

Rede Prof. Lukas Gschwend, Universität St.Gallen

Hinweis: Sperrfrist bis 21.9.2019, 17 Uhr.

Es gilt das gesprochene Wort.

Sehr geehrte Damen und Herren

Während rund vier Jahren untersuchten die Forschenden der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) im Auftrag des Schweizerischen Bundesrates die administrativen Versorgungen in der Schweiz insbesondere zwischen 1930 und 1981. Ich durfte als Jurist und Rechtshistoriker in dieser Kommission mitwirken und richtete mein Augenmerk v.a. auf die juristischen Aspekte. Die Arbeit war anspruchsvoll und manchmal sehr belastend, erhielten wir doch tiefen Einblick in eines der düstersten Kapitel der Geschichte unseres Landes im 20. Jahrhundert. Es ist davon auszugehen, dass im 20. Jahrhundert in der Schweiz mindestens 60 000 Personen zum Zwecke angeblicher Fürsorge, also nicht aufgrund einer strafrechtlichen Verurteilung, sondern hauptsächlich gestützt auf kantonales Verwaltungsrecht in Anstalten eingewiesen wurden. Der grösste Teil der Versorgungen wurde vor 1950 angeordnet, doch blieb die Praxis bis in die 1970er Jahre in fast allen Kantonen weit verbreitet. Versorgungen konnten gestützt auf kantonales Verwaltungsrecht oder auf das Vormundschaftsrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches angeordnet werden. In beiden Fällen waren bestimmte soziale Gruppen besonders betroffen. Armut und fehlender sozialer Rückhalt stellten wichtige Risikofaktoren dar. Besonders gefährdet waren auch Angehörige gesellschaftlich diskriminierter Gruppen – etwa Jenische, ledige Mütter oder uneheliche Unmündige – sowie Personen, die mit den Behörden in Konflikt gerieten. Nach 1950 richteten sich die Massnahmen vermehrt gegen sozial nicht ange-

passte Jugendliche. Versorgungen waren in den meisten Kantonen ab 16 Jahren möglich. Oft hatten die Betroffenen zuvor schon manche Jahre ihrer Kindheit in Heimen und Pflegefamilien verbracht. In den Anstalten erfuhren sie gewaltsame Erziehungspraktiken und nicht selten auch sexuellen Missbrauch.

Die UEK hatte einem wissenschaftlichen Auftrag zu folgen. Zum einen waren die Geschehnisse anhand von Quellen und Zeugen aufzuarbeiten, zum anderen sollten Versorgungsrecht und –praxis in den zeitgeschichtlichen Kontext gestellt werden. Damit verbunden erfolgt auch eine wissenschaftlich begründete Beurteilung.

Die Forschungsergebnisse der UEK machen deutlich, dass administrative Versorgungen in der Schweiz auf sehr vielfältigen rechtlichen Grundlagen beruhten. Auch lange nach der Einführung des ZGB 1912 und des darin enthaltenen Vormundschaftsrechts verfügte fast jeder Kanton über seine eigene Fürsorge-Gesetzgebung, die es den Behörden erlaubte, Personen auch ohne vorgängige Straftaten administrativ zu internieren. Diese Gesetze stammten verschiedentlich noch aus dem 19. oder frühen 20. Jahrhundert. Ziel war es, armutsbetroffene, für arbeitsfähig eingeschätzte Personen sowie sozial benachteiligte Menschen, denen ein lasterhafter Lebenswandel etwa im Zusammenhang mit Alkoholismus, Drogenkonsum, Promiskuität oder Prostitution vorgeworfen wurde, in Arbeitsanstalten zu einem angepassten Lebensstil umzuerziehen oder genauer zu zwingen. Die Versorgungsgesetze der Ost- und Innerschweizer Kantone zielten ursprünglich insbesondere auf armutsbetroffene oder armutsgefährdete Personen ab. So definierte das entsprechende St. Galler Gesetz von 1872 – notabene in Kraft bis 1971 – die Zielpersonen als Arbeitsfähige, aber arbeitsscheue und liederliche Personen über 16 Jahre, welche armenunterstützungsgenössig sind (oder bei denen diese Situation droht), ihre Familie

der öffentlichen Unterstützung überlassen oder die häusliche Zucht und Ordnung stören. Die Versorgungsgesetzgebung sollte dem Schutz der gesellschaftlichen Ordnung und Sittlichkeit sowie der öffentlichen Finanzen dienen, indem sie die soziale Kontrolle und fürsorgerische Disziplinierung stärkte. Im Lauf der Zeit rückte die Sozialdisziplinierung unangepasster junger Menschen immer stärker in den Vordergrund.

Von der Grundidee her war die administrative Versorgung bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts wenig umstritten. Die Anstaltsversorgung erscheint in der politischen Diskussion bis in die 1950er Jahre hinein als die professionelle Form einer auf Prävention durch Disziplinierung hin ausgerichteten erzieherischen Fürsorge und gesellschaftlichen Integration. Die Versorgung galt unter Juristen und Sozialpolitikern grundsätzlich als angemessenes Präventionsinstrument gegen Verarmung und Kriminalität und für Integration und Resozialisierung. Allerdings gab es in Juristenkreisen, aber auch in den Medien, ich erwähne hier Carl Albert Loosli, bereits vor dem Zweiten Weltkrieg, v.a. hinsichtlich des Vollzugs der Versorgung in den Anstalten und mit Blick auf die Verfahrenswege durchaus auch kritische Stimmen.

Aus heutiger Sicht erscheint uns die administrative Versorgung aufgrund Unvereinbarkeit mit den Grundrechten offensichtlich als nicht verfassungsmässig. Dazu ist zu bemerken, dass die persönliche Freiheit als durch Versorgung und Zwangsarbeit direkt betroffenes Menschenrecht in der Schweizerischen Bundesverfassung von 1874 nie festgeschrieben worden war und erst 1959 vom BGer vollumfänglich anerkannt wurde. Die Schweiz, die von den rechts- und zivilgesellschaftsauflösenden Auswirkungen der totalitären Systeme in Europa weitgehend verschont geblieben war, erkannte nach 1945 im Vergleich zu anderen europäischen Staaten kaum ein Bedürfnis zur Erneuerung der Rechtsordnung und erlebte eine geringere Sensibilisierung für die aktuelle Brisanz menschenrechtlicher Fragestellungen an die

Rechtsordnung. Unser Land, damals schon stolz auf seine freiheitliche Verfassung und seine frühe internationale Bedeutung für das humanitäre Völkerrecht, vernachlässigte im Inland die Umsetzung der Menschenrechte.

Damit kommen wir zu einem weiteren besonders problematischen Aspekt:

Die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen waren im komplexen Gebilde verschiedenster, oft völlig veralteter Rechtsgrundlagen vielfach unscharf und durchlässig. Die Verfahren und die Kriterien zur Anwendung von Versorgungen waren sehr flexibel gestaltet und liessen den Behörden einen grossen Ermessensspielraum. Dies begünstigte die willkürliche Anwendung der Gesetze sowie Verletzungen der Grundrechte. Den Betroffenen standen kaum Rechtsmittel zur Verfügung, um Entscheide anzufechten. Das Verwaltungsverfahren blieb in der Schweiz bis in die 1960er Jahre gesetzgeberisch und wissenschaftlich stark vernachlässigt. So fehlten in den meisten Kantonen Verwaltungsgerichte. Soweit Rechtsmittel gegeben waren, erschöpften sich diese oft in der verwaltungsinternen Anrufung eines Departements oder der Gesamtregierung. Der Verwaltungsrechtsschutz war namentlich auf kantonaler Ebene unzureichend. Die föderale Struktur der Schweiz begünstigte dieses gerade für administrativ Versorgte verhängnisvolle Nachhaken.

Erst ab den 1960er-Jahren wurde dem Beschwerderecht mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Verfahrensrechtlich besonders problematisch ist auch, dass Denunziationen und Zeugenaussagen in Versorgungsverfahren oft von Personen stammten, welche in einem Interessenkonflikt standen (Angehörige, Nachbarn, Bekannte). Die Aussagen betrafen oft weniger einen bestimmten Sachverhalt, sondern waren vielmehr Ausdruck einer persönlichen Einschätzung und Würdigung einer Person. So kamen oft

zweifelhafte, unzuverlässige und manipulierte Aussagen zustande. Unbestimmte Rechtsbegriffe wie «arbeitsscheu» und «liederlich» begünstigten scheinbare Konsense zwischen denunzierenden Laien und entscheidenden Behörden. In den Akten wurden damit begrifflich vernichtende Bilder von Menschen konstruiert und verstetigt.

In den kantonalen Rechtssammlungen finden sich nur wenige Bestimmungen zur Regelung des Vollzugs der administrativen Versorgungen in geschlossenen Anstalten. Auch vernachlässigten die Behörden oft ihre Aufsichtspflichten. Verfehlungen der verantwortlichen Anstaltsmitarbeitenden wurden selten bemerkt und noch seltener geahndet. Viele Anstalten funktionierten in einer Weise qualitativ ungenügend, die auch die damals bescheidenen Ansprüche nicht erfüllte. Das schliesst natürlich nicht aus, dass es in den Anstalten bereits damals auch fähige, engagierte und wohlwollende Angestellte gab. Mangelhafte Ausbildung und ungeeignete Auswahl, unzureichende Aufsicht über die Mitarbeitenden, fehlende oder nicht funktionierende Beschwerdewege und knappe Ressourcen verursachten aber viel zu oft Fehlentwicklungen und bewirkten ein Versagen in der Erziehungs- und Betreuungstätigkeit. Die damaligen Autoritätsvorstellungen sowie die fehlende Selbstreflexion, mitunter Selbstherrlichkeit, innerhalb des Anstaltspersonals begünstigten in Verbindung mit mangelhafter Eignung und Ausbildung Fehlverhalten, Missbräuche, ja Straftaten zum schweren und dauerhaften Nachteil der Versorgten.

Obschon sich nach dem Zweiten Weltkrieg die kritischen Stimmen gegen die administrative Versorgung mehrten und im westeuropäischen Ausland der Ausbau der Grundrechte zur Abschaffung des überkommenen Versorgungswesens führte, zeigten sich hierzulande die Behörden kaum bereit, administrative Versorgungen abzuschaffen, dienten sie doch als bequemes und

kostengünstiges Instrument, um gesellschaftlichen Ordnungsvorstellungen nachzukommen. Diese fehlende Einsicht erscheint umso stossender, als die administrative Versorgung als präventives, sozial integrierendes Instrument propagiert wurde. Anstatt die soziale Integration der betroffenen Personen zu fördern, verstärkten die behördlichen Massnahmen aber deren Ausgrenzung. Man hielt an einem System fest, dass nicht nur Leid über Tausende Menschen brachte, sondern auch die angestrebten Ziele in keiner Weise erreichte. Gerade darin sieht die UEK eines der schwersten Versagen der verantwortlichen Behörden.

Die Forschungen der UEK verdeutlichen, dass die traumatisierenden Erlebnisse einer Internierung die betroffenen Personen ein Leben lang begleiteten. Die Tatsache, in einer geschlossenen Anstalt administrativ versorgt gewesen zu sein, bedeutete eine zusätzliche Stigmatisierung, welche die gesellschaftliche Integration nach der Entlassung bedeutend erschwerte. Für junge Menschen gestaltete sich die Integration umso schwieriger, als sie in den Anstalten unzureichend auf das Leben nach der Versorgung vorbereitet wurden. Die spärlich angebotenen Ausbildungen vermittelten nur geringe Qualifikationen, sodass die Betroffenen nach der Entlassung vielfach schlecht bezahlte Hilfsarbeiten annehmen mussten. Zudem wurden sie weiterhin von Vormundschaftsbehörden oder anderen sozialen Diensten beaufsichtigt. Die Angst, wieder administrativ versorgt zu werden, warf lange Schatten auf das Leben der Betroffenen. Statt die Verarmung zu bekämpfen, führten Versorgungen oft dazu, dass die Betroffenen definitiv in eine lebenslängliche Verarmungs- und Verelendungsspirale gerieten.

Der internationale Vergleich zeigt, dass nach 1950 verschiedene westeuropäische Staaten deutlich früher als in der Schweiz die administrative Versorgung von sozial auffälligen Personen zur

disziplinarischen Umerziehung mittels Zwangsarbeit abschafften bzw. modernisierten und auf zeitgemässe gesetzliche Grundlagen stellten. Mit der Schaffung der EMRK 1950 wurde jedenfalls in Juristenkreisen auch in der Schweiz allmählich klar, dass die administrative Versorgung mit Arbeitszwang und ohne Gerichtsverfahren menschenrechtlich bedenklich war. Aus rechtspolitischer Sicht war aber die selbstgefällige Meinung weit verbreitet, dass die EMRK sich v.a. an jene Staaten richten sollte, deren Rechtsordnungen nach dem Zweiten Weltkrieg von totalitären Einflüssen gereinigt werden mussten, nicht aber an die ohnehin neutrale und menschenfreundliche Schweiz. Erst in den 1960er Jahren erwachte allmählich ein entsprechendes Problembewusstsein, insbesondere nachdem die Internationale Arbeitsorganisation als Sonderorganisation der UNO die im Rahmen der Versorgung stattfindende Arbeitserziehung beim Bundesrat mehrfach als Zwangsarbeit beanstandet hatte. Komplementär dazu führte die nach dem Beitritt der Schweiz zum Europarat 1963 diskutierte Ratifizierung der EMRK zu einer rechtspolitischen Hinterfragung der Versorgungsgesetzgebung und –praxis. Mitte der 1960er Jahre äusserten einflussreiche Juristen ihre ernststen Bedenken. Spätestens dann hätten rechtspolitische Konsequenzen gezogen werden müssen. Dass die Schweiz die längst überkommene Versorgungspraxis der Kantone auch mit dem Beitritt zur EMRK 1974 nicht abzuschaffen im Stande war, sondern noch sieben lange Jahre brauchte, um ihre Gesetzgebung mit der Einführung der fürsorgerischen Freiheitsentziehung anzupassen, ist schlichtweg unverständlich und unverzeihlich. Daher kommt die UEK in ihren Empfehlungen zum Schluss, dass die bisher beschlossenen Massnahmen zur Wiedergutmachung unzureichend sind. Für zusätzliche Leistungen an Betroffene braucht es zwar einen politischen Entscheid, doch liefert die Wissenschaft hierzu starke Argumente. Zuletzt bleibt festzuhalten, dass das, was geschehen ist, nie vergessen werden darf. Man

kann nicht immer aus der Geschichte lernen, aber hier müssen wir aus der Geschichte lernen, auch die künftigen Generationen. Eine Rechtsgemeinschaft, die auf der Idee der Menschenrechte beruht, hat die absolute Pflicht, diese zu schützen, und zwar rasch und wirksam. Das gilt heute und in Zukunft sowohl für die Politik und die Gesetzgebung als auch für die Rechtsprechung.

Lukas Gschwend, 11. September 2019