

Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz und im Kanton Bern bis 1981

Hintergrundinformationen für Lehrpersonen

Nadine Ritzer, PHBern

1. Historischer Kontext

Die kantonalen Versorgungsgesetze in der Schweiz entstanden im Rahmen der Armenpolitik des 19. Jahrhunderts, wie Tanja Rietmann in ihrer Dissertation nachweist.¹ Die Not vieler Menschen stieg nach der Wirtschaftskrise in den 1880er Jahren und mit ihr die staatliche und private Fürsorge. Nicht nur in den Augen der freisinnigen Ratsmehrheit im Kanton Bern waren Armut und Arbeitslosigkeit am besten mit der Stärkung bürgerlicher Werte wie Fleiss und Selbstverantwortung beizukommen.² Menschen in Armut wurden, wie neben Rietmann auch Loretta Seglias hervorhebt, als Bedrohung der geltenden sozialen Gesellschaftsordnung wahrgenommen, die es von behördlicher und privater Seite zu bekämpfen galt. «Der Erziehung zur Arbeit durch Arbeit kam dabei eine zentrale Rolle zu, um auch langfristig einen Rückfall in die Unterstützungsbedürftigkeit zu verhindern»,³ so Seglias. Diese Vorstellung galt auch für fremdplatzierte Kinder – auch sie sollten durch harte Arbeit nicht nur einen Beitrag zu «ihrem Unterhalt» leisten, sondern auch in die «bürgerliche Gesellschaft integriert» werden, um so der Armut zu entfliehen.⁴

Statt die strukturellen Ursachen der Armut zu bekämpfen, ermöglichten es kantonale Gesetze, als «liederlich» oder «arbeitsscheu» taxierte Menschen in geschlossenen Anstalten unterzubringen, ohne dass sie straffällig geworden wären. Ziel war die Disziplinierung im Sinne der bürgerlichen Gesellschaftsvorstellungen.⁵ Betroffen von solchen behördlichen Massnahmen waren vor allem Menschen am Rand der Gesellschaft. Anstatt diese zu unterstützen, verstärkten Fremdplatzierungen und «administrative Versorgungen» die Ausgrenzung und Stigmatisierung. Die finanziellen, gesundheitlichen und sozialen Folgen begleiten die betroffenen Menschen ein Leben lang und wirken sich auch bis in ihr engstes Umfeld aus.⁶

Da diese Form des Freiheitsentzugs nicht als Strafe (etwa für ein Verbrechen), sondern als «Erziehungsmassnahme» verstanden wurde, wurde sie auf der Grundlage kantonalen öffentlichen Rechts meist nicht von Gerichten, sondern von Verwaltungsbehörden (z.B. Vormundschaftsbehörden) verfügt. Deshalb wird dafür der Begriff «administrative Versorgung» verwendet. In der Praxis jedoch wurde die «administrative Versorgung» oft als Disziplinierungsinstrument im Sinne einer Strafe angewandt und von den Betroffenen auch so erlebt.⁷

Neben kantonalen Versorgungsgesetzen regelte ab 1912 das Schweizerische Zivilgesetzbuch (ZGB) auf zivilrechtlichem Weg den behördlichen Zugriff auf Menschen, deren Verhalten als «normabweichend» taxiert wurde. Voraussetzung für die zivilrechtliche Anordnung einer administrativen Versorgung war, dass die Betroffenen unter Vormundschaft gestellt wurden.⁸

¹ Vgl. Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu». Die administrative Versorgung im Kanton Bern (1884-1981), Zürich 2013, S. 41f.

² Vgl. Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu», S. 41f.

³ Loretta Seglias, Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Zeichen gesellschaftspolitischer Aufarbeitung. In: Béatrice Ziegler/Gisela Hauss/Martin Lengwiler (Hrsg.), Zwischen Erinnerung und Aufarbeitung: Fürsorgerische Zwangsmassnahmen an Minderjährigen in der Schweiz im 20. Jahrhundert, Zürich 2018, S. 21–31, S. 22.

⁴ Das System, dass Kinder «verdingt» wurden, also gegen Kost und Logis ihr Arbeitskraft zur Verfügung stellen mussten, etablierte sich in der ländlichen Schweiz bereits in der zweiten Hälfte des 18. Jh. Familien, die verwaiste, verlassene oder ganz einfach arme Kinder aufnahmen, bekamen ein Kostgeld von der Gemeinde, wobei meist die Familie das Kind bekam, die am wenigsten «Kostgeld» verlangte («Mindersteuerung»). Vgl. Marco Leuenberger/Loretta Seglias (Hrsg.), Versorgt und vergessen. Ehemalige Verdingkinder erzählen, Zürich 2008, S. 81f. und S. 22.

⁵ Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu», S. 12-15.

⁶ UEK, Organisierte Willkür. Administrative Versorgungen in der Schweiz 1930-1981. Schlussbericht, Zürich 2019, S. 96f.

⁷ Vgl. Tanja Rietmann, Hans Utz: Sorge oder Zwang? Begleitdokumentation Sekundarstufe II, Chur 2020, S. 39f.; abrufbar unter: https://www.lmv.gr.ch/wp-content/uploads/download-begleitband_sek_ii_dt_off.pdf (Zugriff: 19.4.2023).

⁸ Vgl. Liliane Denise Minder, Administrative Versorgungen im Spannungsfeld zwischen Bund und Kantonen, Newsletter des Instituts für Föderalismus (IFF) 3/2017; abrufbar unter: https://www.unifr.ch/federalism/de/assets/public/files/Newsletter/IFF/17_3_2_Lilian%20Minder.pdf (Zugriff: 5.4.2023).

Wie die Juristin Liliane Denise Minder betont, standen den Behörden also unterschiedliche Wege offen, Menschen in Institutionen unterzubringen: «Mit Hilfe des kantonalen Versorgungsrechts oder des eidgenössischen Zivil- respektive Strafrechts», wobei eine trennscharfe Abgrenzung in der Anordnung und im Vollzug dieser Massnahmen schwierig sei (zur rechtlichen Rahmung s. die Vertiefung in Kapitel 7).⁹

Definition: Fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen

Die Praxis der «fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen» war «eine Praxis staatlicher Machtausübung, die fundamental in das Leben von Familien und Einzelpersonen eingriff. Konkret handelt es sich dabei um Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen bei Pflegefamilien oder in Heimen, administrative Versorgungen von Jugendlichen, Frauen und Männern, den Zwang zu Abtreibungen, Sterilisationen, Adoptionen und um Medikamentenversuche ohne Einwilligung der Betroffenen. [...]. Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen waren bis in die jüngste Vergangenheit Ausdruck einer (schweizerischen) Armuts-, Bevölkerungs-, Familien- und damit Sozialpolitik, die sich im Spannungsfeld zwischen Fürsorge und Zwang bewegte.»¹⁰

2. Begründungen für die Zwangsmassnahmen

Weil ihr Handeln und ihr Lebensentwurf den gesellschaftlichen Normen widersprachen und sie stigmatisiert wurden, zum Beispiel weil sie arm oder arbeitslos waren oder einen Lebensstil pflegten, der als «anstössig» galt, konnten Menschen in der Schweiz in unterschiedliche Anstalten¹¹ eingewiesen werden.

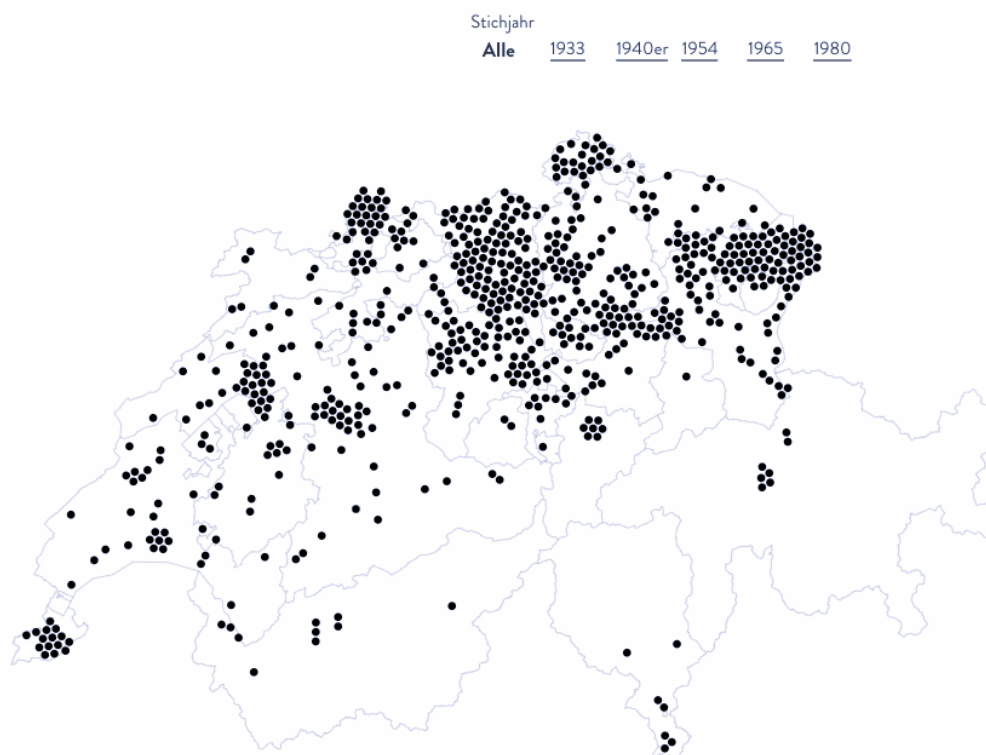


Abbildung 1: «Anstaltslandschaft» gemäss Recherchen der UEK

⁹ Vgl. Liliane Denise Minder, Administrative Versorgungen.

¹⁰ Loretta Seglias, Fürsorgerische Zwangsmassnahmen, S. 21–31, S. 22.

¹¹ Eine Karte mit den verschiedenen Anstaltstypen zur jeweiligen Zeit findet sich bei der UEK: <https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/interactivereport/de/> (Zugriff: 31.3.23).

«Versorgt» und damit von der Gesellschaft ausgegrenzt wurden hauptsächlich Menschen aus sozial und ökonomisch benachteiligten Schichten. Sie wurden mit despektierlichen und äusserst unpräzisen Begriffen wie «arbeitsscheu», «liederlich», «trunksüchtig», «verwahrlost» oder «asozial» beschrieben. Die Zuschreibungen widerspiegeln auch die traditionellen Geschlechterrollen: Männer wurden oft interniert, weil sie angeblich ihre familiären Unterstützungspflichten vernachlässigten. Frauen kamen wegen vermeintlicher Verstösse gegen rigide Moralvorstellungen in Anstalten, etwa wegen sexueller Beziehungen, die als «Verstösse gegen die Sittlichkeit» geahndet wurden. Die betroffenen Menschen sollten, so die Argumente, «zum Schutz der Gesellschaft», in Anstalten «gebessert» oder «nacherzogen» werden.¹²

Die Behörden hatten bei ihren Entscheiden grossen Interpretations- und Handlungsspielraum. Für die Betroffenen war der Vorgang vor allem undurchsichtig. Nicht selten wurde ihr Grundrecht auf Anhörung verletzt oder die Befragung war eine Farce. Die Rechtsmittel waren sehr stark eingeschränkt (s. unten). Beschweren sich Betroffene dennoch, wurden ihre Briefe von Anstaltsdirektionen oft zurückgehalten. Wenn sie die zuständigen Adressaten erreichten, hatten sie selten Erfolg.¹³

3. Betroffene von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen

Erwachsene

- Viele Menschen, deren Lebensentwurf nicht der gesellschaftlich akzeptierten Norm entsprach, wurden von den Behörden in **Erziehungs- Arbeits- oder Strafanstalten** «administrativ versorgt». Das heisst, dass es dafür kein gerichtliches Urteil brauchte. Statt eines Richters oder einer Richterin konnte die Behördenvertretung eine solche Massnahme anordnen.
- Häufig wurden junge Frauen, die unverheiratet oder ungewollt schwanger geworden waren, unter psychischen Druck gesetzt und gezwungen, einer **Abtreibung, einer Sterilisation oder einer Adoption** eines oder mehrerer ihrer Kinder zuzustimmen.
- Von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffene Menschen waren zum Teil auch gegen ihren Willen bzw. ohne ihr Wissen **Medikamentenversuchen** ausgesetzt oder sie wurden gezwungen, gegen ihren Willen Medikamente einzunehmen (Zwangsmedikation).¹⁴

Kinder

- **Verdingkinder** nannte man Knaben und Mädchen, die auf Bauernhöfen oder in fremden Haushalten als billige Arbeitskräfte ausgebeutet wurden. Viele von ihnen haben körperliche und/oder psychische Gewalt erlebt und wurden oft auch sexuell missbraucht. Nicht selten wurde ihnen eine gute Schulbildung und das Erlernen eines Berufes verwehrt.
- Kinder und Jugendliche wurden auch in oft streng geführten **Heimen** platziert. Auch dort erlebten viele von ihnen Gewalt und Missbrauch.¹⁵
- Zwischen 1926 und 1973 wurden bis zu 800 Kinder¹⁶ von Fahrenden ihren Familien entrissen, in Heimen oder Pflegefamilien untergebracht oder zur Adoption freigegeben. Das «Hilfswerk für die Kinder der Landstrasse», das der Pro Juventute angegliedert war und vom Staat subventioniert wurde, wollte die vorwiegend **jenischen Kinder** zur gesellschaftlichen «Anpassung» zwingen.

¹² Vgl. UEK Schlussbericht, Organisierte Willkür, S. 96f.

¹³ Vgl. u.a. UEK Schlussbericht, Organisierte Willkür, S. 156f.

¹⁴ Vgl. <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/fszm.html> (Zugriff: 21.10.2022).

¹⁵ Vgl. <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/fszm.html> (Zugriff: 21.10.2022).

¹⁶ Vgl. Hansjörg Roth: «Jenische», in: Historisches Lexikon der Schweiz (HLS), Version vom 08.03.2010. Online: <https://hls-dhs-dss.ch/de/articles/008247/2010-03-08/> (Zugriff: 13.03.2023).

4. Bewältigungsstrategien und Folgen

Kinder und Jugendliche, die fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen erlebten, litten oft unter Gewalt und Missbrauch. Manche von ihnen entwickelten zum Schutz ihres eigenen Lebens Bewältigungsstrategien. Ältere Jugendliche wagten vielleicht einen Fluchtversuch oder vertrauten sich Lehrpersonen oder Behörden an. Allerdings wurden viele von ihnen für den Versuch, ihre schwierige Lebenssituation zu verbessern, gleich wieder bestraft. Oft kam es zu einer Opfer-Täter-Umkehr: Das Kind, das über Schläge und Misshandlung klagte, wurde bestraft, nicht die Heimleiterin oder der Bauer, bei dem das Kind arbeiten musste. Es kam, wie auch bei erwachsenen Betroffenen, zu Selbstverletzungen und Suiziden.¹⁷

Lange Zeit fehlten in den meisten Kantonen gesetzliche Beschwerdemöglichkeiten. Und auch wenn es solche gab, fehlten den meisten Betroffenen die Ressourcen (Geld, Wissen, Kontakte), um einen Rekurs einzulegen. Auch nach dem Vollzug der Massnahmen blieb es ihnen oft verwehrt, einen Beruf zu erlernen oder selbstbestimmt eine Arbeit zu suchen.¹⁸

Viele Betroffene fürsorgerischer Zwangsmassnahmen teilen drei zentrale Erfahrungen: jene der Platzlosigkeit, der (oft auch nach den Massnahmen andauernden!) Stigmatisierung und der Gewalt.¹⁹ Bis ins hohe Erwachsenenalter trauten sich viele nicht, über das erfahrene Unrecht zu sprechen, was sich auch belastend auf Beziehungen und Familienleben auswirken konnte. Viele gingen intuitiv davon aus, dass ihr Umfeld ihnen ohnehin keinen Glauben schenken würde. Umso wichtiger waren die gesellschaftliche Aufarbeitung und politische Anerkennung des Unrechts (s. unten).²⁰

5. Zahlen

Die Unabhängige Expertenkommission (UEK) schätzt, dass im 20. Jh. in der Schweiz über 60'000 Jugendliche und Erwachsene in Arbeits-, Besserungs- oder Strafanstalten eingewiesen worden sind, ohne dass sie straffällig geworden wären. Gemäss der Einschätzung der UEK betraf die «administrative Versorgung» zu rund 80% Männer.

Urs Germann²¹ legt dar, dass längst nicht nur Erwachsene, sondern auch Jugendliche (damals bis 20 Jahre), administrativ versorgt wurden. Zwischen 1942, der Einführung des schweizerischen Strafgesetzbuches, bis zur Revision des Berner Gesetzes über die Jugendrechtspflege (1973) wurden im Kanton Bern rund 460 Jugendliche (teilweise bis zu ihrem 22. Lebensjahr) auf diese Weise interniert. Rechtlich war dies keine Strafe, sondern eine «Nacherziehung». Die Massnahmen basierten auf kantonalem Recht, in Bern auf dem *Gesetz über die Armenpolizei und die Enthaltungs- und Arbeitsanstalten* (1912), das 1965 revidiert und 1981 aufgelöst wurde (s. unten).

Wie viele Versorgungsurteile im Kanton Bern genau gefällt wurden, ist nicht bekannt. Rietmann weist nach, dass zwischen 1885 und 1981 der Berner Regierungsrat nachweislich rund 14'500 Mal entschied, Menschen administrativ zu versorgen, wobei manche Männer und Frauen von mehreren Entscheiden betroffen sein konnten.²²

¹⁷ Vgl. UEK Schlussbericht, Organisierte Willkür, S. 152-160.

¹⁸ Vgl. Ruth Ammann/Fredi Schwendener: «Zwangslagenleben». Biografien von ehemals administrativ versorgten Menschen, Zürich 2019 (UEK Administrative Versorgungen, Bd. 5), S. 64.

¹⁹ Vgl. Ruth Ammann/Fredi Schwendener: «Zwangslagenleben», S. 21.

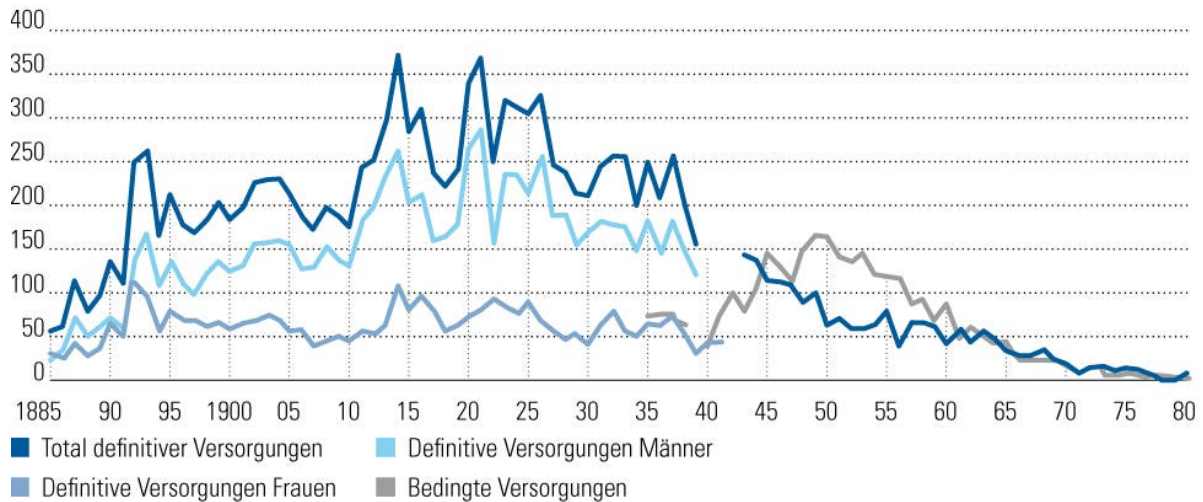
²⁰ Vgl. UEK Schlussbericht, Organisierte Willkür, S. 241.

²¹ Vgl. Urs Germann, Zur Nacherziehung versorgt. Die administrative Versorgung von Jugendlichen im Kanton Bern 1942-1973, in: Berner Zeitschrift für Geschichte, 8 (2018), S. 7-43.

²² Vgl. Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitscheu», S. 320. Die Versorgung gemäss Zivilrecht sind in dieser Zahl nicht enthalten.

Jährlich verfügte Entscheide zur administrativen Versorgung

Kanton Bern 1885–1980



QUELLE: STVB, 1884–1890/RIETMANN

NZZ-INFOGRAFIK /saf

Abbildung 2: *Jährlich verfügte Entscheide zur administrativen Versorgung gemäss kantonalem Recht. Menschen konnten auch mehrmals betroffen sein; Grafik der NZZ²³ nach Tanja Rietmann, 2013.*

Dazu kommen in der gesamten Schweiz viele Kinder, die nicht bei ihren Eltern aufwachsen durften und in Heimen, Anstalten oder Pflegefamilien untergebracht oder auf Bauernhöfen «verdingt» wurden. Wie viele Kinder genau fremdplatziert wurden, ist bis heute nicht klar. Für das 19. und 20. Jh. sprechen Leuenberger und Seglias von «Hundertausenden» von Kindern.²⁴

Kinder wurden oft fremdplatziert, wenn ein Elternteil länger krank war, starb oder z.B. ein Kind unehelich geboren worden war. «Arbeitsplatzierungen» und «Verdingungen» basierten nicht selten auf der Annahme, ein Elternteil (meistens Mütter) könne Kinder nicht allein erziehen. In einigen Fällen wurden Kinder zwar zu ihrem Schutz vor Gewalt oder Missbrauch fremdplatziert, doch auch in diesen Fällen entschieden die Behörden oft willkürlich und ohne Anhörung der Betroffenen. Die historische Aufarbeitung zeigt «wie eine unpräzise Gesetzgebung willkürliche Anwendungen der behördlich angeordneten Versorgungen förderte und dabei Grundrechte der Betroffenen verletzt wurden», bilanziert die UEK.²⁵

Auch die genaue Anzahl von Anstalten, die zur Unterbringung von Betroffenen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen dienten, ist nicht bekannt. Die UEK konnte für die Zeit von 1933 bis 1981 640 Anstalten ausfindig machen (s. Abbildung 1). Diese dienten teilweise auch der «administrative Versorgung».²⁶ Rechnet man Heime und Anstalten für Kinder und Jugendliche mit, so verweist die Homepage der «Gesichter der Erinnerung» - Stand 2023 - auf über 1000 Anstalten, in denen Menschen in der Schweiz im 20. Jh. fremdplatziert und weggesperrt wurden.²⁷

6. Aufarbeitung und Rehabilitation

Kritik an den Zwangsmassnahmen durch Behörden gab es schon früh. Eine Stimme gehörte Carl Albert Loosli (1877-1959). Die «Administrativjustiz» untergrabe, so Loosli, die in der Verfassung garantieren Freiheitsrechte der Menschen, was einem demokratischen Rechtsstaat unwürdig sei.

Nach und nach machten auch Juristen, Journalistinnen, Schriftsteller, einzelne Fürsorgeexperten aber vor allem couragierte Menschen, die unter den behördlichen Willkürmassnahmen gelitten hatten auf das

²³ <https://www.nzz.ch/schweiz/kein-nuetzliches-glied-der-gesellschaft-ld.1036015> (Zugriff: 13.3.2023).

²⁴ Vgl. zum Forschungsprojekt: <https://www.revue-quartmonde.org/8412> (Zugriff: 31.3.23).

²⁵ UEK, Zentrale Erkenntnisse der UEK Administrative Versorgung: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/58266.pdf>; S. 1 (Zugriff: 8.5.23).

²⁶ <https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/interactiverreport/de/> (Zugriff: 13.3.23).

²⁷ <https://gesichter-der-erinnerung.ch/> (Zugriff: 6.3.2023).

Unrecht aufmerksam. Sie begannen, ihre Geschichten und Schicksale zu erzählen und ihre Rehabilitation einzufordern. Es dauerte lange, bis sie gehört und ernstgenommen wurden. Die «Heimkampagne» in den 1970er Jahren machte die misslichen Zustände in manchen Heimen publik und lancierte eine öffentliche Debatte.²⁸ In den 1980er Jahren fand mit der Aufarbeitung des Schicksals der zwangsplatzierten jenischen Kinder (Aktion «Kinder der Landstrasse») erstmals eine breite Auseinandersetzung mit den dunklen Seiten von Zwangsfürsorge und Fremdplatzierungen statt.²⁹

Eine umfassende politische und gesellschaftliche Aufarbeitung begann allerdings erst in den 1990er Jahren. «Dank dem beharrlichen Engagement von Einzelpersonen und von Opfer- und Betroffenenvereinigungen sowie der thematischen Auseinandersetzung durch Medien und Kulturschaffende wurde ein öffentlicher Meinungsbildungsprozess angestossen», schreibt das Bundesamt für Justiz.³⁰

Im Kanton Bern kam vor rund 20 Jahren Bewegung in die Aufarbeitung der Geschichte der «Verdingkinder». Massgeblich dazu beigetragen haben zwei Motionen der Grossrätinnen Margrit Stucki-Mäder (SP) und der heutigen Regierungspräsidentin Christine Häslar (Grüne) im Jahr 2006. Der Grosse Rat überwies die Forderungen von Häslar nach heftigen Debatten schliesslich als Postulat. In der Folge unterstützte auch der Regierungsrat die Aufarbeitung.³¹ 2011 bat schliesslich der damalige Justizdirektor Christoph Neuhaus im Namen des Kantons insbesondere bei den Verdingkindern um Entschuldigung. Ein zentraler Meilenstein des nationalen Aufarbeitungsprozesses war das Jahr 2010. Damals entschuldigte sich Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf im Frauengefängnis Hindelbank im Namen des Bundesrates für das Leid, das den administrativ versorgten Menschen angetan worden war – ein für viele Betroffene äusserst wichtiger Schritt und für manche der Auslöser, endlich mit dem eigenen Umfeld über das Erlebte zu sprechen.³² Dieser Akt der Entschuldigung zog weitere nach sich. 2013 folgte die Entschuldigung von Bundesrätin Simonetta Sommaruga bei allen Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen.

2013 wurde auch ein Runder Tisch eingesetzt. Behörden und Betroffene erarbeiteten gemeinsam die Grundlagen für die Schaffung des *Bundesgesetzes über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981* (AFZFG). Parlamentarische Vorstösse und die «Wiedergutmachungsinitiative», die schliesslich zugunsten eines indirekten Gegenvorschlags zurückgezogen wurde, verhalfen dem Gesetz zum Durchbruch. Das AFZFG trat im Jahr 2017 in Kraft. Zentral bei der Anerkennung des Unrechts sind gemäss Bundesamt für Justiz vier Massnahmen:

- die Ausrichtung eines «Solidaritätsbeitrages» von 25'000 Franken pro betroffene Person;
- die Beratung und Unterstützung von Opfern und anderen Betroffenen durch kantonale Anlaufstellen und Archive;
- weitere Fördermassnahmen zugunsten der Betroffenen (insbesondere Selbsthilfeprojekte);
- eine wissenschaftliche Aufarbeitung der Thematik.³³

Parallel zur gesellschaftlichen und politischen Debatte nahm auch die Forschung zu. Projekte wie das Nationalfondsprojekt (NFP) «Verdingkinder, Schwabengänger, Spazzacamini und andere Formen der Fremdplatzierung und Kinderarbeit in der Schweiz im 19. und 20. Jahrhundert» (2005-2008)³⁴, das Nationale Forschungsprogramm «Fürsorge und Zwang» des SNF (NFP 76) (2018-2023)³⁵ oder der umfassende Bericht (2019) der *Unabhängige Expertenkommission administrative Versorgung* (UEK),³⁶ aber auch zahlreiche regionale und kantonale Studien, haben die Aufarbeitung dieses dunklen Kapitels der Schweizer Sozialgeschichte vorangetrieben. Ein Resultat davon ist auch, dass in den Kantonen seit 2017 verschiedene *Zeichen der Erinnerungen* zum Gedenken an die Betroffenen geschaffen wurden und werden.³⁷ Dazu zählt auch das «*Zeichen der Erinnerung*» (ZEDER), das 2023 in Bern gesetzt wird.

²⁸ Liliane Denise Minder, Administrative Versorgungen.

²⁹ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/fszm/politische-aufarbeitung.html> (Zugriff: 21.10.2022).

³⁰ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/fszm/politische-aufarbeitung.html> (Zugriff: 21.10.2022).

³¹ Vgl. Die Debatten zur Aufarbeitung in: Motion 041-2019 Gullotti (Tramelan, SP) zur Errichtung einer Gedenkstätte für Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen im Grosse Rat des Kantons Bern: <https://www.rgrg-service.apps.be.ch/api/gr/documents/document/31c4d5ad442042a698ee9ebe5c5998f4-332/2/2019.RRGR.59-GR-Wortlautdokument-DF-197258.pdf>

³² Vgl. UEK Schlussbericht, Organisierte Willkür, S. 241.

³³ Vgl. <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/fszm.html> (Zugriff: 21.10.2022).

³⁴ Vgl. <https://data.snf.ch/grants/grant/105530>.

³⁵ Vgl. <https://www.nfp76.ch/de> (Zugriff: 21.4.2023).

³⁶ Vgl. <https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/forschung/schlussbericht?filter=0> (Zugriff: 21.4.2023).

³⁷ <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/gesellschaft/fszm/politische-aufarbeitung.html> (Zugriff: 21.10.2022).

7. Vertiefung: Rechtliche Rahmung auf Bundesebene und Versorgungspraxis im Kanton Bern

7.1 Rechtliche Rahmung auf nationaler Ebene

Das Zivilgesetzbuch (ZGB) von 1912 stellte die zivilrechtliche Grundlage für die meisten fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im 20. Jh. dar. Es erlaubte Behörden den Zugriff auf Jugendliche und Erwachsene, deren Verhalten als «normabweichend» taxiert wurde. Eltern konnten die elterliche Gewalt entzogen werden und Minderjährige konnten fremdplatziert werden (Art. 283–285). «Geistesranke», «Trunksüchtige» und «Lasterhafte» konnten ohne Gerichtsurteil in eine Anstalt eingewiesen werden (Art. 406/421 Ziff. 13), wenn sie zuvor entmündigt worden waren und die Vormundschaftsbehörde der Gemeinde in die Versorgung einwilligte.³⁸

Bis 1976 bildeten die «Jugendschutzbestimmungen» des ZGB auch den rechtlichen Rahmen für die Versorgung von Kindern durch Vormundschaftsbehörden sowie für den Entzug der elterlichen Gewalt und die Bevormundung Unmündiger. Fremdplatzierungen durch die Eltern waren durch das ZGB genauso möglich wie Adoptionen oder die rechtliche Diskriminierung unehelicher Kinder und ihrer Mütter. Kindswegnahmen waren schon vor der Einführung des ZGB praktiziert worden. Mit der Einführung des ZGBs wurde es lediglich einfacher, Kinder ihren Familien wegzunehmen und, auch schon «vorsorglich», in einer anderen Familie oder in einem Heim oder einer Anstalt zu «platzieren». Vage Begriffe wie «pflichtwidriges Verhalten» der Eltern oder «Verwahrlosung» und «dauernde Gefährdung» der Kinder eröffneten den Vormundschafts- aber auch den teilweise noch immer aktiven Armenbehörden einen sehr grossen Ermessens- und Handlungsspielraum.³⁹

Auch wenn, wie Tanja Rietmann schreibt, auf der Grundlage des Strafgesetzbuches (Art. 134) von 1937/42 die Misshandlung von Pflegekindern hätte geahndet werden können, so war der Zugang zum Recht für fremdplatzierte Kinder faktisch kaum möglich. Dies hatte damit zu tun, dass Kindern, falls sie sich überhaupt jemandem anvertrauten, oft nicht geglaubt wurde.⁴⁰ Erst 1976 wurde die Aufsichtspflicht für Pflege- und Heimkinder auf Bundesebene neu geregelt, wodurch per Gesetz definierte Standards überprüfbar gemacht wurden. Daraufhin erliess der Bundesrat die *Pflegekinder-Verordnung* (PAVO), die 1978 in Kraft trat.⁴¹

Die Vollzugsbehörden konnten sich neben dem ZGB auch auf unterschiedliche kantonale Erlasse, z.B. Armen- und Fürsorgegesetzgebungen, stützen,⁴² um die Einweisung von Menschen, auch ohne deren Entmündigung, in Erziehungsanstalten, Gefängnisse, psychiatrische Kliniken, Armenhäuser, «Trinkeranstalten» etc. zu veranlassen. Innerhalb der engen Grenzen von Ordnungs- und Sittlichkeitsvorstellungen konnten Menschen schnell als «lasterhaft» oder «liederlich» gelten, ohne dass genau definiert werden musste, was dies bedeutete. Durch die «administrative Versorgung» sollten Frauen und Männer «nacherzogen», «gebessert» oder «auf den rechten Weg» gebracht werden. Jeder Kanton definierte dabei selbst die zuständigen Behörden und entwickelte eigene Verfahren. Diese Verfahren unterlagen meist nur wenigen formalen Kriterien und wurden oft im Schnellverfahren durchgeführt.

Erst 1981 revidierte und vereinheitlichte der Bund die Rechtsgrundlagen, auf die sich die «fürsorgerische Freiheitsentziehung» (FFE) stütze. Vorausgegangen war diesem Schritt 1963 der Beitritt der Schweiz zum Europarat und 1974 die Ratifizierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Auf internationalen Druck hin musste die Schweiz die Anstaltseinweisungen, die teilweise den in der EMRK garantierten Grundrechten widersprachen, umgestalten.⁴³

³⁸ Vgl. <https://www.uek-administrative-versorgungen.ch/interactivereport/de/> (Zugriff: 4.10.2022). Weitere Hintergründe vgl. Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu»; Loretta Seglias: Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen.

³⁹ Vgl. Martina Akermann/Markus Furrer/Sabine Jenzer, Bericht Kinderheime im Kanton Luzern im Zeitraum von 1930–1970. Schlussbericht zuhanden des Regierungsrats des Kantons Luzern, unter der Leitung von Markus Furrer, pdf-Ausgabe, Luzern 2012, S. 41; abrufbar unter: https://disg.lu.ch/-/media/DISG/Dokumente/Publikationen/schlussbericht_aufarbeitung_kinderheime_120731.pdf (Zugriff: 19.4.2023).

⁴⁰ Vgl. Caroline Bühler/Heinz Kräuchi/Fredi Lerch/Katrin Rieder/Tanja Rietmann, Knabenheim «Auf der Grube». 188 Jahre Zwangserziehung. Innenblicke und Ausblicke, Zürich 2022, S. 18.

⁴¹ Vgl. Urs Germann, Zur Nacherziehung versorgt.

⁴² Vgl. EJPD (Hrsg.), Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981, 2014, S. 15.

⁴³ Vgl. UEK Schlussbericht, Organisierte Willkür, S. 71–75.

7.2 Versorgungspraxis im Kanton Bern

Jugendliche und Erwachsene

Im Kanton Bern konnten, basierend auf einem 1884 neu erlassenen *Gesetz betreffend Errichtung kantonalen Arbeitsanstalten*, «liederliche», «arbeitsscheue» Menschen oder Menschen, die sich «dem Müsiggange» oder «der Trunkenheit [...] ergeben»,⁴⁴ in Anstalten eingewiesen werden. Wie erwähnt, betrafen diese Einweisungen meist von Armut und/oder sozialer Not betroffene Menschen. Im Gesetz von 1884 wurden auch die **Verfahren** geregelt: Kommunale Armenbehörden, Vormundschaftsbehörden, oder beispielsweise die Ortspolizei konnten einen *Versorgungsantrag* stellen. Der Regierungsrat ordnete daraufhin eine Einvernehmung an, um die erhobenen Vorwürfe zu prüfen und die Akten gegebenenfalls zu ergänzen. Erachtete er eine Einweisung für gegeben, liess er den Antrag dem Regierungsrat zur Beschlussfassung zukommen. Dieser entschied «in letzter Instanz» über eine Anstaltseinweisung. Ein Rekurs-Recht bestand nicht. Lediglich eine staatsrechtliche Beschwerde als ausserordentliches Rechtsmittel existierte, wobei das Bundesgericht, das in diesem Fall angerufen werden musste, nicht den Fall selbst, sondern nur die Rechtsanwendung prüfte.⁴⁵

Diese Regelungen wurden 1912 im *Gesetz über die Armenpolizei und die Enthaltungs- und Arbeitsanstalten* überarbeitet. Dieses definierte neben den vormaligen Versorgungsgründen neue Gruppen von Menschen, die in Anstalten zwangseingewiesen werden konnten. Neben der Armut waren es nun – stärker als zuvor – als «normabweichend» verstandene Verhaltensweisen, die – auch präventiv – zu behördlichen Massnahmen führen konnten. Weiter ermöglichte das neue Gesetz die Schaffung besonderer Einrichtungen, für all jene, die in den bestehenden Anlagen nicht tragbar schienen (in der Debatte war z.B. von «böartigen Pfleglingen» die Rede), so etwa für «strafrechtlich verurteilte minderjährige Personen».⁴⁶ Durch das neue Gesetz wurde, wie Rietmann nachweist, der Kreis derer, denen potenziell eine «administrative Versorgung» drohte, massiv ausgeweitet – genauso wie der Spielraum der Behörden. Das Verfahren selbst blieb dabei ähnlich, und auch der Rechtsschutz wurde nicht ausgeweitet. Neu war auch eine «bedingte Versorgung» möglich.⁴⁷

Auch wenn die von den Massnahmen Betroffenen keine Straftat begangen hatten, so wurden sie teilweise in die gleichen Anstalten wie Straftäter*innen (etwa in Witzwil oder Hindelbank) eingewiesen und waren ähnlichen Vollzugsinstrumenten ausgeliefert.⁴⁸

Die Versorgungsgesetzgebung im Kanton Bern wurde 1965 durch das *Gesetz über Erziehungs- und Versorgungsmassnahmen* abgelöst. Die Hochkonjunktur, aber auch der Ausbau der Sozialversicherungen (z.B. Einführung der AHV, 1948) hatten dazu geführt, dass die Armut in der Schweiz zurückging. Daneben führten zunehmende Kritik,⁴⁹ die breiter werdende Diskussion um Menschenrechte aber auch die gesellschaftlichen Veränderungen in den 1960er Jahren zu Gesetzesänderungen. Das neue Berner Gesetz bestimmte u.a., dass vor einer Versorgung andere Massnahmen wie «Betreuung», «Verwarnung» oder «Arrest» angewandt werden mussten. Auch wurde der Rechtsschutz verbessert, etwa, indem die Betroffenen Einsicht in die Ergebnisse der Untersuchung und in die Versorgungsanträge erhielten, oder eine Beschwerdemöglichkeit beim Verwaltungsgericht geschaffen wurde. Dennoch hatte auch dieses Gesetz, trotz anderslautender Beteuerung, weiterhin einen «Straf- und Vergeltungscharakter» und verfolgte, auch wenn es offiziell anders tönte, nicht primär das Ziel der Wiedereingliederung.⁵⁰ Allerdings waren schon vor der Einführung des Gesetzes die Versorgungsentscheide zurückgegangen (vgl. Abbildung 2). Das Berner Gesetz von 1965 ging schliesslich, wie die anderen kantonalen Gesetze, ab 1981 in der neu national geregelten «fürsorgerischen Freiheitsentziehung» auf (s. oben).

⁴⁴ Gesetz betreffend Errichtung kantonalen Arbeitsanstalten (1884), abgedruckt in: Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheue», S. 327ff.

⁴⁵ Vgl. Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheue», S. 61f.

⁴⁶ Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheue», S. 111-127.

⁴⁷ Neu waren auch die Armeninspektoren und z.T. die kantonalen Armendirektion sowie die Direktionen von Arbeiterheimen antragsberechtigt waren. Die Untersuchung verlief ebenfalls ähnlich wie zuvor. Allerdings musste der Antrag bei einer Versorgung in die Arbeitsanstalt an die kantonale Polizeidirektion gestellt werden, jener bei der Versorgung in eine geschlossene Einrichtung über die kantonale Armendirektion. Diese unterbreiteten den Antrag zur Beschlussfassung dem Regierungsrat. Vgl. Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheue», S. 111-127.

⁴⁸ Vgl. Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheue», S. 316.

⁴⁹ Vgl. Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheue», S. 240-261.

⁵⁰ Dies kritisierte etwa Grossrat Klaus Schädelin; vgl. Tanja Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheue», S. 283.

Ein Blick auf die Kinder

Der Kanton Bern kannte bis zur Einführung des ZGB 1912 keine Gesetzgebung für Pflegekinder, die z.B. eine Bewilligung und/oder Aufsicht über Pflegeplätze vorgeschrieben hätte. Auch mit dem ZGB war lediglich die behördliche Befugnis geregelt worden, Kinder den Eltern wegzunehmen. Dabei war der Spielraum, Kinder in Heime, Anstalten oder in fremde Familien einzuweisen, enorm gross. Die Pflegeverhältnisse selbst wurden auch im ZGB nicht geregelt, was, wie Leuenberger und Seglias schreiben, Behördenwillkür (weiterhin) ermöglichte und den Schutz der Kinder vernachlässigte.⁵¹

Trotz dieser Mängel entstanden auf der ZGB-Grundlage in einzelnen Kantonen erste Amtsvormundschaften und Jugendkommissionen. Verschiedene Kantone erliessen um die Mitte des 20. Jh. eigene Pflegekinderverordnungen, um den Schutz der Pflegekinder und die Aufsicht über die Pflegeplätze zu verbessern. Im Kanton Bern trat am 1. Januar 1945 eine neue Verordnung über die Aufsicht von Pflegekindern in Kraft. Hintergrund für diese Erlasse waren Fälle schwersten Missbrauchs an Pflege- und Verdingkindern, die publik wurden und die Öffentlichkeit erschütterten. Der Kanton Bern stand dabei besonders im Brennpunkt. Die Kontrolle der «Pflegefamilien» durch die Behörden aber blieb bis in die jüngste Zeit mangel- und lückenhaft.⁵² Auch die Richtlinien für die (staatliche) Erziehungsanstalten, die der Kanton Bern ab 1929 erliess, wurden lange nur ungenügend kontrolliert, wie die jüngste Publikation zum Knabenheim Grube nachweist.⁵³

⁵¹ Vgl. Marco Leuenberger/Loretta Seglias (Hrsg.), *Versorgt und vergessen*; Marco Leuenberger/Lea Mani/Simone Rudin/Loretta Seglias, «Die Behörde beschliesst» - zum Wohl des Kindes? Fremdplatzierte Kinder im Kanton Bern 1912-1978, Baden 2011.

⁵² Vgl. Marco Leuenberger/Loretta Seglias (Hrsg.), *Versorgt und vergessen*, S. 83.

⁵³ Vgl. Caroline Bühler/Heinz Kräuchi/Fredi Lerch/Katrin Rieder/Tanja Rietmann, *Knabenheim «Auf der Grube»*, S. 18f.