–2000: 50 % 2001–2014: 40 % 2015–2018: 60 %	1970–2018: horizontal
Genf	1970–2018: Kanton	1970–2018: Gericht	1970–2018: 100 %	1970–2018: kein Lastenausgleich
Jura	1979–2012: Gemeinde 2013–2018: Kanton	1979–2018: Gericht	1979–2010: 60 % 2011–2018: 72 %	1979–2018: horizontal

TEIL III

Umsetzung, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten





***Schutz der Allgemeinheit oder des Individuums?** Kontroversen über die Rolle der psychiatrischen Begutachtung und der Gefängnismedizin in der Westschweiz (1970–1980)

*Cristina Ferreira¹, Jacques Gasser²; Ludovic Maugué¹,
 Mikhaël Moreau¹, Mirjana Farkas¹*

¹ *Haute école des professions de la santé Vaud;*

² *Université de Lausanne, Faculté de biologie et de médecine*

Die forensische Begutachtung – in Denis Salas' Worten (2009) an der Wegscheide zwischen einer «therapeutischen Psychiatrie» und einer «Psychiatrie der sozialen Verteidigung» angesiedelt – liefert regelmässig Stoff für Diskussionen. Die beteiligten Psychiater:innen, die sich bei einer forensischen Begutachtung in den Dienst der Justiz stellen, befinden sich in einer besonderen Position, die innerhalb wie ausserhalb ihres Fachgebiets Fragen aufwirft. Ob es sich nun um die jeweils unterschiedlich ausgeprägte Fähigkeit zur Bewältigung gerichtlicher Erwartungen, eine mehr oder weniger verständliche Sprache oder um die eher behauptete als tatsächlich gegebene Unabhängigkeit der Gutachter:innen vom Gericht handelt, das den Begutachtungsauftrag gegeben hat: Die Praxis der forensischen Begutachtung ist unter den verschiedensten Aspekten der Kritik ausgesetzt. In der Westschweiz verliefen diese Debatten in den 1970er- und 1980er-Jahren besonders heftig. Die hochgradige Ambivalenz der Verhältnisse zwischen Medizin, Justiz und Strafvollzug wurde von den einen angeprangert, von den anderen rundheraus bestritten.

Unser Forschungsvorhaben untersuchte die Stellungnahmen von Personen, die sowohl unmittelbar in die Praxis der forensischen Begutachtung als auch in die Praxis der Gefängnismedizin involviert waren. Im Untersuchungszeitraum kam es vor, dass diese Personen die Öffentlichkeit als Zeugen für ihre fachlichen Meinungsverschiedenheiten heranzogen, sodass Probleme, die üblicherweise in den Routinen der Berufswelt verborgen bleiben, ins Rampenlicht gerückt wurden. Die solcherart veröffentlichten Debatten drehen sich nicht nur um fachliche Fragen, sie waren zweifellos aussergewöhnlich und gewähren uns darüber hinaus Einblick in ein Aufeinanderprallen von gesellschaftspolitischen Ideen, Werten und Normen.

* Dieser Artikel wurde aus dem Französischen übersetzt.

Die zugrunde liegenden Kontroversen waren historisch bedingt und hingen mit dem damaligen Klima des Protests gegen den Zustand des Strafvollzugs und die Haftbedingungen in der Schweiz zusammen. Die Konfrontationen – auf Kongressen, bei Stellungnahmen in der Presse und durch Veröffentlichungen in Fachzeitschriften – lassen grundlegende Meinungsverschiedenheiten erkennen, die bei genauerem Hinsehen auf heute noch immer ungelöste Dilemmata des Verwaltungshandelns in diesem Bereich hinweisen. Die Hauptursache für diese Konflikte waren unbestreitbar strafrechtliche Massnahmen, die von unbestimmter Dauer waren und im Gefängnis vollzogen wurden; sie verdeutlichen in besonderem Masse die Spannung zwischen Fürsorge und Zwang.

Psychiatrie und «neue Sozialverteidigung»

Nach dem Zweiten Weltkrieg, in einer welthistorisch bedeutenden Phase der Besinnung, in der sich laut einem Diktum des Genfer Strafrechtsspezialisten Jean Graven (1899–1987) «die Welt nach einer radikalen sozialen und geistigen Erneuerung» sehnte, sollten auch die Grundlagen der Strafjustiz überarbeitet werden, und zwar auf einer «realistischen und humanistischen» Basis. Die Anhänger:innen dieser neuen Strömung orientierten sich an einem 1954 zuerst auf Französisch veröffentlichten Buch von Marc Ancel (1902–1990) mit dem Titel «Die neue Sozialverteidigung» (*La défense sociale nouvelle*). Der berühmte Jurist und Richter am französischen Kassationsgerichtshof wollte mit seiner Schrift eine neue, humanistische Kriminalpolitik anstossen, die zur Vermeidung von Rückfällen das Übel an der Wurzel packen sollte. Zwar befriedigte das damals vorherrschende «sühnende Strafrecht», also die unausweichliche Folge einer Strafe auf ein Verbrechen, an dem konservative Jurist:innen nach wie vor festhielten, den Rachedurst der Bevölkerung, doch war es nicht nur aus heutiger Sicht archaisch und ineffizient. Der beste Weg, so der bereits zitierte Graven, um strafrechtlichen Sanktionen einen echten Nutzen zu verleihen, bestand vielmehr darin, im gesamten Prozess von der Strafverfolgung über den Strafprozess bis hin zum Strafvollzug vor allem soziale, korrektive und auf gesellschaftliche Wiedereingliederung ausgerichtete Ziele zu verfolgen (Graven, 1959).

Das psychiatrische Gutachten als Instrument der Strafrechtsreform und der Humanisierung von Strafen

In diesem Zusammenhang wurde die Rolle des psychiatrischen Gutachtens im Strafprozess überdacht. Galt doch die Hilfe der Psychiatrie als unerlässlich, um die «Fähigkeit [des Täters/der Täterin zu erkennen], die Strafe als notwendig zu empfinden und von ihr zu profitieren». Strafrechtler wie Jean Graven schätzten die Psychiatrie umso mehr, weil sie es vermochte, nicht nur den Anteil des Unbewussten an der Tat, sondern auch die subjektive Beziehung des Einzelnen zur began-

genen Verfehlung zu entschlüsseln und dem Laien zu erklären. Die «neue Sozialverteidigung» machte das «intime Gefühl der Verantwortung» zum «Motor der sozialen Wiedereingliederung» (Ancel, 1965). Gleichzeitig sah sie für «antisoziale Persönlichkeiten» – denen jenes «intime Verantwortungsgefühl» und der Besserungswille abgingen – eine besondere Form der Haft von unbestimmter Dauer vor, bei welcher der Schutz der Allgemeinheit vor dem Täter im Vordergrund stand. Marc Ancel und Jean Graven waren der Ansicht, das psychiatrische Gutachten solle schliesslich vor allem dazu dienen, die Persönlichkeit des Straftäters im Hinblick auf seine anschliessende medizinische Behandlung zu untersuchen.

Um den strafrechtlichen Massnahmen also eine veritable Heil- und Erziehungsdimension zu verleihen, sollte der Täter/die Täterin in allen Etappen des Rechtswegs von geschultem Personal betreut werden. Für eine Umsetzung dieser Reformbestrebungen war allerdings zunächst eine ernsthafte Aufnahme der Probleme erforderlich, die das praktizierte Strafsystem mit sich brachte. In einem 1959 in der *Schweizerischen Zeitschrift für Strafrecht* erschienenen Artikel betonte Jean Graven «die aktuell dringende Notwendigkeit» eines «Einvernehmens zwischen Ärzten und Juristen im Hinblick auf eine tiefgreifende Reform der schweizerischen Gesetzgebung» über die Behandlung psychisch abnormer Straftäter. Der Jurist stellte fest, das Schweizer Strafgesetzbuch von 1942 sei «unsicher über den einzuschlagenden Weg» – Strafe, Therapie, Sicherungsverwahrung, Erziehung – und «in seiner praktischen Organisation und Ausführung absolut unzureichend». Ferner seien die in Artikel 14 und 15 StGB vorgesehenen Massnahmen (die nur bis zur Strafrechtsreform von 1971 gültig waren) nach wie vor «schlecht definiert», während sich die Richter darauf beschränkten, dem Buchstaben des Gesetzes zu folgen, indem sie die Unterbringung in einem Hospiz oder einer psychiatrischen Klinik anordneten, ohne sich für die tatsächlichen Auswirkungen dieser Massnahme interessieren zu müssen.¹

Der Pragmatismus von Jacques Bernheim

Vor diesem Hintergrund entschied sich der Genfer Gerichtsmediziner Jacques Bernheim (1924–2008), ein profunder Kenner der soeben geschilderten grundsätzlichen Debatten, für den Weg der konkreten Umsetzung. Bernheim, der 30 Jahre lang (1961–1991) das Genfer Institut für Rechtsmedizin (Institut genevois de médecine légale, IML) leitete, verstand seinen Auftrag so, dass er bei seiner Arbeit zwei Ansprüche miteinander in Einklang zu bringen hatte: Obwohl der Rechtsmediziner

1 Artikel 14 sah die Massnahme der Einweisung in ein Krankenhaus vor, wenn Straftäter, die als unzurechnungsfähig oder vermindert schuldfähig eingestuft wurden, die öffentliche Sicherheit gefährdeten. Artikel 15 rechtfertigte dieselbe Massnahme mit der Notwendigkeit einer Behandlung. Anlässlich der Revision des Strafgesetzbuches im Jahr 1971 wurden beide Artikel gestrichen.

einerseits zum Schutz der Gemeinschaft vor asozialen Elementen beiträgt, ist er andererseits auch bestrebt, «das Individuum, das dem Druck der Gemeinschaft ausgesetzt ist,» zu bewahren. Wollte man ein Programm zur Modernisierung des Gesundheitswesens im Strafvollzug umsetzen, das stark von den Vorstellungen der «neuen Sozialverteidigung» Ancels geprägt war, handelte es sich um eine, gelinde gesagt, sehr grosse Aufgabe: Im Genfer Gefängnis Saint-Antoine gab es zu dieser Zeit nur einen Arzt, der vor allem Notfälle behandelte. Bernheim setzte sich schon sehr bald dafür ein, einen medizinisch-psychiatrischen Dienst für die Strafvollzugsanstalt einzurichten. Er stellte Personal ein, weitete den Zugang der Sträflinge zur Versorgung aus und unterstellte 1964 die Abteilung für Strafgefangene in den Genfer Universitätskliniken (Hôpitaux Universitaires de Genève, HUG) seinem Institut. Soziale, berufliche und kulturelle Entwicklung, psychotherapeutische Ansätze, zahnärztliche Behandlungen, Eingriffe zur Entfernung stigmatisierender Tätowierungen usw.: Für den Direktor des IML musste das Strafsystem auch den Inhaftierten Nutzen bringen.

Als Pionier bei der Umsetzung neuer ethischer Grundlagen der Gefängnismedizin hat Bernheim immer wieder auch über die Schwierigkeiten nachgedacht, die mit der Situation der forensischen Begutachtung verbunden waren, sowie über die Gefahr, dabei möglicherweise die Rechte der begutachteten Personen zu verletzen. Da die Öffentlichkeit der Gerichtsverhandlungen eine Herausforderung sowohl für die Wahrung der Intimsphäre der Angeklagten als auch für das Arztgeheimnis darstellte, forderte Bernheim für besonders sensible Phasen der Verhandlung die Einführung eines «teilweisen Ausschlusses der Öffentlichkeit» (Bernheim, 1963). In demselben Sinne sollten Gutachter:innen, die seiner Überzeugung nach auch dem Angeklagten gegenüber eine «moralische Verantwortung» trugen, bei den Gutachten Zurückhaltung üben und «von traumatischen oder entehrenden Enthüllungen absehen», die nicht zum Verständnis des Sachverhalts beitrugen. Für Bernheim ist «die Arbeit des Gutachters untrennbar mit einem therapeutischen Anliegen verbunden». Die richterliche Anordnung von Gutachten wurde von nun an zum bevorzugten Mittel, um die Bereitschaft der Person zur Aufnahme einer Therapie zu ergründen. Neben der Ausdehnung der medizinischen Betreuung auf Untersuchungshäftlinge war auch die Einrichtung von klinischen Ambulanzen für entlassene Häftlinge Teil der Anstrengungen Bernheims, Klinik und Forensik enger miteinander zu verknüpfen.

Ein kritischer Moment in der Westschweiz

Diese Reformanstrengungen fanden vor dem Hintergrund der Bemühungen des Gesetzgebers statt, das Strafgesetzbuch zu überarbeiten. 1971 kam es zu einer Teilrevision, mit der unter anderem Artikel 43 StGB über «geistig abnorme Rechtsbrecher» eingeführt wurde. Verfahrenstechnisch wurden den Gutachter:innen nun mehr und detailliertere Fragen gestellt als zuvor, die stärker auf Behandlungs-

empfehlungen für den Angeklagten ausgerichtet waren. In dem zugrunde liegenden Konzept, das von der Doktrin der «neuen Sozialverteidigung» beeinflusst war, ging es um die Erhöhung der Chancen für eine erfolgreiche Resozialisierung. Hierfür wurden neue Wege bei der psychotherapeutischen und sozialen Betreuung nach dem Strafvollzug, der Bewährungshilfe sowie beim Patronat erprobt.² Die Umsetzung des revidierten Strafgesetzbuches von 1971 liess jedoch erkennbar zu wünschen übrig, was in den folgenden Jahren, die bekanntlich allgemein von intensiven Diskussionen um den Sinn von Gefängnissen und die Rolle der Psychiatrie in der Gesellschaft geprägt waren, zu scharfer Kritik von Jurist:innen, insbesondere aber von Psychiater:innen führte.

Die Ablehnung wissenschaftlicher Amtsherrlichkeit bei Claude Miéville

In der Westschweiz gab es nur wenige Psychiater, die öffentlich radikale Fragen zu ihrer eigenen Rolle als Gutachter vor Strafgerichten stellten. Im Jahr 1975 veröffentlichte der Psychiater Claude Miéville (1924–2001), ärztlicher Leiter des psychiatrischen Sektors des östlichen Waadtlands, in der *Schweizerischen Ärztezeitung* eine brisante Stellungnahme, in der es unter anderem hiess:

«Die Justiz entlastet sich selbst und enthebt sich der Verantwortung, wenn sie die Beurteilung der Ursachen eines Verbrechens in die Hände psychiatrischer Sachverständiger legt. Das wiederum schmeichelt dem Narzissmus der Psychiater. Es handelt sich um einen stillschweigenden Konsens zwischen Justiz und Psychiatern, mit dem die öffentliche Meinung beruhigt wird, die glaubt, vor Gericht gehe es deshalb wissenschaftlich und nicht subjektiv zu. [...] Die psychiatrischen Sachverständigen, auf welche [die Gerichte] zurückgreifen, liefern ihnen beständig die Illusion einer «wissenschaftlichen» Erklärung des Verbrechens.» (Miéville, 1975)

Miévilles von der Presse am Genfer See verbreiteter Beitrag sorgte für beträchtliche Aufregung. Aus der Sicht des eigenen Berufsstandes brach seine nonkonformistische Position völlig mit dem gewohnten Diskurs. Indem Miéville den «Narzissmus der amtsherrlichen Psychiater» und das «allmächtige und sakrosankte Bild» des Gutachters anprangerte, trug er erheblich zur Klärung dessen bei, was man sich unter einem «psychiatrischen Gutachter» vorstellen musste. Auf psychiatrischer Ebene ist die Verantwortlichkeit des Täters ein unhaltbarer oder inexisterter Begriff. Die Aufgabe der Psychiater besteht darin, zu versuchen, pathologisches oder antisoziales Verhalten zu verstehen, und nicht darin, ein Urteil darüber zu fällen. Was die Beurteilung der Verantwortlichkeit betrifft, so wird diese bei

2 Das Patronat ist eine Massnahme zur Betreuung von Häftlingen, sowohl im Gefängnis wie auch nach ihrer Entlassung. Sie werden von Sozialassistenten betreut, deren Zuweisung in den Kantonen Genf und Waadt dem Justiz- und Polizeidepartement obliegt.

Psychiatern unweigerlich von den sozio-politischen Positionen der Ärzteschaft beeinflusst, ist also ebenso subjektiv wie die jedes Laien. Ungeachtet dieser grundsätzlichen Erwägung muss der Psychiater weiterhin Gutachten erstellen und sich im Prozess zur Frage der Verantwortlichkeit äussern.

Der Auslöser für Miévilles öffentlichen Ausbruch war übrigens nicht unbedeutend. Tatsächlich wurde sein Artikel einige Monate nach einem aufsehenerregenden Strafprozess veröffentlicht, in dessen Verlauf Miéville ein psychiatrisches Gutachten erstellte, das diametral entgegengesetzt zu den Ergebnissen eines seiner Kollegen ausfiel. Miéville erklärte den Angeklagten für komplett schuldunfähig und zog sich damit der Gerichtschronik zufolge den Zorn des Generalstaatsanwalts des Kriminalgerichts Lausanne zu, der ihn darauf hinwies, dass, wenn Miévilles Gutachten zutreffe, der Angeklagte freigelassen werden müsse und sich nur einer ambulanten Behandlung zu unterziehen hätte.³ Das Beispiel zeigt im Übrigen auch, wie sehr gutachtende Psychiater Gefahr laufen, öffentlich massiv unter Druck zu geraten, wenn sie sich zugunsten der Schuldunfähigkeit aussprechen.

Diese kritische Hinterfragung der Expertenrolle trat natürlich nicht ausschliesslich in der Westschweiz auf. Wie Caroline Protais (2016) für denselben Zeitraum in Frankreich analysieren konnte, war das Feld der psychiatrischen Expertise vor Gericht von Rivalitäten zwischen verschiedenen Denkschulen gekennzeichnet. Einige Psychiater:innen waren der Ansicht, dass die Konfrontation der psychisch kranken Delinquenten mit dem Strafrecht auch therapeutische Wirkungen haben könne, indem die Delinquenten sich so ihrer Verantwortung für die begangenen Taten bewusst würden. Andere Psychiater:innen lehnten andere die Hybridisierung von strafrechtlicher und medizinischer Logik (Strafe vs. Heilung) vehement ab. Überdies waren viele der in der Schweiz tätigen Psychiater:innen in transnationale Netzwerke eingebunden, was sich insbesondere in den 1970er-Jahren in der Zirkulation kritischer Ideen niederschlug (Ferreira et al., 2020).

Die ambivalente Verwendung von psychiatrischen Gutachten in der Strafjustiz blieb im Übrigen dem kritischen Blick akademischer Jurist:innen nicht verborgen. Christian-Nils Robert, führender Genfer Experte auf den Gebieten des Strafrechts und Gefängniswesens, war 1976 besorgt über die «Enteignung der richterlichen Entscheidungshoheit», sollten Richter:innen die Gutachten als eine Art Deckmantel oder als wissenschaftliches Alibi benutzen. Genau wie Claude Miéville äusserte auch der Genfer Strafrechtler, im Bereich der Justiz solle sich die Rolle der Psychiater auf ihren eigenen Kompetenzbereich beschränken, also alleine auf die Beantwortung medizinischer und therapeutischer Fragen. Wie Robert (1977) in der von ihm überprüften Fachliteratur feststellte, waren zudem die Bedingungen der Gutachtenerstellung fragwürdig. So verhielt es sich auch mit der Länge der Untersuchungen, denen die begutachteten Personen unterzogen wurden. Der italieni-

3 *Nouvelle Revue de Lausanne*, 4.12.1974.

sche Psychiater Giacomo Canepa (1976) hielt hierfür eine Sitzung pro Woche über einen Zeitraum von zwei bis drei Monaten für erforderlich, während die Gespräche in der Realität eher über einen erheblich kürzeren Zeitraum stattfanden. Zudem bedauerte Canepa die Diskrepanz, die häufig zwischen der oft umfangreichen Arbeit des Gutachters und der meist mageren Würdigung der Ergebnisse des Gutachtens seitens der Justiz festzustellen war.

«Geistig abnorme Straftäter»: eine inkonsequente Strafpolitik

Als kritischer Beobachter der Gegebenheiten in Justiz und Strafvollzug hielt der Strafrechtsexperte Robert (1976) verschiedene Aspekte fest, die ihm als hochgradig problematisch erschienen. In seinen Veröffentlichungen, die sich zwischen Rechtstheorie und Feldforschung bewegten – er interviewte unter anderem 100 Personen, die in drei Haftanstalten der Westschweiz einsassen –, hob er die Widersprüche, ja gar die Heuchelei eines Systems hervor, welches die Möglichkeiten der sozialen Wiedereingliederung von Straftäter:innen untergrub, die als krank galten: Wenn man davon ausging, dass manche Untersuchungshäftlinge aus psychischen Gründen nur teilweise schuldig waren, und wenn man gleichzeitig aber keine Behandlungsempfehlung für sie aussprach, nahm man ihnen eigentlich jegliche Perspektive. Ein Beweis dafür war die Überrepräsentation der «berühmten Fälle eingeschränkter Zurechnungsfähigkeit», die eine Strafmilderung ermöglichten, aber keine weitere strafrechtliche Massnahme nach sich zogen. Robert verwies auch auf die sehr geringe Anzahl an Personen, die als unzurechnungsfähig eingestuft wurden und einem Strafprozess entgingen. Schliesslich war er der Ansicht, dass der neue Artikel 43 des Strafgesetzbuches, der die Unterbringung von psychisch kranken Delinquenten in einem Spital oder einer Spezialeinrichtung vorsah, «beinahe zur Gänze die bewegte Vergangenheit der Artikel 14 und 15 übernimmt», was deren faktische Unanwendbarkeit in der Praxis anging.⁴ Robert kam zu dem Schluss, dass bei dieser Art rechtsunterworfenen Personen Strafen *stricto sensu* immer noch weitaus häufiger zur Anwendung kamen als therapeutische Massnahmen.

Wie recht viele Praktiker:innen beklagte auch Robert die Lücken in der Revision von 1971, da das Strafrecht auch nach der Revision noch immer nicht die Schaffung geeigneter Einrichtungen zur Behandlung psychisch kranker Delinquent:innen vorsah. Zwar betonte der Kriminologe, dass das Problem der fehlenden Therapiemöglichkeiten, welches zu einer massiven Inanspruchnahme von Gefängnissen für sogenannte «abnormale» Straftäter führte, die doch eigentlich therapiert gehörten, ein Dauerbrenner sei. Dennoch skizzierte er auch einige

⁴ Artikel 43 StGB sieht für Straftäter, die an einer psychischen Krankheit leiden, die Massnahme der Einweisung in ein Krankenhaus bzw. in eine spezialisierte Einrichtung vor.

Lösungsmöglichkeiten. So verwies er auf das Vorbild niederländischer, dänischer und englischer Therapie-Einrichtungen und begrüßte in diesem Zusammenhang das Genfer Projekt eines «psychiatrischen Zentrums für geistig verwirrte Straftäter», welches Bernheim – übrigens Weggefährte Roberts bei der Zeitschrift *Dévi-ance et Société* – vorgeschlagen hatte.

Tatsächlich konzipierte Jacques Bernheim (1975) eine geschlossene Einrichtung, die bei Angliederung an das neu errichtete Gefängnis Champ-Dollon für die Aufnahme von etwa 50 verurteilten Straftätern vorgesehen war, die sich freiwillig und ohne Zwang seitens der Justizbehörden für eine Aufnahme dort melden würden. Die Einrichtung würde nach dem Modell einer therapeutischen Gemeinschaft funktionieren und sozialpädagogischen Aktivitäten einen hohen Stellenwert einräumen (Bastel- und Gartenateliers, Klassen- und Sporträume, überdachter Wandelgang). Langfristig sollten diese mannigfaltigen Mittel bei den «Patienten die Möglichkeit einer nichtkriminellen Identität» sowie «ein Gefühl der Verantwortung gegenüber anderen» wachrufen (Bernheim, 1975, 147). Das Projekt wurde jedoch als zu kostspielig bewertet und schliesslich auf unbestimmte Zeit ausgesetzt.

Ähnliche politisch motivierte Abstriche mussten im Kanton Waadt hingenommen werden, wo die in den 1970er-Jahren bestehenden Bestrebungen zur ärztlich-psychiatrischen Betreuung des Hauses Prés-Neufs (Établissements de la Plaine de l'Orbe, EPO) an finanziellen Fragen scheiterten. Die Einrichtung wurde 1983 in ein Untersuchungsgefängnis umgewandelt und 2000 in La Croisée umbenannt (Moreau & Ferreira, 2020).

Die psychiatrische Behandlung an den EPO führte jahrzehntelang jeweils nur ein einziger Mediziner durch: Lucien Bovet (1907–1951) von 1945 bis zu seinem Tod sowie Marcel Mivelaz (1920–2001) von 1953 bis 1980. Die Akten derjenigen Patient:innen aus Cery⁵, in deren Anamnese etwaige Behandlungen in der Haft erwähnt werden, enthüllen jedoch die Seltenheit, mit der in den EPO eine psychotherapeutische Betreuung durch Bovet beziehungsweise Mivelaz erfolgte. Offenbar waren die beiden Psychiater durch die Überwachung der medikamentösen Notfallbehandlungen, welche auf Verlangen des Allgemeinmediziners der EPO erfolgten, vollkommen in Beschlag genommen. Dabei handelte es sich im Übrigen um einen wiederkehrenden Aspekt der Gefängniskritik in den 1970er- und 1980er-Jahren. So liest man beispielsweise im *Guide des prisons suisses* (~ Schweizer Gefängnisführer): «Ein Psychiater, Mivelaz, sagt ‹Die alte Leier›. Er wendet die gängige Taktik an: Wenn sich ein Typ nicht ruhig verhält, beruhigt man ihn vorzugsweise chemisch = das geht schneller.» (Gaillard & Jöhr, 1977)

Um es noch einmal deutlich zu machen: Während seiner beinahe dreissig-jährigen Tätigkeit an den EPO war Marcel Mivelaz der einzige Psychiater für eine Gruppe von etwa 300 männlichen Häftlingen. In manchen Jahren führte er mehr als

5 Archives Cantonales Vaudoises, SB 261 Serie D und G (1940–1993).

400 Konsultationen durch, war für die Beurteilung von Entlassungskandidaten und ab 1978 auch für Konsultationen in Untersuchungsgefängnissen zuständig, fungierte als Ansprechpartner und Ausbilder für das Gefängnispersonal und war ab 1965 in Teilzeit als Chefarzt des Office cantonale vaudois de surveillance antialcoolique (~ Waadtländer Behörde für Alkoholüberwachung) tätig: Bei den psychiatrischen Leistungen in den Haftanstalten spielte dieser Arzt offensichtlich eine absolut zentrale Rolle. Mivelaz' Pensionierung im Herbst 1980 schien übrigens die Krise, die damals die Waadtländer Haftanstalten traf, zu beschleunigen. Im Jahr 1981 ging der ehemalige EPO-Psychiater dann öffentlich auf die systeminhärenten Probleme ein, welche die damalige Gefängnispsychiatrie kennzeichneten: Dominanz der medikamentösen Behandlung, problematische Insassenpopulationen, unzureichende Haftbedingungen, Mangel an Zeit und an Mitteln.⁶ Obwohl Mivelaz sich lange für die Einstellung weiterer Spezialisten eingesetzt hatte, so bemängelte der Zeitungskommentar, habe sich «in zwanzig Jahren nichts verändert. Psychiater zu finden, die bereit sind, in Haftanstalten zu arbeiten, scheint schwierig zu sein». Und tatsächlich verging mehr als ein halbes Jahr, bis sich jemand fand, der Mivelaz ersetzte.

Wiederbelebte Kontroversen: Medizinische Versorgung in Zwangsumgebungen

Mediziner:in oder Psychiater:in im Strafvollzug zu sein, erwies sich als undankbare, unattraktive Tätigkeit mit schlechter materieller Ausstattung und der ständigen Gefahr, jederzeit öffentlich attackiert zu werden. Fachleute, die im Gefängnis Behandlungen durchführten, wurden auf die eine oder andere Weise verdächtigt, ein krank machendes System eher aufrechtzuerhalten als es zu bekämpfen. Vor dem Hintergrund der Politisierung der Gefängnisproblematik brach im Kanton Genf eine heftige Kontroverse aus.

Krise in Champ-Dollon: Debatten um eine Psychiatrisierung der Gefängnisse (1979)

Als Ergebnis der von Jacques Bernheim initiierten und von ihm selbst vorangetriebenen Reformen wurde der gesamte vierte Stock der 1977 eröffneten neuen Haftanstalt von Champ-Dollon im Kanton Genf dem Gesundheitsdienst und der Sozialtherapie zugewiesen. Das stellte eine wesentliche Verbesserung dar, hatte doch in dem alten, heruntergekommenen Gefängnis Saint-Antoine nur ein einziger kleiner Raum für medizinische Konsultationen zur Verfügung gestanden. Diese im Namen des universellen Rechts auf Hygiene, Pflege und Beschäftigung der Gefangenen hart erkämpfte Modernisierung des Strafvollzugs wurde von den einen begrüsst,

⁶ Tribune Le Matin, 14.6.1981.

während der Neubau für manche Kritiker vor allem ein Sinnbild für die Medikalisation des Gefängnisübels darstellte. Dementsprechend waren die Eröffnung des neuen Gefängnisses und die ersten Jahre seines Betriebs von immensen Kontroversen geprägt, die auch noch durch sieben Häftlingssuizide zwischen 1977 und 1979 befeuert wurden. Hinzu kam, dass sich die von einigen als Modellgefängnis oder «Gefängnispalast» titulierte Haftanstalt für die Schwächsten, insbesondere für Drogenabhängige, als besonders gefährlich erwies. In den Medien wurde Champ-Dollon sehr schnell mit architektonischer Kälte und der Entmenschlichung sozialer Beziehungen in Verbindung gebracht (Farkas & Ferreira, 2021). In ihrem politischen Protest prangerten Aktivist:innen der *Groupe Action Prison* die Haftbedingungen an, die exorbitante Dauer der Untersuchungshaft oder auch den übermässigen Einsatz von Medikationen bei der Bekämpfung von Gefängnisrevolten (Maugué, 2021).

Nach dem Suizid einer Insassin von Champ-Dollon veröffentlichte das *Journal de Genève* 1979 einen offenen Brief von Dr. Miéville an Jacques Bernheim.⁷ Der Waadtländer Psychiater stellte darin fest, dass «das am meisten durchdachte und am meisten psychiatrisierte Gefängnis [der Schweiz, gemeint ist Champ-Dollon] zu dem Gefängnis geworden ist, das am meisten tötet», und fragte sich in diesem Zusammenhang, welche Rolle die Gefängnismedizin in Genf eigentlich spiele. Betrieben Bernheim und sein Team dadurch, dass sie sich für die Verwaltung des Gefängnisses hergaben, nicht eine Art Alibi-Medizin, die letztlich bloss dazu diene, den Behörden ein «gutes Gewissen» zu verschaffen? «Die meisten von uns Schweizer Psychiatern stehen nicht im Dienst der Justiz- und Strafverfolgungsbehörden», schrieb Miéville, «sondern ausschliesslich im Dienst der Patienten». Nach Miévilles Auffassung muss der Psychiater «absolut fremd im Gefängnis» bleiben und sich darauf beschränken, den Häftlingen Hilfe von aussen zu leisten.

Einige Wochen später machte Bernheim als Direktor des Instituts für Rechtsmedizin von seinem Recht auf Gegendarstellung Gebrauch.⁸ Schon der Titel von Bernheims Beitrag wischte den Verdacht, er und seine Kollegen hätten sich instrumentalisiert lassen, vom Tisch: «Der Gefängnisarzt untersteht der Universität [...] er untersteht nicht der Justiz». Wenn allerdings der Praktiker «die therapeutischen Ziele über jedes andere private oder öffentliche Interesse stellen» solle, so räumt Bernheim ein, «ist in der medizinischen Abteilung eines Gefängnisses die Bestimmung der beruflichen Grenzen ungenau.» Erziehung, Psychologie, Sozialarbeit, Seelsorge: In Strafanstalten berufene Ärzt:innen müssten sich mit der Gefängnisumgebung auseinandersetzen. Ihre Zusammenarbeit mit der Verwaltung, erläuterte Bernheim, ziele darauf ab, den Informationsfluss zu fördern und alle Möglichkeiten zu nutzen, Wärter:innen und Häftlinge miteinander in Kontakt zu bringen. Zudem würde der medizinische Dienst in Champ-Dollon monatlich rund 1000 Mal kontaktiert, davon 200 Mal aus dem Bereich der Psychiatrie. Wie

⁷ *Journal de Genève*, 14.6.1979.

⁸ *Journal de Genève*, 12.9.1979.

könne man sich da, ungeachtet des objektiv ungünstigen Umfelds, als Ausübende:r eines Heilberufs weigern, auf die Notlage zu reagieren?

Ihm, Bernheim, sei nicht unbekannt, dass «die zeitweilige Absonderung des Straftäters im Gefängnis den Eindruck einer feierlichen und magischen Wirksamkeit erwecken kann», während in Wirklichkeit «die erzielten Ergebnisse im Widerspruch zu den erklärten Zielen stehen». Dennoch dürfe die «Summe des Elends», von dem die Häftlinge betroffen sind, nicht die «soziale und rechtliche Bewegung» überschatten, welche in den letzten Jahren «die Bedeutsamkeit des Gefängnisses schrittweise verringert» habe. In diesem Zusammenhang verwies Bernheim auf Errungenschaften wie die erweiterte Nutzung von vorläufiger Haftentlassung und Halbgefangenschaft sowie die Eröffnung verschiedener Heime für junge Erwachsene, Wehrdienstverweigerer und Drogenabhängige.

Aus der öffentlichen Auseinandersetzung zwischen Claude Miéville und Jacques Bernheim lässt sich eine grundlegende Meinungsverschiedenheit bezüglich der Einbeziehung der Medizin in den Bereich des Strafvollzugs ablesen. Für Miéville durfte die Behandlung vulnerabler Personen, auch Inhaftierter, auf keinen Fall die Unabhängigkeit des Arztes von den Behörden beeinträchtigen. Seiner Meinung nach musste diese zur Gänze erhalten bleiben, weil der Arzt sonst Gefahr lief, sich seiner selbst zu entfremden und Imperativen zu gehorchen, die nichts mit seinem «heiligen Amt» zu tun hatten. Die mit dem Gefängnisalltag verbundenen Einschränkungen der ärztlichen Unabhängigkeit liessen sich unmöglich ignorieren, argumentierte hingegen Bernheim, für den der Zweck (Behandlung und Betreuung) die Mittel heiligte (täglicher Umgang mit Sicherheitsvorschriften).

Die psychisch Kranken sind im Gefängnis hospital unerwünscht

Ein heikles Problem blieb bei all dem praktisch ungelöst: Was sollte mit schwer kranken Tätern geschehen, denen gleichzeitig eine gewisse «Gefährlichkeit» zugeschrieben wurde? Sie waren sowohl im Spital als auch im Gefängnis unerwünscht – zumal die Palette der therapeutischen Möglichkeiten recht schmal war –, insbesondere dann, wenn sich diese Menschen einer medizinischen Behandlung erklärtermaßen widersetzen.

Bei einem 1986 von Pro Mente Sana veranstalteten Kongress ergriff der Psychiater Timothy W. Harding (der 1991 Bernheims Nachfolger als Direktor des IML in Genf werden sollte) öffentlich das Wort, um die verzwickte Lage zu erläutern. Zu einer Zeit, in der sich viele Psychiater:innen auf abstrakter Ebene «der Relikte einer Psychiatrie des Einsperrens entledigen wollen», erklärte er, hätten es die im Gefängnis tätigen Ärzt:innen ganz konkret mit einer gefürchteten Population zu tun, nämlich mit «einer kleinen Gruppe psychotischer Patienten, insbesondere Schizophrenen, deren gewalttätige Äusserungen von einer aktiven psychotischen Symptomatik herrühren» (Harding, 1987, 66). Er wandte sich dann an genau die Fachleute, die «allergisch auf die Idee der sozialen Kontrolle und den Begriff der Gefährlichkeit

reagieren» und gerade deshalb nicht in der Lage seien, «ein attraktives therapeutisches Programm für Patienten unter Zwangsbedingungen zu entwickeln» (Harding, 1987, 65). Diese Psychiater blenden in ihren Therapieangeboten die strafrechtlichen Aspekte völlig aus. Harding kommt daher zur Feststellung, dass «Patienten, die als Symptom ihrer Krankheit gefährliche Gewalttaten begangen haben, heute die Kosten für diese Entwicklung zahlen und zu einer gewissen Zahl in unseren Gefängnissen verbleiben» (Harding, 1987, 66). Die heutige Aktualität dieser Problematik, auf die wir abschliessend noch einmal eingehen werden, ist frappierend.

Es ist erneut daran zu erinnern, dass die Tätigkeit der Gefängnisärzte in eine Reihe von Zusammenhängen mit durchaus divergierenden Interessen eingebettet ist. Hierzu gehören vor allem Polizei, Justiz, Gefängnisverwaltung, Spitäler, Gefängnisse, medizinische Fakultäten. Im Rahmen ihres Auftrags nehmen die Gefängnisärzte daher insofern eine privilegierte Position ein, als sie die Verflechtung durchaus widersprüchlicher Logiken beobachten können: Logiken des Absonderns, Bestrafens, Überwachens, Begleitens und Pflegens. Als Verfechter der sozio-sanitären Bedürfnisse inhaftierter Personen gelang es Harding – wie vor ihm schon Jacques Bernheim –, trotzdem das Problem der Gewalt und der öffentlichen Intoleranz gegenüber diesen Menschen wahrzunehmen. Dabei war es just die kollektive Auseinandersetzung mit den psychopathologischen *und* den sozialen Faktoren, die paradoxerweise die Zunft spaltete. Tatsächlich wurde die Gefängnismedizin in der symbolischen und materiellen Hierarchie des Fachs im Verhältnis zur klinischen Medizin oft als deren «arme Verwandte» dargestellt.

Davon zeugt die Geschichte der Gefängnismedizin im Kanton Waadt, wo Marcel Mivelaz noch zu Beginn der 1990er-Jahre die «Unzulänglichkeiten» der Gefängnispsychiatrie hervorheben musste.⁹ Ein Jahrhundert nach Ausarbeitung der ersten Entwürfe für das Strafgesetzbuch des Bundes und fünfzig Jahre nach Beginn des Reformprozesses, den die Schweizer Gefängnisse fast kontinuierlich durchliefen, um sie sowohl aus sicherheits- wie auch aus gesundheitspolitischer Sicht zu modernisieren, blieb die Behandlung in den Waadtländer Einrichtungen in der Tat weiterhin punktuell. Institutionalisiert wurde die Gefängnismedizin erst im letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts unter der Leitung von Bruno Gravier: 1991 wurde eine ambulante Sprechstunde für Untersuchungshäftlinge eingerichtet, 1992 eine Tagesklinik im Frauengefängnis Lonay eröffnet und 1995 der Dienst für Strafvollzugsmedizin und -psychiatrie (Service de Médecine et Psychiatrie Pénitentiaire, SMPP) geschaffen. Wie sich der Mann, der diesen Dienst beinahe 30 Jahre lang leitete, nach seiner Pensionierung im Jahr 2020 erinnerte, «war zu der Zeit [als er 1991 eingestellt wurde] alles neu ins Leben zu rufen: Medizinische Versorgung leisteten im gesamten Kanton nur einige nicht fest angestellte Ärzte sowie drei Krankenpfleger.»¹⁰

⁹ La Côte, 29.10.1990.

¹⁰ Le Courrier, 19.1.2020.

Fazit

«Wäre eine Operation, eine medikamentöse Behandlung oder sogar eine Psychotherapie ausreichend, um einen Straftäter von der Kriminalität abzubringen, zögen Juristen und Psychiater ohne Probleme Seite an Seite ihres Weges. Leider ist die Medizin trotz spektakulärer Fortschritte [...] in den meisten Fällen nicht in der Lage, ihn in dem Sinne zu heilen, den der Strafrechtler diesem Begriff verleiht: zu bessern, abzuschrecken, von der Delinquenz abzubringen.» (Heim, 1987, 57)

So äusserte sich 1986 bei dem von Pro Mente Sana organisierten Kongress Willy Heim (um 1919–2011), vormaliger Generalstaatsanwalt des Kantons Waadt, und seine Worte drücken eine gewisse Skepsis aus. Sie scheinen das Ende des Strafrechtsreformismus einzuläuten, bei dem die gelungene gesellschaftliche Rehabilitation des Täters als Schlussstein des Systems galt. Vor allem in Grossbritannien und in den USA verbreitete sich ab den späten 1970er- Jahren *nothing works* als wirkmächtige Überzeugung der Ideolog:innen und Politiker:innen und kündigte eine Wende im Strafvollzug an, die sich in anderen Ländern erst später manifestieren sollte (Fassin, 2017). So setzte sich in der Schweiz ab Anfang der 2000er-Jahre der Strafrechtspopulismus mit Macht in der politischen Rhetorik durch; seine Spuren hinterliess er in einer Gesetzesproduktion, in der Strafrechtler:innen die veralteten Ansätze der ehemals «neuen Sozialverteidigung» erkannten (Quéloz, 2021). Die gesellschaftliche Reaktion auf ein Verbrechen würde weniger auf der moralischen Verantwortung der Täter:in beruhen – einer im Rahmen der psychiatrischen Begutachtung nebensächlich gewordenen Frage –, sondern vielmehr auf der virtuellen Gefahr, die er für die Gesellschaft darstellte (Fonjallaz & Gasser, 2017). Unfehlbare Vorhersagen dessen, was eventuell geschehen könnte: Das ist eine juristische (und womöglich gesellschaftliche?) Wunschvorstellung, welche forensische Expert:innen heute erfüllen sollen. Während Stimmen laut werden, die auf die Unmöglichkeit und die Gefahren derart prophetischer Unternehmungen verweisen, sind andere Fachleute um eine Annäherung daran bemüht und knüpfen damit an das positivistische Erbe eines übersteigerten Glaubens an die Wissenschaft an. Eine auf diese komplexen Fragen konzentrierte und für die Richterschaft bestimmte fachliche Fortbildung trüge gewiss dazu bei, die Erwartungen derjenigen realistischer zu gestalten, die über die Schicksale der Betroffenen entscheiden müssen (Delacrausaz & Gasser, 2022).

Ganz anders als in früheren Jahrzehnten sind die Rollen des psychiatrischen Gutachters und der behandelnden Psychiater:in heute strikt voneinander getrennt. Auf epistemologischer und institutioneller Ebene zeichnen sich allerdings neue Spannungslinien ab. Gutachten, die psychodynamisch orientierte, psychopathologische Fragen stellen und die Komplexität transgressiver Akte klinisch interpretieren, konkurrieren mit Gutachten, die eine grössere Objektivität für sich reklamieren, weil sie auf einer quantitativen und klassifizierenden Technologie beruhen. Hinter dem Methodenstreit werden Denkschulen erkennbar, deren Legitimitäts-

verlust oder -wiedergewinn je nach politisch-juristischem Diskurs schwankt. Wie Yves Cartuyvels bemerkt, kann man den aktuellen Erfolg einer «Form des vereinfachenden Szientismus» nicht verstehen, ohne seine Anpassungsfähigkeit an die Erwartung «einer möglichen vorausschauenden Kontrolle devianter Lebensläufe» zu berücksichtigen (Cartuyvels, 2007, 460). Demgegenüber «wird in einer von Risiko und Unsicherheit, Komplexität und Ungewissheit beherrschten Welt die von den einen akzeptierte Relativität des Wissens [von den anderen] als Quelle von Verwirrung und Unordnung wahrgenommen» (Cartuyvels, 2007, 460).

Die Revision des Schweizer Strafgesetzbuches im Jahr 2007 kündete unmissverständlich von dem Willen, beim Täter Rückfälligkeit zu verhindern; eine Aufgabe, der sich auch das psychiatrische Gutachten vorrangig widmen soll (Ferreira & Mangué, 2017). Die für die Anordnung institutioneller therapeutischer Massnahmen erforderliche Begutachtung (u. a. Art. 59 StGB, der Art. 43 StGB in der alten Fassung ersetzt) tritt nicht ohne Schwierigkeiten dem unbestimmten Rechtsbegriff der «schweren psychischen Störung» gegenüber, was die Möglichkeit einer Ausweitung der zu bestrafenden Bevölkerungsgruppen eröffnet (Delacrausaz, 2021). Vor Ort bedeutet der Vollzug dieser Massnahmen eine kontinuierliche Bewertung des Rückfallrisikos sowie eine sozialmedizinische Betreuung der betroffenen Personen. In vielerlei Hinsicht scheinen die einst von der «neuen Sozialverteidigung» verkündeten Wünsche endlich erhört worden zu sein: Noch nie war die Betreuung während des gesamten Strafvollzugs so dicht und vielfältig, insbesondere in spezialisierten Einrichtungen. Bei dieser Insassenpopulation verursachen indes die «kleinen Internierungen» (Art. 59 Abs. 3 StGB), also die in Strafanstalten vollzogenen Massnahmen, immense Probleme, die regelmässig angeprangert werden: eklatante Ungleichheiten zwischen den Anstalten (Pflegeangebot, ausgebildetes Personal), übermässig lange Dauer der Massnahmen und selten gewährte bedingte Entlassungen auf Bewährung (Quéloz, 2021) sind dabei die wichtigsten Punkte. Obwohl die spezialisierte Betreuung in den letzten Jahren einen beispiellosen Aufschwung erlebt hat, bleiben unter den Insassen mehrere Ungleichheitsfaktoren bestehen. Eine von der Universität Bern durchgeführte Untersuchung ergab, dass einige Einrichtungen in der Schweiz aufgrund des Fehlens angemessener Mittel die Aufnahme von Personen mit schweren psychischen Gesundheitsstörungen (insbesondere Schizophrenie) verweigern, weil diese Menschen einer intensiven medizinischen Versorgung bedürfen (Weber et al., 2015). Im Übrigen wurde das Angebot an Einzel- und Gruppentherapien zwar ausgebaut, doch ist der Zugang zu diesen Therapieformen nach wie vor von den kognitiven und sprachlichen Fähigkeiten der Häftlinge abhängig.

Unterschiede bestehen auch in Bezug auf den Massnahmenvollzugsplan, in dem die Fachleute derzeit das wichtigste Instrument der sozialen Wiedereingliederung (Wohnung, Arbeit, Freizeit, Therapie) sehen (Menu, 2021). Für Personen, die mehrere «Handicaps» aufweisen (z. B. anhängige Gerichtsverfahren, psychiatrische Störungen, fehlende schulische und berufliche Qualifikationen), ist der

Bereich der Möglichkeiten, die sich ihnen ausserhalb der Einrichtung bieten, sehr begrenzt. Darüber hinaus haben die verschiedenen Instanzen, die mit unterschiedlichen Befugnissen und verschiedenen Vorrechten in den Strafvollzug eingreifen, nicht dieselbe Sicht auf die einzelnen Fälle – Richter:innen, Massnahmenvollzugsverantwortliche, Einrichtungsleiter:innen, medizinisch-pflegerische Teams, Kommissionen zur Beurteilung der Gefährlichkeit usw. haben jeweils eine ganz eigene Sicht, von der die Beurteilung des Einzelfalls abhängt. Im Hinblick auf das Strafvollzugsbudget hat in der Abwägung häufig das Sicherheitsargument Vorrang, und zwar auf Kosten der konkreten Mittel, die für die soziale Rehabilitation bereitgestellt werden (Gravier, 2021).

Experten:innen und Richter:innen dürfte es jedes Mal aufs Neue schwerfallen, den politisch-medialen Druck auszublenden, der bei jedem grösseren Kriminalfall ausgeübt wird. Der nicht selten für ideologische Zwecke genutzte Ausnahmecharakter dieser Kriminaldramen verschleiern, wie Timothy Harding beklagt, die oft «erfolgreiche Rehabilitation» des Häftlings, die dank Soziotherapie und Gemeinschaftseinrichtungen im Einzelfall erreicht wurde. Die direkt mit dem Geschehen konfrontierten Fachleute sind dabei bestrebt, sich so gut wie möglich der Versuche zu erwehren, die Rehabilitation im Misskredit zu bringen. Die Dokumentation dieser alltäglichen, weitgehend unbekannteren Realitäten eröffnet ein vielversprechendes Untersuchungsfeld, um die greifbaren Folgen der aktuellen Politik zu hinterfragen, die zugleich Widerstand, Zustimmung und Unbehagen hervorrufen.

Literatur

- Ancel, M. (1963). Droit pénal classique et défense sociale (à propos d'une controverse récente). *Revue pénale suisse*, 81, 1–23.
- Bernheim, J. (1963). Les aspects médicaux du dossier de personnalité. *Revue internationale de criminologie et de police technique*, 4, 269–270.
- Bernheim, J. (1975). Un projet d'institution pour traiter certains délinquants mentalement perturbés. In J. Bernheim & C. N. Robert (Hg.), *Nouvelles perspectives en Criminologie* (pp. 144–155). Verlag der Fachvereine an den Schweizerischen Hochschulen und Techniken.
- Canepa, G. (1976). Les problèmes posés par l'expertise psychiatrique dans le cadre de l'activité médicolégale et de ses perspectives criminologiques. *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 4, 887–897.
- Cartuyvels, Y. (2007). La criminologie et ses objets paradoxaux: retour sur un débat plus actuel que jamais? *Déviance et société*, 31, 445–464.
- Delacrausaz, P. (2021). Point de vue de psychiatrie légale sur la notion de grave trouble mental en droit pénal des mesures. *Nouvelle revue de Criminologie et de Politique pénale*, 1, 38–43.
- Delacrausaz, P., & Gasser, J. (2022). Formation des juges et des psychiatres dans le domaine des expertises psychiatriques. In C. Perrier Depeursinge et al. (Hg.), *Crimes et Châtiments, mélanges en l'honneur du Professeur Laurent Moreillon* (pp. 55–65). Stämpfli.
- Fassin, D. (2017). *Punir. Une passion contemporaine*. Seuil.
- Farkas, M., & Ferreira, C. (2021). «Esquisser un avenir sans drogue en détention préventive (Genève, 1970–1980)». *Criminocorpus*. <http://journals.openedition.org/criminocorpus/9995>.

- Ferreira, C., & Maugué, L. (2017). «Prévenir le risque de récidive par l'obligation de soins: les apories de l'article 59 du code pénal suisse». *Champ Pénal*. <https://journals.openedition.org/champ-penal/9473>.
- Ferreira, C., Maugué, L., & Maulini, S. (2020). *L'Homme-bus. Une histoire des controverses psychiatriques (1960-1980)*. Georg.
- Fonjallaz, J., & Gasser, J. (2017). *Le juge et le psychiatre. Une tension nécessaire*. Stämpfli.
- Gaillard, R., & Jöhr, C. (1977). *La Suisse à l'ombre. Guide touristique des plus belles prisons romande*. Ed. Adversaires.
- Germann, U. (2014). Psychiatrists, criminals, and the law: Forensic psychiatry in Switzerland 1850-1950. *International Journal of Law and Psychiatry*, 37, 91-98.
- Graven, J. (1959). Le rôle et les pouvoirs du juge pénal par rapport à l'expert médical en matière de responsabilité. *Revue pénale suisse*, 74, 347-365.
- Gravier, B. (2021). L'évaluation du risque de violence: un pas vers la réinsertion ou une «tour de clé» supplémentaire? In F. Genillod-Villard et al. (Hg.), *La réhabilitation dans la société du risque zéro*. Groupe Suisse de criminologie Bd. 37 (pp. 77-96). Stämpfli.
- Harding, T. (1987). L'article 43 CPS. Mesures concernant les délinquants souffrant de troubles psychiques. In *Psychiatrie et justice, Tagungsband Pro Mente Sana, Saint-Légier, 20.-21. November 1986* (pp. 59-66).
- Heim, W. (1987). Responsabilité pénale et expertises psychiatriques. In *Psychiatrie et justice, Tagungsband Pro Mente Sana, Saint-Légier, 20.-21. November 1986* (pp. 53-58).
- Maugué, L. (2021). «Du vacarme individuel aux causes collectives: Les luttes carcérales en Suisse romande et le Groupe Action Prison.» *Criminocorpus*. <http://journals.openedition.org/criminocorpus/10032>.
- Menu, C. (2021). L'exécution de l'internement dans l'établissement pénitentiaire fermé de Curabilis. In M. Mona & J. Weber (Hg.), *Internement: dans l'impasse? Pistes de réflexion pour s'en sortir*. Document du Groupe d'experts Réformes en matière pénale Bd. 12 (pp. 61-70). Stämpfli.
- Miéville, C. (1975). L'expertise psychiatrique en matière pénale. *Bulletin des médecins suisses*, 11, 403-406.
- Moreau, M., & Ferreira, C. (2020). La thérapie par le travail contraint à la colonie agricole pénitentiaire des Prés-Neufs (20^e siècle). *Tsantsa, Revue suisse d'ethnologie*, 25, 30-43.
- Protais, C. (2016). *Sous l'emprise de la folie? L'expertise judiciaire face à la maladie mentale (1950-2009)*. Editions EHESS.
- Quéloz, N. (2021). Société du risque zéro et principe de réinsertion sociale: une impasse. In F. Genillod-Villard et al. (Hg.), *La réhabilitation dans la société du risque zéro*. Groupe Suisse de criminologie Bd. 37 (pp. 3-24). Stämpfli.
- Robert, C.-N. (1977). Actualités bibliographiques: Le verdict psychiatrique: de la responsabilité de l'inculpé aux responsabilités de la psychiatrie. *Déviance et société*, 1/2, 239-251.
- Robert, C.-N. (1976). Délinquants mentalement déficients, psychiatrie et justice pénale en Suisse. *Revue de droit pénal et de criminologie*, 1, 3-49.
- Salas, D. (2009). La vérité, la sûreté, la dangerosité: Trois généalogies à l'épreuve des débats contemporains. In P. Chevalier & T. Greacen (Hg.), *Folie et justice: relire Foucault* (pp. 205-220). Érés.
- Weber, J., et al. (2015). *Anordnung und Vollzug stationärer therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59 StGB mit Fokus auf geschlossene Strafanstalten bzw. geschlossene Massnahmeneinrichtungen, Studie zuhanden der Nationalen Kommission zur Verhütung von Folter (NKVF)*, Universität Bern, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Strafrecht und Kriminologie.

«Zunehmende Verwahrlosung»

Erwachsenenschutzrechtliche Hausbesuche und fürsorgerische Unterbringung bei älteren Menschen aus problemsoziologischer Perspektive

Martina Koch¹

Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit

Einleitung

Dieser Beitrag rekonstruiert anhand empirischer Fallbeispiele, wie es bei älteren Menschen zur schärfsten Massnahme des Erwachsenenschutzes, zur fürsorgerischen Unterbringung (im Folgenden abgekürzt als FU), kommt und welche Problemkonstruktionen von Fachpersonen diesem Eingriff vorausgehen. Bei der FU handelt es sich um ein bisher kaum aus sozialwissenschaftlicher Perspektive² erforschtes Phänomen, das im Zivilgesetzbuch (Art. 426 ff. ZGB) geregelt ist. Gefragt werden soll im Folgenden: Was wird in den untersuchten Fallprozessierungen sichtbar, bewertbar und bearbeitbar gemacht? Welche Problemkonstruktionen verschiedener Akteur:innen, welche Problemarbeit gehen einer FU bei betagten Betroffenen jeweils voraus? Für welche Probleme erscheint eine FU den Fachpersonen schliesslich als die geeignete Lösung? Und welche Rolle spielen Hausbesuche bei der Sichtbarmachung und Bewertung der Fälle?

Diesen Fragen möchte ich im Folgenden aus problemsoziologischer Perspektive primär anhand von Akten aus drei Erwachsenenschutzbehörden (ESB) in drei verschiedenen Deutschschweizer Kantonen nachgehen, vor allem mit dem Ziel, die «Konstruktion konkreter Problemfälle im Alltag» (Schmidt, 2007, 30) des zivilrechtlichen Erwachsenenschutzes nachzuzeichnen. Aus konstruktivistisch-problemsoziologischer Perspektive werden soziale Probleme auf der Mikro-Ebene der Fallarbeit von sogenannten Problemarbeitenden – zum Beispiel Sozialarbeitenden – konkretisiert und damit ko-konstruiert; auf diese Mikroebene beruflich-all-

1 Für wertvolle Hinweise zu diesem Text danke ich Markus Steffen sowie den Herausgeber:innen des Bandes.

2 Forschung zur FU erfolgte bisher primär aus medizinisch-psychiatrischer sowie aus juristischer Perspektive.

täglichen Handelns verweist das Konzept des «doing social problems» (Groenemeyer, 2010; Holstein & Miller, 1993). Rechtlich-abstrakte, in gesellschaftlichen Definitionsprozessen hervorgebrachte Kategorien wie Schwächezustand, Gefährdung oder Hilfsbedürftigkeit werden auf der Mikroebene des «social problems work» (Groenemeyer, 2010; Holstein & Miller, 1993) lokal und situativ zu Fällen gemacht, die sich innerhalb der institutionellen Vorgaben und Handlungslogiken bearbeiten lassen. Demnach geht es hier – in der Traditionslinie der konstruktivistischen Problemsoziologie (Holstein & Miller, 1993) – um die Konstruktionsprozesse und -mechanismen sozialer Probleme auf der Ebene der «street-level bureaucracy» (Lipsky, 1980; siehe auch Koch et al., 2019), mithin um «Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme» (Groenemeyer, 2010, 13).³

Im Folgenden erläutere ich die FU zunächst aus rechtlicher Sicht (Abschnitt 2), bevor ich einige empirische Einsichten präsentiere: Zuerst rekonstruiere ich Problemkategorien in Gefährdungsmeldungen (Abschnitt 3), gehe dann auf Hausbesuche als Instrument der Problemkonstruktion (Abschnitt 4) und auf die FU als Strategie der Problembearbeitung (Abschnitt 5) ein und zeige in Abschnitt 6 zusammenfassend das Spannungsfeld auf, in dem sich Fachpersonen im Entscheidungsprozess für bzw. gegen eine FU orientieren müssen: Sie agieren nämlich immer zwischen einer Schutzorientierung, die (potenzielle) Selbstgefährdung betroffener Personen vermeiden möchte, und einer Orientierung am Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen.

Die fürsorgerische Unterbringung im Kontext des Erwachsenenschutzrechts

Kontext dieses Artikels ist der zivilrechtliche Erwachsenenschutz (Art. 360 ff. ZGB). In der Schweiz setzen sich die ESB mit vermuteten Gefährdungssituationen auseinander, wenn sie mittels einer Gefährdungsmeldung auf eine Situation aufmerksam gemacht werden, in der die Autonomiefähigkeit einer Person infrage gestellt wird. Die Behörde klärt als Reaktion auf eine solche Gefährdungsmeldung ab, inwiefern bei der betroffenen Person ein Hilfebedarf infolge eines «Schwächezustand» besteht (Art. 390 ZGB), der eine behördliche Intervention erforderlich macht, weil er nicht ausreichend mittels subsidiärer, d. h. ausserbehördlicher Dienstleistungen behoben werden kann (Art. 389 ZGB). Dabei wird der Schwächezustand sowohl in der erwachsenenschutzrechtlichen Literatur als auch in der Praxis stark mit Hochaltrigkeit assoziiert (z. B. Bundesrat, 2006, 7043; Wider, 2020, 147). So wird beispielsweise davon ausgegangen, dass der «demografische Wandel

3 Damit soll nicht negiert werden, dass die problematisierten Phänomene tatsächlich existieren; dazu lassen sich aber aus dieser Perspektive keine Aussagen machen (Holstein & Miller, 1993; Groenemeyer, 2010).

mit der Zunahme von älteren Menschen [...] den Erwachsenenschutz quantitativ und aufgrund der zunehmenden Mehrfachproblematik auch qualitativ herausfordern» werde (Wider, 2020, 149).

Mitunter können solche Herausforderungen dazu führen, dass betagte Personen mittels fürsorgerischer Unterbringung in eine stationäre Einrichtung eingewiesen werden. Bei der FU handelt es sich um die schärfste Massnahme des Erwachsenenschutzrechts, die lediglich als ultima ratio zum Einsatz kommen sollte. Als «Eskalation der Krise» (Dubno & Rosch, 2022, 626) ist die FU ein einschneidendes Erlebnis für die betroffene Person, aber auch für das Umfeld und die involvierten Fachpersonen. Das zeigt sich deutlich in der Akte einer ESB zum Fall des fast 90-jährigen Herrn Radolf, in der sich eine plastische Beschreibung einer solchen Einweisung findet: «Herr Radolf ist nicht freiwillig mitgegangen. Er musste durch die Polizei auf der Transportbahre der Ambulanz festgeschnallt werden. Er hat lauthals um Hilfe geschrien beim Abtransport und äusserte, dass er sich umbringen wolle. [...] Aber nun ist er hoffentlich in der Klinik [Alterspsychiatrie] und bekommt die Hilfe, welche er benötigt.» (E-Mail einer ESB-Mitarbeiterin an eine Sozialarbeiterin eines externen Abklärungsdienstes).⁴

Hier kommt zum Ausdruck, dass Herr Radolf als hilfsbedürftig erachtet wird und ihm die als erforderlich angesehene Unterstützung im Anschluss an die FU zukommen soll; ferner wird der erhebliche Widerstand Herrn Radolfs gegen die FU deutlich. Dahinter steht das Spannungsfeld von Selbstbestimmung einerseits und fremdbestimmtem Schutz im Rahmen staatlicher Fürsorge andererseits, das dem Erwachsenenschutz grundsätzlich inhärent ist (Rosch, 2019). Eines der Motive für die 2013 implementierte Revision des Erwachsenenschutzrechtes war die Ermöglichung «selbstbestimmten Alterns» (Gallati, 2016, 956; siehe auch Bundesrat, 2006). Aufgrund des Umstands, dass bei der FU «in die Freiheit von Betroffenen eingegriffen und ihr Selbstbestimmungsrecht massiv beschnitten» wird (Münger, 2020, 189), machen es sich die involvierten Fachpersonen jeweils nicht leicht mit der Entscheidung, eine Zwangseinweisung in die Wege zu leiten. Auch und gerade vor dem Hintergrund historischer Befunde zu den administrativen Versorgungen (u. a. Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungen UEK, 2019), welche bis 1981 vorgenommen wurden und zu denen die FU eine direkte historisch-rechtliche Linie aufweist (Michel, 2015), handelt es sich bei der FU um ein «belastetes und heikles Thema» (Münger, 2020, 189) und um

4 Das Datenmaterial stammt aus dem vom SNF geförderten Projekt «The home as a site of state intervention. Social work home visits in child and adult protection in Northwestern Switzerland (since 1960)» und wurde in Anlehnung an die Grounded Theory ausgewertet (Strauss & Corbin, 1996; siehe Koch et al., 2020 zum Forschungsdesign). Bei den zitierten Ausschnitten aus dem Datenmaterial handelt es sich um Auszüge aus Interviews und aus Akten. Sie wurden, wo nötig, zur besseren Verständlichkeit sprachlich geglättet. Alle Namen wurden pseudonymisiert.

«die wohl ambivalenteste und schwierigste der Erwachsenenschutzmassnahmen» (Guillod, 2012, 703).

Gemäss Art. 426 f. ZGB bedarf es für eine FU erstens eines Schwächezustands (psychische Störung, geistige Behinderung, schwere Verwahrlosung) und zweitens eines damit zusammenhängenden Behandlungs- und Betreuungsbedarfs («Hilfsbedürftigkeit»), dem nicht ambulant begegnet werden kann. Drittens muss die FU in einer «geeigneten Einrichtung» (Art. 426 Abs. 1 ZGB) erfolgen, wozu auch Alters- und Pflegeheime zählen (Dubno & Rosch, 2022, 626). Bei einer FU wird «[...] gegen den Willen einer urteilsfähigen Person bzw. gegen den mutmasslichen Willen einer urteilsunfähigen Person, zum Zweck der Personensorge (persönliche Betreuung oder medizinische Behandlung), über deren Aufenthalt bestimmt» (Dubno & Rosch, 2022, 625). Sie ist daher als Reaktion auf eine «besonders schwere oder zeitlich akute Gefährdungssituation» (Dubno & Rosch, 2022, 626) zu sehen, in der eine Selbstgefährdung und unter Umständen auch eine Drittgefährdung vorliegen (Gassmann & Bridler, 2016, 360ff.).⁵ Eine FU ist also nur zulässig, wenn sie «aufgrund einer konkreten und erheblichen Gefahr für die Gesundheit oder das Leben der betroffenen Person» unausweichlich ist (Gassmann & Bridler, 2016, 361); ferner soll sie «ein menschenwürdiges Dasein ermöglichen» (Gassmann & Bridler, 2016, 332). Ausserdem ist «eine Einweisung auch nur dann zulässig, wenn sie eine geeignete Massnahme darstellt, um das Ziel der Wiedererlangung der Selbständigkeit und Selbstverantwortung zu erreichen» (Dubno & Rosch, 2022, 626; siehe auch Gassmann & Bridler, 2016, 332). Allerdings relativieren Gassmann & Bridler (2016, 332) dieses Ziel:

«Ist die Wiedererlangung einer autonomen Lebensgestaltung wegen eines schweren und unheilbaren Schwächezustandes ausgeschlossen (z. B. Demenz, gravierende geistige Behinderung), so kann der Zweck der FU ausnahmsweise auch darin bestehen, einer Destabilisierung der betroffenen Person entgegenzuwirken und im Rahmen des Möglichen die Fähigkeiten zu bewahren und ihre Selbstbestimmung zu fördern. Die FU muss jedoch in jedem Fall eine Verbesserung der Situation des Patienten zum Ziel haben.»

Zur FU fehlen in der Schweiz gesicherte Daten (Gassmann & Bridler, 2016, 347; Münger, 2020, 189), wobei im europäischen Vergleich von einer relativ hohen Unterbringungsrate ausgegangen wird (Gassmann & Bridler, 2016, 348). Bei einem Blick auf die Auswertung durch Obsan (2022) von FU in psychiatrischen Einrichtungen für die Jahre 2016 bis 2021 fällt ferner auf: Über 80-jährige Personen sind im Vergleich zu jüngeren Personen überproportional betroffen, mit einer Rate von knapp 4 Fällen

⁵ Dubno & Rosch (2022, 625) äussern sich kritisch dazu, dass bezüglich der FU oft von «akuter Selbst- und Fremdgefährdung» gesprochen wird, da diese Umschreibung zugleich zu eng und zu weit sei. Eine Fremdgefährdung allein reicht für eine FU nicht aus; ausserdem seien auch «weitere schwerwiegende Situationen ohne zeitliche Dringlichkeit denkbar» (Dubno & Rosch, 2022, 625).

pro 1000 Erwachsenen (2020 lag die Rate bei 4.03, 2021 bei 3.62 Personen pro 1000; im Vergleich: Die Raten der anderen Alterskategorien über 18 Jahre bewegen sich fürs Jahr 2021 zwischen 1.78 und 2.45 Personen pro 1000). Zugespitzt kann man sagen: Über 80-jährige Personen werden beinahe doppelt so häufig in psychiatrische Einrichtungen zwangseingewiesen wie jüngere Personen.

In unserem Sample finden sich in allen drei untersuchten Deutschschweizer Kantonen Akten zu Fällen betagter Personen – alle über 65 und mehrheitlich über 80 Jahre alt –, die mittels einer FU in eine Alterspsychiatrie, in die geriatrische Abteilung eines Krankenhauses oder in ein Alters- und Pflegeheim eingewiesen werden oder in deren Fallprozessierung eine FU zumindest in Erwägung gezogen und – teilweise explizit – angedroht wird. Bei fünf Personen – von insgesamt 28 in Form von Fallakten erhobenen Erwachsenenschutzfällen – kommt es zu einer FU (namentlich bei Herrn Blume, Frau Johann, Herrn Radolf, Frau Ryser und Frau Söder) und bei zwei weiteren Personen (bei Frau Lötscher und Frau Nemeč) wird eine FU in Erwägung gezogen, findet schliesslich aber doch nicht statt. Anhand dieser sieben Fälle wird im Folgenden rekonstruiert, wie durch Gefährdungsmeldungen, Hausbesuche und FU die Problemarbeit strukturiert und prozessiert wird.

«... nicht mehr in der Lage, allein zu wohnen ...» – Problemkategorien in Gefährdungsmeldungen zu älteren Personen

Durch Gefährdungsmeldungen kann die ESB auf (vermutete) eingeschränkte Autonomiefähigkeiten älterer Personen aufmerksam gemacht werden. Mittels verschiedener Praktiken, zu denen u. a. Abklärungen, Anhörungen der betroffenen Personen und Informationsbeschaffung bei Dritten (z. B. Angehörigen, Bekannten, Fachpersonen) gehören, findet anschliessend bei der ESB die (vertiefte) Problemkonstruktion und -bearbeitung statt. In den Gefährdungsmeldungen kommen Problemwahrnehmungen und -deutungen zum Ausdruck, die im Zuge der anschliessenden Fallprozessierung zwar auch transformiert oder korrigiert werden können, aber dennoch prägend für das Verständnis des Falles sind, sie bestimmen also wesentlich die Fallkonstitution.

Die Gefährdungsmeldungen in den hier analysierten Fällen stammen alleamt nicht von den Personen selbst oder aus ihrem privaten Umfeld, sondern von Fachpersonen bzw. öffentlich-rechtlichen Organisationen aus dem Pflegebereich (und in einem Fall gar von einer privaten Organisation jenseits dieses Bereichs); in vier Fällen (Frau Johann, Herr Blume, Frau Lötscher, Frau Nemeč) macht die «Spitalexterne Hilfe und Pflege (Spitex)» die Meldung an die ESB, in je einem Fall erfolgt diese durch den Hausarzt (Frau Ryser), durch die Beiständin der Ehefrau (Herr Radolf) bzw. durch eine Immobilienfirma, der unbezahlte Rechnungen auf-fallen (Frau Söder).

Im Falle der fast 90-jährigen Frau Johann erfolgt die Gefährdungsmeldung durch die Spitex, die eine Selbstgefährdung infolge einer als unsachgemäss beurteilten Medikamenteneinnahme vermutet: So sei bei den seit rund zwei Wochen erfolgten täglichen Unterstützungseinsätzen bei Frau Johann zu Hause festgestellt worden,

«[...] dass aus unserer Sicht Frau Johann nicht mehr in der Lage ist, adäquat für sich zu sorgen. Sie hat in der ganzen Wohnung unzählige Medikamentenschachteln gehortet und nimmt nach ihrem Gutdünken unkontrollierbar Medikamente ein. Dieses selbstgefährdende Verhalten beunruhigt uns sehr.»

In den drei anderen Fällen, in denen die Gefährdungsmeldung von der Spitex stammt, werden ebenfalls insbesondere mit Fragen der Gesundheit in Zusammenhang stehende Phänomene problematisiert. Im Vordergrund stehen allerdings weniger gesundheitliche Probleme an sich als der Umstand, dass die Betroffenen für zwingend erachtete Unterstützungsleistungen nicht zulassen. So schreibt die Spitex im Falle des über 80-jährigen Herrn Blume:

«Der Kunde verweigerte [...] den geplanten und organisierten Hausarzttermin [...]. Der Kunde hat [...] eine Wunde, die er unsachgemäss selbst behandelt. Wir dürfen dies nicht tun. Wir dürfen bei ihm nur den Verbandwechsel [...] durchführen. [...] Die 2-Zimmerwohnung ist in einem verbrauchten, unüblichen hygienischen Zustand. [...]».

Auch bei der rund 70-jährigen Frau Lötscher steht am Anfang der ESB-Akte die Problematisierung ihrer konstruktiven Mitarbeit durch die Spitex:

«Wir wurden von [einer Gesundheitseinrichtung] beauftragt, bei Fr. L. vorbeizugehen, um jeden Tag die Beine einzubinden und das offene Bein jeden zweiten Tag zu verbinden. Wir können diesen Auftrag aber kaum ausführen, da Frau L. uns nicht immer die Türe öffnet. Die Wohnsituation von Frau L. ist sehr besorgniserregend. Sie lebt Messie-mässig, Essensreste [liegen seit] mehreren Tagen/Wochen herum, das Badezimmer, überhaupt die ganze Wohnung riecht nach Kuhstall und ist seit Jahren nicht mehr gereinigt worden, Zeitungen türmen sich in der ganzen Wohnung auf, auch das Bett wurde seit Wochen nicht mehr frisch bezogen.»

Wie aus den zitierten Ausschnitten ersichtlich wird, folgen Gefährdungsmeldungen häufig einem bildhaften und drastischen Narrativ, mit dem auf als besorgniserregend wahrgenommene Lebenssituationen hingewiesen wird. Die Spitex, die ihre Dienstleistungen in der Wohnung ihrer Kund:innen durchführt, verfügt dadurch über Einblicke in die «lokale Privatheit» (Rössler, 2001). Auf den Radar geraten deshalb nicht nur Themen, die direkt mit dem pflegerischen Auftrag zusammenhängen, sondern darüber hinausgehen: Bei Herrn Blume und Frau Lötscher werden sowohl die Fähigkeit zur autonomen Haushaltsführung – manifestiert im Zustand der Wohnung – als auch die Bereitschaft, die als erforderlich erachtete Körper- bzw. Wundpflege zuzulassen, problematisiert. Als problematisch erscheint, dass die betroffenen Personen den Zugang zur Wohnung (die Türe wird

nicht geöffnet) sowie zum Körper (die Wundpflege wird nicht zugelassen) limitieren; den Mitarbeitenden der Spitex wird es so erschwert oder sogar verunmöglicht, ihrem Auftrag nachzukommen.

Hausbesuche spielen also bereits im Vorfeld von Gefährdungsabklärungen durch die ESB eine Rolle. Sie ermöglichen den Fachpersonen Einblicke in eine Privatheit, die ihnen als dysfunktional erscheint. Doch basieren nicht alle Gefährdungsmeldungen auf solchen Einblicken; Fachpersonen können die «Wohnfähigkeit» betagter Personen auch in Zweifel ziehen, ohne selbst Einblick in die Wohnverhältnisse gehabt zu haben. Sie schliessen dann von anderen Indizien darauf, die betroffene Person sei «nicht mehr in der Lage, allein zu wohnen», wie die Beiständin der in einem Alters- und Pflegeheim wohnhaften Ehefrau des fast 90-jährigen Herrn Radolf in der Gefährdungsmeldung festhält. Das begründet sie insbesondere damit, dass er «sehr verwirrt» sei. Ähnlich klingt die geschilderte Situation auch bei der über 80-jährigen Frau Ryser, die ebenfalls allein wohnt, seitdem ihr Ehemann im Altersheim lebt. Ihre potenzielle Gefährdung wird von ihrem Hausarzt gemeldet, der – so wird er in der ESB-Akte zitiert – ausführt, «[...] dass es für Frau R. insgesamt nicht mehr möglich sei, Sachverhalte richtig einschätzen, sie vergesse Abmachungen und könne sich an augenfällige Dinge nicht mehr erinnern.» Weiter lehne sie eine medizinisch als notwendig erachtete neurologische Untersuchung und die Unterstützung durch Angehörige in «finanziellen und administrativen Angelegenheiten» ab.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den untersuchten Fällen im «Vorfeld» der ESB jene (Wohn-)Situationen als potenziell gefährdend erscheinen, in denen eine alleinlebende, als hilfsbedürftig angesehene (betagte) Person den Zugang zur eigenen Wohnung und zum eigenen Körper limitiert oder gänzlich unterbindet, also die von Dritten als nötig erachtete Unterstützung nicht (zuverlässig) zulässt (Koch & Steffen, 2024). Dabei zeigt sich, dass mitunter auch rechtlich unbestimmte Begriffe – wie Selbstgefährdung oder Verwahrlosung – explizit oder implizit in die Problembeschreibungen einfließen. Solche Begriffe spielen zum Teil auch bei der Problemkonstruktion eine Rolle, die durch Abklärungen und insbesondere durch Hausbesuche gespiesen wird und auf die ich im folgenden Abschnitt eingehe.

«Die Wohnung ist [...] ziemlich verschmutzt und teilweise äusserst unordentlich.» – Hausbesuche als Instrument der Problemkonstruktion

Bei ihren Gefährdungsabklärungen greifen die Fachkräfte unter anderem auf das in der Sozialen Arbeit als klassisch geltende Instrument des Hausbesuchs zurück (Gerull, 2022; Koch et al., 2020; Steffen et al., 2023). Die befragten Fachpersonen erläutern, dass ihnen insbesondere der Zustand der Wohnung betroffener Perso-

nen Hinweise auf die Frage geben könne, ob die Person noch fähig sei, autonom zu leben. Probleme in der Alltagsbewältigung älterer Personen spiegelten sich mitunter in ihrer häuslichen Umgebung wider. Ein im Erwachsenenschutz tätiger Sozialarbeiter sagt im Interview, Hausbesuche seien für ihn besonders wichtig, wenn es «[...] um die Frage geht, kann die Person noch in dieser eigenen Wohnung leben oder braucht es eine andere, eine geeignetere Wohnlösung für diese Person. Dort ist es wichtig, dass man mal drin gewesen ist und gerochen hat und gespürt hat, wie ist das dort.» Auf dem Prüfstand steht demnach die «Wohnfähigkeit» der betroffenen Person. Um dieser «Wohnfähigkeit» auf die Spur zu kommen, bedarf es eines Sichtbarmachens der lokalen Privatheit Betroffener mittels eines «Augenscheins» vor Ort – so erzählen die befragten Fachpersonen. Die mit dem rechtlichen Begriff des «Augenscheins» implizierte Priorisierung visueller Eindrücke täuscht, denn wie vom Sozialarbeiter angesprochen können bei Hausbesuchen sehr wohl auch olfaktorische und «atmosphärische» Sinneseindrücke relevant werden (Koch & Schoch, 2022; Koch & Steffen, 2024).

Doch was wird bei Hausbesuchen nun eigentlich sichtbar, sinnlich erfahrbar gemacht? Ein Sozialarbeiter, der bei einer ESB Abklärungen durchführt, erläutert, dass er bei Hausbesuchen in den Kühlschrank schaue, weil es da auch um «die Frage der Ernährungssicherheit» gehe, «gerade auch bei den älteren Leuten ist das so ein Indiz». Auch eine bei einer anderen ESB tätige Sozialarbeiterin erwähnt im Interview, dass sie bei älteren Personen frage, ob sie in den Kühlschrank schauen dürfe, wenn «ich das Gefühl habe, die Leute haben es nicht im Griff mit dem Wohnen und vielleicht gerade bei älteren Leuten, die unterernährt aussehen». Bei Hausbesuchen im Rahmen von Gefährdungsabklärungen bei älteren Personen geht es den Fachpersonen also unter anderem darum zu eruieren, ob jemand noch fähig ist, sich regelmässig zu ernähren. Dabei spielt neben dem Blick in den Kühlschrank auch einer auf die körperliche Verfassung der Betroffenen eine Rolle.

Daneben werden auch Phänomene registriert, die mit dem Begriff «Hygiene» umfasst werden können, wie Sauberkeit und Ordnung, wobei diese Phänomene die Fachpersonen insbesondere als potenzielle Gefahrenquellen interessieren, z. B. Papier auf dem Kochherd, das sich entzünden könnte, ein Kochherd, der nicht ausgeschaltet wurde, oder Zigarettenasche auf dem Boden, wie in anderen Akten notiert wird. Auch die Abwesenheit solcher potenziellen Gefahrenherde ist von Interesse und wird vermerkt, so z. B. im Fall von Frau Lötcher durch den Amtsarzt, der stichworthaft notiert: «Kein Zigarettergeruch, keine Brandspuren, keine Haustiere.»

Die Frage nach der Wohnfähigkeit zeigt sich auch im Protokoll zum Hausbesuch bei der über 80-jährigen allein lebenden Frau Ryser, die die Klingel zu ihrer Wohnung demontieren liess und die Türe nicht öffnet. Die ESB-Mitarbeiterin betritt die Wohnung daher zusammen mit Frau Abt, der Nachbarin und Freundin Frau Rysers:

«Frau Abt öffnet die Türe mit ihrem eigenen Schlüssel. Sie tritt ein und ruft nach Frau Ryser, teilt mit (während ich noch an der Türe bleibe), dass sie jemanden zur Unterstützung mitgebracht habe. Frau Ryser ruft sofort, sie wolle keinen Besuch, benötige keine Hilfe und habe niemanden bestellt. Nach längerem Zureden lässt sich Frau Ryser erweichen und lässt mich ins Wohnzimmer eintreten (sie selber müsse noch ihre Zigarette auf dem Balkon fertigrauchen).»

In diesem Protokoll zeigt sich, was die Sozialarbeiterin in den Blick nimmt – und was ihr in die Nase sticht – oder gerade nicht. Neben visuellen Eindrücken der Ordnung und Sauberkeit in der Wohnung («Die Wohnung ist [...] ziemlich verschmutzt und teilweise äusserst unordentlich. Schlechter Geruch ist mässig vorhanden.») und des körperlichen Erscheinungsbildes Frau Rysers («Frau Ryser selber ist ungepflegt (schmutzige Brille und ungekämmtes Haar), mit einem zerfleckten Morgenrock bekleidet, aber nicht total verwahrlost (kein schlechter Geruch).») werden auch olfaktorische Wahrnehmungen notiert; ebenso findet die Abwesenheit eines schlechten Körpergeruchs Frau Rysers Eingang in die Schilderungen.

Solche hygienischen Phänomene werden von Fachpersonen insbesondere dann problematisiert, wenn in ihren Augen bei den Betroffenen zusätzlich eine «Einsicht» in die eigene Hilfsbedürftigkeit fehlt. Bei Herrn Blume finden vor seiner FU mehrere Hausbesuche durch Vertreter:innen der ESB und weiterer kommunaler Einrichtungen statt. Beim zweiten Besuch wird notiert:

«Die Wohnung riecht weiterhin bis in den Flur nach Urin und Herr Blume macht einen ungepflegten Eindruck (Hemd und Hosen voll Flecken, Fingernägel schmutzig, Haar fettig). Im Gespräch zeigt er keinerlei Einsicht in Bezug auf die unhygienische Wohnsituation, den stark ausgeprägten Uringeruch und seinen Hilfs- und Unterstützungsbedarf. Er negiert jegliches Selbstverschulden an der Situation.»

Sowohl bei Frau Ryser als auch bei Herrn Blume ist es nicht allein der Zustand der Wohnung und des Körpers, der von den Fachpersonen in den Blick genommen und im Hausbesuchsprotokoll als problematisch geschildert wird. Die Gefährdung wird insbesondere auch in der fehlenden Bereitschaft zur Inanspruchnahme von Unterstützung verortet. So notiert die Sozialarbeiterin als «Fazit» zum Besuch bei Frau Ryser: «Akzeptanz für ein ambulantes Betreuungssetting kann bei Frau Ryser nicht mehr erreicht werden. Zunehmende Verwahrlosung Körperhygiene und Wohnung. Basale Bedürfnisse werden zunehmend vernachlässigt (Schlaf, Ernährung). Gesamtes Umfeld überfordert und zieht sich zurück. Leidensdruck und Gefährdung hoch.» Die «basalen Bedürfnisse», die die Fachperson nicht erfüllt sieht, sind auch in der Rechtsliteratur angesprochen. So schreiben Gassmann & Bridler (2016, 355) in Bezug auf den Begriff der «schweren Verwahrlosung», dass diese «in Extremfällen von Selbstvernachlässigung» vorliege, wenn die betroffenen Perso-

nen nicht mehr fähig seien, «die minimalsten Bedürfnissen in Bezug auf Hygiene und Ernährung» zu erfüllen.⁶

Gerade bei älteren Menschen steht also oft die Beantwortung der Frage im Zentrum, inwiefern sie noch fähig sind, selbst einen Haushalt zu führen. Mittels Hausbesuch bei betagten Personen wird versucht, in deren lokaler Privatheit Hinweise auf Gefährdungen auszumachen. Die ansonsten respektierte Grenze zur Privatheit wird dafür punktuell aufgeweicht (Steffen & Koch, 2024). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in den Hausbesuchen die Räume (insb. Küche, Kühlschrank, Badezimmer) und die Körper (Erscheinungsbild, Figur, Kleidung, Frisur, Geruch) ins Zentrum der Wahrnehmung rücken und darüber hinaus die «Rhythmen» der Lebensführung (Tagesablauf, Ernährung, Schlaf) sowie die Passung von Hilfebedarf und Unterstützung thematisiert werden (Steffen & Koch, 2023). So wird z. B. ermittelt, ob es der betroffenen Person gelingt, ihren Haushalt sowie die Körperpflege hinreichend vorzunehmen, ob sie sich ausreichend ernährt und ob sie administrative und finanzielle Angelegenheiten in genügendem Mass erledigen kann. Scheint dies nicht (mehr) der Fall zu sein, werden nach der Prüfung subsidiärer Massnahmen behördliche Massnahmen, in der Regel eine Beistandschaft, in Erwägung gezogen. In welchen Situationen die Fachpersonen jedoch eine FU für angezeigt halten, die ultima ratio der behördlichen Massnahmen, thematisiert der folgende Abschnitt.

«Stationäre Fürsorgebedürftigkeit» – fürsorgerische Unterbringung als Praktik der Problembearbeitung

In Fällen wie den geschilderten kann es zu Zuspitzungen kommen, kann sich eine «kritische Situation» der Betroffenen (Sozialarbeiter im Interview) ergeben, in der die Frage im Raum steht, ob «dringliches Handeln» (Akte Frau Söder) nötig sei, mitunter gar eine FU. In einer E-Mail an die ESB hält die einige Monate zuvor eingesetzte Beiständin der über 70-jährigen Frau Söder u. a. fest:

«Die Tragbarkeit des aktuellen Zustands von Frau Söder wird für die [Fachstelle im Bereich Alter] immer schwieriger. Ohne diese Unterstützung muss von einer hohen Selbstgefährdung ausgegangen werden, da sich Frau Söder nicht selbst versorgen kann. Dies betrifft sowohl den Haushalt wie auch den eigenen Körper. Den aktuellen Zustand von Frau Söder erlebe ich bereits jetzt als grenzwertig. Jedoch gehe ich davon aus, dass eine Zwangseinweisung massiv belastender für sie wäre, als die derzeitige Aufrechterhaltung der Situation. Sobald sich jedoch die [erwähnte Fachstelle] gezwungen sieht, auszusteigen, wäre meines Erachtens eine

⁶ Beim Kriterium der «schweren Verwahrlosung» als Umschreibung des Schwächezustands handelt es sich «um den fragwürdigsten Unterbringungstatbestand» (Gassmann & Bridler, 2016, 354), da «er nicht nur auslegungsbedürftig, sondern auch ausgeprägt von individuellen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen abhängig ist» (ebd.; siehe auch Michel, 2015, 810f.).

stationäre psychiatrische Abklärung (Gerontopsychiatrie) zwingend nötig. Da eine freiwillige Vorführung bei einem Arzt nicht möglich ist, wird dies wohl per FU erfolgen müssen.»

Die Beiständin schildert damit eine gemäss unseren Analysen recht typische Situation der Zuspitzung, die mit dem typischen Dilemma zwischen Schutz und Selbstbestimmung verbunden ist. Wenn die als nötig erachtete Unterstützung (z. B. durch die Spitex) von den betroffenen Personen gar nicht mehr zugelassen wird, sie zugleich jedoch als zu «verwirrt» (Herr Radolf) erlebt werden, um sich «selbst versorgen» zu können, tritt eine «grenzwertige» Situation ein, in der blosser Überlebensfähigkeit zum Thema wird. Eine solche als Eskalation interpretierte Entwicklung tritt bei Frau Söder zwei Monate nach der oben zitierten E-Mail ein, und es wird eine FU angeordnet. In der Verfügung der FU durch die ESB heisst es:

«Die [Fachstelle im Bereich Alter] habe [der Beiständin] mitgeteilt, dass sie sich aus dem aktuell bestehenden Haushilfe- und Betreuungsangebot zurückziehe, weil die Situation so nicht mehr länger tragbar sei. Frau Söder sei stark verwirrt und würde ohne die Unterstützung von aussen völlig verwahrlosen. [...] Es besteht folgendes Ziel: Frau Söder soll nach erfolgter Behandlung [in der Psychiatrie] in eine betreute Institution eintreten können (Alters- und Pflegeheim).»

In solchen Fällen gehen Fachpersonen von einer «stationären Fürsorgebedürftigkeit» aus, wie eine Klinikärztin in Bezug auf Herrn Blume nach seiner FU schreibt; die als nötig erachtete Behandlung und Betreuung sei ambulant nicht mehr möglich.

Mittels FU bearbeiten Fachpersonen also Probleme, die sie in Zusammenhang mit der Dysfunktionalität der lokalen Privatheit Betroffener vermuten. Diese Privatheit erscheint den Fachpersonen als Risiko, sowohl für die betroffenen Personen als unter Umständen auch für Dritte (wenn z. B. nicht ausgeschlossen werden kann, dass versehentlich ein Brand ausgelöst wird). Wenn die ESB bei einer FU über den Aufenthaltsort einer Person bestimmt, handelt es sich um eine primär räumliche Problemlösestrategie. Die Betroffenen selbst – zu deren Symptomatik typischerweise gerade gehört, dass sie die Situation gänzlich anders wahrnehmen als die involvierten Fachpersonen – erleben ihr Zuhause offenbar weiterhin primär als «sicheren Hafen», als Ort des Schutzes. So sagt z. B. Frau Ryser in der Klinik, in welche sie nach ihrer FU gebracht wird, im Rahmen ihrer Anhörung vor der ESB: «Mein grösster Wunsch ist es, nach Hause in die Wohnung zu können.» Was bedeutet diese offensichtliche Spannung für das Verhältnis von Fürsorge und Zwang?

Schluss

Für den Erwachsenenschutz, der sich u. a. mit «Altersgebrecen» (Wider, 2020, 147) und mit damit in Zusammenhang gebrachten Hilfe- und Schutzbedarfen befasst, sind Prozesse der Fragilisierung alleinlebender Personen, die Unterstützung ablehnen, eine Herausforderung. Deutlich zeigt sich hier ein Dilemma zwischen

dem Recht auf Selbstbestimmung und der angestrebten Vermeidung einer unter Umständen lebensbedrohlichen Selbstgefährdung der Betroffenen. Problematisiert wird in diesem Kontext primär die lokale Privatheit der betroffenen Personen, die mitunter bereits in den Gefährdungsmeldungen als dysfunktional beschrieben wird und die die Fachpersonen im Verlauf der Abklärung mittels Hausbesuch sichtbar und bewertbar zu machen versuchen. Sie stellen dabei verschiedene Sinneswahrnehmungen – visuelle, olfaktorische, atmosphärische – in den Mittelpunkt und versuchen, sich ein möglichst eindeutiges «Bild» vor Ort zu machen, um die Fähigkeit zur autonomen Lebensführung der Betroffenen beurteilen zu können. Dafür bedarf es eines Überschreitens der für unsere Gesellschaft symbolisch höchst bedeutsamen Türschwelle. In den untersuchten Akten zeigt sich mitunter ein Ringen um den Zugang und um die Deutung der lokalen Privatheit, die von den Betroffenen oft beharrlich verteidigt wird. Doch deuten die Fachpersonen gerade diese zähe Verteidigung als überzogene Abschottungsversuche und sehen darin ein zentrales Problem, verunmöglichen sie in ihren Augen doch die von ihnen als nötig erachteten ambulanten Unterstützungsleistungen. Das «traute Heim», das gemeinhin als Ort des Schutzes und der Geborgenheit gilt, erscheint den Fachpersonen bei älteren Menschen, deren Fähigkeit zur autonomen Lebensführung sie als mangelhaft einschätzen, als (zu) riskant in Bezug auf die Sicherheit und die Gesundheit der Betroffenen. Diese Deutung des Zuhauses als riskanter Ort wird in den Gefährdungsabklärungen erzeugt und basiert wesentlich auf Hausbesuchen. Mittels FU wird das eruierte Problem schliesslich (territorial) zu bearbeiten versucht, indem die betroffenen Personen aus dem als riskant erscheinenden Zuhause herausgenommen und stationärer Behandlung und Betreuung zugeführt werden. Damit kommt der schärfste Eingriff des Erwachsenenschutzrechts zum Tragen – und es stellt sich die Frage, inwiefern die damit verbundene Schutzorientierung zu einer Vulnerabilisierung Betroffener beitragen kann (Steffen & Koch, 2024). Umso erstaunlicher ist es, dass wir über die Anwendung der FU nach wie vor so wenig wissen; der Forschungsbedarf diesbezüglich ist gross.

Literatur

- Bundesrat (2006). Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personen- und Kindesrecht) vom 28. Juni 2006. *Bundesblatt* (pp. 7001–7138). Abgerufen am 26. September 2023 von <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2006/899/de>.
- Dubno, B., & Rosch, D. (2022). Die Fürsorgerische Unterbringung. In D. Rosch, Ch. Fountoulakis & Ch. Heck (Hg.), *Handbuch Kindes- und Erwachsenenschutz. Recht und Methodik für Fachleute* (pp. 624–648). Haupt.
- Gallati, M. (2016). Kopernikanische Wende oder Schrecken ohne Ende? Das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht aus historischer Perspektive. *Die Praxis des Familienrechts*, 17(4), 957–970.
- Gassmann, J., & Bridler, R. (2016). Fürsorgerische Unterbringung. In Ch. Fountoulakis et al. (Hg.), *Fachhandbuch Kindes- und Erwachsenenschutz. Expertenwissen für die Praxis* (pp. 329–402). Schulthess.

- Gerull, S. (2022). Hausbesuche: Eine fachliche Herausforderung auch in der Sozialen Arbeit mit alten Menschen. In C. Bleck & A. van Rießen (Hg.), *Soziale Arbeit mit alten Menschen. Ein Studienbuch zu Hintergründen, Theorien, Prinzipien und Methoden* (pp. 701–715). Springer VS.
- Groenemeyer, A. (2010). Doing Social Problems – Doing Social Control. Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme in institutionellen Kontexten – Ein Forschungsprogramm. In A. Groenemeyer (Hg.), *Doing Social Problems. Mikroanalysen der Konstruktion sozialer Probleme und sozialer Kontrolle in institutionellen Kontexten* (pp. 13–56). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Guillod, O. (2013). Die fürsorgerische Unterbringung. In A. Büchler et al. (Hg.), *FamKommentar Erwachsenenschutzrecht* (pp. 700–830). Stämpfli.
- Holstein, J. A., & Miller, G. (1993). Social Constructionism and Social Problems Work. In G. Miller & J. A. Holstein (Hg.), *Constructionist Controversies. Issues in Social Problems Theory* (pp. 131–152). Aldine de Gruyter.
- Koch, M., Piñeiro, E., & Pasche, N. (2019). «Wir sind ein Dienst, keine Behörde.» Multiple institutionelle Logiken in einem Schweizer Jugendamt – Ein ethnografisches Fallbeispiel aus der street-level bureaucracy. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 20(2), Art. 21. <https://doi.org/10.17169/fqs-20.2.3045>.
- Koch, M., & Schoch, A. (2022). Fachliches Urteilen, Körper und Sinne. Analytische Reflexionen am Beispiel von Hausbesuchen und Anhörungen im Kinder- und Erwachsenenschutz. *Empirische Pädagogik*, 36(1), 64–79.
- Koch, M., & Steffen, M. (2023). Gefährdung und Geruch im Kontext erwachsenenschutzrechtlicher Hausbesuche. In A. Pofert et al. (Hg.), *Leib-Körper-Ethnographie. Erkundungen zum Leib-Sein und Körper-Haben* (pp. 251–262). Oldib-Verlag.
- Koch, M., Steffen, M., & Bühler, R. (2020). Hausbesuche im Kindes- und Erwachsenenschutz in der Schweiz – eine qualitative Untersuchung. *Soziale Passagen*, 12(2), 441–445.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Michel, M. (2015). Von der administrativen Versorgung zur fürsorgerischen Unterbringung. Alles in Ordnung im neuen Recht? *FamPra.ch*, 4, 797–831.
- Münger, S. (2020). Fürsorgerische Unterbringung (FU). In J.-M. Bonvin et al. (Hg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik* (pp. 189–191). Seismo.
- Obsan (Schweizerisches Gesundheitsobservatorium) (2022). «Fürsorgerische Unterbringung in Schweizer Psychiatrien.» Schweizerisches Gesundheitsobservatorium. Abgerufen am 26. September 2023 von <https://ind.obsan.admin.ch/indicator/obsan/fuersorgerische-unterbringung-in-schweizer-psychiatrien>.
- Rosch, D. (2019). Erwachsenenschutz zwischen Selbstbestimmung, Supported Decision Making und Substitute Decision Making. *FamPra.ch*, 1, 105–118.
- Rössler, B. (2001). *Der Wert des Privaten*. Suhrkamp.
- Schmidt, L. (2007). Problemarbeit und institutioneller Kontext. *Soziale Probleme*, 18(1), 26–41.
- Steffen, M., & Koch, M. (2023). Räume, Rhythmen und Hierarchien des Familialen. Zur Konstruktion des Kindeswohls im Kontext kindesschutzrechtlicher Hausbesuche. *Soziale Probleme*, 34(1), 113–128.
- Steffen, M., & Koch, M. (2024). Zum Management von Zudringlichkeit. Grenzanalytische Befunde zum Hausbesuch in kindes- und erwachsenenschutzrechtlichen Abklärungen. In C. Häfeli, M. Lengwiler & M. Vogel Campanello (Hg.), *Zwischen Schutz und Zwang. Normen und Praktiken im Wandel der Zeit. Nationales Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang»*. Band 1 (pp. 169–182). Schwabe Verlag.

- Steffen, M., Koch, M., & Bühler, R. (2023). Sachverhaltserforschung als Ermessensarbeit. Abklärungslogiken im Kontext von Hausbesuchen im Kindes- und Erwachsenenschutz. *Schweizerische Zeitschrift für Soziale Arbeit*. Abgerufen am 26. September 2023 von <https://szsa.ch/ojs/index.php/szsa-rsts/article/view/263/293>.
- Strauss, A., & Corbin, J. (1996). *Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Forschung*. Beltz.
- Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungen UEK (2019). *Organisierte Willkür. Administrative Versorgungen in der Schweiz*. Chronos.
- Wider, D. (2020). Erwachsenenschutz. In J.-M. Bonvin et al. (Hg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik* (pp. 147–149). Seismo.

Möglichkeiten und Unmöglichkeiten der Heim- und Pflegekinderaufsicht bei der Verhinderung gewaltsamer Todesfälle fremdplatzierter Kinder am Beispiel des Kantons Zürich, 1913–1950

Paula Krüger, Lea Bloch, Cécile Bannwart

Hochschule Luzern, Soziale Arbeit

Einleitung

Wenn Kinder oder Jugendliche gewaltsam sterben, erzeugt das immer wieder grosse mediale Aufmerksamkeit. Dies gilt umso mehr, wenn Kinderschutzbehörden in die Fälle involviert und die Kinder fremdplatziert waren. Hier wird oft der Vorwurf laut, die Behörden hätten den tragischen Tod des Kindes doch verhindern müssen. Es sind jedoch gerade derartige Extremfälle, die immer wieder gesellschaftliche Veränderungen und politische Prozesse vorantreiben. Zuletzt war dies bei der Kindstötung in Flaach der Fall, bei der eine Mutter ihre beiden Kleinkinder (2 und 5 Jahre alt) am 1. Januar 2015 getötet hat. Beide Kinder waren von der zuständigen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) in einem Heim platziert worden, durften jedoch über die Feiertage nach Hause. Später nahm die Frau auch sich selbst das Leben. Der KESB wurde in diesem Fall auf der einen Seite vorgeworfen, zu hart eingegriffen zu haben, indem sie die Kinder in einem Heim und nicht bei den Grosseltern platziert hatte, die sich dafür eingesetzt hatten. Auf der anderen Seite wurde ihr vorgeworfen, zu wenig eingegriffen zu haben, da sie die Kinder über die Feiertage zur Mutter gelassen hatte, was dieser überhaupt erst die Gelegenheit gegeben habe, die Kinder zu töten (Häfeli, 2015). Die Debatte in den traditionellen und in den sozialen Medien war emotional und ging sogar so weit, dass die KESB-Mitglieder Morddrohungen erhielten. Es war unter anderem dieser Fall, der auf Initiative von Guido Fluri, der bereits die Wiedergutmachungsinitiative für Opfer fürsorglicher Zwangsmassnahmen ins Leben gerufen hatte, 2017 zur Gründung der KESCHA führte, der unabhängigen Anlaufstelle für Kindes- und Erwachsenenschutz.

Neben der gezielten Tötung von Kindern haben auch Suizide zu Kritik am Heim- und Pflegekinderwesen geführt. So kritisierte Wild (1911; zit. in Seglias, 2013) bereits Anfang des 20. Jahrhunderts Kindsmisshandlungen in Pflegefamilien

und Heimen und berichtete dabei auch von versuchten und vollendeten Suiziden platzierter Kinder. Vor dem Hintergrund, dass in gewaltsamen Todesfällen fremdplatzierter Kinder und Jugendlicher den involvierten Behörden immer wieder zumindest eine Mitschuld am Tod der Kinder gegeben wird, stellt sich die Frage, inwieweit ihre Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten überhaupt geeignet waren und sind, derartige Fälle zu verhindern.

Im Projekt «Fatale Fürsorge» sind wir u. a. dieser Frage nachgegangen. Ziel der Studie war es zum einen, gewaltsame Todesfälle, d.h. Fälle, in denen sich fremdplatzierte Kinder und Jugendliche bis zum Alter von 21 Jahren selbst das Leben genommen haben oder in denen sie durch Fremdeinwirkung gestorben sind, zu beschreiben. Bisher liegt für die Schweiz weder eine systematische Analyse von Kindstötungen allgemein (Krüger, 2015) noch zu gewaltsamen Todesfällen fremdplatzierter Kinder im Besonderen vor. Zum anderen war das Ziel unserer Untersuchung, durch die Analyse der Arbeit der Behörden in diesen Fällen Faktoren zu identifizieren, die zumindest potenziell das Risiko für Kinder und Jugendliche erhöhen, eines gewaltsamen Todes zu sterben. Um diese Untersuchungsziele zu erreichen, wurden über verschiedene Wege (u. a. Recherche in Staats-, Stadt- und institutionellen Archiven, Literatur- und Medienanalyse) entsprechende Fälle aus den Kantonen Freiburg, Luzern, Waadt und Zürich recherchiert, die sich zwischen 1913 und 2012 ereignet haben (für Details siehe Bloch et al., 2020).

Ein weiterer zentraler Zugang waren biografische Interviews mit ehemaligen Heim- und Pflegekindern, die von einem gewaltsamen Todesfall in einem der untersuchten Kantone berichten konnten. In diesen Interviews wurde auch die Heim- bzw. Pflegekinderaufsicht thematisiert. Insgesamt konnten Gespräche mit 8 Frauen und 13 Männern aus der Deutsch- ($n = 8$) und der Westschweiz ($n = 13$) geführt werden, wobei ein Interview mit einem Paar gemeinsam durchgeführt worden ist. Die Zeitzeug:innen waren zwischen 1933 und 1976 geboren worden. Die Interviews beziehen sich daher auf Platzierungen in Heimen ($n = 20$) und/oder Pflegefamilien ($n = 12$) zwischen 1940 und 1989.

Im vorliegenden Beitrag kann nicht auf die Heim- und Pflegekinderaufsicht in allen vier Kantonen über den gesamten Untersuchungszeitraum eingegangen werden. Wir fokussieren daher im Folgenden auf die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts und auf den Kanton Zürich. Der ausgewählte Zeitraum erscheint interessant, insofern diese Zeit als «Findungsphase» einer neuen Politik der Platzierung von Pflegekindern nach Einführung des Zivilgesetzbuches (ZGB) im Jahr 1907 verstanden werden kann. Schliesslich kam es mit Einführung des ZGB zu einem Paradigmenwechsel: War das Pflegekinderwesen in den Kantonen vorher vor allem durch das Armenrecht beeinflusst und galt die Platzierung der Kinder als Mittel zur Armutsbekämpfung, zog mit dem ZGB ein Kinderschutzgedanke ein: «Die vermögensrechtlichen Bestimmungen wurden zu persönlichkeitsbezogenen Schutzmassnahmen.» (Mäder & Rudin, 2010, 576). Der Kanton Zürich bietet sich als Beispiel an, da er bereits früh mit der Einführung der Amtsvormundschaft (1908)

Professionalisierungsbestrebungen zeigte und hier verschiedene Verordnungen und Gesetze in Kraft waren, die die Heim- und Pflegekinderaufsicht regeln sollten (vgl. sogl. den Abschnitt *Die dokumentierte Praxis*). Nicht zuletzt ist die Quellenlage im Kanton Zürich vergleichsweise gut, auch bezüglich der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Bevor auf die Aufsichtspraxis in gewaltsamen Todesfällen fremdplatzierter Kinder eingegangen wird, werden zunächst die relevanten gesetzlichen Grundlagen der Heim- und Pflegekinderaufsicht in der Schweiz skizziert.

Die Theorie: gesetzliche Grundlagen der Heim- und Pflegekinderaufsicht

Neben den Pflegefamilien und Heimen sowie den Vormundschaftsbehörden stehen und standen auch die Vormünder und Beiständ:innen unter Aufsicht. Durch die jeweiligen Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten soll sichergestellt werden, dass die Akteur:innen die notwendigen Voraussetzungen erfüllen, um eine gute Pflege, Erziehung und Ausbildung der ihnen anvertrauten Kinder zu gewährleisten. Aus rechtlicher Perspektive dient die Aufsicht jedoch der Sicherstellung des Funktionierens der Behörden wie auch der Richtigkeit der Entscheide (Geiser, 1993).

Im ZGB von 1907 fanden sich kaum nähere Ausführungen zu dieser Aufsicht. Hier wurden zunächst die vormundschaftlichen Organe bestimmt: Dies waren die vormundschaftlichen Behörden (Vormundschaftsbehörde, Aufsichtsbehörde), der Vormund sowie der Beistand (Art. 360, 361 aZGB). Es war Aufgabe der Kantone, diese Behörden zu bestimmen. Wenn zwei Instanzen für die Aufsichtsbehörde vorgesehen waren, hatten die Kantone die Zuständigkeiten dieser Aufsichtsinstanzen zu definieren (Art. 361 aZGB). Mit der Begrenzung auf zwei Instanzen wollte der Bund verhindern, dass die Verfahren durch mehr als zwei hintereinandergeschaltete Behörden unnötig verlängert würden (Geiser, 1993). Die Vormundschaftsbehörden standen jedoch nicht nur selbst unter Aufsicht der Aufsichtsbehörden, sie übten sie auch gegenüber den Vormündern und Beiständ:innen aus, auch wenn dies im Gesetz nicht als Aufsicht bezeichnet wurde (Hegnauer, 2003, 362). So prüfte die Vormundschaftsbehörde nach Art. 423 aZGB die Berichte und Rechnungen der Vormünder und konnte Ergänzungen und Berichtigungen verlangen. Falls nötig, traf die Vormundschaftsbehörde «die für die Wahrung der Interessen des Mündels angezeigten» Massnahmen. Dabei übte die Aufsichtsbehörde mittelbar auch Aufsicht über die Vormünder aus (Hegnauer, 2003), indem die Kantone nach Art. 423 aZGB der Aufsichtsbehörde eine Nachprüfung und die Genehmigung übertragen konnten. Zur Frage, wie jedoch genau die Aufsicht ausgeübt werden sollte, findet sich im Gesetz fast nichts. Lediglich schrieb Art. 413 aZGB vor, dass der Vormund in von der Vormundschaftsbehörde festgesetzten Perioden, mindestens aber alle zwei Jahre, die Rechnung der Behörde zur Prüfung vorzulegen hatte sowie Aus-

führungen zur Rechnung, jedoch nicht zum Bericht. Ferner ist bemerkenswert, dass mit dem ZGB keine schweizweite Bewilligungspflicht für die Aufnahme von Pflegekindern und für Heime eingeführt wurde. Zwar wurde mit dem Bundesgesetz betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose vom 13. Juni 1928 eine Bewilligungspflicht eingeführt, diese diente jedoch nicht dem Kinderschutz, sondern, wie der Name sagt, der Bekämpfung der Tuberkulose. Eine zivilrechtlich verankerte Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für Heime und Pflegefamilien auf Bundesebene wurde hingegen erst Ende der 1970er-Jahre mit der Pflegekinderverordnung (PAVO) eingeführt. Doch auch diese blieb lange Zeit wirkungslos (Leuenberger et al., 2011).

Im Folgenden wird die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen anhand ausgewählter, relativ gut dokumentierter Fallbeispiele und Aussagen von Zeitzeug:innen beschrieben. Die ausgewählten Fallbeispiele stehen dabei exemplarisch für analysierte Fälle, in denen die Kinder mit bzw. ohne Fremdeinwirkung gewaltsam gestorben sind.

Die dokumentierte Praxis: Kontroll- und Aufsichtstätigkeit der Pflegekinderaufsicht

Johanna*¹: Tod infolge von Vernachlässigung – «früh und doch zu spät», 1915

In der Nacht vom 9. auf den 10. Juli 1915 verstarb die fünf Monate alte Johanna im Kinderspital Zürich. Ihre Mutter und ihr Vater waren Geschwister. Beide waren von der Psychiatrie in Münsterlingen (Kanton Thurgau) für unzurechnungsfähig erklärt worden, weshalb keine Strafuntersuchung wegen «Blutschande» gegen die beiden eingeleitet wurde. Die ersten Wochen nach ihrer Geburt verbrachte Johanna in einem Kinderheim, im Februar 1915 wurde vom Waisenamt der Stadt Zürich aufgrund der ausserehelichen Geburt eine Beistandschaft nach Art. 311 aZGB errichtet. Im April 1915 kam sie zu einer Pflegefamilie in den Kanton Aargau. Diesen Pflegeplatz hatte ihr Grossvater organisiert. Er hatte sich auf eine Anzeige in einer Zeitung gemeldet. Gegen eine einmalige Zahlung von 100 Franken sollte das Kind bei der Familie in Pflege kommen. Johannas Beiständin war über diese Platzierung von der Familie nicht informiert worden. In einem Schreiben an den Pfarrer der Gemeinde, in der die Pflegemutter lebte, hielt sie entsprechend fest:

«Bevor ich nun die anscheinend geistesschwache Kindsmutter einvernehmen konnte, um den ausserehelichen Vater des Kindes festzustellen, [...] teilte mir Schwester [E. des Kinderheims] mit, sie habe das Kind zuerst nicht herausgeben wollen, die Frau sei ihr aber so unverschämt begegnet, dass sie sich nicht anders zu helfen gewusst habe, als ihr das Kind zu

1 Pseudonym.

übergeben. Selbstverständlich hatte ich von der ganzen Sache keine Ahnung und bin als Beistand des Kindes mit einem solchen «Verkauf» absolut nicht einverstanden. Ich fürchte, dass der Verdacht der «Engelmacherei» bei dieser Sachlage recht begründet ist.» (Fall 18, Brief der Beiständin an Gemeindefarrer)

Die Pflegeeltern hatten einen schlechten Leumund, waren «armengenössig». Kurz bevor sie Johanna bei sich aufnahmen, waren sie aus dem Armenhaus entlassen worden, sollten aber wieder dorthin zurückkehren. Die Beiständin handelte und liess Johanna von der Fürsorgerin mithilfe der Polizei nur knapp zwei Wochen nach der Platzierung im April 1915 aus der Pflegefamilie holen. Die Verhältnisse des Ehepaars wurden als sehr ärmlich beschrieben und die Eheleute als

«[...] schwach, unterernährt und kränklich [...], sie machen auch in intellektueller Beziehung einen ungünstigen, wenig Vertrauen erweckenden Eindruck. Die Wohnung ist nur mit dem allernotwendigsten Mobiliar versehen, die Luft ist sehr schlecht, der typische Armeleutegeruch, der auch der Kleinen auf der ganzen Reise noch anhaftet.» (Fall 18, Inspektionsbericht)

Zu diesem Zeitpunkt hatten die Pflegeeltern den grössten Teil des Geldes, das sie von Johannas Grossvater erhalten hatten, für eigene Bedürfnisse ausgegeben. Der Zustand von Johanna machte der Fürsorgerin Sorgen. In ihrem Bericht an den Beistand hielt sie fest:

«Die Wäsche der armen Kleine[n] bestand hauptsächlich aus alten Lumpen, Windeln und Hemdchen waren nur sehr wenige und eine Kopfbedeckung überhaupt nicht vorhanden. Das Bettchen des Kindes war sauber, doch liess die Körperpflege sehr zu wünschen übrig, das Gesäss und die Beinchen waren stark gerötet, in den Ohren und zwischen den Fingerchen sass Schmutzkrusten. Die Kleine sah sehr elend aus, blass und mager.» (Fall 18, Inspektionsbericht)

Entsprechend dachte die Fürsorgerin zunächst daran, das Kind direkt ins Kinderspital Zürich zu bringen, verzichtete aber darauf, nachdem sich der Zustand des Kindes an der frischen Luft scheinbar verbessert hatte. Sie brachte Johanna zu einer neuen Pflegemutter, die sie bereits kannte und zu der sie festhielt, dass das Kind dort «liebvolle Aufnahme und verständnisvolle Pflege fand» (Fall 18, Inspektionsbericht). Die Fürsorgerin schickte der Pflegemutter noch am selben Tag Kleider für das Kind und hielt fest, dass die Pflegemutter sich melden würde, wenn das Kind doch noch in ärztliche Behandlung müsse.

Genau dies tat die Pflegemutter dann auch knapp einen Monat später. Im Mai 1915 hielt eine andere Fürsorgerin im Inspektionsbericht fest, Johanna sei abgeholt und ins Kinderspital gebracht worden. Die Pflegemutter nahm an, Johanna sei an «Gichter» (Krämpfen) erkrankt, ihre eigene Tochter sei zuvor ebenfalls daran verstorben. Die Pflegemutter gab an, die Pflege nicht weiter übernehmen zu können, die Beiständin bemühte sich um einen neuen Pflegeplatz. Anfang Juni wurde festgehalten, dass Johanna sich zusehends erhole. Doch Anfang Juli verstarb das Kind dann doch im Spital. Die Ursache hierfür

wurde in der «schlechten Pflege» in den ersten Lebenswochen gesehen. Im abschliessenden Bericht an das Waisenamt hielt die Beiständin im August 1915 fest: Dieses «Vorkommnis [...] berweist [sic], wie vorsichtig die Vormundschafts-Behörde gegenüber sogenannten Adoptionen sein muss und jedem einzelnen Fall diesbezgl. Zeitungsannoncen nachgegangen werden sollte». Der Grossvater habe «ganz bona fide» gehandelt (Fall 18, Bericht an das Waisenamt). Sie beantragte, die Beistandschaft wegen Todes abzuschreiben. Eine Woche später ist dem Auszug aus dem Protokoll des Waisenamtes der Stadt Zürich zu entnehmen, dass diesem Antrag stattgegeben wurde. Dem Bezirksrat wurde dieser Beschluss zur Genehmigung weitergeleitet.

Diskussion der Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten im «Fall Johanna»

An diesem Fallbeispiel lässt sich Folgendes aufzeigen: Vergleicht man zunächst die dokumentierten Kontroll- und Aufsichtstätigkeiten der involvierten Akteur:innen mit den hierzu vorhandenen gesetzlichen Vorgaben, so lässt sich feststellen, dass diese scheinbar grundsätzlich umgesetzt wurden. Die zum Todeszeitpunkt noch geltende Verordnung betreffend Verpflegung von Kostkindern (VVK 1893) dürfte in diesem Fall nicht zur Anwendung gekommen sein, da Johanna nicht als Kostkind platziert war, das als Einnahmequelle dienen sollte (§ 1 VVK 1893), auch wurde das kantonale Jugendamt als Oberaufsicht erst vier Jahre später geschaffen. Es galt jedoch das seuchenpolizeilich motivierte Gesetz betreffend die Gesundheitspflege und Lebensmittelpolizei (GGL) von 1877. Hiernach waren neben Armen- und Waisenhäusern sowie weiteren Einrichtungen auch Kostkinder der öffentlichen Kontrolle unterstellt (§ 2 GGL 1877). Zuständig für die Kontrollen waren die örtlichen Gesundheitsbehörden, die Oberaufsicht hatte der Regierungsrat. Zwar sollten die Gesundheitsbehörden die Einrichtungen einmal im Jahr besuchen, es konnte jedoch trotzdem vorkommen, dass Heime jahrelang nicht besucht wurden (Jenzer, 2014, 321 f.). Bei der privaten Platzierung, die den Behörden zunächst nicht bekannt war, konnten diese Gesetze jedoch nicht zur Anwendung kommen. Weil aber aufgrund der Unehelichkeit Johannas die Vormundschaftsbehörde nach Art. 311 aZGB involviert war, wurden die Missstände durch die Fürsorgerin entdeckt. Die Beiständin und die Vormundschaftsbehörde haben hiernach zeitnah das Kind den Eltern und Pflegeeltern weggenommen und in einer anderen Familie platziert. Danach standen sie im engen Austausch mit der neuen Pflegemutter und überwachten Johannas gesundheitliche Versorgung und ihren Gesundheitszustand. Nach ihrem Tod schrieb die Beiständin Art. 451 aZGB und § 108 des kantonalen Einführungsgesetzes zum ZGB (EG ZGB 1911) folgend einen Schlussbericht, der dem Waisenamt zur Genehmigung vorgelegt wurde. Dokumentiert ist, dass das Waisenamt den Bericht abgenommen hat. Eine Genehmigung des Bezirksrats als erstinstanzliche Aufsichtsbehörde findet sich im Dossier hingegen nicht, was jedoch nicht heisst, dass er nicht genehmigt wurde.

Im Dossier sind ebenfalls viele Aktivitäten der Beiständin dokumentiert, die – neben der Abklärung der Vaterschaft – die Herausnahme des Kindes organisiert und sich um die weitere Versorgung von Johanna kümmerte. Allerdings scheint sie dies «vom Schreibtisch aus» getan zu haben. Sie selbst hat keine Hausbesuche gemacht und war auch bei der Umplatzierung des Mündels nicht selbst anwesend. Ramsauer (1997, 20) hält in Bezug auf die Amtsvormundschaft der Stadt Zürich fest, diese habe «unter einer permanenten Arbeitsüberlastung» gehandelt, was dazu führte, dass den Fürsorgerinnen letztlich mehr Entscheidungsmacht zukam, als sie auf dem Papier besaßen. Für ihre Tätigkeit war die Beiständin auf die Informationen der involvierten Fürsorgerinnen angewiesen. Diese wurden ihr über Einträge im Inspektionsbericht übermittelt. Im Grunde stellte dies eine «Hierarchieumkehr» dar (Ramsauer, 1997).

Gerade vor dem Hintergrund dieser Abhängigkeit der Vormünder und Beiständ:innen von den Fürsorgerinnen erscheint eine gute Dokumentation der Beobachtungen und Schlussfolgerungen zwingend. Bei den Analysen der Einträge der Fürsorgerinnen fällt jedoch auf, dass diese selten reine Beobachtungen festhielten, sie notierten vielmehr ihre Interpretationen, ihre Bewertungen. Sprachlich zeigt sich dies u. a. an der häufigen Verwendung von Adjektiven, wie «geistesschwach», «unterernährt» und «kränklich». Adjektive erzeugen jedoch den Eindruck von überdauernden Eigenschaften der Person (u. a. Fiedler, 2008). Der Eindruck der Beiständ:innen von den beteiligten Personen und ihren Lebensumständen wird damit im Wesentlichen durch den Eindruck der Fürsorgerinnen bestimmt. Sie beeinflussen somit wesentlich die Entscheidungen, die im Fall getroffen werden. Dies ist umso problematischer, als sich im Fall Johanna in den Dokumenten viele negative Zuschreibungen bezüglich der Herkunfts- und der ersten Pflegefamilie finden. So könne man die Armut der Pflegeeltern nicht nur sehen, z. B. am Mobiliar, man könne sie auch riechen. Dieser Geruch haftet als Stigma der Armut zunächst auch Johanna an. Es ist dabei davon auszugehen, dass die Pflegeeltern nicht allein aufgrund der Vernachlässigung des Kindes für ungeeignet gehalten wurden, die Pflege zu übernehmen, sondern schon allein aufgrund ihrer «Armengeössigkeit». Schliesslich war es noch nicht lange her, dass Kinder allein als Mittel zur Armutsbekämpfung platziert wurden (u. a. Leuenberger et al., 2011). Es wäre in dieser Logik also widersinnig, «armengenössigen» Paaren ein Kind zur Pflege anzuvertrauen. Hier zeigt sich die noch lange Zeit wirksam gewesene Verknüpfung von Armen- und Pflegekinderwesen. Bei der Bewertung der vorgefundenen Wohnverhältnisse sind dabei die Massstäbe der Fürsorgerinnen entscheidend. Ramsauer (1997, 20) hält hierzu fest, dass die Kriterien der Fürsorgerinnen, die aus der Oberschicht stammten, «die Messlatte für die Arbeiterin[nen] unerreichbar hoch» setzten.

Bemerkenswert an diesem Fallbeispiel ist zudem die Notiz der Beiständin, in der sie auf die problematische Praxis der privaten Platzierungen über Zeitungsannoncen verweist. Nur wenige Jahre später wurde dies auch vom Kanton proble-

matisiert. So wurde die Umsetzung der Verordnung betreffend Verpflegung von Kostkindern (VVK 1893) im Rechenschaftsbericht des Regierungsrates aus dem Jahr 1920 thematisiert. Der Regierungsrat kam zum Ergebnis, dass von 4000–5000 Pflegekindern im Kanton Zürich ungefähr 3'500 bei Familien untergebracht wurden, die keine Bewilligung hatten, und die ärztlichen Kontrollen fast nirgends durchgeführt wurden (Desiderato et al., 2008, 76). Die Verordnung wurde dementsprechend 1921 durch eine neue ersetzt. Das Problem, das die Beiständin im Fall von Johanna dabei zu sehen schien, ist, dass – sind die Behörden nicht informiert – keine Kontrolle stattfinden konnte. Dies impliziert jedoch gleichzeitig, dass sie selbst der Überzeugung war, dass Aufsicht und Kontrolle dem Kindeswohl dienen und letztlich auch Leben hätten retten können. Ob sie meint, dass dies auch bei Johanna der Fall hätte sein können, bleibt offen.

Abschliessend muss allerdings konstatiert werden, dass sich weder damals noch heute mit Sicherheit sagen lässt, ob Johanna tatsächlich infolge einer Vernachlässigung gestorben ist, zumal die Säuglingssterblichkeit zu Beginn des 20. Jahrhunderts im Vergleich zu heute hoch war, wenn auch schon deutlich geringer als noch Ende des 19. Jahrhunderts. Dies traf insbesondere auf die Stadt Zürich zu (Fanconi & Senti, 1946). Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass die scheinbare Vernachlässigung zu einer Schwächung des Kindes geführt und damit die Wahrscheinlichkeit erhöht hat, dass es erkrankt und stirbt, fällt auf, dass weder die Fürsorgerin noch die Beiständin hinsichtlich des Todes verschiedene Hypothesen diskutieren. Ihnen scheint dies als Erklärung ausreichend, zumal es zum Eindruck von der Familie passte. Bemerkenswert ist dabei insbesondere, dass sie mögliche schädliche Handlungen und/oder Unterlassungen der zweiten Pflegemutter gar nicht in Erwägung gezogen zu haben scheinen. Sie genoss vermutlich aufgrund der zuvor mit ihr gemachten positiven Erfahrungen und des Umstands, dass sie eher den bürgerlichen Vorstellungen von einem liebevollen und förderlichen Pflegeort entsprochen zu haben scheint, einen Vertrauensvorschuss.

Eva*: Suizid ohne Erklärung, 1941

Eva wurde im Oktober 1921 geboren. Ihr Vater war unbekannt. Da sie ein ausser-eheliches Kind und unmündig war, stand sie unter Vormundschaft (Art. 311, 368 aZGB). Eva wuchs bei Pflegeeltern auf, dem gleichen Ehepaar, das schon Evas Mutter als Pflgetochter aufgenommen hatte. Das Pflegeverhältnis wurde von der Fürsorgerin daher als «eigenartig» beschrieben, es bestehe «eine Art Grosseltern-Verhältnis» (Fall 7, Notizen zum Vogtbericht). Auch zu ihrer leiblichen Mutter, die mittlerweile mit einem Coiffeur verheiratet war, soll Eva regen und guten Kontakt gehabt haben. Aus diesem Grund wurde die Möglichkeit in Betracht gezogen, dass Eva nach dem allfälligen Tod ihrer schon älteren Pflegemutter bei ihrer leiblichen Mutter leben solle. Den Akten ist ebenfalls zu entnehmen, dass der Vor-

mund in Kontakt mit der leiblichen Mutter stand und diese bei wichtigen Entscheidungen einbezogen wurde.

Eva hatte die Schule bis Ende der zweiten Sekundarklasse besucht. Eine anschliessende Coiffeurlehre brach sie nach drei Wochen ab, worüber ihre leibliche Mutter traurig war, weil sie gehofft hatte, dass ihre Tochter anschliessend mit ihrem Mann hätte zusammenarbeiten können. 1936 hielt sich Eva für etwa 9 Monate bei einer Familie in der Westschweiz auf. Im Sommer 1939 schloss sie schliesslich eine Lehre als Modistin ab. Anschliessend ging sie als Hausangestellte nach Paris, diesen Aufenthalt musste sie aber wegen des Kriegsausbruchs schon bald abbrechen. Zurück in Zürich, lebte Eva wieder bei ihren Pflegeeltern und arbeitete als Büroangestellte. Sie hatte einen Verlobten, der sie auch bei den Pflegeeltern besuchte.

Scheinbar ohne jegliche Vorankündigung nahm sich Eva mit 19 Jahren selbst das Leben. Der Amtsvormund hielt in seinem Rechenschafts- und Schlussbericht knapp ein Jahr später recht nüchtern fest, Eva sei

«[...] am 15. Juli 1941 gestorben (Suicid). Sie wohnte bei ihren Pflegeeltern [...] und bekleidete bis zum Todestag die Bürostelle in der Maschinenfabrik [O.], wo sie einen Monatslohn von Fr. 130.- bezog, den sie selber verwaltete. Mit ihrer Mutter [...] hatte [Eva] stets regen Kontakt. Differenzen mit ihrem Verlobten scheinen das tragische Ende herbeigeführt zu haben.» (Fall 7, Schlussbericht)

Der Amtsvormund stellte den Antrag auf Abschreibung der Vormundschaft. Diesen Antrag genehmigte die Vormundschaftsbehörde der Stadt Zürich keine zwei Wochen später. Diesen Entscheid bestätigte der Bezirksrat als erstinstanzliche Aufsichtsbehörde Ende Mai 1942.

Kurz nach dem Tod von Eva schrieb das Inspektorat des Züricher Vereins für Schutzaufsicht und Entlassenenfürsorge dem Vormund, Eva habe sich mit Gas das Leben genommen. Sie habe sich mit dem Pflegesohn ihrer Pflegeeltern nicht gut verstanden. Am Tag ihres Todes solle es einen heftigen Streit zwischen beiden gegeben haben. Im Brief wurde dann auch der Verdacht geäussert, dass sich Eva nicht selbst das Leben genommen habe, sondern eventuell der Pflegebruder sie getötet habe «und dann Gasvergiftung vortäuschte». Dies sei wohl «untersucht worden, denn es liege ein gerichtsmedizinisches Gutachten vor» (Fall 7, Brief des Inspektorats des Züricher Vereins für Schutzaufsicht und Entlassenenfürsorge). Im Gegensatz zum Pflegebruder wurde der Verlobte von Eva hier positiv beschrieben, nämlich als «anständiger Mann». Ihre leibliche Mutter wiederum wurde im Brief in ein schlechtes Licht gestellt. Scheinbar hatte Evas Verlobter berichtet, ihre Mutter habe sich nicht gekümmert, als Argument, dass ihm Evas Habseligkeiten zustünden, nicht ihr. In seinem Antwortschreiben widerspricht der Amtsvormund dem Inspektorat jedoch und hält fest, Tochter und Mutter hätten einen regen Austausch gehabt, dies gehe auch aus seinen Akten hervor. Die Mutter sei eine «durchaus rechtschaffende Frau». Die Streitigkeiten mit dem Pflegebruder seien von

allen Beteiligten als «oberflächlich» beschrieben worden. Die Mutter könne sich den Suizid ihrer Tochter nicht erklären.

«Wohl sei möglich, dass der vorausgegangene Streit mit [dem Pflegebruder] der unmittelbare Anlass zu der unseligen Tat bilde, keinesfalls könne dieser aber die Grundursache sein. Bedeutungsvoller sei vermutlich das gestörte Verhältnis mit dem Verlobten. Schon seit Wochen habe [Eva] bei der Mutter über [ihn] geklagt, er jasse zuviel und lasse sie etwa sitzen. So habe [Eva] in ihrem Photoalbum das Bild [ihres Verlobten] schon vor vier Wochen einfach herausgerissen.» (Fall 7, Schreiben des Amtsvormunds)

Vor der Polizei, die den Todesfall untersuchte, bestritten weder der Pflegebruder noch Evas Verlobter, dass es Streitigkeiten gegeben habe. Während Eva im Vormundschaftsdossier in der Regel lediglich als «von kräftigem gedrunenem Körperbau, geistig etwas unbeweglich» (Fall 7, Rechenschaftsbericht 1937) beschrieben wurde, zeichneten ihre Pflegemutter und andere Angehörige bei der Polizei ein anderes Bild von ihr. So habe die Pflegemutter ausgesagt:

«[Eva] ist ein etwas streit- u. eifersüchtiges <Ding>. Auch hat sie schon ein Liebesverhältnis mit einem Italiener. Mir gegenüber trat sie besonders in der letzten Zeit versch. zieml. gemein auf, sodass ich sie dementsprechend auch behandelte. [...] Unschön ist es von diesem Mädchen, dass es mir dies zugefügt hat, nachdem ich immer so recht u. gut zu ihm war.» (Fall 7, Bericht der Kriminalpolizei)

Aus Sicht der Pflegemutter ist der Suizid Evas somit eine Gemeinheit derselben ihr gegenüber. Eva sei sowieso vorher schon gemein zu ihr gewesen und nun tue sie ihr auch noch das an, obwohl sie immer gut zu ihr gewesen sei. Abschiedsbriefe wurden nicht gefunden. Die Polizei hielt in ihrem Bericht abschliessend fest:

«[D]as Motiv zur Tat konnte bis anhin nicht einwandfrei festgestellt werden. Die Mutter der Lebensmüden [...] äusserte sich, dass die Verstorbene eine etwas verstockte Natur gewesen sei. Sie sei körperlich auch nicht so stark gewesen. Zeitweise sei ihre Tochter von plötzlichen Ohnmachtsanfällen befallen worden. Auch habe sie festgestellt, dass diese an spontan auftretenden Gemütsdepressionen leide. – Nach den vorliegenden Umständen liegt einwandfrei ein Selbstmord vor.» (Fall 7, Bericht der Kriminalpolizei)

Als Motiv wurde im Bericht entsprechend notiert: «Streitigkeiten – Gemütsdepressionen». In der Einstellungsverfügung der Staatsanwaltschaft wurde Eva denn auch als «offenbar leicht reizbare und dann zu Zornesausbrüchen neigende» Person beschrieben. Aus heutiger Sicht ist bemerkenswert, dass an keiner Stelle reflektiert wird, dass sich Eva in einer sensiblen Übergangsphase befunden hat: Sie war bald volljährig, und die Frage stand im Raum, wie es für sie weitergeht, zumal sie verlobt war. Auch in anderen analysierten Suizidfällen nahmen sich die Betroffenen in einer solchen Zeit des Übergangs und der Unsicherheit das Leben. Derartige Übergänge werden heute im Zusammenhang mit der «Care leaver»-Debatte stärker thematisiert, und es wird anerkannt und empfohlen, dass diese Phasen begleitet werden müssen (vgl. u. a. Wider et al., 2021).

Diskussion der Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten im «Fall Eva»

Auch in diesem Fall sind einige Dokumente überliefert, die Hinweise auf die Aufsichts- und Kontrollfunktion der verschiedenen Akteur:innen enthalten. Nach der zum Zeitpunkt der Vormundschaft und des Todes von Eva gültigen Verordnung über das Pflegekinderwesen vom 2. Juli 1921 (VPW 1921) wurden nach Art. 283 (Behördliches Einschreiten bei pflichtwidrigem Verhalten der Eltern) und Art. 284 aZGB (Wegnahme und Versorgung eines «in seinem leiblichen und geistigen Wohl dauernd gefährdeten» oder «verwahrlosten» Kindes) sowie nach § 59 EG ZGB 1911 gefährdete Kinder unter Pflegeaufsicht gestellt (§ 2 VPW 1921). Damit standen jetzt mehr platzierte Kinder unter Aufsicht als noch zuvor. Die Aufsicht oblag – wie in der vorherigen Verordnung von 1893 (siehe oben) – der örtlichen Gesundheitsbehörde. Diese entschied auch über die Bewilligungen. Die Gemeinde stellte unter Leitung der Bezirksstelle die Aufsicht über die Pflegeorte aus (§ 6 VPW 1921). Das bedeutet, die Aufsicht wurde von den Bezirksjugendkommissionen geleitet, die hierfür einen Arbeitsausschuss, die Bezirksstelle, einsetzen konnten, der auch der Amtsarzt angehörte (§ 18 VPW 1921). Die Gemeinden konnten nach § 7 VPW 1921 jedoch auch eine von der Gesundheitsbehörde unabhängige «Jugendfürsorge-Einrichtung» schaffen, wie beispielsweise eine Amtsvormundschaft oder ein Gemeindejugendamt. Dies musste allerdings von der kantonalen Gesundheitsdirektion genehmigt werden (§ 7 VPW 1921). Unter Verweis auf § 13 der Verordnung über das Jugendamt vom 10. Februar 1919 führte das kantonale Jugendamt die Oberaufsicht über die Pflegekinderfürsorge. Das Jugendamt musste der Gesundheitsdirektion Bericht erstatten (§ 17 VPW 1921). Von der Bezirksstelle unter Anhörung der örtlichen Gesundheitsbehörde ausgewählte Fürsorger:innen übten letztlich praktisch die Aufsicht über die Pflegeorte und -kinder aus (§ 19 VPW 1921). Die Fürsorger:innen mussten auf die Pflege und Erziehung der Pflegekinder achten. Hierfür mussten sie «Mündel», die jünger als zwei Jahre alt waren, mindestens viermal im Jahr und die übrigen Kinder jedes Jahr mindestens zweimal besuchen. Falls nötig, waren sie zu weiteren Besuchen berechtigt. Auch die Bezirksstelle selbst durfte Besuche machen, und sie konnte von der Gemeindestelle jederzeit besondere Rapporte verlangen (§ 21 VPW 1921). Die noch vorhandenen Dokumente weisen darauf hin, dass Evas Pflegefamilie wiederholt besucht worden ist. Diese Hausbesuche durch die Fürsorgerinnen scheinen unangekündigt gewesen zu sein (vgl. auch Ramsauer, 1997). Hierauf deuten Notizen hin, in denen festgehalten wurde, ob das Mündel anwesend war oder nicht. Darüber hinaus finden sich weitere Dokumente, die den regelmässigen Austausch des Amtsvormunds mit den involvierten Personen dokumentieren, sei es durch persönliche Gespräche oder durch Briefe. Mit dem Mündel selbst hatte der Amtsvormund hingegen scheinbar kaum direkten Kontakt.

Art. 413 aZGB und §§ 108, 109 EG ZGB 1911 folgend, finden sich im Dossier erwartungsgemäss die Rechenschaftsberichte des Amtsvormunds. Diese erstellte

er gesetzeskonform jeweils für einen Zeitraum von zwei Jahren und reichte sie bei der Vormundschaftsbehörde zur Prüfung ein. Die Vormundschaftsbehörde hatte die Prüfung zusammenzufassen und gemeinsam mit der Rechnung dem Bezirksrat, d. h. der erstinstanzlichen Aufsichtsbehörde, zur Prüfung und Genehmigung vorzulegen (§ 115 EG ZGB 1911). Auch dieser Vorgang ist der Akte zu entnehmen. Es findet sich jeweils auch eine kurze Notiz des Bezirksrats, dass der Bericht genehmigt sei. Die regelmässige Genehmigung der Berichte überrascht insofern nicht, als die

«[...] Laien des Bezirksrates [die] Anträge kaum fundiert beurteilen [konnten]. [...] Dieses für die Stadt Zürich festgestellte Gefälle zwischen antragsstellenden Juristen und Beschlussfassenden Laien wurde allerdings nicht problematisiert, weil der Bezirksrat als vom Volk gewähltes Gremium hohe Legitimität genoss.» (Bühler et al., 2019, 77)

Neben dieser Hierarchieumkehr zwischen Amtsvormündern und Aufsichtsbehörde zeigt sich auch in diesem Fall die Hierarchieumkehr zwischen Fürsorger:innen und Vormund, insofern die überlieferten Dokumente sehr deutlich zeigen, wie gross der Einfluss der Fürsorger:innen auf die Entscheidungen der Vormünder und Beiständ:innen war, nicht nur hinsichtlich der Eindrucksbildung. So wurden in den «Notizen zum Vogtbericht» im April 1939, die die Fürsorgerin machte, nicht nur Informationen zu all den im Rechenschaftsbericht abzuhandelnden Punkten festgehalten, sondern auch gleich der zu stellende «Antrag: Fortführung der Vormundschaft» (Fall 7, Notizen zum Vogtbericht). Selbst in den kürzeren Aktennotizen finden sich Vorschläge der Fürsorgerinnen für das weitere Vorgehen des Amtsvormunds. So hielt die Fürsorgerin in einer Notiz fest:

«Putzen ist für [Eva] sowieso ein unbekannter Begriff, bei [den Pflegeeltern] siehts übel aus. Bei [der leiblichen Mutter] hingegen ist es sehr sauber. Wäre es nicht gut einmal die Mutter vorzuladen die ja eigentlich neben dem Vormund eine sehr grosse Rolle spielt und scheinbar viel Einfluss auf das Kind hat. Von [der leiblichen Mutter] habe ich seinerzeit einen guten Eindruck bekommen.» (Fall 7, Aktennotiz Fürsorgerin G., Januar 1938)

Diesem Vorschlag kam der Amtsvormund nach und lud die leibliche Mutter nur drei Tage später für ein Gespräch auf die Amtsvormundschaft.

Der hohe Grad an Formalisierung der Prozesse der Amtsvormundschaft der Stadt Zürich zeigt sich an den Vordrucken für die Rechenschaftsberichte. In diese Formulare fügten die Vormünder und Beiständ:innen ihre Berichte ein. Hier war auch festgehalten, zu welchen Bereichen – je nach Alter der Kinder und Jugendlichen – Informationen festgehalten werden sollten. Bei «schulentlassenen Mündeln» wie Eva sollten beispielsweise Informationen zu «Unterbringung, Gesundheit, Lehrerfolg, Beschäftigung» (Fall 7, Rechenschaftsbericht 1941) festgehalten werden. Dies entspricht den Vorgaben aus § 108 EG ZGB 1911, wonach in den Berichten insbesondere über die körperliche und geistige Entwicklung, den Aufenthaltsort und die Berufsbildung informiert werden sollte. Über das psychische

Wohlergehen der Kinder musste hingegen nicht berichtet werden. Der Fokus lag vielmehr auf Bereichen, die für eine spätere Arbeitstätigkeit und damit für die Vermeidung von «Armengenössigkeit» wichtig waren. Vor diesem Hintergrund ist die Ratlosigkeit des Umfelds und der Behördenvertreter:innen bezüglich des Suizidmotivs von Eva nicht überraschend.

Insgesamt scheint die Pflegekinderaufsicht in diesem Fall zwar nach Aktenlage rechtskonform ausgeübt worden zu sein. Doch Evas Schicksal zeigt, dass selbst die regelmässigen unangekündigten Besuche sowie die ordnungsgemäss verfassten Berichte nicht automatisch bedeuteten, dass man die Lebenssituation und das Wohlergehen der Kinder und Jugendlichen gut einschätzen konnte. Sollen Suizide verhindert werden, setzt dies neben entsprechendem Fachwissen zum Thema ein Interesse am psychischen Wohlbefinden der Kinder und Jugendlichen voraus – und dieses Interesse wurde scheinbar von Seiten der Aufsichtsbehörde nicht gefördert.

Die erinnerte Praxis der Heimaufsicht

Die beiden beispielhaften Analysen zeigen, dass in den Zürcher Dossiers der Amtsvormundschaft eine Reihe von Unterlagen enthalten sind, die die Rekonstruktion der dokumentierten Aufsichtspraxis bezüglich Pflegefamilien erlauben. In den Zürcher Dossiers zu Todesfällen in Heimen fanden sich jedoch kaum Dokumente, die sich auf die Heimaufsicht durch Aufsichtsbehörden oder – im Fall von privaten Einrichtungen – Aufsichtskommissionen beziehen. Dies war jedoch insofern nicht anders zu erwarten, als im Projekt personenbezogene Akten gesucht und analysiert wurden. Aus diesem Grund schliessen wir in die folgenden Analysen die Zeitzeug:innen-Interviews aus allen vier untersuchten Kantonen zur Heimaufsicht und zu Platzierungen bis in die 1980er-Jahre ein. Die Angaben der neun befragten Personen, die zur Heimaufsicht Auskunft gegeben haben, lassen sich im Grunde drei Gruppen zuordnen:

- (1) Keinerlei Erinnerungen an Besuche einer Aufsichtsbehörde oder -kommission ($n = 2$). Dies gab auch eine Person an, die im Kanton Zürich platziert gewesen ist.
- (2) Keine Aufsicht im Sinne einer zweckmässigen Aufsicht ($n = 3$, davon eine Person aus dem Kanton Zürich) sowie
- (3) konkrete Schilderungen von Erinnerungen an Aufsichtsbesuche ($n = 4$).

Sowohl der Umstand, dass sich Zeitzeug:innen nicht an Aufsichtsbesuche erinnern konnten als auch die Schilderungen von durchgeführten Aufsichtsbesuchen unterstreichen die Befunde anderer Studien (u. a. Leuenberger et al., 2011), wonach die Heimaufsicht lange Zeit nicht richtig funktionierte. Dies galt für den Kanton Zürich, aber auch für andere Kantone in der gesamten Schweiz. Dieses Nicht-Funktionie-

ren der Aufsicht lässt sich aber nicht alleine an der Frage festmachen, *ob* sie ausgeübt wurde, sondern auch daran, *wie* sie gegebenenfalls ausgeführt wurde. Die Interviewpartner:innen berichten beispielsweise davon, dass die Kinder vorher herausgeputzt wurden und ihnen gesagt wurde, wie sie sich zu verhalten hätten. Wie potemkinsche Dörfer wurde den Aufsichtführenden eine «heile Welt» (Interview II-LU) vorgespielt, wie es eine Interviewpartnerin formulierte, eine Welt, die es so gar nicht gab. Ein weiterer Zeitzeuge erzählte auf die Frage, inwiefern eine Aufsicht stattgefunden habe:

«[...] das ist auch so eine interessante Geschichte gewesen, da hat's immer einmal im Jahr, hat's mal geheissen: «So, jetzt müssen wir das Jugenddorf anfangen aufräumen» [...] und dann haben wir das aufgeräumt und all [...] die Arbeitsbetriebe, die haben wir geputzt und aufgeräumt, wie man das sonst nie gemacht hätte, also, ich sage immer den Leuten: «Wir haben das Jugenddorf aufgeschleckt.» [...] Und nachher hat man uns gesagt: «Ja, jetzt kommt dann die Aufsicht da vom Kanton Luzern, da kommen wichtige Leute vorbei [...] und da muss das Jugenddorf gut aussehen, und, und nachher immer ein zwei Tage vorher, haben sie uns immer erklärt, wie wir uns sollen verhalten.» (Interview VIII-LU)

Entsprechend hielt derselbe Zeitzeuge in einem von ihm verfassten Dokument fest: «Für uns Betroffene war das Ganze, also solche Besichtigungen und Kontrollen der Aufsicht nicht glaubwürdig und sogar lächerlich. Das war einfach nur eine Show, ein Theater, ein Spiel und nichts anderes.» (Ego-Dokument zu Interview VIII-LU, 47).

Auch ein Befragter aus der Westschweiz berichtet davon, dass der Service de protection de la jeunesse (SPJ) die Besuche angekündigt habe. Es sei eine Formalität gewesen, keine Kontrolle. Ausserdem habe sich der Direktor des Heims bei diesen Anlässen ihnen gegenüber anders, netter verhalten, und mit den Aufsichtspersonen habe er sich «besoffen» (Interview XVII-VD), obwohl Alkoholkonsum dem «Verhaltenskodex» des Heims widersprochen habe. Er habe sich gewünscht, dass der Direktor genauso überwacht worden wäre, wie sie selbst.

Zwei weitere interviewte Personen berichteten von Besuchen an Festtagen (Fasnacht, Weihnachten), wobei unter den Besucher:innen wohl auch Mitglieder der jeweiligen Aufsichtskommissionen waren. Auch diese Besuche scheinen die Kinder als Aufsicht im weiteren Sinne wahrgenommen zu haben. Es kamen Fremde, die ihre Lebensbedingungen hätten sehen können, die sich aber scheinbar nicht dafür interessierten, sondern vor allem feierten und dann die Anstalt wieder verliessen. So berichtete eine Person aus der Westschweiz: «Wir bereiteten für sie [das Essen] vor, und dann bekamen wir nur eine Suppe. Und dann, und dann assen wir am selben Platz im selben Raum wie sie. Wir sollten ihnen Lieder vorsingen, Märchen erzählen, Gedichte schreiben und dann um Mitternacht in die Kirche gehen» (Interview XV-FR).

Ein weiterer kritischer Aspekt, der in den Interviews genannt wurde, ist, dass in der Regel gar nicht mit den Kindern selbst gesprochen wurde. So berichtete ein

Zeitzeuge: «Ich bin sehr oft gefragt worden, ob sie mein Zimmer dürfen zeigen, weil ich Ordnung gehabt habe [...] und da habe ich immer gesagt gehabt: «Jaja, könnt mein Zimmer auch noch zeigen», und [...] ja, die haben nicht mit uns geredet, die Leute von der Aufsicht.» (Interview VIII-LU). Sie hätten auch kein Interesse daran gehabt, mit den Kindern zu sprechen. Dies kann zu einem Gefühl der Hilflosigkeit führen. So gab eine Person an, man hätte ihn «einfach in den Boden stampfen können, da wäre nichts gewesen, da wäre niemand gewesen» (Interview XV-FR). Von Aufsichts- bzw. Kontrollbesuchen der Vormünder haben die Zeitzeug:innen ebenfalls erzählt. Allerdings wird auch hier deutlich, dass diese sich in der Wahrnehmung der platzierten Kinder nur bedingt für das Wohl ihrer Mündel in den Heimen interessierten und sich nicht weiter für sie eingesetzt haben.

Fazit und Limitationen der Studie

Mit Blick auf die Frage, welche Rolle die Aufsicht im weiteren Sinne in gewaltsamen Todesfällen von fremdplatzierten Kindern im Kanton Zürich in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gespielt hat, kann zusammenfassend konstatiert werden, dass die mangelnden gesetzlichen Vorgaben, die einen grossen Interpretations- und Handlungsspielraum zuließen, der Etablierung einer wirksamen Aufsicht im Wege standen. Dies zeigt sich insbesondere für die lange Zeit fehlende flächendeckende Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für Heime und Pflegefamilien. Doch obwohl es im Kanton Zürich entsprechende gesetzliche Grundlagen gab, um grobe Pflichtvernachlässigungen bei den Pflegeeltern aufzudecken und ihnen die Bewilligung zu entziehen, kamen diese Vorschriften oft nicht zum Tragen, weil viele Pflegeverhältnisse illegal waren und somit unbeaufsichtigt blieben (Desiderato et al., 2008, 76 f.). Gerade bei Säuglingen stellt dies in Verbindung mit der damals sowieso recht hohen Säuglingssterblichkeit ein Problem dar, da es nicht ungewöhnlich war, dass Säuglinge erkrankten und starben. Viele Fälle, in denen die Kinder an Vernachlässigung gestorben sind, dürften daher unerkannt geblieben sein. Darüber hinaus war es nach der Verordnung über das Pflegekinderwesen (VPW 1921) bis Ende der 1950er-Jahre möglich, in bestimmten Fällen ganz oder teilweise auf eine Aufsicht zu verzichten. Hierzu zählten Fälle, in denen davon ausgegangen wurde, dass die Pflegeeltern «die sichere Gewähr dafür bieten, dass die Pflegekinder gut bei ihnen aufgehoben sind» (§ 22 VPW 1921), ebenso wie Fälle, in denen die Kinder von «öffentlich-rechtlichen Fürsorgeinstanzen» (z. B. Vormundschaftsbehörden, Amtsvormundschaften) platziert worden waren. Dies galt natürlich nur, sofern diese «Versorger» die Pflegekinder selbst «genügend» beaufsichtigten (§ 23 VPW 1921). Was dies im Einzelfall genau bedeutete, blieb Auslegungssache und letztlich vermutlich der Einschätzung der Fürsorgerinnen überlassen.

Doch auch wenn Aufsicht ausgeübt wurde, hiess dies nicht automatisch, dass sie auf eine Art und Weise durchgeführt wurde, die dem Wohle der Kinder und

Jugendlichen diene und so ihre präventive Wirkung entfalten konnte. So lassen sich in den analysierten Zürcher Vormundschaftsakten eine ganze Reihe von dokumentierten Aufsichtsaktivitäten rekonstruieren. Die hohe Zahl «sprechender» Akten erstaunt allerdings insofern nicht, als die Akten den Behörden ja gerade der Dokumentation und Präsentation der eigenen Tätigkeit gegenüber den Aufsichtsbehörden dienten. Dennoch weisen diese Dokumente aus heutiger Sicht gerade mit Blick auf die Prävention gewaltsamer Todesfälle auf drei wesentliche Probleme hin: Erstens fokussierten die Behörden in ihren Abklärungen auf Bereiche, die als relevant für eine spätere berufliche Tätigkeit und damit der Vermeidung von «Armengenössigkeit» dienten: körperliche Gesundheit, geistige Entwicklung, Ausbildung und Beruf. Das psychische Wohlbefinden der «Mündel» interessierte hingegen nicht, und es ist davon auszugehen, dass weder die Fürsorgerinnen noch die Vormünder und Beiständ:innen über entsprechendes Fachwissen verfügten, um beispielsweise mögliche psychische Probleme bei den Kindern und Jugendlichen wahrzunehmen und anzusprechen. Dabei ist ausserdem zu bedenken, dass es nicht zuletzt die schlechten Lebensbedingungen in den Heimen waren sowie die dortigen Gewalterfahrungen der Kinder und Jugendlichen, die das Risiko für sie erhöhten, sich selbst das Leben zu nehmen oder an den Folgen von Misshandlungen zu sterben. Die Aufdeckung der Missstände in den Heimen hätte jedoch den Ruf und damit die Existenz der Heime gefährdet. Bezüglich der Heimaufsicht zeigen die Interviews, dass diese kaum auf eine Art und Weise wahrgenommen wurde, die geeignet gewesen wäre, Missstände aufzudecken. Dies gilt besonders für die Ankündigung der Besuche, die dazu führten, dass die Institutionen sich entsprechend vorbereiten konnten. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass die finanziellen Interessen der verschiedenen Akteur:innen wichtiger waren als das Wohlergehen ihrer «Schützlinge». Diese Interessen scheinen auch der Grund zu sein, warum es keine flächendeckenden und regelmässigen Kontrollen gegeben hat. So meint Jenzer, der Kanton Zürich habe den privaten Jugendheimen zum einen ausreichend Spielraum geben wollen; zum anderen habe er «die hohen Kosten einer flächendeckenden und regelmässigen Kontrolle möglichst vermeiden oder zumindest gering halten» wollen (Jenzer, 2014, 337).

Das zweite Problem, das die Analysen deutlich machen, ist, dass kaum mit den Kindern und Jugendlichen selbst gesprochen wurde (auch Businger & Ramsauer, 2019). Die Zeitzeug:innen hatten denn auch den Eindruck, es habe kein Interesse daran bestanden, mit ihnen zu sprechen. Dies kann zu einem Gefühl der Hilflosigkeit führen. Entsprechend wurden scheinbar auch keine gemeinsamen Gespräche über weiteren Unterstützungsbedarf und entsprechende Möglichkeiten nach dem Ende der Vormundschaft geführt. Sowohl die Relevanz der Partizipation der Betroffenen als auch die Beachtung kritischer Übergänge im Lebensverlauf sind heute intensiv diskutierte Themen im Kinderschutz, über deren hohe Relevanz man sich weitgehend einig ist. Hinsichtlich der Partizipation zeigt sich dies nicht zuletzt an Art. 12 UN-Kinderrechtskonvention, dem Recht der Kinder auf

Anhörung und Partizipation. Ungeklärt ist jedoch noch die konkrete Umsetzung derselben in der Schweiz (Businger & Ramsauer, 2019, 190).

Das dritte Problem liegt schliesslich in der Abhängigkeit der Vormünder, Beiständ:innen und Aufsichtsbehörden von den Abklärungen und Berichten der Fürsorgerinnen und in der damit oftmals verbundenen Hierarchieumkehr. Dies stellt insbesondere deswegen ein Problem dar, weil die Berichte mehrheitlich Bewertungen und kaum neutrale Beschreibungen enthalten. Die Einschätzungen der Fürsorgerinnen vor dem Hintergrund ihrer eigenen Normen und Wertvorstellungen werden durch ihre Dokumentation in den Akten quasi zu Fakten, auf denen dann die Entscheidungen der Vormünder, Beiständ:innen und Aufsichtsbehörden beruhen. Entsprechend verwies Evas Vormund in seinem Brief an den Zürcher Verein für Schutzaufsicht und Entlassenenfürsorge auf seine Akte. Doch die Akten beeinflussen nicht nur das Leben der «Mündel» zum Zeitpunkt ihrer Erstellung. Sie werden Teil des behördlichen Gedächtnisses, auf das später jederzeit zurückgegriffen werden kann. «In schriftlicher Form erhalten Stigmatisierungen eine grössere Glaubwürdigkeit und Gültigkeit und werden festgeschrieben. Sie haften fortan wie Kletten an der betroffenen Person und können kaum mehr abgeschüttelt werden» (Galle & Meier, 2009, 133). Vor dem Hintergrund der starken beruflichen Belastung (Ramsauer, 1997) hatten die Vormünder auch keine Möglichkeit, die Einschätzungen der Fürsorgerinnen zu überprüfen und sich einen eigenen Eindruck zu bilden. Sie agierten in den analysierten Fällen mehrheitlich vom Schreibtisch aus.

Es lässt sich also resümieren, dass Aufsicht durchaus einen Beitrag zur Verhinderung gewaltsamer Todesfälle fremdplatzierter Kinder mit und ohne Fremdeinwirkung leisten kann, auch wenn sie keine hundertprozentige Sicherheit schaffen kann. Damit heutige Fachpersonen im Kinderschutz ihren Beitrag zur Prävention von gewaltsamen Todesfällen leisten können, braucht es jedoch mehr Wissen über diese Fälle. Und auch dann gilt: Alle Fälle können nicht verhindert werden, aber aus denen, die geschehen, sollte gelernt werden. Diese notwendige Auseinandersetzung mit den Fällen und dem Thema an sich sollte aber auf einer möglichst sachlichen Ebene stattfinden, damit sich die Balance zwischen Fürsorge bzw. Schutz auf der einen und Kontrolle auf der anderen Seite nicht zugunsten der Kontrolle verschiebt.

Abschliessend sei auf unvermeidbare Einschränkungen der Studie hingewiesen, die bei der Interpretation der Befunde beachtet werden müssen. Grundsätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Daten und Analysen nicht repräsentativ für alle gewaltsamen Todesfälle im Kanton Zürich im Untersuchungszeitraum sind. Ferner ist zu bedenken, dass wir nur Aussagen zur dokumentierten Aufsichtspraxis machen können. Sind entsprechende Aktivitäten nicht dokumentiert, kann hieraus nicht automatisch geschlossen werden, dass sie nicht stattgefunden haben. Die Dokumente können schlicht nicht überliefert sein oder bei einer anderen Behörde lagern. Bei der Interpretation der Dokumente ist schliesslich zu berücksichtigen,

dass diese für einen bestimmten Zweck erstellt worden sind. Sie zeigen, wie die Behörden ihre Tätigkeiten dokumentiert wissen wollten, damit sie den gesetzlichen Vorgaben genügen. Und insgesamt sehen wir nur einen kleinen Ausschnitt: Wir konnten nicht alle relevanten Fälle aus den vier Kantonen im Untersuchungszeitraum ausfindig machen, da die Quellenlage je nach Kanton und Zeitraum unterschiedlich gut ist. Auch haben wir zu den identifizierten Fällen vermutlich nicht immer alle relevanten Unterlagen erheben können. Hinsichtlich der Interviews sind zum einen mögliche Erinnerungslücken zu bedenken, da die Aufenthalte mehrere Jahrzehnte zurückliegen. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Befragten ihre subjektive Perspektive schildern, die sich im Laufe des Lebens verändern kann. Dennoch stellen Zeitzeug:innen-Interviews einen unverzichtbaren Zugang dar, um ein vollständigeres Bild der Lebensumstände der Kinder und Jugendlichen zu erhalten, selbst oder insbesondere dann, wenn die Personen, die im Zentrum des Interesses stehen – die Verstorbenen – nicht mehr für sich selbst sprechen können.

Literatur

- Bloch, L., et al. (2021). «Fatale Fürsorge»: Gewaltsame Todesfälle fremdplatzierter Kinder im Kanton Luzern. *Der Geschichtsfreund*, 174, 93–106.
- Bühler, R., et al. (2019). *Ordnung, Moral und Zwang/Ordre, morale et contrainte*. Chronos.
- Businger, S., & Ramsauer, N. (2019). «Genügend goldene Freiheit gehabt». *Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich, 1950–1990*. Chronos.
- Desiderato, S., Lengwiler, U., & Rothenbühler, V. (2008). *Jugendhilfe Kanton Zürich 1918–2008: zwischen Professionalität und politischem Kräfteressen*. Lehrmittelverlag des Kantons Zürich.
- Fanconi, G., & Senti, A. (1946). Säuglingssterblichkeit in Zürich. *Zürcher Statistische Nachrichten*, 23(4), 217–280.
- Fiedler, K. (2008). The Implicit Meta-Theory That Has Inspired and Restricted LCM Research: Why Some Studies Were Conducted but Others Not. *Journal of Language and Social Psychology*, 27(2), 182–196.
- Galle, S., & Meier, T. (2009). *Von Menschen und Akten*. Chronos.
- Geiser, T. (1993). Die Aufsicht im Vormundschaftswesen. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, 48(6), 201–223.
- Häfeli, C. (2015). Nach dem «Fall Flaach» ist vor dem «Fall X»: Die öffentliche Empörung über die Intervention und Nichtintervention der KESB im Fall Flaach. *Sozial Aktuell*, 2015(2), 7–9.
- Hegnauer, C. (2003). Struktur der vormundschaftlichen Aufsicht. *Zeitschrift für Vormundschaftswesen*, 58(3), 361–368.
- Jenzer, S. (2014). *Die «Dirne», der Bürger und der Staat*. Vandenhoeck & Ruprecht.
- Knecht, S., & Dissler, N. (2019). «Erziehen, retten, bessern». In C. Gumy et al. (Hg.), *Des lois d'exception?/Sondergesetze?* [pp. 329–369]. Chronos.
- Krüger, P. (2015). Prevalence and Phenomenology of Neonaticide in Switzerland 1980–2010: A Retrospective Study. *Violence & Victims*, 30(2), 194–207.
- Leuenberger, M., et al. (2011). «Die Behörde beschliesst» – zum Wohl des Kindes? Hier und Jetzt.
- Mäder, U., & Rudin, S. (2010). Verdingkinder in der Schweiz – soziale und rechtliche Aspekte. *Die Praxis des Familienrechts*, 11(3), 568–584.

- Ramsauer, N. (1997). Hilfe für die armen Schwestern. *Rosa: die Zeitschrift für Geschlechterforschung*, 15, 19–22.
- Seglias, L. (2013). Heimerziehung – eine historische Perspektive. In M. Ries & V. Beck (Hg.), *Hinter Mauern* (pp. 19–79). Theologischer Verlag Zürich.
- Wider, D., et al. (2021). Qualitätsstandards für die ausserfamiliäre Unterbringung. *Zeitschrift für Kindes- und Erwachsenenschutz*, 76(2), 105–120.

Die KESB und Interdisziplinarität

Eine qualitative Analyse

Johanna Kuenzler¹, Bettina Stauffer², Fritz Sager²

¹Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer;

²Universität Bern, Kompetenzzentrum für Public Management

Dieser Beitrag widmet sich der Frage nach der interdisziplinären Zusammenarbeit in den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Dass Kindes- und Erwachsenenschutzfälle von interdisziplinären Fachbehörden behandelt werden sollen, war ein zentrales Anliegen der Zivilgesetzbuchreform, welche 2013 zur Entstehung der KESB (anstelle der Vormundschaftsbehörden) geführt hat. Damit sollte erreicht werden, dass die neuen professionalisierten Behörden «sachlich [...] und juristisch einwandfrei abgestützte Entscheid[e]» treffen und Massnahmen nach Mass anordnen können (Botschaft, 2006, 7020). Auf diese Weise sollte dem Leitsatz der Reform Folge geleistet werden: «So viel staatliche Fürsorge wie nötig, so wenig staatlicher Eingriff wie möglich» (Botschaft, 2006, 7017).

Im Folgenden gehen wir der Frage nach, ob das aktuelle System der KESB diesem Gründungsauftrag heute gerecht wird.

Um die Forschungsfrage zu beantworten, stützen wir uns auf verschiedene Datenquellen. Einerseits konsultieren wir bestehende Studien zu den KESB und fassen erste Informationen bezüglich der Interdisziplinarität dieser erst vor kurzer Zeit eingerichteten Behörden zusammen. Da sich die vorliegenden Studien nur in Teilen mit Interdisziplinarität befassen und somit nur einen groben Überblick vermitteln können, ergänzen wir sie andererseits mit einer eigenen Untersuchung vorwiegend qualitativer Natur. Konkret stützen wir uns auf Erkenntnisse, die wir im Zuge einer 2021 durchgeführten teilnehmenden Beobachtung bei einer KESB gewinnen konnten. Die Beobachtung wurde mittels eines Interviews mit dem Präsidium dieser KESB eingeordnet und nuanciert. Dieses qualitative Vorgehen ermöglicht uns die Entwicklung einer ergänzenden Perspektive zu den bereits durchgeführten Evaluationen.

Die Analyse zeigt, dass die beabsichtigte Interdisziplinarität tatsächlich umgesetzt wird – nicht nur in der Zusammensetzung der Spruchkörper, sondern auch in der täglichen Arbeit der KESB. Die interdisziplinäre Beratung erfolgt mit

begründeten, sachbezogenen Argumenten und ist daher als positiv zu bewerten. Die Interdisziplinarität trägt dadurch ausserdem massgeblich zur Erreichung der Ziele des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes in der Schweiz bei.

Dieses Kapitel ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Schritt präsentieren wir die gesetzliche Grundlage der KESB und gehen auf die vorliegenden Informationen zur Interdisziplinarität in der KESB-Praxis ein. Es folgt eine Beschreibung unseres eigenen Forschungsvorgehens, indem wir unsere Fallauswahl erläutern und auf die gewählten Daten und Methoden eingehen. Drittens fassen wir die Erkenntnisse zusammen, die wir durch die teilnehmende Beobachtung und das Interview mit dem KESB-Präsidium gewinnen konnten. Diese Erkenntnisse werden viertens diskutiert und in Bezug zu den Ergebnissen gesetzt, welche aus den vorhergehenden KESB-Untersuchungen hervorgegangen sind. Der Beitrag schliesst mit einem Fazit und konkreten Handlungsempfehlungen für die KESB.

Gesetzliche Grundlage und bestehende Forschung zur Interdisziplinarität in den KESB

Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) wurden im Jahr 2013 im Zuge der Reform des Zivilgesetzbuches (ZGB) eingeführt. In der Schweiz gibt es heute 139 KESB (Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz [KOKES], 2022a), welche Stand Ende 2021 145 416 Kinder und Erwachsene betreuen (KOKES, 2022b).

Artikel 440 ZGB schreibt vor, dass die KESB eine «Fachbehörde» sein soll, die «ihre Entscheide mit mindestens drei Mitgliedern» fällen muss (Art. 440 Ziff. 1 und 2 ZGB). Die genauere Ausgestaltung dieser Vorschrift obliegt den Kantonen. Obgleich das Gesetz nicht explizit eine interdisziplinäre Zusammensetzung der entscheidenden Mitglieder vorschreibt, verdeutlicht die entsprechende Botschaft des Bundesrates doch, dass die Spruchkörper nicht nur aus Jurist:innen, sondern auch aus Sozialarbeitenden, Psycholog:innen und anderen Berufen bestehen sollen (Botschaft, 2006, 7073). Die KOKES hat zudem konkrete Empfehlungen zur interdisziplinären Behördenorganisation publiziert (KOKES, 2008). Die Zusammenführung von unterschiedlichen Expertisen soll insbesondere zur Erreichung folgender Reformziele beitragen: Förderung des Selbstbestimmungsrechts betroffener Personen, Anordnung massgeschneiderter Massnahmen, Sicherstellung von sachlich und juristisch einwandfreien Entscheiden und Verfahren (Botschaft, 2006, 7002–7003, 7073).

Die Frage der Interdisziplinarität wurde in ersten Evaluationen der KESB, welche in den Jahren nach ihrer Einführung durchgeführt wurden, wiederholt aufgegriffen. So stellten das Forschungsbüro Ecoplan und die Haute école spécialisée de Suisse occidentale Valais (HES-SO Valais-Wallis) in Bezug auf die KESB des Kantons Bern bereits im Oktober 2013 fest, dass «die Behördenmitglieder [...] interdisziplinär – überwiegend aus Juristinnen, Sozialarbeitern und Psychologinnen – zusam-

mengesetzt» seien (Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis, 2013, 19). In einer Folgestudie von 2015 kommentierten die gleichen Studienautor:innen lobend, dass die «Umsetzung der Interdisziplinarität [im Kanton Bern] in der Form präziser Vorgaben zur Qualifikation der Behördenmitglieder» erfolge (Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis, 2015, 2). Die Studienautor:innen unterschieden zwischen zwei divergierenden Konzeptionen der Interdisziplinarität, namentlich einer «klassischeren» Konzeption im Sinne einer Aufgabenteilung je nach disziplinärem Hintergrund und einer neueren Konzeption von «Transdisziplinarität», laut welcher alle Disziplinen gleichberechtigt alle Aufgaben ausführen und so mit der Zeit eine gemeinsame Arbeitsweise entwickeln. Sie hielten fest, dass die KESB des Kantons Bern vornehmlich dem transdisziplinären Modell folgten (Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis, 2018, 26).

Eine Evaluation auf nationaler Stufe, durchgeführt von Interface im Auftrag des Bundesamts für Justiz (BJ), generierte 2016 erste statistische Auswertungen zur Interdisziplinarität in den KESB. Basierend auf einer Online-Umfrage unter allen Schweizer KESB (Rücklaufquote: 93.8 Prozent) konnte gezeigt werden, dass zum Befragungszeitpunkt 93 Prozent der antwortenden KESB einen interdisziplinären Spruchkörper aufwiesen (Rieder et al., 2016, 9). Die Disziplinen Recht und Soziale Arbeit traten am häufigsten auf, wobei bei einem Anteil von 75 Prozent der KESB die Kombination dieser beiden Bereiche im Spruchkörper präsent war (Rieder et al., 2016, 9). Weitere Disziplinen, die im Zuge der Umfrage genannt wurden, waren Pädagogik/Sozialpädagogik, Psychologie, Medizin/Gesundheit und Treuhandwesen (Rieder et al., 2016, 40).

Auf eine Frage zur Art der interdisziplinären Beratung in der Behörde antworteten 90.8 Prozent der KESB, dass diese während der «Fallbesprechungen im Rahmen der Entscheidungssitzung des Spruchkörpers» erfolge (Rieder et al., 2016, 41). Interdisziplinarität spiele aber auch eine grosse Rolle in der Phase der Abklärung und während des Verfahrens (85.4 Prozent) sowie bei informellen Kontakten zwischen der fallverantwortlichen Person und weiteren Behördenmitgliedern (76.2 Prozent; vgl. Rieder et al., 2016, 40).

Daten und Methoden

Die oben dargestellten Untersuchungen bieten wichtige Anhaltspunkte, um die Rolle von Interdisziplinarität in den Schweizer KESB einzuordnen. Da allerdings sowohl die Evaluationen von Ecoplan/HES-SO Valais-Wallis als auch jene von Interface auf mehrere bzw. alle KESB fokussierten und nebst der Interdisziplinarität noch eine Vielzahl anderer Aspekte abzudecken hatten, fehlt es zurzeit an vertieften Einsichten zur Interdisziplinarität in den KESB. Hier setzt die vorliegende Untersuchung an.

Um einen umfassenderen Eindruck von Interdisziplinarität im KESB-Alltag zu erhalten, haben wir eine KESB ausgewählt, welche mit den sozialwissenschaftlichen Instrumenten der teilnehmenden Beobachtung und der semi-strukturierten

Interviewführung untersucht wurde. Die ausgewählte KESB wird im Folgenden anonymisiert dargestellt. Es handelt sich um eine KESB, die in einem urbanen Raum in der Deutschschweiz angesiedelt ist und ein Einzugsgebiet von ca. 135 000 Personen aufweist. Im Spruchkörper sind die Disziplinen Recht, Soziale Arbeit und Sozialpädagogik vertreten. Auch wenn die getroffene Fallauswahl Einschränkungen bezüglich der Generalisierungsmöglichkeit mit sich bringt, betrachten wir sie als wichtigen ersten Schritt für weitergehende Erkenntnisse bezüglich unserer Forschungsfrage.

Teilnehmende Beobachtung ist eine wichtige wissenschaftliche Methode, um die «Black Box» von Politik und Verwaltung zu öffnen (Boswell et al., 2019). Dadurch, dass die/der Forscher:in sich direkt in «das Feld» begibt und mit eigenen Augen und Ohren Zeug:in von Prozessen und Handlungen wird, eröffnen sich neue Erkenntnismöglichkeiten, welche bei der Analyse von Dokumenten oder von Interviews mit Schlüsselpersonen fehlen würden (Blatter et al., 2007, 68). Ausserdem können sich durch teilnehmende Beobachtung neue Fragen ergeben, welche anschliessend mittels Interviews beantwortet werden können (Patton, 2015, 504). Um diese Vorteile der Methode zu nutzen, war eine Forscherin des Autor:innenteams im Herbst 2021 an drei aufeinanderfolgenden Sitzungen des KESB-Spruchkörpers präsent. Die Gespräche dieser Sitzungen wurden aufgezeichnet und transkribiert, um anschliessend analysiert zu werden.

Wie von einschlägigen Methodenhandbüchern empfohlen (z. B. Patton, 2015), wurde die teilnehmende Beobachtung mit einem semi-strukturierten Interview kombiniert. In semi-strukturierten Interviews folgen die Forschenden einem Leitfaden mit Themen und Fragen, welche zur Beantwortung ihrer Forschungsfrage relevant sind. Sie bleiben zugleich aber flexibel und offen, um spontan auf besondere Aspekte eingehen zu können, die von den Interviewten erwähnt werden. Zudem können sie so den Interviewten selbst die Möglichkeit lassen, Themen anzusprechen, die diese für wichtig halten (Blatter et al., 2007, 62–63). Das semi-strukturierte Interview für die vorliegende Studie wurde im Nachgang der teilnehmenden Beobachtung mit der Präsidentin der untersuchten KESB geführt. Auch dieses Gespräch wurde aufgezeichnet und zu Analysezwecken transkribiert.

Ergebnisse

In einem ersten Schritt charakterisieren wir die untersuchten Sitzungen. Des Weiteren gehen wir auf die Natur der in den Sitzungen diskutierten Fragen ein sowie auf die Diskussionsmodi, auf das Zusammenspiel der Disziplinen und auf Veränderungen dieses Zusammenspiels über die Zeit. Schliesslich evaluieren wir, inwiefern die Ziele der ZGB-Reform mit der Zusammenarbeit der Disziplinen erreicht werden konnten. Zur Darstellung dieser Aspekte werden sowohl Erkenntnisse aus der teilnehmenden Beobachtung als auch Aussagen der KESB-Präsidentin aus dem semi-strukturierten Interview herangezogen.

Charakterisierung der beobachteten Sitzungen

Die beobachteten Sitzungen gehörten zu der Gruppe von Arbeitstreffen, die einmal wöchentlich unter Anwesenheit des gesamten Spruchkörpers stattfinden und von den Mitarbeitenden als «Interdisziplinaritätssitzungen» bezeichnet werden. Sie sollen Raum bieten für Fragen, die einzelne Spruchkörper-Mitglieder bezüglich der von ihnen betreuten Fälle haben. Die Fragen und damit einhergehende Problemstellungen werden jeweils zu Beginn einer Fallbesprechung vorgestellt. Im Anschluss daran diskutieren und beraten die Anwesenden, bis sie zu einer gemeinsamen Entscheidung gelangen. Die Besprechungen betreffen nicht notwendigerweise Schlussscheidungen bezüglich eines Falls, sondern können während jeder Phase des Entscheidungs- bzw. Betreuungs-Prozesses stattfinden. Somit können auch informelle Prozessentscheidungen Gegenstand der interdisziplinären Sitzungen sein. Ein Fall kann zudem in mehreren Sitzungen besprochen werden.

In drei Sitzungen wurden insgesamt 24 Fälle besprochen (siehe Tabelle 1). Die Sitzungen dauerten jeweils knapp eine Stunde und 45 Minuten und enthielten durchschnittlich acht Fallbesprechungen. Eine Fallbesprechung dauerte im Schnitt 12 Minuten, wobei die kürzeste Besprechungsdauer weniger als zwei Minuten und die längste knapp 17 Minuten betrug. Ein überwiegender Anteil der Fallbesprechungen wurde von Angehörigen der Disziplin Soziale Arbeit initiiert (75 Prozent). Während Jurist:innen sich bei jeder Fallbesprechung an der Diskussion beteiligten, waren Sozialarbeiter:innen bei gut 80 Prozent und Sozialpädagog:innen bei ca. 30 Prozent der Besprechungen aktiv involviert. Dabei ist anzumerken, dass die Disziplin der Sozialpädagogik mit weniger Vertreter:innen im Spruchkörper vertreten ist als die anderen beiden Disziplinen. In 30 Prozent der besprochenen Fälle (d. h. in 7 Fällen) waren alle drei Disziplinen gemeinsam in die Diskussion involviert. In gut 45 Prozent der Fälle waren jeweils nur die Disziplinen Recht und Soziale Arbeit involviert (11 Fälle).

Tabelle 1: Fallbesprechungen während der teilnehmenden Beobachtung

Dauer der Fallbesprechung (in Minuten)	Für den Fall verantwortliche Disziplin	Beratende Disziplinen
Ø 12' Min. 2', max. 17'	<ul style="list-style-type: none"> - Soziale Arbeit: 75 % (18 Fälle) - Recht: 16.7% (4 Fälle) - Sozialpädagogik: 8.3% (2 Fälle) 	<ul style="list-style-type: none"> - Recht: 100 % - Soziale Arbeit: 79.17 % (19 Fälle) - Sozialpädagogik: 29.17 % (7 Fälle) - Alle drei Disziplinen: 29.17 % (7 Fälle) - Recht und Soziale Arbeit: 45.83 % (11 Fälle)

Diskutierte Fragen

In den von uns beobachteten Sitzungen tauchten unterschiedliche Arten von Fragen auf. Einige Fallbesprechungen bezogen sich grundsätzlich auf eine bestimmte Problemstellung und die Fragen, wie in Anbetracht der Lage vorgegangen werden soll und was das Ziel eines solchen Vorgehens wäre. So stellte beispielsweise ein Spruchkörpermitglied in Bezug auf eine Fünfzehnjährige, die starke Konflikte mit ihrer Mutter hatte und sich wegen einer psychischen Krise zum Zeitpunkt der Sitzung in einer Klinik befand, die folgende Frage:

«Wie seht ihr das? Mich dünkt irgendwie schräg [...], die psychiatrische Diagnostik ist eines, aber wir haben ja eben auch so, oder, die Fragestellung soll ja nachher sein, wo lebt sie in Zukunft?»

In anderen Fällen war das Ziel bereits gesetzt, und es ging um die Frage, mit welcher Strategie dieses Ziel am besten zu erreichen sei. In diesem Zusammenhang fielen Äusserungen wie etwa: «Du riskierst [bei der von dir vorgeschlagenen Vorgehensweise] einfach, dass du das Gutachten gar nicht machen kannst.» Schliesslich wurden Fragen bezüglich der juristisch korrekten Vorgehensweise gestellt sowie Zuständigkeits- und Abgrenzungsfragen gegenüber anderen Behörden.

Die KESB-Präsidentin unterschied im Interview zwischen juristischen und methodisch/sozialarbeiterischen Fragen, welche in den interdisziplinären Sitzungen besprochen würden. Da es bei juristischen Fragen meistens eine klare, vorgegebene Lösung gebe, wären methodische Fragen «im Sinne von wie es weiter geht» häufiger auf der Tagesordnung. Das Ziel sei dabei eine «Lösungsfindung, welche für die Klient:innen am besten» ist.

Diskussionsmodi

Die Diskussionen während der interdisziplinären Sitzungen wurden in zwei Modi geführt: Einerseits gab es Fallbesprechungen, in denen ausschliesslich Wissen der anderen Spruchkörpermitglieder zu Prozessen oder fachlichen Aspekten eingeholt wurde. Diese Besprechungen erschöpften sich in kurzen Frage-Antwort-Sequenzen unter geringer Beteiligung des gesamten Spruchkörpers.

Andererseits fanden auch längere Diskussionen statt. Hier wurden Fragen diskutiert, wie eine gegebene Situation zu interpretieren sei, und es wurden Argumente zum künftigen Vorgehen ausgetauscht. In diesen Fallbesprechungen war die Teilnahme der Spruchkörpermitglieder im Vergleich zum ersten Typ stark erhöht.

Die in diesen längeren Diskussionen vorgebrachten Argumente lassen sich mittels eines von Dunn vorgeschlagenen Analyseschemas genauer charakterisieren (Dunn, 2018). Es zeigt sich, dass die Spruchkörpermitglieder einander zwar relativ häufig widersprachen (*rebuttals*); die in den Gegenargumenten geäusserten

Behauptungen (*claims*) wurden allerdings jeweils mit Begründungen (*warrants*) unterlegt. Diese Begründungen wiederum bezogen sich nicht auf die (fachliche oder hierarchische) Autorität des Sprechenden oder eine postulierte mangelnde Autorität des Gegenübers. Stattdessen enthielten sie alternative Hypothesen zu Ursachen und Wirkungen, Erfahrungsberichte aus ähnlich gelagerten Fällen oder Überlegungen zur ethischen Bewertung eines Sachverhalts. Dies kann insgesamt als Zeichen einer hohen Debattenqualität gewertet werden.

Des Weiteren ist festzustellen, dass sich die Spruchkörpermitglieder zwar teilweise ins Wort fielen oder Aussagen bereits kommentierten, während das Gegenüber noch sprach; es wurden aber keine Aussagen vollständig unterbunden, und unterbrochene Sprechende konnten ihre Argumente jeweils im Anschluss an die Unterbrechung vorbringen. Generell entstand der Eindruck einer konsensuellen, konstruktiven Atmosphäre.

Die KESB-Präsidentin bestätigte diese Beobachtungen im Interview:

«Es wird angeregt diskutiert, man fällt sich teilweise ins Wort, aber wir [lassen uns] gegenseitig den Vortritt [und kommen] später auf etwas zurück [...]»

Die aktuell «sehr konsensuell[e]» Stimmung hänge bis zu einem gewissen Grad von der Personenkonstellation im Spruchkörper ab, so die Präsidentin. Bezüglich der Ausrichtung von Argumenten an Inhalten und nicht an Autoritäten erklärte sie, dass bei Meinungsunterschieden, die trotz Diskussionen fortbestehen, nicht sie als Präsidentin das letzte Wort habe, sondern dass abgestimmt werde. Dies passiere jedoch selten, «vielleicht einmal von insgesamt fünfzig Sitzungen pro Jahr».

Zusammenspiel der Disziplinen

In den beobachteten Sitzungen stach öfters die rechtliche Disziplin mit ihrem spezifischen Wissen hervor. Es wurden Fragen zum Recht und zu formellen Prozessen beantwortet, wie diese Erläuterung durch eine:n Rechtsvertreter:in zeigt:

«Man kann es so oder anders anschauen. [...] wenn du das durchdeklinierst, unterhaltsrechtlich. Dann ist das in Proportion zum Unterhaltsanspruch, und der ist auszuhandeln.»

Die rechtliche Expertise wurde von anderen Spruchkörpermitgliedern manchmal auch explizit eingefordert. So fragte beispielsweise ein:e Sozialarbeiter:in die Jurist:innen bezüglich der Überprüfung einer Honorarforderung um Rat, die ein Anwalt an die KESB gestellt hatte:

«Also, und da merke ich drum, da brauche ich von euch [Jurist:innen] schon eine Guideline, weil ich merke – Also, ich weiss nicht, ich [als Sozialarbeiter:in] kann vielleicht sagen, wieviel sozialarbeiterische Leistung eine Abklärung braucht, oder?»

Dass juristisches Wissen im Gegensatz zu Wissen aus anderen Disziplinen in den beobachteten Sitzungen so klar hervortrat, könnte auch mit dem Umstand zusam-

menhängen, dass bei den behandelten Fragen die rechtliche Dimension oft eindeutiger kommentiert werden kann als aus einer sozialarbeiterischen oder sozialpädagogischen Perspektive (siehe auch den Abschnitt *Diskutierte Fragen*). Ausserdem müssen alle von der KESB gefällten Entscheide juristisch stichfest sein (siehe Aussagen der KESB-Präsidentin unten).

Die KESB-Präsidentin beschrieb im Interview das Zusammenspiel der Disziplinen während der Sitzungen als «hundert Prozent» positiv. Es komme viel Fachwissen aus hilfreichen Disziplinen zusammen. Sie achte ausserdem «streberhaft» darauf, dass Artikel 440 ZGB korrekt umgesetzt werde, indem abschliessende Entscheide jeweils im Dreiergremium unter Beteiligung von mehreren Disziplinen getroffen würden.

Es gebe allerdings auch Herausforderungen für einzelne Disziplinen, «namentlich vor allem bei den Sozialpädagog:innen und Sozialarbeiter:innen»:

«Ein Problem [...] ist die Distanz zu den Klient:innen zu behalten. Also sich nicht operativ zu involvieren, nicht mit den Leuten direkt zu arbeiten. Das ist nicht unser Job hier, wir sind nicht operativ tätig. Wir leiten Verfahren.»

Das sei zwar etwas Lernbares, aber stelle zumindest für viele neue Spruchkörpermitglieder aus den beiden genannten Disziplinen eine Herausforderung dar. Die KESB-Präsidentin erklärte sich hiermit auch den Umstand, dass sich die psychologische Disziplin im Laufe der Jahre mehrheitlich aus den Spruchkörpern zurückgezogen hätte:

«Ich persönlich habe [...] das Gefühl, dass unsere juristische Arbeit, wir sind ja wie ein Gericht, das formelle Entscheide rauslässt, für Psycholog:innen schon sehr weit weg ist von ihrer Disziplin und ihrem beruflichen Alltag, vor allem wenn jemand noch aus dem Bereich der Psychotherapie kommt.»

Auch in der untersuchten KESB habe sich ein:e Psycholog:in aus dem Spruchkörper zurückgezogen, die/den man trotz entsprechender Bemühungen nicht mit jemandem aus der gleichen Disziplin habe ersetzen können.

Veränderungen im Zusammenspiel der Disziplinen über die Zeit

Im letzten Teil dieser Analyse stützen wir uns ausschliesslich auf das semi-strukturierte Interview mit der KESB-Präsidentin, da die teilnehmende Beobachtung eine Momentaufnahme vom Herbst 2021 darstellt.

Die KESB-Präsidentin verwies in unserem Gespräch auf folgende Entwicklungen im Zusammenspiel der Disziplinen, die seit der Einführung der KESB beobachtbar sind: Spruchkörpermitglieder lernen die Disziplinen der anderen Mitglieder immer besser kennen. Sie eignen sich also fachfremdes Wissen an, das für die Arbeit in den KESB relevant ist. Dadurch erhöht sich die Kompetenz der Mitglieder aus verschiedenen Disziplinen innerhalb der KESB-Spruchkörper. Die (juristische,

sozialarbeiterische etc.) Arbeit im KESB-Zusammenhang und die damit verbundenen Besonderheiten führen zu einem neuen, transdisziplinären Wissensbestand. Wenn ein KESB-Spruchkörper über längere Zeit mit den gleichen Behördenmitgliedern besetzt wird, entwickelt sich ein gewisser Modus Operandi, und die Unterschiede zwischen den Disziplinen verlieren an Gewicht. Neue Mitglieder müssen sich in dieses Setting einarbeiten, bringen aber ihrerseits neue Impulse in den Spruchkörper mit.

Bei Veränderungen der KESB-Arbeit über die Zeit hinweg ist es wichtig, ein prägendes Ereignis zu berücksichtigen: die doppelte Kindstötung in Flaach im Januar 2015 und die Entrüstungswelle, welche die KESB daraufhin in der ganzen Deutschschweiz überrollte (Hildbrand et al., 2020; Kuenzler, 2021; Kuenzler et al., 2022; Stauffer, 2022; Stauffer et al., 2023). Gefragt nach dem Einfluss dieser Entrüstungswelle auf die Zusammenarbeit der Disziplinen im KESB-Spruchkörper, meinte die KESB-Präsidentin, dass das gemeinsame Aushalten dieser Skandalisierung die Spruchkörpermitglieder «zusammengeschweisst» habe. Seither versuche man noch stärker, Entscheide «breit auf die verschiedenen Disziplinen und Leute abzustützen», um sich gegen potenzielle Angriffe zu schützen. Das sei aus der Perspektive der Interdisziplinarität zwar grundsätzlich positiv, aber es hemme insgesamt auch die Entscheidungsfindung. Der Fall Flaach und die Sorge, dass sich eine ähnliche Tragödie noch einmal ereignen könnte – vollständig ausschliessen lasse sich diese Möglichkeit leider nie, die KESB müssten immer mit Zukunftsszenarien arbeiten und da könne es selbst bei breit abgestützter Zusammenarbeit passieren, dass falsche Annahmen getroffen werden –, schwebte wie ein Damoklesschwert beständig über ihnen.

Zielerreichung der Reform bezüglich des Zusammenspiels der Disziplinen

Unsere Daten zeigen, dass sich die Interdisziplinarität nicht nur auf die Spruchkörperzusammensetzung beschränkt, sondern dass auch die Arbeit der KESB interdisziplinär vollzogen wird. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass die unterschiedlichen Disziplinen aufeinander eingehen und sich beraten, oder dass Angehörige der einen Disziplin selbst aktiv über Wissen der anderen Disziplin verfügen. Die KESB-Präsidentin beschrieb die interdisziplinäre Zusammenarbeit im Interview wie folgt:

«Doch, doch, dieser [interdisziplinäre] Austausch findet die ganze Zeit statt, jeden Tag. Und zwar in mehr oder weniger formalisierter Zusammensetzung. [...] Es werden keine Entscheide zu zweit oder alleine getroffen. Diese ID-Sitzungen am Mittwoch sind oftmals nicht die Verabschiedung eines Entscheides, sondern ein Schritt weiter im gesamten Prozess der einzelnen Fälle. [...] Ich habe ausserdem eine Kultur der «offenen Tür». Es vergeht kein Tag, wo nicht mindestens eine Person in mein Büro kommt, und eine Frage hat. Oder auch eine Besprechung zu dritt möchte. Auch im Homeoffice kommt plötzlich ein Telefon, wo bereits

drei Leute dran sind und einen Fall besprechen und dafür meine juristische Sicht noch haben wollen. Solche Dinge passieren hier ständig.»

Die Ergebnisse zeigen insgesamt, dass die Interdisziplinarität in der Umsetzung des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrechts massgeblich zur Erreichung der anfangs erwähnten Ziele der Reform beiträgt. Die interdisziplinäre Zusammenarbeit will erreichen, dass Entscheide getroffen werden, welche die Bedürfnisse von Menschen, die von Schutzmassnahmen betroffen sind, möglichst optimal erfüllen (Selbstbestimmung, massgeschneiderte Massnahmen). Die KESB-Präsidentin sagte im Interview beispielsweise Folgendes: «Es ist also weniger ein Austausch und Durchsetzen von Meinungen, sondern viel mehr eine gemeinsame Lösungsfindung, welche für die Klient:innen am besten sind.»

Auch das Ziel der sachlich und juristisch einwandfreien Entscheide und Verfahren wird durch die Interdisziplinarität befördert. Hierzu zwei illustrative Interview-Aussagen:

«Wenn man zu dritt entscheidet und alle sind sich einig, dann gibt das Sicherheit [...]»
 «[...] stärker ein Auge auf gute Qualität unserer Arbeit zu haben und inhaltlich abgestützte Entscheide zu fällen. Bei mir im Team glaube ich, dass niemand nur im Geringsten den Wert und den Sinn dieser Interdisziplinarität anzweifelt. Weil, es ist einfach sehr schwierig. Niemand weiss, ob es einem Kind im Heim besser geht. Oder ob man mehr Schaden anrichtet als Frieden, wenn man mit der Polizei in der Schule ein 10-jähriges Kind abholt, um es in ein Heim zu bringen. Solche Entscheide wollen gut überlegt sein [...]»

Diskussion

In Bezug auf die bereits von Ecoplan und HES-SO Valais-Wallis (2018) genannte Unterscheidung zwischen Interdisziplinarität und Transdisziplinarität zeigen unsere Ergebnisse, dass die Arbeitsweise des Spruchkörpers bei der untersuchten KESB stark zur Transdisziplinarität tendiert. Allerdings bleiben laut der KESB-Präsidentin Unterschiede zwischen den Disziplinen punktuell augenscheinlich, so dass nicht von einer vollständig vereinheitlichten Arbeitsweise unter den Spruchkörper-Mitgliedern gesprochen werden kann:

«[...] und trotzdem denken wir anders. Ich arbeite seit fast 10 Jahren mit meinem Vize [...], der bringt sozialarbeiterische Impulse rein, die sich mit meinem juristischen Know-how ergänzen. Ganz werden wir aber nie beides haben.»

Wir bewerten die Interdisziplinarität in der untersuchten KESB als positiv: Unsere Ergebnisse zeigen, dass der Austausch zwischen den Spruchkörpermitgliedern in den interdisziplinären Sitzungen mit fundierten, sachbezogenen Argumenten abläuft. Es wird gemeinsam nach Lösungen für die eingebrachten Fälle gesucht, die Atmosphäre ist konstruktiv-konsensuell. Als potenzielle Gefahr betrachten wir hingegen den Umstand, dass sich bei längerer identischer Zusammensetzung des Spruchkörpers die verschiedenen Mitglieder zu stark aufeinander «einspielen»

und so unter Umständen wichtige Aspekte systematisch vernachlässigen könnten. Ebenso erscheint es uns problematisch, dass sich die Disziplin der Psychologie trotz ihres für KESB-Fälle nötigen Wissens weitgehend aus den KESB-Spruchkörpern zurückgezogen hat.

Die vorliegende Studie unterliegt einer Limitation, welche abschliessend erwähnt werden soll. Die hier präsentierten Ergebnisse sind nur begrenzt generalisierungsfähig, da sie auf der Untersuchung einer einzigen KESB beruhen, welche spezifische Eigenschaften aufweist (urban, Deutschschweiz, spezifische Zusammensetzung von Disziplinen im Spruchkörper). Wir haben uns mit diesem Forschungsdesign bewusst für Tiefe anstelle von Breite entschieden, da eine derartige Perspektive in bisherigen Untersuchungen zu den KESB fehlt. Dennoch erachten wir es als zentral, dass ähnliche Analysen auch in anderen KESB durchgeführt werden, z. B. in ländlichen Gegenden oder in der Westschweiz. Dies würde den hier gewonnenen Erkenntnissen zur Interdisziplinarität im heutigen KESB-System mehr Konsistenz und Substanz verleihen.

Fazit

In diesem Beitrag haben wir uns der Frage gewidmet, ob das System der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) dem bei seiner Gründung gestellten Anspruch der Interdisziplinarität gerecht wird. Wir haben dazu in einem ersten Schritt bestehende Forschung zu den KESB gesichtet und aufbereitet. In einem zweiten Schritt haben wir eine KESB mit teilnehmender Beobachtung und einem semi-strukturierten Interview qualitativ untersucht.

Dabei kommen wir zur Schlussfolgerung, dass die geforderte Interdisziplinarität tatsächlich umgesetzt wird – nicht nur in der Zusammensetzung der Spruchkörper, sondern auch in der täglichen Arbeit der KESB. Die interdisziplinäre Beratung erfolgt mit begründeten, sachbezogenen Argumenten und ist daher als positiv zu bewerten. Die Verwirklichung der Interdisziplinarität trägt massgeblich zur Erreichung der Ziele des neuen Kindes- und Erwachsenenschutzes in der Schweiz bei. Um die Generalisierbarkeit dieses Ergebnisses zu überprüfen, sollte diese Art der Untersuchung in weiteren KESB durchgeführt werden.

In Anbetracht der in der Diskussion identifizierten Gefahren möchten wir zum Schluss zwei Empfehlungen an die KESB adressieren. Um zu verhindern, dass sich Spruchkörpermitglieder mit der Zeit zu sehr «aufeinander einspielen» und so gegebenenfalls wichtige Aspekte systematisch vernachlässigen, sollte erstens die Zusammensetzung der Spruchkörper regelmässig erneuert werden. Falls dies nicht aufgrund von natürlicher Fluktuation gewährleistet werden kann, könnte ein Rotationsprinzip unter benachbarten KESB eine Lösung sein. Einzelne KESB-Spruchkörpermitglieder könnten also – permanent oder für einen beschränkten Zeitraum – zu einer anderen KESB wechseln und dort für neue Impulse in der interdisziplinären Beratung sorgen.

Dass sich die Disziplin der Psychologie aus den KESB-Spruchkörpern zurückgezogen hat, erscheint in Anbetracht des für KESB-Fälle erforderlichen Wissens problematisch. Es sollte deshalb zweitens versucht werden, Psycholog:innen wieder vermehrt in die Spruchkörper einzubeziehen. Um die Erfolgsaussicht solcher Versuche zu erhöhen, könnten ihnen fundierte Sondierungen vorangehen. Darin sollte untersucht werden, was bisher Probleme für Vertreter:innen dieser Disziplin in KESB-Spruchkörpern waren und wie diese Probleme beseitigt oder zumindest abgemildert werden könnten. Auch vermehrte Anstrengungen bezüglich des Einbezugs anderer Disziplinen als der die Spruchkörper zurzeit klar dominierenden Jurist:innen und Sozialarbeiter:innen erscheinen im Hinblick auf die Interdisziplinarität der KESB-Arbeit sinnvoll.

Literatur

- Blatter, J. K., Janning, F., & Wagemann, C. (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Boswell, J., et al. (2019). State of the field: What can political ethnography tell us about anti-politics and democratic disaffection? *European Journal of Political Research*, 58(1), 56–71. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12270>.
- Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Erwachsenenschutz, Personenrecht und Kindesrecht) (2006). *Bundesblatt*, 7001–7138.
- Dunn, W. N. (2018). *Public policy analysis: An integrated approach* (6. Ausg.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315181226>.
- Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis (2013). «*Monitoring Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern*». Abgerufen am 12. Februar 2023 von https://www.ecoplan.ch/download/evo4_sb_de.pdf.
- Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis (2015). «*Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern: Bericht 1. Evaluationsphase*». Bern/Siders: Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis.
- Ecoplan & HES-SO Valais-Wallis (2018). «*Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern: Schlussevaluation*». Abgerufen am 12. Februar 2023 von https://www.ecoplan.ch/download/evo2_sb_de.pdf.
- Hildbrand, L., et al. (2020). Erzählungen des Kindes- und Erwachsenenschutzes: Eine Anwendung und Erweiterung des Narrative Policy Frameworks. *Swiss Political Science Review*, 26(2), 181–205. <https://doi.org/10.1111/spsr.12401>.
- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (2008). «*Empfehlungen zur Behördenorganisation*». Abgerufen am 12. Februar 2023 von <https://www.kokes.ch/de/publikationen/empfehlungen-zur-behoerdenorganisation>.
- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (2022a). «*Adressliste KESB/Liste d'adresses APEA*». Abgerufen am 12. Februar 2023 von https://www.kokes.ch/download_file/view/904/221.
- Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (2022b). «*Medienmitteilung: 80–85 Prozent der KESB-Schutzmassnahmen erfolgen einvernehmlich*». Abgerufen am 12. Februar 2023 von https://www.kokes.ch/application/files/2116/6313/8156/MM_KOKES-Statistik_2021.pdf.
- Kuenzler, J. (2021). From Zero to Villain: Applying Narrative Analysis in Research on Organizational Reputation. *European Policy Analysis*, 7(S2), 405–424. <https://doi.org/10.1002/epa2.1123>.

- Kuenzler, J., Stauffer, B., & Sager, F. (2022). How to Manage Organizational Reputation when Under Attack: Learnings from the Child and Adult Protection Authorities. *Jahrbuch der Schweizerischen Verwaltungswissenschaften*, 13(1), 51. <https://doi.org/10.5334/ssas.169>.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative Research & Evaluation Methods: Integrating Theory and Practice*. SAGE Publications.
- Rieder, S., et al. (2016). *Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht*. Interface Politikstudien Forschung Beratung.
- Stauffer, B. (2023). What's the grand story? A macro-narrative analytical model and the case of Swiss child and adult protection policy. *Policy Studies Journal*, 51(1), 33–52. <https://doi.org/10.1111/psj.12465>.
- Stauffer, B., Sager, F., & Kuenzler, J. (2023). Public agency resilience in times of democratic backsliding: Structure, collaboration and professional standards. *Governance*. Vorab-Onlinepublikation. <https://doi.org/10.1111/gove.12802>.

Zu dieser Publikation

Behördliche Massnahmen zwischen Fürsorge und Zwang bedeuten für Kinder, Jugendliche und Erwachsene oft massive Eingriffe in den eigenen Lebensweg. Um das Spannungsfeld zwischen Schutz und Selbstbestimmung zu erforschen, hat der Bundesrat den Schweizerischen Nationalfonds mit der Durchführung des Nationalen Forschungsprogramms «Fürsorge und Zwang» (NFP 76) beauftragt.

Die Ergebnisse des NFP 76 werden in drei Bänden vorgelegt, jeweils auf Deutsch und Französisch. Die Bände sind als gedruckte Ausgaben und als eBooks (Open Access) erhältlich.



Band 1

Christoph Häfeli, Martin Lengwiler,
Margot Vogel Campanello (Hg.)

Zwischen Schutz und Zwang

Normen und Praktiken im Wandel der Zeit

Schwabe Verlag 2024

DOI 10.24894/978-3-7965-4879-6



Band 2

Vincent Barras, Alexandra Jungo,
Fritz Sager (Hg.)

Diffuse Verantwortlichkeiten

Strukturen, Akteur:innen und Bewährungsproben

Schwabe Verlag 2024

DOI 10.24894/978-3-7965-4881-9



Band 3

René Knüsel, Alexander Grob, Véronique Mottier (Hg.)

Schicksale der Fremdplatzierung

Behördenentscheidungen und Auswirkungen
auf den Lebenslauf

Schwabe Verlag 2024

DOI 10.24894/978-3-7965-4883-3



Das Signet des Schwabe Verlags ist die Druckermarken der 1488 in Basel gegründeten Offizin Petri, des Ursprungs des heutigen Verlagshauses. Das Signet verweist auf die Anfänge des Buchdrucks und stammt aus dem Umkreis von Hans Holbein. Es illustriert die Bibelstelle Jeremia 23,29: «Ist mein Wort nicht wie Feuer, spricht der Herr, und wie ein Hammer, der Felsen zerschmeißt?»