

Bericht Zwischenbilanzworkshop UEK Administrative Versorgungsungen

Dieser Bericht dokumentiert den öffentlichen Zwischenbilanzworkshop der UEK am 18. Januar 2017.

Inhaltsverzeichnis

Session C – Implikationen der Verfahren administrativer Versorgung für die Entscheide der Behörden.....	2
---	---

Session C – Implikationen der Verfahren administrativer Versorgung für die Entscheide der Behörden

Panelverantwortung: Dr. Nadja Ramsauer und Dr. Sara Galle, Forschungsleiterinnen UEK

Kommentar: Prof. Dr. Lukas Gschwend, Kommissionsmitglied UEK

Bericht Kommentar und Diskussion: Emmanuel Neuhaus

Externes Referat

Dr. Tanja Rietmann, IZFG Universität Bern:

Navigieren zwischen Bundesrecht, kantonalem Recht und Tradition: Zur Praxis der administrativen Versorgung im regionalen Fürsorgekontext des Kantons Graubünden

Vor dem Hintergrund drückendster Armennot eröffnete der Kanton Graubünden mit der «Zwangsarbeitsanstalt Fürstenau» 1840 eine der ersten Zwangsarbeitsanstalten in der Schweiz. Mit der im schweizweiten Vergleich sehr frühen Einführung des Rechtsinstruments der administrativen Versorgung betrat der Kanton Neuland, um den Pauperismus zu bekämpfen, der nicht nur breite Bevölkerungsschichten ins Elend stiess, sondern in den Augen von Sozialreformern und Politik auch die Grundfesten der Gesellschaft zu zersetzen und deren Fortschritt zu gefährden drohte. Die administrative Versorgung nach Fürstenau – und ab 1855 in die Arbeiterziehungsanstalt Realta – war dabei nur eine Massnahme innerhalb eines breiten Repertoires an armenpolizeilichen Massnahmen, die von der Annahme geprägt waren, dass die Armennot zu weiten Teilen durch «liederliches» und «arbeitsscheues» Verhalten der betroffenen Personen selbst verschuldet war.

Im Vortrag wird gezeigt, auf welche Weise das herkömmliche kantonale Armenrecht die institutionellen Bedingungen und die Versorgungsrechtsslage des 20. Jahrhunderts vorstrukturierte. Das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) erweiterte nach 1912 in der ganzen Schweiz die Versorgungsmöglichkeiten, im Kanton Graubünden erlaubte ein Fürsorgegesetz von 1920 die administrative Versorgung von «Trinkern», «Liederlichen» und «Vaganten». Bis in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts standen vor allem Angehörige der gesellschaftlichen Unterschicht im Visier der Behörden. Das Beispiel Graubünden zeigt, wie

sich die Rechtslage verdichtete und die Zugriffsmöglichkeiten erweitert wurden. Die für die Anordnung der Massnahmen verantwortlichen Vormundschaftsbehörden waren jedoch von ihrem deutlich erweiterten Aufgabenfeld vielfach überfordert. Experten kritisierten ungenügend begründete Entmündigungsentscheide, die Nichtgewährleistung des rechtlichen Gehörs oder verschleppte Anstaltsversorgungsverfahren. Erst mit Verzögerung sorgte der Kanton Graubünden dafür, dass die traditionell milizartig organisierten Vormundschaftsbehörden für ihre Tätigkeit geschult und mit mehr finanziellen Mitteln ausgestattet wurden. Dies erhöhte die Rechtssicherheit für die Betroffenen, gleichwohl war die Vormundschaftspraxis in Graubünden weiterhin von grossen lokalen Unterschieden geprägt.

Der Vortrag basiert auf Ergebnissen einer vom Kanton Graubünden in Auftrag gegebenen Studie zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen in Graubünden. Die Studie wird im Frühling 2017 publiziert.

Internes Referat

Flavia Grossmann, wissenschaftliche Mitarbeiterin UEK:

Viele Wege führen in eine Anstalt. Verfahren, Kategorisierungen und Logiken der Administrativen Versorgungen im Kanton Schwyz

«Ihre Vormünderin stellt den Antrag, dass Sie in die Anstalt Kaltbach zu versorgen seien. Was haben Sie dazu zu sagen? *Ich finde es nicht recht, dass ich in die Anstalt Kaltbach versorgt werde, denn ich habe nichts verbochen. Wenn man auch sagt, es sei kein Zuchthaus, so ist es halt doch eines. Ich habe nichts verbochen, dass ich in dieses Zuchthaus gehöre*» (Auszug aus dem Anhörungsprotokoll des Bezirksamts Schwyz mit Anna B. am 20. Juli 1966: StASZ Akten 3/14_861/170 RRB 2338). Im Mittelpunkt des Referates standen die Versorgung von Anna B. 1966 in Kaltbach und die Versorgungspraxis im Kanton Schwyz. Nach einer Einführung in das Forschungsfeld C, das sich schwerpunktmässig mit der Rechtspraxis der administrativen Versorgungen als Teil der Herausbildung moderner Sozialstaatlichkeit von 1935 bis 1981 auseinandersetzt, wurde anhand einer grafischen Darstellung gezeigt, wie breit das Spektrum der beteiligten Akteurinnen und Akteure war. In den Prozess waren nicht nur der Staat und die Betroffenen involviert, sondern auch private und kirchliche Institutionen sowie das nächste Umfeld – so konnten beispielsweise

Verwandte oder Nachbarn eine Meldung erstatten. Im Kanton Schwyz gab es neben dem schweizerischen Zivilgesetzbuch von 1935 bis 1970 zwei weitere zentrale Gesetze und Verordnungen, die einen solchen Prozess regelten: Die Polizeiverordnung in Ergänzung zu den Armengesetzen von 1892 und das Gesetz zur Errichtung der Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach von 1896, mittels welchem Anna B. nach Kaltbach versorgt wurde. Dieses Gesetz stand im Zentrum der folgenden Ausführungen und wurde hinsichtlich seiner Kategorisierungen und Zwecke analysiert. Dadurch konnte erstens gezeigt werden, dass das Zwangsarbeitsanstaltsgesetz eine Vielzahl von unterschiedlichen Gruppen (wie beispielsweise Minderjährige, die sich ihren Eltern oder Aufsichtsbehörden «beharrlich widersetzen», oder Personen, die «sich fortgesetzt dem Müssiggange, der Trunkenheit oder auf eine andere Art einem liederlichen Lebenswandel ergeben», und infolgedessen arbeitslos oder unterstützungsbedürftig seien) betraf und sich die Rechtsbegriffe zur Begründung der Versorgung in der Praxis vermengten.

Aus den Entscheiden ist oft nicht ersichtlich, ob beispielsweise «Trunksucht» oder doch «liederlicher Lebenswandel» den Ausschlag für eine Versorgung gab. Hier lässt sich eine Generalisierung von Stigmatisierungen vermuten. Zweitens konnte herausgearbeitet werden, dass im Falle des Schwyzer Zwangsarbeitsanstaltsgesetzes der Nützlichkeitsaspekt und die physische Produktivität im Vordergrund standen. Dabei konnte die Versorgung durchaus auch strafenden Charakter annehmen.

Kommentar

Prof. Dr. Lukas Gschwend hält zum Referat von Rietmann fest, dass sich eine kleinräumige Autonomie nachteilig für eine einheitliche Rechtspraxis auswirkte. Der Zweck der Arbeitserziehungsanstalt Realta erinnere sehr an alte Ideen von Zwangsarbeit als Erziehungsmittel. Es stelle sich auch die Frage nach einem Profitdenken seitens der Behörden. Gschwend weist darüber hinaus auf die gemischte Nutzung von Realta als Strafanstalt und Zwangsarbeitsanstalt hin. Dies sei eines der grössten Probleme bei den administrativen Versorgung und untergrabe das Fürsorgeargument per se. Der Rechtsweg sei selbst für Juristen ausserordentlich komplex. Gschwend ist überrascht, dass zahlreiche Rekurse durch den Regierungsrat gutgeheissen wurden, der somit seine Aufsichtsaufgabe wahrnahm.

Zum Referat von Grossmann weist Gschwend auf Fallakten als Quellen hin, die kritisch beurteilt werden müssten, da Stigmatisierungen und Zuschreibungen konstruiert würden. Bemerkenswert sei in Schwyz, dass die Zwangsarbeit bereits ab sechzehn Jahren zugelassen war, was wiederum in Bezug auf fürsorgerische Zwecke fragwürdig sei. In den Verfahren seien keine Gerichte einbezogen worden. Der Hinweis auf die «strenge Zucht» sei eigentlich eine Begründung für das Strafrecht im 19. Jahrhundert gewesen.

Anschliessend stellt Gschwend verschiedene Thesen vor, die nachfolgend stichwortartig aufgeführt sind:

1. Durch die Weltwirtschaftskrise und den Zweiten Weltkrieg gewann die polizeiliche Perspektive der Versorgungen an Gewicht.
2. Die persönliche Freiheit wurde in der Bundesverfassung von 1874 nicht namentlich erwähnt und galt lange nur sehr zurückhaltend als ungeschriebenes Grundrecht.
3. Obwohl in juristischen Kreisen bereits um 1950 mit der Schaffung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) die administrativen Versorgungen als menschenrechtlich problematisch galten, war dieses Problembewusstsein in der Politik kaum vorhanden.
4. Bei der Nutzung von für den Strafvollzug konzipierten Institutionen ist eine Abweichung vom zeitgenössischen Expertenwissen feststellbar, die nur aus ökonomischen Gründen erklärt werden kann.
5. Der Verwaltungsprozess war in der Schweiz bis in die 1960er-Jahre hinein gesetzgeberisch stark vernachlässigt und der Verwaltungsrechtsschutz auf kantonaler Ebene ungenügend.
6. Die Kognition des Bundesgerichts war beschränkt. So wurde der Sachverhalt bei staatsrechtlichen Beschwerden nicht überprüft.
7. Das Fehlen des Rechts auf unentgeltliche Rechtspflege und materielle Anforderungen stellten eine hohe Barriere für Betroffene dar und schränkten den Grundrechtsschutz bei administrativen Versorgungen stark ein.
8. Wegen der gesetzgeberischen Defizite wurden die administrativen Versorgungen von den Sozialbehörden gegenüber anderen Möglichkeiten bevorzugt.
9. Verfahrensrechtlich war es besonders problematisch, dass Denunziationen und Zeugenaussagen oftmals von Personen stammten, die in einem Interessenskonflikt standen.
10. Bis in die 1960er-Jahre hinein war das Verwaltungsrecht noch weit von heutigen Vorstellungen über die Verhältnismässigkeit von Grundrechtseinschränkungen, insbesondere der Abwägung von öffentlichen gegen private Interessen, entfernt.

Diskussion

Eine erste Person meldet sich zu Wort. Sie sagt, alles hätte verhindert werden können, wenn der Staat auf Carl Albert Loosli oder die anderen Versorgten gehört hätte. Die Behördenwillkür sei in den Präsentationen nicht genügend zum Tragen gekommen. Der Bund habe die Kantone und Gemeinden nicht beaufsichtigt. Die Betroffenen müssten ihr Leiden bis ans Lebensende ertragen. Ihrer Meinung nach seien wir den nächsten Generationen schuldig, dass dies nicht mehr passiere. Eine andere teilnehmende Person setzt die Diskussion fort. Sie sagt, die Schweiz hätte sich bei der Erziehung von Minderjährigen an den Nationalsozialisten orientiert, was zu einem brutalen Erziehungssystem geführt hätte. Die Schweiz gehöre ihrer Meinung nach vor den Menschenrechtshof. Eine dritte Person fügt an, dass ihr als Pädagogin in den Ausführungen die Stimme der Kinder gefehlt habe. Heute würden z.B. bei Scheidungen auch die Kinder angehört, was früher nicht so gewesen sei. Das habe sie im Beruf immer beschäftigt. Sie meint, es sei wichtig, Kindern eine Stimme zu geben. Sara Galle führt aus, dass es schwierig sei, aus den Akten die Stimme der Kinder herauszulesen. In der Arbeit der UEK gebe es unterschiedliche Perspektiven und Zugänge zur Thematik. Sie bemerkt, dass insbesondere in den Interviews die Betroffenen zur Sprache kämen, die UEK aber ebenso die Behördenpraxis untersuche.

Eine weitere Person weist darauf hin, dass die ökonomischen Interessen des Staates gross gewesen seien. Tanja Rietmann antwortet, dass der Staat autoritär und patriarchal gewesen sei. Es sei ein wichtiges Element dieses Staates gewesen, dass er über die Kinder verfügen konnte, weshalb diese nicht angehört wurden. So seien uneheliche Kinder überproportional betroffen gewesen.

Eine andere Person macht auf die Rolle der Schule aufmerksam. Sie sagt, die Schule sei verantwortlich für «primäre Stigmatisierungen». Durch die Grundlagenforschung würde mittlerweile die Rolle der Pädagogen, Lehrer etc. immer mehr untersucht und blinde Flecken aufgedeckt. In den Akten fänden sich selten Hinweise auf Diagnosen bzw. Zuschreibungen, die in der Schule entstanden sind. Eine andere Person aus dem Publikum stellt die Frage, ob die administrativen Versorgungen vor allem die Unterschicht betrafen. Jemand antwortet, dass im 19. Jahrhundert v.a. ärmere Familien betroffen gewesen seien. Reichere Kinder seien in Schulen im Ausland verfrachtet worden. Es sei auch sehr darauf angekommen, in

welcher Region eine Familie lebte. Flavia Grossmann weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es weitere Forschungsprojekte zu dieser Thematik gebe, so z.B. das Sinergiaprojekt zu fremdplatzierten Kindern «Placing Children in Care».

Eine weitere Person ergreift das Wort und erzählt aus ihrem Leben: Sie sei in der Anstalt Kalchrain gewesen und habe keine Einsprachemöglichkeit gehabt. Wenn sie ihrer Vormundin habe schreiben wollen, seien ihre Briefe geöffnet worden. Dann sei sie heftig geschlagen und in die Arrestzelle gesperrt worden, weshalb ihre Gesundheit zerstört sei. Sara Galle findet diese Anmerkung, dass Beschwerden nicht angekommen seien, wichtig für die Forschung der UEK. Eine weitere Person erzählt von ihren Erfahrungen mit einem Psychiater. Sie hätte gedacht, ihm könne sie die Wahrheit erzählen. Doch er habe das Anvertraute gleich weitererzählt, weshalb die Person erneut Schläge habe einstecken müssen.

Jemand anderes kritisiert, dass in den Vorträgen sehr alte Begriffe, verwendet worden seien. Die Intervention einer weiteren Person unterstreicht, dass es im Forschungsfeld C wichtig zu berücksichtigen sei, dass formale Rechte, wenn denn überhaupt festgehalten (Recht auf Anhörung etc.), in der Mehrzahl der Fälle von Betroffenen nicht in Anspruch genommen werden konnten (Zensur; unter Druck gesetzt; bestraft, wenn das Recht in Anspruch genommen wurde). Dies müsse unbedingt herausgearbeitet werden, denn ansonsten würde es die Realität verzerren. Bloss weil es geschrieben gewesen sei, habe noch lange nicht die Möglichkeit bestanden, es in Anspruch zu nehmen.

Eine letzte Person meldet sich zu Wort und erzählt von ihrer Schwierigkeit, Akteneinsicht zu erhalten, und von ihren schlimmen Anstaltsaufenthalten. Sie äussert ihre Erwartung, dass in Bezug auf das ihr und anderen von der administrativen Versorgung Betroffenen zugefügte Unrecht endlich etwas geschehe.