

Einleitung

Objekttyp: **Chapter**

Zeitschrift: **Quellen und Forschungen zur Bündner Geschichte**

Band (Jahr): **34 (2017)**

PDF erstellt am: **26.04.2024**

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Einleitung

Betroffene und Opfer von so genannten fürsorgerischen Zwangsmassnahmen wenden sich in der Schweiz seit einigen Jahren verstärkt an die Öffentlichkeit. Sie fordern die Anerkennung, dass ihnen Unrecht widerfahren ist. Sie verlangen die wissenschaftliche Aufarbeitung, um das individuell erlebte Schicksal als kollektive Geschichte sichtbar zu machen, und einige fordern finanzielle Entschädigung. Vieles ist ins Rollen geraten und einige Ziele wurden bereits erreicht. Politik, Behörden und Institutionen sowie breite Teile der Gesellschaft reagieren nicht länger im Modus, dass Vergangenes vergangen zu sein und im damaligen Zeitgeist still zu ruhen habe. Es bricht sich die Erkenntnis Bahn, dass das Wissen um diesen Teil der Schweizer Sozialgeschichte, der nicht eine Minderheit, sondern Hunderttausende und damit Generationen geprägt hat, wichtig ist, um das Jetzt zu verstehen und Sensibilität für kritische Fragen der Gegenwart zu entwickeln. So verweist die Thematik der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen auf Fragen, die sich in modernen Demokratien immer wieder aufs Neue stellen: Wie sollen individuelle Interessen und gesellschaftliche Ordnungsbedürfnisse gegeneinander abgewogen werden? Wo liegen die Grenzen sozialstaatlicher Eingriffe in das Grundrecht der persönlichen Freiheit? Wie gilt es mit dem schwierigen, jedoch nicht auflösbaren Spannungsverhältnis zwischen Hilfe und Kontrolle umzugehen? Wann ist es die Aufgabe des Staates, Schutzpflichten wahrzunehmen? Die Bewegung ist in der Schweiz nicht singulär, auch in anderen Ländern wie Irland, Deutschland, Österreich, Schweden oder Australien sind vor allem seit den 2000er-Jahren vielfältige Aufarbeitungsprozesse in Gang gekommen.¹

Ein wichtiges Zeichen setzte in der Schweiz 2010 die damalige Bundesrätin und Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, Eveline Widmer-Schlumpf, indem sie gemeinsam mit kantonalen Fachkonferenzen bei ehemaligen administrativ versorgten Personen um Entschuldigung bat.² Im April 2013 bat Bundesrätin Simonetta Sommaruga im Namen der Landesregierung und zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern von Städten, Gemeinden, Kantonen, Kirchen und des Bauernverbands bei allen Betroffenen von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen um Entschuldigung. Sommaruga betonte, dass der Gedenk Anlass nur der Beginn einer umfassenden Auseinandersetzung und Aufarbeitung sei; wissenschaftliche Forschungen müssten folgen und die Frage der finanziellen Entschädigung müsse geprüft werden.³ In der Folge setzte Sommaruga einen Runden Tisch ein, an dem sich Betroffene, interessierte Behörden und Institutionen wie auch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler beteiligten. Der Runde Tisch hatte den Auftrag, die Aufarbeitung fürsorgerischer Zwangsmassnahmen in der Schweiz auf breiter Ebene in die Wege zu leiten.⁴ Es folgte der Aufbau von Anlaufstellen für Betroffene in den Kantonen, Empfehlungen betreffend die Aktensicherung und den Aktenzugang wurden erlassen und ein Soforthilfefonds für Betroffene in schwierigen finanziellen Verhältnissen wurde ins Leben gerufen. Ein Rehabilitierungsgesetz für administrativ versorgte Menschen, das im August 2014 in Kraft trat, anerkennt, dass administrativ Versorgten aus heutiger Sicht Unrecht angetan worden ist und beauftragt eine unabhängige Expertinnen- und Expertenkommission mit

¹ Vgl. hierzu LENGWILER Martin et al., Bestandsaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Verding- und Heimkinder. Bericht zuhanden des Bundesamts für Justiz EJPD, Bern 2013, S. 17–21; SCHWEIZERISCHES INSTITUT FÜR RECHTSVERGLEICHUNG, Gutachten über Aufarbeitungsprozesse von Missständen im Zusammenhang mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen oder vergleichbaren Umständen mit besonderer Berücksichtigung finanzieller Entschädigungen, Lausanne 2014. – Verschiedene parlamentarische Vorstösse zur Aufarbeitung wurden in der Schweiz um das Jahr 2000 noch abgelehnt. Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (BG über die

Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981), in: BBI 2016, S. 106.

² WIDMER-SCHLUMPF Eveline, Administrativ Versorgte – Gedenk Anlass in Hindelbank vom 10. September 2010, <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/reden---interviews/reden/archiv/reden_eveline_widmer-schlumpf/2010/2010-09-10.html>, Stand: 11. Nov. 2016; EJPD/BJ, Fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen in der Schweiz vor 1981. Bericht und Massnahmenvorschläge des Runden Tisches für die Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981, Bern 2014, S. 16–17.

³ EJPD/BJ, Fürsorgerische Zwangsmassnahmen (2014), S. 17.

⁴ Ebd.

der historischen Aufarbeitung der administrativen Versorgungen.⁵ Im Dezember 2014 wurde die so genannte Wiedergutmachungsinitiative eingereicht, die finanzielle Wiedergutmachungsleistungen sowie eine eingehende wissenschaftliche Aufarbeitung allgemein fürsorgerischer Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen forderte.⁶ Ein Gegenvorschlag des Bundesrats berücksichtigte die Hauptforderungen der Initiative, worauf die Initiantinnen und Initianten das Volksbegehren zurückzogen. Folglich kann im Frühling 2017 das *Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981* in Kraft treten.

Auch auf der Ebene der Kantone und einzelner Institutionen erfolgten Anstrengungen, um die Thematik der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen wissenschaftlich zu untersuchen. Nachdem im Frühjahr 2010 die Medien über Gewalt und Missstände in Luzerner Kinderheimen berichtet hatten, liess die Kantonsregierung die Vorkommnisse in Luzerner Kinder- und Jugendheimen sowie Erziehungsanstalten erforschen.⁷ Luzern war damit der erste Kanton der Schweiz, der sich der Thematik auf diese Weise annahm. Eine der jüngsten Forschungen, die auch den Kanton Graubünden betrifft, ist die Studie, welche die Kinderheimstiftung *Gott hilft* anlässlich ihres hundertjährigen Jubiläums in Auftrag gab, wobei sich das Augenmerk der Studie vor allem auf den Wandel der Erziehungsverständnisse richtet.⁸ Wichtige Verständigungsprozesse vermochten zudem Ausstellungen wie *Verdingkinder reden* oder Spielfilme wie *Der Verdingbub* (2011) oder *Lina* (2016) in Gang zu setzen, die ein breites Publikum erreichten. Auch Zeugnisse Betroffener wie das autobiographische Buch *Schattenkind* (2016) des Bündners Philipp Gurt leisten einen wichtigen Beitrag zur Aufarbeitung. Sie bringen das Erleben Betroffener nahe und verweisen auf Missstände, wie sie in behördlichen Dokumenten vielfach nicht aufscheinen.

Im Dezember 2014 beschloss die Bündner Regierung, eine Studie zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen im Kanton Graubünden erarbeiten zu lassen und schrieb einen entsprechenden Auftrag öffentlich aus.⁹ Im September 2015 begann ein Forschungsteam des Interdisziplinären Zentrums für Geschlechterforschung IZFG der Universität Bern mit den Arbeiten. Der Forschungsauftrag orientiert sich an einem Verständnis von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, wie es sich in den letzten Jahren in den gesellschaftlichen, politischen und wissenschaftlichen Diskussionen herauskristallisiert hat.¹⁰ Namentlich umfasst dies administrative Versorgungen, Fremdplatzierungen von Minderjährigen¹¹ bei Pflegefamilien, in Heimen oder in Anstalten, Zwangsadoptionen sowie Eingriffe in die Reproduktionsrechte. Es hat sich gezeigt, dass eine gleichberechtigte Behandlung all dieser Massnahmen den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen würde, weswegen die Untersuchung vor allem auf die beiden erstgenannten Interventionen fokussiert. An einzelnen Stellen wird auf damit eng verknüpfte Massnahmen wie Entmündigungen eingegangen, die, wie die untersuchten Quellen zeigen, ein wichtiges Element der (zwangs-)fürsorgerischen Praxis waren.

Der Begriff der «fürsorgerischen Zwangsmassnahmen» – historisch findet sich auch der Begriff der «staatlichen Eingriffsfürsorge»¹² – ist wissenschaftlich nicht abschliessend definiert. Er wird heute als Oberbegriff verwendet, mit dem ein Bündel von Interventionsmassnahmen gefasst wird, welche die Behörden seit dem 19. und verstärkt im 20. Jahrhundert vor allem im Kontext der Fürsorge und der Sozialen Arbeit anwandten und die unter veränderten Vorgaben zum Teil auch heute zum Einsatz kommen. Dazu gehören zum

⁵ BG über die Rehabilitierung administrativ versorgter Menschen vom 21. März 2014 (SR 211.223.12), in Kraft seit dem 1. Aug. 2014.

⁶ <<http://www.wiedergutmachung.ch>>, Stand: 11. Nov. 2016.

⁷ AKERMANN Martina / FURRER Markus / JENZER Sabine, Bericht Kinderheime im Kanton Luzern im Zeitraum von 1930–1970. Schlussbericht zuhanden des Regierungsrats des Kantons Luzern, Luzern 2012.

⁸ LUCHSINGER Christine, «Niemandskinder». Erziehung in den Heimen der Stiftung *Gott hilft* 1916–2016, Chur 2016.

⁹ Regierungsmitteilung 29. Dez. 2014, <<https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2014/Seiten/2014122901.aspx>>, Stand: 11. Nov. 2016.

¹⁰ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative «Wiedergutmachung für Verdingkinder und Opfer fürsorgerischer Zwangsmassnahmen (Wiedergutmachungsinitiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (BG über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981), in: BBI 2016.

¹¹ Bis 1996 lag das Mündigkeitsalter in der Schweiz beim vollendeten 20. Lebensjahr, danach wurde es auf das vollendete 18. Lebensjahr gesenkt.

¹² KROPFLI Alfred, Die heutigen und zukünftigen Aufgaben der öffentlichen Fürsorge, Vortrag an der städtischen Bezirkshelferkonferenz vom 24. November 1967 im Kur-saal Bern, in: Zeitschrift für öffentliche Fürsorge 65/2 (1968), S. 17–21, hier S. 9.

Beispiel die Entziehung der elterlichen Sorge oder die fürsorgerische Unterbringung in einer geeigneten Einrichtung gemäss dem seit 2013 geltenden neuen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht.¹³ Gemeinsam ist diesen Massnahmen, dass sie fürsorglichen Zielsetzungen dienen, dass sie aber auch gegen den Willen der Betroffenen durchgeführt werden können und eine Einschränkung der Handlungsfreiheit und der persönlichen Freiheit bedeuten. Der überwiegende Teil der rechtlichen Grundlagen der ehemaligen fürsorgerischen Zwangsmassnahmen ist heute in das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht überführt.

Wie die bisherige historische Forschung gezeigt hat, muss bei der Thematisierung von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen das Element des «Zwangs» differenziert betrachtet werden. Obwohl die unter diesem Begriff gefassten Massnahmen in sozialen Kontexten beschlossen wurden, die von ungleichen Machtverhältnissen geprägt waren, mussten sie von den Betroffenen nicht immer als Zugriffe gegen ihren Willen – und damit als Zwangsmassnahme in einem engeren Sinn oder als «eigentliche» Zwangsmassnahme¹⁴ – erfahren werden. Eine behördliche Anordnung konnte auch im Einverständnis mit einer betroffenen Person erfolgen. Ausserdem ist die Möglichkeit von Wahrnehmungsverschiebungen zu berücksichtigen: Eine Massnahme, die im Moment ihrer Anwendung als Hilfeleistung eingestuft wurde, kann retrospektiv von einer betroffenen Person als Zwangsmassnahme beurteilt werden – oder umgekehrt. Was das Moment des «Zwangs» ausmacht, ist also von situativen Deutungen abhängig und erinnerte Erfahrungen können Verschiebungen unterworfen sein.

Zwangsmassnahmen, wie sie heute mit Blick auf die Sozialgeschichte diskutiert werden, umfassten auch Massnahmen, die – wie die Sterilisation – gesetzlich nicht als Fürsorgeinstrumente vorgesehen waren, die jedoch in Fürsorge- und Vormundschaftskontexten angewandt wurden

und die Persönlichkeitsrechte massiv verletzen. Für eine historische Analyse von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen ist es wichtig, entlang solcher Differenzierungen zu arbeiten: Richtet sich das Interesse auf die formalen Rechtsgrundlagen, aufgrund derer eine Einschränkung der persönlichen Rechte angeordnet werden konnte? Welche informellen Zwangskontexte müssen in diesem Zusammenhang berücksichtigt werden? Wird darüber hinaus gefragt, welche Massnahmen von den Betroffenen selbst als Zwangs-, Disziplinierungs- oder Kontrollmassnahmen erlebt wurden?¹⁵ So sprechen wir zum Beispiel von einem formalen Rechtszwang, wenn gemäss den zivilrechtlichen Bestimmungen der Entzug der elterlichen Gewalt oder eine Fremdplatzierung angeordnet wurden. Die historische Forschung hat gezeigt, dass die Behörden die Fremdplatzierung eines Kindes auch indirekt erwirkten, indem sie die Eltern oder einen Elternteil zu einem solchen Schritt drängten. Eltern konnten die Fremdplatzierung eines Kindes ferner von sich aus einleiten. Dabei gilt es, strukturelle und ökonomische Zwangslagen im Blick zu behalten und das Moment der «Freiwilligkeit» allenfalls zu relativieren.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen arbeitet die vorliegende Studie im Detail die rechtlichen Rahmenbedingungen insbesondere von administrativen Versorgungen und Fremdplatzierungen im Kanton Graubünden heraus. Einen solchen rechtsgeschichtlichen Fokus gibt der Forschungsauftrag als einen Schwerpunkt vor. Hierfür wird mit den Bündner Armenordnungen von 1839 und 1857 begonnen, um anschliessend die wichtigsten rechtlichen Entwicklungslinien bis hin zum eidgenössischen Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, das am 1. Januar 2013 in Kraft trat, nachzuzeichnen. Die Rechtserlasse werden in die jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und diskursiven Kontexte eingebettet. Als zweiten Bereich zeigt die Studie auf, welche Behörden fürsorgerische Zwangsmassnahmen anordneten und wie sie mit weiteren Akteurinnen und Akteuren im Feld der Fürsorge interagierten. Die behördlichen Handlungsweisen werden dabei in Bezug auf den jeweils geltenden Rechtsrahmen sowie die verwaltungsstrukturellen Gegebenheiten diskutiert. Einzelne Fallbeispiele zeigen, in welchen Fällen die Behörden eingriffen und mit welchen Deutungsweisen sie operierten. Der dritte Teil

¹³ Massnahmen des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts werden heute einem Feld zugeordnet, das beispielsweise als «Soziale Arbeit im (Zwangskontext)» bezeichnet wird. Vgl. HÄFELI Christoph / ZOBRIST Patrick, Soziale Arbeit im nicht freiwilligen Kontext, in: RIEDI Anna Maria et al., Handbuch Sozialwesen Schweiz, Bern 2015, S. 287–294.

¹⁴ Vgl. hierzu DUBACH Roswitha, Verhütungspolitik. Sterilisationen im Spannungsfeld von Psychiatrie, Gesellschaft und individuellen Interessen in Zürich (1890–1970), Zürich 2013, S. 35 und 316.

¹⁵ DUBACH, Verhütungspolitik (2013), S. 31–35; LENGWILER et al., Bestandsaufnahme (2013), S. 10–11.

des Auftrags bestand darin, zu versuchen, ein Mengengerüst der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen zu erarbeiten. Dieses Vorhaben stösst, wie in der Studie dargelegt wird, auf verschiedene Schwierigkeiten. Diese hängen zum einen mit der oben erwähnten Komplexität des Zugangs zum Begriff der «fürsorgerischen Zwangsmassnahmen» respektive der generellen Schwierigkeit, Zwang zu quantifizieren, zusammen.¹⁶ Zum anderen sind sie auf eine lückenhafte Datengrundlage zurückzuführen. Als vierten Punkt beinhaltet der Auftrag, die Aktenlage zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen detailliert darzustellen und mit erläuternden Ausführungen zur behördlichen Aktenführung zu versehen. Im Kapitel 1 *Zur Aktenlage* finden sich die diesbezüglichen Ergebnisse sowie eine zusammenfassende Beschreibung der heute noch vorhandenen Aktenbestände. Die eigentliche Übersicht über die Bestände, wie sie nach Vorgabe des Staatsarchivs Graubünden erstellt wurde, wird in einem separaten Dokument online zur Verfügung gestellt.¹⁷

Die Auftragsstudie ist breit angelegt und erstreckt sich auf einen langen historischen Zeitraum. Es gilt, sich mit vielschichtigen Rechtsgrundlagen auseinanderzusetzen, die sich im Zuge einer zunehmenden Rechtsdichte von kantonalem Recht und Bundesrecht im 20. Jahrhundert immer stärker ineinander verzahnten. Die Studie ist von der Grundausrichtung her chronologisch aufgebaut. Einzelne Themen werden zusammenfassend behandelt wie zum Beispiel die Geschichte der Arbeitsanstalt Realta, die für die Untersuchung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen in Graubünden ein zentrales Element darstellt. Die thematische Breite bringt es mit sich, dass viele Bereiche lediglich angeschnitten und nicht vertieft untersucht werden können. Letztlich ist es das Ziel der Studie, einen Überblick über den Untersuchungsgegenstand zu liefern und Betroffenen den Zugang zu ihren Akten zu erleichtern. Darüber hinaus stellt sie eine Grundlage für künftige Forschungsarbeiten dar, weshalb an verschiedenen Stellen auf Forschungsfelder verwiesen wird, die weiterbearbeitet werden können.

Zum Schluss dieser Einleitung gilt es zweierlei zu erwähnen: Zum einen wurden die Namen aller in der Studie erwähnten und von Massnahmen betroffenen Personen in Kürzel überführt, die ihrerseits wiederum anonymisiert wurden. Das Kürzel U.S. beispielsweise entspricht nicht den Originalinitialen. Der Schlüssel zu den Namen ist im Staatsarchiv Graubünden hinterlegt. Zum anderen untersucht die Studie anhand verschiedener Fallbeispiele die Amtsausübung einzelner Behörden. Die ausgewählten Beispiele verweisen dabei auf grundsätzliche Problemkonstellationen, die in der gleichen Art und Weise auch anderswo vorkamen, jedoch nicht für das ganze Kantonsgebiet systematisch untersucht werden konnten.

¹⁶ Vgl. hierzu die Überlegungen bei MEIER Marietta et al., *Zwang zur Ordnung. Psychiatrie im Kanton Zürich, 1870–1970*, Zürich 2007.

¹⁷ Vgl. <<http://www.sag.gr.ch>> \ Projekte.