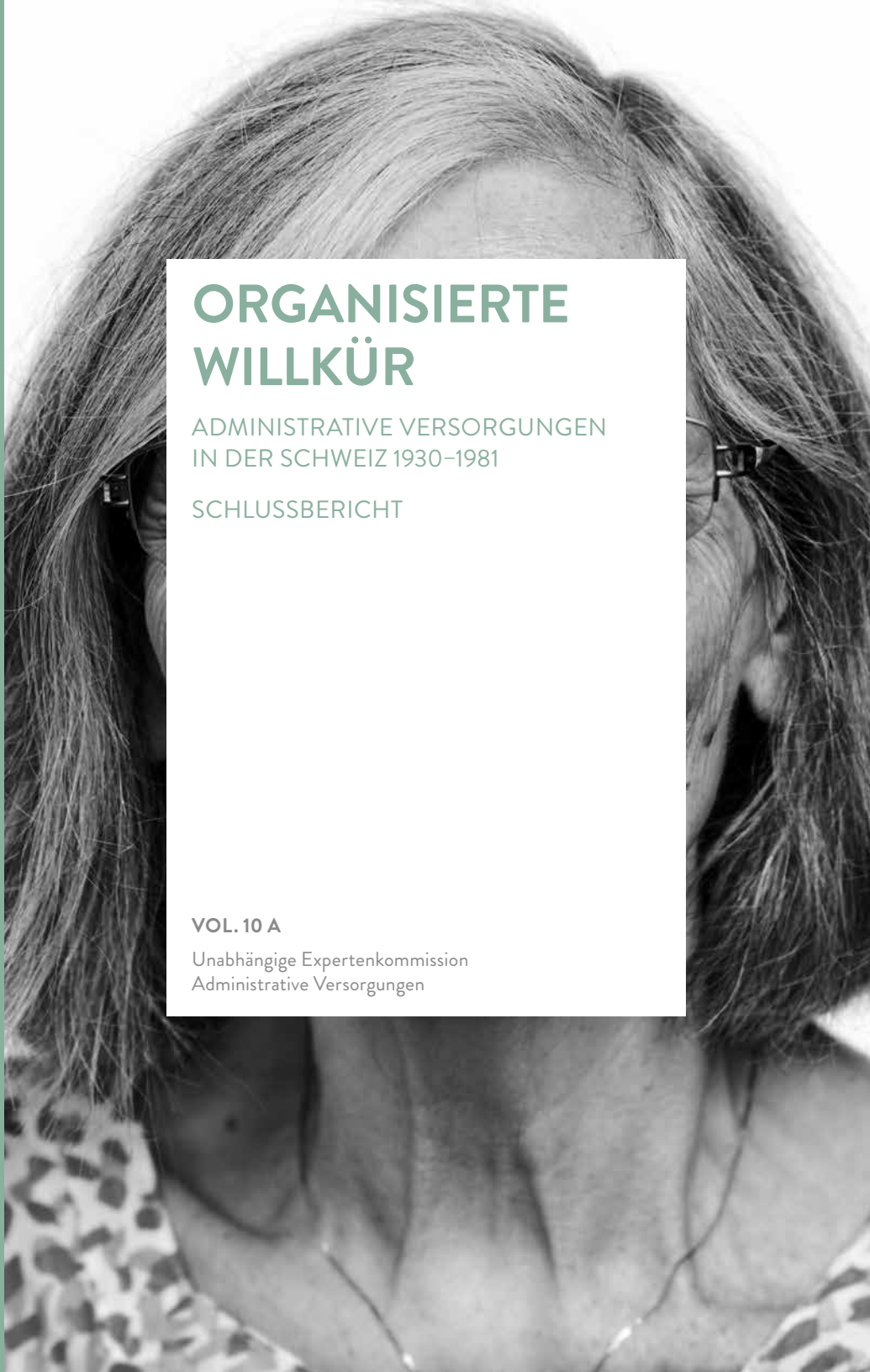
Unabhängige Expertenkommission
Administrative Versorgungen

Commission indépendante d'experts
Internements administratifs

Commissione peritale indipendente
Internamenti amministrativi



ORGANISIERTE WILLKÜR

ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN IN DER SCHWEIZ 1930–1981

SCHLUSSBERICHT

VOL. 10 A

Unabhängige Expertenkommission
Administrative Versorgungen

Chronos Verlag | Éditions Alphil | Edizioni Casagrande

VERÖFFENTLICHUNGEN DER
UNABHÄNGIGEN EXPERTENKOMMISSION (UEK)
ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN – VOL. 10 A

UNABHÄNGIGE EXPERTENKOMMISSION (UEK)
ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN (HG.)

ORGANISIERTE WILLKÜR

ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN IN DER SCHWEIZ 1930–1981

SCHLUSSBERICHT

HERAUSGEGEBEN VON DER
UNABHÄNGIGEN EXPERTENKOMMISSION (UEK)
ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN

CHRONOS VERLAG | ÉDITIONS ALPHIL | EDIZIONI CASAGRANDE

INHALT

Vorwort 9

ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN IN DER SCHWEIZ 1930–1981
SYNTHESE 13
URS GERMANN, LORRAINE ODIER
UNTER MITARBEIT VON NOEMI DISSLER UND LAURA SCHNEIDER

1 Einleitung 15
1.1 Historisches Unrecht als Herausforderung für die Gegenwart 16
1.2 Auftrag der UEK, Forschungsschwerpunkte und Vorgehen 24
1.3 Ziele und Aufbau 31

2 Ein rechtsstaatliches «Ungeheuer»: Entwicklung, Kritik und Ablösung des Zwangsversorgungsrechts 35
2.1 Erste Annäherungen: Administrative Zwangsversorgungen in der schweizerischen Rechtsordnung 36
2.2 Zwischen Beharren und Wandel: Entstehung und Entwicklung des Versorgungsrechts 42
2.3 Problematisches Recht: Unbestimmte Rechtsbegriffe, grosse Ermessensspielräume und fehlende Rechtsmittel 57
2.4 Konstant, aber marginal: Öffentliche Kritik am Versorgungsrecht 64
2.5 Ablösung und Neugestaltung: Von der administrativen Versorgung zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung 70
2.6 Zwischenfazit: Sondergesetze als Lückenfüller 82

QUELLE 1: Wahrung der sozialen Ordnung 85
QUELLE 2: Erfolgreich gegen die Behördenwillkür 88

3 «Wehrlose Leute»: Zielgruppen der administrativen Versorgung 93
3.1 Zeitliche Schwankungen und kantonale Unterschiede 94
3.2 Risikofaktoren für administrative Versorgungen 99
3.3 Ein Sanktionsmittel gegen Männer 106

3.4 Überlebenskünstler*innen 110
3.5 Zwischenfazit: Menschen am Rand der Gesellschaft im Visier einer vielgestaltigen Versorgungspraxis 116

4 Viele Wege führen in die Anstalt: Gesellschaftliche Stigmatisierungen und behördliche Zugriffe 119
4.1 Versorgungsverfahren: Zahlreiche Akteure und viele Unwägbarkeiten 120
4.2 An den Rand gedrängt: Ausgrenzung und Stigmatisierung im Vorfeld behördlicher Interventionen 127
4.3 Die Behörde interveniert: Handlungslogiken und Begründungsmuster 134
4.4 Betroffene zwischen Ohnmacht und Widerstand 152
4.5 Zwischenfazit: Unwägbarkeit als strukturelle Gewalt 158

QUELLE 3: Missachtete Verfahrensvorschriften 161
QUELLE 4: Gutachten mit grosser Wirkung 163

5 Weggesperrt: Anspruch und Realität des Vollzugs administrativer Versorgungen 167
5.1 Anstaltslandschaft Schweiz: Strukturen und Entwicklungen 168
5.2 Anstaltsalltag: Isolation, Disziplin und Arbeitszwang 189
5.3 Entlassung und Aufsicht: Auf dem Weg in die Freiheit? 205
5.4 Zwischenfazit: Mittelknappheit und fehlende gesellschaftliche Anerkennung 214

QUELLE 5: Arbeit ohne Lohn? 217
QUELLE 6: Mit Abstinenz zur Freiheit 221
QUELLE 7: Gewalt in geschlossenen Einrichtungen 224

6 Geprägt fürs Leben: Auswirkungen administrativer Versorgungen auf die Biografien der Betroffenen 229
6.1 Verstärkung des Armutsrisikos 231
6.2 Zwischenmenschliche und familiäre Schwierigkeiten 238
6.3 Strategien zum Schutz gegen Armutsrisiken 243
6.4 Auflehnung gegen das Stigma 248
6.5 Kämpfen, damit sich dies nie mehr wiederholt! 252
6.6 Zwischenfazit: Von der Versorgung zur Anerkennung – ein steiniger Weg 263

QUELLE 8: Freiheit unter Aufsicht 266
QUELLE 9: Zur Adoption gedrängt 270

7 Fazit 273

8 Bibliografie 293

TEXTE VON ZEITZEUGINNEN UND ZEITZEUGEN 307

URS ALLEMANN-CAFLISCH 310
ERNA AMSLER-SOOM 313
URSULA BIONDI 315
ROBERT BLASER 320
DANIEL CEVEY 324
SERGIO DEVECCHI 327
PHILIPPE FRIOUD 331
HUBERT MEYER 337
CAROLINE MONTANDON 340
GIANNI MORA 344
GABRIELA PEREIRA 348
VIERTE WELT 353
M. STEINER 357
USCHI WASER 359

EMPFEHLUNGEN DER UNABHÄNGIGEN EXPERTENKOMMISSION (UEK) ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN **363**

1 Allgemeine Einleitung 365

2 Empfehlungen 373
2.1 Rehabilitierung der Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen durch zusätzliche finanzielle Leistungen 373
2.2 Rehabilitierung der Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen durch die Unterstützung von Bürgerinitiativen 375
2.3 Rehabilitierung der Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen durch einen erleichterten Zugang zu Wissen und zur Kultur 377
2.4 Rehabilitierung der Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen durch die Produktion von Wissen und dessen Verbreitung 379

3 Projekt für ein *Haus der anderen Schweiz* 383

4 Fazit: Grundrechte, eine Frage, die noch offen ist? 387

Autorinnen und Autor 389

VORWORT

Mit dem vorliegenden Schlussbericht legt die Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungen (UEK) ihre Forschungsergebnisse und ihre Empfehlungen an die Behörden vor. Der Bundesrat setzte die UEK am 5. November 2014 ein und wählte Markus Notter zu ihrem Präsidenten sowie Jacques Gasser, Beat Gnädinger, Lukas Gschwend, Gisela Hauss, Thomas Huonker, Martin Lengwiler, Anne-Françoise Praz und Loretta Seglias zu Mitgliedern. Er beauftragte sie, die administrativen Versorgungen vor 1981 massnahmenorientiert zu untersuchen und ihre Schlussfolgerungen zuhanden der Behörden zu erstellen. Der Untersuchungsschwerpunkt solle auf der Geschichte der administrativen Versorgungen, auf der Auseinandersetzung mit der Perspektive von Betroffenen und Opfern sowie auf der Analyse staatlicher Interventionen und behördlichen Handelns liegen. Die UEK solle dabei insbesondere auch die Bezüge zu allen anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 berücksichtigen. Die Einsetzung einer UEK war im *Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen* vom 21. März 2014 vorgesehen.

In der Einsetzungsverfügung wurde bestimmt, dass die UEK administrativ dem EJPD zugeordnet sei und ihren Sitz in Bern habe. Sie verfüge über ein eigenes Sekretariat und könne ihr wissenschaftliches und administratives Personal selber einstellen sowie Aufträge an externe Expertinnen und Experten vergeben. An finanziellen Mitteln wurden für die vorgesehene Dauer von vier Jahren 9,9 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Die Organisation und ihre Arbeitsweise regelte die UEK wie vorgesehen in einem eigenen Reglement. Die Organisation eines wissenschaftlichen Projekts mit über 30 Forscherinnen und Forschern im Rahmen der Bundesverwaltung war nicht immer ganz einfach. Die geltenden Regelungen sind auf die Bedürfnisse eines staatlichen Verwaltungsapparats ausgerichtet. Ein temporärer Wissenschaftsbetrieb muss da zwangsläufig ein Fremdkörper sein. Die UEK suchte und fand gemeinsam mit den involvierten Stellen meist pragmatische Lösungen und konnte so ein produktives Arbeitsumfeld schaffen.

Uns war es von Anfang an ein grosses Anliegen, die betroffenen Personen auf Augenhöhe in den Forschungsprozess einzubeziehen, auch

wenn das Projekt nicht als eine partizipative Forschung im eigentlichen Sinn angelegt war. Wir pflegten einen regelmässigen Austausch mit betroffenen Personen und ihren Organisationen, diskutierten das Forschungsdesign gemeinsam mit ihnen und informierten an öffentlichen Workshops und Austauschanlässen über Zwischenresultate und den Stand der Forschungsarbeiten. Daraus ergaben sich wertvolle Hinweise, und wir konnten vom Wissen und den Erfahrungen der Betroffenen als Expertinnen und Experten in eigener Sache profitieren. Uns ist aber auch bewusst, dass wir nicht alle Erwartungen an die wissenschaftliche Aufarbeitung erfüllen konnten. Die Begegnungen mit betroffenen Personen gehörten zum Eindrücklichsten unserer Arbeit. Wir lernten ganz unterschiedliche Arten der Bewältigung kennen und verstehen heute besser, dass jahrelange Verletzungen und Beeinträchtigungen, verursacht durch staatliches Handeln, nicht durch behördliche Deklarationen und Einmalzahlungen ungeschehen gemacht werden können. Viele Betroffene können sich deshalb mit diesem Staat nicht versöhnen. Und das ist ihr gutes Recht.

Der Schlussbericht ist in drei Teile gegliedert:

Die wissenschaftliche Synthese entwickelt eine eigenständige Perspektive, setzt Schwerpunkte und stellt Querbezüge zwischen den einzelnen Forschungsbänden her. Sie verfolgt dabei drei Ziele: Erstens soll sie konzise und differenzierte Antworten auf die drängende Frage nach den Formen und Ursachen staatlichen Unrechts geben. Der Bericht unternimmt dabei eine Gratwanderung zwischen analytischen Generalisierungen und vertieften Analysen von Fallbeispielen. Zweitens sollen die Forschungsergebnisse der UEK in den nationalen und, wo möglich, internationalen Forschungskontext eingebettet werden. Ebenfalls sollen punktuelle Bezüge zu gegenwärtigen Diskussionen um freiheitsentziehende oder -beschränkende Massnahmen hergestellt werden. Drittens benennt der Synthesebericht offene Fragen und zeigt weiterführende Forschungsperspektiven auf. Im Auftrag der Kommission und im engen Austausch mit dem Präsidenten und den beiden Vizepräsidenten wurde er von Urs Germann und Lorraine Odier unter Mitarbeit von Noemi Dissler und Laura Schneider verfasst.

In 14 Texten kommen Betroffene zu Wort, die sich zu ihren Erwartungen an die Arbeit der UEK, aber auch zu ihrer Lebenssituation und zu den Umständen der Rehabilitation äussern. Uns war es wichtig, dass auch im Schlussbericht die Stimmen von Betroffenen im Originalton zu hören sind.

Der Auftrag der UEK umfasste auch, «Schlussfolgerungen zuhanden der Behörden zu erstellen». Mit den Empfehlungen als drittem Teil des

Schlussberichts kommen wir diesem Auftrag nach. Es geht dabei einerseits um Massnahmen, welche die verursachten Verletzungen mildern sollen, andererseits um die Förderung von Erkenntnissen und Überlegungen zu aktuellen Fragen im Bereich des Erwachsenen- und Kindesschutzes, aber auch generell zu Armut, Ausgrenzung und Randständigkeit. Die Empfehlungen wurden mit Betroffenen besprochen und im engen Austausch mit der Kommission von Christel Gumy konzipiert und redigiert.

Die UEK wurde von vielen Leuten in ihrer Arbeit unterstützt. Ohne die Kooperation der verschiedenen Archive, insbesondere der Staatsarchive, wäre unsere Forschung nicht möglich gewesen. Mehrere Stellen der Bundesverwaltung waren uns in Fragen der Infrastruktur und der Organisation behilflich. Wir konnten auch auf Interesse und Stellungnahmen von angefragten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus dem In- und Ausland zählen. Das besondere Expertenwissen der Betroffenen und der persönliche Kontakt mit ihnen hat unsere Arbeit geprägt und bereichert. Ihnen allen sind wir zu Dank verpflichtet. Ein ganz besonderer Dank gilt aber unseren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, allen voran den beiden Co-GeneralsekretärInnen Sara Zimmermann und Elie Burgos. Sie alle haben die Arbeit der UEK überhaupt ermöglicht und zum Erfolg gebracht.

Bern, im September 2019

Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungen

ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN IN DER SCHWEIZ 1930–1981

SYNTHESE

URS GERMANN, LORRAINE ODIER

UNTER MITARBEIT VON
NOEMI DISSLER UND LAURA SCHNEIDER

1 EINLEITUNG

Der Entzug der persönlichen Freiheit war ein wiederkehrendes Element im Leben von Hans Albrecht. Viermal wurde der 1938 geborene Mann zwischen 1960 und 1990 von seinem Vormund für jeweils mehr als ein Jahr in die Strafanstalt Witzwil im Berner Seeland versetzt. Auch Annemarie Berger wusste, was es heisst, von der Familie getrennt in geschlossenen Einrichtungen aufzuwachsen. Als junge Frau erlebte sie eine Odyssee durch verschiedene Erziehungsheime und psychiatrische Kliniken. Schliesslich landete sie 1962 im Regionalgefängnis und entging nur knapp einer Einweisung in die Strafanstalt Hindelbank.[1] Hans Albrecht und Annemarie Berger sind zwei von vielen Menschen, denen in der Schweiz auf «administrativem Weg» die Freiheit entzogen wurde. Sie wurden ohne Gerichtsbeschluss in Arbeits-, Erziehungs- oder sogar Strafanstalten eingesperrt, nicht weil sie eine Straftat begangen hatten, sondern weil sie gesellschaftlich stigmatisiert wurden und in den Augen der zuständigen Behörden einen «arbeitsscheuen» oder «liederlichen» Lebenswandel führten, «gefährdet» waren oder eine «Gefahr für die öffentliche Ordnung» darstellten. Administrative Versorgungen waren bis 1981 verbreitet, als die Schweiz unter internationalem Druck die Gesetzgebung revidierte. An die Stelle der früheren Versorgungsgesetze trat die fürsorgerische Freiheitsentziehung. Die genaue Zahl der Personen, die von den Massnahmen betroffen waren, ist nicht bekannt. Schätzungen zufolge wurden zwischen 1930 und 1981 mindestens 20 000–40 000 Männer und Frauen administrativ versorgt. Die Anstaltseinweisungen erreichten in den 1930er-Jahren einen Höchststand. Aber auch in der Nachkriegszeit kam es noch zu zahlreichen administrativen Versorgungen.[2]

Administrative Versorgungen, wie sie bis in die 1980er-Jahre verbreitet waren, sind heute nur schwer verständlich. Aus Sicht des 21. Jahrhunderts verstossen sie gegen elementare Grundrechte und gegen die menschliche Würde. Das schweizerische Parlament anerkannte 2014 das Unrecht, das Zehntausenden Menschen wie Hans Albrecht oder Annemarie Berger

1 UEK, Bd. 1, 136–143, 200–207. Beide Namen wurden auf Wunsch der betroffenen Personen geändert.
2 UEK, Bd. 6, 90–91.

zugefügt wurde. Der Bundesrat setzte im November 2014 die Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen ein, um das Geschehene wissenschaftlich zu untersuchen. Die UEK schloss ihre Arbeiten Ende 2018 ab. Der vorliegende Bericht präsentiert die Synthese der Forschungsergebnisse, die die Kommission auf der Grundlage von Interviews mit Zeitzeug*innen und Quellen aus den Archiven der Kantone und des Bundes erarbeitete.

Die folgende Einleitung skizziert den Kontext, der zur Einsetzung der UEK führte, und gibt eine Übersicht über den Auftrag und das Vorgehen der Kommission sowie die Ziele und den Aufbau dieses Syntheseberichts. Die nachfolgenden Kapitel geben eine Zusammenfassung der Forschungsergebnisse und stellen diese in den Kontext der schweizerischen Zeitgeschichte. Der Syntheseberichtzeigt auf, wie sich administrative Versorgungen im 19. Jahrhundert als repressive Instrumente der Sozialhilfe und Vormundschaft etablierten, welche Faktoren dazu beitrugen, dass dieses System von Massnahmen bis in die 1980er-Jahre bestehen blieb, und welche Auswirkungen die Eingriffe ins Leben der betroffenen Personen hatten. Er bildet eine Grundlage, um die Versorgungspraxis historisch zu bewerten und kritische Bezüge zur Gegenwart herzustellen, und gibt den betroffenen Personen ein Instrument in die Hand, um die Diskussion über das historische Unrecht und die Konsequenzen für die Gegenwart und Zukunft fortzuführen.

1.1 HISTORISCHES UNRECHT ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DIE GEGENWART

Das Schicksal administrativ versorgter Menschen beschäftigt die schweizerische Öffentlichkeit und Politik seit einigen Jahren. Das Schicksal zweier versorgter junger Frauen in den Filmen *Lina* und *Die göttliche Ordnung* berühren ein breites Publikum. Im Fokus der Debatte stehen fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen, die bis in die 1980er-Jahre verbreitet waren. Dazu gehörten Familienauflösungen, Fremdplatzierungen von Kindern in Pflegefamilien und Heimen, die «Nacherziehung» von Jugendlichen und Erwachsenen in Arbeits- und Strafanstalten sowie Adoptionen, Sterilisationen, Kastrationen oder Medikamententests, die ohne Einwilligung erfolgten. Administrative Versorgungen bilden einen Ausschnitt aus diesem weiten Spektrum von sozialpolitischen Massnahmen.

Das Thema ist Teil einer breit gefächerten Diskussion über den Umgang des schweizerischen Rechts- und Sozialstaats mit Menschen, die in materiell prekären Situationen lebten oder aus anderen Gründen an den Rand der Gesellschaft gedrängt wurden. Dabei geht es um gesellschaftliche Ordnungsansprüche, um Status- und Geschlechterhierarchien und um das Aufbegehren und die Ohnmacht der betroffenen Personen.

VON DER MOBILISATION DER BETROFFENEN ZUR WIEDERGUTMACHUNG

Die Aufmerksamkeit, auf die administrative Versorgungen heute stossen, ist zu einem grossen Teil das Verdienst von Personen, die in der Vergangenheit selbst von solchen Massnahmen betroffen waren. Über Jahrzehnte lag ein Schleier des Vergessens über der früheren Behördenpraxis. Die offizielle Schweiz sah keinen Anlass, die Vergangenheit zum Thema zu machen, für viele Betroffene war die eigene Geschichte mit Scham und Schuldgefühlen besetzt und die historische Forschung nahm frühe Erinnerungsberichte kaum zur Kenntnis. Erst um die Jahrtausendwende stiessen die Stimmen von Betroffenen vermehrt auf Resonanz. Mit Unterstützung von Medien- und Kulturschaffenden, Politiker*innen und Historiker*innen gelang es ehemaligen Betroffenen wie Louisette Buchard-Molteni, Ursula Biondi und vielen anderen, eine breite Öffentlichkeit auf das Leid, die Benachteiligungen und die Gewalt, die ihnen zugefügt wurden, aufmerksam zu machen. Sie forderten die Anerkennung des begangenen Unrechts und eine wissenschaftliche Aufarbeitung, die die gesellschaftliche Dimension des Geschehenen sichtbar macht. Einige verlangten auch eine finanzielle Entschädigung.[3]

Die Frauen und Männer, die von administrativen Versorgungen betroffen waren, machten auf eine verstörende Seite der schweizerischen Zeitgeschichte aufmerksam, die mit dem Selbstbild des Landes als Hort der direkten Demokratie, des sozialen Ausgleichs und des humanitären Völkerrechts wenig zu tun hat. Dies umso mehr, als Einweisungen in Arbeits- oder Strafanstalten noch in den 1970er-Jahren möglich waren, als die Schweiz zu den wohlhabendsten Ländern der Welt gehörte und die Gesellschaft liberaler wurde. Die Betroffenen berichteten von behördlicher

3 Strebel 2010; Biondi 2003; Buchard-Molteni 1995. Zum Hintergrund Ziegler, Hauss, Lengwiler 2018, insbesondere die Beiträge von Loretta Seglias, Martin Lengwiler, Annegret Wigger und Urs Hafner.

Willkür, Rechtlosigkeit, Isolation und Verzweiflung, Gewalt und Erniedrigungen, Ausbeutung und Zwangsarbeit, kleinlicher Überwachung und lebenslanger Stigmatisierung und Traumatisierung. Sie bezeugten, dass der Entzug der persönlichen Freiheit über die Zeit der Einsperrung hinaus nachwirkt und soziale und gesundheitliche Folgen hat, unter denen Menschen ein Leben lang leiden. Die fortgesetzten Unrechts- und Leidenserfahrungen der Betroffenen machten den Umgang mit der Vergangenheit zu einer Herausforderung für die Gegenwart.

Am 10. September 2010 entschuldigten sich Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf und Vertreter der Kantone anlässlich einer Zeremonie in Hindelbank bei den Menschen, die ohne Gerichtsurteil in Anstalten eingesperrt worden waren. Ehemals Versorgte und von Fremdplatzierungen und anderen Zwangsmassnahmen Betroffene formierten sich in der Folge zu einer breiten Bewegung, die sich für eine Wiedergutmachung einsetzte. Am 11. April 2013 anerkannte Bundesrätin Simonetta Sommaruga im Casino Bern zusammen mit Vertreter*innen der Kantone, Gemeinden, Kirchen und Verbände das geschehene Unrecht. Im Namen des Bundesrats bat sie ehemalige Verdingkinder und andere Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen um Entschuldigung und gab die Einsetzung des Runden Tisches sowie die Einrichtung kantonaler Anlaufstellen und eines Härtefallfonds bekannt. Am 21. März 2014 verabschiedete das Parlament das *Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen*. Das Gesetz anerkannte, dass zahlreiche administrative Versorgungen aus heutiger Sicht zu Unrecht erfolgten oder in einer Weise vollzogen wurden, die als Unrecht zu betrachten ist. Dazu zählte das Gesetz insbesondere Einweisungen in eine Strafanstalt ohne Strafurteil. Das Parlament beauftragte den Bundesrat, für die wissenschaftliche Aufarbeitung eine unabhängige Expertenkommission einzusetzen, und regelte die Archivierung und den Aktenzugang.[4] Das Rehabilitationsgesetz wurde zwei Jahre später in das weiter gefasste *Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981* vom 30. September 2016 integriert. Es weitete die Anerkennung des Unrechts auf weitere Opfergruppen aus und sah die Ausrichtung eines Solidaritätsbeitrags vor.[5]

4 Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vom 21. 3. 2014 (AS 2014 2293).

5 Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. 9. 2016 (SR 211.223.13).

ERINNERUNG, WIEDERGUTMACHUNG UND WISSENSCHAFTLICHE AUFARBEITUNG

Offizielle Entschuldigungen, Wiedergutmachungs- und Entschädigungszahlungen sowie Wahrheits- und Historikerkommissionen sind in den letzten Jahrzehnten weltweit Teil der Erinnerungskultur demokratischer Staaten geworden. Die Erinnerung und das Gedenken an die Opfer der Shoah und der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft hatten dabei wegweisenden Charakter.[6] Die wachsende Sensibilität gegenüber historischem Unrecht manifestierte sich in der Schweiz zunächst im Zusammenhang mit dem «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse». 1986 entschuldigte sich Bundesrat Alphons Egli dafür, dass der Bund das «Hilfswerk» über Jahrzehnte unterstützt und so die systematische Verfolgung der jenischen Minderheit durch über 600 Kindswegnahmen gefördert hatte. 1995 entschuldigte sich Bundespräsident Kaspar Villiger für die Politik der Schweiz gegenüber den verfolgten Juden im Zweiten Weltkrieg. Die daran anschliessende Debatte um die nachrichtenlosen Vermögen und das Verhalten der Schweiz während des Zweiten Weltkriegs führte dazu, dass traditionelle Geschichtsbilder hinterfragt und kritische Aspekte der Vergangenheit neu bewertet wurden. An die Stelle einer Geschichte, die die Leistungen der früheren Generationen betont, trat eine Sicht auf die Vergangenheit, die die Anerkennung und die Perspektive der Opfer ins Zentrum stellt und sich an den allgemeinen Menschenrechten orientiert. In rascher Kadenz rückten in der Folge weitere Aspekte der jüngeren Geschichte in den Fokus staatlich initiierter Aufarbeitungsvorhaben und Wiedergutmachungsgesten: das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» (1999), die Beziehungen der Schweiz zum Apartheidsregime in Südafrika (2001), Zwangsmassnahmen in Psychiatrie und Fürsorge (2002) sowie die Rehabilitation der Fluchthelfer*innen im Zweiten Weltkrieg (2004) und der Spanienkämpfer*innen (2008). Ebenfalls intensiv diskutiert wird derzeit die Verstrickung der Schweiz in die Sklaverei. Die Aufarbeitung der Geschichte ist zu einer Dauerbaustelle geworden, auch wenn die Entwicklung keineswegs gradlinig verlief. Noch 2004 lehnte das Parlament zum Beispiel einen Gesetzesentwurf zur Rehabilitierung von Zwangssterilisierten und eine wissenschaftliche Studie zu Fremdplatzierungen ab.[7]

6 Barkan 2000.
7 Seglias 2018, 25–30; Schürer 2009.

Die Beschäftigung mit historischem Unrecht hat sich in den letzten Jahren auf problematische Aspekte demokratischer Wohlfahrtsstaaten in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg verlagert. Die Diskussion um administrative Versorgungen, fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz ist diesbezüglich keine Ausnahme. Gemäss den Historikerinnen Katie Wright, Johanna Sköld und Shurlee Swain befinden sich viele westliche Gesellschaften in einer Phase der selbstkritischen Befragung ihrer Geschichte – in einer *age of inquiry*.[8] Tatsächlich finden in vielen Ländern – etwa Irland, Deutschland, Österreich, Schweden, Kanada oder Australien – ähnliche Diskussionen um Anerkennung, Entschuldigung und Wiedergutmachung statt wie in der Schweiz. Zahlreiche Staaten setzten in den letzten Jahren Untersuchungsgremien nach dem Muster der südafrikanischen Wahrheits- und Versöhnungskommission (1995–2002) ein, um betroffene Zeitzeug*innen anzuhören, Misshandlungen und Missbrauch zu dokumentieren und Empfehlungen für Entschädigungsregelungen auszuarbeiten.[9]

Eine Gemeinsamkeit der internationalen Vergangenheitsdebatten ist, dass Gewalterfahrungen und Grundrechtsverletzungen im Zusammenhang mit Armut und anderen Formen der sozialen Ausgrenzung in der Nachkriegszeit im Vordergrund stehen. Bei den betroffenen Gruppen handelt es sich vor allem um Kinder und Jugendliche, die in Heimen Opfer von physischer und sexueller Gewalt wurden oder, besonders in postkolonialen Kontexten, nach ethnischen Kriterien von ihren Familien getrennt wurden. Die Entwicklung in der Schweiz ist in diesem Kontext insofern eine Ausnahme, als der Wiedergutmachungsprozess hierzulande verschiedene Betroffenen- und Opfergruppen einschliesst. Im Gegenzug beschränkte die Schweiz Wiedergutmachungszahlungen bisher auf einen symbolischen Beitrag von 25 000 Franken und räumte der historischen vor einer juristischen Aufarbeitung Priorität ein. Ebenfalls ein länderübergreifendes Merkmal ist das grosse Gewicht, das den Erinnerungen der Zeitzeug*innen in der öffentlichen Debatte zukommt. Während Betroffene und Opfer jahrelang ignoriert wurden und um ihre Glaubwürdigkeit kämpfen mussten, werden ihre Stimmen heute ernst genommen. Die wachsende Resonanz ist das Ergebnis einer gewachsenen Sensibilität der Politik gegenüber den

8 Wright, Sköld, Swain 2018.

9 Lengwiler 2018. Fast zeitgleich zur UEK veröffentlicht in Deutschland die Unabhängige Kommission zur Aufarbeitung sexuellen Kindsmissbrauchs ihren Bilanzbericht (Unabhängige Kommission 2019).

problematischen Aspekten der Vergangenheit, einer generellen Aufwertung des Opferstatus in der heutigen Gesellschaft sowie einer erfolgreichen Mobilisierung der betroffenen Personengruppen, die durch die Medien und politische Vorstösse unterstützt wird.

Wie die Massnahmenvorschläge zeigen, die der Runde Tisch 2014 verabschiedete, beinhaltet eine ernsthafte Wiedergutmachung verschiedene Elemente: die Anerkennung des historischen Unrechts durch Politik und Vertreter*innen der ehemaligen «Täterorganisationen» (Kirchen, soziale Einrichtungen, Verbände), der Aufbau von Beratungs- und Betreuungsangeboten für Opfer und Betroffene, die Sicherung und das Zugänglichmachen der relevanten Akten, finanzielle Leistungen, eine wissenschaftliche Aufarbeitung und eine Öffentlichkeitsarbeit, die die Gesellschaft für das begangene Unrecht sensibilisiert. Zusammen sollen diese Massnahmen verhindern, dass sich ähnliche Vorfälle in Zukunft wiederholen.[10] Die wissenschaftliche Untersuchung, mit der die UEK beauftragt ist, stellt ein Element dieser Bestrebungen dar. Die Wiedergutmachung des geschehenen Unrechts erschöpft sich aber nicht darin. Die UEK formuliert deshalb verschiedene Empfehlungen, die aufzeigen, wie der Rehabilitierungsprozess weitergeführt werden kann (S. 363 in diesem Band).

ZUM STAND DER FORSCHUNG

Die wissenschaftliche Aufarbeitung der UEK verfolgt einen historischen Zugang, der wissenschaftlichen Grundsätzen verpflichtet ist. Sie kann sich dabei auf verschiedene Vorarbeiten seitens der Geschichtswissenschaft und anderer Disziplinen stützen. Es ist eine Tatsache, dass sich die akademische Geschichtsforschung lange kaum über die organisierte Arbeiterschaft und die Entwicklung der Sozialwerke hinaus mit der Geschichte von Menschen in sozial und wirtschaftlich schwierigen Situationen beschäftigte. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den problematischen Seiten des modernen Rechts- und Wohlfahrtsstaates, zu denen die Geschichte der Fürsorge, der Vormundschaft, des Heim- und Anstaltswesens sowie des Strafvollzugs zählen, setzte erst nach der Jahrtausendwende ein. Bis dahin nahmen der Mainstream des Fachs und die einschlägigen

10 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement 2014.

Übersichtsdarstellungen die wenigen Pionierarbeiten, die sich mit solchen Themen beschäftigten, nur am Rand zur Kenntnis.[11]

Eine Schrittmacherfunktion hatten Untersuchungen zum «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» sowie Forschungen zu eugenischen und anderen (Zwangs-)Massnahmen in Vormundschaft und Psychiatrie, die teils im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 51 «Integration und Ausschluss» (2002–2007) durchgeführt wurden.[12] Nach 2005 folgten erste auf Zeitzeugeninterviews basierende Untersuchungen zu Fremdplatzierungen von Kindern.[13] Erst unter dem Eindruck der Wiedergutmachungsforderungen ehemaliger Betroffener rückten die ganze Bandbreite fürsorgerischer Zwangseingriffe sowie die Heterogenität und Vielschichtigkeit der Praxis ins Blickfeld der Forschung. Inzwischen ist die Zurückhaltung einem eigentlichen Aufarbeitungsboom gewichen. Das vom Schweizerischen Nationalfonds finanzierte Sinergia-Projekt «Placing Children in Care» (2013–2017) beschäftigte sich vor allem mit Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen.[14] Auch Kantone, Gemeinden, soziale Einrichtungen und Verbände gaben in den letzten Jahren Studien in Auftrag, die die eigene Vergangenheit kritisch beleuchten. Hinzu kommt eine wachsende Zahl von Masterarbeiten und Dissertationen, die sich mit Fremdplatzierungen und anderen Formen des institutionellen Zwangs beschäftigen.[15] Eine weitere Intensivierung der Forschung ist vom Nationalen Forschungsprogramm 76 «Fürsorge und Zwang» (2018–2023) zu erwarten, das interdisziplinär ausgerichtet und weiter als das Mandat der UEK gefasst ist.

Administrative Versorgungen als besondere Form fürsorgerischer Zwangsmassnahmen gerieten zunächst im Zusammenhang mit dem «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» und Sicherungsmassregeln im Grenzbereich zwischen Psychiatrie und Justiz ins Blickfeld der Forschung.[16] Erstmals systematisch beschäftigten sich die Historikerinnen Sabine Lippuner (2005) und Tanja Rietmann (2006, 2013) mit dem Thema. Anhand von zwei Kantonen (TG, BE) rekonstruierten sie die rechtlich-

11 Vgl. Hürlimann et al. 2011, darin besonders die Beiträge von Matthieu Leimgruber und Rebecca Wyler.
12 Grunder 2009, mit Verweisen auf die einzelnen Forschungsprojekte des NFP 51.
13 Leuenberger, Seglias 2008.
14 Hauss, Gabriel, Lengwiler 2018.
15 Vgl. die Übersichten bei Seglias 2018; Hauss, Gabriel, Lengwiler 2018; Huonker 2014; Lengwiler et al. 2013.
16 Lengwiler et al. 2013, 44–45.

institutionellen Grundlagen und zeigten die Bezüge zu einer repressiven Sozialpolitik auf, die sich in einem Spannungsfeld von Fürsorge, Disziplinierung und Verwahrung bewegte. Die Untersuchungen zeigten, dass Angehörige der Unterschichten, vor allem Männer, überproportional von Versorgungen betroffen waren.[17] Die beiden Arbeiten wurden inzwischen durch zahlreiche Fall- und Kantonalstudien ergänzt, die im Rahmen von kantonalen Auftragsarbeiten, Forschungsprojekten oder universitären Qualifikationsarbeiten entstanden.[18]

Die bisherigen Untersuchungen zeichnen ein differenziertes Bild der Versorgungspraxis in der Schweiz.[19] Sie machen auf kantonale Eigenheiten aufmerksam, zeigen aber auch, dass die Entwicklung vielfach eine vergleichbare Richtung aufwies. Als prägende – und problematische – Elemente werden hervorgehoben: die Komplexität und Vielspurigkeit des Versorgungsrechts, die kaum kontrollierte Entscheidungsmacht der Behörden, das offensichtliche Geschlechterbias der Praxis sowie die Bedeutung multifunktionaler und gegenüber dem Strafvollzug durchlässiger Vollzugsanstalten. Zugleich lassen sich verschiedene Faktoren benennen, die für die willküranfällige Praxis verantwortlich waren: der hohe gesellschaftliche Konformitätsdruck und ein stark hierarchisches Gesellschaftsverständnis, der schleppende Ausbau des schweizerischen Sozialstaats sowie die späte Durchsetzung grundrechtlicher Standards in der direktdemokratischen Schweiz. Der letzte Faktor gilt auch als Grund, warum administrative Versorgungen bis 1981 möglich waren.[20] Forschungslücken bestehen dagegen vor allem bezüglich des Zeitraums nach 1950, der finanziellen Aspekte, die mit Anstaltsversorgungen verbunden waren, sowie der Einbettung der schweizerischen Praxis in den internationalen Kontext.

17 Rietmann 2013; Rietmann 2006; Lippuner 2005.

18 In chronologischer Reihenfolge mit Angabe der untersuchten Kantone: Businger/Ramsauer (2019); Christensen 2018 (ZH); Germann 2018 (BE); Badran 2017 (LU); Rietmann 2017 (GR); Crettaz 2016 (VS); Knecht 2016 (SG); Collaud et al. 2015 (VD); Kälin 2015 (ZG); Marti 2015 (LU); Bignasca, Valsangiacomo, Poncioni 2015 (TI); Gönitzer 2014 (SG); Locher 2014 (FR); Lavoyer 2013 (NE); Badran 2012 (NW); Collaud 2012 (VD); Rossier 2010 (FR).

19 Vgl. die Übersichten bei Minder 2017; Germann 2014.

20 Mit kritischer Relativierung Ferreira, Maugué, Maulini 2017.

1.2 AUFTRAG DER UEK, FORSCHUNGSSCHWERPUNKTE UND VORGEHEN

Die UEK wurde am 5. November 2014 vom Bundesrat auf der Grundlage des Rehabilitierungsgesetzes vom 21. März 2014 eingesetzt. Die Kommission präzisierte die Umsetzung ihres Mandats in einem Forschungsprogramm und einem Forschungsdesign.[21]

AUFTRAG UND UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND

Ihrem Auftrag entsprechend, untersuchte die UEK die Geschichte administrativer Versorgungen in der Schweiz. Sie berücksichtigte dabei auch andere fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen von Kindern, ohne diese umfassend in die Analyse einzubeziehen.[22] In dieser Hinsicht bildet das Nationale Forschungsprogramm 76 «Fürsorge und Zwang» eine wichtige Ergänzung.

Bei administrativen Versorgungen handelte es sich, wie bereits erwähnt, um Freiheitsentziehungen ausserhalb des Strafrechts, deren gesetzliche Grundlagen bis 1981 galten und seither aufgehoben oder revidiert wurden. Die Massnahmen, von denen vor allem Erwachsene betroffen waren, wurden je nach Fall mit fürsorgerischen und erzieherischen Zielsetzungen oder dem Schutz der Gesellschaft begründet. Ansonsten ist der Begriff der administrativen Versorgung wenig präzise. Sowohl die Begrifflichkeiten als auch die Massnahmen selbst waren stark kontextabhängig und veränderten sich im Lauf der Zeit. Ebenfalls gab es Überschneidungen zwischen den Massnahmentypen. Da die Kompetenzen für die Gesetzgebung und die Vollzugseinrichtungen grösstenteils bei den Kantonen lagen, bestand bis 1981 eine kaum überschaubare Vielzahl von Rechtsgrundlagen, Zuständigkeiten und Institutionen. Um der historischen Vielfalt und den begrifflichen Unschärfen Rechnung zu tragen, verzichtete die UEK darauf, ihren Untersuchungsgegenstand von vornherein abschliessend einzugrenzen. Wichtiger als eine exakte Definition erschien ihr eine kontextbezogene

21 Die beiden Dokumente sind zugänglich unter www.uek-administrative-versorgungen.ch/forschung/forschungsdesign?filter=22, konsultiert am 22. 3. 2019.

22 Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vom 21. 3. 2014 (AS 2014 2293), Art. 5; Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 30. 9. 2016 (SR 211.223.13), Art. 15.

Analyse, die sich kritisch mit den historischen Begrifflichkeiten und den dahinterstehenden Konzepten auseinandersetzt (siehe Kap. 2.1).

Die Geschichte administrativer Versorgungen lässt sich aus unterschiedlicher Perspektive untersuchen: zum Beispiel aus einer rechtshistorischen Sicht, aus Sicht der involvierten Entscheidungsträger*innen oder aus Sicht der betroffenen Personen. Die UEK entschied sich für ein Vorgehen, das mehrere Herangehensweisen kombiniert. Sie analysierte auf der einen Seite die Strukturen der staatlichen Interventionen und das Handeln der involvierten Behörden und verortete diese in den relevanten Kontexten. Dieser Ansatz ist wichtig, um die gesellschaftlichen, institutionellen und wirtschaftlichen Kräfte und Faktoren zu benennen, die dafür verantwortlich waren, dass Menschen in der Schweiz bis in die 1980er-Jahre ohne Gerichtsurteil in Anstalten eingesperrt wurden. Um Verantwortlichkeiten feststellen zu können, müssen der rechtliche Rahmen, die Behördenpraxis sowie der Vollzug der Massnahmen in verschiedenen Einrichtungen untersucht und zu einem Gesamtbild zusammengefügt werden. Dazu gehörte auch die Aufgabe, stigmatisierende Zuschreibungen wie «Arbeitsscheu» oder «Liederlichkeit» in ihren historischen Verwendungskontexten zu rekonstruieren. Zu Recht kritisieren die betroffenen Personen die Verwendung dieser Begriffe in der Behördensprache. Viele von ihnen litten ein Leben lang unter Zuschreibungen, die in Wirklichkeit nichts mit ihrer Person zu tun hatten. Für die historische Analyse ist die kritische Auseinandersetzung mit der Quellensprache jedoch wichtig, um die Handlungslogik der historischen Akteur*innen zu verstehen und die problematischen Wertbezüge, die damit verbunden waren, sichtbar zu machen.

Auf der anderen Seite kann die Geschichte administrativer Versorgungen nicht ohne eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Sicht der Opfer und Betroffenen geschrieben werden. Die UEK berücksichtigte dieses Anliegen auf drei Ebenen. Erstens zog sie Interviews und Selbstzeugnisse von betroffenen Personen gleichberechtigt in die Untersuchung ein und korrigierte damit die einseitige Sicht der Behörden. Insbesondere der Porträtband (UEK, Bd. 1) verfolgt das Ziel, den Betroffenen und ihren Lebensgeschichten ein Gesicht im Wortsinn zu geben und ihren Stimmen Gehör zu verschaffen. Zweitens klärte sie Fragen, die für die Betroffenen heute besonders drängend sind, gezielt ab. Dazu gehört zum Beispiel die Frage, wie es möglich war, dass Jugendliche in Strafanstalten für Erwachsene eingewiesen wurden, oder die Frage, ob die Betroffenen und ihre Familien selbst für die Kosten der Versorgung aufkommen mussten. Drittens machte die

UEK die Auswirkungen sichtbar, die freiheitsentziehende Massnahmen auf die Lebensläufe der betroffenen Personen hatten. Sie dokumentierte das Leid und die Traumatisierungen, die durch Entrechtung, Ausbeutung und Gewalt verursacht wurden. Dadurch wird zugleich der kollektive Charakter der Erfahrungen deutlich, die die einzelnen Personen durchmachten. Tatsächlich waren administrative Versorgungen keine Einzelfälle, sondern eine Praxis, die breit in der schweizerischen Gesellschaft verwurzelt war.

Im Fokus der Untersuchungen steht der Zeitraum von den 1930er-Jahren bis zur Ablösung des Versorgungsrechts durch die fürsorgerische Freiheitsentziehung 1981. Bezüglich der Nachwirkungen erstreckt sich die Untersuchung bis in die Gegenwart. Auch wenn Rückblicke bis ins 19. Jahrhundert unvermeidlich sind, wurde der Untersuchungszeitraum so angesetzt, dass er die Lebensspanne der heute noch lebenden Betroffenen abdeckt. Die Versorgungspraxis in den 1950er- und 1960er-Jahren ist auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil in dieser Zeit die Diskrepanz zwischen der Eingriffstiefe der Massnahmen und den gesellschaftlichen Öffnungs- und Liberalisierungstendenzen immer offensichtlicher wurde. Der Endpunkt der Untersuchung ergibt sich aus dem Auftrag der UEK. Es gibt allerdings gute Gründe, die vermeintliche Zäsur von 1981 kritisch zu hinterfragen. Fragwürdige Praktiken endeten nicht von einem Tag auf den andern. Möglicherweise verlagerten sich behördliche Eingriffe einfach in andere Bereiche, insbesondere in den Bereich der Psychiatrie. Und auch heute sind im Rahmen der fürsorgerischen Unterbringung, die 2013 die fürsorgerische Freiheitsentziehung ersetzte, einschneidende Eingriffe in die persönliche Freiheit möglich.[23]

ARBEITSORGANISATION UND VORGEHEN

Gemessen an den Massstäben der Geistes- und Sozialwissenschaften war die UEK mit einem Budget von knapp 10 Millionen Franken ein aussergewöhnlich grosses Forschungsvorhaben. Die Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg (1996–2001) wies eine ähnliche Dimension auf und bildete in dieser Hinsicht einen Präzedenzfall.[24] Allerdings sind die Erwartungen der Öffentlichkeit und Politik an die beiden Kommissionen, aber auch ihre wissenschaftlichen und forschungsorganisatorischen Herausforderungen nur bedingt vergleichbar. Anders als

23 Mona, Weber 2018; Schuler, Tuch, Peter 2018; Gassmann 2010.

24 Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg 2002.

ihre «Vorgängerin» sah sich die UEK nie mit politischem Druck aus dem Ausland konfrontiert. Sie verfügte über kein vergleichbares Archivprivileg und hatte nicht Archivbestände aus der ganzen Welt zu sichten. Dagegen stand sie vor der Frage, wie sie die betroffenen Personen, die sich für eine wissenschaftliche Aufarbeitung eingesetzt hatten, in ihre Arbeiten einbeziehen sollte. Sie musste klären, wie sie mit einem derart heterogenen Forschungsgegenstand und einer fragmentierten Quellenlage umgehen sollte. Und schliesslich hatte sie, wie ihre «Vorgängerin», eine Forschungsorganisation aufzubauen, die ein zielorientiertes Arbeiten und einen guten Wissens- und Erfahrungsaustausch erlaubte.

Für die UEK war es ein grosses Anliegen, die betroffenen Personen auf Augenhöhe in den Forschungsprozess einzubeziehen. Dies geschah, wie bereits erwähnt, auf der Ebene der Fragestellungen und der Quellenauswahl. Zudem pflegte die UEK, ohne eine partizipative Forschung im engeren Sinn anzustreben, den regelmässigen Austausch mit betroffenen Personen und ihren Organisationen. Sie diskutierte das Forschungsdesign gemeinsam mit ihnen, informierte an öffentlichen Workshops und Austauschanlässen über den Stand der Forschungsarbeiten und ihre Zwischenresultate und nahm zahlreiche wertvolle Hinweise entgegen. Sie konnte dabei vom Wissen und den Erfahrungen der Betroffenen als Expert*innen in eigener Sache profitieren.

Die UEK verfolgte eine gesamtschweizerische Perspektive und will der Öffentlichkeit ein umfassendes und differenziertes Bild des Forschungsgegenstands vermitteln. Ziel war es, Erkenntnisse zu gewinnen, die über einzelne Fallstudien hinausgehen. Um dieses Ziel zu erreichen, kombinierte die UEK eine thematische Gliederung des Forschungsfelds mit Fallstudien zu einzelnen Kantonen und Einrichtungen. Dies erlaubte es, unterschiedliche Feldzugänge miteinander zu verbinden: Neben einzelnen Kantonen als Bezugsgrössen werden individuelle, lokale und nationale Perspektiven einbezogen und historische durch sozialwissenschaftliche Ansätze ergänzt. Der multiperspektivische Ansatz hat den Vorteil, dass sich übergreifende Entwicklungen aufzeigen lassen, ohne die Heterogenität des Untersuchungsgegenstands zu vernachlässigen.

Die UEK organisierte ihre Forschungsarbeit in fünf Feldern, in denen je ein Teilaspekt untersucht und Ergebnisse in eigenen Veröffentlichungen vorgelegt wurden. Ein Grundlagenfeld umfasste die Durchführung der Interviews mit Zeitzeug*innen, die Vermittlungstätigkeit (UEK, Bd. 2) und die Schätzungen zur Zahl der betroffenen Personen (UEK, Bd. 6). Die

vier Forschungsfelder beschäftigten sich mit den gesetzlichen Grundlagen (UEK, Bd. 3), der Behördenpraxis (UEK, Bd. 7), den Vollzugseinrichtungen (UEK, Bd. 8) sowie den überlieferten Selbstzeugnissen (UEK, Bd. 4) und Interviews mit betroffenen Personen (UEK, Bd. 5). Ergänzend liegen ein Porträtband (UEK, Bd. 1) und ein Quellenband vor, der eine kommentierte Auswahl von Dokumenten präsentiert (UEK, Bd. 9). Zudem stellt die UEK der interessierten Öffentlichkeit Online-Ressourcen zu Vollzugseinrichtungen und eine Gesetzesedition zur Verfügung.[25]

ÜBERLIEFERUNG UND QUELLENAUSWAHL

Die UEK wertete ein Quellenkorpus aus, das verschiedene Sichtweisen widerspiegelt und der disparaten Überlieferungssituation Rechnung trägt. Das Korpus umfasst sowohl Interviews und Selbstzeugnisse von betroffenen Personen als auch Unterlagen aus staatlichen und privaten Archiven sowie publizierte Quellen. Dieser Mix erlaubt es, ein vielstimmiges Bild der Vergangenheit zu zeichnen.

Eine besondere Herausforderung für die Forschung stellt die Tatsache dar, dass die Mehrheit der überlieferten Quellen die Sicht von Behörden und Fachleuten vermittelt, die für administrative Versorgungen verantwortlich waren. Dokumente, die von den zuständigen Behörden produziert und aufbewahrt wurden, dienten dazu, Gesetze und Entscheide zu begründen. Sie waren Teil des Systems, das Eingriffe in die persönliche Freiheit ermöglichte und legitimierte. Akten von Verwaltungs- und Vormundschaftsbehörden schreiben den Betroffenen oft negative Charaktereigenschaften zu und machen sie für wirtschaftliche oder familiäre Schwierigkeiten verantwortlich. Einmal aktenkundig, entwickelten solche Stigmatisierungen ein Eigenleben über die Zeit hinweg (siehe «Stigma und Stigmatisierung», S. 29). Für die Betroffenen war es schwierig, sich dagegen zu wehren. Gleichzeitig weisen amtliche Dokumente Lücken auf; sie enthalten zum Beispiel kaum Hinweise auf Rechtsverletzungen oder gewaltsame Übergriffe. Viele betroffene Personen erkennen ihre Lebensgeschichte in den Akten, die vor Jahrzehnten über sie angelegt wurden, deshalb kaum wieder.[26]

Interviews und andere Selbstzeugnisse von betroffenen Personen bilden deshalb ein notwendiges Gegengewicht zur schriftlichen Überlieferung auf behördlicher Seite. Die UEK erfasste und wertete eine grosse

25 Guggisberg, Dalmolin 2019; Gönitzer, Gumy 2019.
26 UEK, Bd. 7, Kap. 3.6; Galle, Meier 2009; Leimgruber, Kaufmann 2009.

STIGMA UND STIGMATISIERUNG

Stigma und Stigmatisierung sind Begriffe, die in den Sozialwissenschaften verbreitet sind, um Prozesse der Kategorisierung und Ausgrenzung von Menschen zu untersuchen.[1] Ein Stigma bezeichnete ursprünglich ein (körperliches) Zeichen, das den moralischen Zustand der Trägerin oder des Trägers offenbart. In der frühen Neuzeit wurden zum Beispiel Bettler*innen oder Verbrecher*innen gebrandmarkt. Mit Stigmatisierung ist gemeint, dass Dritte bestimmten Personen negativ konnotierte Eigenschaften zuschreiben (oft aufgrund körperlicher Merkmale oder sozialer Zugehörigkeiten). Im sozialen Umgang überdecken diese Zuschreibungen andere Dimensionen des Lebens oder der Identität der stigmatisierten Personen. Deren Sprechen und Handeln wird dann vor allem aufgrund der diskreditierenden Zuschreibung wahrgenommen und beurteilt. Die Zuschreibung beeinflusst die soziale Stellung der betroffenen Personen und begründet Diskriminierungen. Stigmatisierte Personen können negative Selbstwahrnehmungen entwickeln und zu Strategien greifen, um mit Stigmatisierungen umzugehen. Sie beeinflussen damit zugleich ihre Position im gesellschaftlichen Umfeld.

1 Vgl. Goffman 1963.

Zahl von Briefen, Protokollen und anderen «Ego-Dokumenten»[27] aus Archiven aus, in denen die Perspektive der betroffenen Personen fassbar wird. Zudem führten die Mitarbeiter*innen der Kommission 58 Interviews, in denen ehemalige Betroffene erzählen, wie sie die Zeit vor, während und nach einer Anstaltseinweisung erlebten.[28] Selbstzeugnisse ermöglichen Zugänge, die sich nicht nur auf offizielle Dokumente stützen, sondern auch berücksichtigen, wie die betroffenen Personen die Eingriffe in die persönliche Freiheit erlebten und welche Strategien des Widerspruchs und der Gegenwehr sie entwickelten. Wie alle Quellen sind Selbstzeugnisse standortgebunden und notwendigerweise selektiv. Sie bilden eine subjek-

27 Vgl. Schulze 1996. Siehe auch UEK, Bd. 4.

28 UEK, Bd. 5, Kap. 1. Die UEK führte ebenfalls zwölf Interviews mit ehemaligen Funktionsträger*innen, ohne diese Quellen jedoch systematisch auszuwerten.

tive Perspektive und einen Ausschnitt aus einer komplexen Realität ab. Bei Interviews kommt der zeitliche Abstand hinzu: die erinnerten Ereignisse liegen unter Umständen Jahrzehnte hinter dem Zeitpunkt des Erinnerns und Erzählens zurück. Die Erfahrungen, die jemand in der Zwischenzeit gemacht hat, der Rahmen, in dem das Interview durchgeführt wird, und die gestellten Fragen beeinflussen die Art und Weise, wie die eigene Geschichte erzählt wird. Umso deutlicher wird dabei aber, was administrative Versorgungen für die betroffenen Personen heute noch bedeuten.

Trotz ihrer offensichtlichen Parteilichkeit ist es unumgänglich, auch Unterlagen staatlicher Akteur*innen in die Untersuchung einzubeziehen. Nur so lassen sich politische Verantwortlichkeiten aufzeigen und die Strukturen rekonstruieren, die administrative Versorgungen möglich machten. Die Auswertung erfolgt nach den methodisch-kritischen Grundsätzen der Geschichtswissenschaft. Das heisst, dass die Standortgebundenheit dieser Unterlagen und der darin verwendeten Sprache kritisch reflektiert wird. Die Überlieferung auf behördlicher Seite ist disparat, was Vergleiche zwischen Kantonen, Instanzen und Einrichtungen schwierig macht. Dies ist eine Folge davon, dass viele Behörden in administrative Versorgungen involviert waren. Dementsprechend zahlreich sind die relevanten Archivbestände auf kantonaler und Bundesebene. Zudem bleibt die Überlieferung trotz intensivierter Sicherungsbemühungen der Archive in den letzten Jahren vielfach lückenhaft.

Die Auswahl der Behördenquellen hängt von der jeweiligen Fragestellung und den gewählten Fallbeispielen ab. Sie wird in den einzelnen Bänden eingehend begründet. Grob lassen sich drei Gruppen von Quellen unterscheiden. Erstens Gesetzgebungs- und Verwaltungsakten wie Verwaltungs- und Rechenschaftsberichte, Rechtstexte, Gesetzesentwürfe, Protokolle von Aufsichtsgremien, Geschäftsakten, Eintritts- und Austrittsregister von Einrichtungen oder Privatarchive von ehemaligen Funktionsträgern. Zweitens Protokolle und Beschlüsse der Instanzen und Gremien, die für Anstaltseinweisungen oder Entscheide in Rechtsmittelverfahren zuständig waren. Drittens Fallakten- und Personendossiers, die Versorgungsverfahren und Anstaltsaufenthalte einzelner Personen betreffen. Dazu gehören Vormundschafts- und Fürsorgedossiers sowie andere Verfahrensakten, Personendossiers von Einrichtungen oder psychiatrische Gutachten. Zu den amtlichen Unterlagen kommen Quellen, die die Perspektive von Fachleuten und der Öffentlichkeit aufzeigen. Dazu zählen juristische und medizinische Publikationen, Zeitungsartikel oder Radio- und Fernsehsendungen.

1.3 ZIELE UND AUFBAU

Der folgende Synthesebericht der UEK entwickelt eine eigenständige Perspektive, setzt Schwerpunkte und stellt Querbezüge zwischen den Bänden her. Er verfolgt dabei drei Ziele: Erstens soll die Synthese konzise und differenzierte Antworten auf die drängende Frage nach den Formen und Ursachen staatlichen Unrechts geben. Der Bericht unternimmt dabei eine Gratwanderung zwischen analytischen Generalisierungen und vertieften Analysen von Fallbeispielen. Zweitens sollen die Forschungsergebnisse der UEK in den nationalen und, wo möglich, internationalen Forschungskontext eingebettet werden. Ebenfalls sollen punktuelle Bezüge zu gegenwärtigen Diskussionen um freiheitsentziehende oder -beschränkende Massnahmen hergestellt werden. Drittens benennt der Synthesebericht offene Fragen und zeigt weiterführende Forschungsperspektiven auf.

ROTER FADEN DES SYNTHESEBERICHTS

Den roten Faden des Berichts bilden drei Fragenkomplexe, die die forschungsstrategischen Anliegen der UEK aufnehmen und wichtige Wissensbedürfnisse der betroffenen Personen, der Öffentlichkeit und der Politik abdecken. Die Fragen nach dem Warum und dem Wieviel stehen für betroffene Personen, die gelitten und Unrecht erfahren haben, verständlicherweise im Zentrum. Aus wissenschaftlicher Sicht ist es allerdings nicht immer möglich, diese Fragen fundiert zu beantworten. Historische Ereignisse und Prozesse sind von zahlreichen Bedingungen, Faktoren und Zufälligkeiten abhängig, die sich gegenseitig beeinflussen. Vielfach ist auch die Überlieferung lückenhaft. Historische Erklärungen bleiben deshalb zwangsläufig komplex und in ihrer Reichweite begrenzt.

Ein erster Fragenkomplex beschäftigt sich damit, wie und warum Menschen ohne eine Straftat und ohne Gerichtsurteil in Arbeits-, Erziehungs- oder Strafanstalten eingewiesen wurden. Welche Ziele verfolgten die Akteur*innen mit diesen Massnahmen? Dabei geht es um die gesetzlichen Grundlagen und die Strategien der politischen Legitimation von solchen Eingriffen in die persönliche Freiheit. Ebenfalls stellt sich die Frage, wie die Normen in der täglichen Behörden- und Anstaltspraxis angewandt wurden, welche Akteur*innen involviert waren, wie sie ihre Verantwortung wahrnahmen und welche Mechanismen und sozialen Handlungslogiken dabei wirksam waren.

Zweitens stellt sich die Frage nach den Faktoren, die das System der administrativen Versorgungen bis in die 1980er-Jahre aufrechterhielten. Im Zentrum steht die Frage, inwiefern die gesellschaftlichen und politischen Eliten in einer Zeit des beschleunigten sozialen Wandels und des Ausbaus des Sozialstaats bereit waren, die Versorgungsdispositive neuen Standards anzupassen und Mittel für Alternativen bereitzustellen. Eng damit verbunden ist die Frage, wie die zuständigen Instanzen ihre Kontroll- und Aufsichtspflichten wahrnahmen. Einen wichtigen Bezugspunkt für die Bewertungen, die die Synthese vornimmt, sind die kritischen Stimmen, die zu verschiedenen Zeitpunkten Zweifel an der Recht- und Zweckmässigkeit von administrativen Versorgungen äusserten. Sie zeigen, dass administrative Versorgungen nicht einem diffusen «Zeitgeist» entsprachen, sondern umstritten und Alternativen denkbar waren.

Ein dritter Fragenkomplex betrifft die Handlungskompetenzen, Verarbeitungs- und Bewältigungsstrategien der Betroffenen und die Auswirkungen auf ihre Biografien. Dazu gehört die Frage, welche Personengruppen von administrativen Versorgungen betroffen waren. Bestätigen sich bisherige Befunde, wonach vor allem Männer aus der Unterschicht ins Visier der Behörden gerieten? Veränderten sich die Zielgruppen im Lauf der Zeit, insbesondere nach 1945? Ebenfalls stellt sich die Frage, wie die betroffenen Personen mit dem eklatanten Machtungleichgewicht und den Folgen eines längeren Freiheitsentzugs in einer geschlossenen Einrichtung umgingen. Welche Mittel und Strategien standen ihnen zur Verfügung, um sich zu wehren? Welche Auswirkungen hatte der Freiheitsentzug auf ihre Biografien? An welchen Folgen leiden die betroffenen Personen bis heute?

Die Bewertungen, die der Syntheseband vornimmt, sind historischer und nicht juristischer Art. Der Bericht sieht sich nicht in der Rolle des Richters, der rückblickend über Schuld urteilt. In der Tat stösst eine retrospektive Beurteilung der früheren Versorgungsgesetzgebung und -praxis auf zahlreiche Schwierigkeiten und methodische Unwägbarkeiten. Abgesehen von der lückenhaften Quellenlage müsste entschieden werden, welches übergeordnete Recht für die Beurteilung massgebend wäre – das damals oder das heute gültige? – und welche Methoden der Rechtsauslegung zum Zug kommen müssten. Dagegen unternimmt der Synthesebericht rechts*historische* Analysen, die einen Beitrag zur juristischen Zeitgeschichte leisten. Er zeigt auf, wie die Gesetze, die Anstaltseinweisungen ermöglichten, anerkannte Rechtsgarantien wie das Recht auf ein gerichtliches Verfahren aushebelten und von Beginn an politisch umstritten waren. Ebenfalls zeigt

er auf, wie unpräzise Normen und übergrosse Ermessensspielräume einer willkürlichen und fehleranfälligen Behörden- und Anstaltspraxis Vorschub leisteten und dazu führten, dass geltendes Recht in Unrecht umschlagen konnte.

AUFBAU UND FORM

Der Synthesebericht ist so aufgebaut, dass die Orientierung für die Leser*innen möglichst einfach ist. Die fünf Hauptkapitel entsprechen dem Ablauf einer Anstaltsversorgung aus Sicht der betroffenen Personen, wobei die Kapitel durch einfache Fragen strukturiert werden: Was waren administrative Versorgungen und welche Formen von Massnahmen gab es (Kap. 2)? Wer war von administrativen Versorgungen betroffen (Kap. 3)? Unter welchen Umständen wurden Männer und Frauen versorgt (Kap. 4)? Wo und unter welchen Bedingungen wurden administrative Versorgungen vollzogen (Kap. 5)? Wie wirkten sich administrative Versorgungen auf die betroffenen Personen aus (Kap. 6)? Das Fazit (Kap. 7) fasst die Hauptaussagen zusammen, nimmt eine Bewertung vor und skizziert weiterführende Forschungsperspektiven. Die Kapitel werden durch neun kommentierte und illustrierte Quellenbeispiele ergänzt, die Schlaglichter auf wichtige Aspekte werfen und die Bedeutung der Quellenarbeit für den historischen Erkenntnisprozess deutlich machen. Ausgewählte Dokumente und kurze Kommentare beleuchten Schlüsselsituationen auf dem Weg von Menschen, die von Anstaltseinweisungen betroffen waren. Sie zeigen exemplarisch auf, welche Mechanismen wirksam waren, wie die Massnahmen angewandt wurden und welche Folgen sie hatten.

Der Synthesebericht stützt sich auf die Veröffentlichungen der UEK, die Forschungsliteratur und allgemeine Darstellungen zur Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Der Bericht richtet sich an den Bundesrat als Auftraggeber der UEK, an Fachleute aus Politik und Verwaltung und an die breite Öffentlichkeit, insbesondere an Menschen, die selbst von administrativen Versorgungen betroffen waren.

Der Bericht ist um eine verständliche Sprache bemüht und vermeidet (oder erklärt) Fachbegriffe. Entgegen den akademischen Gepflogenheiten wird der wissenschaftliche Anmerkungsapparat auf ein Minimum beschränkt. Die Fussnoten verweisen auf die weiterführenden Kapitel der Veröffentlichungen der UEK. Archivquellen werden mit der Signatur und der Fundstelle in den Veröffentlichungen der UEK zitiert. Ebenfalls in den Fussnoten angegeben sind Publikationen, auf die im Haupttext direkt ver-

wiesen wird, die das behandelte Thema unmittelbar betreffen oder für die Argumentation zentral sind. Weiterführende Literaturhinweise sind in den Veröffentlichungen der UEK zu finden.

Der Synthesebericht verwendet die Begriffe «betroffene Personen» oder «Betroffene», um Menschen zu bezeichnen, die von administrativen Versorgungen oder anderen behördlichen Massnahmen betroffen waren. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die betroffenen Menschen keine passiven Objekte waren, sondern über eigene Handlungskompetenzen verfügten, auch wenn diese unter Umständen stark eingeschränkt waren. Ebenfalls wird deutlich gemacht, dass sich die Identität und das Leben der betroffenen Personen nicht auf einen Opferstatus reduzieren lässt. Der Begriff «Opfer» wird zur Beschreibung von Situationen verwendet, in denen Personen physischer, sexueller oder psychischer Gewalt oder anderen Rechtsverletzungen ausgesetzt waren – und dadurch Opfer in einem engeren Sinn wurden.

Die Einleitung, die Kapitel 2, 4 und 5 wurden auf Deutsch, die Kapitel 3 und 6 auf Französisch verfasst. Das Fazit entstand als zweisprachiger Text. Die Nennung von Personen entspricht den Anonymisierungsrichtlinien der UEK. Betroffene Personen werden im Synthesebericht in gleicher Weise genannt wie in den übrigen Veröffentlichungen.

2 EIN RECHTSSTAATLICHES «UNGEHEUER»: ENTWICKLUNG, KRITIK UND ABLÖSUNG DES ZWANGSVERSORGUNGSRECHTS

> «Dann will ich ein für alle Mal wissen, ob es sich um eine Zwangseinweisung oder um eine Freiheitsberaubung handelt. Ein Departement, das *lettres de cachet* ausgibt […], erscheint mir mehr als seltsam.»[1]

Im Sommer 1936 beschwerte sich der Internierte R. C. über seine Einweisung in die Anstalten von Bellechasse. Dabei verglich er die Massnahme mit den berüchtigten *lettres de cachet*, mit denen die französischen Könige vor der Revolution von 1789 einer Person nach Gutdünken die Freiheit entziehen konnten. Die Ordre des Souveräns ist bis heute Inbegriff des institutionalisierten Machtmissbrauchs. Mit seinem historischen Vergleich wies R. C. darauf hin, dass Willkür und Rechtlosigkeit auch in der demokratischen Schweiz vorkamen. Zwar waren administrative Versorgungen seit dem 19. Jahrhundert gesetzlich geregelt und demokratisch legitimiert. Ihre Vereinbarkeit mit den Prinzipien eines modernen Rechts- und Verfassungsstaats war aber immer umstritten. Der Schriftsteller und Anstaltskritiker Carl Albert Loosli bezeichnete das Zwangsversorgungsrecht in seiner Streitschrift *«Administrativjustiz» und Schweizerische Konzentrationslager* (1939) kurzerhand als «Ungeheuer».[2] Trotz solcher Kritik konnte sich in der Schweiz bis 1981 eine kaum überschaubare Versorgungsgesetzgebung halten. Sie erlaubte es Verwaltungsbehörden, Menschen die Freiheit zu entziehen, ohne dass sie eine Straftat begangen hatten. Dieses Kapitel gibt eine Übersicht über die Entwicklung und den historischen Kontext: Was waren administrative Versorgungen? Wie wurden sie politisch und juristisch begründet und was machte ihren problematischen Charakter aus? Warum dauerte es so lange, bis die einschlägigen Normen ernsthaft infrage gestellt und abgelöst wurden?

1 Brief eines Internierten an den Direktor des Justiz- und Polizeidepartements, 21. 6. 1936, Staatsarchiv Freiburg, Bellechasse A 7492, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 3.1, 98 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

2 Loosli 2007, 197.

2.1 ERSTE ANNÄHERUNGEN: ADMINISTRATIVE ZWANGSVERSORGUNGEN IN DER SCHWEIZERISCHEN RECHTSORDNUNG

Was ist mit administrativen Versorgungen genau gemeint? Worin unterscheiden sich administrative Versorgungen von anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen? Der Begriff der administrativen Versorgung ist keineswegs so präzise, wie dies die gegenwärtige Aufarbeitungsdebatte vermuten lässt. Aus diesem Grund ist es nötig, den Begriff vorab kritisch zu diskutieren.

FREIHEITSENTZIEHUNGEN AUSSERHALB DES STRAFRECHTS

Philippe Frioud berichtet in seinen Erinnerungen, wie er Mitte der 1960er-Jahre von einem anderen Jugendlichen über seine Einweisung in die Erziehungsanstalt Tessenberg aufgeklärt wurde: «[…] Bist du ein administrativ Versorgter? – Ein Was? […] – Aber ich habe nichts getan! Ich habe keine Straftat begangen! Ich wurde nie von einem Gericht verurteilt! […] – […] Hör zu! Es ist nicht nötig, dass du verurteilt bist oder eine Straftat begangen hast, um ein administrativ Versorgter zu sein. Es reicht völlig, wenn die Entscheidung durch eine Person, einen Sozialdienst oder die Kantonsverwaltung gefällt wird.» Die Diskussion, die hier aus Sicht zweier junger Menschen erzählt wird, ist kein Einzelfall; in anderen Zeitzeugenberichten kommen ähnliche Schilderungen vor.[3]

Tatsächlich enthält die Umschreibung wesentliche Elemente, die den Begriff der administrativen Versorgung in der Rechtsliteratur und im allgemeinen Sprachverständnis bis heute prägen.[4] Die UEK geht, wie in der Einleitung erwähnt, von einer ähnlichen Arbeitsdefinition aus: bei administrativen Versorgungen handelte es sich um Freiheitsentziehungen in einer geschlossenen Anstalt, die keinen direkten Bezug zu einer Straftat hatten und von einer Verwaltungsbehörde verfügt wurden. Betroffen von den Massnahmen, die ohne Gerichtsurteil zustande kamen, waren erwachsene Personen, teils auch Jugendliche. Die Behörden begründeten die Eingriffe mit dem Lebenswandel der betroffenen Personen oder der Gefährdung der öffentlichen Ordnung.

3 Frioud 2014, 139–140 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.). Ebenso Honegger [1974] 2018, 163; Haslimeier 1955, 39–40.

4 Bossart 1965, 5; Bersier 1968, 154.

Der Begriff der administrativen Versorgung war allerdings nie eindeutig. Dies zeigt bereits die Begriffsgeschichte. Bis zum Ersten Weltkrieg taucht der Begriff der administrativen Versorgung in den Quellen kaum auf. Das Adjektiv «administrativ» wird bis dahin meist auf die zuständigen Behörden («Administrativbehörden») oder das einschlägige Verfahren («auf administrativem Weg», «Administrativweg», «par mesure administrative») und nicht auf die Sanktion als solche («administrative Versorgung», «internement administratif») bezogen. In Erlassen über Zwangsarbeitsanstalten aus dem 19. Jahrhundert ist oft von «Versorgung» oder «Verwahrung» ohne das vorangestellte Adjektiv die Rede.[5] Vermutlich ist es kein Zufall, dass sich der zusammengesetzte Begriff erst mit der Kodifikation des Zivil- und Strafrechts und der damit einhergehenden Systematisierung der juristischen Terminologie durchsetzen konnte.[6] Eine ähnliche Beobachtung betrifft den Begriff der Administrativjustiz, den Carl Albert Loosli kurz vor dem Zweiten Weltkrieg als Kampfbegriff gegen Freiheitsentziehungen ohne Gerichtsurteil ins Feld führte. Der Begriff hatte in juristischen Fachdebatten über die Kontrolle der Verwaltung im Rahmen der staatlichen Gewaltenteilung und die Einführung von Verwaltungsgerichten bereits eine längere Tradition.[7] Die Verknüpfung mit der Problematik aussergerichtlicher (verwaltungs- und polizeirechtlicher) Freiheitsentziehungen war indes bis zu Looslis Streitschrift keineswegs verbreitet (wenn auch nicht ganz inexistent). Somit trugen auch die Kritiker der Massnahmen zur begrifflichen Schärfung bei.[8]

Den Kern der Versorgungsproblematik bildeten seit dem 19. Jahrhundert Eingriffe in die persönliche Freiheit, die aus juristischer Sicht ausserhalb des Strafrechts angesiedelt waren. Solche Eingriffe setzten sich zunächst im kantonalen (Armen-)Recht durch, das die Anstaltsversetzung von arbeitsunwilligen Armen ermöglichte. Mit der Vermehrung der Erlasse nahmen im frühen 20. Jahrhundert auch die konzeptionellen Unschärfen zu. Liessen sich die Begrifflichkeiten der Versorgung auch auf Einweisungen in psychiatrische Anstalten, in Trinkerheilstätten oder auf Freiheits-

5 Zum Beispiel Badran 2017, 31; Rietmann 2013, 54; Lippuner 2005, 48–49.

6 Vgl. Schweizerischer Bundesrat 1904, 47.

7 Hofer 2010. Im Zentrum der frühen Diskussionen um die «Administrativjustiz» standen, dem liberalen Staatsverständnis entsprechend, Eingriffe der staatlichen Verwaltung in die Vermögensinteressen – und weniger in die persönliche Freiheit – der Bürger*innen.

8 Marti, Grunder 2018, 327; Loosli 2007, 103–104. Ein frühes Beispiel der Begriffsverwendung («Verwaltungsjustiz») in Christensen 2018, 26, mit Verweis auf die Debatte im Zürcher Kantonsrat von 1878.

entziehungen durch Vormundschaftsorgane übertragen? Die juristische Fachliteratur hat diese Fragen nie eindeutig und abschliessend beantwortet. Je nach Autor und Standpunkt wurden die Grenzen so oder anders gezogen. Die rechtshistorischen Unschärfen bleiben bis heute bestehen und lassen sich nicht gänzlich auflösen. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, von einer allgemeinen Arbeitsdefinition – im Sinn einer Freiheitsentziehung ausserhalb des Strafrechts – auszugehen und die Begrifflichkeiten sowie die dahinterstehenden Konzepte in Abhängigkeit vom jeweiligen Kontext zu rekonstruieren.

In der heutigen Debatte über fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen hat sich die Begrifflichkeit gegenüber einer rein rechtshistorischen Umschreibung ein Stück weit verschoben. Administrative Versorgungen sind zu einem Synonym für willkürliche Anstaltseinweisungen beziehungsweise für das Unrecht und das Leid geworden, das die betroffenen Personen erfahren haben. Betroffene bezeichnen sich heute selbst als administrativ Versorgte und kämpften unter diesem Titel erfolgreich für ihre Rehabilitierung.[9] Für diese Personen ist es nicht so wichtig, aufgrund welcher Gesetzesbestimmung und nach welchem Verfahren sie weggesperrt wurden. Was sie verbindet, sind die Erfahrungen des Eingesperrtseins und der Stigmatisierung, die in keinem direkten Zusammenhang mit einer Straftat stehen. Auf diese Erfahrungen bezieht sich auch die Anerkennung des historischen Unrechts durch das Rehabilitierungsgesetz von 2014.

Unrechtserfahrungen und historische Begriffsrekonstruktionen lassen sich nicht gegeneinander ausspielen. Es geht nicht um richtig oder falsch, sondern um die jeweilige Perspektive. Dennoch steht die Geschichtswissenschaft vor Entscheidungen, wenn sie ihr Untersuchungsfeld definiert: Wie soll sie mit begrifflichen Unschärfen umgehen? Wie soll sie Quellenbegriffe handhaben, die heute beschönigend und unangemessen erscheinen? Die UEK geht von einer fliessenden Gegenstandsdefinition aus, wobei ihr die erwähnte Arbeitsdefinition als Leitlinie dient. So berücksichtigt sie neben dem kantonalen Recht auch Freiheitsentziehungen aufgrund des Zivilgesetzbuchs (ZGB) sowie am Rand auch jugendstrafrechtliche Erziehungsmassnahmen. Letztere hatten eine ähnliche Funktion wie vormundschaftliche Interventionen. Wie in der Einleitung erwähnt,

9 So der Verein RAVIA (Rehabilitierung der administrativ Versorgten – Réhabilitation des internés administratifs).

VERSORGUNG, INTERNEMENT, INTERNAMENTO

Sprache ist nie neutral, sondern transportiert immer Wertungen. Dies zeigt sich auch bei der Begriffsbildung in den verschiedenen Landessprachen. Dem deutschen Begriff administrative Versorgung entspricht im Französischen die Bezeichnung *internement administratif*, im Italienischen *internamento amministrativo*. Der französische und der italienische Begriff bezeichnen primär den Akt des Einschliessens. Der deutschsprachige Begriff ist dagegen komplexer. Einerseits impliziert der Wortstamm «Sorge» eine fürsorgerische Zuwendung, die im Interesse der betroffenen Person ist. «Versorgen» kann in der Schweizer Mundart aber auch bedeuten, etwas an den «richtigen» Platz zu stellen oder aufzubewahren. Damit rückt der deutsche Begriff wieder näher zu seinem Pendant in den romanischen Sprachen.[1] In der Tat hatte der Begriff «administrative Versorgung» für Personen mit schweizerdeutscher Muttersprache immer die Bedeutung einer einschneidenden – und damit problematischen – Freiheitsentziehung.

Bereits Carl Albert Loosli kritisierte 1938, dass die Bezeichnung Versorgung «beschönigend» sei und eine humanitäre Komponente unterstelle.[2] Die Begriffskritik wurde später wieder aufgegriffen. 1965 schlug der Jurist Peter Bossart vor, auch im Deutschen von «Internierungen» zu sprechen.[3] Der Begriff der Internierung wird in der Deutschschweiz allerdings traditionellerweise mit der Unterbringung fremder Soldaten und Flüchtlinge in Verbindung gebracht, weshalb ein Begriffstausch kaum zur Klärung beiträgt. Anlässlich der Reform des Versorgungsrechts Mitte der 1970er-Jahre bezeichnete auch der Bundesrat den Begriff «Versorgung» als «etwas belastet»; er zog stattdessen, den Intentionen der neuen Gesetzgebung entsprechend, den Begriff fürsorgerische Freiheitsentziehung vor.[4]

1 Vgl. Schweizerisches Idiotikon, Bd. 8, Sp. 1307–1313. Die Problematik zeigt sich in abgewandelter Form auch im schweizerischen Strafgesetzbuch von 1937. Es unterschied zwischen der «Versorgung», die, analog zur französischen *hospitalisation*, eine therapeutisch-fürsorgerische Stossrichtung hatte (Art. 15), und der «Verwahrung» (*internement*), bei der die Sicherung im Vordergrund stand (Art. 14 und 42).

2 Loosli 2007, 101.

3 Bossart 1965, 7.

4 Schweizerischer Bundesrat 1977, 21.

sieht die UEK ihre Aufgabe darin, historische Begrifflichkeiten und die damit verbundenen Bedeutungsfelder so zu rekonstruieren, wie sie von den historischen Akteur*innen verwendet wurden. Anders kann das, was geschehen ist, weder historisch eingeordnet noch bewertet werden. Die sorgfältige Kontextualisierung von Quellenbegriffen ist keine Beschönigung, sondern eine Voraussetzung dafür, um problematische Wertbezüge sichtbar zu machen (siehe «Versorgung, internement, internamento», S. 39).

Administrative Versorgungen, wie sie hier definiert werden, betrafen vor allem erwachsene Personen, zum Teil auch Jugendliche ab 16 Jahren. Ihrem Auftrag entsprechend, fokussiert die UEK auf Massnahmen gegenüber Menschen im nachschulpflichtigen Alter. Sie deckt damit nur einen begrenzten Ausschnitt aus dem weiten Feld fürsorgerischer Zwangsmassnahmen ab. Insbesondere beschäftigt sie sich nur am Rand mit Fremdplatzierungen von Verding- oder Heimkindern. Berücksichtigt werden jedoch Kontinuitäten im Leben von versorgten Personen, die bereits im Kindesalter von Fremdplatzierungen betroffen waren. Ebenso geht die UEK auf Kindswegnahmen, (Zwangs-)Sterilisationen oder Kastrationen ein, wenn diese im Zusammenhang mit administrativen Versorgungen erfolgten.

EIN UNÜBERSICHTLICHES FLICKWERK

Mit der Entstehung des modernen Rechtsstaats im 19. Jahrhundert entwickelte sich die Freiheitsstrafe zum Prototyp staatlicher Eingriffe in die persönliche Freiheit. Bis heute ist der Entzug der persönlichen Freiheit aber auch ausserhalb des Strafrechts möglich, zum Beispiel in Form der fürsorgerischen Unterbringung oder der Ausschaffungshaft.[10] Bis zur Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (1981) fanden solche Rechtseingriffe innerhalb eines unübersichtlichen Flickwerks von Normen, Zuständigkeiten und Einrichtungen statt. Freiheitsentziehungen durch Verwaltungsbehörden und ohne gerichtliche Kontrolle waren insbesondere in den Bereichen der Fürsorge (Einweisungen in Armen- und Zwangsarbeitsanstalten), der Vormundschaft, der Gesundheitsvorsorge (Einweisungen in die Psychiatrie und Einrichtungen der Suchthilfe, seuchenpolizeiliche Massnahmen), der Erziehung (Erziehungsmassnahmen bei Kindern und Jugendlichen) sowie im Migrationsbereich (Internierung

10 Zum Strafrecht gehören auch sichernde Massnahmen, die seit 1942 im schweizerischen Strafgesetzbuch geregelt sind und vom Gericht anstelle oder neben einer Strafe angeordnet werden können. Vor 1942 waren solche Sanktionen Teil des kantonalen Verwaltungsrechts.

von Flüchtlingen, Ausschaffungshaft) gesetzlich verankert.[11] Die politische und juristische Legitimation der Eingriffe und der Grad des Zwangs unterschieden sich teilweise deutlich voneinander. Gemeinsam war ihnen die Logik des Wegsperrens, mit denen störende Personen zeitweise aus der Gesellschaft ausgeschlossen werden sollten.

Administrative Versorgungen gemäss dem Auftrag der UEK umfassen schwerpunktmässig Freiheitsentziehungen im Grenzbereich zwischen Fürsorge, Vormundschaft und Suchthilfe. Die Grenzen waren aber je nach Kontext durchlässig, insbesondere zu Einweisungen in die Psychiatrie oder zu (jugend)strafrechtlichen Sanktionen. Fürsorge und Suchthilfe waren im Untersuchungszeitraum Gegenstand des kantonalen Verwaltungsrechts. Die Kantone kannten unterschiedliche Formen der Gesetzgebung: Kantone wie die Waadt oder Freiburg hatten mehrere, nach Zielgruppen differenzierte Erlasse, die über die Zeit hinweg wiederholt revidiert wurden. Andere Kantone, etwa Zürich oder Bern, besassen integrierte Versorgungsgesetze mit einem hohen Detaillierungsgrad. Wieder andere, wie Schwyz, Wallis oder Graubünden, begnügten sich mit rudimentären Bestimmungen, die sich flexibel anwenden liessen. Anstaltsversorgungen von bevormundeten Personen waren seit 1912 im Zivilgesetzbuch geregelt. Die Umsetzung oblag wiederum den Kantonen; bevormundete Personen konnten aber immer auch aufgrund des kantonalen Rechts versorgt werden.

Das Flickwerk aus unzähligen Regelungen und das Nebeneinander verschiedener Verfahrenswege war ein Spiegelbild der föderalistischen Ordnung der Schweiz. «Ist es nicht des Guten zu viel?», fragte der Jurist August Egger 1948 angesichts der Normenvielfalt.[12] Das «bunte Mosaik»[13] war politisch allerdings breit akzeptiert und wurde auch vom Bundesgericht nie infrage gestellt (siehe «Erfolgreich gegen die Behördenwillkür», S. 88). Das Nebeneinander und die Kombination verschiedener Erlasse im Einzelfall erlaubte einen breiten Zugriff auf Männer und Frauen, die, aus welchen Gründen immer, nicht den gesellschaftlichen Normen entsprachen oder durch die Maschen der sozialen Netze fielen. Die unübersichtliche Rechtslage hatte eklatante Ungleichbehandlungen zur Folge. Sie überforderte viele Behörden, barg hohe Hürden für Reformen und erschwerte es den betroffenen Personen, ihre Rechte wahrzunehmen.

11 Gönitzer, Gumy 2019; Germann 2018a.
12 Egger 1948, 442.
13 Zbinden 1942, 6.

2.2 ZWISCHEN BEHARREN UND WANDEL: ENTSTEHUNG UND ENTWICKLUNG DES VERSORGUNGSRECHTS

Die meisten Betroffenen, die heute für ihre Rehabilitierung kämpfen, wurden zwischen 1950 und 1970 in Anstalten eingewiesen. Viele Rechtsnormen, die die Massnahmen legitimierten, waren damals jahrzehntealt. Einige stammten sogar aus dem 19. Jahrhundert. Erst in den 1960er-Jahren kam es in einzelnen Kantonen zu grösseren Gesetzesrevisionen. Bis zur Ablösung der administrativen Versorgung durch die fürsorgerische Freiheitsentziehung auf Bundesebene dauerte es sogar bis 1981. Das Versorgungsrecht wies eine hohe Beständigkeit auf. Gleichzeitig passte es sich im Lauf der Zeit immer wieder neuen Entwicklungen und gesellschaftlichen Bedürfnissen an. Um die komplexe Entwicklung historisch einordnen zu können, ist ein Rückblick ins 19. Jahrhundert nötig. Die Erweiterung der staatlichen Eingriffsmöglichkeiten um aussergerichtliche Versorgungen war zunächst Teil des Umgangs der bürgerlichen Gesellschaft mit der «sozialen Frage». Mit der Konsolidierung des Bundesstaats und dem Wandel der Schweiz zu einer industriekapitalistischen Gesellschaft rückten im 20. Jahrhundert Präventionsanliegen und die Durchsetzung gesellschaftlicher Ordnungsbedürfnisse stärker in den Vordergrund.

ZWANGSARBEITSANSTALTEN: SOZIALPOLITIK ZWISCHEN FÜRSORGE UND ZWANG

Anstaltsversorgungen ausserhalb des Strafrechts waren in der Schweiz seit Mitte des 19. Jahrhunderts Gegenstand juristischer und politischer Diskussionen. Den historischen Hintergrund bildeten die gesellschaftlichen Folgen der Industrialisierung, die sogenannte soziale Frage, und die Etablierung des demokratischen Rechts- und Bundesstaats. Innerhalb dieses Kontexts kam der Diskussion über die Errichtung von Zwangsarbeitsanstalten eine Schrittmacherfunktion zu. In der Gründung solcher «Armenhäuser mit verschärfter Disziplin»[14] widerspiegeln sich die Ängste und das Unbehagen der liberalen und konservativen Eliten gegenüber der verbreiteten Massenarmut und der Überforderung der Armenpflege. Gemäss dem damaligen Fürsorgeverständnis hatten nur Menschen, die infolge von Alter, Krankheit oder Gebrechlichkeit in Not gerieten, Anspruch auf Unterstützung. Darüber hinaus galt Armut als Folge einer «liederli-

14 Christensen 2018, 22, mit Verweis auf die Debatte im Zürcher Kantonsrat von 1873.

chen» Lebensführung und einer selbstverschuldeten «Verderbnis» infolge von Schnapskonsum, Nichtsesshaftigkeit oder Prostitution. Arbeitsfähige Arme wurden zu einer Gefahr für die Gesellschaft stilisiert und als «Arbeitsscheue» in die Nähe von Kriminellen gerückt. Gleichzeitig kriminalisierte der bürgerliche Staat traditionelle Erwerbsformen wie Bettel, Wanderarbeit oder das Sammeln von Holz.

Das Weg- und Einsperren von Randgruppen hatte eine lange Tradition, die auf die Verfolgung von Bettlern, Vagabunden und anderen «unehrenhaften Leuten» und die Zuchthäuser und Schellenwerke seit der Reformation zurückgeht. Während vormoderne Staaten Randgruppen aus ihren Territorien verdrängten oder zur öffentlichen Zwangsarbeit heranzogen, verfolgte der bürgerliche Rechtsstaat eine sozialpolitisch motivierte Zwangsassimilation solcher Personengruppen. Die Frage nach der Legitimation von Zwangseingriffen erhielt vor diesem Hintergrund eine neue Brisanz. Gleichzeitig macht sie die Widersprüchlichkeit des liberalen Gesellschaftsmodells offensichtlich. Für moderne Gesellschaften war das Spannungsfeld von Freiheit und sozialer Ordnung konstitutiv. Sie waren auf eine fortschreitende Liberalisierung, Demokratisierung und Integration durch Bildung und Wohlfahrt angelegt. Zugleich hatte die liberale Sozial- und Geschlechterordnung neue Anpassungs- und Internalisierungszwänge zur Folge.[15] Es stellte sich die Frage, wie die Gesellschaft mit Menschen umgehen sollte, die den anerkannten Lebensentwürfen nicht folgten, weil sie arm waren oder auf andere Weise ausgegrenzt wurden: Unter welchen Bedingungen war der Entzug der persönlichen Freiheit zulässig? Konnte ein Gericht unkonventionelle Lebensweisen wie ein Delikt bestrafen? Durften Armenbehörden mit polizeilichen Massnahmen gegen solche Personen vorgehen? Die Debatte, die Sozialpolitiker und Juristen über diese Frage führten, berührte nicht nur die individuellen Freiheitsrechte, sondern auch das Verhältnis der Staatsgewalten im Verfassungsstaat.

Die Moralisierung der Armut und die Ausgrenzung der Armen, die den Diskurs um Zwangsarbeitsanstalten prägten, waren symptomatisch für die Strukturprobleme des damaligen Fürsorgewesens. Bis zur Einführung der Sozialversicherungen im 20. Jahrhundert überliessen Bund und Kantone Fürsorgeaufgaben weitgehend den (Heimat-)Gemeinden sowie privaten und kirchlichen Wohlfahrtseinrichtungen. Gleichzeitig nahmen

15 Tanner 2008, 151–152.

die gesellschaftlichen und politischen Eliten die Armut breiter Schichten als Problem wahr, das sich zum Schreckbild des «Pauperismus» und der «sittlichen Entartung» verdichtete. Die Bevölkerungszunahme und die Abwanderung in die Städte stellten die Tragfähigkeit der bestehenden Auffangnetze infrage. Die Gemeinden stiessen vor allem bei der Unterstützung kinderreicher Familien an Grenzen und versuchten die Zahl der Fürsorgeabhängigen zu verringern. Sie förderten die Auswanderung und gründeten Armenhäuser. Sie griffen zu repressiven Massnahmen wie Rückschaffungen in die Heimatgemeinden, Heiratsbeschränkungen, Familienauflösungen, Wirtshausverboten oder der Bestrafung von Bettel und Unterstützungsmissbrauch. Das Wohlergehen der betroffenen Personen spielte dabei eine untergeordnete Rolle. Mit grosser Selbstverständlichkeit wurden armutsbetroffenen Bevölkerungsgruppen Rechte – etwa die Niederlassungsfreiheit oder Männern das Stimm- und Wahlrecht – vorenthalten. Damit wurde faktisch eine Staatsbürgerschaft zweiter Klasse statuiert.

Grundlegende Reformen liessen bis weit ins 20. Jahrhundert auf sich warten. Die Transferleistungen der Sozialversicherungen erreichten erst nach 1945 ein substanzielles Niveau. Auch strukturelle Verbesserungen wie der Wechsel vom Heimat- zum Wohnortsprinzip oder die Einführung von Lastenausgleichsmechanismen verzögerten sich teils bis in die Nachkriegszeit hinein. Bereits früher kam es zu Neuerungen in der sozialen Arbeit. Politisch linke Städte begannen im frühen 20. Jahrhundert, ihre Sozialdienste zu modernisieren und die Hilfsangebote (Arbeitsvermittlung, Kindertagesstätten, schulärztliche Dienste) auszubauen. Sie wollten die Lage der Arbeiterklasse verbessern und der befürchteten Desintegration der Gesellschaft mit präventiven Massnahmen begegnen. Die «rationelle Fürsorge» beruhte auf wissenschaftlichen Ansätzen und neuen Überwachungsmethoden (Hausbesuche, systematische Aktenführung). Wie die private Wohltätigkeit blieb sie von mittelständischen Werten und Kontrollbedürfnissen gegenüber schlecht integrierten Unterschichtsangehörigen geprägt. Der paternalistische Umgang mit Menschen in prekären Lebenssituationen veränderte sich deshalb kaum.

SONDERGESETZE GEGEN ARME

Das angstbesetzte Bewusstsein für die gesellschaftlichen Folgen von Armut führte Mitte des 19. Jahrhunderts dazu, dass viele Kantone die Repression gegen arme und randständige Personen verstärkten. Zu den Kantonen, die Zwangsarbeitsanstalten gründeten, gehörten etwa Graubünden

(1840), Thurgau (1849), St. Gallen (1872), Zürich (1879), Bern (1884) oder Luzern (1885). Vorerst nicht dazu zählten die Romandie und das Tessin.[16] Mit den neuen Einrichtungen setzte sich auch das aussergerichtliche Einweisungsverwahren – und damit die administrative Versorgung im engeren Sinn – durch. Den Beschlüssen, den Entzug der persönlichen Freiheit Verwaltungsbehörden (in der Regel den kantonalen Regierungen) zu übertragen, gingen oft Auseinandersetzungen politischer und rechtlicher Natur voraus (siehe Kap. 2.4). Dass sich die Verfechter des administrativen Verfahrens trotz rechtsstaatlicher Bedenken durchsetzen konnten, war kein Zufall. Tatsächlich war der politischen Mehrheit daran gelegen, die juristischen Hürden zu umgehen, die mit vergleichbaren Zwangsmassnahmen im Straf- oder Zivilrecht verbunden gewesen wären. Mit den neuen Gesetzen erhielten die Verwaltungsorgane Sanktionsmöglichkeiten, die weit über die Übertretungsstrafen hinausgingen, die bisher für Armendelikte wie Bettel oder Unterstützungsmissbrauch verhängt werden konnten. Zudem liessen sich mit einem summarischen Verwahren langwierige Prozesse mit den Beklagten vermeiden. Tatsächlich handelte es sich bei Anstaltseinweisungen auf dem «Administrativweg» um ein Sonderrecht, das wichtige Prinzipien des ordentlichen Rechts aushebelte und sich gezielt gegen Arme und Angehörige von Randgruppen richtete.[17] Der Klassencharakter dieser «Armenpolizei» war kein Geheimnis. Dass die Rechtseinschränkungen vor allem Männer der Unterschichten und kaum je «reiche Müssiggänger und Verschwender»[18] trafen, entsprach der politischen Zielsetzung, die Gesellschaft vor «gefährlichen Klassen» zu schützen. Anders liessen sich die Sicherheitsbedürfnisse und finanziellen Interessen der liberalen und konservativen Kreise, die in den Kantons- und Regierungsräten den Ton angaben, auch gar nicht befriedigen.

Exemplarisch für die armenpolizeiliche Stossrichtung steht die Entwicklung im Kanton Freiburg, der bis in die 1950er-Jahre zu den ärmeren Regionen gehörte und dessen restriktive Fürsorgepolitik stark von der katholischen Soziallehre geprägt war. Klagen über die «abscheuliche Plage

16 Rietmann 2017 (GR); Lippuner 2005 (TG); Knecht 2015 (SG); Christensen 2018 (ZH); Rietmann 2013 (BE); Badran 2017 (LU); Badran 2012 (NW); Stooss 1892/93, Bd. 1, 328.

17 Vgl. UEK, Bd. 3, Kap. 1.1, 2.1 und 3.1; UEK, Bd. 7, Kap. 2.1; Badran 2017, 19–32; Rietmann 2013, 53–59; Lippuner 2005, 48–54, 182.

18 Christensen 2018, 24, mit Verweis auf die Debatten im Zürcher Kantonsrat von 1878. Unter dem Begriff der Armenpolizei wurden im 19. Jahrhundert Sanktionen verstanden, mit denen die kommunalen (Polizei-)Behörden gegen Missbräuche im Armenwesen vorgehen konnten.

des Pauperismus», die Trinksitten der ärmeren Bevölkerung und überforderte Gemeinden waren weit verbreitet. Gleichzeitig traute die politische Elite der Justiz nicht zu, energisch gegen den Bettel und die Vernachlässigung von Familienpflichten vorzugehen. Vorstösse für ein administratives Versorgungsverfahren, wie es viele Deutschschweizer Kantone bereits kannten, scheiterten zunächst am Fehlen einer geeigneten Anstalt (1888) und an rechtsstaatlichen Bedenken (1899). Erst während des Ersten Weltkriegs obsiegte die Bereitschaft, eine «veraltete Konzeption der Freiheit» über Bord zu werfen. Der Kanton beschloss in der Folge, in Bellechasse eine Arbeitskolonie zu errichten (und dort parallel dazu den Strafvollzug zu zentralisieren), wobei die Bekämpfung des Alkoholismus als Armutsursache vorerst im Vordergrund stand. Das Gesetz über die Wirtshäuser von 1919 gab den Oberamtmännern (*préfets*) die Befugnis, «Trunksüchtige», die ihre Gesundheit oder ihre sozialen Verpflichtungen gefährdeten, bis zu zwei Jahre einzuweisen. 1928 ermöglichte das revidierte Armengesetz analoge Sanktionen gegen unterstützte Personen, die Fürsorgeleistungen missbrauchten, gegen Weisungen verstiessen, die Arbeit verweigerten oder bettelten. Ein noch weiter gehendes Gesetz folgte 1942.[19]

Das Beispiel des Kantons Freiburg ist in zweifacher Hinsicht typisch. Erstens zeigt es, dass administrative Anstaltseinweisungen nicht primär dazu dienten, soziale Probleme wie die Armut zu lösen. Vielmehr sollten sie bestehende Fürsorgesysteme entlasten, Verfahren abkürzen und Kosten einsparen. Die Massnahmen sollten dort greifen, wo andere Mittel nicht griffen. Zugespitzt formuliert: Das Problem, auf das sie abzielten, war die Unzulänglichkeit der damaligen Fürsorge und nicht die Armut.[20] Zweitens ist es bezeichnend, dass die politisch Verantwortlichen Versorgungen als Mittel der Fürsorge und Erziehung legitimierten. Juristen und Gerichte sprachen den Zwangsversorgungen den Strafcharakter ab und etikettierten sie als «Erziehungs- und Heilmittel», «vormundschaftliche Massregel» oder «disziplinarisches Zuchtmittel».[21] Gemäss Carl Stooss, Redaktor des schweizerischen Strafgesetzbuchs, war der Charakter der administrativen Versorgung ein «überwiegend fürsorgerischer und sittenpolizeilicher», bei dem es darum

19 UEK, Bd. 3, Kap. 1.1 und 2.1; Rossier 2010.

20 Vgl. die bezeichnende Aussage des Freiburger Oberamtmanns Hubert Lauper im Interview mit der UEK: «[…] das grosse Problem der damaligen Zeit war die Fürsorge […].» UEK, Bd. 3, Kap. 1.1, 30.

21 Orelli 1865, 31; Lippuner 2005, 48–52, 257–260.

gehe, «ein verkommenes Glied der menschlichen Gesellschaft zur Arbeit zu erziehen und es an ein geregeltes Leben zu gewöhnen».[22]

Für die Rechtswissenschaft und die Politik waren vermeintliche Charaktermängel und die Korrekturbedürftigkeit der betroffenen Männer und Frauen ein wirkmächtiges Argument, um Menschen im Rahmen der bürgerlich-liberalen Rechtsordnung in Anstalten einzuweisen und zwangsweise umzuerziehen. Soziale Problemlagen galten als eine Folge individuellen Versagens, das Sanktionen rechtfertigte. Dabei spielten geschlechtsspezifische Erwartungen eine wichtige Rolle: von Männern wurde erwartet, dass sie einer regelmässigen Arbeit nachgingen und familiären Verpflichtungen nachkamen. Bei Frauen stand dagegen die Kontrolle der Sexualität stärker im Vordergrund. Die vorgesehene Nacherziehung in Zwangsarbeitsanstalten oder Arbeitskolonien hatte indes wenig mit bürgerlichen Erziehungsidealen und Autonomievorstellungen zu tun. Die «Erziehung zur Arbeit», die an die frühneuzeitliche Arbeitshaustradition anknüpfte, war vor allem ein Mittel der Abschreckung und der Disziplinierung. Das Versorgungsrecht wurde den Ruch eines Parallelstrafrechts denn auch nie los.[23] Selbst Behörden bezeichneten administrative Versorgungen immer wieder als «Strafe». Die Massnahmen wurden in Strafregistern vermerkt und in Anlehnung an strafrechtliche Regelungen ausgestaltet. Auch Betroffene, wie der eingangs zitierte Philippe Frioud, wiesen auf die Strafähnlichkeit hin, um den Unrechtscharakter der Massnahmen anzuprangern. 1904 verglich sogar das Bundesgericht den Rechtseingriff, der mit administrativen Versorgungen verbunden war, mit demjenigen einer «staatlichen Rechtsstrafe».[24]

ERWEITERTE SOZIALKONTROLLE IM 20. JAHRHUNDERT

Anstaltsversorgungen waren bis zum Ersten Weltkrieg vor allem Droh- und Sanktionsmittel der Armenfürsorge, der sogenannten Armenpolizei. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts erweiterte sich ihre Funktion zu einem umfassenderen Instrument der sozialen Kontrolle. Dabei wurden sozialmedizinische und präventive Stossrichtungen immer wichtiger, ohne dass der Bezug zur Armenfürsorge verschwand. Die Ausweitung auf neue Problemlagen hatte zur Folge, dass auch Personen, die nicht bedürftig oder armutsgefährdet waren, ins Visier der «Administrativjustiz» gerieten. Dazu

22 Stooss 1892/93, Bd. 1, 328–329.
23 Vgl. Christensen 2018.
24 UEK, Bd. 7, Kap. 2.3, 114.

gehörten Männer und Frauen, denen Alkoholismus oder Prostitution unterstellt wurde, «widerspenstige» Jugendliche oder andere «Versager», die den gesellschaftlichen Erwartungen nicht genügten.

Die Erweiterung des Versorgungsrechts widerspiegelt den Wandel der Schweiz zu einer stärker organisierten Gesellschaft, in der die industrielle Arbeitsteilung, der technisch-wissenschaftliche Fortschritt und soziale Sicherungssysteme immer wichtiger wurden. Die Gesellschafts- und Geschlechterordnung blieb dabei konservativ. Trotz Verbesserungen gegenüber den kantonalen Rechtsordnungen bekräftigte das Zivilgesetzbuch (1912) die untergeordnete Stellung der Frauen. Und auch die Aufstiegschancen der unteren und mittleren Schichten blieben trotz des steigenden Bildungsniveaus relativ gering. Innerhalb der sozialen Schichten setzte eine gewisse Homogenisierung der Arbeits- und Familienbiografien ein. Volksschule, Berufsbildung, Militär, Betriebe, Vereine und die Kernfamilie wurden zu prägenden, jedoch für Männer und Frauen unterschiedlich relevanten Sozialisierungsinstanzen. Die Erfahrungen der Weltkriege, die Ideologie der geistigen Landesverteidigung und der Ausbau der Sozialwerke bestärkten die Idee einer nationalen Schicksalsgemeinschaft und die Verbindlichkeit mittelständischer Lebensentwürfe. Sie wiesen dem Individuum, abgestuft nach Geschlecht, Herkunft und Schicht, einen festen «Platz» in einem hierarchischen Gesellschaftsgefüge zu.

Mit der kulturellen Orientierungskrise des Fin de Siècle, den Verwerfungen des Ersten Weltkriegs und der Weltwirtschaftskrise wuchs das Bewusstsein für die Fragilität der modernen Industrie- und Klassengesellschaft. In diesem Kontext nahm die Bereitschaft ab, nonkonforme Lebensentwürfe und atypische Familienkonstellationen zu tolerieren. Die Vorstellung einer nationalen Produktionsgemeinschaft verband sich mit dem Ideal eines kompakten Gesellschaftskörpers. Menschen, die am Rand der Gesellschaft standen oder sich gegen den engmaschigen Konformitätsdruck auflehnten, mussten mit Misstrauen und Ausgrenzung rechnen. Das mentale Abwehrdispositiv schürte Ängste vor der «Überfremdung» durch Ausländer*innen und nährte die Sorge um den «Volkskörper», der mittels der Bekämpfung von Alkoholismus, Geschlechtskrankheiten und der Kontrolle der Fortpflanzung von «minderwertigen» Frauen und Männern geschützt werden sollte. In die gleiche Richtung ging die Verfolgung der jenischen Minderheit. Solche Ausgrenzungstendenzen waren gesellschaftlich tief verankert; sie gingen ebenso von Dorfgemeinschaften, Nachbarschaften und dem familiären Umfeld wie von staatlichen Instan-

zen aus. Die Sanktionierung von Aussenseiter*innen und Abweichler*innen diente dazu, den herrschenden Normkonsens und soziale Hierarchien zu festigen.

ZWISCHEN FÜRSORGE, THERAPIE UND ZWANG: TRINKERHEILGESETZE UND VORMUNDSCHAFT

Die Erweiterung des Versorgungsrechts auf präventive Gesichtspunkte zeigt sich besonders im Zusammenhang mit der Problematisierung von Alkoholkonsum an der Wende zum 20. Jahrhundert. Die Alkoholikerfürsorge fand in der Forschung, aber auch in der aktuellen Debatte um fürsorgerische Zwangsmassnahmen bisher wenig Beachtung. Dies, obwohl solche Massnahmen viele Personen, weit überwiegend Männer, betrafen und die Suchtproblematik bis in die Gegenwart hinein aktuell ist. Die «Alkoholfrage» und vor allem der Schnapskonsum der Unterschichten war ein sozialpolitischer Dauerbrenner des 19. Jahrhunderts, der mit dem Nüchternheitsideal des industriellen Betriebs an Bedeutung gewann. Wie das erwähnte Beispiel des Kantons Freiburg zeigt, verbanden sich Alkoholismus, Armut und Delinquenz zu dichten Bedrohungsbildern. 1885 begann der Bund, den Konsum mittels der Alkoholgesetzgebung zu regulieren. Ende des 19. Jahrhunderts stellten Physiologen und Psychiater, unterstützt von Abstinenzvereinen, schliesslich die herkömmliche Interpretation infrage: für sie war Alkoholismus kein Laster, sondern eine Krankheit, die eine angemessene Behandlung erforderte.[25]

Unter dem Eindruck der medizinischen Propaganda erliessen zahlreiche Kantone Trinkerfürsorgegesetze, die eine zwangsweise Behandlung in einer geschlossenen Anstalt erlaubten. So etwa St. Gallen (1891), Basel-Stadt (1901), Waadt (1906), Luzern (1910), Freiburg (1919), Genf (1927) oder Tessin (1929). Bis 1939 verfügten 15 Kantone Erlasse zur Behandlung von Alkoholabhängigen. Das Wegsperren von «Trunksüchtigen» war dabei keineswegs neu. Mit den Trinkerheilanstalten war aber, zumindest in der Theorie, ein Setting vorgesehen, das Stigmatisierungen vermeiden und bestehende Zwangsarbeits- und psychiatrische Anstalten entlasten sollte.[26] Auch in diesem Fall konnte sich das administrative Verfahren durchsetzen. Die Regierung des Kantons Waadt lehnte zum Beispiel 1906 ein gerichtliches Verfahren als zu kompliziert und zu teuer ab. Demgegenüber bezeich-

25 UEK, Bd. 3, Kap. 2.2.
26 UEK, Bd. 3, Kap. 2.2; Bignasca, Valsangiacomo, Poncioni 2015.

nete sie die administrative Versorgung als das «praktischste System». Auch hier wurden Eingriffe in die persönliche Freiheit damit gerechtfertigt, dass es sich um erzieherisch-therapeutische Massnahmen und nicht um Strafen handle.[27]

Neben der Alkoholfürsorge spielte der Präventionsgedanke auch im Zivilgesetzbuch (ZGB, 1912) eine wichtige Rolle.[28] Als «soziales Privatrecht» bezeichnet, wurde das Gesetz als Instrument der Behörden konzipiert, regulierend in das gesellschaftliche Leben und in Familienverhältnisse einzugreifen. Zum Schlüsselbegriff entwickelte sich die «Verwahrlosung». Damit war eine unscharf definierte Mischung von fürsorgerischen, pädagogischen oder medizinischen Defiziten gemeint, die das Wohl einer Person gefährdete oder eine Gefahr für Dritte bildete. Abgestufte Schutzbestimmungen ermöglichten es, bei einer «Gefährdung» oder «Verwahrlosung» in die Erziehungsrechte der Eltern einzugreifen und Kinder und Jugendliche fremdzuplatzieren (Art. 283–285). Das ZGB regelte auch die Versorgung von bevormundeten Erwachsenen. Die Zuständigkeit dafür lag beim Vormund und der Vormundschaftsbehörde (Art. 406 und 421). Durch die Erweiterung der Entmündigungsgründe entstand eine gewollte Überschneidung mit den kantonalen Versorgungsgesetzen. Neben Geisteskrankheit und Geistesschwäche (Art. 369) galten «Verschwendung», «Trunksucht» und ein «lasterhafter Lebenswandel» als Gründe für eine Entmündigung, wenn die betroffene Person Gefahr lief zu verarmen, des Beistands und Schutzes bedürftig war oder die Sicherheit anderer Personen gefährdete (Art. 370). Auch wenn das ZGB die individuelle Fürsorge und Prävention höher gewichtete, folgte es der moralisierenden Terminologie des Versorgungsrechts. Es bezweckte eine Kontrolle der Lebensführung und räumte den staatlichen Instanzen grosse Befugnisse ein.

ADMINISTRATIVE VERSORGUNG ALS GESELLSCHAFTSSCHUTZ

Das Bedürfnis nach regulierenden und präventiven Eingriffen widerspiegelt sich auch in den Entwürfen zu einem schweizerischen Strafgesetzbuch. Die Diskussion um die Vereinheitlichung des Strafrechts, die 1893 einsetzte und erst 1937 abgeschlossen wurde, stand unter dem Einfluss einer Reformbewegung, die den Vergeltungsgedanken zugunsten einer «sozialen Verteidigung» (*défense sociale*) zurückdrängen und Strafen zu einem

27 UEK, Bd. 7, Kap. 2.1, 52.

28 Gallati 2015; Hauss et al. 2012; Hauss, Ziegler 2010; Ramsauer 2000.

Erprobungssystem umgestalten wollte. Erziehung, Besserung und Gesellschaftsschutz wurden dabei durchaus progressiv verstanden. Die Strafrechtsentwürfe stockten das herkömmliche Strafensystem um eine Reihe sichernder und bessernder Massnahmen auf, die eine ähnliche Stossrichtung und Begrifflichkeit wie administrative Versorgungen hatten. Sie erlaubten es, «Gewohnheitsverbrecher», «Liederliche und Arbeitsscheue» oder «Gewohnheitstrinker» über das Strafmass hinaus zu verwahren oder zu therapieren. Auch fehlbare Kinder und Jugendliche sollten nicht bestraft, sondern nacherzogen werden. Straftaten von Minderjährigen galten dabei unabhängig von ihrer Schwere als «Symptome» von Entwicklungs- und Anpassungsschwierigkeiten, die unter Umständen mit einschneidenden Erziehungsmassnahmen korrigiert werden sollten.[29]

Die Strafrechtsentwürfe hatten grossen Einfluss auf eine neue Generation von Versorgungsgesetzen. Teilweise regelten die Kantone sogar verwaltungs- und strafrechtliche Massnahmen im selben Gesetz.[30] Dazu gehörten die Erlasse der Kantone Bern (1912), St. Gallen (1924), Zürich (1925), Thurgau (1927), Glarus (1929), Zug (1930) oder Aargau (1936). Mit der Waadt und Neuenburg (beide 1939) zogen zwei Westschweizer Kantone nach, die bisher kein «klassisches» Versorgungsgesetz gekannt hatten.[31] Im Gegensatz zu diesen Gesetzen, die mit der Bekämpfung des Verbrechens und der Prostitution begründet wurden, waren die Erlasse von Graubünden (1920) und Wallis (1926) noch stärker der armenpolizeilichen Tradition verpflichtet.[32] Bis zum Zweiten Weltkrieg besassen praktisch alle Kantone Versorgungserlasse. Genf hatte aus verfassungsrechtlichen Gründen lediglich ein Gesetz zur Versorgung von Alkoholabhängigen (1927), dessen Anwendung dem Vormundschaftsgericht oblag.[33]

Ein Beispiel für die neue Stossrichtung ist das Zürcher Versorgungsgesetz von 1925, das bei seinem Inkrafttreten als ausgesprochen fortschrittlich galt. Das Gesetz stellte nicht mehr die Armutsgefährdung, sondern pädagogische und sicherheitspolizeiliche Zielsetzungen ins Zentrum. Dabei orientierte man sich am Kriterium der «Erziehungsfähigkeit», das

29 UEK, Bd. 3, Kap. 4; Germann 2015.
30 Zbinden 1942, 5.
31 Rietmann 2013 (BE); Knecht 2015 (SG); Kälin 2015 (ZG); Christensen 2018 (ZH); Collaud et al. 2015 (VD); Collaud 2013 (VD); Lavoyer 2018 (NE); Lavoyer 2013 (NE); Mühlebach 1933 (ZH, TG, SG).
32 Rietmann 2017 (GR); Crettaz 2016 (VS).
33 Zbinden 1942; Bossart 1965.

auch die Strafrechtsentwürfe prägte: Jugendliche und «erziehungsfähige Verwahrloste» sollten gebessert, «unverbesserliche Verwahrloste» und «Gewohnheitstrinker» verwahrt werden. Auch hier war die Definition weit gefasst: Zu den «erziehungsfähigen Verwahrlosten» zählten zum Beispiel Personen zwischen 18 und 30 Jahren, die einen «Hang zu Vergehen» bekundeten, «liederlich oder arbeitsscheu» waren und voraussichtlich zur Arbeit erzogen werden konnten. Die Versorgungsdauer war zum Teil deutlich länger als im Strafrecht und konnte für «Rückfällige» bis zu fünf Jahre betragen. Prävention, Fürsorge und Gesellschaftsschutz durchdrangen sich gegenseitig. Auf der einen Seite sollten Beobachtungsabteilungen für Jugendliche geschaffen und die Berufsbildung in Arbeitserziehungsanstalten für junge Erwachsene gefördert werden. Auf der anderen Seite bot das Gesetz Handhabe zu eigentlichen Langzeitversorgungen.[34]

Die Versorgungsgesetze neuen Typs schlossen Lücken innerhalb des expandierenden Rechts- und Wohlfahrtsstaats. Sie erlaubten es, vermeintliche «Systemversager» auch dann zu behaften und zu disziplinieren, wenn sie weder armutsbetroffen, bevormundet noch straffällig waren. Als Rückfalloptionen mit Zwangscharakter unterstützten sie den präventiven Umgang mit sozialen Problemlagen und entlasteten sozialstaatliche Einrichtungen im Bereich der Jugendfürsorge, des Familienschutzes, der Gesundheitsprophylaxe oder des Arbeitsschutzes.

Deutlich zeigt sich die Lückenfüllerfunktion am Beispiel des Notrechtsbeschlusses, den der Kanton Waadt 1939 unter dem Eindruck der Kriegsmobilisation erliess. Er sollte die Polizei dabei unterstützen, die Gassen der Stadt Lausanne von Strassenprostituierten zu «säubern» («nettoyer les bas-fonds»). Mit Blick auf die absehbare Entkriminalisierung der Prostitution im schweizerischen Strafgesetzbuch (1942) ging es darum, neue Formen der Kontrolle zu ermöglichen. Gewerbsmässige Prostituierte und Zuhälter sollten nicht mehr bestraft, sondern ohne Gerichtsurteil bis zu drei Jahre versorgt und «gebessert» werden. Ebenfalls weggesperrt werden konnten notorische Spieler und Personen, die durch ihren «Lebenswandel» die Sicherheit oder Gesundheit von Dritten gefährdeten.[35] Der Versuch, Lücken in der Rechtsordnung durch administrative Sanktionen zu schliessen, war kein Einzelfall. Wiederholt verneinte das Bundesgericht in den 1940er-Jahren das Recht der Kantone, neue Straftatbestände zu schaf-

34 UEK, Bd. 3, Kap. 4.2; UEK, Bd. 7, Kap. 2.14; Christensen 2018; Bollag-Winizki 1940.
35 UEK, Bd. 3, Kap. 3.1; Collaud et al. 2015; Collaud 2013.

ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN: SONDERFALL SCHWEIZ?

Waren administrative Versorgungen ein Schweizer Sonderfall? Kannten andere Länder ähnliche Massnahmen? In welcher Beziehung standen die Regelungen der einzelnen Länder zueinander? Die Unterschiede der jeweiligen Rechts- und Sozialsysteme, aber auch unterschiedliche Forschungstraditionen machen Vergleiche über die Ländergrenzen hinaus schwierig. Auch wenn die UEK auf einen systematischen Vergleich verzichtet, ist es möglich, das schweizerische Beispiel anhand der Forschungsliteratur in einem internationalen Kontext zu verorten. Ein Ausgangspunkt für einen Vergleich bildet der problematische Umgang mit sogenannten unwürdigen, meist arbeitsfähigen Armen, der in der europäischen Geschichte eine lange Tradition hat (und in veränderter Form heute noch ein soziales Problem darstellt). Eng damit verbunden ist die Thematik des Arbeitszwangs und der gesellschaftlichen Marginalisierung.

Die Internierung randständiger Menschen in Arbeitshäusern war in der frühen Neuzeit in vielen Staaten verbreitet. Norwegen übertrug solche Versorgungen zwischen 1845 und 1907 der Polizei. Die Massnahmen gegen «liederliche und trunksüchtige» Arme waren mit der Praxis in der Schweiz vergleichbar. Es entstand ein zweispuriges Recht, das einerseits die respektablen Bürger*innen vor staatlichen Eingriffen schützte, andererseits Unterschichtsangehörige dem Ermessen der Polizeibehörden auslieferte. Als Reaktion auf die öffentliche Kritik übertrug das norwegische Parlament die Einweisungsbefugnisse 1907 an die Gerichte. Das System der Zwangsarbeit blieb jedoch bis 1970 in Kraft. Auch Schweden und Dänemark kannten seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert Zwangsarbeitsregime, wobei die Zuständigkeit allerdings bei der Justiz lag.[1]

Frankreich kannte eine lange Tradition der strafrechtlichen Repression. Das Strafgesetzbuch stellte Bettel und Landstreicherei zwischen 1810 und 1994 unter Strafe. Nach Ablauf der Haftzeit konnten die Bestraften zusätzlich in eine Anstalt für Bettler (*dépot de mendicité)* eingewiesen werden. Rückfälligen drohte ab 1885 die Verschickung (*rélégation*) zur Zwangsarbeit in einer Überseekolonie (die Strafkolonie wurde erst 1953 aufgehoben).[2] Das vorgesehene Netz aus *dépots* blieb jedoch lückenhaft. Die Behörden versorgten Bettler über den Zweiten Weltkrieg hinaus in mul-

1 Ulvund 2012.
2 Althammer 2016, 192–193; Kitts 2008; Sanchez 2015.

tifunktionalen Fürsorgeeinrichtungen (*établissements d'assistance)*, die in der Zuständigkeit der Departemente lagen.[3] Die französische Rechtsordnung zeigte sich gegenüber der Verschränkung von repressiven und präventiv-kurativen Ansätzen generell zurückhaltend (selbst das französische Strafgesetzbuch kennt erst seit jüngster Zeit sichernde Massnahmen).[4] Die Verwaltungsbehörden waren dagegen für Einweisungen in die Psychiatrie zuständig. Das einschlägige Irrengesetz von 1838 wurde 1968 revidiert und 1990 abgelöst.[5] Auch Prostituierte waren über die Abschaffung der staatlich kontrollierten Bordelle hinaus (1946) von Zwangsmassnahmen der Polizei betroffen.[6] Das Gesetz über die Behandlung gefährlicher Alkoholiker von 1954 ermöglichte die Zwangseinweisung von Alkoholabhängigen (und war ein Vorbild für das Luzerner Gesetz aus dem gleichen Jahr). Die Zuständigkeit lag hier beim Zivilgericht.[7] Freiheitsentziehungen, die explizit als *internements administratifs* bezeichnet wurden, kamen im 20. Jahrhundert vor allem in politischen Ausnahmesituationen zur Anwendung. Etwa während der deutschen Besetzung im Zweiten Weltkrieg oder während des Algerienkriegs, als das Gesetz vom 26. Juli 1957 der Polizei die Befugnis gab, Freiheitskämpfer ohne Gerichtsurteil in Haft zu nehmen.[8]

Belgien folgte zunächst dem französischen Modell. 1891 entkriminalisierte ein Gesetz weitgehend den Strassenbettel. Stattdessen waren langjährige Internierungen durch die Gerichte vorgesehen. 1930 trat das Gesetz der sozialen Verteidigung (*Loi de défense sociale)* in Kraft, die analog zum schweizerischen Strafgesetzbuch Massnahmen gegen «Anormale» und «Gewohnheitsverbrecher» vorsah.[9]

Die Arbeitshäuser *(workhouses)*, die den Umgang mit Armut in England bis ins 20. Jahrhundert prägten, waren mit keinem direkten Zwangscharakter verbunden. Bettler konnten zwar bestraft, jedoch nicht zur Arbeit in einem Arbeitshaus gezwungen werden. Neue Zugriffsmöglichkeiten an der Schnittstelle von Fürsorge, Strafrecht und Psychiatrie entstanden Anfang des 20. Jahrhunderts, insbesondere durch das Gesetz betreffend die Fürsorge und Verwahrung geistig Minderwertiger (*Mental Deficiency Act)*

3 Cordier 2013.
4 Guitton 1994.
5 Castel 1979.
6 Blanchard 2011, 155–156.
7 UEK, Bd. 3, Kap. 2.3.
8 Fischer 2013; Blanchard 2011; Thénault 2012.
9 Althammer 2017, 606; Kerchove 2010; Prins 1899, 569–589.

von 1913. Zu den Zielgruppen gehörten nicht nur Menschen mit geistiger Beeinträchtigung, sondern auch Jugendliche, die in Erziehungsanstalten untragbar waren. Einweisungen in Spezialanstalten konnten durch Erziehungsberechtigte oder Gerichte erfolgen. Nachdem unter dem Slogan «50 000 jenseits von Recht und Gesetz» (*50 000 outside the law)* Proteste laut geworden waren, wurde der Erlass 1959 aufgehoben.[10]

Aufgrund des Forschungsstands am besten mit der Schweiz vergleichbar ist die Entwicklung in Deutschland. Das Reichsstrafgesetzbuch von 1871 übernahm das Institut der «Nachhaft» von Preussen (respektive von Frankreich). Personen, die wegen Bettels und anderer Armendelikte verurteilt wurden, konnten vom Gericht an die Polizeibehörden zur Unterbringung in einem Arbeitshaus überwiesen werden. Daneben kannten die deutschen Staaten Zwangsunterbringungen, die Teil des Fürsorgerechts waren. Im Vollzug überschnitten sich beide Massnahmen allerdings stark.[11] Die Anstaltsversorgung durch Verwaltungsbehörden fand 1924 Eingang in die Reichsfürsorgeverordnung. Im Vergleich zu den schweizerischen Versorgungsgesetzen waren die Voraussetzungen enger gefasst und auf unterstützte Personen beschränkt, die die Arbeit verweigerten. In der Weimarer Republik entwickelte sich eine breite Diskussion über ein «Bewahrungsgesetz», das die Lücken zwischen Vormundschaft, Fürsorge und Strafrecht schliessen sollte. Die Diskussionen setzten sich nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten fort und flossen in die Entwürfe für ein «Gemeinschaftsfremdengesetz» ein. Parallel dazu verschärfte der NS-Staat die Repression gegen gesellschaftliche Aussenseiter. Im Rahmen der «vorbeugenden Verbrechensbekämpfung» und der Aktion «Arbeitsscheu Reich» von 1938 wurden Zehntausende von sogenannten Asozialen und Berufsverbrechern in Konzentrationslager verschleppt und viele von ihnen später ermordet. Von der Stossrichtung her waren die Entwürfe für ein Bewahrungsgesetz aus der Weimarer Republik und der frühen NS-Zeit mit den damaligen Versorgungsgesetzen der Kantone vergleichbar. Streckenweise orientierten sie sich sogar an schweizerischen Erlassen. Dies gilt auch für die Einführung sichernder Massnahmen gegen «Berufsverbrecher» im Strafrecht. Interessant ist, dass die Entwürfe für ein Bewahrungsgesetz bis 1937 ausnahmslos eine richterliche Zuständigkeit vorsahen.[12]

10 Althammer 2016, 191–192; Thomson 1998; Cox 1996.

11 Althammer 2017, 56–70; Ayass 1993. Eine ähnliche Arbeitshaustradition existierte in Österreich.

12 Willing 2003; Wachsmann 2016, 77, 99, 141.

Vertreter*innen der westdeutschen Fürsorge griffen die Debatte nach Kriegsende mit grosser Hartnäckigkeit wieder auf. Dies, obwohl die US-Militärregierung 1949 die administrative und strafrechtliche Arbeitshausunterbringung aufgehoben hatte. Bereits 1956 wurde die Arbeitshausunterbringung gemäss Reichsfürsorgeverordnung reaktiviert, jedoch einer richterlichen Kontrolle unterstellt. Das Bundessozialhilfegesetz von 1962 führte ergänzend die Bewahrung «Gefährdeter» ein, wobei ebenfalls eine richterliche Kontrolle bestand. Fünf Jahre später entschied das Bundesverfassungsgericht, dass staatliche Besserungsversuche ausserhalb des Strafrechts nicht mit dem Grundgesetz vereinbar seien. Die – umfangmässig bedeutungslose – «Bewahrung» wurde sofort, die übrigen Formen der Arbeitshausunterbringung bis 1974 aufgehoben.[13]

Auch die Deutsche Demokratische Republik führte nach 1949 die Tradition der Arbeitshausstrafe weiter. Ab 1968 galt «Asozialität» als Straftatbestand mit Sanktionen von bis zu fünf Jahren. 1979 wurden die Arbeitshäuser abgeschafft. Der Gummiparagraf gegen «asoziale» Personengruppen blieb aber weiterhin in Kraft. Daneben unterhielt die DDR ein System von «Jugendwerkhöfen», in die Jugendliche eingewiesen werden konnten. Diese Einrichtungen im Grenzbereich von Strafe und Erziehungsmassnahme zeichneten sich durch ein äusserst rigides Regime aus und räumten der Arbeitspflicht zu Produktionszwecken Priorität ein.[14]

Ein systematischer Vergleich der schweizerischen Versorgungsgesetzgebung (und -praxis) über die Landesgrenzen hinaus bleibt eine Forschungslücke, die zu schliessen sinnvoll und wünschbar ist. Bereits die knappe Übersicht zeigt, dass auch andere Staaten «Kulturen der Einschliessung» (James M. Smith) jenseits des Strafrechts kannten, dass die Massnahmen aber bezüglich Zielgruppen und Regelungsformen sehr heterogen waren.[15] Gesellschaftlicher Ausgrenzungsdruck als solcher war keine Schweizer Spezialität. Wie sich das jeweilige institutionelle Gefüge auf die Praxis auswirkte und ob die Massnahmen ein vergleichbares Ausmass annahmen, müsste jedoch von Fall zu Fall untersucht werden. Unverkennbar ist, dass es zwischen 1960 und 1970 in vielen Ländern zu einem Einschnitt und einer Diskreditierung von Zwangsmassnahmen kam. Das Beispiel der Bundesrepublik ist in dieser Hinsicht aufschlussreich. Noch

13 Althammer 2017, 607–619; Willing 2003; Rudolph 1995.
14 Steer 2018; Sachse 2013; Korzilius 2005.
15 Vgl. Smith 2004.

1962 anerkannte der Bundestag das Bedürfnis, «gefährdete» Personen in Anstalten nachzuerziehen. Das entsprechende Gesetz wurde indes kaum angewandt und fünf Jahre später für grundgesetzwidrig befunden. Diesbezüglich gibt es Parallelen zu den Reformdiskussionen in den Schweizer Kantonen. Deutlicher sind die Unterschiede, was den Rechtsschutz betrifft. Freiheitsentziehungen ohne Gerichtsurteil bildeten, sieht man von Hospitalisierungen in der Psychiatrie ab, europaweit eher die Ausnahme. Norwegen wechselte 1907 wegen rechtsstaatlicher Bedenken zu einem richterlichen Verfahren. Auch die Entwürfe für ein Bewahrungsgesetz und die Wiedereinführung der Arbeitshausunterbringung in Deutschland sahen gerichtliche Verfahren vor. Im Vergleich dazu setzte sich in der generell justizskeptischen Schweiz die Einsicht, betroffene Personen gegen staatliche Eingriffe zu schützen, erst mit Verzögerung durch. In dieser Hinsicht wurde die Schweiz nach 1945 tatsächlich zum Sonderfall.

fen. Stattdessen plädierte es dafür, «Sittenwidrigkeiten» wie der Prostitution mit administrativen Versorgungen beizukommen. Noch 1961 empfahl das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement den Kantonen als Alternative zur Bestrafung die «Nacherziehung, Besserung und soweit nötig Versorgung von Prostituierten» auf dem administrativen Weg.[36]

2.3 PROBLEMATISCHES RECHT: UNBESTIMMTE RECHTSBEGRIFFE, GROSSE ERMESSENSSPIELRÄUME UND FEHLENDE RECHTSMITTEL

Sozialpolitiker, Juristen und Verwaltungsbeamte entwarfen das Versorgungsrecht als ein Recht, das den Betroffenen im Vergleich zu anderen Rechtsgebieten einen deutlich geringeren Schutz bot. Als Rechtfertigungen dienten wahlweise der Schutz der öffentlichen Ordnung, die Entlastung der öffentlichen Haushalte oder die Besserung und Erziehung der betroffenen Personen. Administrative Versorgungen erlaubten Eingriffe in die persönliche Freiheit und Beschränkungen von Rechten, die im ordentlichen

36 UEK, Bd. 3, Kap. 3.1 und 3.2.

Rechtsrahmen nicht möglich waren. Paul Golay, Waadtländer Journalist und sozialistischer Politiker, sprach 1945 von einem *régime d'exception*, einem Sonderrecht. Als engagierter Fürsprecher der «wehrlosen Leute» (*gens sans défense*) vertrat Golay regelmässig Betroffene.[37] In die gleiche Richtung zielte Carl Albert Looslis erwähnter Vergleich mit einem «Ungeheuer», der den problematischen Zwittercharakter zwischen Fürsorge und Strafe unterstrich. Gemessen am damaligen Straf- und Zivilrecht, war die kantonalrechtliche Versorgung für Loosli ein Fremdkörper in der Rechtsordnung.[38] Welches waren die Elemente, die den problematischen Charakter des Versorgungsrechts ausmachten und zu einer Schlechterstellung gegenüber Personen führte, die wegen einer Straftat verfolgt wurden?

BEDÜRFNISOFFENES RECHT UND UNBESTIMMTE RECHTSBEGRIFFE

Die Liberalen des 19. Jahrhunderts konzipierten das (Straf-)Recht als Abwehrrecht, das Eingriffe in die persönliche Freiheit beschränkte. Recht und Moral sollten dabei voneinander getrennt bleiben. Der Grundsatz «Keine Strafe ohne Gesetz» zählt bis heute zu den Grundprinzipien des modernen Rechtsstaats. Das Strafrecht bildete für Loosli denn auch das Modell, an dem er das kantonale Versorgungsrecht mass. Wie er richtig erkannte, war das Versorgungsrecht ein bedürfnisoffenes Recht, das als Teil des Verwaltungsrechts auf einer hierarchischen, ungleichen Beziehung von Staat und Bürger*innen beruhte.[39] Anstatt staatliche Eingriffe zu beschränken, ermöglichte es sie. Wie das regulative Vormundschaftsverständnis des Zivilgesetzbuches (1912) und die Reform des Strafrechts (1942) zeigen, bedingten sich die Öffnung des Rechts gegenüber gesellschaftspolitischen Anliegen und der Ausbau des Wohlfahrtsstaats im 20. Jahrhundert gegenseitig.

Tatsächlich war die Fähigkeit des Versorgungsrechts, neue Bedürfnisse aufzunehmen, ein wichtiger Faktor für seine Langlebigkeit. Dabei passten Politik und Behörden die Erlasse immer wieder veränderten Bedingungen an und modifizierten die Zielsetzungen und Zielgruppen. Wie die Gesetzgebungsdiskussionen zeigen, hatten die Normen stark schicht- und geschlechtsspezifische Stossrichtungen und betrafen Männer und

37 UEK, Bd. 3, Kap. 3.1, 224.
38 Loosli 2007, 196–197.
39 Zur Definition des Verwaltungsrechts als «ungleiches Recht» Müller 2006, 11–14.

Frauen unterschiedlich stark und in unterschiedlicher Weise. Neben die Verwarnung und Besserung von pflichtschuldigen Unterstützungsbezügern oder Bettlern traten im 20. Jahrhundert die Behandlung von Alkoholikern, die Disziplinierung «widerspenstiger» Mündel, die Sanktionierung ausserehelicher Sexualbeziehungen von Frauen, die Nacherziehung von «verwahrlosten» Jugendlichen oder die «Säuberung» des öffentlichen Raums von Frauen, die sich prostituierten. Die Forderung, Randgruppen und «Gesellschaftsfeinde» wegzusperren, stiess in den Parlamenten und an der Urne immer wieder auf Zustimmung. Die Gesetze definierten die Voraussetzungen für Versorgungen breit und gaben den Behörden grosse Ermessensspielräume. 1942 unterstrich die Freiburger Regierung, dass das Versorgungsgesetz nur die «Grundprinzipien» regle, den Rest aber dem Ermessen der Verwaltung überlasse.[40] Ähnlich argumentierte die Waadtländer Regierung: «Dieses Gesetz [über die Versorgung von Alkoholikern] muss sich an ganz verschiedene Situationen anpassen. Man kann es nicht mit einem Straf- oder Zivilprozess vergleichen, der präzise Regeln kennt. Es muss flexibel sein und sich dem Einzelfall anpassen können […].»[41]

Die weite Definition des Ermessens wurde durch das Bedürfnis gerechtfertigt, im Einzelfall flexibel reagieren zu können. Die Gesetze umschrieben die Voraussetzungen für Versorgungen deshalb mit unbestimmten Rechtsbegriffen wie «Arbeitsscheu», «Liederlichkeit» oder «Verwahrlosung», die in der Tradition der Armenpolizei standen. In der aktuellen Wiedergutmachungsdiskussion wird der willkürliche und stigmatisierende Charakter solcher Begriffe zu Recht als Teil des historischen Unrechts kritisiert. Dies umso mehr, als solche Begriffe im Sprachgebrauch der Behörden und in den Akten ein Eigenleben entwickelten und zu verfestigten Identitätszuschreibungen führten (siehe Kap. 4.3). Unbestimmte Rechtsbegriffe waren im damaligen Verwaltungsrecht, zu dem die Versorgungsgesetze gehörten, allerdings weit verbreitet. Problematisch wurden sie dann, wenn damit Massnahmen umschrieben wurden, die in ähnlicher Weise wie das Strafrecht in die persönliche Freiheit eingriffen. In der Tat erlaubte die unpräzise Umschreibung der Versorgungsgründe, Menschen nicht für eine einzelne Handlung, sondern für ihre Lebensweise zu belangen: «Die Massnahme setzt nicht wie die Strafe eine bestimmte

40 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1, 168.

41 Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud, automne 1949, 247, zitiert in UEK, Bd. 7, Kap. 2.1, 52, Anm. 77 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

Handlung voraus, sondern einen gesellschaftswidrigen und anstössigen Lebenswandel», schrieb 1892 der Strafrechtler Carl Stooss.[42] Begriffe wie «Liederlichkeit» oder «Verwahrlosung» dienten dazu, Lebensformen unter einen Gesetzesbegriff zu subsumieren – und in einem nächsten Schritt einschneidende Massnahmen zu legitimieren. Sie waren ein Filter, der sich zwischen das reale Leben und das sanktionierende Recht schob. Sie verletzten das Rechtsgebot der hinreichenden Bestimmung, erweiterten das Ermessen der Behörden und boten Einfallstore für moralisierende Sichtweisen und schicht- und geschlechtsspezifische Verhaltenserwartungen.

Die Problematik zeigt sich beispielhaft beim Begriff des «lasterhaften Lebenswandels». Darunter war, so ein bekannter ZGB-Kommentar, eine «auf Mängeln des Charakters oder des Willens beruhende Lebensführung» zu verstehen, «die gröblich gegen die Anforderungen verstösst, welche die Gemeinschaft an den Einzelnen um seiner selber und um des geordneten Zusammenlebens willen stellen muss».[43] Was «gröblich» hiess, welche «Anforderungen» gemeint waren, was für ein «geordnetes Zusammenleben» nötig war, blieb dem Ermessen der Behörden und dem Moralempfinden der handelnden Beamten überlassen. Unter diesen Umständen ist es wenig erstaunlich, dass Versorgungsgesetze für ganz unterschiedliche Interventions- und Ordnungsbedürfnisse herangezogen werden konnten.

GROSSE ERMESSENSSPIELRÄUME, EINGESCHRÄNKTE RECHTSMITTEL

Das Ziel, auf dem Weg des Verwaltungsrechts anerkannte Rechtsgarantien auszuhebeln, ist ein wiederkehrendes Element in den Gesetzgebungsdebatten. Die Folge war, dass Personen, die von einer administrativen Versorgung bedroht waren, nicht die gleichen Rechte besassen, wie sie zur damaligen Zeit in einem Strafverfahren üblich waren. Dazu gehörte gemäss der Bundesverfassung von 1874 etwa das Recht, von einem regulären Gericht beurteilt zu werden. Von wenigen Ausnahmen abgesehen, entschieden Gemeinde-, Vormundschafts-, Bezirks- oder Regierungsbehörden über Versorgungen (siehe Kap. 4.1). Das Einsetzen der Kantonsregierungen als «Administrativgerichte» entsprach indes dem damaligen Stand der Verwaltungsrechtspflege in den Kantonen. Im Zusammenhang mit freiheitsentziehenden Massnahmen musste die Umgehung der or-

42 Stooss 1892/93, Bd. 1, 330.
43 Egger 1948, 124.

dentlichen (Straf-)Justiz jedoch zwangsläufig den Vergleich mit den vorrevolutionären *lettres de cachet* beflügeln. «Die ‹Administrativjustiz› urteilt nicht, sondern sie verfügt willkürlich nach Belieben und Gutfinden», kritisierte Loosli.[44]

Zwar schützte das Bundesgericht das Recht der Betroffenen, vor einem Entscheid angehört zu werden. Dennoch hatte der Verzicht auf ein gerichtliches Verfahren zahlreiche Benachteiligungen zur Folge: die Beschränkung auf ein summarisches Verfahren, eingeschränkte Akteneinsichtsrechte, fehlende anwaltschaftliche Vertretung, keine oder nur beschränkte Möglichkeiten, an eine höhere Instanz zu gelangen (siehe Kap. 4.4).[45] Ebenfalls lückenhaft war der Rechtsschutz im vormundschaftlichen Verfahren. Das Zivilgesetzbuch regelte die Anstaltsversorgung nur rudimentär und überliess die Einzelheiten den Kantonen. Diese gestanden den Vormundschaftsorganen grosse Ermessensspielräume zu. Praktiker sprachen von einem «beunruhigend einfachen Gerippe».[46] «Die herrschende Interpretation von Art. 406 ZGB öffnet einer ‹willkürlichen Versenkungspraxis› Tür und Tor», hiess es 1955 in einer juristischen Dissertation.[47] Sogar der Berner Regierungsrat hielt 1971 fest, dass Personen, wenn sie einmal bevormundet waren, «mehr oder weniger rechtlos» ihrem Vormund und der Behörde ausgeliefert seien.[48]

AUSGESTALTUNG ALS ERPROBUNGSSYSTEM

Ein Element, das die Willküranfälligkeit weiter erhöhte, war die Ausgestaltung der Versorgung als Erprobungssystem. Erprobung hiess, dass Anwendung und Dauer von Sanktionen vom Verhalten der betroffenen Personen abhängig gemacht werden. Anstalts- und Strafvollzugsreformer sahen in solchen Erprobungselementen seit dem 19. Jahrhundert wichtige Besserungs- und Erziehungsmittel, die an das Eigeninteresse der Eingesperrten appellierten. Kooperation oder Widerstand wurden allerdings einseitig aus Sicht der Anstaltsverantwortlichen definiert. Sie waren meist gleichbedeutend mit dem oberflächlichen Befolgen von Umgangsformen, der Unter-

44 Loosli 2007, 103, 137, 133 (Zitat).
45 Gemäss Zbinden 1942, 15, sahen 1942 sechs Kantone (NW, GL, BS, BL, GR, AG) in bestimmten Fällen eine Überprüfung durch ein Gericht vor.
46 Egger 1948, 443.
47 Dubs 1955, 191.
48 Schreiben des Regierungsrats des Kantons Bern an das Volkswirtschaftsdepartement, 14. 7. 1971, in: Schweizerisches Bundesarchiv, BAR#E7001C#1982/118#37*.

ordnung unter die Weisungen des Aufsichtspersonals und der Arbeitsdisziplin. Die konkreten Erwartungen waren für die Betroffenen nur schwer voraussehbar. De facto hing ein Damoklesschwert über ihnen, das sie dem Gutdünken von Vormunden, Anstaltsdirektoren oder Schutzaufsichtsbeamten auslieferte. Wer sich in den Augen der Behörden «bewährte», konnte mit Erleichterungen rechnen. Wem dies nicht gelang, konnte in eine Eskalationsspirale mit unabsehbaren Folgen geraten. Die Unberechenbarkeit war demnach kein Versagen, sondern ein Kernbestandteil des Systems, um unter dem Etikett der Besserung, Erziehung und Therapie Menschen gefügig zu machen. Dass dadurch die menschliche Fähigkeit, Vertrauen aufzubauen, systematisch untergraben wurde, blieb unberücksichtigt.

Zwangsversorgungen waren Endpunkte auf einer Stufenleiter von Erprobungsmassnahmen. Die Anstaltseinweisung war zunächst vor allem Drohkulisse. Ihr waren Verwarnungen, Wirtshausverbote, Abstinenzversprechen oder die Verpflichtung, sich einer Behandlung oder Aufsicht zu unterziehen, vorgeschaltet.[49] Mehrere Kantone kannten zudem die Möglichkeit einer Versorgung auf Bewährung, wobei sie sich am bedingten Strafvollzug orientierten. Die Betroffenen erhielten Gelegenheit, sich während einer Probezeit zu «bewähren», wobei sie unter Aufsicht standen oder Weisungen befolgen mussten. Wenn der Versuch scheiterte, konnte die zuständige Behörde den Entscheid widerrufen und die Anstaltseinweisung vollziehen. Vor allem in der Nachkriegszeit nutzten die Behörden diese subtilere Form der Kontrolle in wachsendem Ausmass.[50]

Der Erprobungscharakter wirkte sich auch auf die Sanktionsdauer aus. Freiheitsstrafen hatten eine bestimmte Dauer, die von einem Gericht im Voraus bestimmt wurde. Administrative Versorgungen waren dagegen nur durch eine Obergrenze begrenzt oder dauerten, vor allem im Fall von «Rückfällen», unbestimmte Zeit. Je nach Fall war nachträglich eine Verkürzung oder Verlängerung der Internierung möglich, wobei de facto die Anstaltsleitungen über die Entlassung entschieden (siehe Kap. 5.3). Die Ungewissheit, wie lange die Einschliessung dauerte, und die Unwägbarkeit des Entlassungsentscheids waren für die betroffenen Personen äusserst belastend und förderten Gefühle des Ausgeliefertseins und der Willkür. «Die Unsicherheit, das Unbestimmte ist es ja eben, das mich im Zweifel und ohne Hoffnung lässt», beklagte sich 1960 ein Versorgter beim Direktor von Belle-

49 UEK, Bd. 3, Kap. 1.1; UEK, Bd. 7, Kap. 3.3 und 3.4; UEK, Bd. 8, Kap. 12; Bossart 1965, 66–70.
50 UEK, Bd. 7, Kap. 3.2 und 3.4; Rietmann 2013, 93, 125–126; Bossart 1965, 70.

chasse.[51] Andere sahen sich schlechter gestellt als Sträflinge oder drohten sogar, eine Straftat zu begehen, damit das Ende der Haft absehbar wurde.[52]

Der Erprobungsgedanke war kein isoliertes Phänomen, sondern sinnbildlich für die Ambivalenz moderner Rechts- und Wohlfahrtsstaaten: Auf der einen Seite lenken und moderieren subtile Anreizsysteme den Gebrauch der individuellen Freiheit; sie federn Existenzrisiken ab und erlauben es, Autonomie und gesellschaftliche Teilhabe miteinander zu verbinden. Auf der anderen Seite grenzen die gleichen Systeme Menschen aus, die nicht bereit oder fähig sind, das Spiel der Selbststeuerung mitzuspielen. Gegen diese Menschen ist der Ausgrenzungsdruck unter Umständen umso stärker: sie gehen elementarer Rechte verlustig, ihre Handlungsmöglichkeiten und Lebenschancen werden eingeschränkt, bis sie schliesslich unter Verweis auf ihr eigenes Verschulden «aufgegeben» werden. Historisch gesehen, war das Versorgungsrecht ein wichtiges Experimentierfeld für solche Normalisierungstechnologien.[53] Dies gilt insbesondere für die sichernden und bessernden Massnahmen im Strafrecht, deren Dauer ebenfalls vom Resozialisierungserfolg abhängt. Bereits 1889 bezeichnete ein Luzerner Gefängnisdirektor das Versorgungsrecht als den «Schatten, den das Strafrecht der Zukunft voraus wirft».[54] Noch heute stellt die Ungewissheit der Entlassung für Menschen in einer therapeutischen Massnahme oder Verwahrung eine grosse psychische Belastung dar. Der Bewährungsgedanke spielt ebenfalls eine wichtige Rolle im Aktivierungsparadigma in der Sozialhilfe, der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung. Auch hier geht es darum, Anreize zu setzen, Vorteilsgewährungen an die Erfüllung bestimmter Erwartungen zu knüpfen und im Gegenzug Verfehlungen durch einen sukzessiven Leistungsentzug zu sanktionieren.

51 Brief des Internierten an den Direktor, 14. 8. 1960, Staatsarchiv Freiburg, Bellechasse A 340, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 1.3, 89.

52 UEK, Bd. 7, Kap. 3.6, 360.

53 Lippuner 2005, 198–206.

54 Germann 2015, 131.

2.4 KONSTANT, ABER MARGINAL: ÖFFENTLICHE KRITIK AM VERSORGUNGSRECHT

Die rechtsstaatlichen Defizite von Zwangsversorgungen waren kein Geheimnis. Die Massnahmen waren auch nie unumstritten. Im April 1945 bezeichnete der Zürcher Justizdirektor Jakob Kägi die Anstaltsversorgung als «Sorgenkind» der Kantonsregierungen. Das absehbare Kriegsende gebe dem Thema neue Aktualität. Die Menschen seien, so der Sozialdemokrat Kägi, durch den Krieg «nervös» geworden. Sie reagierten «stärker als früher, wenn ihnen etwas im Staate nicht in Ordnung zu sein scheint».[55]

Kägi täuschte sich: auch in der Nachkriegszeit blieb die Kritik an der Zwangsversorgung marginal und wenig wirksam. Zu den kritischen Stimmen gehörten Selbstzeugnisse von Betroffenen wie Gotthard Haslimeiers Bericht über die «Hölle von Bellechasse» (1955) oder Arthur Honeggers autobiografischer Roman *Die Fertigmacher* (1974).[56] Auch Mitglieder der Kantonsparlamente, Anwälte, Juristinnen oder der *Beobachter* kritisierten das Handeln der Behörden. Anstaltsskandale spülten das Thema jeweils kurzzeitig an die Oberfläche. Die Mehrheit der Bevölkerung dürfte gewusst oder geahnt haben, dass in der Schweiz Leute aufgrund ihres Lebenswandels in Anstalten «versenkt» wurden. Dennoch scheint es, als wäre das Thema jeweils mit den versorgten Personen aus dem Blick der Öffentlichkeit verschwunden. Die Tatsache, dass die Kritik nie ganz verstummte, zeigt jedoch, dass Zwangsversorgungen nicht einem generellen «Zeitgeist» entsprachen, sondern Ergebnis politischer Entscheidungen waren, die auch kritisiert werden konnten. Alternativen waren denkbar, auch wenn sie auf wenig Resonanz stiessen.

GESETZGEBUNGSDEBATTEN: BEDENKEN VOR, AKZEPTANZ NACH DER EINFÜHRUNG

Die Kritik an der Anstaltsversorgung ist so alt wie das Rechtsinstrument selbst. Die Errichtung von Zwangsarbeitsanstalten und die Einführung administrativer Versorgungsverfahren stiessen bereits in der Anfangsphase auf Widerstand. Sowohl in Zürich als auch in Luzern lehnte das Parlament in den 1850er-Jahren entsprechende Vorstösse ab. In Zürich zwang 1874 erst ein Volksentscheid Parlament und Regierung dazu, die

55 UEK, Bd. 7, Kap. 2.1, 78–79.
56 Haslimeier 1955; Honegger [1974] 2018.

Errichtung einer Zwangsarbeitsanstalt an die Hand zu nehmen. In Luzern dauerte es bis in die 1880er-Jahre, bis sich die Befürworter der Armenpolizei durchsetzten. Die kritischen Stimmen, die aus verschiedenen politischen Lagern stammten, richteten sich einerseits gegen die Kosten oder die Zweckmässigkeit neuer Anstalten. Andererseits gab es juristische Bedenken gegen die Befugnisse der «Administrativbehörden». Stattdessen wurde ein gerichtliches Verfahren gefordert, das einen besseren Rechtsschutz bot, allerdings auch neue Probleme der Abgrenzung vom Strafrecht schuf.[57] Rechtsstaatliche Bedenken bewogen 1899 zum Beispiel das Freiburger Parlament, auf ein Versorgungsgesetz zu verzichten. Man ziehe die Justiz der Verwaltung vor, lautete der Tenor.[58] Vergeblich argumentierte dagegen ein Berner Grossrat 1883 gegenüber der Ratsmehrheit, dass eine Versorgung Strafcharakter habe und nur durch ein Gericht angeordnet werden dürfe.[59]

Der Widerstand gegen Zwangsversorgungen war auch Teil des politischen Kräftespiels. 1909 lehnten die Thurgauer Stimmberechtigten ein Versorgungsgesetz für Trunksüchtige ab, nachdem die linke Opposition die Vorlage als «Polizeigesetz» tituliert hatte, das sich vor allem gegen «arme Säufer» richte. Zur Ablehnung eines ähnlichen Gesetzes kam es 1934 im Kanton Solothurn. Für beide Kantone ist bezeichnend, dass sich die Kritik nur gegen die neu vorgesehene Zwangseinweisung in Trinkerheilanstalten richtete. Die seit Jahrzehnten bestehenden Gesetze zur Versorgung «Arbeitsscheuer» und «Liederlicher» wurden nicht infrage gestellt. 1938 nahmen die Solothurner Stimmberechtigten eine entschärfte Vorlage an. Drei Jahre später kam im Thurgau ein Gesetz durch, das weitgehend der Vorlage von 1909 entsprach.[60]

Bedenken und Widerstände hatten vor allem in der Anfangsphase Gewicht und konnten Gesetzesprojekte verzögern. Waren die rechtsstaatlichen Dämme einmal gebrochen und die Massnahmen eingeführt, erwiesen sich die Hürden für Kurskorrekturen als hoch. Es überwog dann die Bereitschaft, Eingriffe in die Rechte einer vergleichsweise kleinen Gruppe von Menschen zu tolerieren. Dies zeigt das Beispiel des Kantons Freiburg, der 1919 die administrative Versorgung von Alkoholabhängigen einführte. Zwei Juristen und Grossräte bemängelten 1928 eine Vorlage, die die Versorgungsbefugnisse der Oberamtmänner auf bedürftige Personen erweitern

57 Christensen 2018; Badran 2017; Lippuner 2005.
58 UEK, Bd. 3, Kap. 1.1 und 2.1.
59 Rietmann 2013, 50.
60 UEK, Bd. 3, Kap. 2.2; Braun 2018, 333.

sollte. Kritisiert wurde die «autokratische und absolute Macht» der Magistraten auf der mittleren Verwaltungsebene. Die Kritiker hatten, anders als noch 1899, keine Chance. Immerhin gelang es ihnen, im neuen Gesetz ein Rekursrecht vorzusehen. Auch bei der Revision des Gesetzes 1951 wehrte die Freiburger Regierung Vorstösse ab, die der «Kabinettsjustiz» der Oberamtmänner ein Ende setzen wollten.[61]

Auch in der Waadt gelang es nicht, die administrative Versorgung zu kippen. Sowohl die prominente Frauenrechtlerin Emilie Gourd als auch Paul Golay kritisierten, dass sich das Gesetz über die administrative Internierung gemeingefährlicher Elemente (*Loi sur l'internement administratif d'éléments dangereux pour la société)* von 1941 (respektive der vorangehende Notrechtserlass) einseitig gegen Frauen, die käuflichen Sex anboten, und gegen sozial schwächere Bevölkerungsschichten richtete. 1946 erreichte Golay mit einer Motion immerhin eine Verkürzung der Versorgungsdauer und das Recht der Beklagten auf einen Rechtsbeistand.[62] Letzteres stellte in der Schweiz ein Novum dar, wie der engagierte Kampf des Bündner Anwalts Gaudenz Canova zeigt. Vergebens setzte er sich zur gleichen Zeit bei den Bündner Behörden dafür ein, dass sich Betroffene im Entmündigungsverfahren vertreten lassen konnten.[63]

LOOSLI UND DIE FOLGEN: KRITISCHE STIMMEN NACH 1945

Es ist das Verdienst von Carl Albert Loosli, vor dem Zweiten Weltkrieg über juristische Fachkreise hinaus auf die Versorgungsproblematik aufmerksam gemacht zu haben. Loosli war als Jugendlicher selbst in der Erziehungsanstalt Trachselwald versorgt gewesen und kämpfte seit den 1920er-Jahren für Reformen im Heim- und Anstaltswesen. Er war auch ein Vorkämpfer gegen den Antisemitismus und für die Rechte der Frauen. In Zeitungsartikeln und der Streitschrift *«Administrativjustiz» und Schweizerische Konzentrationslager* (1939) prangerte er die «organisierte Willkür» des Versorgungsrechts an und zog mit dem provokativen Titel Vergleiche zum nationalsozialistischen Deutschland. Looslis Kritik hatte drei Stossrichtungen: Erstens kritisierte er das Versorgungsrecht als «willkürlichen und gewaltsamen Eingriff in die bürgerliche Freiheit», der gegen die Bundesverfassung verstosse und das Vertrauen zwischen Bürger und Staat zer-

61 UEK, Bd. 3, Kap. 1.1 und 2.1.
62 UEK, Bd. 3, Kap. 3.1.
63 Rietmann 2017, 74–77.

störe. Zweitens denunzierte er die «Administrativjustiz» als gewaltsames Herrschaftsinstrument der bürgerlichen Klassen. Administrative Versorgungen seien, so Loosli, ein «Kampf- und Vernichtungsmittel» gegen ärmere Menschen, die sich nicht aus eigener Kraft wehren konnten. Drittens richtete sich die Kritik gegen die Zwangsarbeit, die mit der Versorgung verbunden war. Loosli unterstellte den Vollzugseinrichtungen, dass sie «fiskalische Profiterwägungen» über Resozialisierungsziele stellten und die Eingewiesenen als «Staatssklaven» ausbeuteten.[64] Bei aller Radikalität argumentierte Loosli differenziert. So stellte er die Berechtigung der Gesellschaft, «Freiheitsunfähige oder Fürsorgefällige» zum Zweck der Erziehung und Besserung wegzusperren, nicht grundsätzlich infrage. Er verlangte aber, dass dies nur in einem Gerichtsverfahren mit ausgebauten Rechtsmitteln geschehen dürfe.[65] Looslis Position war nicht frei von blinden Flecken; so unterschätzte er die Tragweite vormundschaftlicher Versorgungen und pries die – aus heutiger Sicht ebenfalls problematische – Berner Praxis der Versorgung Jugendlicher als zukunftsweisendes Modell.[66] Dennoch war sein Engagement hellsichtig. Pointiert stellte er den Willkürcharakter und das Missbrauchspotenzial des Versorgungsrechts heraus.

Die unmittelbaren Folgen von Looslis Wirken waren zwei Vorstösse von sozialdemokratischer Seite im Berner Grossen Rat, die eine Stärkung der Verfahrensrechte der Versorgten verlangten. Beide wurden von der Regierung allerdings auf die lange Bank geschoben. Loosli gelang es auch, Kontakte zu prominenten Juristen zu knüpfen. 1951 bildete sich mit seiner Unterstützung in Genf ein Komitee, das die Bundesverfassung um eine Bestimmung zum Schutz gegen willkürliche Verhaftungen ergänzen wollte. Wie zuvor im Berner Parlament versagten aber sozialdemokratische Politiker den Initianten im entscheidenden Moment die Unterstützung, da sie der Integration der Arbeiterschaft in den bürgerlichen Staat gegenüber dem Schutz sozial randständiger Menschen den Vorrang gaben.[67] Looslis Engagement trug ebenfalls dazu bei, dass sich nach dem Inkrafttreten des Strafgesetzbuches (1942) in Juristen- und Fürsorgekreisen ein zaghafter, inhaltlich aber substanzieller Reformdiskurs etablierte. Juristen wie Karl Zbinden, Hans Dubs oder Jean Graven griffen die Kritik am Versorgungs-

64 Loosli 2007, 98–284, Zitate 180, 227, 248, 253. Zu Looslis Engagement Marti, Grunder 2018, 327–381; Rietmann 2013a.

65 Loosli 2007, 278.

66 Loosli 2007, 119.

67 Marti, Grunder 2018, 360–361, 378–379.

recht auf und forderten, die Rechte der betroffenen Personen zu verbessern und Rekurse an ein Gericht zuzulassen. Ebenfalls kritisiert wurden Internierungen in ungeeigneten Einrichtungen und Strafanstalten.[68]

Das Echo der Reformdiskussionen war bescheiden, und auch die Ergebnisse blieben zwiespältig. Zwar flossen die Reformvorschläge in verschiedene kantonale Gesetzesrevisionen ein (siehe Kap. 2.5). Grundlegend infrage gestellt wurden administrative Versorgungen jedoch nicht. Im Gegenteil: Die Perspektive, die Versorgungspraxis rechtsstaatlich zu zähmen, liess die verbleibenden Interventionen umso unverzichtbarer und legitimer erscheinen. Dies umso mehr, als die Kritiker die Problematik vormundschaftlicher Anstaltsversorgungen weitgehend ausklammerten oder darin, wie August Egger, der Kommentator des Zivilgesetzbuches, sogar eine zu bevorzugende Alternative zur kantonalrechtlichen Versorgung sahen.[69]

GESCHÄRFTES PROBLEMBEWUSSTSEIN MIT WENIG WIRKUNG

Erst im Vorfeld des gesellschaftlichen Aufbruchs von 1968 setzte in der Schweiz eine vertiefte Diskussion über die Geltung und Einschränkung der Grundrechte ein, die das Problembewusstsein für freiheitsentziehende Massnahmen schärfte. Über formale und prozedurale Mängel hinaus rückte nun die Vereinbarkeit der administrativen Versorgung mit übergeordnetem Verfassungsrecht ins Zentrum der Diskussion. Jüngere Juristen wie Peter Bossart oder Roland Bersier kritisierten den Willkürcharakter der Versorgungsgründe und den fehlenden Rechtsschutz. Sie rückten die administrative Versorgung in die Nähe einer «verkappten Strafe» (*peine déguisée*), die, von Ausnahmen abgesehen, einen unverhältnismässigen Eingriff in die persönliche Freiheit darstelle. «Der Begriff der guten Sitten ist zu wechselnd und biegbar, so dass eine Massnahme, die auf einem so unbestimmten Verstoss gegen die öffentliche Moral beruht, notwendigerweise ein grosses Risiko aufweist, willkürlich zu sein», so bemängelte Bersier die Vermischung von Moral und Recht.[70]

Die Kritik an der administrativen Versorgung entwickelte sich Anfang der 1970er-Jahre in verschiedene Richtungen. Zum einen floss sie in die Debatte um die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention

68 UEK, Bd. 3, Kap. 5; UEK, Bd. 7, Kap. 2.2; Rietmann 2013, 248–253.

69 UEK, Bd. 3, Kap. 5.1; UEK, Bd. 7, Kap. 2.2.

70 Bersier 1968, 182 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.). Siehe auch UEK, Bd. 7, Kap. 2.2; Bossart 1965, 62, 64, 66.

ein (siehe Kap. 2.5). Vor diesem Hintergrund kam es auch zu vermehrten Medienberichten. Die Juristin und Frauenrechtlerin Gertrud Heinzelmann veröffentlichte 1969 im Winterthurer *Landboten* einen Artikel mit dem Titel «Die Versorgten – unsere Schande». Im *Volksrecht* war ein Jahr später vom «Verlochen unbequemer Mitmenschen» die Rede. 1970 zeigte das Westschweizer Fernsehen Guy Ackermanns und Alain Tanners Dokumentarfilm *Les administratifs et l'article 42*, in dem auch Internierte zu Wort kamen. Zwei Jahre später führte die Kritik des *Beobachters* zur Auflösung des «Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse».[71] Zum anderen richtete die Heim- und Anstaltskritik der 68er-Bewegung den Blick auf die desolaten Lebensbedingungen in den Vollzugseinrichtungen. Linke Basisbewegungen wie die Heimkampagne, der Groupe information Vennes oder die Aktion Strafvollzug sahen ihr Engagement als Teil einer emanzipatorischen Gesellschaftspolitik.[72] 1968 kam es in Bern zu einem Protestmarsch gegen die «Lage der Administrativ-Versorgten im Bernbiet». Auch die Publikation *Demokratie von Fall zu Fall* (1976), die die repressive Gesellschaftsordnung aus linker Sicht kritisierte, enthielt ein Kapitel zur «Administrativjustiz».[73]

Parallel zur Institutionenkritik der 68er-Bewegung setzte sich in den Sozialwissenschaften die Einsicht durch, dass abweichendes Verhalten weniger Folge individuellen Versagens als Ergebnis von sozialen Ausgrenzungsprozessen sei. Die Arbeitsgruppe für Strafreform um den St. Galler Rechtsprofessor Eduard Naegeli lenkte den Blick auf die repressiven Strukturen der Gesellschaft. Eine breit angelegte Bestandsaufnahme der schweizerischen Strafanstalten, die in den 1970er-Jahren durchgeführt wurde, zeigte auf, dass verurteilte und versorgte Personen in vielen Einrichtungen gemeinsam inhaftiert wurden. Die Untersuchung zu Bellechasse übte zum Beispiel scharfe Kritik an der Betreuungssituation und der fehlenden Fürsorge inner- und ausserhalb der Anstalt.[74] Obwohl Exponenten der Reformbewegung wie Naegeli einzelne Versorgte auch persönlich unterstützten, stand beim Engagement der progressiven Jurist*innen immer der eigentliche Strafvollzug im Zentrum. Dies auch deshalb, weil Mitte der 1970er-Jahre die Ablösung des Versorgungsrechts absehbar wurde. Symptomatisch für die zurückhaltende Kritik ist ebenfalls ein Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen von 1978 zur Haftsituation in

71 UEK, Bd. 3, Kap. 5.1; UEK, Bd. 7, Kap. 4.3.2; Galle 2016, 96, 382.
72 UEK, Bd. 3, Kap. 4.1 und 5.1.
73 Rietmann 2013, 291; Schmid 1976, 90–97.
74 Kuster 2014; Aebersold, Blum 1975; Bernoulli 1980.

den Anstalten von Hindelbank. Der Bericht kritisierte zwar die Einheitshaft von administrativ versorgten und verurteilten Frauen. Auf die Normen und die Umstände, die zu Versorgungen führten, ging er jedoch kaum ein.[75] Die Beispiele zeigen, dass Ende der 1970er-Jahre selbst kritische Beobachter*innen die Tragweite der Versorgungspraxis unterschätzten. Obwohl die Problematik inzwischen unübersehbar war, interessierte sich die breite Öffentlichkeit nach wie vor kaum für das Schicksal der administrativ Versorgten.

2.5 Ablösung und Neugestaltung: Von der administrativen Versorgung zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung

Die Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung auf Anfang 1981 wird in der gegenwärtigen Diskussion meist mit der Abschaffung der administrativen Versorgung gleichgesetzt. Die neue Regelung verhalf, so die verbreitete Lesart, den Standards zum Durchbruch, die in der Europäischen Menschenrechtskonvention festgelegt sind. Die postulierte Zäsur von 1981 dient im aktuellen Kontext auch dazu, die Ansprüche der Betroffenen auf Wiedergutmachung abzugrenzen, und sie definiert auch den Untersuchungszeitraum der UEK. Aus historischer Sicht sind solche Zäsuren allerdings nicht unproblematisch, selbst wenn sie, wie im vorliegenden Fall, gut begründbar sind. Sie verstellen den Blick auf weiter reichende Kontinuitäten. Tatsächlich ist es hilfreich, im Zusammenhang mit der fürsorgerischen Freiheitsentziehung eher von einer Ablösung und Neugestaltung des Versorgungsrechts zu sprechen. Die Ausgangsfrage stellt sich in dieser Perspektive anders: Welche Faktoren trugen dazu bei, dass die bestehenden Versorgungsgesetze an Legitimation verloren und eine Neuregelung nötig wurde? Welches waren die Bedingungen, die die fürsorgerische Freiheitsentziehung politisch weiterhin akzeptabel machten?

Die Forschung hat in diesem Zusammenhang vor allem auf die Impulse hingewiesen, die ab den 1960er-Jahren von den Diskussionen um die Europäische Menschenrechtskonvention ausgingen und zu einer Er-

75 Lanfranconi, Keller 2010, 14–15. Ebenfalls mit Fokus auf die Haftsituation Leuthardt-Stoecklin 1979.

weiterung des Grundrechtsschutzes führten.[76] Andere Faktoren haben im Vergleich dazu weniger Beachtung gefunden: die rückläufige Zahl der Versorgungen, die Zunahme der Vollzugskosten, Reformen der kantonalen Versorgungsgesetze oder die wachsende Bedeutung sozialmedizinischer und psychiatrischer Ansätze. Diese Faktoren sind ihrerseits vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Wandels in der Nachkriegszeit zu sehen.

DIE SCHWEIZ NACH 1945: LICHT- UND SCHATTENSEITEN DER BOOMJAHRE

Wie andere westliche Staaten durchlief die Schweiz in der Nachkriegszeit einen rasanten wirtschaftlichen und sozialen Wandel. Dieser veränderte die Rahmenbedingungen für staatliche Eingriffe in die persönliche Freiheit. Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung und der technisch-industrielle Fortschritt führten zu einem bisher ungekannten Wohlstand, von dem grosse Teile der Bevölkerung profitierten. Obwohl sich die Konsumgewohnheiten anglichen und sich immer mehr Familien ein Auto, eine Waschmaschine oder einen Fernseher leisten konnten, blieb die soziale Ungleichheit signifikant, etwa was den Zugang zu einem Hochschulstudium oder die Verteilung der Vermögen anbelangt. Die Rekrutierung von Arbeitsmigrant*innen aus Südeuropa führte zu einer Unterschichtung der einheimischen Bevölkerung, was neue Abgrenzungsbedürfnisse und fremdenfeindliche Ressentiments weckte. Der gesellschaftliche Konformitätsdruck blieb in der Nachkriegszeit zunächst hoch. Individuelle Konsum- und Lebensstile gewannen zwar an Bedeutung, riefen aber auch ablehnende Reaktionen hervor. Erst in den 1960er-Jahren wurden autoritäre Erziehungsvorstellungen und die rigide Sexualmoral nachhaltig infrage gestellt. Die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen, der Anstieg der Scheidungsrate und das Aufkommen neuer Lebens- und Wohnformen (Konkubinat, Wohngemeinschaften) relativierten das traditionelle Familienmodell. In grösseren Städten entwickelten sich alternative Subkulturen. Politisch schlug sich der Wandel im Aufkommen sozialer Bewegungen nieder, die das Selbstbild der «Landi-Schweiz» kritisch hinterfragten. Die gesellschaftliche Liberalisierung rief auch Abwehrreaktionen hervor. Rebellische Jugendliche und Aktivist*innen der neuen Frauen-, Friedens- und Umweltbewegungen wurden beargwöhnt und gerieten ins Visier des über-

76 Rietmann 2013.

eifrigen Staatsschutzes. Noch stärker bekamen Militärdienstverweigerer und Drogenkonsument*innen die Repression zu spüren.

Die Vollbeschäftigung und der Ausbau sozialstaatlicher Transferleistungen (Alters- und Hinterbliebenenversicherung 1948, Invalidenversicherung 1960, Ergänzungsleistungen 1966) führten ab den 1950er-Jahren zu einem markanten Rückgang der Armut. Von den Leistungen profitierten vor allem Waisen, alte und behinderte Menschen, die bereits zuvor als unterstützungswürdig galten. Parallel dazu wurde die Fürsorge zu einem Auffangnetz für Personen, die vom wirtschaftlichen Aufschwung nicht profitierten. Es handelte sich um Fürsorgeklient*innen, bei denen die Sozialdienste keine materiellen Nöte im herkömmlichen Sinn, sondern «soziale Untauglichkeit» oder «Anpassungsschwierigkeiten» diagnostizierten. Dazu gehörten Beziehungsprobleme oder der Umgang mit Suchtmitteln.[77] Gern wird verdrängt, dass es in der Schweiz – über die rechtlich diskriminierte Gruppe der Arbeitsmigrant*innen hinaus – auch Boomverlierer*innen gab, die auf wenig sozialen Rückhalt zählen konnten. Dazu gehörten uneheliche und Scheidungskinder, alleinerziehende Mütter oder Männer mit geringer Schul- und Berufsbildung oder ohne festen Wohnsitz. Die Forschung zeigt, dass gerade diese Gruppen überproportional von Zwangsmassnahmen betroffen waren (siehe Kap. 3).

Die anhaltenden Diskriminierungstendenzen wurden dadurch begünstigt, dass die Schweiz nach 1945 im internationalen Vergleich bei der Weiterentwicklung des Rechtsstaats ins Hintertreffen geriet. Das Land verstand sich seit dem 19. Jahrhundert als Hort der Demokratie und Hüterin des humanitären Völkerrechts, tat sich nach Kriegsende aber ausserordentlich schwer mit der dynamischen Entwicklung, die zu einem Ausbau des universellen Menschenrechtsschutzes führte. Das viel beschworene Sonderfalldenken und die Angst vor Souveränitätsverlusten führten dazu, dass die Schweiz multilateralen Abkommen skeptisch gegenüberstand und auf einen Beitritt zur UNO verzichtete. Auch dem Europarat trat das Land 1963 erst nach langem Zögern und primär aus aussen-und wirtschaftspolitischen Gründen bei.[78] Hinzu kam, dass das verbreitete demokratische Selbstverständnis eine Stärkung der Justiz lange behinderte. Die Diskussion um die Grundrechte geriet erst in den 1960er-Jahren in Bewegung, als die Diskrepanzen zwischen dem Landesrecht und den Rechtsstandards,

77 Braun 2018, 337; Tabin et al. 2008, 124–125; Sutter 2007, 276.
78 Fanzun 2005, 197–198.

wie sie die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) von 1950 forderte, offensichtlicher wurden. Das Bundesgericht erweiterte in dieser Zeit die zurückhaltende Rechtsprechung und anerkannte den Schutz der persönlichen Freiheit (1963) sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip (1968). Die Erweiterung des Katalogs der ungeschriebenen Grundrechte erhöhte die Hürden für freiheitsentziehende Massnahmen und gab den Kritiker*innen der administrativen Versorgung neue Argumente.[79] Die Ratifizierung der EMRK (1974) erweiterte den Grundrechtsschutz zusätzlich und hatte die Anpassung zahlreicher Gesetze zur Folge. Der Menschenrechtsdiskurs beeinflusste ebenfalls den Wandel in der Fürsorge und der sozialen Arbeit. Das Gewicht verlagerte sich auf die Einzelfallhilfe und die Kooperation mit den Klient*innen. Die Anerkennung der individuellen Würde und Autonomie sowie das Recht auf ein soziales Existenzminimum traten an die Stelle von Überwachung und Disziplinierung. Breit konnten sich die neuen Ansätze allerdings erst ab den 1970er-Jahren in der Praxis durchsetzen.[80]

KANTONALE REFORMEN: VERBESSERUNGEN DES RECHTSSCHUTZES

Die Kantone reagierten in unterschiedlicher Weise auf den gesellschaftlichen Wandel. Einige hoben ihre Versorgungsgesetze bereits nach Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuchs (1942) ganz (AG, ZG) oder teilweise auf (TG, BS, SG, UR).[81] Die Waadt, St. Gallen oder Schwyz hoben ihre Versorgungsgesetze um 1970 auf, wobei nicht nur öffentliche Kritik, sondern auch pragmatische Überlegungen, etwa die zurückgehende Rentabilität einer Anstalt, den Ausschlag gaben.[82] In all diesen Kantonen blieben vormundschaftliche Anstaltseinweisungen weiterhin möglich. Andere Kantone wie Freiburg oder Zürich liessen ihre veraltete Gesetzgebung bis 1981 grösstenteils unangetastet. Eine letzte Gruppe von Kantonen unternahm umfassende Reformen. Dazu gehörten Solothurn (1954), Bern (1965) oder Luzern (1954, 1966), wo das Versorgungsrecht kontrovers diskutiert wurde und der Einfluss neuer Expertengruppen (Ärzte, Juristen, Sozialarbeiterinnen) gross war. In Bern wurde die Diskussion sogar unter ausdrücklicher, wenn auch primär legitimatorischer Berufung auf die Europäische Men-

79 UEK, Bd. 7, Kap. 2.2 und 2.3.
80 UEK, Bd. 7, Kap. 3.4; Rietmann 2013, 258–259; Matter 2011, 327–330.
81 Zbinden 1942a, 30–32; Kälin 2015.
82 UEK, Bd. 3, Kap. 3.1; UEK, Bd. 7, Kap. 2.1.3.

schenrechtskonvention geführt. In Zürich scheiterte eine ähnlich weitgehende Reform dagegen am Widerstand der Regierung.[83]

Zu den Stossrichtungen der Reformen gehörten die Verbesserung der Rechtsstellung der Betroffenen, die Möglichkeit, Entscheide an eine höhere (Gerichts-)Instanz weiterzuziehen, sowie die Beschränkung der Anstaltseinweisung auf eine *ultima ratio*, die erst nach weniger einschneidenden «Probemassnahmen» zum Zug kommen sollte. Besonders wichtig war die Möglichkeit, Versorgungsbeschlüsse an ein (Verwaltungs-)Gericht weiterzuziehen (SO 1954, ZH 1960, BE 1965, LU 1971). Die neuen Rechtsmittel waren Teil eines generellen Ausbaus der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Dieser widerspiegelte ein Misstrauen gegen eine Verwaltung, die ihren Zuständigkeitsbereich laufend ausbaute und sich einer externen Kontrolle entzog. Die Schaffung von Verwaltungsgerichten ermöglichte es, Behördenentscheide auf dem Beschwerdeweg unabhängig überprüfen zu lassen. Als weitgehend veränderungsresistent erwies sich dagegen die Definition der Versorgungsgründe. Die revidierten Versorgungsgesetze bedienten sich weiterhin unscharfer und stigmatisierender Begriffe wie «Arbeitsscheu», «Unsittlichkeit» oder «Liederlichkeit», um die Zielgruppen der Massnahmen zu umschreiben. Dementsprechend weit blieb das potenzielle Anwendungsfeld der Gesetze.

Ein Beispiel für die reformorientierten Kantone ist Luzern. Luzern besass seit 1954 ein Fürsorgegesetz für Alkoholabhängige, das wegen seiner sozialmedizinischen Ausrichtung rasch als modernstes Fürsorgesetz der Schweiz galt. Mitte der 1950er-Jahre verlangten Mitglieder des Parlaments auch Verbesserungen am sogenannten Sedel-Gesetz von 1885, das die Versorgung von «arbeitsscheuen» und «liederlichen» Personen ermöglichte. Obwohl das Gesetz kaum mehr angewendet wurde, blieb die Luzerner Regierung zunächst der repressiven Ausrichtung treu. Ein Entwurf von 1964 stellte den Schutz der Allgemeinheit vor «Gefahren» und «Belästigungen» in den Vordergrund. Erst auf Druck von Fürsorgeexperten verschob sich der Schwerpunkt auf die Individualhilfe. Eine Versorgung für die Dauer von ein bis drei Jahren war im Gesetz nur noch vorgesehen, wenn Betreuungsmassnahmen, verbunden mit Weisungen und Verwarnungen, erfolglos geblieben waren. Neu war auch eine bedingte Versorgung möglich, wenn zu erwarten war, dass eine Person ihre «liederliche, arbeitsscheue oder unsittliche Lebensweise» dadurch aufgab. Das Gesetz sah ein Anhörungs- und

83 Braun 2018, 343; Rietmann 2013, 264–293; UEK, Bd. 3, Kap. 5.1; UEK, Bd. 7, Kap. 2.1.4.

Akteneinsichtsrecht vor und regelte den Weiterzug an den Regierungsrat (respektive ab 1971 an das neu geschaffene Verwaltungsgericht). Ebenfalls erfolgte eine Abgrenzung vom ZGB: Minderjährige und Bevormundete sollten künftig nur noch auf zivilrechtlichem Weg versorgt werden.[84] Das Luzerner Gesetz verfolgte damit ein doppeltes Ziel, das für die revidierten Versorgungsgesetze charakteristisch ist: Es ermöglichte unter dem Titel der Betreuung subtilere Zugriffe auf Menschen in schwierigen Lebenslagen und verbesserte den Rechtsschutz, ohne aber auf die Drohkulisse der Anstaltseinweisung ganz zu verzichten. Das Ziel wurde weitgehend erreicht. In Luzern kam es nach 1966 kaum mehr zu kantonalrechtlichen Versorgungen; stattdessen nutzten die Behörden die neue Möglichkeit, betroffene Personen unter Aufsicht zu stellen.[85]

MEDIKALISIERUNG: BEHANDELN STATT EINSPERREN

Bereits die Trinkerheilgesetze der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts hatten auf medizinische Ansätze gesetzt. Die Befürworter*innen dieser Gesetze standen Zwangsarbeitsanstalten kritisch gegenüber und beklagten deren geringe Wirksamkeit. Tatsächlich war schon damals bekannt, dass die Besserungsziele, mit denen man administrative Versorgungen rechtfertigte, kaum je erreicht wurden. Diesem Übel sollten neue medizinische Behandlungsangebote abhelfen.[86] Die frühen Anläufe für eine Medikalisierung der Versorgungspraxis stiessen allerdings rasch an praktische und finanzielle Grenzen. So scheiterte die Psychiatrie daran, zuverlässig zwischen «Besserungsfähigen», «Heilbaren», «Unverbesserlichen» etc. zu unterscheiden. Im Kanton Luzern weigerten sich die Gemeinden, Alkoholabhängige in teure Heilanstalten zu schicken.[87] Und weder in Freiburg noch in der Waadt gelang es, Entziehungskuren und Zwangsarbeit wirklich voneinander abzuheben.[88]

Mit dem wirtschaftlichen Aufschwung nach 1945 wurde das Gesundheitswesen stark ausgebaut. Medizinische und sozialpädagogische Ansätze erhielten auch im Zusammenhang mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen eine wachsende Bedeutung. Behörden griffen vermehrt auf Beobachtungsstationen und Beratungsstellen für Jugendliche oder auf psychiatri-

84 UEK, Bd. 3, Kap. 3.2; Badran 2017, 86–92; Marti 2015, 23–27.
85 Badran 2017, 91.
86 Christensen 2018, 41; Badran 2017, 35; Lippuner 2005, 272–283.
87 UEK, Bd. 3, Kap. 2.3.
88 UEK, Bd. 3, Kap. 1.1; UEK, Bd. 7, Kap. 3.2.

sche Experten zurück. Medizinische Ansätze boten auch neue Optionen bei der Bekämpfung des Alkoholismus. Medikamente wie Apomorphin oder Antabus ermöglichten eine Verlagerung von stationären zu ambulanten Therapieangeboten.[89] Die Entwicklung in den einzelnen Kantonen hing indes stark vom Niveau der medizinischen Versorgung (Heilanstalten, ambulante Angebote, Ärztedichte) und den vorhandenen Ressourcen ab. Kantone wie die Waadt oder Luzern schwenkten früh und konsequent auf den Medikalisierungskurs ein. Strukturschwache Kantone wie Freiburg oder Schwyz hielten dagegen bis in die 1960er- und 1970er-Jahre an einer repressiv-armenpolizeilichen Versorgungspraxis fest (siehe Kap. 4).

Der Kanton Waadt revidierte 1941 seine Alkoholgesetzgebung und übertrug die Fürsorge einem zentral geleiteten Amt für die Aufsicht über die Alkoholgefährdeten (*Office cantonal de surveillance antialcoolique*, OCSA). Das OCSA war halb Medizinal-, halb Polizeibehörde. Es verfolgte einen medizinischen Ansatz, konnte aber auch Sanktionen verhängen. Neu war vorgesehen, «heilbare» und «unheilbare» Alkoholabhängige unterschiedlich streng zu behandeln. Dazu konnte das OCSA auf die Expertise der psychiatrischen Universitätsklinik zurückgreifen. Verpflichtungen zum regelmässigen Arztbesuch, Abstinenzversprechen und Verwarnungen bildeten eine Stufenfolge von Massnahmen, die einer Anstaltsversorgung vorausgingen. Die Gesetzesrevisionen von 1941 und 1949 führten dazu, dass sich die Versorgungspraxis in den sozialmedizinischen Bereich verlagerte und das Gesetz zur Bekämpfung der Prostitution und Zuhälterei aus der Kriegszeit kaum mehr zur Anwendung kam. Die Behörden machten ebenfalls rege Gebrauch von der Möglichkeit, alkoholabhängige Personen ambulant zu überwachen. 1968 befanden sich über 3500 Waadtländer*innen unter der Aufsicht des OCSA. Obwohl das System vermehrt auf die Kooperation mit den Betroffenen setzte, war es nicht frei von Zwängen. Anonyme Anzeigen, unter Druck zustande gekommene Abstinenzversprechen und die Angst vor Rufschädigungen durch die staatliche Aufsicht wirkten weiterhin disziplinierend. Auch Anstaltseinweisungen waren als Rückfalloption weiterhin möglich. Die Behörden versorgten noch Mitte der 1960er-Jahre, wenn auch mit rückläufiger Tendenz, rund 70 Männer pro Jahr (jedoch kaum mehr Frauen) aufgrund des Gesetzes von 1949.[90]

89 UEK, Bd. 4, Kap. 2.1, 165–167.
90 UEK, Bd. 7, Kap. 3.2; Collaud et al. 2015.

Eine ähnliche Richtung nahm die Entwicklung im Kanton Luzern mit dem Gesetz über die Fürsorge von Alkoholkranken von 1954. Auch hier ging es darum, ambulante und auf Kooperation beruhende Behandlungsangebote auszubauen. Dabei konnte der Kanton auf bestehende Fürsorgestellen, eine Spezialabteilung des Kantonsspitals und psychiatrische Experten zurückgreifen. Anstaltsversorgungen und -verwahrungen blieben gemäss dem Gesetz von 1954 eine Rückfalloption. Sie waren weiterhin gegen therapieresistente oder «gemeingefährliche» Alkoholabhängige vorgesehen, wenn die vorgelagerten Betreuungs- und Behandlungsstufen gescheitert waren.

Die Debatte um die Luzerner Alkoholfürsorge zeigt die veränderte Bewertung des Alkoholkonsums in der Nachkriegszeit. Auf der einen Seite bekamen medizinisch-psychiatrische Definitionen von «Trinkertypen» und differenzierte Risikoprofile wichtige Bedeutung. Auf der anderen Seite lag der Fokus weiterhin auf dem Trinkverhalten der Unterschichten. Der neue Wohlstandsalkoholismus war vor allem dann ein Thema, wenn atypische Gruppen wie trinkende (Ehe-)Frauen oder jugendliche «Wochenendtrinker» betroffen oder Alkohol im Strassenverkehr im Spiel waren. Die Diskussion verdeutlicht die Ambivalenz des Medikalisierungsmodells, das durch den Einfluss von Fachleuten (Ärzte, Sozialarbeiterinnen) möglich wurde. Einem niederschwelligen Zugang zu therapeutischen Angeboten standen die Erfassung neuer Risikogruppen und eine Verfeinerung der sozialen Kontrolle gegenüber. Innerhalb dieses Dispositivs richtete sich der Ausgrenzungsdruck gezielter als zuvor gegen Menschen, die durch die Auffangnetze fielen: Ihnen drohte weiterhin – oder nun erst recht – die Einweisung in die geschlossene Anstalt.[91]

Sozialmedizinische Ansätze boten nicht nur neue Alternativen, sondern gaben, analog zum verbesserten Rechtsschutz, Freiheitsentziehungen auch eine neue Legitimation. Sie rechtfertigten Interventionen mit einer therapeutischen Logik und dem medizinisch begründbaren Eigeninteresse der betroffenen Personen. Deutlich zeigte sich diese Ambivalenz bei der Abschaffung der administrativen Versorgung im Kanton Waadt zu Beginn der 1970er-Jahre. Das Rechtsinstrument war, soweit es die Versorgung von Prostituierten und «Asozialen» betraf, in den Augen der Parlamentsmehrheit fragwürdig und obsolet geworden. Hospitalisierungen von Alkoholabhängigen und Menschen mit psychischer Beeinträchtigung blieben hingegen von rechtsstaatlichen Bedenken ausgenommen. Sie wurden sowohl

91 UEK, Bd. 3, Kap. 2.3.

im Interesse der Betroffenen und ihrer Angehörigen als auch zum Schutz der Gesellschaft weiterhin als nötig erachtet.[92] Dieser medizinischen Logik blieb auch die fürsorgerische Freiheitsentziehung verhaftet, die 1981 die Versorgungsgesetze ablöste.

VON DER ADMINISTRATIVEN VERSORGUNG ZUR FÜRSORGERISCHEN FREIHEITSENTZIEHUNG

Die unterschiedlich grosse Reform- und Innovationsbereitschaft hatte zur Folge, dass die Versorgungspraxis der Kantone ab den 1960er-Jahren zunehmend auseinanderdriftete. Es brauchte den wiederholten Druck aus dem Ausland, bis sich die Diskussion von der Kantons- auf die Bundesebene verlagerte und grundlegende Reformen möglich wurden. Bereits beim Beitritt der Schweiz zum Europarat 1963 war den Bundesbehörden klar, dass die «Zwangsversorgung von Geistesgestörten und verwahrlosten Personen», wie sie hierzulande praktiziert wurde, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) nicht kompatibel war.[93] Die EMRK von 1950 war die zentrale Errungenschaft des Europarats. Sie beinhaltete einen Grundrechtskatalog und sah mit dem Gerichtshof für Menschenrechte in Strassburg einen wirkungsvollen Durchsetzungsmechanismus vor. Besonders relevant war Art. 5 der Konvention, der das Recht auf Freiheit und Sicherheit gewährleistete und die Voraussetzungen für den Entzug der persönlichen Freiheit regelte. Dazu gehört insbesondere das Recht auf ein gerichtliches Verfahren. Wenn die Schweiz als Mitglied des Europarats glaubwürdig sein wollte, musste sie einen Weg finden, um die EMRK zu ratifizieren. 1968 bekundete der Bundesrat die Absicht, der Konvention beizutreten. Er wollte jedoch verschiedene Vorbehalte anbringen. Diese betrafen nebst den kantonalen Versorgungsgesetzen das fehlende Frauenstimmrecht und die konfessionellen Ausnahmeartikel. Es war kein Zufall, dass gerade solche historischen Sondertraditionen das Verhältnis der Schweiz zu internationalen Organisationen belasteten.

Die Vorbehaltspolitik des Bundes schützte die Hoheit der Kantone und verhinderte, dass diese, wie der sozialdemokratische Berner Nationalrat Emil Schaffer formulierte, einen «energischen Wink» für die Modernisierung ihrer Versorgungsgesetze erhielten.[94] Die Passivität des Bundes

92 UEK, Bd. 3, Kap. 3.1.

93 Zum Folgenden UEK, Bd. 3, Kap. 5.1; Fanzun 2005, 194–256.

94 Protokoll der Bundesversammlung Wintersession 1969, Nationalrat, 89, Schweizerisches Bundesarchiv, BAR#E1301#1960/51#494*.

zeigt aber auch, dass das Versorgungsrecht als Teil des kantonalen Verwaltungsrechts ein wenig beachteter Seitenstrang der Diskussionen um die EMRK war. Im Zentrum der innenpolitischen Beitrittsdiskussion stand das Frauenstimmrecht, das 1959 an der Urne gescheitert war. Vor allem die Frauenverbände mobilisierten gegen die bundesrätliche Vorbehaltspolitik und nutzten die EMRK als Druckmittel für eine zweite Abstimmung. Die administrativ Versorgten besassen dagegen keine Lobby, die die offizielle Hinhaltetaktik infrage gestellt hätte.

Einen weiteren Schub erhielt die Diskussion durch eine Intervention der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), die in der Forschung bislang kaum thematisiert wurde.[95] Die Schweiz hatte 1940 das IAO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit unterzeichnet. Das Abkommen war ursprünglich mit Blick auf die europäischen Kolonien zustande gekommen. Es verbot, Menschen ohne Gerichtsbeschluss und ausserhalb von Notlagen zur Zwangsarbeit heranzuziehen. Seit den 1940er-Jahren verlangte die IAO von der Schweiz regelmässig Erklärungen über die kantonalen Versorgungsgesetze. Im Umfeld der EMRK-Diskussion verschärfte die Organisation den Ton und forderte 1970 die Abschaffung dieser Gesetze. Die Forderung erwischte die Schweiz buchstäblich auf dem falschen Fuss. Bereits der Begriff der Zwangsarbeit war mit ihrem Selbstbild nicht vereinbar. Unversehens sah man sich mit den Ostblockstaaten und afrikanischen Ländern, die damals besonders im Fokus der IAO standen, auf eine Stufe gestellt.[96]

Zunächst überwogen Abwehrreflexe. In einer Stellungnahme argumentierte der Bundesrat, das Abkommen von 1930 habe lediglich die «Bekämpfung der Zwangsarbeit in der damals in Kolonialgebieten aufgetretenen Form» bezweckt. Gleichzeitig wiederholte er das altbekannte Begründungsnarrativ: Bei der Anstaltsarbeit handle es sich, so der Bundesrat, um eine «Arbeit mit therapeutischer oder erzieherischer Zielsetzung, die ausschliesslich im Interesse des Versorgten verfügt wird und ohne die eine Versorgung ihren Zweck der Wiedereingliederung in die Gesellschaft nicht erreichen könnte».[97] Vor allem Medien aus dem Mitte-links-Spektrum grif-

95 Dissler 2017.

96 Daughton 2013. Gemäss Maul 2007, 362–375, richteten sich die Untersuchungen der IAO in den 1960er-Jahren vor allem gegen die Jugendarbeitsdienste, die nach der Unabhängigkeit in mehreren afrikanischen Staaten verbreitet waren. Ebenfalls im Visier der von den USA dominierten IAO befand sich der Ostblock.

97 Bericht an IAO, 16. 11. 1971, Schweizerisches Bundesarchiv, BAR#E7001C#1982/11#37*; Schweizerischer Bundesrat 1977, 55–56.

fen den Vorwurf der IAO auf, sodass ein peinlicher Imageschaden in der Öffentlichkeit drohte. Hinzu kam ein aufbrechender Konflikt mit den Kantonen, denen die Landesregierung erneut den Ball zuspielen wollte. Sowohl der Kanton Bern als auch die Konferenz der kantonalen Polizei- und Justizdirektoren protestierten dagegen, die Kritik einseitig auf die kantonale Gesetzgebung zu lenken. Sie betonten, dass neuere Versorgungsgesetze ausreichende Verfahrensgarantien vorsahen. Stattdessen kritisierten sie erstmals offen die Versorgungsbestimmungen des Zivilrechts, die für die betroffenen Personen kaum Rechtssicherheit böten.

Noch mehr als die Diskussion um die EMRK, die die Schweiz schliesslich 1974 ratifizierte, führte die Intervention der IAO dazu, dass die schwelende Diskussion um das Versorgungsrecht auf die Agenda der Bundespolitik gesetzt wurde. 1971 erteilte der Bundesrat den Auftrag, die Problematik im Rahmen der laufenden Revision des Familienrechts zu regeln. Nach mehreren Anläufen kristallisierte sich schliesslich eine bundesrechtliche Lösung heraus, die neu auch die Versorgung Mündiger umfasste und die Verfahrensgarantien erweiterte. Eine Grundsatzdiskussion über die Zulässigkeit freiheitsentziehender Massnahmen fand dabei allerdings nicht statt. Nach Interventionen der Fachverbände der Psychiater entstand vielmehr eine Vorlage, die stark auf psychiatrische Hospitalisierungen abstellte und es den Kantonen ermöglichte, die Kompetenz für Anstaltseinweisungen auch Ärzten zu übertragen. Freiheitsentziehungen ausserhalb des Strafrechts wurden dadurch von einer vormundschaftlich-polizeilichen zu einer vormundschaftlich-psychiatrischen Massnahme.[98]

Die fürsorgerische Freiheitsentziehung, die 1978 vom Parlament verabschiedet und 1981 in Kraft gesetzt wurde, beschränkte die Versorgungsgründe in Anlehnung an die EMRK auf «Geisteskrankheit», «Geistesschwäche», «Trunksucht» und «andere Suchterkrankungen» sowie «schwere Verwahrlosung».[99] Eine Anstaltsversorgung war dann zulässig, wenn einer Person die «nötige persönliche Fürsorge» nicht auf andere Weise erbracht werden konnte. Nebst dem Aspekt des Selbstschutzes war jedoch auch die «Belastung» zu berücksichtigen, die eine Person für ihre Umgebung darstellte. Das Gesetz gab ebenfalls Minimalstandards wie die Gewährung des rechtlichen Gehörs oder die Möglichkeit, an ein Gericht zu rekurrieren,

98 Schweizerischer Bundesrat 1977, 31; UEK, Bd. 3, Kap. 5.1; Ferreira, Maugué, Maulini 2017.

99 Artikel 5 der EMRK sieht folgende Haftgründe vor: Erziehung von Minderjährigen, Verhinderung von ansteckenden Krankheiten, psychische Krankheiten, Alkohol- und Rauschgiftsucht, Landstreicherei.

vor. Die Regelung galt sowohl für Minderjährige als auch für entmündigte und mündige Erwachsene. Zuständig waren grundsätzlich die Vormundschaftsbehörden. Schliesslich gab das Gesetz betroffenen Personen ein Recht auf Schadenersatz, wenn der Entzug der Freiheit widerrechtlich erfolgt war.[100]

Obwohl die Neuregelung formal eine Zäsur darstellte, sind gewisse Kontinuitäten zu den früheren Versorgungsgesetzen unübersehbar. Die fürsorgerische Freiheitsentziehung setzte die bestehenden Tendenzen zur Erweiterung des Rechtsschutzes fort. Die Verfahrensstandards gingen allerdings kaum über das Minimum der EMRK hinaus; weitergehende Vorschläge wie das Recht auf einen «Versorgungsbeistand» hatten im Gesetzgebungsprozess keine Chance. Auch bezüglich der Versorgungsgründe ist die Neuorientierung nicht so eindeutig. Zwar liess der Bundesrat den Versorgungsgrund der «Arbeitsscheu» während der Entwurfsarbeiten fallen. Gemäss Gesetz war eine Freiheitsentziehung aufgrund von «schwerer Verwahrlosung» aber weiterhin möglich. Dies trotz der heftigen Kritik, die im Vernehmlassungsverfahren an der Beliebigkeit des Begriffs geäussert wurde. Beim Begriff der «schweren Verwahrlosung» handelte es sich um eine landesspezifische Auslegung des Haftgrunds der Landstreicherei, der in Artikel 5 der EMRK weiterhin vorgesehen war (auch dann, wenn Landstreicherei kein Delikt darstellte). Gemäss der bundesrätlichen Botschaft konnte «schwere Verwahrlosung» auch die Verletzung familiärer Verpflichtungen oder die Hilfsbedürftigkeit infolge beharrlicher Arbeitsverweigerung umfassen, also «Tatbestände», die eindeutig in der armenpolizeilichen Traditionslinie standen.[101] Hinzu kam, dass die Revision die stigmatisierende Terminologie des Vormundschaftsrechts unangetastet liess. Sie sollte erst mit dem Erwachsenenschutzrecht von 2013 angepasst werden. Am deutlichsten zeigen sich die Kontinuitäten darin, dass der Bund die Regelung des Verfahrens, von einigen Grundsätzen abgesehen, weiterhin den Kantonen überliess. Dies beinhaltete etwa die Übertragung von Einweisungsbefugnissen an Hausärzte oder die Wahl der jeweiligen Anstalt. Es dauerte teils bis in die 1990er-Jahre, bis die Kantone ihre Rechtsgrundlagen anpassten. Von einer Vereinheitlichung der Praxis konnte unter diesen Umständen nicht die Rede sein.

100 Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Fürsorgerische Freiheitsentziehung). Änderung vom 6. 10. 1978 (AS 1980 31).

101 Schweizerischer Bundesrat 1977, 25.

2.6 ZWISCHENFAZIT: SONDERGESETZE ALS LÜCKENFÜLLER

Administrative Versorgungen dienten dazu, Menschen aufgrund ihres Lebenswandels in Anstalten wegzusperren. Zuständig waren Verwaltungsbehörden, die keiner oder nur einer beschränkten Kontrolle durch Gerichte unterstanden. Solche Sanktionen entstanden Mitte des 19. Jahrhunderts am Schnittpunkt von Armen- und Strafrecht und ermöglichten Rechtseingriffe, die weit über die Verfolgung traditioneller Armendelikte wie Bettel oder Unterstützungsmissbrauch hinausgingen. Im frühen 20. Jahrhundert entwickelten sich die Massnahmen zu vielseitig einsetzbaren Instrumenten der sozialen Kontrolle. Bis zur Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (1981) glich die Versorgungsgesetzgebung einem kaum überschaubaren Flickwerk aus kantonalen Erlassen und dem Vormundschaftsrecht des Zivilgesetzbuches. Begründet wurden die Eingriffe in die persönliche Freiheit mit der Notwendigkeit, die öffentliche Ordnung zu schützen, Kosten zu sparen und betroffene Personen zu «nützlichen und arbeitsamen Menschen» zu erziehen. Dabei war die Anwendung äusserst breit gefasst: zunächst auf die Disziplinierung fürsorgeabhängiger Personen ausgerichtet, wurden sie nach und nach auf Alkoholsüchtige, Prostituierte, Vorbestrafte, Zuhälter oder «verwahrloste» Jugendliche und junge Erwachsene ausgeweitet. Das Versorgungsrecht war nur bedingt dafür gemacht, soziale Probleme zu lösen. Vielmehr steht es für die problematische Tendenz moderner Gesellschaften, randständige oder unangepasste Menschen aus der Gesellschaft zu entfernen, wenn andere Anreiz-, Hilfs- oder Kontrollsysteme nicht greifen. Es markiert den Punkt, wo gesellschaftliches Integrationsversagen in institutionelle Gewalt gegen einzelne Personen umschlägt. Mit dem Mandat einer Moralpolizei ausgestattet, bildete das Versorgungsrecht eine Art Parallelstrafrecht, ohne aber einen vergleichbaren Rechtsschutz zu bieten. Es erlaubte Eingriffe in die persönliche Freiheit, die im ordentlichen Rechtsrahmen nicht möglich waren. Es war ein Recht, das sich gegen sozial marginalisierte Gruppen richtete und Abstriche am Rechtsschutz und an der Rechtssicherheit machte. Unpräzise Gesetzesnormen leisteten einer Praxis Vorschub, die anfällig für willkürliche Rechts- und Integritätsverletzungen war. Obwohl im Rahmen demokratischer Prozesse legitimiert, verstiess die Gesetzgebung gegen – bereits damals anerkannte – elementare Gebote der Rechtsgleichheit und Fairness.

Obgleich die rechtsstaatliche Problematik bekannt war, konnte das Versorgungsrecht bis in die 1970er-Jahre auf breite Akzeptanz zählen und

wurde kaum grundsätzlich hinterfragt. Dafür waren mehrere Faktoren verantwortlich: Erstens erwiesen sich Gesetzgebung und Praxis als derart flexibel, dass sie immer wieder neuen Bedrohungsszenarien und Ordnungsbedürfnissen angepasst werden konnten. War das Instrument einmal eingeführt, wollten Politik und Behörden kaum mehr darauf verzichten. So büssten administrative Versorgungen in der Nachkriegszeit als Mittel zur Disziplinierung von Fürsorgebezüger*innen an Bedeutung ein. Dafür nutzten die Behörden Zwangsversorgungen nun dazu, um gegen neue Problemgruppen wie «widerspenstige» Jugendliche, Heimzöglinge und Süchtige oder gegen die Strassenprostitution vorzugehen. Erst die gesellschaftliche Liberalisierung und die Erweiterung der Grundrechte ab den 1960er-Jahren entzogen dem engen Moralkorsett, das die Versorgungspraxis legitimierte, den Boden.

Zweitens machte der Ausbau der sozialstaatlichen Strukturen und Hilfsangebote Anstaltsversorgungen in den Augen der zuständigen Behörden keineswegs obsolet. Anstaltsversorgungen waren vielmehr weiterhin als *ultima ratio* vorgesehen gegen Personen, die durch soziale Auffangnetze fielen, oder wenn institutionelle Alternativen fehlten. Die rückläufige Zahl der Versorgungen, die wachsende Bedeutung sozialmedizinischer Ansätze sowie Verbesserungen des Rechtsschutzes trugen dazu bei, dass die verbleibenden Interventionen bis in die 1970er-Jahre gesellschaftlich akzeptiert (wenn auch nicht besonders geschätzt) blieben. Die fürsorgerische Freiheitsentziehung, die das Versorgungsrecht 1981 ablöste, führte diese Entwicklung mit einigen Akzentuierungen, insbesondere bezüglich des Rechtsschutzes, fort. Das Bild einer scharfen Zäsur im Jahr 1981 ist deshalb zu relativieren.

Drittens: Das Versorgungsrecht war nie unbestritten. Dennoch blieb die öffentliche Kritik stark fragmentiert und konnte nur beschränkt Resonanz erzielen. Ein enges geschlechts- und schichtabhängiges Verständnis von gesellschaftlicher Konformität und staatsbürgerlicher Teilhabe, das Festhalten an kantonalen und nationalen Rechtstraditionen und Abwehrreflexe gegen neue Rechtsstandards verhinderten eine Grundsatzdiskussion bis in die 1960er-Jahre. Diesbezüglich unterschied sich die Schweiz deutlich von anderen westeuropäischen Ländern, die ihre Gesetzgebung nach 1945 neuen Standards anpassten. Auch nach 1970 stand die Problematik der administrativen Versorgung nie im Zentrum der Debatten um die Europäische Menschenrechtskonvention oder Reformen im Straf- und Anstaltswesen. Anders als die Schweizer Frauen, die das Stimm- und Wahl-

recht einforderten, hatte die vergleichsweise kleine Zahl der administrativ Versorgten keine Lobby. Hinzu kam viertens die Tatsache, dass sich der Bund erst unter dem Druck der Internationalen Arbeitsorganisation in die Diskussion einschaltete und mit der Revision des Familienrechts den Weg zu einer EMRK-konformen Neugestaltung wies. Die Ablösung des Versorgungsrechts gehorchte vor allem einer aussen- und imagepolitischen Logik und entsprang weniger der Einsicht in dessen Unrechtscharakter.

QUELLE 1

WAHRUNG DER SOZIALEN ORDNUNG

Mittels Verfügung vom 23. Dezember 1949 wies die Vormundschaftsbehörde des Kreises Fünf Dörfer (GR) den 26-jährigen H. C. in die Anstalten von Bellechasse (FR) ein. Die Dauer der Internierung ist auf dem Dokument nicht vermerkt, sie wurde zu einem späteren Zeitpunkt festgelegt, was nicht unüblich war. Die Verfügung macht deutlich, welche Macht Vormundschaftsbehörden bei solchen Versorgungsentscheiden hatten. Die erlassene Verfügung hatte zugleich den Zweck, die involvierten Akteure über die Versorgung zu informieren. Zu ihnen zählten neben dem Betroffenen die Anstaltsdirektion, die lokale Polizei, der Gemeindevorstand, der Beistand und eine nachträglich von Hand (in unleserlicher Schrift) hinzugefügte weitere Amtsstelle.

Als Begründung für die Versorgung nannte die Behörde den «liederlichen Lebenswandel» und die «Gemeingefährlichkeit» von H. C. Deshalb drängte sich aus ihrer Sicht «eine sofortige Einweisung in eine Arbeitserziehungsanstalt, wie beispielsw[eise] Bellechasse, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit geradezu» auf. Diese Ansicht teilte auch der ehemalige Vormund und aktuelle Beistand von H. C. Aus dem Dokument wird nicht vollständig klar, was die Bündner Behörden dem jungen Mann vorhielten und was sie unter einem «liederlichen Lebenswandel» und «Gemeingefährlichkeit» verstanden. Ein zentrales Element bildete der Vorwurf, dass H. C. die Anordnungen der Behörde und des Beistandes «missachtet [und] sabotiert» sowie «alle seine Versprechungen zu einer guten Lebensführung nicht gehalten» habe.

Die Anschuldigungen gegenüber H. C. waren Gegenstand einer Sitzung der Vormundschaftsbehörde am 13. Januar 1950. Aus dem Protokoll erfahren wir, weshalb die Lebensweise von H. C. der Behörde ein Dorn im Auge war und sie zur Überzeugung gelangte, die Gesellschaft müsse vor ihm geschützt werden. Offenbar hatte sich der Verbeiständete wiederholt der Kontrolle entzogen. «C. entschlug sich ganz und gar der angeordneten beistandschaftlichen Fürsorge, lebte und handelte als absolut freier Mann», heisst es im Protokoll. Demnach hatte H. C. nach fünf Wochen sein Arbeitsverhältnis bei einem Gemüsebauern ohne vorherige Absprache mit seinem Beistand beendet. Das Beispiel ist typisch. Die Kündigung einer Arbeitsstelle ohne Einholen einer Erlaubnis wurde von den Behörden oft

Vormundschaftsbehörde
V Dörfer Untervaz.

erledigt am 28.12.49.

V e r f ü g u n g .

Im Sinne vorsorglicher, dringlicher Massnahmen wird verfügt:

[redacted], geb. [redacted], Sohn des [redacted] und der [redacted], geb. [redacted], von Untervaz.

in die Arbeitserziehungsanstalt Bellechasse/Fbg. einzuweisen.
[redacted]. ist am 23. Dezember 1949 durch den Präs. der V. Behörde V Dörfer einvernommen worden. [redacted] hat, nachdem er sich wieder in die Freiheit begeben konnte, alle seine Versprechungen zu einer guten Lebensführung nicht gehalten, - alle Anordnungen der V. Behörde und des Beistandes, welche nach [redacted] Begehren und Wünschen auf Zusehen hin errichtet worden sind, missachtet, sabotiert, - sich ganz und gar einem liederlichen Lebenswandel hingegeben. Wegen seiner Gemeingefährlichkeit sind vorsorgliche und sichernde Massnahmen dringend.
In der Sitzung vom 15. Dezember 1949 konnte die V. Behörde V Dörfer über [redacted] Leben und Treiben ausführlich Kenntnis nehmen, wobei befunden wurde, dass sich eine sofortige Einweisung in eine Arbeitserziehungs-anstalt, - wie beispielsw. Bellechasse, zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit geradezu aufdränge. Ueber diese Einweisungsverfügung wird die V. Behörde nochmals befinden, ganz besonders aber auch über die Dauer der Versorgung, wovon [redacted]. und Anstalt Bellechasse mittelst Auszügen aus dem Protokoll Kenntnis erhalten wird. Diese Einweisung wird auch vom frühern Vormund und anschliessend ernannten Beistand Herrn Lehrer [redacted] als sehr dringliche Massnahme beantragt.
Bis weitere Beschlüsse von der V. Behörde V Dörfer eingehen, bleibt diese Verfügung in Kraft.
[redacted]. hat seine Schriften auf der Gemeindekanzlei Untervaz deponiert weshalb die Zuständigkeit gegeben ist.
Die Verfügung soll [redacted]. zur Kenntnis gegeben werden, mit der Rechts-belehrung, dass dagegen innert 30 Tagen nach Erhalt an den Kleinen Rat des Kantons Graubünden rekurriert werden kann.

Untervaz, den 23. Dezember 1949

VORMUNDSCHAFTSBEHOERDE
V DOERFER:

Geht an: Herrn [redacted], 23
: Erziehungsanstalt Bellechasse/Frg.
: Polizeiposten Trimmis
: Gemeindevorstand Untervaz
: Herrn Lehrer [redacted], Untervaz.
: [illegible]

als Zeichen einer «arbeitsscheuen» oder «liederlichen» Lebensweise ausgelegt. H. C. hatte überdies um die Gunst von Frauen aus dem Dorf geworben und diesen gegenüber falsche Angaben über seine beruflichen Tätigkeiten gemacht. So habe er den Frauen erzählt, ein wohlhabender Kaufmann aus Arosa, ein Hotelverwalter oder der Inhaber eines Coiffeursalons zu sein. Er täuschte damit eine soziale Position vor, die ihm nicht zukam – und nicht zugestanden wurde – und brachte Unruhe in eine Gemeinschaft, die auf traditionellen Normvorstellungen hinsichtlich Arbeit, Familie und Sexualität basierte. Dies waren letztlich die Gründe, warum H. C. in den Augen der Behörden «gemeingefährlich» war. Die «Gefahr», die von ihm ausging, bestand nicht in physischer Bedrohung im engeren Sinn (so, wie man dies heute definieren würde). Sie betraf vielmehr das soziale Gefüge. Die Versorgung des jungen Mannes erfolgte weniger zum Zweck der Fürsorge und des Selbstschutzes. Sie diente vielmehr dazu, eine unbequeme Person aus der Gemeinschaft zu entfernen, den sozialen Frieden zu schützen und ein Zeichen gegenüber Dritten zu setzen.

Quellen: Staatsarchiv Freiburg, AEF Bellechasse A 121.
Für weitere Informationen: UEK, Bd. 3, Kap. 3.

QUELLE 2

ERFOLGREICH GEGEN DIE BEHÖRDENWILLKÜR

Mit dem vorliegenden Urteil vom 13. März 1947 hiess das Bundesgericht die Beschwerde des knapp 21-jährigen L. Z. gut und hob die Versorgung in der Arbeitserziehungsanstalt Uitikon auf. In seiner Begründung warf das oberste Gericht der Schweiz den Zürcher Behörden vor, das Versorgungsgesetz von 1925 in willkürlicher Weise angewandt zu haben. Es verneinte, dass der junge Mann einen «Hang zu Verbrechen» bekunde oder «liederlich» und «arbeitsscheu» sei, was gemäss Gesetz Voraussetzung für eine Einweisung gewesen wäre. Ein solches Urteil zugunsten eines Betroffenen war eine grosse Ausnahme. Meistens bestätigten die Rekursbehörden die Entscheidungen der Vorinstanzen. Dennoch zeigt das Urteil, dass es möglich war, sich vor Gericht gegen die Behördenwillkür zu wehren. Anders als viele Betroffene konnte sich L. Z. einen Anwalt leisten, der mit viel Engagement an die höchste Instanz gelangte.

Ein Vorteil für L. Z. war sicher auch die Tatsache, dass er die Sekundar- und eine Hotelfachschule abgeschlossen hatte und zur Zeit der Verhaftung die Rekrutenschule besuchte. Zudem legte er dem Gericht gute Schul- und Arbeitszeugnisse vor. Damit konnte er den Vorwurf entkräften, er habe «mangels Ausdauer» wiederholt die Stelle gewechselt. L. Z. legte dar, dass die Stellenwechsel durch gesundheitliche Gründe und durch die Konjunkturlage bedingt waren. Ebenfalls machte er geltend, dass ihm der Vormund wenig Verständnis entgegengebracht und seine Arbeitsbemühungen torpediert habe. Diese Argumente zeigen, wie hoch die Hürden waren, um eine ausgesprochene Versorgung rückgängig zu machen. Für Männer wie L. Z. war es entscheidend, dass sie dem Gericht ein positives Bild ihrer Leistungsbereitschaft und Arbeitsbiografie vermitteln konnten.

Der Erfolg von L. Z. ist umso bemerkenswerter, als die Zürcher Behörden auf umfangreiche Akten zurückgreifen konnten – und diese auch nutzten, um L. Z. vor Gericht zu diskreditieren. Der Regierungsrat listete in seiner Rechtsschrift zahlreiche Aktenverweise auf, die die «Leichtfertigkeit» von L. Z. und die vergeblichen Bemühungen von dessen Vormund belegen sollten. Das Beispiel verdeutlicht, dass Akten ein wichtiges Machtmittel der Behörden bei der Begründung von Versorgungsentscheiden waren. So war es kaum Zufall, dass die Zürcher Behörden dem Anwalt die Einsicht in ihre Unterlagen verweigerten. Sie argumentierten, L. Z. habe

P 730/46

S T A A T S R E C H T L I C H E K A M M E R .

Sitzung vom 13. März 1947.

Anwesend die Herren Bundesgerichtsvizepräsident Blocher, Präsident der staatsrechtlichen Kammer, Bundesrichter Steiner, Python, Petitmermet, Häberlin, Abrecht und Düby.

---oOo---

In Sachen

[redacted], Arbeitserziehungsanstalt Uitikon a.A., vertreten durch Rechtsanwalt Leo Viktor Bühlmann, Pelikanstr. 3, Zürich 1, Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,

betreffend Art. 4 BV und Art. 2 Ueb.Best.z.BV (Zwangsversorgung),

---oOo---

hat sich ergeben:

A.- Der am 15. April 1926 geborene Beschwerdeführer verlor 1934 den Vater und 1942 die Mutter. Nach Besuch der Primar- und der Sekundarschule trat er Anfang 1942 in eine kaufmännische Lehre in ein Waschmaschinengeschäft. Im Februar des folgenden Jahres verliess er diese Stelle um 2 Kurse der Hotelfachschule in Luzern zu besuchen. Vom 21. Juni bis 10. August 1943 war er Kellner im Kurhaus Tarasp. Im September und Oktober 1943 unterzog er sich einer Operation und im November und Dezember nahm er in Luzern einen Kochkurs. Anfang 1944 musste er sich erneut operieren lassen. In der Folge bekleidete er nach 4 Wochen Landdienst verschiedene Stellen. So war er vom 22. April bis 30. Juni 1944 Kellner im Hotel Suisse & Majestic in Montreux, vom 15. Juli 1944 bis 30. Juni 1945 Sekretär-Volontär im Elite Hotel Storchen in Basel, vom 16. Juli 1945 bis 28. August 1945 Verkäufer-Volontär in einem Konfektionshaus in Basel und vom 25. September bis 28. September 1945 Restaurant-Kassier im Hotel Baur au Lac in Zürich. Für den wiederholten Wechsel des Arbeitsplatzes gab der Beschwerdeführer die verschiedensten Gründe an, wie homosexuelle Angriffe, gesundheitliche Störungen, fehlende Möglichkeit etwas zu lernen, zu kleiner Lohn usw.

B.- Am 26. Oktober 1945 beschloss der Bezirksrat Zürich den nach Art. 368 ZGB entmündigten Beschwerdeführer gemäss § 5-7 des zürcherischen Versorgungsgesetzes vom 24. Mai 1925 für die Dauer von 3 Jahren in eine Arbeitserziehungsanstalt einzuweisen. Als dieser an die Justizdirektion rekurrierte, holte der Bezirksrat ein psychiatrisches Gutachten des Adjunkten des Bezirksarztes ein. Dieser stellte in einem Bericht vom 6. März 1946 fest, dass der Beschwerdeführer keine Anzeichen einer Geisteskrankheit oder

Das Bundesgericht als Staatsgerichtshof kann nun allerdings nur eingreifen, wenn der Regierungsrat des Kantons Zürich § 5 des zürcherischen Versorgungsgesetzes will-

kürlich anwendete. Das ist aber nach dem Gesagten offensichtlich der Fall. Die angefochtene Verfügung lässt sich nicht vertreten. Sie erscheint insbesondere auch unhaltbar, weil eine administrative Versorgung wie eine Freiheitsstrafe die höchsten Güter des Menschen trifft und daher nur beschlossen werden darf, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen eindeutig vorliegen. Der angefochtene Entscheid, der die Einweisung des Beschwerdeführers in eine Arbeitserziehungsanstalt verfügt, ist daher wegen Verletzung von Art. 4 BV aufzuheben.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Die Beschwerde gegen die Einweisung in eine Arbeitserziehungsanstalt wird gutgeheissen; auf die Beschwerde gegen die Beiratschaft wird nicht eingetreten.

2.- Kosten werden keine erhoben.

3.- Dieses Urteil ist dem Beschwerdeführer und dem Regierungsrat des Kantons Zürich schriftlich mitzuteilen.

---oOo---

Lausanne, den 13. März 1947.

Im Namen der staatsrechtlichen Kammer des
SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS,
Der Präsident:

Der Sekretär:

auch ohne Akteneinsicht ausreichend Kenntnis der gegen ihn erhobenen Vorwürfe. Zugunsten von L. Z. wirkte sich schliesslich der Umstand aus, dass der Zürcher Regierungsrat trotz Bezugnahme auf die Akten die Versorgungsgründe nicht genügend präzisiert hatte.

Das Bundesgerichtsurteil vom 13. März 1947 ist auch aus einem weiteren Grund interessant. Das Gericht gab L. Z. nämlich nur in einem Punkt recht: dass der Entscheid der Zürcher Regierung willkürlich sei. In einem weiteren Punkt wies das Gericht die Beschwerde jedoch ab. Der Anwalt von L. Z. hatte die kantonalen Versorgungsgesetze nämlich auch deshalb infrage gestellt, weil sie gegen den Grundsatz verstossen würden, dass Bundesrecht kantonales Recht bricht. Er argumentierte, dass die Versorgung im schweizerischen Zivilgesetzbuch abschliessend geregelt sei. Und dort sei nur die Versorgung von bevormundeten Personen vorgesehen. L. Z. war aber zur Zeit des Urteils nicht mehr bevormundet.

Das Bundesgericht bestätigte aber die Kompetenz der Kantone, gestützt auf ihre Polizeihoheit neben dem Straf- und Vormundschaftsrecht «zur Wahrung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, insbesondere zur Verhütung von Verbrechen» freiheitsentziehende Massnahmen auf dem Verwaltungsweg vorzusehen. Weitere kritische Punkte überging es stillschweigend, was ihm auch deshalb leicht fiel, weil sie nicht ausdrücklich gerügt worden waren. Der Zürcher Regierungsrat hatte argumentiert, dass sowohl eine Freiheitsentziehung ohne richterliches Urteil als auch die gemeinsame Unterbringung von verurteilten und administrativ versorgten Personen der Verfassung entspreche. Das Bundesgericht deklarierte sein Urteil zu einem Grundsatzentscheid, der bis zur Ablösung der administrativen Versorgung 1981 für die Rechtsprechung leitend blieb.

Das Urteil des Bundesgerichts vom 13. März 1947 fällt zwiespältig aus. Zwar rügten die Richter die Behördenwillkür und entliessen L. Z. in die Freiheit. Gleichzeitig schreckten sie vor einer grundsätzlichen Kritik am Versorgungsrecht zurück. Diese Position war typisch für die damalige Haltung der offiziellen Schweiz. Obwohl es, wie im Fall von L. Z., offensichtlich war, dass Menschen auf willkürliche Weise weggesperrt wurden, suchten Behörden und Gerichte nach juristischen Argumenten, um das System der Zwangsversorgung aufrechtzuerhalten. Aus dieser Perspektive betrachtet, verpasste das Bundesgericht 1947 eine Chance, der administrativen Versorgung ein Ende zu setzen.

Quellen: Archiv des Bundesgerichts, Urteil P 730/AG, 13. 3. 1947 / BGE 73 I 42.
Für weitere Informationen: UEK, Bd. 7, Kap. 3.4 und 4.2.

3 «WEHRLOSE LEUTE»: ZIELGRUPPEN DER ADMINISTRATIVEN VERSORGUNG

> «Gewisse Personen, die nicht der Norm entsprachen, die die Regierung als die damalige Norm ansahen. […] Meistens waren es Familien, die nicht … es gab zum Beispiel keine verheirateten Paare mit Kindern, die der Norm entsprechend lebten: arbeiten usw.»[1]

In der Schweiz wurde zwischen 1930 und 1981 schätzungsweise 20 000 bis 40 000 Personen im Alter von über 16 Jahren durch eine Verwaltungsbehörde die Freiheit entzogen, ohne dass sie eine Straftat begangen hatten. Die Zahl der administrativ Versorgten im 20. Jahrhundert liegt bei mindestens 60 000, darunter überwiegend Männer aus den ärmsten Gesellschaftsschichten. Nahezu die Hälfte wurde mehrmals versorgt, weshalb die Zahl der Versorgungsentscheide, die in diesem Zeitraum gefällt und in geschlossenen Anstalten vollzogen wurden, höher anzusetzen ist.[2]

Die Behörden wandten die Versorgungsgesetze im Lauf des 20. Jahrhunderts nicht immer gleich häufig und auf dieselben Personengruppen an. Ausgehend von allgemeinen Trends, beschreibt dieses Kapitel die Schwankungen, die im Untersuchungszeitraum bei der Anwendung der Massnahmen festzustellen sind, und ermittelt individuelle Risikofaktoren für eine administrative Versorgung. Die Ausführungen zeigen auch, dass das Geschlecht für die Anwendung oder Nichtanwendung der administrativen Versorgung von grosser Bedeutung war. Der letzte Abschnitt beleuchtet die Schicksale einzelner Betroffener anhand von vier Porträts. Die Porträts zeigen die menschliche Vielschichtigkeit, die sich hinter den statistischen Trends verbirgt. Das nachfolgende Kapitel beleuchtet dann im Detail die rechtlichen Verfahren und konkreten Mechanismen, die zu den Versorgungsentscheiden der Behörden führten.

1 UEK, Videointerview mit Marianne Steiner, 8. 6. 2017 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).
2 UEK, Bd. 6, Kap. 3.

3.1 ZEITLICHE SCHWANKUNGEN UND KANTONALE UNTERSCHIEDE

In Übereinstimmung mit Untersuchungen, die auf zahlenmässige Schwankungen der administrativen Versorgungen auf kantonaler Ebene hinweisen,[3] zeigen die Schätzungen der UEK (siehe «Hindernisse bei der Erfassung der Anzahl administrativer Versorgungen», S. 96), dass die Versorgungsgesetze während der Wirtschaftskrise vor dem Zweiten Weltkrieg besonders häufig angewandt wurden. Auf der Grundlage von Durchschnittswerten pro Dekade schätzt die UEK, dass zwischen 1930 und 1940 am Jahresende jeweils rund 1550 Personen administrativ versorgt waren. Damals wurden in der Schweiz jeden Tag vier bis fünf Personen durch eine Verwaltungsbehörde die Freiheit entzogen, ohne dass sie eine Straftat begangen hatten. Seit Beginn der 1940er-Jahre, als am Jahresende im Schnitt 1230 Personen interniert waren, nahm die Zahl der administrativ Versorgten deutlich ab. In den 1950er-Jahren waren es rund 900, in den 1960er-Jahren rund 650 und in den 1970er-Jahren noch rund 250 Personen. 1936 machten die administrativ Versorgten 0,15 % der Gesamtbevölkerung aus, 1970 nur noch 0,01 %.[4]

Im Vergleich zu anderen Formen des Freiheitsentzugs, die in der Schweiz im gleichen Zeitraum angewendet wurden (Zwangshospitalisierungen in der Psychiatrie oder strafrechtliche Sanktionen), ist die Zahl der administrativ Versorgten relativ begrenzt. 1945 zum Beispiel waren am Jahresende rund 1000 Personen von einer Verwaltungsbehörde versorgt, während die Zahl der Hospitalisierungen in der Psychiatrie im gleichen Jahr bei rund 30 000 lag. Die überwiegende Mehrheit dieser Einweisungen erfolgte vermutlich aufgrund einer behördlichen oder ärztlichen Anordnung und ohne Einwilligung der Patient*innen. Ebenfalls 1946 wurden rund 6000 unbedingte Strafen gegen Erwachsene ausgesprochen. 1960 lagen die Zahlen noch weiter auseinander: Im Vergleich zu den 650 administrativ Versorgten (Jahresende) wurden im Lauf des gleichen Jahres 38 000 Personen hospitalisiert und 7300 zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt.[5] Das Ver-

3 Braun 2018 (SO); Lavoyer 2018 (NE); Badran 2017 (LU); Rietmann 2017 (GR); Crettaz 2016 (VS); Collaud et al. 2015 (VD); Knecht 2015 (LU); Rietmann 2013 (BE); Badran 2012 (NW).

4 UEK, Bd. 6, Kap. 3.

5 Datenquelle für die Hospitalisierungen: Bundesamt für Statistik, Krankenhäuser und Kliniken [2019]; für die strafrechtlichen Verurteilungen (ohne jugendstrafrechtliche Massnahmen und Sanktionen): Bundesamt für Statistik, Schweizerische Kriminalstatis-

Grafik 1: Gesamtschweizerische Hochrechnung der Anzahl administrativ versorgter Personen auf Ende Jahr (Untergrenze)

Quelle: UEK, Bd. 6, Kap. 3, 88, Grafik 26.

hältnis der Anzahl administrativ Versorgter zur Gesamtbevölkerung und die fortgesetzte Anwendung der administrativen Versorgung über einen langen Zeitraum zeigen jedoch, dass die administrative Versorgung ein gesamtschweizerisches Phänomen von beträchtlichem Ausmass war.

tik, 1950 (S. 4–5, 28, 30), 1960 (S. 6–7). Zu beachten ist dabei, dass eine Person in einem Jahr zu mehreren Strafen verurteilt sein konnte und dass die Strafdauer schwankte. 1960 betrug die Dauer nur bei 20 % der Strafen mehr als sechs Monate. Zudem ist bei der Zahl der Hospitalisierungen ein hoher Anteil von Mehrfacheintritten zu berücksichtigen. Die Anzahl der Hospitalisierten pro Jahr ist somit niedriger als die der Hospitalisierungen, gegenüber den genannten Zahlen von 30 000 (1945) und 38 000 (1960) ist daher Vorsicht geboten. Aufgrund der Untersuchung der Verfahren zur Einweisung in die Psychiatrie von 1900 bis 1970 in den Kantonen Genf und Waadt heben Gasser und Heller hervor, dass sich nur schwer ermitteln lasse, inwieweit die Patient*innen systematisch gezwungen wurden. Die Aufnahmegesuche stammten vorwiegend von Ärzten, doch ist anzunehmen, dass in den 1920er- und 1930er-Jahren der Anteil der Hospitalisierungen, die ohne ärztliche Genehmigung erfolgten und von einer Gerichtsbehörde angeordnet wurden, besonders hoch war und es kaum freiwillige Eintritte gab. Diese nahmen ab den 1950er-Jahren stark zu, während sich gleichzeitig die Dauer der Hospitalisierungen verkürzte. Freiwillige Eintritte blieben allerdings gegenüber den Zwangshospitalisierungen in der Minderheit (Gasser, Heller 2003).

HINDERNISSE BEI DER ERFASSUNG DER ANZAHL ADMINISTRATIVER VERSORGUNGEN

Wie viele administrative Versorgungen wurden in der Schweiz angeordnet und vollzogen? Wie viele Personen wurden in Anstalten eingesperrt? Diese Fragen stellen sich zwangsläufig, wenn man angeben will, welches Ausmass administrative Versorgungen in der Schweiz hatten und wie viele Personen von den kantonalen Sondergesetzen betroffen waren. Einer Antwort stehen jedoch zwei grössere Hindernisse entgegen.

Ein erstes Hindernis hängt mit der Quellenlage zusammen. Bis heute gibt es auf nationaler Ebene keine systematische Zählung oder Registrierung aller administrativen Versorgungen.[1] Für eine vollständige Erfassung sind somit Nachforschungen in den Archiven von 26 Kantonen nötig. Zudem wurden manche Massnahmen von Gemeinden oder Vormundschaftsbehörden angeordnet. Deshalb finden sich die Spuren der versorgten Menschen in einigen Kantonen nur in Gemeindearchiven, wobei die relevanten Dokumente nicht immer überliefert sind.

Ein zweites Hindernis bildet die Vielfalt der Gesetzesbestimmungen, die administrative Versorgungen regelten. Tatsächlich gibt es keine abschliessende Definition der administrativen Versorgung. Wegen der Vielzahl kantonaler Gesetze, die Anstaltseinweisungen ermöglichten, und dem Nebeneinander von Bundesrecht und kantonalem Recht (siehe Kap. 2) kannte jede Kantons- oder sogar jede Gemeindeverwaltung ihre eigene Versorgungspraxis und registrierte die Versorgungen auf andere Weise. Da sich straf-, zivil- und verwaltungsrechtliche Bestimmungen teilweise überschnitten, lassen sich die freiheitsentziehenden Massnahmen der verschiedenen Behörden nicht immer klar voneinander abgrenzen. Somit bestehen keine gemeinsamen, für alle Kantone geltenden Erfassungskriterien. Es braucht daher eine vertiefte Untersuchung der einzelnen Erlasse und ihrer Anwendung, um das Ausmass der Freiheitsentziehungen zu bestimmen, die als administrative Versorgungen bezeichnet werden können.

Um Schätzungen vornehmen zu können, musste die UEK mehrere Entscheidungen treffen.

Zunächst galt es zu bestimmen, welche Versorgungspraktiken überhaupt berücksichtigt werden sollten. Ausgehend von einer juristischen

1 Schon Carl Albert Loosli beanstandete das Fehlen einer Datengrundlage: Marti, Grunder 2018, 338.

Definition der administrativen Versorgung, beziehen sich die Schätzungen der UEK auf die Anzahl Personen im Alter von über sechzehn Jahren, die von einer Verwaltungsbehörde, das heisst ohne Beteiligung eines Strafgerichts, aufgrund von kantonal- oder bundeszivilrechtlichen Bestimmungen versorgt wurden. Um die disparaten Datengrundlagen und Zählweisen auf kantonaler Ebene gegeneinander abzuwägen, hat die UEK anhand verschiedener Quellen (Jahresberichte von Anstalten, Geschäftsberichte der Kantone) mehrere Schätzungen und Hochrechnungen vorgenommen. Aufgrund der erhobenen Daten lässt sich die Zahl der zwischen 1930 und 1981 administrativ Versorgten grob schätzen. Allerdings lassen sich daraus keine Rückschlüsse auf das Geschlecht oder das Alter der Betroffenen ziehen. Die Daten geben auch keinen Aufschluss darüber, wie die Anstaltsversorgungen begründet wurden.

Die Berechnungen der UEK beruhen auf verschiedenen Daten und Annahmen.[2] Je nach Berechnungsweise weichen die Ergebnisse deutlich voneinander ab, was auf Inkonsistenzen in den erfassten Quellen und auf Verzerrungen hinweist. Dabei hat sich die Berechnung aufgrund einer Auswahl von Referenzwerten zu zwanzig Versorgungseinrichtungen als die zuverlässigste herausgestellt. Sie diente daher als Grundlage für die Erstellung eines Schätzungsbands. Dieses berücksichtigt auch, dass Betroffene mehrmals in ihrem Leben versorgt werden konnten und dass die ausgewählten Anstalten lediglich einen Teil der vorhandenen Einrichtungen darstellen.

Gemäss dieser Schätzung wurden zwischen 1930 und 1981 in der Schweiz mindestens 20 000–40 000 Männer und Frauen administrativ versorgt. Im 20. Jahrhundert dürfte die Zahl der Betroffenen mindestens 60 000 betragen, was den Erkenntnissen der bisherigen Forschung entspricht. Es handelt sich um eine eher vorsichtige Schätzung, die den methodischen Problemen bei der Datenerhebung und der Definition der erfassten Massnahmen Rechnung trägt. Die angegebenen Zahlen beziehen sich auf die Zahl der administrativ versorgten Personen. Da manche von ihnen mehrmals im Leben versorgt wurden, ist die Zahl der Versorgungsentscheide deutlich höher (bis zu 200 000 im Zeitraum zwischen 1930 und 1981).

2 Für eine ausführliche Beschreibung der Daten und Untersuchungshypothesen siehe UEK, Bd. 6, Kap. 3. Aus Gründen der Lesbarkeit wurden die Daten in diesem Band gerundet.

Während es am Ende des Zweiten Weltkriegs nochmals zu einer Zunahme der administrativen Versorgungen kam, ist es interessant festzustellen, dass die Rezession der 1970er-Jahre im Gegensatz zur Wirtschaftskrise der Zwischenkriegszeit keinen Einfluss auf die Anwendung administrativer Versorgungen hatte. Offensichtlich boten inzwischen entstandene Alternativen den Behörden andere Möglichkeiten zur Überwachung von Personen, deren Verhalten als Bedrohung für die Gesellschaft galt (siehe Kap. 2). Zwar gab es weiterhin soziale Ungleichheit und Armut, doch sie nahmen allmählich ab und brachten weniger soziale Spannungen mit sich als in den 1930er-Jahren. Der wirtschaftliche Aufschwung der 1950er-Jahre ermöglichte die Beschäftigung eines Grossteils der Arbeitskräfte und führte überdies zu einem Anstieg der Löhne und zu Verbesserungen der Lebensbedingungen weiter Teile der Bevölkerung. Die Reallöhne, das heisst das für den täglichen Verbrauch verfügbare Einkommen, stiegen von 1950 bis 1960 um 20 %. Zudem verringerte sich das Armutsrisiko infolge der Schaffung der Sozialversicherungen (Alters- und Hinterlassenenversicherung 1948, Invalidenversicherung 1960, Ergänzungsleistungen 1966, Arbeitslosenversicherung 1977). Überdies wurden während der Krise der 1970er-Jahre die Aufenthaltsbewilligungen ausländischer Arbeitskräfte nicht verlängert, was es der Schweizer Wirtschaft ermöglichte, die Arbeitslosigkeit zu exportieren und die Auswirkungen der Wirtschaftskrise im eigenen Land einzudämmen.

Allerdings wurde auch in der Nachkriegszeit immer noch eine bestimmte, wenn auch abnehmende Zahl von Menschen auf administrativem Weg versorgt. Dies zeigt, dass die wirtschaftliche Erholung und die Entwicklung des Sozialstaats nicht allen gleichermassen zugutekamen und die administrative Versorgung nie ganz aufgegeben wurde. So zeigt die Zunahme der Anstaltsversorgungen, die sich Ende der 1960er-Jahre in mehreren Kantonen beobachten lässt, dass sich administrative Versorgungen in bestimmten Fällen erneut als Lösung anboten. Die Schwankungen der Versorgungszahlen, die auf örtliche Gegebenheiten oder regionale Besonderheiten zurückzuführen sind, fielen denn auch nicht überall gleich aus. Im Kanton Schwyz zum Beispiel lassen sich bei einer langfristigen Abnahme vom Beginn der 1950er-Jahre bis Mitte der 1960er-Jahre verschiedene Schwankungen feststellen. Entgegen dem Zehnjahrestrend auf nationaler Ebene nahmen die Versorgungen in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre erneut zu.[6] In den Kantonen Freiburg und Waadt fand bereits in den frü-

6 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3.

hen 1960er-Jahren ein Wiederanstieg der Versorgungen statt.[7] In der Stadt Zürich lässt sich ein ähnlicher Rückgang der Versorgungen aufgrund des kantonalen Gesetzes feststellen, doch war er ausgeprägter und setzte früher ein als in den anderen untersuchten Kantonen.[8]

Interessanterweise fiel der erwähnte Wiederanstieg der Versorgungszahlen mit einer Verjüngung der betroffenen Personengruppe und einem wachsenden Anteil junger Frauen zusammen. Auch wenn die Betroffenenzahlen klein blieben, scheint der Trend zur Verjüngung der Betroffenen und die Zunahme der Versorgungen junger Frauen in den Jahren zwischen 1960 und 1970 verbreitet gewesen zu sein. Die Tendenz könnte sogar den leichten Wiederanstieg der Versorgungen in den 1960er-Jahren erklären, der sich in mehreren Kantonen beobachten lässt. Während Frauen unter 25 Jahren in Hindelbank 1960 noch in der Minderheit waren, bildeten sie 1970 eine deutliche Mehrheit unter den Versorgten.[9] Auch die Anzahl administrativ versorgter minderjähriger Frauen stieg in mehreren Kantonen an, insbesondere in den Kantonen Bern[10] und Schwyz.[11]

3.2 RISIKOFAKTOREN FÜR ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN

Obwohl die Anwendungshäufigkeit im zeitlichen Verlauf schwankte, zielten administrative Versorgungen im Untersuchungszeitraum vor allem auf Personen aus stark armutsbetroffenen Gesellschaftsschichten ab.[12] Dementsprechend war Armut ein massgeblicher Risikofaktor für eine Anstaltsversorgung.

Nicht alle von Armut betroffenen und potenziell fürsorgeabhängigen Personen wurden jedoch administrativ versorgt. Eine Untersuchung zum Kanton Graubünden zeigt etwa, dass in den 1930er-Jahren in der Anstalt und Arbeiterkolonie Realta jedes Jahr etwa 50 Personen versorgt wurden, was rund 0,06 % der Bevölkerung des Kantons entsprach. Zu dieser Zeit (1931) waren jedoch 2,4 % der erwachsenen Bevölkerung von der Fürsorge

7 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1 und 3.2.
8 UEK, Bd. 7, Kap. 3.4.
9 Gemäss der alle zehn Jahre durchgeführten Erhebung. UEK, Bd. 8, Kap. 4.2.1.
10 Germann 2018.
11 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3.
12 UEK, Bd. 8, Kap. 3 und 4.

abhängig.[13] Demnach betrafen administrative Versorgungen nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Mittellosen. Selbst nach dem Zweiten Weltkrieg wurden nicht alle Armutsbetroffenen administrativ versorgt.

Bestimmte Formen von Armut wurden im Untersuchungszeitraum offenbar stärker stigmatisiert und erhöhten das Versorgungsrisiko. Wer war davon betroffen? Die Analyse der Lebensläufe der von der UEK befragten Zeitzeug*innen zeigt, dass den Massnahmen häufig Prozesse der sozialen Ausgrenzung und Stigmatisierung vorausgingen (siehe Kap. 4). Zudem lassen sich aufgrund von Fallstudien zu verschiedenen Kantonen Vermutungen darüber anstellen, welche gesellschaftlichen Bedingungen Menschen besonders anfällig für eine administrative Versorgung machten. Dabei zeigt sich, dass die Behörden besonders intolerant gegenüber Personen waren, die von wichtigen sozialen Institutionen – insbesondere von Arbeit und Familie – ausgeschlossen waren.

UNSICHERE BESCHÄFTIGUNGSVERHÄLTNISSE

Die Berufe und Beschäftigungen, die in den Eintrittsregistern der von der UEK untersuchten Anstalten[14] und in den Berichten der zuständigen Behörden vermerkt sind, deuten darauf hin, dass die Zugehörigkeit zu Berufsgruppen mit unsicheren Beschäftigungsverhältnissen einen Risikofaktor für eine Anstaltsversorgung darstellte. Aus den Dokumenten geht hervor, dass es sich dabei um Tätigkeiten handelte, die in schlecht bezahlten Stellen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen ausgeübt wurden,[15] oder um unregelmässige Beschäftigungen, die mit häufigen Ortswechseln und einem stark schwankenden Einkommen verbunden waren.[16] Ortswechsel bei der Suche nach Arbeit scheinen bei Männern ein Risikofaktor für die Versorgung gewesen zu sein.

Bei den erfassten Berufen der Männer sind «landwirtschaftliche Taglöhner», «Hilfsarbeiter» oder «Handlanger» sowie «ungelernte Arbeiter» übervertreten. Im Eintrittsregister der Anstalten Bellechasse der Jahre 1920–1949 zum Beispiel sind drei Viertel der versorgten Männer aus dem Kanton Freiburg als «landwirtschaftliche Taglöhner», «Hilfsarbeiter»,

13 Rietmann 2017, 14–15.

14 Die Strafanstalten Bellechasse und Hindelbank, die Arbeitserziehungsanstalt Uitikon und die Trinkerheilstätte La Valletta, vgl. UEK, Bd. 8.

15 UEK, Bd. 8, Kap. 4.2.2; UEK, Bd. 4, Kasten, Kap. 2.2; UEK, Bd. 7, Kap. 3.3.

16 UEK, Bd. 8, Kap. 4.2.2.

Tabelle 1: Berufe der in Bellechasse internierten Männer aus dem Kanton Freiburg, 1920–1979

Beruf	*1920–1949*	*1950–1979*
Taglöhner	30 %	17 %
Hilfsarbeiter	25 %	34 %
Qualifizierter Arbeiter	8 %	12 %
Handwerker	7 %	6 %
Fürsorgebezüger	6 %	3 %
Dienstbote	5 %	1 %
Bauer mit Grundbesitz	5 %	2 %
Gewerbetreibender – Angestellter	4 %	4 %
Mobiles Gewerbe	4 %	4 %
Arbeiter	1 %	6 %
Ohne Angabe	5 %	11 %
	n = 1451	n = 883

Quelle: Staatsarchiv Freiburg, Bellechasse EB DET REG1, Eintrittsregister der Internierten aus dem Kanton Freiburg der Sapinière und des Arbeitshauses, 1920–1983.

«Dienstboten», «Wanderarbeiter» oder «Handwerker» erfasst (Tabelle 1).[17] Nur 8 % der vermerkten Eintritte lassen auf eine dauerhafte Beschäftigung schliessen: «Hofbauer», «gelernter Arbeiter» oder «Angestellter». Die übrigen Personen sind als «armengenössig» oder «ohne Beruf» registriert. Eine ähnliche Verteilung ergibt sich für den Zeitraum 1950–1979, obwohl nun der Anteil der Arbeiter zunahm und derjenige der landwirtschaftlichen Taglöhner zurückging.[18] Stellen in der Landwirtschaft und im Baugewerbe waren damals vielfach befristet, manchmal sogar auf einen Tag beschränkt, und erforderten eine hohe Mobilität. Ausserdem unterlag das Stellenangebot saisonalen Schwankungen und hing stark vom Konjunkturverlauf ab. Das ausgewertete Register enthält nur die Eintritte von Freiburger*innen. Bei der Untersuchung der Dossiers hat sich jedoch bestätigt, dass Personen, die von den Behörden anderer Kantone und Gemeinden in Bellechasse eingewiesen wurden, einen ähnlichen sozialen Status hatten.

17 UEK, Bd. 4, 203–205: Eintrittsregister von Bellechasse (Alter, Geschlecht und Beruf).
18 UEK, Bd. 8, Kap. 4.

Bei den Beschäftigungen der versorgten Frauen ergibt sich ein ähnliches Bild. Die Befunde sind jedoch nicht einfach zu interpretieren, da die Lohnarbeit von Frauen bis in die 1960er-Jahre nicht anerkannt war und Frauen damals nur wenige Ausbildungsmöglichkeiten hatten. Die Angaben «Dienstmädchen», «ohne Beruf» oder «Hausfrau» überwiegen bei weitem, und zwar ebenfalls im ganzen Zeitraum.[19] Die vermerkten Tätigkeiten lassen zwar weniger auf instabile Arbeits- und Einkommensverhältnisse schliessen. Umso mehr verweisen sie aber auf prekäre Lagen, die durch grosse wirtschaftliche Abhängigkeit von Drittpersonen bedingt waren. Dienstmädchen zu sein, bedeutete neben äusserst dehnbaren Arbeitszeiten ein stark eingeschränktes Privatleben und oft auch soziale Isolation. Eine Anstellung als Dienstmädchen war oft mit einer Unterkunft verknüpft, sodass beim Verlust des Arbeitsplatzes zugleich die Wohnung verloren ging. Auch der Status einer Hausfrau oder einer Frau ohne Beruf ging oft mit wirtschaftlicher Abhängigkeit von einer Drittperson einher.

ERWERBSLOSIGKEIT

Ein zweiter Risikofaktor für die Versorgung war offenbar die Erwerbslosigkeit, insbesondere bei Männern während der Wirtschaftskrise vor dem Zweiten Weltkrieg. In dieser Zeit begünstigte die Stellenlosigkeit vieler Arbeitsfähiger Ängste der Behörden.[20] Die Eliten des Landes fürchteten die Entstehung von Massenarmut und zeigten sich wenig tolerant gegenüber Existenzformen, die die bestehende Ordnung infrage stellten.[21]

Einen ersten Hinweis auf diesen Risikofaktor gibt die parallele Entwicklung der Anzahl Versorgungen und der Arbeitslosenrate in den 1930er-Jahren. Die Belegungsrate der Versorgungseinrichtungen nahm damals schweizweit in nur fünf Jahren um mehr als ein Viertel zu, während gleichzeitig die Zahl der Personen stieg, die Arbeitslosengeld bezogen.[22] Als die Beschäftigungskrise im Winter 1936 auf ihren Höhepunkt zuging – 7 % der Bevölkerung waren als arbeitslos gemeldet –, erreichten auch die administrativen Versorgungen Höchstwerte.[23]

19 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3.
20 Togni 2015.
21 Tanner 2007; Hauss, Ziegler 2007; Rietmann 2013, 131–132.
22 UEK, Bd. 6, Kap. 3.
23 Diese Parallele ist jedoch mit Vorsicht zu betrachten, weil die Arbeitslosenzahlen nicht der tatsächlichen Zahl der Erwerbslosen in der Schweiz entsprechen. Vor dem Zweiten Weltkrieg und bis in die 1970er-Jahre war die Arbeitslosenversicherung nicht obligatorisch, und nur eine Minderheit der Arbeitnehmenden war bei öffentlichen oder gewerk-

Ein weiterer Hinweis zeigt, dass Erwerbslosigkeit in den 1930er-Jahren einen Risikofaktor darstellte. Er ergibt sich aus den Protokollen der Befragung von Männern, die in dieser Zeit in der Anstalt Sedel (LU) versorgt waren. Um sich gegen den Vorwurf der «Arbeitsscheu» zu verteidigen, verwiesen alle auf die Schwierigkeit, in den Krisenjahren eine bezahlte Arbeit zu finden. Viele gaben zu verstehen, dass sie vor der Versorgung nicht erwerbstätig gewesen waren.[24]

EHELOSIGKEIT UND SCHEIDUNG

Neben unsicheren Arbeitssituationen deutet die Tatsache, dass Ledige und Personen, die in der Kindheit fremdplatziert waren, unter den administrativ Versorgten übervertreten waren, auf weitere Risikofaktoren hin.

Untersuchungen zum Zivilstand der Versorgten zeigen, dass Alleinstehende bei weitem die Mehrheit bildeten. Dies gilt etwa für den Kanton Schwyz, wo über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg eine Mehrheit der Versorgten als «alleinstehend», «ledig», «getrennt», «geschieden» oder «verwitwet» registriert wurde.[25] In Hindelbank waren zwischen 1924 und 1980 etwas mehr als ein Viertel der Frauen verheiratet, fast zwei Drittel ledig oder geschieden und das verbleibende knappe Zehntel verwitwet.[26] Im Vergleich zum Anteil unverheirateter Frauen und der Scheidungsrate in der Schweiz[27] waren diese sozialen Gruppen unter den administrativ Versorgten deutlich übervertreten. Ähnliches gilt für geschiedene oder ledige Männer. Von den zwischen 1920 und 1979 in Bellechasse internierten Männern aus dem Kanton Freiburg waren über die Hälfte ledig, ein Fünftel geschieden oder getrennt und nur ein knappes Viertel verheiratet (Tabelle 2). Somit scheinen Ehelosigkeit und Scheidung sowohl bei Männern als auch bei Frauen im gesamten Untersuchungszeitraum ein Risikofaktor für die Versorgung gewesen zu sein. Allerdings wurde in den Versorgungsentscheiden (siehe Kap. 3.3) oft nur der Zivilstand der Frauen ausdrücklich thematisiert.

schaftlichen Kassen versichert. Somit berücksichtigen die Arbeitslosenstatistiken nur einen geringen Teil der Erwerbslosen. Dennoch erlauben sie Rückschlüsse auf den Mangel an Arbeitsplätzen und die steigende Zahl der Erwerbslosen (vgl. Tabin, Togni 2013; Togni 2015; «Arbeitslosigkeit» 2016).

24 UEK, Bd. 4, Kap. 1.2.

25 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3.

26 UEK, Bd. 8, Kap. 4, 189–190.

27 Perrenoud 2005; Reusser 2006.

Tabelle 2: Zivilstand der internierten Männer aus dem Kanton Freiburg in Bellechasse, 1920–1979

Zivilstand	*1920–1949*	*1950–1979*
Ledig	56 %	56 %
Verheiratet	26 %	20 %
Verwitwet	10 %	5 %
Geschieden	5 %	11 %
Keine Angabe	3 %	8 %
	n = 1451	n = 883

Quelle: Staatsarchiv Freiburg, Bellechasse EB DET REG1, Eintrittsregister der Internierten aus dem Kanton Freiburg der Sapinière und des Arbeitshauses, 1920–1983.

FREMDPLATZIERUNG IN DER KINDHEIT

Die Forschungsergebnisse der UEK zeigen, dass eine Fremdplatzierung in der Kindheit einen weiteren Risikofaktor für eine spätere administrative Versorgung bildete. Dieses Risiko war in der Nachkriegszeit noch ausgeprägter. Zwar liegen keine genauen Statistiken vor, anhand deren sich die Zahl der in der Schweiz fremdplatzierten Kinder ermitteln liesse. Doch lässt sich aufgrund verschiedener Untersuchungen schätzen, dass im ersten Drittel des 20. Jahrhunderts etwa 4–5 % der Kinder unter 14 Jahren in einem Heim oder einer Pflegefamilie fremdplatziert waren.[28] Von den zwischen 1930 und 1980 in Hindelbank versorgten Frauen, waren 29 % ausserhalb ihrer Herkunftsfamilie aufgewachsen.[29] Offenbar besonders ausgeprägt ist dieser Zusammenhang bei Personen, die in den 1950er- bis 1970er-Jahren beim Eintritt ins Erwachsenenalter versorgt wurden. Fast alle von der UEK interviewten Personen, die in diesem Zeitraum versorgt wurden, waren als Kinder in einem Heim oder einer Pflegefamilie fremdplatziert gewesen. Alle erlebten soziale Isolation und gaben an, sie seien in eine Welt geboren worden, in der es für sie keinen Platz gegeben habe.[30] In einer Zeit, als das Modell der bürgerlichen Familie in der Schweiz einen Pfeiler der sozialen Sicherung bildete, waren Menschen, die keinen Familienanschluss hatten, dem Versorgungsrisiko umso stärker ausgesetzt.

28 Lengwiler et al. 2013, 14.
29 UEK, Bd. 8, Kap. 4, 189–190.
30 UEK, Bd. 5, Kap. 2.

GEWALT IN DER FAMILIE

Zahlreiche Berichte über Gewalt in der Familie legen nahe, dass es sich dabei ebenfalls um einen Risikofaktor handelte. Befragte Zeitzeug*innen berichten heute ausnahmslos, sie hätten in der Kindheit Gewalt erfahren, oft auch extreme Gewalt.[31] Zahlreiche Anzeigen von Angehörigen (Eltern, Ehegatten), die in den ausgewerteten Personenakten dokumentiert sind, weisen ebenfalls darauf hin, dass administrativ Versorgte häufig in innerfamiliäre Konflikte verwickelt waren und die Institution Familie ihnen keinen Schutz bot.[32]

SOZIALE MARGINALISIERUNG

Im schweizerischen Kontext, wo sich Formen der kollektiven sozialen Sicherheit erst spät durchsetzten, hatten die Familie und das soziale Umfeld bis weit ins 20. Jahrhundert eine wichtige integrierende Funktion. Der Ausschluss aus der Erwerbsarbeit und das Fehlen familiärer Auffangnetze führten zu dem, was in der Soziologie als *désaffiliation*[33] bezeichnet wird. Gemeint ist ein Prozess der Loslösung von sozialen Institutionen, die für das Aufrechterhalten des gesellschaftlichen Lebens eine wichtige Rolle spielen. Im Untersuchungszeitraum bot eine feste Stelle Zugang zu einem Einkommen und manchmal auch zu anderen Formen der sozialen Absicherung; die Familie und die soziale Umgebung gewährten ihren Angehörigen Schutz. Der Ausschluss von diesen Sicherungssystemen förderte somit die Marginalisierung und erhöhte das Risiko, mit den Behörden in Konflikt zu geraten und zur Zielscheibe willkürlicher Entscheide zu werden (siehe Kap. 4). Der Waadtländer Politiker Paul Golay, der gegen die administrativen Versorgungen kämpfte, formulierte dies 1940 so: «Die Erfordernisse des modernen Lebens haben eine Vielzahl von Organen zur Wahrung der Interessen von sozialen Gruppen [*collectivités*], Gewerkschaften und Verbänden hervorgebracht. Und das ist gut so. Dagegen sind die Rechte des Einzelnen zunehmend unsicher und dem Zufall überlassen. […] Der Widerstand gegen die Willkür wird damit immer schwieriger. Zwar obsiegt er zuweilen, wenn es um gut organisierte Interessen geht, doch sehr oft bleibt er wirkungslos für eine Grosszahl von Leuten, die in ihrer blossen Eigenschaft als Menschen beeinträchtigt sind […]. Gegen den Apparat [*ar-*

31 UEK, Bd. 5, Kap. 4.
32 UEK, Bd. 4, Kap. 1.1, 51–53.
33 Castel 2000. Auf Deutsch wird die Wortschöpfung *désaffiliation* meist mit «Entkoppelung» übersetzt.

mature] der Macht, der Amtsstuben, der Ausschüsse und Polizeibehörden, der Präfekturen und Ermittlungen, der Berichte und Untersuchungen ist ein beträchtlicher Teil des Volkes wehrlos und schutzlos.»[34]

Ohne Einbindung in familiäre und soziale Auffangnetze war das Unterstützungsangebot in Zeiten einer persönlichen Krise eng begrenzt. Viele Zeitzeug*innen, die die UEK befragt hat, wurden bei Erreichen der Volljährigkeit nach einem langen Weg durch Heime und andere soziale Einrichtungen administrativ versorgt. Häufig waren sie Opfer von Gewalt und verfügten über keinen familiären und sozialen Rückhalt, was die Behörden veranlasste, sie mangels Alternativen auf dem administrativen Weg irgendwo unterzubringen.[35] Die UEK untersuchte ebenfalls die Verteidigungsstrategien von Menschen, denen eine Anstaltseinweisung drohte. Dabei zeigt sich, dass diejenigen, die auf die Unterstützung von Angehörigen zählen konnten, die von den Behörden als Vertrauenspersonen angesehen wurden, grössere Chancen hatten, angehört und nicht versorgt zu werden.[36]

Während die Erwerbslosigkeit in den 1930er-Jahren einen grossen Einfluss auf das Versorgungsrisiko hatte, spielten prekäre Familien- und soziale Verhältnisse in den 1960er-Jahren, als vermehrt junge Menschen von Anstaltseinweisungen betroffen waren, eine wichtigere Rolle. Die verfügbaren Daten zeigen, dass ausgerechnet Personen, die besonders vulnerabel und von den gesellschaftlichen Institutionen am schlechtesten geschützt waren, das grösste Risiko liefen, stigmatisiert und zum Objekt behördlicher Ausgrenzung zu werden.

3.3 EIN SANKTIONSMITTEL GEGEN MÄNNER

Die Untersuchungen der UEK bestätigen frühere Studien und zeigen, dass administrative Versorgungen nicht nur schicht-, sondern auch in hohem Mass geschlechtsspezifisch angewandt wurden.[37] Administrative Versorgungen aufgrund der kantonalen Gesetze betrafen nämlich überwiegend

34 Golay, 17. 2. 1940, zitiert in UEK, Bd. 3, Einleitung (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

35 UEK, Bd. 5. Kap. 2.4.

36 UEK, Bd. 4, Kap. 1.1.

37 Lippuner 2005; Rietmann 2013; Lavoyer 2013; Germann 2018; Badran 2017; Rietmann 2017; Crettaz 2016.

Männer. Von den im Untersuchungszeitraum administrativ Versorgten sind gemäss den Schätzungen zu den untersuchten Kantonen rund 80 % Männer und 20 % Frauen.[38] Wie lässt sich eine solche Ungleichverteilung einordnen? Grundsätzlich gibt es zwei historische Erklärungsansätze: Man kann erklären, warum Männer administrativen Versorgungen eher ausgesetzt waren oder warum Frauen weniger häufig betroffen waren. Um diese Fragen abschliessend zu beantworten, sind weitere Untersuchungen nötig. Dennoch lassen sich aufgrund der Forschungsarbeiten der UEK mehrere Hypothesen formulieren.

Zunächst kann man die Hypothese ausschliessen, dass Frauen besser vor Armut oder sozialer Ausgrenzung geschützt waren, die, wie oben dargelegt, wichtige Risikofaktoren für eine Anstaltseinweisung bildeten. Verschiedene Untersuchungen zeigen im Gegenteil, dass Frauen über das ganze 20. Jahrhundert hinweg und auch in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg häufiger Fürsorgeleistungen in Anspruch nahmen als Männer.[39] Zudem waren Ehelosigkeit oder Scheidungen bei Männern nicht häufiger als bei Frauen. Nicht zutreffend ist ebenfalls die Hypothese, dass Männer häufiger gegen die sozialen Normen verstiessen, die mit Anstaltsinternierungen gewahrt werden sollten. Eine solche Hypothese stünde nicht zuletzt im Widerspruch zur Tatsache, dass abweichende Verhaltensweisen, auf die administrative Versorgungen abzielten, durch soziale Zuschreibungen und Stigmatisierungsprozesse bedingt waren (siehe Kap. 4).

Die geschlechtsspezifischen Unterschiede bezüglich der Versorgungshäufigkeit dürften deshalb eher vom Zeitpunkt abhängen, zu dem Behörden die betroffenen Männer und Frauen unterschiedlichen Massnahmen zuwiesen. In diesem Zusammenhang kommen mehrere Hypothesen in Betracht.

Eine erste Hypothese zur Erklärung der Ungleichverteilung ist die starke Geschlechtsspezifik der Begründungen für administrative Versorgungen.[40] Diese dienten vorwiegend der Sanktionierung von Personen, deren Armut als selbstverschuldet galt. Gemäss der bürgerlichen Geschlechterordnung und der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, die sich seit dem ausgehenden 18. Jahrhundert herausgebildet hatten, mussten Männer durch Erwerbsarbeit für den Lebensunterhalt für sich selbst oder für

38 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1, 3.2, 3.3.
39 Lippuner 2005; Togni 2015; Tabin et al. 2008.
40 Rietmann 2013.

die Mitglieder einer Familie sorgen. Dementsprechend galt Armut bei Männern eher als Ausdruck sozialer Abweichung als bei Frauen. Im Gegenzug wurden Frauen mit dem häuslichen Bereich und der Mutterschaft assoziiert. Für sie sollte Lohnarbeit nur ein letzter Ausweg sein oder allenfalls eine Ergänzung zum Einkommen ihres Mannes oder ihres Vaters. In diesem normativen Kontext wurden Frauen weniger häufig als Männer für Armut verantwortlich gemacht. Die bürgerliche Geschlechterordnung widerspiegelt sich in den Begründungen, mit denen Versorgungsentscheide legitimiert wurden. Für die untersuchten Kantone zeigt sich sehr deutlich, dass überwiegend Männer in den Verdacht der «Arbeitsscheu» gerieten. Die Behörden verwiesen regelmässig auf deren Alkoholkonsum, der das Arbeitsverhalten zu beeinträchtigen drohte. Dagegen bezogen sich die Argumente für die Versorgung von Frauen eher auf unsittliches Verhalten, besonders auf ausserehelichе Sexualität.[41]

Eine zweite Hypothese geht davon aus, dass Frauen ausserhalb geschlossener Institutionen einer stärkeren sozialen Kontrolle unterstanden. Ab Ende des 19. Jahrhunderts wurden der Körper und die Sexualität von Frauen in der Schweiz und in anderen westlichen Ländern zunehmend zum Gegenstand politischer Besorgnis.[42] Interventionen verschiedener öffentlicher und privater Stellen zielten darauf ab, ausserehelichе Geburten, die das Gemeinwesen finanziell belasteten, zu verhindern. Der Körper und die Sexualität von Frauen wurden auch zur Zielscheibe eugenischer Massnahmen, die die Fortpflanzung «gesunder Elemente» fördern und diejenige von «degenerierten Elemente» verhindern sollten.[43] Neben staatlichen Zwangsmassnahmen spielten in diesem Zusammenhang verschiedene gemeinnützige Vereinigungen eine Rolle, die ab Ende des 19. Jahrhunderts tätig wurden. Auch sie ergriffen Massnahmen gegen das mit Anstaltsversorgungen anvisierte abweichende Verhalten von Frauen. Geleitet von erzieherischen und fürsorgerischen Zielen, unterhielten sie unter anderem Heime für Mädchen und junge Frauen, die als «sittlich gefährdet» oder «gefallen» galten.[44] Neben geschlossenen Erziehungsheimen, in denen Mädchen versorgt werden konnten,[45] gab es in Städten offene Heime, in denen junge Frauen vom Land aufgenommen wurden, die ihren Wohnort

41 UEK, Bd. 7, Kap. 3.
42 Wecker et al. 2013; Mottier 2000; Gerodetti 2005; Heller, Jeanmonod, Gasser 2002.
43 Niget 2012, 307.
44 Rietmann 2013, 99.
45 Jenzer 2014.

für die Ausbildung oder eine Arbeitsstelle verlassen mussten. Auch ledige Mütter, die von ihrer Familie verstossen wurden, oder Frauen, die von der Prostitution lebten, fanden dort Zuflucht. In solchen Einrichtungen, die sich der Bewahrung der «Sittlichkeit» verschrieben, war die Grenze zwischen Unterstützung und Zwang oft fliessend. Allerdings wurden die jungen Frauen nicht durch Behördenentscheide eingewiesen, sondern traten freiwillig ein, etwa weil ihr Wohnort zu weit von der Arbeitsstelle entfernt war oder weil ihre Familie sie nicht aufnahm.[46] An der Wende zum 20. Jahrhundert wurden Frauen auch durch verschiedene gesetzliche Regelungen in den häuslichen Raum verwiesen. Neben Gesetzen, die Frauen von der Lohnarbeit abhalten sollten,[47] verstärkte das im Zivilgesetzbuch (1912) festgeschriebene Ehe- und Familienmodell ihre wirtschaftliche Abhängigkeit vom Ehemann oder von männlichen Verwandten. Im engen häuslichen Rahmen waren Frauen in ihrer Bewegungsfreiheit noch mehr eingeschränkt und noch stärker überwacht. Die Untersuchungen der UEK zeigen zum Beispiel, dass im Kanton Schwyz die Überwachung von Frauen durch die Umgebung oder den Ehemann beim Entscheid über eine Versorgung eine wichtige Rolle spielte. Zudem wurden alleinstehende Frauen schneller versorgt als verheiratete.[48]

Die Zahl der administrativ versorgten jungen Frauen nahm in den 1960er- und 1970er-Jahren (siehe Kap. 3.1) zu, als das bürgerliche Familienmodell ins Wanken geriet und sich neue Lebens- und Konsumformen entwickelten. Dieser Anstieg dürfte sich als eine konservative Reaktion der Behörden auf die abnehmende Kontrolle der Sexualität von jungen Frauen durch die soziale und familiäre Umgebung interpretieren lassen.[49]

Eine dritte Hypothese zur Erklärung der ungleichen Betroffenheit von Männern und Frauen geht von der Beobachtung aus, dass abweichendes Verhalten je nach Geschlecht unterschiedlich aufgefasst wurde. In Übereinstimmung mit einer breiten Forschungsliteratur[50] zeigen die Arbeiten der UEK, dass von Jugendlichen begangene, meist eher geringfügige Delikte (zum Beispiel Diebstahl) je nach Geschlecht sehr unterschiedlich ausgelegt

46 Ammann 2019 beschreibt anhand des Werks von Dora Staudinger das Beispiel eines solchen Heims für ledige Mütter. Zur Geschichte der Vereine und Heime für Mütter und Säuglinge siehe Naegele, Storz, Ihle 2004.

47 Wecker, Studer, Sutter 2001.

48 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3.

49 Germann 2018.

50 Cardi, Pruvost 2012; Jacquier, Vuille 2017.

wurden.[51] Im Kanton Waadt wurde zum Beispiel in der Nachkriegszeit die Delinquenz von Mädchen als Ergebnis affektiver Störungen wahrgenommen, während die Straffälligkeit von männlichen Jugendlichen eher auf Auflehnung oder Ungehorsam zurückgeführt wurde. Dementsprechend wurden für beide Geschlechter unterschiedliche Interventionen befürwortet und angeordnet. In einer 1963 erschienenen Publikation schrieben der Präsident der Jugendstrafkammer des Kantons Waadt, Maurice Veillard, und seine Frau, die Jugendrichterin Henryka Veillard-Cybulska, dass die Rückfälligkeit bei Knaben sich am besten mit einer «Nacherziehung» vermeiden lasse, deren Schwerpunkt auf der Berufsausbildung liege. Dagegen sei für Mädchen, die unter affektiven Störungen litten, die Ehe oder Mutterschaft «oft der Rettungsanker».[52] Gegenüber Mädchen und Frauen, die somit als weniger gefährlich galten und vor allem auch weniger für ihre Taten verantwortlich gemacht wurden, bevorzugten die Behörden paternalistische Schutzmassnahmen oder die Beaufsichtigung im häuslichen Rahmen.

3.4 ÜBERLEBENSKÜNSTLER*INNEN

Die UEK wollte nicht nur die sozialen Merkmale der Personen ermitteln, die von administrativen Versorgungen betroffen waren, sondern auch die Gesichter und Lebensgeschichten dieser Menschen sichtbar machen. In Foto- und Textporträts zeichnet sie eine Reihe individueller Lebensgeschichten und -wege nach. Laut dem Fotografen Jos Schmid, der viele Zeitzeug*innen getroffen und fotografiert hat, haben sie einiges gemeinsam: Lebenskraft, Freiheitsliebe und die seltene Fähigkeit, jeden Menschen sich selbst sein zu lassen.[53] In den Aufnahmen vor einem weissen Hintergrund zeigt Jos Schmid Menschen, in deren Gesichtern und Körpern die vergangenen Jahre und Erlebnisse Spuren hinterlassen haben. Ausdrucksstark und unverstellt hat er sie im Bild verewigt, während sie ihm ihre Geschichten von Fremdplatzierungen und Anstaltsversorgungen erzählten. Diese Männer und Frauen bringen mit ihrem ganz eigenen, unverwechselbaren Stil die menschlichen Widersprüche zutage, die sich in ihren von Leid

51 UEK, Bd. 3, Kap. 4.1.
52 Zitiert in UEK, Bd. 3, Kap. 4.1 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).
53 UEK, Bd. 1, 10.

geprägten Lebenswegen niedergeschlagen haben. Lächelnd oder schüchtern, zornig oder heiter begegnen sie uns, und ihre tiefgründigen, stolzen oder nachdenklichen Blicke zeugen zugleich von grosser Kraft und unendlicher Zerbrechlichkeit.

Im Sinn des *Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981* vom 30. September 2016 sind diese Personen «Opfer» von Unrecht.[54] Allerdings sind sie nicht nur «Opfer einer administrativen Versorgung». Viele andere Ereignisse haben ihr Leben geprägt und sie zu einzigartigen Individuen gemacht, die nicht in einfache Schubladen passen. Die vier folgenden Berichte zeichnen einige dieser Erfahrungen und Kämpfe nach und geben gleichzeitig einen Einblick in die verschiedenen Formen von sozialer Isolation, die das Risiko für eine administrative Versorgung erhöhen konnten.[55]

Helena Gerber blickt entschlossen und verständnisinnig frontal in die Kamera. Sie erzählt von ihrem Kampf für die Freiheit und zieht dabei eine gemischte Bilanz: «Äusserlich hast du vielleicht schon noch eine Fassade, aber innerlich ist sehr viel kaputt gegangen. […] Ich habe natürlich immer versucht, irgendwo das Beste daraus zu machen. Ob ich's geschafft habe oder nicht, weiss ich nicht.»[56]

1955 als Kind einer Arbeiterin und eines Arbeiters in der Region Luzern geboren, wird sie schon sehr früh der Aufsicht der Behörden unterstellt. Das kleine Mädchen, das gerne herumspaziert und davon träumt, das Pferd auf dem Brunnen vor der Dorfkirche gehöre ihm, sieht sich in seiner Jugend Diskriminierungen ausgesetzt, die mit der Stigmatisierung fremdplatzierter Kinder zusammenhängen. Sie wird gezwungen, Schneiderin zu lernen, obwohl sie lieber Krankenschwester werden möchte, und versucht sich gegen das auferlegte Schicksal aufzulehnen. Als ihr zum wiederholten Mal verwehrt wird, ihren Traumberuf zu erlernen, flieht sie aus dem Übergangsheim in Burgdorf (BE), wo sie nach einer langen Reihe von

54 Das heisst Betroffene, deren körperliche, psychische oder sexuelle Unversehrtheit oder deren geistige Entwicklung unmittelbar und schwer beeinträchtigt worden ist, insbesondere durch: körperliche oder psychische Gewalt; sexuellen Missbrauch; unter Druck erfolgte Kindswegnahme und Freigabe zur Adoption; unter Druck oder in Unkenntnis der Betroffenen erfolgte Medikation oder Medikamentenversuche; unter Druck oder in Unkenntnis der Betroffenen erfolgte Sterilisierung oder Abtreibung; wirtschaftliche Ausbeutung durch übermässige Beanspruchung der Arbeitskraft oder Fehlen einer angemessenen Entlohnung; gezielte Behinderung der persönlichen Entwicklung und Entfaltung; soziale Stigmatisierung.

55 Die Berichte beruhen auf den Porträts in UEK, Bd. 1.

56 Zitiert in UEK, Bd. 1, 40.

Freiheitsentziehungen in verschiedenen Einrichtungen (Heime, psychiatrische Anstalt, Strafanstalt Hindelbank) eingesperrt worden ist. In Biel wird sie aufgegriffen und zurück nach Hindelbank gebracht, wo sie mit dreitägiger Einzelhaft im «Cachot», einer Arrestzelle im Keller, bestraft wird. Diese Sanktion ist grausamer als alle, die sie bis dahin erdulden musste, und spornt sie an, ums Überleben zu kämpfen und Widerstand zu leisten: «Vor dem [Cachot] hast du nicht Respekt gehabt, vor dem hast du Angst gehabt. Und ja, meine schlimmsten drei Tage habe ich auch überstanden. Dann habe ich mir geschworen, jetzt ist fertig.»[57] Sie bringt die Aufseher und den Direktor in Zugzwang, indem sie in den Hungerstreik tritt und sich weigert, ihre Zelle zu verlassen und den Befehlen der Anstaltsbehörden zu gehorchen, bis man ihr verspricht, sie zu entlassen. Nach fünftägigem Kampf gegen die Behörden und gegen sich selbst kommt sie frei. Sie ist achtzehn Jahre alt und bricht auf in ein neues Leben.

Hans Albrecht, 1938 geboren, musste kämpfen, seit er auf der Welt ist. Er schrie, als er im Wald am Rand eines Dorfs entdeckt wurde. Der Mann, der ihn fand, brachte ihn ins nächste Kinderheim. Dort wächst er unter relativ guten Bedingungen auf, denn er kann im Garten arbeiten und steht unter dem Schutz von Schwester G., die ihm viel beigebracht hat. Nach der obligatorischen Schulzeit geht der Kampf richtig los. Es gilt nun, einen Beruf zu wählen und seinen Lebensunterhalt zu verdienen sowie für die geleistete Arbeit Anerkennung zu gewinnen. Hans Albrecht möchte die Sekundarschule besuchen, wird aber stattdessen zu einem Aargauer Bauern geschickt, wo er sechs Jahre lang unter schwierigen Bedingungen arbeitet. Mit achtzehn Jahren darf er endlich die landwirtschaftliche Schule in Pfäffikon besuchen. Nach mehreren Gesuchen an die Gemeinde, den Bezirk und den Kanton erklären sich die Behörden schliesslich bereit, das Schulgeld zu übernehmen. Er arbeitet als Knecht bei einem Bauern und absolviert die Rekrutenschule. Danach will er sein Schicksal selber in die Hand nehmen und seinen Arbeitsort selber wählen. Doch stösst er bei seinem Amtsvormund auf Widerstand, der ihn nicht nach Luzern ziehen lassen will. Er setzt sich darüber hinweg und findet selber eine neue Stelle als Landarbeiter. Als er nach einem Arbeitsunfall in Schwierigkeiten gerät, begeht er einen Diebstahl. Er wird erwischt und in die Strafanstalt Witzwil (BE) gebracht. Nach Verbüssung seiner Strafe kommt es erneut zu Auseinandersetzungen mit seinem Vormund, der ihm den Arbeitsort vorschrei-

57 Zitiert in UEK, Bd. 1, 38–39.

ben will. Wie Hans Albrecht einem Forscher der UEK erklärt, wollte er seine Stelle selber suchen und sich nicht bevormunden lassen. Der Vormund nimmt die wiederholten Weigerungen nicht hin und lässt ihn viermal nach Witzwil einweisen. Er begründet seine Entscheide stets damit, dass Hans Albrecht die Arbeit verweigere und arbeitsscheu sei. Im Laufe seiner Versorgungen erhält er in der Strafanstalt Witzwil endlich Gelegenheit, eine Arbeit zu machen, die ihm gefällt, und findet dabei auch Anerkennung. Es entwickelt sich ein Vertrauensverhältnis zum Direktor, der ihm schon beim ersten Aufenthalt das Privileg gewährt, im Gemüsebetrieb Traktor zu fahren. Nach der vierten Versorgung findet der bereits über Fünfzigjährige eine feste Stelle, die er bis zum Ende seines Erwerbslebens innehat. Zum Zeitpunkt, als er darüber berichtet, ist er beinahe achtzig Jahre alt. Nach wie vor ist er von Zorn gegen seinen Vormund und alle anderen erfüllt, die über sein Leben bestimmen wollten. Er schildert aber auch humorvoll seine Zukunftsprojekte. Zudem hebt er hervor, wie gerne er sich um seine neunzigjährige Frau kümmere, die seine Anwesenheit und alles, was er für sie mache, zu schätzen wisse.

Christian Mehr hat lange dafür gekämpft, aus einem intergenerationellen Teufelskreis auszubrechen, den er nur ein Stück weit überblickt. Er stammt aus einer Familie, die ständig der Kontrolle und Eingriffen seitens der Behörden ausgesetzt war. Von Geburt an bekam er die Folgen dieser langen Geschichte von Fremdplatzierungen und zerbrochenen Leben zu spüren. Seine Mutter Mariella Mehr, 1947 geboren, wird im Alter von wenigen Monaten auf Veranlassung von Alfred Siegfried, dem Gründer des von Pro Juventute geführten, gegen die Fahrenden gerichteten «Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse»,[58] in ein Kinderheim eingewiesen. Sie wächst in mehreren Heimen und psychiatrischen Kliniken auf, wo sie körperliche, psychische und sexuelle Gewalt erleidet. Auch ihre Mutter war bereits von Fremdplatzierungen betroffen, ebenso ihre Gross- und Urgrosseltern. Als Mariella mit siebzehn Jahren schwanger ist, wird sie in die Anstalt Hindelbank eingewiesen, wo Christian 1966 zur Welt kommt und ein Jahr bei ihr lebt. Danach wird er in eine Pflegefamilie gegeben und wächst fern von seiner Mutter auf, mit der er jedoch in Verbindung bleibt. Auch er ist Gewalt ausgesetzt, zunächst in der Pflegefamilie, später in einem Schulheim, und kämpft für seine Freiheit. Er ist fünfzehn Jahre alt, als seine Mutter ihren ersten Roman veröffentlicht, in dem sie ihre Geschichte und die ihrer

58 Huonker 1987; Galle 2016.

Vorfahren schildert. Nun erfährt er erstmals von seiner familiären Vergangenheit, die von Gewalt und Unrecht geprägt ist. Seine Mutter schreibt, um ihre Geschichte zu erzählen, Pro Juventute wegen der begangenen Übergriffe anzuklagen und sich für die Rechte des jenischen Volks einzusetzen. Er versteht jedoch nicht, warum sie ihn nicht vor den Misshandlungen im Heim bewahren konnte:

> «Ja, fuck! ‹Deine Mama lässt dich auch noch alleine. Also die, die eigentlich das Gleiche erlebt hat, […] und lässt dich zurück zu deinem Peiniger. Also dann ist ja gar niemand mehr da. Also muss ich selber.› […] Das ist auch meine Geschichte, also nicht nur Pro Juventute. Das ist unsere Familiengeschichte.»[59]

Die Beziehung zu seiner Mutter verschlechtert sich. In der Punkmusik findet er ein Ventil und einen Halt:

> «[Ich] habe überhaupt nicht singen können, einfach schreien war Musik, aber geil, und voll politisch. […] Ich habe immer schon gewusst, dass ich auf die Bühne wollte. Ich will schreien und ich will den Leuten in die Birne drücken, was so geht.»[60]

Er wird drogenabhängig, und während er sich von der Sucht befreit, kommt er erneut mit seiner Geschichte in Berührung. Nach mehreren Therapien vertieft er sich in seine Familiengeschichte und gräbt dafür in seinen Akten und denen seiner Vorfahren. So kann er die ihn betreffenden Entscheidungen sowie die Lebenswege seiner Eltern nachverfolgen. Dabei erfährt er, dass mehrere Menschen, darunter sein Vater, den er nie kennengelernt hat, für ihn gekämpft haben.

> «Ich habe dann eigentlich begriffen, was ist eigentlich Misshandlungen, weisst, und Stigmatisierungen und eben, ‹dass man schauen muss, dass wir gute Schweizer werden und ja nicht zum Vagabund und whatever, was auch immer. Weil ja die Mutter und Vater und Grossmutter und so weiter waren es ja bereits.› Also so haben sie ja gedacht. Dort habe ich dann in den letzten Jahren langsam angefangen zu begreifen: ‹Hey fuck, die haben uns einfach das Recht auf Familie geklaut.›»[61]

Gestützt auf sein Wissen und die gesammelten Dokumente über die Geschichte seiner Familie und die der Übergriffe gegen die jenische Minderheit kämpft Christian Mehr wie vor ihm seine Mutter dafür, das Vergan-

59 Zitiert in UEK, Bd. 1, 148.
60 Zitiert in UEK, Bd. 1, 148.
61 Zitiert in UEK, Bd. 1, 149.

gene zutage zu fördern und zu verhindern, dass dieses Unrecht und Leid sich von Generation zu Generation weiter fortsetzt.

Ursula Biondi, diese entschlossene, klarsichtige und kreative Frau, hat lange gekämpft, um die Traumata der Anstaltsversorgung zu überwinden, das damals Erlebte an die Öffentlichkeit zu bringen und schliesslich vom Bund Entschuldigungen und Entschädigungen für alle in der Schweiz vollzogenen administrativen Versorgungen zu verlangen. Die Tochter eines italienischen Vaters und einer Schweizer Mutter träumt als Jugendliche in der zweiten Hälfte der 1960er-Jahre davon, die Welt, die Mode und neue Musik zu entdecken, das heisst ein anderes und freieres Leben zu leben als ihre Eltern. Sie erfährt körperliche und sexuelle Gewalt vonseiten verschiedener Männer, lässt aber den Kopf nicht hängen und beschliesst zu fliehen. Noch bevor sie volljährig ist, reist sie nach Italien, um ihren Traum zu verwirklichen. Von Beschwerden geplagt, begibt sie sich ins Spital, von wo sie nach Zürich zurückgebracht wird. Dort ergibt eine ärztliche Untersuchung, dass sie schwanger ist. Aus Angst, in Verruf zu kommen, wenden sich ihre Eltern an eine Kinderschutzstelle und erklären sich mit der Einweisung in ein geschlossenes Erziehungsheim einverstanden. Nach einem Fluchtversuch müssen die Eltern tatenlos zusehen, wie ihre Tochter in die Strafanstalt Hindelbank überführt wird. Sie bleibt dort ein Jahr und fünf Tage und bringt ihren Sohn zur Welt. Obwohl starker Druck auf sie ausgeübt wird, dass sie ihr Kind zur Adoption freigibt, bringt sie die Kraft auf, sich zu widersetzen. Sie verzweifelt auch nicht, weil sie eingesperrt ist, sondern beginnt zu kämpfen, bis ihr zugestanden wird, ihren Sohn bei sich zu behalten und Hindelbank zusammen mit ihm zu verlassen. Nach ihrer Entlassung zieht Ursula Biondi von Zürich nach Genf, wo sie ein neues Leben anfängt. Nun verwirklicht sie ihren Traum, alle Arten von Musik, Sport und Festivitäten zu erkunden, eine solide Ausbildung zu erwerben und eine berufliche Laufbahn einzuschlagen.

Mit über vierzig Jahren schreibt und veröffentlicht Ursula Biondi ihre Lebensgeschichte. Das Publikmachen ihrer Versorgung in Hindelbank leitet einen neuen Lebensabschnitt und einen neuen Kampf ein. Durch Kampfgeist und Beharrlichkeit, die ihr mehrere Preise eintragen, trägt sie dazu bei, dass das mit diesen Praktiken verbundene Unrecht von den Bundesbehörden anerkannt und das *Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen* vom 21. März 2014 vom Gesetzgeber verabschiedet wird (siehe Kap. 6.5).

3.5 ZWISCHENFAZIT: MENSCHEN AM RAND DER GESELLSCHAFT IM VISIER EINER VIELGESTALTIGEN VERSORGUNGSPRAXIS

Eine Vielzahl von Gesetzen regelte die administrative Versorgung; sie wurden im Zeitverlauf mit unterschiedlicher Häufigkeit angewandt. Gleichzeitig zeigen die hier dargestellten Porträts die Vielfalt der betroffenen Personen, die alle ihre ganz eigene Geschichte haben.

Die quantitativen Schätzungen der UEK sind zwar nur bedingt belastbar, dennoch zeigen sie, dass die Anwendung administrativer Versorgungen kein massives Phänomen war und nur auf einen eher kleinen Teil der armutsbetroffenen Bevölkerung abzielte. Dennoch handelt es sich um eine erhebliche und signifikante Zahl, und die Massnahmen hatten für die Betroffenen schwerwiegende Folgen. Die Schätzwerte sind einerseits signifikant, weil sie die Spitze eines Eisbergs darstellen und eine Reihe von Kontroll- und Marginalisierungspraktiken sichtbar machen, die in der schweizerischen Gesellschaft des 20. Jahrhunderts tief verankert waren. Andererseits zeigt sich, dass Anstaltsversorgungen in der Bevölkerung auch als Drohung wirken konnten. Obwohl nur verhältnismässig wenige Personen tatsächlich weggesperrt wurden, blieben die Massnahmen, insbesondere in ländlichen Gebieten, dem sozialen Umfeld und der Nachbarschaft nicht verborgen und hatten zweifellos weiter reichende Wirkungen. Ausserdem dienten sie als Drohmittel gegen Menschen, die bereits von Mechanismen der sozialen Kontrolle erfasst waren.

Die Schätzungen haben auch eine symbolische Bedeutung. Sie verleihen der Versorgungspraxis eine greifbare Realität und geben den Betroffenen die Möglichkeit, ihre persönlichen Erfahrungen in einem grösseren Ganzen zu sehen. Viele Betroffene betonen denn auch, wie wichtig es für sie in ihrem späteren Leben gewesen sei zu wissen, dass andere Ähnliches erlebt hatten.

Anhand der Eintrittsregister der Anstalten lassen sich Faktoren ermitteln, die das Risiko erhöhten, dass eine Person zum Ziel repressiver und häufig willkürlicher Interventionen wurde. So waren Personen, die isoliert waren, über wenig sozialen Rückhalt verfügten und durch die bestehenden Auffangnetze fielen, besonders anfällig für administrative Versorgungen. Tatsächlich zielten die Massnahmen vor allem auf Menschen ab, deren Lebensweise die herrschenden sozialen Strukturen und Institutionen infrage stellten. Versucht man idealtypische Profile von administra-

tiv versorgten Männern und Frauen zu eruieren, lassen sich verschiedene Muster erkennen: In den 1930er-Jahren entspricht dem typischen Profil für Männer ein erwachsener Mann im erwerbsfähigen Alter, der ledig war, aus einem Arbeiter- oder ländlichen Milieu stammte und zur Sicherung seines Lebensunterhalts von Ort zu Ort ziehen musste. Dem Profil für Frauen entspricht eine Frau, die ebenfalls erwachsen und ledig war und aus ärmlichen Verhältnissen stammte. Sie war gezwungen oder bemüht, selber für sich aufzukommen, wobei sie für ihre Erwerbstätigkeit nur über einen sehr beschränkten Spielraum verfügte. In der Nachkriegszeit scheinen sich die Profile erweitert zu haben. Neben erwachsenen Männern und Frauen gehörten nun vermehrt auch junge Männer und Frauen zu den Betroffenen, die gesellschaftlich isoliert waren, in schwierigen familiären Verhältnissen lebten, in Heimen oder Pflegefamilien aufwuchsen und sich gegen die ihnen auferlegten Lebensbedingungen auflehnten.

4 VIELE WEGE FÜHREN IN DIE ANSTALT: GESELLSCHAFTLICHE STIGMATISIERUNGEN UND BEHÖRDLICHE ZUGRIFFE

> «[…] ich wurde in der Strafanstalt Hindelbank versorgt. Dies, ohne dass man mir einen Entscheid oder Beschluss mitgeteilt hätte […].»[1]

Die Ungewissheit stellte für Personen, die von administrativen Versorgungen betroffen waren, eine prägende Erfahrung dar. Der Protestbrief einer Walliser Versorgten von 1951 war keine Ausnahme. Die Intransparenz und Unwägbarkeit von Versorgungsverfahren sind wiederkehrende Momente in Zeitzeugenberichten. Betroffene berichten davon, wie sie von Fürsorger*innen oder der Polizei ohne weitere Informationen zu Hause abgeholt wurden. Andere wurden auf der Strasse angehalten, in Haft genommen und in eine Anstalt versetzt. Einige erfuhren sogar erst Monate später, welche Behörde die Anstaltsversetzung angeordnet hatte und wie lange sie versorgt blieben.

Die Wege, die in eine Anstalt führten, waren vielfältig und verschlungen. Die analysierten Risikofaktoren (siehe Kap. 3) geben zwar wichtige Hinweise auf die Bevölkerungsgruppen, die von administrativen Versorgungen betroffen waren; sie allein erklären jedoch nicht, warum bestimmte Personen im Einzelfall in eine Anstalt eingewiesen wurden. Anstaltsversorgungen hatten eine individuelle Vorgeschichte, in die unterschiedliche Akteur*innen involviert waren. Die Behörden verfügten von Gesetzes wegen über grosse Ermessensspielräume. Sie konnten diese auf die eine oder andere Weise nutzen. Erfahrungen der Ohnmacht und der Willkür hingen letztlich von vielen Faktoren ab. Dieses Kapitel fragt danach, welche Akteur*innen für Versorgungen verantwortlich waren (Kap. 4.1), welche Verfahren, Mechanismen und Begründungen zu administrativen Versorgungen führten (Kap. 4.2 und 4.3) und welche Handlungsmöglichkeiten die betroffenen Personen hatten (Kap. 4.4).

1 Schreiben an das Justiz- und Polizeidepartement, 20. 4. 1951, Staatsarchiv des Kantons Wallis, 5060-4, boîte 31, dossier 19/50, zitiert in UEK, Bd. 4, 41 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

4.1 VERSORGUNGSVERFAHREN: ZAHLREICHE AKTEURE UND VIELE UNWÄGBARKEITEN

Wer war für die Anordnung administrativer Versorgungen verantwortlich? Handelte es sich um Miliz- oder um professionelle Behörden? Entschieden einzelne Personen oder mehrere Behördenmitglieder zusammen? War der Zuzug von Experten vorgeschrieben? Wie die Gesetzgebung bildeten die Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe ein Spiegelbild der föderalistischen Ordnung der Schweiz.

VIELFALT MIT ZWEI GRUNDMUSTERN: KOMPETENZ- UND VERFAHRENSORDNUNGEN

Die Vielfalt der kantonalen Regelungen und Kompetenzen macht es schwierig, einfache Antworten auf die Fragen zu geben. Einige Kantone hatten Versorgungsgesetze, die die Zuständigkeiten nur knapp umschrieben. Andere besassen komplexe Erlasse, die mehrere Verfahrenswege zusammenfassten. Wieder andere kannten mehrere Erlasse, die nach Zielgruppen differenziert waren sowie unterschiedliche Behörden und zum Teil auch private Akteure (Fürsorgevereine etc.) involvierten. Hinzu kamen vormundschaftliche Versorgungen, die auf dem Zivilgesetzbuch beruhten, sowie Einweisungen in die Psychiatrie, für die oft weitere Spezialgesetze massgebend waren. Ebenfalls von Kanton zu Kanton unterschiedlich geregelt waren die Rechtsmittel, die den betroffenen Personen zur Verfügung standen (siehe Kap. 4.4).

Je nach Kanton und Verfahrensordnung waren ganz unterschiedliche Behörden für Anstaltsversorgungen zuständig. Eine Gemeinsamkeit war, dass es sich um Regierungs- oder Verwaltungsbehörden handelte, die, dem Prinzip der «Administrativjustiz» entsprechend, keiner oder nur einer eingeschränkten Kontrolle durch die Gerichte unterstanden. Für kantonalrechtliche Versorgungen waren je nach Fall Kantonsregierungen oder Behörden auf der mittleren und unteren Verwaltungsebene wie Regierungsstatthalter, Bezirks- oder Gemeinderäte zuständig. Dabei handelte es sich um Behörden, die auch andere Aufgaben wahrnahmen. Nur der Kanton Waadt übertrug einen Teil der Versorgungsbeschlüsse besonderen Fachkommissionen, die eine gewisse Unabhängigkeit von der Verwaltung besassen. Die Zuständigkeit für zivilrechtliche Versorgungen lag von Gesetzes wegen bei den Vormundschaftsbehörden. Deren Besetzung hing stark von der Grösse einer Gemeinde ab. Es gab auch Kantone mit Vormund-

schaftskreisen, die mehrere Gemeinden umfassten. Ebenfalls unterschiedlich organisiert war das Entmündigungsverfahren. In der Deutschschweiz waren dafür meist Verwaltungs-, in der Romandie Gerichtsbehörden zuständig.

Es ist nicht einfach, ein Gesamtbild dieser heterogenen Zuständigkeits- und Verfahrensordnungen zu zeichnen, ohne sich in juristischen Details oder wenig ergiebigen Vergleichen entlang der Landessprache und konfessioneller Milieus zu verlieren. Um die grossen Linien herauszuarbeiten, ist es nötig, die Vielfalt auf einige Grundmuster zu reduzieren. Hierzu sind Vergleiche zwischen den von der UEK näher untersuchten Kantonen (FR, SZ, ZH, VD) und den aus der Forschung bekannten Fallbeispielen hilfreich. Sie erlauben es, zwei grobe Muster zu identifizieren, die sich zu den politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen in Bezug setzen lassen. Die beiden Muster unterscheiden sich, ähnlich wie die Gesetzgebung, vor allem in Bezug auf die Regelungsdichte der Verfahren und die Professionalisierung der Behördenstrukturen voneinander. Sie bilden gleichzeitig die Pole des Spannungsfelds, in dem sich die schweizerische Versorgungspraxis bewegte: wenig geordnete, stark personenabhängige und auf Einzelfallentscheiden beruhende Verfahren auf der einen sowie eine stärker bürokratisierte Behördenpraxis auf der anderen Seite.

VON FALL ZU FALL: WENIG VORGABEN UND KONTROLLE

Das erste Muster zeigt sich vor allem in ländlichen Kantonen, deren Verwaltung wenig zentralisiert war und wo untere Verwaltungsebenen oder einzelne Amtspersonen grosse Autonomie besassen. Weitere Merkmale waren der geringe Detaillierungsgrad der Gesetzgebung und die grosse Macht von Laienbehörden in den Gemeinden. Letztere funktionierten nach dem Milizsystem und kompensierten die dünne Personaldecke mit der Kumulation von Ämtern. Zu diesen Kantonen gehörten etwa Freiburg, Schwyz, Graubünden oder das Wallis. Es ist kein Zufall, dass es sich um strukturschwache Kantone handelte, die bis in die 1970er-Jahre zu den ärmeren Regionen der Schweiz gehörten und politisch durch ein relativ geschlossenes (katholisch-)konservatives Establishment geprägt waren. Administrative Versorgungen blieben in diesen Kantonen bis weit in die Nachkriegszeit hinein eng mit der Armenfürsorge verknüpft.

Kennzeichen solcher Versorgungsverfahren waren eine geringe Regel- und Kontrolldichte, eine grosse Eigenmacht der Entscheidungsträger und häufige Kompetenzkonflikte zwischen den involvierten Instanzen. Der

Kanton Freiburg verfügte zum Beispiel über eine Versorgungsgesetzgebung aus mehreren Erlassen, die unterschiedliche Zielgruppen betrafen (Geisteskranke, Alkoholabhängige, Unterstützungsbedürftige, «Gemeingefährliche»). Alle Verfahren liefen bei den Oberamtmännern (*préfets*) zusammen, die über Versorgungen entschieden und auch die vorgängigen Untersuchungen und Anhörungen durchführten. Dementsprechend gross war die Machtfülle der Magistraten, die bis 1977 von der Kantonsregierung gewählt wurden und als Teil der politischen Elite grosse Rückendeckung genossen (und vielfach sogar selbst im Kantonsparlament sassen). Die Oberamtmänner verstanden sich als Garanten der öffentlichen Ordnung und nutzten die Gesetze nach Gutdünken. Sie passten beispielsweise Sanktionen oder Begründungen nachträglich an oder trafen mit den Justizbehörden Absprachen zur Überstellung verdächtiger Personen. Obwohl Rekurse gegen die Entscheidungen der Oberamtmänner möglich waren, stützte der Regierungsrat deren Beschlüsse meist vorbehaltlos.[2]

In anderen Kantonen kam dagegen den Gemeinden eine Schlüsselrolle zu, auch wenn gewisse Kompetenzen den Kantonsregierungen vorbehalten blieben. Schwyz kannte verschiedene, jedoch nur ungenügend abgegrenzte Verfahrenswege. Die Gemeinderäte konnten fürsorgerisch motivierte Anstaltsversetzungen selbst anordnen. Bei Zwangsversorgungen aufgrund der Erlasse von 1892 und 1896 lag die Entscheidungskompetenz beim Regierungsrat, der auch die Haftdauer festlegte (wobei im Fall des Zwangsanstaltsgesetzes von 1896 das Bezirksamt dazwischengeschaltet war).[3] Im Wallis konnten die Gemeinden Versorgungen aufgrund der Armengesetze von 1926 und 1955 in eigener Kompetenz verfügen, mussten ihre Beschlüsse aber von den kantonalen Behörden bestätigen lassen.[4] Im Kanton Graubünden lag die Entscheidungsgewalt bei den Kreisbehörden, die sich je nach Fall auf die Armenordnung, das Fürsorgegesetz von 1920 oder das Zivilgesetzbuch stützten.[5] Wenig präzise Regelungen, unterdotierte Milizbehörden, Interessenkonflikte innerhalb der Gemeinden und fehlende oder intransparente Rekurswege erhöhten das Risiko für Verfahrensverstösse und Rechtsverletzungen in diesen Kantonen. Zeitzeugenberichte zeigen, dass Versorgungsverfahren wenig geordnet abliefen und für die Betroffenen schwer nachvollziehbar waren. Es fehlte vielfach

2 UEK, Bd. 7, Kap. 2.1.1, 3.1, 4.1.1 und 4.2.1.
3 UEK, Bd. 7, Kap. 2.1.3, 3.3, 4.1.3 und 4.2.3.
4 Crettaz 2016.
5 Rietmann 2017.

an schriftlichen Begründungen oder Versorgungen wurden sogar erst im Nachhinein legalisiert (siehe «Willkürentscheide: Behördliche Rechtsverstösse und Systemunrecht», S. 143). Schwache Verwaltungsstrukturen und mangelhafte Kontrollen vergrösserten die Unwägbarkeit.

BÜROKRATISCHE ORDNUNGSVERSUCHE: VERRECHTLICHUNG UND PROFESSIONALISIERUNG

Das zweite Muster zeigt sich in Kantonen, die ihre Versorgungsdispositive im Lauf des 20. Jahrhunderts modernisierten, Verfahren stärker normierten und vermehrt auf Expert*innen (Ärzte, Anwälte, Sozialarbeiterinnen) setzten. Dabei handelte es sich um finanzstärkere Kantone, die über städtische Zentren mit Universitätsanbindung verfügten und in denen die Versorgungsgesetzgebung Gegenstand politischer Debatten war. Die juristische und politische Kontrolle erhöhte den Begründungsaufwand aufseiten der Behörden und führte nach dem Zweiten Weltkrieg zu einer stärker prophylaktisch und sozialmedizinisch ausgerichteten Versorgungspraxis sowie zu Verbesserungen der Rechtsmittel. Dieses Muster lässt sich in den Kantonen Waadt und Zürich feststellen. Ähnliche Entwicklungen fanden in Bern, Luzern oder Solothurn statt, die ihre Versorgungsgesetze ab den 1950er-Jahren ebenfalls neuen Standards anpassten.

Wie Freiburg kannte der Kanton Waadt eine nach Zielgruppen aufgefächerte Gesetzgebung. Die Waadt war insofern ein Ausnahmefall, als hier Fachorgane wie die Kantonale Kommission für administrative Versorgungen (*Commission cantonale de l'internement administratif*) und Verwaltungsstellen wie das Amt für die Aufsicht über die Alkoholgefährdeten Versorgungsentscheide fällten oder Beschlüsse zuhanden der Regierung vorbereiteten. Zur Verteilung der Entscheidungsmacht auf mehrere Akteure kam der Einbezug von medizinischen Experten, insbesondere bei Versorgungen aufgrund der Alkoholgesetzgebung.[6] Auch in Zürich ermöglichte die Nähe zur Universität den Rückgriff auf juristische und medizinisch-psychiatrische Experten. Das Versorgungsgesetz von 1925 verknüpfte verschiedene Verfahrenswege miteinander. Dabei waren die Vormundschaftsbehörden die massgebenden Instanzen. Sie entschieden teils selbständig über (vormundschaftliche) Versorgungen, teils stellten sie Anträge (auf kantonalrechtlichem Weg) an die Bezirksräte, die ihrerseits als Rekursinstanzen in Vormundschaftssachen wirkten. Wie in der Waadt

6 UEK, Bd. 7, Kap. 2.1.2, 3.2, 4.1.2 und 4.2.2; Collaud 2013.

bildete der Regierungsrat die oberste Instanz. Der Charakter der Vormundschaftsbehörden unterschied sich stark zwischen Stadt und Land. Städte wie Zürich oder Winterthur beschäftigten Juristen und Fürsorgerinnen und besassen eigene Informationsdienste. Kleinere Gemeinden behalfen sich mit Personal, das im Nebenamt angestellt war. Die kleinräumigen und stark personenabhängigen Strukturen waren in diesem Fall mit denen in kleinen Landkantonen vergleichbar.[7]

Für die Betroffenen waren die Verrechtlichungs- und Bürokratisierungstendenzen keineswegs nur positiv. Zwar wurden die Hürden für Versorgungen erhöht und die Berechenbarkeit nahm zu. Zugleich hatten effizientere Verwaltungsabläufe, Verbesserungen bei der Informationsbeschaffung und Aktenführung sowie der Rückgriff auf Experten eine Ausweitung und Verfeinerung der Zugriffe zur Folge. Sowohl in der Waadt als auch in Zürich nahm nach 1945 die Zahl der niederschwelligen Massnahmen (Verwarnungen, Aufsicht, ambulante Betreuung) zu, während die Zahl der Anstaltsversorgungen zurückging. Auch wenn die Eingriffstiefe abnahm, konnte der Ausbau der Rechtsmittel wie die Einführung eines amtlichen Rechtsbeistands in der Waadt (1946) oder der Zugang zum Verwaltungsgericht in Zürich (1960) mit dem Machtzuwachs der Verwaltung kaum mithalten. Fallbeispiele zeigen, dass die Behörden in der Waadt und in Zürich keineswegs gegen Willkür und juristische Fehlentscheide gefeit waren. Besonders Expertengutachten stellten eine neue Form der Unwägbarkeit dar, gegen die Betroffene nur schwer ankommen konnten.

NEBENEINANDER VON KANTONALEM UND BUNDESRECHT

Die Heterogenität der Versorgungspraxis erhöhte sich durch das Nebeneinander von verwaltungs- und vormundschaftsrechtlichen Versorgungen zusätzlich. Die Parallelität von Bundes- und kantonalem Recht war zwar politisch gewollt und akzeptiert, hatte in der Praxis jedoch zahlreiche Abgrenzungsprobleme zur Folge. Das Bundesgericht statuierte 1947, dass vormundschaftliche Massnahmen in erster Linie die «privaten Interessen» der Betroffenen zu wahren hätten, während das kantonale Versorgungsrecht darüber hinaus die «Wahrung der öffentlichen Ordnung» bezwecke.[8] Die Auffassung, wonach das Vormundschaftsrecht primär Fürsorge, das kantonale Recht dagegen den Schutz der öffentlichen Ordnung bezwecke, konnte

7 UEK, Bd. 7, Kap. 2.1.4, 3.4, 4.1.4 und 4.2.4.
8 UEK, Bd. 7, Kap. 2.3, mit Verweis auf BGE 73 I 42.

sich in der Praxis allerdings nie durchsetzen. Zwar floss die idealtypische Abgrenzung vereinzelt in die Rechtsprechung und Gesetzgebung ein. Viele Behörden griffen jedoch weiterhin auf beide Rechtsbereiche zurück, ohne dass dabei eine übergeordnete und eindeutige Logik erkennbar wird.[9]

Generell verschob sich nach dem Zweiten Weltkrieg das Gewicht zugunsten der zivilrechtlichen Verfahren. Dies setzte voraus, dass erwachsene Personen vor einer Anstaltseinweisung bevormundet wurden. Die Zürcher Behörden stützten sich nach 1945 vermehrt auf das Zivilgesetzbuch (ZGB). Dies war mit Verspätung auch in Schwyz der Fall. Zürich wie Schwyz gehörten zu jenen Kantonen, die auf eine Modernisierung ihrer veralteten Versorgungsgesetze verzichteten und stattdessen vermehrt mit den ebenfalls wenig präzisen Bestimmungen des ZGB operierten.[10] In der Westschweiz machten sich Verschiebungen in Richtung des ZGB erst in den 1970er-Jahren bemerkbar. Ein Grund für die Verzögerung bildete die französische Rechtstradition, die für eine Entmündigung einen Gerichtsbeschluss voraussetzte. Vor allem die Freiburger Behörden blieben lange einem traditionellen Vormundschaftsverständnis verpflichtet, das den Schutz des Vermögens – und nicht die Kontrolle der Lebensführung – ins Zentrum stellte. Dementsprechend wichtig blieben hier die kantonalen Erlasse.[11]

Es ist schwer zu sagen, welche Folgen die Gewichtsverschiebung für die betroffenen Personen hatte. Wie kantonalrechtliche hatten vormundschaftliche Massnahmen Zwangscharakter und bewegten sich im Spannungsfeld zwischen Fürsorge und öffentlichen Sicherheitsinteressen. Auch die Rechtsmittel waren im Vormundschaftsrecht keineswegs besser ausgestaltet. Sicher stellte die Notwendigkeit einer vorgängigen Bevormundung eine gewisse Hürde dar. Einen Nachteil bedeutete dagegen die grosse Abhängigkeit eines Mündels vom (Amts-)Vormund. Insgesamt dürften die rechtlichen Instrumente aus Sicht der Betroffenen weitgehend austauschbar gewesen sein.

Es kam auch zu Überschneidungen mit dem Strafrecht. Nach Inkrafttreten des schweizerischen Strafgesetzbuchs (1942) diskutierten Juristen darüber, ob Straftäter*innen im Anschluss an die verbüsste Strafe versorgt werden durften, wenn die Voraussetzungen für eine strafrechtliche Mass-

9 Badran 2017, 48–53 (LU); Rietmann 2017, 110–111 (GR); Kälin 2015, 29 (ZG); Knecht 2015, 92, 119 (SG); Rietmann 2013, 181–182 (BE). Siehe auch Schweizerischer Bundesrat 1977, 12–14.

10 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3, 3.4 und 4.2.4.

11 UEK, Bd. 7, Kap. 2.1.1 und 3.2.

nahme nicht gegeben waren.[12] In der Tat sind Fälle bekannt, in denen es zu solchen Verknüpfungen kam. In Schwyz war es bis in die 1940er-Jahre häufig, dass verurteilte Personen nach dem Abbüssen ihrer Strafe weiter versorgt wurden.[13] Anderswo führten die Vollzugsbehörden Sicherungsmassregeln, die noch aufgrund des kantonalen Rechts verfügt worden waren, nach 1942 unverändert weiter. In Freiburg versuchten Oberamtmänner, statt ein Strafverfahren einzuleiten, verdächtige Personen ohne Gerichtsbeschluss wegzusperren.[14] Ebenfalls durchlässig war die Grenze zum Jugendstrafrecht, das, wie das Vormundschaftsrecht, Erziehungsmassnahmen Priorität einräumte. Interviews mit Betroffenen zeigen, dass Jugendliche insbesondere in den 1960er-Jahren häufig durch Jugendanwaltschaften oder -gerichte zur «Nacherziehung» eingewiesen wurden. Dabei handelte es sich um Behörden, die im Rahmen eines Strafverfahrens agierten, in der Praxis aber wie eine Vormundschaftsbehörde handelten. Im Kanton Bern versorgten die Jugendanwält*innen sogar parallel auf straf- und verwaltungsrechtlichem Weg.[15] Für die betroffenen Personen war – und ist es teilweise bis heute – kaum möglich, die Zwitterfunktion von Jugendanwälten und -gerichten zwischen Strafrecht und Jugendhilfe adäquat einzuordnen.[16] Für sie standen die Eingriffe in die persönliche Freiheit im Vordergrund, unabhängig davon, welche Behörde sie verfügte.

ZWISCHEN EINZELFALLENTSCHEIDEN UND BÜROKRATISCHER ÜBERMACHT

Die beiden Muster vermitteln ein disparates Bild: Je nach Kanton dominierten stark personenabhängige Milizstrukturen, wenig formalisierte und oft situative Entscheidungen oder aber bürokratisierte und juristisch differenzierte Verfahren unter Beizug von Expert*innen. Selbstverständlich gab es auch Mischformen. Dabei spielten weder sprachliche Unterschiede noch bestimmte Rechtstraditionen eine massgebende Rolle. Generell lässt sich sagen, dass sich die repressiv-armenrechtliche Versorgungspraxis in der ländlichen, struktur- und finanzschwachen katholischen Schweiz länger als anderswo halten konnte. Bedeutsamer waren institutionelle und politische Einflussfaktoren: kantonale Rechts-

12 Waiblinger 1945.
13 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3.
14 UEK, Bd. 7, Kap. 4.2.1; UEK, Bd. 1, 94–103, 246–253.
15 UEK, Bd. 3, Kap. 3.1; Germann 2018.
16 UEK, Bd. 1, 38, 53, 202.

setzungstraditionen, das Verhältnis von Zentral- und Lokalgewalten, die Entwicklung der kantonalen Verwaltungsstrukturen, Stadt-Land-Gegensätze, der Wissensaustausch mit der Universität und die Einbindung von Fachleuten, die Offenheit der Politik gegenüber Reformen oder die Bereitschaft der öffentlichen Hand, in das Sozial- und Gesundheitswesen zu investieren. Letztlich war es eine Gemengelage dieser Faktoren, die das Nebeneinander verschiedener kantonaler Pfade und damit die Disparität der Versorgungspraxis in der Schweiz erklärt.

Die Bedeutung dieser Faktoren für die Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen ist weniger eindeutig. Eine stärkere Regulierung und Bürokratisierung wirkte sich keineswegs zwingend zu ihren Gunsten aus. Vielmehr ergaben sich neue Unwägbarkeiten und Abhängigkeiten. Die Verfahren blieben auch in «fortschrittlichen» Kantonen komplex und schwer durchschaubar. Sie erweiterten einseitig die Handlungsspielräume der Behörden, auch wenn diese subtilere (Zwangs-)Mittel einsetzten, um ihre Ziele zu verfolgen. Die Schaffung von Informationsdiensten oder der Beizug von Experten bedeuteten für die Betroffenen keineswegs eine Entlastung. Vielmehr verschob sich das Ungleichgewicht weiter zu ihren Ungunsten, und das Risiko, stigmatisiert und ausgegrenzt zu werden, nahm andere Formen an. Dies war umso mehr der Fall, als Korrektive fehlten und die Rechtsmittel, wenn überhaupt, erst ab den 1960er-Jahren ausgebaut wurden (siehe Kap. 4.4). Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums bildeten die Unübersichtlichkeit und Willküranfälligkeit den eigentlichen Grundzug der schweizerischen Versorgungspraxis.

4.2 AN DEN RAND GEDRÄNGT: AUSGRENZUNG UND STIGMATISIERUNG IM VORFELD BEHÖRDLICHER INTERVENTIONEN

Obwohl Versorgungen von Behörden verfügt wurden, gingen die Anstösse dazu nicht immer von staatlichen Akteuren aus. Interviews zeigen, dass Anstaltseinweisungen die Betroffenen oft unvermittelt trafen. Zugleich machen sie deutlich, dass der Entzug der persönlichen Freiheit meist nur die letzte Etappe eines längeren Prozesses der Ausgrenzung und Stigmatisierung war. Die historische Aufarbeitung darf deshalb nicht nur den Staat in den Blick nehmen. Gerade in der kleinräumigen Schweiz wurde soziale Kontrolle nicht nur von «oben», sondern auch von «unten» ausgeübt.

Anpassungszwänge gingen ebenfalls von gesellschaftlichen Akteuren und Strukturen aus. Familien, Nachbarschaften, Dorf- und Quartiergemeinschaften, Schulen, Betriebe oder Vereine spielten eine wichtige Rolle bei der sozialen Einbindung und der Stabilisierung der herrschenden Verhältnisse. Sie stellten Orte dar, wo soziale Konventionen vermittelt und «Aussenseiter*innen» – bis zum räumlichen Ausschluss eines Mitglieds aus der Gemeinschaft – sanktioniert wurden. Wirtschaftliche Macht, politischer Einfluss und soziale Reputation blieben ungleich verteilt. Ebenfalls sahen sich Männer und Frauen unterschiedlichen Erwartungen bezüglich des Erwerbs- und Familienlebens, der nachbarschaftlichen Beziehungspflege oder des Engagements in Vereinen und Politik ausgesetzt.

GESELLSCHAFTLICHE ORDNUNGSBEDÜRFNISSE UND ANZEIGEN AUS DER BEVÖLKERUNG

Ein kleinbürgerlich-mittelständisches Normenkorsett und eine Abwehrhaltung gegenüber atypischen Lebenssituationen waren in der Schweiz bis in die 1960er-Jahre weit verbreitet. Es erstaunt deshalb nicht, dass Anstösse zu Versorgungsverfahren oft vom sozialen Nahraum oder sogar von der eigenen Familie ausgingen. Teils wurden Anzeigen aus der Bevölkerung durch die Zusicherung der Anonymität von den Behörden aktiv gefördert.[17] Eltern gelangten an Vormundschaftsorgane, weil sie Schwierigkeiten mit ihren Töchtern und Söhnen hatten. Frauen beklagten sich über trinkende oder gewalttätige Ehemänner und baten lokale Behörden oder Autoritätspersonen wie Pfarrer oder Lehrer*innen um Hilfe bei Ehe- und Familienproblemen.[18] In der Zürcher Gemeinde Dürnten schrieb 1960 zum Beispiel eine Ehefrau der Behörde, ihr Mann würde einen «liederlichen Lebenswandel» pflegen: «Ich wäre ihnen dankbar, wenn Sie ihn doch einmal vorladen würden. Es wäre gut, wenn ich ihn nicht mehr hier hätte.»[19] Die von der Situation sichtlich überforderte Frau ging die Gemeinde hier als Vermittlungs- und Beratungsinstanz an und hoffte auf Unterstützung in einer schwierigen Situation.

In anderen Fällen war der Ruf nach behördlichem Einschreiten die Folge von gemeinschaftlichen Absprachen. Die soziale Nähe und Bekannt-

17 UEK, Bd. 7, Kap. 3.2.

18 Vgl. die Beispiele in UEK, Bd. 7, Kap. 3.3, 3.4 und 4.3; UEK, Bd. 4, Kap. 1.1, 51–53; Germann 2018; Rietmann 2013, 162–163; Lippuner 2005, 174–175.

19 Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 23. 12. 1960, 85, Gemeindearchiv Dürnten, IV.B 4.3, zitiert in UEK, Bd. 7, Kap. 3.4, 296, Anm. 758.

schaften spielten dabei eine wichtige Rolle. «Die Spatzen pfeifen es von den Dächern, dass Herr P. ein Trinker ist», hiess es 1968 in der Anzeige eines Nachbarn in Dürnten.[20] Es gab auch kollektive Beschwerden. 1974 verlangte am gleichen Ort eine Nachbarschaft von 15 Personen die Versorgung eines Gemeindebürgers.[21] Alleinstehende Frauen, deren Ehemann oder Vater abwesend oder verstorben war, standen besonders in konservativen Landgegenden unter sozialer Beobachtung. Sie wurden mitverantwortlich gemacht, wenn der Mann die Arbeitsstelle verlor oder Schulden machte.[22] Bei Verdächtigungen und Denunziationen spielten geschlechtsspezifische Erwartungen eine wichtige Rolle. Männer gerieten wegen ihres Arbeits- und Trinkverhaltens ins Abseits oder weil sie die Rolle des fürsorglichen Familienvaters nicht erfüllten. Bei Frauen standen dagegen die Fähigkeiten als Hausfrau und Mutter oder vermeintliche vor- oder ausereheliche Sexualbeziehungen im Zentrum der Beargwöhnung.

Innerhalb der engmaschigen Sozialkontrolle hatten Autoritätspersonen wie Lehrer und Pfarrer, Polizeibehörden oder Beratungsstellen eine wichtige Relaisfunktion. Sie vermittelten zwischen den Hilfs- und Sanktionierungsbedürfnissen von «unten» und staatlichen Ordnungsinteressen. In Freiburg strengten bis in die 1960er-Jahre vor allem Dorfpolizisten Versorgungsverfahren an. Sie stützten sich in ihren Rapporten an die Oberamtmänner auf eigene Beobachtungen und Anzeigen, die sie von Dritten erhalten hatten.[23] Im industriell geprägten Zürcher Oberland hatten Fürsorgestellen von Unternehmen eine ähnliche Zuträgerfunktion. Sie kümmerten sich um Arbeiter*innen, die sich in einer schwierigen Situation befanden oder anderweitig auffielen. Wenn sie bei ihrer Arbeit an Grenzen stiessen oder Angestellte wegen übermässigen Alkoholkonsums oder Unzuverlässigkeit untragbar wurden, erstatteten sie Meldung an die Gemeinde und forderten diese zum Eingreifen auf.[24] Ab den 1960er-Jahren gelangten vermehrt spezialisierte Beratungsdienste mit Anzeigen an die Behörden. In Freiburg lösten in dieser Zeit sozialmedizinische Dienste die Polizei als wichtigste Zuträger ab.[25]

20 Protokoll Vormundschaftsbehörde Dürnten, 16. 12. 1968, 353, Gemeindearchiv Dürnten, IV, B 4.5, zitiert in UEK, Bd. 7, Kap. 3.4, 289.
21 UEK, Bd. 7, Kap. 3.4, 295, Anm. 753.
22 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3.
23 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1.
24 UEK, Bd. 7, Kap. 3.4.
25 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1.

Im Gegensatz zu institutionellen Zuträger*innen konnten Familienangehörige oder Nachbar*innen die Tragweite ihrer Hilfsgesuche und Anzeigen oft nur schlecht abschätzen. Viele dürften einen Ausweg aus einer belastenden Situation (Ehe- oder Erziehungsprobleme, materielle Notlage, häusliche Gewalt) gesucht und nicht gezielt die mehrjährige Versorgung eines Familien- oder Gemeindemitglieds angestrebt haben. Dies zeigen Beispiele, in denen Angehörige ihre Familienmitglieder zunächst verzeigten, sich nach erfolgter Versorgung dann aber für deren Freilassung einsetzten. Dennoch lässt sich die Ambivalenz und Mitverantwortung des sozialen Umfelds nicht wegdiskutieren. Dies umso mehr, als solidarisches Handeln auch eine schützende Funktion haben konnte. So setzten sich Familienmitglieder, Vormunde, Arbeitgeber*innen oder ehemalige Dienstkameraden durchaus erfolgreich für Menschen ein, die ins Visier der Behörden geraten waren. In solchen Fällen war es entscheidend, dass eine betroffene Person Fürsprecher*innen mobilisieren und die Kräfteverhältnisse zu ihren Gunsten verschieben konnte.

STIGMATISIERUNGEN UND AUSGRENZUNGEN IM SOZIALEN NAHRAUM

Meldungen an Behörden betrafen vielfach Personen, die bereits unter sozialer Beobachtung standen oder vor einem kritischen Ereignis Opfer von Stigmatisierungen geworden waren (siehe «Stigma und Stigmatisierung», S. 29). Interviews mit Betroffenen geben noch detaillierter als schriftliche Quellen Einblick in solche Prozesse, in denen Personen negative Merkmale und Eigenschaften zugeschrieben wurden.[26] Bei den Interviewpartner*innen, die die UEK befragte, handelt es sich um Männer und Frauen, die als Jugendliche in den 1950er- oder 1960er-Jahren ins Visier der Behörden gerieten. Auch wenn sich die Ergebnisse der Interviews nicht ohne Weiteres auf andere Betroffenengruppen übertragen lassen (zum Beispiel auf ältere Männer, die wegen Alkoholkonsums versorgt wurden), zeigt die Analyse doch wichtige gesellschaftliche Mechanismen auf, durch die Menschen ins Abseits gedrängt wurden – bis hin zur Wegschliessung in einer geschlossenen Anstalt.

Deutlich wird aus den Interviews, dass besonders Menschen von Stigmatisierungen betroffen waren, die in wirtschaftlich oder familiär prekären Situationen lebten, sozial isoliert und oft schon im Kindesalter

26 Die nachfolgenden Abschnitte beruhen, wo nicht anders vermerkt, auf UEK, Bd. 5, Kap. 2.

fremdplatziert gewesen waren (siehe Kap. 3). Es gab Menschen, die, wie Angehörige der jenischen Minderheit, allein durch ihre Herkunft oder Familienzugehörigkeit sozial ausgegrenzt wurden und als «Versager» galten. In anderen Fällen verfestigte sich ein Stigma über Jahre hinweg. Besonders stark von Ausgrenzungen betroffen waren uneheliche Kinder. Wegen der Diskriminierung unverheirateter Mütter lebten solche Kinder vielfach in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen und litten bis in die 1970er-Jahre unter gesellschaftlicher Ächtung. Kam in der Schule zum Beispiel etwas abhanden, war es einfach, ein solches Kind (und nicht das Kind einer gut situierten Familie) zum Sündenbock zu machen.

Besonders uneheliche geborene Frauen hatten mit Vorurteilen zu kämpfen, da sich das Stigma der «sexuellen Haltlosigkeit» von der unverheirateten Mutter auf sie übertrug. «Du wirst wie deine Mutter», bekam Marianne Steiner in den 1960er-Jahren immer wieder zu hören. Nachgerade obsessiv schrieb ihr das familiäre Umfeld sexuelle Interessen zu und trug damit massgeblich dazu bei, dass die kaum aufgeklärte junge Frau mehrfach Opfer von sexuellen Übergriffen werden konnte.[27] Tatsächlich verhinderte die traditionelle Geschlechterordnung bis in die 1960er-Jahre einen unverkrampften Umgang mit weiblicher Sexualität. Wie das erwähnte Beispiel zeigt, herrschte eine bigotte Haltung, die zwischen Tabuisierungen und sexuell aufgeladenen Zuschreibungen schwankte. Vor allem Frauen aus unkonventionellen Familienkonstellationen galten als potenzielle Bedrohung für ihr männliches Umfeld und die Gesellschaft. Besonders zu spüren bekamen dies Missbrauchsopfer, denen ein «liederlicher Lebenswandel» und damit indirekt eine Mitschuld unterstellt wurde. Nicht selten landeten die Mädchen und Frauen in der Psychiatrie oder einem Heim, während Täter aus angesehenen Kreisen unbehelligt blieben.

AUSBRUCHSVERSUCHE UND REPRESSIVE REAKTIONEN

Stigmatisierungen bedeuteten eine Ungleichverteilung von Lebenschancen. Sie verfestigten das Bild einer Gruppe von Menschen am Fuss der Gesellschaftspyramide, die den moralischen und sittlichen Ansprüchen der Mehrheitsgesellschaft nicht genügten. Wenn sich betroffene Menschen gegen Zuschreibungen und Zumutungen wehrten, war die Chance gross, dass sich die erwähnte Spirale von Anzeigen, Denunziationen und behördlichen Eingriffen zu drehen begann.

27 UEK, Bd. 1, 228–335.

Menschen, die von ihrem Umfeld stigmatisiert wurden, waren zum Beispiel bezüglich ihrer Bildungs- und Berufschancen benachteiligt. Interviewpartner*innen berichten davon, wie ihnen Lehrer aufgrund ihrer Herkunft als Heim- und Pflegekinder den Übertritt in die Sekundarschule verweigerten. Stattdessen wurden sie in wenig qualifizierte und schlecht bezahlte Stellen gedrängt. Dies begünstigte prekäre Arbeitsbedingungen und einen häufigen Stellenwechsel, der seinerseits den Argwohn der Vormunde und Eltern weckte. Die verpasste Förderung verbaute den Betroffenen nicht nur den sozialen Aufstieg, sondern setzte sie auch dem Vorwurf aus, zu «versagen» oder «arbeitsscheu» zu sein. Dies besonders dann, wenn sie sich gegen aufgezwungene Arbeitsverhältnisse wehrten. Ebenfalls wurde ihnen die Chance genommen, ihre Leistungsbereitschaft unter Beweis zu stellen. Beides erhöhte das Risiko, dass die Betroffenen später in ein Versorgungsverfahren gerieten.[28]

Ebenfalls zu den gängigen Mustern gehörte, dass Lehrer, Vormunde oder Behörden Personen die Glaubwürdigkeit absprachen, wenn sie von Missbrauch, Gewalt oder schlechten Arbeits- und Lebensbedingungen berichteten. «Sie haben mir nie geglaubt. Sie haben immer geglaubt, ich hätte irgendwo mit jemandem geflirtet», sagt die Zeitzeugin Marianne Steiner.[29] Das Stigma, das den Betroffenen anhaftete, verhinderte, dass ihre Ängste und Anliegen ernst genommen wurden. Eine neutrale Prüfung der Fakten hätte gezeigt, dass es die junge Frau in zwei Heimen nicht aushielt, weil sie dort geschlagen wurde und man ihr die Anerkennung verweigerte. Stattdessen interpretierte die zuständige Behörde ihr Verhalten als «Widerspenstigkeit» und wies Marianne Steiner nach Hindelbank zur «Nacherziehung» ein.[30] Die Versorgung war hier ein Mittel, um eine junge Frau zu disziplinieren, die sich gegen Zumutungen wehrte, die ihr das soziale Umfeld abverlangte.

Solche Repressionsspiralen waren besonders typisch für Versorgungen von Jugendlichen. Fehlende Anerkennung, soziale Isolation, Erfahrungen von Lieblosigkeit, Gewalt und Missbrauch in Heimen und Pflegeplätzen bewogen Jugendliche zu Ausbruchsversuchen, die sich in Fluchten, Lehrabbrüchen oder Stellenwechseln niederschlugen. Das Muster akzentuierte sich ab den 1960er-Jahren zusätzlich. Im Vorfeld von «68» began-

28 UEK, Bd. 1, 35, 137.
29 Zitiert in UEK, Bd. 1, 230 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).
30 UEK, Bd. 1, 232.

nen sich die Grenzen zwischen Ausbrüchen aus schwierigen Lebenslagen und jugendlichen Autonomiebestrebungen zu verwischen. Neue Formen des Freizeitkonsums und die Subkulturszene in den Städten wirkten ebenfalls anziehend auf Jugendliche, die schwierigen Lebenslagen entkommen wollten. In konservativen Gegenden galt hingegen bereits das Tragen eines Minirocks oder langer Haare als Provokation. Statt sich mit persönlichen Schwierigkeiten und dem gesellschaftlichen Wertewandel auseinanderzusetzen, reagierten Eltern, Vormunde oder Heimleiter*innen mit Repressalien auf das vermeintliche Aufbegehren. Die Disziplinierung der Jugendlichen konnte sich über mehrere Stufen von Zurechtweisungen und Fremdplatzierungen entwickeln, bevor sie in eine administrative Versorgung mündete.

Wie die Beispiele zeigen, waren die Konstellationen, die zu Versorgungsverfahren führen konnten, komplex und vielfältig. Den Anstoss gaben Ordnungs- und Sanktionierungsbedürfnisse, die durchaus Reaktionen auf reale Problemlagen und Konflikte darstellen konnten. Das Spektrum reichte von Hilfsgesuchen aus dem familiären Umfeld über Klagen von Nachbar*innen bis zu Autoritätsproblemen von Eltern, Vormunden und Heimleiter*innen. Dabei wäre es falsch, von einem Automatismus auszugehen. Ob eine Person in den Strudel eines Versorgungsverfahrens geriet, hing stark von ihrem sozialen Status ab. Dieser war nur zum Teil durch die materielle Lage, primär aber durch die Anerkennung und den gesellschaftlichen Rückhalt bestimmt, den jemand genoss. Zuschreibungen von negativen Merkmalen und Eigenschaften erhöhten das Risiko einer Entsolidarisierung im sozialen oder familiären Umfeld und förderten die Zementierung von Statusunterschieden. Betroffene Personen konnten durch Rollenzuweisungen in eine Abwehrhaltung gedrängt werden, die bestehende Konflikte weiter verschärfte und ihrerseits Gegenreaktionen hervorrief.

4.3 DIE BEHÖRDE INTERVENIERT: HANDLUNGSLOGIKEN UND BEGRÜNDUNGSMUSTER

Nach welcher Logik entschieden Behörden über administrative Versorgungen und wie begründeten sie ihre Entscheidungen? Behördenentscheide wurden durch zahlreiche Faktoren beeinflusst, die oft nur schwer zu rekonstruieren sind.[31] Die überlieferten Begründungen hatten primär die Aufgabe, einmal gefällte Entscheidungen zu legitimieren. Sie stützten sich auf Akten und Gutachten, die einseitig zulasten der Betroffenen abgefasst sein konnten. Solche Quellen geben zwar Hinweise auf Deutungsmuster und Ermessensspielräume der Behörden; sie bilden die dahinterliegenden Überlegungen und Motivationen aber nur zum Teil ab. «Wenn man gegen jedes Mädchen so vorgehen wollte, da müsste man die halbe Stadt in Erziehungsheime versorgen», so brachte 1954 der Vater einer versorgten Tochter die Unwägbarkeit von Behördenentscheiden auf den Punkt.[32] Tatsächlich ist es vielfach schwer nachzuvollziehen, warum bestimmte Personen versorgt wurden, andere in einer vergleichbaren Situation jedoch einer Anstaltseinweisung entgingen. Der Hinweis auf Stigmatisierungsprozesse im Vorfeld von Versorgungen ist zwar wichtig; er allein erklärt das selektive Vorgehen jedoch nicht. Für die historische Analyse ebenso wichtig ist die Frage nach den Grundlagen und der Dynamik von Entscheidungen, nach den vorhandenen Alternativen sowie nach den finanziellen Überlegungen, die mit einer Versorgung verbunden sein konnten. Diese verschiedenen Perspektiven müssen zueinander in Beziehung gesetzt werden, um die Komplexität der jeweiligen Konstellationen genau zu erfassen.

ENTSCHEIDUNGEN AUFGRUND VON AKTEN UND GUTACHTEN

Akten spielten in Versorgungsverfahren eine zentrale Rolle.[33] Gegenüber der aktenkundigen «Wahrheit» hatten Aussagen von Betroffenen einen schweren Stand. Oft lagen bereits Akten vor, wenn Betroffene angehört wurden. Waren Kantonsregierungen für Versorgungen zuständig, entschieden sie aufgrund von schriftlichen Anträgen, die von untergeordneten Verwaltungsstellen vorbereitet worden waren. Das Machtgefälle war umso

31 Vgl. Rietmann 2013, 147.

32 Rekurs an die Direktion der Justiz, 15. 8. 1954, Staatsarchiv Zürich, P 430, IX, 1444, zitiert in UEK, Bd. 7, Kap. 4.2, 435.

33 Die nachfolgenden Abschnitte beruhen, wo nicht anders vermerkt, auf UEK, Bd. 7, Kap. 3.6; vgl. Kaufmann, Leimgruber 2009; Meier, Galle 2008.

grösser, als die Behörden ihr Monopol über die Aktenführung hartnäckig verteidigten. Einzelne Behörden sammelten über Jahre hinweg Daten, zu denen die betroffenen Personen keinen Zugang hatten. Ebenso konnten sie die Akteneinsicht mit dem Argument verweigern, Denunziant*innen zu schützen.

Die Muster der kantonalen Versorgungspraxis widerspiegeln sich auch in der unterschiedlich entwickelten Systematik der Aktenführung. Grosse Amtsvormundschaften wie diejenige der Stadt Zürich oder das Amt für die Aufsicht über die Alkoholgefährdeten der Waadt verfügten über personenbezogene Dossierablagen. In kleinen Kantonen wie Schwyz erfolgten Entscheide auch aufgrund von persönlichen Absprachen, die nicht aktenkundig wurden. Auch einmalige Einweisungen wurden vielerorts nur in Antrags- und Beschlussform dokumentiert. Einzelne Kantone erfassten administrative Versorgungen im kantonalen Strafregister, um über frühere Einweisungen informiert zu sein.[34]

Akten waren keine neutralen Instrumente der Verwaltung. Polizeiprotokolle oder Zeugenaussagen wurden gezielt mit Blick auf eine Versorgung erhoben und verschriftlicht. Amtsvormundschaften trugen unter Umständen über Jahre hinweg belastende Hinweise auf eine Person zusammen. Indem sie einseitige, aus unsicheren Quellen stammende Informationen zusammenführten, konnten Akten das Bild eines kontinuierlichen «Versagens» vermitteln. Die Unterlagen liessen sich dann als vermeintlich objektive Belege für die «Liederlichkeit» oder «Arbeitsscheu» einer Person und die Notwendigkeit einer Massnahme anführen. Akten ermöglichten auch den Datenaustausch zwischen Amtsstellen. Behörden forderten vor einer Entscheidung bei anderen Stellen Leumundszeugnisse oder Berichte von Arbeitgebern an. Vormundschaftsakten wurden bei einem Wohnungswechsel oft von einer Behörde zur nächsten geschickt. Die Akten begleiteten die Betroffenen so unter Umständen ein Leben lang. Diskreditierende Aussagen konnten so immer wieder neue Wirksamkeit entfalten.

Deutlich wird die Problematik am Beispiel eines 39-jährigen Mannes, gegen den der *préfet* von Lausanne 1949 ein Versorgungsverfahren anstrengte. Zuvor hatte der Mann seine Stelle bei den Schweizerischen Bundesbahnen verloren, weil diese anhand eines Strafregisterauszugs auf seine Vorstrafen aufmerksam geworden waren. Die mit der Untersuchung beauftragte Polizei förderte in ihren Archiven Hinweise zutage, wonach der

34 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3 und 3.6; UEK, Bd. 4, Kap. 3.3.

Betroffene vor mehr als zehn Jahren im «Milieu» verkehrt habe. Auch wenn dem Mann keine Delikte zur Last gelegt wurden, führte die ungeprüfte Vorgeschichte dazu, dass er für 18 Monate in eine Zwangsarbeitsanstalt eingewiesen wurde. Der Mann wurde gleich doppelt Opfer des staatlichen Aktengedächtnisses: Zunächst verlor er seine Stelle wegen der registrierten Vorstrafen, dann entzog man ihm wegen früherer Vorhaltungen auch noch die Freiheit.[35] Akten entfalteten in diesem Fall eine performative Kraft: Anhand einer Vielzahl von rapportierten «Vorfällen» zeichneten sie ein negatives Bild einer Person. Diese Figur bildete dann das legitime Objekt der staatlichen Intervention. Das Beispiel des Mannes war keine Ausnahme. Oft reichten schon die Existenz oder der physische Umfang kompromittierender Akten aus, um eine Person als «Belastung» oder «Gefahr» für die Gemeinschaft zu bezeichnen.

Auch medizinische und psychiatrische Gutachten konnten für die Betroffenen stigmatisierende Wirkungen haben.[36] Die Bedeutung solcher Gutachten nahm mit der zunehmenden Medikalisierung der Versorgungspraxis nach 1950 laufend zu (siehe Kap. 2.5 und «Gutachten mit grosser Wirkung», S. 163). Auch diesbezüglich zeigen sich kantonsspezifische Muster. Kantone wie Schwyz, die über keine psychiatrische Klinik verfügten und Geisteskranke bis weit ins 20. Jahrhundert hinein in Armenhäusern unterbrachten, griffen erst spät und dann vor allem bei Entmündigungen auf psychiatrische Sachverständige zurück. In Kantonen wie Zürich oder Waadt war die Zusammenarbeit zwischen Behörden und Psychiatrie bereits seit langem eingespielt, oder sie intensivierte sich wie in Freiburg in der Nachkriegszeit. Auch für das Einholen von Gutachten gab es unterschiedliche Vorgaben. Bei Entmündigungen wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche, teilweise auch in kantonalen Versorgungsgesetzen waren ärztliche Gutachten vorgeschrieben. In anderen Fällen klärten die Behörden von sich aus die Arbeitsfähigkeit oder den Geisteszustand einer Person ab.

Psychiatrische Begutachtungen hatten die Funktion, Empfehlungen zuhanden der Behörden abzugeben und deren Entscheide zu versachlichen und wissenschaftlich zu untermauern. 1961 schickte zum Beispiel ein Freiburger Oberamtmann einen Mann auf Empfehlung von dessen

35 UEK, Bd. 7, Kap. 3.6, 362–363.

36 Die nachfolgenden Abschnitte beruhen, wo nicht anders vermerkt, auf UEK, Bd. 7, Kap. 3.5.

Vormund zur Begutachtung nach Marsens. Zuvor hatten der Arbeitgeber des Mannes und ein Facharzt darauf hingewiesen, der Mann sei «sexuell pervers» und stelle für Kinder eine Gefahr dar. Das Gutachten der Klinik bestätigte in der Folge die Einschätzung und empfahl als Alternative zur Hospitalisierung die Versorgung in Bellechasse.[37] Wie das Beispiel zeigt, äusserten sich Psychiater nicht nur zum Gesundheitszustand der untersuchten Person, sondern auch zur Notwendigkeit vormundschaftlicher oder medizinischer Massnahmen. Dazu konnten auch Schwangerschaftsabbrüche, Sterilisationen oder Kastrationen gehören.

Gutachten waren Teil der behördlichen Aktenführung. Die Sachverständigen griffen auf Unterlagen zurück, die ihnen die Behörden zur Verfügung stellten. Daraus übernahmen sie Aussagen und moralische Wertungen, oft ohne deren Wahrheitsgehalt zu verifizieren. Analog zu behördlichen Einschätzungen individualisierten psychiatrische Gutachten soziale Problemlagen. Wo Behörden ein «moralisches Versagen» konstatierten, sahen Psychiater Zeichen einer psychischen Auffälligkeit. Bis in die 1980er-Jahre dominierten in den Gutachten Krankheitsbilder wie Psychopathie, Schwachsinn oder Schizophrenie, die von einer unveränderlichen Krankheitsanlage ausgingen und den untersuchten Personen eine persönliche Entwicklungsfähigkeit absprachen. Zeichen von Empathie und Verständnis für schwierige Lebenssituationen waren dagegen selten. Exemplarisch zeigt die Begutachtung einer 28-jährigen Frau aus dem Jahr 1960, dass Begutachtungen für die Betroffenen kaum einen Schutz darstellten, sondern behördliche Zugriffe eher noch verstärkten. Die Mutter von zwei Kindern war wegen einer ausserehelichen Affäre vor die Vormundschaftsbehörde zitiert worden, die, notabene gegen den Willen des Ehemanns, ihre Versorgung ins Auge fasste und ein Gutachten in Auftrag gab. Obwohl die Psychiater aus Münsterlingen keine Anzeichen von Geisteskrankheit fanden, bezeichneten sie die Frau als «primitive Persönlichkeit», bei der die «sexuelle Triebhaftigkeit» überborde. Da die Frau schwanger war, empfahlen sie, ihr «nur» mit einer Anstaltseinweisung zu drohen.[38]

Gutachten entfalteten oft über die Begutachtung hinaus eine stigmatisierende Wirkung. Die Besonderheit psychiatrischer Zuschreibungen bestand darin, dass sie negative Werturteile mit einem belastenden Krankheitsbefund verbanden. Ebenfalls trug die abwertende Fachterminologie

37 UEK, Bd. 7, Kap. 3.5, 309–310.
38 UEK, Bd. 7, Kap. 3.5, 342–343.

zu einer Brutalisierung der Sprache bei. Wer einmal eine Diagnose wie Psychopathie erhalten hatte, wurde das Stigma kaum mehr los. Dazu trug auch die Praxis der Behörden bei, die gleichen Gutachten über Jahre hinweg zu verwenden (und so die Kosten einer neuen Begutachtung zu sparen). So griff die Vormundschaftsbehörde Dürnten im Fall eines Mannes in der Nachkriegszeit wiederholt auf ein Gutachten von 1947 zurück. Dieses hatte den Mann als «torpiden, gleichgültigen und willensschwachen Debilen» bezeichnet. Noch 1975 versorgte die Gemeinde den Betroffenen mit der fast wortgleichen Begründung in der Arbeitsanstalt St. Johannsen.[39]

GESCHLECHTSSPEZIFISCHE BEGRÜNDUNGSFIGUREN

Begriffshülsen wie «Liederlichkeit», «Arbeitsscheu» oder «Haltlosigkeit» hatten eine doppelte Funktion: Einerseits strukturierten sie die Wahrnehmung, Informationsbeschaffung und Aktenführung der Behörden, andererseits dienten die Gesetzesbegriffe als bequeme und nicht selten willkürliche Begründungen, um jemandem die Freiheit zu entziehen. Einen Extremfall bildeten Beschlussformulare, die in mehreren Kantonen verbreitet waren. Darauf konnten die gesetzlichen Versorgungsgründe je nach Fall eingetragen werden.[40] Die konkreten Vorwürfe, die an eine Person gerichtet waren, verschwanden dabei hinter den Kategorien, die das Gesetz vorgab. Einmal in Umlauf gesetzt, gaben die negativ besetzten Begriffe vor, tatsächliche Eigenschaften der betroffenen Personen abzubilden. Zwar nahm der Begründungsaufwand für die Behörden ab den 1950er-Jahren zu und die Abwägungen in den Akten und Beschlüssen wurden umfangreicher. Dennoch blieben Begründungen wie «Arbeitsscheu» oder «Verwahrlosung» weitgehend austauschbar. Um das Handeln der Behörden zu rekonstruieren, ist es deshalb wichtig, die Situationen näher zu beleuchten, die hinter den offiziellen Begründungsformeln steckten.

Wichtige Hinweise gibt die Geschlechtsabhängigkeit der Zuschreibungen. Wie bereits erwähnt, gerieten Männer und Frauen auf unterschiedliche Weise ins Visier der Behörden, auch wenn ihnen die gleichen Begriffe zugeschrieben wurden. Die Praxis folgte dabei weitgehend dem Geschlechterbias, das auch die Gesetzgebungsdebatten bestimmte. Behördenentscheide reproduzierten die geschlechtsspezifischen Rollenbilder, die in der schweizerischen Gesellschaft bis in die 1970er-Jahren hinein

39 UEK, Bd. 7, Kap. 3.5, 319.
40 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3; Crettaz 2016, 169.

stark verankert waren und die Lebensentwürfe und Existenzmöglichkeiten von Männern und Frauen prägten. Indem sie sich an den herrschenden Erwartungen orientierte, bekräftigte die Versorgungspraxis die dahinterstehenden Normvorstellungen. Erst in den 1960er-Jahren begann sich das traditionelle Geschlechtermodell aufzuweichen. Die Einführung des Frauenstimmrechts (1971), der Gleichstellungsartikel der Bundesverfassung (1981) und die Revision des Eherechts (1985) brachten die Gleichberechtigung der Geschlechter weiter voran, auch wenn bis heute, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt, Diskriminierungen bestehen.

Über das Ganze gesehen, waren Männer stärker von administrativen Versorgungen betroffen. Wie in Kapitel 3.3 aufgezeigt wurde, lassen sich dafür verschiedene Erklärungen anführen. Ein wichtiger Grund war, dass Männer gemäss dem herrschenden Geschlechtermodell für das (künftige) Einkommen der Familie verantwortlich waren.[41] Das Arbeitsverhalten und die Erwerbsverhältnisse standen in der Tat oft im Zentrum von Versorgungsbeschlüssen, die Männer betrafen. Ebenfalls eine herausragende – und in der Forschung bisher unterschätzte – Rolle spielte der Konsum von Alkohol. In vielen Kantonen war Alkoholmissbrauch der mit Abstand häufigste Versorgungsgrund. Das Trinkverhalten wurde von Behördenseite oft im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhalten, einem wiederholten Stellenwechsel, der Vernachlässigung familiärer Pflichten oder dem Fehlen eines festen Wohnsitzes problematisiert. Die letztgenannten Umstände konnten allerdings auch alleine zur Begründung herangezogen werden. Unabhängig davon, in welcher Kombination sie genannt wurden, zeichneten die offiziellen Versorgungsgründe ein Negativbild der statusorientierten männlichen Erwerbsbiografie und des fürsorglichen Familienvaters.

Der Konsum von Alkohol wurde vor allem dann zum «Problem» und zum Gegenstand einer Anzeige, wenn er in der Öffentlichkeit stattfand oder wenn eine Familie deswegen fürsorgeabhängig zu werden drohte.[42] 1957 begründete zum Beispiel ein Freiburger Oberamtmann die Versorgung eines Mannes damit, dass dieser in betrunkenem Zustand einen «öffentlichen Skandal» verursacht habe und der Polizei bereits bekannt sei.[43] Obwohl der Konsum von Alkohol vordergründig ein objektives Kriterium war, richteten sich die Interventionen der Behörden nicht gegen alle Kon-

41 Vgl. Rietmann 2013, 98; Lippuner 2005, 159.
42 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1, 3.3 und 3.4.
43 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1, 157.

sumenten. Auch in der Nachkriegszeit stiessen sich die Behörden vor allem am Trinkverhalten der Arbeiter- und ländlichen Unterschichten. Der «Wohlstandstrinker», der zu Hause oder in einem gehobenen Restaurant über den Durst trank, blieb meist unbehelligt.[44] Der Hinweis auf übermässigen Alkoholkonsum konnte aber auch dazu verwendet werden, unerwünschte Personen auf einfache Weise loszuwerden. So kritisierte 1941 ein Amtsarzt die Behörden von Lausanne dafür, dass sie unter dem Vorwand der Alkoholikerfürsorge wahllos «Vagabunden», «alte Arbeitslose» und «Prostituierte» verzeigen würden, obwohl es sich dabei keineswegs um Alkoholiker*innen im Sinn des Gesetzes handelte.[45] Aufschlussreich ist auch das Beispiel eines Waadtländer Juristen, der in den 1940er-Jahren von seinen Angehörigen wegen Alkoholmissbrauchs angezeigt und für eine halbjährige Entziehungskur versorgt wurde. Trotz wiederholter Rekurse gelang es dem Mann nicht, Einsicht in die Akten und Kenntnis der konkreten Vorwürfe gegen ihn zu erhalten.[46]

Bei Frauen dominierte in den Begründungen der Vorwurf der «sittlichen Verfehlung».[47] Dahinter stand die Absicht, die Sexualität von Frauen zu kontrollieren und auf die Ehe zu beschränken. Ebenso galt es, ausserereheliche oder aus sozialen und eugenischen Gründen unerwünschte – und damit für die Fürsorge potenziell belastende – Schwangerschaften zu verhindern. Frauen sollten aus Sicht der Behörden vor allem gute Hausfrauen und Mütter sein oder, falls sie nicht verheiratet waren, im kontrollierten Rahmen eines Fabrikbetriebs oder in einem klassischen Frauenberuf tätig sein. Allenfalls gestand man Frauen aus der Arbeiterschicht gewisse Ausnahmen in Bezug auf die Erwerbstätigkeit zu. Die Behördenentscheide folgten in dieser Hinsicht den gleichen moralischen Massstäben, die auch in den Anzeigen aus der Bevölkerung zum Ausdruck kamen. In der Waadt (in geringerem Mass auch in Neuenburg) richteten sich administrative Versorgungen in den 1940er-Jahren ganz gezielt gegen Frauen, die sich in der Kantonshauptstadt prostituierten. Der «Liederlichkeit» bezichtigt wurden aber auch Frauen, die im Verdacht standen, ausserereheliche Beziehungen zu unterhalten, oder die sich auf andere Weise der Kontrolle durch das familiäre und dörfliche Umfeld entzogen. Im katholisch geprägten Kanton Freiburg zeigten zum Beispiel 1955 Nachbarn eine Frau an, weil diese im

44 UEK, Bd. 3, Kap. 2.
45 UEK, Bd. 7, Kap. 3.2, 203.
46 UEK, Bd. 7, Kap. 4.3.3.
47 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1 und 3.3.

Konkubinat lebte. Ein Versuch des Vormunds, ein Ende der Beziehung zu erzwingen, war zuvor gescheitert. Bezeichnenderweise richteten sich die behördlichen Interventionen in diesem Fall nur gegen die betroffene Frau; der Konkubinatspartner blieb unbehelligt.[48]

Der Konformitätsdruck gegenüber Frauen blieb bis in die 1960er-Jahre hoch und nahm erst nach und nach ab, zunächst in städtisch-liberalen Kantonen. Vor dem Hintergrund der boomenden Konsumgesellschaft richtete sich der Verdacht der «Liederlichkeit» und «Verwahrlosung» zudem vermehrt gegen junge Leute, die ihre Stellen rasch wechselten, mehr Geld als üblich für Zigaretten oder Barbesuche ausgaben oder die vorgegebenen Lebensentwürfe ablehnten. Wie zahlreiche Beispiele aus dieser Zeit zeigen, waren junge Frauen aus prekären Lebensverhältnissen von den veränderten Verhaltenserwartungen überproportional stark betroffen. Nach wie vor bildeten der Verdacht auf Prostitution und die Gefahr von unehelichen Schwangerschaften wichtige Interventionsgründe. Modische Kleidung und Frisuren, eine Affinität zur Jugendkultur oder Kontakte zu Gastarbeitern aus Südeuropa konnten als Begründungen herhalten.

ESKALIERENDE KONFLIKTE UND SOZIALE BLINDHEIT

Hinter den moralisierenden Begründungen von Versorgungen standen oft Konfliktsituationen und Notlagen, in denen Behörden Ordnungsvorstellungen mit Nachdruck durchsetzen wollten. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, dass Menschen, die sich gegen Stigmatisierungen und andere Zurücksetzungen wehrten, ein grosses Risiko liefen, in eine Situation zu geraten, wo ihnen eine Versorgung drohte. Vielfach standen die betroffenen Personen bereits unter verschärfter Beobachtung durch ihr Umfeld oder erregten, wie im Fall von Alkoholkonsum, öffentliches Aufsehen. In solchen Situationen konnten Anzeigen von Angehörigen und Nachbarn oder Interventionen der Polizei den Auslöser bilden, der dann zur Etikettierung der Betroffenen als «liederlich» oder «arbeitsscheu» führte. Manchmal waren Anstaltseinweisungen aber auch einfach «Verlegenheitslösungen», um das Bedürfnis nach einem «harten Durchgreifen» zu befriedigen oder (kosten)aufwendigere Alternativen zu umgehen. Auch diesbezüglich waren die Ermessensspielräume der Behörden gross.

Behörden nutzten Anstaltsversorgungen dazu, Konflikten aus dem Weg zu gehen, ihre Autorität durchzusetzen oder eigensinnige Klient*innen

48 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1, 150–151. Zur Waadt: UEK, Bd. 3, Kap. 3.1; Collaud 2013.

auf einfache Weise abzufertigen. Ein Beispiel dafür ist der bereits mehrfach erwähnte Hans Albrecht, der nach 1960 von seinem Vormund wiederholt in der Strafanstalt Witzwil versorgt wurde. Auslöser für die erste Versorgung war die Weigerung von Hans Albrecht, die ihm zugewiesenen Stellen anzunehmen. Stattdessen wollte sich der junge Mann, der sich nach einem verhinderten Sekundarschulübertritt als Knecht durchschlagen musste, selber eine Arbeit suchen. Vormund und Behörden etikettierten Hans Albrecht in der Folge als «arbeitsscheu» und entzogen ihm die Freiheit. Wie einseitig diese Zuschreibung war, zeigt sich darin, dass man Albrecht in Witzwil rasch als fähigen Traktorfahrer schätzte.[49] Auf ähnliche Weise reagierten Behörden, wenn sich ältere Menschen über schlechte Lebensbedingungen in Armenhäusern oder Bürgerheimen beklagten oder wenn sich Jugendliche wie Marianne Steiner durch Flucht der Gewaltkultur in Jugendheimen entzogen.[50] Gemeinsam war diesen Personen, dass sie gegenüber Behördenvertreter*innen auf eine autonome Lebensgestaltung pochten und sich behördlichen Zugriffen entzogen. Sie galten deshalb rasch als «frech» oder «widerspenstig» und wurden irgendwann als «haltlos» oder «liederlich» etikettiert. Anstaltsversorgungen dienten in solchen Situationen dazu, Autoritäts- und Machtverhältnisse zu stabilisieren, die von «unten» infrage gestellt wurden, und die Aufbegehrenden in die Schranken zu weisen.

Ein gemeinsames Element von Behördenentscheiden war, dass sie die Lebensumstände der betroffenen Personen kaum berücksichtigten – sie waren gleichsam auf dem sozialen Auge blind.[51] Hinweise auf eine schwache Konjunkturlage oder eine erfolglose Stellensuche wurden ebenso ignoriert wie gesundheitliche oder andere existenzielle Probleme, Gewalt und Missbrauch in der Familie, Konflikte am Arbeitsplatz oder die prekären, lebensfeindlichen Bedingungen in Heimen und anderen Einrichtungen. Unabhängig von der im Einzelfall verwendeten Terminologie stellten die Behörden das individuelle «Versagen» ins Zentrum ihrer Argumentation. Der Blick richtete sich ausschliesslich auf den Charakter und die Persönlichkeit. Das soziale oder wirtschaftliche Umfeld und sein Einfluss auf das Verhalten der betroffenen Personen blieben ausgespart. Dabei gab es im Vorfeld von Anstaltsversorgungen durchaus Situationen und Verhältnisse, die,

49 UEK, Bd. 1, 140–141. Der Name wurde auf Wunsch des Porträtierten geändert.
50 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3.
51 Vgl. die Beispiele in UEK, Bd. 7, Kap. 3.3, 3.4 und 3.6; UEK, Bd. 4, Kap. 1.1.

WILLKÜRENTSCHEIDE: BEHÖRDLICHE RECHTSVERSTÖSSE UND SYSTEMUNRECHT

Inwiefern handelten die Behörden bei Versorgungsentscheidungen willkürlich oder verstiessen gegen das Recht? Sind solche Rechtsverstösse ausreichend, um von historischem Unrecht zu sprechen? In vielen Kantonen regelten die Gesetze das Versorgungsverfahren nur rudimentär. Dies hatte zur Folge, dass die Behörden von Gesetzes wegen über ein grosses Ermessen verfügten und die betroffenen Personen weniger gut geschützt waren als in einem Strafverfahren. Viele Behörden hielten sich allerdings nicht einmal an die Minimalvorgaben. Es gibt zahlreiche Beispiele, in denen Behörden offensichtlich und willkürlich gegen bestehende Verfahrensvorschriften verstiessen.

In zahlreichen Fällen hörten Behörden Betroffene vor der Versorgung nicht an. Zum Teil erfolgte die Anhörung erst, als die Einweisung bereits erfolgt war oder ein Rekurs drohte. In beiden Fällen lag ein Verstoss gegen das damalige Recht vor.[1] Es kam auch vor, dass Betroffene von der Polizei ohne Angaben von Gründen in Haft genommen wurden und die zuständigen Behörden die Versorgung erst Wochen später formell beschlossen. «Ich weiss nicht, wer mich verurteilt hat und wie lange ich in diesem Gefängnis bleiben muss», beklagte sich 1961 ein junger Mann, der in Sion im Gefängnis inhaftiert war.[2] 1964 beklagte sich sogar die Direktion von Bellechasse beim Justiz- und Polizeidepartement in Sitten, dass viele Walliser Internierte nach Bellechasse geschickt würden, ohne dass ein Beschluss des zuständigen Departements vorlag (siehe «Missachtete Verfahrensvorschriften», S. 161). Obwohl die Regierung 1950 das Vorgehen bei Anstaltseinweisungen präzisiert hatte, versorgten die Walliser Gemeinden weiterhin direkt, ohne die Zustimmung des Kantons einzuholen. Ähnliche Verstösse sind aus anderen Kantonen, etwa aus Schwyz oder Freiburg, bekannt.[3]

Auch die Freiburger Oberamtmänner wandten Gesetzesbestimmungen nach eigenem Gutdünken an. Es kam vor, dass sie die Begründung einer Versorgung nachträglich anpassten. 1962 wandte sich die Direktion von Bellechasse an den Oberamtmann des Saanebezirks, um die Verset-

1 UEK, Bd. 7, Kap. 4, 416–417.

2 Testament, 25. 2. 1961, Staatsarchiv des Kantons Wallis, 5060-4, boîte 34, dossier 5/1961, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 1.1, 46 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

3 UEK, Bd. 4, Kap. 1.1; Crettaz 2016, 176–178. Zu Schwyz UEK, Bd. 7, Kap. 3.3. Zu Freiburg Kap. 3.2.

zung eines «anormalen und undisziplinierten» Insassen aus der Alkoholentzugsabteilung Tannenhof in die Strafanstalt zu beantragen. Um dem Antrag auf Haftverschärfung zu entsprechen, änderte der Oberamtmann kurzerhand die Rechtsbegründung des Entscheids und verfügte eine Internierung aufgrund des Versorgungsgesetzes von 1942 (statt wie bis anhin aufgrund des Alkoholgesetzes von 1955).[4] Wenig Respekt gegenüber den Rechten der Betroffenen zeigte auch die Schwyzer Regierung. Obwohl die kantonalen Erlasse eine Haft von maximal zwei Jahren vorsahen, verfügte der Regierungsrat immer wieder «dauernde» Anstaltsversetzungen oder solche auf unbestimmte Zeit. 1941 beschäftigte sich das Bundesgericht kritisch mit der Praxis, ohne jedoch den Kanton in die Schranken zu weisen. Erst in den 1960er-Jahren passte die Regierung ihre Praxis an und ging zu zeitlich begrenzten Versorgungen über.[5]

Ein geringer Verrechtlichungsgrad und eine laxe Kontrolle der unteren Staatsorgane begünstigten solche Rechtsverstösse. Allerdings beschränken sich diese nicht auf strukturschwache Kantone wie Freiburg, Schwyz oder Wallis. So bezeichnete das Bundesgericht 1947 einen Entscheid des Zürcher Regierungsrats als willkürlich. Dieser hatte in zweiter Instanz einen Mann versorgt, ohne dabei anzugeben, ob die gesetzlichen Voraussetzungen überhaupt erfüllt seien. Da auch die Akten keine Hinweise ergaben, dass der Mann einen «Hang zu Verbrechen» bekundet hatte oder «liederlich» war, hob das oberste Gericht den Entscheid auf.[6] Der Richterspruch zugunsten des betroffenen Mannes war allerdings eine seltene Ausnahme (siehe «Erfolgreich gegen die Behördenwillkür», S. 88).

Verstösse gegen Verfahrensordnungen hatten einschneidende Folgen für die Betroffenen. Dennoch: Die behördliche Missachtung von Verfahrensregeln allein sagt wenig über den Unrechtscharakter der damaligen Praxis aus. Eine fehlerhafte Anwendung von Gesetzen gehört auch heute noch zur Rechtswirklichkeit und ist Gegenstand von Gerichtsverfahren. Es wäre deshalb vorschnell, die Frage nach dem historischen Unrecht nur an solchen Verfahrensverstössen und Rechtsverweigerungen festzumachen. Nicht zuletzt deshalb, weil dann Versorgungsentscheide, die korrekt zustande kamen, aus heutiger Sicht als legitim angesehen werden müssten. Die Frage nach dem historischen Unrechtscharakter ist komplexer: Inwie-

4 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1, 162.
5 UEK, Bd. 7, Kap. 4.1.3; UEK, Bd. 1, 99.
6 Urteil P 730/AG vom 13. 3. 1947, Ziff. 6, Archiv des Bundesgerichts.

weit genügte das massgebende Recht den elementaren Anforderungen an die Gerechtigkeit (Gleichbehandlung, Rechtssicherheit), die die Grundlagen des modernen Rechtsstaats bildeten? Hier ist wiederum zu differenzieren zwischen den damaligen und den heutigen Standards. Weiter fragt sich, inwiefern Rechtsverstösse durch die Struktur des Rechts selbst begünstigt wurden und inwieweit Mechanismen bestanden, die die Korrektur von Verfahrensfehlern erlaubten.

Zentral für die historische Bewertung ist die Charakterisierung des Versorgungsrechts als Sonderrecht, das für bestimmte Gruppen der Bevölkerung deutliche Abstriche bezüglich Rechtssicherheit und Verfahrensgerechtigkeit machte und das Ermessen der Behörden beträchtlich erweiterte (siehe Kap. 2). In dieser Hinsicht müssen Verfahrensverstösse als Spitze des Eisbergs betrachtet werden. Es ist offensichtlich, dass das Nebeneinander verschiedener Erlasse, die Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe, der Erprobungsmodus der Sanktionen sowie der Mangel an Verfahrensgarantien ein Klima des «Alles ist möglich» begünstigten. Dies förderte in der Praxis eine ausgreifende Selbstermächtigung der Behörden. Erschwerend kam hinzu, dass der Schutz der Betroffenen vor Behördenwillkür schwach ausgeprägt war. Zudem war der Wille der übergeordneten Instanzen, die nachgeordneten Behörden ausreichend zu kontrollieren, gering. Sofern überhaupt Rechtsmittel bestanden, um Fehlentscheide zu korrigieren, waren diese von hohen Hürden umgeben (siehe Kap. 4.4). Die Gesetzgeber auf Bundes- und Kantonsebene verfolgten mit der administrativen Versorgung soziale Zwecke, die in ihren Augen durch überwiegende öffentliche Interessen legitimiert waren. Sie nahmen dabei bewusst in Kauf, dass es zu Akten der Willkür kam und die Rechte der Betroffenen, anders als in einem Strafverfahren, nicht ausreichend geschützt wurden. Dem historischen Recht war deshalb ein systemisches Unrechtspotenzial inhärent.

auch aus heutiger Sicht, schwierig waren und eine staatliche Intervention rechtfertigten. Indem die Behörden die Schuld dafür einseitig den betroffenen Personen zuwiesen, nahmen sie die Gesellschaft – und sich selbst – aus der Verantwortung. Bezeichnend dafür ist die Brutalisierung der Sprache, die, ebenso unpräzise wie abwertend, auf die vermeintliche Gefährlichkeit der zu versorgenden Personen hinweisen sollte. Versorgungsbeschlüsse bezeichneten betroffene Personen schon mal als «soziale Parasiten» und «unerwünschte Elemente» oder hoben die «asozialen Einstellungen» einer Person hervor.[52] Psychiatrische Gutachten mit ihrem pathologisierenden Vokabular verstärkten solche Stigmatisierungen zusätzlich.

ANSTALTSVERSORGUNGEN: EINE FRAGE DER VORHANDENEN ALTERNATIVEN

Versorgungen in geschlossenen Einrichtungen bildeten oft die letzte Stufe einer Kaskade von Massnahmen. Sie kamen dann zum Zug, wenn aus Sicht der zuständigen Behörden andere «Lösungen» gescheitert waren. Oder wenn die Bereitschaft fehlte, zu aufwendigeren oder teureren Massnahmen zu greifen. Das Vorhandensein oder das Fehlen von Alternativen hatte einen grossen Einfluss darauf, ob eine Person in eine Anstalt eingewiesen wurde oder nicht. Das heisst im Gegenzug, dass Anstaltseinweisungen immer auch in Beziehung zu anderen Hilfssystemen und Einrichtungen standen. Damit rücken die sozial- und finanzpolitischen Entscheidungen in den Blick, die mit der Schaffung und Ausgestaltung solcher Angebote verbunden waren: Welche finanziellen und personellen Mittel waren Politik und Gesellschaft bereit, für die Unterstützung von Menschen in prekären Lebenssituationen auszugeben? Dabei ist zu berücksichtigen, welche Optionen zu einem bestimmten Zeitpunkt effektiv zur Verfügung standen oder zumutbar gewesen wären und welche ausserhalb des Denkhorizonts und der Handlungsmöglichkeiten der damaligen Gesellschaft lagen.

Die meisten Versorgungsgesetze sahen vor, dass Betroffene vor einer Anstaltseinweisung verwarnt wurden und Gelegenheit erhielten, sich «Verhaltensmassregeln» zu unterziehen. Erst wenn solche Disziplinierungsversuche gescheitert waren, sollte zu einer härteren Massnahme, sprich zur Anstaltseinweisung, gegriffen werden. Und auch dann versuchten die Behörden regelmässig, die Betroffenen dazu zu bewegen, sich einer Anstaltsversetzung «freiwillig» zu unterziehen. Dies nicht nur, um den Anschein

52 UEK, Bd. 7, Kap. 1.3, 26; Kap. 3.1, 160.

der Fürsorge zu wahren, sondern auch, um Anreize für eine Kooperation zu setzen.[53] Die Praxis zeigt diesbezüglich kein einheitliches Bild. Auf der einen Seite berichten Betroffene, sie seien ohne Vorwarnung inhaftiert worden. Auf der anderen Seite zeigt etwa die Entwicklung in der Stadt Zürich, dass die Zahl der Verwarnungen die Zahl der Versorgungen immer deutlich überstieg. Die Drohung mit dem Entzug der persönlichen Freiheit war hier wichtiger als die Anstaltseinweisung selbst. Ab den 1960er-Jahren verstärkte sich der Trend zu weniger einschneidenden Massnahmen und zu einer unterstützenderen Haltung der Behörden weiter. Dazu trugen nicht nur neue Methoden der sozialen Arbeit, sondern auch das wachsende Bewusstsein für die stigmatisierenden und kontraproduktiven Effekte von Behördeninterventionen bei.[54]

Die Verlagerung auf niederschwelligere und ambulante Massnahmen hing wesentlich von der Bereitschaft der Kantone und Gemeinden ab, Alternativen zu Anstaltsversorgungen und die dafür benötigten finanziellen Mittel bereitzustellen. Ein frühes Beispiel dafür ist das Netzwerk von Verpflegungsstationen für «Wanderarme», das bis in die 1960er-Jahre Bestand hatte. Es verfolgte den Zweck, Arbeitssuchenden ohne festen Wohnsitz Verpflegung und Unterkunft anzubieten und so das Risiko für Versorgungen wegen «Vagantität» zu reduzieren.[55] Mit dem Ausbau des Sozial- und Gesundheitswesens nach dem Zweiten Weltkrieg öffnete sich die Schere zwischen den kantonalen Entwicklungen stärker. Wohlhabendere Kantone wie die Waadt, Zürich, Bern oder Luzern, die über eine gut entwickelte soziale Infrastruktur verfügten, setzten vermehrt auf bedingte Anstaltseinweisungen oder ambulante Kontroll- und Unterstützungsmassnahmen (siehe Kap. 2.5). Dadurch sollten die soziale Integration und der Verbleib der betroffenen Personen im regulären Arbeitsmarkt gefördert werden. Versorgungen in geschlossenen Anstalten galten mehr und mehr als Rückfalloptionen, die nur noch in Ausnahmefällen vorgesehen waren. Die Option, mit einer Anstaltsversetzung zu drohen, blieb aber erhalten. Der Trend zu niederschwelligen Ansätzen zeigt sich besonders in der Alkoholikerfürsorge. Hier entstand ab den 1950er-Jahren ein abgestuftes System von «Vormassnahmen» (Abstinenzversprechen, ambulante Kontrolluntersuchungen, Wirtshausverbote), das zur mittel- und langfristigen Re-

53 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1, 3.2 und 3.3.
54 UEK, Bd. 4, Kap. 1.1; UEK, Bd. 7, Kap. 3.4.
55 UEK, Bd. 3, Kap. 3.2.

duktion der Anstaltseinweisungen beitrug.[56] In die gleiche Richtung zielte die Schaffung von Anlaufstellen und Wohngruppen für Jugendliche in den 1970er-Jahren, die Alternativen zur Unterbringung in einem geschlossenen Setting boten und den chronischen Mangel an geeigneten Einrichtungen entschärften.[57]

Im Gegenzug zeigt das Beispiel des Kantons Freiburg, wie die Abwehrhaltung gegenüber sozialstaatlichen Innovationen zur Aufrechterhaltung eines repressiven Versorgungsregimes beitrug. In Freiburg sträubte sich das katholisch-konservative Establishment bis in die 1970er-Jahre dagegen, zusätzliche Mittel in die soziale und medizinische Infrastruktur zu investieren. Stattdessen delegierte man Aufgaben weiterhin an kirchliche Wohltätigkeitsvereine und unterdrückte Kritik am repressiven Vorgehen. Bezeichnend ist, dass der Kanton in den 1960er-Jahren neue Ansätze in der Alkoholikerfürsorge postulierte, die dafür nötigen Strukturen jedoch erst zehn Jahre später zur Verfügung standen.[58] Mit Bellechasse bestand dagegen eine kostengünstige Versorgungseinrichtung. Die Oberamtmänner unterstützten die Gemeinden dabei, unerwünschte Bürger*innen auf einfache Art und Weise loszuwerden und nach Bellechasse einzuweisen. Bereits früh galt die Anstalt als «Abfallplatz der Gemeinden» (*dépotoir des communes*). 1958 räumte die Direktion ein, dass eine Anstaltsversorgung das einzige Mittel darstelle, um «die Gesellschaft vor Elementen zu bewahren, die eine Quelle der Unordnung sind».[59] Bis in die 1970er-Jahre kamen in Bellechasse ältere, teils arbeitslose, teils kranke, behinderte oder psychisch beeinträchtigte Personen unter, die selbst nach den damaligen Massstäben vielfach in Alters-, Kranken- oder Pflegeheime gehört hätten.[60]

Das Vorhandensein sozialmedizinischer oder -pädagogischer Alternativen trug wesentlich dazu bei, dass sich Anstaltsversorgungen in bestimmten Situationen vermeiden liessen. Die Bereitschaft der Politik und der Steuerpflichtigen, Mittel zu investieren, hatte grossen Einfluss darauf, ob die individuelle Förderung oder die blosse «Verwaltung» sozialer Problemlagen im Zentrum stand. Diese Bereitschaft wurde sowohl durch den wirtschaftlichen Aufschwung als auch durch die Professionalisierung der sozialen Berufe und die Liberalisierung der Gesellschaft ab den 1960er-Jahren gefördert.

56 UEK, Bd. 7, Kap. 3.1, 3.2 und 3.4.
57 UEK, Bd. 8, Kap. 2.3; Lengwiler 2019.
58 UEK, Bd. 3, Kap. 2.1.
59 UEK, Bd. 3, Kap. 1.1, 75; UEK, Bd. 7, Kap. 3.1, 174, Anm. 185.
60 UEK, Bd. 4, Kap. 2.1; UEK, Bd. 8, Kap. 13.

Wie die Beispiele zeigen, blieb der Trend zu eingriffsärmeren Massnahmen allerdings von vielen Ungleichzeitigkeiten geprägt.

Nicht so eindeutig sind die Auswirkungen, die die nach dem Zweiten Weltkrieg sukzessive ausgebauten Sozialwerke auf diese Entwicklung hatten. Wie das Versorgungsrecht stärkten die Sozialversicherungen die traditionelle Geschlechterordnung und die Bedeutung der (männlichen) Erwerbsarbeit für die soziale Teilhabe. Zugleich linderten sie soziale Notlagen wie die Altersarmut mit Transferleistungen. Allerdings gehörte nur eine Minderheit der von administrativen Versorgungen Betroffenen zu den hinsichtlich der Alters- und Hinterbliebenen- sowie der Invalidenversicherung (und ab 1966 der Ergänzungsleistungen) Leistungsberechtigten. Die Wirkung der Sozialwerke war im Endeffekt eher eine indirekte: für ältere Menschen oder Jugendliche boten die Sozialwerke neue Finanzierungsquellen, die den Ausbau der sozialen Angebote förderten. So wurde es ab den 1950er-Jahren möglich, ältere Frauen und Männer dank AHV-Renten in Altersheimen unterzubringen oder dank der IV sonderpädagogische Massnahmen für Jugendliche zu finanzieren. Dennoch lebten noch in den 1970er-Jahren zahlreiche Männer und Frauen über 60 Jahre in Anstalten wie Bellechasse oder Hindelbank.[61]

ANSTALTSVERSORGUNGEN: EINE GÜNSTIGE(RE) FORM DER FÜRSORGE?

Nicht einfach zu beantworten ist die Frage, inwieweit finanzielle Überlegungen und Interessen die Entscheidungen der Behörden beeinflussten. Schützte sich der Staat mit administrativen Versorgungen in erster Linie vor Kosten, wie dies der Jurist François Clerc im Dokumentarfilm von Guy Ackermann und Alain Tanner von 1970 suggerierte?[62] Obwohl das Argument auf den ersten Blick plausibel scheint, ist eine differenzierte Betrachtung nötig. Einerseits darf man das Kostenargument nicht zu eng fassen, andererseits sollte man sich auch vor einem ökonomischen Determinismus hüten.

Die Beziehungen zwischen den verschiedenen Kostenfaktoren im Zusammenhang mit einer Anstaltsversorgung sind komplex. Zudem hatten die involvierten Akteur*innen keineswegs die gleichen Perspektiven und Interessen. Kurzfristige Kosteneinsparungen auf der einen Seite

61 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3 und 3.4; UEK, Bd. 8, Kap. 4.2 und 13.
62 UEK, Bd. 3, Kap. 1, 30.

konnten mit langfristigen Mehrbelastungen auf der anderen verbunden sein. Schliesslich hatten finanzielle Argumente auch eine legitimatorische Funktion und bildeten nicht einfach eine gegebene Kostenwahrheit ab. Aus Sicht der Versorger fielen vor allem die direkten Kosten ins Gewicht. Diese konnten zum Teil auf die Betroffenen und ihre Angehörigen abgewälzt oder über Lastenausgleichssysteme abgerechnet werden (siehe «Kostgelder: Abwälzen der Versorgungskosten auf die Betroffenen», S. 182). Diesen Beträgen stand eine Reihe von alternativen Kosten gegenüber: eingesparte Fürsorgegelder, die administrative Entlastung der Gemeinden von komplexen Fürsorge- und Vormundschaftsfällen oder der Verzicht auf den Ausbau alternativer Leistungsangebote. Eine abschliessende Gewichtung und Bezifferung dieser verschiedenen Faktoren ist aufgrund des aktuellen Forschungsstands nicht möglich. Die Untersuchungen der UEK zu den finanziellen Aspekten der Versorgungspraxis ergeben jedoch wichtige Einsichten, die sich für weiterführende Analysen nutzen lassen.

Sicher ist, dass besonders Menschen in prekären Lebenssituationen von administrativen Versorgungen besonders betroffen waren. Auch wenn sich das Profil der betroffenen Personen in der Nachkriegszeit veränderte, blieb ein gewisser Konnex zur Armenfürsorge bestehen (siehe Kap. 3). Viele Beispiele zeigen, dass administrative Versorgungen für die Gemeinden bequeme und kostengünstige Optionen darstellten, um auf unterschiedliche Problemlagen und Konfliktsituationen zu reagieren. Mittellose Familien und Einzelpersonen in schwierigen Lebenslagen wurden als potenzielle Kostenfaktoren wahrgenommen. Ausserdem ersparte eine Versorgung der Gemeinde unter Umständen langwierige Auseinandersetzungen und die Suche nach alternativen Lösungen.[63] Hinzu kam, dass sich die Versorgungskosten auf die Betroffenen und auf Angehörige abwälzen liessen. Je nach Fall kamen auch die Kantone für einen Teil der Kosten auf. Trotzdem ergeben die untersuchten Fallbeispiele kein eindeutiges Bild. Belege dafür, dass administrative Versorgungen primär oder ausschliesslich aufgrund von Kostenüberlegungen erfolgten, lassen sich zwar vereinzelt finden. In der Regel dürfte aber eine Kombination aus disziplinarischen, pragmatischen und finanziellen Motiven im Verbund mit eskalierenden Konflikten den Ausschlag für Anstaltseinweisungen gegeben haben.[64] Auch in dieser

63 UEK, Bd. 3, Kap. 1.1; UEK, Bd. 7, Kap. 3.2.

64 Vgl. Lippuner 2005, 150–151, 155, 160, 171, 173, 184, die die flexible Handhabung des Kostenarguments durch die einweisenden Instanzen im Zusammenspiel mit anderen Beweggründen herausarbeitet. Die Befunde der Forschung bleiben disparat. Die weni-

Hinsicht sind die Unterschiede zwischen den Kantonen gross. Spielten Kostenargumente in wirtschaftsschwachen Kantonen wie Freiburg oder Schwyz auch in der Nachkriegszeit eine grosse Rolle, waren in der Waadt oder in Zürich Auseinandersetzungen um die Kostentragung eher die Ausnahme.[65]

Aus diesen Gründen wäre es verkürzt, administrative Versorgungen pauschal als kostengünstige(re) Variante der Armenfürsorge zu bezeichnen (so wie die Fremdplatzierung von Kindern lange eine günstigere Alternative zur Unterstützung bedürftiger Familien darstellte). Eine solche Interpretation trägt weder dem Ausnahmecharakter und der Lückenfüllerfunktion noch dem selektiv-disziplinierenden Charakter der Massnahmen ausreichend Rechnung. Tatsächlich war die Zahl der armutsbetroffenen und unterstützten Personen im 20. Jahrhundert immer deutlich höher als die Zahl der Versorgten. Ein grosser Teil der armutsbetroffenen Personen und Familien wurde zudem am Wohnort unterstützt, sei es mit Nahrungsmitteln, Kleidern, Mietzuschüssen oder Bargeld. Hinzu kommt, dass wirtschaftliche Motive nicht immer eindeutig waren. So sind Beispiele bekannt, in denen Gemeinden sowohl die Versorgung als auch die Entlassung aus der Anstalt mit Kostenüberlegungen begründeten. Versorgte die Gemeinde einen Elternteil in einer Anstalt, konnte es vorkommen, dass der Rest der Familie den Fürsorgeetat umso stärker belastete und zum Beispiel Kinder fremdplatziert werden mussten. Nicht selten setzten sich auch Familien für die Entlassung ihrer Angehörigen ein, weil sie zusätzliche Arbeitskräfte brauchten.[66]

Ein eindeutigeres Bild ergibt sich bezüglich der Auswahl der Anstalten. Es gibt zahlreiche Belege dafür, dass Behörden die Vollzugsanstalten aufgrund von finanziellen Überlegungen auswählten und dabei Nachteile für die Betroffenen durch die Unterbringung in ungeeigneten oder prekären Settings in Kauf nahmen.[67] Einerseits waren Kantone, die eigene Anstalten führten, an einer optimalen Auslastung ihrer Einrichtungen interessiert und versuchten die Nachfrage über den Pensionspreis zu steuern und die Kosten tief zu halten. Die Anstalten von Bellechasse, die selbst von

gen Beispiele, in denen sich eine eindeutige Kostenelastizität seitens der einweisenden Behörden nachweisen lässt, betreffen vor allem das späte 19. Jahrhundert. Rietmann 2013, 95; Badran 2017, 72.

65 UEK, Bd. 7, Kap. 3.7; UEK, Bd. 3, Kap. 1.2; UEK, Bd. 4, Kap. 3.1.

66 UEK, Bd. 7, Kap. 3.3, 3.7; UEK, Bd. 8, Kap. 12.1.

67 UEK, Bd. 8, Kap. 3.3, 153–159; Crettaz 2016, 149; Knecht 2016, 34, 38, 59, 119.

Behördenseite als «billigstes Kurhaus»[68] der katholischen Kantone bezeichnet wurden, spielten dabei eine besonders berüchtigte Rolle. Andererseits waren viele Behörden bestrebt, möglichst tiefe Pensionspreise zu bezahlen, wenn sie sich einmal für eine Anstaltsversorgung entschieden hatten. Dies war ein Grund dafür, dass die Umsetzung des ersten Luzerner Trinkerheilgesetzes von 1910 am Widerstand der zahlungspflichtigen Gemeinden scheiterte. Erst das Aufkommen von ambulanten und kostengünstigeren Therapieangeboten in den 1950er-Jahren gab der Alkoholikerfürsorge wieder neuen Auftrieb.[69] Die höheren Kosten waren oft auch ein Grund dafür, dass psychisch angeschlagene Menschen nach Möglichkeit eher in Armenhäusern oder Zwangsarbeitsanstalten als in psychiatrischen Kliniken oder sozialpädagogischen Einrichtungen versorgt wurden.

4.4 BETROFFENE ZWISCHEN OHNMACHT UND WIDERSTAND

Welche Möglichkeiten hatten Betroffene, sich in Versorgungsverfahren zu wehren? Es sind zahlreiche Reaktionen überliefert, die sich in einem Spektrum von radikalem Widerstand bis zur Resignation bewegen. Sie geben ebenso Zeugnis von der Ohnmacht der Betroffenen wie von deren Fähigkeit, die eigene Würde in schier ausweglosen Situationen zu behaupten. Allerdings verfügten längst nicht alle Betroffenen über die Möglichkeit, sich schriftlich zu artikulieren oder die Schranken der Zensur zu überwinden. Die überlieferten Stimmen legen deshalb auch für eine weitaus grössere Zahl von stumm gebliebenen Betroffenen Zeugnis ab.

WENIG GEHÖR: ANHÖRUNGEN UND PROTESTBRIEFE

Das rechtliche Gehör vor einem Behördenentscheid gehörte gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts seit Beginn des 20. Jahrhunderts zu den Grundrechten.[70] Auch wenn dieses Recht in der Praxis immer wieder verletzt wurde (siehe «Willkürentscheide: Behördliche Rechtsverstösse und Systemunrecht», S. 143), war es in den Versorgungsgesetzen in der Regel ausdrücklich vorgesehen. Wo Anhörungen stattfanden, erstellten die Behörden Protokolle. Diese belegen, wie sich Betroffene gegen Vorhaltungen

68 UEK, Bd. 8, Kap. 12.1, 573, Anm. 75.
69 UEK, Bd. 3, Kap. 2.2.
70 UEK, Bd. 7, Kap. 2.3.

und eine drohende Versorgung zur Wehr setzten. Es gab auch Betroffene, die sich mit Briefen an die Behörden wandten, zum Teil erst dann, wenn sie bereits interniert waren. Dazu gehörten Personen, denen das rechtliche Gehör verweigert worden war und die nicht wussten, warum und für wie lange sie in eine Anstalt eingewiesen wurden. Solche Briefe zeigen, wie die Betroffenen mit Situationen der extremen Unsicherheit umgingen.[71]

Betroffene verfolgten unterschiedliche Strategien, um den Vorwürfen der Behörden zu begegnen. Einige wiesen Stigmata wie «Arbeitsscheu» und «Liederlichkeit» von sich und beriefen sich auf konjunkturell bedingte Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche, persönliche Nöte oder Schwierigkeiten im familiären Umfeld (Krankheit, Todesfall). Andere betonten die Normalität ihres Lebensstils oder die Harmlosigkeit ihres Trinkverhaltens. Solche Distanzierungen und Rechtfertigungen stellten vielfach verzweifelte Versuche dar, die Deutungshoheit über das eigene Leben zu verteidigen. In gebrochenem Französisch beteuerte 1958 eine Walliser Internierte gegenüber den Behörden ihre Ehrenhaftigkeit: «Ich habe weder getötet noch gestohlen, noch einen Skandal gemacht, ich habe mich immer gut geführt. […] Ich habe viel gearbeitet, Land gekauft, da ich in meiner Seele Bauer bin. Zuletzt habe ich dieses Haus für mich und meinen Sohn gekauft.» Zu ihrer Rechtfertigung verwies sie auf einen Erbschaftskonflikt mit ihrer Tochter, der sie offenbar stark misstraute.[72]

Andere Betroffene räumten Verfehlungen ein, appellierten aber an das Verständnis und die Milde der Behörden und gaben Versprechen ab, sich künftig zu «bessern». Wieder andere versuchten, einen Aufschub der Einweisung zu erwirken oder sich Vorteile bei der Wahl der Versorgungsanstalt zu verschaffen. «[…] ich verspreche, ein normales und arbeitsames Leben zu führen», hiess es in einem Brief einer Frau an die Kommission für administrative Versorgungen des Kantons Waadt von 1940.[73] Manche verwahrten sich ausdrücklich dagegen, in einer Strafanstalt versorgt zu werden, oder bezeichneten die Versorgung als ungerechte Strafe. Andere wiederum prangerten die Willkürlichkeit des behördlichen Vorgehens mit juristischen Argumenten an.[74] Eine Frau wehrte sich 1969 mit folgenden

71 UEK, Bd. 4, Kap. 1.1 und 1.3.

72 Brief an den Polizeikommandanten, 5. 3. 1958, Staatsarchiv des Kantons Wallis, 5060-4, boîte 33, dossier 16/1959, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 1.1, 47 (punktuelle Aktualisierung der Rechtschreibung und übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

73 UEK, Bd. 4, Kap. 1.1, 37.

74 UEK, Bd. 7, Kap. 4.3.2 und 4.3.4; UEK, Bd. 4, Kap. 1.1, 1.2 und 1.3.

Worten gegen eine Versorgung: «Ich möchte Sie höflich darum bitten, dass ich mich so oder so verteidigen darf […], denn nach meinem Empfinden darf sich jeder Mensch verteidigen, da ich nämlich gerichtlich verurteilt werden möchte[,] mit anderen Worten möchte ich mich rechtfertigen und auf normaler Bahn schon versorgt werden[,] denn jeder Mensch hat sein Recht, um sich verteidigen zu können.»[75] Einigen Betroffenen gelang es, Angehörige, Freund*innen oder Arbeitgeber*innen als Fürsprecher*innen zu mobilisieren. Eltern oder Verwandte versprachen, Personen bei sich aufzunehmen oder ihnen bei der Stellensuche behilflich zu sein. Sie bürgten damit zugleich für eine gewisse Kontrolle.[76]

Auch dort, wo Betroffene angehört wurden, nahmen die Behörden ihre Rechtfertigungen und Begründungen kaum ernst. Protokolle zeigen, dass Anhörungen – in älteren Quellen oft als «Verhöre» bezeichnet – kaum je ergebnisoffen geführt wurden. Vielmehr war es den Untersuchungsbeamten einerlei, ob sich die Angeschuldigten wehrten und welche Argumente sie vorbrachten. Die Erklärungen der Betroffenen wurden konsequent übergangen und alternative Deutungen als Schutzbehauptungen abgetan; stattdessen bestätigten die Behördenvertreter vorgefasste Vorurteile und Zuschreibungen wie «Arbeitsscheu» oder «Liederlichkeit».[77] Erna Eugster, die um 1970 in ein Verfahren geraten war, schildert, wie sie nach Beschimpfungen durch den Jugendanwalt zugab, mit mehreren Männern Geschlechtsverkehr gehabt zu haben – Männer, die sie kurzerhand erfunden hatte, um ihre Helfer*innen auf der vorangegangenen Flucht zu schützen.[78]

Betroffene, die sich wehrten, hatten vielfach mit zusätzlichen Nachteilen zu rechnen. Die Behörden interpretierten Widerspruch als Angriff auf ihre Autorität und als Zeichen von «Einsichtslosigkeit» oder «Renitenz». Sie nahmen dies sogar zum Anlass, Betroffene psychiatrisch begutachten zu lassen. Psychiater tendierten ihrerseits dazu, unkooperatives Verhalten als Zeichen einer psychischen Störung zu interpretieren. Widerspenstigkeit jeglicher Art galt als Rechtfertigung, um zu «härteren» Massnahmen zu greifen und eine Eskalationsspirale in Gang zu setzen. Dies galt auch

75 Brief ohne Datum [1969], Staatsarchiv Freiburg, EB Det DI 1–565, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 1.3, 103 (punktuelle Aktualisierung der Rechtschreibung durch die Verf.).
76 UEK, Bd. 4, Kap. 1.1.
77 UEK, Bd. 4, Kap. 1.1 und 1.2; UEK, Bd. 7, Kap. 4.
78 Eugster 2014, 60–61.

für Betroffene, die sich juristisch gegen Entscheide wehrten.[79] Es brauchte schon besonders günstige Umstände, damit Widerstand die erhoffte Wirkung zeigte. So gelang es Erna Eugster dank der Unterstützung einer Fürsorgerin, einer Einweisung nach Hindelbank zu entgehen. Zuvor hatte sie sich geweigert, einer «freiwilligen» Versorgung zuzustimmen.[80]

RECHTSMITTEL MIT HOHEN HÜRDEN

In gewissen Fällen war es Betroffenen möglich, sich rechtlich gegen Behördenentscheide zu wehren. Auch hier erschwerte die Heterogenität der Rechtsbestimmungen einen wirksamen Rechtsschutz.[81] Wo Versorgungsbefugnisse an untere Verwaltungsebenen delegiert waren, bestand vielfach ein Rechtsweg zu den vorgesetzten Behörden oder zum Regierungsrat. Entschied die Regierung abschliessend, waren die Rechtsmittel meist ausgeschöpft.[82] Erst ab den 1960er-Jahren gab es in verschiedenen Kantonen die Möglichkeit, an ein Verwaltungsgericht zu gelangen (siehe Kap. 2.5). Vormundschaftliche Entscheidungen konnten über mehrere Instanzen bis ans Bundesgericht weitergezogen werden. Betroffene konnten auch gegen kantonalrechtliche Versorgungsbeschlüsse staatsrechtliche Beschwerde führen, wenn die übrigen Rechtsmittel ausgeschöpft waren. Das Bundesgericht prüfte dabei auf Antrag lediglich, ob die Vorinstanzen die verfassungsmässigen Rechte der betroffenen Bürger*innen, insbesondere das Willkürverbot und das Recht auf rechtliches Gehör, verletzt hatten. Die Überprüfungsmöglichkeiten waren dadurch stark eingeschränkt.[83]

Selbst wenn Betroffene die wenigen Rechte wahrnehmen wollten, die ihnen zustanden, stiessen sie auf zahlreiche Hürden und Erschwernisse. Die Verfahrensgerechtigkeit wurde dadurch massiv beeinträchtigt. Schon die Rechtssprache stellte eine hohe Eintrittshürde dar. Längst nicht alle Betroffenen hatten die sprachlichen und juristischen Kompetenzen, um die Entscheidungen der Behörden überhaupt zu verstehen. Rechtsmittelbelehrungen waren vielfach äusserst knapp. Teilweise erreichten sie die Betroffenen gar nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist. Und selbst wenn eine Belehrung vorlag, war es schwierig, juristisch fundierte Einwände gegen die formelhaften Begründungen vorzubringen.

79 UEK, Bd. 7, Kap. 4.2.
80 Eugster 2014, 54.
81 Vgl. hierzu die Gesetzesedition der UEK: Gönitzer, Gumy 2019; Bossart 1965, 73–78.
82 UEK, Bd. 7, Kap. 4.1 und 4.2.
83 UEK, Bd. 7, Kap. 2.3.

Ohne Rechtsbeistand an höhere Instanzen oder sogar ans Bundesgericht zu gelangen, war wenig aussichtsreich. Nur wenige Betroffene hatten aber finanzielle Ressourcen oder Beziehungen, um sich von einem Anwalt oder einer Anwältin vertreten zu lassen. Ein Recht auf einen amtlichen Rechtsbeistand gab es ab 1946 im Kanton Waadt (allerdings nur für einen Teil der Verfahren) und ab 1966 unter gewissen Bedingungen im Kanton Bern. In Zürich diskutierte der Kantonsrat Ende der 1960er-Jahre ebenfalls über einen obligatorischen Rechtsbeistand, ohne jedoch eine Gesetzesänderung zu beschliessen.[84] Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieses Recht auch im Strafverfahren bis in die 1970er-Jahre keineswegs selbstverständlich war.[85] Das Waadtländer Beispiel zeigt, dass die juristische Unterstützung durchaus Wirkung zeigte. In zwei Dritteln der Fälle, in die sie involviert waren, konnten die Anwälte Verbesserungen zugunsten ihrer Klient*innen erreichen. Allerdings stiessen selbst Betroffene, die sich juristisch unterstützen liessen, auf Hindernisse: Rekurse hatten in der Regel keine aufschiebende Wirkung. War die Einweisung in eine Anstalt einmal erfolgt, unterlagen die Aussenkontakte strengen Kontrollen. Zudem verweigerten Behörden den Betroffenen und ihren Anwält*innen die Akteneinsicht mit dem Argument des Quellenschutzes. Auf diese Weise war es kaum möglich, Vorwürfe, die häufig auf Gerüchten oder Denunziationen beruhten, zu entkräften.[86]

Trotz ihrer schwachen Stellung nutzten die Betroffenen die vorhandenen Rechtsmittel erstaunlich oft. Der Anteil der beanstandeten Entscheide schwankte in den untersuchten Kantonen je nach Zeitraum zwischen 10 und 40 Prozent. Eine wichtige Rolle spielte dabei der erweiterte Zugang zu Verwaltungsgerichten ab den 1960er-Jahren. In Zürich gelang es Frauen, denen Prostitution unterstellt wurde, sich mit Rekursen gegen die Anwendung des Versorgungsgesetzes zu wehren. Und auch im Kanton Bern hatte der 1965 neu geschaffene Instanzenzug ans Verwaltungsgericht eine bremsende Wirkung. Gesamthaft betrachtet, blieben die Erfolgschancen vor Gericht jedoch gering. Je nach Kontext bewegte sich der Anteil der ganz oder teilweise gutgeheissenen Beschwerden im ein- oder tiefen zwei-

84 UEK, Bd. 3, Kap. 3.1 und 4.2; UEK, Bd. 7, Kap. 4.2; Rietmann 2013, 268–269. Das Recht auf amtlichen Rechtsbeistand galt im Kanton Waadt für Verfahren vor der Kantonalen Kommission für administrative Versorgungen, nicht jedoch für Verfahren aufgrund der Alkoholgesetzgebung.

85 Schubarth 1973, 218–228.

86 UEK, Bd. 7, Kap. 4.2; UEK, Bd. 4, Kap. 1.1 und 1.2.

stelligen Prozentbereich. Dass das Bundesgericht – über die Rüge wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs hinaus – einen Entscheid einer Vorinstanz aufhob, blieb eine seltene Ausnahme (siehe «Erfolgreich gegen die Behördenwillkür», S. 88). In der Regel stützten die Verwaltungsinstanzen und Gerichte die Beschlüsse der Vorinstanzen.[87] Für die Betroffenen blieb der Rechtsweg, sofern er überhaupt bestand, deshalb meist eine trügerische Hoffnung.

OHNMÄCHTIGER WIDERSTAND: WOHNUNGSWECHSEL, FLUCHT UND SUIZID

Angesichts der geringen Chancen, sich Gehör zu verschaffen, versuchten viele Betroffene sich physisch dem behördlichen Zugriff zu entziehen. Betroffene wechselten etwa den Wohnort oder den Wohnkanton, wenn ihnen eine Versorgung drohte. Allerdings mit wenig Erfolg: Der Arm der Behörden reichte oft über die Gemeinde- oder Kantonsgrenzen hinaus. Akten wurden den Betroffenen hinterhergeschickt und es kam zu neuen Interventionen. Bedürftige Personen konnten bis in die 1970er-Jahre in ihren Heimatkanton zurückgeschafft werden, wo ihnen unter Umständen erneut eine Versorgung drohte. Weitere Alternativen, die allerdings mit sprachlichen und finanziellen Hürden verbunden waren, waren die Flucht ins Ausland oder als letzter Ausweg, zumindest für Männer, der Eintritt in die französische Fremdenlegion.[88]

Es gab Betroffene, die noch im laufenden Verfahren flüchteten, etwa wenn eine Anhörung anstand. Andere flüchteten, nachdem sie bereits in eine Anstalt versetzt worden waren. Vor allem in Einrichtungen für Jugendliche waren Fluchtversuche häufig. Für die Internierten waren individuelle oder kollektive Fluchtversuche oft das einzige Mittel, um sich der Isolation, der Unsicherheit sowie der täglichen Disziplin und Gewalt in einer totalen Institution zu entziehen. «[…] ich bin gesund und will nicht verrückt werden an diesem verfluchten Ort, der ein Spital sein soll», so begründete 1959 ein Mann seine Flucht aus der Trinkerheilanstalt La Valletta.[89] Eine Entweichung blieb meist eine Ausflucht auf Zeit. Die Geflohenen wurden innert wenigen Tagen von der Polizei oder Suchtrupps der Anstalten aufgegriffen und zurückgebracht. Sie hatten mit Disziplinarstrafen (Arrest, Essensent-

87 UEK, Bd. 7, Kap. 4.1 und 4.2; Rietmann 2013, 276–277.

88 UEK, Bd. 7, Kap. 4.3; Huber 2017, 16, 78, 195.

89 Lettera di M. B., 9. 2. 1947, Archivio di Stato del Cantone Ticino, La Valletta 68.3.3, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 3.2, 318 (übersetzt aus dem Italienischen durch die Verf.).

zug oder auch Schläge) oder mit einer Verlängerung der Haftzeit zu rechnen. Fluchtversuche konnten sich auch nachteilig auf eine vorzeitige Entlassung auswirken. Vor allem bei Jugendlichen erfolgte nach einer Flucht eine Verlegung in eine strengere Einrichtung oder sogar in eine Strafanstalt für Erwachsene (siehe Kap. 5).[90] Es gab auch Internierte, die statt mit Fluchten mit Hungerstreiks auf die Einweisung in eine Anstalt reagierten.[91]

Extremfall des ohnmächtigen Widerstands stellte der Suizid dar. Auch wenn Aussagen über die Zahl der betroffenen Personen aufgrund der Quellen nicht möglich sind, sind verschiedene Beispiele bekannt, in denen versorgte Personen in einer Situation der Verzweiflung oder Ausweglosigkeit Suizid begingen oder Versuche dazu unternahmen. Im Kanton Waadt kam es 1949 sogar zu einer Debatte im Grossen Rat, nachdem sich mehrere von der Alkoholfürsorge überwachte Personen das Leben genommen hatten. Dazu gehörte auch der erwähnte Waadtländer Jurist aus den 1940er-Jahren, dem es nicht gelang, die Handlungsinitiative wieder an sich zu reissen. Er zog schliesslich den physischen dem sozialen Tod vor.[92]

4.5 ZWISCHENFAZIT: UNWÄGBARKEIT ALS STRUKTURELLE GEWALT

Welche Akteure, Verfahrenswege sowie gesellschaftliche Ausgrenzungs- und Stigmatisierungsprozesse waren für administrative Versorgungen ausschlaggebend? Die fragmentierte Gesetzgebung hatte zur Folge, dass die Versorgungspraxis von einer unüberschaubaren Vielfalt von Akteur*innen und Regelungen geprägt war. Dennoch lassen sich zwei unterschiedliche Muster identifizieren, die die Versorgungspraxis in den Kantonen prägten: eher repressiv-disziplinarische Regime, die auf schwachen staatlichen Strukturen beruhten und sich auch nach 1945 stark in der Tradition des Armenrechts bewegten, sowie Versorgungsdispositive, die stärker verrechtlicht und bürokratisiert sowie stärker auf eine gesellschaftliche Normalisierung ausgerichtet waren.

Die föderalistische Vielfalt trug zweifellos zur Intransparenz und zur Unwägbarkeit der Verfahren bei. Es wäre allerdings falsch, die Heterogeni-

90 UEK, Bd. 4, Kap. 1.3 und 3.2; UEK, Bd. 7, Kap. 4.3; UEK, Bd. 8, Kap. 9.
91 UEK, Bd. 4, Kap. 1.3.
92 UEK, Bd. 4, Kap. 3.1, 297–299; UEK, Bd. 7, Kap. 4.3.3.

tät für die Willkürproblematik verantwortlich zu machen. Das Nebeneinander verschiedener Verfahrensordnungen führte nicht zwangsläufig zu willkürlichen Behördenentscheiden. Wichtiger war in dieser Hinsicht, dass die Versorgungsverfahren von grossen Machtasymmetrien geprägt und darauf ausgelegt waren, soziale Ungleichheiten zu reproduzieren. Schicht- und geschlechtsspezifische Faktoren griffen dabei ineinander. Männer aus der Unterschicht waren behördlichen Eingriffen besonders stark ausgesetzt. Frauen dürften dagegen stärker durch informelle Kontrollmechanismen diszipliniert worden sein. Über den ganzen Untersuchungszeitraum hinweg blieb das Machtgefälle zwischen Behörden und Betroffenen eklatant. Erstere verfügten über sehr grosse und kaum kontrollierte Ermessensspielräume. Selbst progressive Ansätze wie die Verbesserung der Aktenführung, der Beizug medizinisch-psychiatrischer Expert*innen sowie der Ersatz repressiver durch therapeutische Handlungslogiken wirkten sich nicht zwingend zugunsten der Betroffenen aus. Unter Umständen gerieten diese dadurch sogar erst recht in die «Mühlen der Verwaltung». Ein wichtiger Grund dafür war, dass die Rechtsmittel mit der Entwicklung nicht Schritt hielten und die Rechte der Betroffenen kaum schützten. Meist bestärkten sich die verschiedenen Instanzen gegenseitig. Erst ab den 1960er-Jahren wurde es möglich, Versorgungsentscheide von einer unabhängigen Instanz überprüfen zu lassen.

Administrative Versorgungen bildeten die letzte Stufe einer Kaskade gesellschaftlicher Kontroll- und Disziplinierungsversuche. Dabei handelte es sich um komplexe und dynamische Prozesse, bei denen Stigmatisierungen und andere Ausgrenzungen im Vorfeld behördlicher Interventionen eine wichtige Rolle spielten. Die Definition, wer für eine Versorgung infrage kam, war das Ergebnis gesamtgesellschaftlicher Vorgänge, an denen zahlreiche Akteur*innen und nicht nur Behörden beteiligt waren. Aus Behördensicht waren administrative Versorgungen meist keine Massnahmen der ersten Wahl. Sie kamen zum Zug, wo Menschen bereits stigmatisiert waren, wo andere Hilfsangebote fehlten oder wo sich Behörden und Autoritätspersonen durch Ansprüche von «unten» herausgefordert sahen. Sie stellten für Behörden Rückfalloptionen dar, um auf Problemlagen und Konflikte zu reagieren, die sich nicht oder sonst nur mit grösseren Kostenfolgen lösen liessen. Anstaltsversorgungen waren sowohl Drohkulisse, mit der sich Kooperation und Unterordnung erzwingen liessen, als auch reale Option, um störende oder unerwünschte Personen aus der Gesellschaft zu entfernen oder aufwendige Fürsorgefälle zu vermeiden. Besonders ausge-

prägt zeigt sich die Lückenfüllerfunktion bei der Versorgung Jugendlicher, die aus dem Teufelskreis belastender Fremdplatzierungen ausbrachen.

Für die Betroffenen waren Versorgungsverfahren unwägbar und intransparent. Zahlreiche Mechanismen verhinderten, dass sie ihre Rechte geltend machen konnten und von den entscheidenden Instanzen ernst genommen wurden. Die Behördenwillkür war auch, aber nicht nur eine Folge von Verfahrensverstössen. Sie hatte einen systemischen Charakter, der in der Gesetzgebung und den darauf beruhenden Handlungsdispositionen angelegt war. Die Unwägbarkeit war kein Nebenprodukt, sondern die zentrale Logik des Systems. Politik und Behörden nahmen Rechtsunsicherheit und menschliches Leid in Kauf, um ihre Handlungs- und Ermessensspielräume zu behalten. Die Versorgungspraxis verstärkte bestehende Stigmatisierungen und Benachteiligungen, statt diese zu kompensieren. Auch wenn sich viele Betroffene wehrten und damit zum Teil auch Erfolg hatten, waren sie den Behörden weitgehend ausgeliefert. Die Kombination aus sozialer Marginalisierung und faktischer Entrechtung stellte eine prägnante Form von struktureller Gewalt dar.

QUELLE 3

MISSACHTETE VERFAHRENSVORSCHRIFTEN

Am 28. November 1952 informierte der Direktor der freiburgischen Anstalten von Bellechasse das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons Wallis darüber, dass R. S. in seiner Einrichtung interniert sei. Die 41-jährige Frau befand sich seit dem 27. März zum wiederholten Mal in Bellechasse. Veranlasst hatte die Anstaltseinweisung der Vorsteher der Heimatgemeinde im französischsprachigen Teil des Kantons Wallis. Als Grund dafür hatte er die angebliche «Trunksucht» von R. S. genannt.

Mit ihrem Vorgehen missachtete die Gemeinde die Verfahrensregeln in diesem Fall klar. Nach der Verordnung über die administrative Versorgung von 1950 konnte die Gemeinde zwar eine Einweisung anordnen, der Entscheid musste aber vom kantonalen Justiz- und Polizeidepartement bestätigt werden. Dies war nicht geschehen und trotzdem befand sich die betroffene Frau bereits seit acht Monaten in Bellechasse. Die Gemeinde umging im Fall von R. S. also die zuständige kantonale Stelle, weshalb die Einweisung nicht korrekt war. Gleichzeitig zeigt das Fallbeispiel, dass es für die Direktion von Bellechasse üblich war, Menschen auf Zusehen hin aufzunehmen – in der Erwartung, dass die zuständigen Behörden bei Gelegenheit einen Entscheid nachlieferten. Dabei handelte es sich nicht um einen Einzelfall. Ähnliche Verstösse gegen die rechtlichen Vorgaben kamen auch in anderen Kantonen regelmässig vor. Eine schwache Aufsicht durch die vorgesetzten Behörden begünstigte das eigenmächtige Vorgehen der lokalen Behörden zusätzlich.

In Gang kam die ganze Geschichte nur, weil R. S. sich gewehrt hatte. Dem Schreiben vom 28. November 1952 war nämlich eine Reklamation beim Walliser Justiz- und Polizeidepartement vorausgegangen. R. S. hatte beanstandet, dass sie unrechtmässig eingewiesen worden sei. Sie sei weder angehört noch sei ihr der Entscheid mitgeteilt und begründet worden. Das Justiz- und Polizeidepartement erkundigte sich daraufhin in Bellechasse nach dem Einweisungsentscheid, worauf der Direktor mit dem besagten Schreiben reagierte.

Gemäss der Walliser Verordnung von 1950 hätte R. S. vor der Einweisung angehört und über ihr Recht, Rekurs einzulegen, orientiert werden müssen. Entsprechend dezidiert wandte sich das Justiz- und Polizeidepartement an die Gemeinde: Wenn diese nicht innert zehn Tagen einen begründeten Einweisungsentscheid nachliefere, müsse R. S. entlassen werden. So weit

CANTON DE FRIBOURG KANTON FREIBURG

Etablissements de Bellechasse - Anstalten Bellechasse

Téléphone 7 26 00 - Compte de chèques postaux IIa 248 - Station: Sugiez

Bellechasse, le 28 novembre 1952.

Au Département de Justice et Police du Ct. du Valais
SION.

Monsieur le Chef de service,

En réponse à votre lettre du 21 crt. nous vous informons que nde le a été interné à nouveau par la commune d'origine de pour ivrognerie le . Nous ne possédons pas de décision d'internement. Elle avait été libérée le d'entente avec la Société valaisanne de Patronage (Mlle. S.Roux, Assistante sociale) et placée dans le Ct. de Fribourg. Malheureusement elle n'a pas pu se tenir et le Président de la Commune de a ordonné un nouvel internement.

Avec parfaite considération.

Le Directeur:

kam es jedoch nicht. Scheinbar trafen Gemeinde und Kantonsbehörde eine Vereinbarung. Die kantonale Behörde informierte die Betroffene kurz darauf, dass es sich bei ihrer Einweisung nicht um eine neue Massnahme, sondern um die Fortführung einer unterbrochenen Einweisung handle. Deshalb verzichtete die kantonale Instanz darauf, den Einweisungsentscheid der Gemeinde für ungültig zu erklären. Das Vorgehen des Kantonsdepartements ist bezeichnend für den Umgang mit den Rechten der betroffenen Personen. Wie in zahlreichen anderen Fällen schützten die vorgesetzten Behörden statt der rekurrierenden Personen die untergeordneten Instanzen.

Dennoch blieb der Schriftwechsel nicht ganz ohne Folgen. Das Justiz- und Polizeidepartement bat nämlich die Direktion von Bellechasse, keine Walliser Kantonsbürger*innen mehr ohne rechtmässigen Entscheid aufzunehmen. Damit zeigt sich auch, dass es sich bei R. S. nicht um einen Einzelfall handelte. Die Bemühungen seitens des Kantons, die Eigenmächtigkeit der Gemeinden zu unterbinden, scheinen allerdings nicht gefruchtet zu haben. Dies belegt ein weiterer Brief der Direktion von Bellechasse von 1964 – also zwölf Jahre nach dem hier beleuchteten Briefverkehr. Darin warnte der Direktor die Walliser Behörden: er werde künftig keine Walliser*innen mehr aufnehmen, wenn kein rechtsgültiger Einweisungsentscheid vorliege.

Quellen: Staatsarchiv Wallis, AEV 5060 4, boite 32, dossier 5/56.
Für weitere Informationen: UEK, Bd. 4, Kap. 1.1; UEK, Bd. 7, Kap. 3.

QUELLE 4

GUTACHTEN MIT GROSSER WIRKUNG

Das Gutachten über J. G., erstellt am 17. August 1945 in der psychiatrischen Klinik Cery bei Lausanne, umfasst knapp zehn Seiten. Es wurde von einem Psychiater verfasst und unterzeichnet, nachdem J. G. sechs Wochen in dieser Klinik zur Begutachtung untergebracht war. Die Behörden brauchten das Gutachten, um das weitere Vorgehen gegenüber dem damals 52-jährigen Hilfsarbeiter begründen zu können. Das Gesetz zur Versorgung von Alkoholikern des Kantons Waadt von 1941 verlangte eine medizinische Einschätzung der Heilungschancen der betroffenen Person. Auch andere Kantone verfügten zu dieser Zeit über solche Gesetze, wobei sie der medizinischen Expertise unterschiedlich viel Gewicht beimassen. Der Kanton Waadt stützte sich besonders stark auf Psychiater und weniger auf Allgemeinärzte.

Das Lausanner Gutachten veranschaulicht, wie ein solches Dokument aufgebaut war: Es beginnt mit der Schilderung der Herkunft des Betroffenen, seiner Familienverhältnisse und seines sozialen Umfelds in der Kindheit und Jugendzeit. Anschliessend wird sein Verhalten im Militärdienst dargestellt und sein beruflicher Werdegang geschildert. Ebenso geht das Gutachten auf das Verhältnis zum anderen Geschlecht und die aktuelle Beziehung von J. G. ein. Der Gutachter weist stets aus, woher seine Informationen stammen: von Verwandten, der Freundin, der Heimatgemeinde oder den involvierten Ämtern. In einem separaten Abschnitt gibt der Psychiater Auskunft über die Befunde in der Klinik. Das Gutachten endet mit der Schlussfolgerung, die sowohl eine Diagnose als auch Empfehlungen für die Zukunft enthält.

Die psychiatrische Expertise ist auffallend detailreich und fokussiert keineswegs nur auf den diagnostizierten Alkoholismus. Der Psychiater begründete seine Diagnose zwar mit den klinischen Befunden, mindestens so viel Gewicht mass er aber der Feststellung bei, dass bereits der Vater und Grossvater von J. G. für ihr abnormes Trinkverhalten bekannt gewesen seien. Der Gutachter sah in der Lebensgeschichte nicht nur die diagnostizierte Krankheit bestätigt, er suchte darin auch nach Anzeichen und Belegen, um seinen Befund zu stützen. Der Vererbungsgedanke – die Vorstellung, dass normabweichendes Verhalten anlagebedingt sei – war in der forensischen Psychiatrie bis in die 1970er-Jahre hinein verbreitet.

ASILE CANTONAL
DES ALIÉNÉS
ET
MAISON DE SANTÉ
DU
BOIS DE CERY
près LAUSANNE (Suisse)

CLINIQUE PSYCHIATRIQUE
UNIVERSITAIRE

Téléphone 3 72 71

OFFICE CANTONAL DE SURVEILLANCE ANTIALCOOLIQUE LAUSANNE
20 AOUT 1945

Cery, le 17 août 1945

Office cantonal de Surveillance
et de Thérapeutique anti-alcoolique
Caroline 4
Lausanne

Au/J.

Le 30 juin 1945, vous avez envoyé dans notre établissement M. [redacted], célibataire, né le 6.8.93, originaire de Bex, où il est domicilié. Nous vous adressons le présent rapport à son sujet.

Antécédents héréditaires et personnels.

[redacted] n'est pas le premier buveur de sa famille. Son père, deux oncles paternels et, dans une certaine mesure, son grand-père maternel, buvaient trop. Il a été suivi dans cette voie par son jeune frère, connu de l'office. La mère du patient était un peu drôle, mais nous ne savons pas exactement jusqu'à quel point. [redacted] lui-même estime qu'elle n'était "pas très vive, pas très intelligente", mais très bonne personne. La soeur du malade doit être oligophrène.

[redacted] est né à Bex où son père était jardinier. Sa mère avait des vignes. Son père aurait été très bon et l'objet de la jalousie de ses voisins. Le patient s'entendait bien avec sa famille, dit-il. A l'école, il était dans la bonne moyenne. Il fit ensuite une saison dans un hôtel de Menton (France) mais, n'étant pas apte à ce travail pour lequel il aurait fallu savoir plusieurs langues, il s'engagea dans une pension où il faisait des travaux plus simples, puis rentra en Suisse parce qu'il avait le mal du pays. Il travailla à la campagne, soit en place, soit sur le rural paternel. Il travailla aussi à la vigne,

Conclusions.

Les antécédents et nos examens nous permettent de conclure que M. [redacted] est atteint d'alcoolisme grave, manifesté par des troubles physiques, intellectuels et affectifs. L'échec des mesures préliminaires et l'impénitence du patient imposent un internement. L'alcoolisme de [redacted] compromet sérieusement sa santé, sa situation et la tranquillité de sa famille. Nous osons toutefois espérer que le malade est curable par un internement prolongé. Nous proposons donc un internement d'un an dans un établissement pour buveurs.

Au lieu

d'accord avec le présent rapport et la conclusion

Dr. G. Schneider

Den Aussagen von J. G. schenkte der Psychiater kaum Beachtung. Vielmehr unterstellte er ihm, dass er seine Situation schönrede und jeweils anderen die Schuld zuschiebe. Laut Gutachten handelte es sich bei J. G. um einen «unverbesserlichen Trinker» mit mangelndem Urteilsvermögen: «Das Scheitern der vorangegangenen Massnahmen und die Reuelosigkeit des Patienten erfordern eine Internierung.» Gleichwohl, so der Psychiater, bestehe Hoffnung, dass der Begutachtete «heilbar» sei – durch eine länger dauernde Versorgung in einer sogenannten Trinkerheilanstalt. Diese Feststellung war äusserst wichtig für die Zukunft des Betroffenen. Die Unterscheidung zwischen «Heilbaren» und «Unheilbaren» konnte nämlich gemäss dem Waadtländer Gesetz von 1941 die Versorgungsdauer und die Wahl der Anstalt erheblich beeinflussen.

Aufgrund dieser psychiatrischen Empfehlung wurde J. G. erstmals in eine Trinkerheilanstalt eingewiesen. Das dafür zuständige Justiz- und Polizeidepartement berief sich auf die Diagnose, wonach der Betroffene «an schwerem Alkoholismus erkrankt [sei], der sich anhand körperlicher, geistiger und emotionaler Störungen zeige». Das Gutachten befand sich fortan bei den Akten über J. G. und wurde den verschiedenen in den Fall involvierten Ämtern übermittelt. Diese konnten sich auf die psychiatrische Einschätzung stützen und ihr Handeln damit begründen.

Anhand der Akten über J. G. lässt sich die Wirkungsmacht von psychiatrischen Gutachten gut aufzeigen. Die Forschung hat gezeigt, wie selektiv Psychiater bei der Auswahl der Informationen vorgehen konnten und wie sie oft Vermutungen zu Tatsachen umschrieben. Ohne dass sich die betroffene Person zu den Vorwürfen oder Diagnosen äussern konnte, fanden solche Aussagen Eingang in die Akten. Als aktenkundige «Tatsachen» beeinflussten sie den Umgang der Behörden mit der betroffenen Person massgeblich.

Quellen: Archives cantonales vaudoises, ACV KVIII f 185, dossier 1744.
Für weitere Informationen: UEK, Bd. 9; UEK, Bd. 7, Kap. 2.1.1 und 3.5; UEK, Bd. 3, Kap. 2.3.

5 WEGGESPERRT: ANSPRUCH UND REALITÄT DES VOLLZUGS ADMINISTRATIVER VERSORGUNGEN

> «Es ist der grösste Irrtum und eine grosse Lüge zu behaupten, sie hätten aus uns bessere Menschen machen wollen, hilfsbereite und lebenstaugliche Leute. Das Gegenteil ist wahr: Sie nutzten jede Gelegenheit, um uns zu zeigen, was für unnütze, hinterlistige, arbeitsscheue und liederliche Geschöpfe wir seien.»[1]

Politik und Behörden legitimierten Anstaltsversorgungen stets als Mittel der Fürsorge, Nacherziehung und Therapie. Durch zeitweises Wegsperren sollten Menschen in prekären Lebenslagen gebessert, zu nützlichen und arbeitsamen Bürger*innen erzogen und wieder ins Gesellschafts- und Arbeitsleben integriert werden. Die offizielle Sicht suggerierte, dass Versorgungen auch im Interesse der Betroffenen waren. Betroffene wie Erna Eugster zeichnen dagegen ein anderes Bild: sie berichten von Ungewissheit, Isolation und Ausgeliefertsein, von Gewalt und Missbrauch, von Demütigung und Ausbeutung. Für sie waren Anstaltsaufenthalte traumatische Erlebnisse, die sie auf ihrem Lebensweg belasteten und behinderten. Dies umso mehr, als viele von ihnen, ohne eine Straftat begangen zu haben, in Strafanstalten eingesperrt waren. Zur Unrechtserfahrung, die mit dem Verlust der persönlichen Freiheit verbunden ist, kam die Erfahrung, in einer geschlossenen Einrichtung leben zu müssen.

Tatsächlich sind die Widersprüche zwischen den offiziellen Ansprüchen und Rechtfertigungen und den schwerwiegenden Wirkungen auf die betroffenen Personen frappant. Der Entzug der persönlichen Freiheit, der als Mittel der Fürsorge und Erziehung legitimiert wurde, verstärkte faktisch die soziale Ausgrenzung. Die Erniedrigungen und Benachteiligungen, von denen Betroffene wie Erna Eugster berichten, betrafen nicht nur die Zeit der Versorgung, sondern wirkten das ganze Leben nach. Wie lässt sich diese Diskrepanz historisch erklären? Welche Faktoren waren dafür verantwortlich, dass das Leben in der Anstalt Leid und Benachteiligung bedeutete? Drei Aspekte stehen in diesem Kapitel im Vordergrund: Erstens stellt sich

1 Eugster 2014, 133.

die Frage nach den Strukturen und Entwicklungen des Anstaltswesens, die für diese Widersprüche verantwortlich gemacht werden können. Dies erlaubt es, die von der UEK näher untersuchten Einrichtungen Bellechasse (FR), Hindelbank (BE), Uitikon (ZH), Richterswil (ZH) und La Valletta (TI) in den historischen Kontext zu stellen (Kap. 5.1). Zweitens beleuchtet das Kapitel den Alltag in den Einrichtungen und fragt danach, wie die betroffenen Personen mit der Erfahrung von Isolation, Fremdbestimmung und Gewalt umgingen (Kap. 5.2). Drittens wird aufgezeigt, unter welchen Bedingungen versorgte Personen wieder in die Freiheit gelangten und welche Kontrollmechanismen über die Entlassung hinauswirkten (Kap. 5.3).

5.1 ANSTALTSLANDSCHAFT SCHWEIZ: STRUKTUREN UND ENTWICKLUNGEN

Die eklatante Diskrepanz zwischen Legitimation und Vollzugsrealität lässt sich nur mit Blick auf die Strukturen und Entwicklungen des schweizerischen Anstaltswesens angemessen untersuchen. Um was für Einrichtungen handelte es sich bei den Anstalten, in denen die Behörden Betroffene administrativ versorgten? Warum wurden administrativ Versorgte auch in Strafanstalten und Jugendliche in Einrichtungen für Erwachsene untergebracht? Wer war für die Finanzierung und die Aufsicht dieser Einrichtungen verantwortlich? Ziel dieses Unterkapitels ist es, aufzuzeigen, welche Strukturen zu den erwähnten Widersprüchen beitrugen.

HETEROGENE ANSTALTSLANDSCHAFT: 648 EINRICHTUNGEN

Administrative Versorgungen wurden in unterschiedlichen Anstalten vollzogen. Die UEK hat 648 Einrichtungen für Erwachsene und Jugendliche erfasst, die zwischen 1930 und 1980 in einem Zusammenhang mit diesen Massnahmen standen.[2] Nicht berücksichtigt sind dabei Heime für Kinder, die nicht zum Untersuchungsgegenstand gehören. Die Einrichtungen verteilten sich über die ganze Schweiz. Sie sind wie die Versorgungsgesetzgebung ein Spiegelbild des föderalistischen Systems. In der Forschung hat sich hierfür der Begriff der Anstaltslandschaft eingebürgert. Dieser ist durchaus kritisch zu verstehen. Er weist darauf hin, dass die pittoreske Landschaft, die

2 UEK, Bd. 6, Kap. 2.

für das Selbstbild der Schweiz so wichtig ist, immer auch eine Topografie des Wegsperrens und Ausgrenzens war – und es bis heute ist.

Die schweizerische Anstaltslandschaft ist historisch gewachsen und bis heute äusserst heterogen.[3] Die Anfänge gehen auf mittelalterliche Spitäler sowie die Arbeits- und Zuchthäuser des 17. Jahrhunderts zurück. Wie in anderen Ländern entstanden im 19. und 20. Jahrhundert zahlreiche Einrichtungen, die vermehrt nach Zielgruppen spezialisiert waren und auch dem Vollzug administrativer Versorgungen dienten. Dabei handelte es sich um Einrichtungen, die teils geschlossen, teils halboffen waren und oft ausserhalb der städtischen Zentren lagen: Arbeits- und Strafanstalten für Erwachsene, Erziehungsheime für Jugendliche, Trinkerheilstätten, Mütterheime oder auch psychiatrische Kliniken. Eine Gemeinsamkeit der Einrichtungen war ihr Zweck, soziale Probleme durch das zeitweise Wegsperren «gefährdeter» oder «gefährlicher» Personen zu lösen. Der Ausschluss aus der Gemeinschaft war vielfach mit einer Arbeitspflicht verbunden, die je nach Fall einen stärker pädagogisch-therapeutischen oder disziplinierend-strafenden Anspruch hatte. Es ging darum, die Arbeitskraft der versorgten Personen zu nutzen und diese durch Disziplin und Arbeit an die gesellschaftlichen Normen anzupassen.

Für die Einrichtungen waren Kantone, Bezirke, Gemeinden oder private Trägerschaften verantwortlich. Dementsprechend vielfältig waren die Akteur*innen, die das schweizerische Anstaltswesen prägten: neben den Trägerschaften gehörten karitative Vereine und Fachorganisationen dazu, die eng mit staatlichen Stellen zusammenarbeiteten. Vielfältig waren auch die Finanzierungs-, Steuerungs- und Aufsichtsmechanismen, die sich von Kanton zu Kanton unterschieden und mit der Zeit an Komplexität gewannen. Zwischen staatlichen und privaten – oft konfessionell getragenen – Einrichtungen kristallisierte sich eine gewisse, wenn auch nie trennscharfe Aufgabenteilung heraus: staatliche Einrichtungen wie Straf- oder Arbeitsanstalten hatten eher eine strafend-sichernde, private Einrichtungen wie Erziehungsheime oder Trinkerheilstätten dagegen eine stärker pädagogisch-therapeutische Funktion. Daneben bildeten das Alter und das Geschlecht der eingewiesenen Personen wichtige Strukturmerkmale. Es galt das Prinzip, dass Minderjährige und Erwachsene, Männer und Frauen in verschiedenen Anstalten oder zumindest in je getrennten Abteilungen untergebracht werden sollten.

3 Wolfensberger 2010; Tanner 1998; Schoch, Tuggener, Wehrli 1989.

Die Heterogenität der Anstaltslandschaft und das Fehlen einer übergreifenden Struktur und Entwicklung machen es schwierig, eine Übersicht zu geben. Als weitere Erschwernis kommen die wenig systematischen Anstaltsbezeichnungen hinzu, die vor allem die Ansprüche der Trägerschaften, nicht aber die tatsächlichen Verhältnisse widerspiegeln. Einrichtungen mit einem ähnlichen Profil hiessen unter Umständen anders, während sich die Regime in Anstalten mit gleicher Bezeichnung stark unterscheiden konnten. Eine gewisse begriffliche Vereinheitlichung brachte das schweizerische Strafgesetzbuch (1942), das einzelne Anstaltstypen näher umschrieb (zum Beispiel Erziehungs- oder Arbeitserziehungsanstalten). Die auf dem Papier definierten Anstalten entsprachen jedoch nicht zwingend einem eigenen Gebäudekomplex. Gemäss Gesetz konnte auch die Abteilung einer Einrichtung die Funktion einer «Anstalt» übernehmen. Die Einrichtung umfasste dann mehrere «Anstalten» im juristischen Sinn (und wurde oft als «Anstalten» im Plural bezeichnet).

Trotz dieser Schwierigkeiten lassen sich die Einrichtungen, die dem Vollzug administrativer Versorgungen dienten, grob in drei Gruppen einteilen.[4] Bei der ersten Gruppe handelt es sich um Zwangsarbeitsanstalten, die von Beginn an für die «Erziehung zur Arbeit» auf dem aussergerichtlichen Weg bestimmt waren. Dazu gehörten Einrichtungen wie Kalchrain (TG, 1849), Bitzi (SG, 1871), St. Johannsen (BE, 1884), Sedel (LU, 1885) oder Kaltbach (SZ, 1896). Insgesamt handelte es sich um knapp zwei Dutzend Einrichtungen. Ein Teil der Einrichtungen änderte oder erweiterte die Funktion im 20. Jahrhundert und nahm zum Beispiel auch verurteilte Personen oder Untersuchungshäftlinge auf.

Die zweite Gruppe von Einrichtungen umfasst multifunktionale Anstalten, die nebst administrativ Versorgten auch andere Personengruppen aufnahmen. Dabei handelt es sich um 400–500 Einrichtungen. Dazu gehören rund 300 Armenanstalten, von denen sich in der Nachkriegszeit viele zu Fürsorge- oder Altersheimen wandelten. Allein der Umfang dieser Gruppe zeigt, dass die gemeinsame Unterbringung von administrativ Versorgten und anderen Personengruppen eher die Regel als die Ausnahme war. Die Einrichtungen, die in einem weiten Feld zwischen Fürsorge und Strafvollzug angesiedelt waren, wiesen unterschiedliche Profile auf. Armenhäuser waren Einrichtungen der «geschlossenen Fürsorge», die bedürftige Per-

4 Zum Folgenden UEK, Bd. 6, Kap. 2. Die differenzierte Gruppenbildung wird hier vereinfacht wiedergegeben.

sonen aufnahmen oder der Versorgung «unbequemer» Fürsorgebezüger*innen dienten. Ebenfalls zur Fürsorge gehörten Arbeiterkolonien, die arbeitslosen Männern eine Unterkunft boten. Korrektions- und (Arbeits-) Erziehungsanstalten dienten der «Nacherziehung» straffälliger oder «verwahrloster» Jugendlicher und junger Erwachsener. Trinkerheilstätten ermöglichten freiwillige oder behördlich verfügte Entziehungskuren.

Ebenfalls zu dieser Gruppe gehören Einrichtungen, die auch dem Strafvollzug dienten. Viele Kantone wiesen administrativ Versorgte in Anstalten ein, in denen auch Zuchthaus- und Gefängnisstrafen vollzogen wurden. Man kann diese Einrichtungen indes nicht pauschal als Strafanstalten oder Gefängnisse bezeichnen, auch wenn sie in der Öffentlichkeit diesen Ruf hatten. Oft handelte es sich um multifunktionale Einrichtungen, die, teils von Beginn an, teils erst im Lauf der Zeit, unterschiedliche Personengruppen aufnahmen. Die Anstalten verfügten zum Teil über verschiedene Abteilungen. Eine konsequente Trennung der Eingewiesenen fand vielerorts aber nicht statt (siehe «Zusätzlich stigmatisiert: Administrativ Versorgte in Strafanstalten», S. 173). Die Anstalten Hindelbank (BE) erfüllten in den 1960er-Jahren zum Beispiel die Funktionen einer Arbeitserziehungs-, Arbeits- und Trinkerheilanstalt, eines Gefängnisses und Zuchthauses sowie einer Verwahrungs- und Haftanstalt. In der Realität waren die Frauen in Hindelbank nicht oder nur zeitweise nach dem Einweisungsstatus getrennt.

Zu einer dritten Gruppe gehören Einrichtungen, die nicht spezifisch für administrative Versorgungen bestimmt waren, jedoch für die Betroffenen oft eine besonders traumatische Erfahrung bedeuteten. Dazu zählen rund 140 Bezirksgefängnisse, in denen administrativ Versorgte nach einer Festnahme oder Flucht vorübergehend inhaftiert wurden, sowie zwei Dutzend psychiatrische Kliniken, in denen Betroffene begutachtet oder zur «Entlastung» anderer Einrichtungen zeitweise hospitalisiert wurden.[5]

Die verschiedenen Einrichtungen unterschieden sich auch bezüglich der Grösse: privat getragene Einrichtungen für Jugendliche oder Alkoholabhängige wiesen eher wenige Plätze auf, während kombinierte Strafanstalten (zum Teil mit angegliederten Arbeitskolonien und Trinkerheilstätten) und psychiatrische Kliniken über viele Versorgungsplätze verfügten. Dazwischen gab es viele Abstufungen. Klammert man Armenhäuser, Bezirksgefängnisse und psychiatrische Kliniken aus, standen im Untersu-

5 Vgl. UEK, Bd. 1, 37–38, 54, 195–196, 203.

chungszeitraum schweizweit zwischen 8400 und 12 000 Anstaltsplätze zur Verfügung, von denen je nach Zeitpunkt zwischen 50 (1935) und 4 Prozent (1980) durch administrativ Versorgte belegt waren.[6]

Die Anstaltslandschaft war auch in geografischer Hinsicht heterogen. Längst nicht alle Kantone verfügten über ein ausreichendes und differenziertes Angebot. Die Kantone versuchten, diese Disparitäten durch eine verstärkte Zusammenarbeit zu kompensieren. Nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelten sich deshalb zunehmend netzwerkartige Strukturen. Eine treibende Rolle spielten dabei Einweisungen von versorgten (oder verurteilten) Personen über die Kantonsgrenzen hinaus. Kantone, die über viele Einrichtungen verfügten, waren bestrebt, bestehende Kapazitäten auszulasten und Personen aus anderen Kantonen aufzunehmen. Im Gegenzug war es für kleinere Kantone günstiger, Menschen in ausserkantonalen Anstalten zu platzieren. Die Aargauer Behörden arbeiteten 1954 mit 37 und 1965 sogar mit 42 ausserkantonalen Einrichtungen zusammen. Der Stadtkanton Genf nutzte für administrative Versorgungen zur gleichen Zeit acht respektive zehn ausserkantonale Einrichtungen. Anstalten wie Bellechasse oder Witzwil, die ihre Plätze gezielt mit «Ausserkantonalen» füllten, entwickelten sich zu Abbildern der Schweiz im Kleinen.[7] Das Beispiel von Bellechasse zeigt, wie auf diese Weise das repressive Versorgungsregime eines politisch konservativen Kantons auf grosse Teile der Schweiz ausstrahlen konnte. Die interkantonale Zusammenarbeit institutionalisierte sich ab Mitte der 1950er-Jahre in drei regionalen Strafvollzugskonkordaten (Ostschweiz, Nordwest- und Innerschweiz sowie Westschweiz). Die Konkordate legten fest, welche Funktionen die Einrichtungen hatten, und bestimmten, welche Einrichtungen administrativ Versorgte aufnahmen.[8] Für die Betroffenen hatte die kantonsübergreifende Einweisungspraxis zur Folge, dass sie weit von ihrem Wohnort entfernt oder in einem anderen Sprachgebiet interniert wurden. Der Kontakt zu den Angehörigen und die Rückkehr ins Berufs- und Familienleben nach der Entlassung wurden dadurch erschwert.

Bei Platzierungen ging es nicht nur darum, Angebotslücken zu kompensieren und die Auslastung zu verbessern. Versetzungen zwischen Anstalten hatten – sowohl kantonsübergreifend als auch innerhalb eines

6 UEK, Bd. 6, Kap. 3.2, Tabelle 10.
7 UEK, Bd. 6, Kap. 2.4; Rietmann 2015, 79.
8 Fink, Troxler 2015, 170–172; Bossart 1965, 100–101.

ZUSÄTZLICH STIGMATISIERT: ADMINISTRATIV VERSORGTE IN STRAFANSTALTEN

Behörden wiesen administrativ Versorgte nicht selten in Anstalten ein, die auch dem Straf- und Massnahmenvollzug dienten.[1] Davon waren etwa Jugendliche betroffen, die nach einer Flucht aus einem Heim in eine Erwachsenenstrafanstalt versetzt wurden. Eine konsequente Trennung der verschiedenen Gruppen war in den meisten Anstalten nicht vorhanden – und nicht einmal immer zwingend vorgeschrieben. Die ebenfalls nicht konsequent befolgten Trennungsvorschriften des Strafgesetzbuchs galten nur für verurteilte Personen.[2] Vielerorts beschränkte sich die Trennung auf die Unterkünfte und die Einschliessungszeit, während die Arbeit tagsüber gemeinsam stattfand. Trennungsmöglichkeiten fehlten besonders in Einrichtungen und Anstaltsabteilungen für Frauen (Frauenpavillon Bellechasse, Hindelbank). Da die Geschlechtertrennung Priorität hatte und für Frauen nur wenige Einrichtungen zur Verfügung standen, war dort die Durchmischung grösser. In Hindelbank wurde der Status der inhaftierten Frauen mit der Farbe der Anstaltskleidung deutlich gemacht (Blau für verurteilte, Braun für aussergerichtlich versorgte Frauen). Bezirksgefängnisse, die über Einzelzellen verfügten, kannten vielfach nicht einmal eine Geschlechtertrennung.

Administrativ Versorgte kamen sich durch die gemeinsame Inhaftierung wie Strafgefangene behandelt vor, obwohl sie kein Delikt begangen hatten. Zum erfahrenen Unrecht kam die Stigmatisierung: In der Öffentlichkeit hatten multifunktionale Einrichtungen wie Hindelbank, Bellechasse oder Regensdorf den Ruf einer Strafanstalt. Wer entlassen wurde, trug das Stigma des «Gesessenhabens» und schwieg aus Scham über die Zeit in der Anstalt. «Die ‹Administrativen› bleiben mit dem Odium belastet, in einer Strafanstalt verweilt zu haben», stellte 1954 der ehemalige Thorberg-Häftling Hans Vonmaur fest.[3] Die Durchmischung hatte auch zur Folge, dass Versorgte, darunter auch Jugendliche, mit vorbestraften Personen in Kontakt kamen. Diese Erfahrungen konnten sehr belastend sein. Ursula Biondi berichtet,

1 Versetzungen in Strafanstalten beruhten zum Teil auf gesetzlichen Grundlagen, zum Teil entwickelten sie sich aus der Praxis heraus; vgl. Knecht 2015, 22–24. Die strafrechtlich eingewiesenen Personen umfassten Personen, die eine Strafe verbüssten oder an denen eine Massnahme vollzogen wurde.

2 Dazu gehörten insbesondere zu Gefängnis- respektive Zuchthaus Verurteilte, in eine Arbeitserziehungs- oder Trinkerheilanstalt eingewiesene Personen oder Jugendliche in Strafanstalten für Erwachsene.

3 Vonmaur 1954, 72. Siehe auch UEK, Bd. 9, Quelle Nr. 29.

wie ihr, als sie mit 17 Jahren in Hindelbank war, eine ältere Frau genüsslich die Details eines brutalen Verbrechens erzählte.[4]

Die gemeinsame Inhaftierung verschiedener Personengruppen war nur eine, wenn auch die markanteste Annäherung von administrativer Versorgung und Strafe. Überschneidungen und Parallelen bestanden auch bezüglich des Verfahrens, der vorsorglichen Unterbringung, der Entlassung oder der Schutzaufsicht. In all diesen Fällen übertrug sich die Ächtung, mit der die Gesellschaft Rechtsbrecher*innen belegte, auf die aussergerichtlich Versorgten. Aus heutiger Sicht ist es allerdings wichtig, nicht in ein Schwarz-Weiss-Schema zu verfallen. Man darf das Unrecht, das die einen erfahren haben, nicht gegen das Verschulden der anderen aufrechnen. Die Stigmatisierung und Ausgrenzung straffällig gewordener Männer und Frauen ist ebenso erklärungsbedürftig wie die Behandlung der administrativ Versorgten. Es wäre deshalb falsch, den Straf- und Massnahmenvollzug bei der kritischen Betrachtung der Vergangenheit auszunehmen.

Wie lässt sich die gemeinsame Inhaftierung von versorgten und verurteilten Personen historisch erklären? Ein erster Grund liegt in der Ähnlichkeit der Vollzugskonzeptionen, die eine Voraussetzung für multifunktionale Einrichtungen war. Das Motto «Erziehung durch Arbeit» war nicht nur für die Rechtfertigung von administrativen Versorgungen, sondern auch im Strafvollzug zentral. Im Einklang mit den Entwürfen für ein schweizerisches Strafgesetzbuch sahen die Strafvollzugsverantwortlichen ihre Aufgabe darin, «erziehend» auf die Gefangenen einzuwirken und sie auf den «Wiedereintritt ins bürgerliche Leben» vorzubereiten. Kaum reflektiert wurde dabei der Umstand, dass das separative Anstaltssystem und das punitiv-disziplinierende Regime in den Einrichtungen selber zur Ausgrenzung beitrugen. Besonders ausgeprägt war die Überschneidung der Vollzugsbereiche bei den Minderjährigen. Die Jugendrechtsbewegung des frühen 20. Jahrhunderts folgte dem Prinzip «Erziehung statt Strafe» und ebnete die Unterscheidung zwischen straffälligen und «verwahrlosten» Jugendlichen ein. Unabhängig vom Rechtsgrund sollten Jugendliche bei Bedarf in einer Anstalt nacherzogen werden.[5] Die gemeinsame Unterbringung von strafrechtlich und vormundschaftlich-administrativ eingewiesenen Jugendlichen und jungen Erwachsenen in (Arbeits-)Erziehungsanstalten wie Uitikon oder Richterswil war denn auch kaum bestritten.

4 Biondi 2003, 128.
5 UEK, Bd. 3, Kap. 4.1.

Ein zweiter Grund war praktischer und finanzieller Natur. Wie im Haupttext erwähnt, verzichteten viele Kantone aus Kostengründen darauf, ein ausdifferenziertes Anstaltssystem zu unterhalten. Stattdessen wollte man bestehende Einrichtungen möglichst gut auslasten. Tatsächlich war die fehlende Trennung der verschiedenen Insassengruppen oft das Ergebnis von situativen Weichenstellungen. Nachteile für die betroffenen Personen wurden dabei in Kauf genommen. So hoffte der Kanton Freiburg, die Staatskasse durch die Zentralisierung des Strafvollzugs in Bellechasse zu entlasten. In der Folge erweiterte man die bestehende Strafkolonie und errichtete Gebäude für weitere Personengruppen (Frauenpavillon 1916, Arbeitsanstalt für Trinker La Sapinière 1919, Arbeiterkolonie Les Vernes 1928, Arbeitshaus sowie Umwandlung von Les Vernes in eine Abteilung für Jugendliche 1940). Auch «Freiwillige» wurden in Bellechasse aufgenommen. Bis in die 1960er-Jahre überstieg die Zahl der aussergerichtlich Versorgten die Zahl der Verurteilten immer deutlich. Trotz der baulichen Massnahmen war die Trennung der beiden Gruppen, insbesondere bei der Arbeit, nie vollständig. Im Frauenpavillon fehlte sie sogar ganz.[6]

Hindelbank, das als grösste Haftanstalt für Frauen im Fokus der heutigen Aufarbeitungsdiskussion steht, war zunächst eine Arbeitsanstalt für administrativ versorgte Frauen. 1911 verlegte der Kanton Bern nach einem Brand die Frauenstrafanstalt St. Johannsen nach Hindelbank. Diese Lösung war zunächst als Provisorium gedacht, entwickelte sich aber zum Dauerzustand. In Erwartung des neuen Strafgesetzbuchs verzichtete der Kanton auf weitere Investitionen und führte Hindelbank ab 1942 als Einrichtung, die sämtliche Vollzugsfunktionen gemäss Strafgesetzbuch und weiterhin die Aufgabe einer Arbeitsanstalt für administrativ Versorgte übernahm. Auch beim Umbau von 1962 verzichtete man, in Erwartung einer baldigen Verlegung, auf eine Trennung der administrativ Versorgten. Als Hindelbank in den Folgejahren Überkapazitäten aufwies und sich die Zusammenlegung der Frauenabteilungen aus der ganzen Schweiz abzeichnete, verstetigte sich das Provisorium erneut.[7] Einen Spezialfall bildet die Trinkerheilstätte La Valletta (TI). Diese war als Annex der kantonalen Psychiatrieklinik für die Aufnahme administrativ eingewiesener Personen vorgesehen und übernahm nach

6 UEK, Bd. 8, Kap. 2.2; Heiniger 2018, 336.
7 UEK, Bd. 8, Kap. 2.2.

1942 zusätzlich die Funktion einer Massnahmenanstalt gemäss Strafgesetzbuch. Auch hier kam es zur Vermischung der Eingewiesenen.[8]

Ein dritter Grund betrifft die Versetzung von Jugendlichen in Einrichtungen für Erwachsene. Meist handelte es sich dabei um eine verschärfte Massnahme bei eskalierenden Entwicklungen, etwa nach einer Flucht oder bei Widerständen gegen autoritäre Erziehungspraktiken. Jugendliche, die von den Behörden in ein Erziehungsheim eingewiesen worden waren, konnten später in eine Strafanstalt für Erwachsene verlegt werden. Die Praxis war auch eine Folge des Mangels an Alternativen. So fehlte es lange an geschlossenen Einrichtungen für ältere Jugendliche, die in Erziehungsanstalten nicht mehr als tragbar galten. Besonders gross waren die Lücken beim Angebot für weibliche Jugendliche; sie wurden zum Teil erst in den 1980er-Jahren geschlossen.[9]

Das Bundesparlament hatte in den 1930er-Jahren aus finanzpolitischen Gründen darauf verzichtet, von den Kantonen die Errichtung von Spezialanstalten zu verlangen. Jugendliche konnten nach dem Strafgesetzbuch deshalb bei Bedarf in Strafanstalten für Erwachsene versetzt werden, wo sie jedoch getrennt unterzubringen waren (Art. 93 StGB). Alternativen scheiterten am mangelnden Willen der Kantone. Verlegungen in Erwachsenenanstalten blieben bis Mitte der 1980er-Jahre möglich.[10] Administrativ- und Vormundschaftsbehörden gingen ähnlich vor, auch wenn sie sich nicht direkt auf das Strafgesetzbuch stützen konnten.[11] Vor allem in den 1960er-Jahren kam es zu vermehrten Einweisungen von jungen Frauen nach Hindelbank. Dabei beeinflusste auch das Angebot die Nachfrage. 1962 richtete die Anstaltsleitung eine Mutter-Kind-Abteilung ein. Da sich viele Heime weigerten, schwangere Frauen aufzunehmen, wurden Betroffene vermehrt nach Hindelbank und somit in ein strengeres Setting versetzt. Einen ähnlichen Effekt hatte die 1973 eröffnete Abteilung für nachschulpflichtige Frauen, für die andernorts Alternativen fehlten.[12] Die Trennung innerhalb der Einrichtung wurde dabei zwar verbessert. Die jungen Frauen hatten aber weiterhin mit dem Stigma zu kämpfen, im «Frauengefängnis Hindelbank» gewesen zu sein.

8 UEK, Bd. 8, Kap. 2.2.
9 Schürmann 1982.
10 Verordnungen (1) zum schweizerischen Strafgesetzbuch, 13. 11. 1973 und 16. 11. 1983, Artikel 7, AS 1973, 1841, und AS 1983, 1616.
11 Hauss, Gabriel, Lengwiler 2018, 85–86; Germann 2018.
12 UEK, Bd. 8, Kap. 8.3, 387–388; Schürmann 1978, 138–143.

Kantons – auch eine disziplinarische Funktion. Mit der Differenzierung der Anstaltslandschaft entstanden hierarchische Stufenfolgen zwischen den Einrichtungen. Diese erlaubten es, Männer und Frauen von einem (halb) offenen in ein rigideres Setting zu verlegen (oder zumindest mit einer Verlegung zu drohen). Die Schwyzer Behörden versetzten zum Beispiel Bewohner*innen von Bürgerheimen, die sich gegen die Hausordnung wehrten, in die kantonale Zwangsarbeitsanstalt oder – in einem zweiten Schritt – nach Bellechasse (FR), Witzwil (BE) oder Lenzburg (AG). Es gab auch Stufenfolgen in umgekehrter Richtung. Versorgte, die sich aus Sicht der Anstaltsleitung bewährten oder gesundheitlich angeschlagen waren, wurden in eine weniger streng geführte Verpflegungsanstalt oder eine Arbeitskolonie verlegt.[9] Besonders ausgeprägt war das Stufenmodell im Jugendbereich. Hier verlief die Stufenleiter von eher pädagogisch ausgerichteten, privaten Heimen wie Richterswil (ZH) oder dem Erlenhof (BL) über geschlossene, staatliche Erziehungsanstalten wie Vennes (VD) oder Tessenberg (BE) für junge Männer oder das Loryheim (BE) für Frauen bis zur Versetzung in eine Strafanstalt für Erwachsene. Die Versetzungsmöglichkeiten gaben den Anstaltsleitern und Behörden Macht- und Disziplinierungsmittel in die Hände: Wer Widerstand leistete oder floh, wurde versetzt, wer kooperierte, konnte mit Vergünstigungen rechnen. Für die Betroffenen bedeuteten solche «Anstaltskarrieren» eine Belastung und Stigmatisierung: Die Versetzungen führten ihnen ihre Ohnmacht vor Augen und galten als Beleg für ihre «Renitenz».

VERÄNDERUNGSRESISTENZ UND SPÄTE REFORMEN IN DER NACHKRIEGSZEIT

Viele Einrichtungen, in denen bis 1981 administrative Versorgungen vollzogen wurden, stammten aus dem 19. und frühen 20. Jahrhundert. Oft handelte es sich um ehemalige Klostergebäude, Herrschaftssitze oder um kurzfristig erstellte Zweckbauten. Unabhängig vom Typ der Anstalt waren die Lebensbedingungen bescheiden und der Alltag durch eine Anstaltsordnung und Arbeitsdisziplin geprägt, die wenig Raum für Autonomie und Selbstentfaltung liess. Die autoritäre Haltung und die chronische Mittelknappheit, die an die Tradition der Armen- und Arbeitshäuser anknüpften, wirkten bis weit in die Nachkriegszeit nach. Sie wurden zwar durch punktuelle Reformen und Öffnungstendenzen gemildert, grundsächlich

9 UEK, Bd. 8, Kap. 14; UEK, Bd. 1, 251–252; Lengwiler 2018, 187.

prägten sie den Anstaltsalltag aber bis in die 1970er-Jahre. Die Erkenntnisse der UEK stützen den Befund der Forschung, dass sich im Heim- und Anstaltswesen der steigende Wohlstand und der beschleunigte Wertewandel in der Nachkriegszeit erst mit grosser Verzögerung niederschlugen (siehe Kap. 5.2). Wie in diesem und den folgenden Abschnitten gezeigt wird, waren dafür vor allem drei eng miteinander verbundene Faktoren verantwortlich: die Veränderungsresistenz der Anstaltsstrukturen, die anhaltende Unterfinanzierung sowie die mangelhafte Aufsicht über die Einrichtungen.

Die Entwicklung der Anstaltslandschaft nach dem Zweiten Weltkrieg bietet ein widersprüchliches Bild. Anders, als in der Forschung gern behauptet wird, lässt sie sich bis in die 1970er-Jahre nur beschränkt als einen Prozess der ausgreifenden Spezialisierung und Durchsetzung neuer sozial- und reformpädagogischer Konzepte beschreiben.[10] Dieses Bild trifft allenfalls auf einzelne Kinder- oder Spezialheime, kaum jedoch auf die Mehrzahl der Einrichtungen zu, in denen Erwachsene administrativ versorgt wurden. Bis in die 1950er-Jahre war in diesen Anstalten die Resonanz für neue Konzepte gering oder stark abhängig von Einzelpersonen und spezifischen Konstellationen. Nach 1960 wurden die Reform- und Öffnungstendenzen zwar stärker; meist beschränkten sie sich auf Verbesserungen der Infrastruktur und vereinzelte Vollzugslockerungen. Armenhäuser positionierten sich zum Beispiel als Armen- oder Fürsorgeheime und schafften Zwangsmittel ab. Arbeiter- und Männerheime bauten ihre Beschäftigungsangebote aus. Erziehungsheime erneuerten Bauten, führten Gruppensysteme ein und verbesserten die berufliche Bildung. In den Städten entstanden Beobachtungs- und Durchgangsheime für Jugendliche, die stärker sozialpädagogisch ausgerichtet waren. In der Psychiatrie wurden Abteilungen geöffnet und Gitter entfernt. In anderen Einrichtungen lockerte sich zumindest das Regime im Innern: Freizeitbeschäftigungen wurden erweitert, persönliche Gegenstände in den Zellen oder Zimmern zugelassen oder die Besuchszeiten erweitert.[11]

Trotz solcher Reformen erwies sich das autoritäre Vollzugs- und Erziehungsverständnis insgesamt als veränderungsresistent. Die Beharrungstendenzen wurden durch das Aufkommen niederschwelligerer Hilfsangebote, etwa in der Alkoholfürsorge, eher noch verstärkt. Wo Alternativen zu

10 Lengwiler 2018, 187–188; Tanner 1998; Schoch, Tuggener, Wehrli 1989, 134–150.

11 Lengwiler 2019; Bähler 2017; Luchsinger 2016, 137–138; Hafner 2014; Jenzer 2014, 349–378; Huonker, Niederhäuser 2008; Huonker, Schuppli, Biasio 2003; Schoch, Tuggener, Wehrli 1989.

Anstaltseinweisungen entstanden und die Versorgungszahlen zurückgingen, verschob sich die Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit auf den ambulanten Bereich. Die Versorgungsanstalten behaupteten sich zwar als sozialpolitische Rückfalloptionen, ihr Status nahm aber weiter ab. Dies zeigt sich etwa im Tessin: hier scheiterten in den 1960er-Jahren Pläne, die Casa per intemperanti von La Valletta neu auszurichten. Neue Methoden der Alkoholentwöhnung kamen in der Folge vor allem bei ambulanten Behandlungen zum Zug, während La Valletta bis in die 1970er-Jahre eine Versorgungsanstalt für Schwerstsüchtige blieb.[12] Das Beispiel zeigt, dass Öffnungs- und Liberalisierungstendenzen in einem und repressive Praktiken in einem anderen Sektor nebeneinander bestehen konnten.

Stark ausgeprägt war die Beharrungstendenz in Einrichtungen für Erwachsene, die Teil des Strafvollzugs waren. Dies trifft insbesondere auf landwirtschaftlich geprägte Anstaltskomplexe wie St. Johannsen-Witzwil oder Bellechasse zu. Die Aufnahme administrativ Versorgter diente hier bis weit in die Nachkriegszeit hinein dazu, die Einrichtungen, die von Gesetzes wegen benötigt wurden, mit Arbeitskräften auszulasten und die Vollzugskosten zu senken.[13] Tatsächlich blieb die Unterbringung von versorgten und verurteilten Personen unter einem Dach eine Konstante des schweizerischen Anstaltswesens (siehe «Zusätzlich stigmatisiert: Administrativ Versorgte in Strafanstalten», S. 173). Die Stagnation wurde durch das Verwässern und Verzögern der Anstaltsreform, die im Rahmen des schweizerischen Strafgesetzbuches (1942) geplant war, noch verstärkt. Das Parlament hatte dabei aus Kostengründen auf eine konsequente Trennung der Häftlingsgruppen verzichtet und den Kantonen lange Übergangsfristen für die Anpassung der meist veralteten Anstalten zugestanden.[14] Für administrativ Versorgte machte das Strafgesetzbuch zwar keine Vorgaben, sie wurden aber umso mehr Opfer der blockierten Anstaltsreform. Auf der einen Seite verstärkte sich der punitive Charakter der Einrichtungen durch die verstärkte Ausrichtung auf den Strafvollzug.[15] Auf der anderen Seite liess der Handlungsdruck im Strafvollzug die Situation der administrativ Versorgten für Jahrzehnte in den Hintergrund treten. Dies zeigt sich etwa im Kanton

12 UEK, Bd. 3, Kap. 2.2; UEK, Bd. 8, Kap. 2.2 und 2.3.

13 UEK, Bd. 8, Kap. 6.2; Rietmann 2015, 64–89; Heiniger 2018.

14 Germann 2015.

15 In vielen Einrichtungen, die ursprünglich dem Vollzug administrativer Versorgungen dienten, nahm der Anteil strafrechtlich Eingewiesener ab den 1950er-Jahren zu; vgl. UEK, Bd. 8, Kap. 4.1; Rietmann 2017, 67; Knecht 2015, 93.

St. Gallen, wo ein Umbau der Arbeitsanstalt Bitzi zugunsten des Neubaus einer Strafanstalt bis in die 1970er-Jahre zurückgestellt wurde.[16] Auch bei der Sanierung der Anstalten Hindelbank (1962) war zwar eine räumliche Trennung von «Erstmaligen» und «Rückfälligen», nicht aber die Separierung der «Administrativen» von den Strafgefangenen vorgesehen.[17]

Grössere Reformen im schweizerischen Anstaltswesen wurden erst ab den 1960er-Jahren angegangen. Sie schlugen vielfach in den 1970er-Jahren – oder noch später – auf die Praxis durch. Eine Vorreiterrolle spielte der Jugendbereich, der nach der Einführung der Invalidenversicherung (1960) in den Fokus der politischen Aufmerksamkeit rückte. Die Heimkritik der 68er-Bewegung und die Revision des Jugendstrafrechts (1971) verstärkten den Reformdruck zusätzlich. Das Prinzip der Separation wurde nun auch grundsätzlich infrage gestellt und neue Betreuungsformen (Wohngruppen, Grossfamilien) wurden entwickelt. Gleichzeitig wurden neue Spezialeinrichtungen geschaffen, die eine engere sozialpädagogische Begleitung «schwieriger» Jugendlicher erlaubten.[18] In (Straf-)Anstalten für Erwachsene dauerte es noch länger, bis das Bewusstsein für die Rechte der Inhaftierten, wie sie in den UNO-Mindeststandards für die Behandlung von Gefangenen (1957) definiert waren, greifen konnte. Hier standen lange Verbesserungen der Infrastruktur sowie des Arbeits- und Freizeitangebots im Vordergrund. Wie eine breit angelegte Bestandsaufnahme zu den Strafanstalten zeigt, dominierte noch Mitte der 1970er-Jahre eine traditionelle Auffassung von Disziplinierung und Anstaltsarbeit. Ein individuelleres Resozialisierungs- und Betreuungsverständnis sowie politische Bestrebungen, einen modernen Massnahmenvollzug zu schaffen, setzten sich erst gegen Schluss des Untersuchungszeitraums durch.[19]

CHRONISCH UNTERFINANZIERTE ANSTALTEN

Die Resistenz gegen grundlegende Reformen war zu einem guten Teil eine Folge der chronischen Unterfinanzierung der Einrichtungen, die administrative Versorgungen vollzogen. Die Mittelknappheit wirkte sich unmittelbar auf die Lebensbedingungen der versorgten Personen aus. Im Vergleich zu Investitionen der öffentlichen Hand in anderen Bereichen (Bildung, Militär, Strassenbau) widerspiegelt sie den geringen Stellenwert,

16 Knecht 2015, 89.
17 UEK, Bd. 8, Kap. 2.2.
18 UEK, Bd. 8, Kap. 2.3; Germann 2016; Heiniger 2016, 270–271.
19 Albertin 2014; Stratenwerth, Bernoulli 1983.

den die Betroffenen für Politik und Gesellschaft hatten. Auch bezüglich der Anstaltsfinanzierung sind präzise Einschätzungen schwierig. Dennoch erlauben die Datenerhebungen der UEK zu den fünf Einrichtungen Aussagen, die sich zu einem Gesamtbild fügen lassen.

Anstalten und Heime gehörten lange zu den Stiefkindern des schweizerischen Wohlfahrtsstaats. Dies gilt auch für die Einrichtungen, in denen administrative Massnahmen vollzogen wurden.[20] Zwar variierte der Finanzierungsmix aus Arbeitserträgen, Kostgeldern und Beiträgen der öffentlichen Hand sowohl im zeitlichen Verlauf als auch von Einrichtung zu Einrichtung. Die untersuchten Fallbeispiele zeigen, dass die finanzielle Situation der Einrichtungen bis in die 1970er-Jahre hinein prekär blieb. Bis die Kantone und der Bund die Einrichtungen vermehrt mit Subventionen unterstützten, funktionierten diese nach dem Modell herkömmlicher Armenanstalten. Nach dem Prinzip des *less eligibility*, das zu den traditionellen Maximen der Armenfürsorge gehört, durften die Lebensbedingungen unterstützter Personen nicht besser als diejenigen der ärmsten Gesellschaftsschichten sein. Dies bedeutete zugleich, dass die Versorgten mit ihrer Arbeit massgeblich zur Finanzierung der Einrichtungen beitragen mussten. Der «Eigenfinanzierungsgrad» schwankte zwar von Einrichtung zu Einrichtung, er blieb aber vielerorts bis in die Nachkriegszeit hoch. Die Arbeitserträge der Arbeitserziehungsanstalt Uitikon machten 1950 zum Beispiel zwei Drittel des Gesamtetats aus. In Bellechasse beliefen sie sich noch 1975 auf 70 Prozent.[21] In beiden Einrichtungen stellten Kostgelder, die ebenfalls von den betroffenen Personen respektive ihren Angehörigen oder den Gemeinden getragen wurden (siehe «Kostgelder: Abwälzen der Versorgungskosten auf die Betroffenen», S. 182), weitere wichtige Einnahmeposten dar.

Bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts konnten nur die wenigsten Einrichtungen auf staatliche Finanzhilfe zählen. Dies galt sowohl für öffentliche als auch für privat getragene und oft durch Spenden mitfinanzierte Anstalten. Es war die erklärte Absicht der politischen und sozialen Eliten, die Kosten für die Anstalten möglichst gering zu halten. So entschied sich der Kanton Freiburg für eine landwirtschaftliche Arbeitskolonie, um die Steuerzahler*innen von Kosten zu entlasten. Dabei diente die finanziell gut aufgestellte Berner Anstalt Witzwil als Vorbild. Ein vergleichbarer Erfolg

20 Zum Folgenden, wo nicht anders vermerkt, UEK, Bd. 8, Kap. 3.1.
21 Heiniger 2018, 337.

KOSTGELDER: ABWÄLZEN DER VERSORGUNGSKOSTEN AUF DIE BETROFFENEN

Viele Zeitzeug*innen berichten, dass ihre Familien zu allem erfahrenen Leid und Unrecht auch noch für die Kosten der Versorgung aufkommen mussten. Ursula Biondi beschreibt, wie ihre Mutter über 6000 Franken für den Aufenthalt ihrer Tochter und ihres Enkels in Hindelbank aufbringen musste.[1] Sogenannte Kostgelder bildeten einen wichtigen Einnahmenposten der Anstalten. Kostgelder stellen einen Beitrag an die Kosten für Verpflegung, Kleidung und medizinische Versorgung dar. Sie hatten, wenn auch in unterschiedlichen Formen, im Fürsorgebereich eine lange Tradition und kommen in gewandelter Form heute noch vor (zum Beispiel in Form von Kostenbeteiligungen im Kinder- und Erwachsenenschutz).[2]

Behörden und Gerichte definierten administrativ-vormundschaftliche Versorgungen als «Massnahmen der sozialen Fürsorge».[3] In dieser Perspektive schien es legitim, Kostgelder analog zu anderen Fürsorgebeiträgen auf die Betroffenen und fürsorgepflichtige Angehörige abzuwälzen. Im Gegensatz dazu hatten die Kantone die Lebenshaltungskosten von Personen zu tragen, die eine Strafe verbüssten.[4] Dabei kam es zu stossenden Situationen: In Hindelbank hatten die «Administrativen» ein Kostgeld zu zahlen, während die öffentliche Hand für die «Kriminellen» aufkam. Konnten die betroffenen Personen oder ihre Angehörigen die Kostgelder nicht tragen, sprangen die (Heimat-)Gemeinden ein. Sie konnten die Auslagen jedoch später von den Betroffenen zurückfordern. In der Praxis war es oft so, dass die Gemeinden oder andere Versorger (Jugendanwälte, Amtsvormundschaften) den Anstalten vorab eine Kostengutsprache erteilten. Versorgten Jugendlichen wurde das Kostgeld teils auch vom Lehrlingslohn abgezogen. Auch AHV- oder IV-Renten mussten zur Kostenbegleichung verwendet werden.

Stichproben zeigen, dass die Mehrheit der Kostgelder direkt von den Gemeinden beglichen wurde. Dies ist ein Hinweis darauf, dass der Grossteil der betroffenen Personen in engen finanziellen Verhältnissen lebte. Aufgrund der Quellen ist es schwierig zu sagen, wie häufig die Gemeinden

1 Biondi 2003, 113.
2 Zum Folgenden UEK, Bd. 8, Kap. 3.2; Heiniger, Leimgruber, Buchli 2018, 176–184.
3 UEK, Bd. 8, Kap. 3.2, 148, mit Verweis auf BGE 76 104 vom 5. 7. 1950.
4 In den meisten Kantonen ebenfalls selbst für die Kosten aufzukommen hatten Personen, die sich im strafrechtlichen Massnahmenvollzug befanden.

auf die Betroffenen und ihre Angehörigen zurückgriffen. Fälle wie derjenige von Ursula Biondi zeigen jedenfalls, dass die Rückforderung von Kostgeldern eine Familie mit einem geringen Einkommen hart treffen konnte. Ursula Biondis Mutter, die ihr Einkommen mit Putzen verdiente, war gezwungen, zusätzlich eine Stelle in einem Lebensmittelgeschäft anzunehmen. Sie stand um vier Uhr auf, half drei Stunden beim Aufladen der Ware und begann dann ihre reguläre Arbeit.[5]

Kostgelder waren der Preis, den einweisende Behörden für eine Versorgung bezahlten (sofern sie die Kosten nicht auf die Betroffenen abwälzten). Die Höhe des Kostgelds beeinflusste unter Umständen die Bereitschaft, zu einer Versorgung zu greifen, oder die Wahl einer Anstalt. In Freiburg (bis 1935) und Tessin (ab 1944) übernahm der Kanton die Kosten für Versorgungen in der kantonseigenen Arbeits- oder Trinkerheilanstalt. Er förderte so die Versorgungsbereitschaft der fürsorgepflichtigen Gemeinden. Andere Kantone setzten die Kostgelder von Fall zu Fall oder in Abhängigkeit vom Geschlecht und der Arbeitsfähigkeit fest.

5 Biondi 2003, 114.

blieb in Bellechasse allerdings aus, sodass die Anstalt bald unter Kostendruck geriet. Auch im Tessin spielten finanzielle Überlegungen eine wichtige Rolle. Mit der Gründung der Trinkerheilstätte La Valletta sollten teure Versorgungen in der Psychiatrie und ausserhalb des Kantons vermieden werden. Einrichtungen wie Uitikon oder Hindelbank unterstanden ebenfalls einem Spardiktat und hielten die Arbeitserträge hoch oder minimierten die Unterhaltskosten.[22]

Die Mittelknappheit wirkte sich auf die Lebens- und Arbeitsbedingungen in den Einrichtungen aus. Ernährung, Hygiene und die medizinische Versorgung blieben vielerorts bis in die 1950er-Jahre äusserst prekär (siehe Kap. 5.2). Die staatliche Ausgabenpolitik folgte hier einer ähnlichen Logik, wie sie aus dem Pflegekinderwesen bekannt ist.[23] In beiden Fällen waren die verantwortlichen Behörden und Instanzen nicht bereit, Men-

22 UEK, Bd. 8, Kap. 2.1 und 2.2.
23 Leuenberger, Seglias 2015, 196–214.

schen, die ausgegrenzt und stigmatisiert wurden, über einen minimalen Lebensstandard hinaus zu unterstützen und in ihrer Entwicklung zu fördern. Nach Möglichkeit wurden die Kosten in Form von Arbeitsleistungen oder zurückgeforderten Kostgeldern auf die Betroffenen abgewälzt. Politik und Gesellschaft nahmen in Kauf, dass sich die prekäre Lage der betroffenen Personen dadurch weiter verschlechterte. Die Unterfinanzierung der Einrichtungen und die geringe gesellschaftliche Anerkennung der versorgten Menschen bedingten sich gegenseitig.

Eine Trendumkehr zeichnete sich in der Nachkriegszeit unter dem Eindruck der wachsenden öffentlichen Haushalte und des Ausbaus des Sozial- und Gesundheitswesens ab. Einerseits gingen die Fürsorgelasten in den Jahren der Hochkonjunktur stark zurück, andererseits stiegen die Ausgaben für die Sozialversicherungen und für soziale Hilfsangebote an, etwa in der Suchthilfe oder in der psychologischen Beratung. Für die Einrichtungen, die dem Vollzug administrativer Versorgungen dienten, hatten die veränderten Rahmenbedingungen eine Zunahme der staatlichen Subventionen zur Folge.[24] In den Erziehungsanstalten Uitikon und Richterswil nahmen die öffentlichen Beiträge nach dem Zweiten Weltkrieg langsam zu, um dann in den 1970er-Jahren bis auf 60 Prozent der Einnahmen zu steigen. Ab Mitte der 1960er-Jahre kamen beide Anstalten auch in den Genuss von Subventionen aufgrund des Bundesgesetzes über Beiträge an Strafvollzugs- und Erziehungseinrichtungen von 1966. Auch in der Trinkerheilstätte La Valletta stiegen die staatlichen Beiträge nach 1950 an. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich in Hindelbank, wo der Kanton Bern Ende der 1950er-Jahre Mittel in einen Neubau investierte.[25] Die staatlichen Mittel erlaubten es, zumindest die grössten Kalamitäten zu lindern.

Das Engagement der öffentlichen Hand war nicht überall gleich ausgeprägt. Es gab Unterschiede von Kanton zu Kanton und von Einrichtung zu Einrichtung. Bellechasse funktionierte zum Beispiel noch in den 1970er-Jahren nach dem Modell einer Armenanstalt. Der Anteil der Arbeitserträge blieb hoch, während sich der Kanton Freiburg finanziell zurückhielt. Ebenfalls bestand ein Geschlechterbias. Die Ausstattung von Einrichtungen für Frauen wie Hindelbank und Richterswil blieb im Untersuchungszeitraum immer hinter derjenigen vergleichbarer Männeranstalten zurück. Auch wurden die Trennungsvorschriften in Anstalten

24 Heiniger, Leimgruber, Buchli 2018, 154–155; Germann 2016, 71; Guex 2012, 1079, 1083.
25 UEK, Bd. 8, Kap. 3.1.

und Abteilungen für Frauen weniger beachtet. Die Spezialheime, die in den 1970er-Jahren geschaffen wurden, um Verlegungen in Strafanstalten überflüssig zu machen (Tessenberg, Uitikon), waren zunächst vor allem für junge Männer bestimmt. Für junge Frauen gab es bis in die 1980er-Jahre hinein nur wenige solche Angebote (Loryheim, Sonnegg). Ein Teil davon war sogar weiterhin dem Strafvollzug angegliedert (Hindelbank).[26] Die Ressourcenzuteilung war nicht nur die Folge unterschiedlicher Fallzahlen, sondern auch ein Abbild der hierarchischen Geschlechterordnung. Frauen, die sich gegen rigide Moralvorstellungen und Rollenzuweisungen wehrten oder straffällig wurden, sahen sich stärkeren Stigmatisierungen ausgesetzt als Männer in einer vergleichbaren Situation.[27] Gleichzeitig stand für den bürgerlichen Staat die «Gefährdung» der öffentlichen Ordnung durch (junge) Männer im Vordergrund; dementsprechend investierte er mehr in die Disziplinierung dieser Bevölkerungsgruppe. Selbst die Heimkritik der 68er-Bewegung blieb dieser Logik verhaftet: sie protestierte vor allem gegen die Haftbedingungen junger Männer.

Der Hauptgrund für das steigende öffentliche Engagement waren die wachsenden Kosten für das Anstaltspersonal. Die allgemeine Lohnentwicklung nach 1945, die Verbesserung der Betreuungsverhältnisse und die vermehrte Beschäftigung von sozialpädagogischen Fachleuten (unter anderen Erzieherinnen, Psychologen) führten in allen untersuchten Einrichtungen zu einer deutlichen Zunahme der Personalkosten. Zu einem durchgreifenden Professionalisierungsschub kam es, auch mangels adäquater Bildungsgänge für das Anstalts- und Heimpersonal, allerdings erst nach 1970. Damit war oft ein Generationenkonflikt unter dem Personal verbunden, bei dem neue auf traditionelle Erziehungsvorstellungen und Berufsbilder stiessen. Bis dahin waren die Arbeitsbedingungen (Arbeitszeit, Lohn, Aufenthaltspflicht) in vielen Einrichtungen unattraktiv und die Qualifikation der Angestellten gering. Bei den Aufsehern von Bellechasse handelte es sich um ehemalige Bauern oder Handwerker. Selbst die Trinkerheilstätte La Valletta setzte lange auf gering qualifiziertes und günstiges Personal. In Einrichtungen für Frauen bestand das Personal teilweise aus Ordensschwestern, die, selbst wenn sie eine pädagogische Ausbildung besassen, keinen Lohn bezogen.[28]

26 UEK, Bd. 8, Kap. 2.3; Schürmann 1982.
27 Jenzer 2014; Suter 2008.
28 UEK, Bd. 8, Kap. 11; vgl. Stratenwerth, Bernoulli 1983, 49–52.

Die steigenden Personalausgaben hatten zur Folge, dass die Kosten für Anstaltseinweisungen ab Mitte der 1960er-Jahre deutlich zunahmen. Da gleichzeitig die Arbeitserträge zurückgingen, waren viele Einrichtungen gezwungen, die Kostgelder zu erhöhen.[29] Da diese nur teilweise auf die einweisenden Behörden und die betroffenen Personen überwälzt werden konnten, lastete der Kostensprung schliesslich auf der öffentlichen Hand. Diese Entwicklung fand in einer Phase statt, in der die Behörden immer weniger zu (unbedingten) Anstaltseinweisungen griffen und die gesellschaftliche Akzeptanz für einschneidende Massnahmen abnahm. Aufgrund der verfügbaren Daten muss die Frage offenbleiben, inwiefern Kostensteigerungen dazu beitrugen, dass die Anstaltsversorgungen zurückgingen.

Ein ernüchterndes Bild des personellen Wandels ergeben die Interviews mit Betroffenen. Demnach war das Anstalts- und Heimpersonal bis in die 1970er-Jahre hinein seinen Aufgaben kaum je gewachsen. Zwar berichten die Interviewpartner*innen, die in den 1960er- und 1970er-Jahren versorgt gewesen waren, auch von Begegnungen, die von Respekt, Verständnis und Wohlwollen geprägt waren. Insgesamt überwiegen aber Berichte über Beschimpfungen, Demütigungen, Schläge und sexuelle Übergriffe seitens des Personals. Auf wirkliche Unterstützung konnten nur die wenigsten Versorgten zählen.[30] Die Zeitzeugenberichte bestätigen den Eindruck, dass die verbesserte Personalausstattung der Einrichtungen erst gegen Ende des Untersuchungszeitraums spürbare Wirkungen zeigte.

AUFSICHTSSTRUKTUREN: MENTALITÄT DES WEGSCHAUENS UND FEHLENDE LERNFÄHIGKEIT

Einrichtungen, in denen administrative Versorgungen vollzogen wurden, unterstanden der öffentlichen oder privaten Aufsicht. Vieles deutet darauf hin, dass die Aufsichtsgremien ihre Aufgabe oft nicht wirksam genug wahrnahmen. Staatliche Anstalten waren, ihrem stärkeren Zwangscharakter entsprechend, einer strengeren Kontrolle als Privateinrichtungen unterstellt. Die Aufsicht wurde von einer Aufsichts- oder Verwaltungskommission ausgeübt, die von einem Mitglied der Kantonsregierung geleitet wurde und an die Exekutive und ans Parlament rapportierte. Letztere entschieden über den Etat der Einrichtungen. Private Anstalten wie Richterswil, die ebenfalls Zwangsbefugnisse hatten, verfügten über

29 UEK, Bd. 8, Kap. 3.2 und 3.3.
30 UEK, Bd. 5, Kap. 3.2.

Aufsichtsgremien, die aus Vertreter*innen gemeinnütziger Organisationen und von Behörden zusammengesetzt waren. Je nach Fall konnten die Kantonsbehörden (Jugendamt, Erziehungsdirektion) auch direkt intervenieren.[31] Einrichtungen, die dem Straf- und Massnahmenvollzug dienten, unterstanden zusätzlich der Oberaufsicht des Bundes.

Die laxe Kontrolle der Einrichtungen lässt sich an zahlreichen Beispielen aufzeigen. Man muss von einer eigentlichen Mentalität des Wegschauens sprechen. Oft hatten Opfer von Missbräuchen und Missständen keine Möglichkeit, sich an die zuständigen Instanzen zu wenden. Die Postkontrolle in den Anstalten verhinderte, dass Äusserungen nach draussen gelangten. «Es gab gelegentlich Zöglinge, die Briefe an ihre Anwälte schicken wollten. Diese Briefe wurden einfach nicht befördert», berichtete 1953 ein junger Mann, der in Uitikon versorgt war.[32] Die Unterbindung des Briefkontakts verstärkte die Abhängigkeit der Versorgten und schottete die Verantwortlichen vor Kritik und Kontrolle ab. Aber auch wo Beschwerden den Weg nach draussen fanden, war die Bereitschaft der Aufsichtsbehörden gering, den Betroffenen Glauben zu schenken. Oft kam es zu neuen Stigmatisierungen. 1966 wies der Schwyzer Regierungsrat eine Beschwerde über die Zustände in der Zwangsarbeitsanstalt Kaltbach ab, indem er die Beschwerdeführerin als «Psychopathin» diskreditierte, der es an «Energie zu einer einwandfreien Lebensführung» fehle.[33]

Weit verbreitet war die Taktik, Beschwerden über Missstände intern zu regeln und so die Anstaltsleitungen zu schützen (siehe «Gewalt in geschlossenen Einrichtungen», S. 224). Die Aufsichtsorgane wurden vor allem dann tätig, wenn Informationen an die Öffentlichkeit gelangten oder das Image der Einrichtung Schaden zu nehmen drohte. In Bellechasse reagierten die Behörden auf mehrere Krisen, die die Anstaltsleitung infrage stellten. Sämtliche Untersuchungen (1950/51, 1974/75) kamen nur zustande, weil Berichte von inhaftierten Personen an die Medien gelangt waren oder andere Kantone interveniert hatten. In allen Fällen stellten sich die Aufsichtsbehörden reflexartig hinter die langjährigen Anstaltsdirektoren Camille Grêt (Amtszeit 1918–1951) und Max Rentsch (1951–1981) und versuchten, der Kritik mit punktuellen Reformen zu begegnen.[34] In ähnli-

31 UEK, Bd. 8, Kap. 5.1; Jenzer 2014, 297–348.

32 Einvernahmeprotokoll B. R., November 1953, 473–474, Staatsarchiv des Kantons Zürich, P 428.53, zitiert in UEK, Bd. 8, Kap. 9.2, 417–418.

33 UEK, Bd. 7, Kap. 4.1, 402.

34 UEK, Bd. 8, Kap. 5.1 und 9.4.

cher Weise reagierten die Zürcher Behörden in den 1950er-Jahren auf einen Konflikt zwischen dem Direktor der Arbeitserziehungsanstalt Uitikon, Fritz Gerber (1926–1957), und dem Dorf- und Anstaltspfarrer Hans Freimüller. Obwohl eine Untersuchungskommission das autoritäre Anstaltsregime kritisierte, hielt die Regierung den Bericht unter Verschluss und sprach Gerber das Vertrauen aus.[35] Es gab sogar Fälle, in denen Anstaltsdirektoren Kritiker gerichtlich zum Schweigen brachten. 1956 verurteilte ein Gericht in Lausanne den Journalisten Louis Plomb wegen übler Nachrede. Plomb hatte dem Direktor der Erziehungsanstalt Tessenberg, Georges Luterbacher, zuvor in *Le Bonjour* vorgeworfen, Methoden wie in einem «Hitler-Lager» anzuwenden. Luterbacher, der an der Untersuchung zu Uitikon beteiligt gewesen war, ging unbeschadet aus der Affäre hervor.[36]

Wie lückenhaft die Kontrolle wahrgenommen wurde, zeigt ein Fall von Missbrauch, der sich in den 1950er-Jahren in Bellechasse ereignete. Den Anstoss gaben Zöglinge der Jugendlichenabteilung, die Opfer sexueller Übergriffe durch einen Aufseher geworden waren. Der zuständige Oberaufseher schenkte ihnen zunächst keinen Glauben und strafte sie stattdessen mit Schlägen und Dunkelarrest ab. Als die Jugendlichen an den Anschuldigungen festhielten, beauftragte Direktor Grêt den Anstaltsgeistlichen mit einer Untersuchung, die die Aussagen bestätigte. Der Untersuchungsbericht blieb jedoch unter Verschluss, bis ein ehemaliger Internierter und ein Praktikant an die Bundesanwaltschaft gelangten. Die Verwaltungskommission kam nun nicht mehr darum herum, eine Untersuchung in die Wege zu leiten und das Verfahren der Justiz zu übergeben. Vor Gericht gelang es dem Angeschuldigten mit der Unterstützung von Exdirektor Grêt, seine Glaubwürdigkeit zu behaupten. Die Jugendlichen fanden dagegen kein Gehör und wurden – nach dem altbekannten Muster – vom Gericht als «moralisch pervers» abgestempelt.[37] Das Beispiel ist kein Einzelfall. 1967 beschuldigte eine in Hindelbank versorgte Frau den Wäschereimeister der Anstalt, sexuelle Übergriffe begangen zu haben. Die Untersuchung endete damit, dass die Klägerin wegen Verleumdung bestraft wurde. Elf Jahre später wurde der Wäschemeister nach weiteren Anzeigen dann doch belangt und musste eine Haftstrafe antreten.[38]

35 Furger 2008, 40–45; UEK, Bd. 8, Kap. 5.3 und 10.1.
36 UEK, Bd. 3, Kap. 4.1, 309–310.
37 UEK, Bd. 8, Kap. 5.2.
38 UEK, Bd. 8, Kap. 5.3, 247–248.

Die Beispiele zeigen, dass versorgte Personen einen hohen Preis bezahlten, wenn sie wegen Missständen an die Aufsichtsorgane gelangten. Vielfach stiessen sie auf ein Kartell des Schweigens und wurden am Ende selbst diskreditiert. Dabei handelte es sich um dasselbe Muster, das aus dem Pflegekinder- und Heimwesen bekannt ist. Es handelte sich aber auch um ein gesamtgesellschaftliches Phänomen. Tatsächlich stiessen Opfer von (sexueller) Gewalt bis in die 1960er-Jahre generell auf wenig Gehör. Der Opferstatus galt weitgehend als Zeichen der Schwäche. Dementsprechend hatten Gewaltopfer nur geringe Chancen auf Solidarität und Unterstützung.[39] Diese Abwehrhaltung, die sich erst mit dem Aufkommen der Opferhilfe in den 1980er-Jahren änderte, war umso stärker, wenn die betroffenen Personen, wie Menschen in geschlossenen Einrichtungen, über wenig gesellschaftliche Anerkennung verfügten. Meist ergriffen die Aufsichtsbehörden erst dann Massnahmen, wenn es sich nicht mehr vermeiden liess. Und selbst dann erfolgten Reformen stillschweigend oder nach Altersrücktritten. Insgesamt taten die Aufsichtsorgane wenig, um die «kleinen Königreiche» der Anstaltsdirektoren zu kontrollieren. Sie nahmen dadurch in Kauf, dass die Eingewiesenen ihren Peinigern rechtlos ausgeliefert waren. Die Mentalität des Wegschauens verhinderte zugleich Lernprozesse, die zur Verbesserung der Lebensbedingungen der versorgten Personen hätten führen können.

5.2 ANSTALTSALLTAG: ISOLATION, DISZIPLIN UND ARBEITSZWANG

Bei den Einrichtungen, in die administrativ Versorgte eingesperrt wurden, handelte es sich um mehr oder weniger «totale Institutionen» – eine Bezeichnung, mit der der amerikanische Soziologe Erving Goffman in den 1960er-Jahren Strafanstalten, Psychiatriekliniken und andere Fürsorgeanstalten charakterisierte. Goffman interessierte sich dafür, wie die Insass*innen mit der Beschränkung der Bewegungsfreiheit, der Kontrolle des Kontakts zur Aussenwelt und der Regulierung des Alltags in einer geschlossenen Einrichtung umgingen.[40] Das Regime in den Einrichtungen, die die UEK untersuchte, war allerdings nicht einheitlich; es gab Abstufungen bezüglich der

39 Matter 2019; Goltermann 2017, 178–196.
40 Goffman 1961; UEK, Bd. 8, Kap. 1.

Strenge und der Geschlossenheit und die Anstalten veränderten sich auch im Zeitverlauf. Der Anstaltsalltag in Erziehungsanstalten wie Uitikon oder Richterswil war nicht derselbe wie in Straf- und Versorgungsanstalten wie Bellechasse oder Hindelbank oder derselbe wie in einer Trinkerheilstätte wie La Valletta. Nochmals anders waren die Verhältnisse in Bezirksgefängnissen oder in der Psychiatrie. Die politischen Rahmenbedingungen und die Einstellungen der Anstaltsleiter hatten einen grossen Einfluss auf den Charakter und die Lernfähigkeit einer Organisation. Dennoch zeigen Selbstzeugnisse und Interviews mit Betroffenen, dass die Anstalten bis in die 1970er-Jahre hinein auf einer ähnlich einschränkenden Logik beruhten.

ANSTALTSORDNUNG: ISOLATION, DISZIPLINARSTRAFEN UND GEWALT

Viele Betroffene schildern den Eintritt in eine Versorgungsanstalt als krisenhaften oder traumatischen Moment. Mit dem Eintritt war eine Aufnahmeprozedur verbunden, die als Demütigung und Angriff auf die persönliche Identität erlebt wurde. «Ich musste mich ausziehen. Man hat uns zu den Duschen geführt […]. Nachdem wir [Anstalts-]Kleidung bekommen haben, hat man mir alle meine Kleider weggenommen», so schildert eine Frau den Eintritt in die Anstalt.[41] In Hindelbank erhielten die «Administrativen» bis in die 1970er-Jahre braune, die verurteilten Frauen blaue Anstaltskleidung. Alle erhielten eine Nummer. Andernorts wurden eintretende junge Männer kahlgeschoren. Die verordnete Reinigung, Leibesvisitationen und die Anstaltskleidung etikettierten die Eingewiesenen als zu korrigierende und zu bestrafende Subjekte. Dazu kam der Eintritt in eine Zwangsgemeinschaft, die nach dem Prinzip einer brutalen Hackordnung funktionierte. Neu Eingetretene berichten, dass sie nicht nur vom Personal, sondern auch von Mitinsass*innen geschlagen oder schutzlos Opfer von sexueller Gewalt wurden.[42] Zusätzlich verstärkt wurde der Angriff auf die persönliche Integrität durch die beklemmende Ungewissheit: das vielfach fehlende Wissen über die Umstände und die Dauer der Einweisung. Bei Betroffenen, die sich in Strafanstalten wiederfanden, kam die Scham über den Ort der Versorgung hinzu. «[…] anders als die [einweisende Stelle] sagte, gab es für die Frauen keine Einrichtung ausserhalb der Strafanstalt; ich befinde mich im eigentlichen Gefängnis», beklagte sich eine Frau, die

41 Zitiert in UEK, Bd. 5, Kap. 3.1, 85 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).
42 UEK, Bd. 5, Kap. 3.1; Frioud 2014, 107–117.

1946 von der Psychiatrie in den Frauenpavillon von Bellechasse versetzt wurde.[43] Andere gingen noch weiter und zogen, wie Carl Albert Loosli in seiner Streitschrift von 1939, Vergleiche zu den nationalsozialistischen Konzentrationslagern oder dem sowjetischen Gulag.[44]

Die Betroffenen gingen auf unterschiedliche Weise mit dem Anstaltseintritt und der Haftsituation um. Es gibt diesbezüglich keine Einheit des Erlebens und Erinnerns. Nicht nur die Vorgeschichte, sondern auch die persönliche Widerstandsfähigkeit in schwierigen Situationen spielten eine Rolle. Die Interviews mit betroffenen Personen zeigen, dass nur wenige die Zeit in der Anstalt positiv erlebten. Es gab aber durchaus Personen, die den Aufenthalt in der geschlossenen Einrichtung – und sogar in einer Strafanstalt – als Phase der Regeneration in Erinnerung haben und neues Vertrauen aufbauen konnten. Die meisten Betroffenen sahen sich hingegen gezwungen, zu Bewältigungs- oder Überlebensstrategien zu greifen, um ihre Identität zu schützen. Einige reagierten auf die Ungewissheit, indem sie sich mit Briefen an die Anstaltsdirektion, Behörden oder Angehörige wandten. Andere resignierten oder zogen sich zurück. Einigen gelang es, sich mit Stricken oder Lektüre in der Anstalt ein Refugium zu schaffen. Eine Frau berichtet, dass sie sich in der Anstalt einen neuen Namen zulegte und sich so instinktiv vor dem «Schrecken» (*horreur*) schützte.[45] Andere verweigerten die Nahrung oder weigerten sich, die Zelle zu verlassen. Einige grenzten sich demonstrativ gegen «Kriminelle» ab, während andere sich von Mitinsass*innen in illegale Machenschaften hineinziehen liessen. Wieder andere wälzten Fluchtgedanken oder unternahmen aus Verzweiflung sogar Suizidversuche. Unabhängig von der Art der Bewältigung verlangte die Haftsituation den betroffenen Personen grosse Anpassungsleistungen ab, wenn sie die Einsperrung überstehen wollten.

Die Erfahrung der Ausweglosigkeit und des Ausgeliefertseins, die in vielen Interviews zur Sprache kommt, war eine Folge der Isolation von der Aussenwelt. Zwar waren im Untersuchungszeitraum nur die wenigsten Einrichtungen hermetisch geschlossen. Vielerorts wurde unter Bewachung im Freien gearbeitet. Auch Botengänge in nahe Ortschaften oder überwachte Sonntagsspaziergänge kamen vor. Für viele Versorgte gehörte

43 Brief des Internierten an seine Schwester, 25. 9. 1946, Staatsarchiv Freiburg, EB Det DI 1-390, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 1.3, 90–91 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

44 Vgl. die Aussagen in den Interviews: UEK, Bd. 5, Kap. 3.2; Frioud 2014.

45 UEK, Bd. 5, Kap. 3.1, 89.

die stundenlange Einschliessung in der Zelle dennoch zum Alltag. Andere waren gezwungen, in grossen Schlafsälen ohne Rückzugsmöglichkeiten zu leben. Ebenfalls mit der Einschliessung verbunden war die Unterdrückung und Tabuisierung der Sexualität.

Ein wichtiges Element der Abschottung war die Zensur der ein- und ausgehenden Post, die in allen untersuchten Einrichtungen verbreitet war.[46] Die Beschränkung des Briefverkehrs, die Kontrolle und das Zurückhalten der Post dienten dazu, die Insass*innen zu überwachen und das Durchsickern von Kritik zu unterbinden. Unterdrückt wurden nicht nur Kontakte zu Anwälten oder Aufsichtsbehörden, sondern auch zu Angehörigen. Dies war insbesondere bei Jugendlichen der Fall, deren Herkunftsmilieu im Verdacht stand, einen «schlechten Einfluss» auszuüben. Bei Frauen war die Zurückhaltung von Briefen ein Mittel, um Kontakte zu Lebenspartnern oder zu fremdplatzierten Kindern zu unterbinden. Viele Versorgte warteten Monate auf Antworten, um dann zu erfahren, dass ihre Briefe gar nie abgeschickt worden waren. «Als der Bürolist mein Dossier auf den Tisch legte, erblickte ich einen ganzen Stapel Briefe, die ich selber geschrieben hatte. Nun wusste ich, weshalb meine Hilfeschreie kein Echo fanden», erinnert sich Peter Paul Moser an einen Besuch im Verwaltungsbüro von Bellechasse.[47] Schlupflöcher bot der Schmuggel, den es in vielen Anstalten gab. Einzelnen Internierten gelang es, auf diesem Weg Unterstützung von aussen zu mobilisieren (siehe «Mit Abstinenz zur Freiheit», S. 221). Auch Besuche von Angehörigen waren, wenn überhaupt, nur selten möglich. Erst in den 1970er-Jahren wurden die Regeln gelockert.

Der einschränkende Charakter zeigt sich auch im Anstaltsinnern. In allen untersuchten Einrichtungen herrschte eine rigide Ordnung, die den Tagesablauf im Wechsel von Essen, Arbeit, religiöser Andacht und Nachtruhe minutiös festlegte und Sanktionen für Verstösse gegen die Disziplin vorsah. «Sie haben mich echt gebrochen dort. Du hast einfach keine Freiheit. Du hast am Morgen entweder in die Kirche oder [Kartoffeln?] schälen gehen [müssen], am Tag bist du am Bügeln gewesen oder an dem, was sie gesagt haben, dass du machen sollst. Dann hast du während dem Tag überhaupt nicht mit jemandem schwatzen dürfen», so beschreibt eine Frau den durchstrukturierten Alltag, der kaum Raum für individuelle Bedürfnisse

46 UEK, Bd. 4, Kap. 2.3; UEK, Bd. 8, Kap. 9.2.
47 UEK, Bd. 1, 243.

liess.[48] Einige Einrichtungen bauten ab den 1950er-Jahren ein beschränktes Angebot an Freiheitsaktivitäten (Lektüre, Musik, Sport, Bastelarbeiten) auf oder gewährten Kurzurlaube für Familienbesuche. Dies war zunächst vor allem in Einrichtungen für junge Männer der Fall. Anstalten für Frauen folgten erst mit Verzögerung. Solche Vollzugslockerungen blieben allerdings punktuell. Bis zum Ende des Untersuchungszeitraums gehörte die Förderung von sinnvollen Freizeitbeschäftigungen nicht zu den Schwerpunkten der Nacherziehung.[49]

Die Machtverhältnisse in den Anstalten beruhten auf einem wenig transparenten System von Privilegien und Strafen, das Disziplin und Unterordnung gewährleistete. Angesichts der Rechtlosigkeit der Eingewiesenen musste jede Besserstellung, etwa bezüglich Arbeitszuweisung, Verpflegung oder Freizeitgestaltung, als Vergünstigung erscheinen, die die Anstaltsleitung nach Gutdünken wieder entziehen konnte.[50] Besonders ausgeprägt war das Bonus-Malus-Prinzip im Fall des Gruppen- oder Stufensystems, für das die Arbeitserziehungsanstalt Uitikon berüchtigt war. Das «System Gerber», benannt nach Anstaltsdirektor Fritz Gerber (Amtszeit 1926–1957), ermöglichte es den Zöglingen, bei Wohlverhalten von einer Gruppe zur nächsten «aufzusteigen» und in den Genuss von Privilegien in Form von Sonntagsurlauben zu kommen. An der Spitze stand der Vorgesetzte der «Kerngruppe», der Weisungen von der Direktion entgegennahm und den übrigen Zöglingen weitergab. Ursprünglich als Erziehungsinstrument mit Anreizcharakter konzipiert, förderte das System vor allem die Duckmäuserei und bestärkte, wie 1953 die bereits erwähnte Untersuchungskommission feststellte, das Misstrauen und Denunziantentum.[51]

Männer und Frauen, die sich gegen die Hausordnung und Weisungen wehrten, konnten disziplinarisch bestraft werden. Eine Berner Verordnung von 1971 zählt folgende Tatbestände auf: Fluchtversuche, Arbeitsverweigerung, Widersetzlichkeit gegen Angestellte respektive die Anstiftung zu solcher, unerlaubte Kontaktaufnahmen inner- und ausserhalb der Anstalt oder die unbegründete Beschwerdeführung gegen die Direktion. Der Strafenkatalog bestand, wie die Anstaltslandschaft als Ganzes, aus einer Stufenfolge: Verweise, Geldbussen, Entzug von Privilegien, Arrest, Nahrungsentzug, Verlängerung der Haftzeit und Verweigern der vorzeitigen Entlassung oder Ver-

48 UEK, Bd. 5, Kap. 3.2, 91 (mit leichten sprachlichen Anpassungen durch die Verf.).
49 UEK, Bd. 8, Kap. 7.2.
50 Stratenwerth, Bernoulli 1983, 119.
51 UEK, Bd. 8, Kap. 5.3.

setzung in eine strenger geführte Anstalt. Strafen wie «Kostschmälerungen», die sich auf den Körper richteten, verschwanden erst in den 1970er-Jahren.[52] Die Disziplinargewalt glich einer Mikrojustiz, die nur schwach reguliert war und dem Anstaltspersonal grosse Ermessensspielräume gab.[53] Wie die Zensur wurde die Strafpraxis von den Betroffenen als zufällig und willkürlich erlebt, etwa was Anlass und Form der Sanktionen betraf.[54]

Formelle Disziplinarstrafen gingen vielerorts nahtlos in unkontrollierte – und damit bereits nach den damaligen Verhältnissen illegale – Gewaltausübung über. Betroffene berichten von sinnlosen oder schikanösen Strafen. Eine Person musste Treppen mit einer Zahnbürste reinigen. Besonders gefürchtet waren Dunkelarreststrafen, die besonders auf Fluchtversuche standen. Ein Betroffener, der einem Mitgefangenen bei der Flucht geholfen hatte, erinnert sich an die Haft im berüchtigten «Kerker»: «Nachher hat es ein paar Tage Cachot gegeben. In einem dunklen Raum. Ein Brett am Boden, eine Wolldecke voller Staub und Löcher, ein Kübel für das Nötigste […]. Zum Essen hat es Wasser und Brot gegeben am Morgen, am Mittag Suppe und Brot, am Abend wieder Wasser und Brot.» Nach ausgestandener Dunkelhaft sei er in die Zelle zurückverlegt und nach einer Vitaminspritze vom Arzt wieder zur Arbeit geschickt worden.[55] Strafen wie kalte Zwangsduschen oder das Einwickeln in Wolldecken, die bis in die 1940er-Jahre in Bellechasse oder Witzwil praktiziert wurden, überschritten die Grenze zur physischen Folter. Desgleichen «Gatter» und «Röhren», die im Kanton Bern trotz des Verbots von Körperstrafen darüber hinaus verbreitet waren. Dabei mussten bestrafte Personen, ohne sich bewegen zu können, stunden- oder tagelang in engen Gitter- oder Betonkäfigen stehen.[56]

Sadistische Gewalt konnte eine Einrichtung durchdringen. In vielen Anstalten gehörten Beschimpfungen, Schläge mit der Faust oder Gummischläuchen und Fusstritte seitens des Aufsichtspersonals zum Alltag. Wie die erwähnten Beispiele aus Bellechasse und Hindelbank zeigen, war sexuelle Gewalt keine Seltenheit. In dieser Hinsicht unterschieden sich die untersuchten Einrichtungen nur graduell von Kinderheimen, wo sexueller Missbrauch weit verbreitet war. Mehrheitlich waren es männliche Aufsichtspersonen, die Übergriffe auf inhaftierte Frauen, teils auch auf (jün-

52 UEK, Bd. 8, Kap. 9.1.
53 Vgl. Foucault 1976, 234.
54 UEK, Bd. 8, Kap. 9.1; UEK, Bd. 5, Kap. 3.2.
55 UEK, Bd. 5, Kap. 3.2, 94.
56 UEK, Bd. 8, Kap. 9.4; UEK, Bd. 9, Quelle Nr. 28, 29, 32; Marti, Grunder 2018, 377.

gere) Männer begingen oder sich für Vergünstigungen mit unfreiwilligem Sex bezahlen liessen. Jenische Frauen waren besonders gefährdet, missbraucht zu werden. Gewalt war auch unter den Eingewiesenen verbreitet, wobei Opfer- und Täterrollen nicht immer klar zu unterscheiden sind. Die Anstaltsleitungen drückten vor solchen Gewaltakten oft beide Augen zu oder instrumentalisierten die gewaltförmige Hackordnung für disziplinarische Zwecke.[57] Betroffene wurden auch Zeug*innen von Gewalt, etwa von Übergriffen auf schwächere Mitinsass*innen oder von Suizidversuchen.[58] Die Omnipräsenz von physischer und psychischer Gewalt setzte die Betroffenen nicht nur Integritätsverletzungen aus, sie führte auch zur Beeinträchtigung des Sicherheitsempfindens, was die Ängste und gesundheitlichen Beschwerden der Inhaftierten zusätzlich verschärfte.

PREKÄRE LEBENSBEDINGUNGEN: ERNÄHRUNG, HYGIENE UND MEDIZINISCHE VERSORGUNG

Eine Anstaltsordnung, die auf Autorität, Unterordnung und Gewalt beruhte, erwies sich – wie das vorgelagerte Versorgungsverfahren – als äusserst anfällig für Willkür. Die Tatsache, dass die Eingewiesenen weitgehend rechtlos und ausgeliefert waren, wurde als Element eines Bewährungssystems legitimiert, das disziplinierend und normalisierend wirken sollte, de facto aber das Vertrauen der Betroffenen zerstörte. Verstärkt wurde das repressive Klima durch die dürftig gehaltenen Lebensbedingungen. Zwar verbesserte sich die Situation in den Anstalten in der Nachkriegszeit, als die Kantone ihre finanzielle Verantwortung verstärkt wahrnahmen (siehe Kap. 5.1), der Spardruck beherrschte das Handeln der zuständigen Instanzen jedoch weiterhin. Für die Zeit ab den 1950er-Jahren kommt hinzu, dass sich mit dem zunehmenden Wohlstand auch die Anspruchshaltungen bezüglich Ernährung, Hygiene oder medizinischer Versorgung veränderten. Die Eingesperrten erfuhren ihre Zurücksetzung gegenüber der Gesellschaft «draussen» deshalb umso stärker.

Die Nahrung in den Anstalten und Heimen war bis in die 1950er-Jahre einfach, selbst gemessen an der Versorgungslage im Zweiten Weltkrieg. Brot, Kartoffeln und Gemüse dominierten den Speiseplan. Hinzu kamen wenig Milch, dünner Kaffee oder Apfelsaft. Erst in den folgenden Jahrzehnten kamen vermehrt Butter, Käse oder Fleisch auf den Tisch. Gegessen wurde lange

57 UEK, Bd. 4, Kap. 2.3, 235–239; UEK, Bd. 5, Kap. 3.2.
58 Frioud 2014, 141, 144–145, 209, 239; Biondi 2003, 128.

aus Blechgeschirr. Für die Anstaltsleitungen war der Entzug oder die Aufbesserung der Nahrung ein Macht- und Strafmittel, um Menschen zu Gehorsam zu zwingen. Klagen über Mangelernährung und unzureichendes oder schlechtes Essen waren weit verbreitet. Sie waren nicht nur Ausdruck von Hunger und Entbehrung, sondern hatten auch symbolische Bedeutung. Die Forderung nach ausreichender und guter Nahrung war ein Akt der Selbstbehauptung, der die Autorität der Verantwortlichen herausforderte. Auch als sich das Essen besserte, hörten Klagen nicht auf. So erinnerte sich ein Interviewpartner der UEK daran, jeweils «vergammelte Fleischwaren» vorgesetzt bekommen zu haben. Ebenfalls sei Futter, das für die Schweine bestimmt war, für die Eingewiesenen verarbeitet worden. Ein anderer Interviewpartner berichtet von halbleeren Tellern, die jeweils auf den Tisch kamen.[59]

Auch die hygienischen Verhältnisse waren lange prekär. In dieser Hinsicht gab es grosse Unterschiede zwischen den Einrichtungen. Dies zeigt, dass die Anstaltsleitungen durchaus Handlungsspielräume hatten, um die Lebensqualität zu verbessern. In Uitikon, wo junge Männer lebten und die sanitarischen Einrichtungen gut waren, herrschte in der «Ära Gerber» ein Hygienekult mit obligatorischem Duschen und Zähneputzen. In den Strafanstalten Bellechasse oder Hindelbank waren die hygienischen Verhältnisse dagegen bis in die 1960er-Jahre ausgesprochen desolat. In Bellechasse herrschte Wäsche-, in Hindelbank Seifenmangel. In beiden Anstalten gab es überfüllte und schlecht geheizte Schlafsäle, die sich teils im Untergeschoss befanden. Besonders ärmlich waren die Verhältnisse in Hindelbank, wo nur Frauen lebten.[60]

Die Versorgten litten auch unter einer mangelhaften medizinischen Versorgung. Personen, die in Bellechasse interniert waren, verlangten in Briefen an die Anstaltsleitung, einem Arzt vorgestellt oder in ein Spital verlegt zu werden, um ihre Beschwerden zu kurieren. Die medizinische Betreuung der Anstalt veränderte sich zwischen 1935 und 1975 kaum: Zwei Ärzte aus der Umgebung wechselten sich bei Konsultationen ab. Hinzu kam ein Wärter, der als Pfleger amtierte und den Zugang zu den Ärzten kontrollierte. Diese sahen ihre Aufgabe vor allem darin zu verhindern, dass vermeintliche Simulant*innen der Arbeit fernblieben.[61] Der Schriftsteller und Journalist Arthur Honegger berichtet in seinem autobiografischen Roman, wie er sich

59 UEK, Bd. 8, Kap. 8.1; UEK, Bd. 4, Kap. 2.1; UEK, Bd. 5, Kap. 3.2, 99.
60 UEK, Bd. 8, Kap. 8.3; UEK, Bd. 4, Kap. 2.2.
61 UEK, Bd. 8, Kap. 8.2.

Mitte der 1940er-Jahre in Uitikon wegen einer Wunde am Fuss eine Blutvergiftung zuzog. Statt den Arzt zu rufen, sperrte man ihn über die Nacht in eine Dunkelzelle ein.[62] In La Valletta verbesserte sich dagegen die medizinische Versorgung ab den 1950er-Jahren. Generell blieb aber die Härte im Umgang mit Beschwerden bestehen. «Doktor und so Zeug haben wir nicht gekannt. […] Wer krank war und Fieber hatte, erhielt Tee und Zwieback, allenfalls Tabletten», berichtet eine Frau, die in den 1960er-Jahren in Hindelbank versorgt war. Sie erinnert sich daran, dass sie bis kurz vor der Geburt ihres Kinds schwere Arbeit verrichten musste. Auch andere Betroffene erzählen von schweren körperlichen oder sogar gesundheitsschädigenden Arbeiten.[63]

Sieht man von einigen spezialisierten Einrichtungen ab, blieb die psychiatrisch-psychologische Betreuung der Versorgten rudimentär. In Uitikon, wo ein Konflikt um die psychotherapeutische Tätigkeit des Anstaltspfarrers 1953 zu einem Eklat geführt hatte, gab es erst 1974 eine psychiatrische Sprechstunde. In Hindelbank bestand seit den 1940er-Jahren ein psychiatrischer Dienst, der von der Klinik Münsingen (und phasenweise von Psychiater Benedikt Fontana, der mit einer Arbeit über die «Kinder der Landstrasse» promovierte) versehen wurde. Einzeltherapien wurden aber erst in den 1970er-Jahren angeboten, als die Zahl der wegen Drogendelikten eingewiesenen Frauen zunahm. Eine Kehrseite der Psychiatrisierung war der Einsatz von Beruhigungsmitteln und Psychopharmaka. Die Sedierung von «erregten» Insass*innen war auch ein Mittel, um die Disziplin in personell schlecht ausgestatteten Einrichtungen ohne Zusatzkosten aufrechtzuerhalten.[64]

Die Zeit in der Anstalt war für viele Betroffene mit grossen Entbehrungen körperlicher und gesundheitlicher Art verbunden. Dies war eine Konsequenz der chronischen Unterfinanzierung der Einrichtungen. Trotz materieller Verbesserungen vergrösserte sich die Diskrepanz zum steigenden Lebensstandard in der Hochkonjunktur. Die dürftigen Lebensbedingungen waren auch Folge einer punitiven Grundhaltung, die sozial diskreditierten Menschen ein spürbares Leiden auferlegte. Auch in dieser Hinsicht wirkte sich die Nähe zum Strafvollzug nachteilig auf administrativ Versorgte aus. Es erstaunt deshalb nicht, dass viele die Haft als eine Körperstrafe empfanden, die in einem krassen Widerspruch zum humanitären Selbstbild der Schweiz stand.

62 Honegger [1974] 2018.
63 UEK, Bd. 5, Kap. 3.2, 97.
64 UEK, Bd. 8, Kap. 10.2; Stratenwerth, Bernoulli 1983, 125–126.

ANSTALTSARBEIT ZWISCHEN ERZIEHUNGSANSPRUCH UND RENTABILITÄT

Ein zentraler Bestandteil der Anstaltsordnung war die Arbeitspflicht.[65] Der Arbeitszwang in geschlossenen Einrichtungen bewegte sich seit den Armen- und Zuchthäusern des 17. Jahrhunderts in einem Spannungsfeld von pädagogisch-disziplinierenden Ansprüchen und wirtschaftlichem Nutzen. Wie erwähnt, deckten viele Anstalten bis weit ins 20. Jahrhundert ihre Kosten zu einem guten Teil über Arbeitserträge. Sie waren deshalb auf einen ausreichenden Bestand an Arbeitskräften angewiesen. Zugleich legitimierten Politik und Behörden die zwangsweise Anstaltsarbeit damit, dass Menschen zu produktiven und wirtschaftlich selbständigen Subjekten erzogen werden sollten. Dahinter wird ein Arbeits- und Leistungsideal sichtbar, das für die Schweiz bis heute zentral ist. Vor allem für Männer – und in einem gewissen Mass auch für ledige Frauen – entwickelte sich die Erwerbsarbeit im 19. und 20. Jahrhundert zu einem wichtigen Medium der sozialen Integration und Anerkennung. Dementsprechend sollten arbeitsunwillige Arme oder Straffällige zur Arbeit angehalten und zu «selbständigen und nützlichen Bürgern» erzogen werden. Regelmässige Arbeit galt als Vorsorge gegen Armut und Kriminalität und als Beitrag zum gesellschaftlichen Reichtum. «Zweck der Versorgung ist es, die Eingewiesenen an ein geordnetes, tätiges Leben zu gewöhnen durch Erziehung zu einer Arbeit, die ihren Fähigkeiten entspricht und sie befähigt, ihren Unterhalt zu erwerben», hiess es im Zürcher Versorgungsgesetz von 1925.[66]

Die Arbeitsdienstpflicht während des Zweiten Weltkriegs und das Aufkommen der Sozialversicherungen nach 1945 verstärkten den Pflichtcharakter der Erwerbsarbeit (und komplementär dazu denjenigen der unbezahlten Familienarbeit von Frauen) zusätzlich. Die Sozialwerke sicherten Erwerbsausfälle infolge von Alter, Krankheit und Unfall ab, gleichzeitig finanzierten sie sich zu wesentlichen Teilen über Beiträge der Lohnabhängigen. «Wir befinden uns in einem Regime der sozialen Sicherheit […], jeder muss für ein Minimum an sozialer Sicherheit arbeiten […]. Jemand seinem eigenen Schicksal zu überlassen und von seiner Arbeitsscheu leben zu lassen, stellt eine Ungleichheit dar im Vergleich zu jenen, die die

65 Zum Folgenden UEK, Bd. 8, Kap. 6 und 7.1.

66 Gesetz über die Versorgung von Jugendlichen, Verwahrlosten und Gewohnheitstrinkern, 24. 5. 1925, Art. 6, in: Offizielle Sammlung der Gesetze, Beschlüsse und Verordnungen des Eidgenössischen Standes Zürich, 33, 1925, 136–144.

gesellschaftliche Ordnung respektieren müssen», so begründete 1970 der Freiburger Oberamtmann Rémy Brodard die administrative Versorgung.[67]

Die für die Schweiz typische Leistungsideologie wirkte auf die Anstalten zurück, in denen gearbeitet wurde. Arbeit war nicht nur ein Mittel, um Einnahmen zu generieren und den Tagesablauf zu strukturieren. Die Arbeitsbereitschaft diente auch als Massstab, um die erzielte «Besserung» zu messen und über eine Entlassung zu entscheiden. Dieses Arbeitsverständnis beschränkte sich nicht auf Arbeits- und Strafanstalten, sondern bestimmte auch die Erziehungspraktiken in Einrichtungen für Jugendliche (sowie teilweise auch in solchen für Kinder). Hier ging es darum, junge Menschen auf den Arbeitsprozess vorzubereiten und die Wirtschaft mit disziplinierten Arbeitskräften zu versorgen. Auch Trinkerheilstätten und die Psychiatrie setzten mangels Alternativen bis in die 1950er-Jahre stark auf Arbeits- und Beschäftigungstherapien. Auch hier hatte die institutionelle Arbeit eine symbolisch-moralische, therapeutische und wirtschaftliche Dimension.

Anstaltsarbeit, die als Erziehungs- und Fördermassnahme legitimiert wurde, war weitgehend unbezahlte Arbeit. Die einschlägigen Normen sahen keine Entschädigung in Form eines leistungsadäquaten Lohns vor. Dies entsprach der Praxis im Strafvollzug, wo ebenfalls keine Löhne bezahlt wurden. Bis heute gilt die Arbeit im Strafvollzug nicht als Erwerbsarbeit. Die Verpflichtung zu nicht entlohnter Arbeit stiess seitens der Versorgten immer wieder auf Unverständnis und Widerspruch. 1960 schrieb ein Mann, der in Bellechasse versorgt war, in einem (zurückbehaltenen) Brief an die Menschenrechtsliga in Genf kurz und bündig: «Das Administrativgesetz ist eine Ausbeutung des Menschen durch Arbeit.»[68] Ein anderer Versorgter argumentierte, dass jede Arbeit entlohnt werden müsse und die Gefangenen im waadtländischen Bochuz besser entschädigt würden (siehe «Arbeit ohne Lohn?», S. 217). Politik und Behörden hielten jedoch daran fest, dass die Anstaltsarbeit dazu diente, die Kosten für Unterkunft und Verpflegung zu decken – und damit die Steuerzahler*innen zu entlasten. Als Begründung diente das bekannte Argument, dass es sich bei Versorgungen um fürsorgerische Massnahmen handle, die im Interesse der Betroffenen selbst seien. In dieser Perspektive war der Arbeitszwang nicht

67 Tanner Alain, Ackermann Guy, «Les administratifs et l'article 42», *Temps présent*, Radio Télévision Suisse, 9. 1. 1970, zitiert in UEK, Bd. 3, Kap. 1.1, 29 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

68 Brief vom 5. 6. 1960, Staatsarchiv Freiburg, Bellechasse A 7972, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 2.2, 187 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

nur ein pädagogisch-disziplinierendes Instrument, sondern auch eine legitime Form der Kostenbeteiligung.

In vielen Einrichtungen erhielten die Versorgten einen Verdienstanteil, das Pekulium, gutgeschrieben. Sie konnten damit Hygieneartikel, Tabak oder Süssigkeiten kaufen. Ein Teil des Gelds wurde bis zur Freilassung zurückbehalten. Auf diese Entschädigung bezog sich vermutlich der erwähnte Mann, der sich in Bellechasse über die Besserstellung der Gefangenen von Bochuz beklagte. Die Idee des Verdienstanteils geht auf die Gefängnisreformbewegung des 19. Jahrhunderts zurück. Das Pekulium war als Anreiz gedacht und hing vom Wohlverhalten und der Arbeitsleistung ab. Ebenfalls sollte die Bildung von Rücklagen gefördert werden. Die Festlegung des Pekuliums variierte in der Praxis von Einrichtung zu Einrichtung und die Auszahlung lag, analog zu anderen Vergünstigungen, im Ermessen der Direktion. Ab den 1960er-Jahren gibt es vereinzelte Hinweise, dass Sozialversicherungsbeiträge abgerechnet wurden. Die Praxis blieb jedoch unsystematisch. Die Höhe des Pekuliums stand immer in einem grossen Missverhältnis zu einer leistungsadäquaten Entlohnung. In La Valletta betrug der gutgeschriebene Betrag Mitte der 1960er-Jahre pro Monat zwischen 15 und 25 Franken, während ein regulärer Arbeiter damals 25 Franken pro Tag verdiente. Hinzu kam eine geschlechtsspezifische Diskriminierung: Meist lagen die Ansätze für Männer deutlich über denen für Frauen.[69]

Selbst nach einer längeren Internierungszeit waren die ausbezahlten Beträge zu gering, um ein realistisches Startkapital nach der Entlassung zu bilden. Die Versorgten wurden mit kaum mehr als einigen Hundert Franken entlassen. Der bürgerliche Spargedanke, der hinter dem Pekulium stand, wurde so ad absurdum geführt. Viele Betroffene sahen im Pekulium deshalb einen «Alibilohn», der den Ausbeutungscharakter der Anstaltsarbeit mehr schlecht als recht kaschierte. Eine junge Frau, die in den 1960er-Jahren in Hindelbank versorgt war, berichtet von ihrer Enttäuschung, als sie erfuhr, dass ihr pro Tag bloss 80 Rappen gutgeschrieben wurden und sie zudem Hygieneartikel wie Zahnpasta oder Binden bezahlen musste: «In diesem Moment spürte ich eine grosse Hoffnungslosigkeit und Verzweiflung in mir; weil damit alle Hoffnung, in der Gefängnis-Anstalt ein bisschen Geld zu sparen, verflog. Diese Erkenntnis war für mich damals ein schrecklicher Moment.»[70]

69 UEK, Bd. 8, Kap. 6.3; vgl. Stratenwerth, Bernoulli 1983, 93–97.

70 Mail von V. A. an die UEK, 24. 9. 2016, zitiert in UEK, Bd. 8, Kap. 6.3, 325.

Das Spektrum der Arbeitstätigkeiten war eng beschränkt. Unter den Arbeiten, die den Eingewiesenen zugewiesen wurden, dominierten landwirtschaftliche und handwerkliche Tätigkeiten. In Einrichtungen wie Bellechasse, die über grosse Domänen verfügten, standen landwirtschaftliche Arbeiten im Zentrum. Kleinere Einrichtungen verfügten oft über Gemüsegärten und angegliederte Landwirtschaftsbetriebe für den Eigenbedarf. In La Valletta erledigten die Internierten Gartenarbeiten oder Handwerksaufträge für die nahe gelegene psychiatrische Klinik. Richterswil, das ursprünglich als industrielle Anstalt gegründet worden war, betrieb seit den 1920er-Jahren eine Schneiderei und eine Wäscherei. Die Arbeitszuweisung widerspiegelte die stark geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die in der Schweiz bis in die 1960er-Jahre vorherrschend war. Während Männer bei landwirtschaftlichen oder handwerklichen Tätigkeiten eingesetzt wurden, waren Frauen überwiegend (wenn auch nie ausschliesslich) in der Hauswirtschaft (Küche, Wäsche, Flickarbeiten) oder bei Gartenarbeiten beschäftigt. Das Geschlechterbias zeigt sich besonders in den Frauenanstalten Richterswil und Hindelbank, wo Arbeiten in der Wäscherei oder Schneider- und Bügelarbeiten im Vordergrund standen. Aber auch die Bewertung der Arbeit unterschied sich: Bei Männern war die Arbeitsleistung der massgebende Indikator für die Beurteilung der erzielten «Besserung». Bei Frauen war das Arbeitsverhalten dagegen ein Aspekt einer umfassenderen moralisch-sittlichen Bewertung.[71]

Als Reaktion auf den wirtschaftlichen Strukturwandel und die zurückgehenden Arbeitserträge begannen viele Einrichtungen in den 1950er-Jahren das Beschäftigungsangebot zu diversifizieren. In Bellechasse trieb Direktor Max Rentsch die Mechanisierung des Anbaus voran und ging vermehrt Kooperationen mit regionalen Wirtschaftsbetrieben ein. Die Anstalt öffnete sich dabei ein Stück weit. Unternehmen wie die Chemins de fer fribourgeois, die Migros-Tochterfirma Micarna oder Selecta beschäftigten in der Folge inhaftierte Personen im Externat. Der Erlös für diese Arbeiten floss direkt an die Anstalt zurück. Auch Hindelbank bemühte sich in der Nachkriegszeit um externe Aufträge. Die Wäscherei übernahm Aufträge des Inselspitals und der Frauenklinik. Ab 1964 erteilte die Firma Lenco einen Auftrag für die Montage von Musikgeräten. Zeitweise tippten die internierten Frauen auch für die Universität Bern Dissertationsmanuskripte ab. Aufgrund der überlieferten Unterlagen ist es nicht möglich, die Zusam-

71 UEK, Bd. 8, Kap. 6.1 und 7.3; UEK, Bd. 4, Kap. 2.2; UEK, Bd. 5, Kap. 3.2.

menarbeit mit privaten Unternehmen umfassend zu rekonstruieren. Es bleibt deshalb offen, wieweit die involvierten Unternehmen von der Arbeit administrativ Versorgter profitierten. Sicher ist, dass die Rahmenbedingungen eng waren: Die Anstalten waren auf der einen Seite gezwungen, neue Beschäftigungsfelder zu erschliessen. Dabei kam ihnen die Nachfrage der Wirtschaft nach günstigen Arbeitskräften entgegen (etwa als Ersatz für Arbeitsmigrant*innen aus Südeuropa). Auf der anderen Seite standen die Einrichtungen unter scharfer Beobachtung des freien Gewerbes, das die unliebsame Konkurrenz kritisierte.[72]

Die Einrichtungen unterstanden nicht dem Arbeitsgesetz und konnten die Arbeitsbedingungen im Rahmen eines «besonderen Gewaltverhältnisses» weitgehend selbst definieren. Die Arbeitstage dauerten noch in der Nachkriegszeit bis zu zehn Stunden und waren vor allem in der Landwirtschaft körperlich anstrengend. In multifunktionalen Einrichtungen arbeiteten verurteilte und administrativ versorgte Personen oft zusammen, selbst dort, wo die Unterkünfte getrennt waren.[73] Zeitzeugenberichte schildern die Arbeit als fremdbestimmt, straff organisiert, monoton und zermürbend. «Um sechs am Morgen aufstehen, um sieben essen, acht bis zwölf arbeiten, irgendwo, Näherei oder in einer Wäscherei, nachher eine Stunde Hofgang, 14 bis 18 wieder arbeiten, essen und nachher ab in die Zelle», so schildert eine Frau den eintönigen Tagesablauf.[74]

Der sozialkonservative Zug der Anstaltsarbeit zeigt sich auch darin, dass diese entgegen ihrem Anspruch kaum eine qualifizierende Funktion hatte. Diesbezüglich gilt es zwischen Anstalten für Erwachsene und solchen für Jugendliche zu unterscheiden. Letztere verfügten, wie unten näher ausgeführt wird, über ein beschränktes Berufsbildungsangebot, wovon in erster Linie junge Männer profitierten. In Einrichtungen für Erwachsene, insbesondere in grossen landwirtschaftlichen Anstaltskomplexen, diente die Anstaltsarbeit der kurzfristigen Verwertung der Arbeitskraft und der disziplinarischen Ein- und Unterordnung. Die Förderung der individuellen Fähigkeiten und Kenntnisse der beruflich eher schlecht qualifizierten Insass*innen spielte hier kaum eine Rolle oder wurde sogar als zusätzlicher Kostenfaktor betrachtet. Man fabriziere in Bellechasse «menschliche Wracks» (*épaves*), beschwerte sich 1958 ein versorgter Mann beim Grossen

72 UEK, Bd. 8, Kap. 6.1.
73 UEK, Bd. 8, Kap. 6.1 und 7.1.
74 UEK, Bd. 5, Kap. 3.2, 103.

Rat des Kantons Freiburg.[75] Zahlreiche Klagen über schlechte Arbeitsbedingungen, brachliegende Kompetenzen und fehlende Bildungsmöglichkeiten zeigen, dass die Anstaltsleitungen die Verminderung des Erwerbspotenzials der Eingewiesenen in Kauf nahmen.[76]

Die schlechten Arbeitsbedingungen schlugen sich in einer tiefen Produktivität nieder. De facto blieb die Ertragsfähigkeit der Anstaltsbetriebe immer hinter derjenigen regulärer Unternehmen zurück. Zwar verfügten sie über billige Arbeitskräfte; die Produktionsbedingungen blieben aber bis in die 1960er-Jahre ineffizient. Dies war eine Folge davon, dass die Verantwortlichen lange auf Investitionen in moderne Produktionsmittel und Verbesserungen der Betriebsabläufe verzichteten. Stattdessen erklärten sie die geringe Arbeitsproduktivität zu einem moralischen Problem, für das sie die zwangsverpflichteten Insass*innen verantwortlich machten. In Bellechasse äusserte sich der Direktor mehrfach abfällig über den Arbeitswillen und die Arbeitsleistung administrativ Versorgter. Ab den 1950er-Jahren begann man gezielt ältere und körperlich beeinträchtigte Inhaftierte in andere Anstalten zu verlegen.[77] Das von Carl Albert Loosli und anderen Kritikern (oft am Beispiel Witzwils) gezeichnete Bild von produktiven Anstalten, die die Arbeitskraft der Versorgten maximal ausnutzten, dürfte nur sehr bedingt der Realität entsprochen haben. Bei den meisten Einrichtungen handelte es sich um Betriebe, die mit einem bescheidenen Input und unter desolaten Bedingungen ein möglichst kostendeckendes Ergebnis zu erwirtschaften versuchten. Für die betroffenen Personen bedeutete dies Arbeitsbedingungen, die demotivierend, körperlich auszehrend und, gemessen an zeitgenössischen Standards, wenig wirtschaftlich waren.

Während Straf- und Versorgungsanstalten wie Bellechasse oder Hindelbank kaum über Bildungsangebote verfügten, bauten (Arbeits-)Erziehungsanstalten wie Uitikon und Richterswil ab der Zwischenkriegszeit ein beschränktes Angebot von Lehrstellen auf. Das Zürcher Versorgungsgesetz von 1925 sah ausdrücklich die Förderung der beruflichen Bildung vor. Auch das schweizerische Strafgesetzbuch (1942) verpflichtete die Kantone dazu, Jugendlichen in Erziehungsanstalten eine Berufslehre zu ermöglichen (wobei diese Regelung nur für strafrechtlich Eingewiesene verbindlich war). Vor dem Hintergrund der Bildungsexpansion der 1960er-Jahre

75 Lettre de G. M. au Grand Conseil du Canton de Fribourg, 10. 7. 1958, Privatarchiv Max Rentsch; siehe auch UEK, Bd. 4, Kap. 2.2, 193.

76 UEK, Bd. 4, Kap. 2.2; vgl. Stratenwerth, Bernoulli 1982, 83–97.

77 Heiniger 2018, 341; UEK, Bd. 8, Kap. 7.1.

nahm die Bedeutung der Berufsbildung erneut zu. Erziehungsanstalten wie Uitikon, Aarburg oder Vennes richteten Lehrwerkstätten ein und erweiterten den Zugang zu externen Ausbildungsplätzen und Berufsschulen. Auch die Ausbildungsangebote widerspiegeln die traditionelle Geschlechterordnung und verfestigten die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung, die Frauen deutlich weniger berufliche Perspektiven zugestand: Junge Frauen konnten sich zur Schneiderin oder Glätterin ausbilden oder ein Haushaltslehrjahr absolvieren, während jungen Burschen Handwerkslehren angeboten wurden. Generell profitierten junge Männer früher und stärker vom Ausbau der Berufsbildung.[78]

Insgesamt blieben die Berufs- und Bildungschancen der versorgten Jugendlichen hinter dem zeitgenössischen Durchschnitt zurück. Die Angebote waren auf Handwerksberufe oder Hilfsarbeiten beschränkt, die auf dem Arbeitsmarkt immer weniger gefragt und schlecht entlohnt waren. Ausbildungsmöglichkeiten im Dienstleistungsbereich waren kaum vorhanden, geschweige denn ein Zugang zu tertiären Bildungsgängen (die bis in die 1960er-Jahre praktisch ausschliesslich der Mittel- und Oberschicht vorbehalten waren). Interviews mit Betroffenen zeigen, dass nur die wenigsten in den Einrichtungen einen regulären Lehrabschluss erwerben konnten.[79] Für viele war der Weg in schlecht bezahlte und unsichere Stellen vorgezeichnet. Auch wenn sie sich beruflich über Wasser halten konnten, waren sie schlecht auf die strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarktes vorbereitet und konnten nicht vom steigenden Bildungsniveau profitieren (siehe Kap. 6).

Die untersuchten Fallbeispiele zeigen, dass Erziehung und Fürsorge für die Anstaltsarbeit vor allem bequeme Etiketten waren. In Erwachsenenanstalten standen die Disziplinierung zu monotoner Routinearbeit und die Verwertung der Arbeitskraft bis zum Ende des Untersuchungszeitraums im Vordergrund. Mit ihrer Arbeit trugen die Versorgten einen Teil der Betriebskosten und reduzierten die Beiträge der öffentlichen Hand. Der Staat entlastete sich zudem selbst, indem er die Investitionskosten vermied, die bei einer adäquaten beruflichen Qualifizierung angefallen wären. Insgesamt verschlechterte die Anstaltsarbeit die gesundheitliche und wirtschaftliche Situation der betroffenen Personen. Ein leicht nuanciertes Bild vermitteln Erziehungsheime, die ab den 1950er-Jahren – vor allem für jüngere Männer –

78 UEK, Bd. 8, Kap. 7.3; Heiniger 2016; Heller 2012.
79 UEK, Bd. 5, Kap. 3.2.

die Berufsbildungsangebote ausbauten. Auch in solchen Settings wurden die Chancen der Eingewiesenen, langfristig ein selbständiges Leben zu führen und ein Auskommen zu finden, allerdings nur sehr bedingt verbessert.

Anfang der 1970er-Jahre geriet das Arbeitsregime in den schweizerischen Versorgungsanstalten seitens der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) unter Druck. Die Interventionen der IAO trugen schliesslich dazu bei, dass das Versorgungsrecht 1981 von der fürsorgerischen Freiheitsentziehung abgelöst wurde (siehe Kap. 2.5). Das Abkommen Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit von 1930 definierte Zwangsarbeit als «jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat».[80] Davon ausgenommen ist die zwangsweise Arbeit aufgrund einer gerichtlichen Verurteilung, sofern die Arbeit unter staatlicher Aufsicht und nicht zugunsten von privaten Dritten erbracht wird. Die offizielle Schweiz hat sich gegenüber der IAO immer auf den kolonialen Charakter des Abkommens berufen und den Zwangscharakter der Anstaltsarbeit bei administrativen Versorgungen in Abrede gestellt. Geht man davon aus, dass die zwangsweise Arbeit auf aussergerichtlichen Sanktionen beruhte, vom allgemeinen Arbeitsrecht ausgenommen war und kaum fördernde Elemente enthielt, ist die Übereinstimmung mit der Definition, die dem Abkommen Nr. 29 zugrunde liegt, indes frappant.

5.3 ENTLASSUNG UND AUFSICHT: AUF DEM WEG IN DIE FREIHEIT?

Wann und wie ging für die Betroffenen die Zeit des Eingesperrtseins zu Ende? Unter welchen Umständen konnten sie die Anstalten verlassen? Die Interviews und schriftlichen Quellen vermitteln kein einheitliches Bild. Generell lässt sich sagen, dass das Entlassungsprozedere für die meisten ebenso schwer durchschaubar war wie die Versorgung als Ganzes. Einige berichten, dass sie ohne Vorankündigung entlassen wurden, etwa weil sie das 20. Altersjahr erreicht hatten oder weil eine Behörde die Entlassung verfügt hatte. «[…] ich bin also ganz normal irgendwo in der Büez [Arbeit] gewesen. […] Und irgendwann am Morgen um zehn hat es dann geheissen: […] zum Direktor! Und der [Direktor] hat mir gesagt, ich sei entlassen.

80 Abkommen Nr. 29 über Zwangs- und Pflichtarbeit von 1930 (SR 0.822.713.9).

Habe keine Ahnung gehabt davon», erinnert sich ein Interviewpartner.[81] Solche Personen mussten sich abrupt auf eine Situation einstellen, auf die sie nur schlecht vorbereitet waren. Andere setzten sich lange für ihre Entlassung ein, indem sie die zuständigen Stellen von ihrer «Besserung» zu überzeugen versuchten oder Vorbereitungen für ein Leben nach der Anstalt trafen. Auch in diesem Fall waren die Erfolgsaussichten schwer voraussehbar. Entlassungsgesuche konnten in der Briefzensur hängen bleiben oder von den Behörden mit oberflächlichen Begründungen abgewiesen werden. Wieder andere Betroffene konnten zwar die Anstalt verlassen, standen jedoch weiterhin unter vormundschaftlicher Überwachung oder unter Schutzaufsicht.

VERSORGUNGSDAUER: LANG, ABER MEIST ENDLICH

Entlassungen waren mit vielen Unwägbarkeiten verbunden. Dies war eine weitere Folge davon, dass administrative Versorgungen konsequenter als die Strafen des ordentlichen Rechts als Erprobungssysteme ausgestaltet waren (siehe Kap. 2.3). Die Einweisungsdauer war meist nur durch eine Obergrenze beschränkt und hing vom «Wohlverhalten» der Eingewiesenen ab. Die kantonalen Gesetze sahen Maxima zwischen sechs Monaten und zwei Jahren vor. Im Wiederholungsfall konnte die Versorgungsdauer bis auf fünf Jahre erhöht oder sogar von unbestimmter Dauer sein. Vormundschaftliche Einweisungen, von denen insbesondere Jugendliche betroffen waren, erfolgten auf unbestimmte Zeit respektive bis zum 20. Altersjahr. Jugendstrafrechtliche Erziehungsmassnahmen konnten bis zum 25. Altersjahr fortgesetzt werden. Beispiele zeigen, dass es viele Versorgte gab, die die Dauer der Einsperrung nicht kannten. Entweder waren sie nicht korrekt informiert worden, oder die Einweisungsbehörden hielten sich nicht an die vorgeschriebene Befristung (siehe Kap. 4).

Wie lange dauerten administrative Versorgungen effektiv? Dabei gilt es, zwei Aspekte zu unterscheiden: einerseits die Dauer einzelner Massnahmen, andererseits die Dauer verschiedener Freiheitsentziehungen im Lauf des Lebens eines Menschen. Diesbezüglich lassen sich grob drei Muster unterscheiden: Es gab Betroffene, die einmal in ihrem Leben für eine relativ kurze Zeit versorgt wurden. Andere waren in ihrem Leben mehrfach von Versorgungen betroffen, wobei sich die einzelnen Massnahmen von der Kindheit und Adoleszenz bis ins hohe Alter hinein «verketten» konnten. In den

81 UEK, Bd. 5, Kap. 3.3, 116 (mit leichten sprachlichen Anpassungen durch die Verf.).

Registern von Bellechasse ist zum Beispiel ein Mann vermerkt, der zwischen 1935 und 1975 15-mal in die Anstalt eingewiesen wurde. Schliesslich gab es «Langzeitversorgte», die über Jahre oder sogar Jahrzehnte in einer Einrichtung interniert blieben. Aufgrund der Quellenlage ist es nicht möglich, verlässliche Aussagen über die Häufigkeit dieser Muster zu machen. Bekannt ist, dass der Anteil der Personen, die mehrfach in der gleichen Anstalt interniert waren, je nach Einrichtung zwischen 30 und 50 Prozent betrug, wobei dieser Anteil nach dem Zweiten Weltkrieg tendenziell abnahm. Kaum zu beziffern ist die Zahl der Personen, die im Lauf ihres Lebens in verschiedenen Einrichtungen interniert waren. Hierzu müssten die Register verschiedener Einrichtungen abgeglichen werden. Für Hindelbank ist bekannt, dass viele der eingewiesenen Frauen bereits in einer anderen Einrichtung versorgt gewesen waren. Trotz der lückenhaften Angaben kann man davon ausgehen, dass der Anteil der Menschen, die mehrfach von Versorgungen betroffen waren, hoch, jedoch im Zeitverlauf nach 1945 rückläufig war.[82]

Genauere Angaben liegen zur Dauer einzelner Versorgungen vor. Die Auswertung der Ein- und Austrittsregister der untersuchten Einrichtungen zeigt, dass die Mehrheit der Versorgungen zwölf Monate nicht überstieg. In den Anstalten Bellechasse und La Valletta machte der Anteil der Versorgungen bis zu einem Jahr zwischen 60 und 75 Prozent aus. In Hindelbank betrug der Anteil der Versorgungen bis zu einem Jahr 50 Prozent, bis zu zwei Jahren 86 Prozent. Die Frauen, die nach Hindelbank eingewiesen wurden, hatten somit im Schnitt eine längere Haftzeit vor sich. Deutlich länger dauerte der Freiheitsentzug in der Arbeitserziehungsanstalt Uitikon. Ein Drittel der Versorgungen dauerte hier zwischen 25 und 36 Monaten, was dem Zürcher Versorgungsgesetz von 1925 entsprach. Als haftverlängernd wirkte sich die Möglichkeit aus, eine (An-)Lehre zu absolvieren. Vom Spezialfall Uitikon abgesehen, betrug der Anteil der Versorgungen, die länger als zwei Jahre dauerten, zwischen 2 (Hindelbank) und 13 Prozent (La Valletta).[83]

Insgesamt dominierten Versorgungen von sechs Monaten bis zu einem Jahr, wobei die Tendenz in der Nachkriegszeit abnehmend war. Langjährige «Versenkungen» kamen zwar vor, bildeten aber nicht die Regel. Das Überwiegen von – gemessen an den gesetzlichen Möglichkeiten – eher kürzeren Sanktionen und die grosse Häufigkeit von wiederholten Versorgungen bestätigen den Eindruck, dass die Versorgungspraxis als Erpro-

82 UEK, Bd. 8, Kap. 4.1. Für das Beispiel einer Langzeitversorgung siehe UEK, Bd. 1, 94–103.
83 UEK, Bd. 8, Kap. 4.1.

bungssystem funktionierte, in dem sich Disziplinierungs- und Bewährungsphasen abwechselten. Für viele Männer und Frauen hiess dies, dass sie im Lauf ihres Lebens immer wieder ins Visier behördlicher Überwachung und Disziplinierung gerieten, aus denen sie sich kaum mehr befreien konnten. Gleichzeitig zeigt der grosse Anteil an Mehrfacheinweisungen, dass die Anstaltsdisziplinierung, ganz abgesehen von den menschlichen und sozialen Kosten, die vorgegebenen Ziele nur selten erreichte. Statt die soziale Integration zu fördern, führte sie zu fortgesetzter Marginalisierung. Administrative Versorgungen waren, gemessen an ihrer Legitimation als Fürsorge- und Erziehungsmassnahmen, im Endeffekt wenig wirksam.

ENTLASSUNGSGESUCHE: BESSERUNGSVERSPRECHEN OHNE ERFOLGSGEWÄHR

Eng mit dem Erprobungsgedanken verbunden war die vorzeitige oder bedingte Entlassung. Viele Versorgungsgesetze sahen vor, dass Eingewiesene nach Ablauf der Hälfte oder von zwei Dritteln der Haftzeit entlassen werden konnten.[84] Das Freiburger Versorgungsgesetz von 1942 sah zum Beispiel vor, dass eine versorgte Person auf Gesuch hin entlassen werden konnte, wenn sie die «Vergünstigung» (*faveur*) verdiente und die Entlassung keine – nicht weiter umschriebene – «Gefahr» (*danger*) darstellte.

Die Möglichkeit der vorzeitigen Entlassung bildete eine weitere Parallele zwischen Versorgungs- und Strafrecht. Dabei war die Praxis bei administrativen Versorgungen bereits verbreitet, als die Kantone im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts dazu übergingen, auch den Strafvollzug nach dem Stufensystem zu organisieren. 1942 fand die bedingte Entlassung Eingang ins schweizerische Strafgesetzbuch.[85] Die bedingte Entlassung war ein weiteres Instrument der Besserung und Disziplinierung, das während der Haft Anreize setzen sollte. Sie war an die Voraussetzung gebunden, dass sich die Entlassenen an Auflagen hielten und sich «bewährten». Vielfach kamen sie unter Schutzaufsicht, auf die im nächsten Abschnitt eingegangen wird. Wo eine vorzeitige Entlassung nicht möglich war oder wo die zuständigen Stellen ein Entlassungsgesuch ablehnten, blieben die Betroffenen in Haft, bis die maximale Versorgungszeit abgelaufen war. Bei Versorgungen auf zivilrechtlichem Weg war keine bedingte Entlassung vorgesehen; es bestand jedoch die Möglichkeit, beim Vormund die Entlassung zu verlangen.

84 Bossart 1965, 103.
85 Lippuner 2005, 200–201.

Einen Einblick in die Praxis gibt das Beispiel der Anstalten Bellechasse.[86] Vorzeitige Entlassungen waren in Bellechasse seit den 1920er-Jahren gebräuchlich. Dabei kam dem Anstaltsdirektor eine entscheidende Rolle zu. In der Regel folgten die zuständigen Behörden – für Freiburger Internierte der Staatsrat, für ausserkantonale die jeweilige Einweisungsbehörde – den Empfehlungen der Direktion. Bis in die 1950er-Jahre hatte der Direktor somit die Funktion eines «Schleusenwärters», der de facto nach eigenem Ermessen über Freiheit oder Gefangenschaft entschied. In der Krise, in die die Anstalt 1950 geriet, wurden ebenfalls Klagen über willkürliche Entlassungsentscheide publik. «[In] Bellechasse entscheidet souverän die Direktion darüber, ob das Gesuch […] spediert wird oder nicht. Der Insasse lebt in quälendem Zweifel», so kritisierte der *Beobachter* 1950 die Machtballung in der Hand einer Person.[87] Mitte der 1950er-Jahre wurde eine Kommission unter der Leitung der Gesundheitsdirektion eingesetzt, die über Entlassungen aus der Trinkerheilabteilung Sapinière entschied. Dadurch sollte die Macht der Direktion beschränkt werden. Das Grundproblem der Abhängigkeit und des «quälenden Zweifels», dem die Versorgten ausgesetzt waren, blieb jedoch weiterhin bestehen.

Bis in die 1950er-Jahre hinterlässt die Praxis einen schematischen Eindruck. Entlassungsgesuche konnten mit Unterstützung der Anstaltsverwaltung auf vorgefertigten Briefformularen eingereicht werden. Auch die Entlassungsempfehlungen der Direktion blieben oberflächlich, wie ein Beispiel zeigt: «Die Gesuchstellerin führt sich gut und arbeitet fleissig.»[88] Ausschlaggebend für die Empfehlungen waren die Unterordnung unter die Anstaltsdisziplin, die erbrachte Arbeitsleistung sowie die Aussicht, nach der Entlassung eine Arbeit zu finden. Der Fokus auf die individuelle Zukunftsperspektive verstärkte sich nach dem Zweiten Weltkrieg zusätzlich. Allerdings gehen die Gründe, die im Einzelfall den Ausschlag gaben, aus den Quellen nicht immer hervor. Im Fall von A. W., die ausserkantonal in Bellechasse versorgt war, hiess der Schwyzer Regierungsrat zum Beispiel 1951 die Entlassung unter der Voraussetzung gut, «dass für die bedingt zu Entlassende eine geeignete Arbeitsstelle gefunden wird, wo sie auch vom kantonalen Schutzaufsichtsamt ständig beaufsichtigt werden kann. […] Sie ist, sobald sie neuerdings zu begründeten Klagen Anlass geben sollte,

86 Zum Folgenden, wo nicht anders vermerkt, UEK, Bd. 8, Kap. 12.

87 «Erziehungsanstalt oder Verbrecherschule?», *Der Beobachter*, 15. 12. 1950, zitiert in UEK, Bd. 8, Kap. 12.1, 573.

88 Aktenbündel B. D., Staatsarchiv Freiburg, DPd 2004, zitiert in UEK, Bd. 8, Kap. 12.1, 565.

wieder in die Anstalt zurückzuversetzen.»[89] Dem Entscheid vorausgegangen war eine Konsultation mit dem kantonalen Schutzaufsichtsbeamten, der sich auf ein psychiatrisches Gutachten und Aussagen einer Aufseherin stützte. Solche Absprachen nahmen in der Nachkriegszeit zwar zu, waren aber keineswegs die Regel.[90] Auch beim Entscheid der Freiburger Entlassungskommission von 1972, den Internierten S. M. zu entlassen, spielte die Zusicherung einer Arbeitsstelle eine wichtige Rolle, ebenso die Bereitschaft, den Vorladungen des Centre psycho-social Folge zu leisten.[91] Einen hohen Preis für die Entlassung zahlte G. S. Sie wurde vor die Wahl gestellt, ihr Kind in Fremdpflege zu geben und freizukommen oder eine dreijährige Haft mit ungewissen Zukunftsaussichten für ihr Kind auf sich zu nehmen. Da sie Angst hatte, die Haft nicht zu überstehen, willigte sie schliesslich unter Druck in die Fremdplatzierung ein.[92] Mit den Faktoren Arbeitsstelle, Familie oder Kind waren oft finanzielle Überlegungen verbunden (siehe «Zur Adoption gedrängt», S. 270). Die beteiligten Instanzen wollten sichergehen, dass eine Entlassung den Fürsorgeetat nicht zusätzlich belastete.[93]

In vielen Fällen verlangten die Betroffenen von sich aus die Entlassung. Zum Teil baten auch Angehörige oder Gemeinden um Freilassung, indem sie auf den Bedarf an einer zusätzlichen Arbeitskraft hinwiesen oder die Versorgung aus Kostengründen beenden wollten. Für die Betroffenen hatte das Stellen eines Entlassungsgesuchs einen zweischneidigen Charakter. Auf der einen Seite winkte eine Haftverkürzung, und der Kampf für die Entlassung gab ihnen ein Minimum an Autonomie zurück. Auf der anderen Seite mussten sie sich erneut den normativen Erwartungen der Behörden unterwerfen und glaubhaft machen, dass sie die Freiheit verdienten. «Die Versorgung in Bellechasse war heilsam für mich[,] ich hatte Zeit, um über meine Vergangenheit und Zukunft nachzudenken. Ich habe mich bei der Arbeit immer bemüht, meine Führung war vorbildlich», so bekundete 1943 eine versorgte Frau ihre «Läuterung» in einem (abgefangenen) Brief ans zuständige Justiz- und Polizeidepartement.[94]

89 Regierungsratsbeschluss 552/1951, Staatsarchiv Schwyz, zitiert in UEK, Bd. 8, Kap. 14.3, 649.
90 Vgl. Rietmann 2015, 168–169.
91 UEK, Bd. 8, Kap. 12.3, 586–587.
92 UEK, Bd. 5, Kap. 3.3, 119.
93 UEK, Bd. 8, Kap. 12.3; vgl. Rietmann 2015, 167–168.
94 Brief des Internierten an den Justiz- und Polizeidirektor des Kantons Waadt, 16. 5. 1943, Staatsarchiv Freiburg, Bellechasse A 622, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 3.1, 269 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

Um ihre Entlassungswürdigkeit zu begründen, bedienten sich die Betroffenen unterschiedlicher Strategien. Wie Briefe aus den Anstalten Bellechasse zeigen, antizipierten die Besserungsversprechen die Vorstellungen der Adressaten. Auch hier spielten geschlechtsspezifische Rollenerwartungen eine wichtige Rolle. Männer betonten den Willen, ihre Familien zu unterstützen, oder die Aussicht, ausserhalb der Anstalt eine Stelle zu finden oder die Ausbildung fortzusetzen. Bis in die 1950er-Jahre war auch die Bitte um Unterstützung bei der Arbeitssuche verbreitet. Männer in Trinkerheilstätten versprachen, abstinent zu bleiben oder sich einer Antabus-Kur zu unterziehen. Frauen unterstrichen dagegen, dass sie bereit waren, sich den herrschenden Familien- und Sexualnormen zu fügen. Sie versprachen, die Rolle der pflichtgetreuen Hausfrau zu übernehmen oder eine Heirat einzugehen. Es gab auch Frauen, die von der Anstalt aus einen Ehepartner suchten. Sie signalisierten damit die Bereitschaft, sich einer ehelich-familiären Kontrolle zu unterwerfen. Solche Strategien widerspiegeln die Mechanismen, mit denen Frauen in der Schweiz bis in die 1950er-Jahre gesellschaftlich «eingerahmt» und kontrolliert wurden. Tatsächlich galt in den Augen der zuständigen Behörden ein Eheversprechen vielfach als Alternative zu einer Versorgung.[95] So hiess es 1957 in einem Beschluss einer Gemeinde: «Sollte I. L. tatsächlich T. G. heiraten und sollten sämtliche zivilstandsamtlichen Formalitäten erfüllt sein, dann würde einer Entlassung zugestimmt werden können.»[96] Nach dieser Logik übernahm der Ehemann die «Aufsicht», die zuvor der Anstalt oblag. Dies entsprach durchaus dem Geist des bis 1985 geltenden Eherechts. Demnach waren verheiratete Frauen von ihrem Gatten abhängig, etwa beim Zugang zu Sozialversicherungsleistungen oder wenn sie einen Vertrag eingehen oder arbeiten wollten.

ÜBER DIE VERSORGUNG HINAUS: KONTROLLE UND ERNEUTE INTERNIERUNGEN

Viele Versorgte standen nach der Entlassung weiterhin unter Aufsicht. Bevormundete Personen hatten die Weisungen des Vormunds zu befolgen. Versorgte, die bedingt entlassen worden waren, kamen meist unter Schutzaufsicht. Die Aufgabe der Schutzaufsicht war es, den Entlassenen mit «Rat und Tat» beizustehen sowie sie bei der Arbeits- und Wohnungssu-

95 UEK, Bd. 4, Kap. 3.1; UEK, Bd. 5, Kap. 3.3; Hauss, Gabriel, Lengwiler 2018, 276.

96 Entscheid der Gemeindebehörden 22. 6. 1957, Staatsarchiv Freiburg, EB Det DI 1-1020, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 3.1, 286.

che zu unterstützen. Je nach Kanton war die Schutzaufsicht als staatliches Organ oder als privater Verein organisiert. In der Alkoholikerfürsorge übernahmen nach dem Zweiten Weltkrieg oft sozialmedizinische Dienste die nachgehende Fürsorge. Abhängig von der jeweiligen Organisationsform, kümmerten sich Schutzaufsichtsbeamte, Jugendanwälte, Fürsorgerinnen oder private «Patrons» wie Arbeitgeber, Lehrer oder Pfarrer um die Beaufsichtigten. Sie bewegten sich dabei in einem heiklen Spannungsfeld von Fürsorge und Kontrolle. Aufsichtspersonen waren zuweilen Fürsorgerinnen und Vormunde in einem.[97]

Die Schutzaufsicht bildete eine weitere Schnittstelle zwischen administrativer Versorgung und Strafvollzug. In vielen Kantonen kümmerte sich die gleiche Stelle sowohl um Strafentlassene, bedingt Verurteilte als auch um ehemalige administrativ Versorgte. Die Unterstellung unter Schutzaufsicht bedeutete für Letztere ein zusätzliches Stigmatisierungsrisiko. «Die Schutzaufsicht ist sonst für ausgesprochene Kriminelle da. [Bei den administrativ Versorgten] haben wir aber eine andere Kategorie von Menschen vor uns. Stellt man auch diese unter Schutzaufsicht, so schliesst das Publikum daraus, der Betreffende sei kriminell, er sei in einer Strafanstalt gewesen», gab 1954 eine Berner Fürsorgerin zu bedenken. Sie unterschlug dabei allerdings die Tatsache, dass administrativ Versorgte auch tatsächlich in Strafanstalten versetzt wurden.[98]

Die Dauer der Probezeit, während der die Entlassenen unter Aufsicht standen, war je nach Fall unterschiedlich. Im Kanton Schwyz entsprach sie häufig der Dauer der erlassenen Haftzeit. In Einzelfällen konnte sie auch unbestimmt sein. Häufig schloss sich ans Aufsichtsmandat eine weitere Phase der informellen Kontrolle an, in der Schutzaufsichtsbeamte oder Fürsorgerinnen weiter in Kontakt mit den Betroffenen standen. Auch die Platzierung von «gefährdeten» Personen bei Arbeitgebern oder Familien und bei Frauen das Eingehen einer Ehe konnten diese Funktion haben. Die Schutzaufsicht erweiterte die Kontrollspanne aber nicht nur in zeitlicher Hinsicht. Sie tangierte auch die Lebensführung und Zukunftsplanung der Betroffenen. Dazu gehörten die Wohn- und Arbeitssituation, aber auch das Gesundheitsverhalten oder sexuelle Beziehungen. Es gab «Patrons», die Klient*innen weiterhin in Übergangs- oder Arbeiterheimen platzier-

97 UEK, Bd. 8, Kap. 14; Studer, Matter 2011.

98 Protokoll der Kommission zur Beratung des Gesetzes über die Erziehung und Betreuung von Arbeitsscheuen, Liederlichen, Trunksüchtigen und sittlich Verdorbenen, 3. 6. 1954, Staatsarchiv Bern, BB 13.1.195, zitiert in Rietmann 2011, 95.

ten. Im Kanton Wallis hatten die Sozialarbeiterinnen in den 1950er-Jahren monatlich einen standardisierten Fragebogen auszufüllen. Die Fragen betrafen die Arbeitsleistung, das Verhalten gegenüber dem Arbeitgeber, die Trinkgewohnheiten, das allgemeine Betragen oder die finanziellen und familiären Verhältnisse. Sie waren stark normativ gehalten und widerspiegelten die Kriterien, die eine (erneute) Versorgung rechtfertigen konnten. Im Kanton Bern registrierten die Jugendanwälte, die die Aufsicht über entlassene Jugendliche führten, akribisch Stellenwechsel, Freiheitsverhalten und amouröse Beziehungen der jungen Leute. Insgesamt ergibt sich ein differenziertes Bild: Auf der einen Seite unterstanden Entlassene einer Aufsicht, die weit über das Mass der sozialen Kontrolle hinausgehen konnte, die nicht versorgte Personen auszuhalten hatten. Auf der anderen Seite gab es Betroffene, die eine Vertrauensbeziehung zu Sozialarbeiterinnen aufbauen konnten. Es ist schwer zu sagen, inwieweit solche positiven Erfahrungen einen generellen Wandel in den Methoden der sozialen Arbeit in Richtung eines individuellen *case work* widerspiegeln.[99]

Der Zugriff der Schutzaufsicht barg ein erhöhtes Risiko für Konflikte zwischen Aufsichtspersonen und Betroffenen – und damit für erneute Internierungen (siehe «Freiheit unter Aufsicht», S. 266). Die Einengung der Lebensgestaltung und die intensive Kontrolle erhöhten das Risiko, dass unkonventionelles und eigenwilliges Handeln aktenkundig wurde und neue Sanktionen nach sich zog. Besonders kritisch waren das Arbeits- und das Beziehungsverhalten. Dies zeigt etwa die bereits erwähnte Geschichte von A. W., die 1951 bedingt aus Bellechasse entlassen wurde. Monate später beantragte das Schwyzer Schutzaufsichtsamt ihre Rückversetzung in die Strafanstalt Lenzburg, weil sie wiederholt die Arbeitsstellen gewechselt habe, «unbekannten Aufenthaltsorts» verschwunden sei und einen Diebstahl begangen habe. Aus einem Brief eines Bekannten geht indes hervor, dass sich die Fürsorgerin gegen die Berufswünsche und eine Liebesheirat der jungen Frau gestellt hatte. Durch die Behinderung ihrer Lebenspläne entmutigt, sei dieser schliesslich die Arbeit «verleidet».[100] Exemplarisch verdeutlicht dieses Beispiel den Teufelskreis von Kontrollansprüchen, Befreiungsversuchen und Sanktionierungen, die Entlassene in einen neuen Strudel ziehen konnten.

99 UEK, Bd. 4, Kap. 3.3; Germann 2018, 34–35.
100 UEK, Bd. 8, Kap. 14.3, 650–652.

5.4 ZWISCHENFAZIT: MITTELKNAPPHEIT UND FEHLENDE GESELLSCHAFTLICHE ANERKENNUNG

Die Versorgung in geschlossenen Einrichtungen hatte für die meisten Betroffenen äusserst belastende Wirkungen. Obwohl als pädagogisch-erzieherische Massnahme deklariert und begründet, verschärfte die Anstaltseinweisung den Ausgrenzungsdruck zusätzlich. Die Einrichtungen, in denen administrative Versorgungen vollzogen wurden, waren keineswegs uniform. Anstalten mit einem ausgesprochen punitiven Regime existierten neben Einrichtungen, die sich im Lauf der Zeit stärker öffneten. Dennoch zeichnen Zeitzeugenberichte ein stringentes Bild, in dem die einschränkenden und benachteiligenden Aspekte überwiegen. Für viele Betroffene kam der Aufenthalt in einer Anstalt einem auferlegten Leiden und damit einer Bestrafung gleich. Die Leidenserfahrung hatte ebenso psychische wie körperliche Komponenten. Die Einsperrung war zunächst mit einer grossen Unsicherheit und Isolation verbunden. Die Betroffenen waren der Anstaltsleitung und dem Personal rechtlos ausgeliefert und wurden vielfach Opfer von physischer und sexueller Gewalt und anderen Integritätsverletzungen. Sie mussten materielle Entbehrungen erdulden, litten unter der unzureichenden Hygiene und Gesundheitsversorgung. Sie waren verpflichtet, Arbeit zu leisten, die weder angemessen entschädigt wurde, noch, von wenigen Ausnahmen abgesehen, eine qualifizierende Funktion hatte. Besonders der Aufenthalt in Einrichtungen, die auch dem Strafvollzug dienten, hatte Stigmatisierungen zur Folge, die das berufliche und private Fortkommen behinderten. Die ungenügende Vorbereitung auf das Leben nach der Entlassung, die fortgesetzte Einengung und Kontrolle der Lebensführung erhöhten das Risiko einer erneuten Internierung. Der Anteil der Personen, die mehrfach in Anstalten versorgt wurden, war hoch (wenn auch im Zeitverlauf rückläufig). Letztlich verstärkten administrative Versorgungen jene Problem- und Notlagen, die sie zu bekämpfen vorgaben.

Welche Faktoren waren für diese Widersprüche verantwortlich? Erstens: Die desolate Vollzugssituation war zu einem guten Teil Folge einer chronischen Mittelknappheit. Infolge der finanzpolitischen Prioritätensetzung der Kantone waren die Vollzugseinrichtungen weder infrastrukturell noch personell in der Lage, einen menschlichen und sozial integrativen Vollzug sicherzustellen. Auch wenn sich die Situation der Einrichtungen ab den 1960er-Jahren verbesserte, standen Bemühungen um soziale Inte-

gration und der Respekt gegenüber den eingewiesenen Personen weiterhin hinter finanziellen und vollzugspragmatischen Überlegungen zurück. Lange der Logik der traditionellen Armenfürsorge verhaftet, wurden Kosten in Form von Arbeit und Kostgeldern auf die eingewiesenen Personen überwälzt. Ein etwas differenzierteres Bild bieten Einrichtungen für Jugendliche, die die berufliche Bildung vermehrt förderten und sozialpädagogische Ansätze aufnahmen. Die Wahlmöglichkeiten und die Chancen für einen sozialen Aufstieg waren allerdings auch hier eng begrenzt. Die Ressourcenknappheit war zugleich ein Spiegelbild der hierarchischen Geschlechterordnung: Frauen waren zwar deutlich weniger häufig von administrativen Versorgungen betroffen, die Lebensbedingungen in Einrichtungen für Frauen waren aber oft härter als in vergleichbaren Männeranstalten; versorgte Frauen erhielten weniger Entschädigung für die geleistete Arbeit und profitierten weniger oder später von Bildungsangeboten. Ebenfalls blieb das Angebot an Einrichtungen, die Alternativen zu Erwachsenenanstalten boten, für junge Frauen hinter dem für junge Männer zurück.

Zweitens: Wo die öffentliche Hand in der Nachkriegszeit vermehrt ins Sozialwesen investierte, profitierten vor allem ambulante und niederschwellige Angebote. Dadurch ergab sich ein paradoxer Effekt: Zwar reduzierte sich die Zahl der Anstaltseinweisungen, gleichzeitig veränderte sich der Charakter der verbleibenden Internierungen, die zu sozialpolitischen Rückfalloptionen wurden. Dadurch nahm der Druck ab, die Vollzugseinrichtungen zu verbessern und in Alternativen (zum Beispiel Spezialheime) zu investieren. Dies betraf besonders Einrichtungen, die auch dem Straf- und Massnahmenvollzug dienten. Die inkonsequent umgesetzte Anstaltsreform gemäss Strafgesetzbuch trug wesentlich dazu bei, dass administrativ Versorgte weiterhin in solche Anstalten versetzt wurden. Zu einer gewissen Trendwende kam es ab den 1960er-Jahren, als die Kantone mit Bundesunterstützung begannen, die Anstaltsinfrastruktur zu verbessern. Wie das Beispiel von Hindelbank zeigt, führten bauliche Investitionen aber nicht zwingend zu einer Liberalisierung des Vollzugs. Erst in den 1970er-Jahren kam es unter dem Einfluss der Strafvollzugskonkordate, neuer Lenkungssubventionen des Bundes und der Institutionskritik der 68er-Bewegung zu grösseren Reformen, die zunächst im Bereich der Erziehungsheime für Jugendliche, später auch in Anstalten des Strafvollzugs spürbar wurden. Bis dahin blieben die materielle Knappheit, autoritär-repressive Vollzugskonzepte und verschleppte Reformen eine Grundkonstante der schweizerischen Anstaltslandschaft.

Drittens: Die materielle Vernachlässigung der Einrichtungen war eng mit einer sozialpolitischen Grundhaltung verbunden, die in ähnlicher Weise das Heim- und Verdingkinderwesen prägte: die fehlende Anerkennung und nachhaltige Stigmatisierung der Menschen, die in den Einrichtungen untergebracht waren. Dabei handelte es sich meist um Angehörige der Unterschichten. Anstaltseinweisungen hatten, selbst wenn sie unter dem Titel der Erziehung und der sozialen Integration erfolgten, eine stark punitive Komponente. Die Behörden machten die betroffenen Menschen für persönliche oder familiäre Schwierigkeiten und wirtschaftliche Notlagen verantwortlich. Gleichzeitig nahmen sie Entbehrungen und Leiden, die für die Betroffenen mit dem Verlust der Freiheit verbunden waren, als Teil einer «Nacherziehung» oder als Abschreckungsmittel in Kauf. Bezeichnend für die geringe Anerkennung, auf die administrativ versorgte Menschen zählen konnten, sind die Mentalität des Wegschauens gegenüber Missständen und Beschwerden, der respektlose, oft gewalttätige oder sogar sadistische Umgang des Leitungs- und Aufsichtspersonals sowie die systematische Missachtung der individuellen Bedürfnisse und Entwicklungsperspektiven der betroffenen Personen. Als besonders fatal erwies sich die Nähe vieler Einrichtungen zum Strafvollzug, die in der armenpolizeilichen Tradition des Versorgungsrechts angelegt war: Da administrativ Versorgte vielfach in den gleichen Anstalten oder sogar in den gleichen Gebäuden und Schlafsälen untergebracht waren, übertrug sich das Stigma, mit dem die schweizerische Gesellschaft verurteilten Männern und Frauen begegnete, auf sie, denen die Freiheit nicht wegen eines Delikts entzogen worden war. All diese Faktoren trugen dazu bei, dass die betroffenen Personen die Entziehung der persönlichen Freiheit und die damit verbundenen Entbehrungen als nicht gerechtfertigte Bestrafung empfinden mussten.

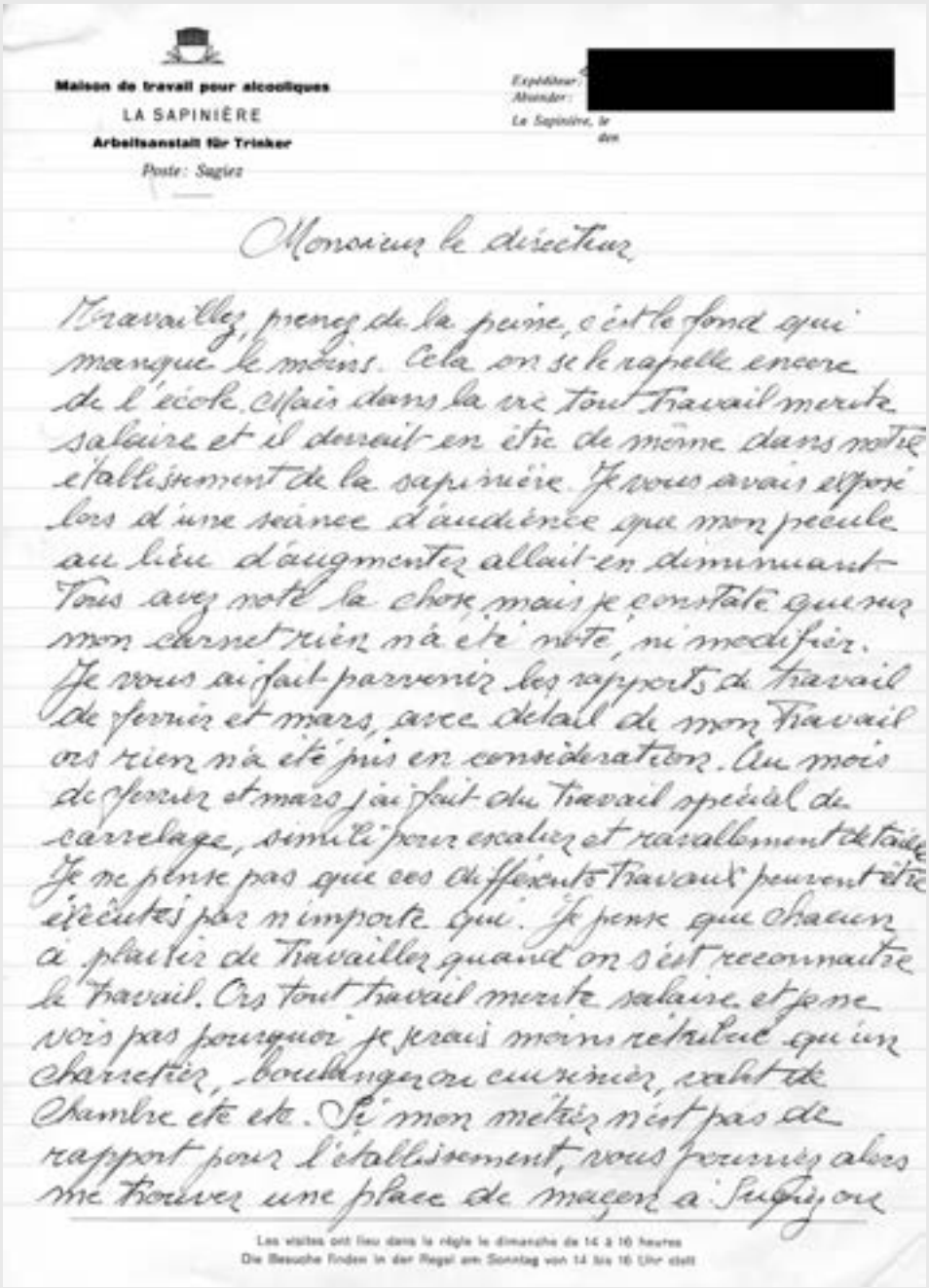
QUELLE 5

ARBEIT OHNE LOHN?

Der zweiseitige Brief eines Mannes, der in den Anstalten von Bellechasse (FR) interniert war, trägt kein Datum, stammt aber vermutlich aus dem Jahr 1965. Im Briefkopf ist als Absender aufgedruckt: «La Sapinière», zu Deutsch «Tannenhof», «Arbeitsanstalt für Trinker». Beim Schreiber handelt es sich somit um einen Mann aus der Abteilung, die für Menschen mit Alkoholproblemen bestimmt war. Der Brief ist einer von zahlreichen Briefen, mit denen sich internierte Frauen und Männer an den Direktor von Bellechasse wandten. Kern des Briefs bildet eine klare Forderung: Der unterzeichnende Insasse verlangt eine angemessene Entlohnung der Arbeit, die er in der Anstalt leistete: «Im Leben verdient jede Arbeit Entlohnung, und dem sollte auch in unserer Anstalt des Tannenhofs so sein.»

Wir erfahren durch den Brief, dass der mittlerweile 60-jährige Maurer sein Anliegen dem Direktor bereits in einem persönlichen Gespräch dargelegt hatte. Den Anlass bildete die Beobachtung des Internierten, dass man ihm das Pekulium gekürzt hatte. Das Pekulium war ein kleines Entgelt für die in der Anstalt geleistete Arbeit. Je nach Anstalt und Umständen wurde es während der Haft oder bei der Entlassung ausbezahlt. In diesem Fall sollte es als Starthilfe für das Leben in Freiheit dienen. Aus Sicht der Anstaltsleitung stellte das Pekulium einen Anreiz dar, der die Arbeitsmoral und das Wohlverhalten der Internierten fördern sollte. Angesichts des tiefen Ansatzes wäre es verfehlt, das Pekulium als Lohn zu bezeichnen; es hielt einem Vergleich mit einem Gehalt auf dem freien Arbeitsmarkt nicht stand.

Der Autor des Briefes argumentierte denn auch mit der Höhe des Ansatzes. Er empfand es als äusserst ungerecht, dass er nur einen Bruchteil des Salärs eines Maurers bekam, der sein Handwerk in einer Nachbargemeinde ausübte. Der Freiburger Kantonsangehörige legte seinem Brief deshalb eine Auflistung der Arbeiten bei, die er in den Monaten Februar und März erledigt hatte und für die er einen gerechten Lohn verlangte. Der Internierte verstand nicht, weshalb man ihm sein Pekulium gekürzt hatte. Vor allem zeigte er sich enttäuscht darüber, dass das Gespräch mit dem Direktor nichts an der Kürzung geändert hatte. Er schrieb deshalb: «Sie haben sich diese Angelegenheit notiert, aber ich stelle fest, dass nichts dergleichen in meinem Heft notiert wurde, geschweige denn verändert.» Er hatte also sein persönliches «Heft», in dem Guthaben und Ausgaben der



Maison de travail pour alcooliques
LA SAPINIÈRE
Arbeitsanstalt für Trinker
Poste: Sugiez

Expéditeur: [redacted]
Absender:
La Sapinière, le
den

Monsieur le directeur

Travaillez, prenez de la peine, c'est le fond qui manque le moins. Cela on se le rapelle encore de l'école. Mais dans la vie tout travail mérite salaire et il devrait en être de même dans notre établissement de la sapinière. Je vous avais exposé lors d'une séance d'audience que mon pécule au lieu d'augmenter allait en diminuant. Vous avez noté la chose, mais je constate que sur mon carnet rien n'a été noté, ni modifier. Je vous ai fait parvenir les rapports de travail de février et mars, avec détail de mon travail or rien n'a été pris en considération. Au mois de février et mars j'ai fait du travail spécial de carrelage, simili pour escalier et ravallement de façade. Je ne pense pas que ces différents travaux peuvent être éfectués par n'importe qui. Je pense que chacun a plaisir de travailler quand on s'est reconnaitre le travail. Or tout travail mérite salaire et je ne vois pas pourquoi je serais moins rétribué qu'un charretier, boulanger ou cuisinier, valet de chambre etc etc. Si mon métier n'est pas de rapport pour l'établissement, vous pourriez alors me trouver une place de maçon à Sugiez ou

Les visites ont lieu dans la règle le dimanche de 14 à 16 heures
Die Besuche finden in der Regel am Sonntag von 14 bis 16 Uhr statt

Maison de travail pour alcooliques

LA SAPINIÈRE

Arbeitsanstalt für Trinker

Poste: Sugiez

Expéditeur:
Absender:
La Sapinière, le
den

Morat, car je crois et je pense qu'un patron serait très intéressé par mon travail. On pourrait alors discuté du prix de pension à payer à l'établissement. A ce moment je pourrais compter sur un certain montant pour ma sortie.

J'ai fait lire en son temps à M^r [redacted] un passage dans la suisse à propos de pécule à Bochuz. Or il est écrit que le condamné touche un léger pécule de cinq francs par jour.

J'ai eu moi même une discussion avec un maçon ayant travaillé à Bochuz après les derniers incendies. Il avait comme maçon sept francs par jour et une prime de deux francs pour travail exécuté avant terme prévu. Pourquoi est-on si en retard alors que nos frontières cantonale sont si proches. La vie est pourtant bien uniforme pour tous citoyens suisses et ce que nous pouvons acheter au magasin nous est vendu au prix du jour. J'espère M^r le directeur vous avoir amplement exposé mon cas et qu'une décision de votre part me satisfaira et me redonnera coeur à l'ouvrage.

Veuillez agréer M^r le Directeur mes très respectueuses salutations

[redacted]

Les visites ont lieu dans la règle le dimanche de 14 à 16 heures
Die Besuche finden in der Regel am Sonntag von 14 bis 16 Uhr statt

Insassen festgehalten wurden, überprüft. Angesichts der gutgeschriebenen Beträge machte sich der Briefschreiber keine Illusion, dass das Geld eine nachhaltige Einstiegshilfe ins Leben in der Freiheit darstellte. Um auf einen «gewissen Beitrag für meine Entlassung» zählen zu können, hätte es einen korrekten Lohn für die geleistete Arbeit gebraucht.

Die Anstalten von Bellechasse waren (und sind bis heute) ein bedeutender Landwirtschaftsbetrieb. Internierte verschiedener Kategorien arbeiteten gemeinsam im Betrieb und sollten mit ihrer Arbeit zu dessen Rentabilität beitragen. Die Arbeitsbedingungen waren hart. Ausserdem galt ein Zwang zur Arbeit, dem sich niemand entziehen konnte. Auch auf die Art der übertragenen Aufgaben hatten die Internierten normalerweise keinen Einfluss. Damit stellte Bellechasse keine Ausnahme dar. Viele Einrichtungen funktionierten nach diesem Muster. Je nach Internierungsgrund, Geschlecht oder Alter konnten die zugeteilten Arbeiten variieren. Die in der Sapinière internierten Männer wurden vorwiegend im Gemüseanbau beschäftigt.

In seinem Brief beanstandete der interniert Freiburger nicht die Tatsache, dass er arbeiten musste oder dass die Aufgaben körperlich anstrengend waren. Vielmehr stiess er sich daran, dass seiner Arbeit kein Wert beigemessen wurde. Er beklagte, dass andere Insassen besser entschädigt würden als er: «Ich sehe nicht ein, weshalb mir weniger bezahlt werden sollte als einem Wagenfahrer, Bäcker oder Koch […].» Allenfalls war es sein fortgeschrittenes Alter, das ihn aus Sicht der Anstaltsleitung weniger produktiv machte, weshalb ihm nicht das gleiche Entgelt zugestanden wurde. Dem Maurer fehlte ausserdem die Wertschätzung seiner Leistung. Er betonte mehrmals in seinem Schreiben, «dass jeder Freude hat, zu arbeiten», wenn die Arbeit nur entsprechend anerkannt werde. Und mit Anerkennung ging seines Erachtens zwingend eine angemessene Entlohnung einher. Das Pekulium stellte für ihn nicht nur eine ungenügende Entschädigung dar, es symbolisierte auch das ausbeuterische System in der Zwangsarbeitsanstalt. Das Unrechtsempfinden war Ausdruck des Widerspruchs zwischen den Ansprüchen des Briefschreibers, der sich am freien Arbeitsmarkt orientierte, und der Bedeutung, welche die Direktion dem Pekulium zuschrieb. Nichtsdestotrotz setzte der Mann seine Hoffnung in die Entscheidungsmacht des Direktors, der seiner Arbeit einen fairen Wert beimessen könnte. So, schloss der 60-jährige Maurer, «wäre ich durch eine Entscheidung ihrerseits […] wieder mit ganzem Herzen bei der Arbeit».

Quellen: Staatsarchiv Freiburg, AEF Bellechasse A 7972.
Für weitere Informationen: UEK, Bd. 8, Kap. 3 und 7; UEK, Bd. 4, Kap. 2.2.

QUELLE 6

MIT ABSTINENZ ZUR FREIHEIT

In Entlassungsgesuchen wie dem hier abgebildeten wandten sich versorgte Personen an die Behörden, um eine vorzeitige Entlassung zu erwirken. Der Brief an das Genfer Justiz- und Polizeidepartement vom 29. August 1944 stammt von dem 39-jährigen Genfer N. C., der im Nusshof, einer Dependance der Berner Anstalten Witzwil, interniert war. N. C. bittet darin die Genfer Behörden, ihm die restlichen zwei Monate der Internierungszeit zu erlassen. Er motiviert seine Bitte mit verschiedenen Argumenten: Auf der einen Seite betont er seinen Willen, zu arbeiten und seine Rolle als Ernährer der Familie wahrzunehmen. Er argumentiert, dass er verheiratet und Vater eines dreijährigen Sohnes sei. Seit seiner Internierung vor 13 Monaten sei seine Frau gezwungen, für einen kleinen Lohn in einem Café zu arbeiten. Falls man ihn vorzeitig entlasse, hoffe er, noch vor dem Wintereinbruch eine Arbeit zu finden und zum Unterhalt der Familie beitragen zu können. Auf der anderen Seite unterstreicht N. C. sein gutes Benehmen in der Anstalt: «Hier habe ich alles getan, um die Anstaltsleitung zufriedenzustellen.» Um seinen guten Willen zu bezeugen, verweist er auf das Abstinenzversprechen, das er für eine Dauer von fünf Jahren unterschrieben hat.

Der Versuch, die Anstaltsleitung zufriedenzustellen, weist auf deren zentrale Rolle bei Entlassungen hin. Die Gesuche an die Behörden wurden in der Regel von einer Empfehlung des Anstaltsdirektors begleitet. Die Einschätzungen der Anstaltsdirektoren hatten für die zuständigen Behörden grosses Gewicht. Im Zentrum der Beurteilungen standen meist die Arbeitsleistung der internierten Person sowie deren Ein- und Unterordnung im hierarchisch strukturierten Anstaltsbetrieb. Beides sollte darüber Aufschluss geben, inwiefern jemand fähig war, ausserhalb der Anstaltsmauern ein «erfolgreiches» Leben zu führen.

N. C. griff auf Argumente zurück, die in vielen Entlassungsgesuchen zu finden sind. Die Gesuchsteller wussten ungefähr, welche Aussagen die Behörden zufriedenstellten und die Chancen eines positiven Bescheids erhöhten. Sie wussten auch, was nicht in ein formelles Entlassungsgesuch gehörte. So war es wenig ratsam, sich über die Zustände in der Anstalt zu beklagen. Der Genfer Bürger N. C. wollte aber nicht nur ein offizielles Entlassungsgesuch stellen, sondern auch seinen Heimatkanton auf Missstände

66

Nüsshof 29-8-44

Messieurs

Lors de votre visite le 29-8-44 au Nüsshof, un de vos membres m'a dit de vous écrire le même jour pour vous demandez ma libération conditionnel. Aussi je m'empresse de le faire pour les motifs suivant: Je suis marié j'ai un petit garçon de 3 ans, depuis mon internement soit à Bel-air soit au Nüsshof ce qui fera 13 mois fin août ma femme travaille dans un café et gagne très peu.

Si je vous demande la grâce des 2 mois qu'il me reste à faire c'est pour pouvoir travailler avant l'hiver et ainsi acheter l'argent pour une famille dans le besoin.

Ma conduite a été très bonne à Bel-air, et ici j'ai fait tout mon possible pour donner satisfaction à la direction.

J'ai signé la tempérance pour 5 ans auprès de Mr [illegible] et Maître Charles Blanc 5 rue du Rhône pourra vous renseignez sur les besoins de ma famille

En attendant une bonne réponse et ainsi vous prouver mes bonnes résolutions agréez Messieurs mes salutations bien distinguées

[redacted]

J.A. [redacted] Nüsshof
Witzwil. Bern.

in der Anstalt aufmerksam machen. Zu diesem Zweck verfasste er einen zweiten Brief, den er erfolgreich aus der Anstalt schmuggeln konnte. Darin klagt er, dass er zu Unrecht in die Anstalt versetzt worden sei und physisch und psychisch leide. Er weist darauf hin, dass im Nusshof ein Regime wie in einer Strafanstalt herrsche und er nicht, wie vorgesehen, in eine «Trinkerheilanstalt» eingewiesen worden sei. Tatsächlich gehörte der Nusshof nicht zu den Heilanstalten für Alkoholabhängige, wie sie von verschiedenen privaten Vereinigungen betrieben wurden. Vielmehr handelte es sich um eine Abteilung für «Trinker» in einem multifunktionalen Anstaltskomplex. Die Eingewiesenen unterstanden demselben Regime wie die übrigen, mitunter auch verurteilten Insassen. Der Tagesablauf war durch die gemeinsame Arbeit auf dem landwirtschaftlichen Betrieb geprägt. Von Betreuung oder Behandlung mit Anspruch auf Besserung oder Heilung der Alkoholabhängigkeit konnte bei solchen Versorgungen keine Rede sein.

N. C. versuchte mit seinem Brief das Genfer Justiz- und Polizeidepartement zu überzeugen, dass er nicht nach Witzwil gehöre. Ein solcher Brief konnte die Anstalt nur auf dem Schmuggelweg verlassen. Denn sowohl die eingehende wie die ausgehende Post unterstanden der Kontrolle durch die Anstaltsleitung. Nicht selten fielen Briefe der Zensur zum Opfer, wobei Absender*innen und Adressat*innen in Unkenntnis darüber gelassen wurden.

Quellen: Archives d'État de Genève, CH AEG 2010va038, dossier 162.
Für weitere Informationen: UEK, Bd. 8, Kap. 12; UEK, Bd. 4, Kap. 3.1.

QUELLE 7

GEWALT IN GESCHLOSSENEN EINRICHTUNGEN

Das Schreiben des Direktors des *Ospedale neuropsichiatrico cantonale* von Mendrisio an den Tessiner Staatsrat ist auf den 29. September 1969 datiert. Eine Kopie erhielten die in den Fall involvierten Behörden und Akteure: die Staatsanwaltschaft, die Jugendanwaltschaft, der Kantonsarzt und der Präsident der administrativen Untersuchungskommission der Klinik. Das Schreiben ist eines unter vielen, die den gewaltsamen Übergriff auf die junge Frau O. L. betreffen. Was war geschehen?

Die 15-jährige O. L. war mitten am Tag in der psychiatrischen Klinik Opfer einer Vergewaltigung geworden. Der Täter konnte in der Folge nie identifiziert werden – es blieb ungeklärt, ob es sich um einen Patienten oder um einen Angestellten handelte. Da die Klinikleitung – fälschlicherweise, wie sich später herausstellte – vermutete, O. L. sei vom Täter geschwängert worden, ersuchte sie den Kantonsarzt um die Bewilligung für eine Abtreibung. Dieser wies das Gesuch ab und stiess stattdessen eine Untersuchung an. Das Schreiben des Klinikdirektors vom 29. September 1969 war eine Reaktion auf diese Untersuchung. Der Ton ist abwehrend, bestimmt, verärgert, stellenweise anklagend und gleichzeitig verteidigend. Der Direktor wehrte sich gegen die Vorwürfe und nutzte gleichzeitig die Angelegenheit, um die Interessen seiner Institution zu vertreten.

Bereits zu Beginn der dreiseitigen Ausführungen stellt der Direktor die Untersuchung als überflüssig dar. Der Übergriff auf O. L. sei bereits intern untersucht worden. Eine klinikeigene Kommission sei zum Schluss gekommen, dass eine Meldung an die Justizbehörden nicht nötig sei, worauf man den Fall zu den Akten gelegt habe. Anschliessend nutzt er die Gelegenheit für eine Diskussion über die Probleme, die solche Gewalttaten möglich machten. Der Direktor betont, dass minderjährige Mädchen eigentlich nicht in die Klinik gehörten und dort einen Fremdkörper darstellten. Mangels geeigneter Institutionen im Kanton Tessin habe er sich aber immer wieder gezwungen gesehen, solche «schwierigen Mädchen» aufzunehmen. Er beklagt nicht nur die unzureichenden Strukturen des Kantons, sondern auch die Situation der Klinik. Es fehle ebenso an finanziellen wie personellen Mitteln.

Der Klinikdirektor machte damit zahlreiche Faktoren für die Vorfälle von Gewalt in einer Institution verantwortlich, in der damals mehr als

TICINO

Ospedale neuropsichiatrico cantonale

DIREZIONE MEDICA

Telefono (091) 4 18 14

PROCURA PUBBLICA
30 SET 1969
SOTTOCENERINA

All'
On. do Consiglio di Stato
del Canton Ticino

6501 BELLINZONA

6850 Mendrisio,

RACCOMANDATA

29 settembre 1969

Oggetto:

Caso [redacted] 1953, paziente presso l' ONC

Onorevoli Signori Consiglieri,

poiché il caso della [redacted] già oggetto d'esame a suo tempo, su richiesta dell'Avv. Induni, della nostra lod. le Commissione amministrativa non aveva sollevate rilievi ed eccezioni di sorta, non riesco proprio a capire per quale motivo lo stesso vi sia stato riproposto ed in siffatta maniera da determinare lo scritto inviatomi al riguardo e di cui non posso che respingere fermamente, con il suo contenuto, le conclusioni.

Dato che la prassi in uso - applicata magari in certi casi con eccessiva ortodossia anche laddove l'indagine era già stata esperita con conseguente decisione motivata - dispone che é data ad ognuno facoltà d'essere sentito ed esporre preventivamente le sue argomentazioni sui fatti contestatigli, non posso nella fattispecie non essere stupito, per non dire di più, vista la voluta riesumazione del caso, della procedura seguita in quanto nessuno, ripeto nessuno, mi ha preventivamente informato di questa intenzione e più s'é dato la pena di reinterrogarmi in proposito.

Avrebbe allora potuto costatare come la via seguita - sulla base delle argomentazioni da me fornite a suo tempo alla lod. le Commissione amministrativa del nostro Istituto e ritenute probanti - a parte la mancata denuncia alla Magistra-

./.

tura dei Minorenni resa discutibile dalla conseguente non esistenza del fatto, ricalcasse i disposti di legge in materia nonché l'iter seguito in casi similari dal precedentemedico cantonale.

Ed anche che, data l'iniziale positività degli esami di laboratorio eseguiti alla [redacted] e confermata dall'esame d'un ginecologo che aveva suffragato la supposta nostra diag[illegible]si, giustificato appariva l'avvio della pratica, dipoi dimostratesi inutile e quindi annullata dalla susseguente "realtà".

Ma più avrebbe permesso d'aprire finalmente un discorso sul problema di fondo di queste ragazze difficili - corpo estraneo in un ospedale quale il nostro impostato sui più attuali moderni metodi terapeutici e socioambientali - che ci vengono malgrado ciò inviate per mancanza d'altra adeguata istituzione nel Cantone, istituzione da me ripetutamente sollecitata dopo la chiusura di quel "Girolamo Emiliani" di Faido che bene o male, a suo tempo, le ospitava.

Ed un altro ancora sui casi che, malgrado la mia pertinace e continua opposizione, ci vengono trasferiti dal Penitenziario cantonale non tanto per essere sottoposti a referto peritale - tempo, nel caso, di degenza limitato - ma per altri considerandi veri e che, date la liberalizzazione in atto da noi e quindi l'impossibilità effettiva di loro adeguata sorveglianza, ne approfittano quasi sempre per rendersi "uccel di bosco".

Ed infine, senza forse allora, oltre al ridimensionamento di eventi quali quello della [redacted] questo discorso avrebbe anche servito ad evidenziare in modo inconfutabile la necessità di facilitare, a chi si vuole giustamente responsabilizzare della direzione d'un complesso quale è il nostro Istituto (oltre mille persone tra degenti e personale ed oltre altrettante ammissioni di nuovi casi all'anno), la soluzione di quei numerosi problemi che dovrebbe di volta in volta poter affrontare e risolvere al meglio: dalla continuazione del miglioramento degli ambienti e quindi della no-

cessità non solo di trasformare ma di procedere a nuove costruzioni, della urgente ristrutturazione del quadro medico sia con l'aumento del loro numero (specie dal lato specialisti) che della modifica sia delle loro condizioni d'assunzione che della possibile stabilità di loro permanenza, eccetera.

E per finire forse il tutto avrebbe potuto determinare finalmente, oltre all'eliminazione di certo dubbio preso di posizione nei miei riguardi, un più oggettivo apprezzamento di quanto modestamente ma tenacemente é stato voluto e realizzato qui dal sottoscritto, per tra incomprensioni e difficoltà d'ogni genere, in questi suoi venticinque anni d'attività per l'umanizzazione di questo particolare mondo e per la guarigione e la rivalutazione morale e sociale dei suoi ospitati.

Con distinta stima.

IL DIRETTORE
Dr. Elio Gobbi

Copia: - Procura pubblica sottocenerina, 6901 Lugano
- Magistratura dei minorenni, 6901 Lugano
- Medico cantonale, Dr. Moccetti, 6718 Olivone
- Avv. Induni, Presidente della Sotto-commissione amministrativa dell' CNC, 6853 Ligornetto

tausend Personen (Angestellte mitgerechnet) lebten. Das Schreiben liest sich als Appell an die Politik, die Rahmenbedingungen zu verbessern und mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise versuchte der Direktor die Verantwortung für die Vergewaltigung von O. L. von sich zu weisen und die zuständigen Politiker in die Pflicht zu nehmen. Mit dieser Position stand er nicht alleine da. Nicht nur im Kanton Tessin, sondern überall in der Schweiz herrschte ein ständiges Tauziehen zwischen den politischen Instanzen und den Anstaltsleitungen um Ressourcen. Einerseits fehlte es am politischen Willen, entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen, andererseits am Konsens, wie geeignete Strukturen aussehen sollten.

Physische, sexuelle und psychische Gewalt war eine wiederkehrende Erfahrung vieler Menschen, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen waren. Das vorliegende Dokument zeigt, dass mangelhafte Strukturen, verbunden mit personeller oder finanzieller Überforderung, solche Gewalthandlungen begünstigten. Es ist auch ein Beispiel für die Tendenz vieler Anstalts- und Klinikleitungen, Gewaltvorfälle intern zu behandeln und ad acta zu legen, ohne externe Akteure mit einzubeziehen. Bezeichnend ist schliesslich, dass ausgerechnet die Sicht von O. L. in den umfangreichen Akten nicht dokumentiert ist – obwohl mindestens zwei Personen die junge Frau zum Vorfall befragt hatten. Die Opfer hatten vielfach Mühe, gehört zu werden, dies umso mehr, wenn sie sich in einer geschlossenen Institution befanden. So ist es auch keine Ausnahme, dass Gewaltvorgänge in den Akten nicht oder nur mangelhaft dokumentiert sind.

Quellen: Archivio di Stato Ticino, ASTI Fondo Procura pubblica sottocenerina – parte 2, Inc 1038/1969.
Für weitere Informationen: UEK, Bd. 8, Kap. 5; UEK, Bd. 4, Kap. 2.3, 235–239; UEK, Bd. 5, Kap. 2.3 und 3.2; UEK, Bd. 9, Quelle Nr. 59.

6 GEPRÄGT FÜRS LEBEN: AUSWIRKUNGEN ADMINISTRATIVER VERSORGUNGEN AUF DIE BIOGRAFIEN DER BETROFFENEN

«Die Anstaltsversorgung ist nie zu Ende!»[1]

So äussert sich ein Mann, der als Kind fremdplatziert und zu Beginn seines Erwachsenenlebens administrativ versorgt worden war, anlässlich eines von der UEK im November 2017 organisierten Worldcafés. Er macht damit deutlich, dass er sein Leben lang mit den Auswirkungen der Versorgung zu kämpfen hatte, auch wenn er zum Zeitpunkt dieser Aussage bereits seit langer Zeit in Freiheit lebte. Um welche Auswirkungen handelt es sich? Wie wirken sich diese auf die Biografien der Betroffenen aus? Diese Fragen stehen im Zentrum dieses Kapitels.

Je nachdem, welche kantonalen oder eidgenössischen Gesetze zur Anwendung kamen, unterschieden sich die Umstände der Entlassung aus einer Einrichtung (siehe Kap. 5), was sich in den individuellen Erinnerungsprozessen niederschlug. Bei einer bedingten Entlassung wurde den Betroffenen oft eine Arbeitsstelle zugewiesen, und sie wurden von kantonalen, kommunalen oder privaten Behörden weiterhin mehr oder weniger eng beaufsichtigt. Diese Aufgabe konnte von staatlichen Instanzen wahrgenommen oder privaten Stiftungen oder Trägerschaften übertragen werden.[2] Bevormundete Personen mussten sich regelmässig bei ihrem Vormund melden, von dem sie in vielen administrativen Belangen abhängig waren (Unterzeichnung eines Arbeitsvertrags, Erhalt eines Lohns, Heirat etc.). Bei einer definitiven Entlassung, namentlich bei jungen Erwachsenen beim Erreichen der Mündigkeit, stellte der Austritt aus der Anstalt einen noch grösseren Bruch dar. Die Betroffenen erhielten vielfach kaum Informationen über die vorgängigen Behördenentscheide und wurden oft nicht einmal über das Entlassungsdatum in Kenntnis gesetzt.[3] Viele Interviewpartner*innen erlebten die Entlassung deshalb als einen «Rauswurf». Sie berichten, dass sie von einem Tag auf den anderen wortwörtlich «raus-

1 Anonym anlässlich des Worldcafés der UEK, Wabern, 2. 11. 2017.
2 UEK, Bd. 8, Kap. 12.3, 581–583, und Kap. 13, 605–607.
3 UEK, Bd. 5, Kap. 4.1.

geschmissen» wurden, ohne auf das Leben ausserhalb der Anstalt vorbereitet worden zu sein.[4]

Nach Monaten oder Jahren unter ständiger Beaufsichtigung in einer geschlossenen Einrichtung, wo das Leben nach strengen Regeln verlief (siehe Kap. 5), wurde die Entlassung von den Betroffenen häufig als krisenhafter Moment erlebt, der eine Neuorientierung nötig machte. Der Schock der Entlassung war umso grösser, als die Betroffenen häufig mittellos waren. Zwar schrieben einige Einrichtungen das Pekulium einem individuellen Sperrkonto gut. Dieses wurde aber vielfach bereits während der Haft aufgebraucht. Falls bei der Entlassung etwas übrig blieb, reichte der Betrag in den meisten Fällen höchstens aus, um ein paar Wochen, manchmal auch nur einige Tage über die Runden zu kommen. Bei der Entlassung aus der Anstalt hatten die Betroffenen deshalb kaum Geld für ein Bahnbillett, eine Unterkunft oder Lebensmittel und waren dadurch mit unmittelbaren Schwierigkeiten konfrontiert. «Also da habe ich überhaupt nichts mehr gehabt», erzählt eine von der UEK befragte Frau. «Einfach noch die Kleider, die ich angehabt habe, oder, und sonst nichts mehr. Den Pass. – Und nirgends, wo man hinkann, oder. Irgendwie, dann, sonst irgendwie auch ein paar Nächte auf der Strasse rum gewesen, weiss ich nicht was […].»[5]

Dieses Kapitel befasst sich schwerpunktmässig mit den langfristigen Auswirkungen administrativer Versorgungen auf die Biografien der Betroffenen. Als Grundlage dienen die Lebensgeschichten von sechzig Personen, die sich bereit erklärten, mit der UEK Gespräche zu führen. Die Gespräche lassen wiederkehrende Muster erkennen, wie sich administrative Versorgungen auf das Leben der Betroffenen auswirkten. Sie beleuchten aber auch die Strategien, mit denen diese damit umgingen. Bedingt durch die Auswahl der Interviewpartner*innen und den Zeitraum, in dem diese versorgt gewesen waren, widerspiegeln die Zeitzeugnisse Erfahrungen, die durch einen bestimmten historischen Kontext geprägt wurden. Alle Interviewpartner*innen waren in der Nachkriegszeit, mehrheitlich zwischen 1950 und 1970, versorgt gewesen. Also zu einer Zeit, als vermehrt junge Menschen von den Massnahmen betroffen waren. Zudem wurden viele von ihnen von der UEK kontaktiert, als sie ein Gesuch um Beiträge der Soforthilfe stellten, die vom Runden Tisch für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im April 2014 beschlossen worden war. Viele Zeitzeug*innen waren bereits in der Kindheit

4 UEK, Bd. 5, Kap. 4.1.
5 Zitiert in UEK, Bd. 5, Kap. 4.1, 126.

Opfer von Zwangsmassnahmen in Form von Fremdplatzierungen geworden, bevor sie zu Beginn des Erwachsenenalters administrativ versorgt wurden. Die Auswirkungen der Anstaltsversorgungen auf die Betroffenen und ihre Bewältigungsstrategien müssen daher vor dem Hintergrund der Nachkriegszeit und des Umstands betrachtet werden, dass die Einweisungen in der Jugend erfolgten. Im Folgenden wird diese zeit- und kontextgebundene Perspektive mit Berichten aus den Archiven erweitert, die von zwischenzeitlich verstorbenen Betroffenen verfasst wurden.

Die Untersuchungen der UEK zeigen, dass Stigmatisierungen zu den einschneidendsten Wirkungen administrativer Versorgungen gehören, die das Leben der Betroffenen in ganz unterschiedlicher Weise beeinflussten.[6] Sie erschwerten die berufliche Integration, verstärkten das Armutsrisiko (Kap. 6.1) und schwächten die sozialen und familiären Beziehungen der Betroffenen unter Umständen über mehrere Generationen hinweg (Kap. 6.2). Die Betroffenen bewahrten aber auch Handlungsspielräume und entwickelten Strategien gegen das Armutsrisiko (Kap. 6.3) und das Stigma (Kap. 6.4). Mehrere von ihnen setzten sich später dafür ein, dass Missbräuche im Zusammenhang mit administrativen Versorgungen anerkannt wurden, und trugen so dazu bei, dass das *Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen* vom 21. März 2014 erlassen und später durch das *Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981* (AFZFG) vom 30. September 2016 ersetzt wurde (Kap 6.5).

6.1 VERSTÄRKUNG DES ARMUTSRISIKOS

Anstatt für eine «Nacherziehung» zu sorgen und die soziale Integration zu fördern, wie es in Gesetzestexten, Behördenentscheiden und Selbstdarstellungen von Anstaltsdirektoren statuiert wurde, verschärften Anstaltseinweisungen die Bedingungen, die im Verlauf des Lebens zu Armut führen konnten. Im Folgenden werden vier armutsfördernde Auswirkungen der Versorgung näher dargestellt: das Stigma der Versorgung, der Zwang zum Vorliebnehmen mit prekären Arbeitsstellen, der Verlust von Haushaltseinkommen und die Schwächung der Gesundheit.

6 Für eine Definition der Begriffe «Stigma» und «Stigmatisierung» siehe S. 29.

DAS STIGMA DER VERSORGUNG

Häufig bereits vor der Anstaltseinweisung stigmatisiert, litten die entlassenen Personen aufgrund des schlechten Rufs der Einrichtungen und ihrer Insassen*innen unter neuen Formen der Stigmatisierung. Unabhängig von der Art der Einrichtungen leistete der Umstand, dass es sich um geschlossene Anstalten zur Unterbringung von Randständigen handelte oder von Personen, die als Gefahr für die sittliche oder öffentliche Ordnung galten, leistete dem stereotypen, negativen Bild von den Insass*innen Vorschub.[7] Noch grösser war das Stigma für administrativ Versorgte, die in Anstalten eingewiesen wurden, in denen auch verurteilte Personen untergebracht waren. Der Verdacht der Schande und Unehre, der auf Straftäter*innen lag, übertrug sich auch auf sie. Das Zitat einer Frau, die in den 1960er-Jahren interniert gewesen war, macht deutlich, wie der schlechte Ruf der Anstalt die Stigmatisierung förderte. «Wie gesagt, du kommst dort heraus. Ich kann einfach einem Arbeitgeber nicht sagen: ‹Ich bin zwei Jahre in X [Anstalt] gewesen für nichts.› Dann sagt der: ‹Ja, bist denn du bekloppt? Kommt doch niemand dort hinauf ohne Grund.›»[8]

Das Stigma der Versorgung wirkte sich auch auf die Selbstwahrnehmung aus. Sozialwissenschaftliche Untersuchungen weisen seit langem auf die Auswirkungen von stigmatisierenden Erfahrungen auf die persönliche Identität hin. Die negative Dimension des Stigmas wird von den Betroffenen umso stärker internalisiert, je häufiger solche Bilder in zwischenmenschliche Begegnungen vermittelt werden. Sozialwissenschaftler*innen verwendeten das Bild des Theaters, um zu verdeutlichen, dass stigmatisierte Personen tendenziell in jene Rolle schlüpfen, die ihnen auf der «Bühne der Gesellschaft» zugewiesen wird.[9] Durch die Freiheitsentziehung und die Haftbedingungen (siehe Kap. 5) wurden administrativ versorgte Personen immer wieder in die Rolle von Abweichler*innen gedrängt. Sie waren ständig Äusserungen oder Handlungen ausgesetzt, die sie als «asoziale», «abartige», «unsittliche» oder «arbeitsscheue» Personen disqualifizierten und sie für ihre schwierige Situation verantwortlich machten; sie hatten Behandlungen zu erdulden, die ihre Rechte und ihre körperliche Integrität verletzten, und ihren Aussagen wurde kein Gehör geschenkt. Viele

7 Dargère 2014.
8 Zitiert in UEK, Bd. 5, Kap. 4.1, 127.
9 Goffman 1963; Chantraine 2003.

haben dieses negative Selbstbild verinnerlicht und fühlen sich verantwortlich für die erlittene Ausgrenzung und Gewalt.

Solche Stigmata haben ihrerseits Diskriminierungen in verschiedenen Bereichen zur Folge, insbesondere auf dem Arbeitsmarkt. So schrieb ein Mann, der 1957 in Crêtelongue, der Strafanstalt des Kantons Wallis, interniert war, an den zuständigen Beamten: «Versorgt gewesen zu sein, nützt mir nichts für meine Arbeit im Hotelgewerbe. […] Verstehen Sie Herr Perraudin, wenn der Chef einmal weiss, dass ich wegen Landstreicherei und Trunkenheit interniert gewesen bin, dann sagt er, suchen Sie sich etwas anderes, ich kann Sie nicht behalten.»[10] Der Vormund einer jungen Frau, die mehrere Jahre im Institut Bon-Pasteur versorgt war, bat das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons Freiburg um Unterstützung bei der Suche einer Stelle für sein Mündel mit dem Hinweis, dass «ihre Versorgung nicht wirklich eine Empfehlung» sei.[11]

In einem Brief an den Oberamtmann des Saanebezirks (FR) vom 27. November 1960 brachte ein Mann die verschiedenen Etappen der Stigmatisierung sehr klar zum Ausdruck («Stigma und Stigmatisierung», S. 29). Er beschrieb die negativ konnotierte soziale Etikettierung, die damit einhergehende Diskriminierung sowie das durch das Stigma hervorgerufene negative Selbstbild: «Ich getraue mich jetzt nicht mehr, mich bei meinen früheren Arbeitgebern vorzustellen, denn die Leute sagen nicht, er hat ein Jahr in der Sapinière gearbeitet, sondern wir wollen kein Früchtchen von Bellechasse als Arbeiter. Deshalb fühlt man sich unerwünscht, was man auch ein bisschen ist, und man wird zu einem gemeinen Taugenichts, denn wenn man von der Gesellschaft ausgeschlossen wird, bleibt einem nichts anderes übrig, als darauf zu warten, aufgegriffen und wieder hierher geschickt zu werden.»[12]

10 Brief von S. D. an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons Wallis, 7. 5. 1957, Staatsarchiv Wallis, 5060-4, Schachtel 32, Dossier 17/56, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 3.3, 335 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

11 Brief des Vormunds an das Justiz- und Polizeidepartement des Kantons Freiburg, 8. 7. 1942, Staatsarchiv Freiburg, DPol 2362 IBP, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 3.3, 335 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

12 Brief von M. C. an den Direktor von Bellechasse vom 27. 11. 1960, Staatsarchiv Freiburg, PFI 3826–3828 (A–C), zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 3.3, 336–337 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

ZWANG ZUM VORLIEBNEHMEN MIT PREKÄREN ARBEITSSTELLEN

Stigmatisierungen wirkten sich je nachdem, in welchen Lebensabschnitt eine Anstaltseinweisung fiel, unterschiedlich auf die berufliche Integration der Betroffenen aus. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, als die schweizerische Wirtschaft einen Aufschwung erlebte, fanden entlassene Personen relativ leicht Arbeit. Das Stigma der Versorgung schwächte jedoch ihre Position auf dem Arbeitsmarkt und führte dazu, dass sie in prekäre, schlecht bezahlte und gering geschätzte Beschäftigungen gedrängt wurden.

Wenn die Versorgung in der Jugendzeit oder zu Beginn des Erwachsenenalters erfolgte, kamen zum Stigma Ausbildungslücken hinzu. Der Anstaltsaufenthalt behinderte die Ausbildung der jungen Menschen stark, führte zu Unterbrüchen oder gar zum Abbruch einer Ausbildung. In den Einrichtungen konnten die Betroffenen ihre Berufsrichtung nicht frei wählen, sondern mussten sich den Entscheiden der Behörden unterordnen. Aufgrund des eingeschränkten Bildungsangebots in den Einrichtungen mussten sie später mit Arbeitsplätzen vorliebnehmen, die sich durch eine geringe Wertschätzung, schlechte Bezahlung und häufig schlechte Arbeitsbedingungen auszeichneten. Junge Frauen fanden etwa Arbeit im Hotelgewerbe oder als Haus- oder Wäschereiangestellte; den jungen Männern wurden mehrheitlich Hilfsarbeiten auf dem Bau, in der Landwirtschaft oder der Industrie zugewiesen (siehe Kap. 5).

Mit der Erweiterung des Zugangs zur unteren Sekundarstufe, der Tertiarisierung des Arbeitsmarkts und dem Einsatz ausländischer Arbeitskräfte im Landwirtschafts- und Bausektor wurde der Wettbewerb um Arbeitsplätze, für die kein Diplom erforderlich war, grösser und das Bildungsniveau wurde ein wichtigeres Kriterium für den Zugang zu einer festen Anstellung.[13] Eine fehlende Ausbildung wurde dadurch langfristig zu einem Armutsrisiko.[14] Die Interviewpartner*innen berichten, dass es einfach gewesen sei, kleine Jobs (insbesondere im Hotel- oder Baugewerbe) oder bezahlte Tätigkeiten zu finden, während eine ausreichend entlohnte Festanstellung schwierig zu bekommen gewesen sei.[15]

Erfolgte die Versorgung im Erwachsenenalter, so befürchteten viele Betroffene, dass der Arbeitsunterbruch ihre beruflichen Kompetenzen,

13 Muller 2007, 714.
14 Crettaz 2012.
15 UEK, Bd. 4, Kap. 3.3; UEK, Bd. 5, Kap. 4.2.

ihre Arbeitsfähigkeit und die Aussichten, nach der Entlassung eine Arbeit zu finden, schmälern würde. Männer mit einem spezialisierten Beruf (Mechaniker, Maurer oder Steinhauer) wandten sich regelmässig an den Direktor von Bellechasse und verlangten eine Arbeit, der ihren Qualifikationen besser entsprach. Ein Mann, der zu Beginn der 1940er-Jahre versorgt war, bat den Direktor, für ihn einen Arbeitsplatz in seinem Beruf zu schaffen. «Da ich Mechaniker von Beruf bin, hatte ich immer die Absicht, in meinem Beruf arbeiten zu können. […] ich wage zu hoffen, dass Sie nicht an mir zweifeln, da ich eine mehr oder weniger lange Zeit hier verbringen muss, wäre es günstiger für mich, in meinem Beruf zu arbeiten.»[16]

In einem sich wandelnden Arbeitsmarkt, der ab den 1970er-Jahren immer wettbewerbsorientierter wurde, hatten Personen, die in einer Anstalt versorgt gewesen waren, im Vergleich zu den übrigen Arbeitnehmer*innen eine schwächere Position, um Arbeitslosigkeit zu verhindern.[17] Ein niedriges Einkommen, Schwarzarbeit und Phasen der Arbeitslosigkeit machten sich auch langfristig negativ bemerkbar, da die Betroffenen nur geringe Sozialversicherungsbeiträge entrichtet hatten, insbesondere für die Altersvorsorge.[18] Viele der Interviewpartner*innen im Rentenalter sind heute armutsgefährdet und auf Sozialhilfe angewiesen.[19]

UNTERBROCHENE ERWERBSTÄTIGKEIT

Eine Anstaltsversorgung verschärfte das Armutsrisiko umso mehr, wenn dadurch die Erwerbstätigkeit unterbrochen wurde. Davon zeugen Briefe von Angehörigen, die sich über die Verschlechterung ihrer Lebensbedingungen infolge der Versorgung ihrer Verwandten (Ehepartner*in, Sohn, Tochter, Vater oder Mutter) beklagten. Da versorgte Personen im Allgemeinen aus benachteiligten Verhältnissen stammten (siehe Kap. 3), wirkte sich der Wegfall des Einkommens eines Haushaltsmitglieds erheblich auf das

16 Brief an den Direktor von Bellechasse, 9. 5. 1942, Staatsarchiv Freiburg, Bellechasse A 7490, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 2.2, 192 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

17 UEK, Bd. 5, Kap. 4.2.

18 Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden in der Schweiz mehrere Sozialversicherungen geschaffen, so 1948 eine obligatorische Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV). Die AHV, die zur Sicherung des Existenzminimums entwickelt wurde, reicht als Rente jedoch häufig nicht aus. Die 1977 in Kraft getretene berufliche Vorsorge, die die AHV-Rente ergänzen soll, deckt nicht alle Arbeitsverhältnisse ab. Unter einem Mindesteinkommen können keine Beiträge geleistet werden. Da die Renten von den geleisteten Beiträgen abhängig sind, werden Personen, die nur wenig einbezahlt haben, zudem benachteiligt (vgl. Leimgruber 2010; Repetti 2018).

19 UEK, Bd. 5, Kap. 4.4.

Haushaltsbudget aus. Dies konnte zum Verlust der Wohnung oder eines Grundstücks, zum Konkurs eines kleinen Geschäfts oder zur Anhäufung von Schulden führen.[20] In ihren Briefen verlangten die Angehörigen die Entlassung des Ehepartners oder der Ehepartnerin, des Sohns oder der Tochter und beschrieben die Folgen des erlittenen Einkommensausfalls.[21] So verlangte eine Frau die Entlassung ihres Ehemanns aus Bellechasse – von wo sie selber einige Tage zuvor entlassen worden war – und beklagte die materiellen Auswirkungen der Versorgung: «Ich bin am Samstag sehr gut zu meiner Familie zurückgekehrt und die Kinder sind noch glücklicher als ich, aber ich hatte auch viel Ärger bei meiner Ankunft. Natürlich kein Geld mehr, zwei Monate im Verzug mit der Miete und ein eingeschriebener Brief, dass wir das Haus am 1. September verlassen müssen, und wir wissen nicht, wohin wir gehen sollen. Sie müssen verstehen, dass es eine grosse Belastung für mich ist, mit sechs Kindern eine Wohnung zu suchen und kein Geld mehr zu haben.»[22]

BEEINTRÄCHTIGUNGEN VON KÖRPER UND GESUNDHEIT

Anstaltsversorgungen schwächten die Betroffenen auch, indem sie die Gesundheit beeinträchtigten. Häufig kamen die Versorgten gesundheitlich angeschlagen aus den Einrichtungen zurück. Gründe dafür waren die notorische Mangelernährung, insbesondere in grossen, multifunktionalen Einrichtungen (und insbesondere vor den 1950er-Jahren), sowie die erlittenen Misshandlungen. Die Auswirkungen dieser Mängel waren für das Umfeld oft sichtbar. Die Mutter eines in Bellechasse versorgten Jugendlichen forderte den Direktor auf, ihren Sohn ausreichend mit Nahrung zu versorgen, er sei «von einem früheren Aufenthalt in einem traurigen Zustand» zurückgekehrt.[23]

Aktuelle Untersuchungen zur Gefängnismedizin und zu Haftfolgen machen deutlich, wie sich Inhaftierungen auf den Körper auswirkten: beschleunigte Alterung, Beeinträchtigungen der Sinnesorgane (mit Ausnahme des ständig geforderten Gehörs), Gewichtsabnahme, Zahnschäden, Haarausfall,

20 UEK, Bd. 4, Kap. 3.3.

21 UEK, Bd. 4, Kap. 3.3.

22 Brief von K. D. an den Direktor, 30. 7. 1941, Staatsarchiv Freiburg, Bellechasse A 8605, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 3.3, 334 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

23 Brief der Mutter an ihren Sohn mit einer Mitteilung an den Direktor, 22. 11. 1937, Staatsarchiv Freiburg, Bellechasse A 8750, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 2.1, 138 (übersetzt aus dem Italienischen von den Verf.).

Aussetzen der Menstruation bei Frauen. Die Liste der von Psychiater*innen festgestellten Störungen ist ebenfalls lang: Depressionen, Gefängnispsychosen, Verwirrtheitszustände, Angststörungen, Verlassenheitsängste etc.[24]

Die Berichte der Interviewpartner*innen der UEK zeigen, wie sich gesundheitliche Beeinträchtigungen langfristig auswirkten. Viele Betroffene berichten, dass sie unter schweren Schlafstörungen oder starken und andauernden Angstgefühlen litten. Eine Person berichtet, dass «Grundängste» ihre «treusten Begleiterinnen» seien. Viele Menschen, die sich im Dunkelarrest befanden, leiden an Klaustrophobie; viele fühlen sich unwohl in geschlossenen Räumen, andere können keinen Lift betreten oder öffentliche Verkehrsmittel benutzen. Betroffene weisen auch darauf hin, dass ihre fragile Gesundheit teilweise ein Hindernis für ihre berufliche Laufbahn und ihr gesellschaftliches Leben darstelle.[25]

VON INTEGRATIONSSCHWIERIGKEITEN ZUR ERNEUTEN ANSTALTSEINWEISUNG

Die Auswirkungen des Stigmas der Versorgung auf die berufliche Integration und die persönliche Identität, gekoppelt mit den gesundheitlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen, erschwerten die soziale Wiedereingliederung. Manchmal liessen sich Hindernisse kaum überwinden, insbesondere bei wiederholten Anstaltseinweisungen. Dies konnte ein Ausmass erreichen, das der Soziologe Robert Castel als ein Gefühl von «Nutzlosigkeit» (*inutile au monde*) bezeichnet und das durch den dauerhaften Ausschluss sowohl von der Beschäftigung als auch von den verschiedenen sozialen Netzwerken verursacht wird.[26] In gewissen Fällen äusserte sich dieses Gefühl in der Unfähigkeit, sich auf ein Leben ausserhalb des Gefängnismilieus einzulassen. So stellte der Gefängnissoziologe Gilles Chantraine bei Gesprächen mit Strafgefangenen fest, dass das Gefängnis mit einer zunehmenden Anzahl Freiheitsstrafen zu «einer materiellen, symbolischen und affektiven Ressource werden kann», die «das Stigma, die Einsamkeit und die fehlende Anerkennung ausserhalb der Anstalt ausgleicht».[27] Ebenso kann für Personen, die längere Phasen von Freiheitsentziehungen erlebten, die Vorstellung eines Alltags in einer geschlossenen Einrichtung realistischer werden als ein Leben in Freiheit. Dies zeigen die Akten eines Manns, der 1968, im

24 Chamond 2014.
25 UEK, Bd. 5, Kap. 4.4.
26 Castel 2000.
27 Chantraine 2003, 379 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

Alter von 22 Jahren, das erste Mal eingesperrt wurde und sich nach mehreren weiteren Freiheitsentziehungen mit einem Gesuch um freiwillige Versorgung an den Direktor von Bellechasse wandte, um ein Dach über dem Kopf und eine Arbeit zu erhalten.[28] Wie andere Anstalten nahm Bellechasse sogenannte freiwillige Internierte auf. Es ist jedoch fragwürdig, wie freiwillig solche Versorgungen tatsächlich waren, da die betroffenen Männer häufig den Eintritt in die Anstalt verlangten, um andere, als restriktiver empfundene Massnahmen zu umgehen oder schlicht weil sie keine Alternative hatten. Nichtsdestotrotz entwickelte sich Bellechasse für einige Männer, für die die soziale Wiedereingliederung zu einer unüberwindbaren Hürde geworden war, zu einem Zufluchtsort.[29]

6.2 ZWISCHENMENSCHLICHE UND FAMILIÄRE SCHWIERIGKEITEN

Nach der Entlassung aus einer Anstalt mussten Betroffene nicht nur wirtschaftliche Unsicherheiten gewärtigen. Häufig waren sie auch mit einer Verschlechterung der sozialen und familiären Beziehungen konfrontiert, die durch das Stigma der Versorgung ebenfalls beeinträchtigt wurden.

ABLEHNUNG DURCH DAS UMFELD

Viele Interviewpartner*innen berichten, dass sie nach der Entlassung ihr gesellschaftliches Leben neu aufbauen mussten. Arthur Honegger, der in den 1940er-Jahren während vier Jahren in verschiedenen Einrichtungen versorgt war, beschreibt in seinen Lebenserinnerungen, wie ihm sein Umfeld mit Misstrauen und Ablehnung begegnete: «Zum ersten Mal seit vier Jahren zu Hause! […] Ich spazierte über die Brücke bei der Maschinenfabrik und die Hauptstrasse hinauf ins Dorf. Bekannte grüssten mich nur knapp. Manche schauten weg, sobald sie mich erkannten. Selbst eine Nachbarin, die mich immer gut gemocht hatte, zog sich rasch ins Haus zurück, als sie mich kommen sah.»[30]

Zum Misstrauen der Nachbarschaft kam wegen der Abschottung in der Haft häufig die Ablehnung durch nahe Angehörige hinzu. Da die ein-

28 Staatsarchiv Freiburg, EB Det DI 1-292, (1968–1984), zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 3.3, 337.
29 UEK, Bd. 8, Kap. 13.3.
30 Honegger [1974] 2018, 186–187.

gehende und ausgehende Post systematisch kontrolliert und manchmal von den Anstaltsleitungen zurückbehalten wurde, war es für die Familien schwierig, die Beziehungen und den Austausch mit den Versorgten aufrechtzuerhalten (siehe Kap. 5).[31] Ausgehende Briefe durften keine Informationen über den Alltag hinter den Mauern enthalten. Daher waren die Angehörigen oft falsch über die Lebensbedingungen in den Anstalten informiert und wussten nicht, wie die ihnen nahestehenden Personen die Zeit in der Haft erlebten. Ausserdem gestalteten sich Besuche schwierig, da die Anstalten schwer erreichbar waren, häufig weit weg vom Wohnort der Familie lagen und schlecht an die öffentlichen Verkehrsmittel angebunden waren. Aus diesen Gründen erhielten Angehörige und Bekannte Informationen nur aus Berichten der Einrichtungen oder der Vormunde. Solche Berichte wurden meist dann erstellt, wenn Schwierigkeiten auftraten, sodass sie vielfach negative Bewertungen enthielten. Der unterbrochene Kontakt, die Zensur und die Berichte der Einrichtungen wirkten sich negativ auf die sozialen und familiären Beziehungen der Eingewiesenen aus, dies umso mehr, wenn Angehörige zuvor eine Anstaltseinweisung unterstützt hatten. Die Lebenserinnerungen Arthur Honeggers veranschaulichen, wie Falschinformationen das gesellschaftliche Leben der Betroffenen nach ihrer Entlassung beeinträchtigten und die Stigmatisierung verstärkten. Als Honegger nach vier Jahren in der Arbeitserziehungsanstalt nach Hause kam, empfing ihn seine Pflegemutter mit einer Rüge wegen eines Diebstahls, den er gemäss seinem Vormund während der Haft begangen habe. Er beschreibt, wie die Pflegemutter aus Misstrauen die Schränke im Haus abschloss und die Schlüssel versteckte. [32] Mehrere von der UEK befragte Personen berichten von ähnlichen Erfahrungen und schildern, dass es unmöglich gewesen sei, mit den Angehörigen wieder eine Beziehung aufzubauen. Unter diesen Voraussetzungen war es sehr schwierig, über Gewalt- und Belastungserfahrungen zu sprechen; rasch kam der Verdacht auf, die Betroffenen würden lügen oder hätten die Übergriffe gegen sie provoziert. So erzählt eine Frau, die nach der Entlassung zu ihrem Vater zurückkehrte, dass sie nie über ihre Anstaltsversorgung und über ihre Erfahrungen in dieser Zeit gesprochen hätten. Erst nach dem Tod des Vaters einige Jahrzehnte später habe sie begonnen, über dieses Erlebnis zu sprechen.[33]

31 UEK, Bd. 4, Kap. 2.3.
32 Honegger [1974] 2018, 186–187.
33 UEK, Bd. 5, Kap. 4.1.

SCHWIERIGKEITEN BEIM AUFBAU NEUER BEZIEHUNGEN

Auf ähnlich problematische Weise stellte das Stigma der Versorgung ein Hindernis für den Aufbau von neuen sozialen, freundschaftlichen, partnerschaftlichen und familiären Beziehungen dar. Bis Betroffene mit ihren Bezugspersonen offen über das Stigma sprechen konnten, belastete dieses die Beziehungen und sorgte für die Aufrechterhaltung von Tabus. Mehrere Interviewpartner*innen fragten sich bei jeder neuen Begegnung und in jedem neuen Bekanntenkreis, ob sie von ihrer Zeit in der Anstalt erzählen konnten oder ob sie besser schweigen sollten, um die Beziehung nicht zu gefährden. Häufig war es einfacher und ungefährlicher, das Erlebte zu verschweigen. Dies weil der Aufenthalt in einer Anstalt den Ruf schädigte und man den Betroffenen kaum geglaubt hätte, wenn sie von ihren Erfahrungen erzählt hätten. «Man hat mich als Fabuliererin abgetan, man hat mir gesagt, […] dass es nicht wahr ist», erklärt S. T. «Ich rede nicht darüber, ich will draussen [ausserhalb der Anstalt] nicht darüber sprechen […].»[34] Neben der Angst, nicht glaubwürdig zu sein, war das Schweigen auch durch die Scham, fremdplatziert und versorgt gewesen zu sein, begründet: «Du willst dich nicht schämen, wenn du jemandem aus deinem Leben erzählst», schreibt Nelly Schenker. «Daher ist es besser, nichts zu sagen. Die wahre Lebensgeschichte zu erzählen, macht Angst. Du bist nicht sicher, ob dir dein Gegenüber glauben wird. […] Mit deiner wahren Geschichte kannst du als ein Niemand angesehen werden.»[35] Viele Interviewpartner*innen erwähnen ausdrücklich den Moment, als sie zum ersten Mal von ihrer Versorgungserfahrung erzählen konnten, ohne verurteilt oder der Lüge bezichtigt zu werden. Dies zeigt, wie schwer das Schweigen zuvor wog. Über die eigene Versorgung zu sprechen, stellte oft einen wichtigen Einschnitt in ihrem Leben und ihren Beziehungen dar: Entweder es kam zum Bruch, oder es entstand daraus eine dauerhafte und bereichernde Vertrauensbeziehung. Im positiven Fall stellte das erstmalige Erzählen oder das Coming-out einen Wendepunkt dar. Über ihr erstes Treffen mit einem Mitglied von ATD Vierte Welt, von dem sie sich nicht verurteilt fühlte, sagt Nelly Schenker, dass sie wie «auf einer Wolke» gewesen sei. «Es gab da einen fremden Mann, der zuhörte, was ich zu sagen hatte, ohne dass sich sein Gesichtsausdruck veränderte. Dies war das erste Mal, dass mir jemand zuhörte, hörte, was ich zu sagen hatte. […]

34 UEK, Bd. 5, Kap. 4.1, 128 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).
35 Schenker 2018, 6 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

Dieses persönliche Treffen werde ich nie vergessen. Für mich ist es wie ein Goldschatz.»[36]

Mehrere Interviewpartner*innen standen vor der Frage, ob sie der Ehepartnerin oder dem Ehepartner von der Vergangenheit erzählen sollten. Einige taten dies erst nach Jahren des Zusammenlebens, andere überhaupt nie, was – so die gemachte Erfahrung – die Beziehung vielfach belastete. Viele erzählten auch ihren Kindern nie von ihrer Vergangenheit. Diejenigen, die es doch taten, haben dies als schwierigen Schritt in Erinnerung. Oft brauchte es dafür einen Auslöser, etwa ein Buch, eine andere Person oder ein bestimmtes Ereignis. Die Mehrheit der Interviewpartner*innen informierte ihr heutiges Umfeld erst nach der Entschuldigung von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf von 2010 über ihre Vergangenheit in der Haft.

VON FAMILIE UND KINDERN ABGESCHNITTEN

Administrative Versorgungen konnten noch einscheidendere Auswirkungen haben und zu einem vollständigen Bruch der familiären Bindungen führen. Untersuchungen zum «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» zeigen, dass Anstaltsversorgungen und Fremdplatzierungen von Erwachsenen und Kindern der jenischen Gemeinschaft oft über mehrere Generationen hinweg erfolgten und viele Familien dauerhaft oder endgültig getrennt wurden.[37] Es sind weitere Forschungsarbeiten nötig, um das Vorgehen der Behörden gegen Kinder von Frauen und Männern, die zwischen 1930 und 1981 administrativ versorgt wurden, zu dokumentieren und zu rekonstruieren. Es ist jedoch bekannt, dass Kinder fremdplatziert oder zur Adoption freigegeben werden konnten, insbesondere wenn es sich um Kinder von unverheirateten und wegen «liederlichen Lebenswandels» internierten Frauen handelte. Mehrere Frauen, die wegen einer unehelichen Schwangerschaft versorgt wurden, berichten, dass sie ihr Kind aufgrund der Entscheidung des Vormunds nicht behalten durften und manchmal nie mehr wiedersahen.[38] Überlieferte Briefe von Frauen, die in Bellechasse interniert waren und ihre Einwilligung in eine Adoption geben mussten, weisen darauf hin, dass die Frauen von den Behörden manchmal unter Druck oder Drohungen zu diesem Schritt gedrängt

36 Schenker 2018, 5 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).
37 Huonker 1987; Huonker, Ludi 2001; Galle 2016.
38 www.administrativ-versorgte.ch/schicksale.html, Christina, Madlen, Margrith, Mara, konsultiert am 3. 6. 2019.

wurden (siehe «Zur Adoption gedrängt», S. 270).[39] Diesen Frauen wurden die elterlichen Rechte vorenthalten oder entzogen, weil sie als Frauen von zweifelhafter Moral galten. Die Schaffung einer Mutter-Kind-Abteilung in den Strafanstalten Hindelbank 1962 zeigt, dass ein gewisses Umdenken stattfand und die Bereitschaft wuchs, die Bindung zwischen Mutter und Kind zu bewahren. Nicht alle Mütter hatten jedoch Zugang zu dieser Abteilung oder konnten das Sorgerecht für ihr Kind behalten. Weil die Unterlagen der Anstalten Hindelbank vernichtet wurden, lassen sich die Modalitäten und Gründe für die Ungleichbehandlung der betroffenen Mütter nur schwer rekonstruieren. Für viele Frauen bedeutete eine Anstaltsversorgung jedenfalls einen endgültigen Abbruch der Beziehung zu ihrem Kind.

Auch Jahre nach einer Anstaltsversorgung konnte es zu einem Abbruch der Eltern-Kind-Beziehung kommen. Viele Interviewpartner*innen berichten, dass ihre Kinder ebenfalls fremdplatziert wurden. Diese Platzierungen erfolgten manchmal unter Druck (auf Entscheidung der Vormunde), manchmal auch auf Wunsch der Eltern, die sich nicht in der Lage sahen, ihr Kind aufzuziehen.[40] Oft litten die Betroffenen infolge der früheren Anstaltsversorgung an Gesundheitsbeschwerden und lebten unter Bedingungen, die es ihnen erschwerten, ihren elterlichen Pflichten nachzukommen. Mehrere Betroffene berichten, dass sie aufgrund von Fremdplatzierungen im Kindes- oder Jugendalter nie kindliche und elterliche Liebe erlebten und sich gegenüber ihren eigenen Kindern hilflos fühlten. Andere berichten, dass sie wegen ihrer Vorgeschichte dem ständigen Misstrauen der Kindesschutzbehörden ausgesetzt waren.[41]

VULNERABILITÄT UND HÄUSLICHE GEWALT

Auffallend ist, dass viele der befragten Frauen nach der Entlassung von Gewalt in der Paarbeziehung betroffen waren. Die Abhängigkeit von der Ehe spielte dabei eine wichtige Rolle. Eine Heirat bedeutete für Frauen vielfach die Aufhebung der Vormundschaft und war manchmal das einzige Mittel, um wirtschaftliche Sicherheit zu erlangen und das Sorgerecht für die Kinder zu behalten. Umgekehrt konnte eine Trennung oder Scheidung zur Folge haben, dass Frauen wieder unter Vormundschaft kamen

39 UEK, Bd. 4, Kap. 2.3; UEK, Bd. 9, Quelle Nr. 56.
40 UEK, Bd. 5, Kap. 4.3.
41 UEK, Bd. 5, Kap. 4.3.

und ihre Kinder fremdplatziert wurden.[42] Mehrere Frauen berichten, dass sie aus diesen Gründen in einer von Gewalt geprägten Ehe ausharrten. D. T., die mehr als zwanzig Jahre mit einem gewalttätigen Ehepartner zusammenblieb, erklärt dies wie folgt: «Und nachher mit zwei Kindern habe ich natürlich den Traum von Freiheit aufgeben können. […] Oder, dann wäre ich sowieso wieder unter Vormundschaft gekommen. Die Kinder auch. […] Und darum bin ich 20 Jahre bei ihnen geblieben, bis, nachher ist er ja gegangen.»[43]

Die Angst vor einer erneuten Vormundschaft und der drohenden wirtschaftlichen Unsicherheit verstärkte die Abhängigkeit vom Ehepartner, und so wurde eine Ehe unter Umständen zu einem neuen Gefängnis. Ein Waadtländer Anwalt, der erstaunt war, dass eine versorgte Frau durch das Eingehen einer Ehe eine Entlassung bewirken konnte, drückte diesen Umstand 1938 wie folgt aus: «Sie tauscht eine Kette gegen eine andere ein.»[44] Diese Befürchtung mochte damals zwar auf alle verheirateten Frauen in der Schweiz zugetroffen und ein generelles Scheidungshindernis dargestellt haben, für Frauen, die administrativ versorgt gewesen waren und wussten, dass eine Bevormundung ein Versorgungsrisiko darstellte, war sie indes viel bedrohlicher.

6.3 STRATEGIEN ZUM SCHUTZ GEGEN ARMUTSRISIKEN

Obwohl eine Anstaltsversorgung ein Hindernis für die berufliche und soziale Eingliederung darstellte, schafften es viele Personen, sich vor Armut zu schützen und Alternativen zu entwickeln, insbesondere in den 1950er- bis 1980er-Jahren, als Vollbeschäftigung herrschte. Dies trifft auf mehrere Interviewpartner*innen der UEK zu. Manchmal gerieten die Betroffenen zwar im Rentenalter aufgrund ihrer Verletzlichkeit in eine Armutssituation, konnten jedoch bis dahin dank grosser persönlicher Anstrengungen eine gewisse Selbständigkeit bewahren. Durch wiederholte Ausgrenzungserfahrungen infolge der Entscheide von Behörden und Vormunden geprägt, begegneten viele Betroffene staatlichen Stellen meist mit grossem Misstrauen. Viele von ihnen verzichteten so lange wie

42 UEK, Bd. 5, Kap. 4.3.
43 Zitiert in UEK, Bd. 5, Kap. 4.3, 170.
44 Schreiben an das Justiz- und Polizeidepartement, 24. 6. 1938, Staatsarchiv Freiburg, Bellechasse, Dossier A 2870. Siehe auch Odier 2019.

möglich auf staatliche Hilfe, notfalls auch auf Kosten der Lebensqualität und der Gesundheit. Im ständigen Bemühen, auf eigenen Füssen zu stehen, setzten die Betroffenen auf unterschiedliche Strategien zur Erarbeitung ihres Lebensunterhalts.[45]

MEHRFACHBESCHÄFTIGUNG UND PAARSOLIDARITÄT

Eine solche Strategie bestand in der Ausübung mehrerer Beschäftigungen, sei es als Einzelperson, innerhalb eines Haushalts oder als Paar.[46] Mit dem Eingehen einer Paarbeziehung oder Ehe konnten sich mehrere Personen gemeinsam vor Armut schützen, insbesondere Frauen. Einige Frauen berichten, dass sie zusammen mit ihrem Ehepartner eine berufliche Partnerschaft bildeten. Durch das Zusammenlegen ihrer Arbeitskraft mit derjenigen ihres Partners konnten diese Frauen zusätzliche Tätigkeiten ausüben – meistens in Form von Hausarbeiten –, ihren Handlungsspielraum ausbauen und die finanzielle Unsicherheit verringern. So arbeitete K. M. als Zimmermädchen, als sie ihren Mann kennenlernte, der im gleichen Hotel als Portier tätig war. Nach ihrer Heirat führten beide ihre Tätigkeit im Hotelgewerbe mit grossem Engagement weiter: «Ich habe wirklich alles gemacht – […] ich habe immer gearbeitet, ich habe meine Arbeit immer gemacht […] als Zimmermädchen, trotz meiner gelegentlichen Krisen und meiner Grippen.»[47] Nach zehn Jahren übernahm das Paar den Concierge-Dienst in einer Pension, was nicht nur zur Stabilisierung ihrer Situation beitrug, sondern die Partner auch beruflich weiterbrachte und die Familienorganisation erleichterte. Einer der beiden Partner arbeitete in der Nacht, der andere am Tag, und sie wechselten sich mit der Kinderbetreuung ab.

Gemeinsam als Paar zu arbeiten, hatte auch für F. B. und ihren Mann, die beide administrativ versorgt gewesen waren, eine stabilisierende Wirkung. Sie arbeiteten zusammen als Reinigungskräfte in einer Gemeindeverwaltung. Nach anfänglichen Schwierigkeiten entwickelten sich die Arbeitsbedingungen des Paars positiv. Sie gewannen das Vertrauen ihres Arbeitgebers, erreichten eine gewisse wirtschaftliche Sicherheit und konnten einen angemessenen Lebensstandard aufrechterhalten. «Und so ist man durchgekommen, und jetzt habe ich eine kleine Pension und, nicht

45 Für Einzelheiten zu diesen Erwerbsbiografien vgl. UEK, Bd. 5, Kap. 4.2.
46 UEK, Bd. 5, Kap. 4.2.
47 Zitiert in UEK, Bd. 5, Kap. 4.2, 146 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

eine zu hohe, aber es reicht, und die AHV, ich habe fast 2000. Wenn ich ja nie etwas gemacht hätte, hätte ich das ja nicht; und ich hätte nicht diese kleine Pension, zum Glück.»[48]

INANGRIFFNAHME EINER NEUEN AUSBILDUNG

Einige Betroffene begannen eine Ausbildung, um sich aus der Armut und der wirtschaftlichen Unsicherheit zu befreien und Zugang zu einer besser bezahlten Beschäftigung zu erlangen, was ihnen in gesundheitlicher und familiärer Hinsicht manchmal einen sehr hohen Preis abverlangte.[49] Für die meisten hiess dies, Erwerbsarbeit und Ausbildung unter einen Hut zu bringen. Zwar schafften es einige, ihr Ziel zu erreichen, viele mussten jedoch die Ausbildung wegen Arbeitsüberlastung und damit einhergehenden gesundheitlichen Problemen abbrechen.[50] Um ihre Voraussetzungen zu verbessern, wandten sich einige Frauen einem besser bezahlten klassischen Männerberuf zu, was es ihnen ermöglichte, mehr Zeit in die Ausbildung zu investieren. N. L. beispielsweise arbeitete als Dachdeckerin. So konnte sie ihr Arbeitspensum im Vergleich zu ihren früheren Beschäftigungen reduzieren, wodurch ihr mehr Zeit für das Lernen blieb. Sie holte die Matura nach und absolvierte eine Ausbildung als Hochbauzeichnerin. Dies öffnete ihr den Weg zu besser bezahlten Stellen und sie konnte den Lebensbedarf ihres Haushalts während einiger Jahre decken.[51]

Für Frauen und Männer, die von ihrem sozialen Umfeld (Ehepartner*in, Eltern oder Sozialarbeiter*in) unterstützt wurden, waren solche Vorhaben einfacher umzusetzen. Dank einer Unterkunft und einem Gelegenheitsjob im Betrieb eines Verwandten konnte P. B. seine Matura nachholen, beruflich weiterkommen und eine gewisse wirtschaftliche Stabilität erlangen. Mit der Unterstützung ihres Ehepartners konnte T. R. eine Lehre im rasch wachsenden Chemiesektor absolvieren. Sie startete so eine berufliche Laufbahn, die sie als «erfolgreich» bezeichnet: Sie fand sichere, verantwortungsvolle und gut bezahlte Beschäftigungen. M. T., die als Mutter einer Tochter während einiger Jahre in Armut lebte, absolvierte dank der Unterstützung einer Sozialarbeiterin eine Ausbildung. Sie machte die Lastwagenprüfung und erhielt eine Stelle als Fahrerin. Diese Arbeit half ihr zwar, sich aus der Armut zu befreien, bedeutete aber die Trennung von ih-

48 Zitiert in UEK, Bd. 5, Kap. 4.2, 147.
49 UEK, Bd. 5, Kap. 4.2.
50 UEK, Bd. 5, Kap. 4.2.
51 UEK, Bd. 5, Kap. 4.2.

rer Tochter, die sie wegen der langen und unregelmässigen Arbeitszeiten in einem Heim unterbrachte. Nach einiger Zeit erhielt sie von der gleichen Sozialarbeiterin Unterstützung bei der Wiedererlangung des Sorgerechts für ihre Tochter. Hubert Meyer erhielt von seinem Umfeld ebenfalls Unterstützung, damit er eine Ausbildung absolvieren konnte. Die Arbeitgeber seiner Mutter, die als Hausangestellte in einem Herrenhaus arbeitete, finanzierten seine Ausbildung in einer Hotelfachschule. Anschliessend arbeitete er in renommierten Häusern und sogar am spanischen Königshof.[52] Eine gewisse Unsicherheit blieb aber selbst bei einer erfolgreichen – manchmal sogar sehr erfolgreichen – beruflichen Integration und Laufbahn bestehen, insbesondere aufgrund des schlechten Gesundheitszustands vieler Betroffener und der ständig drohenden Stigmatisierung im beruflichen und sozialen Umfeld.[53]

ALTERNATIVE FORMEN VON BEZAHLTER ARBEIT

Andere Betroffenen suchten die berufliche Unabhängigkeit und Selbständigkeit, indem sie einen eigenen Betrieb aufbauten oder sich Formen von bezahlter Arbeit ausserhalb des Arbeitsmarkts und manchmal sogar illegalen Tätigkeiten zuwandten.[54] Dabei kamen ihnen die Kompetenzen zugute, die sie sich als Jugendliche während des Anstaltsaufenthalts angeeignet hatten, um sich in der Gruppe zu verteidigen oder sich autonome Räume zu schaffen: Improvisationsgabe, handwerkliches Geschick, Belastbarkeit bei der Arbeit und Stressresistenz. Mehrere der befragten Personen gingen bewusst ihren eigenen Weg. N. P. erzählt, dass er die technischen Kenntnisse, die er sich in der Anstalt zum Schutz vor Gewalt angeeignet hatte, zu anderen Zwecken einsetzte.[55] Zuerst verübte er Einbruchsdiebstähle, um zu überleben, aber auch um sich von der Gesellschaft, die ihm «alles genommen» hatte, etwas zurückzuholen. Nach der Geburt des ersten Kinds gab er diese Tätigkeit auf, zog in einen anderen Kanton und setzte seine Fähigkeiten erneut ein, indem er seine Dienste als Allrounder in Privathaushalten anbot. Er war entschlossen, seine wirtschaftliche Selbständigkeit zu behalten und seinen Kindern einen gewissen Lebensstandard zu bieten, und investierte viel Zeit in die Arbeit, auch die Abende und Wochenenden. Einige Jahre später gründete er ein Malereiunternehmen und

52 UEK, Bd. 1, 50–57.
53 UEK, Bd. 5, Kap. 4.2.
54 UEK, Bd. 5, Kap. 4.2.
55 UEK, Bd. 5, Kap. 4.2.

eröffnete später einen kleinen Laden. In der Überzeugung, dass er dem Staat, der ihm nichts gegeben habe, nichts schulde, arbeitete er immer schwarz und bezahlte nur Steuern, als seine Kinder zur Schule gingen. Wie N. P. erzählen auch andere Interviewpartner*innen, dass sie während einer gewissen Zeit von kleinen Diebstählen lebten, da sie ihren Lebensunterhalt nicht anders bestreiten konnten – dies immer mit dem tiefen Gefühl, sich das zurückzuholen, was ihnen genommen worden war.

Ebenfalls aus dem Bedürfnis nach Selbständigkeit heraus wählten mehrere Frauen den Weg in die Prostitution. P. R. beispielsweise arbeitete nach der Entlassung aus der Anstalt während zwölf Jahren als Sexarbeiterin und betont, in diesem Milieu eine gute Einkommensquelle, aber auch Unterstützung und Verbundenheit mit anderen Frauen gefunden zu haben: «Und der Zusammenhalt ist dann eben unter Umständen, das wissen viele Leute nicht, besser als […] in einem Büro.»[56] Das Gleiche sagten Frauen, die Ende der 1960er-Jahre der kantonalen Kommission für administrative Versorgung des Kantons Waadt die Gründe erläuterten, die sie in die Prostitution geführt hatten. Sie betonten, dass sie diese Tätigkeit nicht aufgeben wollten, da sie damit ihren Lebensunterhalt besser bestreiten konnten als mit einer Arbeit in der Fabrik und über eine grössere Autonomie verfügten.[57] Andere Frauen grenzten sich in den Interviews deutlich von der Tätigkeit als Sexarbeiterin ab. Dies zeigt, dass diese berufliche «Alternative» gesellschaftlich ebenfalls stigmatisiert war und den betroffenen Frauen einen hohen Preis abverlangen konnte.

Die wirtschaftliche Selbständigkeit, die Betroffene auf diese Weise erlangten, war häufig fragil und manchmal sogar mit Gefahren verbunden. Vor allem bei Personen mit einer Erwerbsarbeit, die sich am Rande der Illegalität bewegten, bestand das Risiko, bestraft oder erneut administrativ versorgt zu werden. Diejenigen, die ihre berufliche Integration zufriedenstellender erlebten, erwähnen in den Interviews, dass sie dank aussergewöhnlichen Chancen und einem grossen persönlichen Engagement eine neue Ausbildung in Angriff nehmen und die Berufswege verlassen konnten, die mit dem Ausbildungsangebot in den Vollzugseinrichtungen vorgespurt worden waren.[58] Unabhängig von der Strategie, für die sich die Betroffenen entschieden, konnte das wirtschaftliche Gleichgewicht durch

56 Zitiert in UEK, Bd. 5, Kap. 4.1, 137.
57 UEK, Bd. 1, 128–135.
58 UEK, Bd. 5, Kap. 4.2.

unerwartete Ereignisse erschüttert werden und blieb somit prekär. Abgesehen von denjenigen, die eine neue Ausbildung absolvierten und sichere Stellen fanden, war die Mehrheit der Interviewpartner*innen mit Phasen der Arbeitslosigkeit oder mit Erwerbsunterbrüchen konfrontiert.

6.4 AUFLEHNUNG GEGEN DAS STIGMA

Um der Stigmatisierung, die mit einer administrativen Versorgung einherging, auszuweichen und mit den Folgen umzugehen, entwickelten die Betroffenen verschiedene Strategien, die sich mehr oder weniger vorteilhaft auf ihre gesellschaftliche Stellung auswirkten. Auch in dieser Hinsicht bezahlten die Betroffenen häufig einen hohen Preis für ihre Bewältigungsstrategien und mussten viel auf sich nehmen, um mit der Vergangenheit zu brechen.

WEGZIEHEN UND AUFBAU EINER NEUEN IDENTITÄT

Viele Betroffene wählten die Strategie, nicht mehr an den Ort zurückzukehren, an dem ihre Anstaltseinweisung erfolgte und wo ihre Vergangenheit sowohl den Behörden als auch der Bevölkerung bekannt war. In den Interviews und überlieferten Briefen finden sich verschiedene Hinweise auf diese Strategie. Manchmal rieten sogar Aufsichtspersonen den Betroffenen, ein neues Leben zu beginnen und so das Risiko einer erneuten Einweisung zu reduzieren. Dies zeigt etwa der Auszug aus einem Fragebogen der Schutzaufsichtsbehörde, der am 15. Juli 1957 von einer Sozialarbeiterin der psychiatrischen Klinik Malévoz ausgefüllt wurde, die mit der Aufsicht über eine entlassene Frau betraut war: «Besondere Bemerkungen: Haben Sie spezielle Anmerkungen zum Beaufsichtigten zu machen: materielle Situation, familiäre Situation, künftige Entwicklung der Tätigkeiten etc.? Diese Beaufsichtigte steht nicht mehr in Verbindung mit ihrer Familie in Ardon. Sie versucht, ‹ein neues Leben zu beginnen›. Wir persönlich empfehlen ihr, nicht nach Ardon zurückzugehen. Rückblickend erkennen wir, dass diese Frau streng bestraft worden ist […].»[59]

Viele Personen konnten ihrem bisherigen sozialen Umfeld in der Anonymität der Städte entkommen. Fehlende Zukunftsperspektiven waren

59 Fragebogen vom 15. 7. 1955, Staatsarchiv Wallis, 5060-4, Schachtel 32, Dossier 4/55, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 3.3, 336 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

auch ein Grund für die Auswanderung in andere Länder, wie das Beispiel von Q. C. zeigt. Nach seiner Entlassung zog er in einen anderen Kanton, um sich dem Blick der Behörden zu entziehen, die ihn jedoch weiterhin beaufsichtigten und Rechenschaft über seinen Alltag verlangten. Er schaffte es zwar, sein Studium wieder aufzunehmen, fand aber keine Arbeit. So bot sich die Auswanderung als Alternative an: «Entweder du verbringst deine Zeit damit, eine Arbeit zu suchen und dann rausgeschmissen zu werden. Oder du sagst dir eines Tages: ‹Es gibt da einen Ausweg; ich wechsle das Land.›»[60]

Manche Männer wanderten aus und traten in die französische Fremdenlegion ein. Das Risiko einer Verurteilung durch die Militärjustiz in Kauf nehmend, kämpften 8000 Schweizer Bürger an der Seite von Frankreich in Indochina und Algerien. Viele von ihnen waren während der Kindheit fremdplatziert oder im Erwachsenenalter in Anstalten versorgt gewesen.[61] Weggehen bot ihnen Gelegenheit, eine neue Identität aufzubauen und in der Wahrnehmung nicht auf die Anstaltsvergangenheit reduziert zu werden.

Andere blieben in der Schweiz und versuchten hier, eine neue Identität aufzubauen. Potenziellen Arbeitgebern legten sie frisierte Lebensläufe vor, in denen sie qualifizierte, jedoch fiktive Tätigkeiten aufführten, um den Aufenthalt in einer Anstalt zu verschleiern. Noch andere versuchten, eine neue Identität anzunehmen, die den Erwartungen der Behörden besser entsprach. So erzählen einige, dass sie viel Zeit und Energie in ihre Ausbildung oder Arbeit investiert hätten, um die Prognosen der Behörden mit Lügen zu strafen. Ein Zeitzeuge berichtet: «Als ich entlassen wurde, waren sie [die Anstaltsleiter] sich sicher, dass ich ein Taugenichts werden würde. Und dann, als ich von dort rauskam, sagte ich mir: Ich muss unbedingt dafür sorgen, dass sie nicht recht behalten! Und ich begann […] ein Studium […]. Ich erhielt das Diplom […]. Es ging mir nicht darum, mich für irgendetwas zu rechtfertigen, ich machte es, weil ich ihnen zeigen wollte, dass sie mit dem Taugenichts falsch lagen. – Dies leitete mein ganzes Leben.»[62]

Briefe an den Direktor der Anstalten von Bellechasse zeigen, dass sich das Stigma auch durch die Annahme einer neuen sozialen Identität vermeiden liess, die den Normen der Behörden punkto Arbeit und Moral besser entsprach. Eine Frau, die nach fünf Anstaltsversorgungen wegen «liederlichen Lebenswandels» mit einer Dauer zwischen neun Monaten und zwei-

60 Zitiert in UEK, Bd. 5, Kap. 4.1, 138 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).
61 Huber 2017.
62 Zitiert in UEK, Bd. 5, Kap. 4.2, 156–157 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

einhalb Jahren ins Kloster Bethanien eingetreten und deshalb bedingt entlassen worden war, stand weiterhin mit dem Direktor von Bellechasse in Briefkontakt. In der überlieferten Akte befinden sich zwei Briefe, in denen die Frau ihre religiöse Bekehrung und ihren Arbeitsfleiss betont: «Zu Ostern wünsche ich der ganzen Familie ein schönes und heiliges Fest. Mir geht es sehr gut, ich wechsle meinen Arbeitsplatz, ich bin beim Lavendel, wo ich die Flaschen zuklebe und einfülle und ich hätte nie gedacht, dass ich eine so feine Arbeit machen würde, aber es war Gottes Wille. Am Anfang war es schwierig, aber nun geht es sehr gut, und ich danke Ihnen für alles, was Sie für mich gemacht haben, der liebe Gott möge es Ihnen vergelten.»[63]

UNTERSTÜTZUNG DURCH DIE FAMILIE ODER DAS UMFELD

Neue Beziehungen oder Beziehungen, die die Zeit der Versorgung überdauerten, waren ebenfalls hilfreich für die Stärkung der eigenen Person. Einige Personen konnten auf starke und solide Beziehungen zählen. Diese waren eine wichtige Ressource, um sich vor Stigmatisierungen zu schützen und neue Pläne zu verwirklichen. Für F. B. war vor allem die Familie ein Schutzfaktor. Sie erzählt, wie die ganze Familie zusammenstand, um die Anstaltseinweisung ihrer minderjährigen, schwangeren Nichte zu verhindern. Als eine Sozialarbeiterin kam, um die junge Frau abzuholen, versuchten alle vereint, die Einweisung zu verhindern.[64] Eine andere Frau berichtet, dass ihr Partner in die Ehe einwilligte, damit sie das Sorgerecht für ihren Sohn behalten konnte.[65]

Manchmal kam die Unterstützung auch von Personen ausserhalb der Familie. Bei einem unerwarteten Treffen in einem Café wurde einer Interviewpartnerin vorgeschlagen, ihre Geschichte aufzuschreiben, was ihr eine Laufbahn als Journalistin eröffnete.[66] Verschiedentlich waren es Sozialarbeiterinnen, die sich für die soziale Wiedereingliederung der Betroffenen einsetzten.[67] Neben dem Schutz und der Eröffnung neuer Möglichkeiten waren diese Beziehungen vor allem wichtig wegen der Anerkennung, die die Betroffenen dadurch erhielten.[68]

63 Brief der Versorgten an den Direktor, 24. 3. 1959, Staatsarchiv Freiburg, Bellechasse A 9095, zitiert in UEK, Bd. 4, Kap. 3.3, 341 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).
64 UEK, Bd. 5, Kap. 4.3.
65 UEK, Bd. 5, Kap. 4.3.
66 UEK, Bd. 5, Kap. 4.1.
67 UEK, Bd. 5, Kap. 3.3.
68 UEK, Bd. 5, Kap. 4.1.

UMKEHRUNG DES STIGMAS

Andere verfolgten Strategien zur «Umkehrung des Stigmas».[69] Dabei wird das Stigma als Kommunikations-, Forderungs- und Aktionsmedium eingesetzt, um Rechte oder Anerkennung zu erlangen. Ein typisches Beispiel dafür findet sich in der Erzählung eines jungen Manns, der mit Stolz auf seine Talente als Dieb hinweist und sich das zugeschriebene Bild des Delinquenten zu eigen macht. Er betont, dass er nicht irgendein Dieb gewesen sei; tatsächlich war er bekannt für seine Erfindungsgabe bei der Umgehung von Sicherheitssystemen, ohne von der Polizei erkannt zu werden. Diese gab ihm deshalb den Übernamen «Stareinbrecher».[70] Das Beispiel zeigt, wie stigmatisierte Personen das Stigma verinnerlichen und in eine positive Identität verwandeln konnten. Auf ähnliche Weise berichten mehrere Interviewpartner*innen, dass sie sich Randgruppen anschlossen, in denen sie sich wohler gefühlt hätten und wo weniger über sie geurteilt worden sei. In Kreisen, die ebenfalls das Stigma von Outsider-Gruppen trugen, fanden Betroffene nach eigenen Aussagen einfacher Zugang zu sozialen Beziehungen und Begegnungen. Viele berichten, dass sie sich unter denjenigen, die sich als «normal» bezeichneten, unbehaglich fühlten – auch wenn das Leben unter Randgruppen ebenfalls nicht nur einfach gewesen sei. M. T. beschreibt diese Ambivalenz wie folgt: «Mit normalen Leuten von einer gewissen Schicht da, […] mit denen hätte ich mich nicht wohl gefühlt […]. Ich habe mich in den miesesten Lokalen rumgetrieben und habe Freunde gehabt, aber ich habe mich auch dort nicht wohl gefühlt, weil die haben Zeugs geredet, das hat jetzt mich […] nicht interessiert […]. Ich hätte eigentlich mehr da oben gehabt, aber in diesen anderen Dings habe ich mich nicht wohl gefühlt […].»[71] Weiter erzählen mehrere Interviewpartner*innen, dass sie im «Milieu»,[72] in städtischen Subkulturen und in «Rocker»- oder «Töff»-Gruppen, aber auch in fahrenden Gemeinschaften der Jenischen Zuflucht fanden, wo sie ein Auffangnetz und die Möglichkeit von sozialen Kontakten hatten.[73]

L. T. wiederum schloss sich den Protestbewegungen der ausgehenden 1960er-Jahre an. Der als Kind fremdplatzierte und später administrativ versorgte Mann wurde zu einem wichtigen Sprachrohr der sogenannten

69 Goffman 1963; Fassin, Rechtman 2007.
70 UEK, Bd. 5 Kap. 4.1.
71 Zitiert in UEK, Bd. 5, Kap. 4.1, 129–130.
72 Mit diesem Begriff ist das Milieu der Sexarbeit gemeint.
73 UEK, Bd. 5, Kap. 4.1.

Heimkampagne, die gegen Einweisungen in geschlossene Anstalten und für die Reform der Einrichtungen kämpfte. Teil einer politischen Bewegung zu sein, verschaffte ihm nach der Entlassung Anerkennung, soziale Zugehörigkeit und gab ihm eine Perspektive für die Zeit nach der Entlassung.[74] So konnte er seine Fremdplatzierungs- und Anstaltserfahrung in eine Ressource für seine künftige Lebensplanung verwandeln. Diese Erfahrung gab ihm, so sagt er, das Gefühl einer zweiten Befreiung nach seiner Entlassung aus der Einrichtung: «Es hat ein 68 kommen müssen, auch für mich selber, um sich befreien zu können von diesen altbackenen Sachen oder von diesen rückständigen Sachen und von dieser Einengung. Also ich habe das unbedingt gebraucht, diese Luft.»[75]

6.5 KÄMPFEN, DAMIT SICH DIES NIE MEHR WIEDERHOLT!

So wie L. T., der sich zusammen mit andern in einer Bewegung engagierte, kämpften zahlreiche Personen auf unterschiedlichen Ebenen dafür, dass «so etwas nie mehr passieren kann». Alle Interviewpartner*innen der UEK setzten viel Energie dafür ein, um aus ihrer prekären Situation auszubrechen und ihre Lebensbedingungen zu verbessern. Einige engagierten sich dafür, dass ihre eigenen Kinder nicht fremdplatziert oder von anderen Massnahmen betroffen wurden. Mehrere Personen erzählen, sie hätten Therapien gemacht, für sich selber, aber auch um die Weitergabe des Traumas an die nachfolgenden Generationen zu verhindern.[76] Aus einer therapeutischen Motivation heraus – und manchmal schlicht, um zu überleben – malten einige, andere komponierten Musik oder schrieben ihre Lebensgeschichte. Solche Engagements bildeten den Grundstein, auf dem sich langfristig eine kollektive Bewegung entwickeln konnte, die administrative Versorgungen und andere fürsorgerische Zwangsmassnahmen öffentlich anprangerte. Die Einleitung des Wiedergutmachungsprozesses durch die Bundesbehörden und die Verabschiedung des AFZFG im Jahr 2016 wurden durch die Ausweitung der Mobilisierung auf den öffentlichen Raum und das Zusammentreffen mit anderen sozialen Bewegungen ermöglicht.[77]

74 UEK, Bd. 5, Kap. 4.1.
75 Zitiert in UEK, Bd. 5, Kap. 4.1, 131.
76 UEK, Bd. 3, Kap. 4.3.
77 Zum Auftreten von Skandalen siehe Rayner 2015, 33.

Die kollektive Mobilisierung der ehemals administrativ Versorgten begann in den 2000er-Jahren im Kontext der Bewegung von Opfern anderer Zwangsmassnahmen, insbesondere der ehemaligen Verdingkinder. Die Geschichte der Basisbewegung rund um Fremdplatzierungen und Misshandlungen von Kindern im institutionellen Kontext ist bereits gut dokumentiert.[78] Unter Hinweis auf wichtige Wendepunkte und zentrale Akteur*innen soll hier aufgezeigt werden, wie die Problematik der administrativen Versorgung den Weg in die nationale Debatte fand und welche Bedingungen diese Entwicklung begünstigten. Dabei lassen sich in der Deutsch- und in der Westschweiz zwei unterschiedliche Bewegungen ausmachen.

DIE MOBILISIERUNG DER BETROFFENEN

In der Westschweiz spielte Louisette Buchard-Molteni eine sehr wichtige Rolle. Die als Kind in verschiedenen Heimen platzierte und mit 18 Jahren in die Strafanstalten von Bellechasse eingewiesene Frau zeichnete während Jahren intensiv. 1995 veröffentlichte sie unter dem Titel *Le tour de Suisse en cage* ihre Lebensgeschichte.[79] In einer Reportage der Sendung Viva, die 1991 im Westschweizer Fernsehen ausgestrahlt wurde, erklärte sie, dass sie sich von ihrer Vergangenheit befreien wolle und dass sie ohne Zeichnen nicht hätte überleben können. Louisette Buchard-Molteni organisierte in der Folge eine politische Kampagne, um das Unrecht von Fremdplatzierungen anzuprangern, von denen ihrer Ansicht nach die schwächsten Gesellschaftsschichten systematisch betroffen gewesen waren. Sie forderte, dass die Behörden des Kantons Waadt zu den Misshandlungen von fremdplatzierten Kindern und zu den im Schnellverfahren getroffenen Versorgungsbeschlüssen Stellung bezogen. Um ihre Forderungen sichtbar und die Öffentlichkeit auf die Thematik aufmerksam zu machen, kletterte sie in Lausanne auf einen Kran, warf Flugblätter auf die Strasse und brachte Transparente an. Sie trat auch mehrmals vor dem Parlamentsgebäude in einen Hungerstreik und wurde dabei insbesondere von Daniel Cevey unterstützt, der als Kind selber fremdplatziert und spä-

78 Heller, Avvanzino, Lacharme 2005; Lengwiler et al. 2013; Furrer et al. 2014; Leuenberger, Seglias 2015; Praz, Avvanzino, Crettaz 2018; Ziegler, Hauss, Lengwiler 2018. Zu den einzelnen Bedingungen, die die Problematik der fremdplatzierten Kinder in Vergessenheit geraten liess und sie wieder ins Bewusstsein brachte, vgl. Praz 2016.

79 Heller, Avvanzino, Lacharme 2005. In dieser Publikation zeichnet Pierre Avvanzino den Lebensweg und den politischen Kampf von Louisette Buchard-Molteni nach.

ter mehrmals in einer psychiatrischen Klinik interniert gewesen war.[80] Um die Jahrtausendwende verlangte sie, dass eine Historikerkommission nach dem Vorbild der Bergier-Kommission[81] eingesetzt werde, um Antworten auf die Frage zu geben, bei wem und mit welcher Begründung fürsorgerische Zwangsmassnahmen angewendet wurden.[82] Ihre Forderung wurde von Jean-Charles Simon 1999 in einer parlamentarischen Motion aufgenommen, die später in ein Postulat umgewandelt und 2003 abgeschrieben wurde. Um gegen die Abschreibung zu protestieren, begann Louisette Buchard-Molteni einen Hungerstreik vor dem Sitz des Departements für Bildung und Jugend des Kantons Waadt. In der Folge sicherte Charles Kleiber, Staatssekretär im Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW), die Finanzierung einer von Geneviève Heller geleiteten explorativen Untersuchung über die Fremdplatzierung von Kindern im 20. Jahrhundert zu.[83] Louisette Buchard-Molteni verstarb im März 2004, bevor die Ergebnisse der historischen Studie vorlagen und Jahre bevor die UEK Administrative Versorgungen eingesetzt wurde. Der von den Medien stark beachtete Hungerstreik hatte zur Folge, dass Radio- und Fernsehsendungen über weitere Nachforschungen berichteten und sich weitere Zeitzeug*innen zu Wort meldeten. Diese Mobilisierung trug massgeblich zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit bei und brachte die Ereignisse der Vergangenheit ans Licht. Zudem war sie Auslöser für Zusammenkünfte ehemaliger fremdplatzierter Kinder und die Entstehung neuer Bewegungen in der Westschweiz. In der Zwischenzeit waren auch andere fürsorgerische Zwangsmassnahmen, insbesondere Sterilisationen und Anstaltsplatzierungen im Zusammenhang mit eugenischen Massnahmen dokumentiert und untersucht worden.[84]

In der Deutschschweiz trug die Veröffentlichung verschiedener Lebensgeschichten dazu bei, dass dieses Kapitel der Schweizer Geschichte in der Öffentlichkeit bekannt wurde. Das 1955 veröffentlichte Buch *Aus dem Leben eines Verdingbuben* von Gotthard Haslimeier ist nach den Erfahrungsberichten von Nathan Loewenthal (1896), Johannes Schaffner (1922) und Carl Albert Loosli (1924) eines der ältesten dieser Art.[85] In den 1970er-Jahren nahmen die Veröffentlichungen dank der Unterstützung

80 Cevey, Videointerview, UEK, 4. 5. 2017.
81 UEK Schweiz – Zweiter Weltkrieg.
82 Praz 2015.
83 Heller, Avvanzino, Lacharme 2005.
84 Heller, Jeanmonod, Gasser 2002; Huonker 2002.
85 Huonker 2018.

durch den *Beobachter* stark zu, der mit einem kritischen Artikel zum «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» vom April 1972 massgeblich zu dessen Auflösung beitrug. In diesem Zusammenhang sind folgende Bücher besonders hervorzuheben: *Die Fertigmacher* (1974) von Arthur Honegger sowie *Steinzeit* (1981) von Mariella Mehr, wofür die Schriftstellerin zwei Literaturpreise erhielt. Wie Louisette Buchard-Molteni berichten diese Autor*innen, dass sie sich von ihren Geschichte befreien wollten und die Veröffentlichung der Texte und der politische Kampf für sie erst später wichtig geworden sei. Mit ihren Lebensgeschichten wollten sie nicht nur Zeugnis ablegen, sondern sie verbanden damit auch politische Forderungen. Sie prangerten die Ausgrenzungspraktiken und die ungesühnten Gewalttaten an, die durch die fehlende Kontrolle durch Gemeinde-, Kantons- und Bundesbehörden begünstigt worden waren.

Arthur Honegger schreibt im Vorwort zu seinem autobiografischen Buch *Die Fertigmacher*: «Es geht in diesem Roman nicht um Personen oder bestimmte Institutionen. Die Absicht ist allein, Zustände und Systeme darzustellen, welche die Entwicklung jugendlicher Aussenseiter der Gesellschaft hemmten und gutgemeinte Absichten oft in das Gegenteil verkehrten.»[86] Mariella Mehr ergänzt: «*Steinzeit* habe ich für mich selbst geschrieben. Der Gedanke, dass man solche Sachen sagen und zeigen muss, damit es einer späteren Generation von Fahrenden nicht mehr geschieht, kam mir damals noch nicht. *Xenos*[87] hingegen habe ich für alle Fahrenden geschrieben. Ich wollte allen eine Sprache geben, die selbst nicht darüber reden können.»[88] Nach *Steinzeit* schrieb Mariella Mehr weitere Bücher, in denen sie die Wegnahme jenischer Kinder und die systematische Diskriminierung der Minderheit kritisierte. Sie organisierte zahlreiche Aktionen, um die Verantwortlichen des «Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse» zu einer Entschuldigung zu bewegen; sie verurteilte die Erstellung und diskriminierende Verwendung der Akten der betroffenen Kinder und Erwachsenen und kämpfte dafür, dass die Betroffenen nicht nur Einsicht in ihre Akten erhielten, sondern dass diese auch ins Eigentum der Betroffenen übergingen.[89] Nach einer breiten Medienberichterstattung über den Skandal, zu der Mehr massgeblich beigetragen hatte, entschuldigte sich Bundesrat Alphons Egli

86 Honegger [1974] 2018.
87 Unter dem Titel *Die Kinder der Landstrasse* veröffentlichtes Theaterstück, das 1986 in Bern uraufgeführt wurde.
88 Zitiert von Marianne Pletscher im Nachwort zu *Steinzeit*, Mehr [1981] 2009, 188.
89 Rüegger 2016.

1986 im Namen der Eidgenossenschaft für die finanzielle Unterstützung, die der Bund dem «Hilfswerk» während Jahrzehnten hatte zukommen lassen und mit der er die systematische Verfolgung der jenischen Minderheit durch die Wegnahme der Kinder gefördert hatte. Zwischen 1988 und 1993 wurden den Opfern Entschädigungen in der Höhe von elf Millionen Franken ausbezahlt. Zudem leistete der Bund jährliche Beiträge an die Radgenossenschaft der Landstrasse, die Dachorganisation der Jenischen und Sinti der Schweiz. 1987 erschien die erste historische Untersuchung über das Schicksal jenischer Kinder, in der Thomas Huonker elf Interviews mit Personen, von denen mehrere in Zwangsarbeitsanstalten wie Bellechasse (FR), Herdern (TG), Kalchrain (TG) und Realta (GR) oder in psychiatrischen Einrichtungen interniert gewesen waren, dokumentierte.[90]

Für den Zusammenschluss der Betroffenen und das politische Zustandekommen eines Rehabilitierungsgesetzes, das alle Formen behördlicher Zwangsmassnahmen abdeckte, scheinen zwei Ereignisse ausschlaggebend gewesen zu sein. Der Kongress der ehemaligen Verdingkinder vom 28. November 2004 in Glattbrugg (ZH), an dem über zweihundert Personen teilnahmen,[91] vermittelte den Betroffenen die Gewissheit, dass sie nicht die Einzigen waren, die fremdplatziert worden waren. Er stellte auch eine wichtige Etappe für die Bewusstseinsbildung in der Gesellschaft dar.[92] Hinter der Idee und Organisation der Konferenz von Glattbrugg standen sechs Frauen. Die selber von Fremdplatzierungen betroffenen Frauen trafen sich erstmals am 23. März 2004 mit der Absicht, eine Gesprächs- und Selbsthilfegruppe ins Leben zu rufen. Einen Monat später strahlte das Deutschschweizer Fernsehen eine Podiumsdiskussion aus, in deren Folge sich dreissig Betroffene meldeten. Zusammen mit den Briefen, die das Fernsehen nach der Ausstrahlung früherer Beiträge zu diesem Thema erhalten hatte, hielten die Frauen nun rund 350 Briefe in den Händen und beschlossen, die Verfasser*innen einzuladen. Einige Historiker*innen, dar-

90 Huonker 1987.

91 www.verdingkinder-suchen-ihre-spur.ch, konsultiert am 28. 3. 2019; Seglias, Leuenberger, Huonker 2004.

92 Es fanden bereits früher Treffen mit ehemaligen Opfern von Zwangsmassnahmen statt, so etwa im Dezember 1970 eine Fachtagung in Rüschlikon (ZH), an der mehr als 450 Vertreter*innen aus Politik, Einrichtungen, Wissenschaft und eine Gruppe von fremdplatzierten Jugendlichen teilnahmen, die Reformen verlangten (Heiniger 2016), im Rahmen der «Heimkampagne», im Umfeld der Organisationen von ehemaligen «Kindern der Landstrasse» sowie im Rahmen des schweizerischen Ablegers der Bewegung ATD Vierte Welt, die sich auf die Bekämpfung der Armut im weiteren Sinn konzentriert.

unter Loretta Seglias, Thomas Huonker und Marco Leuenberger, die eine wichtige Rolle spielten bei der Dokumentation von Lebensgeschichten Betroffener, nahmen ebenfalls am Kongress teil und veröffentlichten einen Bericht über die Veranstaltung.[93] Der Bericht gab Anlass zur Gründung mehrerer Vereine, darunter «Verdingkinder suchen ihre Spur», «Netzwerk verdingt» und «Fremdplatziert». Auch wenn die verschiedenen Aktivitäten und die Lebensgeschichten der Betroffenen vor allem Gewalterfahrungen im Zusammenhang mit Fremdplatzierungen während der Kindheit thematisierten, kamen auch Freiheitsentziehungen zur Sprache, welche nicht im Zusammenhang mit begangenen Straftaten standen.

Zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Thematik der administrativen Versorgungen trugen vor allem die Lebensgeschichte von Ursula Biondi, *Geboren in Zürich* (2002), und deren mediale Aufbereitung durch den Journalisten Dominique Strebel bei. Im Anschluss an diese Publikationen schlossen sich Betroffene zu Gruppen zusammen und administrative Versorgungen wurden auf nationaler Ebene zu einem Thema. Das Buch von Ursula Biondi war nur einer von vielen Berichten über Zwangsplatzierungen, doch es war der erste, der nicht über eine Kindheit im Heim und Missbräuche hinter Mauern berichtete, sondern die Geschichte einer jungen Frau in den Mittelpunkt stellte, die – ohne eine Straftat begangen zu haben – in eine multifunktionale Einrichtung eingewiesen wurde, die auch für Strafgefangene vorgesehen war. Wie Louisette Buchard-Molteni oder Mariella Mehr brachte Ursula Biondi ihre Geschichte in erster Linie zu Papier, um das Vergangene zu verarbeiten. Mit dem Verfassen ihrer Lebensgeschichte suchte sie ein Mittel, um ihre Traumata zu überwinden, die das Jahr in der Strafanstalt Hindelbank hinterlassen hatten, wohin sie mit siebzehn Jahren als schwangere Frau eingewiesen worden war. 2008, sechs Jahre nach der Veröffentlichung des Buchs, erhielt ihre Geschichte eine neue, politische Bedeutung. Dominique Strebel, Journalist beim *Beobachter*, kontaktierte Ursula Biondi im Rahmen seiner Recherchen zu administrativen Versorgungen. Erst bei dieser Gelegenheit sei sie sich, sagt Ursula Biondi, des Ausmasses der Massnahmen bewusst geworden, von denen sie betroffen gewesen war. Vor allem aber habe sie andere Frauen getroffen, darunter Gina Rubeli, Christina Jäggi und Rita Schreier, die ebenfalls in Hindelbank versorgt gewesen waren. Diese Begegnungen und die Veröffentlichung von Dominique Strebels Buchs spielten eine wichtige Rolle bei

93 Seglias, Leuenberger, Huonker 2004.

der Erweiterung der Bewegung und zur Entstehung von politischen Allianzen rund um das Thema. Dies führte zur Gründung des Vereins Administrativ Versorgte 1942–1981, der einige Jahre später in RAVIA umbenannt wurde und rasch weitere Mitglieder gewann. Viele Interviewpartner*innen der UEK sprechen von einem Schlüsselmoment, als sie aus den Medien von Ursula Biondis Geschichte erfuhren. Sie erkannten sich in dieser Geschichte wieder und nahmen Kontakt mit Ursula Biondi oder dem Verein auf. Gestärkt durch die neue Unterstützung, begannen die Gründerinnen des Vereins bei Politiker*innen und anderen Persönlichkeiten Lobbyarbeit zu betreiben. Mit Unterstützung von Elisabeth Keller vom Sekretariat der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, die ebenfalls zur Bekanntmachung der Geschichte von Ursula Biondi in den Medien beigetragen hatte, trafen sie unter anderem mit der Direktorin von Hindelbank und mehreren Bundesparlamentarier*innen zusammen, um ihre Forderungen zu vertreten.[94] Sie erhielten dabei Unterstützung von der sozialdemokratischen Zürcher Nationalrätin Jacqueline Fehr, die bereits am 11. März 2004 in einer Motion die Durchführung einer historischen Studie zur Thematik der Verdingkinder gefordert hatte. Sie gelangte im April 2009 mit einer Interpellation an den Bundesrat und verlangte eine Wiedergutmachung zugunsten der administrativ versorgten Jugendlichen vor der Einführung der Bestimmungen im Zivilgesetzbuch 1981 über die fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE).[95] Ein Jahr später organisierte der Bundesrat in der Strafanstalt Hindelbank einen Gedenkanlass und entschuldigte sich bei den Betroffenen. Dies stellte einen wichtigen Wendepunkt in diesem Prozess dar und beschleunigte die Entstehung eines Rehabilitierungsgesetzes.[96]

Die von den Medien bereitwillig aufgegriffene Geschichte von Ursula Biondi und anderer junger Frauen, die wegen einer unehelichen Schwangerschaft oder als aufmüpfig beurteilten Verhaltens versorgt worden waren, und der Anlass in Hindelbank gaben dem bereits laufenden Engagement ehemaliger Verdingkinder neuen Elan und trieben die Mobilisierung sowohl der Betroffenen als auch der Politiker*innen voran. Das Bild von Ursula Biondi als minderjähriger und rebellischer Frau, die versorgt wurde, weil sie sich gegen die vorherrschenden gesellschaftlichen Rollenvorstellungen auflehnte, fand grosse Resonanz in der Öffentlichkeit und belebte

94 Strebel 2010.
95 Fehr, 30. 4. 2009, zitiert in UEK, Bd. 3, 10.
96 UEK, Bd. 3, 10–11.

die Diskussionen um die Fremdplatzierungsthematik in den politischen Gremien neu.

Dieses Bild prägte die Wahrnehmung der Opfer administrativer Versorgungen in der Schweiz. Tatsächlich wurden besonders in den 1960er- und 1970er-Jahren viele junge Frauen, die als aufmüpfig galten oder deren Sexualität als unsittlich angesehen wurde, administrativ versorgt. Die Massnahmen betrafen jedoch auch eine grosse Zahl von Personen mit anderen Hintergründen, die in den Medien kaum Beachtung fanden und von Gesellschaft und Politik weniger problematisiert wurden. Über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg waren auch Jugendliche ohne Familienanschluss, arme Frauen, denen man Prostitution unterstellte, und vor allem Männer aus den Unterschichten, die als «trunksüchtig» oder «arbeitsscheu» galten, von einer Versorgung betroffen (siehe Kap. 3). Die weniger bekannten und in den Medien kaum thematisierten Versorgungsgeschichten solcher Männer fanden kaum Eingang in die politische Diskussion, und die Betroffenen wurden selten öffentlich als Opfer administrativer Versorgungen dargestellt. Ein von der UEK befragter Mann erzählt, dass er zuerst zögerte, Kontakt mit dem Verein Administrativ Versorgte 1942–1981 aufzunehmen, weil er dachte, dass das Thema nur Frauen betreffe, die in ihrer Jugend versorgt gewesen waren.[97]

Anders als in der Romandie und in der Deutschschweiz waren die betroffenen Personen in den italienischsprachigen Medien lange kaum präsent. Erst 2015, also nach Verabschiedung des Rehabilitierungsgesetzes von 2014, griffen historische Untersuchungen zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen[98] sowie der Dokumentarfilm des Fernsehens der italienischsprachigen Schweiz (RSI) *Cresciuti nell'ombra* von Mariano Snider das Thema auf und gaben den Betroffenen in den Medien eine Stimme.

VORAUSSETZUNGEN FÜR DIE ENTSTEHUNG DES REHABILITIERUNGSGESETZES

Obwohl die Mobilisierung der Betroffenen und die mediale Resonanz entscheidend für das Zustandekommen einer Aufarbeitungspolitik und den Erlass des Rehabilitierungsgesetzes waren, trugen in den 2000er-Jahren auch andere Faktoren dazu bei, dass die Stimmen, die die früheren Zwangsmassnahmen verurteilten, an Kraft gewannen und bei den politi-

97 C. N., Gespräch UEK, 15. 3. 2016.
98 Bignasca, Valsangiacomo, Poncioni 2015.

schen Gremien Gehör fanden. Wie bereits erwähnt, beteiligten sich öffentliche Personen und Forschende aktiv am Aufbau der Bewegung. Der Trend zur Erinnerungspolitik auf internationaler Ebene und die Sensibilisierung der Parlamentarier*innen für diese Themen spielten ebenfalls eine wichtige Rolle.

Seit den 1990er-Jahren ergriffen viele westliche Länder Initiativen zur historischen Aufarbeitung von Zwangsplatzierungen von Kindern und in diesem Kontext begangenen Missbräuchen. Nach dem Modell der Untersuchung zur Trennung von Aborigines-Kindern von ihren Eltern zwischen 1910 und 1975, die von der australischen Regierung 1995 durchgeführt wurde, wurden grosse Forschungs- und Wiedergutmachungsprogramme lanciert. Die globale Dimension der Untersuchungs- und Wiedergutmachungsprozesse auf nationaler Ebene zeigt sich darin, dass 2011 mit dem *International Network on Studies of Inquiries into Child Abuse, Politics of Apology and Historical Representations of Children in Out-of-Home Care* ein internationales Forschungsnetzwerk entstand, dem Historiker*innen, Archivar*innen, Museumsleiter*innen sowie Fachpersonen für Kinder und Jugendschutz angehören.[99]

Die Entwicklung erhielt weiter Auftrieb durch breit abgestützte Bestrebungen zur Anerkennung von Opferrechten, die sich seit einigen Jahrzehnten beobachten lassen. Im Anschluss an den Kampf der Überlebenden der Shoah gegen das Vergessen bildeten sich in unterschiedlichen Kontexten Gruppen, die die Anerkennung des Opferstatus und der erlittenen Gewalt einforderten.[100] In solchen Gruppen wurden Traumata nicht nur als Leid wahrgenommen, sondern auch als Ressource, um Rechte geltend zu machen. Gleichzeitig führte der Wandel der zeitgenössischen moralischen Ökonomie zu einer neuen Bewertung von Traumaerfahrungen und trug

99 www.lib.latrobe.edu.au/research/ageofinquiry/index.html, konsultiert am 28. 3. 2019. Alle nationalen Untersuchungen bezweckten, den staatlichen und gesellschaftlichen Umgang mit vulnerablen und diskriminierten Bevölkerungsgruppen aufzuarbeiten und zu hinterfragen, wobei sie sich aufgrund ihrer Form und ihrer Ziele drei unterschiedlichen Ebenen zuordnen lassen. Einige massen den rechtlich-finanziellen Rahmenbedingungen eine grosse Bedeutung bei (Klärung der rechtlichen Verantwortung, Vergütungsfragen), andere der historischen Untersuchung (Rekonstruktion vergangener Ereignisse und ihrer Auswirkungen, Beurteilung der Verantwortung im zeitgenössischen Kontext) und noch andere der gesellschaftspolitischen Ebene (Anhörung, Anerkennung und Unterstützung der Betroffenen, Hilfe bei der Prüfung der Dossiers, Wiedergutmachung im weiteren Sinn). Lengwiler et al. 2013, 53.

100 Chaumont 2000.

dazu bei, dass die betroffenen Personen Gehör fanden und ihre persönliche Sichtweise berücksichtigt wurde.[101]

Auch die Schweiz war von diesem Prozess betroffen. Mit der Anerkennung der traumatischen Erfahrungen der jenischen Kinder, die durch das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» ihren Familien entrissen worden waren, hatte das Land 1986 ein erstes Zeichen gesetzt. Seither kam es zu verschiedenen weiteren Aufarbeitungsbemühungen dieser Art.[102] So setzte der Bund die mit Historiker*innen besetzte Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg ein, deren Ergebnisse zu Beginn der 2000er-Jahre veröffentlicht wurden. Zudem beteiligten sich Parlamentarier*innen an der Mobilisierung der Opfer. Nach der Interpellation von Jacqueline Fehr reichte der sozialdemokratische Nationalrat Paul Rechsteiner eine parlamentarische Initiative ein, die den Erlass eines Gesetzes zur Rehabilitierung der administrativ Versorgten forderte.[103] Die Initiative, die Rechsteiner im Anschluss an die Entschuldigung von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf in Hindelbank (2010) einreichte, stiess auf grosse Offenheit und die Räte traten ohne Widerstand darauf ein. Knapp ein Jahr später lancierte eine Gruppe von Forschenden unterschiedlicher geistes- und sozialwissenschaftlicher Disziplinen einen Aufruf zur Schaffung eines runden Tisches, um öffentlich zu machen, was die von Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen betroffenen Personen durchlitten hatten, und um die Durchführung umfassender Forschungsarbeiten anzuregen. Während die Aufarbeitung in vielen europäischen Ländern, so der Aufruf, noch in Gang oder bereits abgeschlossen sei, «steht dies in der Schweiz noch aus».[104]

Am 11. April 2013 bat Bundesrätin Simonetta Sommaruga die Betroffenen im Namen der Landesregierung um «Entschuldigung für das Leid, dass ihnen angetan wurde».[105] Bei diesem Anlass, an dem rund 700 Opfer von Fremdplatzierungen und fürsorgerischen Zwangsmassnahmen (Verding- und Heimkinder, administrative Versorgungen, Zwangsadoptionen und -sterilisationen etc.) teilnahmen, stand die Verantwortung des Bundes bei der Fremdplatzierung von Kindern im Zentrum. Sommargua leistete auch dem Aufruf der Forschenden Folge und setzte den Runden Tisch ein,

101 Fassin, Rechtman 2007.
102 Vgl. Einleitung zu diesem Bericht.
103 Rechsteiner, 13. 4. 2011, zitiert in UEK, Bd. 3, Einleitung.
104 Resolution zur Schaffung eines Runden Tisches «Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierung», dem Bundesrat im Hebst 2012 zugestellt.
105 EJPD, 11. 4. 2013, zitiert in UEK, Bd. 3, 11.

dem Vertreter*innen der Betroffenen sowie der Behörden (Bund, Kantone, Städte, Gemeinden, Kirchen und wissenschaftliche Kreise) angehörten und der zum Ziel hatte, das «Leid und Unrecht im Zusammenhang mit den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen» aufzuarbeiten.[106] In Erfüllung der parlamentarischen Initiative Rechsteiner verabschiedete die Bundesversammlung am 21. März 2014 das *Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen*. Die Forderung des Runden Tisches nach einer finanziellen Entschädigung der Opfer wurde jedoch in diesem Gesetz nicht berücksichtigt.

Vor dem Hintergrund der wachsenden Sensibilität der Bevölkerung und der Parlamentarier*innen für dieses Thema wurde zwei Jahre später ein politischer Kompromiss gefunden, der zusätzlich zur symbolischen Wiedergutmachung eine rasche finanzielle Unterstützung ermöglichte. Nur zehn Tage nach der Verabschiedung des Rehabilitierungsgesetzes im März 2014 formierte sich im Umfeld des Unternehmers Guido Fluri, der als Kind fremdplatziert worden war, ein Initiativkomitee, das sich aus ehemaligen Verdingkindern zusammensetzte. Unter Würdigung der Errungenschaften des Gesetzes vom 21. März 2014 reichte das Komitee am 19. Dezember 2014 eine Initiative ein. Diese forderte die Schaffung eines mit 500 Millionen Franken dotierten Fonds mit einer Laufzeit von zwanzig Jahren, aus dem den unmittelbar und schwer betroffenen Personen eine finanzielle Entschädigung bezahlt werden sollte. Der Bundesrat stellte der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber, der eine Entschädigung von 25 000 Franken pro Person vorsah und die Höhe des Fonds auf 300 Millionen Franken beschränkte.[107] Trotz des Widerstands mehrerer Vertreter*innen der Opfer, die die Verringerung des Fonds bedauerten, und einiger Exponent*innen aus den Rechtsparteien, die überhaupt keine finanzielle Entschädigung wollten, wurde die Initiative zurückgezogen und kein Referendum ergriffen. Somit war der Weg frei für den indirekten Gegenvorschlag, der eine Beschleunigung des Prozesses ermöglichte. Am 1. April 2017 trat das *Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981* (AFZFG) vom 30. September 2016 in Kraft und ersetzte das Rehabilitierungsgesetz vom 21. März 2014.

106 Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement 2014, 8.
107 Schweizerischer Bundesrat 2016.

6.6 ZWISCHENFAZIT: VON DER VERSORGUNG ZUR ANERKENNUNG – EIN STEINIGER WEG

Die Untersuchungen der UEK belegen die negativen Auswirkungen administrativer Versorgungen auf individuelle Lebensläufe. Sie zeigen aber auch die Strategien auf, die die Betroffenen diesen Auswirkungen entgegensetzten. Sie zeigen deutlich, dass die Versorgung in einer Anstalt und die Entlassung einschneidende und traumatische Erfahrungen waren, die langfristige Auswirkungen hatten. Dennoch waren administrative Versorgungen häufig Teil einer Reihe von Massnahmen in einem bereits von Unsicherheit und Ausgrenzung gekennzeichneten Leben. Sie betrafen häufig Personen in unsicheren familiären und gesellschaftlichen Verhältnissen (siehe Kap. 3) und kamen oft im Nachgang zu anderen Massnahmen zum Zug. Dabei handelte es sich um Prozesse, die zu Stigmatisierungen führten und in die eine Vielzahl von Akteur*innen involviert war (siehe Kap. 4). Bei der Entlassung waren die Betroffenen von neuen Stigmatisierungen betroffen und wurden zur Zielscheibe neuer staatlicher Massnahmen, die zu einer erneuten Versorgung oder zur Fremdplatzierung der eigenen Kinder führen konnten. Die Betroffenen waren aufgrund der Umstände ihrer Freilassung und des eigenen Wunsches, sich so weit wie möglich von den Einrichtungen zu distanzieren, zu einer ausgeprägten Autonomie gezwungen. Unter diesen Bedingungen versuchten die meisten Betroffenen, diese Episode ihres Lebens zu verschweigen und so dem Stigma zu entgehen. Erst als Historiker*innen, Journalist*innen und dann auch Politiker*innen die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen kritisierten und zum Thema machten, brachen sie ihr Schweigen.

Die Stigmatisierung und die soziale Isolation, die die Betroffenen vor und nach der Anstaltsversorgung erlebten, dürften wesentlich dazu beigetragen haben, dass der Prozess der Wiedergutmachung durch die Bundesbehörden erst dreissig Jahre nach der Ablösung der kantonalen Versorgungsgesetze und der Reform des Zivilgesetzbuches von 1981 eingeleitet wurde. Die Stigmatisierung, die viele Personen zur Auswanderung oder zum Verschweigen dieses Lebensabschnitts bewog, beschränkte zweifellos die Möglichkeiten, sich zu einer Bewegung zusammenzuschliessen, die die früheren Zwangsmassnahmen kritisierte und Druck auf die Politik machte. Zudem konnte die anhaltende Stigmatisierung die Betroffenen daran hindern, sich als Opfer zu bekennen und eine Wiedergutmachung zu verlangen. Sie dürfte auch dafür verantwortlich gewesen sein, dass im

Parlament während langer Zeit nur ein geringes Bewusstsein für das begangene Unrecht bestand und sich keine Mehrheit fand, die das Thema auf die politische Agenda setzte und dringlich behandelte. Möglicherweise wurden die Hemmungen, sich mit der problematischen Vergangenheit zu beschäftigen, auch durch die schweizweit vergleichsweise kleine Zahl administrativer Versorgungen in den 1960er- und 1970er-Jahren verstärkt (siehe Kap. 3). Der Umstand, dass gewisse Kantone ihre Gesetze bereits früher angepasst hatten, um den Rechtsschutz der Betroffenen zu verbessern, mochte ebenfalls dazu beigetragen haben, dass die Behörden der Thematik nur wenig Aufmerksamkeit schenkten (siehe Kap. 2).

Insgesamt zeigt sich, dass eine öffentliche Verurteilung der Versorgungspraxis und eine kollektive Mobilisierung erst möglich wurden, als die stigmatisierten Verhaltens- und Lebensweisen, mit denen die Behörden Anstaltsversorgungen früher gerechtfertigt hatten, in der Bevölkerung und bei den Parlamentarier*innen ihre Anstössigkeit grösstenteils verloren hatten. Vermutlich ist es kein Zufall, dass gerade Fälle von minderjährigen Frauen, die wegen ihrer vorehelichen Sexualbeziehung versorgt worden waren, die Diskussion ins Rollen brachten und nicht Fälle von Männern, die wegen ihres Alkoholkonsums in Anstalten eingewiesen wurden.

Die Bilanz der Betroffenen bezüglich des Rehabilitierungsprozesses fällt durchzogen aus. Während einige mit den ergriffenen Massnahmen und den Bemühungen zufrieden sind, äussern sich andere kritischer, insbesondere zur Arbeit des Runden Tisches, von dem sich einige nicht gehört fühlten. Auch gehen die Meinungen über die Arbeit der Historiker*innen auseinander. Einige heben die symbolische Bedeutung der historischen Forschung hervor, insbesondere als Lehre für künftige Generationen, andere sprechen von verschwendetem Geld, das besser zur Äufnung des Solidaritätsfonds verwendet worden wäre. Das Verhältnis der Betroffenen zur historischen Aufarbeitung und Erinnerung ist ebenfalls sehr unterschiedlich. Viele erlebten die Einsicht in ihre persönlichen Akten als einen grossen Schock. Sie lasen zum ersten Mal, was die aktenführenden Behörden über sie sagten und schrieben, mit welch brutalen Worten sie belegt wurden und dass die Akten im Gegenzug über die erlittene Gewalt keine Worte verloren. Auch das Thema des Opferstatus wird unterschiedlich beurteilt. Betroffene weisen in den Gesprächen auf die Bedeutung hin, als «Opfer» der behördlichen Massnahmen anerkannt zu werden. Für sie bedeuten die öffentliche Debatte und die Anerkennung des Unrechts auch eine persönliche Rehabilitierung. Andere geben zu bedenken, dass

es wichtig sei, nicht in einer Opferposition zu verharren, in der einem nur Mitleid und Bedauern entgegengebracht würde. Im Gegenteil: Sie möchten sich äussern können und als vollwertige Bürger*innen gehört werden und erwarten von den Forschenden Ergebnisse. Nelly Schenker[108] drückt dies wie folgt aus: «Ich möchte, dass die Historiker uns erklären, warum sich die Verwaltungs- und Vormundschaftsbehörden so verhalten haben. Denn wozu dienen sonst die Entschuldigungen, wenn sich nichts ändert, wenn wir weiterhin schief angeschaut und verurteilt werden. […] Und die einzige Wiedergutmachung, die zählt, ist die längst fällige Änderung der Gesetze und Verhaltensweisen, und des Blicks auf uns.»[109]

Der langwierige Prozess, der zur Verabschiedung des AFZFG von 2016 führte, ist nur eine Etappe im Leben der Betroffenen und in ihrem Kampf für eine individuelle und kollektive Wiedergutmachung.

108 Die seit 1979 in der Bewegung ATD Vierte Welt aktive Nelly Schenker, die in ihrer Kindheit fremdplatziert und zu Beginn des Erwachsenenalters versorgt worden war, veröffentlichte ebenfalls ihre Lebensgeschichte. Schenker 2014.

109 Schenker 2018, 8 (übersetzt aus dem Französischen von den Verf.).

QUELLE 8

FREIHEIT UNTER AUFSICHT

In seiner Sitzung vom 22. Dezember 1967 entschied der Regierungsrat des Kantons Bern, die Versorgung von D. T. um ein Jahr zu verlängern, jedoch den Vollzug der Massnahme aufzuschieben. Dies bedeutete für die mittlerweile 49-jährige Berner Kantonsangehörige, dass sie zwar aus Hindelbank entlassen wurde, was aber nicht gleichbedeutend war mit dem Auftakt in ein selbstbestimmtes Leben in Freiheit. Vielmehr wurde sie für zwei Jahre unter Schutzaufsicht gestellt. Sie stand also weiterhin unter behördlicher Kontrolle und hatte sich während zweier Jahre zu bewähren.

Im Protokoll wurde der Entscheid der Regierung wie folgt begründet: «Da diese Person jedoch auch in Zukunft einer intensiven Beobachtung und Betreuung bedarf, schlagen die Direktion der Anstalt, der Psychiater und die vorberatenden Behörden vor, die Massnahme für einen Zeitraum von zwei Jahren bedingt zu verlängern.» Gemäss dem Berner Gesetz über Erziehungs- und Versorgungsmassnahmen von 1965, das hier zur Anwendung kam, stellte der Regierungsrat Personen, die vom bedingten Vollzug einer Massnahme oder einer bedingten Entlassung profitierten, unter Schutzaufsicht. Er bestimmte, welche Stelle oder Person die Aufsicht ausübte, welche Auflagen die Beaufsichtigten zu befolgen hatten und wie lange die Probezeit dauerte. Meist stützten sich die Anträge, die der Regierung vorlagen, auf eine Beurteilung der Anstaltsleitung, allenfalls auf ein psychiatrisches Gutachten. Das Instrument der Schutzaufsicht, verbunden mit Probezeit und Auflagen, existierte in den meisten Kantonen und auch im Strafrecht.

Dem Beschluss des Regierungsrats ist zu entnehmen, dass die Schutzaufsicht mit mehreren Auflagen verbunden wurde. Diese sollten das Leben von D. T. in «geordnete Bahnen» lenken. Dabei handelte es sich teils um allgemeine Verhaltensregeln: D. T. sollte keinen Anlass zu Beschwerden geben und mit «Eifer und gutem Willen» einer regelmässigen Arbeit nachgehen. Da D. T. ursprünglich wegen des Vorwurfs des Alkoholismus versorgt worden war, bestand eine wichtige Auflage in der Verpflichtung zur Abstinenz und einem Wirtshausverbot. Sie hatte ausserdem den Ratschlägen einer Beratungsstelle für Alkoholprobleme Folge zu leisten und sich bei Bedarf einer Entziehungskur zu unterziehen. Zuletzt führte der Beschluss die Verpflichtung auf, den zugeteilten Aufenthaltsort nicht ohne Bewilligung der Behörden zu verlassen. Schutzaufsichtsbefohlene mussten für die Be-

CANTON DE BERNE

Extrait du Procès-verbal du Conseil-exécutif

22 décembre 1967

8093. Asile pour buveurs; prolongation conditionnelle du placement.-

[redacted], divorcée [redacted], fille de [redacted], née le 5 juin 1918 à [redacted], originaire de [redacted], ouvrière de fabrique, domiciliée légalement à Bienne, actuellement aux Etablissements de Hindelbank, a été, par arrêté du Conseil-exécutif du 21 mars 1967, placée pour un an aux établissements précités en raison d'alcoolisme et attendu qu'elle menait une vie déréglée et oisive. Cette mesure prendra fin le 16 janvier 1968.

Durant son séjour aux Etablissements de Hindelbank, [redacted] s'est bien comportée et n'a donné lieu à aucune plainte. Elle fut essentiellement occupée à la salle de couture ainsi qu'à la confection de tapis. Ses prestations ont été satisfaisantes. Dans un récent rapport, la direction souligne notamment que l'intéressée témoigne actuellement d'un bien meilleur état d'esprit face aux problèmes qui la concerne et qu'elle fait preuve de bonnes dispositions. Estimant toutefois que cette personne devra encore être suivie et conseillée de façon intensive à l'avenir, la direction des établissements, le psychiatre, ainsi que les autorités préconsultatives, proposent de prolonger conditionnellement la mesure pour une durée de deux ans et d'assortir celle-ci au placement de [redacted] sous patronage.

Entendue à ce propos le 11 décembre 1967 par la préfecture du district de Berthoud, l'intéressée s'est déclarée d'accord avec les mesures préconisées la concernant.

La Direction de la police se rallie à la proposition faite par les autorités préconsultatives.

Ainsi, arrivée sous peu au terme de son placement aux Etablissements de Hindelbank, [redacted] semble avoir repris des habitudes d'une vie mieux ordonnée et laborieuse. Toutefois, au vu du dossier et compte tenu notamment des expériences défavorables faites précédemment avec l'intéressée, il est absolument indispensable de veiller à ce que cette personne puisse encore bénéficier d'une surveillance appropriée en liberté. La proposition des autorités préconsultatives trouve ici sa pleine justification. En conséquence, le Conseil-exécutif ordonne que la mesure dont [redacted] est l'objet soit prolongée conditionnellement pour la durée de deux ans. Cette mesure sera assortie d'un placement sous patronage de même durée ainsi que de diverses règles de conduite. Par ailleurs, l'intéressée devra suivre les conseils d'un agent du dispensaire antialcoolique et, au besoin, se soumettre à une cure ambulatoire de désintoxication.

Vu ces circonstances et en vertu des articles 26, 28, 32, 55, 60 et 64 de la loi sur les mesures éducatives et de placement, le Conseil-exécutif

2

arrêtet

1. Le placement de [redacted] aux Etablissements de Hindelbank est prolongé d'un an. Il est toutefois sursis à l'exécution de cette mesure durant un délai d'épreuve de deux ans.

2. Elle sera placée sous patronage pendant la durée du délai d'épreuve.

3. Il lui est enjoint:
a. de se comporter à l'avenir de façon à ne donner lieu à aucune plainte et à aucune condamnation,
b. de travailler régulièrement, avec zèle et bonne volonté,
c. de faire gérer son salaire en cas de nécessité,
d. de s'abstenir de toutes boissons alcooliques et d'éviter la fréquentation des auberges,
e. de suivre les conseils de l'agent du dispensaire antialcoolique qui sera désigné par les organes de patronage,
f. au besoin, de se soumettre à une cure ambulatoire de désintoxication alcoolique,
g. d'observer tous les ordres des organes de patronage, notamment d'occuper la place qui lui sera procurée et de ne pas la quitter sans l'autorisation de ceux-ci.

4. Si, durant le délai d'épreuve, [redacted] persiste, au mépris d'un avertissement formel des organes de patronage, à enfreindre une des règles de conduite qui lui a été imposée, si elle se soustrait obstinément au patronage ou si, de toute autre manière, elle trompe la confiance mise en elle, l'Office cantonal du patronage portera le fait à la connaissance de la Direction de la police en vue de l'introduction de la procédure de réintégration.

5. Les frais de la procédure sont à la charge de la Direction des oeuvres sociales de la ville de Bienne.

6. Il peut être recouru dans les 30 jours contre le présent arrêté auprès du Tribunal administratif.

A la Direction de la police.

Certifié exact

Le chancelier p.s.:

42/65 se
Geht an die Direktion der Anstalten in Hindelbank zur Kenntnis und Eröffnung an [redacted]. Ein Doppel ist uns mit Eröffnungsverbal zurückzusenden.
Infolge Hospitalisierung der [redacted] vom 18.12. - 23. 12. 1967 wird das Entlassungsdatum auf den 21.1.1968 aufgehoben.
Beilage: 2 Doppel KRB
Bern, den 27. Dezember 1967

POLIZEIDIREKTION DES KANTONS BERN
Abt. für den Vollzug von Strafen & Massnahmen
und des Gefängniswesens
Der Adjunkt: i.V.

hörden jederzeit erreichbar sein. Diese räumliche Überwachung war ein wichtiges Kontrollinstrument.

Die Weigerung, mit der Schutzaufsicht zu kooperieren, oder das Missachten von Weisungen bedeuteten aus Sicht der Behörden einen «Vertrauensbruch» und konnten unter Umständen eine erneute Internierung zur Folge haben. Für die Aufsicht und die Kontrolle der erteilten Weisungen war nicht eine einzelne Behörde zuständig. Vielmehr arbeiteten verschiedene Akteur*innen aus dem Fürsorgebereich zusammen. Dies konnten je nach Fall Vormunde, Schutzaufsichtsbeamte, Sozialarbeiterinnen oder Mitarbeiter von Suchtberatungsstellen sein. Sie versorgten sich gegenseitig mit Informationen über die Lebensführung der beaufsichtigten Personen und griffen dazu auch auf Auskünfte von Angehörigen oder Arbeitgebern zurück. Sie hatten so die Möglichkeit, ein engmaschiges Netz aus verschiedenen Informationsquellen und Kontrollen um ihre «Schützlinge» zu spannen.

Quellen: Staatsarchiv des Kantons Bern, BB 4.1.4444.
Für weitere Informationen: UEK, Bd. 8, Kap. 14; UEK, Bd. 4, Kap. 3.3.

QUELLE 9

ZUR ADOPTION GEDRÄNGT

«Es war nicht ganz einfach, von der Obengenannten den Verzicht auf ihre Rechte an ihrem Kind zu bekommen.» Diese Worte schrieb der Anstaltsdirektor von Bellechasse, Camille Grêt, am 13. April 1942 einem Waadtländer Geistlichen. Letzterer wollte die 22-jährige E. U. aus dem Kanton Waadt dazu bringen, ihr uneheliches Kind zur Adoption freizugeben. E. U. war wegen des Vorwurfs der Prostitution nach Bellechasse eingewiesen worden. Der Hinweis auf den Widerstand der Frau lässt erahnen, dass es sich eher um eine Zwangsadoption als um eine freiwillige Hergabe des Kindes handelte. Erst unter offensichtlichem Druck verzichtete die Mutter auf ihre Rechte: «Schliesslich sah sie jedoch ein, dass es besser war, die von uns vorgeschlagene Richtung zu wählen, zumal ihre materielle Zukunft überhaupt nicht gesichert ist, geschweige denn die ihres Kindes.»

Der kurze Brief veranschaulicht, wie administrativ versorgte Frauen unter Umständen genötigt wurden, ihre Kinder zur Adoption freizugeben. Besonders betroffen waren unverheiratete Mütter, die über wenig ökonomische oder soziale Ressourcen verfügten, oder auch jenische Frauen. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Pro Juventute nahm bis in die 1970er-Jahre über 600 jenische Kinder ihren Eltern weg. In den Interviews, die die UEK mit Betroffenen geführt hat, berichten mehrere Frauen, wie man sie dazu gedrängt hatte, ihr Kind in Fremdpflege zu geben oder zur Adoption freizugeben. In den Personenakten von internierten Frauen finden sich dagegen nur selten Hinweise auf die Ausübung von Druck, überhaupt auf die Praxis von Kindswegnahmen. Auch im Dossier von E. U. muss man den Briefwechsel zwischen Direktor Grêt und dem Geistlichen genau lesen, um nachvollziehen zu können, wie die Adoption vonstattenging.

Rechtlich war in der Regel eine Einverständniserklärung der Mutter nötig, damit ein Kind zur Adoption freigegeben werden konnte. Der Sohn von E. U. war allerdings bereits in einer Familie platziert worden, die den Jungen in naher Zukunft adoptieren wollte. Als die leibliche Mutter, wie es im zitierten Brief heisst, «mit Nachdruck» auf ihren Rechten bestand und ihren Sohn zurückwollte, teilten ihr die Waadtländer Kantonsbehörden mit, dieser sei bereits zur Adoption freigegeben worden. Ob dies der Wahrheit entsprach oder ob diese Auskunft lediglich den Zweck hatte, die Mutter von ihrem Vorhaben abzubringen, bleibt unklar.

Bellechasse, le 15 avril 1942.

Monsieur l'abbé [redacted]
Révérend Curé

Le Brassus
Vaud

Monsieur le Curé,

Nous vous prions de nous excuser du retard que nous avons mis à répondre à votre lettre du 2 février 1942, concernant Mademoiselle [redacted], internée dans nos Etablissements. Il n'a pas été très facile d'obtenir de la prénommée la renonciation à ses droits sur son enfant. Cependant, elle a fini par comprendre qu'il était préférable de prendre le parti que nous lui suggérions, d'autant plus que son avenir matériel n'est pas du tout assuré, ni, à plus forte raison celui de son enfant.

[redacted] est de religion protestante et, selon votre désir, nous ne lui avons pas indiqué le lieu où se trouve son enfant.

Vous trouverez donc ci-jointe la déclaration que notre pensionnaire a bien voulu écrire et signer de sa main. Nous espérons que cette pièce régularisée vous permettra d'entreprendre l'adoption de l'enfant, et de le préserver ainsi d'un sort malheureux.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Curé, l'expression de nos sentiments respectueux.

Le Directeur :

Annexe : 1 déclaration

Dieser Briefwechsel zeigt, dass Geistliche, Anstaltsdirektoren und Vormunde in einem Adoptionsverfahren eine wichtige Vermittlungsrolle einnahmen. Der Anstaltsdirektor verfügte über den direkten Zugang zur Mutter, weshalb er am meisten Druck auf sie ausüben konnte. Aus dem Schreiben geht ebenfalls hervor, was gemäss Direktor Grêt für eine Adoption sprach: Er verwies auf die prekäre Situation der jungen Frau und prophezeite E. U., dass sie ihr Kind in materieller Not aufziehen müsste. Im Gegensatz dazu stellte er das Aufwachsen in den «geordneten Verhältnissen» eines intakten Familiengefüges als die bessere Alternative für das Kind dar.

Waren die Frauen zum Zeitpunkt der Entbindung bereits in einer Anstalt versorgt, bekamen sie ihre Kinder nach der Geburt oft nicht einmal zu sehen und auch später wurden ihnen Informationen und das Besuchsrecht verweigert. Auch E. U. wurde über den Aufenthaltsort ihres Sohnes in Unkenntnis gelassen. «Wie von Ihnen gewünscht, haben wir ihr nicht mitgeteilt, wo sich ihr Kind befindet», informierte Grêt den Geistlichen.

In den Anstalten Hindelbank, die nur Frauen aufnahmen, verfolgte man ab den 1960er-Jahren einen neuen Ansatz. Auf Initiative der Frauenhilfe des Schweizerischen Evangelischen Verbands wurde 1962 eine Mutter-Kind-Abteilung eröffnet. Dort konnten die Neugeborenen bis zu einer gewissen Altersgrenze bleiben und von ihren Müttern ausserhalb der Arbeitszeiten umsorgt werden. Hinter der neu geschaffenen Abteilung stand die Idee, dass die Bindung zwischen Mutter und Kind den Frauen helfen würde, auf den «rechten Weg» zurückzufinden. Aber selbst in Hindelbank war es nicht selbstverständlich, dass Mütter ihre Kinder behalten durften. Die Entscheidung wurde weiterhin von Anstaltsdirektoren, Behörden und Familien über die Köpfe der Frauen hinweg getroffen.

Quellen: Staatsarchiv Freiburg, AEF Bellechasse A 5859.
Für weitere Informationen: UEK, Bd. 4, Kap. 2.3; UEK, Bd. 8, Kap. 8, 387–388; UEK, Bd. 9, Quelle Nr. 56.

7 FAZIT

> «Allein trotz allen Vergewaltigungen und Vorsichtsmassregeln gelingt es der ‹Administrativjustiz› je länger je weniger, die Stimmen ihrer Opfer restlos zu ersticken. Eines Tages wird die Stunde schlagen, wo sie sich zusammenfinden, wo sie mit ihren feigen, verlogenen Peinigern abrechnen werden.»[1]

Mit diesen Worten schloss Carl Albert Loosli seine Streitschrift *«Administrativjustiz» und Schweizerische Konzentrationslager* von 1939. In seinem Buch kritisierte er Freiheitsentziehungen durch Verwaltungsbehörden, die Willkür der Entscheide und die Lebensbedingungen der versorgten Personen. Loosli, der selber in der Erziehungsanstalt Trachselwald (BE) versorgt gewesen war, hatte sich auf der Grundlage seiner eigenen Erfahrung eingehend mit der Thematik auseinandergesetzt. Mit diesem Satz brachte er seine Zuversicht zum Ausdruck, dass die Betroffenen eines Tages gehört und das begangene Unrecht anerkannt würden.

Er täuschte sich nicht: 80 Jahre später verabschiedete die Bundesversammlung das *Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen* vom 21. März 2014. Das Gesetz anerkannte das Unrecht, das den Opfern von Zwangsmassnahmen zugefügt wurde, «namentlich Menschen, die ohne Strafurteil in eine Strafanstalt eingewiesen worden sind», und setzte einen historischen Aufarbeitungsprozess in Gang.

In den 80 Jahren nach dem Erscheinen von Looslis Buch gab es verschiedene Ereignisse, die dieser Entwicklung den Weg ebneten. Die kantonalen Gesetze, die solche Freiheitsentziehungen ermöglichten, wurden 1981 aufgehoben und auf Bundesebene durch eine Revision des Zivilgesetzbuches vereinheitlicht. Die Möglichkeit von Versorgungen ausserhalb des Strafrechts wurde damit zwar nicht aufgehoben. Immerhin sah die fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) einen Schutz der Rechte der Betroffenen gemäss der Europäischen Menschenrechtskonvention vor. Eine Auseinandersetzung mit der Verantwortung der Kantons- und Bundesbehörden, die für die Versorgungsmassnahmen zuständig gewesen waren, und den Auswirkungen der Massnahmen auf die Betroffenen fand dabei jedoch nur am Rand oder überhaupt nicht statt.

1 Loosli 2007 [1939], 271.

Erst um die Wende zum 20. Jahrhundert und unter dem wachsenden Druck der Betroffenen und der Medien gaben mehrere Kantone historische Untersuchungen in Auftrag oder baten öffentlich um Entschuldigung. Gleichzeitig setzte eine Auseinandersetzung mit der Rolle der Bundesbehörden ein. 2010 nahm der Bundesrat erstmals Stellung zu seiner Verantwortung für das Unrecht, das den von Zwangsmassnahmen betroffenen Personen zugefügt worden war. Erst dies löste bei der Schweizer Bevölkerung und beim Bundesparlament einen Bewusstseinswandel aus. Die UEK wurde 2014 beauftragt, einen Beitrag zu diesem Aufarbeitungsprozess zu leisten. Während vier Jahren führte sie Untersuchungen durch, in deren Mittelpunkt sogenannte administrative Versorgungen standen. Gemäss dem allgemeinen Sprachverständnis handelte es sich dabei um Freiheitsentziehungen, die von einer Verwaltungsbehörde verfügt wurden und in keinem direkten Zusammenhang mit einer Straftat oder einer Verurteilung standen. Der vorliegende Synthesebericht der UEK verfolgt nicht das Ziel, einzelne Peiniger zu bezeichnen oder zu konfrontieren, wie dies Loosli 1939 verlangt hatte, sondern versucht anhand von drei Fragenkomplexen nachzuzeichnen, welche Praxis zwischen 1930 und 1981 hinter dem Begriff der administrativen Versorgung stand. Dabei geht es erstens um die Frage, wie und warum Menschen versorgt wurden, zweitens um die Faktoren, die das System der administrativen Versorgungen bis 1981 aufrechterhielten, und schliesslich um die Ermittlung der Personengruppen, die von Versorgungen betroffen waren, sowie die Auswirkungen auf ihre Biografien.

Die Arbeiten der UEK sollen zur historischen Aufarbeitung und zur Rehabilitierung der Betroffenen beitragen, indem sie die Bedingungen aufzeigen, die die Ausgrenzung von zahlreichen Personen ermöglichten, ohne dass diese eine Straftat begangen hatten. Weiter leisten sie einen Beitrag zur wissenschaftlichen und politischen Debatte über die Rolle der Schweiz und ihrer Behörden bei der Aufrechterhaltung der gesellschaftlichen Ordnung und im Umgang mit Personen am Rand der Gesellschaft. Die von der UEK untersuchten Versorgungsgesetze und ihre Anwendung gehören zwar der Vergangenheit an, aber es gibt auch heute noch Dispositive, die eine Ausgrenzung von Personen ermöglichen, ohne dass ein Bezug zu einer Straftat besteht. So wurden 2016 in der Schweiz 14 580 von einer ärztlichen oder administrativen Stelle verfügte Zwangshospitalisierungen (fürsorgerische Unterbringungen, FU) erfasst.[2]

2 Schuler, Tuch, Peter 2018.

In der nachfolgenden Zusammenfassung werden zuerst die wichtigsten Aussagen des Syntheseberichts rekapituliert. Auf dieser Basis werden im Anschluss zwei Aspekte diskutiert, die im Zentrum des aktuellen Rehabilitierungs- und Wiedergutmachungsprozesses stehen: die Frage nach dem Unrechtscharakter der administrativen Versorgungspraxis und die Bedeutung dieser Massnahmen für die Geschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert. Ein abschliessender Abschnitt skizziert verschiedene Perspektiven für die weitere Forschung.

EIN UNÜBERSICHTLICHES FLICKWERK VON GESETZEN

Ein erstes Forschungsergebnis der UEK besteht in der Erkenntnis, dass hinter dem Begriff der administrativen Versorgung ein weites, unübersichtliches Flickwerk von Gesetzen und Normen stand, das schwer fassbar ist. Die Massnahmen wurden in den Gesetzestexten nicht systematisch als administrative Versorgungen bezeichnet. Zudem hatte jeder Kanton eigene Gesetze, die eine Freiheitsentziehung ermöglichten, ohne dass die Betroffenen eine Straftat begangen haben mussten. Die ersten Gesetze entstanden im 19. Jahrhundert in verschiedenen Deutschschweizer Kantonen im Zusammenhang mit der Errichtung von Zwangsarbeitsanstalten. Diese Einrichtungen waren für Arme bestimmt, die von den Behörden als arbeitsunwillig betrachtet wurden. In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstanden, zeitlich versetzt, in allen Kantonen weitere Gesetze und Dekrete, die unterschiedliche Zielsetzungen verfolgten und verschiedene Bereiche wie die Fürsorge, die Bekämpfung des Alkoholismus, die Prostitution oder die Jugendkriminalität betrafen. Zum Arsenal von kantonalen Erlassen kam 1912 das Zivilgesetzbuch, das mit den Bestimmungen über die Vormundschaft weitere Versorgungsmöglichkeiten schuf. Die verschiedenen kantonalen Gesetze und das Vormundschaftsrecht bildeten ein komplexes Dispositiv mit vielfach durchlässigen und schwer fassbaren Grenzen zwischen den zuständigen Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen. Solche Überschneidungen betrafen insbesondere Erziehungsmassnahmen für Jugendliche aufgrund des kantonalen und ab 1942 des schweizerischen Strafrechts sowie vormundschaftliche Massnahmen, die in gewissen Westschweizer Kantonen durch gerichtliche Instanzen angeordnet wurden.

Den verschiedenen Gesetzesbestimmungen war gemeinsam, dass sie Freiheitsentziehungen ausserhalb des ordentlichen Rechtsrahmens ermöglichten und auf moralischen Bewertungen beruhten. Die im 19. Jahrhundert geschaffenen Gesetze waren Teil der Massnahmen, mit denen die

politischen und gesellschaftlichen Eliten der Schweiz gegen die befürchtete Massenarmut vorgingen. Diese wurde als Gefahr für die Gesellschaftsordnung und die öffentlichen Finanzen wahrgenommen. Die Gesetze setzten als Grund für eine Versorgung nicht eine bestimmte Handlung voraus, sondern lediglich ein von den Behörden als unangemessen erachtetes Verhalten. So führten die Gesetze beispielsweise «arbeitsscheues» oder «liederliches» Verhalten als Versorgungsgründe an. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts entwickelten sich administrative Versorgungen dann zu einem vielseitig nutzbaren gesellschaftlichen Kontrollinstrument.

Mit den Versorgungsgesetzen wurde ein «Recht zweiter Klasse» geschaffen, mit dem sich anerkannte Rechtsstandards und individuelle Freiheitsrechte umgehen liessen. Die Gesetze sahen Verfahren und Versorgungskriterien vor, die offen definiert und wenig präzise waren und den Behörden grosse Ermessens- und Anwendungsspielräume gaben. Sie wurden nicht nur zur Sanktionierung angewendet, sondern auch mit der Absicht, Lebensweisen zu verhindern, die den Konformitätsvorstellungen der Behörden zuwiderliefen. In der Praxis schuf die Unbestimmtheit der rechtlichen Kriterien Raum für willkürliche Entscheidungen sowie für die Verletzung der Rechte und der Integrität der betroffenen Personen. Zur begrifflichen Unschärfe der Gesetze kam die schwache Regulierung und Beaufsichtigung der Umsetzung. Angesichts der grossen Unwägbarkeit waren die Möglichkeiten der Betroffenen, ihre Rechte geltend zu machen, eng begrenzt. Sie waren von der Unterstützung durch das persönliche Umfeld abhängig oder es blieb ihnen nur die Option der Flucht. Obwohl einige Erlasse Rechtsmittel und Rechtsmittelinstanzen vorsahen, konnten die Betroffenen diese nur selten wirksam nutzen und hatten wenig Chancen, sich Gehör zu verschaffen. Zu den Hürden, auf die sie stiessen, gehörten fehlende Rechtsmittelbelehrungen, summarische Verfahren oder die gezielte Umgehung der Aufsichtsbehörden.

Die Unbestimmtheit der Versorgungsbestimmungen trug ebenfalls dazu bei, dass die administrative Versorgung so lange aufrechterhalten blieb. Die wenig präzisen Gesetzesbestimmungen waren Instrumente, die sich im Verlauf der Zeit leicht an unterschiedliche Situationen anpassen liessen. Parlamentarier und Behörden wollten nicht auf diese Instrumente verzichten, mit denen sich Konflikte bequem und oft kostengünstiger lösen liessen. Der fehlende politische Willen, finanzielle Mittel in grundrechtskonforme Alternativen zur Lösung von sozialen und individuellen Problemlagen zu investieren, trug ebenfalls zur Langlebigkeit der Massnahmen bei.

DIE LETZTE ETAPPE IM AUSGRENZUNGS- UND STIGMATISIERUNGSPROZESS

Ein zweites Ergebnis der Arbeiten der UEK ist die Erkenntnis, dass Versorgungen nicht nur eine Folge von Konflikten zwischen den Behörden und den versorgten Personen waren, sondern am Ende eines langen Prozesses standen, in den eine Vielzahl von Akteur*innen involviert war. Zudem waren die Rahmenbedingungen für die Versorgungsentscheide je nach Kanton und Gesetz unterschiedlich. Versorgungsentscheide konnten von Oberamtmännern, Vormundschaftsbehörden, Kommissionen, Gemeinde- oder Regierungsräten unter Anwendung unterschiedlicher Verfahren und Aufsichtsmechanismen gefällt werden. Es lassen sich dabei grob zwei Muster ausmachen, die das breite Spektrum der kantonalen Versorgungspraxis verdeutlichen. Auf der einen Seite gab es eher repressiv-disziplinarische Regimes, die auf schwach ausgeprägten staatlichen Strukturen beruhten und bei denen Versorgungsentscheide oft von Einzelpersonen gefällt wurden, die über sehr grosse Handlungsspielräume verfügten. Auf der anderen Seite existierten stärker reglementierte und bürokratisierte Verfahrensordnungen. Versorgungsentscheide wurden dabei von Gremien mit verschiedenen Akteur*innen gefällt und es bestand eine gewisse Rechenschaftspflicht gegenüber den vorgesetzten Stellen. Die zuständigen Aufsichtsorgane waren jedoch häufig selbst in die Gesetzgebung involviert und bestätigten eher die Beschlüsse der untergeordneten Behörden, als dass sie die Wahrung der Rechte der Versorgten sicherstellten. Bei beiden Mustern war der Weg, der zu einer Anstaltseinweisung führte, komplex; er lässt sich nicht einfach auf einen Entscheid der Behörden reduzieren. Administrative Versorgungen wurden häufig gegen Personen verfügt, die bereits von sozialer Ausgrenzung und Stigmatisierung betroffen waren. Die Untersuchungen zeigen, dass die mangelnde Toleranz der breiten Bevölkerung gegenüber abweichendem Verhalten beim Zustandekommen von Versorgungen eine wichtige Rolle spielte und ebenfalls zum langen Fortbestehen der Massnahme beitrug. Der Prozess, der zur Versorgung führte, wurde oft durch Anzeigen aus dem Umfeld der Betroffenen ausgelöst. Manchmal handelte es sich um Frauen, die ihren gewalttätigen Ehemann anzeigten, oder um verunsicherte Eltern, deren Kinder sich gegen sie auflehnten, oder aber um Denunziationen aus der Nachbarschaft oder von moralischen Autoritäten (Pfarrer, Lehrpersonen).

DIE VERSORGUNG: EIN BEGRENZTES PHÄNOMEN

Wichtig ist drittens die Erkenntnis, dass administrative Versorgungen auf bestimmte soziale Gruppen ausgerichtet waren. Im Zeitraum von 1930 bis 1981 wurden schätzungsweise mindestens 20 000 bis 40 000 Personen im Alter ab 16 Jahren administrativ versorgt. Während der Wirtschaftskrisen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts kamen Versorgungen besonders häufig vor. Es ist davon auszugehen, dass über das ganze 20. Jahrhundert hinweg mindestens 60 000 Personen von administrativen Versorgungen betroffen waren. Weil rund die Hälfte der betroffenen Personen mehrfach versorgt wurde, ist die Zahl der Versorgungsentscheide jedoch deutlich höher. Angesichts des willkürlichen Charakters der Versorgungspraxis und der lang anhaltenden Verbreitung der Massnahmen in der ganzen Schweiz sind diese Zahlen absolut betrachtet hoch, dennoch betrafen Versorgungen nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Bevölkerung. Administrative Versorgungen waren auf bestimmte Situationen beschränkt, insbesondere in der Nachkriegszeit. Ihr langes Fortbestehen im ganzen Land zeugt von Marginalisierungs- und Ausgrenzungspraktiken, die tief in der schweizerischen Gesellschaft verankert waren. Bestimmte gesellschaftliche Konstellationen stellten Risikofaktoren für eine Versorgung dar. So war bei armen und randständigen Personen, die keinen Zugang zum Arbeitsmarkt und keine sozialen und familiären Netzwerke hatten, die Gefahr einer Versorgung grösser. Auch bei stigmatisierten gesellschaftlichen Minderheiten wie unehelichen Kindern oder Angehörigen der jenischen Gemeinschaft, aber auch bei Personen, die in einem Konfliktverhältnis zu den Behörden standen, war das Risiko für eine Anstaltseinweisung grösser. In der Wirtschaftskrise vor dem Zweiten Weltkrieg spielte die Frage der Beschäftigung eine bedeutendere Rolle, während nach dem Krieg, als Versorgungen vermehrt junge Menschen betrafen, die soziale Isolation ein grösseres Risiko darstellte. Die begrenzte Anwendung der administrativen Versorgung auf stigmatisierte Gruppen erklärt auch, warum die Massnahmen so lange Bestand haben konnten und warum es die Behörden nicht früher für nötig hielten, einen Prozess der historischen Wiedergutmachung einzuleiten. Da das Thema eine schwer fassbare und über die ganze Schweiz verstreute Minderheit betraf, war es in den Augen der Gemeinde- und Kantonsbehörden und der Politik eine nebensächliche Angelegenheit. Für die Betroffenen war es schwierig, das nötige politische Gewicht zu bekommen, um Wiedergutmachungsforderungen voranzutreiben.

Im Lauf der Verfahren, die zu einer Versorgung führten, ergriffen die Behörden zunächst häufig andere Disziplinarmassnahmen gegen die verzeigten Personen. Erst in den 1960er-Jahren, mit der Entwicklung von Alternativen im Umgang mit Verhalten, das nicht den von den Behörden vertretenen gesellschaftlichen Normen entsprach, ging die Zahl der Versorgungsbeschlüsse zurück. Anstaltseinweisungen wurden vielfach gegen Personen verfügt, die sich solchen Massnahmen widersetzten oder entzogen. Dies war beispielsweise der Fall bei Männern, die Auflagen zur ärztlichen Überwachung ihres Alkoholkonsums oder Abstinenzverpflichtungen nicht einhielten. Die Behörden griffen auch zu administrativen Versorgungen, wenn betroffene Personen die Autorität von Amtspersonen infrage stellten, sich gegen zugewiesene Rollen wehrten oder sich zu verteidigen versuchten, beispielsweise wenn sie sich weigerten, den Forderungen der Fürsorgebehörden oder des Vormunds Folge zu leisten, aber auch wenn sie wiederholt gegen prekäre Arbeitsbedingungen protestierten oder sich gegen gewalttätige Übergriffe in den Vollzugsanstalten wehrten. Schliesslich dienten Versorgungen zur Schliessung von Lücken in der Betreuung von Jugendlichen, die keinen Familienanschluss hatten und nicht länger in einer Einrichtung für Kinder bleiben konnten. Die administrative Versorgung existierte somit im Wesentlichen als Massnahme zur «Lösung» von Problemen, die stigmatisierte und sozial gefährdete Personen betrafen, und blieb als solche über lange Zeit bestehen. Auf diese Weise trug sie massgeblich zur Verstärkung der Ausgrenzung bestimmter Personen und zur Verfestigung sozialer Ungleichheiten bei.

DAS GESCHLECHT DER VERSORGUNG

Die Forschungsergebnisse der UEK bestätigen die Beobachtung, dass administrative Versorgungen geschlechtsspezifisch angewendet wurden. Abgesehen davon, dass Männer deutlich häufiger betroffen waren (80 %), wurden Versorgungen von Frauen und Männern mit unterschiedlichen Begründungen gerechtfertigt. So wurden Männer eher als «arbeitsscheu» bezeichnet oder eines übermässigen Alkoholkonsums bezichtigt, während bei Frauen vor allem die Nichtbeachtung der Norm einer auf die Ehe beschränkten Sexualität, insbesondere der Verdacht auf Prostitution, als Argument für eine Versorgung genannt wurden. Die Behördenpraxis folgte in dieser Hinsicht der Logik der Gesetze und Massnahmen zur Aufrechterhaltung einer bürgerlichen Ordnung, die auf einer klaren Rollen- und Aufgabenteilung zwischen den Geschlechtern beruhte. Männer mussten

das wirtschaftliche Auskommen der Familie sicherstellen. Frauen mussten für den Haushalt und die Fortpflanzung sorgen und den häuslichen Frieden und die Sittlichkeit der Familie gewährleisten, insbesondere indem sie ihre Sexualität auf die Ehe beschränkten. Ausgehend von dieser Logik, wurden die betroffenen Personen auch in den Versorgungsanstalten nach Geschlecht unterschiedlich behandelt. Unterhalts- und hauswirtschaftliche Arbeiten waren Frauen vorbehalten; Männer wurden vorwiegend bei Arbeiten im Freien eingesetzt. Die Entlassungsbedingungen waren ebenfalls unterschiedlich. Während von beiden Geschlechtern Unterordnung und Arbeitswille erwartet wurden, konnte eine Heirat für Frauen eine Alternative zur Versorgung darstellen. Ferner waren die Lebens- und Arbeitsbedingungen in Einrichtungen für Frauen häufiger schlechter als in vergleichbaren Männeranstalten. Versorgte Frauen wurden zudem für ihre Arbeit weniger gut entlohnt, und es standen ihnen weniger (oder erst mit Verspätung) Bildungsangebote zur Verfügung. Ausserdem mangelte es vielfach an Einrichtungen für junge Frauen, was dazu beitrug, dass diese in Strafanstalten wie Hindelbank untergebracht wurden.

AUSGRENZUNGSMASSNAHMEN

Viertens zeigen die Untersuchungen der UEK, dass administrative Versorgungen den Druck auf die Betroffenen und ihre soziale Ausgrenzung oft verstärkten. Administrative Versorgungen wurden in ganz unterschiedlichen Einrichtungen vollzogen, die sich bezüglich ihrer Grösse, konfessionellen Prägung, Organisationsart oder Funktion unterschieden. Zwar sahen die Gesetze manchmal spezifische Einrichtungen und eine differenzierte Behandlung der betroffenen Personen vor, häufig blieben solche Vorgaben aber toter Buchstabe. So konnten Zwangsversorgte in multifunktionale Einrichtungen eingewiesen werden, wo auch Strafgefangene ihre Strafe verbüssten. Wegen Alkoholabhängigkeit versorgte Männer wurden häufiger in Zwangsarbeits- als in Heilanstalten interniert. Schriftliche und mündliche Zeitzeugenberichte beschreiben übereinstimmend, dass das Leben in den Einrichtungen – unabhängig davon, um welche Anstalten es sich handelte – hart war und Gewalt und Isolation zum Alltag gehörten. Infolge der knappen Mittel, die die Kantone und Gemeinden in die Einrichtungen und insbesondere in Anstalten investierten, die auch als Strafanstalten dienten, herrschten chronische Mängel bezüglich Infrastruktur, Unterhalt und Personal. Lange Zeit der Logik der traditionellen Armenfürsorge verhaftet, wurden die Kosten so weit als möglich durch die Arbeit und die Kostgelder der Internier-

ten gedeckt. In allen Einrichtungen waren die Betroffenen gezwungen, unter oft schwierigen Bedingungen zu arbeiten. Dazu gehörten lange Arbeitszeiten sowie eintönige und körperlich anstrengende Arbeiten ohne angemessene Entschädigung. Wirtschaftliche Überlegungen und Sicherheitsbelange hatten systematisch Vorrang vor den Bemühungen um Integration und dem Respekt gegenüber den versorgten Personen.

Für die Betroffenen stellte die Einweisung in eine Anstalt vielfach einen Schock dar. Ohne im Voraus über die Haftbedingungen aufgeklärt worden zu sein, waren sie der Ungewissheit ausgesetzt, während die Intransparenz des Systems ihre Möglichkeiten einschränkte, sich zur Wehr zu setzen. Sie waren der Willkür der Anstaltsleitung und des Personals ausgeliefert, die darüber entschieden, wenn es um eine Entlassung oder um die Verbesserung der Lebensbedingungen ging. Häufig waren die Betroffenen in der Anstalt Gewalt und Übergriffen gegen die körperliche und sexuelle Integrität ausgesetzt. Obwohl ab den 1960er-Jahren Reformen zur Verbesserung der Lebensbedingungen in Einrichtungen, die der sogenannten Nacherziehung oder dem Strafvollzug dienten, unternommen wurden, berichten die Betroffenen auch für die Folgezeit, dass es kaum Möglichkeiten gab, angehört und respektiert zu werden.

Die Forschungsarbeiten der UEK zeigen, dass administrative Versorgungen über das Leid infolge der gesellschaftlichen Ausgrenzung und der schwierigen Lebensbedingungen in den Anstalten hinaus Auswirkungen hatten, mit denen Betroffene ein Leben lang zu kämpfen hatten. In einer geschlossenen Anstalt versorgt zu werden, hatte eine starke Stigmatisierung zur Folge, die die soziale Wiedereingliederung der Betroffenen nach der Entlassung erschwerte. Weil sie vielfach gemeinsam mit Strafgefangenen interniert wurden, haftete ihnen das gleiche Stigma an, mit dem die Bevölkerung straffällige Personen belegte. Für junge Menschen war die Integration umso schwieriger, als sie kaum auf das Leben in Freiheit vorbereitet worden waren und die in den Einrichtungen angebotenen Berufsausbildungen wenig qualifizierend waren. Nach ihrer Entlassung mussten sie sich oft mit unsicheren, schlecht bezahlten und gering geschätzten Arbeitsstellen zufriedengeben.

Zudem blieben Versorgungsentscheide und amtliche Begründungen in den Akten dokumentiert, die über Jahre hinweg zwischen verschiedenen Stellen zirkulieren konnten. Solche Informationen konnten die Betroffenen regelrecht verfolgen, was die Kontrolle und das Misstrauen der Behörden ihnen gegenüber zusätzlich verstärkte. Häufig wurden die Betroffenen nach ihrer Entlassung durch die Schutzaufsicht oder andere so-

ziale Dienste weiterhin überwacht. Die Integrationsschwierigkeiten, das Misstrauen der Behörden und die enge Überwachung waren Umstände, die das Risiko einer erneuten Anstaltseinweisung begünstigten. Langfristig verstärkten diese Bedingungen auch das Armutsrisiko. In vielen Fällen hatten die traumatischen Erfahrungen der Betroffenen Auswirkungen auf die nachfolgenden Generationen. Insgesamt produzierten und verstärkten die Eingriffe in die persönliche Freiheit die Probleme, zu deren Lösung sie entwickelt und legitimiert worden waren. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Betroffenen passiv blieben und ihr Leben ausschliesslich durch die Anstaltserfahrung geprägt wurde. Viele schafften es, sich vor der Armut oder einer neuen Massnahme zu schützen und aus dem Teufelskreis der administrativen Versorgung auszubrechen.

VERSUCH EINER BEWERTUNG: HISTORISCHES RECHT – VERGANGENES UNRECHT?

Recht und Unrecht stellen sowohl in der gegenwärtigen Diskussion um die Rehabilitierung administrativ versorgter Personen als auch bei der historischen Bewertung der Vergangenheit wichtige, wenn auch unterschiedlich besetzte Kategorien dar. Die verschiedenen Aspekte, die damit verbunden sind, sollen hier nochmals in gebündelter Form diskutiert werden: Inwiefern erfolgten administrative Versorgungen zu Unrecht? In welchem Verhältnis stehen das historische Recht, das für administrative Versorgungen massgebend war, und die politische Anerkennung von historischem Unrecht zueinander? Als das Parlament 2014 die Rehabilitierung der administrativ Versorgten beschloss, hielt es fest, dass zahlreiche administrative Versorgungen aus heutiger Sicht zu Unrecht erfolgten oder in einer Weise vollzogen wurden, die als Unrecht zu betrachten ist. Die Einschätzung war Teil der Anerkennung und Wiedergutmachung des Leids und der Benachteiligungen, von denen administrativ versorgte Personen betroffen waren und immer noch sind. Die Frage, ob administrative Versorgungen bereits gegen das zeitgenössische Recht verstiessen, liess das Gesetz jedoch bewusst offen.[3] Diese Haltung entspricht der bewährten Linie der schweizerischen Erinnerungspolitik, die die Bewertung der Vergangenheit aus heutiger Sicht ins Zentrum

3 Vgl. «Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates», 6. 9. 2013, *Bundesblatt* 2013, 8639.

stellt – und sich entsprechend zurückhaltend zur Rechtmässigkeit des damaligen Vorgehens äussert.[4]

Dennoch muss man die Frage stellen: Inwiefern verletzten das Versorgungsrecht und die Behördenpraxis bereits damals geltende Rechte und Gesetze? Inwieweit war der problematische Charakter des Versorgungsrechts für Zeitgenoss*innen evident? Auch wenn es, wie in der Einleitung angedeutet, nicht möglich ist, auf diese Frage abschliessende Antworten zu geben, erlauben die Untersuchungsergebnisse der UEK doch eine vertiefte Diskussion. Drei Ebenen können dabei unterschieden werden: die Rechtmässigkeit der Behördenpraxis, der problematische Rechtscharakter der kantonalen Versorgungserlasse und die Frage der Vereinbarkeit mit übergeordneten Grundrechten.

Die Frage nach der Rechtmässigkeit der Behördenpraxis lässt sich relativ einfach beantworten. Zahlreiche Fallbeispiele zeigen, dass sich die rechtsanwendenden Behörden nicht an die gesetzlichen oder verfassungsmässigen Vorgaben hielten und teils massiv gegen die vorgeschriebenen Verfahrenswege und die Verfahrensrechte der Betroffenen verstiessen. So wurden Betroffene vor Entscheiden nicht angehört, Einweisungen erfolgten, ohne dass rechtsgültige Beschlüsse vorlagen, den Versorgten wurden Begründungen und Rechtsmittel vorenthalten, die Versorgungsdauer wurde nicht befristet und Vorgaben zur getrennten Unterbringung in den Anstalten nicht beachtet. Dabei handelte es sich um Verstösse, die nach der damaligen Rechtslage rechtswidrig waren, oder um grobe Überschreitungen des Ermessens. Solche Rechtsverstösse waren keineswegs selten und zeugen von einer verbreiteten Haltung. In Einzelfällen wurden sie auch von übergeordneten Instanzen, teils sogar vom Bundesgericht gerügt. Es ist offensichtlich, dass die stark fehleranfällige und vielfach willkürliche Rechtsanwendung systembedingt war. Eine Gesetzgebung, die derart offen formuliert war, den Behörden grosse Ermessensspielräume einräumte und den betroffenen Personen kaum Rechte zugestand, leistete einer Praxis Vorschub, die anfällig für willkürliche Rechts- und Integritätsverletzungen war. Hinzu kam eine Kultur des Wegschauens, ein Verschliessen der Augen vor Missständen in den Vollzugsanstalten und vor physischen und sexuellen Übergriffen.

Die grosse Willküranfälligkeit hing auch damit zusammen, dass es sich bei den kantonalen Erlassen um eigentliche Sondergesetze handelte.

4 Schürer 2009.

In den politischen Diskussionen, die den Versorgungsgesetzen vorausgingen, war es eine eingestandene Tatsache, dass sich die Erlasse gegen sozial stigmatisierte Bevölkerungsgruppen richteten und zur Erreichung sozialpolitischer Ziele – Missbrauchsbekämpfung in der Sozialhilfe oder Bekämpfung von Alkoholismus und Prostitution – Verfahrensrechte und die Rechtssicherheit einschränkten. Die Absicht, auf dem Weg des Verwaltungsrechts Rechtsstandards auszuhebeln, die im Straf- und Zivilrecht anerkannt waren, bildete eine wichtige Triebkraft bei der Einführung der Versorgungsgesetze. Dies beinhaltete insbesondere den Verzicht auf ein gerichtliches Verfahren und die Ausgestaltung der Sanktionen als Erprobungssysteme. Die Charakterisierung des kantonalen Versorgungsrechts als Sonderrecht wirft die Frage auf, inwiefern die Erlasse gegen elementare Rechtsgrundsätze, insbesondere das Gleichbehandlungsgebot, und damit gegen Grundvoraussetzungen der Gerechtigkeit verstiessen.[5] Mit Blick auf die Entstehungsbedingungen und den «Geist», der die Gesetze prägte, wird man diese Frage zweifellos bejahen können. Differenzierter zu beurteilen ist das vormundschaftliche Versorgungsrecht, dem als Teil des Zivilgesetzbuches der Charakter eines Sondergesetzes abging. Hier war vor allem der Verzicht auf einen griffigen Rechtsschutz dafür verantwortlich, dass es im Einzelfall zu unerträglichen Entscheidungen kam. Die Tatsache, dass sich vormundschaftliche und kantonalrechtliche Anstaltseinweisungen aus Sicht der betroffenen Personen kaum unterschieden, zeigt aber auch, wie schwierig solche retrospektiven Bewertungen sind.

Die Frage nach der Übereinstimmung mit übergeordneten Grundrechten ist dagegen komplexer, nicht zuletzt weil sich das Grundrechtsverständnis und die rechtsstaatlichen Anforderungen an Eingriffe in die persönliche Freiheit im Lauf der Zeit wandelten. Auch diesbezüglich sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Selbst bei den kantonalen Versorgungsgesetzen handelte es sich um Normen, die formal korrekt zustande gekommen waren. Auch vonseiten des Bundesgerichts wurde die Möglichkeit, Menschen zum Zweck der Fürsorge oder zum Schutz der öffentlichen Ordnung die Freiheit zu entziehen, nie grundsätzlich infrage

5 Der deutsche Jurist und Rechtsphilosoph Gustav Radbruch sprach mit Blick auf den Nationalsozialismus Normen dann die Rechtsnatur ab, wenn der Gesetzgeber darauf verzichtete, elementare Grundsätze der Gerechtigkeit, insbesondere die Gleichbehandlung, zumindest anzustreben. Die bekannte «Radbruch'sche Formel» bildet, obwohl auf das nationalsozialistische Unrecht zugeschnitten, bis heute einen wichtigen Bezugsrahmen für retrospektiv-normative Beurteilungen von historischem Recht.

gestellt, sofern eine gesetzliche Grundlage bestand, willkürliche Sachverhaltsfeststellungen ausgeschlossen und gewisse Verfahrensgarantien wie die Gewährung des rechtlichen Gehörs gewährleistet waren.

Gleichzeitig wäre es falsch, den «juristischen Zeitgeist» für die Versorgungspraxis verantwortlich zu machen. Administrative Versorgungen waren seit ihrer Einführung Mitte des 19. Jahrhunderts immer umstritten. Der problematische Charakter des Versorgungsrechts war Gegenstand wiederholter Debatten, die jedoch wenig wirksam blieben. Auch Betroffene, die sich gegen die Missachtung ihrer Rechte wehrten, fanden wenig Gehör. Die Kritik von Jurist*innen, Politiker*innen und Publizist*innen an den Anstaltsversorgungen richtete sich zunächst gegen den unzureichenden Rechtsschutz, insbesondere gegen das Fehlen eines gerichtlichen Verfahrens und die Beschränkung der Rechtsmittel. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden auch die weit gefassten behördlichen Ermessensspielräume und die unbestimmten Rechtsbegriffe zur Zielscheibe der Kritik. Erst in den 1960er-Jahren rückte im Kontext der Diskussionen um die Europäische Menschenrechtskonvention und der Erweiterung der ungeschriebenen Grundrechte durch das Bundesgericht die Vereinbarkeit des Versorgungsrechts mit dem Recht der persönlichen Freiheit ins Zentrum der Diskussion. Die Verhältnismässigkeit – und damit die Rechtmässigkeit – von Freiheitsentziehungen zum Schutz vermeintlicher öffentlicher Interessen wurde nun von juristischer Seite offen infrage gestellt. Gleichzeitig zeichnete sich eine Begrenzung auf Eingriffe in die persönliche Freiheit ab, die durch den Selbstschutz der betroffenen Personen begründet werden konnten. Die Unrechtsdimension der früheren Versorgungspraxis war im Zusammenhang mit der Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (1981) allerdings kaum ein Thema. Im Vordergrund stand vielmehr eine rasche und pragmatische Anpassung der Gesetzgebung an die Europäische Menschenrechtskonvention.

Das Bundesgericht beschäftigte sich im 20. Jahrhundert in vielen Fällen mit dem Versorgungsrecht. Die meisten Entscheide betrafen willkürliche Missachtungen von Verfahrensrechten oder die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen. Seit dem 19. Jahrhundert war die persönliche Freiheit in vielen Kantonsverfassungen und ab 1963 auch auf Bundesebene in Form eines ungeschriebenen Verfassungsrechts garantiert. Anders als das deutsche Bundesverfassungsgericht, das 1967 zum Schluss kam, dass die Besserung erwachsener Menschen keine Staatsaufgabe sei, hat sich das schweizerische Bundesgericht nie grundsätzlich über die Zulässigkeit (und

Verhältnismässigkeit) von administrativen Versorgungen geäussert. Dies war eine Folge der zahlreichen formalen und faktischen Hürden, die den Zugang ans oberste Gericht erschwerten, aber auch die Konsequenz einer lange äusserst zurückhaltenden Rechtsprechung. Die Frage, inwiefern das Verhältnismässigkeitsprinzip die Berufung auf übergeordnete öffentliche Interessen hätte in die Schranken weisen müssen, muss die UEK deshalb auf der normativen Ebene offenlassen – hierzu sind weitere juristische Untersuchungen nötig. Die notorische Willkür- und Fehleranfälligkeit der Versorgungspraxis, die sozialpolitisch motivierte Verweigerung elementarer Rechte sowie das hartnäckige Insistieren zahlreicher Betroffener, Jurist*innen und Politiker*innen auf dem Unrechtscharakter der Anstaltsversorgungen belegen den rechtsstaatlich fragwürdigen Charakter des damaligen Rechts aber eindeutig. Obwohl im Rahmen demokratischer Prozesse legitimiert und juristisch kaum infrage gestellt, war das Versorgungsrecht von Beginn an ein hochproblematisches Konstrukt, dem ein grosses Unrechtspotenzial inhärent war und das gegen elementare Rechtsgrundsätze und somit Grundvoraussetzungen der Gerechtigkeit verstiess.

DIE SCHWEIZ – EIN FRIEDFERTIGES UND ZIVILISIERTES LAND?

Wie fügt sich das historische Unrecht, das mit administrativen Versorgungen und anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen verbunden war, ins Bild der jüngeren Geschichte der Schweiz? Die Schweiz verstand sich, wie andere europäische Gesellschaften auch, nach den Verwerfungen zweier Weltkriege als friedfertige und zivilisierte Gesellschaft. Bis heute zeichnen Politiker*innen und Publizist*innen die jüngste Vergangenheit des Landes gern als Erfolgsgeschichte. Je nach Standpunkt wird dabei auf den Wohlstand des Landes, die sukzessive Erweiterung der direkten Demokratie, die liberale Wirtschaftsordnung, die Mehrsprachigkeit, die Errungenschaften der Sozialwerke oder die Sozialpartnerschaft verwiesen. Wie auch immer die Akzente gesetzt werden: Es dominiert die Erzählung von Fortschritt, Konsens und Bewährung.[6] Männer und Frauen, die administrativ versorgt wurden, finden in solchen Erzählungen keinen Platz. Die Stigmatisierungen, Benachteiligungen und Gewalt, die sie erfahren haben, bilden vielmehr eine Schattenseite des Erfolgsmodells Schweiz. Sie zeigen: Zur Schweiz des 20. Jahrhunderts gehören nicht nur Wohlstandsgewinne, sozialer Ausgleich und direktdemokratische Partizipation, sondern auch

6 Germann 2017.

Rechtlosigkeit, Diskriminierung und Marginalisierung. Das heisst auch: Die Geschichte nimmt sich je nach sozialer Zugehörigkeit, Geschlecht und Erfahrungen einer Person anders aus – und wird je nach Standpunkt anders erzählt.

Gesellschaftliche Ausgrenzung und behördliche Zwangseingriffe sind keine Spezialität der Schweiz. Dennoch ist die administrative Versorgung eine hausgemachte Geschichte, die wichtige Aspekte der schweizerischen Gesellschaft im 20. Jahrhundert widerspiegelt: eine direktdemokratische, jedoch wenig grundrechtssensible Rechtskultur, Abwehrreflexe gegen internationale Normensetzungen, eine kleinräumige Sozialkontrolle mit hohem Konformitätsdruck, eine hierarchisierte Geschlechterordnung, die anhaltende Ausgrenzung von Armut als Kehrseite einer starken Arbeits- und Leistungsideologie sowie schwach ausgebaute und lange unterfinanzierte soziale Sicherungssysteme. Wer unter diesen Umständen zur Gesellschaft gehörte und in den Genuss voller Teilhaberechte kam, hing dabei, trotz formaler Gleichheit, vom Geschlecht, von der familiären Herkunft, der Schichtzugehörigkeit und der persönlichen Reputation ab. Im Gegenzug wurden Menschen, die über wenig Ressourcen und geringen sozialen Rückhalt verfügten oder aus anderen Gründen nicht zur imaginierten Gemeinschaft gehörten, zu Opfern von Ausgrenzungs- und Abschliessungstendenzen. Dazu gehörten nicht nur von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen Betroffene, sondern auch Frauen, die sich für ihre Rechte einsetzten, nicht sesshafte Menschen, Ausländer*innen oder Intellektuelle, die den engen Normkonsens der patriarchalischen Mittelstandsschweiz vermeintlich infrage stellten. Die Mechanismen, die zur sozialen Marginalisierung beitrugen, hatten einen ausgesprochen gewaltförmigen Charakter: Sie beeinträchtigten die Lebenschancen der betroffenen Menschen und führten zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen, Traumatisierungen und sozialen Folgeschäden, die sich ein Leben lang auswirken konnten. Die Geschichte administrativer Versorgungen rührt damit zugleich an ein Tabu: Sie zeigt, dass soziale Beziehungen auch in der Schweiz von struktureller und physischer Gewalt geprägt wurden.

Einige Personen, die von administrativen Versorgungen betroffen waren, vergleichen in Selbstzeugnissen die Lebensbedingungen und Strafpraktiken in schweizerischen Vollzugseinrichtungen mit den Lagern totalitärer Staaten. Sie schliessen damit an Carl Albert Looslis Vergleich mit den nationalsozialistischen Konzentrationslagern vor dem Zweiten Weltkrieg an. Tatsächlich sind die Parallelen zu den Haft- und Arbeitsbedingungen in

«totalen Institutionen» (Goffman) in autoritären (und anderen) Systemen nicht zu übersehen. Die Parallelen betreffen den mangelhaften Rechtsschutz bei der Einweisung, den Arbeitszwang, die Missachtung persönlicher Bedürfnisse im strukturierten Anstaltsalltag oder die Alltäglichkeit von physischer und sexueller Gewalt. Dennoch sind solche Vergleiche, die von den jeweiligen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abstrahieren, für eine historische Einordnung nur bedingt hilfreich. Die Versorgungspraxis in der Schweiz lässt sich, trotz der offensichtlichen rechtsstaatlichen Mängel und der faktischen Brutalität, nicht mit der Systematik und mörderischen Logik vergleichen, die die Verfolgung von «Gesellschaftsfeinden» im Nationalsozialismus und in der Sowjetunion bereits in den 1930er-Jahren erreichte, geschweige denn mit der «Vernichtung durch Arbeit» von Millionen von Menschen während des Zweiten Weltkriegs. Administrative Versorgungen waren Massnahmen, die im Kontext einer weit verstandenen Eingriffsfürsorge zum Zug kamen. Sie waren meist auf den Einzelfall ausgerichtet und bezweckten, bestimmte Menschen temporär aus der Gesellschaft auszuschliessen. Vergleiche mit totalitären Unrechtsstaaten bringen deshalb für das Verständnis der schweizerischen Entwicklungen wenig. Wichtiger ist die Frage, wie es möglich war, dass institutionalisierte Gewalt wie administrative Versorgungen und andere fürsorgerische Zwangsmassnahmen Platz in einer Gesellschaft hatte, die sich selbst als ausgesprochen freiheitlich und gewaltfrei verstand.

Die Geschichte der administrativen Versorgung stellt das Selbstbild einer prosperierenden und offenen Schweiz infrage. Sie fordert dazu auf, sich mit einem differenzierten Bild der eigenen Geschichte auseinanderzusetzen. In ein solches Bild gehören *auch* anhaltende soziale Ungleichheiten und die gewaltsame Ausgrenzung von Menschen am Rand der Gesellschaft. Dabei geht es nicht nur um die Ungleichverteilung von materiellen Ressourcen und damit um die soziale Sicherheit, sondern auch um die Anerkennung und die Verwirklichung grundlegender Rechte und Partizipationschancen, die bestimmten Menschen vorenthalten wurden. Das juristische Konstrukt der administrativen Versorgung und die darauf basierende Praxis zeigen die Widersprüchlichkeiten einer saturierten Mittelstandsgesellschaft, die ihren Zusammenhalt – und damit ihren vermeintlichen Erfolg – auch der Abgrenzung gegen «unten» (und «aussen») verdankte und Menschen, die ihren moralischen Vorstellungen nicht genügten oder durch die Maschen der lückenhaften Auffangnetze fielen, mit dem Entzug grundlegender Rechte sanktionierte.

OFFENE FRAGEN UND WEITERFÜHRENDE FORSCHUNGSPERSPEKTIVEN

Historische Forschung ist ein offener Prozess, der durch neue Fragestellungen und Quellenfunde vorangetrieben wird. Auch eine historische Aufarbeitung, wie sie die UEK betrieben hat, liefert nicht abschliessende Antworten. Die UEK hat sich für ein Vorgehen auf der Basis vertiefter Fallstudien und kalkulierter Schätzungen entschieden, die exemplarische Ausschnitte der historischen Realität analysieren und Verallgemeinerungen erlauben. Ebenfalls ein zentrales Anliegen war die Sicherung und Auswertung möglichst vieler Selbstzeugnisse von betroffenen Personen. Zu diesem Zweck wurden zahlreiche Interviews geführt, die auch der weiteren Forschung zur Verfügung stehen. Quellen- und ressourcenbedingt war es der UEK jedoch nicht möglich, sämtliche Kantone, Massnahmentypen und Einrichtungen umfassend zu untersuchen. Auch methodisch stiess die UEK an Grenzen, etwa was Ansätze der partizipativen Forschung angeht. Das Nationale Forschungsprogramm 76 «Fürsorge und Zwang» und weitere Untersuchungen werden die Erkenntnisse der UEK ergänzen und in ein umfassenderes Bild fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen integrieren. Auch was administrative Versorgungen im engeren Sinn betrifft, besteht weiterhin Bedarf an historischer Forschung. Die Synthese skizziert in dieser Hinsicht vier weiterführende Forschungsperspektiven.

Erstens: Anstaltseinweisungen nehmen sich als komplexe und dynamische Prozesse aus, an denen zahlreiche Akteur*innen mit unterschiedlichen Handlungsmotiven beteiligt waren. Insbesondere die Interviews, die die UEK mit betroffenen Personen führte, zeigen, dass meist mehrere Faktoren zusammenkamen, bis die Behörden zu einer Anstaltseinweisung griffen. Es ist oft schwierig zu sagen, warum bestimmte Personen versorgt wurden, andere in einer vergleichbaren Situation einem Zugriff entkamen oder mit einer weniger einschneidenden Massnahme belegt wurden. Um die Mechanismen, die zu Anstaltseinweisungen führten, besser zu verstehen, sind deshalb weitere Untersuchungen auf der lokalen Ebene nötig, die die Logik gesellschaftlicher Ausgrenzung und die damit verbundenen Konstruktionen sozialer Abweichung in eine umfassende Analyse sozialer Beziehungen einbetten. Zwei Aspekte sind dabei besonders wichtig: Zum einen ist es nötig, das Ineinandergreifen verschiedener Formen der sozialen Kontrolle (Fürsorge, Vormundschaft, Justiz, Psychiatrie, Schule etc.) in geografisch überschaubaren Räumen (Dorf, Stadt, Bezirk) vertiefter zu analysieren. Dabei ist auch nach der Rolle von Verwandtschafts- und Nachbarschaftsbeziehungen

zu fragen. Ebenfalls nach wie vor nicht befriedigend geklärt ist, warum Männer so viel häufiger als Frauen von Anstaltseinweisungen betroffen waren. Zum andern ist es nötig, die Motivlagen und Handlungslogiken der Behördenakteure jenseits der offiziellen Begründungen vertiefter zu analysieren. Von besonderer Bedeutung sind dabei die finanziellen Aspekte, die von der UEK vor allem mit Blick auf die Vollzugseinrichtungen untersucht wurden. Über die Kostenüberlegungen der einweisenden Behörden, die keineswegs immer eindeutig waren, ist dagegen erst wenig bekannt.

Zweitens: Komplementär zu Fallstudien auf lokaler Ebene ist eine vergleichende Einbettung des schweizerischen Beispiels in den internationalen Kontext nötig. Die UEK hat auf eine solche Vergleichsstudie verzichtet. Punktuelle Vergleiche zeigen jedoch, dass sich eine solche Perspektive lohnt und wichtige Einsichten in die Funktionsweise des schweizerischen Sozial- und Rechtsstaats verspricht. Ein solches Unterfangen ist methodisch anspruchsvoll. Schwierigkeiten bietet einmal der wenig präzise Begriff der administrativen Versorgung. Sicher ist, dass andere Staaten Rechtsinstrumente kannten, die eine vergleichbare Funktion hatten, jedoch anders hiessen und anderen Rechtstraditionen folgten. Als mögliche Ansatzpunkte für ein vergleichendes Vorgehen bieten sich zum Beispiel die Anwendung von Sanktionsinstrumenten im Kontext des Sozialwesens und des gesellschaftlichen Umgangs mit Devianz (Fürsorge, Vormundschaft, Suchthilfe, Bekämpfung der Prostitution und Jugendkriminalität etc.), das massgebliche Rechtsschutz- und Grundrechtsverständnis sowie die Multifunktionalität des Anstaltswesens im Grenzbereich von Fürsorge und Strafvollzug an. Wichtig ist, dass bei derartigen Vergleichen die zeitlichen Veränderungen beachtet werden und der Untersuchungszeitraum entsprechend weit gesteckt wird. Dies gilt insbesondere für die Weiterentwicklung des Grundrechtsverständnisses nach 1945, als sich, so die bisherigen Erkenntnisse, die Schere zwischen der Entwicklung in der Schweiz und den umliegenden Ländern zunehmend öffnete. Ebenfalls in die Untersuchung einzubeziehen sind grenzüberschreitende Austauschprozesse, wie sie im Bereich der Alkoholfürsorge und der Jugendhilfe feststellbar sind, sowie Normensetzungsprozesse im Rahmen internationaler Konventionen und Organisationen.

Drittens: Die Untersuchungen der UEK zeigen, dass sich die kantonalen Versorgungsdispositive in der Nachkriegszeit zunehmend ausdifferenzierten. Dabei gewannen sozialmedizinische Ansätze und weniger eingreifende Alternativen an Gewicht, ohne dass Anstaltsversorgungen ganz aufgegeben wurden. Parallel dazu kam es zu einem langsamen Aus-

bau des Rechtsschutzes, etwa durch die Einführung von Verwaltungsgerichten. Diese Entwicklungen unterschieden sich zwar von Kanton zu Kanton. Dennoch zeichnet sich eine relativ eindeutige Richtung ab, die wichtige Elemente der fürsorgerischen Freiheitsentziehung von 1981 vorwegnahm. Dazu gehörten die Verbesserung der Rechtsstellung der Betroffenen und die zunehmende Psychiatrisierung von Eingriffen in die persönliche Freiheit. Die Forschungsergebnisse der UEK relativieren deshalb die Zäsur, die in der heutigen Wiedergutmachungsdiskussion mit der Ablösung des Versorgungsrechts 1981 verbunden wird. Vielmehr zeichnet sich eine längere Übergangsphase ab, die zwischen 1960 und 1990 zu einer Neubegründung fürsorgerischer Freiheitsentziehungen führte. Dabei verlagerten sich die Begründungen von Freiheitsentziehungen vom Schutz gesellschaftlicher Ordnungsinteressen auf den Selbstschutz der betroffenen Personen. Allerdings konnten Massnahmen auch nach 1981 mit der «Belastung», die eine Person für ihr Umfeld darstellte, begründet werden. Auch Einweisungen in Strafanstalten waren – und sind es auch heute noch – unter gewissen Bedingungen weiterhin möglich. Wie die Versorgung junger Frauen bis in die frühen 1970er-Jahre zeigt, war auch dieser Prozess von zahlreichen Ungleichzeitigkeiten geprägt. Fragen stellen sich auch bezüglich des Umgangs mit dem «Drogenproblem», das in den 1970er-Jahren die sozial- und gesundheitspolitische Agenda zu prägen begann. Die Befunde bleiben für diese Periode, als traditionelle Rollenbilder aufbrachen und sich individuelle Lebensentwürfe durchsetzten, schwierig zu interpretieren.

Die veränderten Bedingungen für die Entziehung der persönlichen Freiheit zwischen 1960 und 1990 bedürfen deshalb ebenfalls einer vertieften Untersuchung. Ein wichtiger Aspekt dabei ist die wachsende Bedeutung psychiatrischer Hospitalisierungen, die von der UEK nur am Rand untersucht wurden. Es ist bekannt, dass die Psychiatrie im Vorfeld der Gesetzgebung über die fürsorgerische Freiheitsentziehung eine wichtige Rolle spielte. Inwieweit lässt sich vor diesem Hintergrund von einer Verlagerung behördlicher Interventionen in den Bereich der Psychiatrie sprechen? Welche Veränderungen ergaben sich bezüglich der betroffenen Personen und der verfügten Massnahmen (Hospitalisierungsdauer, Medikation, Nutzung von Rechtsmitteln)? Inwiefern waren die betroffenen Personen weiterhin – und allenfalls in einer veränderten Form – von Stigmatisierungs- und Ausgrenzungstendenzen betroffen? Ein Fokus, der über die «Zäsur» von 1981 hinausreicht, erlaubt es, den Bogen von der historischen Praxis adminis-

trativer Versorgung zum gegenwärtigen Umgang mit Menschen zu schlagen, die durch soziale Auffangnetze fallen.[7]

Viertens: Auch der Aufarbeitungsprozess, der zur Anerkennung des begangenen Unrechts und zur Einsetzung der UEK geführt hat, ist es wert, genauer analysiert zu werden: Warum dauerte es so lange, bis die offizielle Schweiz das Unrecht, das den administrativ Versorgten widerfahren war, zur Kenntnis nahm? Welche gesellschaftlichen Rahmenbedingungen trugen dazu bei, dass eine Gruppe betroffener Frauen und Männer das Thema auf die politische Agenda setzen und nach Jahren des Schweigens und Verdrängens erfolgreich ihre Rehabilitierung erstreiten konnte? Zu fragen ist nach den Mobilisierungsformen und der Resonanz der verschiedenen Betroffenen- und Opfergruppen in der Öffentlichkeit. Ebenfalls stellt sich die Frage nach dem Bild, das sich die Öffentlichkeit von administrativen Versorgungen macht – und das künftig auch von den Veröffentlichungen der UEK geprägt sein wird. Wie verhält sich der Befund, dass historisch überwiegend Männer – und davon viele, denen Alkoholprobleme vorgehalten wurden – von den Massnahmen betroffen waren, zur Tatsache, dass sich das öffentliche Interesse früh auf junge Frauen konzentrierte, die in den 1960er- und 1970er-Jahren in Strafanstalten für Erwachsene eingewiesen worden waren? Was sagen solche Wahrnehmungsfilter über die Erinnerungskultur der heutigen Gesellschaft aus, und welche Rückschlüsse lassen sich auf das Problembewusstsein gegenüber Eingriffen in die persönliche Freiheit – etwa im Rahmen der fürsorgerischen Unterbringung oder im Ausländerrecht – ziehen? Wichtig wird es sein, diese Fragen zusammen mit den Menschen, die von administrativen Versorgungen und anderen Zwangsmassnahmen betroffen waren, auf Augenhöhe zu diskutieren. Nur mit einem partizipativen Ansatz ist es möglich, ein breites öffentliches Bewusstsein für das historische Unrecht und seine Folgen für Gegenwart und Zukunft zu schaffen.

7 Vgl. hierzu das Projekt «Protéger par la contrainte: Étude socio-historique de la privation de liberté à des fins d'assistance» von Cristina Ferreira und Jacques Gasser an der Haute école de santé Vaud (HESAV) sowie Ferreira, Maugué, Maulini 2017.

8 BIBLIOGRAFIE

PUBLIKATIONEN DER UEK

[UEK, Bd. 1] Ammann Ruth, Huonker Thomas, Schmid Jos, *Gesichter der administrativen Versorgung. Porträts von Betroffenen*, Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, Bd. 1, Zürich, Chronos, Neuchâtel, Alphil, Bellinzona, Casagrande, 2019.

[UEK, Bd. 2] Métraux Joséphine, Bischofberger Sofia, Meier Luzian, *Fragen zu gestern sind Fragen von heute. Einblicke in die administrative Versorgung,* Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, Bd. 2, Zürich, Chronos, Neuchâtel, Alphil, Bellinzona, Casagrande, 2019.

[UEK, Bd. 3] Gumy Christel, Knecht Sybille, Maugué Ludovic, Dissler Noemi, Gönitzer Nicole, *Sondergesetze? Legitimierung und Delegitimierung der administrativen Versorgung*, Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, Bd. 3, Zürich, Chronos, Neuchâtel, Alphil, Bellinzona, Casagrande, 2019.

[UEK, Bd. 4] Praz Anne-Françoise, Odier Lorraine, Huonker Thomas, Schneider Laura, Nardone Marco, *«… je vous fais une lettre». Die Stimme der internierten Personen in den Archiven*, Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, Bd. 4, Zürich, Chronos, Neuchâtel, Alphil, Bellinzona, Casagrande, 2019.

[UEK, Bd. 5] Ammann Ruth, Schwendener Alfred, *«Zwangslagenleben». Biografien von ehemals administrativ versorgten Personen*, Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, Bd. 5, Zürich, Chronos, Neuchâtel, Alphil, Bellinzona, Casagrande, 2019.

[UEK, Bd. 6] Guggisberg Ernst, Dal Molin Marco, *«Zehntausende». Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft,* Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, Zürich, Bd. 6, Chronos, Neuchâtel, Alphil, Bellinzona, Casagrande, 2019.

[UEK, Bd. 7] Bühler Rahel, Galle Sara, Grossmann Flavia, Lavoyer Matthieu, Mülli Michael, Neuhaus Emmanuel, Ramsauer Nadja, *Ordnung, Moral und Zwang. Administrative Versorgungen und Behördenpraxis,* Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, Bd. 7, Zürich, Chronos, Neuchâtel, Alphil, Bellinzona, Casagrande, 2019.

[UEK, Bd. 8] Seglias Loretta, Heiniger Kevin, Bignasca Vanessa, Häsler Kristmann Mirjam, Heiniger Alix, Morat Deborah, Dissler Noemi, *Alltag unter Zwang. Zwischen Anstaltsinternierung und Entlassung,* Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, Bd. 8, Zürich, Chronos, Neuchâtel, Alphil, Bellinzona, Casagrande, 2019.

[UEK, Bd. 9] Huonker Thomas, Odier Lorraine, Praz Anne-Françoise, Schneider Laura, Nardone Marco, *«… so wird man ins Loch geworfen». Quellen zur Geschichte der administrativen Versorgung,* Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, Bd. 9, Zürich, Chronos, Neuchâtel, Alphil, Bellinzona, Casagrande, 2019.

Expertengespräche. Administrative Versorgungen und Wege der Rehabilitierung, ein Film der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, 2019, www.uek-administrative-versorgungen.ch/begegnungen-projekte/film, konsultiert am 27. 3. 2019.

Gönitzer Nicole, Gumy Christel, *Die Rechtsgrundlagen der administrativen Versorgung*, Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, 5. 3. 2019, www.uek-administrative-versorgungen.ch/forschung/gesetzesedition, konsultiert am 27. 3. 2019.

Guggisberg Ernst, Dal Molin Marco, *Anstaltslandschaft Schweiz 1933–1980*, Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, 26. 4. 2018, www.uek-administrative-versorgungen.ch/interactivereport/de, konsultiert am 27. 3. 2019.

Odier Lorraine, *Ein Anwalt wirft Fragen auf*, Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen, www.uek-administrative-versorgungen.ch/heirat, konsultiert am 15. 3. 2019.

ÜBRIGE PUBLIKATIONEN

Aebersold Peter, Blum Andreas, *… der tut es immer wieder. Die umstrittene Sendereihe «Strafvollzug heute – Fakten und Alternativen» im Schweizer Radio*, Zürich, Exlibris, 1975.

Albertin Ismael, «Frischer Wind im Schweizer Strafvollzug: Zeichen eines Wandels im Resozialisierungskonzept des Straf- und Massnahmenvollzuges der 1960er- und 70er-Jahre», *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 21 (1), 2014, S. 109–119.

Althammer Beate, *Vagabunden. Eine Geschichte von Armut, Bettel und Mobilität im Zeitalter der Industrialisierung (1815–1933)*, Essen, Klartext, 2017.

Althammer Beate, «Controlling Vagrancy: Germany, England and France, 1880–1914», in: Althammer Beate, Raphael Lutz, Stazic-Wendt Tamara (Hg.), *Rescuing the Vulnerable. Poverty, Welfare and Social Ties in Modern Europe*, New York, Berghahn Books, 2016, S. 187–211.

Ammann Ruth, *Berufung zum Engagement? Die Genossenschafterin und religiöse Sozialistin Dora Staudinger (1886–1964)*, Basel, Schwabe, erscheint 2019.

«Arbeitslosigkeit», *Geschichte der sozialen Sicherheit in der Schweiz*, 12/2018, www.geschichtedersozialensicherheit.ch/risikogeschichte/arbeitslosigkeit, konsultiert am 26. 6. 2019.

Ayass Wolfgang, «Die ‹korrektionelle Nachhaft›. Zur Geschichte der strafrechtlichen Arbeitshausunterbringung in Deutschland», *Zeitschrift für neuere Rechtsgeschichte* 15, 1993, S. 184–201.

Badran Mounir, «‹Wiederholt versorgt gewesen›: Zur ‹administrativen Anstaltsversorgung› im Kanton Nidwalden von 1942 bis 1981», *Beiträge zur Geschichte Nidwaldens* 47, 2012, S. 49–76.

Badran Mounir, *Die administrative Anstaltsversorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» als fürsorgerische Zwangsmassnahme im Kanton Luzern (1888–1966)*, Masterarbeit, Universität Luzern, 2017.

Bähler Anna, *Kühlewil 1892–2017. Die Geschichte einer sozialen Institution der Stadt Bern*, Baden, hier + jetzt, 2017.

Barkan Elazar, *The Guilt of Nations. Restitution and Negotiating Historical Injustices*, New York, Norton, 2000.

Bernoulli Andreas, *Die Anstalten von Bellechasse*, Aarau, Sauerländer, 1980.

Bersier Roland, *Contribution à l'étude de la liberté personnelle. L'internement des aliénés et des asociaux. La stérilisation des aliénés*, Dissertation, Universität Lausanne, 1968.

Bignasca Vanessa, Valsangiacomo Nelly, Poncioni Marco, *Ricerca preliminare sulle misure coercitive a scopo assistenziale e sul collocamento extrafamiliare nel Cantone Ticino (1900–1981)*, Bellinzona, Archivio di Stato del Cantone Ticino, 2015.

Biondi Ursula, *Geboren in Zürich – eine Lebensgeschichte*, Frankfurt am Main, Cornelia-Goethe-Literaturverlag, 2003.

Blanchard Emanuel, *La police parisienne et les Algériens (1944–1962)*, Paris, Nouveau Monde Editions, 2011.

Bollag-Winizki Lore, *Die sichernden Massnahmen für Jugendliche, Verwahrloste und Gewohnheitstrinker im Kanton Zürich*, Dissertation, Universität Zürich, 1940.

Bossart Peter, *Persönliche Freiheit und administrative Versorgung*, Dissertation, Universität Zürich, Winterthur, Buchdruckerei Schönenberger AG, Winterthur, 1965.

Braun Hans, «Der Werte- und Normenwandel im Spiegel der Sozialpolitik», in: *Geschichte des Kantons Solothurns. 20. Jahrhundert*, Bd. 5/1, Solothurn, Lehrmittelverlag Kanton Solothurn, 2018, S. 298–351.

Buchard-Molteni Louisette, *Le tour de Suisse en cage. L'enfance volée de Louisette*, Morges, Editions Cabédita, 1995.

Bundesamt für Statistik, *Schweizerische Kriminalstatistik*, Bern 1950, 1960.

Bundesamt für Statistik, *Krankenhäuser und Kliniken: Anstalten, Betten, Pflegetage, Patienten, Aufenthaltsdauer und Bettenbelegung 1909 und 1936–2003 (ausgewählte Jahre)*, www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/dienstleistungen/historische-daten/tabellen.assetdetail.215062.html, konsultiert am 28. 3. 2019.

Businger Susanne, Ramsauer Nadja, *«Genügend goldene Freiheit gehabt». Heimplatzierungen von Kindern und Jugendlichen im Kanton Zürich, 1950–1990,* Zürich, Chronos, 2019.

Cardi Coline, Pruvost Geneviève, *Penser la violence des femmes*, Paris, La Découverte, 2012.

Castel Robert, *Die psychiatrische Ordnung. Das goldene Zeitalter des Irrenwesens*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1979.

Castel Robert, *Die Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit*, Konstanz, Universitätsverlag Konstanz, 2000.

Chamond Jeanine et al., «La dénaturation carcérale. Pour une psychologie et une phénoménologie du corps en prison», *L'information psychiatrique* 90 (8), 2014, S. 673–682.

Chantraine Gilles, «Prison, désaffiliation, stigmates. L'engrenage carcéral de «l'inutile au monde» contemporain», *Déviance et société* 27 (4), 2003, S. 363–387.

Chaumont Jean-Michel, «Du culte des héros à la concurrence des victimes», *Criminologie* 331, 2000, S. 167–183.

Christensen Birgit, «Die rechtlichen Grundlagen der administrativen Anstaltsversorgung und der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Kanton Zürich 1879–1981», in: Gnädinger Beat, Rothenbühler Verena (Hg.), *Menschen korrigieren. Fürsorgerische*

Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981, Zürich, Chronos, 2018, S. 19–74.

Collaud Yves, *«Protéger le peuple» du canton de Vaud. Histoire de la commission cantonale d'internement administratif (1935–1942)*, Masterarbeit, Universität Lausanne, 2013.

Collaud Yves, Delessert Thierry, Praz Anne-Françoise, Valsangiacomo Nelly, *Rapport historique sur les dispositifs vaudois d'internement administratif*, Lausanne, Chancellerie de l'État de Vaud, 2015.

Cordier Valérie, «L'établissement départemental d'assistance de Grugny», *Criminocorpus* [en ligne], Varia, mis en ligne le 13. 3. 2013, http://journals.openedition.org/criminocorpus/2013, konsultiert am 30. 7. 2018.

Cox Pamela, «Girls, Deficiency and Delinquency», in: Wright David, Digby Anne (Hg.), *From Idiocy to Mental Deficiency. Historical Perspectives on People with Learning Disabilities*, London, New York, Routledge, 1996, S. 184–206.

Crettaz Eric, «Social Indicators and Adaptive Preferences: What is the Impact of Income Poverty on Indicators of Material Deprivation and on the Minimum Income Question?», *Revue suisse de sociologie* 38 (3), 2012, S. 421–440.

Crettaz Rebecca, «Etat des lieux des sources relatives à l'internement administratif en Valais (1950–1980)», *Vallesia* 71, 2016, S. 141–185.

Dargère Christophe, «La stigmatisation des adolescents placés en institutions médico-sociales», *Déviance et société* 38 (3), 2014, S. 259–284.

Daughton J. P., «ILO Expertise and Colonial Violence in the Interwar Years», in: Kott Sandrine, Droux Joëlle (Hg.), *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond*, London, Palgrave Macmillan, 2013, S. 85–97.

Dissler Noemi, *Das Ende der administrativen Versorgung. Debatten um die Versorgungsdispositive zwischen Föderalismus und Grundrechten auf nationaler Ebene und im Kanton Luzern*, Masterarbeit, Universität Freiburg im Üchtland, 2017.

Dubs Hans, *Die rechtlichen Grundlagen der Anstaltsversorgung in der Schweiz, unter besonderer Berücksichtigung des gegenseitigen Verhältnisses gleichartiger Versorgungsnormen*, Basel 1955.

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement, *Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981. Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 vom 1. Juli 2014*, Bern 2014.

Egger August, *Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch. Das Familienrecht*, Dritte Abteilung: *Die Vormundschaft (Art. 360–456)*, 2. Auflage, Zürich, Schulthess & Co., 1948.

Eugster Erna, *Dreckloch. Heim, Anstalt, Klinik – administrativ versorgt*, Zürich, Xanthippe, 2014.

Fanzun Jon A., *Die Grenzen der Solidarität. Schweizerische Menschenrechtspolitik im Kalten Krieg*, Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2005.

Fassin Didier, Rechtman Richard, *L'Empire du traumatisme. Enquête sur la condition de victime*, Paris, Flammarion, 2007.

Ferreira Cristina, Maugué Ludovic, Maulini Sandrine, «L'assistance contrainte dans le canton du Valais: le rôle politique de l'hôpital psychiatrique de Malévoz, de l'entre-deux-guerres à 1990», *Vallesia* 72, 2017, S. 363–451.

Fink Daniel, Troxler Walter, «Die dezentrale Organisation des Freiheitsentzugs», in: Fink Daniel, Schulthess Peter (Hg.), *Strafrecht, Freiheitsentzug, Gefängnis. Ein Hand-*

buch zur Entwicklung des Freiheitsentzugs in der Schweiz, Bern, Stämpfli, 2015, S. 164–179.

Fischer Nicolas, «Un lieu d'exception? Retour sur le statut de la rétention administrative dans un contexte démocratique», *Politix* 104 (4), 2013, S. 181–201.

Foucault Michel, *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1976.

Frioud Philippe, *Je t'accuse ma Suisse. Belle, riche, puissante, mais les mains pleines de sang des victimes des «internements administratifs» …*, o. O., Editions de l'Embellie, 2014.

Furger Sonja, «Uitikon und seine Anstalt», *Uitikon. Weihnachtskurier* 2007, S. 7–42, und 2008, S. 7–52.

Furrer Markus et al. (Hg.), *Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980*, Basel, Schwabe, 2014.

Gallati Mischa, *Entmündigt. Vormundschaft in der Stadt Bern, 1920–1950*, Zürich, Chronos, 2015.

Galle Sara, *Kindswegnahmen. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute im Kontext der schweizerischen Jugendfürsorge*, Zürich, Chronos, 2016.

Galle Sara, Meier Thomas, *Von Menschen und Akten. Die «Aktion Kinder der Landstrasse» der Stiftung Pro Juventute*, Zürich, Chronos, 2009.

Gasser Jacques, Heller Geneviève, «The confinement of the insane in Switzerland, 1900–1970: Cery (Vaud) and Bel-Air (Geneva) asylums», in: Porter Roy, Wright David (eds.), *The Confinement of the Insane. International Perspectives, 1800–1965*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, S. 54–78.

Gassmann Jürg, *Wirksamkeit des Rechtsschutzes bei psychiatrischen Zwangseinweisungen in der Schweiz*, Bern 2011.

Germann Pascal, «Die Schweiz als ‹Erfolgsmodell›? Patriotisch korrekte Geschichtsschreibung und die Illusionen der Souveränität», in: *Geschichte der Gegenwart*, 23. 4. 2017, www.geschichtedergegenwart.ch/die-schweiz-als-erfolgsmodell-patriotisch-korrekte-geschichtsschreibung-als-nebelbank, konsultiert am 9. 4. 2019.

Germann Urs, *Die administrative Anstaltsversorgung in der Schweiz. Bericht zum aktuellen Stand der Forschung*, Online-Publikation Infoclio, 2014, www.infoclio.ch/de/node/134673, konsultiert am 18. 2. 2019.

Germann Urs, *Kampf dem Verbrechen. Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1950*, Zürich, Chronos, 2015.

Germann Urs, «Entwicklungshilfe im Innern. Die Heimpolitik des Bundes im Zeichen sich wandelnder Staatlichkeit, 1960–1990», in: Criblez Lucien, Rothen Christina, Ruoss Thomas (Hg.), *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*, Zürich, Chronos, 2016, S. 57–83.

Germann Urs, «Zur Nacherziehung versorgt. Die administrative Versorgung von Jugendlichen im Kanton Bern 1942–1973», *Berner Zeitschrift für Geschichte* 80, 2018, S. 7–43.

Germann Urs, «(Straf-)rechtshistorischer Rückblick auf das Verhältnis von Straf-, Vormundschaftsrecht und administrativer Versorgung im 20. Jahrhundert», in: Mona Martino, Weber Jonas (Hg.), *Fürsorge oder Präventivhaft? Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz*, Bern, Stämpfli, 2018a, S. 69–87.

Gerodetti Natalia, *Modernising Sexualities. Towards a Socio-Historical Understanding of Sexualities in the Swiss Nation*, Bern, P. Lang, 2005.

Gnädinger Beat, Rothenbühler Verena (Hg.), *Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*, Zürich, Chronos, 2018.

Goffman Erving, *Asylums. Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Garden City, NY, Anchor Books, 1961.

Goffman Erving, *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identities*, New York, Prentice-Hall, 1963.

Goltermann Svenja, *Opfer. Die Wahrnehmung von Krieg und Gewalt in der Moderne*, Frankfurt am Main, S. Fischer, 2017.

Gönitzer Nicole, *Die administrative Versorgung im Kanton St. Gallen nach 1872*, Masterarbeit, Universität St. Gallen, 2014.

Grunder Hans-Ulrich (Hg.), *Dynamiken von Integration und Ausschluss in der Schweiz,* Zürich, Seismo, 2009.

Guex Sébastien, «Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik», in: Halbeisen Patrick, Müller Margrit, Veyrassat Béatrice (Hg.), *Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Basel, Schwabe, 2012, S. 1077–1129.

Guitton Christophe, «Le chômage entre question sociale et question pénale en France au tournant du siècle», in: Mansfeld Malcolm, Salais Robert, Whiteside Noel (Hg.): *Aux sources du chômage 1880–1914. Une comparaison interdisciplinaire entre la France et la Grande-Bretagne*, Paris, Berlin, Temps présents, 1994, S. 63–89.

Hafner Wolfgang, *Pädagogik, Heime, Macht – eine historische Analyse*, Zürich, Integras, 2014.

Haslimeier Gotthard, *Aus dem Leben eines Verdingbuben*, Affoltern am Albis, Aehren-Verlag, 1955.

Hauss Gisela, Gabriel Thomas, lengwiler Martin (Hg.), *Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990*, Zürich, Chronos, 2018.

Hauss Gisela, Ziegler Béatrice, «Norm und Ausschluss in Vormundschaft und Psychiatrie. Zum institutionellen Umgang mit jungen Frauen», in: Mottier Veronique, von Mandach Laura (Hg.), *Pflege, Stigmatisierung und Eugenik. Integration und Ausschluss in Medizin, Psychiatrie und Sozialhilfe*, Zürich, Seismo, 2007, S. 63–75.

Hauss Gisela, Ziegler Béatrice (Hg.), *Helfen, Erziehen, Verwalten. Beiträge zur Geschichte der Sozialen Arbeit in St. Gallen,* Zürich, Seismo, 2010.

Hauss Gisela et al., *Eingriffe ins Leben. Fürsorge und Eugenik in zwei Schweizer Städten (1920–1950),* Zürich, Chronos, 2012.

Heiniger Alix, «La valeur du travail en internement administratif dans les Etablissements pénitentaires de Bellechasse», *Revue suisse d'histoire* 68, 2018, S. 329–351.

Heiniger Alix, Leimgruber Matthieu, Buchli Sandro: «Zu einem brauchbaren jungen Bürger machen›. Finanzpolitische und ökonomische Dimensionen der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen», in: Gnädinger Beat, Rothenbühler Verena (Hg.), *Menschen korrigieren. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Kanton Zürich bis 1981*, Zürich, Chronos, 2018, S. 147–199.

Heiniger Kevin, *Krisen, Kritik und Sexualnot. Die «Nacherziehung» männlicher Jugendlicher in der Anstalt Aarburg (1893–1981)*, Zürich, Chronos, 2016.

Heller Geneviève, *Ceci n'est pas une prison. La Maison d'éducation de Vennes. Histoire d'une institution pour garçons délinquants en Suisse romande (1805–1846–1987)*, Lausanne, Éditions Antipodes, 2012.

Heller Geneviève, Avvanzino Pierre, Lacharme Cécile, *Enfance sacrifiée. Témoignages d'enfants placés entre 1930 et 1970*, Lausanne, Cahiers de l'EESP, 2005.

Heller Geneviève, Jeanmonod Gilles, Gasser Jacques, *Rejetées, rebelles, mal adaptées. Débats sur l'eugénisme, pratiques de la stérilisation non volontaire en Suisse romande au XXe siècle,* Chêne-Bourg, Georg, 2002.

Hofer Sibylle, «Der lange Weg zum bernischen Verwaltungsgericht», in: Herzog Ruth, Feller Reto (Hg.), *Bernische Verwaltungsgerichtsbarkeit in Geschichte und Gegenwart. 100 Jahre Verwaltungsgericht des Kantons Bern*, Bern, Geiger, 2010, S. 1–33.

Honegger Arthur, *Die Fertigmacher* [1974], Frauenfeld, Huber, 2018.

Huber Peter, *Fluchtpunkt Fremdenlegion. Schweizer im Indochina- und im Algerienkrieg, 1945–1962*, Zürich, Chronos, 2017.

Huonker Thomas, *Fahrendes Volk – verfolgt und verfemt. Jenische Lebensläufe*, Zürich, Limmat, 1987.

Huonker Thomas, *Anstaltseinweisungen, Kindswegnahmen, Eheverbote, Sterilisationen, Kastrationen. Fürsorge, Zwangsmassnahmen, Eugenik und Psychiatrie in Zürich zwischen 1890 und 1970*, Zürich, Edition Sozialpolitik, 2002.

Huonker Thomas, «Zum Forschungsstand betreffend Fremdplatzierung in der Schweiz», in: Furrer Markus et al. (Hg.), *Fürsorge und Zwang. Fremdplatzierung von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz 1850–1980*, Basel, Schwabe, 2014, S. 39–50.

Huonker Thomas, «Brüche, Kontinuitäten, Tonalitäten. Aspekte der Thematisierung fürsorgerischer Zwangsmassnahmen in der Schweiz, Vortrag am Fachtag des Fachbereichs Erziehungswissenschaft der Universität Salzburg: Sozialpädagogische Blicke – der lange Schatten der Kinder- und Jugendhilfe», 5. 12. 2018, www.thata.ch/vortrag-thomas-huonker-anstaltskritik-in-der-schweiz-universitaet-salzburg-05-Dezember-2018.pdf, konsultiert am 12. 4. 2019.

Huonker Thomas, Ludi Regula, *Roma, Sinti und Jenische. Schweizerische Zigeunerpolitik zur Zeit des Nationalsozialismus, Beitrag zur Forschung*, hg. von der Unabhängigen Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, Zürich, Chronos, 2001.

Huonker Thomas, Niederhäuser Peter, *800 Jahre Kloster Kappel. Abtei, Armenanstalt, Bildungshaus*, Zürich, Orell Füssli, 2008.

Huonker Thomas, Schuppli Martin, Biasio Fabian, *Wandlungen einer Institution. Vom Männerheim zum Werk- und Wohnhaus*, Zürich 2003.

Hürlimann Katja et al., «Sozialgeschichte der Schweiz – eine historiografische Skizze. L'histoire sociale en Suisse – une esquisse historiographique», *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 18 (1), 2011, S. 7–10, 11–14.

Jacquier Véronique, Vuille Joëlle, *Les femmes et la question criminelle. Délits commis, expériences de victimisation et professions judiciaires*, Zürich, Genève, Seismo, 2017.

Jenzer Sabine, *Die «Dirne», der Bürger und der Staat. Private Erziehungsheime für junge Frauen und die Anfänge des Sozialstaates in der Deutschschweiz, 1870er bis 1930er Jahre*, Wien, Köln, Weimar, Böhlau, 2014.

Kälin Judith, *Gefährliche Devianz. Die korrektionelle Anstaltsversorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» als fürsorgerische Zwangsmassnahme und Instrument der Biomacht im Kanton Zug, mit besonderer Berücksichtigung der Bürgergemeinde Unterägeri (1880–1945)*, Masterarbeit, Universität Zürich, 2015.

Kaufmann Claudia, Leimgruber Walter (Hg.), *Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs*, Zürich, Seismo, 2009.

Kerchove Michel van de, «Les avatars de la loi belge de défense sociale: le changement dans la continuité», *Déviance et société* 34, 2010, S. 485–502.

Kitts Antony, «Mendicité, vagabondage et contrôle social du moyen âge au XIXe siècle», *Revue d'histoire de la protection sociale* 1 (1), 2008, S. 37–56.

Knecht Sybille, *Zwangsversorgungen. Administrative Anstaltseinweisungen im Kanton St. Gallen 1872–1971*, St. Gallen, Staatsarchiv, 2015.

Korzilius Sven, *«Asoziale» und «Parasiten» im Recht der SBZ/DDR. Randgruppen im Sozialismus zwischen Repression und Ausgrenzung*, Köln, Böhlau, 2005.

Kuster Matthias, «Strafreform und Gesellschaftskritik aus dem Geist der Tiefenpsychologie. Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe für Strafreform an der Hochschule St. Gallen 1969–1980», *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 21 (1), 2014, S. 120–130.

Lanfranconi Lucia, Keller Elisabeth, *Administrativ versorgte Frauen in den Anstalten Hindelbank und das Engagement der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF für eine Reform des Frauenstrafvollzugs in den 1970er und 1980er Jahren*, Bern 2010.

Lavoyer Matthieu, *Les lettres de cachet de la République. L'internement administratif dans le Canton de Neuchâtel (1939–1963), une procédure d'exception dans un régime démocratique*, Masterarbeit, Universität Neuenburg, 2013.

Lavoyer Matthieu, «Colosse aux pieds d'argile? L'internement administratif pour ‹inconduite› dans le Canton de Neuchâtel (1939–1963): modalités d'un processus d'exclusion et de sa contestation», *Revue suisse d'histoire* 68, 2018, S. 367–383.

Leimgruber Matthieu, *La doctrine des trois piliers. Entre endiguement de la sécurité sociale et financiarisation des retraites (1972–2010)*, Yverdon, Artias, 2010.

Lengwiler Martin, «Aufarbeitung und Entschädigung traumatisierender Fremdplatzierungen. Die Schweiz im internationalen Vergleich», in: Ziegler Béatrice, Hauss Gisela, Lengwiler Martin (Hg.), *Zwischen Erinnerung und Aufarbeitung. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen an Minderjährigen in der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Zürich, Chronos, 2018, S. 159–176.

Lengwiler Martin, «Der strafende Sozialstaat. Konzeptuelle Überlegungen zur Geschichte fürsorgerischer Zwangsmassnahmen», *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 25 (1), 2018a, S. 180–196.

Lengwiler Martin, «Jenseits der Anstaltsmauern: Öffnungstendenzen in der Kinder- und Jugendfürsorge des 20. Jahrhunderts», in: Integras, Fachverband Sozial- und Sonderpädagogik (Hg.), *Immer älter, immer schwieriger? Fachartikel zu Veränderungen durch spätere Platzierungen in der Kinder- und Jugendhilfe*, Zürich 2019, S. 31–38.

Lengwiler Martin et al., *Bestandsaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder. Bericht zuhanden des Bundesamts für Justiz EJPD*, Bern 2013.

Leuenberger Marco et al., *Die Behörde beschliesst – zum Wohl des Kindes? Fremdplatzierte Kinder im Kanton Bern 1912–1978*, Baden, hier + jetzt, 2011.

Leuenberger Marco, Seglias, Loretta (Hg.), *Versorgt und vergessen. Ehemalige Verdingkinder erzählen*, Zürich, Rotpunktverlag, 2008.

Leuenberger Marco, Seglias Loretta, *Geprägt fürs Leben. Lebenswelten fremdplatzierter Kinder in der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Zürich, Chronos, 2015.

Leuthardt-Stoecklin Annelies, *Die Anstalten in Hindelbank BE*, Aarau, Sauerländer, 1979.

Lippuner Sabine, *Bessern und Verwahren. Die Praxis der administrativen Versorgung von «Liederlichen» und «Arbeitsscheuen» in der thurgauischen Zwangsarbeitsanstalt*

Kalchrain (19. und frühes 20. Jahrhundert), Frauenfeld, Verlag des Historischen Vereins des Kantons Thurgau, 2005.

Locher Eva, «Die administrative Versorgung minderjähriger Frauen ins Institut Bon Pasteur», *Freiburger Geschichtsblätter* 91, 2014, S. 147–170.

Loewenthal Nathan, *Un internement dans le canton de Vaud*, Lausanne, L. Vincent, 1896.

Loosli Carl Albert, *Administrativjustiz* [1939], Zürich, Rotpunktverlag, 2007.

Luchsinger Christine, *«Niemandskinder». Erziehung in den Heimen der Stiftung «Gott hilft» 1916–2016*, Chur, Kommissionsverlag Desertina, 2016.

Marti Erwin, Grunder Hans-Ulrich, *Carl Albert Loosli 1877–1959. Partisan für die Menschenrechte*, Bd. 3, 2. Teil, Zürich, Chronos, 2018.

Marti Roger, *«Die Lage sei gesund und freundlich». Der Wandel der administrativen Versorgung im Kanton Luzern zwischen 1885 und 1981. Ein Überblick über die gesetzlichen Grundlagen und den gesetzgeberischen Diskurs*, Masterarbeit, Universität Luzern, 2015.

Matter Sonja, *Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz (1900–1960)*, Zürich, Chronos, 2011.

Matter Sonja, «Das ‹unschuldige›, das ‹verdorbene› und das ‹traumatisierte› Kind: Die Prekarität des Opferstatus bei sexueller Misshandlung in österreichischen Strafprozessen (1950–1970)», in: Meyer Michael, Grüner Stefan, Raasch Markus (Hg.), *Zucht und Ordnung. Gewalt gegen Kinder in historischer Perspektive*, Duncker & Humblot, 2019, S. 431–456.

Maul Daniel, *Menschenrechte, Sozialpolitik und Dekolonisation. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) 1940–1970*, Essen, Klartext-Verlag, 2007.

Mehr Mariella, *Steinzeit* [1981], Bern, Zytglogge, 2009.

Mehr Mariella, *Kinder der Landstrasse. Ein Hilfswerk, ein Theater und die Folgen*, Bern, Zytglogge, 1987.

Minder Liliane Denise, «Administrative Versorgungen im Spannungsfeld zwischen Bund und Kantonen», *Newsletter Institut für Föderalismus* 3, 2017, www3.unifr.ch/newsletter/archive/mail.php?lang=de&y=2017&id=1440, konsultiert am 18. 2. 2019.

Mona Martino, Weber Jonas (Hg.), *Fürsorge oder Präventivhaft? Zum Zusammenwirken von strafrechtlichen Massnahmen und Erwachsenenschutz*, Bern, Stämpfli, 2018.

Mottier Véronique, «Narrative of National Identity: Sexuality, Race and the Swiss», *Swiss Journal of Sociology* 26 (3), 2000, S. 533–556.

Mühlebach Robert, *Die sichernde Verwahrung in der Gesetzgebung schweizerischer Kantone*, Dissertation, Universität Zürich, 1933.

Muller Christian, *Histoire de la structure, de la forme et de la culture scolaires de l'enseignement obligatoire à Genève au XXe siècle (1872–1969)*, Dissertation, Universität Genf, 2007.

Müller Markus, *Verwaltungsrecht. Eigenheit und Herkunft*, Bern, Stämpfli, 2006.

Naegele Verena, Storz Claudia, Ihle Pascal, *Himmelblau und rosarot. Vom Haus für gefallene Mädchen zum Sozial-Medizinischen Zentrum für Frau, Mutter und Kind, Zürich*, Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2004.

Niget David, «‹Bad Girls›. La violence des filles: généalogie d'une panique morale» in: Cardi Coline, Pruvost Geneviève, *Penser la violence des femmes*, Paris, La Découverte, 2012, S. 300–313.

Orelli Aloys von, *Über Errichtung von Zwangsarbeitsanstalten*, Zürich, Herzog, 1865.

Perrenoud Alfred, «Ehelosigkeit», *hls-dhs-dss.ch*, 5. 7. 2005, www.hls-dhs-dss.ch/de/articles/016110/2005-07-05/, konsultiert am 26. 6. 2019.

Praz Anne-Françoise, «Entre destins individuels et recherche historique: comment aborder les dossiers d'enfants placés?», *Revue fribourgeoise de jurisprudence. De la justice aux archives*, 2015, S. 99–114.

Praz Anne-Françoise, «L'enfance volée en Suisse. Oubli, mémoire et recherche historique», *Annales valaisannes*, 2016, S. 663–667.

Praz Anne-Françoise, Avvanzino Pierre, Crettaz Rebecca, *Les murs du silence. Abus sexuels et maltraitances d'enfants placés à l'Institut Marini*, Neuchâtel, Alphil, 2018.

Prins Adolphe, *Science pénale et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1899.

Ramsauer Nadja, *«Verwahrlost». Kindswegnahmen und die Entstehung der Jugendfürsorge im schweizerischen Sozialstaat 1900–1945*, Zürich, Chronos, 2000.

Rayner Hervé, «De quoi les scandales sont-ils faits?», *Traverse. Revue d'histoire* 22 (3), 2015, S. 33–45.

Repetti Marion, *Les bonnes figures de la vieillesse*, Lausanne, Éditions Antipodes, 2018.

Reusser Ruth, «Ehescheidung», *hls-dhs-dss.ch*, 7. 4. 2006, www.hls-dhs-dss.ch/de/articles/007993/2006-04-07/, konsultiert am 26. 6. 2019.

Rietmann Tanja, «‹Die Freiheit so elend zu entziehen›: Zur ‹administrativen Anstaltsversorgung› im Kanton Bern in den 1950er-Jahren», in: Opitz Claudia, Studer Brigitte, Tanner Jakob (Hg.), *Kriminalisieren, Entkriminalisieren, Normalisieren*, Zürich, 2006, S. 297–308.

Rietmann Tanja, «‹Hier haben wir eine andere Kategorie Mensch vor uns›. Die Schutzaufsicht über administrativ Versorgte», in: Studer Brigitte, Matter Sonja (Hg.), *Zwischen Aufsicht und Fürsorge. Die Geschichte der Bewährungshilfe im Kanton Bern*, Bern, Stämpfli, 2011, S. 89–100.

Rietmann Tanja, *«Liederlich» und «arbeitsscheu». Die administrative Anstaltsversorgung im Kanton Bern (1884–1981)*, Zürich, Chronos, 2013.

Rietmann Tanja, «‹Ihrer elementarsten Menschen- und Bürgerrechte beraubt›. C. A. Looslis Kritik an der administrativen Anstaltsversorgung», in: Spuhler Gregor (Hg.), *Anstaltsfeind und Judenfreund. Carl Albert Looslis Einsatz für die Würde des Menschen*, Zürich, Chronos, 2013a, S. 65–78.

Rietmann Tanja, *Fürsorgerische Zwangsmassnahmen. Anstaltsversorgungen, Fremdplatzierungen und Entmündigungen in Graubünden im 19. und 20. Jahrhundert*, Chur, Kommissionsverlag Desertina, 2017.

Rossier Julien, *L'internement administratif à Fribourg. Une réalité méconnue*, Masterarbeit, Universität Freiburg im Üchtland, 2010.

Rudolph Andrea, *Die Kooperation von Strafrecht und Sozialhilferecht bei der Disziplinierung von Armen mittels Arbeit*, Frankfurt am Main, Peter Lang, 1995.

Rüegger Vanessa, «‹Je n'ai plus que ma voix›. Observer la relation entre l'État et le droit avec Mariella Mehr et les victimes des placements administratifs en Suisse», *Grief* 3, 2016, S. 193–208.

Sachse Christian, *Ziel Umerziehung. Spezialheime der DDR-Jugendhilfe 1945–1989 in Sachsen*, Leipzig, Leipziger Universitätsverlag, 2018.

Sanchez Jean-Lucien, «The Relegation of Recidivist in French Guiana in the Nineteenth and Twentieth Centuries», in: De Vito Christian G., Lichtenstein Alex (Hg.), *Global Convict Labour*, Leiden, Brill, 2015, S. 222–248.

Schaffner Jakob, *Johannes. Roman einer Kindheit*, Stuttgart, Union Deutsche Verlagsgemeinschaft, 1922.

Schenker Nelly, *«Es langs, langs Warteli für es goldigs Nüteli». Meine Erinnerungen*, Basel, Edition Gesowip, 2014.

Schenker Nelly, «Au nom de tous ceux qui sont de trop en ce monde», *Coupable, victime, résistant(e)… Revue ATD Quart-Monde* 247 (3), 2018, S. 4–8.

Schmid Max, *Demokratie von Fall zu Fall. Repression in der Schweiz*, Zürich, Verlagsgenossenschaft, 1976.

Schoch Jürg, Tuggener Jürg, Wehrli Daniel, *Aufwachsen ohne Eltern. Verdingkinder, Heimkinder, Pflegekinder, Windenkinder. Zur ausserfamiliären Erziehung in der deutschsprachigen Schweiz*, Zürich, Chronos, 1989.

Schubarth Martin, *Die Rechte des Beschuldigten im Untersuchungsverfahren, besonders bei Untersuchungshaft. Eine Analyse der schweizerischen Strafprozessgesetze unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten*, Bern, Stämpfli, 1973.

Schuler Daniela, Tuch Alexandre, Peter Claudio, «Fürsorgerische Unterbringung in Schweizer Psychiatrien», *Obsan Bulletin* 2, 2018, www.obsan.admin.ch/de/publikationen/fuersorgerische-unterbringung-schweizer-psychiatrien, konsultiert am 10. 3. 2018.

Schulze Winfried (Hg.), *Ego-Dokumente. Annäherungen an den Menschen in der Geschichte*, Berlin, Akademie-Verlag, 1996.

Schürer Stefan, *Die Verfassung im Zeichen historischer Gerechtigkeit. Schweizer Vergangenheitsbewältigung zwischen Wiedergutmachung und Politik mit der Geschichte*, Zürich, Chronos, 2009.

Schürmann Priska, «Ausgewählte Probleme des Massnahmenvollzugs an weiblichen Jugendlichen», *Fachblatt für schweizerisches Heim und Anstaltswesen*, 1982, S. 423–430.

Schweizerischer Bundesrat, «Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, zu einem Gesetzesentwurf enthaltend das Schweizerische Zivilgesetzbuch (Vom 28. Mai 1904)», *Bundesblatt* 4/24, 15. 6. 1904, S. 1–378.

Schweizerischer Bundesrat, «Botschaft über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fürsorgerische Freiheitsentziehung) und den Rückzug des Vorbehaltes zu Artikel 5 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 17. August 1977», *Bundesblatt* 3/39, 26. 9. 1977, S. 1–63.

Schweizerischer Bundesrat, «Botschaft zur Volksinitiative ‹Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)› und zum indirekten Gegenvorschlag (Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981) vom 4. Dezember 2015», *Bundesblatt* 2016, S. 101–156.

Schweizerisches Idiotikon (Hg.), *Schweizerisches Idiotikon. Schweizerdeutsches Wörterbuch*, digitale Version, www.idiotikon.ch.

Seglias Loretta, «Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Zeichen gesellschaftspolitischer Aufarbeitung», in: Ziegler Béatrice, Hauss Gisela, Lengwiler Martin (Hg.), *Zwischen Erinnerung und Aufarbeitung. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen an Minderjährigen in der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Zürich, Chronos, 2018, S. 21–31.

Seglias Loretta, Leuenberger Marco, Huonker Thomas, *Bericht zur Tagung ehemaliger Verdingkinder, Heimkinder und Pflegekinder am 28. November 2004 in Glattbrugg bei Zürich*, hg. von der Vereinigung Verdingkinder suchen ihre Spur, Zürich, Wildgans-Verlag, 2004.

Sköld Johanna, Shurlee Swain (Hg.), *Apologies and the Legacy of Abuse of Children in «Care». International Perspectives*, London, Palgrave Macmillan, 2015.

Smith James M., «The Politics of Sexual Knowledge: The Origins of Ireland's Containment Culture and the Carrigan Report 1931», *Journal of the History of Sexuality* 13, 2004, S. 208–233.

Steer Christine, *Eingeliefert nach Rummelsburg. Vom Arbeitshaus im Kaiserreich bis zur Haftanstalt in der DDR*, Berlin, be.bra wissenschaft verlag, 2018.

Stooss Carl, *Die Grundzüge des schweizerischen Strafrechts*, 2 Bände, Basel, H. Georg, 1892/93.

Stratenwerth Günter, Bernoulli Andreas, *Der schweizerische Strafvollzug. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung*, Aarau, Sauerländer, 1983.

Strebel Dominique, *Weggesperrt. Warum Tausende in der Schweiz unschuldig hinter Gittern sassen*, Zürich, Beobachter-Buchverlag, 2010.

Studer Brigitte, Matter Sonja (Hg.), *Zwischen Aufsicht und Fürsorge. Die Geschichte der Bewährungshilfe im Kanton Bern*, Bern, Stämpfli, 2011.

Suter Anja, *Zwischen Natur und Evangelium. Die Organisation des Frauenstrafvollzugs in der Schweiz am Beispiel der Strafanstalt Hindelbank, 1942–1966*, Lizenziatsarbeit, Universität Zürich, 2008.

Sutter Gaby, «Vom Polizisten zum Fürsorger: Etablierung und Entwicklung der professionellen Fürsorge in der Gemeinde Bern 1915–1961», *Berner Zeitschrift für Geschichte und Heimatkunde* 69, 2007, S. 259–287.

Tabin Jean-Pierre, Frauenfelder Arnaud, Togni Carola, Keller Véréna, *Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIXe siècle*, Lausanne, Antipodes, 2008.

Tabin Jean-Pierre, Togni Carola, *L'assurance chômage en Suisse. Une sociohistoire (1924–1982)*, Lausanne, Antipodes, 2013.

Tanner Hannes, «Die ausserfamiliäre Erziehung», in: Hugger Paul (Hg.), *Kind sein in der Schweiz. Eine Kulturgeschichte der frühen Jahre*, Zürich, Offizin, 1998, S. 185–195.

Tanner Jakob, «Ordnungsstörungen: Konjunkturen und Zäsuren in der Geschichte der Psychiatrie», in: Meier Marietta et al., *Zwang zur Ordnung. Psychiatrie im Kanton Zürich*, Zürich, Chronos, 2007, S. 271–306.

Tanner Jakob, «Akteure, Akten und Archive», in: Kaufmann Claudia, Leimgruber Walter (Hg.), *Was Akten bewirken können. Integrations- und Ausschlussprozesse eines Verwaltungsvorgangs*, Zürich, Seismo, 2009, S. 150–160.

Thénault Sylvie, *Violence ordinaire dans l'Algérie coloniale. Camps, internements, assignations à résidence*, Paris, O. Jacob, 2012.

Thomson Matthew, *The Problem of Mental Deficiency. Eugenics, Democracy, and Social Policy in Britain c. 1870–1959*, Oxford, Clarendon Press, 1998.

Togni Carola, *Le genre du chômage. Assurance chômage et division sexuée du travail en Suisse (1924–1982)*, Lausanne, Éditions Antipodes, 2015.

Ulvund Frode, «‹A Deterrent to Vagabonds, Lazy Persons and Promiscuous Individuals›. Control and Discretion in the Norwegian Workhouse System, 1845–1907», *Crime, histoire & sociétés / Crime, History & Societies* 16 (2), 2012, S. 29–54.

Unabhängige Expertenkommission Schweiz – Zweiter Weltkrieg, *Die Schweiz, der Nationalsozialismus und der Zweite Weltkrieg. Schlussbericht*, Zürich, Pendo, 2002.

Unabhängige Kommission zur Aufarbeitung sexuellen Kindsmissbrauchs, *Geschichten, die zählen. Bilanzbericht*, 2 Bände, Berlin 2019, www.aufarbeitungskommission.de/bilanzbericht_2019, konsultiert am 9. 4. 2019.

Vonmaur Hans, *Thorberg. Vom Leben hinter Zuchthausgittern*, St. Gallen, Buchdr. E. Rohner, 1954.

Wachsmann Nikolaus, *KL. Die Geschichte der nationalsozialistischen Konzentrationslager*, München, Siedler, 2016.

Waiblinger Max, *Die Abgrenzung der strafrechtlichen von den vormundschaftlichen und administrativen Kompetenzen zur Anstaltseinweisung*, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1945.

Wecker Regina et al., *Eugenik und Sexualität. Die Regulierung reproduktiven Verhaltens in der Schweiz 1900–1960*, Zürich, Chronos, 2013.

Wecker Regina, Studer Brigitte, Sutter Gaby, *Die «schutzbedürftige» Frau. Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung*, Zürich, Chronos, 2001.

Willing Matthias, *Das Bewahrungsgesetz (1918–1967). Eine rechtshistorische Studie zur Geschichte der deutschen Fürsorge*, Tübingen, Mohr Siebeck, 2003.

Wolfensberger Rolf, «Anstaltswesen», *hls-dhs-dss.ch*, 11. 11. 2010, www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D16582.php, konsultiert am 18. 2. 2019.

Wright Katie, Sköld Johanna, Swain Shurlee, «Examining Abusive Pasts: Reassessing Institutional Violence and Care through Commissions of Inquiry», *Traverse. Zeitschrift für Geschichte* 25 (3), 2018, S. 162–178.

Zbinden Karl, *Zur Reform der administrativen Zwangsversorgung von Gewohnheitsverbrechern, Liederlichen und Arbeitsscheuen*, Zürich, Schulthess & Co., 1942.

Zbinden Karl, «Die administrativen Einweisungsverfahren in der Schweiz», *Verhandlungen des Schweizerischen Vereins für Straf- und Gefängniswesen* 21, 1942a, S. 28–49.

Ziegler Béatrice, Hauss Gisela, Lengwiler Martin (Hg.), *Zwischen Erinnerung und Aufarbeitung. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen an Minderjährigen in der Schweiz im 20. Jahrhundert*, Zürich, Chronos, 2018.

TEXTE VON ZEITZEUGINNEN UND ZEITZEUGEN

Auf den folgenden Seiten finden sich Texte von Personen, die von einer administrativen Versorgung oder anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen waren. In Kontinuität des Austauschs mit diesen Personen über die Jahre der Forschung hinweg wollte die UEK ihnen im Schlussbericht eine Stimme geben. Sie bat diese Personen, einen persönlichen Text über die laufende Aufarbeitung oder ein beliebiges anderes Thema zu schreiben, das sie hinsichtlich dieser Thematik als wichtig erachten. Die Autor*innen haben ihren Text revidiert und dann zur Veröffentlichung freigegeben. Wir möchten allen Autor*innen herzlich für ihre wertvollen Beiträge danken, die zur öffentlichen Debatte beitragen werden.

VOM SCHLUSSBERICHT DER UEK ERWARTE ICH einen weiteren, wichtigen Beitrag zur öffentlichen Debatte über die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. Eigentlich hatte ich nie erwartet, dass die schweren und oft grausamen Schicksale der Betroffenen und Opfer dieser Massnahmen die Öffentlichkeit je gross interessieren könnten. Aber die Auseinandersetzung damit ist seit den Achtziger- und Neunzigerjahren des vorigen Jahrhunderts grösser geworden – angestossen von der Anerkennung des Unrechts an den Fahrenden, später den administrativ Versorgten. Viele Schilderungen von Schicksalen und Berichte von Untersuchungen wurden veröffentlicht. Filme wie *Der Verdingbub* oder *Lina* fanden ein grosses Echo, bis hin zu Schularbeiten und Aufsätzen in Gymnasien.

Diesen breiten Diskurs hat die UEK mit ihren Ansätzen zu partizipativer Forschung und Zwischenergebnissen befruchtet. So hat sie die Betroffenen in ihre Arbeiten Einsicht nehmen lassen und sie hat mit Fragestellungen und Workshops ihre Stellungnahmen eingeholt. Die Generalsekretärin und der Generalsekretär der UEK haben eine eigentliche Vermittlungsrolle übernommen und als Anlaufstelle für vielerlei Anliegen der Betroffenen gewirkt. Das Vorgehen und die Rolle der UEK und ihrer Mitglieder habe ich als sorgfältig und umsichtig erlebt. Der Präsident der UEK hat mehrmals ganz klar erklärt, dass es sich bei vielen früheren fürsorgerischen Zwangsmassnahmen um strafbare Handlungen handle, die schon nach den damaligen Gesetzen Straftaten waren.

Vor der Veröffentlichung der Ergebnisse der UEK stellen sich mir folgende Fragen und Überlegungen: Werden jetzt im Schlussbericht das Leid und der Schmerz der Betroffenen und Opfer im Klartext geschildert? Wird gesagt werden, dass unter dem Titel Fürsorgemassnahmen schon an Säuglingen, Kleinkindern und Jugendlichen grausame und anhaltende Gewalttaten verübt wurden? Dass ihnen und Erwachsenen Schläge, Essensentzug, Beschämung und Erniedrigung über Jahre zugefügt wurden? Denn eigentlich ist es ja diese schwere und grausame Lebensbeeinträchtigung von Pflegebefohlenen und Verwahrten, welche Grund zum Aufschrei und zur Aufarbeitung gaben. Die Befürchtung ist denn auch, dass es bei wissenschaftlich glatten Sätzen bleibe wie: «Es gab vor 1981 Institutionen, in denen Akteure andere Personen in frühen Lebensabschnitten psychisch und physisch in negativer Weise behandelten.» Eine solche Berichterstattung wäre eine Verharmlosung und fast ein Freispruch für die Behörden, die verantwortlichen Gemeinwesen und Institutionen. Und werden die Täterinnen und Täter wenigstens als Gruppen und werden ihre Institutionen

benannt? Und ihre Abhängigkeit von ungenügenden materiellen Mitteln? Und wie war es mit dem sogenannten Zeitgeist, gab er massloser Gewalt ein Freibillett? Werden die Fragen beantwortet, wie es kam, dass Offizialdelikte nicht verfolgt wurden, also Straftaten an Betroffenen, die von Amtes wegen hätten untersucht und sanktioniert werden müssen? Zum Beispiel die Tatsache, dass viele betroffene Mädchen und Frauen missbraucht wurden, auch Knaben und junge Männer? Was war mit den Gerichten und untätigen Staatsanwälten, der Polizei? Den Amtsärzten, welche eine Aufsicht hätten wahrnehmen sollen und zu Anzeigen verpflichtet gewesen wären? Und wo der prominente Hausherr das unaufgeklärte Dienstmädchen schwängerte und dann in den Geburtsschein ein unbekannter Ausländer als Vater eingetragen wurde – wie ist es da mit der Urkundenfälschung, die ganze Leben unverheirateter Mütter und ihrer Babys zerstören konnte? Es darf nicht dazu kommen, dass solche Taten, die schon damals gesetzeswidrige Straftaten waren, verharmlost, relativiert oder gar wissenschaftlich entschuldigt werden.

Das sind einige der Fragen, die sich für die Arbeit der UEK stellen. Die UEK ist nicht die ganze, sondern ein Teil der Aufarbeitung. Diese umfasst seit dem Aufarbeitungsgesetz auch die Anerkennung des Unrechts, die Bitte um Entschuldigung, den Solidaritätsbeitrag an die Opfer, die Akteneinsicht und weitere Massnahmen. Auch diese anderen Schritte der Aufarbeitung sind wichtige Massnahmen zur Versöhnung der Betroffenen mit der Gesellschaft und mit unserem Land, die zu würdigen sind. Es ist nicht selbstverständlich, dass ein Staat, seine Regierung und sein Parlament Unrecht der Vergangenheit anerkennt. Ein solches Bekenntnis wirkt in die Zukunft und erleichtert die Anerkennung anderer Minderheiten. Die Entschuldigung ist eigentlich eine Bitte um Entschuldigung, die von den Betroffenen nicht angenommen werden muss – wer sie nicht annimmt oder dazu schweigt, kann die Diskussion voranbringen und möglicherweise bessere Lösungen erreichen. Sodann ist beim Solidaritätsbeitrag nicht selbstverständlich, dass er von allen zu verlangen sei. Denn auch von Bedürftigen und Armen darf nicht von vorneherein angenommen oder erwartet werden, dass sie automatisch jedes Almosen von anderen dankbar und fraglos zu akzeptieren haben. Auch ihre Freiheit und Würde ist zu achten.

Alle diese Aufarbeitungsmassnahmen sind grosse Erfolge für die Betroffenen und sie sprechen für eine positive politische Kultur in unserem Land. Wie schon erwähnt, haben viele Schritte und viele Einzelpersonen unter den Fahrenden, den administrativ Versorgten und anderen Fremd-

platzierten sich dafür engagiert und gekämpft. Es brauchte jedoch die Wiedergutmachungsinitiative von 2015, damit alle Betroffenen einbezogen wurden. Und bei dieser positiven Würdigung der Aufarbeitung müssen wir uns bewusst sein, dass sie Stückwerk bleiben wird. Es wird immer noch Opfer und Kreise geben, die nicht berücksichtigt wurden. Die Schwere des Schicksals der Einzelnen wird nicht in Betracht gezogen. Vor allem jüngere Betroffene, die noch nicht im AHV-Alter sind, sind weiterhin in bitteren Nöten und Abhängigkeiten gefangen. Der Solidaritätsbeitrag von 25 000 Franken ist keine Wiedergutmachung von Leid und verlorenem Leben, er stellt nur ein Zeichen dar. Und noch so viel Forschung kann die lebenslänglichen Wunden von Betroffenen nicht heilen. Es wurde schliesslich keine Unterstützung für das Angehen von Traumata und individuelle Heilungsangebote gegeben.

Und doch, wenn ich mich als Teil eines Grösseren sehe und nicht nur mich selber oder meine Familie oder die Gruppen, in denen ich verkehre, dann sind alle Aufarbeitungsschritte positiv zu werten. Sie stellen eine Investition in die Zukunft und ein Engagement für Gerechtigkeit, Solidarität und Anstand im Umgang miteinander in diesem Land dar. Und dafür danke ich!

Urs Allemann-Caflisch
Bern, 26. September 2018

ICH, ERNA AMSLER-SOOM, BIN IN EINER ARBEITERFAMILIE in Zürich 5 aufgewachsen. Wir waren arm, aber mit Liebe und Anstand aufgewachsen, zu essen hatten wir immer. Mein Vater hat immer gearbeitet, ohne Ferien, für neun Kinder und meine Mutter. Gewalt haben wir nicht erlebt, in den Akten steht das Gegenteil, alles verlogen. Am 25. Januar 1954 hat die Polizei mich und meine Schwester abgeholt nach Münsingen ins Loryheim, eine geschlossene Anstalt. Meiner Schwester haben die alle Zähne gezogen, oben und unten, dann Medikamente. Im Juni 1962 ist sie gestorben wegen Hirnschlag und Nierenversagen. Meine Mutter ist im Alter von nicht einmal 50 Jahren an gebrochenem Herzen gestorben, was ich der Vormundschaft nie verzeihen kann. Mein Vater ist mit 57 Jahren an Krebs gestorben. Statt Schutz zu bieten, hat die Vormundschaft unsere Eltern, auch uns Kinder vernichtet. Wir hatten keinen Vormund, auch keinen Beistand, denn mein Vater hat bis zum Tod 1963 die elterliche Gewalt über uns gehabt. Auch steht, meine Eltern seien ein ordinäres Pack. Im Loryheim hatten wir keinen Kontakt mit der Aussenwelt und nur alle drei Monate Besuch, und alle zwei Wochen durften wir einen Brief schicken, der kontrolliert wurde. Das war schlimmer als im Gefängnis, immer unter Aufsicht bei den Bauern, wo wir im Feld schuften mussten. Nach 27 Monaten Heim wurde ich nach Bäretswil gebracht für Haushaltsarbeiten. Lohn habe ich nie bekommen, den hat die Vormundschaft genommen. Noch heute, wo ich 80 Jahre alt bin, leide ich und muss Medikamente nehmen zum Einschlafen. Auch steht in den Akten, bei uns allen sei der Wurm drin, man sollte uns alle sterilisieren. Noch heute leide ich, was die uns angetan haben, sogar nach Wut und Enttäuschung habe ich noch Schuldgefühle, wenn ich an meine Familie denke. Unsere Akten haben wir Herrn Thomas Huonker nach dem Interview mit mir und meiner Schwester, Brigitte Soom, mitgegeben. Wochenlang hatte ich sie gelesen und konnte nicht begreifen, dass so viel Erfundenes und Verlogenes darin steht, das wir so nie erlebt haben. Kurz nach dem Tod meiner Mutter 1957 steht in den Akten (!!!!): Endlich können wir unseren Plan vollziehen und die zwei jüngsten Geschwister, 12 und 14 Jahre alt, in das Schwererziehbarenheim Kehrsatz einweisen. Wir waren machtlos, auch mein Vater. Der älteste Bruder, Hermann Soom, ist in die Fremdenlegion geflüchtet nach einer Verwahrungsdrohung, und das alles ohne Gerichtsurteil. Ursula Müller-Biondi und den Medien ist alles zu verdanken mit Briefen, Telefon und Gesprächen und der Aufnahme im Ravia-Verein. Auch die Akten haben wir dank Uschi bekommen. NB. Mit der UEK bin ich, mit Frau Zimmermann, öfters in Kontakt, bin zufrieden,

sie nimmt sich auch Zeit mit Gesprächen, die Infos bekomme ich immer von der UEK per E-Mail. Dafür bedanke ich mich vielmal. Das ist nur eine kurze Geschichte, ich könnte ein Buch schreiben über die verlogene Vormundschaft. – Jetzt bin ich wieder traurig über die Akten. Auch steht in den Akten, dass meine Mutter eine faule und sie sei den ganzen Tag im Sessel gewesen und habe nur geraucht und Alkohol getrunken, was ja sowieso nicht stimmt, denn wir hatten nach der Schule immer das Essen auf dem Tisch gehabt und den Haushalt hat sie jeden Tag gemacht. Geflucht hat sie nie, wie es steht, sie ist eine gläubige Frau gewesen und in der Schule hatten wir wenige Reklamationen, wie kann man auch so Horrorgeschichten erfinden, immer wieder kommt mir die Galle hoch und zweimal hatte ich schon Magengeschwüre.

Mit 15 Jahren, nach dem Schulabschluss, wollte ich in die französische Schweiz gehen, um die Sprache zu lernen. Eine Stelle hatten wir, aber die Vormundschaft verweigerte es, weil es zu teuer war und man neun Jahre Schule machte, nicht acht wie in Zürich. Also konnte ich keinen Beruf lernen. Ich habe dann Büroreinigungen gemacht und bin Angestellte geworden bei der Stadt Zürich, wo ich viele Jahre gearbeitet habe.

Erna Amsler-Soom
21. August 2018

URSULA BIONDI, GEB. 18. 12. 1949 IM «ZWINGLIANISCHEN ZÜRICH» ALS ITALIENERIN VIERTER GENERATION UND RÖMISCH-KATHOLISCH.

Meine Vorfahren väterlicherseits wanderten bereits 1897 aus der Toskana (I) in die Schweiz ein. – Das Einbürgerungsverfahren verlief insbesondere in der Zeit des Wirkens der «Nationalen Aktion gegen Überfremdung von Volk und Heimat» (NA) in den Jahren 1961–1966, als ich zwischen elf und 16 Jahre alt war, sehr traumatisch. Betroffen davon waren vor allem die Italiener.[1] Das damals herrschende Zweiklassensystem, der «Kantönligeist», die Religions-Zugehörigkeit, das noch fehlende Frauenstimmrecht, «Vetterliwirtschaft» und «Bünzlitum», verbunden mit der restriktiven, heuchlerischen, doppelten Moral spielten in meiner Kindheit und Jugendzeit der 50er- und 60er-Jahre eine dramatische Rolle. –

Bis zu meinem 16. Lebensjahr wurde ich von den Erwachsenen bitter enttäuscht; brutaler Vater, eine Mutter, die wiederholt mit Selbstmord drohte, und der Au-pair-Gastgeber (38), der mich während Monaten massiv sexuell missbrauchte. – Es kam, wie es kommen musste, ich lernte meine grosse Liebe Heinz kennen, der Schweizer und sieben Jahre älter war als ich. Heinz war bereits verheiratet gewesen und hatte nach der Scheidung noch eineinhalb Jahre Heiratsverbot. Das «Konkubinat» (Zusammenleben ohne Trauschein) war damals in Zürich noch gesetzlich verboten! Das «System» stand über uns, es schützte uns nicht, sondern es trennte uns für immer. –

Der Beschluss der Zürcher Behörden vom 11. November 1966 – heute über 50 Jahre her – und die damaligen *«Erziehungsmassnahmen»* in Hindelbank bleiben für immer präsent – Hindelbank ist immer da. – Die psychischen und physischen Wunden, die mir während der Wegsperrung zugefügt wurden, begleiten mich bis an mein Lebensende. –

Das Unrecht und die Auswirkungen der damaligen Behördenwillkür sind verheerend. – Sowohl das Entreissen eines Neugeborenen im Gebärsaal des Inselspitals (BE) zwecks Zwangsadoption als auch die willkürliche Wegsperrung ohne richterlichen Beschluss mit Ausnützen zur unentgeltlichen Zwangsarbeit sind samt der daraus folgenden lebenslangen Traumatisierung, Stigmatisierung als «Häftling» und der durch den Zelleneinschluss

1 Mein Vater, der selber eine Schweizer Mutter hatte, litt darunter, dass seine Einbürgerung und die seiner Kinder sehr spät erfolgten, obwohl seine Frau auch Schweizerin war und er, wie seine Kinder, in der Schweiz geboren und aufgewachsen war.

verursachten lebenslang andauernden Klaustrophobie Verbrechen an der Menschenwürde. Man hat mich als 17-jähriges schwangeres Mädchen ausserhalb der Zwangsarbeits- und Essenszeiten und der täglichen einstündigen Hofrundgänge mit den Verurteilten ohne jede Kontaktmöglichkeit von 18:30 Uhr bis 6:30 Uhr in eine kleine Zelle (8 Quadratmeter) weggesperrt. Neben all den schrecklichen Erlebnissen wie unter anderem den Suiziden von verzweifelten administrativ versorgten Frauen empfand ich nach der Kindeswegnahme und dem unsäglichen Liebeskummer den Einschluss über die Wochenenden, dieses Verlassensein und diese Perspektivlosigkeit als schlimmste Torturen, die mich nicht nur den Verstand, sondern beinahe auch das Leben gekostet hätten.

Fazit – Der Staat hat nicht nur Beihilfe zum elterlichen Machtmissbrauch und zur Misshandlung geleistet, deren Konsequenzen ich ein Leben lang tragen muss, sondern – obwohl ich dort auch unentgeltliche Zwangsarbeit leisten musste – von meinen Eltern für angebliche «Pflegekosten» noch Fr. 6774.90 für eine nie erfüllte «Dienstleistung» einkassiert. –

Nachdem ich nach einem unglaublich zähen und verzweifelten Kampf mein inzwischen drei Monate altes Baby zurückerhalten hatte, durfte ich das Gefängnis nach einem Jahr und einer Woche verlassen. Am 1. Mai 1968 gewann ich meine Freiheit zurück. Ich begann eine eindrückliche Karriere, die mich unter anderem nach Genf ins International Labor Office der UNO führte. Ich habe es aber nur geschafft, weil ich 33 Jahre lang vor der Traumatisierung weggerannt bin. Jedes Mal, wenn sie mich einholte, habe ich ein neues Projekt gestartet – immer nach dem Motto vorwärts, vorwärts, vorwärts. So habe ich viel erreicht im Leben. – Ja, ich habe Glück gehabt. – Aber mit 50 Jahren endete meine Flucht vor dem Erlebten. Ich erlitt einen innerlichen Zusammenbruch und begab mich in psychiatrische Therapie. Ich litt unter einem starken «Tabuisierungs-Trauma», wie es in der Psychiatrie genannt wird. – In meinem persönlichen Buch *Geboren in Zürich* veröffentlichte ich im Jahr 2002 meine Lebensgeschichte, um sie endgültig zu verarbeiten. Dadurch wurde ich ein fantastisches Ablenkungsziel für Leute, die mit ihrem Leben unzufrieden waren, und auch für solche, die ihre eigenen Missetaten tarnen wollten. Ich erkannte auch, dass es im Gedankengut immer noch viele Mitläufer der damaligen Zeit gab. – Eine Altjournalistin meinte mir gegenüber gar, früher habe man die Landesverräter an die Wand gestellt. Das

bereits angehende üble Mobbing war nicht mehr aufzuhalten. Der Spagat zwischen der schmerzlichen Vergangenheit in meiner Kindheit und Jugendzeit, die mich durch mein Outing aufs brutalste einholte, und dem täglichen Kampf, mich in der Gegenwart ja nicht zu isolieren, wurde für mich jahrelang zu einem Spiessrutenlauf. Mir blieb nichts mehr anderes übrig, koste es, was es wolle, das hart erarbeitete Glück, die Karriere, das gesellschaftliche Ansehen etc. zu verteidigen und mich gegen das Stigma «Knasti» mit aller Kraft zu wehren, denn all dies wurde durch das üble Mobbing gefährdet. – Es wurde mir auch klar, dass der Staat es während Jahrzehnten verpasst hatte, die jungen Leute aufzuklären, dass die Freiheit, die sie heute leben konnten, nicht selbstverständlich war, sondern dass die vorhergehenden Generationen dafür einen hohen Preis, zum Teil gar mit ihrem Leben bezahlt hatten. Deswegen war es nach meinem Outing in den Jahren 2000–2010 bis zum Zeitpunkt der ersten offiziellen Entschuldigung für viele einfacher und vor allem auch bequemer, mir die Stigmatisierung anzuhängen, als sich einzugestehen, dass sie früher als Liederliche, Arbeitsscheue etc. bezeichnet und weggesperrt hätten werden können. Man denke nur schon an das Konkubinat, uneheliche Kinder, Homosexualität etc. – Mir war klar, dass das Stigma «Knasti» im Zusammenhang mit den administrativen Versorgungen 1942–1981 unbedingt zu einer gesellschaftlichen Diskussion führen musste. – Nach einem jahrelangen unerbittlichen Einzelkampf, verbunden mit vielen turbulenten, schmerzvollen Erlebnissen im gesellschaftlichen wie auch im privaten Bereich, bei denen man an die Grenze dessen ging, was ein Mensch ertragen kann, erhielt ich Anfang 2008 endlich die erlösende Hilfe vom *Beobachter*. Daraufhin begann Dominique Strebel, Redaktor und Jurist des *Beobachters*, gestützt auf meine Vorarbeiten mit der Veröffentlichung meines Jugendschicksals, *Behördenwillkür. Zur Erziehung ins Gefängnis*, sowie mit intensiven Recherchen über dieses dunkle Kapitel Schweizer Geschichte. Der *Beobachter* lancierte gleichzeitig einen Aufruf: «Administrativ versorgt? Melden Sie sich!» All dies bewirkte schliesslich, dass man mir das Erlebte zu glauben begann. Aber es brauchte dennoch eine Entschuldigung der offiziellen Schweiz durch Frau Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf am 10. September 2010 im Schloss Hindelbank, bis dieses üble Mobbing endlich aufhörte. – *Diese offizielle Entschuldigung für die administrativ Versorgten 1942–1981 war für mich lebenswichtig.* – Sie war der grosse Durchbruch für die weiteren Schritte in der Schweizer Sozialgeschichte. –

Unabhängige Expertenkommission zur wissenschaftlichen Aufarbeitung administrativer Versorgungen (UEK) – einerseits verbleibt ein bitterer Nachgeschmack durch das lange Schweigen, die jahrzehntelange, skandalöse und zermürbende Auflauftaktik der Verantwortlichen des Staates, bis sich der Staat endlich zur offiziellen Entschuldigung, Rehabilitierung, historischen Aufarbeitung und Anerkennung mit einem Solidaritätsbeitrag bekannt hat. Ernüchternd ist auch, dass am Runden Tisch von Behördenseite her die Sorge um den Täterschutz grösser war als die Sorge um die Betroffenen, die nach dem Runden Tisch weiterhin in prekären Situationen leben müssen. All das schmerzt unendlich! – Andererseits bin ich der UEK sehr dankbar, dass ich noch erleben durfte, dass mit der wissenschaftlichen Aufarbeitung administrativer Versorgungen über den Einzelfall hinaus aufgezeigt wird, wie menschenverachtend die damaligen Behörden mit den administrativ versorgten Menschen umgegangen sind. – Die würdevolle Art der UEK, uns Betroffenen auf Augenhöhe zu begegnen, zeigt auch, dass bei den Behörden ein Umdenken stattgefunden hat.

Die wissenschaftliche Aufarbeitung administrativer Versorgungen durch die UEK gehört zur Rehabilitierung der administrativ Versorgten 1942–1981 und bildet somit einen Abschluss dieses dunklen Kapitels Schweizer Geschichte. Sie bildet gleichzeitig auch einen Anfang – eine Mahnung – für die nächste Generation, dass sich eine solche Behördenwillkür, wie wir sie erleben, erdulden und erleiden mussten, nicht mehr wiederholen darf! – Demzufolge ist es unabdingbar, dass dieses dunkle Kapitel Schweizer Geschichte heute als generationenübergreifender Erfahrungsaustausch in den obligatorischen Schulstoff aufgenommen wird.

«Man kann das Erlebte nicht ungeschehen machen.
Aber man kann dafür sorgen, dass es sich nicht wiederholt.»

Dr. h. c. Ursula Biondi
ehemaliges Behördenopfer im Schutzalter
seit Anfang 2000 ununterbrochen im Einsatz für Gerechtigkeit
18. 6. 2018

Ehem. Präsidentin Verein RAVIA
www.administrativ-versorgte.ch
rehabilitiert seit 2014
seit 2008 Anlaufstelle
Teilnehmerin des Rundes Tischs für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen
www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Teilnehmer_de.pdf

Mitglied des Initiativkomitees
www.wiedergutmachung.ch/home

Externes Mitglied der Parlamentarischen Gruppe Fürsorgerische Zwangsmassnahmen
www.pgfzm.ch

Auszeichnungen:
– 6. September 2013: Prix Courage, Beobachter
– 15. November 2013: Rechtswissenschaftliche Fakultät, Ehrendoktorat aus Anlass von «250 Jahre Recht in Freiburg»
– 13. Juni 2015: Anna-Göldi-Menschenrechtspreis

DER BUNDESRAT UND DAS PARLAMENT BESCHLOSSEN, von den geforderten 500 Millionen Franken 300 Millionen für den Solidaritätsbeitrag bereitzustellen. Das war die erste Ohrfeige für uns Betroffene. Der Bund wusste genau, dass die Betroffenen kein Referendum einreichen würden, schon mal wegen des Alters vieler Betroffener. Es gab Parlamentarier, die waren mit den 300 Millionen ganz und gar nicht einverstanden. Die damals nicht Einverstandenen überlegten sich natürlich: Wie können wir die 300 Millionen noch mehr herunterdrücken? Man beabsichtigte, es den Betroffenen so schwer wie möglich zu machen, um diesen Solidaritätsbeitrag durchzubringen. Um die Angelegenheit für Betroffene zu verschärfen, beschloss man unter anderem, die Betroffenen müssten sich mit ihrer eigenen Geschichte auseinandersetzen (Akten). Und das war für viele Betroffene eine schmerzhafte Tortur. Diese Massnahme reichte natürlich noch nicht. Es wurde auch eine zwölfmonatige Anmeldefrist gesetzt für das Einreichen eines Gesuches. Dies war beabsichtigt, da sie wussten, dass sich Betroffene zu spät anmelden würden. Um die Zahl der Gesuchseingänge so tief wie möglich zu halten, waren die Verantwortlichen des Bundes sehr erfinderisch. Und sie hatten damit auch noch Erfolg. Der Bund wusste punktgenau, mit was für Personen (Betroffenen) er es zu tun hatte, und dies wurde genutzt, um, wie schon erwähnt, die Zahl der Eingänge so tief wie nur möglich zu halten. Was ihnen schlussendlich auch gelang.

BEISPIELE:

– So wenig wie nur möglich publizieren in Medien, TV, Printmedien usw. Die Verantwortlichen wussten natürlich, dass der grössere Teil der Betroffenen Heim- und Anstaltsopfer war. Und dies wurde gezielt in den Medien zu wenig publiziert. Man bevorzugte lieber den Begriff Verdingung statt Heimkinder.

– Da ein grosser Teil der Betroffenen im höheren Alter ist, wusste man natürlich, dass sie in den Kommunikationsmitteln sehr eingeschränkt oder gar nicht in der Lage waren, sich zu informieren. Zudem gab es Opfer, die waren schlichtweg Analphabeten. Das heisst, dieser Opfergruppe blieb nichts anderes übrig, als bei den Opferhilfestellen vorzusprechen, um ihre Forderungen geltend zu machen. Und das wurde für viele Betroffene zum Spiessrutenlauf. Aber das war ja eigentlich das Ziel!

– Die Anmeldeformulare wurden so gestaltet, dass die Betroffenen den Eindruck hatten, sie seien die Täter. Um vom Bund etwas zu bekommen, mussten die Betroffenen schon beweisen und sich mit der alten

Geschichte auseinandersetzen. Und das war für viele Betroffene ein sehr schmerzlicher Akt. Der Bund wusste natürlich, dass viele Betroffene durch die Behörden stigmatisiert sind und ihr Vertrauen in die Behörden längst verloren hatten. Das war auch ein Ziel, um die Zahl der Anmeldungen für das Gesuch tief zu halten.

– Was mich nicht überrascht, ist, dass Betroffene für ihre Angelegenheit (Gesuche einreichen) selbst aktiv werden mussten. Obwohl es eigentlich Sache des Bundes gewesen wäre, für eine richtige Kommunikation zu sorgen. Aber das war natürlich beabsichtigt, dass dies eben nicht zustande kommt.

– Es gab auch Betroffene, die sich bereit erklärten, aktiv bei der Einreichung eines Gesuchs Hilfe und Unterstützung zu leisten. Was natürlich mit gewissen Kosten (Spesen) verbunden gewesen wäre. Auch davon wollten die Verantwortlichen des Bundes nichts wissen! Wir nahmen dies zur Kenntnis.

– Fazit des Ganzen: Ich bin heute überzeugt, die Verantwortlichen des Bundes hatten die Angelegenheit Solidaritätsbeitrag so kommuniziert, dass es eigentlich, nach meiner Ansicht, eine Untersuchung bräuchte, um zu klären, ob sich der Bund den Betroffenen gegenüber in all den Punkten korrekt verhalten hat.

Ich wurde im Jahre 2017 als neuer Präsident des Vereins FremdPlatziert gewählt. Da der Verein sich auflösen wollte, schien es mir wichtig, dass er bestehen blieb. Als der Startschuss mit der Anmeldung für den Solidaritätsbeitrag fiel, hatte ich von Anfang an meine Zweifel, dass diese Angelegenheit so laufen würde, wie sich der Bund dies vorstellte. In einem behielt er recht, indem er die Zahl der Gesuchseingaben tief halten konnte. Mit all den Überlegungen und Massnahmen, die ich erwähnte. Nun fing man bundesseitig an, sich zu fragen, warum sich nur so wenige anmeldeten. Man tut so, als wären wir Betroffenen schuld an diesem Eklat. Als Präsident des Vereins FremdPlatziert konnte ich Erfahrungen sammeln, wo eigentlich die Schwierigkeiten lagen, die Betroffenen zu bewegen und zu begleiten bei der Anmeldung für den Solidaritätsbeitrag. Mein Hauptproblem war, die Betroffenen zu überzeugen, das heisst, ich musste sehr viele persönliche Gespräche führen. Selbstverständlich auch ihre Geschichte anhören, wenn es um die definitive Anmeldung ging. Beim Ausfüllen der Formulare merkte ich schnell mal, dass viele Betroffene mit dem sehr Mühe hatten. Es war den meisten zu kompliziert oder sie konnten Fragen gar nicht beant-

worten. Es gab Betroffene, bei denen musste ich mehrere Anläufe nehmen, bis das Gesuch vollständig ausgefüllt war. Ein Teil der Betroffenen gab mir beispielsweise zur Antwort, sie wollten mit der Geschichte nichts mehr zu tun haben. Sie hätten genug gelitten über die Jahre hinweg. Ein Teil der Betroffenen gab mir auch zu verstehen, sie wollten lieber mit Gleichgesinnten, sprich selbst Betroffenen, darüber sprechen. Sie würden es auch vorziehen, sich über einen Verein für den Solidaritätsbeitrag anzumelden. Das waren Betroffene, die haben das Vertrauen in die Regierung längst verloren. Ich hörte von einem Betroffenen, der sagte mir, als ich ihn ansprach wegen der Anmeldung, er glaube mir das nicht! Früher haben sie mich geschlagen, sexuell missbraucht und genötigt usw. und nun kommt der Bund und will mich für das bezahlen. Das ist doch eine Lüge! Den grössten Stress bei diesen Anmeldungen hatte ich mit Betroffenen, bei denen ich alles unter Kontrolle haben musste. Die meisten waren im Grossen und Ganzen schlicht und einfach überfordert mit der ganzen Angelegenheit. Auch die Aktensuche gestaltete sich zum Teil echt mühsam und schwierig. Zumal viele, insbesondere Ältere, sich nicht mehr an Details erinnern konnten. Sei es der Vormund, wie lange sie im Heim waren oder gar wie die Eltern hiessen! Ich stellte auch fest, je mehr ich sie mit diesem Thema konfrontierte, desto schwieriger und verschlossener wurden sie. Es gab natürlich auch Betroffene, die waren sehr offen und freigiebig beim Erzählen ihrer Geschichte und nahmen das Angebot der finanziellen Wiedergutmachung gerne an. Über die Höhe des Betrags hatten mehr oder minder alle die gleiche Meinung, dass es eigentlich zu wenig ist für das Leid, das sie erlitten hatten. Waren natürlich auch der Meinung, dass man das mit Geld nicht mehr gutmachen kann. Ein Grossteil der Betroffenen beklagte sich über mangelnde Schulbildung. Durch diesen Mangel konnten sie sich in der Berufswelt nicht verwirklichen und erlitten dadurch einen finanziellen Nachteil, und dies kommt alles nun zum Tragen. Es gab Betroffene, die vertrauten mir an, wie schlecht es ihnen finanziell geht. Ein Betroffener offenbarte mir sogar, er ernähre sich hie und da von Hundefutter. Und dies find ich doch schon sehr bedenklich. Die meisten Betroffenen hätten sich gewünscht, die Angelegenheit fürsorgerische Zwangsmassnahmen wäre viel früher angegangen worden. Denn viele sind verstorben oder so in die Armut reingerutscht, dass es eigentlich zu spät ist. Der grösste Teil der Betroffenen wünschte sich mehr Unterstützung als nur die 25 000 Franken. Denn die sind ja nicht nachhaltig. Insbesondere für jüngere Betroffene müsste man mehr tun. Zum Beispiel in Form einer Zusatzrente usw.

Als Präsident fühlte ich mich verpflichtet, die Betroffenen zu unterstützen bei der Arbeit der Gesuchstellung, und durfte durch diese Arbeit eine Menge Erfahrung sammeln und eine grosse Dankbarkeit erleben. Ich würde diese Arbeit wieder machen.

Robert Blaser
Präsident des Vereins FremdPlatziert
Während zwölf Jahren selbst betroffen. Zehn Jahre Heimaufenthalt und zwei Jahre Arbeitserziehungsanstalt.

VERSPÄTETE UND TRÜGERISCHE ENTSCHULDIGUNGEN, UM DIE ÖFFENTLICHE MEINUNG ZU TÄUSCHEN

Entschuldigungen, die 80 000 Opfer der kriminellen Behörden niemals hören werden, weil man sie vierzig Jahre lang vorsätzlich vergessen hat. Entschuldigungen ohne jede Spur von Aufrichtigkeit und wirklichem Willen zur Wiedergutmachung, sondern Entschuldigungen und eine Rehabilitation – welche die schuldigen Behörden finanziell nichts kostet, sondern ihnen in 80 000 Fällen den Solidaritätsbeitrag in Höhe von 25 000 Franken erspart.

Behörden stellen sich erst über das Gesetz und machen sich schwerster Verfehlungen schuldig und massen sich dann an, zugleich Kläger und Richter zu sein.

Zur Sterilisation gezwungene Frauen; missbräuchliche administrative Versorgungen; Kinder, die ihren Müttern mit Gewalt entrissen wurden; Mütter, die ihre Kinder nie mehr wiedersehen werden. Zerstörung von Familien durch die Platzierung von Kindern in Waisenhäusern, Opfer von Misshandlungen, Pädophilie; Platzierung von Kindern bei Bauern, wo sie geschlagen und wie Tiere behandelt wurden, vergewaltigte und getötete Mädchen, Vernichtung geschwisterlicher Beziehungen; Verwehrung von Schulbesuch oder Berufsausbildung, missbräuchliche Zwangsversorgung in psychiatrischen Einrichtungen, medikamentöse Versuche usw. *Die dumpfe Gewalt triumphiert über das Recht.*

Nach einem mehr als zwanzigjährigen Kampf wurde dank der Entschlossenheit von Louisette Buchard-Molteni, Ursula Biondi und mir selbst eine Motion in Bern eingereicht – nach mehr als vierzig Jahren Schweigen vonseiten der Behörden. Die 1999 eingereichte Motion Jean-Charles Simon forderte die Einrichtung einer Untersuchungskommission und wurde von den gewissenlosen Behörden, die jeden Respekt vor den Menschen vermissen lassen, ignoriert.

Der Kampf geht weiter und die Opfer bekommen 2013 einen Runden Tisch. Doch da kommt schon der nächste Verrat der Behörden: Die anwesenden Betroffenen sind deutlich in der Unterzahl, ihre Vorschläge werden ignoriert oder werden vom Präsidenten des Runden Tisches zur Abstimmung

unterbreitet. Dieser weiss freilich, dass die Betroffenen in der Unterzahl sind und eine Abstimmung niemals im Sinne der Betroffenen ausfallen wird. Dazu kommt, dass einige der Betroffenen kaum Schulbildung haben und hier mit Amtsträgern, dem BJ,[1] Sozialdirektoren, Akademikern konfrontiert waren. Die Verteilung der Beteiligten am Runden Tisch hatte ein eindeutiges, von den Behörden gewolltes Ungleichgewicht zur Folge, um zu gewährleisten, dass sie ihre Ziele erreichen: jedwede Forderung nach Entschädigung und Betreuung ihrer Opfer im Keime zu ersticken.

Vierzig Jahre Schweigen und die Weigerung der Behörden, die Betroffenen über die Existenz ihrer Dossiers zu informieren. Vierzig Jahre, in denen die Behörden keinen einzigen Gedanken an das weitere Schicksal der Betroffenen verschwendeten. Ich bin nach wie vor davon überzeugt, dass die Behörden bewusst nicht informiert haben, wohl wissend um die juristischen und finanziellen Konsequenzen ihrer Verbrechen. Vierzig Jahre, um Verjährung und damit Straffreiheit zu erreichen sowie finanzielle Forderungen seitens der Opfer abwiegeln zu können. Das perfekte Verbrechen, bei dem die Verbrecher zu keiner Zeit von einer inexistenten Justiz behelligt wurden.

Was bedeutet die von den Behörden bewilligte Nothilfe in Höhe von 4000 bis 8000 Franken pro Opfer nach Jahrzehnten der Prekarität, der Entsozialisierung und den entsprechenden Konsequenzen? Und da dieses Almosen verheirateten Paaren verweigert wird, lassen die Behörden die Ehepartner für ihre eigene Niedertracht aufkommen.

Was bedeuten 25 000 Franken Solidaritätsbeitrag, wenn Ihre Existenz durch die Schuld der Behörden vernichtet wurde und diese Behörden unter völliger Straffreiheit weiterhin Tausende ihrer Opfer in prekären Verhältnissen halten?

Wie soll man akzeptieren und ertragen, dass gesundheitlich angeschlagene Opfer, die um eine beschleunigte Auszahlung des Solidaritätsbeitrags bitten, vom BJ zu hören bekommen, ich zitiere: «Der Ausdruck schwerkrank bezieht sich auf physisch kranke Menschen am Lebensende. Das könnte

1 Bundesamt für Justiz.

zum Beispiel eine Person mit Krebs im Endstadium sein, die noch zwei Monate zu leben hat.»

Wie soll man akzeptieren, dass die Behörden einen Teil der IV[2] eines Opfers einbehalten, um es zu verpflichten, mit den Beträgen für die Nothilfe und mit dem Solidaritätsbeitrag Steuerrückstände zu begleichen? Eine List vonseiten der Behörden, um eine Entscheidung des Runden Tisches zu umgehen, die die Einziehung der beiden Beträge zum Zweck der Steuerschuldbegleichung untersagt.

Aus welchem Grund werden nicht auch die kantonalen Behörden zur Zahlung eines Solidaritätsbeitrags in Höhe von 25 000 Franken an ihre jeweiligen Opfer verpflichtet, wo doch bewiesen ist, dass die Kantone die Misshandlungen unter Missachtung von Menschenrechten, Bundes- und Kantonsverfassungen anwandten?

Wie können sich die Bundesbehörden ungefähr 100 bis 120 Millionen des Gegenvorschlags unter den Nagel reissen, während Tausende Betroffene weiterhin in prekären Verhältnissen leben müssen und mit der völligen Gleichgültigkeit schuldiger Behörden angesichts der Verbrechen, für die sie die volle Verantwortung tragen?

Daniel Cevey
Romanel, 30. September 2018

2 Invalidenversicherung.

WAS JETZT NOCH FEHLT

Der Apéro riche ist abgeräumt.
Die Dankesrede der Bundesrätin verhallt. Der Runde Tisch ist Geschichte.

Historikerinnen und Historiker sind an der Arbeit. Publikationen mit profunden Analysen zum Wie, Wo und Warum der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im 20. Jahrhundert erscheinen.

Die Politik hat ihre Schuldigkeit getan. Das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen wurde 2014 vom schweizerischen Parlament verabschiedet, wenn auch ohne Anspruch auf Schadenersatz. Drei Jahre später trat das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in Kraft, diesmal verbunden mit einem Solidaritätsbeitrag an die Opfer.

So weit, so lobenswert.

Aber was nun?

Haben all diese Massnahmen den Opfern ein besseres Leben gebracht? Sind sie selbstbewusster, mutiger, stärker geworden? Sind die Verletzungen verheilt, die ihnen religiöse Eiferer, machtgesteuerte und verblendete Möchtegern-Pädagogen, ausbeuterische Bauern und ein wegschauender Staat zugefügt haben?

Ist jetzt alles gut? Wohl kaum.

Scham und Selbstzuschreibung von Schuld führten dazu, dass die meisten Opfer das schreckliche Erlebte jahrzehntelang tief in sich drin vergruben. Zu schmerzhaft, aufwühlend und angstbesetzt wäre es gewesen, die Büchse der Pandora unkontrolliert zu öffnen. Doch als die Medien immer häufiger über die traurigen Schicksale der Verding- und Heimkinder berichteten, nahmen immer mehr Direktbetroffene allen Mut zusammen und begannen selbst über das ihnen angetane Leid zu erzählen.

Für kurze Zeit kam Hoffnung auf: Wir werden verstanden. Man lässt uns nicht allein. Die Gesellschaft schien sich tatsächlich mit uns einst kalther-

zig ausgegrenzten Heim- und Verdingkindern zu solidarisieren. Auch die Archive öffneten ihre Türen und unterstützten die Betroffenen, wo sie konnten – sofern unsere Akten nicht willentlich zerstört worden waren.

Doch jetzt verschwindet das Thema allmählich wieder aus der Öffentlichkeit. Die Medienbeiträge werden weniger, die Schlagzeilen dünner. Und die Frage stellt sich: Was geschieht mit den Betroffenen? Wie leben wir alle weiter? Aus eigener Erfahrung und aus zahlreichen Kontakten mit anderen Opfern weiss ich: bei vielen hat die öffentliche Diskussion dieses dunklen Kapitels schweizerischer Sozialgeschichte Empfindungen traumatisierender Belastungen von früher reaktiviert.

Die Wissenschaft weist nach: viele Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen in der Schweiz leiden unter komplexen posttraumatischen Belastungsstörungen. Die Deutschsprachige Gesellschaft für Psychotraumatologie beschreibt dieses vielfältige Beschwerdebild als eine «besonders schwere langanhaltende Traumatisierung infolge psychischer, körperlicher oder sexueller Gewalterfahrung, aber auch durch die Erfahrung emotionaler Vernachlässigung in der Kindheit. Viele Betroffene erleben sich selbst als hilflos und haben das Gefühl, nur wenig Einfluss auf den Verlauf ihres Lebens nehmen zu können.»

In der Regel überschneidet sich die Traumafolgestörung mit anderen psychischen Erkrankungen. Dies führt oft dazu, dass sie lange nicht erkannt wird. Es ist deshalb unerlässlich, dass Betroffene die Behandlung erhalten, die sie benötigen: eine spezifische und qualifizierte Traumatherapie.

Der Psychotraumatologe Andreas Maercker befragte im Rahmen eines Forschungsprojekts an der Universität Zürich ehemalige Verding- und Heimkinder, wie es ihnen heute geht. Die Antworten sind leider wenig überraschend. Viele Betroffene leiden nicht nur unter einer posttraumatischen Belastungsstörung, sondern auch unter Depressionen. Sie erleben sich als gleichgültig und denken oft an Suizid. Die Forscherinnen und Forscher um Maercker fanden sogar heraus, dass ehemals fremdplatzierte Kinder, die Gewalt und Entwurzelung erfuhren, ein erhöhtes Demenzrisiko im Alter aufweisen.

Das scheinbar Vergangene, es reicht weit in die Gegenwart hinein.

Ich half 2013 mit, den Runden Tisch auf Bundesebene anzustossen. Meine eigene Geschichte eines langjährigen Heimlebens mit vielen schlimmen Erlebnissen bewog mich dazu. Auch ich hatte lange geschwiegen. Erst bei meiner Pensionierung fand ich den Mut, mein Schicksal öffentlich zu machen. Ich ahnte intuitiv, dass der Gedenkanlass 2013 in Bern und die öffentliche Bitte um Entschuldigung durch die Landesregierung, vorgetragen von Bundesrätin Sommaruga, bei vielen Opfern das Bedürfnis wecken würde, zu reden. Ich schlug deshalb vor, für jede Sprachregion eine niederschwellige Anlaufstelle zu schaffen, die von psychologisch-psychiatrisch geschulten Leuten betreut und in den Anfängen des Aufarbeitungsprozesses für die Opfer vierundzwanzig Stunden am Tag erreichbar sein sollte. Eine Dargebotene Hand speziell für ehemalige Verding- und Heimkinder, Zwangssterilisierte, Zwangsadoptierte und administrativ versorgte Menschen. Ein sicherer Ort, wo sie mit ihren wiedererwachten dunklen Erinnerungen nicht alleine gelassen und wo sie kompetente Beratung erhalten würden.

Der Vorschlag stiess aus finanziellen Gründen auf Ablehnung. Als Alternative stünden den Betroffenen ja die Opferberatungsstellen in den Kantonen zur Verfügung, hiess es. Rückblickend zeigt sich jedoch, dass die therapeutische Beratung nötig gewesen wäre und immer noch nötig ist. Die Opferberatungsstellen leisteten unbestritten bei der Aktensuche wichtige Arbeit. Die Behandlung von Menschen mit posttraumatischen Belastungsstörungen indes gehört in fachliche Hände.

Das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen erwähnt die schweren, bis ins Alter nachwirkenden gesundheitlichen Folgen für Betroffene nicht. Wohl weniger aus Ignoranz denn aus finanzpolitischen Überlegungen. Zwar wird vermerkt, dass gemäss Opferhilfegesetz Anspruch auf Hilfe und Entschädigung besteht. Konkrete Hinweise, die den Opfern das Recht geben, bei posttraumatischer Belastungsstörung therapeutische Hilfe in Anspruch zu nehmen, fehlen jedoch. Das hätte das Budget des vom Bund eingerichteten Solidaritätsfonds wohl gesprengt.

Zusammenfassend lässt sich sagen: Die offizielle Schweiz hat zwar die Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen um Entschuldigung gebeten. Sie zahlt als Wiedergutmachung einen Solidaritätsbeitrag von 25 000 Fran-

ken pro Person – sofern jemand den eigenen Opferstatus glaubhaft darstellen kann.

Hingegen scheinen die politischen Repräsentanten nicht bereit, eine längerfristige und tiefergehende Hilfe durch geeignete Therapien bereitzustellen und zu finanzieren. Dabei stünden in unserem Land genügend kompetente Fachkräfte mit Erfahrung bei der Behandlung von Traumafolgestörungen zur Verfügung. Kommt dazu: Auch die Mittel wären vorhanden, wie wir heute wissen. Viele Betroffene, die Anspruch auf den Solidaritätsbeitrag hatten, verzichteten darauf, ein Gesuch zu stellen. Unter anderem, weil sie es nicht ertragen würden, nochmals mit der schmerzlichen Vergangenheit konfrontiert zu werden. Wie bezeichnend!

Das bedeutet aber: der vom Parlament bewilligte Betrag von 300 Millionen Franken wird nur zu zwei Dritteln ausgeschöpft. Der ungenutzte Betrag soll in die Bundeskasse zurückfliessen. So will es das Gesetz.

Oder vielleicht doch nicht? Gesetze sind nicht in Stein gemeisselt. Das Parlament kann das Gesetz ändern. Es braucht nur den politischen Willen dazu. Den Willen, die Opfer mit ihren zum Teil schweren gesundheitlichen Problemen nicht allein zu lassen. Das würde die Aufarbeitung einen weiteren wichtigen Schritt voranbringen.

Sergio Devecchi

DIE SCHWEIZ ERLAUBTE ANGESICHTS VON BESSERWISSERN, *deren Grundlage nichts weniger als der Nazismus war, die Zerstörung einer Jugend, deren Zahl – man möchte es kaum glauben – bei mindestens 20 000 Menschen liegt, wobei diese Zahl im Vergleich zur Realität am unteren Ende angesiedelt ist.*

Die Überlegungen über Erziehungsmethoden orientierten sich in der ganzen Schweiz am Modell der Konzentrationslager und an einem Kastensystem: die Reichen, die Bürgerlichen und die Armen. (Und die Armen musste man eliminieren …)

Die Ausbildungen zum Sozialassistenten/zur Sozialassistentin basieren auf den Theorien von Joseph Jörger.

Die unterschiedlichen Diplomarbeiten von Studierenden der Sozialwissenschaften werden in chronologischer Reihenfolge präsentiert und miteinander verglichen. Sie werden ausserdem zu einem Artikel Joseph Jörgers in Beziehung gesetzt, den insbesondere Alfred Siegfried, Walter Haesler und den Psychiater Benedikt Fontana als Vorreiter der genealogischen Forschung betrachteten.

Die Ausführungen zu den Waadtländer und Genfer Irrenärzten zeigen uns ihre Anschauungen über dieses Leiden, das auch «Oligophrenie, Pauperismus» (vom altgriechischen *phrên*, Geist, und *oligos*, wenig) genannt wird.

Oligophrenie ist Synonym für geistiges Zurückgebliebensein und intellektuelle Defizienz, einer angeborenen oder sehr frühzeitig entwickelten Insuffizienz der geistigen Entwicklung.

Man unterschied damals drei Grade der Oligophrenie, also drei Kategorien von Oligophrenen: die Idioten, die Imbezillen und die Debilen, die anschliessend entsprechend «deutlich Zurückgebliebene», «deutlich Debile» und «mittelgradig oder leicht Debile» genannt wurden. So wurden die administrativ Inhaftierten betrachtet, denn die Subsumierung unter diese Kategorie gestattete den Kantonen, für den Internierten nicht selbst zahlen zu müssen, sondern ihn über die Invalidenversicherung abzurechnen. Es dauert noch bis Ende des Zweiten Weltkrieges, bis 1948 die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) und 1960 die Invalidenversicherung (IV) eingeführt und die Arbeitslosenversicherung (ALV) 1976 obligatorisch wurde. Nach Aussage von Ferdinand Morel, leitender Arzt und späterer Direktor der psychiatrischen Klinik Bel-Air in Genf, galt es also «die Idioten, die Imbezillen und die geistig und moralisch Debilen (Pauperismus)»

zu unterscheiden. Später begann man, «Armut als einen Fluch und den schändlichen Armen als unnützes Wesen, ja sogar als gefährlich für die Gesellschaft» zu betrachten.

Pauperismus wird im Allgemeinen mit einem anderen Übel in Verbindung gebracht, das als «perverse Konstitution» bezeichnet wird. Perverse Konstitution bezeichnet eine «Individualität in der Gesamtheit ihrer erblichen Merkmale, wie sie seit der Geburt bestehen». «Sie umfasst Individuen, deren Verhalten wiederholt Anlass zu Konflikten mit der Moral gibt. Eine unzureichend definierte Kategorie, unter die von Geburt an geistig und moralisch Debile fallen.»

Die führenden Köpfe dieser Bewegung und dieses Ansatzes waren in der Tendenz wohlhabend, nicht aber reich, und viele gehörten zu den freien Berufen – Ärzte, Sozialarbeiter, Kleriker, Professoren, insbesondere der Biologie und der Soziologie. In dieser Epoche (1941–1981) ist unter dem Ausdruck ‹Bevölkerung› eine gewisse Klasse der Bevölkerung zu verstehen. Einzig Vertreter der Mittelklasse und der gehobenen Klasse sitzen in den kantonalen Regierungen. In religiöser Hinsicht gehören die kantonalen Regierungsmitglieder wohl mehrheitlich der protestantischen und der katholischen Kirche an. Möglicherweise hält sich die Aufteilung zwischen Deutsch- und Französischsprachigen ungefähr die Waage. «Diese politische Strömung setzt sich in der Regel aus protestantischer Bourgeoisie, Geistlichen, Vertretern freier Berufe und Landbesitzern zusammen. Sie verfügen über die Unterstützung weitreichender Kreise der traditionellen Finanzmilieus.»

Die École d'études sociales pour femmes in Genf wurde 1918 von Hans Töndury, Professor der Handelsökonomie an der Universität Genf, unter Beachtung dreier Prinzipien gegründet: Vaterland, Familie und Emanzipation der Frau.

Was unterrichtet wurde und was ich in den Berichten des Pädagogischen Dienstes des Staats Wallis (dem es einige Mühe bereitete, mir mein Dossier zu übersenden) wiederfand:

Dieser Dienst befürwortet zunächst die Durchführung einer Untersuchung, anschliessend die Abmahnung «des Familienvaters, der trunksüchtig ist [meine Mutter eingeschlossen, obwohl sie ihr ganzes Leben lang keinen Alkohol trank], [der] Mutter, die den Innenraum in unbeschreiblichem Durcheinander lässt». Die zur Untersuchung angerückten Polizisten schreiben von Kleidungsstücken, die auf dem Sofa herumliegen und

ihrer Ansicht nach belegen, dass meine Mutter nicht in der Lage sei, uns zu erziehen. Diese Massnahme, verstärkt durch die Überwachung von Verdachtsfällen, genügt laut Pädagogischem Dienst des Wallis im Normalfall, um den Eltern ihr Kind wegzunehmen (so mein Archiv). Das entspricht einer getreuen Umsetzung der damaligen pädagogischen Lehre der Sozialassistentinnen und Sozialassistenten sowie der Theorien von Joseph Jörger, gemäss denen ein Kind in ernsteren Fällen (wobei diese leider nicht genauer definiert werden) «in die Obhut» einer Institution gegeben und den Eltern gleichzeitig die elterliche Gewalt belassen werden könne. Als «schlimmste Massnahme» wird schliesslich «der Entzug der elterlichen Gewalt» bezeichnet, was bei meinem Vater angewandt wurde, dem ein Beistand bestellt wurde. Allerdings hatten wir nie Hunger leiden müssen, noch war uns kalt, und wir wurden auch nicht geschlagen. Dieselbe Argumentation findet man in den Theorien der Nazis über die Erziehung der Jugend von 1937 wieder.

Ich stelle mir ausserdem einige Fragen über den Inhalt ihrer Arbeit. Wurden die Stammbäume von Jörger und Siegfried übernommen? Wurden sie unbesehen übernommen? Oder haben die Studierenden zumindest eine persönliche Arbeit, beispielsweise auf der Grundlage von Beobachtungen und Fallstudien, geleistet? Wie lauten die bevorzugten Lösungen, um Situationen einigermassen zu beheben, die als katastrophal wahrgenommen werden? Es war leichter, direkt das Kind anzugreifen, und hatte einen erfreulichen Nebeneffekt: Es vermittelte ein (moralisches) Image.

Haben die Verfechter der Eugenik über diese Fragen anders gedacht?

Die Untersuchung von Verfechtern und Gegnern des Waadtländer Gesetzes zeigt, dass die Eugenik – entgegen dem Vorurteil, das sich infolge der eugenischen Praktiken in Deutschland im Zweiten Weltkrieg entwickelte – als gedankliche Strömung nicht nur die Ideologie der extremen Rechten beeinflusste, sondern in beiden Lagern der politischen Arena Anhänger fand. Das Beispiel Genf zeugt von den vielfältigen Akteuren, die auf wissenschaftlicher Ebene beteiligt waren. Daraus geht deutlich hervor, dass die Eugenik in den Kantonen Genf und Waadt während grosser Teile der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts und darüber hinaus in den kollektiven Vorstellungen mit der Hoffnung auf sozialen Fortschritt verbunden war.

Auf Alfred Siegfried und seine Anhänger zu stossen, ist aufschlussreich – etwa Rudolf Waltisbühl, einen weiteren problematischen Autor, der sowohl in den drei Diplomarbeiten als auch bei Alfred Siegfried genannt wird. Waltisbühl war Jurist, dessen 1944 erschienene Doktorarbeit sich

«vorbehaltlos auf die interessanten Experimente zur Verbesserung der genetischen Gesundheit des Schweizer Volkes» bezieht. Offenbar befinden wir uns sehr dicht an einem «Erlösungsantisemitismus»; auch er befürwortet Zwangssterilisationen.

Die Akteure der grössten Säuberung von Unterprivilegierten in der Schweiz glaubten, Kindern in Not zu helfen, doch wie es in der Realität eben so ist, haben sie sich damit begnügt, die Kinder ihren Eltern wegzunehmen. Ihr Prinzip war einfach: Da die Wiedereingliederung einer ganzen Familie nicht in Betracht kommt, weil das «Übel» ja in den Genen steckt, mussten die Nieten – wie man uns nannte – eben verschwinden.

Zur Ermordung von Millionen Juden sowie Sinti und Roma ab 1941 genügte die Entscheidung einiger Verantwortlicher des Naziregimes, jenseits aller Rechtsvorschriften. In der Schweiz genügte zur Zerstörung von 20 000 Bürgern der Entscheid einiger Beamter, jenseits aller Kontrolle und jenseits der Gesetze – Beamte, die wussten, dass sie über allem stehen.

Die Opferzahl der von den Nazis ermordeten Juden ist überall auf der Welt bekannt; in der Schweiz kennt man nicht einmal die Zahl der Jugendlichen, die sich in den verschiedenen Gefängnissen, in denen sie inhaftiert waren, umbrachten, weil wir Teil dieser Uninteressanten sind. In den Tätigkeitsberichten der damaligen Schweizer Gefängnisse werden Sie keinen Hinweis auf einen Jugendlichen finden, der sich im Gefängnis das Leben genommen hat, denn für die Schweiz haben die nie existiert, obgleich ich Zeuge war … Bis zum heutigen Tag im Jahr 2018 hat sich der Kanton Wallis nicht für seine Verbrechen entschuldigt … dabei war er mit 670 Opfern einer der grossen Lieferanten von administrativ Versorgten in den Schweizer Gefängnissen …

Philippe Frioud

Schreiben zur Übermittlung des Berichts des CPT:

Strassburg, 9. August 2001

Sehr geehrte Damen und Herren,

Gemäss Artikel 10, Paragraf 1 des Europäischen Übereinkommens zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe darf ich Ihnen den Bericht an die Schweizer Regierung übersenden, den der Europäische Ausschuss zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, CPT) im Anschluss an seinen Besuch vom 5. bis 15. Februar 2001 in der Schweiz erstellte. Der Bericht wurde im Rahmen der 45. Plenarsitzung des CPT vom 3. bis 6. Juli 2001 angenommen.

Ich möchte Ihre Aufmerksamkeit insbesondere auf den Paragrafen 226 des Berichts lenken, in dem das CPT die Schweizer Behörden dazu auffordert, innert *sechs Monaten* einen Bericht über die ergriffenen Massnahmen infolge seines Besuchsberichts zu liefern. Sofern möglich, wäre es wünschenswert, wenn die Schweizer Behörden eine Kopie ihres Berichts auf einem elektronischen Datenträger liefern könnten.

Für alle Fragen bezüglich des Berichts sowie der weiteren Vorgehensweise stehe ich voll und ganz zu Ihrer Verfügung.

Ich bitte Sie, den Empfang dieses Schreibens zu bestätigen.

Hochachtungsvoll,

Silvia Casale
Präsidentin des Europäischen Ausschusses
zur Verhütung von Folter und
unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe

Bundesamt für Justiz
Hauptabteilung Strafrecht und Beschwerden
Bundesrain 20
CH-3003 Bern

Der Schweizer Bundesrat hat der Veröffentlichung des oben erwähnten Berichts des CPT sowie der zugehörigen Stellungnahme zugestimmt. Die Stellungnahme findet sich im Dokument CPT/Inf (2002) 5.

BERICHT

DIE EIGENE LEBENSGESCHICHTE ENTHÜLLEN: ENTSCHEIDUNG ODER NOTWENDIGKEIT?

Es war Abend, als mich ein alter Freund aus meiner Nachbarschaft darüber informierte, dass es derzeit einen Vorstoss vonseiten des EJPD gibt, Zeugenaussagen von administrativ versorgten Kindern einzuholen. Dieser Vorstoss ist ein Ergebnis der Arbeit diverser Verbände, die dafür kämpfen, dieses Unrecht anzuprangern, und somit einstimmen in die vielen Zeugenaussagen von Opfern, die sich entweder in den Medien oder in Buchform geäussert haben. Übereinstimmend heben all diese Berichte die verschiedenen Formen (psychischer wie physischer) Misshandlung, schlimmste (vor allem sexuelle) Missbräuche, den Entzug von Schutz und elementaren Bürgerrechten hervor.

KOTZEN ODER SICH BEFREIEN!

Zuerst wollte ich nicht auf eine schwierige Vergangenheit zurückkommen, das endlich verdrängte und vergessene Leid in seinen vielen Formen, dem in meinen Berichten nie Glauben geschenkt wurde oder die man nie ernst nahm. Doch existierten und bevölkerten mich all diese «Schweinereien», die in meinem Unbewussten so gut vergraben sind, auf ganz reale Weise; und eines Nachts kam alles wieder hoch! Insbesondere der sexuelle Missbrauch eines Priesters, dem ich während der Sommerferien anvertraut wurde, jahrelang. Ich habe einen Bericht darüber geschrieben, der veröffentlicht wurde; ich habe Kontakt mit der Opferhilfe-Beratungsstelle in Lausanne aufgenommen, denn unter anderem war ich beim Jugendgericht dieses Kantons. Diese Rückkehr in die Vergangenheit war schwierig, nicht so sehr wegen des erlebten Leids, sondern wegen eines riesigen Zweifels, der in mir wohnte und mich fast seit je begleitet. Dieser Zweifel ist ganz tief mit meiner Person verknüpft, ich habe ihn vollkommen integriert, ohne es zu merken, und ihn dennoch gespürt. Ich wurde von einem Priester vergewaltigt; meine sehr christliche Mutter, die ich immer sehr bewundert und respektiert hatte, glaubte mir nicht; mein Vater ignorierte mich. Ausserdem war ich gewohnt, «vor einer respektablen und einflussreichen Person» zu schweigen, vor den Chefs meiner Eltern (ihnen zu Diensten) höflich und gut erzogen zu bleiben: Der Liederliche, der Verdorbene – das war ich. Mir ist bewusst geworden, dass ich diese Sicht wenn nicht akzeptiert, so doch zumindest vollkommen integriert habe und sie mein Leben

voll und ganz beeinflusst hat. Heute wage ich kaum daran zu denken, dass ich vielleicht gern Kinder gehabt hätte, gern eine andere Frau geliebt hätte als die Heilige Jungfrau oder die unberührbare Frau, so wie es mich die Pfarrer gelehrt haben.

IST ES MÖGLICH, SEIN SCHICKSAL ZU WÄHLEN?

Da ich mich immer unterworfen habe, um meinen «Erziehern» zu entsprechen, habe ich vergessen, wer ich bin. Ich bin in den guten Dienst (Chauffeur und Oberkellner) für die Mächtigen, Wohlhabenden und jene mit der richtigen Moral geflohen. Ich wusste, wie man nach allen Regeln der Kunst «Madame ist bedient» sagt. Manchmal fühlte ich mich meinen Arbeitgebern nah, manchmal habe ich mit dem «Schein» getrickst und hatte die Nase voll von dieser unechten Welt, die in ihren Privilegien und Gewissheiten gefangen ist.

DAS WORT DER EXPERTEN!

Insgesamt habe ich den Meinungen der Experten zur erlittenen Gewalt dreimal die Stirn geboten, zunächst bei der Opferhilfe-Beratungsstelle in Lausanne; dann Seiner Exzellenz Bischof Morerod und seinen beiden Spezialisten, die den Auftrag hatten, meine Zeugenaussage aufzunehmen; schliesslich der UEK. Von der Opferhilfe-Beratungsstelle sowie den Experten Seiner Exzellenz Morerod habe ich auch auf mehrmalige Nachfrage hin kein Protokoll des Interviews erhalten. Haben sie meine Geschichte überhaupt verstanden? Sind sie meinem Bericht treu geblieben, oder einfacher: Haben sie das Datenschutzgesetz beachtet, das vorsieht, dass jedes Dossier über einen einzelnen Bürger diesem zugänglich sein muss? Von der UEK hingegen habe ich ein vollständiges Transkript des geführten Interviews erhalten und damit die Gewissheit, dass ich wohlverstanden wurde. In den beiden anderen Fällen bin ich den Entschlüsselungscodes der Experten ausgeliefert, die trotz aller Bemühungen um Objektivität ihre Lesemuster über das Gesagte legen und es sich so aneignen. Rückkehr zu den Methoden der Experten aller Art, die ich im Laufe meines Lebens kennengelernt habe. Noch mehr Experten! Ich bin nach Rom gepilgert und habe eines Morgens einer im kleinen Kreis von Papst Franziskus gehaltenen Messe beigewohnt. Ich habe ausserdem gebeichtet … mit, zugegeben, einigen bösen Gedanken. Der Priester hinter seinem Gitter im Beichtstuhl, wie kommt er mit seiner Sexualität zurecht? Und wer ist er, mich von meinen zahllosen Sünden freizusprechen?

MUSS MAN EIN «GUTES OPFER» SEIN, UM IN DIE GESCHICHTE EINZUGEHEN?

Erstens hatte ich immer mit zuvorkommenden Menschen zu tun, die mir ihren guten Willen unter Beweis stellen wollten. Gewiss, die Geschichte wird sprechen und «Wahrheiten» etablieren. Und doch weiss ich: Was ich erlitten habe, lässt sich nicht mehr gutmachen. Ich muss selbst damit zurechtkommen und heilen, was vielleicht geheilt werden kann. Die Vergangenheit ist da, dick, unumgänglich, und je mehr ich darauf zurückkomme, desto mehr stosse ich gegen eine unüberwindliche Wand. Ich habe viele Menschen mit guten Absichten getroffen; in ihrer Absicht, Gutes zu tun, waren sie bisweilen aber auch in ihren Gewissheiten gefangen. Ich habe Journalisten, fachkundige Historikerinnen und Historiker getroffen. Mir ist eine wohlwollende Menschlichkeit begegnet, die mir ans Herz gewachsen ist. Was mir bleibt? Zunächst einmal, mit meiner Einsamkeit zurechtzukommen; gewiss auch zu verzeihen; doch mir bleibt auch die anhaltende Empörung, die erst mit meinem Aufbruch in eine andere Welt zu Ende geht.

Hubert Meyer

IM ZIRKUS DER WEISSEN NACKTAFFEN UM DIE JAHRTAUSENDWENDE: ZWANGSADOPTION UND STIGMATISIERUNG IN DER SCHWEIZ

In ludo candidorum simiorum nudorum saeculo exeunte:
De adoptione coercita et nota in Confoederatione Helvetica inusta

Erfreut über das Angebot der unterschiedlichen Veranstaltungen der UEK, nahm ich ab 2016 rege teil an diesen. Endlich fand ich eine seriöse Plattform von Wissenschaftlern und Betroffenen vor, die gemeinsam das an uns begonnene Unrecht aufarbeiteten. Entsprechend anstrengend waren die intensiven Workshops und Kongresse, an denen alles wieder hochkam und ich jeweils abends erschlagen ins Bett sank. Trotzdem fühlte ich mich von den Wissenschaftlern und den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen (OFSZM) und Fremdplatzierung ernst genommen und aufgehoben. Meine bis dahin «verrückte» Geschichte von meiner Mutter und mir fand Gehör. Die Eigenverschuldung unserer Schicksale wurde endlich abgenommen. Aus wissenschaftlicher Sicht hatte die UEK eine Herkulesaufgabe vor sich. Es galt möglichst effizient, sachlich und mit grossem Einfühlungsvermögen zusammen mit uns OFSZM ein hochkomplexes und weitgreifendes Thema in relativ kurzer Zeit anzugehen. Bei den Workshops zur Eruierung und Formulierung der künftigen Forschungsfragen stellte sich heraus, dass die wichtigsten Themen wohl abgedeckt sind, weitere Forschungsfelder aufgerissen und einige Themen weggelassen wurden, wie etwa die Rolle der Kirche und die Zwangsadoption mit einhergehender Stigmatisierung. Nichtsdestotrotz konnte ich mit dem hier neu aufgebauten Netzwerk den Druck auf private und staatliche Institutionen erhöhen, um an Informationen bezüglich meines Schicksals zu gelangen. Beispielsweise wurde 2017 nach über sieben Jahren erfolgsloser Suche mit Hilfe von Herrn Reto Brand, Chef der Abteilung «Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierung», im Keller des Bundesamtes für Justiz in Bern mein Dossier gefunden und ordentlich dem Staat Freiburg übergeben. Dieses Dossier war für die endgültige Beweisführung meiner Zwangsadoption und der Rekonstruktion des Lebenslaufes meiner Mutter als OFSZM wichtig. Zudem wollte ich nach der ersten Konsultation der Akte im Jahre 1995 dieselbe als ausgebildete Geisteswissenschaftlerin wiederlesen – damals wurde mir vorgelesen. Ich wollte dieser «verrückten» Geschichte nachgehen, die mir meine Mutter im damaligen selben Jahr erzählt hatte, mit der ich immer alleine dastand und gleichzeitig unter der Stigmatisierung

als «Tochter einer kriminellen Schlampe» litt. Das zwischenzeitlich um rund 7 cm geschrumpfte Dossier gibt klare Hinweise auf meine leibliche Entreissung von meiner Mutter nach meiner Geburt und ihre erzwungene Unterschrift, die zur Zwangsadoption führte. Hingegen ist die darin enthaltene Mappe der meiner Mutter damals verweigerten Unterstützung durch die Sozialhilfe in Freiburg verschwunden. Abgesehen von weiteren pikanten Informationen ergab die zweite Konsultation auch, dass ich als Säugling von Mönchen vermutlich sexuell missbraucht und aufgrund dessen zwangsernährt wurde. Was unter anderem das Pendeln zwischen Spital und Säuglingsheim hiernach erklärt, bis ich mit fünf Monaten zur Adoption «freigegeben» wurde.

Mit dem Auffinden meines Dossiers ist mir der Nachweis der Zwangsadoption gelungen und mit weiteren Recherchen ist nun auch die «verrückte» Geschichte meiner Mutter nachvollziehbar. Mit sechs Jahren wurde sie als Halbwaise vom Staat dem Schweizer Vater weggenommen und getrennt von ihren beiden Brüdern in ein Kloster versorgt, aus dem sie mit 16 Jahren zu ihrem zwischenzeitlich nach Paris emigrierten Vater weglief. Drei Jahre später wurde sie als Ledige in Paris von einem Algerier schwanger (Harki?). Das Kind nahmen ihr die französischen Behörden weg und sie sass das erste Mal im Gefängnis ein. Bis 1983 verbot die katholische Kirche «sündige» Eheschliessungen, so etwa zwischen Katholiken und Muslimen.[1] Zudem galten ledige Mütter nach einem Gefängnisaufenthalt grundsätzlich als «kriminelle Schlampen», egal, wie es dazu kam. Ein normales Leben als Ehe- und Berufsfrau war ihnen für immer verwehrt. Das in meinem Dossier vorgefundene Botschaftsschreiben bestätigt denn auch die Flucht meiner mit mir schwangeren Mutter vor dem französischen Staat in die damals perfekte Schweiz. In diesem Schreiben bekundete sie die Hoffnung, mich behalten zu dürfen. Nachdem ich ihr jedoch nach meiner Geburt in Freiburg 1972 entrissen worden war und das Sozialamt sie auf der Strasse hatte betteln lassen, flüchtete meine Mutter weiter nach Italien und Genf. Mein jüngster Halbbruder wurde im fünften Monat im Kantonsspital zwangsabgetrieben und sie selbst wurde dort zeitgleich zwangssterilisiert (1974). Nach dieser Sozialhygiene musste sie sich in Genf (Les Pâquis) prostituieren und sass im Gefängnis

1 Kanon 1060, in: *Codex iuris canonici* (Kirchliches Gesetzbuch von 1917, in Kraft bis 1983). E-Mail-Korrespondenz mit Mme Prof. Astrid Kaptijn, Vizerektorin, Lehrstuhl Kirchenrecht, Universität Freiburg (Schweiz), 27. 3. 2018. Bis heute gibt es gemäss Kaptijn keine deutsche Übersetzung des genannten Codex.

ein. Ich war damals etwa acht oder neun Jahre alt. Meine Umgebung wusste davon. Ab diesem Zeitpunkt galt ich definitiv als böses Kind und als «Tochter einer kriminellen Schlampe», die vorsätzlich lügt, betrügt und zu faul zur Arbeit ist. Ich wurde als Kinder- und Putzmädchen missbraucht, prophylaktisch abgestraft und war leichte Beute für Mobbing und Gewaltverbrechen, wie ein Mordversuch und Mordandrohungen (intra- und extrafamiliär) oder extrafamiliäre Vergewaltigungen. All das hätte ich gesucht und gewollt. Ein missglückter Suizid und eine Berufskrankheit wurden als versuchter Versicherungsbetrug bis vor Bundesgericht gezogen. Unter Zwang probierte man Psychopharmaka an mir aus und versuchte mich als «Verrückte» zu versorgen. Meine körperlichen Leiden aufgrund einer genetisch vererbten Blutkrankheit mit acht Fehlgeburten, einer einhergehenden Berufskrankheit und Nahtoderlebnissen wurden bis zur Diagnose dieser Blutkrankheit 2010 ignoriert. Noch bis 2013 verweigerte man mir eine medizinische Notfallbehandlung im Sonnenhofspital in Bern. Im selben Jahr wurde in mein Mobiltelefon, meinen Computer und E-Mail-Account eingebrochen. Nebst falschen Eheversprechungen liess man mich auch regelmässig schwanger sitzen, das letzte Kind verlor ich 2014. Im Zirkus der weissen Nacktaffen wurde ich über Jahrzehnte hinweg wie «Freiwild» behandelt, misshandelt, missbraucht, verleumdet, geächtet und zum Schweigen gebracht. Ein bis 1981 geltendes Gesetz erlaubte die administrative Versorgung (FSZM) der ärmeren Bevölkerung in der damals so genannten *Bünzli*-Schweiz, mit dem das Leben meiner Mutter nachhaltig zerstört und meines ebenso geschädigt wurde. Ich litt unter der Stigmatisierung, die Tochter einer «kriminellen Schlampe» zu sein, wodurch ich bis 1981 als rechtlos galt und sich beispielsweise Mönche nach meiner Geburt direkt an mir vergreifen durften. Noch bis 2015 ging die Psychiatrie davon aus, dass sich die Kriminalität zu hundert Prozent genetisch weitervererben würde – heute zu fünfzig Prozent.[2] Ob die Ignoranz gegenüber meinen Fehlgeburten aus medizinischer Sicht eine beabsichtigte ethnische Säuberungsmassnahme war, muss als Frage offengelassen werden. Immerhin stützt die Bibel der katholischen Kirche solche Massnahmen an unehelichen, bösen und fluchbeladenen Kindern, wie ich es bin.[3] Erschwerend kam hinzu, dass uns beim Thema der administrativen Zwangsmassnahmen und der Fremdplatzierung generell ein gesellschaft-

2 Abteilung Bewährungshilfe und alternativer Strafvollzug (ABaS), Tagung vom 24. 10. 2015, «Psychiatrische Behandlungen gestern und heute», Gastreferent: Jens Sommer, forensischer Psychiater, «Behandlungen und Therapien für Straffällige», 14 Uhr.

3 Siehe «Buch der Weisheit», in: *Die gute Nachricht. Die Bibel im heutigen Deutsch*, 2. Auf-

licher Maulkorb umgebunden war. Wir durften nicht darüber sprechen, Anlaufstellen gab es keine, wir konnten uns nicht wehren. Die Gesellschaft, die Elite, die Kirche und der Staat haben durch die Ignoranz unserer Leiden die Selbstjustiz der Schweizer Bevölkerung an uns OFSZM toleriert. Erst seit der Guido-Fluri-Initiative werden wir rehabilitiert und Gefässe wie die UEK konnten entstehen, was für uns wichtig ist. Trotzdem hätte viel Leid verhindert werden können, wäre die staatliche Entschuldigung über 30 Jahre früher passiert, zum Zeitpunkt, als das oben genannte Gesetz revidiert wurde. Die Aufarbeitung dieser Sklaverei, der Geschichte und Unterdrückung der OFSZM in der Schweiz, passiert erst jetzt. Erst jetzt dürfen wir existieren und darüber sprechen, so wie ich es kürzlich an einer Podiumssitzung über Zwangsadoption im Polit-Forum Bern tat.[4]

Die Zwangsadoption und die damit einhergehende Stigmatisierung als «Tochter einer kriminellen Schlampe» hat mich sozial und wirtschaftlich nachhaltig geschädigt. Trotz guten Ausbildungen und Auszeichnungen wird mein Fleiss mit Armut bestraft. Für ein sozial und wirtschaftlich erfolgreiches Leben fehlt mir die Vetternwirtschaft oder eine Heirat. Jedoch will in der wieder zunehmend konservativen, patriarchalischen, verwöhnten und reichen Nachkriegsschweiz niemand so was wie mich heiraten. Man bleibt gerne unter sich. Das Verwandtschaftsverhältnis zu einem amtierenden Bundesrat wird indes offenbleiben, ebenso die Identität meines Vaters, meine Zeugung im französischen Gefängnis oder die Frage, ob ich mich jemals in der Schweiz zu Hause fühlen werde. Meine zwischenzeitlich pensionierte Mutter hat mir ausrichten lassen, dass sie alles vergessen will und jede Gelegenheit zum Reisen wahrnimmt.

Caroline Montandon
M. A. phil. hist. I, Kunst- und Kulturhistorikerin
30. 9. 2018

lage, Deutsche Bibelgesellschaft, Stuttgart: Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1982, 949, Kap. 3, 11–12; 3, 16–19; 4, 3–6.

4 Podiumsdiskussion vom 23. 8. 2018 im Polit-Forum Bern zur Fotoausstellung *Wer bin ich? Adoption im Wandel / Qui suis-je? L'adoption au fil du temps* vom 13. 8. bis 21. 9. 2018. Für die Ausstellung war ich als Projektmanagerin, wissenschaftliche Beraterin, Übersetzerin, Redaktorin, Lektorin, Kommunikatorin und Fundraiserin tätig, siehe meine Abschlussarbeit *Wer bin ich? Adoption im Wandel. Fallstudie einer Fotoausstellung im Polit-Forum Bern* (Abgabe: 26. 5. 2018, Note: 6) fürs Certificate of advanced studies (CAS), «Promouvoir une institution culturelle», Institut d'histoire de l'art et de muséologie (IHAM), Faculté des lettres et sciences humaines, Université de Neuchâtel.

ICH WURDE GEBETEN, MEINE MEINUNG ZU DEN ARBEITEN zur Rehabilitierung betreffend die fürsorgerischen Versorgungen und Massnahmen vor 1981 zu äussern.

1. Wichtige Schritte der Regierung während des Rehabilitierungsprozesses. Die Entschuldigungen hoher politischer Persönlichkeiten: ein positiver und entscheidender Wendepunkt für die Rehabilitierung und die Geschichtsforschungsprojekte.

Bereits 1986 hat sich Bundesrat Alfons Egli für das Unrecht gegenüber den Jenischen, Sinti und Roma entschuldigt. Das war der Ausgangspunkt für weitere Schritte. 2010 folgte die Entschuldigung von Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf und darauf die offizielle Entschuldigung des Gesamtbundesrats durch Bundesrätin Simonetta Sommaruga im Jahr 2013. Gleichzeitig wurden zwei Studien und ein Runder Tisch (RT) genehmigt. Die von Dr. M. Notter geleitete Unabhängige Expertenkommission (UEK) hat ihre Arbeiten sofort aufgenommen. In der Folge lancierte Guido Fluri erfolgreich die Initiative für einen «Solidaritätsbeitrag». Das von Prof. A. Grob geleitete Nationale Forschungsprogramm NFP 76 «Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart, Zukunft» wird dem Parlament bis 2024 vorgestellt werden.

2. Die Rehabilitierungsarbeiten: vom RT lanciert und von den Forschenden der UEK und des Forschungsprogramms NFP 76 umgesetzt.

Der RT wurde äusserst rasch ins Leben gerufen. Aus Sicht der Politik, der Bevölkerung und insbesondere der Opfer war ein rasches Handeln vordringlich. Die Mitglieder des RT wurden nach verschiedenen Kriterien ausgewählt: zum Teil Vertreterinnen und Vertreter der Opfer und die Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Vereinigungen. Mit der Leitung des RT betraut wurde der Vizedirektor des Bundesamtes für Justiz, der Delegierte Luzius Mader. Es war nicht eine einfache und glückliche Lösung, ein so heikles Projekt durch den Vertreter eines Departements leiten und verwalten zu lassen, das zum Zeitpunkt der Ereignisse, als die Ungerechtigkeiten gegenüber den Opfern und die ihnen zugefügten Schmerzen praktisch an der Tagesordnung waren, die «eiserne Hand» der Regierung war. Frau Sommaruga hat wahrscheinlich aus Zeitmangel ohne weitere Umsicht und ohne angemessenes Verständnis und Fingerspitzengefühl rasch einen Unterstellten ernannt, damit er dieses heikle Projekt leitet. Die meisten der rund 20 000 Opfer sahen sich wieder dem «Polizisten» von früher gegen-

über, weshalb ein Grossteil der potenziellen «Kunden» den RT nicht positiv aufnahm und ihm nicht volles Vertrauen entgegenbrachte.

Der Faktor Vertrauen fehlte! Für die Leitung eines solchen Projekts hätte eine externe, anerkannte Persönlichkeit mit erwiesener Erfahrung bestimmt werden können wie zum Beispiel die Frauen Calmy-Rey, Dreifuss, Widmer-Schlumpf oder Herr Benedikt Weibel (ehemals SBB) oder Herr Peter Arbenz, erster Delegierter des Bundesrates für das Flüchtlingswesen, oder andere Persönlichkeiten mit Erfahrung in der Leitung derart wichtiger und heikler Projekte. Frau Sommaruga hat es mit der Wahl eines ihrer Angestellten vorgezogen, die Abkürzung und den einfachsten Weg zu nehmen. Das war aus meiner Sicht ein Fehler! Nichts gegen Herrn Luzius Mader. Doch verschiedentlich erhielten die Opfer und die Gesellschaft allgemein den Eindruck, dass das Projekt von denjenigen, die den Auftrag erteilt hatten, nicht konkret «überwacht» wird. Insbesondere in Bezug auf die Kommunikation gegenüber den Medien und den über die ganze Schweiz verteilten Opfern.

Ferner:

Die Dringlichkeit, mit der das Projekt zu Beginn vorangetrieben wurde, zerstörte vorneweg die einfachsten Schritte für die ernsthafte Vorbereitung eines Projekts dieser Bedeutung. *Zum Beispiel:*

a) Alle verantwortlichen Akteure auf Stufe Bund, Kantone und Gemeinden vorbereiten und schulen. Einige Verantwortliche des kantonalen Sozialdepartements waren auf das Thema nicht gut vorbereitet. Jeder erfüllte die Aufgaben ein bisschen, wie es ihm passte (*es spielte keine Rolle:* «Sommaruga, Mader oder Bern»).

b) Ein System zur Kommunikation in den drei Sprachen fördern, das es ermöglicht, öfter zu kommunizieren, und zwar auch mit den Opfern, die über kein Internet verfügen oder in den verschiedenen Regionen oder Tälern verteilt sind. Sicherstellen, dass alles, was offiziell auf Deutsch geschrieben wird, immer in die beiden anderen Sprachen übersetzt wird! Von Beginn weg oder noch vor dem Start des Projekts drei Regionalverantwortliche (DE/FR/IT) benennen, damit die Kommunikation mit den Opfern sichergestellt ist.

c) Ein Netzwerk für die psychologische Hilfe aufbauen, mit mindestens zwei ausgebildeten Psychologinnen und Psychologen pro Kanton, die die Opfer, die dies wünschen, *kostenlos* begleiten (nicht über die Krankenkasse des Opfers!).

d) In den gesetzlichen Vorschriften und Kriterien für die Ausrichtung des Solidaritätsbeitrags sind verschiedene kritische Punkte nicht berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Auszahlung auftreten. Einige Opfer stellen sich noch heute die Frage, wie und vor allem wann ihnen der Betrag überwiesen wird.

Fazit betreffend die Rehabilitierungsarbeit des RT:

Meines Erachtens wurde das Projekt unter Druck und überhastet abgewickelt (ein bisschen wie eine «Feuerwehrübung»). Selbstverständlich bestand Zeitdruck – und es wurde auch viel Arbeit geleistet. Doch wenn die Zeit für die Durchführung extrem knapp ist und die Mittel und Ressourcen beschränkt, erhält man vor allem ein *quantitatives* Ergebnis. Es wird Sache der Geschichtsexpertinnen und -experten und der Gesellschaft sein, die QUALITÄT der geleisteten Arbeit zu beurteilen.

3. Persönliche Ansichten zur heutigen Schweiz.

Die Schweiz hat grosse Schritte zur Bewältigung der Vergangenheit unternommen und tut dies weiterhin. Bereits mit dem Bergier-Bericht (Schweiz – Zweiter Weltkrieg) – und jetzt mit unserer dunklen Vergangenheit mit Tausenden von Opfern (Verdingungen bis 1981) – konnte die Schweiz beweisen, dass sie in der Lage ist, innezuhalten und die eigene Vergangenheit mit konkreten Massnahmen und sehr wertvollen historischen Studien zu überprüfen. Im Vergleich mit anderen Staaten hat die Schweiz folglich ihre Qualität als Staat mit hohen moralischen und gesellschaftlichen Werten unter Beweis gestellt. Die Leitung der Studiengruppe der UEK konnte bei verschiedenen Gelegenheiten zeigen, dass sie vollkommen unabhängig und absolut auf der Höhe ihrer schwierigen Aufgabe ist. Die UEK sammelt und analysiert die Daten aus den Archiven und von Zeitzeugen sehr professionell und sorgfältig. Der Kontakt und die Kommunikation funktionieren sowohl innerhalb als auch ausserhalb der Gruppe. Wir erwarten alle sehnsüchtig den Schlussbericht.

4. Erwartungen für eine solidarischere Zukunft durch die Umsetzung nachhaltiger und angemessener Massnahmen.

Mit dem Schlussbericht der UEK werden auch Vorschläge zuhanden des Parlaments erwartet. Einer davon könnte eine Neudefinition dieses Kapitels unserer Geschichte sein – die auch in die Geschichtsbücher in den Schweizer Schulen aufgenommen werden sollte. Auch im Bereich der Un-

terstützung der Bevölkerung wurde mit der KESB ein sehr professionelles System eingeführt (Kindes- und Erwachsenenschutzgesetz).

Im kirchlichen Bereich (römisch-katholische Kirche der Schweiz) wurden mit der Einführung eines spezifischen Masterstudiengangs wichtige Schritte unternommen, um die Qualität bei der Auswahl der Novizen zu gewährleisten – nicht nur in Bezug auf die «Berufung», sondern auch auf die kognitive Eignung. Schliesslich sollten diese Massnahmen dazu beitragen, dass durch die stetige und systematische Schulung und Sensibilisierung der Bevölkerung die nachhaltigen Ziele erreicht werden, die wir uns alle setzen:

a) Absolut alles daran setzen, nicht zu *vergessen*! Immer wachsam bleiben.

b) Das *Schweigen* brechen! (Manchmal schweigt die Gesellschaft – auch wenn man sich verfehlter oder schwerwiegender Dinge bewusst ist!).

c) So vermeiden, dass sich solche schmerzhaften Geschichten *wiederholen*, die uns über Jahre belastet haben und am Ursprung zahlreicher Missstände in unserer Gesellschaft sind.

Ganz offen gesagt möchte ich jedenfalls festhalten und bestätigen, dass die positiven Ergebnisse, die in den letzten zehn Jahren im Zusammenhang mit diesem tragischen und komplexen Kapitel unserer Geschichte erzielt worden sind, «fast ausschliesslich» dank der Anwesenheit von FRAUEN im Bundesrat möglich waren (Bundesrätin E. Widmer-Schlumpf und Bundesrätin S. Sommaruga). Ich bin seit Längerem ein Verfechter einer starken und aktiven Beteiligung von FRAUEN in der Politik.

Gianni Mora
Juli 2018

MÖRDERISCHER KLASSISMUS DER SCHWEIZER GESCHÄFTSLEITUNG[1]

Von Schutzmenschen und Zuhaltern

Ich habe es nicht geschafft. Es wäre mein letzter Wunsch gewesen; eine ruhige, ländliche Wohnung mit Balkon oder Sitzplatz, Badewanne und katzenfreundlich. Denn als ich erfuhr, dass ich schon wieder an ein Mietobjekt geraten war, das nun teuer saniert werden wird, wollte ich mir das Land gönnen. In den letzten Jahren habe ich wieder so viel Klassismus erlebt, dass mich nichts mehr beschädigen, ich den Schutz der städtischen Anonymität verlassen kann, um möglichst nah an einer meiner wichtigsten Kraftquellen zu sein; der Natur.

Nun bin ich wohl an den übelsten Ausnutzer der Sozialhilfemietmaxima geraten. Und wie immer kann eigentlich niemand helfen; selbst der Mieterverband ist für Armutsbetroffene meines Kalibers so leicht nicht erreichbar. Ich hätte jedes Recht auf fristlose Kündigung. Doch wie dieses Recht wahrnehmen, wenn ich weiss, dass ich kaum Chancen auf eine Wohnung habe, die mir gut täte? Und da der Sozialdienst sich weigert, mein Gesuch zu prüfen, weil ich die Drittauszahlung einer laufenden IV-Rente an den Sozialdienst (die IV-Rente, die ich mit grosser Wahrscheinlichkeit nie erhalten werde) nicht unterschreiben wollte, lebe ich nun seit fast zwei Monaten vom Solidaritätsbeitrag.

Das Verreisenmüssen ist mir vertraut und war es schon meiner Familie, sei es der portugiesischen oder der schweizerischen. Was meinen Vater betrifft, so wurde seine Krankheit gnadenlos ausgenutzt, und es wird wohl seinen Tod befördert haben, als er nochmals in die Fänge der schweizerischen Bürokratie geriet. Denn er hatte es geschafft, obwohl er als Kind verdingt worden war. Also wurde seinem Wunsch nicht entsprochen, mich als sein Kind anzuerkennen, seiner «geliebten Maria da Saudade Pereira» das Erbe zur Verfügung zu stellen. Im Gegenteil wurden ihm die letzten Jahre seines Lebens so richtig bitter gemacht. Doch er soll trotzdem herzlich und freundlich geblieben sein. Und das ist auch meine Erinnerung. Er muss wahnsinnige Schmerzen gehabt haben. Seine zwei Mehrfamilienhäuser wurden verkauft, unser Erbe in Gemeindeverwaltung genommen, an die Gemeinde gebunden, und selbstverständlich wurde auch das Depot von 25 000 Franken (pro Person), das mein Vater der Gemeinde bezah-

1 Damit sind nicht nur der Bundesrat, das Parlament gemeint, sondern vor allem die «Wirtschaftsmächtigen», die Gesetze (mitunter in sieben Tagen) durchwedeln können.

len musste, damit seine Lieben in die Zürcher Gemeinde ziehen durften, vom Erbe abgezogen.[2] Und die rückwirkende Waisenrente wurde zurückgehalten.

Aber genug von den Zuhaltern, die Türen schliessen, ausgrenzen und ausliefern. Die nächsten Zeichen möchte ich von meiner Schutzmenschin erzählen, die mir nicht nur das Leben schenkte, sondern mir Lebendigkeit ermöglichte.
Meine Mutter Maria da Saudade Pereira:

Mutterzonen (Flosslager, Besuchstag, 80er-Jahre)

Angereist
warst du
liessest dir
die Flosse zeigen
die uns auf
den Fluss
trieben

Die Stadtschuhe
im Zelt; eng und ordentlich
Du, die Hosen hochgeschlagen
sassest mit mir
am Lagerfeuer
um den Suppentopf

Wir werden
die Füchsinnen sein
bei der Schnitzeljagd
in der Gabelung
des Birnbaumes
hocken wir;
verschränken Zehen

2 Inzwischen weiss ich, dass ein Gemeindemitarbeiter eines der Mehrfamilienhäuser zu einem günstigen Preis erstehen konnte …

Steineichen sind wir und
Silberdisteln; wir finden Wege.
Und die Herzen
wurden uns
weitergereicht.

In letzter Zeit denke ich oft an Situationen mit meiner Mutter, versuche sie teilweise in Worte zu fassen.

Ich bin sehr froh, dass ich zwischendurch wieder bei ihr sein konnte, erlebte, wie sie Menschen behandelte, die in unsere Wohnung eindrangen.

Ja, die Gewitztheit, wie der Lissabonner … nein, lieber Pires; auch die Lissabonnerin, überhaupt die Bewohner dieses Landes.

Es muss der Psychiater gewesen sein, wenn ich das Häufchen Akten, das nicht zum Verschwinden gebracht wurde, richtig lese. Also nach der dritten Wegsperrung,[3] als man schrieb, ich entwickle mich zu einer Landplage; ich war sechs Jahre im Jahre 1970.

Innert kürzester Zeit wusste sie, welche Medizin nötig sein würde. Dieser nun kam (heute würde ich schreiben, wie ein Geck) in Kaki, duftend zwar, aber mit Bügelfalten in der strammen Hose, als bräuchte er eine Barrikade gegen die Armut.

Was tat meine Mutter?

Sie begann über den Stoff zu schwärmen, wie gepflegt, wie gut gebügelt seine Hose doch sei. Ich wusste durch ihr Verhalten immer, wenn Gefahr drohte; als hätten wir ein geheimes Radarsystem gegen Kontrollwütige und Übergriffige.

Nie hat sie mir irgendetwas erklären müssen; ich bin mit diesem «über mehrere Wege erzählen, in die Leere laufen lassen» aufgewachsen. Wie oft haben wir gelacht, als sie den Teppichklopfer schwang, wir uns durch die Wohnung jagten, sie glucksend rief: «Mus i di haue, böses, böses Kind du, das machemer so i dä Schwiiz, mues eso sii!» Ihre dunkle, warme Stimme, ihre Lebendigkeit, ihre Schauspielkunst. Du fehlst, Mamuscha, fehlst.

3 Durch diverse Schweizer Behörden verfügt und damit ausgeliefert wurde ich von 1965 bis 1981.

Und muss an die Autobusreisen durch den Alentejo denken, vor drei Jahren im Frühling. Der uralte Fischer, der wohl noch einzige überlebende, der sagte, der Bus käme sicher, das sei sicher und, ja, dort wäre die Haltestelle, wie wir da hockten, zusammen schwiegen, beredt.

Wie wir durch dieses weite Land torkelten dann, die Gespräche, immer in Geschichten gepackt.

«Weiss deine Grossmutter immer noch nicht, wo die Haltestelle ist?», wurde der sehr junge Lenker des Überlandbusses gefragt. Wie alle lachten, aber dann, als wir vor dem weissen Häuschen, das ärmlich, aber sehr schmuck aussah, hielten, wie der Chauffeur, zwei andere Männer ausstiegen, geduldig und schmunzelnd mit Augenzwinkern in alle Richtungen, der Grossmutter wie beiläufig das Gepäck abnahmen, sich anlachten, als die etwa 60-jährige Frau, schwarz gekleidet und mit Kopftuch, mehrmals überprüfte, ob auch die Türe verriegelt sei, und das Fenster daneben weit offen; für die vielen Katzen.

Wie alle wussten, dass sie ihr Spiel «Diesen Korb trage ich; ich könnte euch drei alle stemmen, ihr Flegel, und, ja, ich habe Essen für alle» mitspielen mussten und wollten, indem sie sagten: «Dona, ist das nicht viel zu schwer, lassen Sie uns doch, Verehrte.» Und sie dann die typische, mir so vertraute Geste machte: die flache Hand, sehr eng in den Fingern, wie zum Schlag, und grosse Augen und «Ich werde euch jungen Kerlen gleich eine Tracht Prügel verpassen». Und wie dann diese kleine, rundliche Frau, schlohweiss die Haarsträhnen, die sich lösten und über ihr gerunzeltes Gesicht lockten, ein Tohuwabohu entfachte, mit, so muss ich annehmen, immer demselben Ablauf. Ein Ritual.

Ich sass in der Mitte, an der Tür des Busses, kämpfte mit den Tränen, wollte bleiben, für immer.

Und einmal, an einer offiziellen Haltestelle, wie wir da alle standen, so, wie ich auch stehe in der kalten Schweiz, nur alleine. Als wir zwei Frauen, die etwas älteren, kurz zu zweit waren, sie sagte: «Sie haben die Toilette in sehr schönem Blau bemalt, nicht wahr?»

Sonst haben wir kaum gesprochen, wie üblich: ein Tasten und Spüren, ein Sein und Lassen.

In Portugal müssen Verbotstafeln weder eingestrickt noch bemalt werden; sie stehen da, und man sagt vielleicht; ein korrekter Kreis, perfekt, und so weiss, nicht wahr?

Wie viele Hunde habe ich in diesem weiten Land schon gesehen, frei laufend, obwohl sie Mensch hätten, an die Tafel pissend, die ihr Abbild durchgestrichen hat.

Man muss die Zeichen lesen können. Nichts weiter.

Und bin sehr froh, fand ich in Sara Zimmermann und Elie Burgos zwei Menschen, die das können.

Gabriela Pereira (amtlich Merlini)
info@archiv-as.ch
www.archiv-as.ch

UNSERE GESCHICHTE MUSS DAZU FÜHREN, DASS SICH ETWAS ÄNDERT

Gemeinsam verfasster Text der Gruppe «Geschichte erforschen für die Zukunft der Kinder» der Bewegung ATD Vierte Welt Schweiz[1]

Die öffentliche Anerkennung des Unrechts, das die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen erlebten, hat uns – betroffene Männer und Frauen, die heute in Armut leben – aktiv werden lassen. Seit vier Jahren treffen wir uns regelmässig mit Menschen, die sich mit uns solidarisch erklären, und stehen mit Fachleuten aus der Praxis, Forschenden und Politikern im Dialog. Wir befürchten, dass man diese Geschichte ohne uns schreibt – uns, die wir sie durchlebt haben und noch immer durchleben. Wir unterstützen uns gegenseitig, um zu verstehen; um die Forschungsarbeiten zu analysieren und zu prüfen; den Historikern als echte Partner zur Verfügung zu stehen.

1. DIE ENTSCHULDIGUNGEN VON 2013 UND DER SOLIDARITÄTSBEITRAG

Uns ist ganz wichtig zu sagen: Nur weil der Staat um Verzeihung gebeten und eine Entschädigung ausbezahlt hat, darf man das Geschehene nicht vergessen. Wir fürchten uns davor, dass man nun einen Schlussstrich zieht, ohne dass sich wirklich etwas ändert. Sollte das geschehen, so wäre es unerträglich. Kinder haben dabei ihr Leben gelassen. Ihnen zum Gedenken darf man nicht zulassen, dass das Kapitel einfach beendet wird.

Die Entschuldigung der Schweizer Regierung macht anderen Ländern Mut. In einem europäischen Treffen der Bewegung ATD Vierte Welt zum Thema Recht auf Familienleben haben uns englische, französische, belgische, holländische und luxemburgische Eltern davon berichtet, welch grosse Hoffnung sie in diese Entschuldigung und die von der Eidgenossenschaft in Auftrag gegebene Aufarbeitung setzen.

2. ZUGANG ZUM DOSSIER

Es braucht Mut dafür, sein Dossier einsehen zu wollen. Man hat Angst vor dem, was einen dort erwartet. Einige von uns haben diesen Schritt nur mit einer Vertrauensperson gewagt. Wir sind dann zu zweit in die Opferhilfe-Beratungsstellen und in die Archive gegangen.

1 www.vierte-welt.ch.

Es ist hart, das eigene Dossier zu lesen, weil man nicht weiss, was drinstehen wird. Man ist perplex, was man darin erfährt. Es gibt so viele Ereignisse, die einem unbekannt sind. Man durchlebt seine gesamte Vergangenheit aufs Neue und das tut weh. Zuweilen liest man von etwas, an das man keine Erinnerung hat. Was ist die Wahrheit? Unsere Erinnerungen oder unser Dossier? Manches von dem, was geschrieben steht, entspricht nicht der Wahrheit: «Eigentlich müsste es ja Positives und Negatives geben, wie bei jedem anderen Menschen auch. Aber da steht nur Negatives. Das formt unser Verhalten und verfolgt uns. Diese negativen Dossiers hindern uns an der Weiterentwicklung. Sie brechen uns.»

Es ist furchtbar, kein Dossier zu finden. Es fühlt sich an, als existiere man nicht, als hätte man nicht gelebt. Wir fragen uns, ob man uns Glauben schenken wird. Wie können wir wissen und wie sollen wir beweisen, was geschehen ist?

Diese Schritte rufen längst hinter sich Gelassenes wieder zurück ins Bewusstsein. Alles kommt zurück wie ein Film in Zeitlupe oder in Rückblenden. Das Leid ist unbeschreiblich.

Die Gruppe hat uns den Mut gegeben, unsere Dossiers einzusehen, die alten Geschichten wieder hervorzuholen, mit anderen darüber zu sprechen, was wir erlebt haben. Die Gruppe gibt uns die Kraft zu wissen, wer wir sind. Wir entdecken uns selbst und die anderen. Wir sprechen, ohne zu urteilen, hören einander intensiv zu. Das verhilft uns zu neuen Gedanken und beruhigt uns. Wie können wir denen helfen, die allein sind; die sich nichts zu sagen trauen; die nicht eigenständig Schritte einleiten und aktiv werden; die sich schämen; die voller Wut reden?

3. DIE AUFARBEITUNG

Es tut uns gut, wenn wir versuchen zu verstehen, was uns geschehen ist. Deswegen haben einige von uns ihre Geschichte aufgeschrieben: «Das Schreiben hat mir bewiesen, dass ich ein guter Mensch bin und nicht das, was im Dossier steht.»

Wir haben die Aufarbeitung aufmerksam verfolgt, haben uns bemüht, alles zu verstehen.

Wir haben die Historikerinnen der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen eingeladen, mit uns ins Gespräch zu kommen. Wir hatten uns vorbereitet und waren stolz, mit ihnen zu sprechen. Nun sind wir gespannt auf ihre Rückmeldungen zu unseren Vorschlägen.

UNSERE FRAGEN:

– Wenn ein Arzt in einem Dossier geschrieben hat, dass jemand geistesschwach ist, was wird das für den Historiker heissen? Was wird er daraus schliessen? Dass die Internierten geisteskrank waren?

– Wie werden unsere Eltern in dieser Geschichte vorkommen? Über sie wird noch sehr wenig gesprochen. Welchen Platz bekommen die Eltern, denen man ihre Kinder stahl?

– Warum wird Armut als Konsequenz der Platzierungen und nicht als ihre Ursache gesehen?

Wir enthüllen, wir entblössen uns. Wie wird unsere Geschichte verstanden werden? Wie wird sie interpretiert werden? Werden wir uns in der Geschichte, wie sie die Historiker schreiben, wiedererkennen? Welche Lektion wird man daraus lernen?

In unseren Dossiers gibt es einen Kontext, der bei allen gleich ist: Armut, Leiden; eine Erziehung, die uns vermittelt, wir seien wertloser als Dreck. Noch heute kämpfen wir tagtäglich. Eine von uns hat sich in dem Buch *Schweizer ohne Namen. Die Heimatlosen von heute*[2] wiedererkannt. Sie sagte zu sich: «Andere Familien haben dasselbe erlebt wie meine. Es ist nicht nur die Schuld meiner Eltern.» Sich als Teil einer gemeinsamen Geschichte zu fühlen, hilft gegen Schuldgefühle, es erleichtert und gibt Kraft zu reden.

4. UNSERE GESCHICHTE MUSS KÜNFTIGEN GENERATIONEN NÜTZEN

Uns verbindet, dass wir alle für dieselbe Sache kämpfen und Elend ablehnen. Wir engagieren uns hier, damit andere Menschen nicht erleben müssen, was wir erlebt haben. Unsere Geschichte muss künftigen Generationen nützen, damit sich etwas ändert.

DER UMGANG MIT ARMUT

Die in den 1930er-Jahren platzierten Kinder machte man zu Bauernknechten. Man sagte, das sei für das Kind das Beste: Man bestrafte es von Anfang an. Das galt damals als normal. In jeder Generation scheinen sich die Dinge weiterzuentwickeln, aber es gibt noch immer Platzierungen aus Armutsgründen.

2 Beyeler-Von Burg Hélène, *Schweizer ohne Namen. Die Heimatlosen von heute*, ATD Vierte Welt, Treyvaux 1985.

Heutzutage hört man den Kindern stärker zu und sie haben mehr Rechte als früher. Aber hört man den Eltern zu? An der Macht der Fachleute über benachteiligte Eltern hat sich nichts geändert: «Als Eltern wird man von den Fachleuten beeinflusst. Man muss den Mund halten und tun, was sie sagen.»

Die generationsübergreifende Platzierung hält an: «Wir wurden platziert, unsere Kinder wurden platziert. Manchmal werden sogar noch unsere Enkel platziert. Wir schaffen es nicht, aus diesem System herauszukommen. Das ist wie ein fahrender Zug, den man nicht bremsen kann.»

Und die jungen Menschen heute? Manchen Jugendlichen gelingt es nicht, ihren Weg zu finden. Manche schaffen es nicht, Verantwortung zu übernehmen, weil man sie in einen goldenen Käfig gesteckt hat. Ein junger Mensch sagte uns: «In einem Heim gibt es wirklich eine Gemeinschaft, aber es ist fast wie ein Gefängnis.» Wir tragen die Geschichte der Vergangenheit, aber wir sind für die Zukunft der jungen Menschen hier.

DER BLICK AUF ARME MENSCHEN

Früher wurden Heimkinder kategorisiert: «Ich war in der Schule und zugleich Heimkind. Manche Eltern wollten nicht, dass ich zu ihnen komme, weil ich im Heim wohnte, denn sie dachten, ich würde stehlen, ich sei schlechter Umgang für ihre Kinder. Später habe ich wegen meiner Herkunft gewisse Lehrstellen nicht bekommen.»

Die Bewertungen, die Etikettierung, die Nichtanerkennung von Fähigkeiten, die Bürokratie – all das hat Leute gebrochen, sie haben keinerlei Selbstvertrauen. Immer nur Hilfe zu bekommen, nicht selbst geben zu können, das nimmt einem den Stolz; diese Wohltätigkeit zerstört die Würde: «Armut ist auch so etwas, das uns wie eingeprägt ist. Keine Ahnung wieso, aber wir tragen das, wie einen Fluch.»

Und genau das muss sich heutzutage ändern.

Text gemeinsam verfasst am Reflexionswochenende des 12./13. August 2017 im Nationalen Zentrum der Bewegung ATD Vierte Welt in Treyvaux.

Nicole Aeby, Marie-Rose Blunschi, Élisabeth Gillard,
Jean-Pierre Golliard, Christine Grandjean, Véronique Martrou,
Caroline Petitat, Michèle Piguet, Alexandra Poirot, Christiane Rielle,
Marie-Christine Riedo, Jean-Robert Saffore, Gérald Schmutz et
Pierre Zanger.

ICH MUSS IHNEN SAGEN: ICH HATTE ZUNÄCHST WENIG LUST, dieses Thema wieder aufzuwärmen, das ich seit meiner Kindheit in meinem tiefsten Inneren vergraben hatte. Schliesslich habe ich es wieder hervorgeholt und das hat mir viel Schmerz bereitet. Mit ein bisschen Abstand kann ich mich freier darüber äussern, möchte mich aber zugleich nicht zu lange damit aufhalten.

Zunächst einmal hatte ich Gelegenheit, mehrere Menschen mit einer in verschiedener Hinsicht dramatischen Kindheit oder Jugend zu treffen. Aus Solidarität haben wir uns schliesslich zusammengetan, um bei der Schweizer Regierung eine Entschädigung zu verlangen. Und im Anschluss daran wurde eine Expertenkommission eingesetzt.

In Anbetracht all der Dinge, die gesagt und geschrieben wurden, bin ich zu folgenden Schlüssen gelangt:

– Die Regierung müsste die gesetzlichen Grundlagen ändern, die mit schändlichen Vorurteilen und einem gemeinsamen Nenner operieren und damit all jene entwerten, die diesen immer noch geltenden Gesetzen unterworfen sind. Diese Grundlagen existieren seit einem Jahrhundert und sind meines Erachtens veraltet, wenn man den natürlichen Fortlauf der Dinge und der menschlichen Natur betrachtet. Daher werden diese Grundlagen immer von Menschen in gewissen aktuellen Situationen missbraucht, was in Familien (sei es mit beiden Elternteilen oder bei Alleinerziehenden) viel Leid hervorbringt.

– Die geringe Summe von 25 000 Franken kann das erlebte Leid unter keinen Umständen quantitativ aufwiegen. Die Regierung hat sich nicht die Zeit genommen, uns zu empfangen, uns zuzuhören und uns die gebührende Beachtung zu schenken. Doch die Angst, das mit Respekt zu tun und sich der Tragweite des schwerwiegenden Problems bewusst zu werden, das ihnen da präsentiert wird, hätte sie so viel mehr Gewissen und auch einen derart höheren Betrag gekostet, dass sie lieber schnell ein Gesetz durchboxten, damit wir im Augenblick keine weiteren Schritte unternehmen können.

Ich wünsche, wir wünschen oder besser gesagt ich fordere, wir fordern eine lebenslange Rente, eine Steuerbefreiung; die Kosten für die Behandlung körperlicher oder psychischer Krankheiten müssen vom Staat übernommen werden, und zwar lebenslang für jedes Opfer dieses Genozids während all der Zeit.

Ich danke allen Forscherinnen und Forschern, die mir zuhörten und es mir ermöglichten, mich in diesem Land auszusprechen, das seinem Volk

nicht wirklich zuhört und sich taub stellt, wie es ihm gefällt, anstatt den wirklichen Bedürfnissen zu entsprechen.

Ich weiss die Aufmerksamkeit, das Interesse und den Respekt zu schätzen, den mir alle Forschenden entgegenbrachten. Ich fühlte mich gehört und auf eine Weise verstanden, die ich mochte.

Zum Schluss möchte ich dem Forschungsteam alles Gute für die weitere Arbeit wünschen, verbunden mit meinem Dank für die Aufmerksamkeit für mich und alle anderen Betroffenen.

M. Steiner

NACH WIE VOR IST ANGST MEIN STÄNDIGER BEGLEITER. Ich überlege oft, woher diese Angst kommt. Aber eigentlich ist es eindeutig. Ich hatte nie eine Chance, während der Kindheit Urvertrauen aufzubauen, weder zur Mutter noch zu anderen Erwachsenen. Da bleibt nichts anderes übrig als diese Angst. Die Einsicht in meine Akten hat diese eher noch verstärkt.

Aufgrund meiner Erlebnisse und auch durch Erfahrungen mit psychologischer Betreuung muss ich sagen, dass diese nicht helfen kann. Gespräche mit Fachpersonen lösen Emotionen aus. Man erzählt und man weint und weint auch noch ein, zwei Tage nach dem Gespräch. Aber es ändert sich nichts. Das Unrecht kann so nicht wiedergutgemacht werden, die Kindheit kann einem nicht wiedergegeben werden.

Mein Anliegen ist in erster Linie, dass ich zu meinem Recht komme, zu dem Recht, um das man mich von Geburt an betrogen hat. Ohne meinen Glauben an eine Art von Gerechtigkeit hätte ich mich wahrscheinlich nie um Akteneinsicht bemüht. Nie ging es mir um finanzielle «Wiedergutmachung». Immer war mein Antrieb, dass ich es als riesige Ungerechtigkeit empfunden habe, was vielen anderen Kindern und mir angetan wurde. Es ist Unrecht, dass man mit Kindern tun durfte, was man mit uns getan hat.

In meinen Akten fand ich etliche Beurteilungen wie folgende: «Urseli ist ein typisches Vagantenkind mit aller Liebenswürdigkeit, aber auch den unangenehmen Seiten dieser Kinder … ausgesprochene Schwererziehbarkeit … moralisch sehr schwierig … krankhafte Lügenhaftigkeit, sog. Pseudologia phantastica.» «Hoffen wir, dass wir aus dem Kinde durch Erziehung ein nettes Menschenkind erhalten, (trotzdem ich mich nicht etwa Illusionen hingeben will!)» Da war ich keine fünf Jahre alt.

Mit solchen Prognosen besteht kaum eine Chance, irgendwo sonst einen Anfang zu machen, unvoreingenommene Begegnungen, die es einem erlauben, sich ein Leben aufzubauen. Vor allem nicht, wenn man wie ich schon als achtjähriges Kind als – erblich bedingt – «liederlich und sittlich gefährdet» bezeichnet wird. Das gab sozusagen jedem Mann eine Freikarte für sexuelle Übergriffe. Wer glaubte schon einem jenischen Kind? Und wenn etwas an der Geschichte dran war, so war es gewiss von mir provoziert. So konnte der Mann meiner Mutter mir ins Gesicht drohen, dass, wenn ich etwas sagen würde, mir sowieso niemand glauben würde. Oder er drohte mir, dass ich wieder in ein Heim kommen würde, sollte ich etwas erzählen.

Über die Nacht zu meinem vierzehnten Geburtstag, in welcher mich mein Onkel vergewaltigte, hat der Mann meiner Mutter ein Protokoll auf-

genommen. Ich musste ihm alles erzählen und er schrieb es auf. Ich möchte bis heute wissen, was in diesem Protokoll stand, aufgenommen von dem Mann, der mich jahrelang missbraucht hat. Seine Abschlussbemerkung dazu: «Du musst nicht etwa meinen, wenn du etwas von mir erzählst, es würde dir irgendjemand glauben.»

Auch von meiner Mutter erhielt ich statt Beistand Ohrfeigen und die Bemerkung: «Danke Gott, dass du kein Kind bekommst.» Ich bin tatsächlich erstaunt, dass ich damals nie schwanger wurde. Und erst durch die Bemerkung meiner Mutter wurde mir klar, wie es überhaupt zu Kindern kommt beziehungsweise kommen kann. Damit wurde ich damals schon «an die Wand gefahren» und endete am selben Tag zu meiner Strafe im Erziehungsheim. Mein Leben war von Beginn an geprägt von Ausweglosigkeit.

Irgendwie habe ich es geschafft zu überleben, über mein Erleben zu reden und es als absolute Ungerechtigkeit zu erkennen. Nur weil ich erkenne, welches Unrecht mir und vielen anderen, Jungen wie Mädchen, angetan wurde und wegen meines Verlangens nach Gerechtigkeit konnte ich mich für die Aufarbeitung der Leidensgeschichte der Jenischen und meiner eigenen einsetzen.

Dadurch kann ich aber auch nicht loslassen. Und bei allem, was erreicht wurde, muss ich doch feststellen, dass der Preis dafür zu hoch war und das, was erreicht wurde, weit entfernt ist von dem, was erreicht werden sollte. Daher verletzt es umso mehr, dass es jetzt zwar für das Nationale Forschungsprogramm 76 eine Nachausschreibung gegeben hat, aber das ganze Gremium nicht den Mut aufbrachte, auch nur ansatzweise die sexuellen Übergriffe und auch die Rolle der Gerichte anzusprechen. Das ist ein Armutszeugnis für diejenigen, die für die Aufarbeitung der Geschichte zuständig sind. Und ich frage: «Was muss man tun, um Gehör zu erhalten, gerade auch zu dieser Thematik? Was wird von uns Opfern noch erwartet?»

Ich anerkenne durchaus die erbrachten Leistungen und was getan wird. Ich sage mir selbst: «Uschi, wir waren noch nie so weit wie jetzt.» Dennoch, dieses Aussparen der Problematik des sexuellen Missbrauchs ist eine erneute Verletzung, zumal ich im Vorfeld der Ausschreibungen immer wieder und bei jeder Gelegenheit darauf hingewiesen habe. Vor allem habe ich darauf aufmerksam gemacht, dass auch untersucht werden müsste, wie oft Klage eingereicht wurde, welche Klagen zu einem Prozess geführt haben und wie die Prozesse geführt, ob den Klagenden Glaube geschenkt wurde. Gab es Unterschiede je nach Lebenslauf/Heimkarriere? Mit anderen Worten: Auch diesbezüglich muss die Rolle der Justiz aufgearbeitet werden.

Früher, als Kind, habe ich oft gebetet, dass mir Eltern geschenkt würden. Die gleiche Hoffnung hegte ich hinsichtlich der Aufarbeitung der Geschichte der Jenischen. Aber es ist schwierig, nicht zu resignieren, die Hoffnung nicht aufzugeben. Wie sollen wir, Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen, Vertrauen aufbauen? Mir wird immer wieder vorgehalten: «Uschi, du hast dir den Mund fusselig geredet. Und was hat es gebracht?»

Ich kann nur immer wieder betonen, dass die rechtliche Rehabilitation viel wichtiger wäre als die Ausschüttung von Geld. Vorher ist es gar nicht anders möglich, als dass man immer wieder damit konfrontiert wird, dass einen die Geschichte immer wieder einholt. Wie soll es mit einer solchen Biografie gelingen, das eigene Leben so zu leben, wie es einem lebenswert erscheint? Ich für mich kann schon froh sein, wenn ich jeden Tag aufstehen und mich ohne Antidepressiva durchs Leben schlängeln kann.

Auch meine Beziehungen litten unter meiner Vergangenheit. Nicht zuletzt ging ich manchmal Beziehungen ein, weil es für mich weniger schlimm war, von einem Mann teilweise finanziell abhängig zu sein als von der Sozialhilfe. Natürlich hätte ich das Recht auf Sozialhilfe gehabt. Aber das wollte ich nicht wahrnehmen. So tief verwurzelt ist letztlich das Misstrauen gegenüber Ämtern.

Aus dem gleichen Grund suchte ich es immer zu verhindern, Arbeitslosengeld zu beziehen. Immer wieder hatte ich mehrere Jobs, weil der Verdienst an einem Arbeitsplatz nicht ausreichte zum Leben, insbesondere mit den Kindern. Die grösste Angst war ja, dass mir meine Kinder auch weggenommen würden, wenn ich Sozialhilfeempfängerin würde. Ich hatte Angst, diesem Druck nicht standhalten zu können. Denn auch wenn ich mich für die Rechte der Jenischen lautstark einzusetzen vermag und öffentliche Auftritte nicht scheue, wurde ich klein wie eine Maus, wenn ich mich für mich selber wehren sollte. Ich bekomme einen Klumpen im Hals und Herzrasen und versuchte, versuche daher, solche Situationen zu vermeiden.

Mein Sicherheitsbedürfnis und der Wille, selbständig zu sein und zu bleiben, sind bei mir sehr stark ausgeprägt. Ich sorge immer dafür, mir einen Ausweg, «ein zweites Türchen», offenzuhalten. Ich könnte nicht leben, ohne eine zweite Option immer in meinem Herzen zu haben. Ich hänge an nichts Materiellem. Nur ein Auto – irgendeins – zu haben, ist mir wichtig, das heisst die Möglichkeit, jederzeit gehen zu können.

Die zu Anfang erwähnte Angst als Grundgefühl in meinem Leben und die Angst vor Abhängigkeit verstärken sich natürlich auch im Hinblick auf

das Alter. Nie wieder will ich in ein Heim kommen. Ich hoffte, der Beitritt zu «Exit» würde mir diesbezüglich ein «zweites Türchen» offenhalten. Das zeigt auch, dass der Beitritt nicht eigentlich mein freier Wille war, sondern letztlich durch die unselige Vergangenheit sozusagen erzwungen.

Letztlich muss vieles in meinem Herzen bleiben, auch zum Schutze meiner beiden Töchter.

Uschi Waser
2. August 2018

EMPFEHLUNGEN DER UNABHÄNGIGEN EXPERTENKOMMISSION (UEK) ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN

1 ALLGEMEINE EINLEITUNG

In der Schweiz wurden bis 1981 Zehntausende von Menschen in geschlossene Anstalten eingewiesen, obwohl sie keine Straftat begangen hatten. In den meisten Fällen wurden sie, ohne den Schutz eines Gerichtsverfahrens, aufgrund von Verwaltungsentscheiden interniert, weil ihr Verhalten oder ihre Lebensweise den vorherrschenden Normen in den Bereichen Arbeit, Familie oder Sexualität nicht entsprach. In Erziehungsheimen, landwirtschaftlichen Arbeitskolonien, Strafanstalten oder psychiatrischen Kliniken wurden sie aus der Gesellschaft ausgegrenzt. Häufig wurden sie dort ausgebeutet oder sie waren körperlicher und psychischer Gewalt ausgesetzt und wurden sexuell missbraucht. Unter dem Vorwand, die öffentliche Moral und Ordnung zu schützen sowie die Fürsorgekosten zu begrenzen, wurden arme, benachteiligte, rebellische oder randständige Menschen unter Missachtung ihrer Grundrechte und unter unwürdigen Lebensbedingungen während längerer Zeit ihrer Freiheit beraubt.

Das *Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981* (AFZFG) vom 30. September 2016 «bezweckt die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern [dieser Massnahmen] zugefügt worden ist» (Art. 1 Abs. 1). Mit diesem Gesetz, welches das *Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen* vom 21. März 2014 ersetzte, wird der jahrzehntelange Kampf von Personen, die in ihrer Kindheit fremdplatziert oder in ihrer Jugend oder im Erwachsenenalter in einer Einrichtung versorgt wurden, rechtlich umgesetzt. Abgesehen von der Anerkennung der begangenen Ungerechtigkeiten *ex lege* gewährt es Personen, die als Opfer anerkannt sind, auf Antrag und innerhalb von zwölf Monaten einen «Solidaritätsbeitrag» von 25 000 Franken (Art. 4–9 AFZFG). Im Weiteren regelt es die Aufbewahrung und Verwendung der Akten zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen (FSZM) und den Fremdplatzierungen vor 1981, und es gewährt den betroffenen Personen einen einfachen und kostenlosen Zugang zu den sie betreffenden Akten (Art. 10–13). Das Gesetz sieht auch vor, «Selbsthilfeprojekte von Organisationen von Opfern und anderen Betroffenen» zu fördern (Art. 17). Schliesslich ordnet es eine umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der entsprechenden Massnahmen an und beauftragt eine unabhängige Kommission, sich mit «der wissenschaftlichen

Aufarbeitung der administrativen Versorgungen [zu befassen, die] auch andere fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen» berücksichtigt (Art. 15).

Die Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen wurde daher vom Bundesrat beauftragt, entsprechende Forschungsarbeiten durchzuführen. Der Auftrag hält fest: «Die aus der wissenschaftlichen Aufarbeitung gewonnenen und der Bevölkerung zur Kenntnis gebrachten Ergebnisse sollen insbesondere dazu beitragen, zu verstehen, weshalb und wie die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen angeordnet und vollzogen worden sind und welche Auswirkungen sie auf die Betroffenen und ihr Umfeld hatten und immer noch haben.»[1] Zu diesem Zweck untersuchte die UEK eingehend die Prozesse der Legitimierung und Delegitimierung der administrativen Versorgung, die Praxis der Behörden in diesem Bereich, die Modalitäten und Bedingungen der Versorgung sowie die Biografien und Lebensläufe der Personen, die solche freiheitsentziehenden Massnahmen erlebten. Ausserdem nahm sie eine Schätzung des Ausmasses dieser Zwangsmassnahmen auf gesamtschweizerischer Ebene vor und erstellte für den Zeitraum von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis 1981 eine Übersicht über die breite Palette der einschlägigen Gesetzesbestimmungen.[2] Die Ergebnisse der Forschungsarbeiten der UEK zur Frage der administrativen Versorgung sind nun veröffentlicht; sie bilden nach Ansicht des Bundesrats in seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte «eine[n] der zentralen Pfeiler des gesamten Aufarbeitungsprozesses» im Rahmen der im AFZFG festgelegten Politik zur «Anerkennung» und «Wiedergutmachung».[3]

Aufgrund des besonderen Kontexts, in dem die UEK tätig war, steht sie an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft.

1 Botschaft vom 4. Dezember 2015 zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum indirekten Gegenentwurf (*Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981*), 15.082, 135, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150082, konsultiert am 11. 9. 2017.

2 Für die vollständige Auflistung der Publikationen der UEK siehe S. 293–294.

3 Botschaft vom 4. Dezember 2015 zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum indirekten Gegenentwurf (*Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981*), 15.082, 135, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150082, konsultiert am 11. 9. 2017. Die wissenschaftliche Aufarbeitung der UEK wird durch das Nationale Forschungsprogramm 76 «Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart, Zukunft» weitergeführt.

Sie beteiligt sich an einer «Erinnerungspolitik», die eine Wiederaneignung der historischen Vergangenheit durch eine von der Geschichte gebildete und in vielen Fällen durch sie verletzte Erinnerung bedeutet.[4] In diesem Rahmen wird von der wissenschaftlichen Aufarbeitung der Vergangenheit erwartet, dass sie eine politische und soziale Anerkennung historischer Tatsachen ermöglicht, die bislang weitgehend unbekannt waren, und dass sie dazu beiträgt, den nationalen Zusammenhalt zu stärken und in Zukunft bessere Praktiken zu fördern. Zu diesem Zweck ist im AFZFG vorgesehen, dass die «zuständige Behörde» die Verbreitung der Ergebnisse in der breiten Öffentlichkeit durch verschiedene Formen wie Medienproduktionen, Ausstellungen und Vorträge (Art. 15 Abs. 5 lit. a) sowie Lehrmittel (Art. 15 Abs. 5 lit. b) fördert. Zu fördern ist insbesondere «die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie der Behörden, Institutionen und Privatpersonen, die nach geltendem Recht mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen befasst sind» (Art. 15 Abs. 5 lit. c).

Es stellt sich daher die Frage nach der «Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern […] zugefügt worden ist», wenn die Ereignisse der Vergangenheit offiziell, wissenschaftlich und öffentlich anerkannt wurden. Es sei daran erinnert, dass das AFZFG das Ergebnis eines langen politischen Prozesses ist, der von Personen, die Opfer solcher fürsorgerischer Zwangsmassnahmen waren, und ihren Mitstreiter*innen (Politiker*innen, aber auch Forscher*innen und Akteur*innen aus Institutionen, Verbänden und kulturellen Kreisen) eingeleitet wurde. Nach mehreren erfolglosen Versuchen, die eidgenössischen Räte davon zu überzeugen, sich mit dieser Thematik zu befassen,[5] nahmen diese eine im April 2011 von Nationalrat Paul Rechsteiner eingereichte parlamentarische Initiative an, die verlangte, «ein Gesetz zur Rehabilitierung der administrativ Versorgten» zu erlassen.[6] Diese parlamentarische Initiative folgte auf die offizielle Entschuldigung,

4 Ricœur Paul, «Mémoire, histoire, oubli», *Esprit*, 3, 2006, 20.

5 Siehe zum Beispiel Simon Jean-Charles, Motion, «Die wahre Geschichte der Schweizer Waisen», 99.3297, 17. 6. 1999, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19993297, konsultiert am 28. 2. 2019; von Felten Margrith, Parlamentarische Initiative, «Zwangssterilisationen. Entschädigung für Opfer», 99.451, 5. 10. 1999, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=19990451, konsultiert am 18. 3. 2019; Fehr Jacqueline, Interpellation, «Administrativ versorgte Jugendliche. Moralische Wiedergutmachung», 09.3440, 30. 4. 2009, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20093440, konsultiert am 12. 2. 2018.

6 Rechsteiner Paul, Parlamentarische Initiative, «Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen», 11.431, 13. 4. 2011, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20110431, konsultiert am 11. 3. 2018.

die Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf, damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD), und Kantonsvertreter*innen am 10. September 2010 an einer Gedenkveranstaltung in der Strafanstalt Hindelbank (BE) an die Personen gerichtet hatten, die in ihrer Jugend solchen Massnahmen ausgesetzt waren. Am 11. April 2013 wurde im Kulturcasino in Bern eine weitere Gedenkfeier veranstaltet, an der rund 700 Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen – administrative Versorgungen, aber auch Fremdplatzierungen von Kindern, Zwangsadoptionen, Sterilisationen ohne Zustimmung usw. – teilnahmen. Im Anschluss daran wurde unter der Federführung des EJPD, das mittlerweile von Bundesrätin Simonetta Sommaruga geleitet wurde, ein *Runder Tisch* eingerichtet. Dieser brachte Vertreter*innen der von diesen Massnahmen betroffenen Personen, der Behörden (Bund, Kantone und Gemeinden), der Kirchen, des Schweizerischen Bauernverbands, von Bildungsinstitutionen und der Wissenschaft zusammen mit dem Ziel «einer umfassenden Aufarbeitung von Leid und Unrecht im Zusammenhang mit den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen».[7]

Genauer gesagt, sollte dieses Gremium mit mehreren Parteien ein Forum für den Austausch und für Vorschläge bilden und dadurch ermöglichen, «dass die involvierten Behörden, Institutionen und Organisationen ihre Verantwortung gegenüber den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen wahrnehmen können».[8] Zu diesem Zweck befürwortete der *Runde Tisch* mit grosser Mehrheit die Durchführung einer umfassenden Studie zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und gab eine Reihe von Empfehlungen ab, die darauf ausgerichtet waren, das erlittene Unrecht anzuerkennen und den von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen finanzielle Leistungen zukommen zu lassen. Gemäss dem im Juli 2014 veröffentlichten Bericht soll mit diesen finanziellen Leistungen «dabei geholfen werden, die eingetretenen und heute noch vorhandenen Auswirkungen und Folgen der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen auf die Betroffenen zu mildern oder soweit mög-

7 «Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981. Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981», Bern, EJPD, 2014, 8, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_de.pdf, konsultiert am 24. 7. 2016.

8 «Runder Tisch hat seine Arbeit aufgenommen», Medienmitteilung, EJPD, 13. 6. 2013, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/de/2013-06-13_mm_runder_tisch.html, konsultiert am 8. 3. 2019.

lich auszugleichen».[9] Einige Monate zuvor hatte der *Runde Tisch* in Zusammenarbeit mit der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) und der Glückskette einen «Fonds für Soforthilfe» initiiert, der auf freiwilliger Basis durch Kantone, Städte und Gemeinden, andere Institutionen und Organisationen sowie Private unterstützt wurde. Dank diesem Fonds konnten einmalige Leistungen in Höhe von einigen Tausend Franken an Personen ausgerichtet werden, «deren persönliche Integrität durch eine vor 1981 angeordnete oder vollzogene fürsorgerische Zwangsmassnahme verletzt worden ist und die sich heute in einer finanziellen Notlage befinden und punktuell entlastet werden sollen».[10] Er bildete eine «Übergangslösung», bis eine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde, die es ermöglicht, im Rahmen einer umfassenden Politik der «Wiedergutmachung» den betroffenen Personen finanzielle Leistungen auszurichten. Gerade mit dem Ziel der Schaffung einer solchen Rechtsgrundlage wurde am 1. April 2014 die Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» lanciert und am 19. Dezember 2014 bei der Bundeskanzlei eingereicht. Diese Volksinitiative wurde von der Schweizer Bevölkerung sehr gut aufgenommen und von Politiker*innen zahlreicher Parteien sowie von Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur und kirchlichen Kreisen unterstützt. Die Initiative verlangte insbesondere die Schaffung eines mit 500 Millionen Franken ausgestatteten Fonds zur Ausrichtung «finanzieller Wiedergutmachungsleistungen».[11] Das AFZFG, das von den eidgenössi-

9 «Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981. Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981», Bern, EJPD, 2014, 33, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/pdf/RT_Bericht_Vorschlaege_de.pdf, konsultiert am 24. 7. 2016.

10 «Soforthilfefonds offiziell geschaffen», Medienmitteilung, EJPD, 15. 4. 2014, www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/news/2014/2014-04-15.html, konsultiert am 4. 2. 2019.

11 Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)», Bundeskanzlei, www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis448t.html, konsultiert am 18. 3. 2019. Die Organisationen der von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen verlangten in einem Entwurf eines Finanzplans für die Kosten von «Aufarbeitung» und «Entschädigung», den sie im Juni 2013 dem Runden Tisch vorlegten, als Entschädigung die Zahlung von 120 000 Franken pro Person in Rentenform, «Anträge an den Runden Tisch für die Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen Schweiz zur Abfassung entsprechender Empfehlungen betreffend Umsetzung eines Finanzplans für die Kosten von Aufarbeitung und Entschädigung», *Kinderheime in der Schweiz. Historische Aufarbeitung*, www.kinderheime-schweiz.ch/de/pdf/antraege_finanzplan_runder_tisch_10_juni_2013.pdf, konsultiert am 11. 3. 2019.

schen Räten am 30. September 2016 verabschiedet wurde, ist der indirekte Gegenentwurf zu dieser Volksinitiative. Wie oben erwähnt, sieht es als «ein Zeichen der Anerkennung des zugefügten Unrechts» (Art. 4 Abs. 1) die Zahlung eines «Solidaritätsbeitrags» an die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen vor, wobei insgesamt höchstens 300 Millionen Franken ausgerichtet werden können. In seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte hielt der Bundesrat jedoch fest, dass mit einem Beitrag von 25 000 Franken «das Unrecht nicht wiedergutgemacht werden» kann. «Es handelt sich auch nicht um eine Entschädigung oder um eine Genugtuung im eigentlichen Sinn. Aber es ist ein klares Zeichen der Anerkennung des Unrechts und Ausdruck gesellschaftlicher Solidarität.»[12]

Gemäss dem Titel der Rede von Bundesrätin Simonetta Sommaruga, die sie an der Gedenkfeier vom April 2013 gehalten hat, gilt in diesem Zusammenhang «Nichts ist kostbarer als die menschliche Würde».[13] Es ist jedoch festzuhalten, dass die bislang ausgerichteten finanziellen Leistungen für die meisten Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen nicht gewährleisten, dass sie für den Rest ihres Lebens ein menschenwürdiges Dasein führen können. An der zwölften Sitzung des *Runden Tisches* erklärte ein Vertreter der von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen, dass er, «um ein Leben führen zu können, welches ich selbst als lebenswert empfinden kann», einen Ort bräuchte, an dem er sich zu Hause fühlen kann, eine Arbeit, die seinen Fähigkeiten entspricht, ein Einkommen, das ihn von seinen ständigen Geldsorgen befreit, dass er mobil sein müsste – «denn eingesperrt war ich lange genug», meinte er –, nicht ständig den Behörden unterworfen sein müsste und schliesslich sich vielleicht «alle ein bis zwei Jahre eine kleine Reise» leisten könnte. Abschliessend stellte er eine grundlegende Frage: «Unterscheiden sich meine Ansprüche und Erwartungen derart von jenen anderer Menschen?»[14]

12 Botschaft vom 4. Dezember 2015 zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum indirekten Gegenentwurf (*Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981*), 15.082, 118–119, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20150082, konsultiert am 11. 9. 2017.

13 «Nichts ist kostbarer als die menschliche Würde», Rede von Bundesrätin Simonetta Sommaruga, Bern, 11. 4. 2013, EJPD, www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/reden---interviews/reden/archiv/reden-simonetta-sommaruga/2013/2013-04-11.html, konsultiert am 4. 2. 2019.

14 Protokoll der 12. Sitzung des Runden Tisches, *Delegierter für Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen*, www.fuersorgerischezwangsmassnahmen.ch/de/runder_tisch.html, konsultiert am 5. 3. 2019.

Nach Ansicht der Personen, welche Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren und im Rahmen der wissenschaftlichen Aufarbeitung der UEK befragt wurden, ist der durch das erlittene Unrecht entstandene Verlust unermesslich und daher irreparabel. Die Herausforderung besteht vielmehr in der Rehabilitierung von Menschen, die von der Gesellschaft ausgeschlossen und stigmatisiert wurden und durch ein organisiertes System des Zwangs zum Schweigen gebracht wurden. Mit anderen Worten: Es ist wichtig, dass, ausgehend von der Anerkennung der Geschehnisse in der Vergangenheit und ihrer oft katastrophalen langfristigen Auswirkungen, den von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen ein menschenwürdiges Leben ermöglicht wird, in der Gegenwart wie auch in der Zukunft. Der Begriff «Menschenwürde» gehört zu den Grundlagen der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948. Das Ziel bestand darin, sich abzugrenzen «gegen die institutionalisierten Praktiken, bestimmte Menschengruppen zu Untermenschen zu erklären, über sie zu verfügen, als wären sie Gegenstände, sie systematisch herabzusetzen und zu demütigen, sie unter Umständen an Hunger krepieren zu lassen oder zu ermorden, ohne dass dies geahndet worden wäre».[15] Gerade weil sie gegen die Menschenrechte verstiessen, wurden die kantonalen Rechtsgrundlagen zu den administrativen Versorgungen 1981 aufgehoben und durch die Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs zur fürsorgerischen Freiheitsentziehung ersetzt (früherer Art. 397 ZGB). Die Forschungsarbeiten der UEK bestätigen, dass die kantonalen Rechtsgrundlagen der administrativen Versorgung das Recht auf persönliche Freiheit verletzten und gegen den Grundsatz der Gesetzlichkeit der Straftatbestände und Strafen verstiessen, womit die Personen, auf welche die betreffenden Bestimmungen angewandt wurden, der Willkür ausgesetzt waren. Ausserdem zeigt sich, dass diese Rechtsgrundlagen eine Diskriminierung von Bürger*innen zur Folge hatten, indem Männer und Frauen, die als randständig und der Grundrechte «unwürdig» galten, vom allgemeinen Recht ausgeschlossen wurden.

Ausgehend von der besonderen Stellung, die ihr das AFZFG zuerkennt, und auf der Grundlage der Ergebnisse ihrer vierjährigen Forschungsarbeit übernimmt die UEK die Aufgabe, zuhanden des Bundesrats Empfehlungen

15 Sutter Alex, «Unzureichender Schutz der Menschenwürde in der Schweiz», *humanrights.ch*, 11. 7. 2017, www.humanrights.ch/de/menschenrechte-schweiz/inneres/analysen/menschenwuerde, konsultiert am 28. 2. 2019.

abzugeben. Obwohl sie sich hauptsächlich mit der Frage der administrativen Versorgung befasst hat, gelten ihre Empfehlungen für alle Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren. Die Erfahrungen, die mit den betroffenen Personen im Rahmen des gemeinsamen Austauschs und des individuellen Dialogs gemacht wurden, haben gezeigt, dass es kaum sinnvoll ist, zu diesem Zweck Unterscheidungen vorzunehmen: Die verschiedenen Zwangsmassnahmen folgten im Laufe des Lebens der Betroffenen oft aufeinander, und ihre unterschiedlichen Ausprägungen wurden von ihnen nicht immer wahrgenommen. Im Sinne der Fortführung des engen Kontakts zu den Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, erachtete es die UEK als sinnvoll, sie in die Ausarbeitung der Empfehlungen mit einzubeziehen. Deshalb wurde eine Konsultationsgruppe gebildet, die dreimal zusammengekommen ist.[16]

Der Bundesrat betraute die UEK mit dem Auftrag, historische Tatsachen zu ermitteln, die notwendigen Grundlagen für deren Verständnis zu schaffen und deren Auswirkungen auf die Betroffenen und ihre Angehörigen zu beurteilen, und zwar in unabhängiger Weise. Nun geht es darum, daraus die Konsequenzen zu ziehen. Mit anderen Worten: Die von der UEK verfasste Geschichte der administrativen Versorgung muss durch konkrete politische Massnahmen, für die teilweise neue Gesetzesbestimmungen erforderlich sind, in die Gegenwart gebracht werden, indem bestehende Initiativen erweitert werden. Die Empfehlungen der UEK (Punkt 2) sind Teil des Versuchs, die menschlichen, sozialen und politischen Brüche zu verringern, die durch diese Geschichte aufgezeigt werden, sowie das Wissen und künftige Überlegungen über aktuelle Massnahmen zum Schutz von Erwachsenen und Kindern, aber auch generell über Armut, Ausgrenzung und Randständigkeit zu fördern. Zu diesem Zweck schlägt die UEK ein Projekt (Punkt 3) vor, das darauf abzielt, die meisten ihrer Empfehlungen unter einem Dach, in einem *Haus der anderen Schweiz*, zu verwirklichen.

16 Die UEK dankt Nicole Aeby, Robert Blaser, Daniel Cevey, Kurt Gäggeler, Andreas Jost, Gabriela Merlini Pereira und Marianne Steiner herzlich für ihre Beteiligung und Mitarbeit. Die vorliegenden Empfehlungen wurden von Christel Gumy in enger Zusammenarbeit mit der UEK Administrative Versorgungen konzipiert und verfasst.

2 EMPFEHLUNGEN

2.1 REHABILITIERUNG DER OPFER VON FÜRSORGERISCHEN ZWANGSMASSNAHMEN DURCH ZUSÄTZLICHE FINANZIELLE LEISTUNGEN

Viele Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, leben heute in einer sehr prekären Situation – in finanzieller, sozialer, physischer und psychischer Hinsicht. Die Forschungsarbeiten der UEK haben bestätigt, dass diese Situation die direkte Folge eines Lebenslaufs ist, der durch Fremdplatzierungen und administrative Versorgungen gekennzeichnet ist. Prozesse der Ausgrenzung, Marginalisierung und Stigmatisierung, reproduziert durch die Zwangsmassnahmen, die gegenüber diesen Menschen angewandt wurden, sowie die katastrophalen Lebensbedingungen in den Haftanstalten – mangelhafte Ernährung, unzureichende Hygiene, schwere Arbeit, Missbrauch und Gewalt, mangelnde Ausbildung usw. – haben die Chancen auf eine soziale und berufliche Integration schwer beeinträchtigt und in vielen Fällen lebenslange körperliche und psychische Störungen verursacht. Konkret sind viele von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffene Personen auf Sozialhilfe angewiesen und/oder sie erhalten nur eine unzureichende AHV-Rente, da sich die Zwangsmassnahmen sowohl auf den Zeitraum der beitragspflichtigen Erwerbstätigkeit als auch auf den Zugang zu stabilen Arbeitsplätzen mit einem ausreichenden Sozialschutz ausgewirkt haben. Die Betroffenen haben mit Arzt- und Zahnarztkosten zu kämpfen, die ihr Budget stark belasten. Es handelt sich dabei um Spätfolgen, um Auswirkungen auf ihren Gesundheitszustand, hervorgerufen durch die Fremdplatzierungen oder administrativen Versorgungen. Schliesslich sind einige dieser Menschen an ihre Wohnung gebunden und somit isoliert. Sie sind nicht in der Lage, die Kosten für Mobilität zu tragen, die für die soziale Integration unerlässlich wäre, und dies, wo sie doch bereits einen Teil ihres Lebens eingesperrt verbracht haben wegen des ihnen gegenüber begangenen Unrechts. Insbesondere diese Faktoren können viele von ihnen daran gehindert haben, innerhalb der vorgegebenen Frist (ein Jahr) die notwendigen Schritte zu unternehmen, um ein Gesuch um den im AFZFG vorgesehenen «Solidaritätsbeitrag» zu stellen. Die betreffenden Schritte sind sowohl auf persönlicher als auch

auf administrativer Ebene anspruchsvoll, doch unabdingbar, um einen solchen Beitrag zu beantragen.[1]

Die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen haben erhebliche Beeinträchtigungen erlitten, deren Folgen weiterhin täglich spürbar sind und für welche die Behörden eine gewisse Verantwortung tragen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die UEK zusätzliche finanzielle Leistungen, die als Ergänzung zu den bislang ausgerichteten einmaligen Nothilfe- und Solidaritätsbeiträgen dazu beitragen sollen, die Lebensqualität der Betroffenen langfristig zu verbessern. Angesichts der obigen Ausführungen befürwortet die UEK auch Vorschläge, die in einem am Rande des *Runden Tisches* gebildeten Betroffenenforum und innerhalb der Organisationen der betroffenen Menschen formuliert wurden. Sie schliesst sich solchen Vorschlägen an, die im Rahmen des AFZFG vom 30. September 2016 bislang nicht umgesetzt wurden:

– Finanzierung eines SBB-Generalabonnements auf Lebzeiten.

– Steuererlass für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen in allen Kantonen, wenn die Betroffenen aufgrund ihrer prekären Lage Steuerschulden angehäuft haben.

– Errichtung eines Hilfsfonds zur Deckung der Kosten von medizinischen, psychotherapeutischen und zahnärztlichen Kosten, die nicht von der Grundversicherung übernommen werden oder unter den Selbstbehalt fallen.

– Den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen einen Anspruch auf eine spezielle lebenslange Rente einräumen, die unabhängig von Sozialhilfeleistungen oder Ergänzungsleistungen ausgerichtet wird.

– Aufhebung jeglicher Frist für die Meldung als Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und für die Einforderung des Solidaritätsbeitrags.

1 «Forschungserkenntnisse zur Anzahl Solidaritätsbeitragsgesuche von Opfern fürsorgerischer Zwangsmassnahmen», Medienmitteilung, UEK Administrative Versorgungen, 11. 1. 2018, www.uek-administrative-versorgungen.ch/forschung/solidaritaetsbeitragsgesuche?filter=0, konsultiert am 28. 3. 2019.

2.2 REHABILITIERUNG DER OPFER VON FÜRSORGERISCHEN ZWANGSMASSNAHMEN DURCH DIE UNTERSTÜTZUNG VON BÜRGERINITIATIVEN

Viele Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, leben heute isoliert und leiden unter Ausgrenzung. Mit anderen Worten: Es bieten sich ihnen zu wenige Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Mitwirkung. Wenn es um die Teilnahme am Vereinsleben, am politischen Geschehen und an Debatten geht, stossen sie auf zahlreiche Hindernisse. Deshalb ist es für sie schwierig, ihre Interessen und Anliegen zu vertreten und gehört zu werden. Die Forschungsarbeiten der UEK zeigen, dass dieser Zustand das Ergebnis eines Prozesses ist, der sich im Laufe ihres Lebens entwickelt und manchmal Generationen überdauert hat. Fremdplatzierung oder administrative Versorgung sind die paradigmatischen Elemente in diesem Prozess. Die Rechtsgrundlagen dieser Zwangsmassnahmen begründeten eine Hierarchisierung der Menschen, indem denjenigen die vollen Bürgerrechte verweigert wurden, deren Verhalten als von den vorherrschenden sozialen Normen in den Bereichen Arbeit, Familie, Elternschaft oder Sexualität abweichend galt und die beschuldigt wurden, die öffentliche Ordnung und/oder die öffentliche Moral zu stören. Die Verfahren zur Anwendung dieser Rechtsgrundlagen – insbesondere durch die Verweigerung des Rechts auf persönliche Freiheit und durch den grossen Raum für Willkür – liessen die betroffenen Personen gegenüber den Behörden weitgehend schutzlos zurück und verankerten und verstärkten insofern ihre soziale Marginalisierung und Entkopplung. Ausserdem hatten die Menschen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, den grössten Teil ihrer Kindheit und Jugend in Einrichtungen verbracht, in denen eine strenge Disziplin galt und die Lebensweise durch strikte Regeln vorgegeben war. Damit hatten sie keine Gelegenheit, die grundlegenden Elemente für die Bürgerbeteiligung in einer demokratischen Gesellschaft zu erlernen. Sie waren weder in ihrem Denken und Handeln frei, noch konnten sie nach selbstbestimmten oder vereinbarten Massstäben ihre Zukunft planen. Obwohl sie in einer Peergroup lebten, waren sie teilweise Strategien unterworfen, die darauf ausgerichtet waren, sie durch eine institutionelle und disziplinierende Organisation zu isolieren.

Das Lernen und die Voraussetzungen, welche die staatsbürgerliche Partizipation ermöglichen, sind Rechte, die den Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen allzu oft vorenthalten wurden. Diese sind da-

her heute oft nicht in der Lage, sich uneingeschränkt an öffentlichen Debatten und politischen Mobilisierungen zu beteiligen, von denen sie selbst betroffen sind. Davon ausgehend empfiehlt die UEK die Schaffung von Räumen und Instrumenten, mit denen diese Einschränkungen zumindest teilweise behoben werden können.

– Staatliche finanzielle Unterstützung des staatsbürgerlichen Engagements der Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen sind, damit diese sowohl auf materielle (Büroeinrichtungen, Computer, Drucker usw.) als auch auf personelle Ressourcen (Fachwissen und Beratung) zugreifen können.

– Schaffung eines Forums für den politischen Austausch und Verhandlungen, in dem hauptsächlich Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen sowie einige Expert*innen vereint werden, die über das erforderliche Fachwissen verfügen, um sich mit den anstehenden Fragen zu befassen.

– Einrichtung einer umfassenden finanziellen Unterstützung für individuelle und kollektive Projekte, die von Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen erarbeitet werden. In diesem Zusammenhang sollte Art. 17 lit. b AFZFG – «Selbsthilfeprojekte von Organisationen von Opfern und anderen Betroffenen fördern» – vom *Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen* vom 5. Oktober 1990 (*Subventionsgesetz*, SR 616.1) ausgenommen werden, das Finanzhilfen von Bedingungen abhängig macht, die in diesem speziellen Fall zu restriktiv sind.

– Schaffung von Stellen für die «Peer-Arbeit» in den staatlichen Diensten, die für Massnahmen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen zuständig sind. Dies kann nach dem Vorbild der Initiativen realisiert werden, die im Bereich der psychischen Gesundheit bereits umgesetzt wurden. Unter «Peer-Arbeit» ist die Tätigkeit von Personen zu verstehen, die in der Vergangenheit Erfahrungen mit dieser Art von Massnahmen gemacht haben und in der Folge nach einer Spezialausbildung in der Lage sind, als Übersetzer*innen/Mediator*innen zwischen Personen, die mit Kinder- und Erwachsenenschutzmassnahmen konfrontiert sind, und Vertreter*innen von Behörden zu fungieren, die solche Massnahmen anordnen und umsetzen.

2.3 REHABILITIERUNG DER OPFER VON FÜRSORGERISCHEN ZWANGSMASSNAHMEN DURCH EINEN ERLEICHTERTEN ZUGANG ZU WISSEN UND ZUR KULTUR

Viele Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, leiden darunter, dass ihnen der Zugang zu Bildung, zu Informationen und zur Kultur verwehrt wurde und ihnen dieser Zugang in vielen Fällen weiterhin nicht möglich ist. Dieses Defizit ist Teil eines Teufelskreises, in dem sich wirtschaftlich prekäre Verhältnisse, soziale Ausgrenzung und fehlende Möglichkeiten staatsbürgerlicher Beteiligung gegenseitig bedingen. Die Forschungsarbeit der UEK hat ergeben, dass die administrative Versorgung aus der Sicht der Behörden Zwangselement und letztmögliches Instrument zur Bewältigung gesellschaftspolitischer Probleme wie Armut, Alkoholismus oder «gefährdete» Jugend war. Diese freiheitsentziehende Massnahme sollte eine «Umerziehung» und «moralische Verbesserung» von Individuen bewirken, die als «normabweichend» und «asozial» galten, um sie für die Gesellschaft «nützlich» zu machen. In der Praxis dienten diese Massnahmen in erster Linie dazu, besonders verletzliche Personengruppen, die weder in den Genuss eines mit einer stabilen Anstellung verbundenen grundlegenden Schutzes kamen noch fest in eine Familie oder das Gemeinwesen eingebunden waren, kostengünstig von der Gesellschaft auszuschliessen. Die Zwangsmassnahmen dienten auch dazu, soziale Herkunft zu verurteilen und eine als verwerflich erachtete Lebensweise, die die etablierte Ordnung zu gefährden schien. Die Internierungseinrichtungen – Erziehungsheim, Arbeitskolonie, Gefängnis usw. – bevorzugten repressive Vollzugsformen, bei denen Zwangsarbeit im Allgemeinen die Regel war, während erzieherische und therapeutische Aspekte vernachlässigt wurden. In den Einrichtungen für Jugendliche wurden für junge Männer nur rudimentäre Berufsausbildungsmöglichkeiten angeboten. Es ging darum, sie zu fügsamen Arbeitskräften für untergeordnete Tätigkeiten zu machen. Für Mädchen bestanden praktisch keine Möglichkeiten einer beruflichen Ausbildung, ihre Zukunft wurde in der Rolle der Mutter und Hausfrau gesehen.

So wurde den Personen, welche Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, das Recht auf Bildung verweigert. Dieses Recht wird durch den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (für die Schweiz in Kraft getreten am 18. September 1992) anerkannt. Gemäss diesem Pakt muss die Bildung

«auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein […]. [Sie muss] es jedermann ermöglichen […], eine nützliche Rolle in einer freien Gesellschaft zu spielen» (Art. 13 Abs. 1).[2] Für die Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, sind die Auswirkungen dieser Benachteiligung auch heute noch spürbar. Sie beeinträchtigt ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, ihre soziale Integration, ihre Stellung als politisches Subjekt oder ihre individuelle Entwicklung. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die UEK Initiativen, die dazu beitragen, dass diese Menschen ihr Recht auf Bildung endlich wahrnehmen können.

– Kostenloser Zugang zu Ausbildungen, die die Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, nach ihren Interessen und Bedürfnissen frei wählen können, unabhängig von ihrem Alter oder einer allfälligen Eingliederung ins Berufsleben. Dafür infrage kommen sowohl Grundausbildungen als auch spezifische, wissenschaftliche oder künstlerische Schulungen.

– Kostenloser Zugang zu Museen und zum öffentlichen Kultur- und Sportangebot.

– Einrichtung eines effizienten und leicht zugänglichen Systems zur Übermittlung von Informationen an Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen (zum Beispiel Permanence und/oder Telefonhotline). Unter Informationen verstehen wir alle Auskünfte und Hinweise, die für diese Personen von Nutzen sind, das heisst Informationen zu den sozialen Rechten, die sie geltend machen können, und zum Zugang zu diesen Informationen sowie Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung, die für sie von Belang sind.

2 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, SR 0.103.1, *Schweizerische Eidgenossenschaft*, www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19660259/index.html, konsultiert am 21. 9. 2018.

2.4 REHABILITIERUNG DER OPFER VON FÜRSORGERISCHEN ZWANGSMASSNAHMEN DURCH DIE PRODUKTION VON WISSEN UND DESSEN VERBREITUNG

Die jüngsten Mobilisierungen im Zusammenhang mit der Frage der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren in den letzten Jahren der Auslöser für verschiedene Forschungsarbeiten. Mehrere Kantone und einige Institutionen haben diesbezügliche Berichte in Auftrag gegeben. Ausserdem wurden zu diesem Thema Master- und Doktorarbeiten verfasst. Im Rahmen des AFZFG wurde die UEK vom Bund mit der «wissenschaftlichen Aufarbeitung der administrativen Versorgungen» beauftragt. Dieses Gesetz «bezweckt die Anerkennung und Wiedergutmachung des Unrechts, das den Opfern zugefügt worden ist», und legt Folgendes fest: «Der Bundesrat sorgt für die umfassende wissenschaftliche Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und der Fremdplatzierungen vor 1981» (Art. 15 Abs. 1). Zu diesem Zweck wurden die Arbeiten der UEK durch das Nationale Forschungsprogramm 76 «Fürsorge und Zwang – Geschichte, Gegenwart, Zukunft» ergänzt. Im Rahmen dieses Programms, das unter der Leitung des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung steht, werden rund 20 wissenschaftliche Projekte von Schweizer Universitäten und Hochschulen finanziert. Die Anstrengungen, Wissen zu schaffen, sind beträchtlich, doch wegen des Umfangs und der Komplexität des Phänomens bestehen weiterhin Lücken, die ein umfassendes und vertieftes Verständnis und das Ziehen von Lehren erschweren. Dies wäre jedoch sowohl für die Rehabilitierung der Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, als auch für eine kritische Analyse der derzeitigen Praxis in diesem Bereich unerlässlich. Die Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen wurde noch nicht für die ganze Schweiz dokumentiert, und bestimmte Aspekte müssten noch vertieft behandelt werden (insbesondere die Frage des sexuellen Missbrauchs in geschlossenen Einrichtungen, der Zwangsarbeit, der Verantwortung von Privatunternehmen oder der Eingliederung dieser Massnahmen in die weiter gefasste Geschichte der Gesundheits- und Sozialpolitik, einschliesslich der internationalen Ebene). Doch was in erster Linie fehlt, ist die Mobilisierung der Expertise der von diesen Massnahmen betroffenen Personen. Das AFZFG schreibt vor, dass mit der Verbreitung der Ergebnisse wissenschaftlicher Studien «die Sensibilisierung der Öffentlichkeit sowie der Behörden, Institutionen und Privatpersonen, die nach geltendem Recht mit fürsor-

gerischen Zwangsmassnahmen oder Fremdplatzierungen befasst sind», gefördert wird (Art. 15 Abs. 5 lit. c). Diese Bestimmung hat den Zweck, dass mit der Kenntnis von Handlungen in der Vergangenheit ihre Wiederholung in der Gegenwart verhindert werden muss. Die Arbeiten der UEK zeigen jedoch, dass die Stellungnahmen der Behörden im Verlauf der Zeit stets einer Fortschrittsrhetorik im Vergleich zur früheren Praxis verschrieben waren. Es scheint unerlässlich, den normativen, sozialen und rechtlichen Rahmen, der für die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen massgebend war, und auch die damit verbundenen Werte infrage zu stellen. Nur so kann ein Bruch der Praktiken und Denkweisen stattfinden.

Aus diesem Grund empfiehlt die UEK, Initiativen zur Produktion von Wissen über die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und zu dessen Vermittlung an die breite Öffentlichkeit zu realisieren. Dies fördert einen reflexiven und kritischen Ansatz in Bezug auf die derzeitige Praxis. Es geht insbesondere darum, den Blickwinkel zu verlagern, indem partizipative Forschung betrieben und «Minderheiten»-Wissen aufgebaut wird, vonseiten der Betroffenen selbst. Dabei handelt es sich gewissermassen um Gegenuntersuchungen im Vergleich zum Expertenwissen, das mehrheitlich vonseiten der Hochschullandschaft produziert wird. Das Ziel muss auch darin bestehen, den Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, die Möglichkeit zu geben, wieder die Deutungshoheit über ihre eigene Geschichte zu erlangen, indem sie die Ausführungen in den Verwaltungsakten berichtigen, die bisher für ihr Leben massgebend waren.

– Förderung der wissenschaftlichen Forschung über die fürsorgerischen Zwangsmassnahmen zu Aspekten und Regionen, die bislang noch nicht untersucht wurden, unter Beteiligung von Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, das heisst mit Methoden, die ihnen aufgrund ihrer Erfahrung fachliche Kompetenz zugestehen, die auf der gleichen Ebene steht wie das wissenschaftliche Expertenwissen. Diese Expertise der Opfer soll sowohl bei der Wissensproduktion als auch bei der Entschädigung anerkannt werden.

– Förderung und finanzielle Unterstützung von Initiativen von Opfern fürsorgerischer Zwangsmassnahmen, die darauf ausgerichtet sind, ergänzendes Wissen zum wissenschaftlichen Wissen über fürsorgerische Zwangsmassnahmen zu produzieren.

– Lancierung einer systematischen Untersuchung von Gesetzesbestimmungen, um Personen oder Personengruppen zu eruieren, denen derzeit im Rahmen des schweizerischen Rechts *a priori* Rechte vorenthalten werden.

– Entwicklung eines reflexiven und kritischen Ansatzes in Bezug auf die sozialen Normen, die durch die aktuellen Hilfsmassnahmen sowie durch die Institutionen und Fachleute vermittelt und vorgeschrieben werden, die für deren Anwendung zuständig sind.

– Einführung einer Weiterbildung zur Problematik der strafrechtlichen, zivilrechtlichen und administrativen Massnahmen, die darauf abzielen, die Freiheit von Personen einzuschränken. Diese Weiterbildung steht allen Akteur*innen offen, die an der Umsetzung dieser Massnahmen beteiligt sind (beispielsweise in den Bereichen Recht, Soziales und Gesundheitsversorgung). Sie ist vor allem darauf ausgerichtet, die negativen Folgen besser bekannt zu machen, die in der Vergangenheit teils mit der Anwendung einiger dieser Massnahmen verbunden waren.

– Integration des Themas fürsorgerische Zwangsmassnahmen in die Lehrpläne der Schulen als integraler Bestandteil der Schweizer Geschichte. Dieser Unterricht wird in enger Zusammenarbeit mit betroffenen Personen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen konzipiert.

3 PROJEKT FÜR EIN *HAUS DER ANDEREN SCHWEIZ*

Im Laufe der Ausarbeitung der Empfehlungen der UEK entstand die Idee, einen Ort zu schaffen, der den Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, gewidmet ist. Dieses als *Haus der anderen Schweiz* konzipierte Projekt zielt darauf ab, den grössten Teil der oben genannten Empfehlungen zur Unterstützung des staatsbürgerlichen Engagements und des Zugangs zu Wissen unter einem Dach nachhaltig umzusetzen, indem Infrastruktur und personelle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Aber noch wichtiger ist, dass es der Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und den Menschen, die davon betroffen sind, öffentliche Sichtbarkeit und Legitimität verleiht. Ziel ist es, auf der Grundlage der historischen Erkenntnis und des gesammelten Erfahrungswissens Überlegungen zu sozialen und politischen Aspekten zu fördern, sowohl zu allgemeinen Themen wie Ausgrenzung, Armut und Marginalisierung als auch zu aktuellen Massnahmen zum «Schutz von Erwachsenen und Kindern». Mit anderen Worten: Das *Haus der anderen Schweiz*, wie der Name andeutet, soll es ermöglichen, die «verborgenen Seiten» der Schweiz zu thematisieren und die Beziehung zu «Anderen» zu hinterfragen, wenn diese mit ihrer Art und ihrem Verhalten gezwungenermassen oder ganz bewusst nicht den Lebensumständen und der Lebensweise entsprechen, die in einer bestimmten Zeit vorherrschend sind.

ORGANISATION:

Das *Haus der anderen Schweiz* ist in mehrere «Abteilungen» gegliedert. Diese entsprechen den Bedürfnissen oder Projekten, die von Personen, welche Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, definiert wurden, und werden den grössten Teil der oben aufgeführten Empfehlungen abdecken. Ausgehend von den Gesprächen über die Empfehlungen, die im Rahmen von Workshops mit einer Konsultationsgruppe aus Personen, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen waren, geführt wurden, sind etwa die folgenden Abteilungen vorgesehen:

– «Erinnerung und Geschichte»: Diese Abteilung organisiert Ausstellungen und andere Veranstaltungen rund um die Geschichte der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, die von Betroffenen initiiert und ge-

staltet werden, um sie einem breiten Publikum zugänglich zu machen. Sie leitet auch die Einrichtung von Archiven mit materiellen und audiovisuellen Inhalten in die Wege, in denen Dokumente zu den Lebensverläufen der Personen, welche Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, aufbewahrt werden, beispielsweise in Zusammenarbeit mit bestehenden Archivinstitutionen.

– «Forschung»: Diese Abteilung fördert und begleitet Initiativen zur Produktion von Wissen der von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen. Sie fungiert als Schnittstelle zwischen Universitäten und Hochschulen einerseits und betroffenen Personen andererseits im Hinblick auf die Durchführung von partizipativer Forschung im Rahmen institutioneller Partnerschaften.

– «Staatsbürgerliches Engagement»: Diese Abteilung stellt den Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, Infrastruktur und Expertenwissen zur Verfügung, die es ihnen ermöglichen, sich zu organisieren und Bürgeraktionen in abgestimmter und selbstbestimmter Weise zu entwickeln. Sie ermöglicht die Einsetzung einer «Kommission», die die Forderungen der betroffenen Personen weiterleitet und der bevorzugte Ansprechpartner verschiedener politischer Stellen ist.

– «Bildung und kulturelle Aktivitäten»: Diese Abteilung befasst sich mit der Durchführung von Bildungs- und Kulturveranstaltungen, die von den Personen, die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen waren, nachgefragt werden. Sie ermöglicht es den Betroffenen unter anderem, die Kompetenzen zu erwerben oder zu entwickeln, die für die Aktivitäten und Projekte erforderlich sind, welche in den anderen Abteilungen durchgeführt werden.

RECHTSFORM:

Das *Haus der anderen Schweiz* wird nach einer noch festzulegenden Rechtsform organisiert (beispielsweise Verein, Stiftung oder Genossenschaft). Es wird von einem unabhängigen Kollegium geleitet, das sich grossmehrheitlich aus von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffenen Personen zusammensetzt.

FINANZIERUNG:

Der Bund stellt dem *Haus der anderen Schweiz* Räumlichkeiten zur Verfügung und sorgt für eine Finanzierung, die dessen Gründung ermöglicht und den allgemeinen Betrieb nachhaltig sichert. Diese Finanzierung

erfordert eine Änderung des AFZFG. Einige spezifische Projekte, die einzelne Abteilungen mit externen Partnern realisieren, können im Rahmen einer kurz- oder langfristigen Partnerschaft gemeinsam finanziert werden.

STANDORT:

Das *Haus der anderen Schweiz* befindet sich in Bern. Dies hängt mit der gesamtschweizerischen Bedeutung der Bundesstadt, der Nähe zu den politischen Institutionen und zur Bundesverwaltung sowie mit der geografisch zentralen Lage von Bern zusammen. Denkbar sind zusätzliche regionale Verankerungen mit verschiedenen institutionellen Partnern.

4 FAZIT: GRUNDRECHTE, EINE FRAGE, DIE NOCH OFFEN IST?

Die administrative Versorgung wurde durch Rechtsnormen legitimiert, denen von ihrem Erlass an ein grosses Unrechtspotenzial immanent war und die gegen elementare Rechtsgrundsätze und somit Grundvoraussetzungen der Gerechtigkeit verstiessen. Zudem hat sich gezeigt, dass sich die rechtsanwendenden Behörden nicht an die gesetzlichen oder verfassungsmässigen Vorgaben hielten und teils massiv gegen die vorgeschriebenen Verfahrenswege und die Verfahrensrechte der Betroffenen verstiessen. Es ist offensichtlich, dass die stark fehleranfällige und vielfach willkürliche Rechtsanwendung systembedingt war. Sie war die Folge einer Gesetzgebung, die bedürfnisoffen formuliert war, auf unbestimmte Rechtsbegriffe abstellte, den Behörden grosse Ermessensspielräume einräumte und den betroffenen Personen im Gegenzug kaum Rechte zugestand. Die Gesetze leisteten in der Praxis einem Klima des «Alles ist möglich» Vorschub, das die Verletzung der Rechte der betroffenen Personen in Kauf nahm. Hinzu kam eine Kultur des Wegschauens, die die Augen vor Missständen in den Vollzugsanstalten und physischen und sexuellen Übergriffen verschloss. Eine wirksame Aufsicht fehlte fast gänzlich.

Der schweizerische Rechtsstaat hat sich in den Jahren seit 1981 weiterentwickelt. Auch dank völkerrechtlicher Instrumente ist ein besseres Schutzniveau erreicht worden. Gleichwohl muss sich der Grundrechtsschutz im Alltag immer wieder bewähren. Dabei spielt das Grundrechtsbewusstsein der Verantwortlichen in Staat und Gesellschaft eine entscheidende Rolle.

Durch ihre Verbreitung – insbesondere unter den Personen, die an der Umsetzung freiheitsentziehender Massnahmen beteiligt sind, und unter den Aufsichtsbehörden – wird die von der UEK verfasste Geschichte der administrativen Versorgungen hoffentlich dazu beitragen, kritische Überlegungen zur derzeitigen Praxis in diesem Bereich fortzusetzen. Sie soll alle Beteiligten veranlassen, die widersprüchlichen Beziehungen, die unter Umständen zwischen Rechtsstaatlichkeit, Gerechtigkeit und Grundrechten bestehen, immer wieder zu hinterfragen.

AUTORINNEN UND AUTOR

NOEMI DISSLER
studierte Geschichte mit Schwerpunkt Zeitgeschichte an der Universität Freiburg (Schweiz). Als wissenschaftliche Mitarbeiterin forschte sie für die UEK Administrative Versorgungen.

URS GERMANN
Historiker mit Forschungsschwerpunkten in der Sozial-, Rechts- und Psychiatriegeschichte. Er war in der UEK als Co-Redaktor des Syntheseberichts tätig.

CHRISTEL GUMY
ist Historikerin und promovierte an der Universität Lausanne. Ein Schwerpunkt ihrer Forschung liegt auf der Sozial- und Kulturgeschichte der Wissenschaften. In der UEK Administrative Versorgungen war sie Forschungsleiterin.

LORRAINE ODIER
ist promovierte Sozialwissenschaftlerin. Sie befasste sich in früheren Forschungsarbeiten mit der Soziologie und Geschichte von Elternschaft und Geschlecht. In der UEK wirkte sie als wissenschaftliche Mitarbeiterin und Co-Redaktorin des Syntheseberichts mit.

LAURA SCHNEIDER
Studium der Germanistik und Psychologie an der Universität Freiburg (Schweiz) sowie Gesellschafts- und Kommunikationswissenschaften an der Universität Luzern, für die UEK tätig als Transkriptorin und wissenschaftliche Mitarbeiterin.

UNABHÄNGIGE EXPERTENKOMMISSION (UEK) ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN

Der Bundesrat beauftragte im Rahmen eines breiten politischen Prozesses Ende 2014 eine unabhängige Expertenkommission (UEK) mit der wissenschaftlichen Aufarbeitung der administrativen Versorgungen in der Schweiz vor 1981. Dazu gehörten insbesondere die Auseinandersetzung mit der Perspektive von Betroffenen und Opfern sowie die Analyse staatlicher Interventionen und behördlichen Handelns. Die UEK sollte dabei auch die Bezüge zu allen anderen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen berücksichtigen. Die Kommission veröffentlicht ihre Forschungsergebnisse in Form von neun Monografien sowie einem Schlussbericht zuhanden des Bundesrats.

Die gesetzliche Grundlage dieses Auftrags war zunächst das vom Parlament verabschiedete Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen (*SR* 211.223.12) vom 21. März 2014. Das vom Parlament als indirekter Gegenvorschlag zur eidgenössischen Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» verabschiedete Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 (AFZFG, *SR* 211.223.13) ersetzte das alte Gesetz am 30. September 2016.

Die UEK Administrative Versorgungen wurde interdisziplinär zusammengesetzt: Sie besteht aus neun Mitgliedern, schwergewichtig Historikerinnen und Historikern, aber auch Vertreterinnen und Vertretern der Sozialwissenschaften, der Psychiatriegeschichte/Psychiatrie und der Rechtswissenschaften/Rechtsgeschichte. Über die Zusammensetzung der Kommission und die Organisation des Forschungsbetriebs gibt die Website Auskunft: www.uek-av.ch/uek.

Bei ihrer ersten Sitzung hat die Kommission den Inhalt und die Grenzen der «Unabhängigkeit» diskutiert. Die UEK hat insbesondere auf eine unabhängige Forschung geachtet und diese nach strengen wissenschaftlichen Kriterien durchgeführt. Die Unabhängigkeit ist eine grundlegende Bedingung für die Ausführung ihres Auftrags und die Legitimität ihrer Arbeit.

Für wertvolle Hinweise und Anregungen im Rahmen des Forschungsprogramms und des Forschungsdesigns dankt die Kommission: Prof. Dr. Pierre Avvanzino (École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne), Prof. Dr. Markus Furrer (Pädagogische Hochschule Luzern), Elisabeth Keller (Eidgenössische Kommission für Frauenfragen), Dr. Gregor Spuhler (Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich), Prof. Dr. Sabine Freitag (Otto-Friedrich-Universität Bamberg), Prof. Dr. Caroline McGregor (National University of Ireland, Galway), Prof. Dr. Michaela Ralser (Universität Innsbruck), Prof. Dr. Xavier Rousseaux (Université catholique de Louvain), Prof. Dr. Christian Schrapper (Universität Koblenz-Landau).

Die Kommission spricht insbesondere allen Personen ihren aufrichtigen Dank aus, die von administrativen Versorgungen und weiteren fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen waren und mit ihr im Austausch waren, die bereit waren, sich befragen zu lassen, die ihre privaten Unterlagen zur Verfügung gestellt haben und die wertvolle Hinweise zu den Forschungsarbeiten und weiteren Projekten der UEK gaben. Ihre Unterstützung war für die Arbeit der UEK grundlegend.

Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen

COMMISSION INDÉPENDANTE D'EXPERTS (CIE) INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS

C'est dans le cadre d'un vaste processus politique que le Conseil fédéral, à la fin de 2014, a chargé une commission indépendante d'experts (CIE) de réaliser une étude scientifique sur la pratique de l'internement administratif en Suisse avant 1981. Concrètement, la mission de la CIE était d'écrire et d'interroger l'histoire des internements administratifs en tenant compte du point de vue des victimes et des personnes concernées, en analysant les interventions étatiques et les pratiques des autorités et en prenant en considération les rapports avec d'autres mesures de coercition à des fins d'assistance et placements extrafamiliaux. Les résultats de ses recherches sont publiés sous forme de neuf monographies et d'un rapport final à l'intention du Conseil fédéral.

La première base légale de la CIE figurait dans la Loi fédérale du 21 mars 2014 sur la réhabilitation des personnes placées par décision administrative (*RS* 211.223.12). Elle a été remplacée par la Loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 (LMCFA, *RS* 211.223.13), adoptée par le Parlement en tant que contre-projet indirect à l'initiative populaire fédérale «Réparation de l'injustice faite aux enfants placés de force et aux victimes de mesures de coercition prises à des fins d'assistance (initiative sur la réparation)».

La CIE Internements administratifs a été conçue selon une approche interdisciplinaire, avec neuf membres de différents horizons, principalement des historien·ne·s, mais aussi des représentant·e·s des sciences sociales, de la psychiatrie et de l'histoire de la psychiatrie, ainsi que du droit et de l'histoire du droit. Le site internet www.uek-av.ch/uek donne des informations sur la composition de la commission et l'organisation des recherches.

Lors de sa première réunion, la CIE a débattu du contenu et des limites de son indépendance. Elle a porté une attention particulière à assurer que ses recherches, menées selon de stricts critères scientifiques, se déroulent dans une complète indépendance. Cette indépendance était à ses yeux une condition essentielle à la réalisation de son mandat et à la légitimité de son travail.

La Commission tient à remercier les expert·e·s suivant·e·s pour leurs précieuses contributions et suggestions dans la conception du plan de recherche de la CIE et la réalisation de ses travaux: Prof. Dr. Pierre Avvanzino (École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne), Prof. Dr. Markus Furrer (Pädagogische Hochschule Luzern), Elisabeth Keller (Commission fédérale pour les questions féminines), Dr. Gregor Spuhler (Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich), Prof. Dr. Sabine Freitag (Otto-Friedrich-Universität Bamberg), Prof. Dr. Caroline McGregor (National University of Ireland, Galway), Prof. Dr. Michaela Ralser (Universität Innsbruck), Prof. Dr. Xavier Rousseaux (Université catholique de Louvain), Prof. Dr. Christian Schrapper (Universität Koblenz-Landau).

La Commission exprime tout particulièrement ses vifs remerciements aux personnes concernées par un internement administratif ou d'autres mesures de coercition à des fins d'assistance qui ont accepté de raconter leur vécu et de mettre à disposition leurs archives privées, et qui ont donné de précieuses indications sur les travaux de recherche et d'autres projets de la CIE. Sans leur soutien, la CIE n'aurait pas pu accomplir sa mission.

Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs

COMMISSIONE PERITALE INDIPENDENTE (CPI) INTERNAMENTI AMMINISTRATIVI

Nel contesto di un vasto processo politico, alla fine del 2014 il Consiglio federale ha incaricato una commissione peritale indipendente di analizzare scientificamente gli internamenti amministrativi precedenti il 1981 in Svizzera. Il mandato prevede che nella ricostruzione storica del fenomeno sia considerato in modo particolare il punto di vista delle vittime e delle persone coinvolte come pure analizzati gli interventi statali e l'operato delle autorità. La commissione ha altresì il compito di tenere conto nella sua analisi delle altre misure coercitive a scopo assistenziale e dei collocamenti extrafamiliari, nonché dei loro legami con gli internamenti amministrativi. I risultati delle sue ricerche vengono ora pubblicati sotto forma di nove monografie e di un rapporto finale destinato al Consiglio federale.

La base legale del mandato commissionale è in origine costituita dalla Legge federale del 21 marzo 2014 concernente la riabilitazione delle persone internate sulla base di una decisione amministrativa (*RS* 211.223.12). La Legge federale sulle misure coercitive a scopo assistenziale e i collocamenti extrafamiliari prima del 1981 (LMCCE; *RS* 211.223.13), adottata dal Parlamento come controprogetto indiretto all'iniziativa popolare federale «Riparazione a favore dei bambini che hanno subito collocamenti coatti e delle vittime di misure coercitive a scopo assistenziale (Iniziativa per la riparazione)», ha sostituito la legge precedente il 30 settembre 2016.

La CPI Internamenti amministrativi ha una composizione interdisciplinare: i suoi nove membri sono principalmente storici, ma anche rappresentanti delle scienze sociali, della psichiatria e della sua storia nonché delle scienze giuridiche e della storia del diritto. La composizione della Commissione e l'organizzazione dei lavori di ricerca sono illustrate sul sito: www.uek-av.ch/uek.

Nella prima seduta, la Commissione ha discusso il concetto e i limiti della propria «indipendenza», ponendo l'accento sulla necessità di una ricerca indipendente, condotta in base a rigorosi criteri scientifici. L'indipendenza è stata ritenuta la *conditio sine qua non* per raggiungere l'obiettivo richiesto e garantirne la legittimità.

Per i preziosi suggerimenti nel quadro del suo programma di ricerca, la CPI ringrazia: prof. dr. Pierre Avvanzino (École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne), prof. dr. Markus Furrer (Pädagogische Hochschule Luzern), Elisabeth Keller (Commissione federale per le questioni femminili), dr. Gregor Spuhler (Archiv für Zeitgeschichte, ETH Zürich), prof. dr. Sabine Freitag (Otto-Friedrich-Universität Bamberg), prof. dr. Caroline McGregor (National University of Ireland, Galway), prof. dr. Michaela Ralser (Universität Innsbruck), prof. dr. Xavier Rousseaux (Université catholique de Louvain), prof. dr. Christian Schrapper (Universität Koblenz-Landau).

La Commissione esprime in particolare i propri sentiti ringraziamenti a tutte le persone che, interessate dagli internamenti amministrativi e da altre misure coercitive a scopo assistenziale, hanno acconsentito a farsi intervistare e hanno messo a disposizione i loro documenti privati, fornendo preziosi spunti per i lavori di ricerca e altri progetti commissionali. Il loro sostegno è stato essenziale per il lavoro della CPI.

Commissione peritale indipendente (CPI) Internamenti amministrativi

IMPRESSUM

**MITGLIEDER DER UNABHÄNGIGEN EXPERTENKOMMISSION (UEK)
ADMINISTRATIVE VERSORGUNGEN
MEMBRES DE LA COMMISSION INDÉPENDANTE D'EXPERTS (CIE)
INTERNEMENTS ADMINISTRATIFS
MEMBRI DELLA COMMISSIONE PERITALE INDIPENDENTE (CPI)
INTERNAMENTI AMMINISTRATIVI**

Markus Notter (Präsident), Altregierungsrat des Kantons Zürich, Jurist
Jacques Gasser, Chef du Département de psychiatrie du Centre hospitalier universitaire vaudois, psychiatre
Beat Gnädinger, Staatsarchivar des Kantons Zürich, Historiker
Lukas Gschwend, Professor für Rechtsgeschichte, Rechtssoziologie und Strafrecht, Universität St. Gallen
Gisela Hauss, Professorin Soziale Arbeit, Fachhochschule Nordwestschweiz
Thomas Huonker, selbständiger Historiker, Zürich
Martin Lengwiler (Vizepräsident), Professor für Neuere Allgemeine Geschichte, Universität Basel
Anne-Françoise Praz (vice-présidente), Professeure en histoire contemporaine, Université de Fribourg
Loretta Seglias, selbständige Historikerin, Wädenswil

www.uek-administrative-versorgungen.ch
www.cie-internements-administratifs.ch
www.cpi-internamenti-amministrativi.ch

HERAUSGEGEBEN VON / ÉDITÉ PAR / A CURA DELLA
Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungen
Commission indépendante d'experts (CIE) Internements administratifs
Commissione peritale indipendente (CPI) Internamenti amministrativi

GENERALSEKRETARIAT / SECRÉTARIAT GÉNÉRAL / SEGRETARIATO GENERALE
Elie Burgos
Sara Zimmermann

ASSISTENZ / ASSISTANTE / ASSISTENTE
Núria Gysin

VERMITTLUNG / DIFFUSION DES RÉSULTATS SCIENTIFIQUES / COMUNICAZIONE
Joséphine Métraux

BUCHUMSCHLAG / COUVERTURE / COPERTINA
Grafische Gestaltung / Conception graphique / Progetto grafico:
Luzian Meier (www.luzianmeier.ch)
Fotografie / Photographie / Fotografie:
Jos Schmid (www.josschmid.com)

Der Titel der deutschsprachigen Ausgabe dieser Publikation nimmt die Charakterisierung der «Administrativjustiz» als eine Form der «organisierten Willkür» auf, die Carl Albert Loosli 1939 in seiner Streitschrift *«Administrativjustiz» und Schweizerische Konzentrationslager* (1939) formulierte (Loosli 2007, 181). Für die anderen Sprachfassungen wurde ein sinngemässer Titel gewählt.

www.chronos-verlag.ch
www.alphil.com
www.edizionicasagrande.com

© 2019 Chronos Verlag, Zürich
ISBN 978-3-0340-1520-2 (Chronos Verlag, Zürich)
E-Book (PDF): DOI 10.33057/chronos.1520

Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK)
Administrative Versorgungen

Publications de la Commission indépendante d'experts (CIE)
Internements administratifs

Pubblicazioni della Commissione peritale indipendente (CPI)
Internamenti amministrativi

VOL. 1

Ruth Ammann, Thomas Huonker, Jos Schmid (Fotografien)
Gesichter der administrativen Versorgung
Porträts von Betroffenen
Visages de l'internement administratif
Portraits de personnes concernées
Volti dell'internamento amministrativo
Ritratti di persone internate
ISBN 978-3-0340-1511-0 Chronos
ISBN 978-2-88930-253-6 Alphil
ISBN 978-88-7713-834-7 Casagrande
März 2019. CHF 48 / EUR 48

VOL. 2 A

Joséphine Métraux, Sofia Bischofberger, Luzian Meier
Fragen zu gestern sind Fragen von heute
Einblicke in die administrative Versorgung
ISBN 978-3-0340-1512-7 Chronos
ISBN 978-2-88930-254-3 Alphil
ISBN 978-88-7713-836-1 Casagrande
Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 2 B

Les questions sur le passé sont des questions du présent
Aperçus de l'internement administratif
ISBN 978-3-0340-1526-4 Chronos
ISBN 978-2-88930-265-9 Alphil
ISBN 978-88-7713-841-5 Casagrande
Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 3

Christel Gumy, Sybille Knecht, Ludovic Maugué, Noemi Dissler, Nicole Gönitzer
Des lois d'exception?
Légitimation et délégitimation de l'internement administratif
Sondergesetze?
Legitimierung und Delegitimierung der administrativen Versorgung
ISBN 978-3-0340-1513-4 Chronos
ISBN 978-2-88930-255-0 Alphil
ISBN 978-88-7713-838-5 Casagrande
Mai 2019. CHF 48 / EUR 48

VOL. 4

Anne-Françoise Praz, Lorraine Odier, Thomas Huonker, Laura Schneider, Marco Nardone
«… je vous fais une lettre»
Retrouver dans les archives la parole et le vécu des personnes internées
Die Stimme der internierten Personen in den Archiven
Ritrovare negli archivi le parole e il vissuto delle persone internate
ISBN 978-3-0340-1514-1 Chronos
ISBN 978-2-88930-256-7 Alphil
ISBN 978-88-7713-835-4 Casagrande
Mai 2019. CHF 48 / EUR 48

VOL. 5

Ruth Ammann, Alfred Schwendener
«Zwangslagenleben»
Biografien von ehemals administrativ versorgten Menschen
ISBN 978-3-0340-1515-8 Chronos
ISBN 978-2-88930-257-4 Alphil
ISBN 978-88-7713-837-8 Casagrande
Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 6

Ernst Guggisberg, Marco Dal Molin
«Zehntausende»
Zahlen zur administrativen Versorgung und zur Anstaltslandschaft
ISBN 978-3-0340-1516-5 Chronos
ISBN 978-2-88930-258-1 Alphil
ISBN 978-88-7713-839-2 Casagrande
Mai 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 7

Rahel Bühler, Sara Galle, Flavia Grossmann, Matthieu Lavoyer, Michael Mülli, Emmanuel Neuhaus, Nadja Ramsauer
Ordnung, Moral und Zwang
Administrative Versorgungen und Behördenpraxis
Ordre, morale et contrainte
Internements administratifs et pratique des autorités
ISBN 978-3-0340-1517-2 Chronos
ISBN 978-2-88930-259-8 Alphil
ISBN 978-88-7713-840-8 Casagrande
Juli 2019. CHF 58 / EUR 58

VOL. 8

Loretta Seglias, Kevin Heiniger, Vanessa Bignasca, Mirjam Häsler Kristmann, Alix Heiniger, Deborah Morat, Noemi Dissler
Alltag unter Zwang
Zwischen Anstaltsinternierung und Entlassung
Un quotidien sous contrainte
De l'internement à la libération
Vivere sotto costrizione
Dall'internamento in istituto alla liberazione
ISBN 978-3-0340-1518-9 Chronos
ISBN 978-2-88930-260-4 Alphil
ISBN 978-88-7713-842-2 Casagrande
Juli 2019. CHF 68 / EUR 68

VOL. 9

Thomas Huonker, Lorraine Odier, Anne-Françoise Praz, Marco Nardone, Laura Schneider
«… so wird man ins Loch geworfen»
Quellen zur Geschichte der administrativen Versorgung
Histoire de l'internement administratif: sources
Storia dell'internamento amministrativo: fonti
ISBN 978-3-0340-1519-6 Chronos
ISBN 978-2-88930-261-1 Alphil
ISBN 978-88-7713-844-6 Casagrande
Juli 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 10 A

UEK Administrative Versorgungen
Organisierte Willkür
Schlussbericht
ISBN 978-3-0340-1520-2 Chronos
September 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 10 B

CIE Internements administratifs
La mécanique de l'arbitraire
Rapport final
ISBN 978-2-88930-262-8 Alphil
September 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 10 C

CPI Internamenti amministrativi
L'arbitrarietà istituzionalizzata
Rapporto finale
ISBN 978-88-7713-846-0 Casagrande
September 2019. CHF 38 / EUR 38

VOL. 10 D

IEC on Administrative Detention
Mechanics of arbitrariness
Final Report
ISBN 978-3-0340-1529-5 Chronos
September 2019. E-Book (PDF)