

Einleitung

TANJA RIETMANN, MICHÈLE AMACKER

Am 1. Januar 2022 trat im Kanton Bern das «Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf» (KFSG) in Kraft. Es strukturierte den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe von Grund auf um.¹ Ein Ziel des neuen Gesetzes ist es, die pflegefamiliale Unterbringung² von Minderjährigen gegenüber der Heimunterbringung aufzuwerten. Die Berner Regierung führte im Vorfeld des Inkrafttretens des KFSG aus, dass die Unterbringung in einer Pflegefamilie beziehungsweise einem privaten Haushalt vielfach geeigneter sei als in einer stationären Einrichtung, und es bestehe ein «grosses Interesse daran, den Bereich der Familienpflege zu stärken».³

Dieser Fokus auf den «Bereich der Familienpflege» entspricht einer Tendenz, die im Kanton Bern seit einigen Jahren zu beobachten ist: Der Anteil an Kindern, die in Pflegefamilien untergebracht sind, nimmt im Verhältnis zum Anteil jener in stationären Einrichtungen allmählich zu.⁴ Die Mehrheit ist allerdings noch immer stationär untergebracht. 2022 etwa befanden sich etwas mehr als siebenzig Prozent aller Kinder und Jugendlichen, die nicht bei ihren Herkunftseltern aufwachsen, in stationären Einrichtungen, knapp dreissig Prozent in Pflegefamilien.⁵ Dies entspricht dem gesamtschweizerischen Bild mit mehr Heim- als Pflegefamilienunterbringungen, wobei die prozentualen Verhältnisse regional variieren,⁶ was auf die anhaltende Heterogenität von Kinderschutzpraktiken in der Schweiz hinweist.⁷

Im Kanton Bern, dem bevölkerungsmässig zweitgrössten Kanton der Schweiz, waren Tausende von Minderjährigen von ausserfamiliären Unterbringungen betroffen; genaue Zahlen können heute nicht mehr ermittelt werden. Unzählige Akteur:innen, verschiedene Behörden und eine Vielzahl von kleinen, grossen, lang- und kurzlebigen Institutionen betätigten sich in diesem Feld. Im

1 KFSG 2020/22. Siehe zum KFSG auch die Beiträge von Michèle Amacker und Valeria Pisani sowie Sebastian Funke in diesem Band.

2 Für die jüngere Zeit verwenden wir Begriffe wie pflegefamiliale Unterbringung oder Familienpflege. Für frühere Formen der Unterbringung von Minderjährigen in privaten Haushalten verwenden wir zum Teil den zeitgenössischen Begriff der Fremdplatzierung.

3 Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat o. D., S. 17.

4 Seit 2015 erhebt der Kanton Bern jährlich Zahlen zu Kindern in Heimen und Pflegefamilien.

5 Kantonaales Jugendamt 2023, S. 4. In den vergangenen hundert Jahren vollzog sich eine bemerkenswerte Umkehrung: 1930 waren gemäss eidgenössischer Volkszählung nur fünfzehn Prozent aller fremdplatzierten Minderjährigen im Kanton Bern in «Heimen und Anstalten» untergebracht und 85 Prozent bei «fremden Familien». Bei Letzteren handelte es sich zu einem Grossteil um sogenannte Verdingkinder. Vögtli 1939, S. 532.

6 Seiterle 2017, S. 305 f.; Seiterle 2018a, S. 9–12; Seiterle 2018b, S. 9.

7 Siehe hierzu beispielsweise Favre/Jung/Voll 2019.

Laufe der Zeit entwickelte sich eine grosse «Zersplitterung und Unübersichtlichkeit der sozialpädagogischen Landschaft», wie das Kantonale Jugendamt 2017 in einem Bericht festhielt.⁸ Trotz der Komplexität dieses Feldes und seiner quantitativen Bedeutung zeigt ein Blick auf den Forschungsstand, dass es zum Thema der pflegefamilialen Unterbringung von Kindern und Jugendlichen im Kanton Bern erstaunlich wenig wissenschaftliche Untersuchungen gibt, sowohl was die historische Entwicklung als auch die Gegenwart anbelangt.

Eine grossangelegte Studie beispielsweise, die das Kantonale Jugendamt in den 1980er-Jahren unter dem Namen «Pflegris» durchführte, fand keine Fortführung. Die Untersuchung, die für die Schweiz Pioniercharakter hatte, war durch EDV-Fortschritte möglich geworden und erhob während mehrerer Jahre quantitative und qualitative Angaben zu allen Pflegefamilienplätzen im Kanton Bern. Die Studie förderte gravierende Mängel und gesetzliche Vollzugsdefizite zutage, zum Beispiel häufige Umplatzierungen oder die ungenügende Aufsicht über Pflegeverhältnisse.⁹ Neben dieser anwendungsorientierten Forschung hat sich auch die Grundlagenforschung nur punktuell mit dem Thema der Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in privaten Haushalten befasst. Hier haben Untersuchungen, die sich mit dem sogenannten Verdingkinderwesen, das im Kanton Bern weitverbreitet war, beschäftigen, eine gewisse Häufigkeit.¹⁰ Weiter behandelt eine vom Kanton Bern finanzierte und 2011 publizierte Studie die Entstehung der gesetzlichen Grundlagen zur Fremdplatzierung von 1912 bis 1978 und untersucht die Versorgungspraxis zweier Gemeinden im Emmental.¹¹ Eine andere Untersuchung analysiert die Rolle der Erziehungsberatung im Kanton Bern im Rahmen von Platzierungsprozessen in den 1960er- und 1970er-Jahren.¹² Dem gleichen Zeitraum widmet sich eine Dissertation, die Fremdunterbringungen in ausgewählten Städten der Kantone Bern und Tessin vergleichend untersucht und sich für die Wirkweise sozialer Differenzkategorien wie Ethnie oder Geschlecht interessiert.¹³ Hinzu kommen unpublizierte universitäre Qualifikationsarbeiten, die sich mit Fremdplatzierungsprozessen auseinandersetzen und diese etwa im Kontext von armenfürsorgerischen oder vormundschaftlichen Praktiken situieren.¹⁴ Die meisten der hier angeführten Studien thematisieren nicht allein die Unterbringung von Kindern bei privaten Familien, sondern nehmen auch Heimunterbringungen in den Blick.¹⁵ Viele Fragen sind offen. So ist zum Beispiel nicht bekannt, wie es im Kanton

8 Kantonales Jugendamt 2017, S. 6.

9 Siehe hierzu den Beitrag von Tanja Rietmann.

10 Burkhalter 2009; Leuenberger 1991; Leuenberger/Seglias 2008; Leuenberger/Seglias 2015.

11 Leuenberger et al. 2011.

12 Bühler/Ducommun 2023.

13 Ducommun 2023.

14 Finsterwald 2005; Moser 2006.

15 Auch dieser Themenbereich ist für den Kanton Bern marginal untersucht und es gibt kaum aktuelle Forschungsliteratur. Eine jüngst erschienene Studie thematisiert zum Beispiel die Geschichte des Kinderheims Gruebe aus der Perspektive Betroffener. Bühler et al. 2022.

Bern im Laufe des 20. Jahrhunderts zum markanten Wechsel von überproportional vielen Unterbringungen in privaten Haushalten zum gegenwärtig im schweizerischen Vergleich überproportional hohen Anteil an Heimunterbringungen kam.

Fokus auf ausgewählte historische und aktuelle Entwicklungen

Der Sammelband wendet sich mit acht chronologisch geordneten Beiträgen ausgewählten thematischen Aspekten der Unterbringung von Minderjährigen in privaten Haushalten zu. Die Beiträge beginnen im ausgehenden 19. Jahrhundert und reichen bis in die Gegenwart. Entsprechend ist das Buch interdisziplinär angelegt und beinhaltet sowohl Beiträge historischer als auch soziologischer Forschung; es beschäftigt sich sowohl mit Phänomenen der Vergangenheit als auch mit gegenwärtigen Verhältnissen. Diese Herangehensweise soll es ermöglichen, Kontinuitäten herauszuarbeiten, von denen das Pflegefamilienwesen, trotz grundlegender Veränderungen im 20. und 21. Jahrhundert, auf auffallende Weise gekennzeichnet ist. Auch innerhalb einzelner Beiträge wird mit einer Kombination von historischen und soziologischen Methoden gearbeitet, indem die Analyse von schriftlichen Quellen mit der Analyse von Interviewmaterialien kombiniert wird oder hermeneutische Verfahren zusammen mit sozialwissenschaftlich-codierenden Auswertungsmethoden zur Anwendung kommen. Sechs Beiträge entstanden im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms «Fürsorge und Zwang» (NFP 76), zwei Beiträge basieren auf Masterarbeiten, die an der Universität Bern geschrieben wurden.¹⁶

Fokus auf private Akteur:innen in einer *mixed economy of welfare*

Gemeinsamer Ausgangspunkt der Beiträge bildet die Feststellung, dass die pflegefamiliale Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in weiten Teilen in den Händen privater Akteur:innen lag und heute noch immer entscheidend von solchen geprägt ist. Zu diesen gehören zum Beispiel private Vereine oder gemeinnützige Organisationen, insbesondere aber die Pflegeeltern.¹⁷ Bei Letzte-

16 www.nfp76.ch/de. Die Beiträge von Sonja Matter, Tanja Rietmann, Valeria Pisani und Michèle Amacker sowie Sebastian Funke entstanden im Rahmen des Teilprojekts «Private und staatliche Akteurinnen und Akteure bei der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien». Der Beitrag von Gisela Hauss und Kevin Heiniger wurde im Rahmen des Teilprojekts «Werkstätten der Professionalisierung? Verbände und Koordination des Sozialwesens in der Schweiz» verfasst. Der Beitrag von Caroline Bühler, Mira Ducommun und Tamara Deluigi entstand auf der Grundlage des Teilprojekts «Die 'gute Familie' im Fokus von Schule, Fürsorge und Sozialpädagogik». Auf Masterarbeiten beruhen die Beiträge von Yvonne Schüpbach und Anna Schenk. Schüpbach 2020; Schenk 2022.

17 Vormund:innen waren bis in die jüngste Vergangenheit ebenfalls Laien, die gratis oder gering entschädigt arbeiteten, sofern sie keine amtsvormundschaftliche Funktion hatten. Auch weitere vormundschaftliche Instanzen, etwa Gemeindebehörden, die Platzierungen anordneten, waren im Schweizer Milizsystem bis zum

ren liegt die Hauptarbeit, denn ihnen ist die Betreuung und Sorge für die pflegefamilial untergebrachten Kinder übertragen. Gegenwärtige Pflegeeltern sind mit einem «ganzheitlichen Erziehungsauftrag von Behörden und Herkunftseltern» ausgestattet.¹⁸ Obwohl sie die «eigentlichen Leistungserbringer»¹⁹ sind und eine anspruchsvolle Aufgabe im Dienst des Staates und der Gesellschaft ausüben, stand ihre Tätigkeit bislang kaum im Blickfeld der Forschung, und auch im öffentlichen Bewusstsein sind sie kaum präsent.²⁰

Die Bedeutung der sozialen Dienstleistung, die private Akteur:innen im Bereich des Pflegefamilienwesens erbringen, adressiert der Sammelband mit dem Konzept der *mixed economy of welfare*. Das Konzept richtet die Aufmerksamkeit darauf, dass soziale Wohlfahrt auf verschiedenen Pfeilern basiert: dem Staat, dem Markt, der privaten beziehungsweise organisierten Wohlfahrt und dem informellen Bereich (Familie, Nachbarschaft, Freund:innen etc.).²¹ Dabei leistet der informelle Bereich traditionell den grössten Teil der sozialen Wohlfahrt. Er ist der «wichtigste, aber am wenigsten sichtbare Bestandteil» der *mixed economy of welfare*.²² Dass dieser informelle Bereich weitgehend unsichtbar ist, hängt mit seiner historisch gewachsenen, geschlechtsspezifischen Prägung zusammen. Das in der Schweiz lange Zeit vorherrschende bürgerliche Familienbild, das familien- und sozialpolitische Diskurse und Entscheidungen anleitete,²³ konzipierte den Ehemann als im öffentlichen Raum präsenten Familiernährer und die Ehefrau als Hausfrau und Mutter, zuständig für den privaten, häuslichen Bereich. Im Rahmen des bürgerlichen Familien- und Ehemodells, wie es das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) von 1907/12 zementierte, wurde von der Frau erwartet, ihre Arbeit im Haushalt und für die Familie aus Liebe und nicht in Erwartung einer materiellen Gegenleistung, etwa in Form eines Erwerbslohns, zu erfüllen. Gemäss dieser Logik liess sich die pflegefamiliale Fürsorge strukturieren und die unentgeltliche Sorge- und Pflegearbeit von Frauen für ihre Kinder direkt auf Pflegekinder übertragen. Vor dem Hintergrund einer solchen Konzeption weiblicher Arbeit konnte die soziale Dienstleistung der Pflegekindbetreuung familiarisiert, privatisiert und letztlich kostengünstig gehalten werden.

Die Gewährleistung sozialer Sicherheit ist in der Schweiz von einer ausgeprägten *mixed economy of welfare* gekennzeichnet. In diesem *welfare mix* spielen private, gemeinnützig-karitative oder parastaatliche Organisationen bis in

Inkrafttreten des totalrevidierten Vormundschaftsrechts am 1. 1. 2013 (neues Kindes- und Erwachsenenschutzrecht) vielfach keine professionellen Fachgremien.

18 Gassmann 2010, S. 46.

19 Kantonales Jugendamt 2015, S. 6.

20 Siehe hierzu den Beitrag von Michèle Amacker und Valeria Pisani. Für einen historischen Blick auf Konzeptionen von Pflegefamilien siehe den Beitrag von Caroline Bühler, Mira Ducommun und Tamara Deluigi.

21 Powell 2019b.

22 Powell 2019a, S. 113.

23 Siehe hierzu die Beiträge von Sonja Matter sowie Caroline Bühler, Mira Ducommun und Tamara Deluigi sowie jenen von Anna Schenk.

die Nachkriegszeit hinein eine zentrale Rolle. Dies kann auch für das Pflegekinderwesen festgestellt werden. Für dieses Feld war es «charakteristisch», dass «Initiativen zur Verbesserung lange Zeit von privater Seite» kamen.²⁴ Historisch hängt diese wichtige Rolle privater Organisationen im Sozialbereich damit zusammen, dass sich der Schweizer Sozialstaat im internationalen Vergleich spät entwickelte. Der Beitragsanteil der öffentlichen Hand zur Gewährleistung sozialer Sicherheit, die Sozialstaatsquote, war lange tief, und bis in die 1970er-Jahre war die Schweiz in Sachen Sozialausgaben eine «Nachzüglerin», die «klar unter dem europäischen Ausgabenschnitt» lag.²⁵ Besonders wenig Umverteilung fand in jene Felder statt, in denen vorwiegend Frauen tätig waren. So ist denn für den Schweizer Wohlfahrts- und Sozialstaat auch die Rede von einem ««familiaristischen» Wohlfahrtsregime».²⁶

Entsprechend dieser Staats- und Gesellschaftskonzeption flossen wenig Gelder in den Pflegekinderbereich, und zwar weder in die eigentliche Betreuungstätigkeit noch in die Ausgestaltung ihrer Rahmenbedingungen.²⁷ Der Staat hielt sich mit Regulierungsbestrebungen zurück, nicht nur wegen der wenigen in diesem Bereich zirkulierenden öffentlichen Gelder, sondern auch, weil die Pflegefamilie als privat angesehen wurde und deswegen von staatlich-bürokratischer Hand möglichst unberührt bleiben sollte. All dies resultierte in einem grossen finanziellen und regulatorischen Nachholbedarf. Diesen versucht das eingangs erwähnte KFSG anzugehen. Wie das Feld der pflegefamilialen Unterbringung während Jahrzehnten strukturell vernachlässigt wurde und auf welche Weise unterschiedliche Akteur:innen darin aktiv wurden, um Mängel zu beheben, beleuchten die nachfolgend vorgestellten Beiträge aus verschiedenen Perspektiven.

Zu den einzelnen Beiträgen

Einen Blick auf eine frühe private Akteurin im Feld des Pflegekinderwesens wirft Yvonne Schüpbach im Beitrag «Fremdplatzierung von «bedürftigen» Kindern: Die Stadtberner Gotthelfstiftung in der *mixed economy of welfare* der Schweiz 1887–1918». Schüpbach untersucht die Tätigkeit der in der Stadt Bern angesiedelten Sektion der Kantonalbernischen Gotthelfstiftung; eine von ungefähr fünfzehn Sektionen, die als «Kinderversorgungsvereine» operierten und im Kanton Bern bis weit in das 20. Jahrhundert hinein das Feld dominierten.²⁸

24 Hüttenmoser/Zatti 2010. Siehe hierzu die Beiträge von Yvonne Schüpbach, Tanja Rietmann, Gisela Hauss und Kevin Heiniger sowie Sebastian Funke.

25 Bundesamt für Sozialversicherungen 2024. Siehe hierzu auch Studer 2012, S. 941, 948, 952 f., 957–959.

26 Studer 2012, S. 965.

27 Siehe zum Problem der staatlichen Ressourcenknappheit die Beiträge von Sonja Matter und Anna Schenk.

28 In anderen Kantonen waren zum Beispiel Armenerziehungsvereine oder das Seraphische Liebeswerk führend. Guggisberg 2016; Schneider/Rothenbühler/Seglias 2024. Für einen Überblick siehe Steiger 1948, S. 105–108.

Die Gotthelfstiftung vermittelte Pflegeplätze und bezahlte einen Anteil der Kostgelder – die Mittel, die aufnehmende Haushalte für die Aufnahme eines Kindes erhielten. Die Stiftungen entstanden im Kontext eines eigentlichen Gründungsbooms von «Hilfswerken», zu denen auch Heime und Anstalten gehörten. Schüpbach zeigt, dass das Handeln der Stadtberner Gotthelfstiftung nicht nur armenfürsorgerisch, sondern auch ordnungspolitisch motiviert war, indem die betreuten Kinder zu «brauchbaren» Mitgliedern der Gesellschaft geformt und damit die Schweiz als Nation unter bürgerlich-patriarchalen Vorzeichen gestärkt werden sollte. Die Pflegekinder sollten, so das Ziel, nicht aufgenommen werden, um mit ihnen Geld zu verdienen, sondern sie sollten aus Liebe betreut werden. Schwierigkeiten dieses Konzepts zeigten sich von Anfang an: Die Stiftung hatte grosse Mühe, Pflegefamilien zu finden, die ihren Vorstellungen entsprachen, und häufig mussten Kinder und Jugendliche umplatziert werden. Diese privaten Initiant:innen beschritten also Wege zu Reformen für einen verbesserten Kinderschutz. Doch als private Handlungsträgerinnen, die weitgehend von Spenden abhängig waren, blieben ihre Spielräume letztlich bescheiden.

Sonja Matter nimmt in ihrem Beitrag «Solidarität mit armutsbetroffenen Familien? Fürsorgerische Fremdplatzierungen von Kindern in der Stadt Bern und nationale Familienschutzbestrebungen (1930er- bis 1950er-Jahre)» die Fremdplatzierungspraxis der stadtbernerischen Fürsorgebehörden zum Ausgangspunkt ihrer Untersuchung. Sie zeigt, inwiefern die Kinderplatzierungspraxis bis über die Mitte des 20. Jahrhunderts hinaus ein integraler Bestandteil der Armutsbekämpfung der Stadt Bern war, indem Kinder fürsorgeunterstützter Familien fremdplatziert wurden, um Unterstützungskosten der öffentlichen Hand zu senken. Matter arbeitet heraus, auf welche Weise diese Praxis in auffallendem Kontrast zur in der gleichen Zeit intensiv geführten Debatte um einen verbesserten Familienschutz stand. Sie zeigt auf, wie der Familie in diesem Diskurs ein hoher ideologischer Stellenwert als wichtigstes Fundament einer prosperierenden Gesellschaft zugewiesen wurde. Indes erschienen in diesem Diskurs nicht alle Familien gleichermassen als schützenswert. Nur als «gesund» erachtete bürgerliche Familien galt es zu fördern, armutsbetroffene Familien, denen im schlimmsten Fall die Auflösung drohte, waren vom Diskurs zum Familienschutz weitgehend ausgeschlossen. Auch Pflegefamilien, die ein Bestandteil des Armenfürsorgesystems waren, wurden vom Familienschutzdiskurs ausgeklammert; es gab keine konkreten familienpolitischen Massnahmen, die auf sie zugeschnitten waren, obwohl sie mit der Aufnahme fremder Kinder eine öffentliche Aufgabe übernahmen. Zu wenig Schutz erfuhren auch die aufgenommenen Pflegekinder, obwohl Gesellschaft und Politik wussten, dass es Missstände gab. Von staatlicher Seite gab es aber keine ausreichenden Massnahmen oder entschiedenen politischen Willen, den Interessen der Pflegekinder wirklich zu genügen. Nicht zuletzt, weil die betroffenen Minderjährigen zumeist aus wenig begüterten sozialen Schichten stammten. Die schweizerische Familienpolitik,

so konkludiert Matter, war letztlich auf die «Schweizer «Normalfamilien» der sozialen Mittelklasse» zugeschnitten; es galt in erster Linie, deren Bedürfnisse sozial abzusichern.

Einen Blick über die Grenzen des Kantons Bern hinaus werfen Gisela Hauss und Kevin Heiniger in ihrem Beitrag «Wegmarken in der Entwicklung des Verding- und Pflegekinderwesens in der Schweiz. Die Richtlinien und Anleitungen der Landeskonzferenz für soziale Arbeit (1940er- bis 1970er-Jahre)». Hauss und Heiniger zeigen, wie der 1932 gegründete Dachverband Landeskonzferenz für soziale Arbeit (LAKO) auf Probleme im Pflegekinderwesen reagierte, nachdem schwere Verdingkindermisbräuche im Kanton Bern die Öffentlichkeit erschütterten.²⁹ Der LAKO gehörten private Sozialwerke, Fachverbände sowie kantonale und eidgenössische Behörden an. Ihr Anliegen war es, das zersplitterte Fürsorgewesen der Schweiz zu koordinieren. Unter anderem setzte sie sich auch mit dem Thema fremdplatzierter Minderjähriger auseinander. Hauss und Heiniger untersuchen, wie die von der LAKO eingerichtete Studienkommission für das Pflegekinderwesen Richtlinien für kantonale Gesetzgebungen ausarbeitete und mit den Kantonen verhandelte. Es wird dargelegt, dass die LAKO, die als zivilgesellschaftlicher Verband zwar Empfehlungen abgeben, jedoch keine Weisungen erlassen konnte, mit den Richtlinien in einzelnen Kantonen Verbesserungen erzielte. Andere Kantone zeigten wenig Interesse oder pochten auf ihre Autonomie. Darüber hinaus zeigen Heiniger und Hauss, dass es in der untersuchten Fachkommission eine auffallende Zurückhaltung gab, Arbeitsleistungen, die von fremdplatzierten Minderjährigen erbracht wurden, als grundsätzlich unzulässig zu deklarieren – zu sehr war die Kinderzwangsarbeit in der Gesellschaft verankert. Zuletzt problematisiert der Beitrag, dass der sozialstaatliche Ausbau, den die Schweiz im Laufe des 20. Jahrhunderts erlebte, im Bereich der pflegefamilialen Betreuung sehr verzögert stattfand. Das Feld geriet diesbezüglich immer mehr ins Hintertreffen; im Gegensatz zur Heimerziehung, die zu weiten Teilen unter männlicher Leitung stand und über mehr Prestige verfügte, sodass dorthin deutlich mehr Subventionsgelder flossen.

Ebenfalls als Reaktion auf die schweren Gewaltvorfälle an Verdingkindern entstand in den 1940er-Jahren als private Organisation die Pflegekinder-Aktion. Eines ihrer Anliegen war es, für Minderjährige bessere Familienpflegeplätze zu schaffen, wie dies bereits frühere Vereinigungen angestrebt hatten. Darüber hinaus rief die Pflegekinder-Aktion in verschiedenen Kantonen, so auch in Bern, sogenannte Pflegekindergrossfamilien ins Leben. Dies untersucht Tanja Rietmann im Beitrag «Pflegekindergrossfamilien. Reformmodelle aus privater Initiative für verbesserten Kinderschutz im Kanton Bern (1950er- und 1970er-Jahre)». Es wird gezeigt, dass die Projekte in den 1950er-Jahren mit viel zivilgesellschaftlichem Idealismus angegangen wurden, jedoch unter

29 In den 1940er-Jahren wurden für andere Teile der Schweiz erschütternde Berichte über Heime publik.

grossen finanziellem Druck standen. Vielfach scheiterten sie, da insbesondere Pflegemüttern ein zu grosses Pensum aufgebürdet wurde. Zu einer weiteren Welle von Gründungen von Pflegekindergrossfamilien kam es in den 1970er-Jahren; eine der ersten entstand 1974 im Kanton Bern und wird im Beitrag genauer untersucht. Die Initiant:innen dieser sogenannten heil- oder sozialpädagogischen Grossfamilien versuchten, das Pflegefamilienwesen unter professionellen Vorzeichen und getragen von einer sozialpädagogischen Aufbruchsstimmung weiterzuentwickeln. Die Projekte befanden sich trotz verbesserter Finanzierungsmöglichkeiten ebenfalls in einer angespannten finanziellen Lage. Am Beispiel der Pflegekindergrossfamilien lässt sich zeigen, wie die chronische Unterfinanzierung des Pflegefamilienwesens in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hineingetragen wurde.

Vorstellungen davon, was eine ideale Pflegefamilie ist, gehen auf frühere Jahrhunderte zurück. Feststellbar ist ein bis in die Gegenwart hineinreichendes Idealbild der bürgerlichen Kleinfamilie; dies, obwohl eine solche «Normalfamilie» ein «idealisierte Mythos» ist, der sich «hartnäckig halte», so ein Handbuch zum Pflegefamilienwesen.³⁰ Auf welche Weise traditionelle Familienbilder und Erziehungskonzepte behördliche Vorstellungen von geeigneten Pflegefamilien in den 1960er- und 1970er-Jahren anleiteten, untersuchen Caroline Bühler, Mira Ducommun und Tamara Deluigi in ihrem Beitrag «Die «gute» Pflegefamilie: Konstruktionen und Kontraste gesellschaftlicher Familienbilder 1960–1980». Die Autorinnen stellen fest, dass in einer Vielzahl der von ihnen untersuchten Fälle von der Pflegefamilie nicht erwartet wurde, emotional tragfähige und langfristig verbindliche Beziehungsarbeit zu den ihnen anvertrauten Pflegekindern zu leisten. Vielmehr bestand der Anspruch an die Pflegefamilien, die Kinder zu disziplinieren. So blieben auch körperliche Züchtigungen der Kinder seitens der Behörden unkommentiert, teilweise gar befürwortet. Die Pflegefamilien standen unter weniger intensiver und moralisierender Beobachtung als die Herkunftsfamilien. Das «Scheitern» eines Pflegeplatzverhältnisses, das sich etwa in innerfamiliären Spannungen äusserte, wurde vielfach auf das als abweichend wahrgenommene Verhalten der Kinder und Jugendlichen zurückgeführt; eine Platzierung in einem Heim stand häufig als Drohung im Raum. Der Beitrag zeigt, wie Kinder – die schwächsten Glieder im System – aufgrund ungeeigneter Pflegeplätze beziehungsweise überforderter Pflegeeltern besonders vulnerabel wurden und struktureller Unsicherheit sowie in hohem Mass dem Risiko von Integritätsverletzungen ausgesetzt waren. Zugleich halten Bühler, Ducommun und Deluigi fest, dass es den Pflegefamilien an Wissen und professioneller Unterstützung fehlte, die notwendig gewesen wären, um die «Ambivalenzen der staatlich auferlegten Rolle als Pflegeeltern zu bewältigen».

30 Pflegekinder-Aktion Schweiz 2016.

Für ungefähr denselben Zeitraum wie der Beitrag von Bühler, Ducommun und Deluigi untersucht Anna Schenk in ihrem Beitrag «Wenn Eltern sich wehren: Beschwerden gegen jugendstrafrechtliche Fremdplatzierungen im Kanton Bern zwischen 1960 und 1970», mit welchen normativen Vorstellungen Behörden im Kanton Bern die Herkunftsfamilien von platzierten Kindern und Jugendlichen beurteilten. Zu diesem Zweck wertet Schenk Beschwerden aus, die von Eltern eingereicht wurden, um sich gegen behördliche Beschlüsse zu wehren. Diese Beschwerden zwangen die Behörden zu Stellungnahmen, was einen vertieften Einblick in deren Deutungsmuster, Argumentations- und Handlungslogiken erlaubt. Sichtbar wird ein ausgeprägtes Machtgefälle und dass die Handlungsspielräume beschwerdeführender Eltern ausgesprochen klein waren, insbesondere dann, wenn ihre Lebensweisen kleinbürgerliche Normerwartungen nicht erfüllten. Auch zeigt Schenk auf, dass in den wenigsten der untersuchten Beschwerdeverfahren die Kinder und Jugendlichen selbst befragt wurden. Zwar wurde bei der Begründung der Massnahmen mit den Interessen der Minderjährigen argumentiert, doch worin diese bestanden, bestimmten nicht die Kinder und Jugendlichen, sondern die Behörden. Diese Interessen wurden auch deswegen nicht sorgfältig abgewogen, weil, so führt Schenk aus, die bernischen Jugendanwaltschaften, die die Entscheide fällten, personell unterdotiert und mit zu wenig Ressourcen ausgestattet waren. Schenks Studie ist eine der bis anhin wenigen Forschungen zur Fremdplatzierungspraxis auf jugendstrafrechtlicher Grundlage. Sie macht deutlich, welche weite Überschneidungsbereiche es zwischen der vormundschaftsrechtlichen und der jugendstrafrechtlichen Versorgung gab, wobei gewisse Problematiken bei jugendstrafrechtlichen Fremdplatzierungen sogar akzentuiert waren.

Als Reaktion auf verschiedene der bis hierhin angeführten Problematiken entstanden in der Schweiz in den 1990er-Jahren zahlreiche Organisationen, die auf individuelle Initiativen zurückgingen und ihre Dienste bei der Unterbringung von Minderjährigen in Pflegefamilien anzubieten begannen. Diese sogenannten Familienplatzierungsorganisationen (FPO) oder heute Dienstleistungsanbieter in der Familienpflege (DAF) untersucht Sebastian Funke in seinem Beitrag «Die Praxis der Dienstleistungsanbietenden in der Familienpflege. Von der Entstehung in der Deutschschweiz in den 1990er-Jahren bis zum Inkrafttreten des Gesetzes über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf im Kanton Bern im Jahr 2022». Die Organisationen reagierten darauf, dass Behörden oftmals überfordert waren, für Kinder und Jugendliche passende Unterbringungsmöglichkeiten zu finden; dies entsprang nicht zuletzt der Erkenntnis, dass es im Kinderschutz «kaum vergleichbar heikle Entscheide [...] wie die Wahl des geeigneten Pflegeplatzes» gibt.³¹ Zudem unterstützten die neuen Anbieter die Pflegefamilien und boten Weiterbildun-

31 Affolter 2017, S. 31.

gen an, um tragfähige Pflegeverhältnisse zu schaffen. Die Organisationen, die als eine Art Sozialunternehmen funktionierten, erhielten Aufträge von zuweisenden Stellen wie Sozialdiensten oder Jugendanwaltschaften. Zum Teil agierten sie als eigentliche Case Manager. Dass ihre Dienstleistungen gefragt waren, zeigt sich etwa daran, dass im Kanton Bern 2017 dreissig bis vierzig Prozent der Pflegeverhältnisse von solchen Organisationen begleitet wurden.³² Die DAFs betraten ein Feld sozialer Dienstleistungen, das staatlich weitgehend unreguliert war.³³ Entsprechend entwickelten sie sich zu Institutionen mit ganz unterschiedlichen Leistungskatalogen, sodass eines der Ziele des neuen KFSG denn auch darin besteht, die Tätigkeit der DAFs im Kanton Bern stärker zu steuern.

Einen Einblick in die Ausgestaltung der gegenwärtigen pflegefamilialen Care-Arbeit geben Michèle Amacker und Valeria Pisani in ihrem abschliessenden Beitrag «Hinter den Kulissen: Arbeit und Rolle von Pflegeeltern zwischen öffentlichem Auftrag und privater Fürsorge heute». Anhand von Interviews mit Pflegeeltern aus dem Kanton Bern wird herausgearbeitet, mit welchen Motiven die Pflegeeltern ihre Tätigkeit ausüben und welches Verständnis sie von ihrer Arbeit als Pflegeeltern haben. Der Beitrag gibt einen Einblick in die Vielfalt pflegefamilialer Settings. Er macht deutlich, wie die Pflegeeltern selbst auf der Suche sind nach einem eigenen Verständnis davon, was für sie Arbeit und Care in Bezug auf die Pflegeaufgaben bedeuten und welchen materiellen und immateriellen Wert sie diesen Aufgaben beimessen. Verschiedene Interviews verweisen auf das Dilemma, in dem sich Pflegeeltern befinden: Sie können die Pflegeverhältnisse nicht kündigen, da sie emotional mit den ihnen anvertrauten Minderjährigen verbunden sind und sich dem Pflegeverhältnis verpflichtet fühlen – dies wiederum gibt den Behörden bis zu einem gewissen Grad Sicherheit, dass Pflegeverhältnisse aufrechterhalten werden, auch wenn sich die institutionellen Rahmenbedingungen ändern. So untersucht der Beitrag von Amacker und Pisani auch, inwiefern mit dem Inkrafttreten des KFSG 2022 die angestrebte Aufwertung des Bereichs der Familienpflege stattgefunden hat und inwiefern es weiterhin Mängel beziehungsweise neue Problemkonstellationen gibt. Die Autor:innen zeigen auf, dass Care-Arbeit in pflegefamilialen Settings von einer besonders hohen Komplexität gekennzeichnet ist, dass aber gerade auch dies für viele der befragten Pflegeeltern die Pflegeelterntätigkeit zu einer für sie sinnvollen Tätigkeit macht. Was auf jeden Fall ein Desiderat ist, ist eine vertiefte Reflexion dieser Care-Arbeit – auch mit Blick auf die historische Gewordenheit und das historische Erbe dieses sozialen Feldes.

Abschliessend kann angeführt werden, dass sich im Pflegefamilienbereich auf deutliche Weise die Bedeutung sozialer Ungleichheitskategorien wie Geschlecht, Klasse und Alter zeigt, die in ihrer Verschränkung verstärkt benach-

32 Kantonales Jugendamt 2017, S. 19.

33 Auf Bundesebene wurde der neue Angebotstyp, verkörpert von den DAF, erstmals 2014 mit dem Inkrafttreten der revidierten Pflegekinderverordnung (PAVO) geregelt.

teiligende Wirkkraft entfalten.³⁴ Die Gesellschaft diskriminierte und deprivilegierte – teilweise noch immer – Menschen, die bestimmten Ausprägungen dieser sozialen Kategorien angehören. Wohlfahrtssysteme, zu denen auch das Pflegefamilienwesen gehört, widerspiegeln die in der Gesellschaft dominanten Werte und Normen. Dies führte dazu, dass die betroffenen pflegefamilial untergebrachten Minderjährigen, die zumeist aus sozial benachteiligten Schichten stammten, weniger geschützt waren als andere soziale Gruppen. Auch Pflegeeltern, die eine nach wie vor weiblich konnotierte Tätigkeit ausüben, sehen sich weiterhin erheblichen Herausforderungen gegenüber, wenn es darum geht, angemessene Rahmenbedingungen für ihre Arbeit zu erhalten,³⁵ die sie im gesellschaftlichen Auftrag leisten.

Bibliografie

Amtsdruckschriften

- Kantonales Jugendamt (2015): Ist-Analyse des Finanzierungssystems der Familienpflege und Empfehlungen für ein einheitliches Finanzierungssystem. Projekt: Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern, Teilbericht 3, www.kja.dij.be.ch/de/start/foerder--und-schutzleistungen/projekt-kfsg.html, 2. 5. 2023.
- Kantonales Jugendamt (2017): Fachbericht Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern, Bern, file:///C:/Users/riettmann/Downloads/KJA__OeHE__Fachbericht__2017-03-30__de-4.pdf, 17. 1. 2024.
- Kantonales Jugendamt (2023): Besondere Förder- und Schutzleistungen im Kanton Bern. Datenbericht 2022, www.kja.dij.be.ch/de/start/foerder--und-schutzleistungen/kantonale-datenfassung.html, 17. 1. 2024.
- [KFSG 2020/22] Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (KFSG) vom 3. 12. 2020 (Bernische Systematische Gesetzessammlung BSG 213.319), www.belex.sites.be.ch/app/de/texts_of_law/213.319, 19. 1. 2024.
- Vortrag des Regierungsrats an den Grossen Rat zum Gesetz über die Leistungen für Kinder mit besonderem Förder- und Schutzbedarf (Förder- und Schutzgesetz, FSG), o. D., www.kbk.ch/files/kbk/pdf/meldungen/20190522__FSG__Vortrag-de.pdf, 3. 5. 2023.

Literatur

- Affolter, Kurt (2017): Rollen und Verantwortlichkeiten bei behördlicher Fremdunterbringung eines Kindes. Zur Aufgabenteilung zwischen KESB, Pflegeplatzverantwortlichen, Erziehungsbeistand und kostenpflichtigem Gemeinwesen, in: Fankhauser, Roland/Heusser, Ruth E./Schwander, Ivo (Hg.): Brennpunkt Familienrecht. Festschrift für Thomas Geiser zum 65. Geburtstag, Zürich, St. Gallen, S. 23–42.
- Bühler, Caroline/Ducommun, Mira (2023): Das Scheitern der Mütter. Zur Reproduktion von psychiatrisch-psychologischen Konzepten in Fremdplatzierungsprozessen im Kanton

34 Die Kategorie Herkunft beziehungsweise Ethnie ist im Pflegefamilienwesen ebenfalls von Bedeutung, stand jedoch in den Beiträgen dieses Bands nicht im Vordergrund. Ansätze der Intersektionalität arbeiten die Bedeutung miteinander verschränkter Kategorien sozialer Ungleichheit heraus. Für eine theoretische Auseinandersetzung in Bezug auf die soziale Arbeit siehe beispielsweise Tischhauser 2023.

35 Siehe hierzu beispielsweise die Interessengemeinschaft IG Pflegefamilien Bern, www.pflegefamilien-bern.ch.

- Bern, 1960–1980, in: Janett, Mirjam/Germann, Urs/Hafner, Urs (Hg.): Das Problem Kind. Zur Geschichte der Kinder- und Jugendpsychiatrie der Schweiz im 20. Jahrhundert, in: Itinera 50, S. 180–196.
- Bühler, Caroline et al. (Hg.) (2022): Knabenheim «Auf der Grube». 188 Jahre Zwangserziehung. Innenblicke und Aussenblicke, Basel.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2024): Geschichte der sozialen Sicherheit in der Schweiz. Schweiz im internationalen Vergleich, www.geschichtedersozialensicherheit.ch, Juli 2024, www.geschichtedersozialensicherheit.ch/themen/schweiz-im-internationalen-vergleich, 30. 7. 2022.
- Burkhalter, Carole (2009): Armut und Verding in Sumiswald im 19. Jahrhundert, unpublizierte Bachelorarbeit Universität Bern.
- Ducommun, Mira (2023): Behördlich kategorisiert, verwaltet und platziert. Fremdplatzierungsprozesse in den Kantonen Bern und Tessin, 1960 bis 1980, Dissertation Universität Neuenburg.
- Favre, Elisa/Jung, Rebecca/Voll, Peter (2019): Kindesschutz in der Schweiz: sprachliche Vielfalt und heterogene Praktiken, in: SozialAktuell 11, S. 18 f.
- Finsterwald, Marco (2005): Kindswegnahmen durch das Jugendamt Bern in den 1950er-Jahren, Lizenziatsarbeit Universität Bern.
- Gassmann, Yvonne (2010): Pflegeeltern und Pflegekinder. Empirische Analysen von Entwicklungsverläufen und Ressourcen im Beziehungsgeflecht, Münster.
- Guggisberg, Ernst (2016): Pflegekinder. Die Deutschschweizer Armenerziehungsvereine 1848–1965, Baden.
- Hüttenmoser, Marco/Zatti, Kathrin B. (2010): Pflegekinder, in: HLS, Version vom 28. 9. 2010, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/016590/2010-09-28>, 7. 12. 2021.
- Kley, Andreas (2012): Subsidiarität, in: HLS, Version vom 20. 7. 2012, <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/048198/2012-07-20>, 2. 5. 2023.
- Leuenberger, Marco (1991): Verdingkinder. Geschichte der armenrechtlichen Kinderfürsorge im Kanton Bern 1847–1945, unpublizierte Lizenziatsarbeit Universität Bern.
- Leuenberger, Marco/Mani, Lea/Rudin, Simone/Seglias, Loretta (2011): «Die Behörde beschliesst» – zum Wohl des Kindes? Fremdplatzierte Kinder im Kanton Bern 1912–1978, Baden.
- Leuenberger, Marco/Seglias, Loretta (2008): Versorgt und vergessen. Ehemalige Verdingkinder erzählen. Zürich.
- Leuenberger, Marco/Seglias, Loretta (2015): Geprägt fürs Leben. Lebenswelten fremdplatzierter Kinder in der Schweiz im 20. Jahrhundert, Zürich.
- Moser, Katharina (2006): Kindswegnahmen und Fremdplatzierungen. Die Praxis der Vormundschafts- und Armenbehörde der Stadt Bern 1920–1940, Lizenziatsarbeit Universität Bern.
- Pflegekinder-Aktion Schweiz (Hg.) (2016): Handbuch Pflegekinder. Aspekte und Perspektiven, Zürich.
- Powell, Martin (2019a): Informal welfare, in: ders. (Hg.): Understanding the Mixed Economy of Welfare, Bristol, S. 113–133.
- Powell, Martin (2019b): Introduction: The mixed economy of welfare and the social division of welfare, in: ders. (Hg.): Understanding the Mixed Economy of Welfare, Bristol, S. 1–21.
- Schenk, Anna (2022): «Und jetzt soll ich mir mein Kind wegnemen lassen, nur anhand von Paragrafen». Die Beschwerde gegen vormundschaftliche und jugendstrafrechtliche Fremdplatzierungen und den Entzug der elterlichen Gewalt im Kanton Bern zwischen 1960 und 1970, Masterarbeit Universität Bern.
- Schneider, Oliver/Rothenbühler, Verena/Seglias, Loretta (2024): Aufgefangen. Vom Seraphischen Liebeswerk zur Kinder- und Jugendhilfe St. Gallen, St. Gallen.
- Schüpbach, Yvonne (2020): Die Fremdplatzierung von «bedürftigen» Kindern. Die Stadtberner Gotthelfstiftung in der *mixed economy of welfare* der Schweiz (1887–1918), Masterarbeit Universität Bern.
- Seiterle, Nicolette (2017): Pflegekinderhilfe in der Schweiz: Aktuelle Zahlen und Strukturen, in: Forum Erziehungshilfen 5/23, S. 305–308, https://pa-ch.ch/wp-content/uploads/2021/12/Pflegekinderhilfe-in-der-Schweiz__Seiterle.pdf, 17. 1. 2024.

- Seiterle, Nicolette (2018a): Ergebnisbericht Bestandesaufnahme Pflegekinder Schweiz 2016, https://pa-ch.ch/wp-content/uploads/2018/03/Ergebnisbericht__Bestandesaufnahme__Pflegekinder__Schweiz__2016.pdf, 3. 5. 2023.
- Seiterle, Nicolette (2018b): Schlussbericht Bestandesaufnahme Pflegekinder und Heimkinder Schweiz 2015–2017, https://pa-ch.ch/wp-content/uploads/2018/10/Seiterle-2018__Bestandesaufnahme-2015-2017__d.pdf, 3. 5. 2023.
- Steiger, Emma (Hg.) (1948): Handbuch der sozialen Arbeit der Schweiz, Bd. 1: Systematische Übersicht über die soziale Arbeit, Zürich.
- Studer, Brigitte (2012): Ökonomien der sozialen Sicherheit, in: Halbeisen, Patrick/Müller, Margrit/Veyrassat, Beatrice (Hg.): Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel, S. 923–974.
- Tischhauser, Annina (2023): Diversität und Intersektionalität. Aktuelle Perspektiven auf Differenz, Ungleichheit und Machtverhältnisse in Theoriebezügen der Sozialen Arbeit, Dissertation Universität Zürich, www.zora.uzh.ch/id/eprint/226482/1/Tischhauser__Annina__Dissertation.pdf, 19. 1. 2024.
- Vögtli, Nelly (1939): Der Schutz des Pflegekindes in der Schweiz, in: Gesundheit und Wohlfahrt 19 (10), S. 473–540.

Websites

www.nfp76.ch/de
www.pflegefamilien-bern.ch

