

Einleitung: Kontinuität und Diskontinuität in der Praxis des Wegsperrens

ALIX HEINIGER

Wie können individuelle Freiheit und der Schutz der Gesellschaft vor Individuen, die von den Behörden als «gefährlich» eingestuft sind, in Einklang gebracht werden? Diese Herausforderung liberaler Staaten wurde historisch gesehen auf verschiedene Weisen angegangen. Anhand konkreter Fallstudien und mit einem interdisziplinären Ansatz, der Geschichte, Recht, Kriminologie und journalistische Recherche verbindet, wird dies im vorliegenden Band thematisiert.

Die Frage stand in den vergangenen Jahren im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, nachdem sich der Bundesrat bei den Personen entschuldigt hatte, die von administrativen Versorgungen, Fremdplatzierungen und fürsorglichen Zwangsmassnahmen betroffen waren.¹ Während des 20. Jahrhunderts wurden etwa 60 000 Menschen in 648 Anstalten administrativ interniert, um sie für ihren «arbeitsscheuen», «liederlichen» Lebenswandel zu bestrafen und die Gefahr zu bannen, die sie angeblich für sich selbst oder für die «öffentliche Ordnung» darstellten.² Diese Form von administrativem Freiheitsentzug erhielt eine präventive Dimension: Sie zielte darauf ab, Armut zu verhindern, die als Nährboden für Kriminalität angesehen wurde. Während des 20. Jahrhunderts wurden diese Massnahmen wegen ihres freiheitsfeindlichen und willkürlichen Charakters wiederholt angefochten. Sie wurden als Verstoß gegen die Grundrechte, insbesondere den Schutz der persönlichen Freiheit, kritisiert. Es war der Europarat, der die Schweiz schliesslich dazu zwang, ihr Zivilrecht zu überarbeiten, um es an die Europäische Menschenrechtskonvention anzupassen (was auch die Gewährung des Wahlrechts für Frauen beinhaltete).³ Das revidierte Zivilgesetzbuch (ZGB) trat 1981 in Kraft.

1 Am 10. 9. 2010 entschuldigte sich Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf im Frauengefängnis Hindelbank im Namen des Bundesrats bei den Opfern administrativer Versorgungen, am 11. 4. 2013 tat dies Bundesrätin Simonetta Sommaruga bei den Opfern fürsorglicher Zwangsmassnahmen an einem Gedenk Anlass im Berner Münster.

2 GERMANN und ODIER 2019.

3 GUMY et al. 2019.

Auch das 1942 in Kraft getretene Strafgesetzbuch (StGB) enthielt Massnahmen, die auf die Lebensweise und die Gewohnheiten der verurteilten Personen zielten. Diese Sanktionsart hatte eine präventive Wirkung und sollte Rückfälle verhindern. Der Unterschied zur zivilgesetzlichen administrativen Versorgung bestand jedoch darin, dass für die Verhängung einer strafrechtlichen Massnahme eine Straftat begangen worden sein musste. Die Porosität zwischen präventiven und kurativen Massnahmen besteht nach wie vor. Wo liegt die Grenze zwischen ihnen? Ist es möglich, das Schicksal von Menschen unter dem Gesichtspunkt des Risikomanagements zu betrachten? Wie haben sich die Antworten auf diese Herausforderungen im Laufe der Zeit verändert?

Nachdem 1981 mit dem neuen ZGB die Gesetzesgrundlagen für die administrativen Versorgungen abgeschafft und durch diejenigen der fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE) ersetzt worden waren, dauerte es noch über dreissig Jahre, bis die entsprechenden Praktiken delegitimiert wurden. Wie Markus Notter, der Vorsitzende der Unabhängigen Expertenkommission Administrative Versorgungen, schrieb: «Die Erkenntnis, dass die administrative Versorgung Teil einer höchst fragwürdigen Sozialpolitik war, von der Zehntausende betroffen waren, wuchs erst sehr spät.»⁴ Erst mit dem Gesetz über die Rehabilitation administrativ versorgter Menschen wurden die administrativen Versorgungen zum «Unrecht» erklärt.⁵

Diese langsame Anerkennung der Unrechtmässigkeit einer gesetzlichen Regelung wirft die Frage nach der Kontinuität der Praktiken vor und nach 1981 auf. Wenn sich das Gesetz ändert, inwieweit ändern sich dann auch die alten Praktiken, die nicht offiziell delegitimiert waren? Diese Frage stand am Anfang unseres Vorhabens und veranlasste uns, wissenschaftlich zu untersuchen, wie sich das Phänomen der Ausgrenzung im Laufe der Zeit entwickelt hat und inwiefern verschiedene soziale Gruppen davon betroffen sind.

Wegsperrn als Praxis, die gegen bestimmte soziale Gruppen angewandt wird

«Wegsperrn» ist kein Terminus des Rechts oder der Geschichtsforschung. Es handelt sich auch nicht um einen prominenten Quellenbegriff. Wir verwenden diesen Begriff aufgrund seines heuristischen Werts: Er bezeichnet eine längere Ausgrenzung einer Person. Wir gehen davon aus, dass die Charakte-

⁴ NOTTER 2019, 21.

⁵ Das Bundesgesetz über die Aufarbeitung der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981 von 2016 anerkennt, dass diese als «Unrecht» zu bezeichnen sind (Art. 1 Abs. 1 AFZFG).

ristiken dieser Personen und die Modalitäten ihrer Wegsperrung historisch variieren, und versuchen daher, die Kontinuitäten und Diskontinuitäten der Praxis des Wegsperrens zu ermitteln.

Dabei lässt sich eine Reihe von Modalitäten betrachten. «Einsperren» bezieht sich auf Freiheitsentzug, «Wegsperren» betrachtet den Begriff der Ausgrenzung in einem weiteren Sinn. Wir interessieren uns dabei für die Dynamik der Marginalisierung und die Kategorie der «sozialen Gefahr» und der «sozialen Gefährdung», Situationen, die sich je nach Epoche neu konfigurieren. Sie stehen vielfach in Verbindung mit dem Begriff der Fürsorge, der dazu veranlasst, die Frage nach dem Adressaten der Fürsorge zu stellen: Handelt es sich dabei um die Person, die angeblich zu ihrem eigenen Schutz isoliert wird, oder um die Gesellschaft, die durch die Ausgrenzung dieser Person geschützt wird? Welche soziale und physische Gefahr geht angeblich von ihr aus? Wie haben sich diese Vorstellungen historisch verändert? Mit welchen wissenschaftlichen und administrativen Instrumenten werden diese Massnahmen begründet und durchgeführt? Welche Rolle spielten und spielen Spezialist:innen wie Psychiater:innen oder Sozialarbeiter:innen? Wo liegt die Grenze zwischen Fürsorge, präventiver Freiheitsentziehung und Bestrafung?

Wir haben einen Katalog der Instrumente des Freiheitsentzugs erstellt, die zu einer Wegsperrung führen konnten oder können. Die erste Kontinuität, die es zu untersuchen galt, war die des zivilrechtlichen Freiheitsentzugs: 1981 wurden die administrativen Versorgungen durch die fürsorgerische Freiheitsentziehung ersetzt. Seit 2013 findet sich in Art. 426 ZGB mit der fürsorgerischen Unterbringung (FU) eine Entsprechung. Anschliessend folgten wir den Spuren des Historikers Urs Germann und der Juristin Anna Coninx und befassten uns mit den Massnahmen des StGB.⁶ Diese freiheitsentziehenden Massnahmen gibt es schon seit langem; sie waren bereits in der ersten Fassung des StGB enthalten, das 1942 in Kraft trat.

Das Gesetzgebungsprojekt des StGB blickt auf eine lange Entwicklungsgeschichte, bis in die 1890er-Jahre, zurück. Die Diskussionen über verschiedene Vorentwürfe zu Beginn des 20. Jahrhunderts spalteten die Befürworter von Erziehungsmassnahmen einerseits, von auf Bestrafung ausgerichteten Bestimmungen andererseits; gleichzeitig löste die Frage der Beibehaltung oder Abschaffung der Todesstrafe heftige Debatten in der Bevölkerung aus. Die Experten, die das StGB erarbeiteten, betrachteten das Verbrechen als eine «Krankheit der Gesellschaft», die mit heilenden und vorbeugenden Massnahmen bekämpft werden müsse. Sie wollten nicht nur Straftaten bekämpfen,

6 CONINX 2021; GERMANN 2025.

sondern die «Quelle» des Verbrechens durch Sozialpolitik «trockenlegen». Sie sahen die «soziale Frage», die Verarmung der unteren Schichten, als ein grosses Problem an, das durch Formen des sozialen Schutzes, aber auch durch individuelle Umerziehungsmassnahmen gelöst werden müsse, wie zum Beispiel die Unterbringung von «Bettlern» und «Arbeitsscheuen» in Arbeitserziehungsanstalten, die Organisation der Schutzaufsicht oder die Schaffung von Trinkerheilanstalten.⁷

Ab 1942 enthielt das Strafgesetzbuch mehrere Artikel, die diesen Willen zur Kriminalprävention in Form von Rückfallprävention konkretisierten und sich speziell auf bestimmte Bevölkerungsgruppen bezogen. Art. 14 sah die Verwahrung von «unzurechnungsfähigen und vermindert zurechnungsfähigen Tätern» in einer Heil- und Pflegeanstalt vor. Art. 42 richtete sich speziell gegen Wiederholungstäter, die vom Richter auf unbestimmte Zeit verwahrt werden konnten. Art. 43 sah vor, die Strafe zugunsten der «Erziehung Liederlicher und Arbeitsscheuer zur Arbeit» in einer Arbeitserziehungsanstalt auf unbestimmte Zeit und bis maximal drei Jahre zu ersetzen. Schliesslich zielte Art. 44 auf «Gewohnheitstrinker» ab, die der Richter nach Ablauf ihrer Strafe in eine Trinkerheilstätte einweisen konnte. Dieser Zusammenhang zwischen sozialen Fragen, Kriminalprävention und sogenannten erzieherischen Massnahmen gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen, deren Lebensführung als «liederlich», «arbeitsscheu» usw. galt, zeigte sich auch in den Bestimmungen zu den fürsorgerischen Zwangsmassnahmen. In der Praxis wurden viele dieser strafrechtlichen Massnahmen in denselben Einrichtungen vollzogen wie die auf dem ZGB und kantonalen Versorgungsgesetzen beruhenden fürsorgerischen Zwangsmassnahmen.⁸

Die Revision des Strafgesetzbuches von 1971 bekräftigte den Willen zu einer erzieherischen Wirkung der Strafe (Art. 37), die insbesondere durch eine sinnvolle Arbeit erfolgen sollte, die den Fähigkeiten der Häftlinge entsprach und es ihnen ermöglichte, nach ihrer Entlassung für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Die Revision von 1971 aktualisierte auch das Jugendstrafrecht, ebenfalls im Sinn einer Verstärkung des erzieherischen Aspekts der Strafe.

Mit der Einführung des Opferhilfegesetzes von 1993 wurde der Fokus des Strafrechts erweitert, indem die Perspektive der Opfer einbezogen wurde, die bis dahin vom Strafrecht kaum berücksichtigt worden waren. Diese Neuerung war vor allem den feministischen Kämpfen für die gesellschaftliche Anerkennung sexueller Gewalt und für eine bessere Behandlung der Opfer

7 GERMANN 2015, 119–124.

8 HEINIGER 2025, 143 f.

durch die Justiz zu verdanken.⁹ Dieser Trend setzt sich heute mit der veränderten Bedeutung von Femiziden fort, eine Umkehrung, die auch einen Perspektivwechsel und ein erneutes Interesse für das Opfer widerspiegelt.

Die 1990er-Jahre waren jedoch auch geprägt von breiten medialen Diskussionen, die durch besonders brutale Verbrechen bereits verurteilter Männer ausgelöst wurden, darunter das wohl bekannteste Verbrechen in Zollikerberg im Kanton Zürich. Ein Strafgefangener, der sich im unbegleiteten Ausgang befand, griff eine Pfadfinderführerin an und tötete sie. Viele sehen in diesem Ereignis einen Wendepunkt in der Praxis des Freiheitsentzugs: Die Einschätzung des Rückfallrisikos wurde danach zum ausschlaggebenden Kriterium für eine Entlassung. Die Konzeptualisierung der Gefahr für die Gesellschaft erfuhr seither einen Wandel: Sie stützte sich nicht mehr auf ein normabweichendes Verhalten, wie in den oben genannten Artikeln des Strafgesetzbuches beschrieben, sondern auf eine unmittelbare Gefahr für potenzielle Opfer, die individuell betrachtet wird. Die Vorstellung, dass bestimmte Personen eine extreme Gefahr für die Gesellschaft darstellen und dass daher eine lebenslange Inhaftierung gerechtfertigt ist, wurde 2004 mit der Annahme der sogenannten Verwahrungsinitiative in einer Volksabstimmung konkretisiert.¹⁰ Diese Massnahme stellt eine Ausnahme von der liberalen Philosophie des modernen Strafrechts dar, wonach Verurteilte eine Besserung anstreben können, die zur Freilassung führt.

Gegenstand dieses Buches sind daher sowohl die Bevölkerungsgruppen, die von diesen straf- oder zivilrechtlichen Massnahmen betroffen waren und sind, als auch die Art und Weise, wie der Staat versuchte und versucht, die Gesellschaft vor Personen zu schützen, die als Bedrohung angesehen werden und entsprechende Profile aufweisen, die sich wiederum im Laufe der Zeit ändern, auch wenn bestimmte Faktoren bestehen bleiben.

So ist das Geschlecht seit langem ein wichtiger Differenzierungsfaktor, der sich relativ wenig verändert hat. Männer stellten schon immer die Mehrheit der Gefängnisinsassen: Ende des 19. Jahrhunderts betrug der Frauenanteil 15 Prozent, heute sind es 6,3 Prozent. Sie waren auch – wenn auch in etwas geringerem Masse – in der Minderheit unter den Personen, die von einer administrativen Versorgung betroffen waren.¹¹ Die historische und soziologische Forschung geht davon aus, dass dieser Unterschied zum einen auf

9 JAQUIER ERARD 2010.

10 Titel der Initiative: «Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter», www.bj.admin.ch/bj/de/home/sicherheit/gesetzgebung/archiv/verwahrung.html.

11 Es war nicht möglich, eine umfassende und detaillierte Bestandsaufnahme der Merkmale dieser Bevölkerungsgruppe zu erstellen, aber die verfügbaren Daten zeigen eindeutig eine Überrepräsentation von Männern. Siehe GUGGISBERG und DAL MOLIN 2019, 48 f.

die grössere Neigung von Männern zur physischen Gewaltanwendung, zum anderen auf eine strengere Kontrolle von Frauen durch Institutionen wie insbesondere die Familie, die Kirche oder die Sozialdienste zurückzuführen ist.¹² Im institutionellen Setting ist beispielsweise die sonderpädagogische respektive sozialtherapeutische Betreuung junger Frauen einfacher, weil sie ihre persönliche Entwicklung und ihre Gefühle gegenüber Fachleuten besser formulieren können. Hingegen werden junge Männer, die weniger über entsprechende Kompetenzen verfügen, eher strafrechtlich verfolgt.¹³ Es ist jedoch anzumerken, dass nach den verfügbaren medizinischen Daten (die nicht alle betroffenen Personen abdecken) in der Gruppe der von FFE und FU Betroffenen der Unterschied zwischen den Geschlechtern am geringsten ist.¹⁴

Darüber hinaus treffen diese Sanktionen praktisch immer marginalisierte Bevölkerungsgruppen oder verstärken deren Marginalisierung. Die Herkunft spielt dabei eine zentrale Rolle, in erster Linie die soziale Herkunft. Prekarität und behördliche Versorgung haben statistisch viel miteinander zu tun: Versorgte Menschen gehörten und gehören in der Regel zu sozial benachteiligten Schichten. Während im 20. Jahrhundert die soziale Herkunft ausschlaggebend dafür war, wer von einem administrativen oder zivilrechtlichen Freiheitsentzug betroffen war, ist seit den 1980er-Jahren auch die geografische Herkunft zu einem wichtigen Faktor geworden. Der Statistiker und Kriminologe Daniel Fink sieht in diesem Trend ein Zeichen dafür, dass das Gefängnis zu einem Instrument der Regulierung von Menschen ohne legalen Aufenthaltsstatus geworden ist.¹⁵ Der Anteil ausländischer Insassen und Insassinnen im mittleren Straf- und Massnahmenvollzug ist seit den 1980er-Jahren deutlich gestiegen, von etwa 31 Prozent im Jahr 1984 auf 65,7 Prozent im Jahr 2024.¹⁶

Unser Forschungsprojekt weist ebenfalls darauf hin, dass sich unter den Eingesperrten beziehungsweise Weggesperrten eine immer grössere Kluft auftut: Auf der einen Seite steht die Gruppe der von Massnahmen betroffenen Personen, bei der Schweizer:innen die Mehrheit bilden. Auf der anderen Seite stehen die ausländischen Staatsangehörigen, die nach einer Straftat aus der Schweizer Gesellschaft ausgeschlossen oder wegen fehlender Aufenthaltsbewilligung ausgewiesen werden. Es handelt sich dabei um zwei Formen der Wegsperrung: eine Ausgrenzung innerhalb des Staatsgebiets in Therapie-

12 CARDI 2007.

13 WEIL 2024.

14 Wie Nora Markwalder und Simone Walser in ihrem Beitrag erwähnen, sind die Daten zu dieser Art des Freiheitsentzugs leider sehr lückenhaft.

15 FINK 2018, 158.

16 Bundesamt für Statistik, Straf- und Massnahmenvollzug: mittlerer Insassenbestand nach Geschlecht, Nationalität und Alter (1984–2023).

oder Langzeitinternierungsanstalten und eine Ausgrenzung durch Ausweisung oder durch Verbannung in eine Grauzone mit Verbleib im Staatsgebiet, aber ohne jegliche Möglichkeit der sozialen und ökonomischen Integration, da keine Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis vorliegt.

Diese beiden Formen der Ausgrenzung verweisen auf die grundlegende Frage der sozialen Integration. Die von uns untersuchten Massnahmen und Sanktionen sind manchmal Ausgangspunkt eines Ausgrenzungsprozesses, manchmal ist das Verhältnis jedoch umgekehrt und die Ausgrenzungsprozesse finden vor den Sanktionen und Massnahmen statt. So bilden beispielsweise institutionelle Massnahmen, die in der Jugend durchgeführt werden, manchmal nur das erste Glied einer Kette institutioneller Massnahmen, die sich bis ins Erwachsenenalter fortsetzt. Gestern wie heute kann Ausgrenzung die Folge eines Freiheitsentzugs sein, der selbst eine Form der sozialen Entfremdung hervorgerufen hat.

Fachgrenzen überschreiten

Diese Themen wurden für unterschiedliche Zeiträume aus historischer, juristischer und kriminologischer Perspektive erforscht. In den letzten zehn Jahren hat die historische Forschung eine Reihe von fundierten Studien zu administrativen Versorgungen und Fremdplatzierungen hervorgebracht, in denen die Rollen der kommunalen und kantonalen Behörden und der Versorgungseinrichtungen sowie die Behandlung der betroffenen Personen beleuchtet werden.¹⁷ Während im Rahmen der Forschung zu fürsorgerischen Zwangsmassnahmen Historiker:innen die Unrechtmässigkeit vergangener Praktiken reflektierten, haben Jurist:innen begonnen, die Schnittstellen zwischen Straf- und Zivilrecht zu hinterfragen, indem sie die zweispältige Beziehung von Fürsorge und Präventivhaft infrage stellen. Dabei liegt ihnen fern, die im Zivilgesetzbuch (Art. 426) vorgesehene fürsorgerische Unterbringung und die im Strafgesetzbuch (Art. 59 und 64) verankerten freiheitsentziehenden Massnahmen als völlig getrennte Bereiche zu betrachten; vielmehr zeigen sie die Schnittflächen der beiden Instrumente auf sowie die Möglichkeit einer Abfolge von freiheitsentziehenden Entscheidungen auf der Grundlage des Zivil- und des Strafrechts, die dieselben Personen betrafen.¹⁸ Die Forschung hat auch versucht, die Ursachen und Folgen des deutlichen Anstiegs

17 LIPPUNER 2005; RIETMANN 2013; GNÄDINGER und ROTHENBÜHLER 2018; GUMY et al. 2019; SEGILIAS et al. 2019; MATTER und RIETMANN 2024.

18 MONA und WEBER 2018.

der Zahl der von den Massnahmen (heute Art. 59 und 64 StGB) Betroffenen zu verstehen, die in der Schweiz kürzlich die Tausendergrenze überschritten hat. Der Anstieg geht auf den Beginn der 2000er-Jahre zurück und setzt sich nach der Revision des Strafgesetzbuches von 2007 fort. Die Zunahme dieser Population ist nicht auf eine Zunahme der Anordnungen von strafrechtlichen Massnahmen zurückzuführen, die relativ stabil bleiben, sondern auf eine Verlängerung der Dauer der Freiheitsentziehung.

Rechtsforschung und Historiografie haben der Revision des Zivilgesetzbuches von 1981 und der Frage des Zugangs zum Recht nicht die gleiche Bedeutung beigemessen, wie Judith Kälin in ihrem Beitrag zu diesem Buch feststellt. Während, wie oben erwähnt, für viele Historiker:innen das Jahr 1981 eine Zäsur bedeutet,¹⁹ sehen Jurist:innen den Rückgriff auf die fürsorgerische Unterbringung als Beginn eines Systems, das einen Freiheitsentzug zu präventiven Zwecken ermöglicht. Was die Rechtswissenschaftlerin Anna Coninx als «FU wegen Fremdgefährdung» bezeichnet, ist die Anwendung des Zivilrechts zur Kriminalitätsprävention.²⁰ Es ist anzumerken, dass die Schweiz für diese Praxis vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in einem Urteil aus dem Jahr 2019 verurteilt wurde.²¹

In diesem Buch wollen wir diese disziplinären Grenzen überwinden, um die Frage nach Kontinuitäten und Brüchen bei zivil- und strafrechtlichen Instrumenten in verschiedenen historischen Epochen zu stellen. Zu diesem Zweck werden Recht, Geschichte, Kriminologie und journalistische Recherche miteinander verbunden – ein Ansatz, der im Bereich der Forschung zu staatlichen Zwangsmassnahmen noch kaum verbreitet ist. Daraus ergibt sich eine weitere Besonderheit unserer Arbeit: Die Grenzen zwischen Zivil-, Verwaltungs- und Strafrecht werden nicht reproduziert, sondern wir suchen im Gegenteil nach Kombinationen und Konvergenzen verschiedener Arten von Sanktionen, wie sie in der Praxis vorkommen. Unsere Untersuchungen zeigen, dass tatsächlich verschiedene Formen des Freiheitsentzugs zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Leben einer einzelnen Person auftreten.

Dieses Buch ist das Ergebnis eines Forschungsprojekts, das von der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich initiiert und finanziert wurde. Die Durchführung erfolgte in völliger Unabhängigkeit. Während der gesamten Forschungsarbeit tauschte sich das interdisziplinäre Team in monatlichen Sitzungen über den Fortschritt der Arbeit aus, was eine fach-

19 Wobei in der neueren Forschung auch die Geschichtswissenschaften hier Nachholbedarf sehen, Vgl. GERMANN und ODIER 2019, 26.

20 CONINX 2018, 91–93.

21 EGMR-Urteil T. B. g. Schweiz (Nr. 1760/15), 30. 4. 2019, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-205195>.

übergreifende Diskussion und wechselseitige Einblicke in die verschiedenen Disziplinen ermöglichte. Diese Arbeitsweise erlaubte uns, eine wirklich interdisziplinäre Perspektive umzusetzen. Wir profitierten auch von der effizienten und hilfsbereiten Unterstützung durch die Mitarbeitenden des Staatsarchivs Zürich (Karin Huser, Julia Kühni, Verena Rothenbühler, Daniela Saxer), des Stadtarchivs Zürich (Anja Huber) sowie der Kontaktpersonen der Bewährungs- und Vollzugsdienste (Katja Camenzind, Daniel Schlüsselberger, Thierry Urwyler).

Ein Lenkungsausschuss, bestehend aus Beat Gnädinger, Andreas Müller, Loretta Seglias und Thierry Urwyler, wurde von uns regelmässig über den Fortschritt des Projekts informiert und hat ein Detailkonzept genehmigt, auf dessen Grundlage wir das Projekt entwickelt haben. Im Januar 2025 präsentierte das Team der Auftraggeberschaft seine ersten Ergebnisse; dabei konnten Anmerkungen gemacht und Fragen gestellt werden. Im Sommer 2025 wurden erste Textfassungen von einer Gruppe externer Expert:innen (Juristen, Kriminolog:innen, Statistiker und Historiker:innen), bestehend aus Daniel Fink, Gisela Hauss, Ursina Klauser, Regula Ludi, Martino Mona, David Mühlemann und Jonathan Pärli, in einem offenen Peer-Review-Verfahren diskutiert. Wir danken ihnen für ihre aufmerksame Lektüre und ihre anregenden Anmerkungen, die zur Verbesserung der Qualität des vorliegenden Werks beigetragen haben. Zudem hat der Lenkungsausschuss für das vorliegende Werk gewinnbringende Anmerkungen formuliert.

Struktur des Buches

Das Buch beginnt mit zwei Beiträgen, die einen Überblick über die Praktiken des Wegsperrens geben, zunächst diachron durch eine Bestandsaufnahme und Analyse der seit 1830 im Kanton Zürich geltenden Gesetze zum Freiheitsentzug. Dabei geht es darum, den «juristischen Baukasten» zu rekonstruieren, der Freiheitsentzüge auf lange oder unbestimmte Dauer ermöglichte. *Urs Germann* zeigt, dass das kantonale Strafgesetzbuch von 1835 den Freiheitsstrafen einen zentralen Platz einräumte, während parallel dazu sukzessive ein System aus polizeilich-administrativen Massnahmen eingeführt wurde. Das Profil der «gefährlichen Individuen», die angeblich die soziale Wohlfahrt bedrohten, entwickelte sich im Laufe der Zeit ebenfalls weiter, zunächst wurden sie als «Verbrecher» bezeichnet, dann als «arbeitsscheu» oder «verwahrlost». Ab den 1960er-Jahren verlagerte sich der Fokus auf ausländische Drogendealer:innen, abgelehnte Asylbewerber:innen und Gewalttäter:innen.

Die Kombination von Freiheitsentzug im Rahmen des Erwachsenenschutzes und strafrechtlichen Massnahmen ermöglichte ein hohes Mass an Kontrolle über die Betroffenen. Die Legitimität der Freiheitsstrafe beruht auf den Garantien der Unabhängigkeit des Verfahrens und der Strafjustiz im Allgemeinen. Die Bestimmungen zum zivilrechtlichen Freiheitsentzug bieten zwar seit 1981 zusätzliche Garantien, haben jedoch bezüglich des Rechtsschutzes nie das Niveau des Strafrechts erreicht. Schliesslich weist der Beitrag auf ein Paradox hin: Während im Lauf der Zeit einerseits die Rechtsgrundlagen konsolidiert wurden, um die Bedingungen, unter denen einer Person die Freiheit entzogen werden kann, detaillierter festzulegen, durchdrangen umgekehrt unbestimmte Rechtsbegriffe wie «Verwahrlosung», «Arbeitsscheu», «Liederlichkeit», «Unverbesserlichkeit», «Gemeingefährlichkeit» oder «Schutzbedürftigkeit» die Rechtsordnung. Sie weiteten die Ermessensspielräume der rechtsanwendenden Behörden deutlich aus. Noch heute enthält insbesondere das Massnahmenrecht zahlreiche Schlüsselbegriffe wie «schwere psychische Störung», «therapeutische Aussichtslosigkeit» oder «Gemeingefährlichkeit», die juristisch offen formuliert sind und teilweise nicht klinisch-psychiatrischen Kategorien entsprechen.

Nora Markwalder und Simone Walser konzentrieren sich auf einen jüngeren Zeitraum und geben einen statistischen Überblick über die Haft seit den 1980er-Jahren. Sie liefern eine detaillierte Analyse der Entwicklungen im Bereich des Freiheitsentzugs seit etwas mehr als 40 Jahren und arbeiten die wichtigsten Trends heraus. Die jüngste Entwicklung erweist sich als paradox, denn obwohl die Zahl der Verurteilungen (unbedingter Freiheitsentzug) zurückgeht, steigt die Gesamtzahl der Gefängnisinsassen. Seit der Reform des Strafgesetzbuches im Jahr 2007 ist ein Anstieg der Umwandlungen von Geldstrafen in Ersatzfreiheitsstrafen zu beobachten, was zu kurzen Haftstrafen führt, die der Gesetzgeber mit der Reform von 2007 gerade abschaffen wollte. Dieser Trend führt zu einer Form der Diskriminierung, da das Recht je nach wirtschaftlichem Status nicht für alle gleichermassen Wirkung hat: Arme Menschen werden eher inhaftiert als begüterte. Es sei daran erinnert, dass selbst wenige Tage oder Wochen Haft drastische praktische Folgen haben können: Verlust des Arbeitsplatzes, der Wohnung, Gefahr der Entfremdung, Zerfall des Lebensweges und starke psychische Belastung bis hin zu post-traumatischen Belastungsstörungen. Seit Mitte der 1990er-Jahre hat sich die Massnahmenpraxis bedeutend verändert. Von Massnahmen betroffen sind vor allem Männer mit Schweizer Staatsangehörigkeit, auch wenn Frauen häufiger als früher vertreten sind. Die Zahl älterer Menschen steigt an. Generell ist zudem ein Anstieg der Verweildauer in Massnahmen zu verzeichnen. Aus-

länder:innen sind hingegen bei den kurzen Ersatzfreiheitsstrafen überrepräsentiert. Allerdings ist anzumerken, dass die statistische Analyse durch das verfügbare Material begrenzt ist. Die Daten zu strafrechtlichen Sanktionen reichen bis 1984 zurück. Die Daten zu FFE und FU sind sehr lückenhaft, reichen nur bis 1998 zurück und stammen aus den medizinischen Statistiken der Krankenhäuser. Aus diesen Daten geht ein deutlicher Anstieg der Einweisungen nach der Gesetzesrevision im Jahr 2013 hervor.

Die darauf folgenden vier Beiträge präsentieren Fallstudien, die auf der Grundlage von Akten von Personen dokumentiert sind, gegen die im Kanton Zürich zivil- oder strafrechtliche Freiheitsentziehungsmassnahmen verhängt wurden. Sie nehmen eine historische Perspektive ein, um Kontinuitäten und Diskontinuitäten in der Praxis aufzuzeigen.

In ihrem Beitrag über den fürsorgerischen Freiheitsentzug kommt *Judith Kälin* auf die Frage zurück, die unserem Vorgehen zugrunde liegt: Hat die Revision des Zivilrechts von 1981, mit der die fürsorgerische Freiheitsentziehung eingeführt wurde, zu einem Bruch mit der bisherigen Praxis der administrativen Versorgung geführt? Kälin untersucht die Auswirkungen der Gesetzesänderungen auf die konkrete Praxis: Wenn das Gesetz als Bruch verstanden wird, folgt die Praxis diesem Bruch oder bleibt sie in der Kontinuität verankert? Der Beitrag unterstreicht das Fortbestehen der Freiheitsentzugsgründe von vor 1981 und bestimmter Einrichtungen für die zivile Internierung (FFE). Unter diesen Einrichtungen weisen Arbeiterkolonien die Besonderheit auf, dass sie auch für den Vollzug von Zwangsmassnahmen gegen Ausländer genutzt wurden. In den 1990er-Jahren waren die FFE zudem ein Instrument der sozialen Regulierung im Kontext der offenen Drogenszene in Zürich. Darüber hinaus zeigt Kälin, dass es nicht ausreicht, neue Rechte einzuführen, wenn die Menschen diese nicht kennen und nicht in der Lage sind, sie auszuüben. Schliesslich beleuchtet der Beitrag die Komplementarität von zivil- und strafrechtlichen Massnahmen und den Einsatz der FFE zur Kriminalitätsprävention.

Vera Blaser analysiert die Entwicklung der Praktiken im Bereich der therapeutischen Massnahmen und zeigt, dass in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre bedeutende Veränderungen stattfanden. Bis Anfang der 1990er-Jahre konnten die Massnahmen zu einer bedingten Entlassung führen, wenn die betroffene Person Anzeichen einer Resozialisierung zeigte. Seither sind die Hürden bei schwerer Anlassdelinquenz jedoch höher geworden. Ab Mitte der 1990er-Jahre richtete sich der Fokus der Politik zunehmend auf die Bewältigung und Herabsetzung des Rückfallrisikos, was dazu führte, dass Massnahmen oft aufrechterhalten, teilweise auch verlängert wurden. Blaser untersucht die Akten von

Personen, die von therapeutischen Massnahmen betroffen waren, und zeigt, wie schwierig es für diese war, eine Entlassung zu erreichen. Die Analyse gibt die Debatten in den Medien und in der Politik wieder. Sie stützt sich auf mehrere Fallstudien und zeigt die geringen Chancen auf eine Entlassung auf. Auch hier werden strafrechtliche und zivilrechtliche Sanktionen kombiniert, und es kommt vor, dass eine Entlassung aus der therapeutischen Massnahme zu einem Freiheitsentzug zu Fürsorgezwecken nach dem Zivilrecht führt. Blaser stellt fest, dass eine rechtliche Vertretung während des Vollzugs der Massnahmen die Chancen auf eine Entlassung erhöht, obwohl sie bei weitem nicht systematisch erfolgt. In vielen Fällen werden Anwälte nach der Verurteilung nicht mehr hinzugezogen. Blaser stellt eine endgültige Form der Wegsperrung fest, da der Freiheitsentzug in den meisten untersuchten Fällen mit dem Tod der Person oder der Verlängerung der Inhaftierung durch eine zivilrechtliche Massnahme endet.

Kevin Heiniger befasst sich mit den Haft-, Beurteilungs- und Entlassungsmodalitäten von vier Jugendlichen, die zwischen den 1960er- und den 1990er-Jahren wegen besonders schwerer Verbrechen verurteilt wurden. Seine Analyse ermöglicht es, das Erziehungsparadigma der Jugendgerichtsbarkeit und seine Entwicklung im Laufe der Zeit in extremen Fällen angesichts der Schwere der begangenen Straftaten zu überprüfen. Zu Beginn des Zeitraums verfügt der Kanton über keine Einrichtung, in der diese Jugendlichen untergebracht werden können, sodass sie in Anstalten für Erwachsene interniert werden. Geschlossene Abteilungen für Jugendliche entstehen ab den späten 1970er-Jahren. Der Beitrag befasst sich insbesondere mit der Entwicklung der psychiatrischen Begutachtung und wirft ein Schlaglicht auf den Jugendpsychiater Ronald Furger und seinen Behandlungsansatz, der sich in der «Modellstation Somosa» in Winterthur materialisierte. Auch für Minderjährige und junge Erwachsene verweisen die Akten im Untersuchungszeitraum auf einen Praxiswandel, wobei die psychiatrische Begutachtung während unterschiedlicher Phasen einer Massnahme an Bedeutung gewann. Auch der Ansatz der forensischen Psychiatrie ändert sich. War sie in den 1970er-Jahren auf die individuellen Bedürfnisse der Betroffenen und ihre Resozialisierung ausgerichtet, lässt sich ab Mitte der 1990er-Jahre eine zunehmende Gewichtung des Risikoteils und eine Hinwendung zu entsprechenden Evaluationsinstrumenten beobachten.

Vera Blaser und *Alix Heiniger* befassen sich mit einer Form der Wegsperrung, die eine kürzere Inhaftierung vorsieht, nämlich die von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, mit dem Ziel, sie zur Ausreise aus der Schweiz zu bewegen. Die Internierung von Ausländer:innen gibt es in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert. Während des 20. Jahrhunderts wurde sie

zunehmend zu einem Druckmittel, damit diese Personen das Land verlassen. Dieser Trend ging einher mit intensiver Lobbyarbeit rechter politischer Gruppen, die darauf abzielte, Kriminalität mit dem Status als Ausländer in Verbindung zu bringen. Später fand sich dieser Zusammenhang auch in Diskursen ausserhalb rechter Kreise wieder. 1994 führten die neuen Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht zu einer Verschärfung beider Logiken mit einem neuen Mechanismus, der Rückführungen begünstigen sollte. Auch in diesem Fall spielte die offene Drogenszene der 1990er-Jahre eine Rolle, konkret bei der Konstruktion der Figur des «ausländischen Dealers», der als Bedrohung für die Schweizer Gesellschaft und Jugend gezeichnet wurde. Schliesslich befasst sich der Beitrag mit individuellen und kollektiven Widerstandsstrategien, nachgezeichnet anhand der Akten von Personen, die in Ausschaffungshaft sassen, und den Publikationen von Vereinigungen zur Verteidigung der Rechte von Ausländer:innen. Analysiert wird eine Art der Wegsperrung, bei der die Inhaftierung eine Form der langfristigen sozialen Ausgrenzung zur Folge hat. Die Administrativhaft kann entweder zu einer Ausschaffung aus dem Land oder zu einer Freilassung ohne legalen Status und somit ohne Integrationsmöglichkeit führen.

Bei seinen monatlichen Treffen kam das Forschungsteam zum Schluss, dass gegenwartsbezogene Perspektiven eine wichtige Ergänzung unseres Ansatzes darstellen würden. Dies leisten die letzten zwei Beiträge. *Susan Boos* bringt uns mit ihrer Feldstudie zur forensischen Klinik Rheinau, die auch in anderen Beiträgen erwähnt wird, zurück in die Gegenwart. Sie stellt eine grundlegende Frage: Was soll mit Menschen geschehen, die krank sind und als gefährlich eingestuft werden? Die Journalistin, bekannt für ihre Veröffentlichungen über die Praxis der Verwahrung, also der unbefristeten Freiheitsentziehung,²² sprach mit Personen aus der Klinik Rheinau, die sie von sich aus kontaktiert hatten. Zwei waren bereit, ihre Geschichte zu erzählen. Die psychiatrische Klinik Rheinau ist eine der Einrichtungen für den Vollzug therapeutischer Massnahmen gemäss Art. 59 StGB. Mit einem kaleidoskopischen Ansatz traf Boos Akteur:innen, die in unterschiedlichen Funktionen und in unterschiedlichen Abteilungen mit Rheinau-Patient:innen arbeiten. Sie lässt sie berichten, wie sie den Alltag mit diesen Patient:innen wahrnehmen. Sie lässt aber auch kritische Anwälte und eine Angehörige zu Wort kommen. Der Beitrag beleuchtet schwierige Aspekte, wie beispielsweise die Anwendung von Zwang in der Psychiatrie. Kann man davon ausgehen, dass eine Person Medikamente freiwillig nimmt, wenn sie weiss, dass sie im Fall einer Verwei-

22 Boos 2022.

gerung massive Freiheitsbeschränkungen riskiert? Wo liegen die Grenzen zwischen therapeutischem Ansatz und Risikomanagement?

Vanessa Rüegger schliesslich diskutiert grundrechtliche Fragen mit Blick auf die verschiedenen in den vorangegangenen Beiträgen dargestellten Situationen. Zwar sind die meisten Gesetze, die die in unserem Buch analysierten Freiheitsentziehungen vorsehen, im Einklang mit der Schweizer Mitgliedschaft im Europarat und mit der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), doch gilt dies nicht notwendigerweise für die damit begründeten Vollstreckungsmassnahmen. Aus deren Analyse sind bestimmte Elemente besonders kritisch einzustufen, wie etwa der Rechtsschutz bei psychiatrischen Gutachten oder im Verfahren bei der Fachkommission.²³ Auch die Medikation im Kontext eines Freiheitsentzugs mit therapeutischem Zweck, die Dauer der Unterbringung und die Wahl der Anstalt werfen Fragen im Zusammenhang mit den Grundrechten auf. So lässt die EMRK beispielsweise den Freiheitsentzug einer psychisch kranken Person nur unter bestimmten Bedingungen zu; eine individuelle Betreuung soll in der Perspektive eine Verbesserung des Gesundheitszustands fördern, die zu einer Entlassung führt. Rüegger verweist insbesondere auf die Rechte von Menschen mit Behinderung, die in der Schweiz seit der Ratifizierung des entsprechenden UN-Übereinkommens 2014 stärker geschützt sind (Behindertenrechtskonvention, BRK). Im letzten Teil des Beitrags gibt sie einige Hinweise, wie man die Lücken im Recht besser identifizieren und die Voraussetzungen für die Ausübung bestehender Rechte schaffen kann.

Wegsperrern im Wandel der Zeit

Mehrere Elemente tauchen in den verschiedenen Beiträgen immer wieder auf, allen voran die grundlegende Frage nach dem Spannungsverhältnis von kollektiver Sicherheit und Achtung der Grundrechte, ein Spannungsverhältnis, das ständig neu verhandelt wird und im Laufe der Zeit Veränderungen erfährt. Durch die jeweiligen Antworten auf diese Herausforderung bringen die Behörden zum Ausdruck, was sie zu einem bestimmten Zeitpunkt für eine Gesellschaft als tolerierbar oder nicht tolerierbar erachten. In der Schweiz betrifft die Frage, was tolerierbar ist, die Bürger:innen in grösserem Umfang,

23 Die Fachkommission entstand in den 1990er-Jahren. Sie besteht aus Vertreter:innen der Strafvollzugsbehörden, der Vollzugsbehörden und der Psychiatrie. Die Kommission ist bei Entscheidungen über die bedingte Entlassung oder Aufhebung einer Massnahme bei besonders schwerwiegenden Delikten anzuhören und wird zur Beurteilung der Gemeingefährlichkeit von Straftätern beigezogen. Siehe den Beitrag von Vanessa Rüegger.

da sie Volksinitiativen starten können. Die historische Perspektive zeigt, dass in den 1970er-Jahren vor allem der autoritäre und disziplinierende Ansatz immer weniger toleriert wurde, vor allem in auf Jugendliche angewandten Strafvollzugsmodellen. Die 1980er-Jahre waren dann eine Zeit der Reformen. In den 1990er-Jahren wurden neue Kriminalitäts(feind)bilder konstruiert, nämlich Ausländer und rückfällige (Sexual-)Straftäter. Diese Darstellungen von Ausländern als Kriminelle und die von Wiederholungstätern ausgehende Gefahr haben zu einer Verschärfung der Migrationspolitik und der strafrechtlichen Massnahmen geführt, die auf die Steuerung des Rückfallrisikos ausgerichtet sind.

Seit den 1990er-Jahren hat sich ausserdem in der Öffentlichkeit die Vorstellung herausgebildet, dass Rückfälle ein zentrales Problem darstellen. Diese Sichtweise hat die Praxis der Sanktionsvollzugsüberwachung in Richtung einer Risikomanagementpolitik gelenkt, die von einer Strömung der forensischen Psychiatrie theoretisiert und umgesetzt wurde, die nach und nach eine vorherrschende Stellung eingenommen hat. Sie hat auch zu enormem Druck auf die Behörden geführt und die Verantwortung für eine Entlassung verwässert, was sich in der Macht der Fachkommission widerspiegelt, wie die Beiträge von Vera Blaser und Urs Germann zeigen.

Ein nicht minder wichtiger Aspekt ist die Tatsache, dass die formelle Existenz von Rechten nicht bedeutet, dass der Zugang zu diesen Rechten auch tatsächlich gegeben ist. Die Zivilrechtsreform von 1981 hat den zivilen Freiheitsentzug mit der EMRK in Einklang gebracht, der Zugang zu diesen Rechten blieb aber aufgrund fehlender Mittel oder Informationen teilweise versperrt. Die von solchen Massnahmen betroffenen Personen sind möglicherweise nicht in der Lage, ihre Rechte auszuüben, zumal eine Vertretung durch einen Anwalt nicht systematisch erfolgt. Ebenso ist nach einer strafrechtlichen Verurteilung die (unentgeltliche) rechtliche Vertretung nicht mehr konstant gewährleistet, sodass das Ergreifen von Rechtsmitteln gegen Entscheidungen, die während des Straf-/Massnahmenvollzugs getroffen werden, schwierig oder sogar unmöglich ist.

In mehreren Beiträgen werden Verbände oder Fachleute erwähnt, die sich in einem bestimmten Themenkreis engagieren, etwa durch Kritik an den gesetzlichen Bestimmungen oder den Lücken beim Zugang zu Rechten. Das Engagement der betroffenen Personen, die sich in Verbänden zusammengeschlossen haben, war in der Vergangenheit von grundlegender Bedeutung, um Ungerechtigkeiten im Zusammenhang mit fürsorgerischen Zwangsmassnahmen aufzudecken, und es ist nach wie vor entscheidend, um jenen Menschen eine Stimme zu geben, die oft nicht in der Lage sind, sich bei den

Behörden oder der Öffentlichkeit selbst und direkt Gehör zu verschaffen. Diese Verbände sind in der Lage, auf Hindernisse in der Praxis hinzuweisen, die zum Zeitpunkt der Ausarbeitung der Gesetze nicht vorhersehbar waren oder für die sich keine politische Mehrheit finden lässt.

Unsere Untersuchungen gehen zwei weiteren grundlegenden Fragen nach: Wie viel Belastung kann eine Gemeinschaft ertragen und wie schlagen sich die täglichen Unruhen in einem Stadtteil oder einer Stadt in Zwangsmassnahmen nieder? Wir gehen den Fragen am Beispiel der offenen Zürcher Drogenszene der 1990er-Jahre nach, die in den Medien prominent diskutiert wurde, und zeigen, dass es zwei Arten von Zwangsmassnahmen gab: verschärfte Ausweisungsmassnahmen für Ausländer:innen und die Auferlegung von Behandlungsmassnahmen für drogensüchtige Jugendliche und Erwachsene mit Schweizer Staatsangehörigkeit. Die Schweizer Behörden modifizierten in der Folge mit dem Viersäulenmodell der Drogenpolitik die öffentliche Gesundheitspolitik in einem wichtigen Bereich, da sie zur Erkenntnis gelangten, dass reine Repression, auch via Freiheitsentzug, keine langfristige Lösung für Drogenprobleme darstellen kann.

Zu dieser Zeit wurde der Drogenkonsum teilweise aus dem Bereich der Strafpolitik in den Bereich der Gesundheits- und Sozialpolitik verlagert. Das Problem wurde somit neu definiert, was die Einführung eines neuen Ansatzes ermöglichte, bei dem Drogenkonsument:innen teilweise aus der Kategorie der Straftäter:innen herausgenommen und in die Kategorie der Suchtpatient:innen eingeordnet wurden, um ihnen konkrete Hilfe anzubieten. Eine Parallele lässt sich zu Personen ziehen, die von therapeutischen Massnahmen betroffen sind. Vanessa Rüegger schreibt, dass diese Personen unter dem Gesichtspunkt ihrer psychischen Erkrankung und Behinderung betrachtet werden können, was neue Perspektiven eröffnet.

Die in diesem Buch zusammengestellten Fallstudien zeigen, dass auf das Spannungsverhältnis von individueller Freiheit und kollektiver Sicherheit im Laufe der Geschichte von den Behörden auf unterschiedliche Weise reagiert worden ist, dass aber marginalisierte soziale Gruppen immer am stärksten von Wegsperrung betroffen waren und sind. Wir hoffen daher, dass unser Buch zu Überlegungen zu gegenwärtigen und zukünftigen Lösungen dieses Spannungsverhältnisses anregt – zu Lösungen, die mit den Grundrechten in Einklang stehen.