Panelbericht: Administrative Versorgung als reiches Ordnungsinstrument zur Durchsetzung gesellschaftlicher Machtansprüche
Zürich, 7. Juni 2019, 5. Schweizerische Geschichtstage

Verantwortung: Loretta Seglias

Referierende: Judith Kälin / Alix Heiniger / Ernst Guggisberg

Kommentar: Sonja Matter

Bericht von: Yvonne Schüpbach, Universität Bern

Weshalb und von wem wurden als «liederlich» geltende Personen in der Schweiz bis 1981 ohne Gerichtsurteil inhaftiert? Wieso war es überhaupt möglich, Menschen «administrativ zu versorgen»? Wie passen die Menschenrechtskonvention und administrative Versorgungen zusammen? LORETTA SEGLIAS (Basel) betont zum Auftakt des von ihr organisierten Panels, wie wichtig es sei administrative Versorgungen im Zusammenhang mit Reichtum und Armut zu untersuchen und zu fragen, inwiefern diese dazu dienten, ein Gesellschaftssystem aufrechtzuerhalten, das Ungleichheiten auf unterschiedlichen Ebenen hervorbrachte und festschrieb.

JUDITH KÄLIN (Zürich) stellt den Titel dieses Panels jedoch kritisch in Frage und möchte hinter die Aussage, administrative Versorgungen dienten als reiches Ordnungsinstrument, ein Fragezeichen setzen. Mikrogeschichtlich und mit Fokus auf den Kanton Zug untersucht Kälin die administrativen Versorgungspraktiken und fragt nach dem Zusammenspiel von Demokratieverständnis und Versorgungen ohne Gerichtsurteil. Dem schweizerischen Demokratieverständnis liefen administrative Versorgungen laut Kälin jedoch nicht zuwider, sondern seien von diesem hervorgebracht worden. Administrative Freiheitsentzüge waren in Europa nichts Ungewöhnliches, doch anders als in der Schweiz änderte sich das in den meisten Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg. Als erste These formuliert Kälin, dass administrative Freiheitsentzüge nicht pauschal gegenüber ökonomisch schwachen Personen durchgesetzt worden seien, sondern insbesondere gegenüber solchen, die gegen (geschlechtsspezifische) Normalitätsvorstellungen im Bereich Arbeit und Intimität versties-

source: https://doi.org/10.48350/159559 | downloaded: 12.10.2024

sen, also nicht einer erwünschten Art von Arbeit nachgingen, oder diese nicht mit der richtigen Einstellung ausübten oder den sexuellen Normen zuwiderhandelten. Als besonders massgebend stuft Kälin dabei die geschlechtsspezifische Sphärenteilung zwischen männlicher Erwerbsarbeit und weiblicher Reproduktionsarbeit ein. Es zeige sich ausserdem ein persistenter Eingriff des Staates in die Sexualität von Menschen – insbesondere in die von Frauen. Kälins zweite These lautet: Administrative Freiheitsentzüge konnten nur durchgesetzt werden, weil die Gesellschaft kooperiert habe. Davon war das persönliche Umfeld der eingewiesenen Personen nicht ausgenommen; vielmehr waren Eltern, Verwandte oder Bekannte oft an administrativen Einweisungen beteiligt. Diese Praktiken seien vor dem Hintergrund einer langen Tradition der sozialen und staatlichen Kontrolle und dem Selbstverständnis der Schweiz als eines bedrohten Kleinstaates zu untersuchen. Drittens sieht Kälin in der Beschreibung der administrativen Freiheitsentzüge als „reiches Ordnungsinstrument" die Gefahr einer Perspektivenverengung, da so andere wirkungsmächtige Faktoren wie beispielsweise wissenschaftliche Persönlichkeitskonzepte oder das zeitspezifische Demokratieverständnis nicht in die Analyse mit einbezogen würden.

Einen ganz anderen Blick auf administrative Versorgungen wirft ALIX HEINIGER (Lausanne, Mitarbeiterin der UEK). Sie zeigt die ökonomischen Dimensionen administrativer Versorgungen auf, indem sie darstellt, wie Unterstützungsbedürftige in Anstalten administrativ versorgt wurden und durch das Arbeiten in ebendiesen oder manchmal sogar in ausserhalb der Anstalten liegenden Fabriken ihren Lebensunterhalt verdienen mussten und so auch die Anstalten mitfinanzierten. Administrative Versorgungen analysiert Heiniger als Normierungsinstrument, das sowohl geschlechts- als auch schichtspezifische Normen durchzusetzen versuchte. Darüber hinaus dienten administrative Versorgungen auch zur Bewahrung der Demokratie, weil sie die demokratische Elite und deren Macht lange abgesichert hätten. Durchaus seien also administrative Versorgungen ein reiches Ordnungsinstrumentarium, das Heiniger vor dem Hintergrund der Industrialisierung, Landflucht und der sozialen Frage ausdeutet. Die Gemeinden standen vor grossen ökonomischen Herausforderungen, weil sie für ihre eigenen Armen zuständig waren, deren finanzielle Last jedoch ihre Versorgungsmöglichkeiten überstieg. Durch die Gründung von Institutionen konnte dem begegnet werden, denn durch die Zwangsarbeit der InsassInnen konnten die benötigten finanziellen Mittel generiert werden. Oft waren die Organisationen geschlechtergetrennt und auch die Arbeiten wiesen geschlechtsspezifische Ausrichtungen auf. Männliche Insassen arbeiteten in Landwirtschaft und Handwerk, weibliche Insassinnen waren Wäschereimitarbeiterinnen, Näherinnen und so weiter.

Manchmal arbeiteten administrativ Versorgte auch mit «freien» Menschen in Industriefabriken zusammen. Arbeit diente im System der administrativen Versorgungen also zugleich als Erziehungs- wie auch als Finanzierungsinstrument.

Auf die Institutionen der administrativen Versorgungen geht ERNST GUGGISBERG (Zug, Mitarbeiter der UEK) ein. Guggisberg präsentiert die Website der Unabhängigen Expertenkommission «Administrative Versorgungen» UEK, die unter anderem das Ziel verfolgt, den umfassenden Internierungsapparat digital sichtbar zu machen. In der Schweiz gab es zwischen 1933 und 1980 684 Anstalten, in welchen administrativ versorgte Menschen interniert wurden. Die interaktive Webseite uek-administraitve-versorgungen.ch zeigt Zielsetzungen, Platzanzahl, Art der Anstalten, Zwecke etc. auf. Die Bezeichnungen für solche Institutionen waren sehr vielfältig und kaum überschaubar. Bereits im 19. Jahrhundert wie auch im 20. Jahrhundert erschienen zeitgenössische Überblickswerke, die laufend ergänzt wurden – und die jetzt als Grundlage für die Untersuchung der UEK dienten. Die UEK differenzierte acht unterschiedliche Anstaltstypen, die sich nach Ausrichtung und Zielgruppen unterscheiden und erstellte auf dieser Grundlage Übersichtskarten für die ganze Schweiz. Grosse Unterschiede gab es beispielsweise bei der Anzahl der Plätze – von 19 bis weit über 300. Insgesamt gab es in der Schweiz 8400–12000 Plätze für administrativ versorgte Menschen. Über 60% der Institutionen waren interkonfessionell. Männer waren häufiger von administrativen Versorgungen betroffen, es gab deshalb auch mehr Anstalten für männliche Insassen. Oft waren solche Einrichtungen nach Geschlecht getrennt und Frauen und Männer wurden aus unterschiedlichen Gründen eingewiesen. Einweisungen fanden in der Regel zwischen dem sechzehnten und zwanzigsten Altersjahr der Betroffenen statt. Eingewiesene Personen wurden sowohl im Heimat- als auch ausserhalb des eigenen Kantons untergebracht, zwischen mehreren Kantonen gab es Konkordate, die den interkantonalen Austausch regelten. Die meisten Anstalten (ohne Kinderheime) hatten Zürich und Bern. Die Anstalten waren funktional ausdifferenziert und dienten der Sicherung der gängigen Ordnung und der herrschenden Machtstrukturen, so Guggisbergs abschliessende These.

Im Kommentar fordert SONJA MATTER (Bern) dazu auf, die Professionalisierung der Sozialarbeit, die Rezeption der Menschenrechtskonvention und administrative Versorgungen zusammenzudenken: In der offenen Fürsorge und in der Sozialhilfe hätte die Menschenrechtskonvention in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts Veränderungen bewirkt. Durch internationalen Austausch wurden in der Schweiz demokratische Methoden der Einzelfallhilfe in die Sozialarbeit integriert.

Karl Alfred Loosli, der bereits 1939 in seinem Buch «Schweizer Konzentrationslager» die administrativen Versorgungspraktiken scharf kritisiert hatte, biete dabei Anknüpfungspunkte für weitere Forschung, die danach frage, in welchem Verhältnis Demokratieverständnis und eine zumindest partielle Rezeption der Menschenrechtskonvention in der Schweiz (und darüber hinaus) stehe. Die von Guggisberg präsentierten Ergebnisse der UEK verweisen auf die fliessenden Übergänge von staatlichen und privaten Akteuren, was zeige, dass in einer *mixed economy of welfare* administrative Versorgungen ohne Mitwirken von privaten Akteuren nicht möglich gewesen wären. Wie auch Heinigers Beispiel der administrativ Versorgten, die in einer Fabrik arbeiteten mussten, zeige, waren privatwirtschaftliche Akteure ebenso Teil dieses *public-private-mix*. In der Diskussion wird die Wirkung, also gewissermassen der «Erfolg» von administrativen Versorgungen thematisiert. Dieser sei jedoch retrospektiv schwierig zu bemessen. Wenn Massnahmen nicht den gewünschten Effekt hatten, wurden Betroffene zumeist erneut eingewiesen, vielfach stieg mit der Wiederinternierung auch die Repression. Von einem Funktionieren der administrativen Versorgungen als Ordnungsinstrument kann man nach Kälin zumindest in Bezug auf Lebensmodelle sprechen. Die Pluralisierung von Lebensmodellen, die nicht mehr dem bürgerlichen Familienideal entsprachen, hätte in der Schweiz erst spät stattgefunden, was zeige, dass die soziale Kontrolle durch administrative Versorgungen durchaus wirksam gewesen sei. Im Unterschied zum europäischen Umfeld hatte die Schweiz ausserdem keine Organe, die eine Umsetzung der Menschenrechte in Bezug auf administrative Versorgungen (oder auch auf das Frauenstimmrecht) hätten erzwingen und beschleunigen können. Mitzudenken sei dabei auch die Verteidigungs- und Abkapselungsstrategie der Schweiz nach dem Zweiten Weltkrieg, die eine unabhängige, nicht von internationalen Verträgen beeinflusste Schweiz anstrebte.

Wie und weshalb administrative Versorgungen in der Schweiz bis 1981 als Ordnungsinstrument eingesetzt wurde und welche staatlichen und nicht-staatlichen Akteure darin auf welche Weise mitwirkten, wird weiterhin Gegenstand der Geschichtswissenschaft sein. Noch sind viele Fragen ungeklärt. Im Verlauf des Sommers 2019 wird nun der zehnbändige Bericht der UEK erscheinen, der zweifellos vielfältige Anknüpfungspunkte für zukünftige Forschungen über die Thematik der fürsorgerischen Zwangsmassnahmen bieten wird.

Yvonne Schüpbach, Universität Bern
yvonne.schuepbach@students.unibe.ch

Panelübersicht:

Kälin, Judith: Eigensinn zwischen Staat, Religion, Wissenschaft und Geschlecht? Administrative Versorgungen als Sonde gesellschaftlicher Machtstrukturen im Kanton Zug

Heiniger, Alix: Internement administratif, rééducation au travail et reproduction sociale des inégalités

Guggisberg, Ernst: Anstaltslandschaft «administrativer Versorgungen» in der Schweiz. Die (digitale) Sichtbarmachung eines umfassenden Internierungsapparats

Dieser Panelbericht ist Teil der infoclio.ch-Dokumentation zu den 5. Schweizerischen Geschichtstagen: https://www.infoclio.ch/node/151088.