

# ZENTRALE ERKENNTNISSE DER UEK ADMINISTRATIVE VERSORGENGEN

Während rund vier Jahren untersuchten die Forschenden der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) die administrativen Versorgungsungen in der Schweiz. Die Forschenden gehen davon aus, dass im 20. Jahrhundert mindestens 60 000 Personen in Anstalten eingewiesen wurden, ohne dass sie straffällig gewesen wären. Betroffen waren vor allem Personen am Rande der Gesellschaft. Anstatt diese zu integrieren, verstärkten die administrativen Versorgungsungen die gesellschaftliche Ausgrenzung der Betroffenen zusätzlich. Die historische Aufarbeitung verdeutlicht, wie eine unpräzise Gesetzgebung willkürliche Anwendungen der behördlich angeordneten Versorgungsungen förderte und dabei Grundrechte der Betroffenen verletzt wurden. Die finanziellen und gesundheitlichen Folgen dieser Massnahmen begleiten die betroffenen Menschen ein Leben lang und wirkten sich vielfach auch auf die folgenden Generationen aus.

Das eidgenössische Parlament verabschiedete im Jahr 2014 das Bundesgesetz über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen. In diesem Gesetz wurde das Unrecht, das administrativ versorgten Menschen zugefügt wurde, erstmals offiziell anerkannt. Das Gesetz umfasste auch den Auftrag zur historischen Aufarbeitung der administrativen Versorgungspraxis. In der Folge setzte der Bundesrat die Unabhängige Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungsungen ein. Die UEK befasste sich mit der Geschichte der behördlich angeordneten Freiheitsentzüge in geschlossenen Anstalten. Im Jahr 2016 wurde das Rehabilitierungsgesetz in das weiter gefasste Bundesgesetz über die Aufarbeitung fürsorglicher Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 überführt.

Rund 40 Forscherinnen und Forscher arbeiteten während vier Jahren in fünf verschiedenen Forschungsfeldern für die UEK. In einem Grundlagenfeld wurden Interviews mit betroffenen Personen, quantitative Analysen sowie Vermittlungsarbeit durchgeführt. Das zweite Forschungsfeld analysierte die Rechtsgrundlagen, welche die administrativen Versorgungsungen in der Schweiz legitimierten, sowie die Kritik an den Massnahmen. In einem dritten Feld befassten sich die Forschenden mit der Rechtspraxis, also mit der Umsetzung der Gesetzgebung. Im vierten Forschungsfeld lag der Schwerpunkt auf der Anstaltspraxis; im fünften Forschungsfeld untersuchte die UEK das Erleben der Internierungen sowie Biografien und Lebensläufe von betroffenen Personen.

Dieses Jahr veröffentlicht die Expertenkommission ihre Ergebnisse in einer zehnbändigen Publikationsreihe bei Chronos Verlag, Editions Alphil und Edizioni Casagrande. Alle Publikationen sind auf der Webseite der UEK in elektronischer Form vollständig und frei zugänglich. Die wissenschaftlichen Resultate geben Aufschluss über die Praxis der administrativen Versorgungsungen und über die Bedingungen, unter denen in der Schweiz zehntausende Personen weggesperrt wurden, obwohl sie nicht straffällig geworden waren. Mit dieser historischen Aufarbeitung trägt die UEK zur Rehabilitierung der von administrativen

Versorgungen betroffenen Personen bei. Im Folgenden werden die fünf zentralen wissenschaftlichen Erkenntnisse der Forschungen zusammengefasst. Eine ausführliche Synthese der Resultate aus den einzelnen Forschungsfeldern bietet der Schlussbericht der UEK (Band 10 der Publikationsreihe).

## **1. Mindestens 60 000 administrativ versorgte Personen im 20. Jahrhundert**

Die UEK geht davon aus, dass zwischen 1930 und 1981 mindestens 20 000 bis 40 000 Personen in Anstalten interniert wurden. Über das ganze 20. Jahrhundert dürften schweizweit mindestens 60 000 Personen in rund 650 Anstalten administrativ versorgt worden sein. Da viele Personen im Laufe ihres Lebens mehrmals weggesperrt wurden, liegt die Zahl der Versorgungsentscheide noch deutlich höher. Bei diesen Zahlen handelt es sich um Schätzungen, die auf Rechenschaftsberichten der kantonalen Verwaltungen sowie auf den Jahresberichten von zwanzig grösseren Anstalten basieren.

Von administrativen Versorgungen waren bestimmte soziale Gruppen besonders betroffen. Armut und fehlender sozialer Rückhalt stellten wichtige Risikofaktoren dar. Personen ohne feste Arbeitsstelle oder mit einem schwachen persönlichen und familiären Umfeld waren am häufigsten von diesen Massnahmen betroffen. Ebenfalls besonders gefährdet waren Angehörige gesellschaftlich diskriminierter Gruppen – etwa Jenische oder uneheliche Kinder – sowie Personen, die mit den Behörden in Konflikt gerieten. In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg waren vermehrt Jugendliche von Anstaltseinweisungen betroffen. In den Anstalten erfuhren sie repressive Erziehungspraktiken und Missbräuche. Die Forschung verdeutlicht, dass administrative Versorgungen auch häufig von gesellschaftlich privilegierten Gruppen ausgingen. So schalteten sich die Behörden vielfach dann ein, wenn eine Person von anderen denunziert wurde.

## **2. Unpräzises Versorgungsrecht bot Raum für Willkür**

Die UEK verdeutlicht, dass administrative Versorgungen in der Schweiz auf sehr vielfältigen rechtlichen Grundlagen beruhten. Die Gesetzeslage ist unübersichtlich und schwer zu erfassen. Jeder Kanton verfügte über seine eigene Gesetzgebung, die es den Behörden erlaubte, Personen zu internieren, obwohl diese keine Straftaten begangen hatten. Die ersten Gesetze wurden ab der Mitte des 19. Jahrhunderts in verschiedenen Kantonen erlassen. Diese kantonalen Gesetze standen in Zusammenhang mit der Errichtung von Arbeitsanstalten. Darin wurden armutsbetroffene Personen eingewiesen, denen die Behörden unter anderem Arbeitsverweigerung vorwarfen. Im frühen 20. Jahrhundert folgten in allen Kantonen Erlasse, die auf verschiedene gesellschaftliche Problemlagen ausgerichtet waren. Sie betrafen beispielsweise die Armenfürsorge oder die Bekämpfung von «Alkoholismus» und «Prostitution». 1912 kamen im Zivilgesetzbuch Bestimmungen zur Vormundschaft hinzu, die den Behörden weitere Möglichkeiten für administrative Versorgungen boten. Die Grenzen zwischen Verwaltungs- und Gerichtsinstanzen waren in diesem komplexen Gebilde verschiedenster Rechtsgrundlagen vielfach unscharf und durchlässig. Gemeinsam war diesen Gesetzen, dass sie auf moralischen Wertvorstellungen basierten und Freiheitsentzüge ohne Gerichtsverfahren ermöglichten.

Aus Angst vor sozialen Verwerfungen und gestützt auf diese Erlasse führten die politischen Eliten im späten 19. Jahrhundert zahlreiche Massnahmen ein,

mit denen sie die gesellschaftliche Ordnung schützen und die öffentlichen Finanzen schonen wollten. Die Behörden machten Personen, die nicht den gesellschaftlichen Normen entsprachen, den Vorwurf, sie seien «arbeits-scheu» oder «liederlich». Die Forschenden zeigen auf, dass solche administ-rativen Versorgungen hingegen der sozialen Kontrolle dienten. Die Gesetze liessen nicht nur Sanktionierungen von Personen zu, sondern sollten auch unerwünschte Lebensstile verhindern, die nicht den Normen der bürgerli-chen Gesellschaft entsprachen.

Mit den Gesetzen für administrative Versorgungen entstand ein Recht «zwei-ter Klasse», das anerkannte Verfahrensrechte und Rechtsgarantien ein-schränkte. Die Verfahren und die Kriterien zur Anwendung von Versorgun-gen waren in den gesetzlichen Grundlagen sehr flexibel gestaltet und liessen den Behörden einen grossen Ermessensspielraum. Die unpräzisen rechtli-chen Kriterien leisteten der willkürlichen Anwendung der Gesetze sowie Ver-letzungen der Grundrechte der betroffenen Personen Vorschub. Den Betrof-fenen standen kaum Rechtsmittel zur Verfügung, um Entscheide anzufechten. Erst ab den 1960er-Jahren wurde dem Beschwerderecht mehr Aufmerksamkeit geschenkt. Hinzu kam, dass auch der Vollzug der adminis-trativen Versorgungen in den geschlossenen Anstalten kaum geregelt war und die Behörden ihre Aufsichtspflichten vielfach vernachlässigten.

Das flexible Versorgungsrecht führte dazu, dass administrative Versorgun-gen in der Schweiz aussergewöhnlich lange praktiziert wurden. Die behörd-lichen Massnahmen wurden im Verlauf des 20. Jahrhunderts verschiedent-lich an neue Bedürfnisse angepasst. Die Behörden zeigten zudem wenig Bereitschaft, administrative Versorgungen abzuschaffen. Sie dienten ihnen als bequemes und kostengünstiges Instrument, um gesellschaftlichen Ord-nungsvorstellungen nachzukommen. Die Forschenden kamen zum Schluss, dass das lange Fortbestehen der administrativen Versorgungen nicht zuletzt auf die fehlende politische Bereitschaft zurückzuführen ist, adäquate Alter-nativen für gesellschaftliche Fragen und individuelle Verletzbarkeit zu ent-wickeln.

1981 löste die «fürsorgerische Freiheitsentziehung» das System der adminis-trativen Versorgung ab. Obwohl die Neuregelung im Rahmen des Zivilgesetz-buches den Anwendungsbereich einschränkte und den Rechtsschutz der be-troffenen Menschen verbesserte, kann man nicht von einer absoluten Zäsur sprechen. Die Praxis veränderte sich über einen längeren Zeitraum und die Unterschiede zwischen den Kantonen blieben auch nach 1981 gross. Die Pro-blematik von Freiheitsentziehungen ausserhalb des Strafrechts besteht bis heute weiter, etwa in Form der «fürsorgerischen Unterbringung» oder der ausländerrechtlichen Ausschaffungshaft.

### 3. Vielfalt der Entscheidungsinstanzen

Die UEK zeigt auf, dass bei der Anwendung der Massnahmen der adminis-trativen Versorgungen eine Vielzahl unterschiedlicher Akteure involviert war. Die Entscheide über Internierungen wurden je nach Kanton von unter-schiedlichen Instanzen gefällt – etwa von Regierungsstatthaltern, Vor-mundschaftsbehörden, Kommissionen, Gemeinde- oder Regierungsräten. Die Forschenden beschrieben zwei Muster in einem insgesamt sehr breiten

Spektrum. Im einen Fall entschieden Einzelpersonen, die über grossen Handlungsspielraum verfügten und kaum beaufsichtigt wurden. Häufig war dies in Kantonen mit eher schwachen staatlichen Strukturen der Fall. Im anderen Fall handelte es sich um stärker bürokratisierte Strukturen, in denen Versorgungsentscheide von mehreren Akteuren gemeinsam getroffen wurden und in denen eine erhöhte Kontrolle durch Aufsichtsbehörden bestand. Wichtig ist der Befund, dass eine stärkere Verrechtlichung und Bürokratisierung den Schutz und die Handlungsmöglichkeiten der Betroffenen keineswegs zwingend verbesserten.

#### 4. Unterschiedliche Behandlung der Geschlechter

Die Ergebnisse der UEK zeigen, dass es bei der Anwendung der administrativen Versorgungen grosse Unterschiede zwischen den Geschlechtern gab. Der Grossteil der betroffenen Personen – etwa 80% – waren Männer. Die Begründungen für die Internierung von Männern unterschieden sich stark von denjenigen, die bei Frauen angeführt wurden. Männern wurde vor allem vorgeworfen, sie seien «arbeitsscheu» oder sie hätten einen übermässigen Alkoholkonsum. Versorgungen von Frauen wurden dagegen vor allem mit Verstössen gegen sexuelle Normen begründet, etwa mit ausserehelicher Sexualität oder dem Verdacht auf Prostitution.

Der Vollzug der administrativen Versorgungen festigte damit das bürgerliche Rollenverständnis von Mann und Frau. Männer hatten sich um den wirtschaftlichen Unterhalt der Familie, Frauen um Haushalt und Kinder zu kümmern. Weibliche Sexualität hatte ausschliesslich im Rahmen der Ehe Platz. Entsprechend mussten Männer in den Anstalten meist körperliche Arbeit im Freien verrichten, während Frauen in der Hauswirtschaft tätig waren. Die Untersuchungen zeigen zudem, dass die Arbeitsbedingungen in Anstalten für Frauen vielfach schlechter waren. Unterschiede zeigen sich auch bei den Entlassungen: Während die Bereitschaft zur Anpassung und regelmässiger Arbeit für beide Geschlechter vorteilhaft ausgelegt wurde, konnten Frauen der administrativen Versorgung zusätzlich durch Heirat entgehen. So kam es vor, dass Frauen auf Druck der Anstalten Ehen eingingen, um damit der administrativen Versorgung zu entkommen.

#### 5. Administrative Versorgungen verstärken die Ausgrenzung

Die Forschungsarbeiten der UEK zeigen, dass administrative Versorgungen eingesetzt wurden, um Probleme im Umgang mit Personen anzugehen, die bereits vor einer Internierung stigmatisiert waren oder sich in gesellschaftlich marginalisierten Positionen befanden. Doch anstatt die soziale Integration der betroffenen Personen zu fördern, verstärkten die behördlichen Massnahmen deren Ausgrenzung. Die UEK kommt daher zum Schluss, dass die administrativen Versorgungen soziale Ungleichheiten in der Schweiz eher verstärkten, anstatt sie zu verringern.

Die Studien verdeutlichen, dass die versorgten Personen in allen Anstalten oft unter schlechten Bedingungen arbeiten mussten. Sie verrichteten monotone und körperlich anstrengende Arbeit, hatten sehr lange Arbeitszeiten und wurden schlecht oder gar nicht entlohnt. Die Anstaltsleitungen gewichteten wirtschaftliche und sicherheitstechnische Aspekte stärker als die Integration und die Achtung der internierten Personen. Die Betroffenen

waren den Anstaltsleitungen und dem Anstaltspersonal zudem weitgehend ausgeliefert. Die UEK konnte verschiedene Formen von Machtmissbrauch nachweisen. Körperliche und sexuelle Gewalt waren keine Seltenheit.

Die Forschungen 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 blieben sie im Fokus der Behörden und wurden weiterhin von Vormundschaftsbehörden oder anderen sozialen Diensten beaufsichtigt. Unter diesen Umständen waren das Risiko und die Angst gross, wieder in die Mühlen der Behörden zu geraten und im Extremfall erneut administrativ versorgt zu werden.

Längerfristig hatten diese unsicheren Lebensumstände zur Folge, dass betroffene Personen einem grossen Armutsrisiko ausgesetzt waren. In vielen Fällen wirkten sich die traumatisierenden Erlebnisse der administrativ versorgten Männer und Frauen auch auf ihre Kinder, teilweise auf die nachfolgenden Generationen aus. In diesem Sinne trugen administrative Versorgungen dazu bei, dass die gesellschaftlichen Konflikte, die mit diesen Massnahmen eigentlich hätten gelöst werden sollen, weiter bestanden und sogar verstärkt wurden.

## HISTORISCHES UNRECHT ALS HERAUSFORDERUNG FÜR DIE GEGENWART

Weltweit wuchs in den letzten Jahrzehnten die Sensibilität gegenüber historischem Unrecht. Offizielle Entschuldigungen, Entschädigungszahlungen und wissenschaftliche Aufarbeitungen von problematischen Aspekten der Vergangenheit sind zunehmend Teil der Erinnerungskultur von demokratischen Staaten. Aufgrund einer wachsenden Sensibilität der Politik gegenüber kritischen Aspekten der Geschichte erhalten Stimmen von Betroffenen heute mehr Gewicht. In diesem Kontext ist auch die Arbeit der UEK Administrative Versorgungen zu verorten. Die wissenschaftliche Aufarbeitung und ausführliche Darstellung der Geschichte der administrati-

ven Versorgungen ist ein Element der Rehabilitierung der betroffenen Personen. Die Wiedergutmachung des vergangenen Unrechts ist damit aber nicht abgeschlossen. Die UEK formulierte deshalb verschiedene Empfehlungen, die aufzeigen, wie der Aufarbeitungsprozess weitergeführt werden kann (siehe Schlussbericht und Broschüre mit den Empfehlungen der UEK). Diese zusätzlichen Massnahmen sollen verhindern, dass sich Unrecht, wie es in der Schweiz zehntausenden Menschen im Rahmen der administrativen Versorgungen zugefügt wurde, in der Zukunft wiederholt.