

1 Einleitung

Ein Körper hängt von der Zellendecke. Der Wärter betritt den Raum, nimmt den Leichnam herunter und lässt ihn abtransportieren. Der wegen Diebstahls eines Fahrrads in Untersuchungshaft sitzende junge Mann hat kurz vor seinem neunzehnten Geburtstag beschlossen, seinem Leben ein Ende zu setzen. Da der Jugendliche seit seinem vierten Lebensjahr unter Vormundschaft stand, wird umgehend sein Amtsvormund informiert. Zwei Wochen nach der Selbsttötung – wir schreiben das Jahr 1951 – hält dieser im Schluss- und Rechenschaftsbericht zuhanden der Vormundschaftsbehörde von Basel-Stadt fest, dass M.^{*1} «Selbstmord begangen ha[be]. Er [sei] nämlich wieder rückfällig geworden und wurde verhaftet.» Der junge Mann sei «ein kriminelles Element» gewesen, weswegen «für die Zukunft keine Aussicht auf Besserung bestand».² Die Vormundschaft sei aufzulösen. Mit diesem Eintrag schliesst die Aktenführung.

Dem tragischen Ende des nur kurz gelebten Lebens geht eine langwierige behördliche Intervention voraus, die seit dem 20. Jahrhundert eine rechtsstaatliche Praktik des sich ausdifferenzierenden schweizerischen Sozialstaats bildet: die vormundschaftsrechtliche Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in Heimen, Erziehungsanstalten oder Pflegefamilien. Zwar ist der hier geschilderte Fall nicht repräsentativ für andere – «die» Fremdplatzierung gibt es nicht. Nicht nur waren die Formen der Platzierungen unterschiedlich; neben Einweisungen in Einrichtungen wie Erziehungsanstalten, Waisenhäuser oder psychiatrische Anstalten gab es die Unterbringung in die Familienpflege. Die Massnahmen fussten auf je nach Kanton unterschiedlichen gesetzlichen Grundlagen.³ Vor allem aber haben sie das Leben der Betroffenen unterschiedlich geprägt. Paradigmatisch steht M.s Fall indes für einen staatlichen Zugriff, den ich als «Technik des Sozialstaats» begreife. Der Staat weitete im Verlauf des Jahrhunderts seinen sozial-regulatorischen Zugriff auf Familien aus, um sie mittels Praktiken der In- und Exklusion hegemonialen Normalitäts- und Ordnungsvorstellun-

1 Aufgrund des Persönlichkeitsschutzes sind sämtliche Namen der von Fremdplatzierungen betroffenen Kinder und Jugendlichen sowie ihres familiären Umfelds anonymisiert. Die Namen sind mit fiktiven Initialen versehen. Die Identifikation der Personen ist durch die Nennung der Personennummer, im Falle der Vormundschaftsprotokolle von Basel-Stadt durch die Nennung der Dossiernummer, gewährleistet. Die Namen institutioneller, politischer und wissenschaftlicher Akteurinnen und Akteure in leitenden Funktionen werden nicht anonymisiert. Ihre Nennung ist zum einen relevant für die Rekonstruktion behördlicher und professioneller Netzwerke. Zum andern sind ihre Namen anhand publizierter Quellen problemlos zu eruierten. Angestellte der Vormundschaftsbehörden oder der Fürsorgebehörden, die keine leitende Funktion einnahmen, werden anonymisiert.

2 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Basel-Stadt (KESB BS), Akten der Vormundschaftsbehörde, Nr. 1.

3 Vgl. Kapitel 2.

gen anzupassen.⁴ Die Familie wurde zum Gegenstand gesellschaftlicher Normierung und Regulierung und zugleich zum Bezugspunkt gesellschaftstheoretischer Debatten.⁵ Behördenvertreterinnen und -vertreter lösten Tausende von Familien durch administrativ-rechtliche Entscheide auf, weil die Betroffenen mit ihrer Lebensführung nicht den gängigen Wert- und Normvorstellungen entsprachen. Den «Staat» verstehe ich dabei nicht als anonymes grosses Ganzes, sondern als ein «Netzwerk» verschiedener Institutionen und Interaktionen, das zwar territorial begrenzt ist, gleichzeitig aber translokalen und transnationalen Einflüssen ausgesetzt ist.⁶

Im Blick der vorliegenden Arbeit steht die in der Schweiz kantonal oder kommunal geregelte Vormundschaft und ihre Praxis der Fremdplatzierung.⁷ Nach dem 1912 in Kraft getretenen Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB) hatten die vormundschaftlichen Organe die Befugnis, Kinder und Jugendliche bei «Gefährdung» oder «Verwahrlosung» ohne vorhergehenden Entzug der elterlichen Gewalt aus den Familien zu nehmen und anderweitig zu platzieren.⁸ Die Verankerung der Rechtsbegriffe «Gefährdung» und «Verwahrlosung» im schweizerischen Zivilrecht führte zu neuen Deutungen von abweichendem Verhalten und schuf zugleich die gesetzliche Grundlage für behördliche Eingriffe in Familienverhältnisse.⁹ War es im 19. Jahrhundert noch die materielle Notlage der betroffenen Familien gewesen, die zu einer Kindswegnahme geführt hatte, wurde diese armenrechtliche Funktion nun durch eine normative überlagert – das Disziplinierungsanliegen der staatlichen Institutionen. Dem Staat fiel seit seiner Konsolidierung in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die Aufgabe zu, lenkend und korrigierend in die gesellschaftlichen Verhältnisse einzugreifen und angeblich deviantes Verhalten zu sanktionieren.¹⁰

Die Fremdplatzierung sehe ich dezidiert als Regierungstechnologie an, weswegen ich für die Analyse Ansätze der kritischen Sozialstaatsgeschichte beiziehe.¹¹ In der historischen Sozialstaatsforschung hält sich hartnäckig die Behauptung, dass die Geschichte des modernen Wohlfahrtsstaats im Grunde die

4 Vgl. Raphael, *Inklusion*, 2013. Für sozialpolitische Regulierungselemente in der europäischen Moderne vgl. Gestrich et al., *Poor*, 2006, S. 17–41.

5 Vgl. Donzelot, *Society*, 1991, S. 172.

6 Gräser, *Wohlfahrtsgesellschaft*, 2009, S. 413. Zu den transnationalen Verankerungen der Schweiz siehe Tanner, *Schweiz*, 2015.

7 Die Abgrenzung zwischen den verschiedenen Platzierungsformen war nie trennscharf. So konnten zum Beispiel vormundschaftlich platzierte Jugendliche und solche, die strafrechtlich versorgt wurden, in denselben Einrichtungen platziert werden. Vgl. Lengwiler et al., *Bestandsaufnahme*, 2013, S. 3. Zudem gab es personelle Ämterdoppelungen. In Appenzell Innerrhoden setzte sich das Jugendgericht etwa aus den Mitgliedern der Vormundschaftsbehörde zusammen.

8 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB) vom 10. Dezember 1907, in Kraft seit 1. Januar 1912.

9 Vgl. Galle, *Kindswegnahmen*, 2016, S. 141; Wilhelm, *Rationalisierung*, 2005, S. 73–85; Ramsauer, *Kindswegnahmen*, 2000, S. 36–41.

10 Vgl. Breuer, *Sozialdisziplinierung*, 1986, S. 45–69. Vgl. auch Hauss, *Praxis*, 2012, S. 49.

11 Lessenich betont, dass der Sozialstaat gleichzeitig ein Instrument gesellschaftlicher In- wie auch Exklusion sei. Vgl. Lessenich, *Sozialstaat*, 2008, S. 34.

Geschichte der modernen Sozialversicherung sei.¹² Diese habe mit ihrer Vorsorge gegen industriegesellschaftliche Armutsrisiken traditionelle Einrichtungen wie die Fürsorge und Sozialhilfe zunehmend marginalisiert.¹³ Für Autorinnen und Autoren wie François Ewald ist der Versicherungsgedanke somit zum Strukturprinzip von «modernen» Gesellschaften geworden, in denen die Sozialversicherungen als institutionelle Akteure eine neuartige Form der sozialen Kontrolle ermöglichten.¹⁴ Im Zuge dessen habe sich spätestens im 20. Jahrhundert die auf Geldleistungen beruhende Armenfürsorge gegenüber anderen, stärker zwangsbasierten Eingriffen durchgesetzt.

Die Untersuchung der Fremdplatzierung – als sozialpolitische Intervention zweifellos Teil der Sozialstaatsgeschichte – stellt dieses Narrativ jedoch infrage. Sie verweist auf eine überraschende Persistenz von auf Zwang beruhenden sozialpolitischen Interventionen – trotz gleichzeitigem Ausbau der Sozialversicherungen und der transferbasierten Armenfürsorge. Damit greift sie Ansätze der kritischen Sozialstaatsforschung auf, die den Sozialstaat als Instrument gesellschaftlicher Inklusion wie auch Exklusion akzentuieren.¹⁵

Konzeptuell bedeutet der Einbezug von Fremdplatzierungen in eine umfassende Sozialstaatsgeschichte, den Akzent auf intervenierende, stigmatisierende wie auch auf physischem Zwang beruhende Instrumente zu setzen und die repressive Funktion der Sozialpolitik für die Ausdifferenzierung des Sozialstaats zu gewichten.¹⁶ Der Vorsorgegedanke ergriff als «Kulturtechnik der Moderne» auch das Fremdplatzierungsdispositiv und führte zu dessen Verschiebung.¹⁷ Präventive Praktiken sind gemäss dem Soziologen Ulrich Bröckling im Rückgriff auf Michel Foucault ein charakteristisches Merkmal der Biopolitik der Moderne, ein Mittel einer mit wirkungsmächtigen «Rationalitätsansprü-

12 Versicherungen gelten als moderne Leistungssysteme mit garantiertem Leistungsanspruch, während die Fürsorge ein Leistungssystem ist, das zumindest teilweise von vormodernen karitativen Traditionen geprägt ist. Zudem beruhen sie auf bedarfsgeprüften Zuwendungen und sind finanziell weniger umfangreich ausgestattet. Vgl. Lengwiler, Sozialstaat, 2018, S. 183.

13 Die deutsche und schweizerische Sozialstaatshistoriografie untersuchte vor allem die Konstitutionsphase der Sozialversicherungen, also den Zeitraum zwischen 1880 und 1945. Sie begreift diese Phase als Übergang von traditionellen Formen der Sozialpolitik wie der Fürsorge- oder der Armenpolitik zum modernen Versicherungssystem. Vgl. Lengwiler, Risikopolitik, 2006, S. 19 f. Vgl. die Überblicksliteratur zur sozialhistorischen Sozialstaatsforschung: Conrad, Wohlfahrtsstaaten, 1996, S. 155–180; Ritter, Sozialstaat, 1991; Baldwin, Politics, 1999, S. 1–54. Für die Kontinuität zum frühneuzeitlichen Armenrecht: Stolleis, Sozialrecht, 2003; Tennstedt, Sozialgeschichte, 1977, insbesondere S. 385–492. Christoph Conrad unternimmt einige der wenigen langfristigen empirisch angelegten Untersuchungen. Vgl. Conrad, Strukturwandel, 1994.

14 Ewald spricht von einer «société assurancielle». Vgl. Ewald, L' état, 1986, S. 15–22, 383–387 und 523–530. Der Autor betont, dass das Versicherungswesen nicht zur Vermeidung und Reduktion von Risiken führe, sondern zu deren Verbreitung und «Normalisierung». Vgl. ebd., S. 405 f. Brigitte Studer weist auf den Zusammenhang von kommunaler Fürsorgepolitik und eidgenössischen Sozialversicherungswerken hin. Vgl. dies., Sicherheit, 1998, S. 159–162.

15 Vgl. Lessenich, Sozialstaat, 2008, S. 34; Kronau, Exklusion, 2002; Mohr, Rechte, 2005, S. 383–398.

16 Vgl. Lengwiler, Sozialstaat, 2018.

17 Lengwiler, Risikowahrnehmung, 2013, S. 479.

chen» auftretenden Form der Sozial- und Bevölkerungspolitik.¹⁸ Der Sozialstaat schafft einer Präventionslogik folgend einerseits «nützliche Subjekte», und schützt andererseits einer Risikopolitik verpflichtet die Gesellschaft vor vermeintlich «gefährlichen» Individuen, die durch ihr deviantes Verhalten die gesellschaftliche Kohärenz gefährden.

Die föderalistische Struktur und das Subsidiaritätsprinzip führten dazu, dass Wohlfahrt, Bildung und rechtliche Rahmenbedingungen in der Schweiz unterschiedlich ausgestaltet sind. Dies akzentuiert den Stellenwert räumlicher Aspekte wohlfahrtsstaatlichen Handelns.¹⁹ Betonte die ältere Sozialstaatsforschung die Bedeutung der Nation und der Nationenbildung für die Ausdifferenzierung des Sozialstaats, richtet sich die jüngere Forschung vermehrt auf die regionale Dimension wohlfahrtsstaatlichen Handelns. Damit verschiebt sich ihr Interesse immer mehr von der Zentralgewalt zu den «welfare regions» oder den «welfare municipalities».²⁰ Gerade für die schweizerische Sozialstaatsforschung erweist sich dieses Konzept als nützlich, stösst das Modell eines einheitlichen schweizerischen Sozialstaats doch schnell an Grenzen. Die Gewährleistung von Wohlfahrt und Sicherheit gestattete privaten und parastaatlichen Akteurinnen und Akteuren in einer «mixed economy of welfare» einen privilegierten Status sowohl in der Fürsorge²¹ als auch im Sozialversicherungswesen.²² Wie die Historiker Matthieu Leimgruber und Martin Lengwiler aufgezeigt haben, kam die Dynamik des sozialstaatlichen Ausbaus mit fragmentierten und hybriden Akteurskonstellationen stark von unten, entweder von föderalen (kantonale oder kommunale Behörden) oder von dezentralen, parastaatlichen und privaten Einrichtungen.²³ Heterogene Normen und Wertvorstellungen kamen zum Tragen, die von lokalen institutionellen Rahmenbedingungen, konfessionellen Milieus oder politischen Ausrichtungen (progressiv, konservativ) abhängig waren.²⁴ Deswegen verfolgt die vorliegende Studie einen komparatistischen Zugang. Sie untersucht zwei lokale Aushandlungsräume – den protestantischen, städtischen Kanton Basel-Stadt und

18 Bröckling, Subjektivierungsform, 2009, S. 43–47. Vgl. auch: Lengwiler/Madarász (Hg.), *Selbst*, 2010.

19 Obinger et al. schreiben dem Föderalismus die Rolle eines Katalysators zu, indem er die Erprobung neuer Praktiken und Methoden in der Regionalpolitik ermöglichte. Obinger et al., *Federalism*, 2005, S. 2–6. Diese Funktion gilt insbesondere für die Schweizer Sozialpolitik, wo im Rahmen föderalistischer Konkurrenz Kantone neue, auf lokale Gegebenheiten abgestimmte Lösungen schufen, die eine Vorbildfunktion für den Bundesstaat übernahmen. Vgl. Obinger, *Sozialpolitik*, 1998, S. 136.

20 Vgl. Ferrera, *Boundaries*, 2006, S. 6–9. Vgl. Conrad, *Themenheft*, 2006.

21 Vgl. Jenzer, *Erziehungsheime*, 2014.

22 Vgl. Leimgruber, *Solidarity*, 2008. Leimgruber unterstreicht die Bedeutung privater Akteurinnen und Akteure aus Bereichen der Versicherungswirtschaft, Banken, aber auch der Industrie, die es verstanden, ihre Interessen durchzusetzen. Martin Lengwiler untersucht das Entstehen der ersten Sozialversicherungen aus Sicht der Gemeinnützigkeit. Lengwiler, *Fürsorge*, 2010, S. 225–259.

23 Vgl. Leimgruber/Lengwiler, *Transformationen*, 2009, S. 27.

24 Vgl. Jenzer, *Erziehungsheime*, 2014; Wolfsberg, *Heilpädagogik*, 2002; Ramsauer, *Kindswegnahmen*, 2000.

den katholischen, ländlich gelegenen, voralpinen Kanton Appenzell Innerrhoden und setzt auf der kommunalen respektive kantonalen Ebene an.²⁵

1.1 Fragestellung, Periodisierung und Vergleich

Der Fokus liegt auf der behördlichen Fremdplatzierungspraxis und untersucht, wie die Behörden die mit den Kinderschutzbestimmungen des ZGB vereinheitlichten rechtlichen Rahmenbedingungen umsetzten. Die Politiken und Praktiken der Fremdplatzierung verstehe ich nicht nur als obrigkeitliche Durchsetzung von Normen, sondern als einen Implementierungsprozess, in dem Wissen von allen Beteiligten aufgenommen, angepasst und umgesetzt wurde. Bei der Auseinandersetzung mit den fürsorgerischen Praktiken und der Adaption pädagogischer oder medizinischer Konzepte geht es mir weder um eine fachliche Beurteilung der Massnahmen noch um eine normative Beurteilung des Behördenhandelns wie zum Beispiel, ob die Fremdplatzierung aufgrund der familiären «Dysfunktionalität» zulässig war. Mein Erkenntnisinteresse besteht darin, die Strukturen, Relationen und Machtwirkungen im Fremdplatzierungsdispositiv zu untersuchen und dieses im Kontext der Sozialstaatsforschung zu verorten.

Die vergleichende Studie thematisiert «die Entstehungs-, Verlaufs- und Ausprägungsbedingungen» der Fremdplatzierungen im dörflichen und urbanen Kontext und stellt sie anhand ihrer Unterschiede und Ähnlichkeiten in einen gesamtschweizerischen Zusammenhang.²⁶ Der mikrohistorische Ansatz bildet die Grundlage für eine vergleichende Typologie der Fremdplatzierung in der Deutschschweiz.²⁷ Ich frage danach, wie die Behörden handelten, wie sie deuteten und wie sie ihre Massnahmen begründeten. Zudem setze ich mich mit den die Praktik leitenden Wissensbeständen auseinander und analysiere, auf welches Wissen Bezug genommen wurde, was für Wechselwirkungen zwischen der Behördenpraxis und der Wissenschaft auftraten und wie sie sich zueinander positionierten. Neben der institutionellen Ausdifferenzierung der beiden Vormundschaftsbehörden und ihrer Verortung in einem grösseren sozialpolitischen Kontext interessiert mich der Akt der Fremdplatzierung, der einschneidende Folgen für die betroffenen Kinder und ihre Familien hatte.

Die Ausdifferenzierung der Kinder- und Jugendfürsorge in der Schweiz in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und die Konstituierungsphase des Vormundschaftswesens sind relativ gut erforscht.²⁸ Ein Forschungsdesiderat bleibt indes dessen Entwicklung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Deswegen beginnt meine Untersuchung im Jahr 1945. Der beschleunigte sozioökonomische und institutionelle Wandel nach 1948 fällt mit der Expansion des Sozialstaats zusammen.

²⁵ Bei den Kantonen handelt es sich formal um Kantone mit geteilter Standesstimme.

²⁶ Haupt/Kocka, Vergleich, 1996, S. 13.

²⁷ Vgl. Raphael, Gesellschaft, 2001, S. 15.

²⁸ Für den Forschungsstand vgl. S. 17–23.

Die späten 1940er- und 1950er-Jahre können als Verdichtungsphase der sich verändernden Fremdplatzierungspraxis angesehen werden, die nicht zuletzt durch Debatten in der Kinder- und Jugendfürsorge angestossen wurden. Die Fremdplatzierung der Vormundschaftsbehörden verstehe ich dezidiert als Bestandteil der schweizerischen Fürsorge- und Sozialpolitik. Beide wohlfahrtsstaatlichen Pfeiler, die Sozialversicherungen sowie die kommunale Sozial- und Vormundschaftspolitik, stützten das «bürgerliche» Familienmodell und transportierten entsprechende gesellschaftliche Ordnungsvorstellungen. Erst in den 1960er-Jahren geriet dieses Modell ins Wanken. Nicht mehr die Familie als ganze, sondern das Individuum und dessen Verhalten standen im Vordergrund der behördlichen Zugriffe.

Die Analyse der Protokolle und Fallakten der Vormundschaftsbehörden zeigt, dass in Basel-Stadt bereits in den 1950er-Jahren, in Appenzell rund zehn Jahre später eine Medikalisierung²⁹ der Kinder und Jugendlichen einsetzte, welche die Behördenpraxis prägte.³⁰ Die sowohl wissenschaftlich als auch gesellschaftlich ausgehandelten Leitbilder einer «gesunden Familie» wirkten sich wechselseitig auf das Fremdplatzierungsdispositiv aus.³¹ Normalität wurde zum Bezugspunkt behördlicher wie medizinisch-psychiatrischer Interventionen. Letztere blieben bis in die 1960er-Jahre verbreitet. Dann kamen vermehrt psychologische Konzepte und therapeutische Massnahmen auf, die eine Platzierung begründeten.³² In den 1960er-Jahren fand eine institutionelle Öffnung des Heimwesens statt, ebenso wurden ambulante psychiatrische Einrichtungen und Beobachtungsstationen in der Schweiz eingerichtet. Es entstanden psychiatrisch-psychologische Abklärungsstationen, zudem gewannen sozialpsychiatrische und -psychologische Ansätze in der Kinder- und Jugendfürsorge an Bedeutung. Im Bereich der Heimerziehung erlebte die Reformpädagogik einen zweiten Aufschwung. Die hierarchisch aufgebauten Familienmodelle standen in der Kritik, sonderpädagogische Ansätze fokussierten auf das «Milieu», das Umfeld des Kindes, und pädagogische Konzepte integrierten die Eltern in die Fremderziehung.³³ Es entstanden Platzierungsformen wie beispielsweise betreute Wohngruppen oder die heilpädagogische Grossfamilie. Das Familienrecht wiederum erlebte seit dem Beginn der 1970er-Jahre verschiedene Revisionen, 1973 etwa die Umgestaltung des Adoptionsrechts (Art. 264–269, ZGB). 1978 erfolgte die rechtliche Gleichstellung des ausserehelichen Kindes mit dem eheli-

29 Unter Medikalisierung verstehe ich die Prozesse, die darauf abzielen, die Betroffenen in ein komplexes System medizinischer Institutionen einzubinden. Vgl. Frevert, *Krankheit*, 1984, S. 15. Kapitel 6 setzt sich ausführlich mit der Medikalisierung auseinander.

30 Vgl. Businger/Janett/Ramsauer, *Fremdplatzierungspraxis*, 2018, S. 77–100.

31 Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde Basel-Stadt (KESB BS), *Jahresberichte der Vormundschaftsbehörde*, 1955.

32 Für die Popularisierung therapeutischen Wissens vgl. Elberfeld, *Subjekt*, 2015, S. 55.

33 Luchsinger, «Niemandskinder», 2016, S. 193. Für den Wandel des Familiensystems in der Heimerziehung in der Schweiz im Verlauf des 20. Jahrhunderts vgl. Collaud/Janett, *Familie*, 2018, S. 195–218.

chen (Art. 252–327).³⁴ Im selben Jahr regelte die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO, Pflegekinderverordnung) Aufsicht und Kontrolle des Pflegekinderwesens neu.³⁵ Um den Einfluss dieses gesellschaftlichen Wandels mit seiner rechtlichen Verankerung auf das Dispositiv zu identifizieren, schliesst die Untersuchung im Jahr 1980.

Methodisch stützt sich diese Arbeit neben der historischen Quellenkritik auf die historische Komparatistik.³⁶ Der Stadt- und der Landkanton, die sich auch in ihrer Grösse und Konfession unterscheiden, sollen hinsichtlich Gemeinsamkeiten und Unterschieden in ihrer administrativen Praxis untersucht und im breiteren Kontext der Kinder- und Jugendfürsorge verortet werden. Inwiefern solche Unterschiede mit Divergenzen in der kantonalen Fremdplatzierungspolitik und -praxis korrelieren, gilt es im Folgenden auszumachen.

Mit der historischen Komparatistik sind indes gewisse methodische Schwierigkeiten verbunden. Die Historiker Heinz-Gerhard Haupt und Jürgen Kocka warnen davor, «Äpfel mit Birnen» zu vergleichen, das heisst zu unterschiedliche Vergleichsgegenstände miteinander in Beziehung zu setzen. Obwohl der Vergleich primär von der Fragestellung geleitet werde, sollten die «Vergleichsobjekte» ein «Minimum an Gemeinsamkeiten» aufweisen.³⁷ Die Wahl zweier stark kontrastierender Kantone wie Basel-Stadt und Appenzell Innerrhoden birgt solche Schwierigkeiten. Basel-Stadt verfügte mit der Vormundschaftsbehörde, die zugleich kantonales Jugendamt war, über eine professionalisierte Behördenstruktur. Bereits 1945 beschäftigte sie ausgebildete Fachleute und es gab ein standardisiertes Kinder- und Jugendschutzverfahren. 1970 unterstanden dem Leiter des Jugendamts zwei Stellvertreter, sechzehn Sozialarbeiterinnen und -arbeiter und vierzehn Sekretärinnen. Appenzell Innerrhoden hingegen organisierte das Vormundschaftswesen im Milizsystem. Die Vormundschaftsbehörde bestand aus fünf Mitgliedern, welche die Appenzeller Bezirke vertraten, und einem Aktuar. Bis 1982 standen (mit Ausnahme der Sekretärinnen) ausschliesslich Männer der Behörde vor.³⁸ Während in Basel-Stadt die administrative Praxis gut dokumentiert ist, wurde in Appenzell vieles informell unter der Hand ausgehandelt und ist anhand des Aktenmaterials nicht erschliessbar.³⁹

Die Wahl der beiden Kantone ist als Versuch zu verstehen, sehr unterschiedliche Regionen systematisch nach Ähnlichkeiten und Unterschieden zu befragen, um

34 Vgl. Galle, *Kindswegnahmen*, 2016, S. 146.

35 Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) vom 19. Oktober 1977, in Kraft seit 1. Januar 1978 (211.222.338). Zur Einführung der PAVO vgl. Leuenberger/Seglias, *Lebenswelten*, 2015, S. 246–250.

36 Für die historische Komparatistik siehe beispielsweise: Bloch, *Geschichtsbetrachtung*, 1994, S. 121–167; Haupt/Kocka, *Vergleich*, 1996; Conrad, *Wohlfahrtsstaaten*, 1996, S. 155–180; Kaelble/Schriewer, *Vergleich*, 2003; Arndt/Häberlen/Reinecke (Hg.), *Geschichtsschreibung*, 2011.

37 Vgl. Haupt/Kocka, *Vergleich*, 1996, S. 25.

38 Vgl. Businger/Janett/Ramsauer, *Fremdplatzierungspraxis*, 2018, S. 80 f.

39 Vgl. Kapitel 3.

Aussagen darüber zu machen, wie die Fremdplatzierung trotz unterschiedlichen regionalen und diachronen Kontexten als Sozialstaatstechnik verstanden werden kann. Den damit verbundenen methodischen Schwierigkeiten wirke ich entgegen, indem ich erstens «die Untersuchungseinheiten scharf» definiere.⁴⁰ Zweitens reflektiere ich die unterschiedlichen «strukturellen Unterschiede des politischen Systems» mit.⁴¹ Drittens lege ich Untersuchungsebenen fest, die einen Vergleich ermöglichen. Dort, wo die institutionellen Strukturen miteinander verglichen werden, folgt der Aufbau einer strengen Vergleichsstruktur. In den übrigen Kapiteln wird darauf verzichtet. In diesen Kapiteln wird entweder generalisierend oder kontrastierend argumentiert. Indem ich die These vertrete, dass identische Faktoren des Wandels unterschiedliche Anpassungsprozesse im Bereich der Fremdplatzierungspolitik und -praxis zur Folge hatten, werden simplifizierende teleologische Argumentationen zurückgewiesen, die regionale Differenzen mit der «Verspätung» respektive dem Hinterherhinken einzelner Regionen erklären.

1.2 Der Mensch, das Handeln und die Macht

Mit der «praxeologischen Wende» in den Sozial- und Kulturwissenschaften, wie sie Theodore Schatzki, Karin Knorr Cetina und Eike von Savigny in dem 2001 erschienenen Sammelband «The Practice Turn in Contemporary Theory»⁴² ausriefen, richtete sich das Augenmerk auch in der Geschichtswissenschaft weg vom «Sinnhaften» hin zu den sozialen Praktiken und somit auf «routinisierte Formen von Handlungen, die eine subjektiv wahrgenommene Handlungsnormalität begründen».⁴³ Ian Hacking formulierte lapidar, dass die «Historie nicht von dem handelt, was wir denken, sondern von dem, was wir tun».⁴⁴ Doch was tun die Menschen und warum tun sie es?

Begreifen wir die Fremdplatzierung als ein Feld sich verschränkender Praktiken, nicht nur als normatives juristisches Regelwerk, legt sie die wechselseitige Bedingung von politischen Handlungsträgern, Betroffenen, aber auch die Wirkungsmacht von nicht lebenden Akteuren wie Akten offen, die selbst zu Handlungsträgern werden.⁴⁵ In ihr spiegeln sich die «Ambivalenzen der Moderne» wider, das Schwanken zwischen Förderung und Internierung, Inklusion und Exklusion, Normierung und Normalisierung.⁴⁶ Ich verfolge somit ein prozessuales Verständnis von Fremdplatzierung, in der Wissen von allen Beteiligten aufgenommen und angepasst wird. Die Frage nach den Akteurinnen

40 Haupt/Kocka, Vergleich, 1996, S. 24.

41 Lengwiler, Klinik, 2000, S. 21.

42 Schatzki/Knorr Cetina/von Savigny, Turn, 2001.

43 Reichardt, Geschichtswissenschaft, 2007, S. 48.

44 Hacking, Philosophie, 1996, S. 40.

45 Vgl. Latour, Anthropologie, 2008, S. 22.

46 Vgl. Waldschmidt, Macht, 2007, S. 72.