

[Vortragsmanuskript, bitte nur mit Einwilligung des Verfassers zitieren; jtanner@hist.uzh.ch]

Jakob Tanner

## **Freiheit und Zwang im Rechtsstaat.**

### **Zur Geschichte des Grundrechtsschutzes in der Schweiz**

Vortrag am Gedenkanlass für Betroffene fürsorgerischer Zwangsmassnahmen,  
St. Gallen, Lokremise, 21. September 2019

Sehr geehrte Damen und Herren

Sehr geehrte Betroffene und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen

Werte Repräsentanten von Behörden und Institutionen

Die Schweiz ist eine Demokratie. Demokratien sind nie perfekt – sie beanspruchen nur, wandelbar, verbesserbar zu sein. Der Schriftsteller Adolf Muschg hatte einmal vorgeschlagen, die Präambel der schweizerischen Bundesverfassung «Im Namen Gottes des Allmächtigen!» durch die bescheidenere Formulierung «Im Namen der Revision» zu ersetzen. Das bringt die Sache auf den Punkt. Demokratische Gesellschaften sind nicht hierarchisch verhärtet, sondern halten sich für revidierbar. Wobei diese laufende Überarbeitung ungefähr so gut ist wie die Intelligenz und die Imagination der Menschen, welche zusammen eine Demokratie ausmachen.

I.

Die schweizerische Demokratie neigt zur Selbststilisierung als demokratisches «Urgestein». Uns muss man in Sachen Freiheit, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung nichts vormachen wollen, lautet das stolze Selbstbewusstsein, das weit über patriotische Feierstunden hinaus immer wieder zelebriert wurde und wird. Da hat man dann gleich ein Problem mit der eigenen Geschichte. Diese ist ja nicht – oder meistens nicht – so verlaufen, wie das im Idealbild vorgesehen ist. Der Umgang mit der Vergangenheit ist deshalb stark durch Vergessen, Verdrängen, Verbiegen und Fälschen geprägt. Unter solchen Bedingungen unterliegt die nationale Erinnerungskultur einem ausgeprägten Einschlag ins Geschönte. Opfer von Ungerechtigkeiten und Unrecht finden sich in ihr nicht wieder, ebenso wenig wie Fehlentwicklungen und Verfehlungen. Alles scheint vorbildlich und in bester Ordnung zu sein.

Dies eingedenk hat Friedrich Dürrenmatt in den 1960er Jahren, mitten im Kalten Krieg, erklärt, die Schweiz leide unter den politischen Folgen einer «bewältigten Vergangenheit». Kurz vor seinem Tod – 1990 – hat er die um das Fortifikationssystem des Reduit national herum gebaute Geistige-Landesverteidigungs-Schweiz als ein Gefängnis dargestellt, in dem alle Gefangene gleichzeitig ihre eigenen Wächter sind, so dass sie in höchster Anspannung darüber wachen, dass ja niemand und schon gar nicht sie selbst auf falsche Ideen kommt oder gar ausbricht. Das war damals starker Tobak. Als kurz darauf der Ostblock definitiv implodierte und der Kalte Krieg zu Ende ging, dauerte es allerdings nicht lange, bis die

Schockwellen dieser weltverändernden Ereignisse die Schweiz erreichten und deren Wandlungsfähigkeit erneut testeten.

Und da zeigte sich, dass dieses Land durchaus in der Lage war, auf scheinbar «Bewältigtes» zurückzukommen und sich dabei in das Abenteuer einer historischen Selbsterforschung zu stürzen. Allerdings war dies kein linearer Vorgang. Wenn nämlich die Ergebnisse von Untersuchungen vorlagen, konnten die Behörden auch wieder vor ihrem eigenen Mut zurückschrecken – wie dies bei der zwischen 1996 und 2001 arbeitenden «Unabhängigen Expertenkommission Schweiz-Zweiter Weltkrieg» passierte. Jetzt haben wir den andern Fall vor uns: Eine Schweiz, die eine schwierige Geschichte zu verkraften gewillt und die fähig ist, sich mit Unrecht, das in der Vergangenheit verübt wurde, auseinanderzusetzen. Ich spreche, Sie wissen es, von der 2014 und 2019 tätigen «Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen». Der Kontrast zwischen dem Ende 2001 vom Bundesrat bekundeten Unwillen, den Bergier-Bericht überhaupt nur entgegenzunehmen und der würdigen Übergabe des Schlussberichts der von Markus Notter präsidierten UEK an Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter vor drei Wochen hätte schroffer nicht sein können, sowohl von der symbolischen Inszenierung wie auch von der Bereitschaft her, etwas zu lernen.

## II.

Ich habe natürlich eine Erklärung für diesen Sachverhalt – am heutigen Gedenk Anlass möchte ich mich aber auf die Geschichte fürsorglicher Zwangsmassnahmen in der Schweiz konzentrieren. Als Historiker ist es mir wichtig, allgemeine Interpretationen und individuelle Geschichten zu unterscheiden und diese beiden Dimensionen gleichzeitig zu verknüpfen. Eine geschichtliche Deutung und Einordnung der 60'000 Fälle von administrativen Versorgungen, die sich für das 20. Jahrhundert bis 1981 nachweisen lassen, machen Überlegungen zur wirtschaftlichen Dynamik, zur mentalen Verfasstheit, zu den Strukturen sozialer Ungleichheit sowie zum Aufbau und den Defiziten des schweizerischen Rechtsstaates erforderlich. Hier kommen unvermeidlich Generalisierungen ins Spiel, auf die sich persönliche Schicksale nicht reduzieren lassen. Die singulären Biografien einzelner Menschen verbietet es, die Betroffenen als ein homogenes Kollektiv darzustellen, das sich abschliessend charakterisieren liesse.

Gleichzeitig hat die historische Forschung nichtsdestotrotz eine definierte Gruppe von Diskriminierten sichtbar gemacht, die als solche einen Anspruch auf Anerkennung und Entschädigung geltend machen kann. Denn bei aller Unterschiedlichkeit der Lebensläufe kamen bei administrativ Versorgten durchwegs ähnliche, bürokratisch standardisierte zivile und behördliche Deutungsmuster und Praktiken zum Zuge. Es kann jedoch nicht genug betont werden, dass es die heterogene Gruppe der Betroffenen selbst war und ist, die in den vergangenen Jahrzehnten das Engagement Einzelner für das Ziel einer Rehabilitierung gebündelt, verstetigt und verbreitert hat. Ohne Sie wären wir heute nicht hier.

### III.

Im Folgenden möchte ich aus historischer Perspektive einige für mich wichtige Fragen aufwerfen und dabei mit der Gründung des schweizerischen Bundesstaates, also dem Aufbruch in die moderne Schweiz, einsetzen. Dieser neue, aus einem kurzen Bürgerkrieg hervorgegangene Staat unterlag, wie jeder Staat, einer intrinsischen Diskriminierungstendenz. Diskriminieren heisst wörtlich unterscheiden. Staaten unterscheiden zwingend zwischen Staatsangehörigen und dem Rest, den Ausländern, also denen, die nicht dazu gehören, auch wenn sie sich im Landesinnern aufhalten. Staaten stabilisieren Grenzen, die ein Territorium markieren. Sie unterscheiden ein „wir“ von einem „sie“. Mit Asylrecht, Grundrechtsschutz und Einbürgerung kann ein Staat diese konstitutive Diskriminierung fallweise unterlaufen oder teilweise aufheben. Doch es bleibt so, dass die einen politische Rechte und soziale Sicherheiten geniessen, die andere nicht beanspruchen können. Ein Einwanderungsland, wie es die Schweiz seit den 1880er Jahren und dann – nach einem Rückgang der Immigration seit 1914 – ab 1945 wieder war, sieht sich hier mit einem Dauerproblem konfrontiert.

Ein demokratisch organisierter Nationalstaat war für seine Einwohner gerade deshalb attraktiv, weil er versprach, im Volk, von dem die Souveränität ausgehen sollte, den Grundsatz der Gleichheit zu verwirklichen. Dies passte allerdings schlecht zur hierarchischen Gesellschafts- und Geschlechterordnung sowie zu den enormen Einkommens- und Reichtumsunterschieden, die in allen europäischen Ländern vorherrschten. Zudem entwickelten die sesshaften Land- und Stadtbewohner allenthalben Antipathien gegen Nicht-Sesshafte. „Vagabunden“, „Nomaden“, und andere Gruppen, die sich mit ihrer ambulanten Lebensweise den eingespielten sozialen Beobachtungs- und Kontrollformen entzogen. Schon längst vor 1848 war in der Schweiz „ein vorwiegend repressiver Umgang mit sozialen Randgruppen und Angehörigen der Armenpopulationen“ üblich gewesen und die Bundesstaatsgründung markierte diesbezüglich keine Zäsur. So erstaunt es denn auch nicht, dass das schweizerische Heimatlosengesetz von 1850 eine Welle von Zwangseinbürgerungen auslöste. Gleichzeitig trug das seit alters her geltende „Heimatortsprinzip“ bei der Armenfürsorge dazu bei, die Einbürgerungspraxis gegenüber Arbeits- und andern Migranten restriktiv zu handhaben und das Misstrauen gegenüber „Fremden“ zu verstärken.

Die Kehrseite davon war das Draussenhalten von Gruppen, die nach Ansicht der Behörden auf Schweizer Boden nichts verloren hatten. Sinti und Roma, damals pauschal „Zigeuner“ genannt, sahen sich zunehmend bedrängt. Ab 1906 wurden sie landesweit mit einem allgemeinen Einreiseverbot, flankiert durch ein Transportverbot für SBB und alle Schiffe, auf Distanz gehalten; gegen solche, die den Grenzübergang dennoch schafften, kam ab 1911 eine polizeilich-erkennungsdienstliche Zentralregistratur zum Einsatz.

### IV.

Mit der kapitalistischen Industrialisierung wurden die Armutsprobleme zunächst verschärft. In der ersten Hälfte des 19. Jahrhundert entstand ein sog. „Massenpauperismus“. Es gab nun massenhaft Mittellose, die ihrer bisherigen Subsistenz- d.h. Lebensunterhaltsmittel beraubt

und aufgrund fehlender Erwerbsmöglichkeiten in die Armut getrieben wurden. Dies war ein zentraler Grund dafür, dass der Einsatz von Zwang gegen Menschen so dauerhaft war. Mir scheint die Diagnose, welche die Gruppe „Geschichte erforschen für die Zukunft der Kinder“ (der im Schlussbericht der UEK abgedruckt ist), triftig. Es wird hier festgestellt, dass fürsorgerische Verwahrung und administrative Versorgung viele betroffene Menschen in die Armut getrieben haben – dass es indessen falsch ist, nur diesen Kausalnexus zu sehen. Denn die Armut ist eben nicht nur eine regelmässige Konsequenz von Zwangseingriffen, sondern weit mehr deren Ursache. Die Schaffung von Menschengruppen mit Rechten „zweiter Klasse“, die Verweigerung elementarer Verfassungs- und Menschenrechte gegenüber Randständigen oder marginalisierten Minderheiten, war Ausdruck einer kapitalistischen Klassengesellschaft, die neben dem klassenkämpferischen Antagonismus von Kapital und Arbeit auch Diskriminierungsdimensionen verstärkte, die mit Lebensweisen und Werthaltungen zu tun hatten.

Auf kantonaler Ebene zeigte sich der Klassencharakter der Armenpolizei vor allem mit der ab den 1840er Jahren einsetzenden Eröffnung von Zwangsarbeitsanstalten. St. Gallen folgte 1872 auf Graubünden (1840) und Thurgau (1849), später kamen Zürich (1879), Bern (1884), Luzern (1885) und weitere hinzu. Das entsprechende St. Gallische Gesetz aus dem Jahr 1872, welches die Internierung missliebiger Menschen in diese Zwangseinrichtung, insbesondere in die berühmte Bitzi in Mosnang ermöglichte, trug den schweizweit programmatischen Titel „betreffend die Versorgung arbeitsscheuer und liederlicher Personen“.

Dieses Disziplinierungsdispositiv wurde im 20. Jahrhundert, vor allem in den 1920er Jahren, zu einem „umfassenden Instrument der sozialen Kontrolle“ mit „sozialmedizinischer und präventiver Stossrichtung“ ausgebaut (so im UEK im Schlussbericht). Dies löste eine Verschärfung der Methoden einer aussergerichtlichen Freiheitsberaubung aus; auch hier war der Kanton St. Gallen wiederum durchschnittlich-exemplarisch. 1924 wurde hier eine Gesetzesnovelle „betreffend die Einweisung von Gewohnheitsverbrechern und Zwangsversorgten in die Strafanstalt“ verabschiedet, welche die Abschiebung von mehrmals administrativ Versorgten in Gefängnisse ermöglichte. 1941, mitten im Zweiten Weltkrieg, wurden die Kompetenzen der St. Galler Regierung auf notrechtlicher Grundlage nochmals ausgebaut und damit Verwaltungs- und Strafrecht bis zur Unkenntlichkeit vermischt. Man muss anfügen, dass dieses flächendeckende Regime administrativer Zwangsversorgung in der Deutschschweiz weit ausgeprägter war als in der Romandie oder im Tessin.

V.

Solche Massnahmen und die Armutproblematik, mit der sie zusammenhingen, waren „keine Spezialität der Schweiz“. Wie lässt sich aber die Dauerhaftigkeit dieser Praktiken erklären? Wieso waren sie dermassen resistent gegenüber zahlreicher Kritik und den Widerständen Betroffener? Dies hat – über die erwähnten Strukturen sozialer Ungleichheit hinaus – mit der politischen Kultur und der normativen Matrix der schweizerischen Gesellschaft des 20. Jahrhunderts zu tun. Die UEK spricht einprägsam vom einem „engen Normenkonsens der

patriarchalen Mittelstandsschweiz“ und analysiert diesen als „hochproblematisches Konstrukt mit hohem Diskriminierungspotenzial“. Dieser Normenkonsens verband sich mit einer selbstbewussten Stilisierung der Schweiz als eines von den Ressourcen her zwar kleinen, von seinen Leistungen her aber grossen Landes.

So schrieb der Volkskundler Richard Weiss 1946, die Schweizer würden das „Masshalten zwischen den Extremen“ hochhalten und „nichts übertreiben“. Man rechne „mit den gegebenen Mitteln“ und halte sich an das „Nützliche“: Die Schweiz sei dem „Prinzip der Präzisionsarbeit“ verpflichtet und „die notwendige Gewöhnung an Qualitätsarbeit“ gebe „dem schweizerischen Arbeiter sein Gepräge“. Ein Jahrzehnt später (1957) ironisierte der ETH-Literaturprofessor und strategische Vordenker der Armee, Karl Schmid, die Stereotypen der „schweizerischen Nationalität“: „Es gibt aber eine Denkweise - nennen wir sie Perfektionismus - die dadurch gekennzeichnet ist, dass die Frage nach den Zielen und Zwecken des Lebens und nach den wirklichen Werten ganz in den Schatten der Frage nach der Perfektion der jeweiligen Leistung tritt. Dann mag es zu einer wahren Travestie des sinnvollen Lebens kommen; Sorgfalt, Säuberlichkeit, Ordentlichkeit beanspruchen den Rang des Nichtanzufechtenden, und die Heiligung des Schul- und Ordonanzgemässen ist in schönstem Gange.“ Viele haben damals über dieses sarkastische Robotbild des Schweizer Nationalnaturells lachen können – doch so sehr Karl Schmid damit eine bittere gesellschaftliche Realität aufs Korn nahm, so wenig kam er auf die Idee, nach den Opfern dieses „Schul- und Ordonanzgemässen“ zu fragen. Diese stellten einen blinden Fleck der nationalen Selbstwahrnehmung dar und wurden, falls doch bemerkt, als verkräftbare Kollateralschäden am Rand der Heeresstrasse helvetischen Fortschritts abgebucht.

## VI.

Dass die Schweiz im Vergleich mit anderen demokratischen Ländern Europas spät auf die offensichtliche Widerrechtlichkeit und mangelnde Rechtsstaatlichkeit der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen reagierte, war vor allem zwei Faktoren geschuldet.

Zum einen war der Bundesstaat von 1848 eine demokratische Republik mit schwacher Grundrechtsabsicherung. Die Staatsgründer wollten kein ausgefeiltes Grundgesetz und schon gar keinen „Richterstaat“. So lehnten sie die Schaffung eines Verfassungsgerichtes ab. Die Verzögerung der Judenemanzipation und die mehr als ein Jahrhundert anhaltende Blockierung des Frauenstimm- und -wahlrechts waren eine Folge einer Staatskonstruktion, die auch schon zutreffend als „demokratisch organisierte Bande gleichmässig bewaffneter Männer“ beschrieben worden ist.

Zum andern baute die Schweiz vor allem nach dem Zweiten Weltkrieg wirksame Bremsen in die internationale und europäische Rechtsanpassung ein. Um ihr häufiges Abseitsstehen zu rechtfertigen, braute sie sich eine Sonderfall-Ideologie zusammen, an die sie während des Kalten Krieges selbst geradezu innig zu glauben begann. So dauerte es dann bis 1981 bis, mit wirksamer Entwicklungshilfe von aussen, eine mit der Europäischen Menschenrechtskonvention kompatible Lösung des fürsorgerischen Freiheitsentzuges

gefunden werden konnte. Mir scheint allerdings die Feststellung der UEK bedeutsam, dass die Fixierung auf das Jahr 1981 als einer rechtlichen Zäsur den Blick für längerfristige Kontinuitäten fürsorgerisch-administrativer Zwangsmassnahmen nicht verstellen darf. Das Problem wurde anfangs der 1980er Jahre nicht einfach gelöst, es dauert vielmehr – etwa bei der ausländerrechtlichen Administrativhaft, bei psychiatrischen Hospitalisierungen oder im Bereich der Drogenprohibition – bis heute an.

## VII.

Es ist wichtig, den Gesinnungswandel, der sich heute in der Rezeption der Forschungsarbeit der UEK ausdrückt, im weiteren Kontext eines international veränderten Umgangs mit historischem Unrecht zu sehen. Die gestiegene Sensibilität gegenüber Opfern von Verbrechen und Vergehen, Verfolgung und Enteignung, Zwang und Willkür zeigte sich in der Schweiz – im Gleichtakt mit der globalen Entwicklung – bereits in den ausgehenden 1980er Jahren. 1986 entschuldigte sich Bundesrat Alfons Egli 1986 dafür, dass der Bund das «Hilfswerks für die Kinder der Landstrasse» unterstützt hatte. 1995 folgte eine Entschuldigung von Bundespräsident Kaspar Villiger für die inhumane Haltung der Schweiz gegenüber verfolgten jüdischen Flüchtlingen.

In der Folge rückten weitere Opfergruppen und weitere Problemkomplexe staatlichen Handelns in den Fokus einer interessierten Öffentlichkeit: So die Verdingkinder, die Zwangsmassnahmen und Medikamenteneinsatz in der Psychiatrie, die Fluchthelferinnen im Zweiten Weltkrieg, die Spanienkämpfer/innen aus den 1930er Jahren, die Unterstützung des südafrikanischen Apartheid-Regimes durch Schweizer Unternehmen. 2010 entschuldigte sich Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf bei den Opfern und Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und administrativen Versorgungen, darauf folgte im Frühjahr 2013 die offizielle Entschuldigung des Gesamtbundesrates durch Justizministerin Simonetta Sommaruga anlässlich eines nationalen Gedenktages.

Eine entscheidende Vermittlungsfunktion zwischen den Ansprüchen und Interessen der Betroffenen und den staatlichen Institutionen spielten jene Parlamentarier/innen, die bereits früh und immer wieder mit Motionen und Interpellationen auf die grundsätzliche Verantwortung der Regierung und die Rechenschaftspflichtigkeit der Administration pochten. In dieser Hinsicht spielte St. Gallen eine hervorragende Rolle. Und zwar mit Paul Rechsteiner, der ab 1986 als Nationalrat und seit 2011 als Ständerat durch zahlreiche Initiativen und Vorstösse massgeblich mitgeholfen hat, Wiedergutachtungsforderungen und wissenschaftlichen Aufarbeitungsprojekten den Weg zu ebnen. Als Historiker weiss ich, wie wichtig dieses aufwändige parlamentarische Engagement ist.

## VIII.

«Das scheinbar Vergangene, es reicht weit in die Gegenwart hinein»: schreibt Sergio Devecchi, ehemaliger Verdingbub und Heimkind, später selbst Heimleiter und Präsident des Schweizerischen Fachverbandes für Sozial- und Sonderpädagogik. In einem der Betroffenen-

Statements im Schlussbericht der UEK stellt Devecchi fest, man könnte meinen, die Politik habe jetzt «ihre Schuldigkeit getan». Er anerkennt diese Leistungen durchaus und fügt an: «Soweit, so lobenswert. Aber was nun? (...) Ist jetzt alles gut? Wohl kaum.» Aus eigener Erfahrung und zahlreichen Kontakten mit anderen Opfern wisse er, dass die öffentliche Diskussion «dieses dunklen Kapitels schweizerischer Sozialgeschichte» schwere Empfindungen und traumatische Belastungen von früher reaktiviert habe. «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?» Diese Fragen weisen weit über die Expertise der Geschichtsschreibung hinaus und reichen tief in das gesellschaftliche Leben hinein. Nach wie vor ist hier die Politik – verstanden als der Ort, an dem eine demokratische Gesellschaft sich ihrer Probleme vergewissert und nach Lösungen sucht – gefordert.

Die UEK-Berichte zeigen, wo die Hebel angesetzt werden sollten. Lösungsorientierte Ansätze bestehen – ich zähle auf: > Im konsequenten Insistieren auf Rechtsstaatlichkeit, dies auch gegen ein populistisches Volks-Phantasma; > im Einfordern von Menschenrechtsstandards im eigenen Land, dies gegen eine chauvinistische Propaganda, die universelle Rechte als landesfremde Normen «fremder Richter» verunglimpft. Und weiter: > in der Kritik am Konformitätsdruck, > in der Infragestellung eines ausgrenzenden Normenkonsenses und > in der Zurückweisung imaginärer Ängste vor «Fremden» und «Anderen». Und nicht zuletzt geht es auch um eine Sozial- und Wirtschaftspolitik, welche jene Prekarisierungs- und Verarmungsprozesse bekämpft, die schon immer Ausgangs- und Endpunkt behördlich-staatlicher Diskriminierung waren.

\*

Der heutige Gedenk Anlass ist in diesem Sinne ein Zwischenhalt. In erster Linie soll er den Betroffenen die Möglichkeit für eine Momentaufnahme bieten. Im Mittelpunkt steht ihre Situation, ihre Erwartungen an Politik und Institutionen. Als öffentlicher Anlass betrifft dieser Anlass darüber hinaus die ganze Gesellschaft. Er kann uns helfen, Vergangenheitsbewältigung und Zukunftsgestaltung in eine produktive Wechselwirkung zu bringen.