Zeitschrift: Archiv des Historischen Vereins des Kantons Bern

Herausgeber: Historischer Verein des Kantons Bern

Band: 87 (2011)

Artikel: "Die Behörde beschliesst" - zum Wohl des Kindes? : Fremdplatzierte Kinder im Kanton Bern 1912-1978

Autor: Leuenberger, Marco / Mani, Lea / Rudin, Simone / Seglias, Loretta

Kapitel: Rechtliche Entwicklung und Praxis seit 1897

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1071011

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 10.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Rechtliche Entwicklung und Praxis seit 1897

Simone Rudin, Loretta Seglias und Marco Leuenberger

Rechtliche Entwicklung

Wenn heutzutage über die Urheberschaft von Fremdplatzierungen gesprochen wird, stehen neben den leiblichen Eltern oder privaten Organisationen in erster Linie Vormundschafts- und Jugendgerichtsbehörden im Zentrum. Die beiden letztgenannten Instanzen tauchen indessen erst im Lauf des 20. Jahrhunderts als zunehmend bedeutsame Akteure in der Fremdplatzierung von Kindern auf. Um also die Gegebenheiten und Leitmotive bei der Fremdplatzierung von (zumeist armengenössigen) Kindern[56] im Kanton Bern seit Beginn des 20. Jahrhunderts nachvollziehen zu können, ist ein Blick etliche Jahrzehnte zurück unabdingbar, denn das mit dem Armen- und Fürsorgewesen eng verknüpfte Pflegekinderwesen basierte im Wesentlichen auf überlieferten Sitten und Gebräuchen sowie Gesetzen, die tief ins 19. Jahrhundert oder gar noch weiter zurückreichen.[57]

Das Armenwesen der Schweiz und insbesondere des Kantons Bern

Der Armutsbegriff

Armut ist im 19. Jahrhundert in der Schweiz einer der am häufigsten aufgeführten Gründe, die zu einer Anstaltseinweisung oder Fremdplatzierung eines Kindes ge-

führt haben. Deshalb ist das Pflegekinderwesen stark mit dem Armenwesen verknüpft. Armut im materiellen Sinn wurde als «Mangel an Mitteln (Geld, Nahrung, Wohnverhältnisse), um den Lebensunterhalt zu bestreiten»,[58] verstanden. Vor allem Anfang des 19. Jahrhunderts wurde die Meinung vertreten, dass die Knappheit an materiellen Ressourcen physische sowie sittliche Folgen hat. Man unterschied zwei Arten von Armut, eine positive und eine negative. Unter den positiven Armutsbegriff fielen die würdigen, unverschuldeten oder erblich bedingten Armen, die sich aus unvermögenden Alten, Kranken und hilfsbedürftigen Kindern zusammensetzten. Zu den sogenannten negativen Armen gehörten Personen, die in verschuldeter, falscher oder unwürdiger Armut lebten und die, nach Meinung der Behörden, keine Bemühungen zeigten, ihre Situation verbessern zu wollen. Derjenige Teil der Bevölkerung, welcher von dieser Form der Armut betroffen war, konnte nicht auf amtliche Unterstützung zählen.[59]

Seit dem 18. bis in die erste Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde noch davon ausgegangen, dass der vorgelebte Zustand des Armseins von den Eltern auf die Kinder übertragen würde. Um eine mögliche Armutsvererbung zu verhindern und die Kinder von ihrem «verderblichen» Milieu zu isolieren, bediente man sich des Mittels der Heimerziehung oder Fremdplatzierung.[60] «Dieses bewährte Prinzip [muss] lediglich auf alle verwahrlosten Kinder angewendet werden: Sobald alle armen, verwahrlosten Kinder durch die Anstaltserziehung der Armut entrissen sind, wird der Pauperismus verschwunden sein.»

Die Entwicklung des Armenwesens

Im 19. Jahrhundert wurde Armut hauptsächlich als Vermögensschwäche verstanden. Die damalige Armenpflege versuchte, der Armut mit restriktiven Massnahmen zu begegnen, wie zum Beispiel durch das Verstärken oder Wiedereinführen ehehindernder Gesetze für Arme – ein eugenischer Versuch, diese Bevölkerungsschicht daran zu hindern, Nachkommen zu zeugen – oder durch die Organisation von Auswanderungen. Die entstandene Massenarmut liess sich jedoch mit diesen Mitteln nicht beseitigen. Ein Problem lag auch darin,

dass die Armenpflege es nicht als ihre Aufgabe betrachtete, Fürsorgemassnahmen für eine ganze Bevölkerungsschicht zu leisten. Sie war ausschliesslich darauf ausgerichtet, die Existenz von Einzelnen – meist nicht arbeitsfähigen Personen – zu sichern. «Die Armenpflege nahm an, dass der ohne Gebrechen behinderte Tüchtige, Fleissige und Geduldige sich auch unter widrigen Umständen behaupten könne.»[62] Dass Armut aber ein Massenphänomen darstellen könnte, war unvorstellbar.[63]

Mit der Revision der englischen Armengesetzgebung, dem sogenannten «New Poor Law Act» von 1834, der wegweisend für die meisten Kantone der Schweiz war, wurde Armut als Straftat eingestuft. Aus der restriktiven Armengesetzgebung heraus entstanden menschenunwürdige Unterdrückungsformen sowie ein Apparat zur Durchsetzung dieser Massnahmen: die Armenpolizei. In manchen Fällen wurden Arme nicht nur kriminalisiert, sondern auch diskriminiert und mussten den Verlust einiger Bürgerrechte, wie beispielsweise des Wahlrechts, hinnehmen. Zudem wurde der Armengenössige durch das Unterstützungsprinzip der Heimat- oder Ortsbürgergemeinde in seiner Mobilität beschränkt und musste, wie bereits erwähnt, Einschränkungen in Bezug auf seine Ehefreiheit akzeptieren.[64] Diese rechtlichen Sanktionen dienten als Mittel, um die Disziplinierung zur Arbeit voranzutreiben und die arme Bevölkerung von einer Inanspruchnahme von Unterstützungsleistungen abzuschrecken.[65]

Die Lage der unter der ansteigenden Armut leidenden Gemeinden wurde durch das Unterstützungsprinzip der Heimat- oder Ortsbürgergemeinde zusätzlich verschlechtert. Diese erbrachten nur ungerne Unterstützungsleistungen ausserhalb der Gemeinde, womit die Mobilität der Bevölkerung, welche die Situation in den betroffenen Gemeinden hätte verbessern können, verhindert wurde. Die Freizügigkeit, die eine wichtige Voraussetzung für die Entlastung der Massenarmuts-Ballungszentren war, wurde erst in der revidierten Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 gewährt, und zwar durch die Abschaffung des Verlusts der Niederlassungsfreiheit von Schweizer Bürgern aufgrund vorübergehender Hilfsbedürftigkeit.[66] Dadurch erhielt der arbeitswillige Arme die Möglichkeit, an einem anderen Ort nach einer Beschäftigung zu suchen. Das Recht zur Heimeinweisung aufgrund von Verarmung blieb jedoch weiterhin bestehen.[67]

Bis zur ersten Bundesverfassung von 1848 war das Vorweisen von existenzsichernden Mitteln für den Erhalt der Niederlassungsfreiheit Pflicht. Leider überliess auch die darauffolgende Verfassung von 1874 das Armenwesen weiterhin dem Kompetenzbereich der souveränen Kantone, wodurch die Wohnkantone

weitergehende Kriterien, wie Arbeitsfähigkeit oder Nichtarmengenössigkeit, an den Erhalt der Niederlassungsbewilligung knüpfen konnten.[68]

Die englische Armengesetzgebung hatte noch einen weiteren Einfluss, sie unterschied nämlich zwischen schuldigen und unschuldigen Armen. Viele Schweizer Kantone übernahmen dieses Differenzierungsmerkmal, wobei die Unterscheidung in der Regel darauf beruhte, ob ein Armer arbeitsfähig oder arbeitsunfähig war. Mit Unterstützung seitens des Staates konnten nur die Arbeitsunfähigen, also die unschuldigen Armen, rechnen. Dem arbeitsfähigen Armen stand lediglich die Möglichkeit offen, für seinen Lebensunterhalt selbst aufzukommen oder in eine Arbeitsanstalt eingewiesen zu werden. Das Instrument, mit dem der Staat die Idealvorstellung von Selbstverantwortlichkeit durchsetzen wollte, war die Armenpolizei. So wurde im Kanton Bern im Jahr 1848 ein Polizeigesetz eingeführt, welches arbeitsfähigen Unterstützungsbedürftigen mit harten Massnahmen, beispielsweise mit Freiheitsentzug, begegnete. Aber auch die Verletzung von elterlichen Pflichten wurde im selben Mass geahndet.[69] Das Ziel der damaligen Armenunterstützung lag somit nicht in der Garantie eines Mindestmasses an sozialer Sicherheit für die Bevölkerung, sondern sie verstand sich vor allem darauf, repressive polizeiliche Massnahmen zu ergreifen, die dem Schutz der öffentlichen Sicherheit dienen sollten.[70] Dazu zählte beispielsweise auch das Fernhalten von Bettlern, um andere Bürger vor möglichen «Belästigungen» zu schützen. Der repressive Charakter des schweizerischen Armenwesens lässt sich darauf zurückführen, dass Armut als Folge individuellen Fehlverhaltens charakterisiert und dem schuldhaften Handeln eines Einzelnen zugeschrieben wurde. Ausserdem versuchte der Staat mit derartigen Mitteln die moralisch-gesellschaftliche Ordnung aufrechtzuerhalten.[71]

Bundesrechtsquellen betreffend die Ausübung der Armenpflege des Kindes

Unter dem Begriff Armenpflege des Kindes kann eine amtliche sowie auch eine freiwillige (Wohl-)Tätigkeit verstanden werden. Hier ist aber hauptsächlich von der Armenpflege als amtliche Tätigkeit die Rede, die sich auf die durch armenrechtliche Bestimmungen festgelegte Unterstützungsleistung des Gemeinwesens am unterstützungsbedürftigen Kind bezieht.[72] Betrachtet werden vor allem die Auswirkungen des Armenwesens der Schweiz auf Minderjährige, wobei der Vollständigkeit halber die amtliche Armenpflege im Allgemeinen ebenfalls berücksichtigt werden muss.

Das Armenrecht setzte sich aus den gesamten Rechtsquellen, welche die Ausübung der Armenpflege betrafen, zusammen und wurde durch die Kantone individuell geregelt. Eine einheitliche Regelung der Armenfrage auf Bundesebene bestand nicht, was – nach Meinung einiger Autoren – eben dazu führte, dass sich die misslichen Zustände weiter ausbreiteten.[73] Gleichwohl fanden sich in der Rechtsprechung des Bundes einige Stellen, die das Armenwesen teils direkt, teils indirekt betrafen und regelten.

Das Armenwesen direkt betreffende Bundesrechtsquellen

Von den Bundesrechtsquellen, die das Armenwesen direkt betrafen, sind vor allem zwei formelle Gesetze zu nennen, nämlich Artikel 45 und Artikel 48 der Bundesverfassung[74] vom 29. Mai 1874[75] sowie das Bundesgesetz vom 22. Juni 1875 über die Kosten der Verpflegung und Beerdigung armer Angehöriger eines Kantons, die mit oder ohne Niederlassung in einem anderen Kanton krank wurden oder starben.[76]

Gemäss Artikel 45 der Bundesverfassung[77] war der Entzug der Niederlassung zulässig, wenn eine Person dauernd von der öffentlichen Wohltätigkeit abhängig war und deren Heimatgemeinde trotz amtlicher Aufforderung keine angemessene Unterstützung gewährte. Weiter wurde konkretisiert,[78] dass in Kantonen mit örtlicher Armenpflege – wozu auch der Kanton Bern zählte – zusätzliche Anforderungen an die Niederlassung für Kantonsangehörige geknüpft werden durften. Es konnte zum Beispiel verlangt werden, dass diejenigen Personen, welche eine Niederlassung in einem anderen Kanton anstrebten, arbeitsfähig und nicht ständig von öffentlichen Mitteln des Heimatkantons abhängig waren. Eine einschneidende Veränderung in der Armenpflege sah die Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, im Gegensatz zur vorherigen Bundesverfassung,[79] vor. So war eine Ausweisung oder der Entzug der Niederlassung wegen Verarmung nur noch mit der Zustimmung der Regierung des Niederlassungskantons sowie nach vorangehender Ankündigung bei der heimatlichen Regierung möglich. Dies war ein deutlicher Fortschritt für die Rechtsstellung der armen Bevölkerung in der Schweiz. Artikel 45 aBV stellte aber dennoch nur eine Mindestgarantie der Armenfreizügigkeit dar und wurde vor allem aufgrund der Tatsache entwickelt, dass Arme immer wieder von Kantonen hin und her geschoben wurden – auch bekannt unter dem Begriff «Armenjagd» –, um die Verantwortung und die anfallenden Kosten abzuwälzen.[80]

Für die interkantonale Armenkrankenpflege waren Artikel 48 aBV und das entsprechende Bundesgesetz vom 22. Juni 1875 von grosser Wichtigkeit, wobei

das genannte Gesetz sogar auf internationaler Ebene Wirkung zeigte. Dies infolge von Staatsverträgen mit Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich und Belgien, durch welche die Vorschriften betreffend das Fürsorgewesen für die in der Schweiz sich aufhaltenden und niedergelassenen Ausländer auf durchreisende Ausländer ausgedehnt wurden.[81] Trotz der positiven Entwicklung aufgrund der Artikel 45 und 48 der Bundesverfassung von 1874 wurde die Kritik am Bund nicht leiser, da er sich damit begnügte, einige Ausnahmefälle zu regeln, und keine Anstrengungen unternahm, das Armenwesen zu vereinheitlichen.[82]

Das Armenwesen indirekt betreffende Bundesrechtsquellen

Zu den Bundesrechtsquellen, welche das Armenwesen indirekt betrafen, gehörte Artikel 18 aBV in Verbindung mit dem Bundesgesetz betreffend die Militärorganisation vom 12. April 1907 (Art. 22 bis 26) über die Militärunterstützung respektive Notunterstützung.[83] Zum Adressatenkreis der Militärfürsorge zählten in Not geratene Angehörige von Militärdienstleistenden, welche bei ihrer Pflichterfüllung verletzt oder sogar getötet worden waren. Diese Militärunterstützung war eine grosse finanzielle Hilfe für die Armenpflege.[84]

Zur Entlastung der Armenpflege hat ebenfalls das Absinthverbot beigetragen, da die Hinterbliebenen der am Absinth verstorbenen Personen eine grosse Last für die Armenfürsorge darstellten. Das Verbot wurde durch den Artikel 32bis aBV und das Bundesgesetz vom 29. Juni 1900 über gebrannte Wasser sowie die dazugehörige Vollziehungsverordnung vom 24. Dezember 1900 eingeführt.[85] Die Einnahmen aus dem staatlichen Alkoholmonopol sicherten teilweise die «Erwerbskraft und Leistungsfähigkeit der Nation»,[86] wobei ein Teil davon den Kantonen zufloss, welche aber den genannten Zuschuss wiederum für die Bekämpfung der Ursachen und Folgen des Alkoholismus aufbringen mussten.

Die wohl wichtigste Norm, die das Armenwesen indirekt beeinflusste, ist das Schweizerische Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, das die Armengesetzgebung grundlegend veränderte. Über dieses Gesetz wird im Folgenden ausführlicher berichtet.

Armen- und Niederlassungsgesetz (ANG)

Wie bereits erwähnt, fiel die Gesetzgebung im Bereich des Armenwesens – ausgenommen von einigen bundesrechtlichen Bestimmungen – in den Kompetenz-

bereich der Kantone. Die kantonalen Armengesetze bildeten die Hauptquellen des Armenrechts.[87] Für den Kanton Bern war das 1897 eingeführte Armen- und Niederlassungsgesetz massgebend. Dieses entstand auf der Grundlage des Schenk'schen Armengesetzes vom 1. Juli 1857, aus welchem es zahlreiche Bestimmungen wörtlich übernommen hatte. Für das Pflegekinderwesen des Kantons Bern war das ANG von grosser Bedeutung, da es die Platzierung von Kindern im Kanton regelte.[88]

Seit dem 16. Jahrhundert hatten sich in der Schweiz Fürsorgeformen entwickelt, bei welchen der Heimatgemeinde die Pflicht zufiel, für Kinder zu sorgen, die aus irgendeinem Grund nicht bei den eigenen Eltern und auch nicht bei Verwandten aufwachsen konnten.[89]

Sämtliche Armenwesen der Kantone beruhten, wie oben erwähnt, auf diesem sogenannten Heimatprinzip, durch welches die Gemeinden gegenüber ihren heimatzugehörigen Armen unterstützungspflichtig wurden – selbst dann, wenn deren Wohnsitz ausserhalb der Gemeinde lag.[90] Die zunehmende Mobilität der Bevölkerung und insbesondere die Zuwanderung in die grösseren Städte stellten ein Problem für das heimatliche Unterstützungsprinzip dar; vor allem, weil die Hilfeleistungen der entfernten Heimatgemeinde oft erst spät eintrafen. Der Kanton Bern, der besonders mit den Zuwanderungsproblemen zu kämpfen hatte, sah sich deshalb dazu gezwungen, zum Wohnortsprinzip zu wechseln. Eingewanderte konnten sich dann an sogenannte Einwohnerarmenpfleger wenden. Ortsbürger hingegen wurden weiterhin von der Heimatgemeinde unterstützt. Ein Zusammenschluss einiger Kantone zum Konkordat betreffend die wohnörtliche Unterstützung von 1916 regelte den Anteil, den die Heimatgemeinde für Bedürftige an ihren Wohnort auszurichten hatte. Im Kanton Bern, ausser im Jura,[91] wurde das Wohnortsprinzip bereits 1857 eingeführt, gesamtschweizerisch jedoch erst 1976.[92]

Das ANG legte den Kreis der zu Unterstützenden im Kanton Bern fest und unterschied zwischen drei Gruppen von Armen: den dauernd Unterstützten, den vorübergehend Unterstützten und den auswärtigen Armen.

Dauernd Unterstützte

Als dauernd Unterstützte bezeichnete das ANG[93] arme Waisen oder sonst allein gelassene Kinder sowie Erwachsene, die aufgrund ihrer leiblichen Verfassung arbeitsunfähig oder gänzlich ohne Vermögen waren. In jeder Einwohnergemeinde wurde nur einmal im Jahr der Beschluss über die Zugehörigkeit zu einer der drei

Gruppen gefällt.[94] Wenn eine Familie verarmte, wurden nicht die ganze Familie, sondern nur diejenigen Mitglieder dauernd unterstützt, die das «Familienhaupt» nicht mehr zu finanzieren vermochte. Dies war in den meisten Fällen der Nachwuchs.[95]

> Art. 12 ANG
> Die Versorgung dieser Armen geschieht:
> Ziff. 1
> durch die freie Verkostgeldung an wohlbeleumdete, arbeitsame und verpflegungsfähige Leute oder durch Selbstpflege;
> Ziff. 2
> durch geeignete Verteilung der Kinder während ihres schulpflichtigen Alters unter die hablichen Einwohner und die Besitzer der innert der Gemeindemarche befindlichen Liegenschaften mit Entschädigung [...];
> Ziff. 4
> durch die Unterbringung in Armenerziehungs-, Rettungs- und Verpflegungsanstalten von Privaten, Gesellschaften, Gemeinden, Bezirken oder des Staates.

Den dauernd unterstützungsberechtigten Kindern wurde beispielsweise mit Kleidung, Unterhalt, ärztlicher Behandlung und Schul- oder Berufsbildung weitergeholfen. Grosser Wert wurde in allen Armengesetzen auch auf die religiöse Erziehung gelegt.[96]

> Art. 11 ANG
> Für diese Armen soll in gehöriger Weise gesorgt werden:
> Ziff. 1
> Den Kindern ist eine christliche Erziehung zu geben. Sie sind zu fleissigem Schulbesuch anzuhalten, neben der Schule gut zu beaufsichtigen, an eine ihren Kräften angemessene Beschäftigung zu gewöhnen und zu einer [Berufsthätigkeit] vorzubereiten, sowie endlich in Hinsicht auf Nahrung, Kleidung und übrige Pflege gehörig zu unterhalten. An Fähigkeiten und an Fleiss ausgezeichnete, sowie nicht normal entwickelte sind soweit möglich in passenden Bildungsanstalten unterzubringen.

Dieser Ausschnitt aus dem ANG von 1897 macht deutlich, welche kindlichen Bedürfnisse aus Sicht des Gesetzgebers als wichtig erachtet wurden und nach wel-

chen Kriterien das Wohl des Kindes beurteilt wurde. Als Massstab dienten dabei hauptsächlich materielle Gesichtspunkte.

Vorübergehend Unterstützte

Die Gruppe der vorübergehend Unterstützten, auch Spendearme oder Dürftige genannt, war im Gegensatz zu derjenigen der dauernd Unterstützten beweglich. Dazu gehörten Erwachsene, deren Einkommen zeitweise zu niedrig war, um ihren Lebensunterhalt finanzieren zu können, sowie Kinder, die nicht dauernd unterstützt werden mussten.[97]

Auswärtige Arme

Der auswärtigen Armenpflege standen drei Möglichkeiten zur Verfügung: Die Heimatgemeinde konnte entweder die Unterstützungsleistungen an die Wohngemeinde schicken, die Unterstützungsbedürftigen heimrufen oder die auswärts wohnenden Bedürftigen von der Wohngemeinde ausweisen und heimschaffen lassen. Die Heimschaffung aufgrund einer Ausweisung war die härteste Massnahme, die einer Person – insbesondere Kindern – widerfahren konnte. Die kindlichen Interessen wurden dabei in keiner Weise berücksichtigt.[98]

Durch den Systemwechsel von der heimat- zur wohnörtlichen Unterstützung und der Übernahme der auswärtigen Armenpflege durch den Staat wurde im Kanton zumindest in diesem Bereich eine eigentliche Staatsarmenpflege geschaffen. Die Armendirektion hatte allerdings bei der Platzierung ihrer «auswärtigen» Kinder zunehmend Mühe, zumal die Zahl der Unterstützungsfälle stetig wuchs. Vielfach hatten in anderen Kantonen oder im Ausland verarmte Familien ja keinen Kontakt mehr zu ihrer Heimatgemeinde. Kam hinzu, dass in solchen Fällen wiederum Gemeinden mit einem grossen Anteil Heimatberechtigter stärker belastet waren, da hier der Ausgleich, der durch die wohnörtliche Armenpflege geschaffen worden war, wieder hinfällig wurde. Seit den 1910er-Jahren versuchte die Armendirektion daher die ihr zufallenden Kinder in eigener Regie mithilfe der Armeninspektoren oder durch Inserate in den Amtsanzeigern frei zu verkostgelden. «Verkostgeldet ist eine Person in einer Gemeinde dann, wenn sie durch einen Verkostgeldungsvertrag an die Gemeinde gebunden ist, den Behörden oder Personen abgeschlossen haben, die hierzu aus irgendeinem Rechtsgrund berechtigt sind.»[99] Die «Freie Verkostgeldung» eines Kindes geschah, laut einem Verwaltungsbericht der Direktion des Inneren von 1911, vor allem dann, «wenn die betreffende Heimat- oder Wohnsitzgemeinde uns für solche Kinder weit über das Durch-

schnittsmass hinausgehende Kostgelder zu verrechnen pflegt, oder wenn uns bekannt ist, dass die Gemeinde bereits mit Pflegekindern überfüllt ist und Mühe hat, weiter geeignete Pflegeplätze ausfindig zu machen».[100] Einzelnen Gemeinden war es nämlich nicht möglich, alle Kinder in der Gemeinde selbst zu platzieren.[101] So hatte beispielsweise die Stadt Bern im Jahr 1889 mehr als 600 Kinder in Landgemeinden verkostgeldet.[102] Wie sehr einzelne Gemeinden mit solchen «auswärtigen» Armen belastet waren, zeigt sich darin, dass zum Beispiel im Jahr 1919 allein in den Gemeinden Trub und Langnau 34 respektive 49 Kinder auf Rechnung der Armendirektion versorgt waren.[103] Solche Gemeinden sahen sich dann oft gezwungen, diese Kinder anderswo zu platzieren. Obwohl es in Fürsorgekreisen nicht als ratsam angesehen wurde, Kinder ausserhalb des Kantons unterzubringen, wurden immer wieder Pflegekinder über die Kantonsgrenze hinweg fremdplatziert.[104] Andererseits gab es etliche Kantone, welche ihre Pflegekinder im Kanton Bern unterbrachten: «In Madiswil haben wir sehr viele [Pflege]Kinder, in jedem Bauernhaus sozusagen eines; in meiner Klasse machen die Pflegekinder rund einen Drittel aus. Davon sind etliche Basler Kinder [...].»[105]

Unterstützungsformen

Ein Anspruch auf Unterstützung konnte weder im Kanton Bern aus dem ANG noch in einem anderen Kanton aus dem jeweiligen Armengesetz abgeleitet werden.[106] So bestimmte Artikel 81 ANG sogar, dass kein Armer «Anspruch auf Unterstützung aus öffentlichen Mitteln auf dem Weg Rechtens erheben und verfolgen» kann.

Für die Unterstützung wurden auf erster Stufe die Verwandten einer hilfsbedürftigen Person verpflichtet, wobei mit der Einführung des ZGB die Verwandtenhilfspflicht durch die kantonalen Armengesetze noch weiter ausgedehnt werden konnte. Versagte die Verwandtenunterstützung, musste die Armenpflege, im Fall des Kantons Bern diejenige der Einwohnergemeinde, einschreiten. Dies kam bekanntlich nicht ausschliesslich innerhalb der Wohnsitzgemeinde vor, auch auswärtige Bedürftige mussten betreut werden. Auf dritter Stufe konnte der Staat – zwar nicht direkt, da kein einziger Kanton eine Staatsarmenpflege vorsah, jedoch indirekt – verpflichtet werden, den bürgerlichen Armenkassen, oder in Bern den Einwohnerarmenpflegen, bedeutende Beiträge zuzusichern.[107]

Was Art und Umfang der Unterstützung der Armen betrifft, kannten alle kantonalen Armengesetze dieselben drei Hauptmodalitäten. Dabei war die Rede von offener und geschlossener Unterstützung sowie von der Familienpflege.

Offene Unterstützung

Unter der offenen Armenpflege wurde die finanzielle Unterstützung der Armen verstanden, die über ein eigenes Zuhause verfügten. Diese Unterstützungsform war für die Armenbehörde die weitaus grösste Herausforderung, da es aufgrund der hohen Missbrauchsgefahr einer ständigen Kontrolle durch die Beamten bedurfte. Die Angst war gross, dass diese Art des Beistands eine demotivierende Wirkung auf die Empfänger und deren direktes Umfeld haben und sich so eine arbeitsscheue Bevölkerung entwickeln könnte. Der Gesetzgeber sah deshalb vor, dass nur das zum Lebensunterhalt Allernotwendigste gegeben wurde.[108]

Seit dem 20. Jahrhundert legten viele Kantone – wie auch der Kanton Bern – grossen Wert auf die Lehrunterstützung Jugendlicher, um die Wichtigkeit einer arbeitstüchtigen Gesellschaft hervorzuheben.

Geschlossene Unterstützung

Die geschlossene Armenpflege beschränkte sich auf die Unterbringung der armen Bevölkerung in eigens dazu bestimmten Anstalten wie Armenhäuser oder Hospitäler. Diese Form der Unterstützung griff deutlich mehr in die Freiheit der armen Personen ein, jedoch bedeutete sie im Vergleich zur offenen Form einen deutlich kleineren Aufwand sowie geringere Kosten für die Armenverwaltung. Denn die betrieblichen Unkosten derartiger Institutionen Anfang des 20. Jahrhunderts konnten – zum Leidwesen der Insassen – sehr niedrig gehalten werden, und der administrative Aufwand hielt sich ebenfalls in Grenzen.[109]

Nicht nur Erwachsene, sondern auch Kinder wurden immer wieder in derartigen Institutionen untergebracht. Obwohl oftmals eine Trennung der verschiedenen Altersgruppen vorgesehen war, kam es in der Praxis dennoch vor, dass Kinder und Jugendliche mit Erwachsenen auf engstem Raum zusammenleben mussten. In gewissen Kantonen sah man aus diesem Grund Waisenhäuser für die Platzierung armer Kinder vor. Durch die Entwicklungen, die aufgrund der Bemühungen der Armenpfleger- und Armendirektorenkonferenz ausgelöst worden sind, nahm die Praxis der Platzierung in Armenhäusern zudem stetig ab.[110]

Anfang des 20. Jahrhunderts bestand der Zweck solcher Anstalten vor allem in der Abschreckung und Bestrafung von Personen mit nichtkonformem Verhalten. Die neueren Entwicklungen im Bereich der Armenpflege richteten sich schliesslich mehr nach den Bedürfnissen der Allgemeinheit, woraufhin Spezialanstalten errichtet wurden, welche primär die Besserung und Heilung der geistigen und körperlichen Verfassung einer Person zum Ziel hatten.[111]

Für die auswärtige Armenpflege war das Armenhaus ebenfalls von grosser Bedeutung, da die Heimatgemeinde die ausserhalb lebenden Bürger heimrufen und ihnen dieses Angebot machen konnte: «Wir geben nichts nach auswärts, die Leute sollen heim kommen, das Armenhaus steht ihnen offen.»[112] Fakt war jedoch, dass viele dem Heimruf nicht freiwillig Folge leisteten und polizeilich heimgeschafft werden mussten.[113]

Familienpflege

Unter die vor allem in ländlichen Gebieten verbreitete Familienversorgung fielen hauptsächlich Minderjährige. Dazu muss gesagt werden, dass diese Art der Platzierung für das Armenwesen eine sehr kostengünstige Lösung war, da – zum Beispiel im Vergleich zur Waisenhausversorgung – Kinder sehr günstig untergebracht werden konnten.[114]

Spezielle Beamte – im Kanton Bern ordnete das ANG[115] diese Aufgabe den sogenannten Armeninspektoren zu – waren dafür zuständig, geeignete Pflegefamilien zu suchen und dann zu überwachen. In einigen Fällen wurde allerdings deutlich, dass die Inspektoren mit der grossen Anzahl der zu betreuenden Kinder überfordert waren und ihre Pflichten deshalb vernachlässigten. Das Schicksal der Pflegekinder lag somit einzig in den Händen der Pflegeeltern.[116] Doch nicht nur Minderjährige, auch ältere, alleinstehende Erwachsene wurden in ländlichen Familien verkostgeldet.

Neben dem finanziellen Aufwand, der eine Heimeinweisung bedeutete, war der Mangel an freien Plätzen ein weiterer Grund dafür, dass der Familienpflege der Vorzug gegeben wurde. Eine Sonderform der Unterbringung von Kindern in Pflegefamilien war bis Mitte des 19. Jahrhunderts die Ab- oder Mindersteigerung.[117]

Beanstandet wurden bei der Praxis der Familienpflege immer wieder die Gründe für eine Aufnahme eines Pflegekindes, denn es handelte sich oft nicht bloss um Mildtätigkeit, sondern es waren vor allem schlecht gestellte Familien und alleinstehende Frauen, die durch das Kostgeld und die Ausbeutung der Pflegebefohlenen ihr eigenes, beschränktes Haushaltsbudget aufzubessern suchten.[118]

Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB)

Kindsschutzbestimmungen im ZGB

Der Entwurf des ZGB war ein Versuch, den gesellschaftlichen Veränderungen, die infolge der Industrialisierung in der Schweiz Einzug hielten, Rechnung zu tragen. Die Erwartungen an das neue Gesetz waren deshalb sehr hoch.

Der im ZGB aufgenommene Kinderschutzgedanke fiel mit der zu Beginn des 20. Jahrhunderts entstandenen bürgerlichen Kinder- und Jugendfürsorgebewegung zusammen. Für die schweizerische Sozialpolitik waren vor allem die Entwicklungen in Deutschland und England massgebend. Die Arbeiterfürsorge wurde allmählich von der traditionellen Armenfürsorge abgetrennt, und soziale Sicherungssysteme entstanden. Ein erster Erfolg zugunsten des Arbeiterschutzes zeigte sich im eidgenössischen Fabrikgesetz von 1877. Sozialpolitische Vorstösse gerieten jedoch während des Ersten Weltkriegs zunehmend ins Stocken. Erst die 1948 in Kraft getretene Alters- und Hinterlassenenversicherung, die ursprünglich als Notlinderung für die Armen konzipiert worden war, setzte moderne sozialversicherungstechnische Grundsätze nach britischem Vorbild um.[119]

Ähnlich stagnierend verlief die Sozialpolitik gegenüber Minderjährigen. Nachdem das Fabrikgesetz eine Regelung gegen Kinderarbeit geschaffen hatte, wurde ansonsten nicht mehr viel bewegt. Ausserdem kontrollierten die kantonalen Behörden weder den regelmässigen Schulbesuch noch die Einhaltung der erlaubten täglichen Arbeitszeit für Kinder. Die Kinderfürsorgebestrebungen hatten sich schliesslich bis Ende des 19. Jahrhunderts darauf beschränkt, Eltern dazu anzuhalten, Kindern den obligatorischen Schulbesuch zu ermöglichen.[120]

Das Pflegekinderwesen blieb im ZGB leider gänzlich unerwähnt, und der Gesetzgeber hatte es unterlassen, konkrete Bestimmungen dazu aufzustellen. Offenbar wurde davon ausgegangen, dass Pflegekinder keines besonderen Schutzes bedürfen.[121]

Vorgeschichte der Kinderschutzbestimmungen im ZGB

Bei Betrachtung der Vorgeschichte der Kinderschutzbestimmungen wird deutlich, wie sehr sich der behördliche Gestaltungsspielraum seit den ersten Entwürfen des Gesetzes im Jahr 1896 bis zu seinem Inkrafttreten 1912 veränderte und vor allem ausweitete.

In den Entwürfen Ende des 19. Jahrhunderts waren es noch die Eltern, die als handlungsrelevante Partei auftraten. Auf elterliches Fehlverhalten konnten die

Behörden lediglich mit Ermahnungen reagieren. Die Kompetenz der staatlichen Instanzen war noch nicht so weit ausgebaut wie in der definitiven Fassung von 1907. Die Vormundschaftsbehörde wurde 1901 auf Antrag einer Expertenkommission als versorgungsberechtigte Instanz genannt, und zwar noch vor den Eltern. Eine weitere inhaltliche Verschiebung fand auch in Artikel 284 statt. Die familiäre Privatsphäre wurde durch die staatliche Überwachung der elterlichen Gewalt unterlaufen. «Mit der Degradierung und der Überwachung der Eltern hatte sich eine neue Form der sozialpolitischen Intervention in den Privatbereich etabliert, wie sie noch vor 1900 undenkbar gewesen wäre. Die definitive Version des ZGB etablierte als normatives Leitbild eine neue Familienkonzeption.»[122]

Wie gross der Einfluss des neuen Verständnisses von Familie war, zeigt sich bei der genaueren Betrachtung des Familienrechts im ZGB. Mit den Artikeln 283 bis 285 wurde der Vormundschaftsbehörde die Erlaubnis erteilt, bei Schwierigkeiten in die Eltern-Kind-Beziehung kompensierend einzugreifen, um die Familie materiell abzusichern. Denn ein intaktes Familienleben galt als Voraussetzung für den Selbsterhalt des Bürgertums, ausserdem wurde der bürgerlich geprägte Familienterminus zum Gegenbegriff der in Artikel 285 erwähnten «Verwahrlosung».[123]

Seit der Einführung des ANG bis zum Inkrafttreten des ZGB hatte sich ein Paradigmenwechsel nicht nur hinsichtlich der Familie, sondern auch des Kindeswohls vollzogen. Die vermögensrechtlichen Bestimmungen wurden zu persönlichkeitsbezogenen Schutzmassnahmen, was ganz der Ideologie der Pädagogik des ausgehenden 19. Jahrhunderts entsprach: «Erstens wurde die Kindererziehung im Bürgertum generell wichtiger mit der Rezeption der wissenschaftlichen Pädagogik. Zweitens hatten sozialreformerische Kreise geglaubt, mit der Erziehung der Minderjährigen aus der Unterschicht ein wirksames Mittel zur Bekämpfung des Pauperismus gefunden zu haben.»[124]

Die elterliche Gewalt war zu Zeiten der Armenpflege im 19. Jahrhundert eine väterliche. Da die damaligen Sozialbehörden vor allem daran interessiert waren, ihre Ausgaben möglichst gering zu halten, war die Entziehung der «Gewalt des Vaters» bei dessen Misswirtschaft die kostengünstigere Lösung, als die gesamte Familie finanziell zu unterstützen. Vermögensrechtliche Gründe genügten, um die Vorgehensweise der Behörden zu legitimieren.[125]

Bereits vor der Einführung des ZGB konnten Behörden, in diesem Fall die Armenbehörde, aus armenrechtlichen Gründen Minderjährige von ihren Familien wegnehmen und in Fremdpflege geben. Um von der Armenbehörde Unterstützung zu erhalten, mussten die Betroffenen ihre prekäre Situation immer wieder

von Neuem beweisen, wobei die fürsorglichen Massnahmen bürgerliche Eigenschaften wie Tüchtigkeit und Reinlichkeit anstrebten.

Das Vormundschaftswesen funktionierte nach dem Wohnortsprinzip. Ihr Aufgabenbereich stieg nach 1912, nach der Einführung des ersten Schweizerischen Zivilgesetzbuches, deutlich an, da «die Bevormundung von ‹verwahrlosten› Kindern und die Entmündigung von ‹geisteskranken›, ‹trunksüchtigen› und ‹lasterhaften› Erwachsenen»[126] dazukamen. Die Armen- und Vormundschaftsbehörden arbeiteten eng zusammen, obwohl sie nach unterschiedlichen Zuständigkeitsprinzipien funktionierten. Dies konnte zu Konflikten führen.[127]

Mitte des 20. Jahrhunderts wurde die Auflösung der Familie aus rein armenrechtlichen Gründen nur noch im Luzerner Armengesetz erlaubt. Die Wegnahme von Kindern aus verarmten Familien konnte im Kanton Bern nach 1912 in der Regel nur noch mit dem Einverständnis der Eltern geschehen.[128] Im ZGB wurden die Voraussetzungen umschrieben, die für eine Kindsplatzierung erfüllt werden mussten.

Artikel 283 bis 285 des ZGB

Mit den Artikeln 283 bis 285 wollte das Zivilrecht das Kind in seinen Gesamtinteressen – das heisst in seinen rechtlichen sowie persönlichen Interessen – schützen und somit von der einseitigen Praxis der Armenbehörde abweichen. Eröffnet wurden die Kindschutzbestimmungen des ZGB mit dem Artikel 283.[129]

> Art. 283 ZGB
> Bei pflichtwidrigem Verhalten der Eltern haben die vormundschaftlichen Behörden die zum Schutze des Kindes geeigneten Massnahmen zu treffen.

Der Vorentwurf des Artikels 283 von 1896 – dieser entsprach damals dem Artikel 308 – war sehr allgemein formuliert. Er schlug eine ganz andere Richtung ein als die bisherigen kantonalen Fürsorgegesetze, denn diese sahen nur einen begrenzten behördlichen Handlungsspielraum vor.[130] Der zweite und definitive Entwurf des Artikels 283 ordnete schliesslich an, dass bei «pflichtwidrigem Verhalten» der Eltern die Vormundschaftsbehörde zum Schutz des Kindes einschreiten durfte.[131]

> Art. 284 Abs. 1 ZGB
> Ist ein Kind in seinem leiblichen oder geistigen Wohl dauernd gefährdet, oder ist es verwahrlost, so soll die Vormundschaftsbehörde es den Eltern wegnehmen und in angemessener Weise in einer Familie oder Anstalt unterbringen.

Wenn Eltern ihr Einverständnis gaben, hatte die Vormundschaftsbehörde das Recht, ein «hartnäckiges, böswilliges und Widerstand leistendes sowie sittlich verdorbenes Kind» in eine Besserungsanstalt einzuweisen. Der Vorentwurf des Artikels 284 – ebenfalls aus dem Jahr 1896 – war anfänglich nicht als Kinderschutzmassnahme gedacht, sondern für Eltern geschaffen worden, die ihr Kind bei Schwierigkeiten von der Vormundschaft in ein Heim unterbringen lassen konnten. Erst mit der Beratung des Vorentwurfs durch die Grosse Expertenkommission rückten schliesslich die kindlichen Rechte und Interessen in den Vordergrund. So sollte die Wegnahme vom Elternhaus beim Vorliegen einer psychischen oder physischen Gefährdung sowie auch bei einer Verwahrlosung des Kindes zu seinem Wohl geschehen. Bis die endgültige Fassung von Artikel 284 feststand, war es ein langer und beschwerlicher Weg. Dafür gestaltete sich die Ausarbeitung von Artikel 285 weitaus einfacher.[132]

> Art. 285 Abs. 1 ZGB
> Sind die Eltern nicht im stande, die elterliche Gewalt auszuüben, oder fallen sie selbst unter Vormundschaft, oder haben sie sich eines schweren Missbrauchs der Gewalt oder einer groben Vernachlässigung ihrer Pflichten schuldig gemacht, so soll ihnen die zuständige Behörde die elterliche Gewalt entziehen.

Die Grundzüge der Bestimmungen in Artikel 285 waren bereits in den meisten kantonalen Gesetzen über den Missbrauch der väterlichen Gewalt enthalten, und somit entsprach die definitive Fassung auch sogleich dem ersten Entwurf.[133] Im ersten Absatz dieses Artikels wurde festgelegt, dass den Eltern die elterliche Gewalt entzogen werden konnte, falls sie ihren Pflichten nicht nachkamen oder diese schwer vernachlässigten oder gar ihre elterliche Gewalt missbrauchten.

Um das jugendliche Wohlergehen garantieren zu können, durfte der Staat in das Eltern-Kind-Verhältnis eingreifen. Ein derartig gravierender Eingriff in die Privatsphäre konnte nur durch eine Gefährdung des Kindes gerechtfertigt werden. Wo Eltern demzufolge ihren Pflichten nicht nachkamen, konnte das Zivilrecht mithilfe der drei oben erläuterten Bestimmungen das elterliche Sorgerecht beschneiden. Doch nicht jede der drei Normen beeinflusste die Rechte der Eltern gleichermassen. Artikel 283 führte zu keiner wesentlichen Beschränkung, während Artikel 284 die Platzierung und Wegnahme des Kindes regelte und bereits einen Eingriff darstellte. Die härteste Massnahme sah Artikel 285 vor, nämlich die Trennung der Familie.[134]

Beurteilung des ZGB

Die Befürworter des ZGB betonten besonders lobend dessen allgemeine und offene Formulierung, durch die der behördliche Handlungsraum erweitert und vielseitig gestaltet werden konnte. Sie sahen darin einen Vorteil für die Kinder, da der Eingriff in bestehende Familienverhältnisse zum Wohl des Kindes schneller und einfacher vollzogen werden konnte.[135] Vor allem das Kriterium der «Pflichtwidrigkeit», welches in Artikel 283 aufgeführt wurde, konnte zu einer stark objektivierten Auslegung führen.

Kritische Stimmen sahen dagegen gerade in der Objektivität dieser Norm einen Nachteil, da es dadurch zu Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung kommen könnte. Denn seit der Einführung des ZGB stiegen die Zahlen der Obhutsentzüge gesamtschweizerisch drastisch an.[136]

Die damaligen Gesetzgeber schienen alles Erdenkliche getan zu haben, was ihren Vorstellungen nach von Vorteil für die Kinder war. Leider lässt die Praxis aber auch vermuten, dass das Wohlfahrtsprinzip unter anderem als Instrument zur Legitimierung des behördlichen Handelns benutzt wurde. So geschah vieles mit der Begründung «zum Wohl des Kindes», ob aber wirklich auch immer ein sozialer Gedanke mit dabei war, ist fraglich.

Viele Lehrmeinungen stimmen dahingehend überein, dass durch eine Gesetzesrevision der Artikel 283 bis 285 ZGB die Fürsorgepraxis der Schweiz nicht hätte verbessert werden können, da das Problem nicht in den Normen selbst, sondern in ihrer Handhabung lag. Insbesondere war die Umsetzung auf kommunaler Ebene die grösste Schwachstelle, da in den Gemeinden oft Laienbehörden agierten, die teilweise mit der Umsetzung der Rechtsordnung grosse Mühe hatten und sich ausserdem von persönlichen Beziehungen beeinflussen liessen.

Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG)

Das Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch von 1911 klärte in Artikel 26 die Zuständigkeiten der Vormundschafts- und Armenbehörde. So hatte die Vormundschaftsbehörde «über alle in der Gemeinde untergebrachten Pflegekinder, soweit nicht schon einer andern Behörde der Gemeinde die Fürsorge obliegt, die Aufsicht zu führen. Steht ein Pflegekind unter der Aufsicht einer anderen Gemeinde, so trifft die Vormundschaftsbehörde die notwendigen Massnahmen im Einverständnis mit den Behörden dieser andern Gemeinde.»[137]

Massnahmen zu treffen, die sich auf unterstützte Kinder oder auf Kinder aus unterstützungsbedürftigen Familien bezogen, wurden jedoch der Armenbehörde vorbehalten:

> Art. 26 Abs. 2 EG
> Die Bestimmungen des Armengesetzes betreffend die Fürsorge für die vom Armenetat entlassenen Kinder und betreffend die Behandlung sittlich gefährdeter, verdorbener oder verwahrloster Kinder bleiben vorbehalten.

Dieser Vorbehalt wurde in zwei Bundesgerichtsentscheiden aus den Jahren 1926[138] und 1944[139] bestätigt:

«Die Vormundschaft über einen Unmündigen schliesst es nicht aus, dass er von der zuständigen Verwaltungsbehörde aus polizeilichen Gründen, namentlich aus solchen der Armenpolizei in einer Anstalt versorgt wird. Eine solche Massnahme bedarf nicht der Zustimmung des Vormundes oder der Vormundschaftsbehörde und ist auch zulässig gegenüber einem Bürger des Kantons, der in einem anderen Kanton wohnt.»[140]

Gegen diesen Vorbehalt konnte eingewendet werden, dass er lediglich anhand von materiellen Gesichtspunkten differenzierte und das Wesentliche – die psychischen und physischen Bedürfnisse der Kinder – ausser Acht liess.

Der Kompetenzkonflikt zwischen Fürsorge- und Vormundschaftsbehörde begann, als die Armenbehörde nicht mehr nur an den rein fiskalischen Gegebenheiten der Familien und Kinder interessiert war, sondern sich auch um deren körperliches sowie seelisches Wohl sorgte. Früher war für das armenbehördliche Einschreiten lediglich die Armengenössigkeit ausschlaggebend. Mit der Zeit änderte sich dies jedoch. Obwohl grundsätzlich die vormundschaftlichen Regelungen Vorrang genossen, blieb der erwähnte armenrechtliche Vorbehalt.[141]

Die grösste Veränderung, die dieses Einführungsgesetz tatsächlich mit sich brachte, war, dass erstmals alle Pflegekinder innerhalb einer Gemeinde unter behördliche Aufsicht gestellt wurden und damit zum ersten Mal ein rechtlicher Schutz auch für privat platzierte Kinder aufgestellt wurde. Dies zeigt, dass das Bedürfnis, das Wohl jedes Kindes zu fördern, vorhanden war und auch auf dem Rechtsweg umgesetzt werden sollte.

Armenpolizeigesetz

Die Armenpolizei war, wie bereits erwähnt, die ausführende Hand des Armenwesens und war Ausdruck dessen repressiver Armutspolitik. Der Kanton Bern erliess 1912 ein neues Armenpolizeigesetz, welches dieser noch mehr Macht verlieh und ihren Handlungsspielraum vergrösserte. Für die im Kanton Bern untergebrachten Pflegekinder waren einige Bestimmungen von grosser Bedeutung, da beispielsweise physische Misshandlungen an ihnen von Amtes wegen geahndet werden konnten.[142] So legte Artikel 34 des Armenpolizeigesetzes fest, dass Obhutsbevollmächtigte bei schlechter Verpflegung oder Ausbeutung sowie unpassenden Schlafräumen von verkostgeldeten oder sonst anvertrauten Personen mit einer Busse oder mit Gefängnis bestraft werden konnten.

> Art. 35 Abs. 1 Armenpolizeigesetz
> Die Misshandlung verpflegter Personen wird, sofern sie Verletzungen zur Folge hat, von Amtes wegen verfolgt und gemäss Art. 139 ff. Str. G. bestraft.

Auch in Artikel 36 Absatz 1 wurden Strafen angedroht bei Missbrauch der Disziplinargewalt gegenüber Kindern, die armenrechtlich oder privat in Familien oder Erziehungsanstalten platziert waren.

Zur Durchsetzbarkeit dieser Bestimmung liegen noch keine Untersuchungen vor, weshalb sich die Frage noch nicht beantworten lässt, ob das angestrebte Ziel der Norm auch tatsächlich erreicht werden konnte.

Konkordat betreffend die wohnörtliche Unterstützung[143]

Die Regelung des Armenwesens führte gegen Ende des 19. Jahrhunderts in verschiedenen Kantonen zu grossen Unzulänglichkeiten, und zwar vor allem deshalb, weil das System der schweizerischen Armenpflege in seiner Verknüpfung mit dem Kantonsbürgerrecht den Bevölkerungsverschiebungen nicht mehr gerecht wurde.[144] Mit dem Konkordat betreffend die wohnörtliche Armenunterstützung vom 9. Januar 1920, welches das Wohnortsprinzip einführte, wurden Verarmte nun grundsätzlich am jeweiligen Wohnort unterstützt. Die Kantone verzichteten darauf, die Wohnberechtigung zu entziehen, ausgenommen bei grober Misswirtschaft, unverbesserlicher Liederlichkeit oder gänzlicher Verwahrlo-

sung.[145] Dem Konkordat gehörten 1923 die Kantone Bern, Basel-Stadt, Solothurn, Aargau, Graubünden, Appenzell Innerrhoden, Schwyz, Uri, Tessin und Luzern an.[146] Auf den 1. Januar 1929 trat auch der Kanton Zürich,[147] auf den 1. Januar 1931 der Kanton Baselland[148] und auf den 1. Juli 1935 der Kanton Schaffhausen bei.[149]

Das Konkordat verfolgte die Absicht, im interkantonalen Armenwesen einen Ausgleich zwischen der heimatlichen und wohnörtlichen Armenfürsorge zu schaffen. Heimatkanton und Wohnkanton trugen gemeinsam an die Fürsorge einer unterstützungsberechtigten Person bei. Das Mass der Unterstützung wurde abgestuft nach der Dauer des Aufenthalts in einem Kanton.[150]

Tuberkulosegesetz und Gesetz über die Jugendrechtspflege

Bis zum Jahr 1928 tauchte der Begriff «Pflegekind» in der Rechtsordnung des Bundes kein einziges Mal auf. Erst im eidgenössischen Tuberkulosegesetz wurden Pflegekinder erstmals explizit erwähnt, da sie, bevor sie in einer fremden Familie untergebracht wurden, auf eine Tuberkuloseinfektion hin untersucht werden mussten. Aber auch die Pflegefamilie selbst musste tuberkulosefrei sein und sich deshalb von vornherein einer ärztlichen Untersuchung unterziehen. An einer Kreis-Armeninspektoren-Konferenz im Jahr 1938 zeigte sich aber die Problematik der Umsetzbarkeit dieser Bestimmung:

«Dass alle Pfleger sich ärztlich bescheinigen lassen müssen, dass sie tuberkulosefrei seien, das ist praktisch nicht durchführbar. Wenn der Pfleger zuerst zum Arzt muss, dann geht der Pflegeplatz verloren.»[151]

Da das ZGB keinen einheitlichen Pflegekinderschutz geschaffen hatte, versuchte man, den zutage getretenen Mängeln in der Pflegekinderaufsicht mit dem Gesetz über die Jugendrechtspflege zu begegnen, welches auf den 1. Januar 1930 in Kraft trat.[152] Dadurch wurden das kantonale Jugendamt als Zentralstelle der Jugendfürsorge sowie fünf hauptamtlich geführte Jugendanwaltschaften für delinquente Jugendliche geschaffen.[153]

Die erste rechtliche Besserstellung innerhalb der schweizerischen Rechtsordnung erfuhren Pflegekinder tatsächlich erst mit der Einführung des Schweizerischen Strafgesetzbuches 1942. Von diesem Zeitpunkt an konnten nämlich Delikte an Pflegekindern geahndet werden, wodurch sie auf Bundesebene erstmals unter strafrechtlichen Schutz gestellt wurden.

Verordnung betreffend die Aufsicht über die Pflegekinder (PfV)

Am 1. Januar 1945 trat die Verordnung über die Aufsicht der Pflegekinder im Kanton Bern in Kraft. Grund für die Ausarbeitung dieser kantonalen Regelung waren verschiedene gravierende Ereignisse in den 1930er- und 1940er-Jahren. Inwieweit diese Vorkommnisse jedoch eine Zäsur darstellten, bedarf vertiefter Analysen. Tatsache ist, dass einige Vorfälle schweizweit für Aufsehen sorgten und auch bewirkten, dass die Aufsichtspflicht nun für alle Pflegekinder gelten sollte. Als Folge davon wurde es vorübergehend schwieriger, Pflegefamilien zu finden.[154]

Die PfV verfolgte das Ziel, Missbräuche an Pflegekindern in Zukunft zu verhindern und alle untergebrachten Kinder lückenlos und einheitlich zu erfassen. Nun sollte kein Pflegekind mehr ohne behördliche Bewilligung in eine Familie aufgenommen werden.[155] Zum Schutz der Kinder wurde deshalb in der Verordnung ein Kriterienkatalog festgelegt, den die werdenden Pflegeeltern für den Erhalt einer Bewilligung erfüllen mussten, sowie Pflichten aufgeführt, an die sie als Aufsichtspersonen gebunden waren. Zudem wurden die behördlichen Zuständigkeiten wie auch die Ausübung der Aufsicht über die Kinder geregelt.[156]

Nur diejenigen Pflegeeltern, die eine behördliche Bewilligung erhielten, durften ein Kind aufnehmen. Voraussetzungen waren dabei hauptsächlich Kriterien, die sich nicht auf die Person der fremden Eltern bezogen, vor allem die finanzielle Situation und ein tadelloser Leumund. Die Pflegefamilie durfte zudem keine Krankheiten aufweisen und musste dem Kind ein eigenes Bett zur Verfügung stellen. Diese Kriterien wurden vor allem hinsichtlich der sich immer weiter ausdehnenden Tuberkulose sowie aufgrund des neuen Verständnisses von Hygiene aufgestellt. Auch auf gute Erziehung und Ernährung sowie gute Behandlung des anvertrauten Kindes sollten die Pflegeeltern Acht geben. In bestimmten Fällen wurde jedoch von einer Bewilligung abgesehen, zum Beispiel, wenn ein Aufsichtsbeamte in persönlichem Kontakt zu den Bewerbern stand.[157]

«Immer häufiger werden die Klagen, dass Pflegekinder, namentlich in landwirtschaftlichen Betrieben, überarbeitet werden, was meistens eine Folge der Krise ist. Schulkinder sollen aber nicht Knechte oder Mägde ersetzen. Eine Norm für die Arbeitszeit der Kinder aufzustellen, ist schwierig, sie kann auf keinen Fall in Stunden angegeben werden. [...] Ein Kind wird zu sehr zu Arbeit herangezogen, wenn seine Gesundheit darunter leidet.»[158]

Berichte wie diese brachten die Gesetzgeber dazu, folgende Bestimmung zu erlassen:

Art. 5 PfV
Sie sollen es zu Ordnung und Zucht sowie zum regelmässigen Schulbesuch und Besuch des seiner Konfession entsprechenden kirchlichen Unterrichts anhalten und für genügende Ernährung und Bekleidung sorgen. Sie dürfen das Pflegekind nicht durch Arbeit überanstrengen oder ausnützen und haben ihm genügende Nachtruhe und Freizeit zu gewähren.

Es sollte verhindert werden, dass Kinder in der Schule fehlten, weil sie arbeiten mussten oder so müde waren, dass sie dem Unterricht nicht mehr folgen konnten. Neben den materiellen Werten wurden zunehmend persönlichkeitsbezogene, auf das Wohl des Kindes ausgerichtete Faktoren wichtig.

Die Aufsicht über die Pflegekinder wurde der Vormundschaftsbehörde unterstellt, wobei das kantonale Jugendamt die Oberaufsicht über das Pflegekinderwesen hatte. Wie auch bereits in Artikel 26 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch wurde in der PfV der Armenbehörde ausdrücklich vorbehalten, ihre Befugnisse und Aufgaben gegenüber den von ihr versorgten Kindern wahrzunehmen. In vielen Gemeinden führte dies zu zahlreichen Kompetenzkonflikten, weshalb allgemeine Richtlinien für die Überwachung vormundschaftsrechtlich sowie armenrechtlich versorgter Kinder aufgestellt wurden.

Laut Artikel 12 PfV sollte ein Pflegekind mindestens einmal jährlich besucht werden. Bei ihrem Eintreffen sollten die Aufsichtsbehörden vor allem ein Augenmerk auf Kriterien wie Aussehen, Gesundheit, Erziehung, Ernährung, Bekleidung und Schlafraum des Kindes legen, aber auch den regelmässigen Schul- und Kirchenbesuch überprüfen.

Dies zeigt, dass eine deutliche Abkehr von der armenrechtlichen Praxis in der Rechtsordnung stattgefunden hat und man mehr auf die kindlichen Bedürfnisse achtete, die nach dem damaligen bürgerlichen Verständnis vor allem mit Reinlichkeit und Tüchtigkeit assoziiert wurden.

In der Literatur bemängelte man an der PfV hauptsächlich deren praktische Durchsetzbarkeit, da viele Familien Kinder weggaben oder aufnahmen, ohne eine behördliche Stelle darüber in Kenntnis zu setzen, wie ein Beispiel aus den Akten des Fürsorgeinspektorates zeigt:

«Es gibt Ortschaften mit Schulen, in denen mehr als die Hälfte Pflegekinder sind, von denen aber nur ein kleiner Teil der Aufsicht des Armeninspektors untersteht.»[159]

In diesen Fällen waren die zuständigen Behörden nicht in der Lage, ihre Aufsichtspflicht wahrzunehmen. Wie neuere Untersuchungen zeigten, wurde eine grosse Anzahl Pflegekinder von den Gemeindebehörden trotz der PfV weiterhin nicht erfasst. Eine Studie im Amtsbezirk Moutier aus dem Jahr 1953 ergab, dass von 168 Kindern rund 20 Prozent weder bei den Gemeindebehörden noch beim Inspektor angemeldet waren.[160]

Kreisschreiben betreffend die Pflegekinderverordnung

Das Kreisschreiben aus dem Jahr 1945 ging auf die einzelnen Bestimmungen der Pflegekinderverordnung ein und richtete sich damit an deren Adressaten, insbesondere an die Gemeinden und Vormundschaftsbehörden:

«Über die wichtigsten Bestimmungen der Verordnung, namentlich die Pflichten der Pflegeeltern, wurde die Bevölkerung durch eine erstmalige Publikation in den Amtsanzeigern unterrichtet. Als amtliche Mitteilung soll sie später kurz gefasst periodisch wiederholt werden, um die Ausübung der Pflegekinderaufsicht zu erleichtern und die Pflegeeltern an ihre Aufgaben zu erinnern. Von der Art und Weise, ob und wie diese Vorschriften praktisch befolgt und überwacht werden, hängt viel vom Schicksal der Pflegekinder ab. Daraus ergibt sich ohne weiteres, wie wichtig es ist, diese Bestimmungen den Pflegefamilien in der Ausübung der Aufsicht und durch allgemeine Aufklärung nahe zu bringen.»[161]

Dieses Schreiben geht auf die Problematik ein, dass Pflegeeltern zu wenig über den richtigen Umgang mit ihren Schützlingen informiert und sich ihrer Verantwortung nicht bewusst waren. Vorschriften, die zum Schutz der Kinder aufgestellt worden waren, waren demnach vorhanden, wurden von den Akteuren aber nicht oder zumindest nicht korrekt umgesetzt.

Kreisschreiben betreffend die Pflegekinderaufsicht

Dieses Kreisschreiben von 1956 appellierte an das Verantwortungsbewusstsein der Vormundschaftsbehörden sowie der Pflegekinderinspektoren und forderte alle Gemeinden auf, ihre Pflegekinderfürsorge zu überprüfen und die Mängel, die meist in der Organisation sowie in der Durchführung lagen, zu beheben:

«Es steht fest, dass die Pflegekinder heute mit den bestehenden Vorschriften wirksam geschützt werden können. Dagegen sind Sinn und Geist der Bestimmungen vielerorts trotz aller bisheriger Anstrengungen noch zu wenig erfasst und praktisch noch ungenügend verwirklicht.»[162]

Es lässt sich herauslesen, dass auch nach über zehn Jahren, seit die PfV in Kraft war, das Pflegekinderwesen des Kantons noch einige Schwachstellen aufwies, insbesondere in der Durchsetzbarkeit der zivilrechtlichen Kinderschutzbestimmungen der Artikel 283 bis 285. Ein weiterer Punkt war die Doppelfunktion der Vormundschaftsbehörde, die offenbar immer wieder zu Konflikten führte:

«Allgemein wird noch zu wenig klar unterschieden, welche Aufgaben die Vormundschaftsbehörde einerseits als *Versorger* und andererseits *als örtliche Aufsichtsbehörde* im Pflegekinderschutz zu erfüllen hat. Nicht selten werden notwendige und dringliche Massnahmen verzögert oder völlig unterlassen, weil die beidseitigen Pflichten bei Beginn des Pflegeverhältnisses nicht genau abgegrenzt wurden und die Zusammenarbeit von Versorger und örtlicher Aufsicht nicht einsetzte.»[163]

Die Justizdirektion schlug deshalb in ihrem Kreisschreiben vor, eine Einzelperson mit der Überwachung der Pflegekinder innerhalb der Gemeinde zu beauftragen. Ein Vorteil davon wäre auch, dass somit ein Vertrauensverhältnis zum Kind als auch zu den Pflegeeltern aufgebaut und die Familienverhältnisse besser und genauer beurteilt werden könnten.

Diskutiert wurde sodann auch die Höhe der Ausgaben für Kostgelder, die im Kanton Bern deutlich geringer waren als in vielen anderen Kantonen:

«Während die einen dem Kostgeld zur Beurteilung der Güte eines Pflegeplatzes keine Bedeutung beimessen, weil sich tatsächlich ‹Liebe nicht kaufen lässt›, sehen die andern darin ein wirksames Mittel, vermehrte Angebote von erziehungstüchtigen Familien zu erhalten, denen ohne eine ausreichende finanzielle Beihilfe die Aufnahme eines Pflegekindes nicht möglich wäre.»[164]

Wie bereits erwähnt, waren gewisse Pflegefamilien nicht ausschliesslich daran interessiert, aus Güte ein hilfloses Kind aufzunehmen, sondern versuchten sich durch das Kostgeld zu bereichern. Viele Pflegekinder wussten nämlich gar nicht, dass für ihren Unterhalt ein Entgelt entrichtet wurde, weil die Pflegeeltern sie im Glauben liessen, dass sie arbeiten mussten, um ihre «Schulden» zu begleichen. Es kann und soll nicht behauptet werden, dass der wirtschaftliche Gedanke bei der Aufnahme eines Kindes stets den fürsorglichen überwog, aber in den 1930er-Jahren sahen doch einige Pflegefamilien ein rentables Geschäft darin, wie ein Auszug

aus dem Protokoll der Emmentaler Bezirksarmeninspektoren-Konferenz von 1932 deutlich macht:

«Auffallend sei es wie die Landwirte nach Pflegekindern aus der Stadt eine Begierde hätten. Das geschehe wohl deshalb, weil von der Stadt die grösseren Kostgelder bezahlt werden als von den Landgemeinden [...]. Es kommt viel vor, dass die Pflegekinder als reine Arbeiter betrachtet werden; für das übrige Wohl kümmert sich niemand.»[165]

Neben der Höhe des Kostgeldes wurde auch die Höhe des Taschengeldes diskutiert. Dabei kam die Frage auf, ob ältere Pflegekinder – deren Arbeitsleistung auf einem Bauern- oder in einem sonstigen Betrieb von grosser Wichtigkeit sein konnte – ein regelmässiges Taschengeld erhalten sollten:

«Dies ist nach heutiger Auffassung zu bejahen, auch wenn sich dafür keine festen Normen aufstellen lassen. Gleich wie jedes andere Kind soll auch das Pflegekind für gute Leistungen gelegentlich eine Anerkennung erfahren.»[166]

Hier kommt die gesellschaftliche Wahrnehmung von Pflegekindern deutlich zum Ausdruck. Die Leistung dieser Kinder wurde offensichtlich nicht im selben Mass anerkannt wie die Arbeit der leiblichen Kinder, obwohl Pflegekinder oft mehr und härter arbeiten mussten. Die fehlende Anerkennung sowie die Minderwertigkeit scheinen einen Normalzustand zu beschreiben, mit dem platzierte Kinder in fremden Familien leben und umgehen mussten.

Fürsorgegesetz (FüG)

Die beiden Berner Grossräte Kohler und Althaus reichten 1954 unabhängig voneinander zwei Motionen ein, die eine Revision des Armen- und Niederlassungsgesetzes ANG verlangten. Dabei machten sie darauf aufmerksam, dass das Gesetz den geltenden gesellschaftlichen Verhältnissen nicht mehr gerecht werde.[167] Das neue Fürsorgegesetz sollte den neusten Gegebenheiten angepasst werden sowie «die gesamte öffentliche Fürsorge für Minderbemittelte und Bedürftige ordnen».[168] Aufgrund dessen sollte es nicht mehr «Gesetz über das Armenwesen», sondern «Gesetz über das Fürsorgewesen» heissen. Die Tragweite des FüG sollte grösser sein als diejenige seines Vorgängers und nicht nur für die bestehenden, sondern auch für die zukünftigen staatlichen und kommunalen Fürsorgeeinrichtungen gelten.[169]

Wie bereits im ANG blieb auch im FüG von 1961 die öffentliche Armenpflege eine gemeinschaftliche Aufgabe der Gemeinden und des Staates. Diese teilten sich die amtliche Armenfürsorge. Obwohl Artikel 45 Absatz 4 aBV den Kantonen mit wohnörtlicher Armenpflege unter gewissen Bedingungen erlaubte, die Niederlassungsfreiheit unterstützungsbedürftiger Kantonsbürger einzuschränken, verzichtete das FüG, im Gegensatz zum ANG, zugunsten der armen Bevölkerungsschicht darauf.

Aufgaben der Armenfürsorge nach FüG

Das Hauptgewicht des neuen Gesetzes wurde vor allem auf wohlwollende und zielgerichtete Unterstützung der Fürsorgebedürftigen gelegt. Aufgrund dessen trägt der zweite Teil des FüG den Titel «Armenfürsorge» und nicht mehr, wie im ANG, die Bezeichnung «Armenpflege».

Das FüG umschrieb den Begriff und die Aufgaben der zukünftigen Armenfürsorge.[170] Als Armenfürsorge wurde nur die amtliche Tätigkeit der Behörden, nicht die private Unterstützungsarbeit bezeichnet. Sie umfasste alle fürsorgeabhängigen Personen, die sich unabhängig von ihrer Herkunft dauernd oder vorübergehend auf bernischem Kantonsgebiet aufhielten. Auf die Unterscheidung zwischen dauerhaften und vorübergehenden Fürsorgeabhängigen wurde im FüG verzichtet, wodurch Unterstützungsbedürftigen zusätzliche Diskriminierungserfahrungen erspart blieben.

Art. 53 Abs. 2 FüG
Sie [die Armenfürsorge] bemüht sich, die Ursachen ihrer Bedürftigkeit zu beheben, und sucht die drohende Verarmung einer Person zu verhüten.

Art. 54 FüG
Die Armenfürsorge bemüht sich insbesondere darum, dass
Ziff. 1
bedürftige Kinder und Jugendliche eine gute Pflege, eine Erziehung im christlichen Sinne und eine ihren Fähigkeiten entsprechende berufliche Ausbildung erhalten; [...]
Ziff. 8
unverheiratete Mütter die Möglichkeit finden, pflichtgemäss selber für ihr Kind zu sorgen; [...]

Die neue Fürsorgebehörde sah sich laut Artikel 53, im Gegensatz zur Armenbehörde, dazu verpflichtet, präventive Massnahmen im Kampf gegen die Armut zu ergreifen und nicht mit blossen restriktiven Mitteln gegen Bedürftige vorzugehen. Ähnlich wie im ANG blieb jedoch die Vorstellung vom Wohl des Kindes. So wurde in Artikel 54 Ziffer 1 wieder die pädagogisierende und religiöse Idee von der «richtigen» Erziehung eines Kindes erwähnt. Für die Kindswegnahme war Artikel 54 Ziffer 8 von Bedeutung, da ledigen Müttern die Möglichkeit gegeben wurde, selbst für ihr Kind zu sorgen, und der Familienstand nicht mehr als Grund gesehen wurde, Kinder in Fremdpflege zu geben. Die Aufhebung der rechtlichen Zurücksetzung von ausserehelich Geborenen sowie der Ausbau des Kindesschutzes von Stief- und Pflegekindern fanden erst 1976 mit der Einführung des neuen Kindsrechtes im ZGB statt.[171]

Die Entwerfer des FüG sahen, dass der Schwachpunkt des Gesetzes in dessen Ausführung lag. Vermeiden könnte man dies nur, «wenn die Mitglieder und Beamten der Fürsorgebehörden mit den Grundsätzen und Methoden der Fürsorge vertraut sind und sie gewissenhaft befolgen».[172] Das Fürsorgegesetz legte deshalb grossen Wert auf eine professionelle Ausbildung sowie stetige Weiterbildung derjenigen, die für die Umsetzung des Gesetzes verantwortlich waren.

Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die kantonalen Fürsorgegesetze der 1950er- und 1960er-Jahre «nur mehr punktuell repressive Züge auf[weisen] und [...] trotz ihres Schwerpunkts auf materielle Hilfeleistungen auch immaterielle Hilfe wie persönliche Beratung und Betreuung [kennen]».[173]

Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern (PAVO)

Im Jahr 1978 war es so weit, dass die Aufnahme von Pflegekindern ausführlich auf Bundesebene geregelt wurde. Die Grundlage dafür lieferte 1976 die Einführung des neuen Kindsrechts im ZGB, welches zusammen mit der PAVO zwei Jahre später in Kraft trat.[174]

In der PAVO[175] wurde – in Anlehnung an Artikel 316 ZGB – eine Bewilligungspflicht für die Aufnahme wie auch eine Aufsichtspflicht für anvertraute Kinder statuiert. Ausserdem sollten von da an zukünftige Pflegeeltern nicht nur auf ihre Verhältnisse hin überprüft, sondern auch ihre charakterlichen Eigenschaften wie auch ihre erzieherischen Fähigkeiten bewertet werden.

Die öffentlich gewordenen Berichte über verheerende Zustände in einigen Anstalten führten dazu, dass der Bund sich dazu verpflichtet fühlte, im Bereich der Heimpflege ebenfalls neue, ausführlichere Bestimmungen zu erlassen.

Neu wurden zudem in Artikel 2 die Zuständigkeiten ausdrücklich geregelt. Als Bewilligung erteilende und Aufsicht übende Instanz wurde die Vormundschaftsbehörde erklärt, und der Vorbehalt, welcher der Armenbehörde früher zugestanden worden war, wurde endgültig abgeschafft.

Die PAVO gab den Kantonen in Artikel 3 die Möglichkeit, weitere ausführende Bestimmungen zum Schutz der Pflegekinder festzulegen. Wie sich jedoch später herausstellte, machten nur wenige Kantone von diesem Recht tatsächlich Gebrauch. Der Kanton Bern hatte als einer der ersten und wenigen Kantone in Ergänzung zu der Verordnung des Bundesrates von 1978 weitere Bestimmungen – in Form der Pflegekinderverordnung von 1979 – erlassen.

Um die Erlaubnis für die Obhut eines Kindes zu erhalten, wurden in der Bundesverordnung folgende allgemeine Voraussetzungen festgelegt:

> Art. 5 Abs. 1 PAVO
> Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn die Pflegeeltern und ihre Hausgenossen nach Persönlichkeit, Gesundheit und erzieherischer Eignung sowie nach den Wohnverhältnissen für gute Pflege, Erziehung und Ausbildung des Kindes Gewähr bieten und das Wohl anderer in der Pflegefamilie lebender Kinder nicht gefährdet wird.

Für die Verbesserung der Wohn- und Lebensverhältnisse der Pflegekinder diente Artikel 7 PAVO. Hausbesuche sollten von nun an vor der Ankunft des Kindes stattfinden, um die tatsächlich herrschenden Verhältnisse vor Ort zu untersuchen. Aber auch die strengeren Massnahmen bezüglich der Aufsicht über die verpflegten Kinder sollten die teilweise prekären Zustände verbessern.

> Art. 10 Abs. 1 PAVO
> Die Behörde bezeichnet eine geeignete Person, welche die Pflegefamilie sooft als nötig, jährlich aber wenigstens einmal besucht.

Als zentraler Punkt des Pflegekinderrechts galt die Aufsicht über die verpflegten Kinder, da vor allem in einer funktionierenden Überwachung und Betreuung der Kinder die Lösung für die Probleme des Pflegekinderwesens gesehen wurde.

Zum heutigen Stand der PAVO

Einige Kantone scheitern heute noch an der konkreten Umsetzung der unverbindlich formulierten Verordnung des Bundesrates, weshalb Bestrebungen im Gange sind, die über 30-jährige Norm total zu revidieren und den gesellschaftlichen Verhältnissen anzupassen. 2006 nahm der Bundesrat einen Expertenbericht über das Pflegekinderwesen in der Schweiz zur Kenntnis. Daraufhin legte er den Vorschlag, in der Verordnung weiterführende Bestimmungen festzulegen, den Kantonen zur Stellungnahme vor. Die von den Kantonen in der Vernehmlassung aufgeworfenen Fragen wurden 2008 auf Weisung des Bundesrates vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) geprüft, anschliessend wurde eine mögliche Revision der Verordnung vorbereitet. Mitte des Jahres 2009 wurde die total revidierte PAVO, die später in «Kinderbetreuungsverordnung» umbenannt wird, vom Bundesrat in die Vernehmlassung geschickt. Schliesslich beauftragte der Bundesrat im Dezember desselben Jahres das EJPD damit, die Verordnung gemäss den Vernehmlassungsergebnissen zu überarbeiten und daraufhin nochmals in die Vernehmlassung zu schicken.[176] Die Revision des PAVO beziehungsweise die neue Kinderbetreuungsverordnung will die Fremdbetreuung von Kindern professionalisieren und zu einer deutlichen Verbesserung der Situation der Pflegekinder beitragen.

Problematik der Pflegekinderaufsicht im Kanton Bern

Eine eigentliche Aufsicht über fremdplatzierte Kinder bestand im Kanton Bern lange Zeit nicht. Sie erschöpfte sich im 19. Jahrhundert weitgehend in der Inspektion anlässlich der Verdinggemeinde.[177] Zusätzlich wurden dabei die Pflichten der Pflegeeltern «ablesend bekannt [gegeben]».[178] In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden durch Bezirksarmeninspektoren erste, unregelmässige Inspektionen vor Ort vorgenommen. Das Armengesetz von 1897 übertrug die Oberaufsicht für die Überwachung der von den Armenbehörden versorgten Pflegekinder der kantonalen Armendirektion. Als ständiges Aufsichtsorgan amtete ein kantonaler Armeninspektor. Zu den Aufgaben dieses Beamten zählte die Aufsicht über die auswärtige Armenpflege. Zudem hatte er in einigen Gemeinden in Begleitung eines Mitgliedes der betreffenden Armenbehörde Hausbesuche durchzuführen und in einer Anzahl von Gemeinden den Aufnahmen in den Armenetat beizu-

wohnen.[179] Er hatte «die auswärtigen Armen, so oft es die Armendirektion für nötig erachtet, an Ort und Stelle aufzusuchen, sich über ihre ökonomischen Verhältnisse, sowie über ihren physischen, intellektuellen und moralischen Zustand möglichst genau zu orientiren, der Armendirektion darüber Bericht zu erstatten und ihr bezügliche Vorschläge zu machen».[180]

Dem kantonalen Armeninspektor unterstanden für das Gebiet des ganzen Kantons 94 Bezirksarmeninspektoren.[181] Diese nebenamtlichen Beamten wurden vom Regierungsrat für die Dauer von vier Jahren gewählt. Jeder stand einem Kreis von zwei bis drei Gemeinden vor und hatte dort die Verpflegung aller Unterstützten – sei es in einer Familie oder in einer Anstalt – persönlich zu überwachen.[182] Er sollte jährlich mindestens eine Inspektion bei jedem Unterstützten vornehmen, über die dabei gemachten Beobachtungen Buch führen und dieses Inspektionsbuch mit seinen Bemerkungen der Armendirektion einsenden. Um den Inspektoren ihre Aufgabe zu erleichtern, erhielt jeder ein vorbereitetes Inspektionsbüchlein, in welches die Gemeindeschreibereien des Kreises die Namen der Unterstützten sowie der Pfleger und der Pflegeorte einzutragen hatten. Die Bemerkungen wurden dann auf dem Armeninspektorat geprüft, um abzuklären, ob irgendwo ein Einschreiten der Armendirektion notwendig war.[183] Vorschriften, worauf die Inspektoren zu achten hatten, existierten nur im Wortlaut des Armengesetzes.

Ein Zeitzeuge hat die Verhältnisse um 1900 aus eigenen Kindheitserinnerungen folgendermassen beschrieben:

«In meiner Kindheit lebte in unserer Nachbarschaft ein altes Mütterlein, das aus der Stadt beständig ein oder zwei Pflegekinder betreute. Von Zeit zu Zeit einmal bekamen diese Kinder einen neuen Rock, eine neue Schürze: der Armeninspektor wurde erwartet! Die Kinder waren bei dem Mütterlein [...] gut aufgehoben [...], anderseits mangelhaft versorgt, indem die alte Frau überaus karg und in räumlicher und geistiger Enge notgedrungen auch einseitig lebte. Anders stand es bei jenem Bauern, dessen Pflegekinder am grossen Tisch und auf weiten Feldern aufwuchsen, die Abende jedoch im Stall verbringen mussten und ohne [mütterliche oder väterliche] Zuneigung in der Knechte- und Mägdekammer hausten. Hier wurde für diese Kinder nie die Näherin oder Schuhmacher auf die Stör genommen; sie trugen anderer Kleider und Schuhe aus, bis der Körper durch die Fetzen brach, denn der Armeninspektor war mit dem Bauern auf Umwegen verwandt und schien die Pflegekinder nicht zu beachten.»[184]

Nachdem die Hausinspektionen der Armeninspektoren 1899 zum ersten Mal stattgefunden hatten, stellte die Direktion des Armenwesens eine markante Ver-

besserung der Pflegeverhältnisse fest. Mit den Hausinspektionen vermochte man nun allfällige Mängel und Übelstände in der Verpflegung besser aufzudecken und zu beseitigen. Täuschungen waren damit «weniger leicht mehr möglich als bei dem früheren Modus der öffentlichen Paradestellung der Pfleglinge im Gemeindehaus, wo die letztern nicht selten in geliehenen Kleidern aufmarschierten».[185]

Das Armengesetz von 1897 verpflichtete auch die Gemeindebehörden, die Unterstützten zu beaufsichtigen oder beaufsichtigen zu lassen.[186] Sie hatten dafür zu sorgen, dass neben den Armeninspektoren von Zeit zu Zeit ein Gemeindevertreter am Pflegeplatz Nachschau hielt. Einzelne grössere Gemeinden ernannten zu diesem Zweck einen besonderen Gemeindearmeninspektor.[187] Dies war wohl eher eine Ausnahme. «Es ist bequemer», kritisierte unverhohlen ein Armeninspektor das fehlende Engagement vieler Gemeinden, «die Armen an eine Verdinggemeinde kommen und sie da Revue passieren zu lassen, als sie an ihren Pflegeorten aufzusuchen und persönlich nachzusehen.»[188] Städtische Gemeinwesen hatten dazu noch ihre eigenen städtischen Armeninspektoren. Auch diese erstatteten alljährlich Bericht an die Armendirektion.[189]

Auch wenn im ANG zum ersten Mal von einer Aufsicht über die Pflegekinder die Rede war, lag hierin noch lange Zeit eines der grossen Probleme im Pflegekinderwesen. Zum einen war bisher nie festgelegt worden, was unter einem Pflegekind zu verstehen sei. Zum anderen berücksichtigte die Kontrolle der Pflegeplätze, wie sie im Armengesetz von 1897 vorgesehen war, nur die von den Armenbehörden versorgten Kinder. Neben den armengenössigen Pflegekindern gab es auch vormundschaftliche Pflegekinder, die der Aufsicht der Justizdirektion unterstanden. Während ihre Anzahl, gemessen an den notarmen Kindern im 19. Jahrhundert, unbedeutend war, wuchs ihr prozentualer Anteil, bedingt durch die gesetzliche Entwicklung, im 20. Jahrhundert stark an.[190] Eine weitere grosse Gruppe stellten die Kinder dar, die privat versorgt wurden und weiterhin keiner Aufsicht unterstanden.

Zwar wurde mit dem oben erwähnten kantonalen Einführungsgesetz zum ZGB vom 28. Mai 1911 auch für privat platzierte Pflegekinder ein gesetzlicher Schutz geschaffen. Damit bestand eine verbesserte Aufsicht aber erst auf dem Papier. Die Entwicklung eines verstärkten Pflegekinderschutzes war nämlich der (freiwilligen) Initiative der einzelnen Gemeinden überlassen. Am 27. Juni 1917 erliess die Berner Justizdirektion ein an sämtliche Gemeinden des Kantons gerichtetes Kreisschreiben, worin diese aufgefordert wurden, nach einem von der Justizdirektion ausgearbeiteten Entwurf eigene Reglemente aufzustellen.[191] Dieses

Kreisschreiben enthielt zum ersten Mal eine Definition des Begriffs «Pflegekind».[192] Nach dem Reglementsentwurf sollte jedes Pflegeverhältnis bei der Vormundschaftsbehörde angemeldet und dafür eine Bewilligung eingeholt werden. Die Bewilligung sollte nur erteilt werden, wenn der Gesuchsteller für richtige Verpflegung und Erziehung des Kindes die nötige Gewähr bot.[193] Bewerbungen und Empfehlungen liefen dabei öfters über mehrere Stationen, sodass der Wert eines Pflegeplatzes vielfach schwer einzuschätzen war. «Es kommt häufig vor, dass Personen, welche sich in einer andern Gemeinde um [Uebernahme] von Pfleglingen bewerben, Leumundszeugnisse oder Empfehlungen vorweisen, welche, statt von der Gesamtbehörde der Wohngemeinde nur von einem einzelnen Mitgliede derselben ausgestellt sind und daher öfters der Objektivität entbehren.»[194] Hauptinformanten waren in der Regel Pfarrer und Lehrer.[195] Als zweckmässigste Organisation der Pflegekinderaufsicht wurde den Gemeinden die Errichtung von hauptamtlichen Bezirksvormundschaften empfohlen.[196]

Enttäuscht gestand der spätere Vorsteher des kantonalen Jugendamtes Mitte der 1920er-Jahre ein, dass «die vortrefflichen Kinderschutzbestimmungen des Zivilgesetzbuches in sehr vielen Gemeinden mehr oder weniger toter Buchstabe geblieben» sind.[197] Wie zaghaft die Weisungen befolgt wurden, belegt ein weiteres Kreisschreiben der Justizdirektion vom 2. Oktober 1928, welches eine erneute Aufforderung an die Gemeinden enthielt, den Bestimmungen des Einführungsgesetzes zum ZGB nachzukommen. Bis Ende 1931 hatten im Kanton Bern von 497 Gemeinden erst 92 ein Reglement erlassen.[198] Alle anderen benützten als einzige Wegleitung ihrer Pflegekinderaufsicht die beiden erwähnten Kreisschreiben der Justizdirektion. Zu diesem Zeitpunkt übten in über 320 Gemeinden die Vormundschaftsbehörde oder ein Amtsvormund die Aufsicht aus. In gut 100 Gemeinden waren es die Armenbehörde oder der Armeninspektor, die übrigen Gemeinden hatten andere Lösungen.[199]

Welche Bedeutung einer verbesserten Pflegekinderaufsicht zukam, lässt sich erahnen, wenn man weiss, dass rund fünf Prozent aller Kinder nicht in der eigenen Familie erzogen werden konnten. In Zahlen ausgedrückt, heisst das, dass der Kanton Bern zu Beginn der 1930er-Jahre rund 12 000 Pflegekinder aufwies.[200] Unter behördlicher Aufsicht waren aber nur etwas mehr als die Hälfte davon.[201] Da das ZGB keinen einheitlichen Pflegekinderschutz geschaffen hatte und die Gemeinden offenbar diesem Anliegen zu wenig Gewicht beimassen, versuchte man, mit neuen gesetzlichen Erlassen schrittweise eine Verbesserung herbeizuführen.

1931 kam das Problem der Pflegekinderaufsicht im Grossen Rat erstmals zur Sprache. Gefordert wurde bereits damals eine Aufsicht über sämtliche Pflegekinder, unabhängig vom Versorger.[202] Immer wieder wurden Fälle bekannt, in denen Pflegekinder bei ungeeigneten Pflegeeltern untergebracht waren, misshandelt, missbraucht oder durch Arbeit überanstrengt wurden.[203] Diese Missstände veranlassten die Staatswirtschaftskommission des Grossen Rates im Jahr 1932 zu einem Postulat, worin nach wirksamerer Gestaltung der Pflegekinderaufsicht verlangt wurde.[204] Für die praktische Überwachung des Pflegeverhältnisses wirkte ausserdem die Tatsache erschwerend, dass die Unterbringung vielfach ausserhalb des bisherigen Wohnsitzes erfolgte. Allein schon durch die örtliche Trennung waren gesetzliche Vertreter und Versorger oft nicht hinreichend in der Lage, das Pflegekind selbst intensiv zu betreuen und die Pflegefamilie wirksam zu überwachen und zu beraten.

Es zeigte sich deutlich, dass es nicht nur an gesetzlichen Bestimmungen und amtlichen Weisungen mangelte. Die Armendirektion ging nämlich gegen fehlbare Pflegeeltern, soweit sie davon erfuhr, konsequent vor.[205] Grundsätzlich war die Pflegekinderaufsicht auf dem Land, wo die Aufsichtsorgane vielfach durch verwandtschaftliche, nachbarschaftliche oder wirtschaftliche Rücksichten in der Erfüllung ihrer Aufgaben gehemmt waren, wohl weniger wirkungsvoll als in der Stadt.[206] Die Erfahrung lehrte, dass eine politische Behörde kaum über die fürsorgerische Erfahrung verfügte, welche zur Lösung von Schwierigkeiten nötig war. Tatsächlich hatten Schul- und Vormundschaftsbehörden mitunter nicht den Willen, unangenehme Auseinandersetzungen mit Gemeindegenossen zu veranlassen. Auf dem Land waren die zuständigen Behörden persönlicher Beeinflussung stark ausgesetzt, was vor allem ihre Tätigkeit auf dem Gebiet des eigentlichen Kinderschutzes, bei Wegnahme, Platzierung und Beaufsichtigung der Kinder, hemmte. «Leider hören wir in Bern nicht alles, was auf dem Lande geht. Es fehlt da und dort an der nötigen Zivilcourage, sei es auf Seite des Statthalters, beim Pfarrer oder Lehrer, sei es beim Bezirksarmeninspektor, die gegen gewisse Missstände nicht sich aufzulehnen getrauen.»[207] Tatsächlich amteten als Kreisarmeninspektoren fast ausschliesslich Lehrer und Pfarrer.

Das kantonale Jugendamt

Ab 1931 konnten Lehrer, Pfarrer oder Gemeindeschreiber Gefährdungen beim kantonalen Jugendamt anzeigen, ohne dass die Betroffenen sogleich erfuhren, von wem die Anzeige ausgegangen war, bildete doch «die nicht immer unbegrün-

dete Furcht, dem Hass und der Rache der verklagten Eltern oder Pflegeeltern und ihres Anhanges ausgesetzt zu sein, bisher eines der Haupthindernisse bei der Durchführung des gesetzlichen Kinderschutzes».[208] Das kantonale Jugendamt überwachte unter anderem die Durchführung der Pflegekinderaufsicht durch die Vormundschaftsbehörden.[209]

Es stellte sich auch sehr klar heraus, dass eine lückenlose Kontrolle über alle Pflegekinder schwierig durchzusetzen war. Bekanntlich nahm eine grosse Anzahl Familien Kinder in Obhut, ohne dies irgendwo zu melden, wobei gerade privat platzierte Kinder häufig sehr schlecht aufgehoben waren.[210] Aber auch Armenbehörden und vormundschaftliche Organe überliessen hie und da die Kinder ihrem Schicksal. So befanden sich beispielsweise in der Gemeinde Walterswil «sehr viele Pflegekinder aus den Städten Bern und Basel, von denen die Behörde meistens keine Kenntnis» hatte.[211] So ist es nicht verwunderlich, dass über Jahre hinweg die Reklamationen über das Pflegekinderwesen nicht abrissen.[212] Die Zahl der Kinder, die jeder Beaufsichtigung durch Dritte entgingen, war allerdings nicht nur im Kanton Bern hoch.[213] Jugendfürsorger mit langjähriger Erfahrung schätzten, dass gut ein Drittel der unbeaufsichtigten Kinder nicht in jeder Beziehung gut untergebracht war.[214] Auch wenn diese Schätzung mit Vorsicht zu interpretieren ist, dürften sich im Kanton Bern mehrere Hundert Kinder in ungünstigen Verhältnissen befunden haben.

Kleinanzeigen aus dem «Anzeiger für die Einwohnergemeinden Burgdorf, Heimiswyl, Hasle, Oberburg, Krauchthal, Wynigen, Rüegsau und Lützelflüh.» 1899–1940

Die Notharmenbehörde von Oberburg
hat noch zu verkostgelden: eine noch ziemlich arbeitsfähige Mannsperson, 2 Kinder im Alter von 4 und 6 Jahren und 2 Hofkinder — ein Knabe und 1 Mädchen im Alter von 7½ und 8 Jahren, — letztere speziell zu Landwirthen
Gutbeleumdete Pfleger belieben sich Freitags den 27. Januar nächsthin, Vormittags 10 Uhr, vor versammelter Armenbehörde im Dorfschulhause einzufinden. O 19₁

Zur Verkostgeldung ausgeschriebene Kinder und Hofkinder. (21. 1. 1899)

Lützelflüh.

Die **Verkostgeldung der dauernd Unterstützten (Notarmen) für das Jahr 1900** findet statt Dienstag und Mittwoch den 26. und 27. Dezember nächsthin, am ersten Tage für die Verkostgeldeten und am zweiten Tage für die Güterkinder, jeweilen von morgens 8 Uhr an, im Schulhause zu Lützelflüh.

Sämmtliche Pfleger von Armen werden eingeladen, ihre Pfleglinge reinlich und mit den reglementarischen Kleidern versehen zur Neuverkostgeldung vorzustellen. Für mangelhafte oder fehlende Kleidungsstücke wird Abzug am Kostgeld gemacht.

Die Armenbehörde.

—:—

Abzug am Kostgeld für mangelhafte oder fehlende Kleidungsstücke. (16. 12. 1899)

Zum Verkostgelden.

Die Armenbehörde Oberburg sucht auf Ende dieses Jahres gute Pflegorte für einen **Mann** von 64 Jahren, der noch für leichtere landwirtschaftliche Arbeiten taugt, eine geistesbeschränkte **Weibsperson,** einen **taubstummen Knaben** von 12 Jahren, sowie **für einige Knaben und Mädchen** im Alter von 6—12 Jahren. O 484²
Gutbeleumdete Pfleger belieben sich bis 22. Dezember 1912 auf der Gemeindeschreiberei Oberburg anzumelden.

Pflegeorte gesucht für «geistesbeschränkte Weibsperson», «taubstummen Knaben» und «einige Knaben und Mädchen im Alter von 6–12 Jahren». (14. 12. 1912)

Pflegeplätze

gesucht für zwei **Mädchen**, 12 und 13 Jahre alt. Es können nur gute Pflegeeltern in Betracht kommen. O 382

Auskunft über die nähern Bedingungen erteilt **J. Marti**, Amtsvormund, Oberburg.

Bemühungen um Pflegeplätze nur bei «guten Pflegeeltern». (27.8.1932)

Pflegeplätze

gesucht für zwei gesunde Mädchen im Alter von 3 Monaten und 7½ Jahren und 9½jährigen Knaben.

Anmeldungen an Gemeindeschreiberei Lützelflüh. L 359.

Die Gemeindeschreiberei Lützelflüh hat «zwei gesunde Mädchen» und einen Knaben zu platzieren. (3.9.1932)

Die Armenbehörde Lützelflüh sucht 14jähriges, gesundes **Mädchen** in gute L 445

Pflegestelle

geben, wo es unter guter Aufsicht und Leitung steht.

Die Armenbehörde Lützelflüh sucht gute Pflegestelle, die ein «gesundes Mädchen» unter «Aufsicht und Leitung» nimmt. (30.11.1940)

Heimiswil

Die Verkostgeldung der Armen pro 1941

findet statt: Samstag den 28. Dezember 1940, nachmittags 2 Uhr im Gasthof zum Hirschen in Heimiswil, Kaltacker.

In denjenigen Fällen, wo durch Ausgeschossene der Armen-Behörde mit den betreffenden Pflegern eine Erneuerung des Pflegvertrages vereinbart worden ist, brauchen die Pfleglinge nicht vorgestellt zu werden, wenn die Pfleger nicht dazu aufgefordert worden sind. Alle andern Pfleglinge sind mit den reglementarischen Kleidern versehen, die Schulkinder überdies mit ihren Schulsachen und Schulzeugnissen, der unterzeichneten Behörde vorzustellen. Sämtliche Pflegverträge sind sofort der Gemeindeschreiberei einzusenden. Auswärtige Pfleger, die erstmals hiesige Pfleglinge anzunehmen gedenken, haben ein Leumundszeugnis ihres Wohnortes vorzulegen.

Heimiswil, den 19. Dezember 1940.

278 **Die Armenbehörde.**

Anlässlich der Verkostgeldung sind die Pfleglinge mit den vorgeschriebenen Kleidern, Schulkinder überdies mit Zeugnis und Schulsachen der Armenbehörde vorzustellen. (24.12.1940)

Kommunales Pflegekinderwesen in Sumiswald und Lützelflüh

Bei Sumiswald und Lützelflüh handelt es sich um zwei benachbarte Emmentaler Gemeinden im Amtsbezirk Trachselwald, die im 19. Jahrhundert besonders stark unter der Armennot gelitten haben.[215] In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts befand sich der Pauperismus, wie man die verbreitete Massenarmut nannte, zwar deutlich im Rückgang. Im Emmental, wo bis ins 20. Jahrhundert der grösste Teil der Bevölkerung von der Landwirtschaft lebte, blieben die Lebensverhältnisse aber verbreitet prekär, und es gab nur wenige grössere industrielle Arbeitgeber. 1950 war noch immer mehr als die Hälfte der Berufstätigen im Agrarsektor tätig.[216] Dazu gehörten neben der Käserei auch die Viehzucht sowie die Alpwirtschaft. Die hier skizzierten Verhältnisse haben daher keineswegs für sämtliche bernischen Gemeinden Gültigkeit und können sich in mehrfacher Hinsicht von anderen Gemeinden unterscheiden.

Ausgangslage zu Beginn des 20. Jahrhunderts

Aufgaben der Armenbehörde[217]

Anfang des 20. Jahrhunderts gab es in Sumiswald getreu der seit dem Armengesetz von 1857 geltenden Aufteilung in Dürftige und Notarme zwei verschiedene Armenbehörden: die Spend- sowie die Notarmenbehörde. Die beiden Behörden setzten sich je aus einem Präsidenten, einem Kassier, einem Sekretär sowie acht Mitgliedern zusammen, die in den verschiedenen Bezirken der Gemeinde wohnhaft waren. Die Amtsdauer betrug vier Jahre, eine Wiederwahl war möglich.[218]

Die Gemeindebehörden waren gemäss Artikel 44 Buchstabe c des ANG von 1897 gesetzlich verpflichtet, in Not Geratenen mit Rat und Tat beizustehen, um diese durch «eigene Anstrengung und Arbeit wieder in eine ökonomisch und moralisch bessere Lage zu bringen».[219] Im ANG war der Begriff der Armut nicht definiert worden. Als arm im engeren Sinn galt damals, wer die unentbehrlichsten Bedürfnisse des Lebensunterhaltes (Nahrung, Kleidung, Obdach, Gesundheit) nicht befriedigen konnte. Bei festgestellter Armut musste die Armenbehörde einschreiten, auch wenn sich die betreffende Person weigerte, sich unterstützen zu lassen. Das heisst, die Armenbehörde schritt von Amtes wegen ein.[220]

Die Mitglieder der Armenbehörde übten unter anderem die Aufsicht über die unterstützten Personen aus. Die Fremdplatzierung von Kindern war lediglich eine

Aufgabe unter vielen. Die Gemeinde war in verschiedene Bezirke eingeteilt, und jedem Kommissionsmitglied wurde ein Bezirk zugewiesen.[221] War im Notarmenreglement aus dem Jahr 1858 für die Beaufsichtigung der Pflegeplätze und der Fremdplatzierten noch die Wahl von sechs Armenpflegern vorgesehen,[222] so wurde diese Aufgabe bereits im Jahr 1866 der Armenbehörde übertragen.[223] Die einzelnen Mitglieder hatten an den Sitzungen über unterstützte oder armutsgefährdete Personen Bericht zu erstatten. Die Auskünfte wurden im Rahmen von Hausbesuchen vor Ort eingeholt. Die Hilfesuchenden wurden befragt, gegebenenfalls auch Vermieter, Arbeitgeber oder Nachbarn. Personen, die um Unterstützung ersuchten oder sich nicht nach den Vorstellungen der Behörden verhielten, konnten auch zu Sitzungen der Armenbehörde vorgeladen werden.

Noch zu Beginn des 20. Jahrhunderts erlaubte im Kanton Bern – wie auch in anderen Kantonen – das Recht der Armenbehörde, Kinder aus unterstützten Familien wegzunehmen. Das Eingriffsrecht in intakte, aber verarmte Familien hatte im 18. Jahrhundert seinen Anfang genommen.[224] Die Armenbehörde hatte auch die Kompetenz, kleinere (Disziplinar-)Vergehen selbst zu bestrafen. In der Regel erfolgten Verwarnungen, es konnten aber auch Leistungen gekürzt oder sogar kurze Arreststrafen verhängt werden.[225] Von dieser Möglichkeit wurde auch hin und wieder gegenüber Pflegekindern Gebrauch gemacht. So beschloss die Notarmenbehörde Sumiswald im Jahr 1914, einen aus dem Pflegeplatz entlaufenen Güterknaben mit drei Tagen «Gätterlistübli», dem Arrestlokal im Armenhaus, zu bestrafen.[226] Die Armenbehörde stellte damals eine unbestrittene Autorität dar. Sie verkörperte Wissen und Macht und war dadurch auch Anlaufstelle bei familiären Schwierigkeiten, beispielsweise bei Ehe- und Erziehungsproblemen.[227]

Etataufnahme und Verdinggemeinde

Ein entscheidender Faktor in der Geschichte der Fremdplatzierung war die Aufnahme auf den Etat der notarmen Personen, was in den meisten Fällen die Unterbringung in eine Familie oder in eine Anstalt zur Folge hatte.[228] Erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts sahen einzelne Gemeindereglemente im Kanton Bern die sogenannte Selbstpflege vor, wobei die unterstützten Personen zu Hause verbleiben konnten. In Sumiswald war dies ab 1887 möglich.[229] Diese Form der Unterstützung wurde aber nur Einzelpersonen und Familien gewährt, die den damaligen sittlichen und moralischen Vorstellungen der Behörden zu genügen vermochten.

Die Etataufnahme der notarmen Personen erfolgte bereits im 19. Jahrhundert einmal jährlich im Lauf des Monats Oktober im Armenhaus der Gemeinde und

wurde so ins 20. Jahrhundert übernommen.[230] Der Termin wurde durch den zuständigen Armeninspektor bestimmt. Die Armenbehörde bereitete für diese Sitzung eine Liste derjenigen Personen vor, welche neu auf den Etat der dauernd Unterstützten aufzunehmen waren. Sie hatte diese Liste mindestens zehn Tage vor der Sitzung dem Armeninspektor zukommen zu lassen. Für schulpflichtige Kinder mussten ausserdem die Schulzeugnisse vorliegen.[231] Anlässlich der Etataufnahme wurden unter Leitung des Armeninspektors und in Anwesenheit eines reglementarisch festgelegten Personenkreises die Einzelfälle durchberaten.[232] Handelte es sich um Personen, die zulasten einer anderen Gemeinde auf den Etat der dauernd Unterstützten aufgenommen werden sollten, konnte auch ein Vertreter der entsprechenden Gemeinde der Verhandlung beiwohnen. Der Armeninspektor entschied in jedem Einzelfall in erster Instanz über die Aufnahme. In Streitfällen war die kantonale Armendirektion letztinstanzlich zuständig.[233] Im Verlauf dieser Sitzung legte der Armeninspektor ausserdem Bericht über seine Hausbesuche ab und verwies auf allfällig vorhandene Mängel, etwa, dass bestimmten Pflegeeltern wegen des hohen Alters kein Kind mehr in Pflege gegeben oder ein Pflegekind wegen Krankheit der Pflegemutter umplatziert werden sollte.[234] Wie die Inspektionen des Armeninspektors im Detail abliefen, darüber geben die Sitzungsprotokolle der Armenbehörde keinen Aufschluss. Es wurde nur in Einzelfällen auf besondere Ereignisse hingewiesen.

Familienangehörige von Personen, die unterstützt werden mussten, waren beitragspflichtig.[235] Darum hatten die Personen, über deren erstmalige Aufnahme auf den Etat zu entscheiden war, zusammen mit den in der Gemeinde wohnhaften und beitragspflichtigen Verwandten persönlich anwesend zu sein.[236] Es wurde nämlich gleichzeitig die Höhe allfälliger Beiträge der unterstützungspflichtigen Verwandten festgelegt. Die Armenbehörde führte ein Verzeichnis der Familienangehörigen mit möglichst genauen Angaben über deren Vermögens- und Erwerbsverhältnisse.[237] Die öffentliche Fürsorge basierte auf dem Prinzip der Subsidiarität und forderte grundsätzlich die Rückerstattung erhaltener Hilfeleistungen, sobald sich die wirtschaftliche Situation gebessert hatte.[238]

Auf den Etat der dauernd Unterstützten wurden nur einzelne Personen, nicht aber ganze Familien aufgenommen. Verarmte eine Familie, so wurde untersucht, für welche Familienmitglieder das Familienoberhaupt nicht zu sorgen vermochte.[239] Um Kinder auf den Etat aufzunehmen, war die Einwilligung der Eltern nicht Voraussetzung, und die elterliche Gewalt musste nicht entzogen sein.[240] Bei der Aufnahme von Kindern auf den Etat der dauernd Unterstützten verfolgten die

Behörden den Grundsatz, dass bei jüngeren Eltern die ältern Kinder, bei ältern Eltern die jüngeren Kinder aufzunehmen waren: «Werden nämlich bei jüngeren Eltern die älteren Kinder aufgenommen, so werden diese in absehbarer Zeit infolge Schulentlassung vom Etat gestrichen werden können, und die verhältnismässig noch jungen Eltern können damit wieder Wohnsitz wechseln. Im umgekehrten Fall wird dagegen durch die Aufnahme der jüngern Kinder eine Stabilisierung der Verhältnisse angestrebt.»[241]

Verkostgeldung und Hofzuteilung

Die Verkostgeldung und Verteilung der Notarmen geschah dann einige Wochen später an den sogenannten Verdinggemeinden im Monat Dezember oder in den ersten Tagen des Januars.[242] Notarme Personen, welche bereits im Vorjahr verpflegt worden waren, hatten von ihren Pflegern anlässlich der Verdinggemeinde einem Ausschuss der Notarmenkommission präsentiert zu werden, welche die Pfleglinge selbst, ihre Kleider – und bei Kindern zusätzlich deren Schulzeugnisse – prüften. Wurde dabei festgestellt, dass sich Pfleger pflichtwidrig verhalten hatten oder Kleider fehlten, wurde bei den Kostgeldern, die erst nach Abschluss des Pflegejahres ausbezahlt wurden, ein Abzug gemacht.[243] Sämtliche notarmen Personen hatten dann wieder mit einem reglementarisch vorgesehenen Kleiderbestand an die (alten oder neuen) Pfleger übergeben zu werden.[244] Bei jeder Verkostgeldung wurde ein schriftlicher Verpflegungsvertrag abgeschlossen.[245] Dieser galt für die Zeit vom 1. Januar bis zum 31. Dezember jeweils für ein Jahr und musste auch dann erneuert werden, wenn das Pflegeverhältnis mit derselben Pflegefamilie weiter bestand.[246] Um zu verhindern, dass fremdplatzierte «Kinder nach dem Austritt aus der Schule noch ein halbes oder ganzes Jahr an ihrem bisherigen Pflegeort bleiben müssen, ohne Lohn zu erhalten», hatte die Armendirektion am 22. Januar 1904 sämtlichen Armenbehörden eine Weisung zukommen lassen und verfügt, dass Verpflegungsverträge für Kinder nicht auf länger abgeschlossen werden durften als bis zum Austritt derselben aus der Schule.[247] Die fremdplatzierten Kinder mussten somit nach dem Schulaustritt nicht an ihren bisherigen Pflegeorten bleiben.[248]

Bis zum Armengesetz von 1857 war es den Gemeinden im Kanton Bern gestattet gewesen, «mit ihren Armen umzugehen, wie sie wollten und arme Kinder nach Belieben über die Gemeindegrenze zu schicken».[249] Seit 1857 mussten die Hof- oder Güterkinder innerhalb der Gemeinde verteilt werden, womit eine bessere Kontrolle bezweckt wurde. Die Verkostgeldung war weiterhin über die Gemeindegrenze hinaus möglich.[250] Zu diesem Zweck wurden die Notarmen in zwei Kategorien ein-

geteilt. Die erste Kategorie umfasste die Erwachsenen sowie diejenigen Kinder, die entweder noch nicht sechs Jahre alt oder geistig und körperlich nicht gesund waren.[251] Diese Personen wurden an der Verdinggemeinde zuerst platziert, und zwar in der Regel durch freie Verkostgeldung «an wohlbeleumdete, arbeitsame und verpflegungsfähige Leute [...], wenn möglich innerhalb der Gemeinde», für die Dauer eines Jahres.[252] Für die Aufnahme einer solchen notarmen Person wurde von der Armenbehörde ein Kostgeld bezahlt. Grundbesitzer konnten sich dadurch von der Pflicht, ein Kind der zweiten Kategorie aufnehmen zu müssen, befreien.[253] Blinde, taubstumme, körperlich oder geistig behinderte, kranke oder straffällige Notarme wurden nach Möglichkeit auch in speziellen Anstalten untergebracht.[254]

Gemäss einer Eigenheit, die unter anderem im Emmental stark verbreitet blieb, war jeder Grund- und Liegenschaftsbesitzer – und zwar unabhängig von seinem Wohnort –, dessen Besitz auf Gemeindegebiet einen bestimmten Steuerwert überstieg, zur Aufnahme eines körperlich und geistig gesunden Kindes im Alter zwischen sechs und siebzehn Jahren verpflichtet.[255] Erst wenn die Kinder und Erwachsenen der ersten Kategorie platziert waren, wurden die gesunden sechs- bis siebzehnjährigen Kinder, die die zweite Kategorie bildeten, den Güterbesitzern zugeteilt. Die Gemeinde zahlte für diese Kinder eine nach «Alter, Arbeitsfähigkeit und Intelligenz» in Klassen gegliederte Entschädigung. Diese richtete sich jeweils nach einem im Voraus bestimmten Maximalbetrag. Güterbesitzer, die bereits im vorangehenden Jahr ein notarmes Kind in Pflege gehabt hatten, hatten ein Vorrecht, dasselbe Kind für ein weiteres Jahr aufzunehmen.[256] Unter den verbliebenen Kindern konnten die Güterbesitzer zuerst frei auswählen. Wenn sich mehrere Personen für dasselbe Kind interessierten, bestimmte bis 1899 das Los. Seither entschied die Armenbehörde «unter Würdigung der Verhältnisse» darüber, wohin das Kind kam. Es hatte sich zunehmend die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich nicht alle Güterbesitzer zur Aufnahme eines Kindes eigneten.[257] Kinder, die nach der freien Auswahl noch übrig blieben, wurden bis 1899 unter den noch nicht «besetzten» Güterbesitzern ebenfalls verlost, wobei dieses Los vom betreffenden Kind selbst öffentlich gezogen worden war. Die Zuteilung oder Verlosung erfolgte zuerst bei denjenigen Güterbesitzern mit der grössten Schatzung. Weigerte sich ein Güterbesitzer grundlos, ein Kind aufzunehmen, so hatte dieser allfällig entstehende Mehrkosten zu tragen.[258]

Für gewöhnlich richtete sich das Kostgeld nach einer festgesetzten Skala. Abweichungen oder Diskussionen gab es insbesondere bei Bettnässern, aber auch bei erzieherischen Problemen oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen.[259]

Pflegeeltern verlangten in solchen Fällen oft ein höheres Kostgeld. So wünschte ein Pflegevater im Jahr 1909 eine Kostgeldzulage wegen «Schwachheit des Knaben», worauf er einen Zuschlag von zehn Franken erhielt.[260] Interessanterweise war der Kostgeldansatz geschlechtsneutral. Das bedeutet, dass es in der Bewertung des Betreuungsaufwandes und insbesondere der Arbeitsleistung zwischen Knaben und Mädchen offensichtlich keinen Unterschied gab. Jedenfalls ist den diesbezüglichen Kostgeldansätzen und den ausgerichteten Beträgen nichts Derartiges zu entnehmen.[261]

Die Praxis der öffentlichen Verdinggemeinden, das heisst die gleichzeitige Anwesenheit von Pflegern und Pflegebedürftigen und die Verlosung der Kinder auf die Güterbesitzer, lässt sich bis ins 18. Jahrhundert zurückverfolgen.[262] Sie erlangte vor allem deswegen eine unrühmliche Bekanntheit, weil es dabei mitunter zu den von Jeremias Gotthelf gegeisselten öffentlichen Mindersteigerungen, zu öffentlichen Versteigerungen an die Mindestfordernden, gekommen ist.[263] Derartige Mindersteigerungen sind bereits im 18. Jahrhundert für Gemeinden im Mittelland, im Oberland, im Emmental und im Schwarzenburgerland nachgewiesen worden.[264] Mindersteigerungen sind aber zum Teil bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts auch in den Kantonen Solothurn,[265] Thurgau,[266] Waadt,[267] Baselland,[268] St. Gallen,[269] Schaffhausen[270] oder Luzern[271] durchgeführt worden. Im Kanton Freiburg wurde diese Form der Fremdplatzierung sogar erst im Jahr 1928 verboten.[272]

Auch wenn diese öffentlichen Versteigerungen im Lauf des 19. Jahrhunderts allmählich verschwanden, ist der nachfolgende Auszug aus einem Kommentar zu einer Kostgeldertabelle für die Güterkinder der Gemeinde Lützelflüh der Jahre 1897 bis 1911 ein weiterer Beleg dafür, dass bei grosser Nachfrage der Preis nach wie vor sank: «Gemäss dem Armen-Reglement & daherigen Beschlüssen werden für die Güterkinder nach den Altersjahren folgende Kostgelder bezahlt: [...] Wenn ausgelesen, wird für das betreffende Jahr Frs. 10.– in jeder Klasse weniger bezahlt. In vorkommenden Fällen, wofür das gleiche Güterkind sich mehrere Liebhaber bewerben, welche dasselbe billiger in Pflege nehmen wollen, als nach oben aufgestelltem Verhältnis angegeben, so kann das Kostgeld noch tiefer gestellt werden, d. h. kann das Kostgeld nach dem Angebot des Mindestfordernden bestimmt werden. Dies hat aber auch nur für das betreffende Jahr Bezug.»[273]

Änderungen betrafen in erster Linie die Form und nicht das Wesen der Fremdplatzierung

Die Institution der öffentlichen Verdinggemeinde geriet gegen Ende des 19. Jahrhunderts immer mehr unter Beschuss. Die Armendirektion hatte in dieser Beziehung

keine Richtlinien erlassen und es «der Einsicht und dem Takt der Armenbehörden selbst überlassen», wie sie ihre Armen verpflegten.[274] Jede Einwohnergemeinde hatte dies in einem «Verpflegungsreglement» ihren Verhältnissen entsprechend zu regeln.[275] Im Armengesetz von 1897 wurden schliesslich nicht nur (erneut) die Mindersteigerungen, sondern auch die öffentlichen Verdinggemeinden verboten, und es sollte nun so verfahren werden, dass «auf den Tag der Etataufnahmen die Erwachsenen und Kinder, die dafür vorgeschlagen wurden, erscheinen sollten, ebenso die Armenbehörden und der Bezirksarmeninspektor, der die Etataufnahme zu vollziehen hatte, und ein Mitglied des Gemeinderates, wenn nicht der Gemeinderat selbst Armenbehörde war. Die künftigen Pfleger erscheinen nicht, sondern nur die Personen, die auf den Etat aufgenommen werden sollten. Die Beschaffung eines Pflegeplatzes ist dann eine Aufgabe für sich.»[276] Es wurde empfohlen, im Amtsanzeiger nach Pflegeplätzen zu suchen.[277] Einzelne bernische Gemeinden hielten dessen ungeachtet am alten Verpflegungsmodus fest, wie ein Kreisschreiben der Armendirektion des Kantons Bern an die Regierungsstatthalter festhält: «Im alten Kanton gibt es eine ganze Zahl der bestverwalteten Gemeinden, welche von einer solchen [Verdinggemeinde] nie etwas wussten. Viele Gemeinden sodann, wohl die Mehrzahl, haben sie seit dem Inkrafttreten des neuen Armengesetzes abgeschafft. Da es aber immer noch eine Anzahl Gemeinden gibt, welche fortfahren, ihre Armen nach dem alten Modus, d. h. an öffentlicher Verdinggemeinde zu verkostgelden, so sehen wir uns veranlasst, auf vollständige Beseitigung dieses Verpflegungsmodus zu dringen.»[278] Bis in die 1920er-Jahre erhielt die Armendirektion in Abständen von zwei bis drei Jahren durch Armeninspektoren Bericht, wonach die eine oder andere Gemeinde versuchte, die Etataufnahme nach altem Brauch öffentlich durchzuführen.[279]

Auch die Gemeinde Sumiswald beschloss noch im Januar 1901, die Verdinggemeinde im Armenhaus «im alten Modus» abzuwickeln.[280] Ein Jahr später wurde die Angelegenheit in Anwesenheit des Armeninspektors besprochen. Die kantonale Armendirektion hatte inzwischen damit gedroht, den Gemeinden den Staatsbeitrag zu entziehen, wenn die alten Verdinggemeinden beibehalten würden, was offensichtlich Wirkung zeigte. Die vom Kanton vorgeschlagene Vorgehensweise unterschied sich allerdings nur geringfügig von den früheren öffentlichen Verdinggemeinden. So hatten sich nach wie vor alle neu auf den Etat aufzunehmenden Personen sowie alle Pfleger mit ihren Erwachsenen oder Kindern, die sie nicht mehr behalten wollten, im Armenhaus zu melden. Es ging bei der neuen Praxis hauptsächlich darum, dass die Zuteilung der notarmen Personen an ihre neue Pflegefamilien nicht erst an der Verdinggemeinde selbst stattfand, sondern

die entsprechenden Abklärungen und der Entscheid bereits vorher durch die Armenbehörde getroffen wurden. Diese Praxis wurde von nun an beibehalten und der Tag der Verkostgeldung im Anzeiger ausgeschrieben.[281] Die Bezeichnung «Verdinggemeinde» fand in den Gemeinden Sumiswald und Lützelflüh jedoch noch während mehrerer Jahre Verwendung.[282]

Patronat

Besonders nachteilig hatte sich im 19. Jahrhundert für die armengenössigen Kinder diejenige Bestimmung des Armengesetzes ausgewirkt, welche sie nach ihrer Admission, also nach ihrer Konfirmation, aus dem Notarmenetat fallen liess. Im Kanton Bern wurden unterstützte Kinder mit erfolgtem Schulaustritt, spätestens ein Jahr danach, vom Armenetat und damit aus der Armengenössigkeit entlassen, da man davon ausging, dass sie dann selbst für sich sorgen konnten.[283] Es wurde daher immer wieder die Forderung erhoben, vom Armenetat entlassene Kinder weiterhin zu beaufsichtigen. Seit den 1880er-Jahren mussten dann die Gemeinden bei den Inspektionen anlässlich der Etataufnahme auch darüber informieren, wohin und in welche Verhältnisse die im Vorjahr konfirmierten Kinder kamen.[284] Eine wirkliche Verbesserung wurde aber erst im Zuge des ANG von 1897 erreicht. Als eine der Massnahmen zur Bekämpfung der Ursachen der Armut sah dieses nämlich vor, armengenössige Kinder auch nach ihrem Schulaustritt weiter zu betreuen.[285] Am 1. Mai 1903 wurde das betreffende Dekret über «die Fürsorge für die infolge des Austritts aus der Schule vom Armenetat entlassenen Kinder» in Kraft gesetzt. Die Armenbehörden hatten von nun an diejenigen Kinder, welche auf dem Armenetat standen und im Frühling aus der Schule entlassen wurden, unter Patronat zu stellen respektive jedem derselben einen Patron oder eine Patronin zu ernennen.[286] Die Ausführung dieses Dekretes gehörte in den Verantwortungsbereich der Spendbehörden. Diesen war die Pflicht auferlegt worden, in Zusammenarbeit mit den Armeninspektoren für die aus der Schule austretenden Kinder geeignete Lehr-, Dienst- oder Arbeitsstellen zu finden und dafür zu sorgen, dass solche Kinder einen ihren Leistungen entsprechenden Lohn erhielten, ob sie nun am bisherigen Pflegeort blieben oder anderswo in einem Arbeitsverhältnis standen.[287] Die Kinder blieben unter dem Schutz der Armenbehörde bis zum 18., in besonderen Fällen mit Bewilligung der Armendirektion bis zum 20. Altersjahr. Die Patrone waren der Spendkommission gegenüber zur Berichterstattung verpflichtet. Die Berichte gelangten anschliessend an das kantonale Armeninspektorat, welches sie prüfte und für die Armendirektion einen Generalbericht erstellte.[288]

Jede Gemeinde hatte über die von ihrem Armenetat entlassenen Kinder ein besonderes Verzeichnis zu führen, das alljährlich zu revidieren und zu ergänzen war. Es waren darin die Aufenthaltsorte der Kinder und ihrer Patrone sowie die Namen derjenigen Personen anzugeben, zu denen die Kinder in einem Lehr-, Dienst- oder Arbeitsverhältnis standen. Dieses Verzeichnis war alljährlich dem Armeninspektor des Kreises auszuhändigen.[289]

Fazit

Die Ziele und die Vorgehensweisen bei der Fremdplatzierung von armengenössigen Kindern unterschieden sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts nicht wesentlich von denjenigen des 18. Jahrhunderts.[290] Jährliche Pflegeplatzwechsel und das persönliche Erscheinen zur Etataufnahme etwa waren durchaus nichts Aussergewöhnliches. Die (schulpflichtigen) Kinder wurden gewissermassen immer noch in wesensgleicher Art und Weise fremdplatziert, wie dies über hundert Jahre zuvor auch schon praktiziert worden war. Während in den Jahren 1880 bis 1914 in den meisten europäischen Ländern Sozialversicherungen (Unfall-, Kranken- und Altersversicherungen) eingeführt wurden,[291] veränderte sich auf dem Gebiet der Schweiz im ganzen Verlauf des 19. Jahrhunderts in der Sozialpolitik im Allgemeinen und im Verdingkinderwesen im Speziellen kaum etwas, auch wenn gegen Ende des 19. Jahrhunderts im Armenwesen zunehmend wissenschaftlich begründete Lösungsansätze aus verschiedenen Disziplinen Einzug hielten.[292] Der Staat hatte bisher kaum Einfluss auf die Praxis der einzelnen Gemeinden genommen.

Als fundamentalste Fortschritte dürfen wohl die Verbote der Mindersteigerungen und der öffentlichen Verdinggemeinden, die Einführung einer Aufsichtspflicht sowie die Absicht, fremdplatzierte Kinder nach Möglichkeit über mehrere Jahre am selben Ort verbleiben zu lassen, bezeichnet werden. Im ersten Fall dauerte es indessen (gesamtschweizerisch) bis zur endgültigen Durchsetzung etliche Jahrzehnte. Als nachhaltigste Neuerung und klare Verbesserung für die Lebensbedingungen von Pflegekindern sind unbestreitbar die Abschaffung des jährlichen Turnus und die Einführung einer reglementierten Aufsicht über die Pflegekinder zu bezeichnen, auch wenn es auf diesem Gebiet wiederum mehrere Jahrzehnte dauern sollte, bis sämtliche Pflegekinder erfasst und Kontrollen wirksam durchgeführt wurden.

Gesetz und Praxis um 1912

Organisation und Aufgabe der Vormundschaftsbehörden vor Einführung des ZGB

Vor Einführung des ZGB per 1912 bestand zwar das Institut der Vormundschaft bereits, die Tätigkeit des Vormundes beschränkte sich jedoch in den kantonalen Zivilgesetzen fast ausschliesslich auf die Verwaltung von Mündelvermögen. In der Praxis wurde bei verwaisten oder verlassenen Kindern oft gar kein Vormund ernannt, wenn kein Vermögen vorhanden war.[293] Aber auch wenn ein armes, verlassenes Kind einen Vormund bekam, wurde es meistens den Armenbehörden zur Versorgung überlassen.[294]

Es gab in Lützelflüh und Sumiswald kein Organisations- und Verwaltungsreglement, in dem auch die Aufgaben des Gemeinderates und damit des Vormundschaftswesens festgehalten worden wäre.[295] Protokolleinträge lassen aber den Schluss zu, dass der Gemeinderat bereits zum damaligen Zeitpunkt die Funktion der Vormundschaftsbehörde bekleidete. Dies belegt in Sumiswald die Aufteilung der elf Mitglieder (inkl. Präsident) auf die fünf Abteilungen Ortspolizei, Bau-, Armen, Finanz- und Vormundschaftswesen. In beiden Gemeinden wurden die Vormundschaftsangelegenheiten im Rahmen der Gemeinderatssitzungen behandelt, welche alle zwei Wochen stattfanden. Die erhebliche Zahl traktandierter Vormundschaftsgeschäfte zeigt, dass dieses Ressort einen hohen Arbeitsaufwand mit sich brachte.

Wesentliche Bestimmungen des ZGB

Mit den drei sogenannten Kinderschutzartikeln wurde die rechtliche Grundlage geschaffen, vormundschaftliche Massnahmen zu ergreifen, wenn das Kindeswohl gefährdet war.[296] Der Kanton Bern schuf mit seinem Einführungsgesetz zum ZGB von 1911 – wie auch einige andere Kantone – das Institut der Amtsvormundschaft.[297] Damit war erstmals die Aufsicht aller in einer Gemeinde platzierten Kinder durch die Vormundschaftsbehörden, also durch ein Verwaltungsorgan vorgesehen, sofern sie nicht schon von einer anderen Behörde betreut wurden. Letzteres betraf vor allem Kinder, die von der Armenbehörde platziert worden waren. Damit kam der Vormundschaftsbehörde per Gesetz nun offiziell eine Kontrollfunktion über alle Pflegekinder zu. Die Ausübung derselben wird in den Gemeinderatsprotokollen von 1912 und 1913 allerdings nicht sichtbar. Wie noch zu zeigen ist, wurde das Einführungsgesetz erst mehrere Jahre später umgesetzt, und es fehlten die dafür notwendigen Reglemente mit Anleitung zur konkreten

Durchführung. Vereinzelt erwähnte Verpflegungsverträge waren bereits in den beiden Armenreglementen von 1899 und 1901 vorgesehen und sind deshalb kein Indiz für eine wahrgenommene Kontrollfunktion.[298]

Zweigleisige Pflegekinderaufsicht

Neben der Armenbehörde versorgte und beaufsichtigte also seit 1912 auch die Vormundschaftsbehörde Kinder, und zwar solche, die in ihrem leiblichen oder geistigen Wohl «dauernd gefährdet» oder «verwahrlost» waren.[299] Die Kontrolle der Pflegeplätze, wie sie im ANG von 1897 vorgesehen war, berücksichtigte nur die von den Armenbehörden versorgten Kinder. Der Amtsvormund hatte die Aufsicht über die ihm als Beistand und Vormund übertragenen Pflegekinder.[300] Er hatte das Recht und die Pflicht, den Kost- und Pflegeort des Mündels zu besuchen und auf seine Eignung hin zu überprüfen. Er hatte auch das Recht, einen Wechsel vorzunehmen.[301] Über jedes Mündel und über jedes Pflegekind wurde von der Amtsvormundschaft ein Aktenheft geführt, worin namentlich alle Inspektionsberichte gesammelt wurden.[302]

Grundsätzlich gab es damit im Kanton Bern nun zwei Aufsichtsbehörden: War ein Pflegekind von der Armenbehörde seines Aufenthaltsortes fremdplatziert worden, so hatte diese die Aufsicht über dieses Kind. Unter vormundschaftliche Aufsicht fielen diejenigen Kinder, die von der Vormundschaftsbehörde fremdplatziert worden waren, sowie die armengenössigen Kinder, welche von einer auswärtigen Armenbehörde fremdplatziert worden waren. Bereits früh wurde allerdings bemängelt, dass das ZGB für diejenigen Kinder, welche keiner amtlichen Aufsicht unterstanden, keine Aufsichtsbestimmungen enthielt.[303]

Auswirkungen in der Praxis: die Situation um 1912

Vorgehen der Armenbehörden

Änderungen im Bereich der Fremdplatzierung in Sumiswald und Lützelflüh sind in den Jahren vor und nach Einführung des ZGB anhand der vorhandenen Aktenbestände nicht erkennbar. Die Fremdplatzierung von Kindern hatte sich gemäss den aus dem 19. Jahrhundert stammenden Reglementen eingespielt. Die Kinder wurden sowohl vom Armeninspektor als auch von Mitgliedern der Armenbehörde jährlich besucht. Falls irgendwelche Klagen eingingen, wurden entsprechende Abklärungen vorgenommen, wie folgendes Beispiel illustriert:

1916 wurde in der Notarmenbehörde Sumiswald erstmals ausführlich über einen Fall berichtet, in welchem eine Drittperson darüber klagte, dass ein 14-jäh-

riges Mädchen an seinem Pflegeort bis ungefähr 22 Uhr arbeiten müsse und zwei Mal über Massen geschlagen worden sei.[304] Nur wenige Wochen zuvor hatte sich der Pflegevater seinerseits über das Betragen des Mädchens bei der Armenbehörde beklagt. Diese hatte das Mädchen wegen «Naschen und Lügen» zurechtgewiesen.[305] Die Armenbehörde befragte nach Eingang der Klage mehrere Personen, wobei sich bestätigte, dass das Mädchen tatsächlich sehr lange arbeiten musste. Die Zeugen hatten die Misshandlungen allerdings nicht selbst gesehen, sondern lediglich vom «Güterknaben vernommen». Das Mädchen wurde an seinem Pflegeort belassen. Die Pflegeeltern wurden aufgefordert, «das Kind abends zur Sommerzeit für gewöhnlich nach halb 9 Uhr & im Winter für gewöhnlich nach halb 8 Uhr nicht mehr zu beschäftigen».[306] Ausserdem wurden die Pflegeeltern ermahnt, mit dem Mädchen wie auch mit dem Güterknaben, der übrigens in den Akten nirgends erwähnt wird, äusserst human umzugehen. Die Armenbehörde beschloss ferner, weiterhin zu kontrollieren, ob sich die Pflegeeltern an diese Ermahnungen halten würden. Auch mit dem Kind sollte noch gesprochen werden, entsprechende Einträge gibt es allerdings nicht. Das Mädchen blieb noch bis zur Admission im folgenden Jahr am selben Platz.

Dieses Beispiel ist in zweierlei Hinsicht charakteristisch: Die Mitglieder der Armenbehörden wie auch der Armeninspektor nahmen ihre Aufsichtspflicht wahr. Sie dürften wohl verschiedentlich eine situationsbedingte Verbesserung erreicht haben. Dass mit dem betroffenen Kind nicht gesprochen und dessen subjektives Erleben nicht in den Entscheidungsprozess einbezogen wurde, ist ein wunder Punkt in der Pflegekinderaufsicht, der in den Lebenserinnerungen von ehemaligen Verdingkindern immer wieder angesprochen, aber aus damaliger Sicht nicht als notwendig erachtet wurde.[307]

Angaben zu den Pflegeplätzen

Eine der wichtigen Änderungen in der Fremdplatzierung betraf die vielen Umplatzierungen, die im 19. Jahrhundert systembedingt noch an der Tagesordnung gewesen sind. Selbst wenn mangels entsprechender Untersuchungen kein direkter Vergleich möglich ist, dürften sich diese Verhältnisse um die Jahrhundertwende gebessert haben, auch wenn es immer noch viele Wechsel gab: Im Jahr 1914 befanden sich gemäss dem Notarmenverzeichnis in Sumiswald 63 Kinder in Fremdpflege.[308] Von diesen 63 Kindern wurden über die gesamte Dauer ihrer in den Akten dokumentierten Fremdplatzierung hin gesehen ein Drittel nie, ein Drittel einmal und die übrigen mehrmals umplatziert. Auffallend häufig, nämlich

in fast der Hälfte sämtlicher Umplatzierungen, erfolgten diese im Alter von acht, neun oder zehn Jahren. Das erklärt sich unter anderem auch dadurch, dass Kleinkinder sehr oft (zuerst) bei Witwen oder Handwerkerfamilien untergebracht und dann im schulpflichtigen Alter zu einem Landwirt weiterplatziert worden sind. In Lützelflüh waren diese Verhältnisse ähnlich, nur dass dort mehr als die Hälfte der damals 43 auf dem Etat aufgeführten Kinder nie einen Platzwechsel erlebte.[309]

Über die Umplatzierungsgründe ist in der Regel wenig zu erfahren. Meistens ist lediglich kurz vermerkt, dass ein Kind «abgegeben» werde.[310] Allein per 1914 waren in Sumiswald neun Kinder ohne Nennung eines Grundes zur Abgabe und damit zur Umplatzierung angemeldet worden.[311] Gleichzeitig weigerten sich in zwei Fällen die Pflegeeltern und in einem Fall eine Mutter erfolgreich dagegen, dass ihre (Pflege-)Kinder (um)platziert werden.[312] Die Sachlage präsentierte sich im folgenden Jahr ähnlich.[313] Als immer wiederkehrende Gründe tauchen etwa auf: weiter Schulweg, Krankheit oder Tod der Pflegeeltern, Umzug, Erziehungsprobleme, Bettnässen, Einweisung in eine Anstalt oder Armengenössigkeit der Pflegefamilie.[314] Die Pflegeverhältnisse endeten in den weitaus meisten Fällen dadurch, dass die Kinder admittiert worden sind. Eher ausnahmsweise konnten Kinder in ihre Herkunftsfamilie zurückkehren.[315]

Mindestens 80 Prozent der Pfleger waren – soweit dies den Protokollen entnommen werden kann – Landwirte. Über die Hälfte der fremdplatzierten Kinder war in Sumiswald selbst heimatberechtigt, und die restlichen Kinder hatten ihren Heimatort fast alle zumindest im selben oder in einem benachbarten Amtsbezirk.[316] Kein Kind stammte aus einem anderen Kanton, hingegen gab es um diese Zeit erste ausserkantonale Anfragen für die Aufnahme eines Kindes aus dem Kanton Bern.[317] In Lützelflüh wurde Ende 1911 erstmals ein Kind erwähnt, das durch die kantonale Armendirektion von ausserhalb des Kantons (Thurgau) der Heimatgemeinde zugeführt worden war.[318] Solche Rückführungen erfolgten insbesondere, weil dadurch eine bessere Aufsicht gewährleistet schien.[319] Das Kind taucht denn auch folgerichtig nicht in den Verdingbüchern auf, weil in diesen Fällen der Kanton die Aufsicht innehatte und allfällige Kostgeldzahlungen übernahm.

Seit den 1910er-Jahren wurden in Lützelflüh und Sumiswald erstmals Pflegeplätze mittels Inserat gesucht.[320] Das deutet darauf hin, dass die Hofzuteilung kontinuierlich zurückging und die Frage nach der individuellen Eignung eines Pflegeplatzes vermehrt eine Rolle spielte.[321] Die mehrmaligen generellen Kostgelderhöhungen und die vielen Rückgaben von Kindern könnten aber auch ein Hinweis darauf sein, dass es in dieser (Krisen-)Zeit schwieriger war, Kinder zu platzieren. Je-

denfalls versuchte die Armenbehörde in mehreren Fällen – im Gegensatz zur Praxis rund 15 Jahre zuvor, als die Kinder kommentarlos zur Weiterplatzierung übernommen wurden –, mit höheren Kostgeldern abgabewillige Familien dazu zu bringen, die Kinder zu behalten, was damit teilweise auch erreicht werden konnte.[322]

Vorgehen der Vormundschaftsbehörden

Die Gemeinderatsgeschäfte in Lützelflüh und Sumiswald beinhalteten zu einem grossen Teil vormundschaftliche Themen. Dabei handelte es sich vor allem um vormundschaftliche Massnahmen erwachsene Personen betreffend. Kinder wurden viel seltener unter Vormundschaft beziehungsweise Beistandschaft gestellt. Bei Erwachsenen standen einerseits die Verwaltung von vorhandenem Vermögen, andererseits die Versorgung Bevormundeter an Arbeitsplätzen oder in Anstalten im Vordergrund.[323] Vormundschaftliche Massnahmen bei minderjährigen Kindern wurden vor allem dann durchgeführt, wenn ihre Rechte in einer Erbteilung vertreten werden sollten. Dafür wurden sie unter «natürliche» oder «ausserordentliche» Beistandschaft gestellt.[324] Bevogtet oder bevormundet wurden auch Kinder, welche unehelich zur Welt kamen. Weitere Gründe, die zu einem Bevormundungsentscheid führten, finden sich seltener. Dabei ist den kurz gehaltenen Einträgen neben dem Bevormundungsentscheid nur eine kurze Begründung zu entnehmen, die Vorgeschichte fehlt meist.[325]

Bei unehelichen Geburten wurde das ZGB bereits kurz nach seiner Einführung 1912 als Entscheidungsgrundlage beigezogen.[326] In der Regel wurde für ein ausserehelich geborenes Kind eine Beistandschaft zur Klärung der Vaterschaft und der Alimentationsregelung erstellt und danach das Sorgerecht und eine mögliche Vormundschaft geklärt.[327]

Immer wieder finden sich Hinweise, dass die Androhung einer Bevormundung oder des Entzugs der elterlichen Gewalt dazu benutzt wurde, gewisse Verhaltensweisen zu «fördern». Als Beispiel sei hier ein Landwirt genannt, dem vorgeworfen wurde, nicht zu arbeiten. Er überlasse die Führung des Heimwesens ganz seiner Frau und die Landarbeiten «einer verkostgeldeten Person». In der Folge wurde ihm mit Konsequenzen für sein Verhalten gedroht: Die Vormundschaftsbehörde werde aufgrund seines Verhaltens gezwungen, «gegen ihn geeignete Vorkehren zu treffen, sei es eine Bevormundung und Versetzung ins Arbeitshaus». Ausserdem wurde er aufgefordert, seinen Kindern ein gutes Vorbild zu sein.[328]

Die Drohung mit solch einschneidenden Massnahmen zeigt die Macht der Behörden. Die Ankündigung einer Bevormundung oder einer Zwangseinweisung

allein scheint in vielen Fällen ihre Wirkung nicht verfehlt zu haben. Dies scheint auch im obigen Beispiel der Fall gewesen zu sein, sind doch keine weiteren Einträge zu finden. Gleichzeitig lag es wohl nicht im Interesse der Vormundschaftsbehörden, in jedem Fall auf eine Bevormundung zu bestehen. Eine solche musste offiziell beantragt und durch das Regierungsstatthalteramt Trachselwald bewilligt werden. Zudem bedeutete eine Bevormundung weiteren administrativen sowie personellen Aufwand.

Die Kinderschutzartikel fanden noch keine explizite Erwähnung. Lediglich der Aspekt der «Verwahrlosung», der in Artikel 284 ZGB Eingang gefunden hatte, wurde zur Begründung beim Entzug der elterlichen Gewalt benutzt.[329] So beispielsweise im Fall eines zehnjährigen Mädchens, welches nach der Einschätzung des Armeninspektors von ihren sich zu stark dem Trunke hingebenden Eltern «verwahrlost, schlecht verpflegt und mangelhaft genährt» werde. Daraufhin wurde den Eltern mit dem Entzug der elterlichen Gewalt gedroht, sollten sie sich nicht bessern. Über diesen Entscheid wurde auch die Spendbehörde informiert.[330]

Ausserdem wurden Kindswegnahmen durch den Gemeinderat beschlossen, die zwar mit dem Argument der «Gefährdung» geschahen, aber keinen Entzug der elterlichen Gewalt zur Folge hatten. So wurden bevormundeten Eltern im Jahr 1913 die Kinder im Alter von ein und drei Jahren wegen Verabreichung von Alkohol weggenommen.[331] Der Gemeinderat beschäftigte sich also kurz nach der Einführung des ZGB nur am Rand mit vormundschaftlich abgestützten Fremdplatzierungen von Kindern. Die Auswertung der Gemeinderatsprotokolle von Sumiswald und Lützelflüh hat ergeben, dass fremdplatzierte Kinder nicht automatisch auch bevormundet oder verbeiständet waren. Die Eltern fremdplatzierter Kinder behielten in den allermeisten Fällen die elterliche Gewalt.

Anzeichen einer Praxisänderung

Es gibt mehrfache Hinweise, dass nun vermehrt Eltern in Eigenregie Kinder unentgeltlich, und zwar vorwiegend bei Verwandten, unterbrachten.[332] Selbstverständlich haben zu jeder Zeit Eltern Kinder an Dritte übergeben. Ob dies allerdings auch bereits im 19. Jahrhundert in diesem Ausmass vorgekommen ist, ist nicht bekannt.[333] Angesichts der Masse an Kindern und Erwachsenen, die damals – zumindest in Gegenden mit einer hohen Armutsquote und der Praxis der Hofzuteilung – auf die Güterbesitzer verteilt wurden, scheint es undenkbar, dass es gleichzeitig noch einen grossen Bedarf und die entsprechenden Möglichkeiten gab, weitere Kinder gratis abzugeben. Es macht den Anschein, dass sich durch die veränderte

Optik in der Praxis der Fremdplatzierung, mit der Fokussierung auf das Kindeswohl und einer damit einhergehenden veränderten Einstellung gegenüber armen Familien, eine neue Entwicklung manifestierte, die sich bis in die 1940er-Jahre deutlich verstärkte. Die Behörden konnten die Eltern im Rahmen von Kinderschutzmassnahmen veranlassen, ihre Kinder wegzugeben, um auf diese Weise von einem einschneidenderen Eingriff in die Elternrechte absehen zu können. Die Weggabe der eigenen Kinder verringerte die Kosten und Abhängigkeiten in mehrfacher Hinsicht: Für die Eltern reduzierte sich ein allfälliger Verwandtenbeitrag, den sie an die von der Gemeinde bezahlten Kostgelder zu leisten hatten, und damit die Höhe der geschuldeten Beiträge infolge Rückerstattungspflicht an die Armenbehörde.[334] Ausserdem konnten die Eltern (mit)bestimmen, wohin ihr Kind kam. Der Armenbehörde erwuchsen dadurch keine (weiteren) Kosten, und die Aufsichtspflicht blieb bei den Eltern. Aber auch Verwandte nahmen immer wieder Kinder auf, um von der Bezahlung von Verwandtenbeiträgen oder Alimenten befreit zu werden.[335]

Innerhalb von rund 20 Jahren nach Einführung des ANG hat sich das (armenrechtliche) Pflegekinderwesen zumindest in diesen beiden Gemeinden des Emmentals in dem Sinn stark gewandelt, als mit dem vorher verbreiteten System der Hofzuteilung während Jahrzehnten hauptsächlich die Pflegefamilien zur Aufnahme eines Pflegekindes «genötigt» werden mussten, während nun – nicht zuletzt auch aufgrund einer konstant grossen Nachfrage – die leiblichen Eltern zur Abgabe ihrer arbeitsfähigen Kinder «gedrängt» wurden.

Gesetz und Praxis um 1930

Als wesentliche organisatorische Veränderung auf Gemeindeebene in der Zeit zwischen 1912 und 1930 kann in Sumiswald die Fusion der beiden Armenbehörden, der Spend- und der Notarmenbehörde, im Jahr 1921 zu einer einzigen Armenkommission bezeichnet werden.[336]

Die Vollziehungsverordnung zu den eidgenössischen und kantonalen Gesetzen betreffend Massnahmen gegen die Tuberkulose vom 29. März 1932 machte die Aufnahme von Pflegekindern von einer Bewilligung abhängig. Laut diesem Gesetz durften Kinder nur mit der ausdrücklichen Bewilligung des Gemeinderates oder der von der Gemeinde dazu bezeichneten Behörde oder Amtsstelle fremdplatziert werden. Davon waren indessen lediglich Kinder betroffen, welche von einer Behörde platziert wurden. Für Kinder, die von ihren Eltern fremdplat-

ziert worden waren, war dieses Gesetz nicht anwendbar, wenn das kantonale Gesetz nicht etwas anderes vorsah.[337]

Massnahmen auf dem Gebiet der Pflegekinderaufsicht

Die im Einführungsgesetz zum ZGB von 1911 vorgesehene Aufsichtsfunktion der kommunalen Vormundschaftsbehörden über alle in der jeweiligen Gemeinde untergebrachten Pflegekinder harrte noch der Umsetzung. In den Organisations- und Verwaltungsreglementen von Lützelflüh 1918 und Sumiswald 1919 (beide in Kraft ab 1921) wurde dem Gemeinderat das Vormundschaftswesen und «die Aufsicht über die in der Gemeinde untergebrachten Pflegekinder gemäss Art. 26 Einführungsgesetz zum ZGB» übertragen.[338] In Sumiswald wurde die Vormundschaftsbehörde, bestehend aus fünf Mitgliedern, ermächtigt, «zur Beaufsichtigung der Pflegkinderplätze in der Gemeinde und zur Mitwirkung in Paternitätsgeschäften entweder die nämlichen Amtsvormünder oder einen besonderen Amtsvormund zu ernennen».[339] Ausserdem war für beide Kirchgemeinden Sumiswalds sowie für die ausserhalb der Gemeinde wohnhaften Personen je ein nebenamtlicher Amtsvormund zuständig.[340] Die Gemeinde Lützelflüh hatte zumindest seit 1921 ebenfalls einen Amtsvormund, der für die Aufsicht aller Pflegekinder in der Gemeinde zuständig war, soweit diese nicht deren Vormünder oder die Armenbehörde innehatten.[341] Diese Ergänzung barg durch die uneinheitliche Zuständigkeit die Gefahr in sich, dass Lücken in der Kontrolle entstehen konnten und die Pflegekinderaufsicht mangelhaft blieb.[342]

Auswirkungen in der Praxis: die Situation um 1930

Sumiswald hat im Jahr 1923 ein «Reglement betreffend die Aufsicht über Pflegekinder» durch den Regierungsrat des Kantons Bern genehmigen lassen. Dieses bezog sich «auf alle Kinder, die in der Einwohnergemeinde Sumiswald nicht bei den eigenen Eltern, sondern bei den Grosseltern, sonst verwandten oder bei fremden Personen gegen Bezahlung eines Kostgeldes oder unentgeltlich verpflegt» wurden.[343] Die Oberaufsicht über sämtliche Pflegekinder in der Gemeinde führten nun bis nach vollendeter Schulpflicht die Vormundschaftsbehörde sowie ein von dieser Behörde ernannter Amtsvormund.[344] Die Aufnahme eines Pflegekindes war bewilligungspflichtig, und jedes Pflegekind hatte mindestens einmal im Jahr besucht zu werden.[345] Sumiswald war damit eine derjenigen Gemeinden im Kanton, die früh eine Pflegekinderaufsicht einführten, wie sie von verschiedener Seite immer wieder gefordert worden war. Personen, die ein Pflegekind aufnehmen

wollten, meldeten sich nun direkt oder über die einzelnen Mitglieder der jeweiligen Behörde bei der Gemeinde.[346] Solche Meldungen gingen regelmässig ein, und falls in Einzelfällen kein geeigneter Platz bekannt war, wurde auch mittels Inserat nach entsprechenden Plätzen gesucht.[347] Die Erfassung sämtlicher Pflegekinder blieb aber weiterhin eines der Probleme im Pflegekinderwesen, und zwar nicht nur im Kanton Bern.[348]

Obwohl in diesem Reglement die Armenbehörde nicht (mehr) erwähnt wurde, suchte der Armeninspektor weiterhin jährlich einmal diejenigen Pflegekinder auf, die von dieser Amtsstelle platziert worden waren.[349] Die Aufsicht über die Armengenössigen verblieb nämlich bei den Armenbehörden.[350] Die Anzahl der im Verzeichnis der notarmen Personen erwähnten Kinder ist in Sumiswald bis Ende der 1920er-Jahre richtiggehend eingebrochen. Die Gründe dafür können mit dem aktuellen Wissensstand noch nicht schlüssig festgestellt werden. Jedenfalls waren 1928 im entsprechenden Verzeichnis nur noch neun Kinder aufgeführt, 1929 noch deren drei – von denen sich alle in einer Anstalt befanden – und 1930 noch deren zwei. Das Verzeichnis wurde nach 1931 nicht mehr weitergeführt. Ebenso wurden in den Protokollen der Armenbehörde um 1929 markant weniger fremdplatzierte Kinder erwähnt. Gleichzeitig ist aber ein stärkeres Engagement gegenüber schulentlassenen Kindern, die einen Beruf erlernen wollten, und Kindern, die eine Spezialbehandlung benötigten, erkennbar.[351]

In vielen Fällen arbeiteten die Vormundschafts- und die Armenbehörde Hand in Hand. So wies der Gemeinderat Sumiswald die Armenbehörde am 27. Januar 1930 an, die Kinder einer Familie, gestützt auf Artikel 284 ZGB, zu versorgen. Ob dieser Aufforderung ein Entzug der elterlichen Gewalt durch den Regierungsrat vorangegangen war, lässt sich nicht feststellen. Aufgrund der Tatsache, dass zwei Mitglieder der Armenbehörde vorerst beauftragt wurden, die Familienverhältnisse abzuklären, wohl eher nicht.[352] Der Familienvater sprach sich vor der Armenbehörde denn auch gegen die Wegnahme der Kinder aus, worauf ihm eröffnet wurde, «dass er sich selbst einrichten könne, vorläufig würden ihm die Kinder nicht weggenommen, er habe aber solid zu leben und die Kinder richtig zu erziehen; wenn Unterstützungen notwendig seien, könne er sich an unser Mitglied F. [...] wenden, sobald die Erziehung der Kinder zu weiteren Klagen Anlass gebe, so würden dieselben weggenommen und anderwärts versorgt, zu welcher Massnahme unsere Behörde beauftragt sei».[353] Es kann als Konstante in der Praxis der beiden Armenbehörden bezeichnet werden, dass sie die Familienverhältnisse, wenn immer möglich, über mehrere Monate hinweg beobachteten. Oft wurde auch mit

speziellen Abmachungen oder Massnahmen versucht, eine Verbesserung der Situation zu erreichen. Damit strebte man an, eine Auflösung der Familie oder einen Entzug der elterlichen Gewalt abzuwenden. Jedenfalls warteten die Behörden auch im vorliegenden Fall mit einer Wegnahme der Kinder zu und sahen schliesslich von einer solchen ganz ab.[354]

Neues Phänomen der Fremdplatzierung

Die Armenbehörde verband also mit der Gewährung von materieller Unterstützung weiterhin die Forderung nach einer Verhaltenskonformität. Falls nötig, konnte auch mit der Androhung armenpolizeilicher Massnahmen Druck ausgeübt werden. Entsprechende Sanktionsmöglichkeiten bestanden an sich schon seit Mitte des 19. Jahrhunderts.[355] Es scheint, dass von dieser Möglichkeit vermehrt oder sogar gezielt Gebrauch gemacht wurde.[356] Regelmässig wurden Personen ermahnt, mehr zu arbeiten, mehr zu verdienen, besser zu gehorchen oder sich nicht beschäftigungslos zu Hause aufzuhalten.[357] Die Androhung von Zwangsmassnahmen konnte erwünschten Verhaltensweisen Nachdruck verleihen, wobei sich die Sicht der Armenbehörde nicht immer mit der Wahrnehmung der Betroffenen deckte.[358]

Genau in diesem Bereich hat sich im 20. Jahrhundert in der Geschichte der Fremdplatzierung ein neues, wesentliches Element entwickelt, dessen erste Ausprägungen bereits in den 1910er-Jahren festgestellt werden konnten: Waren seit dem 18. Jahrhundert Kindswegnahmen in erster Linie aus finanziellen und disziplinarischen Gründen erfolgt,[359] durften nun Familien inzwischen nicht mehr allein aus armenrechtlichen Gründen aufgelöst werden.[360] Die Armenbehörden übten dafür nun insbesondere bei mehrköpfigen Familien grösseren Druck auf Betroffene aus, zumindest einen Teil ihrer Kinder selbst wegzugeben: «Friedrich O. [...] soll nun aufgefordert werden, sein älteres Mädchen zu versorgen unter der Androhung, dass dasselbe, wenn der Aufforderung nicht Folge geleistet werde, von unserer Behörde versorgt werde.»[361] Das war ein immer wieder angewandtes Druckmittel, das sich in Tat und Wahrheit gar nicht umsetzen liess. Das ZGB hatte nämlich die Befugnis der Armenbehörden, Minderjährige ohne die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters in Fremdpflege zu geben, aufgehoben.[362] Ein Entzug der elterlichen Gewalt musste via Vormundschaftsbehörde aus einem der im ZGB erwähnten Gründe vom Regierungsstatthalter angeordnet werden.[363] Ohne einen solchen Beschluss durfte die Armenbehörde den Eltern ein Kind nur mit schriftlicher Zustimmung des gesetzlichen Vertreters (Eltern oder Vormund) wegneh-

men.[364] Waren die Eltern noch Inhaber der elterlichen Gewalt, so war im Kanton Bern eine Wegnahme von Kindern nur möglich, wenn die Eltern damit einverstanden waren.[365] Aus den Akten ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, dass es in solchen Fällen zu schriftlichen Vereinbarungen gekommen wäre.

Die damals ausgeübten Druckversuche entsprachen der geltenden Rechtsprechung und dem Auftrag der Behörde, in welche die Mitglieder gewählt worden waren. In der bernischen Praxis blieb die Wegnahme der Kinder von ihren Eltern auch «aus blossen Ersparnisrücksichten» nicht nur gestattet, sondern die Gemeinden wurden als verpflichtet betrachtet, ihre eigenen Interessen und die Interessen des Staates bei der Erfüllung ihrer armenfürsorglichen Pflichten zu wahren.[366] Für die Art der Unterstützung konnte somit nicht allein das Interesse des Kindes, sondern auch das finanzielle Interesse des unterstützungspflichtigen Gemeinwesens massgebend sein. Gemäss einem Entscheid des Regierungsrates des Kantons Bern vom 31. August 1920 durfte das Interesse des Gemeinwesens durch den Entscheid der Armenbehörde, auch wenn er aus «Gründen der Sparsamkeit» erfolgt war, das Wohl des Kindes überwiegen.[367] In der damaligen Gesellschaft war vielerorts die Einsicht nicht vorhanden, dass Grundrechte für alle Geltung hatten, auch für deviante oder armengenössige Personen. Problematisch aus heutiger Sicht war, dass seit Mitte des 19. Jahrhunderts das Prinzip der Gewaltentrennung verletzt wurde und solche Handlungsweisen an sich verfassungswidrig waren.[368] Es scheint ausserdem verbreitet die Meinung geherrscht zu haben, dass Kinder aus der Unterschicht ab einem gewissen Alter in den Arbeitsprozess einzubeziehen waren: «Betreffend Versorgung der Kinder B. wird erkennt, vorläufig zuzuwarten und erst einzuschreiten, wenn Kinder das Alter haben, um zu Landwirten placiert werden zu können und dann vom Vater nicht selbst placiert werden.»[369] Analoge Einträge sind ab den 1930er-Jahren gehäuft zu finden. Wenn Eltern einer vielköpfigen und armutgefährdeten Familie ihre Kinder im Alter ab etwa acht Jahren nicht von sich aus weggaben, wurden sie entsprechend unter Druck gesetzt. Die getroffenen Massnahmen im Armenwesen entsprachen zwar allgemein eher einer rechtskonservativen Vorstellung von politischen Lösungsmustern. In der Zwischenkriegszeit fanden diese aber offensichtlich auch in sozialdemokratischem Milieu starken Anklang,[370] und es gab erstaunlich wenig Widerspruch seitens der Betroffenen.

Dieser Paradigmenwechsel mag ein Hauptgrund dafür sein, dass ohne entsprechenden Erlass seitens des Kantons oder der Gemeinden in den Jahren nach 1912 die Hofzuteilung von Jahr zu Jahr zurückgegangen ist. Wurden noch 1870 – in

erster Linie aufgrund fehlender finanzieller Mittel – im Kanton Bern fast die Hälfte aller notarmen Kinder auf Höfe verteilt,[371] so sank ihr Anteil bis zur Jahrhundertwende auf unter zehn Prozent. Dessen ungeachtet, dass die Hofverpflegung noch im Armengesetz von 1897 vorgesehen war und erst mit dem Fürsorgegesetz von 1961 abgeschafft wurde, war sie im Verlauf der 1920er-Jahre offensichtlich im ganzen Kanton aufgegeben worden. Zwar waren die Nachteile einer zwangsweisen Zuteilung von Pflegekindern seit Jahren bekannt. Trotzdem ist es erstaunlich, dass in den bisher untersuchten Quellen keine Hinweise aufgefunden werden konnten, wonach diese Praxis diskutiert und zielgerichtet aufgegeben worden wäre. Ein wesentliches Element dürfte gewesen sein, dass nun mehr Geldmittel zur Verfügung standen, um die Kinder zu verkostgelden, und viele Kinder in unentgeltlichen Pflegeplätzen untergebracht werden konnten. Aufgrund der noch vorhandenen Aktenbestände muss geschlossen werden, dass ein erheblicher Teil der Kinder gratis verpflegt wurde.[372] Diese Vermutung wird durch die Praxis der Armenbehörde verstärkt, wonach bei kinderreichen Familien, in welchen die «unerwachsenen» Kinder Grund des Notstandes waren, diese erst dann auf den Etat aufgenommen werden sollten, wenn keine Möglichkeit bestand, sie in Gratisplätzen unterzubringen.[373]

Möglicherweise – dieser Gesichtspunkt müsste noch vertieft untersucht werden – wurden durch diese Entwicklung auch die Pflegekinderverhältnisse problematischer, da alle diese Kinder, die zwar – eventuell auch auf Druck der Armenbehörde – von den eigenen Eltern platziert worden waren, vielerorts eben noch während Jahrzehnten überhaupt keiner (behördlichen) Aufsicht unterstanden. Ausserdem wurde in verschiedenen Studien bereits darauf hingewiesen, dass sich vor allem Unterschichtsangehörige oder kleinere Landwirtschaftsbetriebe, die dementsprechend auf eine Arbeitskraft angewiesen waren, für die Aufnahme von Pflegekindern meldeten. Diese waren tendenziell auf eine Arbeitsleistung dieses Kindes angewiesen. Dazu kommt, dass die Erziehungsmethoden damals generell handgreiflicher waren. Durch die fehlende Aufsicht wurden viele Pflegekinder ihrem Schicksal überlassen. Gewalt gegen Pflegekinder wurde damals schweizweit zwar nur in wenigen Fällen aktenkundig, etwa wenn die Gewalthandlungen zu schweren Verletzungen oder gar zum Tod des Kindes führten.[374] Körperstrafen waren im Schweizerischen Strafrecht denn auch nicht ausdrücklich verboten und im Untersuchungszeitraum weit verbreitet. Artikel 278 des ZGB, der erst 1976 ersatzlos gestrichen wurde,[375] sprach denn auch von einem elterlichen Züchtigungsrecht mit «angemessenen Züchtigungsmitteln», ohne genauer zu umschreiben, was da-

runter zu verstehen sei. Dieses Recht wurde auch den Pflegeeltern eingeräumt.[376] So zeigte die Armenbehörde Lützelflüh auf die Klage einer Mutter hin durchaus auch Verständnis für das Vorgehen der Pflegeeltern: «Nach nähern Erkundigungen soll das Mädchen schlecht erzogen und auch punkto Arbeit nicht wertvoll sein, so dass wohl etwelche Züchtigung im genannten Pflegeplatz angebracht war.»[377]

Es ist äusserst schwierig, über die Situation und die Anzahl von Kindern, die von ihren eigenen Eltern fremdplatziert worden waren, Angaben zu machen. Es muss davon ausgegangen werden, dass es etliche Unterschichtsangehörige gab, die sich trotz knapper oder gar unzulänglicher Existenzgrundlage nicht um Unterstützung bewarben, um den diskriminierenden Folgen zu entgehen. Diese Personen tauchen damit auch kaum oder lediglich indirekt in den Akten auf. Etliche Arme dürften ein Gesuch um Unterstützung bis zuletzt hinausgeschoben und es vorgezogen haben, ihre Kinder noch vor einer festgestellten Armengenössigkeit selbst zu platzieren. Die unveröffentlichten Lebenserinnerungen einer in Lützelflüh aufgewachsenen Person weisen jedenfalls darauf hin:

In Lützelflüh erhielten auf Ende Jahr jeweils die bedürftigsten Familien und Einzelpersonen aus dem Ertrag des «Brandiswald-Armenholzfonds» einen Fünfliber. Darunter befanden sich auch diejenigen Familien, die von der Armenbehörde bereits auf den Etat aufgenommen waren. Die Familie L., die acht Kinder hatte, wovon das Älteste 1918 geboren worden war, kam ab 1926 in den Genuss einer solchen Zuwendung, war aber zu keiner Zeit armengenössig.[378] Ansonsten wurde die Familie nie erwähnt, was darauf hinweist, dass sich diese wohl als untadelig und arbeitsam präsentierte. Mit dem Beruf «Veloreparateur» dürfte der Vater die zehnköpfige Familie nur unter äusserster Anstrengung und unter Mithilfe sämtlicher Familienmitglieder durchgebracht haben. Wie den Lebenserinnerungen eines dieser Kinder zu entnehmen ist, waren die Lebensverhältnisse äusserst bescheiden, sodass sich beispielsweise sechs der acht Kinder dasselbe ungeheizte Zimmer und insgesamt drei Betten teilen mussten. Bis 1933 waren von den Eltern drei Knaben im schulpflichtigen Alter an Landwirte abgegeben worden. Nachdem im folgenden Jahr ein weiterer Sohn bei einem Landwirt untergebracht worden war, erhielt die Familie keinen Fünfliber mehr. Von behördlicher Seite scheinen also die personellen Veränderungen durchaus registriert worden zu sein. Weder sind aber die Fremdplatzierungen dieser vier Kinder irgendwo erwähnt, noch sind diese Kinder von einer Amtsperson beaufsichtigt worden, da die Verantwortung ja nach wie vor bei den Eltern lag. Die Eltern konnten mit der (frühzeitigen) Weggabe eines Teils ihrer Kinder die Einkommensverhältnisse so weit stabilisie-

ren, dass eine behördliche Unterstützung vermieden werden konnte. Dadurch behielten sie auch die Handlungsfreiheit, den jüngsten Sohn nach einer Erkrankung im Jahr 1937 wieder nach Hause zu holen.[379]

Gesetz und Praxis um 1945

Nach 1930 hat sich das Problem der Pflegekinderaufsicht im Kanton Bern akzentuiert. Um diese Materie einheitlich zu regeln, trat auf den 1. Januar 1945 eine neue kantonale Verordnung betreffend die Aufsicht über die Pflegekinder in Kraft. Die Verordnung bezweckte eine lückenlose und einheitliche Erfassung aller Pflegekinder. Von nun an sollte kein Pflegekind mehr ohne behördliche Bewilligung in eine Familie aufgenommen werden.[380]

Massnahmen auf dem Gebiet der Pflegekinderaufsicht waren umso dringlicher, als in dieser Zeit mehrmals Fälle von schweren Misshandlungen oder Missbrauch von Pflegekindern durch die Presse publik geworden waren. Die «Berner Tagwacht» beispielsweise klagte, dass durch die «Verdingkindpraxis und Administrativjustiz die Forderungen des Art. 4 der Bundesverfassung: ‹Alle Schweizer sind vor dem Gesetze gleich. Es gibt in der Schweiz keine Vorrechte des Orts, der Geburt, der Familie oder Personen›, zu einer Buchstabenangelegenheit für Schulen und patriotische Feste gestempelt» würden.[381]

Auswirkungen in der Praxis: die Situation um 1945

Ab Mitte der 1930er-Jahre ist ein noch härterer Umgang mit unterstützten Familien spürbar, was augenscheinlich aufgrund der Krisensituation ebenso in anderen Kantonen festgestellt worden ist.[382] Ähnlich wie bei der Abtreibungspolitik und Sterilisationspraxis in Zürich in den 1930er-Jahren[383] wurden im Armenwesen die Betroffenen weiterhin in eine Zwangslage versetzt: Entweder stimmten sie den Vorschlägen der Behörden zu, oder ihre Widerständigkeit wurde geahndet. Das zeigte sich nicht nur bei der Verwandtenunterstützung, sondern auch bei der Frage der Platzierung von Kindern. So beschied die Armenbehörde einem Familienvater, der um eine Milchgutsprache nachgesucht hatte, dass «die Gutsprache verweigert werde und die Behörde ihm empfehle, 1 bis 2 Kinder zur Versorgung abzugeben».[384] War die Armenbehörde allerdings der Ansicht, dass die Kinder bei ihren Eltern gut aufgehoben waren, wurde unter Umständen auf eine solche Massnahme verzichtet.[385]

Vormundschafts- und Armenbehörde, Amtsvormund und Armendirektion arbeiteten in vielen Fällen eng zusammen: Die Familie S. beispielsweise war durch die Armenbehörde Sumiswald im Auftrag der Armendirektion im Verpflegungsheim untergebracht worden. Die Armenbehörde Sumiswald stellte dann Antrag auf Unterbringung des Vaters in eine Arbeitsanstalt. «S. ist ein liederlicher, arbeitsscheuer Mann, vernachlässigt seine Familie. [...] Die Kinder sind im Sprechen sehr rückständig und auch sonst arg vernachlässigt, was auf die Gleichgültigkeit und Untüchtigkeit der Eltern zurückzuführen ist. Die Eltern sind nicht im Stande ihre Kinder zu erziehen. [...] Es wird beantragt, es seien die erforderlichen Massnahmen gemäss Art. 283 und ff. ZGB zu ergreifen.» Der Beschluss der Vormundschaftsbehörde lautete: «In Anwendung Art. 283 und 284 ZGB sind die [drei] Knaben den Eltern wegzunehmen und in angemessener Weise in Familie oder Anstalt unterzubringen. Die Armenbehörde Sumiswald erhält Auftrag, geeignete Pflegeplätze zu suchen und der Behörde über die Placierung der Kinder Bericht zu erstatten.»[386]

Die Armenbehörde in Sumiswald verzeichnete nun wieder deutlich mehr Nachfragen nach vorwiegend älteren oder aber vorschulpflichtigen Pflegekindern. Dabei war dem Gesuch wiederholt die Motivation zur Aufnahme eines Kindes zu entnehmen: «Frau B. teilt mit, dass sie ein 12–13 jähriges Mädchen oder einen Knaben in Pflege nehmen würde. Ab Frühjahr 1947 bewirtschaften die Eheleute B. das Heimwesen selbst.»[387] Der vermehrte Bedarf führte dazu, dass die Mitglieder bei unterstützten Familien hin und wieder Nachschau hielten, «welche andern Kinder noch in Pflege gegeben werden könnten».[388] Auch in der öffentlichen Meinung wurde klar die Ansicht vertreten, dass ältere schulpflichtige Kinder aus ärmlichen oder unterstützten Familien zu Landwirten platziert werden sollten. So wurde in Sumiswald in einem Fall, in welchem die Armenbehörde versuchte, die Familiengemeinschaft zu erhalten, «von Seiten des Frauenvereins dagegen reklamiert [...], dass man eine Haushälterin belöhne, statt Kinder wegzunehmen».[389]

Es fehlt an verlässlichen Zahlen

In Lützelflüh war die Pflegekinderaufsicht vom Armeninspektor während Jahren thematisiert worden. Das «Reglement betreffend die Aufsicht über die Pflegekinder», das an der Gemeindeversammlung vom 25. Oktober 1930 angenommen worden war, wurde dem Regierungsrat des Kantons Bern erst im April 1939 zur Genehmigung unterbreitet. Die Gründe für diese zögerliche Haltung lassen sich den Protokollen nicht entnehmen. Dieses Reglement hätte sämtliche fremdplat-

zierten Kinder einer Bewilligungs- und Aufsichtspflicht unterstellt. Neben einer Definition des Begriffs «Pflegekind», der in Lützelflüh weiter gefasst war als in Sumiswald, wurden ausdrücklich die Armenbehörde und der Armeninspektor als Aufsichtspersonen erwähnt.[390] Die Aufsicht über alle nicht von der Armenbehörde versorgten Kinder sollte einem Fürsorger übertragen werden.[391] Vier Jahre später war aber offensichtlich noch immer keine solche Person bestimmt.[392] Es dauerte nach Genehmigung des Reglements insgesamt fünf Jahre und benötigte «Zuspruch» von kantonaler Seite, bis dieses eingeführt und die Stelle eines Fürsorgebeamten geschaffen wurde: «Anlässlich der Armenetataufnahme verlangt der Armeninspektor K. neuerdings, wie schon öfters, die Durchführung der Pflegekinderaufsicht, wofür die Gemeinde das Reglement schon seit Jahren aufgestellt und genehmigt hat. Die Pflegekinderaufsicht ist gesetzlich vorgeschrieben und wird, wenn sich die Gemeinde nicht frei dazu bereit erklärt, zwangsweise geführt werden müssen. Alle umliegenden Gemeinden führen sie seit Jahren durch und machen nach den Erkundigungen gute Erfahrungen.»[393] Als die Justizdirektion des Kantons Bern im Jahr 1944 in einem Kreisschreiben von sämtlichen Gemeinden die Anzahl aller fremdplatzierten Kinder verlangte,[394] kam nun auch in Lützelflüh Bewegung in diese Angelegenheit: «Diese Erhebungen bedingen, dass unser Reglement betr. die Aufsicht über die Pflegekinder nunmehr doch in Kraft gesetzt und auch ein Leiter gewählt wird, event. später auch ein besonderes Komitee oder eine Kommission.»[395] Daraufhin wurde das Reglement schliesslich auf den 1. Juli 1944 in Kraft gesetzt und beschlossen, die Wahl eines Leiters oder Fürsorgers in Angriff zu nehmen. Es war jedoch nicht einfach, eine geeignete und vor allem bereitwillige Person für diese Aufgabe zu finden. Nach mehreren Absagen wählte der Gemeinderat schliesslich einen Lehrer in Abwesenheit. Als dieser von seiner Wahl erfuhr, verlangte er zunächst Einsicht in das entsprechende Reglement – welches zuerst noch vervielfältigt werden musste – und erklärte sich mit einigem Zögern schliesslich zur Übernahme dieser Aufgabe bereit, falls sich keine andere geeignete Person finden sollte.[396] Erst nach Inkrafttreten der erwähnten Verordnung hat dann ein Pflegekinderaufseher zusammen mit dem Armeninspektor «fast sämtliche» fremdplatzierten Kinder besucht: «Vielenorts waren die Pflegverhältnisse sehr erfreuliche, an andern Orten soll ein Besuch dringend notwendig gewesen sein.»[397] Die Kreisschreiben betreffend die Einhaltung der kantonalen Pflegekinderverordnung von 1945 in den darauffolgenden Jahren zeigen allerdings, dass die Aufsicht im Pflegekinderwesen im Kanton Bern in der Umsetzung immer noch nicht den Vorstellungen der Regierung entsprach.[398]

Es erstaunt vor diesem Hintergrund nicht, dass für die Zeit zwischen 1930 und 1945 nach wie vor verlässliche Zahlen über die Pflegekinder in beiden Gemeinden fehlen. Sumiswald führte erst wieder ab Juli 1945 ein Verzeichnis über die ausgestellten Bewilligungen, was jedoch nichts über den tatsächlichen Bestand aussagt.[399] Lützelflüh trug diejenigen Kinder, welche von den Armenbehörden platziert worden waren, bis 1955 weiterhin im Verdingbuch ein. Ein Verzeichnis über diejenigen Kinder, welche direkt von den Eltern, der kantonalen Armenbehörde oder der Vormundschaftsbehörde platziert worden waren, ist hingegen nicht (mehr) auffindbar.

Lützelflüh konnte die Anzahl der fremdplatzierten Kinder im Jahr 1944 denn auch nur ungefähr feststellen und kam auf 43 Kinder, die von der eigenen, einer ortsfremden oder der staatlichen Armenbehörde, sowie 25 Kinder, die von Eltern, Vormündern oder privaten Hilfswerken platziert worden waren.[400] Im gemeindeeigenen Verdingbuch sind für das Jahr 1944 aber lediglich 16 Kinder aufgeführt. Dass in Tat und Wahrheit wesentlich mehr Kinder von den eigenen Eltern platziert gewesen sein dürften, zeigt eine Untersuchung aus dem Jahr 1948, aus der hervorgeht, dass im Kanton Bern von rund 10 000 Pflegekindern 43 Prozent ohne Mitwirkung einer Behörde von den Eltern, 28 Prozent von den Armenbehörden und 24 Prozent durch vormundschaftliche Organe platziert worden waren.[401] Spätere Erhebungen durch die Gemeindefürsorgerin Lützelflühs für die Jahre 1955 bis 1960 stützen diese Annahme: Im Jahr 1955 beispielsweise waren von zwölf neu platzierten Kindern deren neun durch die eigenen Eltern, zwei durch die Vormundschaftsbehörde und eines durch die Armenbehörde platziert worden. Im folgenden Jahr waren von vierzehn Neuplatzierungen gar elf und 1960 von acht deren vier durch die eigenen Eltern vorgenommen worden.[402]

Die vormundschaftliche Praxis

Die Veränderung der Gesetzeslage und vor allem auch der Einfluss der Kinderschutzartikel auf die Vormundschaftspraxis der beiden untersuchten Gemeinden werden in den Gemeinderatsprotokollen von 1942 bis 1945 manifest. Die Kinderschutzartikel werden immer wieder als Argument bei Familienauflösungen angeführt. Auch nimmt die Anzahl der sich mit vormundschaftlichen Geschäften auseinandersetzenden Traktanden etwa im Vergleich zum Untersuchungszeitraum von 1910 bis 1913 merklich zu. Folgendes Beispiel zeigt, wie Artikel 284 ZGB Anwendung finden konnte:

Die Jugendanwaltschaft Emmental-Oberaargau nahm im Mai 1944 Bezug auf ein Schreiben der Gemeinde Lützelflüh vom 2. Februar 1944, in welchem wegen «sittlicher Gefährdung» um Wegnahme eines Kindes nachgesucht wurde: «Es sind nun in dieser Familie und im Hause, wie im Schreiben dargelegt und uns auch bekannt ist, verschiedene unsittliche Fälle mit Minderjährigen vorgekommen, wobei die eigenen erwachsenen Familienmitglieder in schwerem Verdachte stehen. So ist gegenwärtig die ältere Schwester noch in Untersuchungshaft wegen einer ausserehelichen Schwängerung, mit Blutschandeverdacht. Die Vormundschaftsbehörde glaubte das Ergebnis der Untersuchung abwarten zu können, um dadurch die positiven Grundlagen für einen allgemeinen Entzug der elterlichen Gewalt erhalten zu können.»[403]

Weil sich nun die Untersuchungen hinauszögerten, konnte die Jugendanwaltschaft «das Schulmädchen [...] [nicht] weiter im elterlichen Hause und unter schlechtem Einfluss belassen». Daher beschloss der Gemeinderat unter Anwendung von Artikel 284 ZGB «möglichst sofortige Wegnahme [...] und anderweitige Placierung». Ein jüngerer Bruder wurde vorerst noch zu Hause belassen, es wurde aber geprüft, ob auch er weggenommen werden sollte.[404] Nach längerem Suchen fand die Fürsorgerin der Jugendanwaltschaft Bern einen Pflegeplatz für das Mädchen. Unterdessen hatte der Vater aber von der geplanten vormundschaftlichen Massnahme erfahren – obwohl ihm offiziell noch nicht eröffnet – und das Kind im Kanton Zürich selbst platziert. Damit sah der Gemeinderat das Ziel, das Kind aus dem elterlichen Haushalt wegzunehmen, als erfüllt an. Eine Prüfung des Pflegeplatzes, der für die «Gewährung einer guten Auferziehung und Beaufsichtigung des sittlich gefährdeten und etwas schwachsinnigen Mädchens» sorgen sollte, wurde in Aussicht gestellt.[405]

Dieses Beispiel zeigt den Willen der zuständigen Gemeindebehörden, geltendes Recht gemäss ZGB durchzusetzen. Gleichzeitig wird aber auch ersichtlich, dass es dem Vater durch eine Indiskretion möglich wurde, das Kind selbst zu platzieren, obwohl die Platzierung durch die Behörde bereits beschlossen war.

Immer wieder wurden Kinder dann verbeiständet, wenn Probleme bei der Platzierung auftauchten. So beschloss etwa der Gemeinderat Sumiswald, nachdem ein 14-jähriges Mädchen aus unbekannten Gründen seinen Pflegeplatz verlassen hatte und zu seiner Mutter zurückgekehrt war, die Weiterplatzierung des Kindes. Gleichzeitig verfügte er, gestützt auf Artikel 284 und 392 ZGB, die Verbeiständung, und zwar mit dem Auftrag, das Mädchen bis zu seiner Konfirmation in einer Familie unterzubringen und danach für einen geeigneten Dienstplatz zu sorgen.[406]

Obwohl das Sorgerecht fremdplatzierter Kinder in den meisten Fällen bei den Eltern verblieb, konnten Platzierungsentscheide, auch wenn die Eltern sich zur Wehr setzten, wohl selten abgewendet werden. Allerdings bestand, wie erwähnt, die Möglichkeit, die Kinder selbst fremdzuplatzieren: 1944 wollte die Vormundschaftsbehörde Sumiswald zwei Halbwaisen bei Pflegefamilien unterbringen. Bei einem bereits verbeiständeten Sohn setzte sich die Mutter zur Wehr und weigerte sich zunächst, den Knaben fortzugeben. Später suchte sie selbst einen Pflegeplatz. Die Behörde erkannte, dass die Mutter als Inhaberin der elterlichen Gewalt nicht zu einer Platzierung bei der vorgesehenen Familie gezwungen werden konnte, und willigte daher ein, dass der Knabe an dem von der Mutter vorgesehenen Ort platziert werde.[407]

Gesetz und Praxis um 1961

Das neue kantonale Fürsorgegesetz von 1961 sah vor, dass die Hilfeleistungen den Bedürftigen ein «menschenwürdiges Dasein» zu ermöglichen hatten. Die Richtsätze für die Bemessung von Unterstützungen verlangten, dass nicht lediglich der «unbedingt notwendige» Lebensbedarf, sondern vielmehr ein «soziales Existenzminimum» sicherzustellen sei, wobei Bedürftige selbst um Unterstützung nachsuchen mussten.[408] Jede Gemeinde hatte eine oder mehrere Fürsorgebehörden (Gemeinderat und/oder Burgerrat). Ein Kreisfürsorgeinspektor übte die Aufsicht über sämtliche Pflegekinder aus. Kinder und Jugendliche konnten ohne Zustimmung der Eltern nur unter den im ZGB genannten Voraussetzungen und auf Anordnung der vormundschaftlichen Organe in Pflegeplätze oder Heime untergebracht werden. Kinder unter 16 Jahren durften fortan nur noch solchen Personen in Familienpflege gegeben werden, denen die zuständige Behörde die Aufnahme von Pflegekindern bewilligt hatte.

Auch auf rechtlicher Ebene wurde die modifizierte Optik sichtbar: Das Bundesgericht bestätigte Ende der 1940er-Jahre in einem Berner Fall, dass beim Entscheid über die Eignung eines Pflegeplatzes in erster Linie die Interessen des Kindes zu berücksichtigen waren.[409] Damit waren die noch rund 20 Jahre zuvor geltenden Richtlinien überholt. Die Studienkommission für das Pflegekinderwesen der «Schweizerischen Landeskonferenz für soziale Arbeit» arbeitete im Jahr 1951 eine Wegleitung für die Praxis der Pflegekinderfürsorge aus. Auch darin spiegelte sich die in der Fremdplatzierung für die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts

deutlich geänderte Praxis wider: Kinder sollten fortan nur noch aus zwingenden Gründen und nachdem vorgängig alle alternativen Massnahmen wirkungslos geblieben waren, fremdplatziert werden. Ökonomische Gründe durften nicht mehr zur Auflösung einer Familie oder zur Fremdplatzierung einzelner Kinder führen.[410] Empfohlen wurde unter anderem, was im Kanton Bern eigentlich schon immer gegolten hatte: Kinder sollten in erster Linie in Pflegefamilien platziert werden. Lediglich Kinder, die grössere Erziehungsschwierigkeiten bereiteten oder körperlich und/oder geistig gebrechlich waren, sollten in Spezialheimen oder Anstalten untergebracht werden. Die Kinder sollten fortan auf eine Fremdplatzierung oder einen Pflegeplatzwechsel vorbereitet werden. Für dringende oder unklare Situationen standen nun Durchgangsheime und Beobachtungsstationen zur Verfügung. Aber auch die Pflegefamilien sollten auf die Aufnahme vorbereitet und umfassend informiert werden.[411] Entsprechend ausgebildete Pflegekinderfürsorgerinnen – es waren «vorzugsweise Frauen zu bestimmen» – sollten die Pflegeplatzverhältnisse abklären, laufend kontrollieren und falls nötig adäquate Massnahmen ergreifen. Falls für die Aufnahme eines Pflegekindes «das Pflegegeld, die Arbeitskraft [...] oder andere egoistische Motive» im Vordergrund stehen würden, war fortan eine Bewilligung zu verweigern.[412]

Die neue Sichtweise war unter anderem eine Folge davon, dass sich nach dem Zweiten Weltkrieg die Fürsorgemethoden allmählich geändert und einzelne Elemente des «Social Casework» Eingang in die Praxis der öffentlichen Fürsorge gefunden hatten.[413] In der Fürsorgepraxis waren alte Vorgehensweisen punktuell reformiert und allmählich durch neue Methoden abgelöst worden. Die Einzelfallhilfe wurde in den 1960er-Jahren intensiviert, der Beratungsanteil wuchs, einbeziehende Unterstützungsformen nahmen zu, während diskriminierende Vorgehensweisen eingeschränkt wurden. Dies hatte sich auf kommunaler Ebene in einer Namensänderung manifestiert: In der ersten Hälfte der 1950er-Jahre wurde in beiden untersuchten Gemeinden aus der «Armenbehörde» eine «Fürsorgekommission», in welcher nun auch Frauen Einsitz hatten.[414] Ausserdem war in Lützelflüh bereits 1947 eine Familienfürsorgerin eingestellt worden, die als erste Frau mit beratender Stimme an den Sitzungen der Armenbehörde teilnahm. Ihre Hauptaufgabe galt, neben der Beratung und Unterstützung hilfsbedürftiger Familien, der Pflege und Erziehung der Kinder. Zudem unterstützte sie die Behörden bei der Suche nach passenden Pflegeplätzen.[415]

Gemäss den Organisations- und Verwaltungsreglementen der Gemeinden Lützelflüh und Sumiswald aus den 1950er-Jahren lag das Vormundschaftswesen

weiterhin im Aufgabenbereich des Gemeinderates. Er übte die Oberaufsicht über das Fürsorgewesen und die Pflegekinder aus.[416] Beamten im Nebenamt waren: Amtsvormund, Paternitätsbeamten, Beamten für Pflegekinderaufsicht.[417] Sämtliche Mitglieder der 13-köpfigen Fürsorge- und Vormundschaftsbehörde wurden in Lützelflüh an der Urne gewählt. Als Sekretär amtete der jeweilige Fürsorge- und Vormundschaftsbeamte. Die zuständige Behörde besorgte «selbständig gemäss den geltenden eidgenössischen und kantonalen Erlassen sowie Gemeindereglementen und Beschlüssen» das Fürsorgewesen, das Vormundschaftswesen, die Pflegekinderaufsicht (Art. 26 EG und ZGB). In Sumiswald wurde die Fürsorgekommission weiterhin von der Gemeindeversammlung gewählt.[418] Sie war eine ständige Kommission, bestehend aus zehn Mitgliedern, wovon je fünf aus der jeweiligen Kirchgemeinde stammten.[419]

Im Organisations- und Verwaltungsreglement der Einwohnergemeinde Lützelflüh von 1962 wurde im Zuge des neuen kantonalen Fürsorgegesetzes von 1961 die Vormundschaftskommission als eine ständige, durch den Gemeinderat zu wählende Institution aufgeführt. Sie bestand aus Mitgliedern der sechs Gemeindebezirke: «Die Kommission besorgt selbständig und unter eigener Verantwortung das Vormundschaftswesen der Gemeinde nach Massgabe der Art. 6 und 29 EG zum ZGB [...].» Sie führte die Aufsicht über die deponierten Wertschriften des Vormundschaftswesens. Weiter oblag ihr die Ausübung der gesamten öffentlichen Fürsorge im Rahmen des bernischen Gesetzes über das Fürsorgewesen. Sie besorgte überdies die Pflegekinderaufsicht im Sinn der kantonalen Verordnung. Der Fürsorgesekretär war Gemeindebeamte und wurde an der Urne gewählt. Er führte unter anderem den Vogtrodel, verwaltete Wertschriften und übte die «Kontrolle betr. Pflegekinderaufsicht» aus. Die Oberaufsicht über die in der Gemeinde untergebrachten Pflegekinder blieb beim Gemeinderat.[420]

Auswirkungen in der Praxis: die Situation um 1961

Insgesamt hatten sich innerhalb von rund 15 Jahren die Verhältnisse im Pflegekinderwesen fundamental verändert. Neben neu gestalteten Fürsorgepraktiken und einem wirtschaftlichen Aufschwung haben auch grundlegend neue Elemente der Prophylaxe sowie die planmässige Absicherung gegen wirtschaftliche Not wesentlich zum Übergang von der traditionellen Armenpolitik zu einer Sozialpolitik beigetragen.[421] Dies hatte etwa zur Konsequenz, dass «dank der Alters- & Zusatzrenten [...] wiederum keine im rentenberechtigten Alter stehenden Personen auf den Armen-Etat aufgenommen werden» mussten.[422] Mit der ersten Hälfte

des 20. Jahrhunderts vergleichbare stigmatisierende und ausgrenzende Praktiken konnten in den 1960er-Jahren keine mehr festgestellt werden. Dass sowohl in ideologischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht eine ganz neue Situation vorlag, belegt etwa die Tatsache, dass es keine Nachfrage nach älteren Pflegekindern mehr gab und Eltern nicht mehr aufgefordert wurden, vor Erhalt einer Unterstützung Kinder wegzugeben.[423] Vormundschaftliche Massnahmen wurden bei gesundheitsgefährdenden Verhältnissen, Misshandlung oder Missbrauch der Kinder selbstverständlich nach wie vor ins Auge gefasst.[424] Auch gegenüber den Pflegeeltern zeigte man sich in der Zwischenzeit erkenntlich und liess diesen nach Abschluss eines Pflegeverhältnisses beispielsweise das «übliche Dankesschreiben» zukommen.[425]

Während erwartungsgemäss nicht bewilligte Pflegeverhältnisse als Ausnahmefälle bezeichnet werden können[426] und erstmals von Pflegekindern (italienischer) Gastarbeiter die Rede ist,[427] ist in beiden untersuchten Gemeinden ein unvermutetes und bisher nicht erklärbares Phänomen aufgetreten: Die Forschung ist bisher davon ausgegangen, dass nach dem Zweiten Weltkrieg infolge Wirtschaftsaufschwungs, Mechanisierung der Landwirtschaft oder Institutionalisierung von Sozialversicherungen etc. die Zahl der fremdplatzierten Kinder schweizweit stark zurückging. In Lützelflüh und Sumiswald erreichte sie aber zu Beginn der 1960er-Jahre trotz Bevölkerungsrückgang Höchstwerte. Dies zeigt sich beispielsweise an der Anzahl der abgeschlossenen Pflegekinderversicherungen, wonach sich in Sumiswald im Jahr 1960 100 Pflegekinder aufhielten.[428] Hierbei stehen derzeit zwei Hauptinterpretationen im Vordergrund: Verbesserte Vorschriften führten nun zu einer gründlicheren Erfassung sämtlicher Pflegeverhältnisse.[429] Die Anzahl der Pflegekinder könnte daher in den früheren Jahren in Tat und Wahrheit viel höher gelegen haben. Möglich ist auch, dass die Zunahme auf Unterschiede in den einzelnen Gemeinden im Zusammenhang mit der Mechanisierung der Landwirtschaft beziehungsweise dem allgemeinen Rückgang im Agrarsektor zurückzuführen ist. Das könnte unter Umständen auch darauf hindeuten, dass Sumiswald und Lützelflüh noch stark agrarisch geprägt waren und damit die Nachfrage nach Pflegekindern – obwohl in den Behördenprotokollen nicht mehr nachweisbar – weiter bestand und diese mit auswärtigen Kindern gedeckt wurde.

Gesetz und Praxis um 1978

In Ergänzung zu den Bestimmungen über das Pflegekinderwesen im ZGB wurde in der eidgenössischen «Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption» (PAVO) erstmals die Bewilligungspflicht und Aufsicht fremdplatzierter Kinder gesamtschweizerisch geregelt.[430] Seit 1978 lassen sich bezüglich der Organisation der Pflegekinderaufsicht in den Kantonen drei Gruppen finden:

- Die Vormundschaftsbehörde ist nicht nur für die Bewilligung, sondern auch für die Aufsicht zuständig, sowohl in der Familien- und Tages- als auch in der Heimpflege (AG, AR, FR, GL, JU, OW, SH, SO).
- Die Vormundschaftsbehörde ist Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz für die Familien- und Tagespflege. Bei der Heimpflege ist eine kantonale Instanz für Bewilligung und Aufsicht zuständig (AI, BL, BE, GR, LU, SG, SZ, TG, UR, ZG, ZH).
- Kantonale Behörden sind sowohl in der Familien- und Tages- als auch in der Heimpflege zuständig (BS, GE, NE, TI, VD, VS).[431]

Im Zuge der PAVO war in Sumiswald am 1. Januar 1979 eine neue Fürsorge- und Vormundschaftskommission geschaffen worden. Der Aufgabenbereich des Fürsorgesekretärs umfasste bereits seit 1976 folgende Aufgabenbereiche: Führung des Fürsorgesekretariates, Sekretär des Vormundschaftsausschusses und Sachbearbeiter für das Vormundschaftswesen, Betreuer des Vormundschaftsarchivs (einschliesslich Neuordnen der Ablage), Amtsvormund der Kirchgemeinden Sumiswald und Wasen, Kassier des Krankenpflegevereins, der Kirchgemeinde Sumiswald (nach Vorliegen des Abschlusses), Stellvertreter des Wohnsitzregisterführers.[432] Der Fürsorgesekretär übernahm demnach das Tagesgeschäft und rapportierte direkt dem Gemeinderat.[433] Es handelte sich dabei aber um Vormundschaften, von denen nur wenige im Zusammenhang mit einer Fremdplatzierung standen.[434]

Die Vormundschafts- und Fürsorgekommission in Lützelflüh, deren Vorsitz eine Frau innehatte, setzte sich im Jahr 1976 aus zwölf Personen zusammen, davon – inklusive der Gemeindekrankenschwester – sieben Frauen. An den Sitzungen anwesend waren sodann der Sekretär sowie – nach Möglichkeit – der Kreisfürsorgeinspektor.

Auswirkungen in der Praxis: die Situation um 1978

In Sumiswald sind den Protokollen der Fürsorgekommission aus den Jahren 1976 bis 1978 praktisch keine Angaben über bestehende Fremdplatzierungen zu ent-

nehmen. Das hängt damit zusammen, dass im Gemeinderat bisher ein Vormundschaftsausschuss bestanden hatte, der unter anderem die Prüfung der Vormundschafts- und Beistandschaftsberichte innehatte.[435] Zu erfahren ist einzig, dass es per 1. Januar 1978 noch insgesamt sieben Pflegekinderverhältnisse gab.[436]

Die Einwohnergemeindeversammlung genehmigte dann am 13. Oktober 1978 ein neues Organisationsreglement, gemäss welchem die bisherige Fürsorgekommission ab 1. Januar 1979 auch das Vormundschaftswesen zu besorgen hatte. Es erfolgte daher auch eine Umbenennung in Fürsorge- und Vormundschaftskommission sowie die Bestimmung eines sechsköpfigen Vormundschaftsausschusses.[437]

Auch in den Gemeinderatsprotokollen der Gemeinde Lützelflüh der Jahre 1976 bis 1979 sind nur noch wenige Angaben zur Pflegekinderpraxis zu finden. Es findet sich auch kein Hinweis auf das Inkrafttreten der oben genannten Verordnung. Die Einträge beschränken sich auf Personalfragen und deren Finanzierung oder praktische Umsetzung, wie zum Beispiel die Schaffung eines neuen Arbeitsraumes für eine neu eingestellte Sozialarbeiterin. Der Gemeinderat wurde nicht mehr detailliert über die Dossiers der Vormundschaftskommission informiert.[438]

Bei ausserordentlichen Anfragen, etwa zur Schaffung einer Pflegegrossfamilie durch das Mütter- und Pflegekinderhilfswerk Bern, wurde die Diskussion hierzu im Gemeinderat geführt. Dabei ging es in diesem Falle nicht um die Idee an und für sich, sondern um Zweifel an der Fähigkeit der dafür vorgesehenen Personen und die Frage nach der Unterstützung einer Sammlung zur Gebäudesanierung. Das Gemeinderatsprotokoll zeigt aber auch, dass die Diskussion um die Verantwortlichkeit im Pflegekinderwesen auch 1976 noch geführt wurde, wenn nämlich festgehalten wird, dass in diesem Fall das Mütter- und Pflegekinderhilfswerk für die Platzierung von Kindern zuständig zeichnete. Doch: Aus Lützelflüh seien keine Kinder platziert, und es entstünden somit auch keine Kosten für die Gemeinde.[439]

In der Vormundschafts- und Fürsorgekommission Lützelflüh gingen in der untersuchten Zeitperiode jährlich durchschnittlich noch drei Gesuche um Aufnahme eines Pflegekindes ein. Dabei handelte es sich ausschliesslich um noch nicht schulpflichtige Enkelkinder oder um Kinder italienischer Staatsangehöriger. In jedem Einzelfall wurden vor Erteilung einer Bewilligung die Verhältnisse in der Pflegefamilie abgeklärt und in der Kommission besprochen. Es kann auch davon ausgegangen werden, dass sämtliche Pflegeverhältnisse regelmässig überprüft wurden. So übten, nach dem Rücktritt der Pflegekinderaufsichtsperson der Gemeinde Lützelflüh, vorübergehend die Kommissionsmitglieder die Pflegekinder-

aufsicht in ihren Bezirken aus. Sie waren dabei angewiesen worden, mindestens zweimal jährlich einen Kontrollbesuch vorzunehmen.[440]

Über die leiblichen Eltern wie auch über Pflegekinder werden kaum Einzelheiten bekannt. Ebenso wenig lässt sich über die Anzahl der Pflegekinder in der Gemeinde etwas sagen. Beraten wurden in der Kommission jeweils die Rechenschaftsberichte in Vormundschafts- und Beistandschaftsangelegenheiten, wobei es sich in den meisten Fällen nicht um Pflegeverhältnisse handelte. Nur vereinzelt wurden Gefährdungsmeldungen von schulpflichtigen oder schulentlassenen Kindern beraten. Anhaltspunkte über bereits bestehende Pflegeverhältnisse ergeben sich lediglich noch aus der Übernahme von Kosten in der Schulzahnpflege.

Konklusion

Vergleicht man die verschiedenen Gesetze, Reglemente und Kreisschreiben, die die Fremdplatzierung von Kindern betrafen, so lässt sich durchaus eine kontinuierliche Entwicklung feststellen. Die Anpassungen erfolgten seit Mitte des 19. Jahrhunderts in zeitlichen Abständen von rund 15 Jahren. Dabei sind insbesondere drei wichtige Veränderungen zu erwähnen:

- Die Verweildauer bei einer Pflegefamilie, die bei der Hofzuteilung lediglich wenige Wochen dauern konnte, wurde durch die seit Ende des 19. Jahrhunderts gültige Maxime, wonach ein schulpflichtiges Kind möglichst bis zur Schulentlassung am selben Ort verbleiben sollte, erheblich verlängert. Die Pflegeplatzwechsel wurden dadurch eingeschränkt, wobei das Erreichen der Schulpflichtigkeit oder des zehnten Altersjahres noch während Jahrzehnten häufig eine Umplatzierung zur Folge hatte. Dazu kamen zahlreiche weitere Gründe, die zu einem Pflegeplatzwechsel führen konnten.
- Dem diskriminierenden und unmenschlichen Akt der Fremdplatzierung durch öffentliche Mindersteigerungen und der Zwangsverpflichtung von Pflegeeltern war zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein Ende gesetzt worden. Stattdessen wurden nun zunehmend die leiblichen Eltern genötigt, zumindest einen Teil ihrer Kinder wegzugeben, was die (finanzielle) Situation der Herkunftsfamilie verbessern mochte, aber nicht unbedingt diejenige der Kinder.
- Die Aufsichtspflicht entwickelte sich von der einmaligen Begutachtung anlässlich der Verdinggemeinde zu einem jährlich stattfindenden Besuchsritual

durch Armeninspektoren und Behördenvertreter. Zusammen mit einer neu eingeführten Bewilligungspflicht gelangte das Pflegekinderwesen zunehmend unter gesetzliche Kontrolle und Aufsicht.

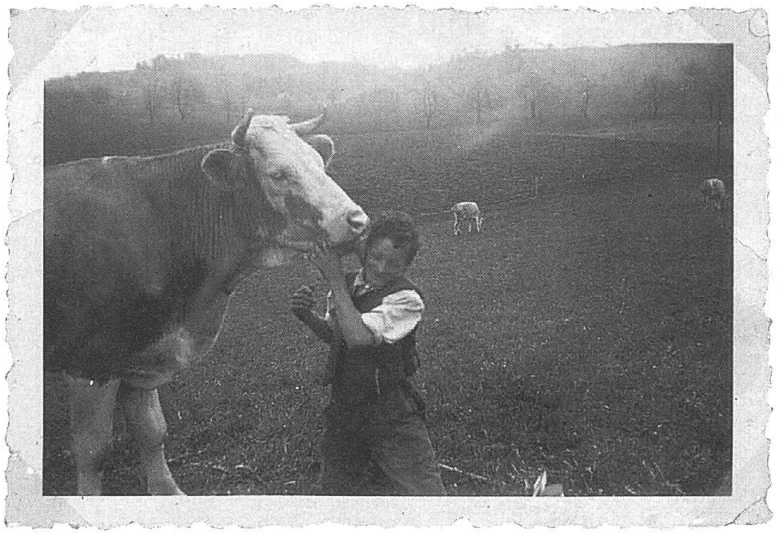
Weitere wichtige Neuerungen für eine verbesserte Aufsicht waren die Patronate für schulentlassene Kinder und die Schaffung eines Jugendamtes. Dennoch sind bis in die 1950er-Jahre Probleme bei der Erfassung und Kontrolle der Pflegeplätze, und damit der Lebenssituation der Pflegekinder, festzustellen.

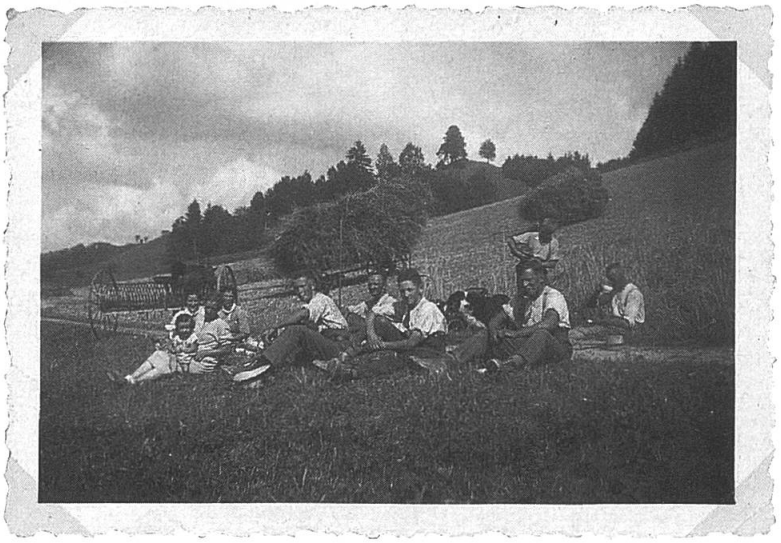
Pflegekinder wurden lange Zeit – nicht nur im Kanton Bern – vorrangig aus Kostengründen in Pflegefamilien untergebracht, obwohl familienunterstützende Hilfe oder eine Unterbringung in einem Heim den Problemlagen mancher Minderjähriger angemessener gewesen wäre. Ausserdem war es bis Mitte des 20. Jahrhunderts nicht üblich, nach Möglichkeiten zu suchen, die Bedingungen in der Herkunftsfamilie zu verbessern, sodass nach einer zeitlich befristeten Fremdplatzierung eine Rückkehr zu den Eltern möglich geworden wäre. Die Weggabe eines oder mehrerer Kinder war ja gerade das Mittel dazu. Die Eignung der Pflegefamilien wurde aufgrund von Beobachtungen und Auskünften von Armeninspektoren, Behördenmitgliedern, Lehrern, Geistlichen oder Nachbarn beurteilt. Die Kriterien richteten sich nach Äusserlichkeiten wie dem «Leumund der Familie», dem allgemeinen Bildungsstand oder dem Einkommen. Eingehende Erhebungen der Behörden über die Belastbarkeit, die Erwartungen, das Rollenverständnis, die Einstellung zur Herkunftsfamilie des Pflegekindes und die Bereitschaft zur Kooperation werden erst in den 1950er-Jahren eingeführt. Pflegekinder wurden eher selten in einer «Krisenintervention» kurzfristig, aber in den weitaus meisten Fällen doch unvorbereitet aus ihrer Herkunftsfamilie gerissen. Der Partizipationsgedanke im Prozess der Fremdplatzierung war kaum möglich und nicht vorgesehen. Insbesondere die Kinder waren oft von einem Informationsdefizit betroffen. In vielen Fällen nahm niemand die Interessen des Kindes wahr. Andererseits waren auch die Pflegefamilien nur mangelhaft über das Kind vorinformiert und hatten kaum Zeit, sich auf ihre Aufgabe vorzubereiten. Ihnen wurde keine Beratung und Unterstützung in Erziehungsfragen und problematischen Situationen zuteil. Hier beschränkte man sich in den meisten Fällen auf eine Umplatzierung und verbesserte damit in erster Linie die Situation der Pflegefamilie und erneut nicht diejenige des Kindes.

Die Fremdplatzierung eines Kindes erfolgt heute nach wesentlich anderen Gesichtspunkten als noch vor wenigen Jahrzehnten. Während im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts in der Fachliteratur vorwiegend von Kindern die Rede ist, die

in ihrer Herkunftsfamilie traumatische Erfahrungen gemacht hatten,[441] waren bis in die 1950er-Jahre die Verhältnisse gerade umgekehrt: Traumatische Erfahrungen machten viele Pflegekinder durch den Akt der Fremdplatzierung oder die Behandlung in der Pflegefamilie, wobei es durchaus auch Fälle gab, in welchen die Wegnahme eines Kindes aus dessen Stammfamilie gerechtfertigt war. Auffallend ist, dass es oft althergebrachtes Brauchtum war, das Anpassungen hinderlich im Weg stand. Auf Seiten des Gesetzgebers war man sich der Mängel durchaus bewusst, und man suchte diese mit regelmässigen Anpassungen mittels Kreisschreiben zu beheben. In den Köpfen brauchte ein solches Umdenken allerdings viel Zeit. Dazu gesellten sich wohl auch ein gewisses Desinteresse, Ignoranz oder möglicherweise gar bewusster Widerstand. Dass die Themen Familien und Kinder in der Schweiz seit je Felder sind, die auf (gesellschafts)politischer Ebene bis heute auf kargem Boden gepflegt werden, zeigt etwa die Tatsache, dass trotz entsprechenden Verboten im 19. Jahrhundert die Mindersteigerungen noch während Jahrzehnten nicht gänzlich eliminiert werden konnten. Dasselbe lässt sich im 20. Jahrhundert in Bezug auf die Überwachung der Pflegeplätze, die Meldepflicht oder die Umsetzung der Pflegekinderverordnungen feststellen.

Bis Ende der 1970er-Jahre gab es in der Schweiz kein umfassendes Gesetz, welches das Pflegekinderrecht regelte. Einzelne Bestimmungen sind bei der Regelung anderer Materien erlassen worden und dadurch in verschiedenen Gesetzen verstreut. Eine Ausnahme bildete die Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern von 1978. Diese führte nämlich eine Bewilligungspflicht für Pflegefamilien sowie eine regelmässige Aufsicht über fremdplatzierte Kinder ein. Leider mangelt es der nationalen Pflegekinderschutzbestimmung an Durchsetzungskraft, sodass einige Kantone diese heute noch nicht umgesetzt haben. Der Kanton Bern hatte als einer der ersten und wenigen Kantone in Ergänzung zu der Verordnung des Bundesrates von 1978 weitere Bestimmungen – in Form der kantonalen Pflegekinderverordnung von 1979 – erlassen. Diese über 30-jährige Norm entspricht nicht mehr den gesellschaftlichen Verhältnissen. Eine Totalrevision der PAVO, die in Kinderbetreuungsverordnung umbenannt wird, ist jedoch in Arbeit.[442] Allerdings hat die geplante Neuregelung in der Frage der Bewilligungspflicht und Kontrolle bei familienergänzenden Betreuungen beziehungsweise Angeboten im Rahmen der Vernehmlassung zu Diskussionen und Kritik geführt, sowohl auf professioneller Seite als auch in der Presse. Es ist zu hoffen, dass die angestrebten Veränderungen des Pflegekinderrechts zu einer nochmaligen Verbesserung der Situation der Pflegekinder beitragen werden.



Verdingkind an der Arbeit im Emmental, um 1935

Aus dem Fotoalbum eines Verdingkindes