

Eine fürsorgerische Zwangsmassnahme in neuem Licht

Im Februar 1984 beschloss der Rat der Zuger Gemeinde Lokitz,¹ den 25-jährigen Ulrich Vogt nach Art. 370 ZGB zu entmündigen und in die ausserkantonale Arbeitserziehungsanstalt Bitzi einzuweisen.² Das lokale Exekutivgremium, das hier als Vormundschaftsbehörde waltete, ging davon aus, dass der junge Mann «ohne Betreuung in einem festen Rahmen» «verwahrlosen» würde, und sah die Anordnung einer sogenannten fürsorgerischen Freiheitsentziehung deshalb als legitim an.³

Ausgangspunkt dieses präventiven Eingreifens der Behörde war die Kontaktaufnahme von Vogts Vater drei Jahre zuvor. Er hatte die Lokitzer Sozialbehörde 1981 darum gebeten, «Ulrich richtig unter Druck zu setzen, sodass er wieder arbeiten würde».⁴ Sein Sohn sei «ein guter Typ» ohne «Drogenerfahrung» und er habe ihn noch nie in einem «Alkoholrausch» gesehen.⁵ Jedoch «treibe sich [Ulrich] einfach in der Gegend herum [...], würde Schulden machen und arbeite nicht mehr».⁶ Ulrich Vogt selbst sollte dieses Verhalten dem Lokitzer Sozialsekretär später mit dem Suizid seiner Mutter, die er tot aufgefunden hatte, erklären. In diesem Moment «sei etwas in ihm zerbrochen, er wisse nicht was, er wisse nur, dass er von jener Stunde an anders gewesen sei».⁷ Danach habe er «sich nicht mehr zurechtgefunden».⁸

Trotz Ulrich Vogts entgegengesetzter Darstellung interpretierte der Sozialsekretär das kritisierte Arbeitsverhalten des jungen Mannes als Problem der Disziplin. Bald kam er nämlich der Forderung des Vaters nach und übte massiven Druck auf den Sohn aus. Dabei erschienen dem Sozialsekretär die vormundschaftlichen Massnahmen der Entmündigung und anschliessenden Anstaltsversorgung als wirksame Instrumente gegen die vermeintliche Arbeitsunlust des jungen Mannes. In seinen Handnotizen dokumentierte er, wie er dem jungen Erwachsenen mit einem administrativen Freiheitsentzug drohte: «Ich sagte ihm [Ulrich Vogt] in aller Deutlichkeit klar, dass es einfach nicht angehe, dass er sich nicht befleisse, Arbeit zu finden, sondern den ganzen Tag herumlungere und sich durch die öffentliche Hand unterstützen lasse. Sollte dies in den kommenden Wochen nicht besser werden, so würde ich der Vormundschaft einen Antrag auf

1 «Lokitz» steht für eine Zuger Gemeinde, die aus Datenschutzgründen nicht beim Namen genannt wird. Siehe dazu S. 27.

2 EiA Lokitz, Vormundschaftsdossier Ulrich Vogt, Einwohnerratsbeschluss vom 8. 2. 1984.

3 Ebd.

4 Ebd., Besprechungsnotizen des Vormundes vom 3. 9. 1981.

5 Ebd.

6 Ebd.

7 Ebd., Besprechungsnotizen des Vormundes vom 9. 9. 1981.

8 Ebd.

Bevormundung und einer Anstaltseinweisung, wo er arbeiten lernen müsse, stellen. Dies möchte er unter keinen Umständen, aber sonst sagte ihm dies nichts.»⁹

Obwohl die angedrohten Massnahmen dem jungen Mann als «Schreckgespenst»¹⁰ erschienen, zeigte das Vorgehen des Sozialsekretärs nicht die gewünschte Wirkung. Als für den gelernten Metzger nach längerer Zeit noch immer kein «Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis» zustande kam,¹¹ wurde aus der Androhung des administrativen Freiheitsentzugs Realität. Der Lokitzer Gemeinderat beschloss Anfang 1984 in seiner Funktion als Vormundschaftsbehörde, Ulrich Vogt «für mindestens ein Jahr» in die Arbeitserziehungsanstalt Bitzi einzuweisen.¹² Erst knapp drei Jahre später, im Dezember 1986, schien die Disziplinierungsmassnahme im intendierten Sinne zu wirken und Ulrich Vogt wurde aus der Arbeitserziehungsanstalt entlassen.¹³ Ein weiteres knappes Jahr später hatte Ulrich Vogt eine Stelle als Metzger und eine eigene Mietwohnung gefunden. Nun argumentierte der Gemeinderat, Ulrich Vogt habe «Fortschritte» gemacht und «Stabilität» erreicht, und entliess ihn damit aus der Vormundschaft.¹⁴ Zu einem Zeitpunkt, als das Gremium davon ausging, dass für den jungen Mann «die Weichen offenbar richtig gestellt werden»¹⁵ konnten, reintegrierte es ihn in die Rechtsordnung und machte ihn zum handlungsfähigen Bürger.

Dass der Lokitzer Gemeinderat Ulrich Vogt 1984 in eine Arbeitserziehungsanstalt einweisen konnte, weil dessen Umfeld sein Arbeitsverhalten als problematisch einstufte, ist äusserst erklärungsbedürftig. Nichtstrafrechtliche Freiheitsentzüge waren zwar kein Zuger Spezifikum, sondern seit dem 19. Jahrhundert als sozial- und gesundheitspolitische Instrumente im sogenannten Armen-, Irren-, Trinker-, Gesundheits- und Vormundschaftswesen verbreitet und damit fester Bestandteil der demokratischen Herrschaftspraxis, die sich in Teilen Europas in Form des liberalen Nationalstaates konstituierte.¹⁶ In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts begannen sich diese demokratischen Systeme allerdings selbst zu «disziplinieren»,¹⁷ indem sie traditionellen Vorstellungen von Volkssouveränität durch rechtsstaatliche Garantien und einen verstärkten Grundrechtsschutz auf institutioneller und normativer Ebene Grenzen setzten.¹⁸ Diese Verschiebung im Staats- und Rechtsverständnis galt bisher als eine der wichtigsten Ursachen für das vermeintliche Verschwinden der disziplinierenden administrativen Einweisungen in Arbeitserziehungsanstalten.¹⁹ Die Einführung der «fürsorgerischen

9 EiA Lokitz, Vormundschaftsdossier Ulrich Vogt, Besprechungsnotizen des Vormundes vom 28. 7. 1982.

10 Ebd., Besprechungsnotizen des Vormundes vom 9. 9. 1981.

11 Ebd., Einwohnerratsbeschluss vom 8. 2. 1984.

12 Ebd.

13 Ebd., Einwohnerratsbeschluss vom 28. 1. 1987.

14 Ebd.

15 Ebd.

16 Siehe dazu S. 9 f.

17 Müller, Demokratie, S. 211, 247.

18 Siehe dazu Kapitel «Rechtsstaatliche Reformen».

19 Vgl. Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu», S. 310–312; UEK, Bd. 7, S. 127, 476.

Freiheitsentziehung» (FFE) 1981, welche die Standards der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) erfüllte, wird weiter als Endpunkt einer grösseren Verschiebung gesehen, die sich ab den 1960er-Jahren abgezeichnet haben soll. «Freiheitsentzüge ausserhalb des Strafrechtes» seien spätestens ab dem Zeitpunkt dieser Gesetzesänderung von einer «vormundschaftlich-polizeilichen» zu einer «vormundschaftlich-psychiatrischen» Massnahme geworden und folgten nun konsequent einer «medizinischen Logik», so die dominierende Forschungsperspektive.²⁰ Dabei wird impliziert, dass die Massnahme ausschliesslich in medizinisch geleitete Heilanstalten führte und mit einem «medizinisch begründbaren Eigeninteresse der betroffenen Person» durch Arztpersonen angestossen wurde.²¹

Behördliche Beschlüsse wie der im Fall von Ulrich Vogt zeigen allerdings, dass diese Darstellung zu kurz greift: Offensichtlich war es den lokalen Vormundschaftsbehörden auch nach dem Wechsel zum neuen, EMRK-konformen Gesetz weiterhin möglich, administrative Einweisungen in Arbeitserziehungsanstalten aus einer disziplinierenden Absicht anzuordnen.

Wenn aber die veränderten Vorzeichen legitimer demokratischer Herrschaft in Form neu etablierter rechtsstaatlicher Standards die althergebrachte Rechtspraxis – anders als bisher suggeriert – nicht einfach verschwinden liessen, dann muss die Chronologie des Wandels der administrativen Freiheitsentzüge von Grund auf neu ausgelotet werden. In dieser Arbeit zeige ich, dass sich diese Chronologie in den Verschiebungen und Kontinuitäten der hegemonialen Denkmuster, welche der Rechtspraxis Legitimität verliehen, festmachen lässt. Darüber hinaus argumentiere ich, dass diese freigelegten Denkmuster einen neuen Blick auf das Funktionieren und die Produktion demokratischer Herrschaft in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eröffnen.

Bisher kaum beachtete Kontinuitäten präzisieren damit nicht nur das Verständnis der administrativen Freiheitsentzüge als fürsorgerische Zwangsmassnahme in der Schweiz. Sie widersprechen auch politik- und rechtswissenschaftlichen Beschreibungen, welche die Geschichte demokratischer Systeme in eine normative und teleologische Form zwingen.

Untersuchungsgegenstand

Die Entstehung der hier untersuchten Rechtspraxis ist eng verknüpft mit der liberalen Regierungsmentalität des 1848 entstandenen schweizerischen Bundesstaates. Die Freiheitsrechte, welche den männlichen Bürgern²² nach der Über-

²⁰ Vgl. dazu UEK-Schlussbericht, S. 78, 80; UEK, Bd. 3, S. 424; UEK, Bd. 7, S. 476; Ferreira/Maugué/Maulini, *Assistance contrainte*, S. 375–377.

²¹ Vgl. dazu UEK-Schlussbericht, S. 77 f. Zur eingehenden Diskussion dieser Perspektive siehe Kapitel «Abweichung interpretieren», S. 126.

²² Den Frauen wurde diese Freiheit nicht zugestanden. Vgl. dazu Arni, *Republikanismus und Männlichkeit*, S. 20–31; Hettling, *Bürgerlichkeit*, S. 1.

windung des Ancien Régime zugestanden wurden, waren nicht bedingungslos.²³ Wer dem bürgerlichen Selbstentwurf nicht entsprach, sollte den vernünftigen Gebrauch der Freiheit in dafür bereitstehenden Institutionen wie Psychiatrien oder Arbeitsanstalten erlernen. Die Sieger des Sonderbundskriegs und Akteure des politischen Liberalismus gingen bildungs- und fortschrittsoptimistisch davon aus, dass eine solche Veränderung durch Bildung und Erziehung möglich sei.²⁴ Diese repressive Seite der liberalen Regierungsmentalität, insbesondere gegenüber «Armen» oder «Irren», war nicht schweizspezifisch und wurde durch historische Untersuchungen von bürgerlichen Institutionen wie Arbeitshäusern oder Psychiatrien bereits für verschiedene Teile Europas skizziert.²⁵ Beim Einschliessen von Menschen in diese Anstalten zählte das Prinzip der Gewaltenteilung ebenso wenig wie das Recht auf einen Prozess, da in der Regel Verwaltungsbehörden und nicht Gerichte die entsprechenden Beschlüsse fassten. In der Schweiz wurde diese Praxis im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts als heterogenes Geflecht von kantonalen Gesetzen im Bereich des «Armenwesens», des «Irrenwesens» oder der «Trinkerfürsorge» und Anfang des 20. Jahrhunderts durch das bundesweite Vormundschaftsrecht legiferiert.²⁶

Der europaweite Trend, der zur Etablierung beziehungsweise legalen Kodifizierung der administrativen Freiheitsentzüge führte, wurde jedoch in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts infrage gestellt. Nach dem Zweiten Weltkrieg etablierte sich ein neues Rechtsbewusstsein und Staatsverständnis, das insbesondere von supranationalen Organisationen gefordert und gefördert wurde: 1948 wurden mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen neue normative Standards etabliert.²⁷ Auch mit der Schaffung der EMRK 1953 und des Europäischen Gerichtshofes in Strassburg wurde der Schutz der Menschenrechte institutionell verankert²⁸ und das Verständnis legitimer staatlicher Macht innerhalb demokratischer Systeme verschoben.²⁹ Mithilfe des gesamteuropäischen Grundrechtskatalogs sollten sich die Menschen gegen Eingriffe des Staates in die Individualsphäre wehren können.³⁰ Dabei wurde insbesondere das Recht auf «Freiheit und Sicherheit» so kodifiziert, dass Freiheitsentziehung immer gerichtlicher Kontrolle unterliegen sollte und entsprechende Rechtsmittel zur Verfügung stehen sollten.³¹

23 Vgl. Hettling, *Bürgerlichkeit*, S. 254, 264; Bernet, *Schizophrenie*, S. 35 f.

24 Bernet, *Schizophrenie*, S. 41 f.; Lippuner, *Bessern und Verwahren*, S. 45 f.; Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu», S. 12, 42.

25 Vgl. beispielsweise Gründler, *Armut und Wahnsinn*; Althammer, *Vagabunden*; Boschma, *The Rise of Mental Health Nursing*; Kaufmann, *Aufklärung*; Carré, *La prison des pauvres*; Spierenberg, *The Sociogenesis of Confinement*.

26 Vgl. UEK-Schlussbericht, S. 42–57.

27 Hoffmann, *Moralpolitik*, S. 23–36.

28 Frowein/Peukert, *Europäische Menschenrechtskonvention*.

29 Müller, *Demokratie*, S. 211–254.

30 Kley, *Menschenrechte*.

31 Schorn, *EMRK*, S. 129–179; Guradze, *EMRK*, S. 66–68.

Einige Kantone reagierten Mitte der 1960er-Jahre auf diese Etablierung neuer Ansprüche formeller Rechtsstaatlichkeit: Während die einen die Praxis anders als zuvor ausschliesslich auf das diesbezüglich besser ausgestaltete bundesrechtliche Vormundschaftsrecht abstützten, bauten andere die Zusicherung von Rechtsmitteln und einer richterlichen Rekursinstanz in ihre kantonalen Gesetzesgrundlagen ein.³² Die legitimen Einweisungsgründe legten sie jedoch weiterhin in eigener Kompetenz fest, bis die Einführung der ZGB-Artikel zur «fürsorgerischen Freiheitsentziehung» (FFE) 1981 dies verunmöglichte. Diese aus der Ratifizierung der EMRK entstandene neue Regelung im bundesrechtlichen Vormundschaftsrecht setzte alle kantonalen Rechtsgrundlagen ausser Kraft und passte den administrativen Freiheitsentzug an die materiellen und formellen Vorgaben der EMRK an, wobei zumindest die Einweisungsgründe vereinheitlicht wurden. Dieser hier beschriebene, spannungsreiche Zeitraum nach dem Zweiten Weltkrieg, der neue Ansprüche an demokratische Herrschaftsformen stellte und traditionelle Praktiken des Ausschlusses von Erwachsenen infrage stellte, steht im Fokus der vorliegenden Arbeit.³³

Forschende fassten die oben beschriebene Praxis bisweilen mit dem Quellenbegriff «administrative Versorgungen». Dabei wird dieser Begriff unterschiedlich breit interpretiert. Die akademische Grundlagenforschung verstand darunter vorerst vor allem die administrative Einweisung von Erwachsenen. Dabei lag ein Schwerpunkt auf den kantonal-armenrechtlichen Einweisungen, während vormundschaftliche und medizinische Einweisungen fragmentarisch beleuchtet wurden.³⁴ Die Anstaltseinweisungen von Kindern und Jugendlichen wurden hingegen im Rahmen von «Kindswegnahmen» als «Fremdplatzierungen» untersucht.³⁵ Die 2014 eingesetzte Unabhängige Expertenkommission Administrative Versorgungen (UEK), auf deren Entstehung ich noch detaillierter eingehen werde, fasste die Praxis sehr breit. Einerseits berücksichtigte sie neben den kantonalen Gesetzesgrundlagen auch das national kodifizierte Vormundschaftsrecht.³⁶ Andererseits zog sie keine Grenze zwischen Jugendlichen im «nachschulpflichtigen Alter» und Erwachsenen.³⁷ Als «administrativ eingewiesen» galt damit, «wer

32 Dazu siehe Kapitel «Rechtsstaatliche Reformen», S. 58 f.

33 Für die exakte Definition des Untersuchungszeitraums siehe S. 24.

34 Zu den Forschungen mit Schwerpunkt auf armenrechtlichen Einweisungen vgl. beispielsweise Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu»; Lippuner, Bessern und Verwahren; Badran, Anstaltsversorgung; Knecht, Zwangsversorgungen St. Gallen. Zu den vormundschaftlichen Einweisungen vgl. Gallati, Entmündigt, S. 162–164. Zu Einweisungen in psychiatrische Kliniken vgl. Gusset/Seglias/Lengwiler, Versorgen, S. 137–153. Zu vergleichsweise umfangreichen Untersuchungen zur Einweisungspraxis in psychiatrische Kliniken im deutschen Kontext vgl. beispielsweise Coché, Psychiatrie und Gesellschaft.

35 Vgl. beispielsweise Ramsauer, Kindswegnahmen; Furrer/Heiniger/Huonker/Jenzer/Praz, Fürsorge und Zwang; Akermann/Jenzer/Meier/Vollenweider, Kinder im Klosterheim; Leuenberger/Seglias, Lebenswelten fremdplatzierter Kinder; Galle, Kindswegnahmen; Ramsauer/Businger, Goldene Freiheit; Janett, Verwaltete Familien.

36 UEK-Schlussbericht, S. 38.

37 Ebd., S. 40.

sechzehn Jahre oder älter war und aufgrund verwaltungs- oder zivilrechtlicher Bestimmungen von einer Administrativbehörde – also ohne Einbindung eines Gerichts – in eine Anstalt eingewiesen wurde».³⁸ Im Fokus der Untersuchung stand der Zeitraum zwischen 1930 und 1981.³⁹ Formen der Administrativhaft im Asylwesen, die im Ausländerrecht geregelt sind, lagen damit ausserhalb des analytischen Blickfeldes der Untersuchung.⁴⁰ Psychiatrische Zwangshospitalisierungen wurden ebenfalls nicht berücksichtigt.⁴¹

Indem die vorliegende Arbeit ebenfalls nichtstrafrechtliche Freiheitsentzüge berücksichtigt, die sowohl auf kantonalen Gesetzen als auch auf dem national gültigen Vormundschaftsrecht beruhten, schliesst sie sich der «fliessenden Gegenstandsdefinition»⁴² der UEK grundsätzlich an. Sie nimmt allerdings zwei kleine Modifikationen vor: Einerseits werden Zwangshospitalisierungen (auf gesetzgeberischer Ebene) mit einbezogen. Andererseits nimmt die vorliegende Studie – aus noch zu klärenden Gründen – ausschliesslich Anstaltseinweisungen von volljährigen Menschen in den Blick.

Die hier im Fokus stehende Praxis werde ich zudem nicht als «administrative Versorgung» bezeichnen, da mir diese Terminologie aus folgenden vier Gründen problematisch scheint: Erstens würde damit ein Quellenbegriff verwendet, dessen Bedeutung sich im Verlauf der Zeit veränderte und schwer fassbar ist.⁴³ Zweitens ist «administrative Versorgung» mittlerweile zu einem Kampfbegriff geworden, der generell für die Aufdeckung «behördlicher Willkür» verwendet wird.⁴⁴ Drittens betont er in euphemistischer Weise die fürsorgerische Komponente, wobei der Aspekt des Zwangs in den Hintergrund gerät.⁴⁵ Viertens wird dabei ein Bruch zur Rechtspraxis ab 1981 impliziert, die unter der juristischen Begriffsneuschöpfung «fürsorgerische Freiheitsentziehung» kodifiziert wurde und die Bezeichnung «administrative Versorgung» verschwinden liess. Zur Bezeichnung der untersuchten Rechtspraxis kreiere ich stattdessen den Begriff des *administrativen Freiheitsentzugs*.⁴⁶

³⁸ UEK, Bd. 6, S. 76.

³⁹ UEK-Schlussbericht, S. 26.

⁴⁰ Die systemischen Analogien wurden am Rande dennoch betont. Vgl. UEK, Bd. 3, S. 425–428; UEK-Schlussbericht, S. 292. Chronologischer Überblick über die Administrativhaft: Grundsätzliches zur Administrativhaft von Ausländer*innen (online).

⁴¹ Der UEK-Schlussbericht, S. 94, stellt «Zwangshospitalisierung in der Psychiatrie» den «administrativen Versorgung» als «andere Form des Freiheitsentzugs» gegenüber.

⁴² Ebd., S. 38.

⁴³ Dazu vgl. ebd., S. 24, 37.

⁴⁴ Zu dieser Entwicklung vgl. ebd., S. 38.

⁴⁵ Zur Kritik diesbezüglich vgl. ebd., S. 39.

⁴⁶ Um Kontinuitätslinien, die im Folgenden sichtbar gemacht werden, zu betonen, lehne ich mich bewusst an die juristische Begriffsschöpfung «fürsorgerische Freiheitsentziehung» von 1981 an. Die fürsorgerische Komponente lasse ich weg, um sie nicht a priori zu implizieren.

Forschungsstand

Dass Vormundschafts-, Armen- und Fürsorgebehörden in der Schweiz bis weit ins 20. Jahrhundert hinein mit einem demokratisch legitimierten Handlungsspielraum ausgestattet waren, der auch Momente massiven Zwangs rechtfertigte, interessiert die historische Forschung seit einiger Zeit: Während sich Einzelstudien ab den 1990er-Jahren mit der systematischen Diskriminierung der Jenischen beschäftigten,⁴⁷ rückte bald auch die grundsätzliche Logik der Kindswegnahmen und das damit verknüpfte System des Verding- und Heimwesens in den Vordergrund.⁴⁸ Während lange vor allem Fremdplatzierungen von Kindern und Jugendlichen im Fokus standen, schwenkte der wissenschaftliche Blick bald auch auf die Anstaltseinweisungen⁴⁹ von Erwachsenen. Teilweise wurde dabei auch der Zusammenhang mit medizinischen Eingriffen wie Sterilisationen⁵⁰ und Leukotomien⁵¹ oder mit Medikamentenversuchen⁵² in den Blick genommen. Da all diese Massnahmen in den Kontext der sozialen Fürsorge eingebettet waren, etablierte sich für diese Art staatlicher Interventionen in der historischen Forschung der Begriff der «fürsorgerischen Zwangsmassnahmen». Während frühe Studien einen engen Fokus setzten und vor allem den repressiven Charakter einzelner Massnahmen sichtbar machten, betonen und untersuchen neuere Ansätze vermehrt deren Zusammenhang mit einem spezifischen Verständnis von «Sozialstaatlichkeit» und interessieren sich damit vermehrt für systemische Dynamiken.⁵³

Teilweise parallel und synergetisch zur Forschung startete ein aktivistischer Prozess, der die offizielle Anerkennung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen als historisches Unrecht zu einem politischen Anliegen machte. In der Folge entschuldigten sich zwei Bundesrätinnen (Eveline Widmer-Schlumpf 2010 und Simonetta Sommaruga 2013) im Namen der offiziellen Schweiz für das Unrecht, das

47 Beispielsweise Huonker, Jenische Lebensläufe; Galle/Meier, Kinder der Landstrasse.

48 Vgl. dazu Lengwiler/Gabriel/Hauss/Praz/Germann, Bestandsaufnahme der bestehenden Forschungsprojekte in Sachen Heim- und Verdingkinder; Ramsauer, Kindswegnahmen; Furrer/Heiniger/Huonker/Jenzer/Praz, Fürsorge und Zwang; Akermann/Jenzer/Meier/Vollenweider, Kinder im Klosterheim; Leuenberger/Seglias, Lebenswelten fremdplatzierter Kinder; Galle, Kindswegnahmen; Janett, Verwaltete Familien.

49 Lippuner, Bessern und Verwahren; Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu»; Jenzer, Bürger, Dirne, Staat.

50 Gossenreiter, Sterilisation; Meier/Hürlimann/Bernet/Tanner, Zwangsmassnahmen in der Zürcher Psychiatrie; Huonker, Kastration, Sterilisation und Rassenhygiene; Dubach, Sterilisationspraxis; Hauss/Ziegler, Sterilisation bei Armen und Unmündigen; Dubach, Verhütungspolitik; Wecker, Eugenik und Sexualität.

51 Meier, Spannungsherde.

52 Germann, Medikamentenversuche Königsfelden; Rietmann/Germann/Condrau, Medikamentenversuche in der Zürcher Psychiatrie; Meier/König/Tornay/Klauser, Testfall Münsterlingen.

53 Zum Zusammenhang von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und der Herausbildung sozialstaatlicher Behörden vgl. beispielsweise Jenzer, Bürger, Dirne, Staat und Ramsauer, Verwahrlost. Zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen als Instrument des «strafenden Sozialstaates» vgl. Lengwiler, Strafender Sozialstaat; Janett, Verwaltete Familien, S. 9 f.

den «Opfern von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen» widerfahren war.⁵⁴ 2013 wurde ein runder Tisch ins Leben gerufen, der die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen vorbereiten sollte.⁵⁵ 2014 lancierte der Unternehmer Guido Fluri, der selbst zu den Betroffenen zählte, die «Wiedergutmachungsinitiative», die neben der historischen Aufarbeitung auch eine finanzielle Entschädigung forderte. 2017 trat durch den indirekten Gegenvorschlag ein neues Gesetz in Kraft, das neben dem finanziellen Solidaritätsbeitrag für Betroffene auch die Akteneinsicht und die wissenschaftliche Aufarbeitung regelte.⁵⁶ Spätestens seit diesem Zeitpunkt erkannte man die Dringlichkeit der historischen Aufarbeitung der brisanten Thematik auch auf höchster politischer Ebene. Neben der UEK, welche die administrativen Versorgungen im Auftrag des Bundesrates auf nationaler Ebene untersuchte,⁵⁷ lancierten einige Kantone eigenständige Forschungsprojekte.⁵⁸ Dabei zeigte sich, dass zwischen 1930 und 1981 in abnehmender Tendenz mehrere Zehntausend administrative Einweisungen ausgesprochen worden waren.⁵⁹ Sichtbar wurde vor allem auch, dass die behördliche Massnahme das Leben vieler betroffener Personen massiv und langfristig negativ beeinflusste.⁶⁰

Die vorliegende Arbeit basiert auf den grundlegenden Erkenntnissen der erwähnten Studien: Diese machten die Existenz von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und administrativen Freiheitsentzügen überhaupt erst sichtbar, erhoben sie zum Gegenstand der schweizerischen Erinnerungskultur und legten erste umfangreiche und präzise Analysen ihrer Funktionsweise dar. Gleichzeitig versteht sich die Arbeit aber auch als Intervention im Forschungsfeld der «administrativen Versorgungen». Sie hinterfragt die bisher dominante Lesart der administrativen Freiheitsentzüge und wagt sie gar als problematisch zu bezeichnen.

Dabei ausschlaggebend sind zwei miteinander verschränkte Prämissen, welche die Perspektive der bisherigen Forschungsarbeiten definierten. Eine erste Gemeinsamkeit ist die Rahmung des Untersuchungsgegenstands als Resultat eines «Schweizer Sonderfalls». Hier dominiert die Grundannahme, dass «adminis-

54 Die Entschuldigung richtete sich 2010 an «administrativ Versorgte» und 2013 an «Verdingkinder». Vgl. Lengwiler, *Strafender Sozialstaat*, S. 1.

55 Vgl. Medienmitteilung EJPD, Bundesrat entschuldigt sich (online); Lengwiler, *Strafender Sozialstaat*, S. 1.

56 Vgl. Medienmitteilung EJPD, Opfer von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen (online).

57 Vgl. Website UEK (online).

58 Vgl. beispielsweise Knecht, *Zwangsvorsorgungen St. Gallen*; Rietmann, *Fürsorgerische Zwangsmassnahmen*; Gnädiger/Rothenbühler, *Fürsorgerische Zwangsmassnahmen Zürich*; Meier/Jenzer/Akermann/Christensen/Kälin/Bürgi, *Soziale Fürsorge Zug*; Christensen/Jenzer/Meier/Winkler, *Administrative Zwangsmassnahmen Appenzell Ausserrhoden*; Businger/Ramsauer, *Fürsorgerische Zwangsmassnahmen Uri*; Blum, *Administrative Zwangsmassnahmen Appenzell Innerrhoden*; Matter/Rietmann, *Fürsorgerische Zwangsmassnahmen Nidwalden*.

59 Vgl. UEK, Bd. 6. Die UEK spricht hier von einem «Massenphänomen». Weiter geht sie davon aus, dass die administrativen Einweisungen ab den 1960er-Jahren deutlich abnahmen. Um 1930 kamen zwischen 0,8 und 1,5 administrativ Eingewiesene auf tausend Einwohnerinnen und Einwohner, in den 1970er-Jahren waren es noch 0,1 bis 0,2. Vgl. UEK, Bd. 6, S. 107. Vgl. auch Germann, *Administrative Anstaltsversorgung*, S. 3 f.

60 UEK, Bd. 4, S. 329–352; UEK, Bd. 5. Vgl. auch Projekt «Gesichter der Erinnerung» (online).

trative Versorgungen» ein spezifisch schweizerisches Phänomen gewesen seien. Diese Lesart etablierte sich insbesondere aufgrund der Feststellung, dass die Schweiz die EMRK, die in diesem Bereich zu einer Gesetzesänderung führte, im Vergleich zu anderen Ländern spät ratifizierte und erst noch einen Vorbehalt anbringen musste.⁶¹ Hier wird die Geschichte der administrativen Freiheitsentzüge in weiten Teilen als Geschichte eines Landes interpretiert, das sich – aufgrund seiner republikanischen Tradition – internationalen Standards und der europäischen Integration hartnäckig verweigerte.⁶² Die Konstruktion dieses Gegensatzes wird im Forschungsbericht der UEK beispielsweise einzig in Band 3 sowie im Schlussbericht kurz aufgebrochen. In einem knappen Exkurs wird dabei angedeutet, dass Kulturen des Einsperrens, insbesondere gegen «Arme» und «Bettler», ein bis in die Nachkriegszeit in Westeuropa weitverbreitetes Phänomen waren. Hier wird denn auch skizziert, dass es sich in der Schweiz weniger um einen grundsätzlichen als um einen verfahrensrechtlichen Sonderfall handelte: Viele Staaten regelten ähnliche Praktiken der Ausgrenzung in richterlicher Kompetenz, oft durch eine strafrechtliche Kriminalisierung.⁶³ Diese zentrale Beobachtung verändert die Ausgangsprämisse der Studie jedoch kaum; die Praxis wird in weiten Teilen vielmehr als schweizerische Eigenheit festgeschrieben.⁶⁴

Diese Suggestion eines republikanischen «Sonderfalls» impliziert aber, zweitens, ein antagonistisches Verhältnis von administrativen Freiheitsentzügen und «liberalen» Elementen. «Menschenrechte» und «Rechtsstaatlichkeit» werden denn auch gegenläufig zur Praxis der administrativen Freiheitsentzüge gesetzt. Die rechtsphilosophischen Konzepte werden hier allerdings als normative und abstrakte Massstäbe für «Gerechtigkeit» verstanden, wobei ihnen die Historizität abgesprochen wird. Eine solche historisch deterministische Lesart ist beispielsweise dort zu finden, wo «Rechtsstaatlichkeit» in keiner Weise als historisch wandelbares Konstrukt diskutiert und der zeitgenössische grundlegende Unterschied zwischen «materieller» und «formeller» Rechtsstaatlichkeit nicht beleuchtet, sondern unsichtbar gemacht wird.⁶⁵ Expliziter zeigt sich der normative Anspruch dieser Perspektive, wenn die damaligen Gesetze mithilfe

61 Vgl. dazu Rietmann, S. 299–312, 324; UEK, Bd. 7, S. 127, 476, 480.

62 UEK-Schlussbericht, S. 72 f.; UEK, Bd. 7, S. 479.

63 Vgl. dazu UEK-Schlussbericht, S. 53–57: Die UEK nennt das Beispiel von Belgien oder Frankreich, das Bettel- und Landstreicherei bis 1994 unter Strafe stellte. Für Deutschland wird darauf hingewiesen, dass die richterliche Arbeitshausunterbringung von Sozialhilfeempfängern bis 1974 möglich war. Vgl. auch UEK, Bd. 3, S. 260. Die Situation in England wird vor allem im Zusammenhang mit dem «Mental Deficiency Act» erwähnt, der bis 1959 in Kraft war.

64 Vgl. beispielsweise die Hervorhebung des Kontrasts zur Bundesrepublik Deutschland, UEK, Bd. 7, S. 135 f. Gänzlich unerwähnt bleibt das schwedische «Law on Antisocial Behavior», das bis 1964 administrative Freiheitsentzüge erlaubte. Vgl. dazu Svanström, Vagrancy; siehe auch Kapitel «Rechtsstaatliche Reformen», S. 63, Anm. 92. Ebenfalls keine Erwähnung finden die durch den «Vagrancy Act» geregelten administrativen Einweisungen in England. Vgl. dazu Rose, Vagabond; siehe auch Kapitel «Rechtsstaatliche Reformen», S. 63, Anm. 92.

65 Auf dieser Perspektive basiert insbesondere Bd. 7 der UEK. Vgl. beispielsweise S. 479.

der «radbruchschen Formel», die «elementare Rechtsgrundsätze» als «Grundvoraussetzungen der Gerechtigkeit» definiert, beurteilt werden.⁶⁶

Für eine anwaltschaftliche Perspektive und Legitimation juristischer Forderungen ist dieses normative, ahistorische Verständnis von «Rechtsstaatlichkeit» zwar zentral.⁶⁷ Für eine historische Analyse ist diese normative Perspektive allerdings kontraproduktiv: Wird die normative Selbstbeschreibung internationaler Standards a priori als abstrakter Standard für «Gerechtigkeit» gesetzt, kann sie kaum kritisch auf den Realitätsgehalt ihres eigenen Anspruchs überprüft werden. In Bezug auf die Praxis der administrativen Freiheitsentzüge wurde durch diese Perspektive ein nuancierter Blick auf Wandel und Kontinuitäten versperrt, wie die Periodisierungen der Forschungsliteratur zeigen.

Eine normative Perspektive führt hier nämlich zwangsläufig dazu, dass die Gesetzesänderung zur EMRK-konformen Praxis der FFE 1981 als abrupte Zäsur und Ende der Praxis erscheinen muss.⁶⁸ Selbst dort, wo diese Zäsur teilweise relativiert und als «Ablösung» beziehungsweise als «Neukonfiguration» bezeichnet wird, geschieht dies nicht, weil sie die Überhöhung von «Rechtsstaatlichkeit» und «Menschenrechten» als abstrakte Gerechtigkeitsgaranten infrage stellen würde.⁶⁹ Vielmehr liegen hier zwei andere Erklärungsansätze bereit: Entweder die Forschung geht von einer «Medikalisierung» aus, die – im kaschierten Eigeninteresse der Psychiatrie – den Rechtsstaat ausgehebelt hätte.⁷⁰ Oder aber sie geht von einem regionalen Konservatismus aus und sieht Kontinuitäten vor allem dort, wo «Milizbehörden» Entscheidungen trafen und nicht nach den neuen «demokratischen» Methoden der sozialen Arbeit agierten.⁷¹ In beiden Fällen bleiben abstrakte Konzepte wie «Rechtsstaatlichkeit», «Menschenrechte» und «Demokratie» derart unbestrittene Metaphern für «Gerechtigkeit» und «Freiheit», dass ein möglicher kausaler Zusammenhang von Zwang, liberaler Staatlichkeit und demokratischer Herrschaftsform im «Zeitalter der Menschenrechte» gar nicht erst im Bereich des Denkbaren liegt und kaum ins Erkenntnisinteresse rückt. Folgt man jedoch den Erkenntnissen der jüngsten Forschung zur Demokratiegeschichte, ist diese Annahme zu hinterfragen. Sie macht nämlich sichtbar, dass selbst liberale Demokratien nicht ohne Zwang und asymmetrische Machtstrukturen funktionierten. Aufgrund des demokratieinhärenten Freiheitsversprechens

66 UEK-Schlussbericht, S. 284, 286 f.; UEK, Bd. 7, S. 479.

67 Vgl. beispielsweise die Argumentation der Rechtswissenschaftlerin Liliane Minder. Ihre Vorschläge bauen auf der Prämisse auf, dass mit «Rechtsstaatlichkeit» «materielle Rechtsstaatlichkeit» im heutigen Sinne gemeint sein muss. Minder, Kerngehalt, S. 301 f.

68 Vgl. Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu», S. 310–312; UEK, Bd. 7, S. 127.

69 UEK, Bd. 7, schreibt von «Rekonfigurierung» und betont, man müsse die «Zäsur hinterfragen», vgl. UEK, Bd. 7, S. 424 beziehungsweise 480. Der Schlussbericht geht von «Ablösung und Neugestaltung» aus, UEK, Bd. 10, S. 70.

70 UEK, Bd. 3, S. 424; UEK-Schlussbericht, S. 74–78.

71 UEK, Bd. 7, S. 304 f., 480 f. Zu Milizbehörden und Rechtsstaatlichkeit vgl. UEK, Bd. 7, S. 478.

und im Gegensatz zu anderen Herrschaftsformen wirkten diese allerdings auf subtile Weise.⁷²

Betrachtet man nun die schweizerische Zeitgeschichte, wird weiter offensichtlich, dass bis Ende der 1960er-Jahre zwar durchaus von einem republikanischen «Sonderfall» gesprochen werden kann. Spätestens Mitte der 1970er-Jahre offenbart sich aber ein tief greifender Wandel, der mit einer Internationalisierung und Stärkung liberaler Elemente einhergeht.

So stellten Historiker:innen fest, dass der Zweite Weltkrieg in gesellschaftlicher Hinsicht keine Zäsur bildete und im Vergleich zur Vorkriegszeit eine bemerkenswerte Kontinuität bezüglich Wertehaltung, gesellschaftlicher Ordnung und Machtverteilung herrschte. Jakob Tanner schreibt in seiner Gesamtdarstellung zur Schweizer Geschichte im 20. Jahrhundert beispielsweise, dass die republikanische Männer- und Militärdemokratie, die ihren Ursprung im 19. Jahrhundert hatte, erst ab den 1970er-Jahren zum Auslaufmodell geworden sei.⁷³ Dieses «republikanische Staatswesen» sei mit einem «schwachen Grundrechtsschutz» ausgestattet gewesen, der systemische Diskriminierungen ermöglichte.⁷⁴ Zurückgeführt wurde diese Kontinuität auf die Nichtteilnahme an den beiden Weltkriegen. Der Schweiz sei eine «selbstkritische Prüfung ihrer Identität erspart» geblieben, da im «historisch ungebrochenen Kontinuum noch nicht einmal Anlass zu [einer] ›Formveränderung des Politischen‹ bestand», schreibt beispielsweise Christof Dipper.⁷⁵ Auch die Wirkung der politisch-kulturellen Bewegung der «geistigen Landesverteidigung» wurde als konservativer Faktor identifiziert: Sie wurde während der 1930er-Jahre ins Leben gerufen, um die vermeintlichen kulturellen Grundwerte der Schweiz zu stärken und sich damit von faschistischen und kommunistischen Totalitarismen abzugrenzen.⁷⁶ Dazu gehörten auch der Rückbezug auf traditionelle Argumente wie den bündischen Charakter der Demokratie und die Verteidigung dieser Werte durch den (männlichen) Bürger und nicht etwa durch den Staat.⁷⁷ Als die Schweiz den Zweiten Weltkrieg ohne Invasion überstand, wurde dies als Erfolg der «geistigen Landesverteidigung» sowie der Wehrhaftigkeit der Milizarmee gedeutet. Damit wurde beidem ein sehr hoher Stellenwert zugeschrieben.⁷⁸ Dies trug dazu bei, dass das positive und unkritische Selbstverständnis einer wehrhaften Männer- und Militärdemokratie durch die sogenannte Aktivdienstgeneration weitergetragen wurde. Solange diese an der Macht war, erlaubte sie keine grundsätzlichen gesellschaftlichen und politischen Reformen.⁷⁹

72 Cruikshank, *Democratic Citizens and Other Subjects*; Wagner/Kössler, *Democracy and Education*.

73 Tanner, *Geschichte der Schweiz*, S. 25, 390.

74 Ebd., S. 543–546.

75 Dipper, *Geburt der Zeitgeschichte*, S. 155.

76 Jorio, *Geistige Landesverteidigung*.

77 Ebd.

78 Dejung, *Special Democracy*, S. 103.

79 Tanner, *Geschichte der Schweiz*, S. 292–352; Dipper, *Geburt der Zeitgeschichte*, S. 157.

Im Kontrast dazu stehen die späten 1960er- und frühen 1970er-Jahre, die als Jahre des fundamentalen Wandels und als Aufbruch in ein neues Wertesystem gedeutet werden: Zeithistoriker:innen schreiben beispielsweise von «Dynamisierung und Umbau» in den 1960er- und 1970er-Jahren und einem bewegten Jahrzehnt von 1964 bis 1974.⁸⁰ Jakob Tanner konstatierte von 1958 bis 1974 einen «Krisenbogen», auf welchen ein «sozio-kultureller Wandel» erfolgt sei und sich ein «neues Bewusstsein sozialer, politischer und ökologischer Problemlagen» eingestellt habe.⁸¹ Andere erkennen das bewegte Jahrzehnt in den Jahren von 1968 bis 1978.⁸² Die Periodisierungen des Wandels gehen oft mit Liberalisierungsnarrativen einher. Georg Kreis postulierte beispielsweise, dass sich in den 1960er-Jahren eine «Fundamentalliberalisierung»⁸³ abgezeichnet habe, die bald eine «fundamentale Liberalität»⁸⁴ ermöglichte. Die «europäische Integration» spielt dabei zumindest indirekt eine zentrale Rolle.⁸⁵ Weiter lässt Thomas Maissen zu diesem Zeitpunkt die «beharrlichen» republikanischen Traditionen gegenüber dem «Liberalismus» «an Boden verlieren».⁸⁶ Insgesamt lassen zeitgeschichtliche Forschungen den schweizerischen, republikanischen «Sonderfall» ab den 1960er-Jahren – in jeweils unterschiedlichem Tempo – in transnationalen Entwicklungen aufgehen.

Wenn sich aber das spezifisch schweizerische Demokratieverständnis in der späteren Nachkriegszeit zu verschieben und europäische Standards tatsächlich zu integrieren begann, wie konnten dann die administrativen Freiheitsentzüge, welche die Forschung als republikanische Relikte darstellt, weiterhin legitimiert werden? Diese Irritation steht am Anfang der vorliegenden Arbeit und impliziert eine neue Perspektive.

Perspektive, Anknüpfungspunkte und Fragestellung

Wenn ich in meiner Analyse der administrativen Freiheitsentzüge keine rechts- oder sozialwissenschaftlichen Demokratiemodelle zur Erklärung des Phänomens heranziehe, sondern die Prämissen der Herrschaftsproduktion durch die Legitimität der Rechtspraxis erst auslote, kehre ich die bisherige Herangehensweise um und etabliere damit eine neue Perspektive. Deren Plausibilität zeigt sich in vier Punkten. Erstens hat sich seit Foucaults Kritik am klassischen Machtbegriff

80 König/Kreis/Meister/Gaetano, *Dynamisierung und Umbau*, S. 11.

81 Tanner, *Geschichte der Schweiz*, S. 381–396.

82 Schaufelbuehl, *Bewegtes Jahrzehnt*.

83 Kreis, *Erodierende Gemeinsamkeit*, S. 582.

84 Ebd., S. 585.

85 Zur Bedeutung der europäischen Integration bei der Aufgleisung der Verfassungsrevision vgl. Kreis, *Totalrevision Bundesverfassung*, S. 28.

86 Maissen, *Vom Republikanismus zum Liberalismus*. Als Beispiel dafür nennt er unter anderem die Einführung des Frauenstimmrechts 1971.

ein neuer Blick auf das Funktionieren von «Herrschaft» etabliert.⁸⁷ Dabei wird das klassische, dichotome Herrschaftsverständnis aufgebrochen. Macht funktioniert in diesem Verständnis nicht bipolar und eindimensional im Sinne eines «Herr-Knecht»-Verhältnisses. Vielmehr wirkt sie als multipolares «Kräftefeld». Individuen sind dabei Strukturen nicht passiv ausgeliefert. Macht ist vielmehr produktiv und Herrschaft muss konstant (re)produziert werden. Herrschaft wird damit als «soziale Praxis» erfasst, die im Handeln vieler erst entsteht und wirksam wird.⁸⁸

Zweitens zeigen Ansätze der «anthropology of law», inwiefern die Legitimität von Recht eng mit der Produktion von Herrschaft zusammenhängt: Recht wird hier nicht als etwas Statisches wahrgenommen, sondern als etwas konstant Hergestelltes.⁸⁹ An diesem Prozess, der Rechtspraxen konstant neu legitimiert, sind allerdings nicht nur klassische Institutionen beteiligt, sondern eine Vielzahl von Akteuren.⁹⁰ Bei der Analyse von Machtstrukturen sind dabei die «Vorfälle» im Vorfeld des Behördengangs ebenso wichtig wie der Entscheid der behördlichen Instanz.⁹¹ Die Anthropologin Mary Douglas wies – mit Rückbezug auf Ludwik Flecks Erkenntnis der Wichtigkeit sogenannter Denkstile zur Herstellung von Plausibilität im wissenschaftlichen Kontext – darauf hin, dass die Produktion von Legitimität institutioneller Handlungen erst durch geteilte Denkmuster aller Beteiligten möglich wird.⁹²

Drittens wird diese Perspektivenverschiebung auch durch die kulturgeschichtlich geformte Politikgeschichte angeregt.⁹³ Basierend auf der Prämisse, dass Strukturen der Macht in den grundlegenden – oft unausgesprochenen – Annahmen, die alltäglich Handlungen und Beziehungen formen, sichtbar werden, erkennt sie Politisches nicht nur dort, wo es um die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen geht.⁹⁴ Vielmehr plädiert sie dafür, den Begriff von Politik zu entstaatlichen und die Verengung des politischen Raumes auf den Staat

87 Zu Foucaults Kritik an einer juristischen Machtauffassung vgl. Foucault, *Analytik der Macht*, S. 108–125; ders., *Wille zum Wissen*, S. 77–128; ders., *Mikrophysik der Macht*; ders., *Überwachen und Strafen*, S. 259 f.

88 Vgl. Lüdtker, *Herrschaft als soziale Praxis*, S. 12–15.

89 Vgl. Habermas, *Diebe vor Gericht*, S. 19–22; Aleck/Sack, *Law and Anthropology*; Collier/Starr, *Legal Anthropology*; Nader, *Law in Culture and Society*; dies., *Harmony Ideology*; Snyder, *Law and Anthropology*; Goodal, *Anthropology and Law*; Dommann/Espahangizi/Goltermann, *Wissen, was Recht ist*, S. 7–11.

90 Vgl. Habermas, *Diebe vor Gericht*, S. 20; Griffiths, *Legal Pluralism*; Hartog, *Pigs and Positivism*; Engle Merry, *Legal Pluralism*; Moore, *Law and Social Change*; Silbey, *After Legal Consciousness*; dies., *Ideology, Power and Justice*; dies., *Legal Culture and Consciousness*.

91 Beispiele für eine solche Herangehensweise sind Premo, *The Enlightenment on Trial*; Engle Merry, *Getting Justice*; Ewick/Silbey, *Common Place of Law*; Felstiner/Abel/Sarat, *Naming, Blaming, Claiming*; de la Fuente, *Slaves and the Creation of Legal Rights in Cuba*; Nellen/Suter, *Unfälle, Vorfälle, Fälle*.

92 Douglas, *Wie Institutionen denken*; Fleck, *Denkstile und Denkkollektiv*.

93 Vgl. Landwehr, *Kulturgeschichte*, S. 88–99.

94 Vgl. Geoff, *Kategorie des Politischen*.

aufzulösen.⁹⁵ Dadurch wird ein traditioneller Politikbegriff durch einen offeneren ersetzt, wobei nicht mehr nur klassische Institutionen und Prozesse Arenen des Politischen sind.

Viertens hat sich bereits eine historische Demokratieforschung formiert, die nicht von verbreiteten modernisierungstheoretischen oder emanzipatorischen Narrativen ausgeht, welche die «Durchsetzung» der demokratischen Systeme mit deren moralischer Überlegenheit begründen.⁹⁶ Statt der Suche nach standardisierten, modellhaften Entwicklungen steht vielmehr die Analyse von spezifischen historischen Kontexten, Mehrdeutigkeiten und lokalen Praktiken im Fokus.⁹⁷

Während die genannten vier Punkte bereits andeuten, inwiefern die Rechtspraxis der administrativen Freiheitsentzüge mit der Herrschaftsproduktion zusammenhing, halte ich sie aufgrund folgender Ausführungen für besonders geeignet, um die lokale Interpretation von Demokratie auszuloten.

Administrative Einweisungen von Erwachsenen implizierten nämlich nicht nur den temporären physischen Ausschluss aus dem gesellschaftlichen Leben sowie eine faktische Entrechtung.⁹⁸ Die Behörden zogen in diesem rechtlichen Akt darüber hinaus die Grenze zwischen moralisch vertretbarem und nicht vertretbarem Handeln jenseits des 1942 in Kraft getretenen national kodifizierten Strafrechts und definierten gleichzeitig die Grenze der persönlichen Freiheit. Diese – so zumindest das Versprechen der demokratischen Herrschaft in Form des liberalen Nationalstaates – stand aber allen zu, die Teil des Souveräns waren. Im Umkehrschluss kam eine administrative Einweisung deshalb dem Ausschluss aus dem Souverän, aus der politischen Körperschaft, gleich.⁹⁹

Fragen der legitimen Zugehörigkeit und Exklusion sind weiter konstitutiv für das demokratische Herrschaftsverständnis. Dieses basiert auf dem Versprechen von Gleichheit, Freiheit und Partizipation, wobei das Verhältnis von Kollektiv und Individuum, Mehrheit und Minderheit, Pluralismus und Konformismus jeweils situativ ausgehandelt wird.¹⁰⁰ Die Inklusions- und Exklusionsprozesse sind dabei orts- und zeitspezifisch ausgeformt und somit historisch wandelbar.¹⁰¹

Für die Analyse der Grenzen der Zugehörigkeit hat die historische Forschung das Konzept der «Staatsbürgerschaft» bereits als wichtigen Indikator

95 Vgl. Frevert, *Neue Politikgeschichte*, S. 12.

96 Zu den verbreiteten Narrativen der Demokratiegeschichte vgl. Kruke/Kufferath, *Narrationen zur Demokratiegeschichte in Westeuropa*, S. 12 f.

97 Dazu vgl. beispielsweise Conway, *Rise and Fall of Western Europe's Democratic Age*; Buchanan/Conway, *Politics of Democracy*; Kurunmäki/Nevers/te Velde, *Democracy in Modern Europe*.

98 Zu gesellschaftlichem Ausschluss vgl. UEK, Bd. 8, S. 17, 28, 736. Zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und faktischer Entrechtung vgl. Lengwiler, *Strafender Sozialstaat*, S. 2.

99 Ausführlichere Diskussion in Kapitel «Grenzen ziehen», S. 73–75.

100 Vgl. dazu Nolte, *Was ist Demokratie*, insbesondere S. 121–123, 142–147; Wagner/Kössler, *Democracy and Education*, S. 861, 873 f.

101 Zur Historizität von «Demokratie» vgl. Kurunmäki/Nevers/te Velde, *Democracy in Modern Europe*, S. 3–7; Conway, *Rise and Fall of Western Europe's Democratic Age*, S. 87 f.

erkannt.¹⁰² Feministische und postkoloniale Studien geben allerdings zu bedenken, dass die Reproduktion und Festschreibung demokratischer Herrschaftsverhältnisse darüber hinausgehen und Exklusionsprozesse insbesondere auch an der Konstruktion von (in)validen Rechtssubjekten innerhalb der «Staatsbürgerschaft» sichtbar werden.¹⁰³ In diese Richtung weisen auch die kritische politische Philosophie Vertretende. Sie postulieren, dass man nicht einzig am rechtlichen Status festmachen kann, wer im demokratischen System anerkannt ist. Liberal-demokratische Regierungsformen würden demokratische Subjekte vielmehr durch spezifische Regierungstechniken herstellen.¹⁰⁴ Wie die jüngste Demokratiegeschichte verdeutlicht, gehören zu diesen normierenden Techniken insbesondere Erziehungsprogramme.¹⁰⁵ Administrative Freiheitsentziehungen eignen sich demnach äusserst gut, um Dynamiken der Subjektconstitution beziehungsweise Exklusionsmechanismen sichtbar zu machen. Schliesslich waren sie, wie bereits erläutert, im Kontext der europaweit verbreiteten nationalliberalen Erziehungsprojekte zur «Zivilisierung» der Unterschichten und Minderheiten entstanden.¹⁰⁶ Die Produktion der Legitimität dieser Rechtspraxis eröffnet damit einen Blick auf die Paradigmen des zeit- und ortsspezifischen Demokratieverständnisses.

Wenn ich in der vorliegenden Arbeit nach Kontinuitäten und Veränderungen geteilter Denkmuster frage, die den administrativen Freiheitsentzügen Legitimität verliehen, leiste ich folglich nicht nur einen Beitrag zum Forschungsfeld der administrativen Freiheitsentzüge und fürsorgerischen Zwangsmassnahmen, sondern auch zur Geschichte der schweizerischen Demokratie.

Methoden

Um die hegemonialen Denkstrukturen auszuloten, welche administrative Freiheitsentzüge ermöglichten, wähle ich eine mikrogeschichtliche Vorgehensweise. In der Folge werden Untersuchungseinheit und Quellenkorpus bewusst reduziert.¹⁰⁷ Die damit einhergehende Fokussierung auf einen spezifischen Raum

¹⁰² Zum Konzept der «Staatsbürgerschaft» im schweizerischen Kontext vgl. Argast, Staatsbürgerschaft; Studer/Arlettaz/Argast, Schweizer Bürgerrecht?; Redolfi, Verlorene Töchter; Gosewinkel, Staatsbürgerschaft und Staatsangehörigkeit; Wecker, Gemeindebürgerrecht und Staatsangehörigkeit; Studer, Geschlecht, Ehe und nationale Zugehörigkeit.

¹⁰³ Vgl. Canning/Rose, Gender, Citizenship, Subjectivities; Welke, Borders of Belonging; Scott, Citizenship; Wolfley, Native Americans; Chateauvert, African American Citizenship. Für den schweizerischen Kontext, der sich auf die Exklusion von Schweizer Bürgerinnen fokussiert, vgl. Joris, Mündigkeit und Geschlecht; Blattmann/Meier, Männerbund und Bundesstaat; Arni, Republikanismus und Männlichkeit; Mesmer, Ausgeklammert – eingeklammert, S. 4–10.

¹⁰⁴ Cruikshank, Democratic Citizens and Other Subjects, S. 4.

¹⁰⁵ Wagner/Kössler, Democracy and Education.

¹⁰⁶ Zu den europäischen nationalliberalen Erziehungsprojekten des langen 19. Jahrhunderts vgl. Wagner/Kössler, Democracy and Education, S. 862 f. Zur Verankerung der administrativen Freiheitsentzüge in der liberalen Tradition siehe S. 9 f.

¹⁰⁷ Egholm, Microhistorical Landscape, S. 9; Ulbicht, Pfade der Mikrogeschichte, S. 22; Szijártó, Microhistory, S. 4; Cerutti, Microhistory, S. 4.

impliziert aber nicht, dass dieser als geschlossener, undurchlässiger Mikrokosmos konzipiert wird. Die Mikrogeschichte unterscheidet sich hier fundamental von der traditionellen Orts- beziehungsweise Regionalgeschichte, welche Aspekte der Geschichte eines ausgewählten Gebietes zum Selbstzweck erforscht.¹⁰⁸ Ebenso wenig Ziel der Mikrogeschichte ist es, die ausgewählte Region anderen Örtlichkeiten vergleichend gegenüberzustellen. Sie ist deshalb nicht mit der – meist quantitativ operierenden – Fallstudie zu verwechseln.¹⁰⁹ Mikrogeschichtliche Unterfangen zeichnen sich vielmehr dadurch aus, pauschalisierende – in der Regel teleologisch verlaufende – Meistererzählungen durch die Sichtbarmachung von Komplexität infrage zu stellen.¹¹⁰ Die divergierenden mikrogeschichtlichen Traditionen eint dabei, dass sie sich anstelle der Analyse hoch abstrahierter Grosskonzepte, hinter der das einzelne Individuum zu verschwinden droht, der Wahrnehmung und Interpretation der Welt durch den Handelnden zuwendet.¹¹¹

Rechtsgeschichtliche Quellen – besonders diejenigen, die Konflikte dokumentieren – dienen seit je als beliebter Ausgangspunkt mikrogeschichtlicher Studien.¹¹² Der mikrogeschichtliche Blick auf das Feld des «Rechts» hingegen ist vergleichsweise neu.¹¹³ Erste Studien konnten aber bereits zeigen, dass der Fokus auf die lokale Praxis sichtbar macht, wie Recht unter sozialen Gegebenheiten hergestellt wird.¹¹⁴

Im vorliegenden Fall ermöglicht eine mikrogeschichtliche Herangehensweise, in der Anwendung administrativer Freiheitsentzüge alltägliche Wahrnehmungs- und Sinnstiftungsweisen der Menschen zu erkennen. Auf diese Weise werden Faktoren der kulturellen Praxis sichtbar, die mit anderen Methoden aus dem Erkennungsraster fallen würden. So wird pluralen Erfahrungen Raum gegeben und Kontexte, in denen sich Individuen vielfältig, widersprüchlich und situativ mit den strukturellen Gegebenheiten arrangierten, werden sichtbar.¹¹⁵ Auf dem Hintergrund dieser Pluralität zeigt sich der gemeinsame Bezugsrahmen, welcher die Rechtspraxis legitimierte, umso deutlicher. Diese geteilten hegemonialen Denkmuster verstehe ich, der «anthropology of law» folgend, als Voraussetzung der Herrschaftsproduktion.

Aufgrund des föderalistischen Systems der Schweiz liegt die Fokussierung auf einen kantonalen Rechtsraum nahe. Der Kanton Zug, der in der vorliegenden

108 Ulbricht, *Mikrogeschichte*, S. 15 f.; Oexle, «Makro- und «Mikrohistorie», S. 191–200.

109 Szijártó, *Microhistory*, S. 5; Ulbricht, *Pfade der Mikrogeschichte*, S. 23; Magnússon, *Microhistory*, S. 107; Egholm, *Microhistorical Landscape*, S. 10.

110 Ulbricht, *Pfade der Mikrogeschichte*, S. 23; Cerutti, *Microhistory*, S. 20; Magnússon, *Microhistory*, S. 106 f.; Szijártó, *Microhistory*, S. 4.

111 Vgl. dazu Ulbricht, *Mikrogeschichte*, S. 9–12; Ulbricht, *Pfade der Mikrogeschichte*, S. 26; Egholm, *Microhistorical Landscape*, S. 9; Szijártó, *Microhistory*, S. 5.

112 Egholm, *Microhistorical Landscape*, S. 6 f.

113 Cerutti, *Microhistory*, S. 30.

114 Markovits, *Justice in Lüritz*; Smith, *Geschichte des Schlachters*; Asarito, *Village Justice*.

115 Vgl. dazu Lüdtke, *Eigen-Sinn*, S. 9–22; Zemon Davis, *Decentring History*, S. 188–202; Medick/Trepp, *Geschlechtergeschichte und Allgemeine Geschichte*; Egholm, *Microhistorical Landscape*, S. 7.

Arbeit als mikrogeschichtlicher Untersuchungsraum gewählt wird, eignet sich dazu besonders gut. Einerseits trat in Zug in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts eine schweizweit verbreitete Dynamik¹¹⁶ komprimiert und beschleunigt auf: Der wirtschaftliche Strukturwandel vom Industrie- zum Dienstleistungssektor zeigte sich ab den 1950er-Jahren in besonders intensiver Form, die Bevölkerungszahl und das kantonale Volkseinkommen wuchsen überdurchschnittlich schnell. Dem Kanton Zug wird etwas überspitzt nachgesagt, dass er im 20. Jahrhundert (unter anderem durch eine Tiefsteuerepolitik) vom «Armenhaus der Schweiz» zum «reichsten Kanton» wurde.¹¹⁷ In den 1960er-Jahren erfuhr Zug eine rasante «Modernisierung» und «Pluralisierung», welche die bis dahin herrschende religiöse (katholische) Prägung des öffentlichen Lebens herausforderte.¹¹⁸

Andererseits sind Erkenntnisse betreffend den Kanton Zug sowohl für rurale als auch urbane Räume anschlussfähig. Dies, weil der Zentralschweizer Kanton Elemente vereinte, die normalerweise zu Unterscheidungsmerkmalen erhoben werden. Konkret stand der Kanton Zug beispielsweise zwischen jenen beiden prototypischen «Mustern», in welche die UEK die unterschiedlichen kantonalen Organisationen des Vormundschafts- und Armenwesens unterteilte. Zur einen Seite rechneten die Forschenden Milizbehörden, die wenig zentralisiert waren und in denen Laien als Amtspersonen bei ihren Entscheiden eine grosse Autonomie besaßen.¹¹⁹ Zur anderen Seite rechneten sie Behörden, die aus ausgebildeten Fachleuten wie beispielsweise Ärztinnen, Ärzten und Sozialarbeitenden bestanden.¹²⁰ Der Kanton Zug stellt insofern ein Hybrid dar, indem er zwar von der traditionellen Verwaltungsstruktur der katholischen Innerschweiz – wie etwa dem langlebigen Milizsystem und der späten Einführung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, der grossen Gemeindeautonomie und fehlenden Zentralisierung sowie der Wichtigkeit von parastaatlichen (katholischen) Vereinen – geprägt war.¹²¹ Auf der anderen Seite wird diese vermeintlich eindeutige Zuordnung aber durch die frühe «Professionalisierung» der sozialen Arbeit in den katholischen Vereinen,¹²² die

¹¹⁶ Vgl. beispielsweise Skenderovic/Späti, *Aufbruch in Politik und Kultur*; Blanc/Luchsinger, *Achtung: Die 50er Jahre*.

¹¹⁷ Van Orsouw, *Zuger Steuergesetze*.

¹¹⁸ Hoppe/Hochuli/Glauser/Morosoli, *Zug*.

¹¹⁹ Eine solche Organisation zeigten laut UEK vor allem strukturschwache Kanton mit (katholisch-)konservativem Establishment wie Freiburg, Schwyz, Graubünden oder Wallis, vgl. UEK-Schlussbericht, S. 121. Historisch ordnete sich der Kanton Zug der katholisch-konservativen Innerschweiz zu. Er ging aber auch stets gute Beziehungen zum wirtschaftlich mächtigen Nachbarn Zürich ein. Vgl. Hoppe/Hochuli/Glauser/Morosoli, *Zug*.

¹²⁰ Zu dieser Gruppe gehören laut UEK finanzstärkere Kantone mit städtischen Zentren und teilweise mit universitärer Anbindung, wie etwa Zürich, Bern, Luzern, Solothurn und Waadt. UEK-Schlussbericht, S. 123.

¹²¹ Vgl. Meier, *Soziale Fürsorge Zug*, S. 477–480.

¹²² Eine in Zug tätige Fürsorgerin des Seraphischen Liebeswerks war beispielsweise die erste Schweizer Katholikin, die in den 1950er-Jahren mittels UNO-Stipendium die neuen Methoden der Sozialarbeit in den USA erlernte. Später sollte sie die Ausgestaltung des Sozialwesens in Zug als kantonale Beamtin stark prägen. Siehe Kapitel «Hilfe leisten», S. 173–178.

«Professionalisierung» der Einwohnergemeinden¹²³ sowie die Institutionalisierung der Sozialmedizin und die Nähe zur Psychiatrie¹²⁴ durchbrochen.

Quellen

Die Praxis der administrativen Freiheitsentzüge manifestiert sich in einem heterogenen Quellenkorpus, das sich grob in zwei Gruppen einteilen lässt. Einerseits ist auf kantonaler Ebene die Konstituierung der Rechtsgrundlagen dokumentiert: Handakten der Direktionsvorsteher und deren Sekretäre und Sekretärinnen, Protokolle der verwaltungsinternen Kommissionen vom Stadium des Entwurfs über die Vernehmlassung bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat dokumentieren den Gesetzgebungsprozess sowie den Austausch mit anderen Kantonen und dem Bund. In regierungsrätlichen Kreisschreiben sowie den Rechenschaftsberichten eröffnet sich ein erster Blick auf die Praxis – wichtige Debatten, Konflikte und Veränderungen werden hier angedeutet.

Die Topografie der kantonalen Gesetzeslandschaft definiert auch den genauen Untersuchungszeitraum: Er fasst von 1940 bis 1985 einen zeitlichen Abschnitt, der jeweils von relevanten gesetzlichen Änderungen flankiert, aber nicht abrupt begrenzt wird. So wurde mit dem Inkrafttreten des Strafgesetzbuchs 1942 das zugersische Gesetz zur Einweisung von «Jugendlichen und Verwahrlosten» ausser Kraft gesetzt.¹²⁵ Fast zur selben Zeit wurden die Zuständigkeiten in der Vormundschaft neu geregelt und den lokalen Behörden dabei mehr Kompetenzen zugesprochen.¹²⁶ 1981 trat die «fürsorgerische Freiheitsentziehung» in Kraft und 1984 das neue Sozialhilfegesetz.¹²⁷ An den Rändern des Untersuchungszeitraums zeigen sich also Gesetzesänderungen. Der analytische Blick auf die Praxis

123 Im Kanton Zug bestand eine einzigartige Doppelstruktur von Bürgergemeinden und Einwohnergemeinden, wobei sich die Einwohnergemeinden in den 1970er-Jahren vom klassischen Milizsystem verabschiedeten und vermehrt ausgebildete Sozialarbeitende einstellten. Vgl. Guntern/Mulle/Tuor, Parallelstrukturen; Höpflinger/Wyss, Am Rande des Sozialstaates, S. 2; Meier, Soziale Fürsorge Zug, S. 478.

124 Der Kanton Zug verfügte zwar über keine universitäre Anbindung, jedoch über zwei überregionale psychiatrische Kliniken. Sozialmedizinische Ansätze, die bei Anstaltseinweisungen einen Einbezug von ärztlichen Fachpersonen forderten, hatten möglicherweise deswegen mehr Konjunktur als beispielsweise im vergleichbaren Kanton Schwyz. So wurde bereits früh an eine Beratungsstelle für «Trinker» gedacht, die sich später zum Sozialmedizinischen Dienst (SMD) wandelte. Sie stand in engem überregionalem Austausch mit ähnlichen Institutionen und versuchte, neue Inputs von medizinischen Expertinnen und Experten weiterzuverbreiten. Vgl. dazu Akermann/Jenzer/Kälin, Sozialmedizinischer Dienst.

125 Kälin, Devianz, S. 26.

126 Eine entschiedene Neuerung war, dass der Entmündigungsentscheid nun nicht mehr beim Regierungsrat, sondern bei der lokalen Behörde lag, RR-Bericht 1942, S. 7; Gesetz betr. Abänderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch vom 8. 10. 1942, § 48; Verordnung über das Vormundschaftswesen vom 20. 11. 1943, § 19.

127 Verordnung zur Einführung des Bundesgesetzes über die Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fürsorgerische Freiheitsentziehung) vom 11. 11. 1980, § 7; Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz) vom 16. 12. 1982, § 47.

beginnt und endet jedoch bewusst etwas verschoben zum Inkrafttreten neuer Gesetze, da nicht a priori davon ausgegangen werden kann, dass Veränderungen von Norm und Praxis immer zusammenfielen.¹²⁸

Für die Analyse der Rechtspraxis rücken andererseits Falldossiers ins Zentrum, die insbesondere auf der kommunalen Verwaltungsebene produziert wurden. Ihnen kommt eine zentrale Bedeutung zu, denn sie stellen die institutionell verbürgte Wahrheit erst her.¹²⁹ Der Fokus liegt dabei auf Vormundschafts- und Fürsorgedossiers, die Einweisungen in *Zwangsarbeitsanstalten* oder *Arbeits-erziehungsanstalten* dokumentieren. Diese Wahl liegt darin begründet, dass diesen administrativen Einweisungen ab den 1970er-Jahren – unberechtigterweise, wie sich zeigen wird – eine Verdrängung durch administrative Einweisungen in medizinisch geführte Anstalten nachgesagt wird. Nur ein kleiner Teil der bevormundeten oder armengenhössigen Personen wurde in Arbeitserziehungsanstalten eingewiesen. Da diese Fälle jedoch nirgends zentral erfasst waren, ging die Ermittlung der entsprechenden Dossiers mit einer enormen Suchbewegung einher.¹³⁰ Hierbei mussten die entsprechenden Ratsprotokolle im gesamten Untersuchungszeitraum nach entsprechenden Beschlüssen durchforstet werden. Aufgrund der Doppelspurigkeit der Zuger Gemeinden – Bürger- und Einwohnergemeinden existieren parallel und nehmen teilweise dieselben Aufgaben wahr –, lagen die Akten des geografischen Raums einer Gemeinde in zwei unterschiedlichen Archiven.

In den meisten Fällen sind Vormundschafts- und Fürsorgedossiers zusammenhängend. Während die Fürsorgedossiers vor allem Korrespondenz bezüglich Kostengutsprachen sowie Kostenaufstellungen enthalten, sind die Vormundschaftsdossiers sehr heterogen und enthalten teilweise über hundert einzelne Dokumente. Neben dem obligatorischen Jahresbericht sowie der Jahresrechnung, anderen Rechnungen und Belegen ist darin vor allem Korrespondenz des Vormundes mit seinem Mündel, verschiedenen Anstalten und Verwandten enthalten. Teilweise findet sich darin auch ein Rapport des Vormundes, der verschiedene Besprechungstermine sowie teilweise Selbstreflexionen festhält. Ergänzt werden diese kommunalen Vormundschafts- und Fürsorgedossiers durch weitere Falldossiers: Stand die Person nämlich unter der Vormundschaft einer Fürsorgerin des Seraphischen Liebeswerks, eines katholischen Hilfswerks, ist ein entsprechendes Dossier in diesem Bestand zu suchen. War eine Person einmal Patient in der Psychiatrischen Klinik Franziskusheim oder Patientin in der Frauenklinik Meisenberg (heute Meissenberg), wurde auch dieses Dossier herangezogen. Beschwernte sich eine Person über eine vormundschaftliche Einweisung beim Regierungsrat, kam mit den entsprechenden juristischen Unterlagen ein weiteres

128 Zum inkonsistenten Verhältnis von Normen und Praxis vgl. Griffiths, *Legal Pluralism*, S. 3 f.; Hartog, *Pigs and Positivism*; Engle Merry, *Legal Pluralism*; Moore, *Law and Social Change*.

129 Zur Herstellung von «Wahrheit» durch Rechtsakten vgl. Vismann, *Akten*, S. 84–91.

130 Zum Problem der fehlenden statistischen Erfassung vgl. UEK, Bd. 6, S. 8; UEK-Schlussbericht, S. 96 f.

Falldossier hinzu. Diese vier Bestände lagern allesamt im Zuger Staatsarchiv.¹³¹ Zur Rekonstruktion der administrativen Einweisung einer Person mussten unter Umständen also bis zu fünf verschiedene Falldossiers herangezogen werden. Vorausgehend musste bei fünf verschiedenen Stellen ein Einsichtsgesuch gestellt werden, wobei dieses teilweise erst im zweiten Anlauf bewilligt werden konnte.¹³² Die in drei unterschiedlichen Archiven abgelegten Akten durften aufgrund des Datenschutzes nicht fotografiert werden und mussten daher vor Ort oder mithilfe anonymisierter Exzerpte erarbeitet werden.¹³³

Wohl aufgrund des komplizierten und zeitintensiven Such- und Erschliessungsprozesses war es bisher Usus, Fallverläufe, die durch die Kombination aller zu einer Person abgelegten Falldossiers erschlossen werden müssen, nur vereinzelt, also exemplarisch, zu analysieren. Dabei lag der Fokus auf den normativen Rechtsgrundlagen, die dann jeweils mit einer spezifisch ausgewählten und beschränkten Anzahl von Fallverläufen – meist zwei bis fünf – veranschaulicht wurden.¹³⁴ Alternativ wurden Einweisungs- und Entlassungsbegründungen sowie der Einbezug von psychiatrischem Wissen voneinander unabhängig – also nicht entlang ein und desselben Fallzusammenhangs – analysiert.¹³⁵

Diese Studie betritt daher methodisch Neuland, indem sie erstmals alle administrativen Einweisungen in Arbeitserziehungsanstalten einer ausgewählten Gemeinde ausfindig macht und die damit zusammenhängenden Fallverläufe – es sind deren 16 – sowohl integral analysiert als auch diachron vergleicht. Die Wahl fiel dabei auf eine mittelgrosse Zuger Gemeinde, deren wirtschafts- und sozialgeschichtliche Strukturierung für die durchschnittliche Entwicklung aller Zuger Gemeinden stehen kann. Um die Anonymität der eingewiesenen Personen zu

131 StAZG, P 142, Seraphisches Liebeswerk; StAZG, G 511/G 549, Franziskusheim Oberwil; StAZG, P 300, Meisenberg [sic] (zeigte schliesslich keine Überlappungen).

132 Vgl. Schreiben der Frauenklinik Meissenberg vom 28. 4. 2018 (nicht bewilligt), Schreiben vom 27. 4. 2019 (bewilligt).

133 Vgl. Verfügung Staatsarchiv Zug vom 18. 2. 2016; Schreiben des Bürgerrates von Lokitz vom 10. 9. 2018; Schreiben der Frauenklinik Meissenberg vom 27. 4. 2019; Schreiben des Einwohnergemeinderates Lokitz vom 11. 2. 2020.

134 Zu dieser Vorgehensweise vgl. beispielsweise Gallati, Entmündigt, S. 45–52, 89–199, 131–140, 175–180; Rietmann, «Liederlich» und «arbeitsscheu», S. 137–190, 191–238; Lippuner, Bessern und Verwahren, S. 142–182.

135 Vgl. das methodische Vorgehen der UEK. Die Einweisungsbegründungen wurden punktuell im Kontext der Gemeinde Schwyz (SZ), der Gemeinde Einsiedeln (SZ), der Gemeinde Dürnten (ZH), der Stadt Zürich, des Saane- und des Seebezirks (FR), des Kantons Waadt (Service cantonal sanitaire) sowie des Schwyzer Regierungsrats und anhand der Eintritte nach Bellechasse erhoben. Der Einbezug des psychiatrischen Wissens erfolgte mit Fokus auf den Gutachtenbestand der Psychiatrischen Klinik Münsterlingen im Kanton Thurgau, vgl. UEK, Bd. 7, S. 24 f. Die Entlassungen wurden im Zusammenhang mit der Entlassungspraxis in der Sapinière (Bellechasse) sowie der Praxis des Schutzaufsichtsamts in Schwyz analysiert, vgl. UEK, Bd. 8, S. 551–560. Die Dynamik eines Fallverlaufs wird exemplarisch einzig in UEK, Bd. 8, S. 647–655, vertieft besprochen.

gewährleisten, wird die Ortschaft in der Folge mit dem fiktiven Namen *Lokitz* bezeichnet.¹³⁶ Alle Personennamen sind zudem anonymisiert.¹³⁷

Aufbau

Der erste Teil beginnt mit einem Kapitel, das die gesetzlichen Grundlagen analysiert, die administrative Freiheitsentzüge im Kanton Zug der Nachkriegszeit bis Mitte der 1980er-Jahre ermöglichten. Es beleuchtet deren Entstehungskontexte und die dabei legifizierten Zuständigkeiten und Deutungshoheiten. Dabei macht das Kapitel sichtbar, dass administrative Freiheitsentzüge zwei unterschiedlich konzipierten Strängen folgten. Anders als oft postuliert, wurde die erzieherische Logik in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht einfach von einer medizinischen Logik abgelöst oder überschrieben. Vielmehr zog sich die von Beginn an intendierte Doppelspurigkeit auch nach der Vereinheitlichung der verschiedenen Stränge in der Gesetzesgrundlage zur «fürsorgerischen Freiheitsentziehung» von 1981 weiter.

Im Kontext der rechtsstaatlichen Reformen, die nach dem Zweiten Weltkrieg den europäischen Rechtsraum prägten, lotet das zweite Kapitel das Verhältnis von «Rechtsstaatlichkeit» und administrativen Freiheitsentzügen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts aus. Für diese Analyse wird «Rechtsstaatlichkeit» – entgegen der herkömmlichen Darstellung – nicht als normatives, sondern als historisch wandelbares Konzept gedacht. Aus dieser Perspektive zeigt sich, dass sich die Rechtspraxis einerseits äusserst schnell an neu formulierte Ansprüche «formeller Rechtsstaatlichkeit» anzupassen wusste, andererseits – nimmt man die EMRK als deren Massstab – auch nicht im Widerspruch zur «materiellen Rechtsstaatlichkeit» stand. So wird sichtbar, dass das EMRK-konforme Gesetz zur «fürsorgerischen Freiheitsentziehung» von 1981 auch in dieser Hinsicht weder als Beginn noch als Ende einer Ära gewertet werden kann.

Während Teil I insgesamt zeigt, dass 1981 in keiner Weise zur Zäsur erhoben werden kann, ohne wichtige Kontinuitäten unsichtbar zu machen, wenden Teil II und Teil III die oben entwickelte Perspektive an: Mit der Analyse der geteilten Denkmuster, welche der Praxis der administrativen Freiheitsentzüge Legitimität verliehen, arbeiten sie einerseits bisher unerkannte Verschiebungen und Kontinuitäten heraus. Andererseits machen sie darin Voraussetzungen der Herrschaftsproduktion und Paradigmen des zeit- und ortsspezifischen Demo-

¹³⁶ Um die Anonymisierung zu garantieren, konnten für die Bestände des Bürgergemeinde- und Einwohnergemeindearchivs Lokitz (sowie für die Patientendossiers und Dossiers des Seraphischen Liebeswerkes im Staatsarchiv Zug) nicht die Originalsignaturen angegeben werden. Ein Umwandlungsschlüssel ist im Staatsarchiv Zug sowie in den entsprechenden Gemeindearchiven deponiert.

¹³⁷ Ein Umwandlungsschlüssel der Namen ist im Staatsarchiv Zug sowie im Bürgergemeinde- und Einwohnergemeindearchiv Lokitz deponiert. Siehe S. 230–232.

kratieverständnisses sichtbar. Im Zentrum der Analyse steht dabei eine spezifische Form der administrativen Einweisung, nämlich die vormundschaftliche beziehungsweise armenrechtliche Einweisung in Zwangsarbeits- oder Arbeitserziehungsanstalten. Dabei handelt es sich um den erzieherischen Strang der Massnahme, dem in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu Unrecht ein Verschwinden nachgesagt wird. Mit dem mikrogeschichtlichen Blick auf eine ausgewählte Zuger Gemeinde werden sodann Voraussetzung und Funktionsweise dieser Rechtspraxis in einem Zeitraum von über vierzig Jahren vergleichend untersucht. Ein diachroner Vergleich wird möglich, indem die Rechtspraxis kleinteilig in vergleichbare Einheiten zerlegt wird. Strukturgebend sind dabei fünf verschiedene Stationen, die aus folgenden drei Gründen als Schlüsselmomente zu betrachten sind: Erstens waren sie allen Fällen gemeinsam, zweitens entscheidend für deren Richtungsverlauf und drittens essenziell für die Produktion von Zugehörigkeit, Ausschluss und Integration in die politische Körperschaft.

In «Grenzen ziehen» gerät die rechtsgültige Statuierung der Exklusion in den Blick. Hier werden die offiziellen Begründungen, die in den Beschlüssen der Ersteinweisungen in eine Arbeitserziehungsanstalt formuliert waren, vergleichend analysiert. In der Kontinuität und Dominanz einer spezifischen Argumentationsstruktur zeigt sich dabei, dass individuelle Freiheit und Zugehörigkeit zur demokratischen Körperschaft selbst im ausgerufenen Zeitalter der Menschenrechte nicht bedingungslos, sondern stets an ein spezifisches Verhalten gekoppelt war. Dabei eröffnet sich ein neuer Blick auf das Verständnis von Pluralität.

Das anschliessende Kapitel «Vorfälle gewichten» richtet den Fokus auf Ereignisse und Konstellationen im Vorfeld des eigentlichen rechtsetzenden Beschlusses und vergleicht die sozialen Dynamiken, welche ein Einschreiten der Behörden überhaupt auslösten und bedingten. Dabei wird sichtbar, welchen an sie herangetragenen sozialen Konstellationen und Erwartungshaltungen die Behörden eine solche Dringlichkeit zuschrieben, dass sie eine Beschränkung der persönlichen Freiheit als legitim ansahen. Dabei zeigt sich, inwiefern eine spezifische Gegenüberstellung von Kollektiv und Individuum aus «Vorfällen» «Fälle» machte und aus einem niederschweligen sozialen Exklusionsprozess eine amtlich bestätigte Aberkennung der Zugehörigkeit zur politischen Körperschaft werden liess.

In «Abweichungen interpretieren» werden jene geteilten Denkmuster ausgelotet, die einen administrativen Freiheitsentzug durch Einweisung in eine nichtmedizinisch geführte Arbeitserziehungsanstalt als plausibelste Konsequenz der Aberkennung der Zugehörigkeit zur politischen Körperschaft erscheinen liess. Dabei wird sichtbar, dass sich Laien und Experten ungeachtet disziplinärer Grenzen und unterschiedlicher Wissenshintergründe auf dasselbe Menschenbild bezogen. Als Prämisse legitimer Herrschaft transformierte diese hegemoniale Vorstellung den exkludierenden Charakter der Arbeitserziehung in eine Chance der Reintegration und Inklusion.

Das Kapitel «Hergestellte Bürger» fragt anschliessend, wie sich die Falldynamik nach der Ersteinweisung in eine Arbeitserziehungsanstalt entwickelte. Im Vergleich von geglückten und gescheiterten Wiedererlangungen der Mündigkeit macht das Kapitel zeitübergreifende Kriterien sichtbar, die für eine Entlassung aus der Vormundschaft und Verhinderung weiterer administrativer Einweisungen zentral waren. An den Bedingungen, die ein legitimes «Rechtssubjekt» zu erfüllen hatte, und den Konsequenzen, die bei einer dauerhaften Vorenthaltung der Mündigkeit eintraten, wird sichtbar, wie Inklusion gedacht wurde.

Das Kapitel «Hilfe leisten» lotet die Position der Vormunde in diesem Prozess aus. Dabei erörtert es insbesondere den Einfluss neuer Methoden der sozialen Arbeit auf die Anordnung von administrativen Freiheitsentzügen. In der Diskrepanz von progressivem, «demokratischem» Selbstverständnis bei kontinuierlicher Legitimation von Zwang eröffnet sich dabei eine bisher kaum erkannte Kontinuität im Verhältnis von behördlicher Autorität und individueller Selbstbestimmung.

Das Schlusskapitel fasst die neue Chronologie des Wandels zusammen und lässt die darin erkannten Paradigmen des zeit- und ortsspezifischen Demokratieverständnisses gegen diesbezüglich teleologische und normative Darstellungen antreten.