

# Rahmen

**Welches war und ist der gesellschaftliche und gesetzliche Rahmen?**

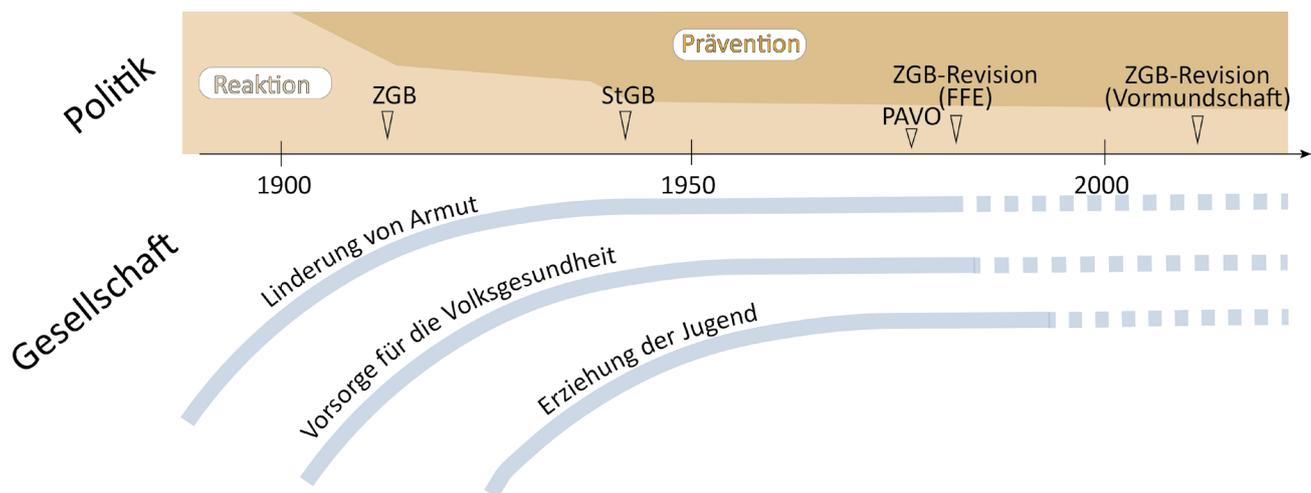
## B.3 Welches war und ist der gesellschaftliche und gesetzliche Rahmen?

Wie konnte es in einem Rechtsstaat wie der Schweiz passieren, dass Hunderttausende von Menschen fürsorgliche Zwangsmassnahmen erlitten und/oder fremdplatziert wurden? Mit dieser Frage verbinden die Lernenden oft die Zusatzfrage: Wie steht es heute um die Regeln?

Zur Beantwortung dieser Fragen muss zwischen dem Bereich der Gesellschaft und dem der Politik unterschieden werden. Beide Bereiche hängen in einer Demokratie eng zusammen: Gesellschaftliche Interessen werden von der Politik aufgenommen und münden in Gesetze und Verordnungen.

Die Erläuterungen sind in ihrer vollen Ausführlichkeit für die Sekundarstufe 2 gedacht. Zu den einzelnen gesetzlichen Vorgaben siehe das «Arbeitsblatt mit Quellen».

[Link zum Arbeitsblatt mit Quellen](#)



[Powerpointpräsentation zur schrittweisen Erläuterung der Visualisierung mit einer anschaulichen Variante für die Sekundarstufe 1](#)

### Gesellschaft<sup>1</sup>

Die Linderung von Armut war ein traditionelles Thema. Früher von Kirchen, Klöstern und der privaten Wohltätigkeit wahrgenommen, wurde sie im 19. Jahrhundert zu einer an den Staat herangetragenen Aufgabe. Die Massenarmut des 19. Jahrhunderts überstieg die Kapazität der privaten Wohltätigkeit, und die Bedeutung der Kirche ging zurück. Die Gesellschaft erwartete vom Staat die Linderung von Armut.

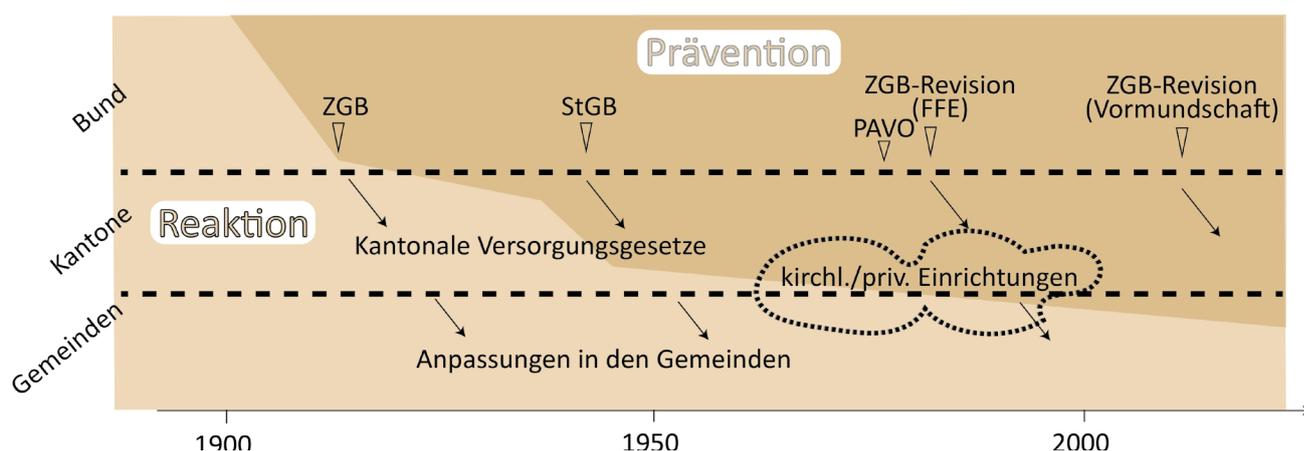
In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde die Sorge um die Volksgesundheit ein weiterer Anspruch an den Staat: Die Sorge für Hygiene (Wasser- und Abwasserversorgung), die Eindämmung von Krankheiten (Spanische Grippe 1918/19) und die Alkoholismus-Bekämpfung wurden zu Staatsaufgaben. Prägende religiöse, moralische und gesellschaftliche Vorstellungen über «Vagantismus»,

«Arbeitsscheu» und «Liederlichkeit» erhielten dabei politisches Gewicht. Im Hintergrund wirkt die Zementierung von Rollen- und Geschlechterbildern.

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg brachte die Emanzipation der Jugend («Halbstarkenbewegung» in den 1950er-, «68er-Bewegung» in den 1960er-Jahren), und führte zu Reaktionen seitens des «Establishments»: Vermehrt verlangte die Gesellschaft Zwangsmassnahmen gegen nonkonforme Jugendliche.

## Politik

Die Politik reagierte auf diese Ansprüche der Gesellschaft mit gesetzgeberischen Massnahmen. Diese waren geprägt durch den sich verstärkenden Präventionsgedanken, durch das für den Föderalismus typische Subsidiaritätsprinzip – aber dann auch durch eine Verdichtung der Gesetzgebung auf Bundesebene (zu den einzelnen gesetzlichen Vorgaben siehe das [«Arbeitsblatt mit Quellen»](#)).



## Reaktion → Prävention

Im 19. Jahrhundert war die staatliche Sozialpolitik durch die Reaktion geprägt gewesen: Der Staat reagierte auf kollektive und individuelle Armut, etwa mit den traditionellen Methoden der materiellen Unterstützung (Kornhäuser) oder von Zwangsmassnahmen (Arbeitshäusern, Bettlerjagden).

Mit dem 20. Jahrhundert, vor allem angestossen durch die Krisen (Erster Weltkrieg, Spanische Grippe, strukturelle Erwerbslosigkeit und Massenarmut, Weltwirtschaftskrise, Zweiter Weltkrieg) entwickelte sich der Sozialstaat. Einer seiner Grundgedanken besteht darin, nicht nur auf Notlagen zu reagieren, sondern präventiv vorzusorgen, dass solche Notlagen nicht entstehen. Dabei erweiterte der Gedanke der Prävention den Spielraum der Behörden. Statt über eine reale Notlage konkret zu entscheiden, entschieden sie nun über Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen auf der Grundlage von Einschätzungen einer zukünftigen Entwicklung. Präventive Entscheide können weder verifiziert noch falsifiziert werden, weil eine alternative Entwicklung durch sie ja verhindert wird.

## **Gemeinde → Kanton → Bund**

Armen- und Vormundschaftswesen waren ursprünglich Sache der Gemeinde. Die Bundesverfassung von 1848 hatte das Heimatgemeindeprinzip vorgesehen, das 1850 gesetzlich umgesetzt wurde. Im Verlauf des 19. Jahrhunderts, mit der vermehrten Mobilität und dem Entstehen von Einwohner- neben Bürger- bzw. Bürgergemeinden trafen die Kantone übergeordnete Regelungen. Erst im 20. Jahrhundert griff der Bund mit dem Zivil- (1907, in Kraft 1912) und dem Strafgesetzbuch (1937, in Kraft 1942) in die kantonalen Kompetenzen ein. Aber die Umsetzung dieser Gesetzeswerke überliess er den Kantonen, und diese überliessen sie in unterschiedlichem Mass den Gemeinden. Kantone und Gemeinden zogen gerne die Dienste kirchlicher und privater Organisationen bei, die billiger zu stehen kamen, aber schwerer zu kontrollieren waren. Die konkreten fürsorglichen Zwangsmassnahmen wurden also auf diesen Ebenen und dementsprechend uneinheitlich geregelt. Die Verantwortlichkeiten dafür verwischten sich oder lösten sich in undefinierte Teilverantwortlichkeiten auf.

## **Verdichtung der Regeln auf Bundesebene**

Deshalb begann der Bund seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wieder stärker durchzugreifen: Mit den Revisionen des Zivilgesetzbuches (1978, in Kraft 1981, und 2008, in Kraft 2013) und der Einführung einer einheitlichen Strafprozessordnung (2007, in Kraft 2011) sowie der Pflegekindverordnung (PAVO, 1977, in Kraft 1978) vereinheitlichte er die Vorgaben und verschaffte ihnen höhere Verbindlichkeit. Allerdings mussten diese Vorgaben durch Gesetzesänderungen auf Kantonsebenen umgesetzt werden. Deshalb kann das Jahr 1981 nicht als das abrupte Ende der fürsorglichen Zwangsmassnahmen nach altem Recht betrachtet werden.

Für den Prozess der Einflussnahme des Bundes können interne und externe Anstösse ausgemacht werden:

Interne Anstösse:

- In verschiedenen Leitentscheiden betonte das Bundesgericht die persönlichen Interessen der von Zwangsmassnahmen Betroffenen (1947), den Schutz der persönlichen Freiheit (1963) und die Verhältnismässigkeit von staatlichen Eingriffen (1968).<sup>2</sup>
- Anlässlich der Umsetzung des Strafgesetzbuches von 1942 hoben zahlreiche Kantone ihre Versorgungsgesetze auf oder revidierten sie. Auch die hohen Kosten fürsorglicher Zwangsmassnahmen fielen immer mehr ins Gewicht.
- Wegen der zunehmenden Wirkung der Sozialversicherungen ging die Armut zurück, welche oft den Ausschlag für fürsorgliche Zwangsmassnahmen gegeben hatte.<sup>3</sup>

- Die Bedeutung der Sozialmedizin und der Psychiatrie führte zu einer Verlagerung von fürsorglichen Zwangsmassnahmen in den medizinischen Bereich der Behandlung.<sup>4</sup>

Dazu kamen externe Anstösse:

- 1940 ratifizierte die Schweiz das Abkommen Nr. 29 der IAO (ILO) über das Verbot von Zwangsarbeit. Die ILO übte in der Folge Druck auf die Schweiz wegen der mit Zwangsmassnahmen verbundenen Zwangsarbeit aus.<sup>5</sup>
- 1974 ratifizierte die Schweiz die Europäische Menschenrechtskonvention, welche mit den bisherigen administrativen Versorgungen im Widerspruch stand.<sup>6</sup> Die Folge davon war die Revision des Zivilgesetzbuches von 1978/1981.

## Endnoten

- 1) nach: Veröffentlichungen der Unabhängigen Expertenkommission (UEK) Administrative Versorgungungen (Hsg.) (2019): Gummy Christel, Knecht Sybille, Mangué Ludovic, Dissler Noémie, Gönitzer Nicole: Des lois d'exception. Légitimation et délégitimation de l'internement administratif. Band 3, Zürich, S. 20–23
- 2) Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungungen (Hsg.) (2019): Organisierte Willkür. Administrative Versorgungungen in der Schweiz 1930–1981. Schlussbericht. Band 10 A, Zürich, S. 124, 88f., 73
- 3) Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungungen (Hsg.) (2019): Organisierte Willkür. Administrative Versorgungungen in der Schweiz 1930–1981. Schlussbericht. Band 10 A, Zürich, S. 2
- 4) Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungungen (Hsg.) (2019): Organisierte Willkür. Administrative Versorgungungen in der Schweiz 1930–1981. Schlussbericht. Band 10 A, Zürich, S. 1
- 5) Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungungen (Hsg.) (2019): Organisierte Willkür. Administrative Versorgungungen in der Schweiz 1930–1981. Schlussbericht. Band 10 A, Zürich, S. 9f., 84
- 6) Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungungen (Hsg.) (2019): Organisierte Willkür. Administrative Versorgungungen in der Schweiz 1930–1981. Schlussbericht. Band 10 A, Zürich, S. 73