

Einleitung

«[...] die Stärke des Volkes sich misst am Wohl der Schwachen [...]» – so steht es in der Präambel der Schweizer Bundesverfassung. Das viel zitierte, fast schon geflügelte Wort wurde von Adolf Muschg 1977 entworfen und 1999 nicht vollständig, doch dem Sinn nach in die Bundesverfassung aufgenommen. Die vorliegende Publikation handelt von sich wandelnden Akteurskonstellationen und Strategien, die das «Wohl der Schwachen», also derjenigen, die nicht zu den Gewinnerinnen und Gewinnern des Wohlstandes gehörten, gesamtschweizerisch in den Blick nahmen. Die jüngsten Forschungen zu Fürsorge und Fremdplatzierungen in der Schweiz sowie die Aufarbeitung von Gewalt und Zwang in den Einrichtungen der öffentlichen Erziehung in europäischen und angloamerikanischen Ländern zeigen, dass die damit verbundenen Bestrebungen weder immer erfolgreich noch in sich widerspruchsfrei waren. Vielmehr wurde das in der Präambel konstatierte «Wohl» derjenigen, die am Rande der Gesellschaft lebten, systematisch und oft über lange und biografisch prägende Zeiträume hinweg beschädigt. Das nimmt die vorliegende Publikation auf und rekonstruiert die Entwicklungen mit einer hohen Aufmerksamkeit für Ambivalenzen, so zum Beispiel für Subventionierungen bestimmter Segmente der Fürsorge, die einhergingen mit dem Ausschluss anderer von öffentlichen Geldern. Dabei wird davon ausgegangen, dass vor dem Horizont der versprochenen Koordination zum Wohle derjenigen, die auf öffentliche Hilfe oder Erziehung angewiesen waren, Ausschluss oder die bewusste Unterregulierung bestimmter Bereiche umso besser erkennbar werden. Mit dieser analytischen Aufmerksamkeit eröffnen die hier präsentierten Ergebnisse neben einem vertieften Verständnis der Praxis der Sozialstaatlichkeit in der Schweiz auch neue Deutungsmöglichkeiten im Rahmen der seit den 2000er Jahren intensivierten Aufarbeitung von geschehenem Unrecht in Fürsorge und institutioneller Erziehung.¹

Der Band nimmt seinen Ausgangspunkt bei der *Schweizerischen Landeskongferenz für soziale Arbeit*, später *für Sozialwesen* (LAKO).² Zuständig für den gesamten Sektor der zum grossen Teil privat organisierten Fürsorge ausserhalb der grossen

1 Vgl. dazu die vom Bund 2015 eingesetzte Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgung, die ihre Ergebnisse 2019 publizierte, sowie das Nationale Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang» (NFP 76), in dem die hier zugrundeliegende Forschung gefördert wurde.

2 Die Veränderung des Namens von *Landeskongferenz für Soziale Arbeit* zu *Landeskongferenz für Sozialwesen* wurde an der Vollversammlung am 9. November 1970 beschlossen, vgl. Statuten LAKO (Sozarch SGG B 26f: 1). Knapp 20 Jahre später änderte die LAKO ihren Namen zu *Sozialforum Schweiz*, vgl. Jahresbericht LAKO 1989/90 (Sozarch Ar 467.10.7). Zum Begriff «Soziale Arbeit» vgl. auch S. 17–19.

Versicherungswerke war bereits die Bezeichnung «soziale Arbeit» in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens im weiten Sinn als Sozialwesen zu verstehen.³

Als Koordinationsstelle für das umfassende Sozialwesen führt die LAKO als Leitstern die hier vorliegende Publikation in vielfältiger und komplexer Weise durch mehrere politische Ebenen und hinein in den Wandel im Gefüge der Sozialstaatlichkeit.

Die 1932 gegründete LAKO war ein Dachverband, dem gesamtschweizerisch rund 60 private Sozialwerke, private Spitzen- und Fachverbände sowie eidgenössische Ämter und Zusammenschlüsse kantonaler Amtsstellen als Mitglieder angehörten. Sie agierte auf dem nationalen Parkett und verhandelte an vorderster Stelle mit in der Diskussion um das normative Profil des schweizerischen Sozialstaates. Als «kommunikative Agentur»⁴ oder «zentrale Austauschplattform»⁵ argumentierte sie gegen die Fragmentierung der Fürsorgelandschaft und für eine Harmonisierung und Professionalisierung des Sozialwesens. In diesem Zusammenhang gab sie sich integrierende und koordinierende Ziele und funktionierte quasi als «Ersatz für das nicht existierende Sozialministerium auf Bundesebene».⁶ Aufgrund ihrer regen und das Sozialwesen profilierenden Tätigkeiten 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.⁷ Ende 1999 löste sich die LAKO auf. Einige Aspekte ihrer Tätigkeit werden heute von anderen Organisationen, zum Beispiel der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) übernommen.

Bei der Darstellung des Wandels in der Organisation und Finanzierung des Sozialwesens geht diese Studie in der Auswahl der Quellen und damit der Untersuchungsfelder von der LAKO aus und exploriert so ein Feld, das sich erst im Forschungsprozess erschlossen hat und keineswegs über klare Konturen verfügt. Diesem Vorgehen ist das Konzept der «Multi-Sited Ethnography» zugrunde gelegt. Der damit gewählte Zugang zum Untersuchungsfeld ermöglicht es, Forschungsfragen in einem «Fuzzy Field»⁸ zu bearbeiten. Die Konturen dieses fusseligen oder ausgefransten Feldes «emerge only during the research process as the ethnographer traces informants across multiple sites that turn out to become relevant in the light of the research question».⁹ Ausgehend davon folgt dieser

3 Im Folgenden meint die Kleinschreibung «soziale Arbeit» das gesamte Sozialwesen ausserhalb der grossen Versicherungswerke, die Grossschreibung «Soziale Arbeit» bezeichnet den geschützten Beruf, gebunden an einen Ausbildungsabschluss und einheitliche Standards. Vgl. dazu S. 17–19.

4 Siegenthaler 1997, S. 25.

5 Matter 2011, S. 292 f.

6 Rickenbach 1968, S. 212; vgl. dazu auch S. 36–41.

7 Matter 2011, S. 274 f.

8 Nadai/Maeder 2005.

9 Nadai/Maeder 2005; vgl. dazu auch Marcus 1995; Becker 1973.